وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة مولود معمري – تيزي وزو

كلية الحقوق والعلوم السياسية

القرار الإداري محل دعوى الإلغاء

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون

تخصص: قانون المنازعات الإدارية

من إعداد الطالب :

قتال منير

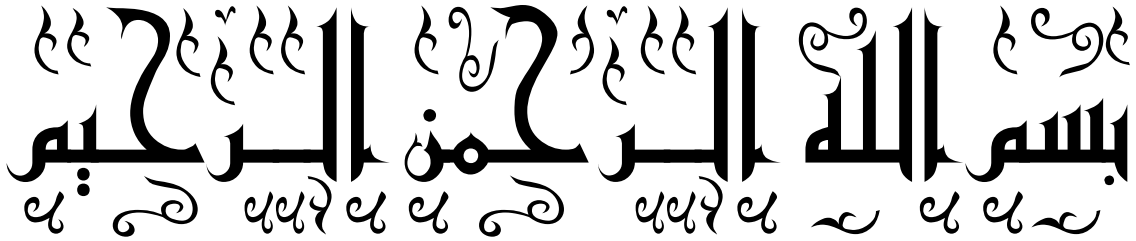
إشراف الأستاذ الدكتور:

تاجر محمد

لجنة المناقشة:

- د/كايس شريف، أستاذ، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....رئيسا
- د /تاجر محمد، أستاذ، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....مشرفا ومقررا
- د/مباركي علي، أستاذ محاضر قسم أ، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....ممتحنا

تاريخ المناقشة : 29 جوان 2013


بسم الله الرحمن الرحيم

إهداء

أهدي ثمرة جهدي

إلى روحي أبي الطاهرة رحمه الله

إلى من حملتني وهنا على وهن أمي

إلى من أشد بهم أزري أفراد عائلتي

إلى أعز صديق قتال الطيب

إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد وأخص بالذكر قرايرية سمير

إلى كل أساتذة وموظفي كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو

إلى جميع الزملاء في الدفعة.

منير

شكر وعرفان

لا يسعني إلا أن أقدم عميق شكري وامتناني إلى أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور تاجر محمد الذي تعلمت من خلقه وتواضعه وعلمه وعمله جزاه الله كل الخير وكان سندي في إنجاز هذه المذكرة بفضل توجيهاته الجد قيمة،التي أنارت طريقي وقومت مساري إلى رمز العلم و العمل والالتزامويسر لي الحصول على المادة العلمية.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى اللجنة المناقشة على قبولهم لهذا العمل المتواضع الأستاذ الدكتور كايس شريف والأستاذ الدكتور مباركي علي بتقويمهمالبحثي ويقيمانه.

منير

قائمة أهم المختصرات:

Principales Abréviations :

C.E. : Conseil d'Etat.
L.G.D.J. : Librairie Générale de Droit et Jurisprudence.
N°. : Numéro.
O.P.U. : Office des Publications Universitaires.
OP.c.it. : OUVRAGE Précédement cité.
P.P. : de la page à la page.
P.U.F. : Presses Universitaires de France.
Rec. : Recueil.
R.F.D.A. : Revue Française de Droit Administratif.
R.R.J. : Revue de la Recherche Juridique.
Suiv. : Suivante.
T. : Tome.

مقدمة

مقدمة:

يقوم القانون الإداري على ركيزتين أساسيتين المتمثلتين في السلطة العامة والخدمة العمومية لتمارس الإدارة نشاطها،فقد تعمد بواسطته إلى مباشرة الأعمال القانونية باعتبارها إحدى الأسس التي تستمر الإدارة بوجودها؛ من أجل إبراز طائفة من طوائف الأعمال القانونية التي من بينها القرار الإداري.

كون موضوع القرار الإداري من أهم المواضيع التي تهم الأفراد في الحياة الإدارية، فالإدارة عندما تمارس الوسيلة القانونية الممثلة في القرار الإداري، فإن مناطهاإحداث آثار قانونية معينة، التي تعتبر بمثابة المؤثر الأساسي في الحياة القانونية، كما تمثل أيضا التجسيد القانوني لأحد أهم خصائص القانون الإداري، كقانون يستند إلى فكرة السلطة.

يعتبر القرار الإداري من الموضوعات الجوهريةلأنه أحد المحاور الأساسية لأعمال الإدارة ونشاطهاومن أنجع الوسائل التي تتمتع بها الإدارة في أداء مهامها، وإنشاء الالتزامات في ذمة الأفراد الخاضعين لهذاالأخير.

أصبح القرار الإداري مظهرا من مظاهر امتيازات السلطة العامةالتي تتمتع بها الإدارة، ولهذا وضع المشرع القرار الإداري بين أيدي الإدارة، بغرض تحقيق المصلحة العامة وتقريب الإدارة أكثر إلى الأفراد. وهذا ما يؤكد أن القرار مظهر سلطان الإدارة في إدارة المرافق العامة، وتسيير شؤون الدولة. فالإدارة لا تتساوى مع الأفراد،وإنما تستطيع بهذه الامتيازات أن تملي عليهم إرادتها، وتلزمهم بالتزامات معينة؛ لأن مهامها هي التي تبرز إحدى الآليات التي لا تستطيع التحرك من دونها، لذلك تعبر عن إرادتها من خلال ما يصدر عنها من قرارات إدارية، الأمر الذي يجعل القرار الإداري يتميز عن باقي التصرفات القانونية الأخرى.

فالرابطة الوظيفية التي تجمع الموظف بالمرفق العام، لا يمكن أن تقوم أو تنقضي من دون القرار الإداري، لأنه جوهر عمل المسؤولين في المصالح والهيئات

الحكوميةلاسيما في الدولة الحديثةالتي تشعبت اختصاصاتها؛ لأن مفهوم القيادة الإدارية الحديثة لا تعدو صلاحية اتخاذ القرارات المؤثرة، تبعا لمدى الصلاحيات المخولة بموجب النصوص القانونية، بل تعكس القرارات الإدارية معنى فعالية الإدارة، وقدرتها على صنعها وحسن استعمالها.

يحتل القرار الإداري الصدارة في نطاق الوسائل القانونية من حيث الاهتمام التشريعي، والفقهي، والقضائي، هذا الاهتمام لم يأت من فراغ؛ بل جاء نتيجة بذل جهد وتوافق بين هيكل مرفقي وعمل قانوني، إلا أنّ هذا القرار ليس آلة بلا روح، بل يجب على مصدره أن يحترم ويلتزم بالضوابط التي يقررها مبدأ المشروعية (la légalité)خاصة وأن الفقه نادى بخروج القوانين غير العادلة من نطاق القانون تطبيقا لقاعدة"**القانون غير العادل ليس بقانون**"[1].

لما كان القرار الإداري يخضع لقواعد القانون العام،اتفقت معظم النظم القانونية على إسناد الرقابة على أعمال الإدارة للقضاء الإداري، الذي يسعى إلى تحقيق التوازن بين الصالح العام وحماية حقوق وحريات الأفراد في المجتمع، والتأكد كذلك من احترام السلطة الإدارية لمبدأ سيادة القانون، الذي يقوم على أساس وجود قواعد صارمة، تلزم الإدارة باحترامها ومراعاتها في جميع تصرفاتها الإدارية.

ترجعرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، إلى إمكانية خروج السلطة الإدارية عند ممارسة نشاطها الإداري عن حدود القانون، مما يؤدي بها إلى المساس بالمراكز والحقوق المكتسبة للأفراد، الأمر الذي يتطلب وجود ضمانات للأفراد في مواجهة الإدارة.

حتى يكون القرار الإداري مشروعا لابد أن تتوفر فيه شروط الصحة بالنسبة لأركانه، هذه الأخيرة تتجسد سواء في وسائل المشروعية الخارجية، المتعلقة بالشكل الخارجي للقرار، أوفي وسائل المشروعية الداخلية المتعلقة بمحتوى القرار، فإذا كان

[1] -**عصام نعمة إسماعيل**، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 54.

القرار الإداري تتوفر فيه أسباب الإلغاء مما يعني أنه غير مشروع، فإن المتضرر من هذه القرارات غير المشروعة يلجأ إلى الجهات القضائية الإدارية للمطالبة بإلغائها والتعويض عن أضرارها.

بما أن الدعوى الإدارية تعد الوسيلة القضائية، لتجسيد عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فإن دعوى الإلغاء هي الطريق الوحيدلمهاجمة القرار الإداري غير المشروع، الذي يلغيه القاضي الإداري.

لتفعيل ضمانة مبدأ المشروعيةخول المشرع الجزائري للقضاء الإداري هذه الرقابة طبقا للمادة 143 من الدستور،التي تنص على أنه: «**ينظر القضاء فيالطعن في قرارات السلطة الإدارية** »[2]وبالمقابل يسمح القانون للأفراد إجبار الإدارة على احترام تلك القواعد من خلال الطعون القضائية.

كما يجب أن يكون القرار موجودا، وإذا انتفى لا تكون دعوى الإلغاء مقبولة أمام القضاء الإداري، وليس فقط التشريع من يجسد ويكرس هذه الدعوى؛ بل حتى القضاء ساير المشرع على تأكيدوجود القرار محل الإلغاء؛ لذلك أرسى اجتهاداته في هذا الشأن، بمناسبة الفصل في دعوى الإلغاء.

تحصين القرار يعد من المواضيع التي تثير الجدل والنقاش، في ظل الأنظمة القانونية، والفقهية، والقضائية،باعتبار القرار سلاح بيد الإدارة وأداة للطعن بحق الأفراد، إذا تجاوزت الإدارة حدودها، خاصة ونحن أمام المصلحة العامة والمصلحة الخاصة على السواء؛ حتى ولو لم يقر القانون بذلك.

تتمثل دوافع اختيار الموضوع في دوافع ذاتية ودوافع موضوعية، فأما الذاتية تتمثل في أن الإدارة عندما تباشر العمل القانونيكونه أفضل أداة، تصون حقوق الأفراد من استبداد الجهات الإدارية.ما دفعنا أكثر لإظهار الموضوع، عدم تدقيق المشرع

[2]- دستور 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96- 438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر، عدد 76، بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل بقانون رقم 02- 03، المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ر، عدد 25، بتاريخ 14 أفريل 2002، المعدل والمتمم بقانون رقم 08- 19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر، عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

الجزائري للقرار الإداري، خاصة وأن الدراسات الجزائرية لم تستقر على وصف دقيق للتصرف الإداري، هذا ما فتح المجال للفقه والقضاء الإداريين لتحديد ذلك.

وأما الدوافع الموضوعية تتجلى في أن ما عولج في البحث، يحتاج إلى دراسة أكثر تعمقا وتطبيقا، وبالنظر كذلك إلى المكانة التي تحتلها دعوى الإلغاء في كونها الطريق القضائي الأمثل والرئيسي لمراقبة مدى شرعية القرارات الإدارية؛ لأنها تؤمن احترام مبدأ سيادة القانون.

لما كان من البديهي القيام بأية دراسة، يتطلب تحديد المنهج، فقد اتبعنا في إطار موضوعنا المنهج التحليلي، الذي يظهر جليا من خلال المحاور المثارة في الموضوع، سواء كانت تشريعية وذلك بالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية، أو المسائل الفقهية، بنظرنا للمواقف والرؤى الموجودة خاصة في تحديد طبيعة القراروااستجابة لطبيعة الموضوع اعتمدنا على القرارات القضائية،وبالأخصالقرارات القضائية الجزائرية، وذلك بتحليلها، للتعرف أكثر على أداة الإلغاء.

اتبعنا كذلك المنهج المقارنلما استعنابأحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري، لإبراز التباين بين موقف الأنظمة القضائية المقارنة، وما توصل إليه قضاؤنا الإداري، قصد بيان مكانته بين الأنظمة القضائية الإدارية الأجنبية.

انطلاقا من تحديد القرار القابل للإلغاء، ورغبة في استقرار العمل الإداري، وحماية للمراكز القانونية المكتسبة للأفراد، تتصدى دعوى الإلغاء بمهاجمةالقرار الإداري غير المشروع، ذلك ما يفرض علينا أن نحصر دراستنا في البحث عن**توضيح ملامح القرار المطعون فيه بالإلغاء.**

ارتأينا أن نحاول في موضوع بحثنا،تبيان الطبيعة القانونية للقرار المطلوب إلغاؤه **(الفصل الأول)** كما سنوضح الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري**(الفصل الثاني)**.

الفصل الأول

الطبيعة القانونية للقرار المطلوب إلغاؤه

تعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى الإدارية على الإطلاق فهي طعن هجومي موجه إلى قرار إداري غيرمشروع، فهذا الأخير هو موضوع ومحل دعوى الإلغاء باعتباره أحد المحاور الجوهرية لأعمال الإدارة ونشاطها في شتى مجالات الحياة الإدارية التي لا يمكن أن تستمر لتحقيق النفع العام إلا بوسيلة القرار الإداري.

فإذا انتفى هذا الأخير أصبح من غير الممكن قبول دعوى تجاوز السلطة [3] أصلا مما يستدعي البحث في مفهوم القرار الإداري **(المبحث الأول).**

لكي تحقق الإدارة المصلحة العامة تراعي عند اتخاذها لوسيلة القرار مجموعة من المميزات، التي لا بد أن تكون متوافرة في القرار موضوع الإلغاء كي يصبح القرار بهذه العناصر الجامعة منتجا لكافة الآثار القانونية، خاصة أن القرار الذي تتخذه الإدارة يمس بالمركز القانوني للفرد، فيقتضي البحث أيضا في خصائص القرار الإداري **(المبحث الثاني).**

المبحث الأول

مفهوم القرار الإداري

تباشر الإدارة مهامها عن طريق القرارات الإدارية التي تكون محلا للطعن بالإلغاء، ذلك ما يقتضيه مبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ويقصد بالقرار الإداري عموما مجموعة الأعمال القانونية المنفردة الصادرة عن الجهات الإدارية المختصة بإرادتها المنفردة الملزمة، وذلك بقصد إحداث آثار قانونية معينة عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية للأفراد، بغرض تحقيق المصلحة العامة؛ أي لضمان حسن سير المرفق العام والمؤسسات العامة كفاية وفاعلية ولضمان حفظ النظام العام[4] لذلك لا بد من التطرق لتعريف القرار الإداري **(المطلب الأول)** ويتميز هذا الأخير عن العمل التشريعي **(المطلب الثاني)** وعن العمل القضائي **(المطلب الثالث).**

---

[3] عمار عوابدي،" القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الثالث والرابع، 1986، ص 794.

.

المطلب الأول

تعريف القرار الإداري

بالرغم أن المشرعين أشاروا إلي القرار الإداري في العديد من النصوص القانونية، بمناسبة تقرير سلطة الإدارة في إصدار القرار الإداري. قد تصدى الفقه والقضاء الإداريين لمسألة تحديد القرار الإداري، ولما كانت هذه المسألة في غاية الأهمية، تم التعريف الفقهي للقرار الإداري **(الفرع الأول)** والتعريف القضائي للقرار الإداري **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

التعريف الفقهي للقرار الإداري

وردت بصدد القرار الإداري تعاريف فقهية كثيرة، سواء في الفقه الإداري الفرنسي **(أولا)** أو الفقه الإداري العربي **(ثانيا)**.

أولا: في الفقه الإداري الفرنسي

من الفقهاء الفرنسيين الذين عرفوا القرار الإداري الفقيه "ليون دوجي" الذي عرفه بأنه:

« كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره، أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة »[5].

انتقد هذا التعريف على أساس أنه أغفل عنصرا هاما من عناصر تعريف القرار الإداري، ويتمثل في كونه يصدر من جانب واحد وبإرادة إدارية، التي تكون ملزمة حتى يمكن تمييز القرار الإداري عن العقد الإداري باعتباره عملا إداريا قانونيا رضائيا صادرا من طرفين أو أكثر لإنشاء أو إحداث أثر قانوني معين.

أما الفقيه "إيزمان" عرفه بأنه:

---

[5]– نقلا عن: **عمار عوابدي**، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1988، ص 26.

« ***عمل غير تعاقدي ينظم سلوك الأفراد في المجتمع ويصدر عن عامل أو أكثر من عمال الإدارة يعملون معا***»[6].

انتقد هذا التعريف لأنه أغفل عنصر القرار الإداري كعمل قانوني ينشئ آثارا قانونية، وذلك بإحداث مراكز قانونية لم تكن موجودة من قبل، أو تعديل، أو إلغاء المراكز القانونية القائمة، كما تجاهل أيضا بأن القرار الإداري يصدر عن سلطة إدارية منفردة وملزمة.

كما عرفه الفقيه "هوريو" بأنه:

« ***الإعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية، أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر*** »[7].

وفي تصور الفقيه "هوريو" أن القرار التنفيذي الامتياز الأعظم الذي يمكن للإدارة وهي تواجه الأفراد ممن تزعم مديون لها، بدلا من أن تقيم فيها أمام القاضي موقف المكلف بإثبات حقه أن تصدر هي نفسها القرار التنفيذي اللازم الذي من شأنه أن يجعل المدين المزعوم محلا للتنفيذ الجبري الإداري[8].

انتقد الفقيه "هوريو" على أساس أنه لم يشر إلى أن القرار الإداري يتخذ بالإرادة المنفردة عن غيره من الأعمال الإدارية، فحصر القرارات الإدارية على أنها وسيلة بين الإدارة والأفراد مع استبعاده للقرارات التي تكون موجهة للإدارة العامة، فيكون بذلك قد قلل من دائرتها وحصرها في نوع معين من القرارات دون الآخر.

---

[6]- نقلا عن: **عمار عوابدي**، نظرية القرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص ص27-28.

[7]- نقلا عن: **عمار بوضياف**، القرار الإداري، دراسة تشريعية، قضائية، فقهية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص ص 13-14.

[8]- **محي الدين القيسي**، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007 ص 82.

أما الفقيه "قالين"عرفه بأنه: « ***عمل قانوني يصدر عن هيئة إدارية، أو هيئة خاصة لها امتيازات السلطة العامة، ويكون موضوعه إداريا ويصدر تنفيذا للقوانين أو السلطات الممنوحة في الدستور*** »[9].

في حين عرفه الفقيه "جورج فيدل" بأنه: « ***عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة من قبل الإدارة ويكون من شأنه تعديل الأوضاع القانونية بما يفرضه من التزامات وما يمنحه من حقوق*** »[10].

وعموما عرفه الفقه الإداري الفرنسي، بأنه: « ***كل عمل إداري يصدر عن جهة الإدارة بالإرادة المنفردة للإدارة بهدف، أو رفض تعديل الحقوق والالتزامات القائمة***»[11].

يتبين من هذه التعريفات، أن القرار الإداري له مميزات التي يتميز بها كي يبقى محتفظا بذاتيته؛ لأن تحديد طبيعة العمل الإداري للسلطة الإدارية تتطلب هذه الميزات.

ثانيا: في الفقه الإداري العربي

عرف الفقيه "سليمان محمد الطماوي" القرار الإداري بأنه: « ***إفصاح عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ، أو تعدل حالة قانونية، أو موضوعية حيث يكون العمل لائحة، إما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها لمصلحة فرد، أو أفراد معينين، أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي*** »[12].

في حين الفقيه "أحمد محيو" يعرفه بأنه: « ***الطريق الرئيسي المتاح أمام المواطن للسهر على احترام الشرعية***»[13].

---

[9]– نقلا عن: **محمد جمال الذنيبات**، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 198.

[10]– نقلا عن: **خالد خليل الظاهر**، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997، ص 110.

[11]– نقلا عن:**شريف يوسف خاطر**، القرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 8.

[12]– نقلا عن: **محمد جمال الذنيبات**، مرجع سابق، ص 198.

[13]– **أحمد محيو**، محاضرات في المؤسسات الإدارية: ترجمة محمد **عرب صاصيلا**، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 338.

وعرف كذلك الفقيه "عوابدي عمار" القرار بأنه: « ***قرار نهائي له مواصفات القرار الإداري باعتباره عملا قانونيا انفراديا صادرا بإرادة السلطة الإدارية المختصة وبإرادتها المنفردة وذلك بقصد إحداث، أو توليد آثار قانونية عن طريق إنشاء، أو تعديل، أو إلغاء حقوق وواجبات قانونية؛ أي إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية وذلك في نطاق مبدأ الشرعية السائدة في الدولة*** »[14].

تولى الفقه الإداري الجزائري تعريف القرار الإداري دون ربطه بالواقع الجزائري، فقد ربطه بشروط قبول دعوى الإلغاء، وتأسيسا على ذلك يعرف القرار الإداري، بأنه عمل انفرادي ذو صبغة قانونية يتمتع بالطبيعة الإدارية الهدف من ورائه التأثير في النظام القانوني، أو في حقوق و التزامات الغير دون رضاهم[15].

ساند كثير من الفقهاء الإداريين" عبد الغني بسيوني عبدالله، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ماجد راغب الحلو.." التعريف الذي قدمه الفقيه "فؤاد مهنا" بأنه:« ***عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد، أو تعديل، أو إلغاء وضع قانوني قائم***»[16] .

ترجع المساندة لهذا التعريف لاحتوائه على جميع مميزات القرار الإداري، لأن هذا التعريف أكثر التعريفات المتلائمة مع طبيعة القرار الذي يصدر عن الجهة الإدارية كأهم مظهر للأعمال القانونية. لذلك نوافقه في ما ذهب إليه.

---

[14]– نقلا عن: **رشيد خلوفي**، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 34.

[15]– **عبد المجيد جبار**، "مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري"، **مجلة إدارة**، المجلد الخامس، العدد الأول، 1995، ص 10.

[16]– نقلا عن: **خالد خليل الظاهر**، مرجع سابق، ص 111.

الفرع الثاني

التعريف القضائي للقرار الإداري

تطرق القضاء الإداري لتعريف القرار الإداري، سواء كان القضاء الإداري فرنسيا **(أولا)** أو مصريا **(ثانيا)** أو جزائريا **(ثالثا)**.

أولا: في القضاء الإداري الفرنسي

عرف القضاء الإداري الفرنسي القرار لإداري بأنه:« ***إفصاح الإدارة العامة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح ويكون من شأنه إنشاء، أو تعديل، أو إلغاء مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا، وكان القصد منه ابتغاء المصلحة العامة***»[17].

كما عرفه أيضا على أنه: « ***تصرف قانوني نهائي صادر عن الإدارة عندما تمارس المهام الإدارية الموكلة إليها، بغرض انشاء، أو تعديل، أو إلغاء حق، أو التزام قانوني معين***»[18].

وورد في الحيثية الخامسة في الحكم الشهير DAME Cachet بأن قرار مدير التسجيل له خاصية القرار النافذ وينشئ حقوقا ولا يمكن للوزير تطبيقا للمبادئ العامة للقانون أن يعدله إلا لأسباب قانونية، وضمن المصلحة المقررة فمجلس الدولة الفرنسي اعتبر أن القرار الإداري النافذ هو أساس القانون الإداري الفرنسي[19].

وبعد ذلك استقر القضاء الإداري الفرنسي على تعريف القرار بأنه: « ***عمل قانوني نافذ منفرد يصدر عن سلطة إدارية ويكون متمتعا بالقوة التنفيذية***»[20].

---

[17]– نقلا عن: **الطيب بوضياف**، القرار الإداري وشروط قبول دعوى الإلغاء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية والسياسية، جامعة الجزائر، 1976، ص ص 33– 34.

[18]– **FRIER Pierre-Laurent et Petit Jacques ,** Précis de droit Administratf, 6 e édition, Montchresten, Paris, 2010, P281.

[19]– نقلا عن: **عصام نعمة إسماعيل**، مرجع سابق، ص 82 وما بعدها.

[20]– **DEBBACH Charles et COLIN Frédéric**, Droit Administratf, 10 e édition, Economica, Paris, 2011, P 355.

فمن يحلل الاجتهادات القضائية الفرنسية يجد عدة تعابير لوصف القرار الإداري، فقيل عنه أنه تنفيذي، أو منشئ للحقوق، أو سار في مواجهة الغير وكلها تشترك في أن المقصود من التصرف القانوني هو القرار الذي تتخذه السلطة الإدارية وتغير بموجبه الأوضاع القانونية للمخاطبين به.

ثانيا: في القضاء الإداري المصري

عرف القضاء الإداري المصري القرار الإداري في أحكامه الأولى، بأنه إفصاح من جانب الإدارة العامة. يصدر صراحة أو ضمنا أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة قانونا في حدود المجال الإداري، ويقصد منه إحداث أثرا قانونيا ويكون متخذا الصفة التنفيذية، وبعد ذلك استقر على تعريف آخر في أحكامه المختلفة ومنها الحكم الذي أصدرته المحكمة الإدارية العليا في 17 يناير 1989[21] الذي جاء فيه :

« ***أن القرار الإداري على ما جرى به قضاء هذه المحكمة هو إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون ممكنا وجائزا قانونا في ابتغاء مصلحة عامة*** ».

بالرغم من قبول هذا التعريف المؤيد منذ سنة 1955، إلا أنه تلقى انتقادات لاذعة نجملها فيما يلي:

1- يدخل في تعريف القرار الإداري شروط صحته التي يجب أن تخرج عن مفهوم القرار في حد ذاته وأركانه الأساسية، فهذا التعريف يشترط اتفاق القرار مع القوانين واللوائح، وأن يصدر في الشكل الذي حدده القانون وأن يكون محله إحداث أثرا قانونيا ممكنا وجائزا وأن يهدف لمصلحة عامة، فهذه الشروط بالتالي تخرج عن طبيعة القرار[22].

---

[21]- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 17 يناير 1989. أشار إليه:**محمد فؤاد عبد الباسط**، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص ص 14-15.

[22]- **محمد رفعت عبد الوهاب**، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 525.

2- لا يتسم هذا التعريف بالدقة في التعبير، فمعنى الإفصاح لا ينطبق إلا على القرارات التي تصدرها الإدارة صراحة، في حين أنه لا يتضمن القرارات الإدارية الضمنية التي تحوز على نفس القيمة القانونية للقرارات الإدارية الصريحة، كما أنه جعل أثار القرار الإداري تنصرف فقط إلى إحداث مركز قانوني معين[23].

3- عبارة "**إحداث مركز قانوني**"، يفهم منها أنها تتضمن إنشاء المركز القانوني فقط، في حين أن القرار الإداري مجاله واسع يشمل أيضا التعديل أو الإلغاء لتلك المراكز القانونية، وهذا التعديل يجعلنا أمام مركز قانوني جديد أحدثه ذلك القرار[24] كما انتُقد أيضا على صفة "**التنفيذية**" وذلك على أساس أن القرارات الإدارية ليست كلها واجبة التنفيذ جبرا على الإفراد[25].

4- أغفل هذا التعريف عنصر السبب الذي لم يشر إليه صراحة رغم ما ورد فيه من اصطلاح " **وكان الباعث عليه**" إذ أن السبب والباعث والدافع اصطلاحات متقاربة تتصل بالعنصر، وإن كان لا يظهر في القرارات الإدارية ذاتها. فقد أكد الفقه الإداري الحديث أن هذا العنصر موجود ويسبق إصدار القرار ووجوده؛ حيث لا يعقل أن يصدر القرار الإداري بلا سبب حتى ولو تمثل ذلك في الرغبة المجردة لرجل الإدارة في إصدار القرار[26].

استشعرت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذه الانتقادات مسايرة في ذلك القضاء الإداري الفرنسي؛ حيث قضت هذه الأخيرة في أحد أحكامها بأن القرار الإداري هو: « ***إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة ...***» [27].

---

[23]- **عبد الغني بسيوني عبد الله**، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1993، ص 128.

[24]- **عدنان عمرو**، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 52.

[25]- **محمد فؤاد عبد الباسط**، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص ص 14-15.

[26]- **محمود سامي جمال الدين**، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 51.

[27]- أشار إليه: **عبد الغني بسيوني عبد الله**، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة النشر، ص 40.

تكون المحكمة بذلك قد استبدلت عبارة "**إحداث مركز قانوني معين**" بعبارة "**إحداث أثر قانوني معين**"؛ إذ أن لمعنى المصطلح أثر أكبر اتساعا وانطباقا لمعنى القرار الإداري؛ لأن هذا الأثر قد يكون إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، وليس فقط مجرد إحداث هذا المركز[28].

ثالثا: في القضاء الإداري الجزائري:

يعرف القضاء الإداري الجزائري القرار الإداري بأنه: «.....***عبارة عن عمل انفرادي تنظيمي يمكن أن يلغى، أو يعدل، من قبل السلطة التي كانت قد أصدرته***»[29].

نستشف من هذا التعريف للقرار الإداري أنه لم يشمل أهم عنصر من العناصر المكونة للحقوق المكتسبة للأفراد، المتمثل في إنشاء مراكز قانونية لهم، مع اكتفاء القضاء الإداري الجزائري على التعديل والإلغاء مما يجعل التعريف التقليدي قاصر.

وأبرز موقفه في تعريفه للقرار محل الطعن بالإلغاء، من خلال القرار الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 1996/05/05، الذي جاء فيه:« ***وأن كل قرار أو تصرف معيب صادر عن هيئة إدارية، يمكنه أن يكون محل دعوى أمام القضاء الإداري***»[30].

واستقرت المحكمة العليا على أن القرار الإداري يطعن فيه حتى في حالة عدم وجود نص قانوني، بموجب قرارها المؤرخ في 1997/04/13 على أنه: « ***من المقرر قانونا أن الطعن بالبطلان من أجل تجاوز السلطة يطعن به حتى في حالة عدم وجود نص قانوني يقضي به في جميع القرارات الإدارية التي تتضمن وتلحق ضررا بالغير***»[31].

---

[28]– **عبد الغني بسيوني عبد الله**، وقف تنفيذ القرار...، مرجع سابق، ص 41.

[29]– المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار بتاريخ 22 ماي 1970. أشار إليه **أحمد محيو**، محاضرات في المؤسسات الإدارية: ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص340.

[30]– المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 137561، بتاريخ 1996/05/05، قضية فريق ق م ضد مدير الشؤون الدينية، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، 1996، ص153.

[31]– المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 114884، بتاريخ 1997/04/13، قضية غ س ضد وزارة الدفاع الوطني، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، 1997، ص95.

كما استقرت أيضا المحكمة العليا(الغرفة الإدارية) بأنه لا بد أن يصدر القرار الإداري بناء على اعتبارات قانونية المحدثة لآثار قانونية والتي يعتد بها في الحقوق المكتسبة للأفراد ، كما جاء ذلك في قرارها المؤرخ في 1988/10/22، على أنه: « ***من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أن القرارات الإدارية تتخذ بناءا على اعتبارات قانونية وليس على اعتبارات متعلقة بالواقع، ومن ثم فإن القرار الإداري المطعون فيه مبني أساسا على ردود الفعل والتساؤلات التي من شأنها أن تمس بسمعة الإدارة والذي أكسب حقوق للطاعنين...*** »[32].

يبدو أن القضاء الإداري الجزائري في تعريفه للقرار الإداري ركز على خصائص القرار الإداري، خاصة ميزة الجهة الإدارية عندما تقوم الإدارة بالمهام الموكلة إليها؛ بحيث تخرج عن الحدود المرسومة لها قانونا، فتلحق بالأفراد أضرارا مما يجعل القرار الإداري معيبا بعيب المشروعية الإدارية.

ساير القضاء الإداري الجزائري، القضاء الإداريين الفرنسي والمصري في تعريفه للقرار موضوع الإلغاء؛ حيث قضى مجلس الدولة في قراره المؤرخ في 28/ 07/ 2011 ، الذي جاء في أحد حيثياته مؤكدا على: « ***حيث نخلص مما نذكر أعلاه أن المستأنف عليه استفاد بالمحل التجاري موضوع النزاع بموجب قرار ولائي لازال قائما، الأمر الذي أنشأ له حقوق ورتب له الصفة في رفع دعوى الإلغاء***»[33].

---

[32]– المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 56705، بتاريخ 1988/10/22، **المجلة القضائية**، العدد الثالث، 1992، ص143.

[33]– مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 064475، بتاريخ 2011/07/28، قضية بلدية قسنطينة ضد ج.م، (قرار غير منشور).

المطلب الثاني

تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي

لتحديد موضوع الأعمال الإدارية ثار الجدل بين الفقه والقضاء الإداريين فيما يتعلق بالتمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي، لذلك فالمتتبع يجد اجتهادات الفقه والقضاء الإداريين اقتصرت على وضع معيارين لعملية التمييز بينهما، ويتجسد المعياران في المعيار الشكلي (**الفرع الأول**) والمعيار الموضوعي (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول

المعيار الشكلي

يتم الرجوع في المعيار الشكلي إلى الجهة مصدرة العمل وطبيعة الإجراءات المتبعة في إصداره بصرف النظر عن موضوعها، فإذا كان العمل صادرا عن السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي، بينما يعد إداريا إذا كان صادرا عن إحدى الجهات الإدارية.[34]

تختص السلطة التشريعية بسن القوانين، إلى جانب هذا العمل تقوم أيضا بمهام ووظائف أخرى يطلق عليها بالأعمال البرلمانية والتي لا تعتبر من قبيل القوانين، والتي يقصد بها تلك التصرفات الصادرة من البرلمان، أو إحدى هيئاته، أو أحد أعضائه بحكم وظيفته في شأن تأدية وظائفهم، أو بصدد النظام الداخلي للبرلمان. ومثال ذلك اللوائح التي يضعها المجلس لنظامه الداخلي وسير العمل فيه وكذا الأعمال التي تصدر عن اللجان المؤقتة والدائمة للبرلمان ولجان التحقيق[35].

---

[34]– **علاء الدين عشي**، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2010، ص114.

[35]– **سامي جمال الدين**، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1993، ص 38.

– يتبين أن السلطة الوحيدة في الجزائر التي تتحكم في التشريع والهيئة التشريعية هي السلطة التنفيذية، بهذا يمكن القول بأن السلطة التشريعية تعتبر فرعا من السلطة التنفيذية. أشار إلى ذلك: **محند أمقران بويشير**، "حول فصل السلطة القضائية عن باقي السلطات"، **المحاماة**، مجلة تصدر عن منظمة المحاماة، منطقة تيزي وزو، العدد التاسع، 2012، ص 9.

رفض مجلس الدولة الفرنسي قبول كافة الطعون المختلفة بأعمال السلطة التشريعية، سواء كانت قوانين شكلا وموضوعا، كالطعون الخاصة بموظفي البرلمان إلا أن المشرع الفرنسي تدخل بعد ذلك في سنة 1958 وقرر بموجبه السماح للأفراد ولموظفي المجالس بالطعن في قرارات البرلمان[36] ومثلما يحصل أن تأتي السلطة التشريعية أعمالا ذات طبيعة تنفيذية، فإنه يحصل أن تقوم السلطة التنفيذية في بعض الأوقات العادية أو الاستثنائية بممارسة أعمال ذات طبيعة تشريعية، ففي ظل الظروف العادية يمكن أن تصدر السلطة التنفيذية بناء على تفويض البرلمان قرارات لها قوة القانون تسمى باللوائح التفويضية.

فقد استقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على أن هذه القرارات لا تختلف عن القرارات الإدارية؛ إذ يجوز الطعن فيها بالإلغاء وذلك إلى أن تقرها السلطة التشريعية فتأخذ عند ذلك حكم القانون في حالة إقرارها[37].

يوجد في ظل الظروف الاستثنائية حالة من حالات الضرورة التي يفرضها من مبدأ المشروعية والإتيان بأعمال تدخل أصلا في نطاق اختصاص السلطة التشريعية، فتقوم بإصدار قوانين أو تلغي قوانين قائمة أو تعدلها، وتسمى هذه الأعمال " **لوائح الضرورة** " التي تلجأ إليه السلطة التنفيذية دون الإشارة إلى أي نص دستوري أو عادي.

كما استقر القضاء الإداري الفرنسي على بسط رقابته على هذا النوع من اللوائح، سواء من حيث التحقق في حالة قيام الضرورة نفسها، أم من حيث مراقبة مضمون العمل الذي قامت به الإدارة بوصفه قرارات إدارية[38].

نشأت أعمال السيادة في فرنسا عندما حاول مجلس الدولة الفرنسي أن يحتفظ بوجوده عندما تخلى عن الرقابة على بعض أعمال السلطة التنفيذية بإطلاق وصف أعمال السيادة على تصرف إداري معين الذي يرفض القضاء الإداري الطعن فيه

---

[36]– **محمد أنس قاسم جعفر**، الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص310.

[37]– **ماجد راغب الحلو**، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 309.

[38]– **محمد الشافعي أبو راس**، القضاء الإداري، مكتبة النصر، الزقازيق، دون سنة النشر، ص 204.

بالإلغاء[39] وطبق القضاء الإداري الجزائري هذه الصورة وذلك في القرار الصادر عن المجلس الأعلى المؤرخ في1984/01/07 على ما يلي: « ***ومن ثم فإن القرار الحكومي المتضمن سحب أوراق مالية يكتسي طابع عمل من أعمال السيادة، فهو بهذه الطبيعة لا يكون قابل للطعن فيه بأية طريقة من طرق الطعن، ولا يكون اختصاص المجلس الأعلى فحص مشروعية أو مباشرة رقابته على مدى تطبيقه***»[40].

يأخذ المشرع الفرنسي بهذا المعيار لتحديد طبيعة القرار القابل للطعن فيه، بسبب تجاوز السلطة، فالقرار يكون إداريا ويقبل الطعن فيه بالإلغاء إذا كان صادرا عن شخص تابع للإدارة؛ إذ العبرة في نوع العمل الذي تصدره السلطة والشكل والإجراءات التي تتبع في إصداره[41].

تأثر القضاء الإداري المصري كذلك بالمعيار الشكلي وأخذ به في حكمه الصادر في 30 يونيو 1953[42] الذي قضى بأنه: « ***ومن حيث أن ... مقطع النزاع في شأن التفرقة بين العمل التشريعي الذي هو بمنأى عن الإلغاء والعمل الإداري القابل للإلغاء إنما هو المعيار الذي تؤخذ به، فصدور قرار من السلطة التنفيذية أيا كانت طبيعته يجعله قابلا للطعن بالإلغاء كأي قرار إداري ...***»

تبنى كذلك القضاء الإداري الجزائري المعيار الشكلي، معتبرا في ذلك أن بعض القرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، بمثابة قرارات إدارية يتجلى ذلك في قضية الشركة الوطنية "سمباك" ضد الديوان الوطني ما بين المهنيين للحبوب؛ حيث قضى بتاريخ 18 مارس 1980 مبينا ما يلي:

---

[39]– **الطاهر قاسي**، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2012، ص60.

[40]– المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 36473، بتاريخ 1984/01/07، قضية ي. ج. ب ضد وزير المالية، المجلة القضائية، العدد الرابع، 1989، ص211.

[41]– **محمد عبد الحميد أبو زيد**، تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري، دراسة مقارنة، دون دار النشر، دون بلد النشر، 2002، ص 74.

[42]– حكم محكمة القضاء الإداري المصري، الصادر بتاريخ 30 يونيو 1953. أشار إليه:**سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 168.

« ***حيث أن المدير العام للشركة الوطنية "سمباك" لم يكتف بتفسير النصوص السارية المفعول، بل أضاف قواعد جديدة بواسطة التدبير محل النزاع، مما يجعل المنشور يتخذ طابعا تنظيميا، ويكون نتيجة لذلك قابلا لأن يهاجم بواسطة دعوى أمام الغرفة الإدارية للمجلس*** »[43].

بالرغم من بساطة هذا المعيار إلا أنه تعرض للنقد:

– يعتمد المعيار الشكلي أساسا على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بتحديد وظيفة كل سلطة من السلطات الثلاثة في الدولة، وأن الأخذ به يتطلب الفصل التام بين السلطات، في حين أن الواقع العملي وطبيعة العمل الإداري المرنة والمتطورة تقتضي في أحيان كثيرة التداخل بين وظائف واختصاصات كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، كما أن أعمال السلطة التشريعية لا تقتصر فقط على إصدار القوانين[44].

– صعوبة تطبيق المعيار الشكلي، إذ يحدث في الظروف الاستثنائية المرحلية أن تقوم بعض الهيئات بممارسة مهمات مختلفة يصعب تكييفها[45].

لتحديد نوع العمل استنادا إلى هذا المعيار، نادى الفقه الإداري المعارض بالعدول عنه واتخاذ معيار آخر لهذا التحديد[46].

الفرع الثاني
المعيار الموضوعي

---

[43]– المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار بتاريخ 18 مارس 1980، قضية الشركة الوطنية "سمباك" ضد الديوان الوطني ما بين المهنيين للحبوب. أشار إليه: **أحمد محيو**، محاضرات في المؤسسات الإدارية...مرجع سابق، ص ص 304-305.

[44]– **نواف كنعان**، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص244.

[45]– **علي خطار شطناوي**، موسوعة القضاء الإداري (الجزء الأول)، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 320.

[46]– **علاء الدين عشي**، مرجع سابق، ص 115.

يعتمد المعيار الموضوعي على طبيعة العمل وموضوعه دون النظر للجهة التي أصدرته، والإجراءات المتخذة في سبيل إصداره، فإذا كان العمل يتضمن قاعدة عامة ومجردة، وأنشأ مركزا قانونيا عاما، اعتبر عملا تشريعيا، أما إذا تضمن مركزا قانونيا خاصا، فإنه يعد قرارا إداريا.

يؤكد الفقيه "دوجي" ومدرسته أن هذا المعيار يدور حول فكرتين: هما المراكز القانونية (**أولا**) والأعمال القانونية (**ثانيا**).

أولا: المراكز القانونية

وهي مراكز قانونية عامة ومراكز قانونية خاصة:

1- المراكز القانونية العامة:

يقصد عموما بالمراكز القانونية مجموعة من الحقوق والواجبات لشخص معين أو مجموعة من الأشخاص[47] ويكون فحوى ومحتوى المراكز القانونية موحدا بالنسبة لطائفة معينة من الأفراد، فمثلا في القانون العام مركز الموظف، وتمتاز هذه المراكز بأنه يمكن تغييرها في كل لحظة وفقا لمقتضيات الصالح العام.

فالمشرع مثلا يستطيع في كل وقت أن يتدخل ليغير من اختصاصات الموظفين؛ لأنهم يشغلون مراكز نظامية، فإذا ما حدث هذا التغيير سرت تلك التعديلات فورا على شاغلي هذه المراكز حتى ولو كانوا يشغلونها قبل حدوث هذا التغيير[48].

2- المراكز القانونية الخاصة:

هي تلك المراكز التي تختلف من شخص إلى آخر، مثلا حالة الدائن والمدين في القانون الخاص، وكذلك مركز الزوج، فعقد الزواج هو المحدد للفرد الذي يشغل المركز

---

[47]- **محمد رفعت عبد الوهاب**، النظرية العامة للقانون الإداري...، مرجع سابق، ص 527 وما بعدها.

[48]- **سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص 165.

المتمتع بحقوقه ويلتزم بواجباته، وهذه المراكز لا يمكن المساس بها إلا برضا من يشغلها[49].

ثانيا: الأعمال القانونية

تمتاز الأعمال القانونية بأنها متغيرة ومتطورة بحسب حاجة المجتمع، سواء تم هذا التغيير نتيجة لإرادة المشرع، أم بإرادة شاغلها ووسيلة تغيير المراكز القانونية وإنشائها وإلغائها من جانب المشرع، وأداة اكتسابها من جانب الأفراد. بالنظر إلى هذه الغاية يقسم أنصار المدرسة الواقعية[50] هذه الأعمال إلى ما يلي:

1- أعمال شخصية أو ذاتية:

وهي الأعمال التي تتعلق بمراكز شخصية مثلا العقد؛ لأن المتعاقدين يضمّنونه ما يشاؤون في حدود النظام العام وحسن الآداب، كما لا يمكن تعديله إلا برضا أطرافه.

2- أعمال مشرعة:

وهي التي يترتب عليها إنشاء أو تعديل أو إلغاء، مركز قانوني عام أو موضوعي؛ أي أنها الأعمال المتضمنة لقواعد تنظيمية عامة مثل القوانين واللوائح[51].

3- أعمال شرطية:

وهي الأعمال القانونية التي تسند إلى فرد أو أفراد معنيين بمراكز قانونية عامة أو موضوعية، فهذه الأعمال مكملة للأعمال المشرعة؛ لأنها تنشأ أو تعدل أو تلغي مراكز قانونية عامة وتمنحها للأفراد ولا تمس بمراكز هؤلاء، لأنها كانت تتعلق بفرد أو أفراد معينين[52].

---

[49]- **حسين فريجة**، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 36.

[50]- **سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص 166.

[51]- **شريف يوسف خاطر**، مرجع سابق، ص 36.

[52]- **مرجع نفسه**، ص 36.

بالرغم من أن المعيار الموضوعي يستند لتحليل العناصر الجوهرية للأعمال القانونية إلا أنه هو الآخر تعرض للنقد:

– التمييز بين العمل الإداري المتمثل في القرار الإداري عن العمل التشريعي يؤدي إلى تداخل بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، فنكون أمام عمل تشريعي حتى إذا كان الأمر متعلقا أو متضمنا فكرة القواعد الأساسية، بالرغم من أنها صادرة من سلطة تنفيذية وهذا من شأنه أن يمس بفكرة الأعمال القانونية[53] خاصة أن القانون يكرس العمل الحكومي[54].

– كل من القرار الإداري والعمل التشريعي يتضمنان قواعد مكتوبة ومجردة وملزمة، رغم اختلافهما في مصدر كل منهما[55].

– قد تشترك القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) مع القانون في وضع وتعديل وإلغاء القواعد القانونية العامة والمجردة، فحتى القرارات الإدارية تحتوي على أصول ومبادئ عامة ومجردة، كما أن القانون قد يتعلق في بعض الظروف بمجالات فردية خاصة، مثل قانون الميزانية، وكذلك بالتفريق بين ما يعتبر من الأصول والمبادئ والأحكام العامة، وبين ما يعتبر من العناصر الجزئية والفرعية والتطبيقية صعب تحقيقه، ومن ثم هذا المعيار غير حاسم في مجال التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي [56].

يترتب على عملية التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي نتائج هامة، تكمن في أن العمل الإداري أو القرار التنظيمي قابل للتعرض لدعوى بسبب تجاوز السلطة، أما العمل التشريعي فغير قابل لذلك؛ إذ أن العمل الإداري قابل لأن يؤدي لإلزام مسؤولية الإدارة، أما القانون يؤدي من حيث المبدأ لمسؤولية الدولة، ذلك ما استقر عليه الفقه

---

[53]– **فؤاد العطار**، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص 607.

[54]– **شريف كايس**، "مدى فعلية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين"، **المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية**، مجلة سداسية تصدر عن كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد الأول، 2006، ص 125.

[55]– **نواف كنعان**، القانون الإداري...، مرجع سابق، ص 245.

[56]– **عمار عوابدي**، "القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري"...، مرجع سابق، ص784.

الإداري الفرنسي، فالقوانين التي تحظر أنشطة لا خطر منها على الصحة العامة كتأميم صناعة الكبريت فتضر بمشروعية المركز القانوني للفرد فلا جدال في حق المضرور في التعويض وعدم إمكان تركه يتحمل وحده عبء إجراء أتّخذ لتحقيق المصلحة العامة.[57]

لذلك استقر مجلس الدولة الفرنسي عن مبدأ مسؤولية الدولة عن القوانين في قراره المؤرخ في 14 يناير 1938، الذي جاء فيه:«...***بأن المشرع أراد أن يحمل صاحب الشأن عبئا لا يقع عليه عادة، وأن هذا العبء الذي تقرر لمصلحة عامة يجب أن يتحمله المجموع.***

وأنه يترتب على ذلك أن شركة لافليريت على حق في طلبها بأن تدفع لها تعويضا عن الضرر الذي لحقه»[58].

المطلب الثالث

تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي

يكتمل موضوع تحديد الأعمال الإدارية كذلك بالتمييز بين القرار الإداري و بين العمل القضائي، فاستقرت أيضا اجتهادات الفقه والقضاء الإداريين في عملية التمييز بينهما على المعيار الشكلي **(الفرع الأول)** ثم المعيار الموضوعي **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

المعيار الشكلي

تكون القرارات الإدارية وفقا للمعيار الشكلي تلك التي تصدر عن الإدارة العامة بصرف النظر عن مضمونها، بينما تصدر الأعمال القضائية عن السلطة القضائية دون النظر لمضمونها، فالقضاء الإداري الفرنسي ينظر لهذا المعيار بوصفه قاعدة عامة في

---

[57]– وجدت تصورات فيما يتعلق بدعوة الفقه الإداري الفرنسي إلى إقرار مسؤولية الدولة على القوانين يتمثل أولها في التمييز بين القوانين الأصولية والقوانين التكميلية، وتصورا آخر يكمن في نظرية الإثراء بلا سبب، بينما التصور الأخير يتجلى في نظرية المخاطر. أشار إلى ذلك: **فتحي فكري**، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص39.

[58]– قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 14 يناير1938: **مارسلون، بروسييرقي، جي بريبان**، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة د.أحمد يسري: منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 291.

مجال تحديد الأعمال القضائية، فيذهب إلى اعتبار الإجراءات المتعلقة بنظام القضاء، سواء تعلقت برجال القضاء كتعيينهم أو ترقيتهم أو تأديبهم، أو تعلقت بإنشاء المحاكم وتنظيمها قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء، ولم يستثن من ذلك إلا بعض القرارات الصادرة من وزير العدل المتعلقة بالنظام العام الداخلي للقضاء[59].

أخذ المشرع الجزائري بهذا المعيار و يظهر ذلك جليا من خلال المادة 800 في فقرتها الأولى من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[60] التي تنص على أن:

« ***المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية*** ».

يتبين لنا من هذه النص القانوني، أن العمل القضائي يتميز بنشاطه القضائي عن العمل الإداري الذي يتمثل في القرار الإداري وأكدت هذه الفقرة أيضا أن المشرع وضع القرار الإداري في قالب المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء) أمام القضاء الإداري.

ومن أبرز الأمثلة على هذا المعيار، نجد أن معظم قرارات السلطات الإدارية المستقلة، تخضع لرقابة مجلس الدولة، حسب نصوصها القانونية الخاصة [61].

تعرض المعيار الشكلي للنقد من قبل الفقه كما يلي:

– نظرا لتداخل اختصاصات كل من السلطة الإدارية والسلطة القضائية تصدر السلطات الإدارية قرارات إدارية صادرة عن لجان شبه قضائية، تفصل في تظلمات إدارية، مقدمة من ذوي الشأن إلى هذه اللجان على أساس قواعد القانون السارية، كما تصدر السلطة القضائية إلى جانب الأحكام القضائية، قرارات قضائية إدارية، كالأوامر المتعلقة بتعيين حارس قضائي[62].

---

[59]– **سليمان محمد الطماوي**، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص ص 150– 151.

[60]– قانون رقم 08– 09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، عدد 21، بتاريخ 23 أفريل 2008.

[61]– **ZOUAIMIA Rachid**, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005, P 6.

[62]– **عمار عوابدي**، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 103.

– نجد كذلك الإدارة تتولى الفصل في المنازعات ولكن بشرط أن يفرض القانون ذلك [63] بمناسبة تداخل الاختصاصات، فقد قيل في الرد على هذا النقد أن هذا التداخل يؤدي إلى اختلاف الشكل والإجراءات التي تتبع في صدور التصرف ويصبح المميز الوحيد والأساسي بين هذه الأعمال[64].

الفرع الثاني

المعيار الموضوعي

تُمثل المعيار الموضوعي المدرسة الواقعية التي يتزعمها الفقيه الفرنسي "ليون دوجي" ورفقائه، ومضمون هذا المعيار هو أن البناء القانوني للدولة في وقت معين يتألف من فكرة المراكز القانونية العامة أو الذاتية[65].

ركز الفقيه "دوجي" على وجود عنصر الخصومة مؤكدا أن العمل القضائي يتميز بوجود ثلاثة عناصر هي:

وجود مسألة قانونية مطروحة على السلطة العامة، أما العنصر الثاني فيتمثل في حل يعطى لهذه المسألة، وأما العنصر الثالث فهو النتيجة الضرورية للمسألة القانونية.

تلجأ المحاكم القضائية في فرنسا إلى هذا المعيار لتعرف مدى سلطاتها، في تفسير ومراقبة مشروعية الأعمال الإدارية، ففي هذا الصدد تفرق بين القرار الإداري فترفض مراقبة مشروعيته وبين اللوائح فتعترف لنفسها بحق تفسيرها، وترى المحاكم القضائية أن هناك أساسا للتفرقة لسلطة القاضي في التفسير القانوني، وهو الأساس في تشبيه اللائحة بالقانون في مجال رفض طلبات التعويض عن الأضرار التي يسببها كل منهما[66].

---

[63]– **هشام خالد**، مفهوم العمل القضائي في ضوء الفقه وأحكام القضاء، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1990، ص 17.

[64]– **محمود محمد حافظ**، القرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص 13.

[65]– ذهب رأي من الفقه إلى وجود نوع ثالث من المراكز القانونية أطلق عليها اسم "**المراكز القانونية المختلطة**". أشار إلى ذلك: **محمود خلف حسين**، التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1979، ص 34.

[66]– **سليمان محمد الطماوي**، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص556.

تأثر مجلس الدولة المصري بهذا المعيار أيضا للتمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي، أو الأعمال التي تصدر من هيئات إدارية ذات اختصاص قضائي فجاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري المصري ما يلي: «*... ما يحسم على أساس القاعدة القانونية، خصومة قضائية، تقوم بين خصمين وتتعلق بمركز قانوني خاص أو عام ... ويكون القرار قضائيا متى اشتمل على هذه الخصائص، ولو صدر من هيئة لا تتكون من عناصر قضائية، وإنما أسندت إليها سلطة قضائية للفصل لما أنيط بها من الخصومات*»[67].

الملاحظ أن المشرع الجزائري أخذ بالمعيار الموضوعي ليؤكد عملية التمييز لتحديد طبيعة الأعمال الإدارية وتمييزها عن الأعمال القضائية، فجاء في المادة 801 في فقرتها الأولى من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: « *تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية*»[68].

نجد الفقه الإداري قد اختلف حول مضمون المعيار الموضوعي، وقد أدى هذا الاختلاف إلى وجود مجموعة من الآراء تبرز في فكرة السلطة التقديرية (**أولا**) وفكرة التصرف التلقائي (**ثانيا**) ثم فكرة طبيعة العمل أو موضوعه (**ثالثا**) وأخيرا فكرة تحديد طبيعة على أساس الغرض منه (**رابعا**).

أولا: فكرة السلطة التقديرية

يذهب أنصار هذا الرأي إلى أن القرار الإداري يصدر بناء على السلطة التنفيذية، على العكس من الحكم القضائي الذي يصدر بناء على سلطة مقيدة. وقد انتقد هذا الرأي على أساس أن الإدارة لا تتمتع دائما بالسلطة التقديرية، وفي أغلب الأحيان تكون سلطتها مختلطة، ففي الحالات التي تكون فيها سلطة الإدارة مقيدة لا يختلف القرار الإداري عن الحكم القضائي، إذا اعتبرنا أن سلطة القاضي مقيدة، إذ يجب عليه أن ينطق بحكم القانون، ضف إلى ذلك أن سلطة القاضي ليست مقيدة، بل المشرع أعطاه في بعض الحالات حرية التقدير، كالقاضي الجنائي الذي له حرية تقدير العقوبة بين حديها

---

[67]– أشار إليه: **سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص ص 170 – 171.

[68]– قانون رقم 08– 09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، سابق الإشارة إليه.

الأدنى والأقصى حسب ظروف الجريمة، كما أن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة تقترب من التي تلك يتمتع بها القاضي لذلك لا يصلح هذا الرأي[69].

ثانيا: فكرة التصرف التلقائي

يرى أنصاره أن القرار الإداري يصدر بصورة تلقائية، أما الحكم القضائي يصدر بناء على طلب الأفراد في شكل دعوى أو دفع، وقد انتقد أيضا هذا الرأي على أساس أن هناك بعض القرارات الإدارية تصدر بناء على طلب ذوي الشأن، كقرار التعيين في الوظيفة العامة[70].

ثالثا: فكرة طبيعة العمل أو موضوعه

يعتبر العمل قضائيا وفقا لهذا الرأي، إذا كانت السلطة العامة تفصل بمقتضاه في حق كان موضع منازعة أمامها، فيجب أن يكون ثمة نزاع في حق شخصي، وانتقد هذا الرأي من ناحيتين، تتمثل الأولى في أن هذا النزاع قد يطرح على سلطة إدارية لتفصل فيه بقرار إداري لا بحكم، كما أن من الأحكام ما لا يثير نزاعا متعلقا بحق شخصي، ومثاله الأحكام الصادرة من القضاء العيني الموضوعي، كقضاء الإلغاء الذي لا يتصدى إلا للفصل في شرعية القرار الإداري بصرف النظر عن الحقوق الشخصية[71].

رابعا: تحديد طبيعة العمل على أساس الغرض منه

تهدف الإدارة إلى إشباع الحاجات العامة سواء تعلق ذلك بالأمن الداخلي أو الخارجي، أما وظيفة السلطة القضائية فترمي إلى حماية النظام القانوني للدولة، بغض النظر عن الأغراض التي أنيطت بالإدارة تحقيقها، وذلك عن طريق حسم منازعات وفقا للقانون، كما أن أعمال الإدارة تتميز بالمرونة وتستجيب لمقتضيات حسن الإدارة، أما العمل القضائي فيتميز بالثبات[72] ويتميز أيضا بحجية الشيء المقضي به؛ أي أن الحكم القضائي بعد أن يكتسب درجة الثبات، يعتبر عنوانا للحقيقة القانونية المطلقة، عن طريق

---

[69]– **شريف يوسف خاطر**، مرجع سابق، ص ص 28–30.

[70]– **مرجع نفسه**، ص 31.

[71]– **سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص 174.

[72]– **حسين فريجة**، شرح المنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص 38.

وضع حد نهائي للمنازعات وتحقيق الاستقرار في حياة الأفراد، هذا في حين أن القرار الإداري يجوز سحبه، أو تعديله، أو إلغاؤه، أو طلب التعويض عنه في الآجال القانونية.

يلاحظ أن محكمة القضاء الإداري المصرية قد وضعت شروطا للحكم القضائي، تتمثل أولا في أن تقوم خصومة بين طرفين، وثانيا أن تقوم هذه الخصومة في مسألة قانونية، وثالثا أن يحوز القرار الصادر في ذلك على حجية الشيء المقضي فيه، وأن لا ينشئ هذا الأخير مركزا قانونيا جديدا[73].

يلاحظ على هذه الآراء أنها لم تحدد بدقة معايير التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي؛ بل اقتصر دورها على بيان أوجه الخلاف بينهما، وجاءت ناقصة وقاصرة على بيان خصائص القرار الإداري والعمل القضائي، وترجع صعوبة التمييز بينهما لما بينهما من تشابه من حيث أن كل منهما يعتبر تطبيقا للقانون على حالات فردية، وإنما تقتصر على عنصر واحد من عناصر التمييز بينهما، فلم يصرف أنصار هذا المعيار همة للجانب الإجرائي. فلم يركزوا إلا على جانب مضمون العمل القضائي رغم أن هذا الأخير في كثير من جوانبه يعتمد على هذا الوجه، ولقد بات من المؤكد الآن أن العمل القضائي يستوجب النظر إلى جانبي الشكل والموضوع[74].

يترتب على المعياران الشكلي والموضوعي نتائج هامة لعملية التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي، تتلخص في أن القرارات الإدارية يجوز إلغاؤها أو تعديلها أو سحبها. أما الأحكام القضائية فطرق الطعن فيها محددة على سبيل الحصر ولا بد من اتباع الأسلوب المرجو لها، كالاستئناف، أو المعارضة، أو النقض، وهي مقيدة بمواعيد محددة شأنها شأن القرارات الإدارية[75].

---

[73]– **خالد خليل الظاهر**،مرجع سابق، ص 127.

[74]– **عمار بوضياف**، القرار الإداري...، مرجع سابق، ص 44.

[75]– **حسين فريجة**، شرح المنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص 37.

المبحث الثاني

خصائص القرار الإداري

تؤسِّس دعوى الإلغاء على انتهاك القانون؛ لأن غايتها احترام القانون[76] فهذه الأخيرة لها موضوع ممثل في القرار الإداري الذي لا بد أن تكون في طبيعته مجموعة من الخصائص التي يقوم عليها، على أساس أن هذا الأخير خصائصه تتصل بالقرار الإداري ذاته وليست خصائص منفصلة تتعلق باختصاص القرار الإداري، في الطعن بالإلغاء ضد القرار الإداري[77].

تتمثل هذه الخصائص في أن القرار الإداري، يجب أن يكون عملا قانونيا **(المطلب الأول)** صادر عن جهة إدارية **(المطلب الثاني)** وأنه تعبيرا إراديا، صادرا بالإرادة المنفردة للإدارة **(المطلب الثالث)**.

المطلب الأول

القرار الإداري عمل قانوني

يقصد بالعمل القانوني التصرفات القانونية التي تجريها الإدارة بوصفها شخصا معنويا، فمن شأن هذا العمل أن يؤثر إيجابا، أو سلبا على المراكز القانونية للأفراد[78] فالعمل القانوني بوصفه قرارا إداريا، يجب أن يتميز عن العمل المادي **(الفرع الأول)** ومن شأن العمل القانوني أن يحدث آثار قانونية **(الفرع الثاني)**.

---

[76]– **MORAND-DEVILLER Jacqueline**, Cours de Droits Administratif, 6 ème édition, Montchrestien, Paris, 1999, P 702 .

[77]– **محمود سامي جمال الدين**، مرجع سابق، ص 47.

– راجع كذلك: **فهد عبد الكريم أبو العثم**، القضاء الإداري بين النظري والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص 236.

[78]– **محمد رفعت عبد الوهاب**، النظرية العامة للقانون الإداري...، مرجع سابق، ص 527.

الفرع الأول

تمييز العمل القانوني عن العمل المادي

مادام القرار الإداري تصرف قانوني، فإنه يخرج عن إطاره العمل المادي لأنه ليس عملا قانونيا، ولا يجوز الطعن فيه بالإلغاء هذا من جهة، ولا يشترط صدوره عن قصد من الإدارة، كما أنه لا يحدث آثارا قانونية[79] وهذا ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها بقولها: « ***ويختلف القرار الإداري بذلك عن العمل المادي الذي لا تتجه فيه الإدارة بإرادتها الذاتية إلى إحداث آثار قانونية، وإن رتب عليها القانون آثارا معينة، لأن مثل هذه الآثار تعتبر وليدة الإرادة المباشرة للمشرع، وليست وليدة الإرادة الذاتية للإدارة*** »[80].

عرف الفقه الإداري العمل المادي بأنه تلك الأعمال التي تقع من الإدارة، إما بصفة إرادية تنفيذا لقواعد القانون أو لقرارات أوعقود الإدارة دون إنشاء حقوق والتزامات، وإما بصفة غير إرادية عن طريق الخطأ أو الإهمال[81].

فالأعمال المادية الإرادية هي كل ما تقوم به الإدارة عمدا دون قصد إنشاء حقوق والتزامات جديدة، ومن أمثلتها الأعمال التي تأتي بها الإدارة تنفيذا لقرار إداري كالوفاء بالتزام معين بتقديم أداء من الآداءات[82].

وتنقسم الأعمال المادية إلى الأعمال المادية الإرادية (**أولا**) وإلى الأعمال المادية غير الإرادية (**ثانيا**).

أولا: الأعمال المادية الإرادية

ويعتبر من قبيل الأعمال المادية الإرادية بالنظر إلى الطوائف التالية:

---

[79]– **عبد الغني بسيوني عبد الله**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص 132.

– راجع كذلك: **عبد العزيز خليفة**، قضاء الإلغاء والطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون سنة النشر، ص 38.

[80]– أشار إليه: **محمد فؤاد عبد الباسط**، القرار الإداري ...، مرجع سابق، ص 56.

[81]– **ماجد راغب الحلو**، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 415.

[82]– **مرجع نفسه**، ص 416.

1- الأعمال التحضيرية:

يقصد بها الأعمال التي تسبق إصدار القرار دون أن ترتب بذاتها أثرا قانونيا، فلا تدخل في نطاق القرارات الإدارية. فتتعلق أساسا بمجموعة من الآراء والاستشارات، والتوصيات، والاقتراحات الصادرة إثر صدور القرار الإداري والتي لا تتضمن أي موقف نهائي بخصوص القرار المنتظر صدوره[83] وتطبيقا لذلك فقد قضي بأن جميع الإجراءات السابقة على قرار التجنيد ليس سوى أعمالا تمهيدية لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء[84].

كما قضى مجلس الدولة الجزائري في هذا الصدد بأن القرار التمهيدي لا أثر له، وذلك في قراره الصادر بتاريخ 19/ 02/ 2001 الذي جاء فيه:

« ***حيث تبعا لذلك، فإن القرار المعاد لم يطبق القانون تطبيقا سليما لأنه يجب أن يتم التبليغ بتسليم نسخة من قرار العزل، وليس من قرار التوقيف الذي يعتبر قرارا تمهيديا لأن مجرد الإشعار بإصدار قرار الوقف لا يساوي التبليغ باعتبار أن القرارات التمهيدية لا يترتب عليها أي أثر، ولا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لأنها قرارات لا تمس بالمراكز القانونية للأطراف*** »[85].

2- الإجراءات التنفيذية:

لا تسمو هذه الإجراءات التنفيذية لمرتبة القرارات الإدارية؛ لأنها تقوم بمهمة تنفيذية فقط، لتطبيق أحكام القوانين والقرارات الإدارية، ومن أمثلتها أعمال الإزالة لأشغال الطريق العام، والتعديات على أموال الدولة التي يجرمها القانون واللوائح تنفيذا لقرار إداري بالإزالة[86].

نكون بصدد عمل، أو واقعة مادية غير أنه خلف تلك الواقعة المادية يكمن قرار إداري، بحيث تعتبر تلك الواقعة المادية مجرد تنفيذ بحت للقرار الإداري الحقيقي، ومثاله

---

[83]- **FRIER Pierre-Laurenet et PETIT Jacques**, O.P.cit, P82.

[84]- **عبد العزيز خليفة**، مرجع سابق، ص 38.

[85]- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 171196، بتاريخ 19/ 02/ 2001، قضية و.م ضد والي ولاية سكيكدة ومن معه، (قرار غير منشور).

[86]- **محمد فؤاد عبد الباسط**، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص 661.

القبض على أحد الأشخاص بواسطة رجال الأمن العام، فإن واقعة القبض هي بلا شك تنفيذ لقرار صادر بالقبض على ذلك الشخص، وهو قرار إداري لأنه يغير بطريقة مباشرة في المركز القانوني للشخص المقبوض عليه، ذلك ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها على: « ***إذا ما ثبت أن القبض على المدعي كان تدبيرا من التدابير التي اتخذتها الإدارة لاعتبارات تتعلق بالأمن العام بناء على حالة واقعية كانت قائمة، هي السبب الذي دعي الإدارة إلى اتخاذ هذه التدابير فأفصحت عن إرادتها بالقبض عليه، وهو ... فإن هذا التصرف له كافة مقومات القرار الإداري كتصرف إرادي يتجه إلى إحداث أثر قانوني هو القبض على الأشخاص*** »[87].

3- إجراءات التنظيم الداخلي:

يطلق عليها الفقه الإداري كذلك بالتدابير الداخلية، التي عرفها الفقيه "ديلوبادير" بأنها:« ***التدابير التي يتحدد مجالها داخل الإدارة بهدف الترتيب الداخلي للمرافق وتسييرها*** » فهذه التدابير تختلف عن القرارات التنفيذية؛ لأنها لا توجه بطريقة مباشرة للأفراد وبالتالي لا تمسهم إلا على نحو غير مباشر[88]تعتبر هذه الإجراءات محل استعمال داخل الإدارة فهي متغيرة ومشتركة إذ لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء[89].

يوجد خلاف فقهي في القانون الإداري في تحديد الطبيعة القانونية لهذه الإجراءات أو التدابير، لكن الفقه الغالبي يرى أنه لا يجب أن تستقر قاعدة عامة وحكم عام في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي بأنها أعمال إدارية قانونية، إنما يجب أن نرجع إلى اعتماد عناصر شروط القرارات الإدارية المعروفة كمعيار للحكم على إجراءات التنظيم الداخلي، فإذا ما أدت الأوامر والتعليمات الرئاسية إلى إحداث جديد في القانون، بأن مست الأوضاع القانونية للأفراد بالإنشاء، أو بالتعديل، أو بالإلغاء، فهي

87- **أشار إليه:محمد رفعت عبد الوهاب**، النظرية العامة للقانون الإداري...، مرجع سابق، ص ص 527- 528.

88- نقلا عن **وهيب عياد سلامة**، التدابير الداخلية، دراسة تحليلية على ضوء أحدث أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص ص 9- 10.

89- **ROUAULT Marie-Christine**, Contentieux administratif, 4 e édition, Gualino éditeur, Paris, 2010, P 153.

تعتبر قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء، أما إذا لم تحدث أثرا فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء[90].

يفرق القضاء الإداري الفرنسي بين طائفتين أساسيتين لأوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين، هما التعليمات الإدارية الدورية الرئاسية اللائحية وبين التعليمات الإدارية الدورية التفسيرية، ويميز كذلك بين التعليمات وإجراءات الضبط الداخلي للمرفق، فالبنسبة للطائفة الأولى فإن التعليمات الدورية الإدارية الرئاسية اللائحية تقبل الإلغاء، أما التعليمات الدورية التفسيرية التي تصدر لتفسير القواعد والأحكام القانونية والتنظيمية، فالقضاء الإداري الفرنسي لا يعترف لها بالطبيعة؛ أي لا تقبل الطعن بالإلغاء، ومن أمثلة هذه التعليمات نجد الإرشادات والتعليمات العامة التي يوجهها الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه[91].

أما الطائفة الثانية وهي إجراءات الضبط والانضباط الداخلي للمرفق التي تعتبر مجموعة من الإجراءات التي تتخذها السلطة الرئاسية المختصة لتنظيم أحكام الانضباط الداخلي للمرفق، ويكيفها القضاء الإداري الفرنسي بأنها من إجراءات الضبط الداخلي، تتعلق أساسا بالعلاقة بين الرئيس والمرؤوس، فلا تعتبر قرارات إدارية، فمثلا اعتبر مجلس الدولة الفرنسي الإجراء الذي أصدره مدير ثانوية بشأن منع تلميذ من حمل إشارة خاصة، مجرد إجراء نظامي داخلي لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء، فمرد ذلك بأنه لا يؤثر في المركز القانوني للمعني[92].

---

[90]– **عمار عوابدي**، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 133.

– بخصوص: "**الطبيعة القانونية للتدابير الداخلية**" ترددت وتأرجحت التكييفات التي قال بها الفقه الإداري الفرنسي بين اتجاهات ثلاثة: أنكر البعض على التدابير الداخلية وصف الأعمال القانونية، بينما اعتبرها البعض أعمالا قانونية إدارية لا ترقى إلى درجة القرارات الإدارية، في حين ذهب البعض الآخر إلى أنها قرارات إدارية. أشار إلى ذلك: **وهيب عياد سلامة**، التدابير الداخلية....، مرجع سابق، ص 14 وما بعدها.

[91]– **عمار عوابدي**، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة....، مرجع سابق، ص 133.

[92]– **مرجع نفسه**، ص ص 134– 138.

4- القرارات التفسيرية:

وهي قرارات تتضمن شرحا للنصوص القانونية أو النظامية، أو توضيحا للنصوص القانونية التي قد يشوبها غموض، أو تعارض مع نصوص أخرى تحتمل التأويل، وقد استبعد القضاء الإداري المصري القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية لتفسير قواعد القانون لإزالة ما يعتريها من غموض، وما يكتنفها من لبس من رقابة القضاء الإداري؛ لأن مثل هذه القرارات لا تأتي تحديدا على القانون الذي تفسره، فلا تعتبر بحكم طبيعتها وآثارها قرارات إدارية، ومن ثمة فإن التكييف الصحيح للقرارات التفسيرية، هي قرارات تشريعية [93]. يحدث أحيانا أن يقوم فرد بتقديم طلب إلى القاضي الإداري من أجل تفسير قرار إداري، رغم عدم وجود نزاع إداري. ففي هذه الحالة يفصل القاضي في ذلك بحكم أنه قاضي إداري وليس لجنة استشارية[94].

ثانيا: الأعمال المادية غير الإرادية

تعد الأفعال الضارة من قبيل الأعمال المادية غير الإرادية، وهذه الأفعال تأتيها الجهة الإدارية أو أحد موظفيها، أثناء تأدية مهامهم ووظائفهم، فهذه الأعمال وإن كانت تعتبر صادرة من الجهة الإدارية وتتحمل مسؤوليتها قانونا إذا ما توفرت شروط المسؤولية الإدارية، إلا أنها لا تعتبر أعمالا مادية بحتة، ومن أمثلتها: حوادث الخطأ في استخدام أسلحة رجال الجيش، فالمركز القانوني للمضرور لا تتغير حالته، إنما تتأثر حالته الواقعية والمادية فقط[95].

تخرج عن دائرة القرارات الخاضعة لدعوى الإلغاء الأعمال التي تقوم بها الإدارة ذات الطابع المادي بنوعيها، كما أقر مجلس الدولة الجزائري في قراره المؤرخ في 2005/02/15، على أنه استبعد الأعمال الصادرة عن اللجان التقنية للتعويض ومن ثم

---

[93]- **نواف كنعان**، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص ص183- 184.

[94]- **PEISER Gustave**, Contentieux administratif, 10e édition, Dalloz, Paris, 1997, P 189.

[95]- **محمد فؤاد عبد الباسط**، القانون الإداري...، مرجع سابق، ص 113.

أنه لا يجوز للقاضي الإداري مناقشة رأي هذه اللجنة حول اختيار الدواء الواجب إدراجه، مادام لم يثبت بأن هناك خطأ قانوني[96].

لذا فإن التأكيد على الطابع القانوني للقرار لا يتحقق إلا نادرا نظرا لبداهة اتسام هذا الأخير بمثل هذا الطابع، وإذا حصل ذلك فإنه لا يتم إلا بمناسبة أن يتميز عن العمل المادي، فقد يتغير القرار الإداري إلى مجرد حادثة مادية، ولا تتحقق هذه الحالة إلا عندما يكون القرار قد اتخذ بمعزل تماما عن القانون، أو أنه يمس بصفة واضحة حقا، وغالبا ما يعبر القاضي عن مثل هذه الحالة بالتعدي الذي يؤدي ليس فقط إلى إلغاء القرار وإنما إلى انعدامه[97].

كما أكد القضاء الإداري الجزائري، بأن دعوى الإلغاء تكون ضد القرارات التي تحمل عنصر إلحاق أذى بذاتها وذلك ما سرت عليه الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرارها المؤرخ في 18/ 12/ 1976، الذي جاء فيه:

« ***حيث تبين من التعليمة أن صاحب القرار هو والي ولاية تيزي وزو سلطة إدارية وأن هذا القرار يلحق أذى بذاته***»[98].

تتجلى آثار التمييز بين القرار الإداري والعمل المادي عموما في أن القرار الإداري يقبل الإلغاء إذا كان غير مشروع، أما العمل المادي لا يمكن إلغاؤه لأنه لا يحدث آثار قانونية[99].

---

[96]– مجلس الدولة، قرار بتاريخ 02/15/ 2005، قضية النقابة الجزائرية للصناعة الصيدلية ضد وزير العمل. أشار إليه: **عمار بوضياف**، الصفقات العمومية في الجزائر، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 7.

[97]– **عبد المجيد جبار**، مرجع سابق، ص 14.

[98]– المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار بتاريخ 18/ 12/ 1976، قضية عباس مولود ضد رئيس بلدية البليدة. أشار إليه: **رشيد خلوفي**، مرجع سابق، ص 36.

[99]– **أحمد محيو**، محاضرات في المؤسسات الإدارية...، مرجع سابق، ص 306.

الفرع الثاني
إحداث القرار الإداري آثار قانونية

يتمم الأثر القانوني بنيان القرار الإداري، فهو إنشاء وضع قانوني جديد أو تعديله أو إلغائه، فهناك قرارات تنشئ حقوقا والتزامات تعرف "باللوائح الإدارية"، مثلها مثل القاعدة القانونية التي تكون دائما عامة، فالقرار الذي يصدر بمجازاة موظف مثلا، بلفت النظر أو الإنذار لا ينقص من حقوق الموظف المقررة في قانون التوظيف، ولكنه يمس وضعه في الوظيفة ويؤثر على مركزه الأدبي، ويحتمل أن يكون له أثراً على حقوقه الوظيفية مستقبلا. ولهذا يعتبر قرارا إداريا، والمؤكد أن الإنذار الذي توجهه الإدارة إلى أحد الأفراد بالقيام بعمل من الأعمال لإجباره على التنفيذ مثل هذا الإنذار لا ينشئ حقا أو يفرض التزاما، لأنه يحدث أثرا قانونيا[100].وإذا صدر قراراً فردياً تطبيقا للائحة، فإن القرار يحتفظ بصفته متى توافرت فيه عناصر ذاتيته وأكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا في مصر على أنه:

« ***من المقرر أن القرار الإداري تتوافر مقوماته وخصائصه إذا ما اتجهت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها إلى الإفصاح عن إرادتها الذاتية ... بقصد إحداث أثر قانوني معين***»[101].

يكون إلغاء القرار جزئيا يمس آثار القرار الإداري دون أن يترتب على ذلك تحريف القرار، وقد أقر بذلك مجلس الدولة الفرنسي، كقرار مدير بإقرار خطة تنظيم عمراني المطعون فيه، حال فرضه حقوق ارتفاق على أملاك الطاعنين الكائنة بمنطقة على ساحل البحر. فالطاعنون لم يستهدفون بإبداء الطلبات المذكورة التي ترمي إلى الإلغاء الجزئي للقرار للمحافظة على طبيعة القرار، سوى تغيير نطاق القرار المطعون فيه [102].

---

[100]– **محمد الصغير بعلي**، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص ص 100–101.

[101]– **محمد فؤاد عبد الباسط**، القرار الإداري ...، مرجع سابق، ص 96.

[102]– **وهيب عياد سلامة**، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 24.

يعبر كذلك عن الأثر القانوني بمصطلح "**القرار النهائي**"[103] الذي يقصد به القرار الأخير الصادر من الإدارة في الموضوع، والذي ينفذ بغير حاجة إلى صدور قرار آخر تصدره سلطة أعلى والأصل أن النهائية يشترط توافرها في القرار الإداري قبل إقامة دعوى الإلغاء، هذا كأصل عام، ومع ذلك يرد استثناء من ذلك يكون من الجائز قبول إقامة الطعن بإلغاء قرار إداري غير نهائي، ويشترط في هذه الحالة أن يتغير القرار إلى قرار نهائي أثناء سير الدعوى، وقبل الفصل في دفع الخصم بعدم قبولها لانتفاء صفة النهائية في القرار الإداري موضوع الدعوى[104] وله شروط:

- أن يكون من شأنه إحداث أثر قانوني معين، وهو ما تعبر عنه بعض الأحكام بوصف القرار الإداري بأنه قابل للتنفيذ[105].

- والجانب التنفيذي للقرار الإداري يتمثل في الامتياز المعروف للإدارة لاتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ دون اللجوء إلى القاضي الإداري، ويسمى بامتياز الأسبقية[106] والأساس في الجانب التنفيذي أن القرارات الإدارية تنفذ بصفة إرادية سواء كان محلها القيام بعمل، أو الامتناع عن عمل[107].

أقر مجلس الدولة الجزائري على أن القرار يشترط فيه أن يكون ذات طابع تنفيذي، وذلك، في قراره المؤرخ في 18/ 03/ 2003 الذي جاء فيه:

---

[103]– يعرف الأستاذ "**فالين**" القرار النهائي: "بأنه القرار الذي تقوم بموجبه الإدارة إعمال سلطة تعديل الأوضاع القانونية بصفة منفردة"، وهو القرار النموذج للدعوى الإدارية والأكثر استعمالا من الناحية العملية. راجع:

– **WALINE Jean**, Droit administratf, 23 e édition, Dalloz, Paris, 2010, PP 387-388.

[104]– **عبد العزيز خليفة**، مرجع سابق، ص ص 54– 55.

[105]– **عمر محمد الشوبكي**، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1996، ص ص 199– 200.

[106]– **رشيد خلوفي**، مرجع سابق، ص 60.

[107]– **GUDEMET Yves**, DROIT administratf, 19 e édition, L.G.D.J, Paris, 2010, P 284.

« ***حيث أنه لا يجوز الطعن في قرار إداري إلا إذا كان نافذا وذلك وفقا للمبادئ العامة في القانون الإداري ...***» [108].

قضت كذلك الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في هذا الصدد بموجب قرارها المؤرخ في 14/ 05/ 1995 إلى: « ***حيث أن هذا المنشور الذي يرمي إلى نقل حقوق والتزامات الأشخاص الذين يشير إليهم والذي يضر بهم، له طابع القرار القابل لأن يكون محل الطعن بالبطلان عن الطابع التنفيذي التلقائي لهذا المنشور***»[109].

كما استقر أيضا القضاء الإداري الجزائري أن النهائية يترتب عليها آثار تتمثل في الحقوق المكتسبة وأكد على ذلك مجلس الدولة، في قراره المؤرخ في16/ 07/ 2008 الذي جاء فيه: « ***حيث أن منطوق هذا القرار النهائي أعطى للمستأنف عليه حقوقا مكتسبة للفترة ما بين 01/ 10/ 2002 إلى غاية 31/ 12/ 2003 أي ما يناسب خمسة عشر شهرا تؤدي إلى المنح له تعويضا***»[110].

أقرّ المشرع الفرنسي وقف تنفيذ القرارات الإدارية، فأجاز لقاضي المشروعية أن يوقف تنفيذها، وذلك إذا رأى نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها[111] فالتسليم بعكس ذلك يؤدي إلى نتائج لا يمكن تصورها، وهي شل نشاط الإدارة التي تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، خاصة أن النشاط الإداري يقوم على القرار الإداري[112].

---

[108]– مجلس الدولة، قرار بتاريخ 18/ 03/ 2003. أشار إليه: **محمد الصغير بعلي**، القرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص 9.

[109]– المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 135946، بتاريخ 14/ 05/ 1995، قضية الجمعية الوطنية لمسيري قاعات السينما ضد المنشور الوزاري، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، 1995، ص 155.

[110]– مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 044358، بتاريخ 16/ 07/ 2008، قضية مديرية التربية لولاية غرداية ضد السيد ب.أ، (قرار غير منشور).

[111]– **عصمت عبد الله الشيخ**، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص27.

–**JAQUES MARIE-MZOUANKEU,** La notion de l'acte réglementaire en droit Français, Thèse de doctorat d'Etat, Université de Grenoble,1976, P 455.

[112]– **عبد الغني بلعابد**، الدعوى الاستعجالية الإدارية وتطبيقاتها في الجزائر، دراسة تحليلية مقارنة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008، ص 94.

يتجلى أيضا موقف القضاء الإداري الجزائري في أن القرار بوصفه عملا قانونيا يجب أن يحدث أثرا قانونيا، وذلك بموجب ما قضى به:

مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 30/ 9/ 2009 بأنه: « ***لا يوجد بالملف ما يفيد سحب هذا القرار ولا إلغائه، مما يجعله يرتب كل آثاره، زيادة على كون السجل التجاري لازال ساري المفعول أيضا ولم يرتكب المدعي أي خطأ يرتب فسخ العقد كما جاء في القانون*** »[113].

إذا لم يرتب القرار الإداري آثارا قانونية معينة لا يعد قرارا إداريا، ومن ثم لا يخضع لرقابة القضاء الإداري للطعن فيه بالإلغاء، وإن أمكن اعتباره مجرد عمل مادي يخضع لرقابة قضاء التعويض إذا توفرت شروطه[114] ذلك ما استقر عليه مجلس الدولة الجزائري عندما قضى في قراره المؤرخ في 11/ 06/ 2001 على أنه:

« ***حيث وبالتالي فإن القرار المطعون فيه مؤسس على قرار أصبح باطلا عديم الأثر بفعل قرار قضائي***»[115].

المطلب الثاني

صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية

تتحدد طبيعة القرار الإداري الذي يمكن إلغاؤه من خلال الخاصية الثانية التي تتمثل، فيأن يكون القرار الإداري صادرا عن الإدارة العامة **(الفرع الأول)** ولما كان التحديد ينطوي على العمل الإداري، أن يكون القرار معبرا عن سلطة إدارية وطنية **(الفرع الثاني)**.

---

[113]– مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 050300، بتاريخ 30/ 09/ 2009، قضية المؤسسة ذات الشخص الوحيد وذات المسؤولية المحدودة "**سي. ال. أ**" CLA محجرة لعمارة للحصى ضد الوكالة الوطنية للممتلكات المنجميةANPM ومن معها، (قرار غير منشور).

[114]– **شريف يوسف خاطر**، مرجع سابق، ص 22.

[115]– مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 001933، بتاريخ06/11/ 2001، قضية ل.م ضد والي ولاية سكيكدة، (قرار غير منشور).

الفرع الأول
القرار الإداري صادر عن الإدارة العامة

ليس كل ما يصدر عن السلطة الإدارية هو قرار إداري يصلح لأن يكون محلا لدعوى الإلغاء[116] بل يجب أن يكون القرار الإداري صادرا في نشاط إداري بمضمونه، فإذا كان موضوع القرار مسألة من مسائل القانون الخاص، فلا يعتبر قرارا إداريا يمكن الطعن فيه بالإلغاء ولو أصدرته سلطة إدارية عامة، فقضت محكمة القضاء الإداري في مصر على أنه: « ***ليس كل قرار يصدر عن هيئة إدارية عامة يعد قرارا إداريا يختص القضاء الإداري بطلب إلغائه، إذ لا بد لانطباق وصف القرار الإداري على التصرف أن يكون كذلك بحكم موضوعه***»[117].

تتحدد الصفة الإدارية للقرار لا بالنظر إلى مضمونه، إنما بالنظر إلى صفة مصدره، ولا يقتصر على مدلول السلطة الإدارية؛ بل يتناول الأشخاص العامة الإدارية، فالقاضي الإداري ليس إلا قاض للأشخاص العامة[118].

والقرارات الصادرة عن الأشخاص الإدارية العامة في الجزائر هي:

- القرارات الصادرة عن السلطة المركزية:

لرئيس الجمهورية أن يصدر طبقا لنص المادة 125 في فقرتها الثانية من الدستور[119] المراسيم الرئاسية المتضمنة للقواعد العامة والمجردة، أما في المجال

---

[116]– **DE LAUBADERE André,GAUDEMET Yves et VENEZIA Jean-Claude**, Traité de droit administratif, T1, 13e édition, L.G.D.J, Paris, 1994, P594.

[117]– **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، دعوى إلغاء القرار الإداري "الأسباب والشروط"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص 553.

[118]– **AMAD Jean-Pierre**, ''Le juge administratif n'est-il plus que le juge des personnes publiques",**R.R.J**, N°1, 2004, P217 et suiv.

[119]– تنص المادة 125 من دستور 28 نوفمبر 1996، سابق الإشارة إليه على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

– تنص المادة 901 من قانون رقم 09/08، مؤرخ في 25 فيفري 2008، سابق الإشارة إليه على أنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء...في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية".

المستقل يصدر لوائح مستقلة ومن أمثلتها المراسيم الضبطية، والمراسيم الخاصة بالظروف الاستثنائية، أو في مجال التنفيذ، كتنفيذ قوانين لتنفيذ الميزانية، أو في شكل قرارات فردية لتعيين أو عزل مسؤولين إداريين[120].

وقد كيف القضاء الإداري الجزائري بأن التعليمية تدخل ضمن القرارات التي تصدر عن السلطة المركزية، وذلك في القرار الصادر بتاريخ 14/ 05/ 1995 الذي جاء فيه:

« وأن التعليمة الداخلية المؤرخة في 07/ 04/ 1992 موضوع الطعن بالبطلان صادرة عن المديرية العامة للجمارك أي سلطة إدارية مركزية..» [121].

يحق أيضا للوزير الأول أن يصدر مراسيم تنفيذية، لتنفيذ القوانين ومراسيم تنفيذية تنظيمية منظمة لقواعد عامة في إحدى المجالات التي تخص الإدارة العامة في جميع جوانبها أو في شكل مراسيم تنفيذية فردية لتعيين أو عزل مسؤول إداري[122].

كما توجد أيضا القرارات الوزارية التي تصدر عن الوزراء، وهي إما أن تكون قرارات وزارية بسيطة تصدر عن وزير واحد لتنظيم شؤون وزارته أو قرارات وزارية مشتركة تصدر عن عدة وزراء لتنظيم مسألة مشتركة بينهم.

- القرارات الصادرة عن السلطة المحلية:

وهي القرارات التي تصدر عن الولاة لتسيير شؤون الولاية كممثلين للدولة، أو ممثلين للولاية[123] وتصدر أيضا قرارات عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، سواء لتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، أو لتطبيق تعليمات السلطة المركزية في الدولة.

120- **شريف مصطفى**، محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 55.

121- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 116903، بتاريخ 14/ 05/ 1995، قضية المدير العام للجمارك ضد ب.س، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، 1995، ص 232.

122- **شريف مصطفى**، مرجع سابق، ص 56.

123- راجع المواد من 102- 123 من قانون رقم 12- 07، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر، عدد 12، بتاريخ 29 فبراير 2012.

- قرارات السلطات الإدارية المستقلة:

يقصد بها مجموع القرارات الصادرة عن المؤسسات الإدارية العامة التي يكون موضوع نشاطها يتصل بمجال إداري بمعناه الواسع لسد حاجيات الجمهور كالمؤسسات التربوية، المدرسة الوطنية للإدارة...إلى غير ذلك[124] وكذلك القرارات الصادرة عن المصالح الخارجية للوزارات، المتمثلة في المديريات التنفيذية على مستوى الولايات، فهذه الأخيرة تصدر عنها قرارات إدارية كما لو تعلق الأمر بقرار إداري صادر عن مدير التربية[125].

أما عن الهيئات والتنظيمات الخاصة باعتبارها من أشخاص القانون الخاص فإن هذه الأخيرة مثل الجمعيات أو النقابات، أو التنظيمات المهنية، أو الشركات المهنية والشركات الخاصة، والشركات العمومية الاقتصادية، لا يمكن أن تصدر قرارات إدارية إلا إذا انصب واتصل نشاطها على مرفق عام بمفهومه المادي حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

جعلت المادة التاسعة من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، قرارات المنظمات المهنية الوطنية كمنظمة المحامين، التنظيم المهني للمهندسين المعماريين، تنظيم الأطباء، الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين من قبيل القرارات الإدارية؛ حيث أنها تصلح لطالب الإلغاء أمام مجلس الدولة[126] شأنها شأن القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ففي هذا الصدد اعتبر مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 24/ 06/ 2002 موضحا في حيثياته أن:

« ***حيث أن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين منظمة مهنية وطنية وهي تتخذ عقوبات تنظيمية دون استشارة سلطة إدارية، ومن ثم فإن قراراته تكتسي طابعا إداريا،***

---

[124]– **محمد الصغير بعلي**، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص93.
كما تنص كذلك المادة 800 في فقرتها الثانية من قانون رقم 09/08، مؤرخ في 25 فيفري 2008، سابق الإشارة إليه: على أنه: "تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا...أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية فيها".

[125]– **عمار بوضياف**، القرار الإداري...، مرجع سابق، ص 85.

[126]– **محمد الصغير بعلي**، القرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص 14.

وبالنتيجة يمكن الطعن فيها كما هو منصوص عليه في المادة المذكورة أعلاه أمام مجلس الدولة »[127].

اعتبر أيضا مجلس الدولة الجزائري، أن قرار النقابة الوطنية لقضاة مجلس المحاسبة ليس من قبيل القرار الإداري، وذلك حين قضى في قراره المؤرخ في 09/24/ 2002 الذي جاء فيه: « ***حيث أنه في هذه الظروف يتعين القول بأن قرار النقابة الوطنية لقضاة مجلس المحاسبة، موضوع الطعن الحالي غير صادر عن منظمة وطنية مهنية حسب مفهوم نص المادة 9 من القانون العضوي رقم 98- 01 المذكور آنفا، وبالتالي فإن تقديره ليس من اختصاص مجلس الدولة***»[128].

وفي ذات الموقف اعتبر كذلك القضاء الإداري، أن القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري، ليس من قبيل القرارات الإدارية فلا تقبل الطعن بالإلغاء، وذلك في القرار الصادر عن مجلس الدولة في 2001/11/12 على: « ***أن القرارات الصادرة في هذا الإطار تندرج ضمن الأعمال الدستورية للمجلس الدستوري والتي لا تخضع نظرا لطبيعتها لمراقبة مجلس الدولة، كما استقر عليه اجتهاده، مما يتعين التصريح بعدم اختصاصه للفصل في الطعن المرفوع*** »[129].

الفرع الثاني

القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية وطنية

يصدر القرار الإداري عن سلطة اتخاذ القرار بالإرادة المنفردة الممنوحة للإدارة التي تنشئ علاقة غير متوازنة بين الإدارة صانعة القرار وبين من يخاطبهم هذا الأخير بأحكامه، وكي تكون هذه العلاقة بين طرفيها مشروعة فإنه يتعين أن يصدر القرار ممن

127– مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 004827، بتاريخ 24/ 06/ 2002، قضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين ل.ع، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، 2002، ص 172.

128– مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 14431، بتاريخ، 24/ 2002/09، قضية رئيس مجلس المحاسبة، ضد النقابة الوطنية لقضاة مجلس المحاسبة، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، 2002، ص 219.

129– مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 002871، بتاريخ 2001/11/12، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، 2002، ص 142.

يملك إصداره قانونا بوصفه سلطة عامة، وأن يتصل القرار بالوظيفة الإدارية التنفيذية[130] وفي هذا الشأن نجد موقف مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 1998/07/27، أن القرارات التي يصدرها ويتخذها المجلس الأعلى للقضاء للفصل في القضايا التأديبية تعتبر قرارات صادرة عن سلطة إدارية وطنية، فجاء فيه:

« ***حيث أن كل القرارات ذات الطابع الإداري قابلة للطعن فيها بالإبطال...عندما تكون مشوبة بتجاوز السلطة.***

أن القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء...تعد قرارات صادرة عن سلطة إدارية مركزية وبهذه الصفة تكون قابلة للطعن فيها بالإبطال».[131]

نجد مجلس الدولة متناقض فيما يخص طبيعة القرارات التي تصدر عن الهيئة التأديبية للمجلس الأعلى للقضاء، يطعن فيها عن طريق الطعن بالنقض وليس الطعن بالإلغاء، وذلك في قراره المؤرخ في 2005/06/07 بأنه:« ***متى اعتبرت مقررات الهيئة التأديبية للمجلس الأعلى للقضاء بمثابة أحكام نهائية صادرة عن جهة قضائية إدارية خاصة فإن رقابة مدى مشروعيتها تتم عن طريق الطعن بالنقض بدلا من الطعن بالإلغاء المفتوح ضد المقررات الإدارية»***[132].

فالقاعدة العامة هي عدم قبول طلب إلغاء القرارات الصادرة من أية سلطة إدارية غير وطنية؛ أي تابعة لدولة أجنبية، كما لا يجوز طلب إلغاء قرارات المنظمات والهيئات الدولية، وكذلك القرارات الصادرة عن السفارات الأجنبية الموجودة على أرض الوطن، وينطبق هذا الحكم أيضا على القرارات التي تصدر من موظفين وطنيين، يعملون لحساب جهات أجنبية عن طريق الانتداب أو الإعارة، وقد طبقت محكمة القضاء الإداري

---

[130]– **محمود سامي جمال الدين**، مرجع سابق، ص 75.

[131]– مجلس الدولة، قرار رقم 172994، بتاريخ 1998/07/27، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، 2002، ص83.

[132]– مجلس الدولة، قرار رقم 016886، بتاريخ 2005/06/07، **مجلة مجلس الدولة**، العدد العاشر، 2012، ص 59.

المصرية بشأن قطاع غزة الذي كان خاضعا للإدارة المصرية حتى عام 1967، إذ قضت في سنة 1954 بأنه:

« لا نزاع في أن قطاع غزة يعتبر جزءا خارجيا عن حدود مصر وأن السلطات المصرية في إدارتها لهذا القطاع إنما تباشر نوعا من الحماية والإشراف على جزء من إقليم فلسطين، ولما كان من الأمور المسلمة أنه يشترط لجواز الطعن أمام محكمة القضاء الإداري إلا لكون القرار المطعون فيه صادرا من سلطة أجنبية أو دولية »[133].

أما الاستثناء من هذه القاعدة العامة، يتجلى كذلك في حكم محكمة القضاء الإداري المصرية عندما انتهت إلى القول: « ***من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن مناط اختصاص القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية، هو أن لكون القرار الإداري صادر من جهة إدارية وطنية تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطتها منها بحيث يكون معبرا عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة بوصفها سلطة عامة وطنية***»[134].

المطلب الثالث

صدور القرار الإداري بالإرادة المنفردة للإدارة

لا يكون القرار الإداري صادرا إلا بإرادة السلطة الإدارية وحدها، وذلك لغرض التعرف على الميزة الأخرى له بأنه عمل انفرادي (**الفرع الأول**) إضافة إلى ذلك تقوم الإدارة بالتعبير عن هذه الإرادة التي تتخذها بصفة انفرادية في شكل صور للتعبير عنه (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول

القرار الإداري عمل انفرادي

يعتبر القرار الإداري أهم مظهر من مظاهر امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة العامة، وتستمدها من القانون العام، وذلك لتحقيق المنفعة العامة[135] فيعد

---

[133]– أشار إليه: **عبد الغني بسيوني عبد الله**، القضاء الإداري ...مرجع سابق، ص 147.

[134]– أشار إليه: **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، دعوى إلغاء...، مرجع سابق، ص 558.

[135]– **ماجد راغب الحلو**، القانون الإداري ...، مرجع سابق، ص 418.

القرار الإداري انفراديا لأنه ناتج عن إرادة واحدة، أو أنه صادر عن جانب واحد[136] فالإدارة تقوم بتعديل الأوضاع القانونية[137] بإرادتها المنفردة دون رضا وبغير إرادة المعنيين[138].

تستبعد العقود الإدارية من مجال قضاء الإلغاء، وذلك على أساس أنها تنشأ عن اتفاق إرادتين، فمنازعات العقود الإدارية تدخل في مجال القضاء الكامل، فقد تصدر الجهة الإدارية قرارا إداريا يتعلق بصفقة عمومية، فالقرار له علاقة بالعملية التعاقدية، وهذا ما اصطلح عليه فقها بـ "**الأعمال المنفصلة**" كالقرارات المتضمنة تعديلات في الصفقة[139].

فالقرار المنفصل، هو ذلك القرار الذي يسبق إبرام العقد لأنه يمهد لإبرام العقد، فلا يدخل في نطاق الرابطة التعاقدية، مما يجيز الطعن فيه بالإلغاء استقلالا عن العقد، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن القرارات التي تصدرها جهة الإدارة في شأن العقود الإدارية نوعان:

– أولهما يتمثل في القرارات التي تصدرها في المراحل التمهيدية للتعاقد، وتسمى بالقرارات المنفصلة المستقلة، وهي قرارات إدارية نهائية، تخضع لما تخضع له القرارات في إلغائها.

– ثانيها تتمثل في القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية تنفيذا للعقد الإداري، واستنادا إلى نص من نصوصه، كالقرار الصادر بسحب العمل ممن تعاقد معها[140].

---

[136]– **عبد المجيد جبار**، مرجع سابق، ص 15.

[137]- **WALINE Jean**,O.P.Cit, P 387.

[138]– **RIVERO Jean et WALINE Jean**, Droit Administratif, 15e édition, Dalloz, Paris, 1994,P 84.

[139]– **سفيان موري**، مدى فعالية أساليب رقابة الصفقات العمومية في ضوء قانوني الصفقات العمومية والوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2012، ص 58.

[140]– **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص ص557– 558.

فالعقد الإداري لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء، ولا يمكن أن يكون موضوعا لدعوى الإلغاء؛ لأن الطعن بالإلغاء ينصب فقط على القرار الإداري[141].

اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في قراره المؤرخ في 1931/05/06، أن قرار رفض الإدارة العامة للتعاقد مع أحد الأشخاص قراراً إدارياً منفصلاً يقبل الطعن فيه الإلغاء بصورة مستقلة، فمن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري نجد حكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى المؤرخ في 1969/04/18، معتبرا أن القرار الإداري المركب الصادر من السلطة الإدارية الوصائية والمتضمن رفض مداولة صادرة من مجلس محلي متعلقة بعقد امتياز مرفق عام، قرار إداري منفصل، ومن ثم تم قبول دعوى الإلغاء المرفوعة من الشركة المعنية[142].

وفي هذا الشأن بخصوص القرارات الإدارية المركبة التي تتصل بعملية نزع الملكية للمنفعة العامة قضى المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) في قراره الصادر بتاريخ 1984/05/26؛ حيث تم قبول دوى الإلغاء المنصبة على قرار والي ولاية البليدة المتضمن التصريح بوجود منفعة عامة لأنه قرار إداري مركب[143].

فليس العبرة بعدد أعضاء السلطة الإدارية لإصدار القرار، إنما بالإرادة التي يمثلونها[144] فالقول أن القرار الإداري يصدر بصفة انفرادية ليس معناه أنه يجب أن يصدر عن فرد واحد، فقد يشترك في تكوين العمل القانوني أكثر من فرد، يعمل كل منهم

---

[141]– **محمد رفعت عبد الوهاب**، النظرية العامة للقانون الإداري...، مرجع سابق، ص 513.

[142]– فيما يتعلق بقرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 1931/05/06، قضية "توندو" وفيما يتعلق أيضا بالمجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، بتاريخ 1969/04/18، قضية شركة اتحاد النقل والمشاركة، راجع في ذلك: **عمار عوابدي**، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص ص 452-464.

[143]– **مرجع نفسه**، ص 462.

– راجع كذلك: **ياسمين خليف**، رقابة القاضي الإداري على التصريح بالمنفعة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 44.

[144]– **RIVERO Jean et WALINE Jean**, OP.Cit, P118.

في مرحلة من مراحل تكوينه، ومع ذلك يعد قرارا طالما أنهم جميعا يعملون كطرف واحد ولحساب جهة إدارية واحدة[145].

مثال ذلك القرارات التي يستوجب القانون إتمامها اثنين أو أكثر من أعضاء السلطة الإدارية عليها ولا يعتبر القرار موجودا قانونا، إلا إذا وقع عليه الأعضاء الذين ينص القانون على وجوب اشتراكهم[146].

كون القرار عملا منفردا، فإذا رفعت دعوى الإلغاء دون أن تكون مستندة إلى قرار إداري، فإن القضاء الإداري يحكم بعدم قبولها، ومثال ذلك ما جاء في حكم محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه: « ***إذا كان القرار الإداري النهائي الذي يحق للمدعي الطعن فيه بالإلغاء وهو قرار تجنيده لم يصدر بعد والدعوى رفعت قبل صدوره، فمن ثم تكون الدعوى قد رفعت قبل أوانها ويتعين الحكم بعدم قبولها لرفعها قبل الأوان***»[147].

أما فيما يخص موقف القضاء الإداري الجزائري إستقر مجلس الدولة أنه لا تقبل دعوى الإلغاء دون وجود القرار الإداري مؤسسا قراره المؤرخ في2001/09/13 على: « ***حيث أن النزاع لا ينصب...على قرار إداري، وعليه فإن القاضي الإداري غير مختص للفصل في النزاع الحالي***»[148].

الفرع الثاني

صور التعبير عن الإرادة المنفردة

يقسم فقهاء القانون الإداري صور التعبير عن الإرادة المنفردة للإدارة إلى القرار الإيجابي **(أولا)** والقرار السلبي **(ثانيا)** والقرار الضمني **(ثالثا)**.

---

[145]– **عادل بوعمران**، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، دراسة تشريعية، فقهية وقضائية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 26.

[146]–**حسين طاهري**، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، (التنظيم الإداري –النشاط الإداري)، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 99.

[147]– أشار إليه: **محمد عبد الحميد أبو زيد**، مرجع سابق، ص 77.

[148]– مجلس الدولة، قرار رقم 002196، بتاريخ 2001/09/13، قضية المستثمرة الفلاحية: ضد ك ر. أشار إليه: **محمد الصغير بعلي**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص71.

أولا: القرار الإيجابي

هو القرار الذي تظهر فيه الإدارة إرادتها، وذلك باتخاذ موقف إيجابي معين الذي يتمثل في كتابة القرار، أو النطق به شفاهة، أو التعبير عنه بالإشارة، ويكون القرار في هذه الحالات صريحا، وقد يتمثل الموقف الإيجابي الدال على وجود القرار في تنفيذه مباشرة دون التعبير عنه بأي وسيلة من وسائل التعبير المعروفة، وذلك يحدث عندما يتولى مصدر القرار تنفيذه بنفسه، فلا يكون هناك مجال لتوصيل القرار من مصدره إلى منفذه، وقد لا يكشف عن وجود القرار إلا تنفيذه، وفي ذلك تؤكد المحكمة الإدارية العليا في مصر أن:

« ***واقعة الإزالة تكشف وفقا للظروف المحيطة، بها عن أن ثمة قرارا إداريا صادرا من جهة الإدارة بإزالة التعدي الذي رأت أنه وضع على مال مملوك للدولة ...***»[149] فإذا ما ألزم المشرع الإدارة بأن تصدر قرارها مكتوبا، يكون القرار الشفوي باطلا[150].

والقاعدة العامة أن باب الطعن مفتوح في جميع القرارات الإدارية، ولو لم يكن منصوص عليها قانونا، حتى ولو كانت جميع النصوص القانونية استثنت الطعن ضد القرارات الإدارية[151].

أخذ القضاء الإداري الجزائري بهذه الصورة، في القرار الصادر عن مجلس الدولة المؤرخ في 2009/09/30 الذي قضى بأنه :« ***وحيث أن الدفع المقدم من كون هذا القرار هو مجرد مراسلة لا يجوز الطعن فيها، فهذا غير صحيح ذلك أن كل سند صدر من الإدارة رتب حقا أو منح حقا أو رتب مراكز قانونية يعد بمثابة القرار الإداري، كونه تصرف من تصرف الإدارة التي تعبر عن إرادتها***»[152].

---

[149]– أشار إليه: **ماجد راغب الحلو**، القانون الإداري...، مرجع سابق، ص 420.

[150]– **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، دعوى إلغاء ....مرجع سابق، ص 514.

[151]– **ROUAULT Marie-Christre** , OP.Cit , P 147.

[152]– مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 050300، بتاريخ 2009/09/30، سابق الإشارة إليه.

ثانيا: القرار السلبي

هو رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ تصرف كان موجبا عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح، أو سكوتها على الرد عن التظلم المقدم وذلك كله خلال مدة معينة يحددها القانون[153]. فهناك شرطان يجب توفرهما حتى نكون أمام قرار إداري سلبي، ويتمثلان في:

- أن يتضمن نص القانون إلزام الإدارة بإصدار قرار إداري معين، وهذا ما يطلق عليه الفقه الإداري بالاختصاص المقيد، وقد يكون النص دستوريا أو قانونيا أو تنظيميا.

- أن تواجه الإدارة إلزام المؤسس الدستوري، أو المشرع، أو المنظم لها بالامتناع، ورغم أن الإدارة التزمت الصمت ولم تصدر قرارها، إلا أنها عبرت عن إرادتها وأفصحت عن موقفها ولو بالامتناع[154].

وقد اعتبر القضاء الإداري الفرنسي أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم صادر ضدها بمثابة قرار إداري سلبي يجوز الطعن فيه بالإلغاء[155]. كما أكد أيضا على أن القرارات الإدارية السلبية لا يقبل وقف تنفيذها كقاعدة عامة؛ لأن الحكم الموقف للتنفيذ يعتبر أمرا موجها إلى الإدارة بالاستجابة إلى الطلب المرفوض، ولا يستثن من ذلك إلا في حالة تسبب القرار الإداري الرافض في إحداث تعديل في المركز القانوني، أو الواقعي، لأصحاب الشأن[156].

ويطرح التساؤل حول ما إذا كان أنه، يعد امتناع الإدارة عن إصدار القرار في المجالات التي تتصرف فيها بسلطة تقديرية من القرارات السلبية أم لا ؟

---

[153]– **عادل الطبطبائي**، "نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية"، **مجلة العلوم الإدارية**، العدد الأول، القاهرة، 1994، ص 14.

[154]– **عمار بوضياف**، القرار الإداري...، مرجع سابق، ص 19.

[155]– **الزين عزري**، "وسائل إجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء في التشريع الجزائري"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخاص، 2010، ص 32.

[156]– **عبد الغني بسيوني عبد الله**، وقف تنفيذ القرار الإداري...، مرجع سابق، ص 42.

نعم؛ لأن الامتناع يعد تعبيرا عن الإرادة، مثل الامتناع عن تعيين أحد الأشخاص في وظيفة ما[157].

وتظل القرارات السلبية قائمة ومستمرة طوال مدة امتناع الإدارة، فهذا الأخير (الامتناع) عبارة عن قرار إداري يتحدد عند تقديم كل طلب من صاحب الشأن، ومن تطبيقات ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية التي انتهت في حكمها المؤرخ في 1987/02/07 بأنه:

« ***إذا امتنعت جهة الإدارة عن إعادة العرض على لجنة التحكيم بما كان يتيح للطاعن إعادة العرض... ومن ثمة يكون قرار إداري سلبي اتخذته الجهة الإدارية بمنع العرض على لجنة فحص المنازعات بعد إعادة العرض على لجنة التحكيم، وهو قرار سلبي مستمر***»[158].

بين مجلس الدولة الجزائري موقفه فيما يخص القرار السلبي بأن صمت الإدارة يعد بمثابة قرار سلبي وذلك في قراره المؤرخ في 2011/01/27 الذي جاء فيه:

« ***حيث قدم المدعي تظلما أمام السلطة مصدرة القرار بتاريخ 2009/06/23.***

وحيث لم يتلقى المدعي ردا عن التظلم ... وهذا يعد قرارا سلبيا من طرف المدعي عليها على المدعي »[159].

ثالثا: القرار الضمني

يستخلص فيه موقف الإدارة من ملابسات وقرائن معينة[160] فمتى توفرت هذه القرائن والملابسات بما يستدل بها على اتجاه موقف الإدارة حيال مسألة معينة أو يستفاد

---

[157]– **سامي جمال الدين**، مرجع سابق، ص 11.

[158]– حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، المؤرخ في 1987/07/02. أشار إليه: **محمد تاجر**، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص ص69– 70.

[159]– مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 058486، بتاريخ 2011/01/27، قضية الشركة ذات الشخص الوحيد وذات المسؤولية المحدودة ضد الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ومن معها، (قرار غير منشور).

[160]–**THERON Maryonne-Hequard**, Essai sur la réglementation, Thèse de doctorat d'Etat, Université de Toulouse, 1977, P 52.

من مرور مدة معينة على تقديم طلب دون رد الإدارة، إذ أكد مجلس الدولة الفرنسي على أن القرار الشفهي يكون محلا للإلغاء وهذا بشرط أن لا يكون وجود هذا القرار الشفهي متنازعا فيه[161] فرغم التشابه الكبير بين القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الضمني، وضع الفقه الإداري معيارا فاصلا بينهما، يتمثل في ضرورة البحث عن طبيعة السلطة الممنوحة للإدارة عما إذا كانت مقيدة أو تقديرية، وقد تجتمعان وتسمى بطريقة الأعمال الإدارية المركبة[162].

ويختلف القرار السلبي عن القرار الضمني، في أن القرار السلبي تكون فيه سلطة الإدارة مقيدة، حيث يستخلص من امتناع الإدارة عن اتخاذ موقف معين بشأنه بينما تكون سلطة الإدارة في القرار الضمني غير مقيدة ومتروك لها سلطة التقدير[163]. وأكثر القرارات المستمرة شيوعا في القضاء الإداري هي القرارات السلبية، بشرط ألا يكون المشرع قد حدد مدة معينة يتعين على الإدارة اتخاذها[164].

كما ترجع أهمية التمييز بين القرار السلبي والقرار الضمني في كون القرار السلبي يجوز الطعن فيه في أي وقت، طالما كانت حالة الاستمرار قائمة، أما القرار الضمني فيتقيد بالطعن فيه في الميعاد المقرر.

وقد نص المشرع الجزائري على القرار الضمني بالموافقة، في نص المادة 58 من قانون البلدية، المؤرخ في12 يونيو 2011 على :« ***عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هده الأخيرة مصادقا عليها*** »[165].

يتبين لنا من هذا النص القانوني أن القرار الضمني يكون بالموافقة؛ أي دون تصريح أو إعلان الوالي لقرار المداولة. كما نصت على ذلك أيضا المادة 34 من قانون

-راجع كذلك: **عادل بوعمران**، مرجع سابق، ص 25.

[161]– **عبد القادر عدو**، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 104.

[162]– **عمار بوضياف**، القرار الإداري...، مرجع سابق، ص 21 وما بعدها.

[163]– **عادل بوعمران**، مرجع سابق، ص 26.

[164]– **محمد تاجر**، ميعاد رفع دعوى الإلغاء...، مرجع سابق، ص ص 67–68.

[165]– قانون رقم 11 – 10، مؤرخ في 12 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر، عدد 37، بتاريخ 03 يونيو 2011.

الأحزاب السياسية، المؤرخ في 12 يناير 2012 على أن سكوت الإدارة يعد بمثابة اعتماد الحزب بعد انقضاء الأجل كما هو محدد كما يلي: « ***يعد سكوت الإدارة بعد انقضاء أجل الستين 60 يوما المتاح لها بمثابة اعتماد الحزب السياسي...***»[166].

وقد يكون القرار الضمني بالرفض، كما قضى في هذا الشأن مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2003/05/20، الذي جاء في حيثياته : « ***حيث أن الرفض الضمني ناجم عن صمت الحكومة مدة تفوق 03 أشهر تجاه إصدار النصوص التطبيقية المناسبة يعد رفضا غير مبررا ويحلل على أنه تجاوز للسلطة، وبالتالي، فإن العارض محق في طلب إبطاله.***

حيث وفيما يتعلق بالأوجه الأخرى للطلب، فإن الطعن المرفوع أمام مجلس الدولة في قضية الحال يندرج في الإطار المحدد للطعن بالإبطال وأن سلطة القاضي في هذا المجال تقتصر على إبطال القرار المطعون فيه، أي على القرار الضمني بالرفض الصادر عن رئيس الحكومة ...» [167].

أبرز مجلس الدولة ذلك أيضا في قراره المؤرخ في2009/10/21 الذي جاء فيه: « ***حيث أنه لا يمكن للمدعى عليه التمسك بعدم قبول الطعن لاسيما وأنه من غير الثابت بأن قراره الذي يعترف باتخاذه دون أن يدرجه في الملف قد بلغ للمدعي عن طريق تبليغ صحيح...***

وإنه بتاريخ 2008/10/13 لم يرد هذا الأخير على شكوى المدعي.

وأن صمت المدعى عليه يعتبر بمثابة قرار بالرفض...» [168].

الطبيعة القانونية للقرار الإداري، لا بد أن تخضع للرقابة القضائية لتفحص شرعيته.

---

[166]– قانون عضوي رقم 12– 04، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر، عدد 02، بتاريخ 15 يناير 2012.

[167]– مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 013948، بتاريخ 2003/05/20، قضية س.ر ضد رئيس حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (قرار غير منشور).

[168]– مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 052342، بتاريخ 2009/10/21، قضية السيد م.أ ضد السيد وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية، (قرار غير منشور).

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري

يباشر القضاء الإداري رقابته على أعمال الإدارة، التي لا يمكن لها أن تأتي ما تشاء من التصرفات، فالرقابة القضائية ترمي إلى احترام حقوق الأفراد وحرياتهم كضمان للفصل في مدى شرعية القرارات الإدارية. لذلك استقر الفقه والقضاء الإداريين على أنه لكي تكون القرارات الإدارية صحيحة، وجب على الإدارة احترام شروط صحة وسلامة القرارات أو وسائل مشروعيتها، فالقاضي الإداري ينظر في مدى تجاوز السلطة للحد من تصرفات الإدارة المخالفة للقانون، فكلما كانت هذه القرارات خالية من وسائل للمشروعية أصبحت غير مشروعة وبالتالي يجوز للقاضي الإداري إلغاؤها.

ووسائل المشروعية، منها ما يعتبر خارجي عن القرار الإداري فتسمى بوسائل المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية **(المبحث الأول)** ومنها ما يتعلق بمحتوى القرار وتسمى بوسائل المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

عدم المشروعية الخارجية في القرار الإداري

ينطوي القرار الإداري على مظهر خارجي، فنكون بصدد المنازعة في المشروعية الخارجية عندما تكون هذه الأخيرة تتمحور وتنصب على الأسلوب الذي استخدم في اتخاذ ذلك القرار، فالقاضي الإداري لا يستطيع أن يحكم بإلغاء القرار الإداري إلا إذا كان غير مشروعا.

كما نكون بصدد عدم المشروعية الخارجية في حالات، عيب عدم الاختصاص **(المطلب الأول)** وعيب الشكل **(المطلب الثاني)** وعيب الإجراءات **(المطلب الثالث)**.

المطلب الأول

عيب عدم الاختصاص

يقوم القانون العام على فكرة الاختصاص الممنوحة لرجال الإدارة، وتعتبر هذه الفكرة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات[167] وهذا العيب من أهم العيوب وهو أول عيب اعترف به مجلس الدولة الفرنسي[168].

لا بد من التطرق لمفهومه **(الفرع الأول)** وحالاته **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

مفهوم عيب عدم الاختصاص

قدم الفقه الإداري سواء الفرنسي و العربي تعريفا لعيب عدم الاختصاص **(أولا)** فضلا عن ذلك فإنه يتميز كذلك بخصائص **(ثانيا)**.

أولا: تعريف عيب عدم الاختصاص

- في الفقه الإداري الفرنسي:

عرفه الفقيه "بونار" بأنه: ***« ذلك القرار الذي يتخذ من طرف عون آخر، غير ذلك العون الذي كان من الممكن أن يتخذ من طرفه »***[169].

وعرفه الفقيه "توربان" على ***« أنه عندما يقوم شخص آخر ليس له سلطة إصدار ذلك العمل القانوني طبقا للقوانين »***[170].

بينما الفقيه "شابي" عرفه بأنه: ***« نكون بصدد عيب عدم الاختصاص عندما لا تكون السلطة الإدارية مؤهلة قانونا بالتصرف »***[171].

- في الفقه الإداري العربي:

---

[167]– **خالد خليل الظاهر**، مرجع سابق، ص 129.

[168]– **سليمان محمد الطماوي**، القضاء الإداري، دار الفكر العربي...، مرجع سابق، ص 380.

[169]– **BONNARD H.et DUBOIS J.P,** Droit du Contenteux, Masson, Paris, 1987, P115.

[170] –**TURPIN Dominique,** Contenteux Administratf, Hachete, Paris, 1994, PP68-69.

[171]- **CHAPUS Rene**, Droit Administratf, T1, 9 éme édition, Montchrestien, Paris, 1995, P900.

عرفه الفقيه "سليمان محمد الطماوي" بأنه: ***« مجموعة من القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة»*** [172].

كما عرفه الفقيه "طعيمة الجرف" بأنه:***« العيب الذي يصيب القرار الإداري بسبب صدوره ممن لا يملك القدرة القانونية على إصداره، سواء كان هذا الشخص يحمل صفة الموظف العام أو لا يحمل هذه الصفة»***[173].

في حين عرفه الفقيه "محمود عاطف البنا" على أنه:***« عدم القدرة قانونا على مباشرة عمل إداري معين، نظرا لضرورة صدوره من عضو أو هيئة أخرى»*** [174].

نستشف من هذه التعريفات أن عيب عدم الاختصاص هو أول حالة تفتح الباب إلى دعوى الإلغاء، فهو أكثر تناقضا مع فكرة النظام المسلم به من طرف التعريفات الإدارية، لأنه موزع للاختصاصات [175].

ثانيا: خصائص عيب عدم الاختصاص

تتمثل خصائص عيب عدم الاختصاص في ما يلي:

1- تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام:

أكدت ذلك محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر، بتاريخ 27 يناير 1957 على أنه: « ***... ولذلك فإن هذا العيب لا يزال حتى اليوم هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام*** » [176].

---

[172]- **سليمان محمد الطماوي**، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 695.

[173]- **طعيمة الجرف**، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 240.

[174]- **محمود عاطف البنا**، الوسيط في القضاء الإداري، تنظيم رقابة القضاء الإداري، الدعوى الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990، ص 231.

[175]-**لحسين بن الشيخ آث ملويا**، دروس في المنازعات الإدارية، "وسائل المشروعية"، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 69.

[176]- حكم محمة القضاء الإداري المصري، بتاريخ 27 يناير1957.أشار إليه: **سليمان محمد الطماوي**، القضاء الإداري، الكتاب الأول...، مرجع سابق، ص699.

بين القضاء الإداري الجزائري موقفه في هذا الشأن؛ إذ أكد مجلس الدولة في قراره المؤرخ في 2002/12/03 على ما يلي:

«حيث أن رئيس الدائرة يخضع للسلطة المباشرة للوالي وتمثيله على المستوى المحلي وبهذه الصفة فإن هذه القرارات لا يمكن أن تكون إلا من اختصاص المجالس القضائية الجهوية، حيث وفضلا عن ذلك فإن قرارا تتخذه سلطة غير مختصة لاتخاذه ويحلل على أساس أنه قرار منعدم وبطلانه من النظام العام»[177].

يترتب على هذه الخاصية نتائج تتمثل، في أن القاضي الإداري عليه أن يتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسه، ولو لم يثره طالب الإلغاء[178] ولا يمكن للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص في عقد من العقود المبرمة بينهم؛ لأن قواعد الاختصاص غايتها المصلحة العامة ذلك ما أفصحت عنه محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر بتاريخ 27 يناير 1957 المذكور آنفا على أنه:

«...ومن ثم فلا يمكن لجهة الإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص في عقد من العقود المبرمة بينها وبينهم، لأن قواد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت، ولكن قواعد الاختصاص القانونية ملزمة للإدارة تحقيقا للصالح العام»[179].

2- عدم جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص

---

[177]– مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 011803، بتاريخ 2002/12/03، قضية الشركة ذات الاسم الجماعي المسماة "شركة شعبان" ضد ش.ذ ضد والي ولاية تيزي وزو، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثالث، 2003، ص172.

[178]–**ماجد راغب الحلو**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص 258.

[179]–أشار إليه: **سليمان محمد الطماوي**، القضاء الإداري، الكتاب الأول...، مرجع سابق، ص 703.

لا يمكن تصحيح هذا العيب بإجراء لاحق من الجهة المختصة [180] لأن القاعدة المستقرة في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، هي أن:« ***التصديق اللاحق من السلطة المختصة على القرار المشوب بهذا العيب لا يصححه***»[181].

فلا تستطيع الإدارة مثلا إصدار لائحة إدارية تتضمن تعديلا لهذه القواعد أو بعضها؛ لأن قواعد الاختصاص ملزمة للإدارة تحقيقا للمصلحة العامة وأن الإدارة في هذا العيب مقيدة دوما، ذلك أن القانون يحدد بصفة دائمة الجهة المختصة بإصدار القرار[182].

3- جواز المطالبة بالتعويض:

القاعدة العامة أن عيب عدم الاختصاص لا يصلح أساسا للتعويض إلا إذا كان العيب مؤثرا في موضوع القرار، ومن المبادئ المستقرة ما جاءت به أحكام المحكمة الإدارية المصرية على: « ***إن عيب عدم الاختصاص يصلح لإلغاء القرار المطعون فيه ولكنه لا يصلح أساسا للتعويض، إلا إذا كان مؤثرا في موضوع القرار***»[183]وقضت المحكمة العليا بأن عيب عدم الاختصاص يكون محل قبول المطالبة بالتعويض، وذلك في قرارها المؤرخ في 2008/11/12 الذي جاء فيه:« ***الذي يعاب على القرار المطعون فيه عدم الاختصاص وتجاوز السلطة كونه قضى للمطعون ضده بالتعويض...***»[184].

كما أكد مجلس الدولة على أن القاضي الإداري سلطته تقتصر فقط على إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، أو الحكم بالتعويضات، وذلك في قراره المؤرخ في 2002/07/15 على ما يلي:« ***حيث أنه إلى جانب كون التنازل الذي قام به المستفيد الأول لفائدة المستأنف عليها غير شرعي لمخالفته أحكام القانون رقم 19/87***

---

[180]– **محمد أنور حمادة**، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 113.

[181]–C.E, 21 Octobre 1960, Berthiot, Rec, P580.

[182]– **إبراهيم عبد العزيز شيحا**، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 148.

[183]– **حمدي ياسين عكاشة**، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 454.

[184]– المحكمة العليا، الغرفة العقارية، قرار رقم 475823، بتاريخ 2008/11/12، قضية الوكالة الولائية للتسيير والتنظيم العقاريين ولاية البويرة من طرف مديرها ضد ز.ص، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، 2009، ص 212.

ومقتضيات المرسوم رقم 51/90، يرى مجلس الدولة في هذا الشأن أنه ليس بإمكان القضاء أن يصدر تعليمات للإدارة، فهو لا يستطيع أن يلزمها بعمل وأن سلطته تقتصر فقط على إلغاء القرارات المعيبة أو الحكم بالتعويضات»[185].

الفرع الثاني

حالات عيب عدم الاختصاص

لعيب عدم الاختصاص صورتان يميز بينهما الفقه والقضاء الإداريين ففي الأولى حسب ما إذا كانت المخالفة مفرطة في الجسامة أطلق عليها بحالة عدم الاختصاص الجسيم، والثانية بحسب ما إذا كانت المخالفة بسيطة تسمى بحالة عدم الاختصاص البسيط[186] ففي حالة عدم الاختصاص الجسيم **(أولا)** أو في حالة عدم الاختصاص البسيط **(ثانيا)** إذا اتضح للقاضي الإداري أن القرار أصيب بعيب من العيوب فإنه يحكم بإلغائه لعدم مشروعيته[187].

اولا: عدم الاختصاص الجسيم

يطلق الفقيه "شابي" و "بونار" و "ديلوباديير" على هذه الحالة باغتصاب السلطة[188] التي تكمن مظاهرها في الصور التالية:

1- صدور القرار الإداري من فرد عادي:

هو أن يقوم شخص عادي ليس موظف بالاعتداء على الاختصاصات الإدارية فيكون عمله له صلة بالأعمال الإدارية، لأن القانون لم يمنحه هذا الحق فيكون القرار مشوبا بهذا العيب ولا يترتب عليه آثارا قانونية [189] بل يعتبر قرارا معدوما[190].

---

[185]– مجلس الدولة، الغرفة الربعة، قرار رقم 5638، بتاريخ 2002/07/15، قضية ب.و.ج ضد مديرية المصالح الفلاحية وهران، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثالث، 2003، ص 162.

[186]– **طعيمة الجرف**، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 163.

[187]– **DELPEREE Francis**, L'elaboration du Droit Disciplinaire de la Fonction Publique, L.G.D.J, Paris,1969, p 7.

[188]– **CHAPUS René**, Droit du Contentieux Administratif, Montchrestien, Paris, 1975, p 767 et Suiv.

[189]– **سليمان محمد الطماوي**، القضاء الإداري، دار الفكر العربي...، مرجع سابق، ص 399.

فقد صرح مجلس الدولة الفرنسي أن حالات الانعدام ترجع في معظمها إلى حالات اغتصاب السلطة، فإذا صدر قرارا إداريا من سلطة إدارية، فإن العيب الذي يشوبه مهما بلغت جسامته لا يمكن أن يجرده في نظر مجلس الدولة من صفته الإدارية[191].

إذ أكد مجلس الدولة الفرنسي على أن القرار الإداري المعدوم لا يمكن أن يترتب عنه أثرا مهما طالت المدة وبالتالي يمكن رفع الدعوى في أي وقت[192] ذلك ما أخذ به في قراره المؤرخ في 1953/04/26 الذي جاء فيه:

«... وأنه نظرا لجسامة المساس الواقع على هذا الوجه من السلطة الإدارية على اختصاصات قاضي الانتخابات يجب اعتبار القرار المذكور باطلا وكأن لم يكن»[193]

ففي ظل الظروف الاستثنائية في نظر البعض بأن مغتصب الوظيفة يجوز أن يطالب بما أنفقه لحساب الإدارة على أساس دعوى الإثراء بلا سبب[194]. فالاعتداء على اختصاص سلطة إدارية من قبل شخص لم يعين في الوظيفة أو عين فيها تعيينا غير صحيح قانونا[195].

تعرض مجلس الدولة الجزائري لهذه الصورة في قراره المؤرخ في 1999 /07/19 عندما قام المستأنف ع.س بنصب كشك لبيع وجبات غذائية على أرض عمومية قرب المعهد التكنولوجي للصحة داخل النسيج العمراني لبلدية قسنطينة، وعندما قامت مصالح البلدية بمعاينة المكان أمهلت للمستأنف مدة لإزالة البناء الفوضوي إلا أنه لم يفعل، فقامت البلدية بإزالة البناء الفوضوي فجاء في أسباب مجلس الدولة أن:

190– القرارات المعدومة: "هي تلك القرارات التي يشوبها عيب جسيم يهوي بها إلى درجة الانعدام". راجع بخصوص هذه القرارات : **محمد تاجر**، ميعاد رفع دعوى الإلغاء...، مرجع سابق، ص 70.

191– **سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة...، مرجع سابق، ص 366.

192– **مرجع نفسه**، ص 367.

193– قرار مجلس الدولة الفرنسي، الصادر بتاريخ 1953/04/24. أشار إليه: **مارسلون، بروسييرقي، جيبريبان**، مرجع سابق، ص 544.

194– C.E, 26 Juilet 1916, Commune de Caud, Rec, p 322.

195– **RIVERO Jean**, Droit Administratif, 8ème édition, Dalloz, Paris, 1977, P 246.

« ***بلدية قسنطينة تجاوزت حدود الصلاحيات المخولة لها في استعمالها، فضلا أن يسلم رخصة الطرد من صلاحيات الوالي حسب المرسوم التنفيذي رقم 450/91 المؤرخ في 1992/11/23 المحدد لشروط إدارة أملاك الدولة الخاصة والعامة***»[196].

2- اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة التشريعية:

تقوم هذه الحالة عندما تقوم الإدارة بإصدار قرار إداري يتضمن أمرا أو موضوعا لا يمكن تنظيمه إلا بقانون وفقا لأحكام الدستور، كإصدار السلطة التنفيذية قرارا إداريا ينظم إنشاء الضرائب العامة، أو تعديلها، أو إلغائها، في حين أن أحكام الدستور جعلت ذات الاختصاص للسلطة التشريعية؛ لأن إنشاء أو تعديل أو إلغاء الضرائب لا يكون بمقتضى القانون[197].

ومن أمثلة ذلك ما ورد في القضاء الإداري المصري على:« ***أن العمل الإداري يفقد صفته ويكون معدوما إذا كان مشوبا بمخالفة جسيمة وهذه تظهر في حالة أن يصدر القرار من سلطة في شأن اختصاص سلطة أخرى، كأن تتولى السلطة التنفيذية عملا من أعمال السلطة التشريعية***»[198].

وبشأن هذه الصورة، نجد مجلس الدولة في قراره المؤرخ في 08 ماي 2000 انتهى إلى القول بأن تحديد اختصاص بنك الجزائر هو من عمل المشرع وإن إصدار مجلس النقد والقرض قرارا تنظيميا، يضيف إلى البنك صلاحية سحب صفة الوسيط المعتمد للعمليات وهي في الحقيقة من صلاحيات اللجنة المصرفية يجعل القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم إذ يعد اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية[199].

---

[196]- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار بتاريخ 1999/07/19، قضية ع.س ضد بلدية قسنطينة، (قرار غير منشور). أشار إليه: **حسين طاهري**، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 90.

[197]- راجع المادة 64 في الفقرة الثالثة منها من دستور 28 نوفمبر 1996، سابق الإشارة إليه.

[198]- **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الأول، المكتب الفني للإصدارات، القاهرة، 2005، ص 71.

[199]- مجلس الدولة، قرار بتاريخ 05/8/ 2000، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر. أشار إليه :**عبد القادر عدو**، مرجع سابق، ص 143.

3- اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة القضائية:

تقوم هذه الحالة عندما تصدر الإدارة قرارا ليس من اختصاصها، وإنما من اختصاص السلطة القضائية[200] وإذا تدخلت السلطة التنفيذية في مجال القضاء، فإن تدخلها يعتبر اغتصابا للسلطة القضائية.

ومن تطبيقات المجلس الأعلى، قراره الصادر بتاريخ 1987/01/17، الذي قضى بموجبه إبطال قرار رئيس الدائرة، لكونه غير مختص بمصادرة وبيع الأثاث، مسببا قراره الذي جاء فيه: « ***حيث أن القرارات الناطقة بالخروج هي من اختصاص الجهات القضائية.***

وأن رئيس دائرة برج منايل كان بالتالي غير مختص للأمر بخروج المدعي وبمصادرة وبيع الأثاث الموجودة بشقته»[201].

كما وضح أيضا مجلس الدولة هذه الصورة في قراره المؤرخ في 2002/09/23 على: « ***وأنه في قضية الحال استولى الوالي المنتدب للشراقة على محل ذي استعمال سكني مشغول بصفة قانونية من طرف السيد ع.س... فإن الوالي المنتدب للشراقة ارتكب تجاوز السلطة ... في حين أن السلطة القضائية هي الوحيدة المختصة للنطق بمثل هذه الإجراءات..***»[202].

وجاء أيضا في ذات الشأن، قرار مجلس الدولة المؤرخ في 2002/06/10 على ما يلي:

« ***حيث ثابت من الوقائع أن البلدية تدخلت إذن للفصل في نزاع قائم بين المستأنف عليه والمدخلين في الخصام...***

حيث أن مثل هذه النزاعات تعد من اختصاص الجهة القضائية

---

[200]- **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، دروس في المنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص 99.

[201]- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 41705، بتاريخ 1987/01/17، قضية ب. م ضد رئيس دائرة برج منايل ومن معه، **المجلة القضائية**، العدد الثالث، 1992، ص 170.

[202]- مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 006460، بتاريخ 2002/09/23، قضية ع.س ضد والي ولاية الجزائر ومن معه، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثالث، 2003، ص 90.

حيث أن البلدية غير مخولة قانونا للفصل في مسألة الحيازة...»[203].

ثانيا: عيب عدم الاختصاص البسيط

يتخذ عدم الاختصاص البسيط ثلاث صور تقليدية متفق عليها فقها وقضاء هي:

1- عدم الاختصاص الموضوعي:

يقصد به أن يصدر موظف أو هيئة قرارا من اختصاص موظف أو هيئة إدارية أخرى[204] أو عندما يحدد القانون اختصاص الموظف أو الهيئة بموضوعات معينة فيصدر القرار من شخص غير مختص في غير الموضوعات التي يحددها القانون[205].

وبما أن توزيع الاختصاص هو عمل من أعمال المشرع، فمثلا المجلس الشعبي الولائي له اختصاصات في القيام بالصلاحيات المخولة له كما نصت على ذلك المادة 78 في فقرتها الأولى من قانون الولاية على أنه: « ***يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها***»[206].

أخذ مجلس الدولة الجزائري بهذه الصورة في قراره الصادر بتاريخ 1998 /07/27 الذي جاء فيه:

« ***حيث أنه في الواقع، إذا كان القانون 01/81 ينص على اللجوء إلى لجان ما بين البلديات فإن النصوص القانونية المنظمة لعملية بيع المساكن الجديدة تنص على أن الطلب يجب أن يقدم من طرف المستأجر المترشح للشراء إلى الهيئة البائعة، وفي قضية الحال، إلى ديوان الترقية والتسيير العقاري.***

---

[203]– مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 003601، بتاريخ 2002/06/10، قضية بلدية قلال ضد السيد خ.س، مجلة مجلس الدولة، العدد الثاني، 2002، ص 209.

[204]– **سعاد الشرقاوي**، دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980، ص 43.

[205]– **DEBBASCH Charles et RICCI Jean-Claude**, Contentieux administratif, 7ème édition, Dalloz, Paris, 1999, PP 675-676.

[206]– قانون رقم 12– 07، مؤرخ في 21 فبراير 2012، سابق الإشارة إليه.

وبالنتيجة فإن القرار المتخذ من طرف جهة غير مختصة يشكل قرارا منعدما. فالانعدام يمثل قواعد الاختصاص الموضوعي »[207].

ولعدم الاختصاص الموضوعي صور تتجلى في:

أ- الاعتداء على اختصاص سلطة إدارية موازية:

يقصد بها اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى، ومثال ذلك تدخل وزير معين في صلاحيات وزير آخر نظرا لترابط وتشابه قطاعات الوزارات، كأن يصدر وزير المالية بقرار يعود أصلا إلى اختصاص وزير التجارة[208].

وبين مجلس الدولة موقفه في هذه الصورة وذلك في قراره الصادر بتاريخ 11/05/ 2002 على ما يلي: « ***ولكن بموجب المادة 3 من المرسوم التنفيذي 90-405 فإن الوكالة المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين هي وحدها المختصة قانونيا في نقل الحقوق العقارية، ومن ثم فإن المستأنف عليها ليست مختصة قانونا بإبرام عقد البيع***»[209].

ب- اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه:

الأصل العام هو وجوب ممارسة الاختصاصات من طرف السلطة الإدارية الأصلية المختصة به [210] ذلك ما أكده المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) في قراره الصادر بتاريخ 1987/05/02 الذي جاء فيه:

« ***حيث أن والي تلمسان يؤكد على أن القرار المطعون فيه المتخذ من طرف المجلس الشعبي البلدي لتلمسان والموافق عليه من طرف المجلس الشعبي للولاية لا يمكن اعتباره صادرا منه.***

---

[207]- مجلس الدولة، قرار رقم 169417، بتاريخ 1998/07/27، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص81.

[208]- **محمد الصغير بعلي**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص 325.

[209]- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 007262، بتاريخ 2002/11/05، قضية المؤسسة الوطنية للري الحضري ضد بلدية يسر، (قرار غير منشور).

[210]- **عمار عوابدي**، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة...، مرجع سابق، ص 120.

وأنه على سبيل الاحتياط يطبق بأن القرار المطعون فيه لا يدخل ضمن صلاحياته وأن الطعن يتعلق خاصة بموضوع النزاع »[211].

ويترتب على القاعدة العامة استثناءات تتمثل في الحلول والإنابة والتفويض:

- الحلول:

وهي الحالة التي يوجد بها الموظف المعوض بعون عمومي آخر، والذي يكون غائبا أو حصل له مانعا، ولقد نظم القانون هذه الحالة، فالقانون أو التنظيم هو المحدد للسلطة المتولاة له عندما تقتضي الظروف ذلك[212] وقد بينت ذلك المادة 88 في فقرتها الثانية والثالثة من الدستور التي نصت على :

«إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير مزمن، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع على المجلس الشعبي الوطني للتصريح بثبوت المانع.

يعلن البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية (3/2) أعضائه....يتولى رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون يوما(45) »[213].

ومن الأمثلة على الحلول كحالة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ القرارات الضرورية للحفاظ على الأمن والنظام العام[214].

- الإنابة:

يقصد بها، المرحلة المؤقتة في حالة غياب عون إداري أو سلطة إدارية، ومثال ذلك شغور منصب الوالي لمانع يعين وزير الداخلية نائبا له.

---

[211]– المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 46855، بتاريخ 1987/05/02، قضية فريق ص ضد وزير الداخلية ومن معه، **المجلة القضائية**، العدد الثالث، 1992، ص 182.

[212]– **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، دروس في المنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص 82.

[213]– دستور 28 نوفمبر 1996، سابق الإشارة إليه.

[214]– **عبد القادر عدو**، مرجع سابق، ص 149.

ويتجلى الفرق بين الإنابة والحلول في أن هذا الأخير يحدد دائما بنص قانوني، أما الإنابة ليس من الواجب أن ينص القانون على ذلك؛ لأن الهدف منها هو الذي تقرره السلطة المختصة، هو مواجهة ظروف طارئه كالغياب، والمرض ...إلى غير ذلك، فالنص القانوني الذي يتضمن الحلول لا تحدد مدته الزمنية، خلافا للإنابة فهي محددة زمنيا. أما في حالة الحلول فالاختصاصات التي يمارسها المستخلف هي نفسها التي يمارسها الشخص الأصيل، في حين أن اختصاصات النائب محددة [215].

- التفويض:

هو نقل صلاحيات أو اختصاصات معينة من صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر[216]وتتمثل شروط التفويض: في أنه لا بد أن يستند إلى نص قانوني ولا يجوز تفويض التفويض[217] ويجب أن يكون التفويض جزئيا كما يجب أن يكون محدد المدة[218]. كما أن للتفويض صورتان، تتمثل الأولى في:

- تفويض التوقيع الذي يقوم على الاعتبارات الشخصية، ويرخص فيه للأصيل مباشرة العمل محل التفويض في أي وقت فيما تلقى على عاتقه المسؤولية الكاملة عن العمل المفوض إليه.

وقد نصت المادة 27 في فقرتها الثانية من المرسوم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، إذ نصت على ما يلي:

« ***كما يجب أن تفوض إلى أكبر عدد من الموظفين المعنيين قانونا سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها وعلى صحة توقيع الموقعين*** »[219].

أما الثانية فتتجلى في:

---

[215]- **حسين طاهري**، القانون الإداري...، مرجع سابق، ص ص 103-104.

[216]- **عادل بوعمران**، مرجع سابق، ص ص 33-34.

[217]- **حمدي القبيلات**، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2008، ص 102.

[218]- **عادل بوعمران**، مرجع سابق، ص 211.

[219]- مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر، عدد 27، بتاريخ 6 جويلية 1988.

– تفويض الاختصاص الذي يقصد به إجازة صريحة من المشرع بنقل جزء من الاختصاص المعهود لشخص إداري لمباشرته من قبل شخص إداري آخر، وينتج عن هذا التفويض طبيعة مدة التفويض ويتحمل العضو المسؤولية الكاملة عما فوض له.

ج– اعتداء الرئيس الإداري على اختصاصات مرؤوسه:

قد يخول المشرع للمرؤوس اتخاذ القرار ولا يكون للرئيس أن يحل نفسه محل المرؤوس في اتخاذ هذا القرار إذا كان القانون يمنعه من ذلك، ومن أمثلة ذلك ما ورد في قضية "مواسون"Moisson إذ قضى مجلس الدولة الفرنسي في 9 يونيو 1978 على أنه: « ***لا تكون الصفة إلا لمراقب الأكاديمية بوضع موظف للتعليم من الدرجة الأولى أو الثانية في حالة عطلة تلقائيا، أما المدير فإنه ليس مختصا للقيام بذلك***»[220] كما أن مجلس الدولة الفرنسي يقضي بعدم الاختصاص حتى ولو لم يكن هناك علاقة مرؤوسية بين متخذ القرار والسلطة الإدارية المختصة[221].

وبمناسبة هذه الصورة أيضا، نجد المجلس الأعلى في قراره المؤرخ في 20 جانفي1967 بمناسبة اعتداء وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي على صلاحية الوالي، فقد رفض المجلس الأعلى بخصوص دعوى إلغاء قرار وزير الفلاحة باستناد هذا الأخير إلى مرسوم 09 ماي 1963 الذي يخول الدولة الجزائرية سلطة وضع الأملاك العقارية والمحلات التجارية وغيرها تحت حمايتها، إذا كان نمط تسييرها واستغلالها يهدد النظام العام. فقد اعتبر المجلس الأعلى أن الوالي هو وحده المختص باتخاذ مثل هذا التدبير وليس الوزير[222].

---

[220]– مجلس الدولة الفرنسي، قرار بتاريخ 9 /06 /1978. أشار إليه: **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، دروس في المنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص 86.

[221]– **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 2007.

[222]– المجلس الأعلى، قرار بتاريخ 20 /1967/01، قضية الصندوق المركزي للتعاون الفلاحي ضد وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي. أشار إليه: **عبد القادر عدو**، مرجع سابق، ص 146.

2- عدم الاختصاص الزمني:

هو أن يقوم أحد رجال الإدارة بمزاولة الاختصاص دون مراعاة القيود الزمنية والموضوعية، فمثلا المجالس المنتخبة لها مدة معروفة، وأدوار انعقادها محددة، عليها أن تحترمها، ومخالفتها تؤدي إلى إلغاء القرار الذي يصدر على خلافها[223]. وعلى هذا الأساس بنيت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، بأن قواعد الاختصاص تحول دون الرجعية والإرجاء[224].

وبشأن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذه الصورة، قضى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 1991/10/06، أن الوالي ألغى استفادة الفلاح قبل انتهاء الأجل مما جعله مشوب بهذا العيب الذي جاء فيه:

« ***أن القانون رقم 83-18 المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية في نص مادته 11 منح المعني أجل 05 سنوات لاستغلال الأرض وأن والي الولاية المعني ألغى الاستفادة قبل انقضاء هذا الأجل*** »[225].

3- عدم الاختصاص المكاني:

يقصد به أن يصدر أحد رجال الإدارة قرارا يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية لمزاولة اختصاصه، فإن المشرع كثيرا ما يحدد النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه حتى يمارس اختصاصه.[226]

يفترض في هذه الصورة أن كلا من السلطتين الإداريتين من درجة واحدة؛ أي مستوى إداري واحد لكن لكل منهما دائرة اختصاص مكاني يختلف عن الآخر، ومن ذلك مثلا أن يقوم مدير الأمن في إحدى المحافظات بإصدار قرار يخرج عن نطاق دائرة

223- **مسلم عبد الرحمن**، "آليات وأساليب منهجية القاضي الإداري في تقدير مدى شرعية التصرفات الإدارية"، **الاتحاد**، مجلة تصدر عن منظمة المحامين الجزائريين، منطقة سيدي بلعباس ، العدد الثالث، 2011، ص 311.

224- **محمد الشافعي أبو راس**، مرجع سابق، ص 168.

225- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار بتاريخ 1991/10/06، قضية س.ع ضد والي ولاية بسكرة. أشار إليه **عمار بوضياف**، القرار الإداري...، مرجع سابق، ص 131.

226- **سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص 413.

محافظته ويتعلق بدائرة اختصاص مدير الأمن في محافظة أخرى، أو أن يصدر المحافظ قرارا يمس موظفا لا يعمل في نطاق محافظته بل في نطاق محافظة أخرى[227].

ويفهم من عدم الاختصاص المكاني الحالة التي تمارس بها السلطة الإدارية مهامها وهي متواجدة في مكان غير الذي كان يجب أن تتواجد فيه[228] وقد أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية هذه الصورة حيث قضت:

« ***بأن الاختصاص الوظيفي لكل موظف إنما هو مرتبط بالمكان المعين له ومن ثم لا يجوز لأي موظف تخطي حدود هذا الاختصاص*** »[229].

أما في ما يتعلق بتطبيقات القضاء الإداري الجزائري على حد بحثنا لم نتحصل على أي اجتهاد قضائي يوضح لنا موقفه بمناسبة هذه الصورة، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن أعوان الدولة يعرفون في العادة الحدود الإقليمية لاختصاصاتهم.

المطلب الثاني
عيب الشكـل

يتجسد القرار الإداري كعمل قانوني في مظهر خارجي، بأن تعبر الإدارة عن إرادتها، فيجب أن تتخذ القرارات مظهرا خارجيا حتى يعلموا الأفراد ويرتبوا تصرفاتهم وفقا لأحكامها ومقتضياتها[230].

يتخذ القرار الإداري شكلا معينا الذي لولاه لما يتسنى للإدارة أن تصدره، ذلك ما يقتضيه مبدأ المشروعية الإدارية؛ لأن المشرع هو الذي يحدد الشكل الذي يتخذه ذلك القرار، وكذلك ما تؤديه المبادئ العامة في ابتداع قواعد شكلية غير منصوص عليها قانونا. مما يستدعي التطرق لمفهوم هذا العيب (**الفرع الأول**) ثم حالاته (**الفرع الثاني**).

227– **سعاد الشرقاوي**، مرجع سابق، ص 69.

228– **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، المنتقى...، مرجع سابق، ص 210.

229– **نواف كنعان**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص271.

230– **حسين فريجة**، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 220.

الفرع الأول

مفهوم عيب الشكل

حتى نتعرف على الشكل الخارجي للقرار الإداري كوسيلة قانونية في يد الإدارة، لابد من تعريف عيب الشكل (**أولا**) و التطرق لأهميته (**ثانيا**).

أولا: تعريف عيب الشكل

يعرف الفقه الإداري عيب الشكل بأنه تجاهل الإدارة الكلي أو الجزئي للشكليات التي استجوبتها النصوص القانونية، أو اللوائح التنظيمية في إصدار القرار الإداري[231] وعرف أيضا على أنه عدم مراعاة الإدارة عند إصدار قرارها، للشكليات التي نص عليها القانون أو اللوائح[232].

يتبع مجلس الدولة الفرنسي وسائل عديدة لإثبات عيب الشكل؛ إذ يطلب ما يرى لزومه من مستندات، ويستطيع أن يتصدى للظروف الخارجية التي أحاطت بالشكل، وأن يقف على الدواعي التي منعت الإدارة من اتباع الشكليات على النحو المحدد قانونا[233].

ثانيا: أهمية الشكل

تتمثل أهمية الشكل في أنه يحمي المصلحة العامة من المخاطر[234] فالمصلحة العامة تجنب الإدارة التسرع في إصدار قراراتها، مما يحملها على التروي وهذا يؤدي إلى حسن سير المرافق العامة، كما يحمي أيضا المصلحة الخاصة للأفراد؛ لأن احترام الإدارة لقواعد الشكل يوفر لهم ضمانة كبيرة مقابل ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة[235] بما يضمن إصدار قرارات سليمة بتوفير الحماية لهم ضد تعسف السلطة الإدارية.

231– **LOUIS Roland**, Precis de droit administratif, Dalloz, Paris, 1997, P398.

232– **فؤاد العطار**، مرجع سابق، ص 578.

233– **محمد عبد الحميد أبو زيد**، مرجع سابق، ص 96.

234– **HOSTION René**, Procédure et Formes de l'acte Unilatéral, L.G.D.J, Paris, 1975,P10.

235– **نواف كنعان**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص 272.

فالأصل أن الإدارة غير مقيدة بشكل معين في إصدار قرارها ما لم يجبرها المشرع باتباع شكل معين عند إصدار قراراتها، ففي هذه الحالة تلزم الإدارة باتباع هذا الشكل [236].

الفرع الثاني
حالات عيب الشكل

عندما يؤثر عيب الشّكل في مشروعية القرار الإداري، نكون أمام الأشكال الجوهرية، وإذا كان لا يؤثر على المشروعية الخارجية نكون أمام الأشكال الثانوية، لذا ميز مجلس الدولة الفرنسي بين الشكل الجوهري، والشكل غير الجوهري، وقد رتب جزاء الإلغاء على مخالفة النوع الأول من الشكليات[237] إلا أنه قد تساهل في الشكليات غير الجوهرية.

لذا سنعالج الأشكال التي تؤثر في مشروعية القرار الإداري(**أولا**) ثم الأشكال التي لا تؤثر في مشروعية القرار الإداري (**ثانيا**).

أولا: الأشكال التي تؤثر في مشروعية القرار الإداري

الأصل العام أن الإدارة غير مقيدة بشكل معين، عند إصدارها لقراراتها الإدارية، أما في حالة ما إذا نص المشرع على ذلك، يجب على الإدارة أن تلتزم بذلك، فإذا ما جاء قرارها مخالف لذلك الشكل، عد هذا الأخير معيبا وقابلا للإلغاء[238].

تعرف الشكليات الجوهرية، بأنها تلك الشكليات التي تؤثر مخالفتها وغيابها في صحة وشرعية القرار الإداري، وبالتالي يكون سببا من أسباب الإلغاء، لأن دعوى الإلغاء

236– **سليمان محمد الطماوي**، الوجيز في القانون الإداري...، مرجع سابق، ص 560.

237– **مصطفى أحمد الديدامونى**، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1991، ص 232.

–DE LAUBADERE André, GAUDEMET Yves et VENEZIA Jean-Claude, O.P.Cit, P 639.

238– **محمد علي عبده سليمان**، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة صنعاء، 2000، ص 257.

دعوى قضائية توجه ضد عمل إداري تنفيذي، وتهدف إلى إلغاء ذلك العمل بسبب عدم مشروعيته[239].

وتتجلى الشكليات الجوهرية فيما يلي:

1-الكتابة والتوقيع:

الأصل العام أن الكتابة ليست ركنا ولا شرطا في صحة القرار الإداري، إلا إذا نص القانون على غير ذلك صراحة أو ضمنا، وهو ما يستلزم ذلك عندما يشترط القانون نشر القانون أو إعلانه. ويترتب على الإخلال بها إلغاء القرار[240] وفي هذه الحالة يجب أن يحمل القرار تاريخ صدوره وتوقيع مصدره أو مصدريه ما لم يكن معيبا بذاته[241]. فالجزاء الذي يترتب عن عدم صحة التوقيع يكمن في انعدام القرار الإداري وهذا الانعدام يعود إلى غياب التوقيع، أو وجود عيب فيه لأن عدم صحة التوقيع عيب شكلي جوهري[242].

2- التسبيب:

فيقصد بالتسبيب الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري، سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أو بناء على إلزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة[243] كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي، إلى اعتبار التسبيب شكلا أساسيا في القرار الإداري؛ حتى وإن لم ينص عليه القانون، فالقرار الذي يكون مخالف للشكليات الجوهرية يعد ملغى وذلك لعدم التسبيب[244].

يعتبر التسبيب أحد المواضيع الهامة في الرقابة على مشروعية القرار الإداري، إذ لا يعد ضمانة للمخاطبين بالقرار وحسب؛ بل وفي الوقت نفسه يعد من أهم الوسائل التي

239- **MOREAU Jacques, Droit public,** Droit administratif , T2, 3émeédition, P.U.F, Paris, 1997,P766.

240- **مصطفى أحمد الديداموني**، مرجع سابق، ص 199 وما بعدها.

241- **سامي حامد سليمان**، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، الطبعة الأولى، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1988، ص 479.

242- **SAUNIER Sébastien**, "La signature de la décision administrative", **R.F.D.A**, N°3, 2010, P 491.

243- **أشرف عبد الفتاح أبو المجد**، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 80.

244- **MOREAU Jacques**, Droit Public...,O.P.cit, P775.

يعتمد عليها القاضي الإداري في الرقابة على مشروعية القرار الإداري[245] فالتسبيب شرط شكلي يترتب على إغفاله إلغاء القرار لأنه يجسد المشروعية الخارجية للقرار[246] ونظرا أن بعض الإدارات من الناحية العملية لا تلجأ إلى تسبيب قراراتها، فمجلس الدولة الفرنسي كرس تسبيب القرارات الإدارية كمبدأ عام[247].

قضت كذلك المحكمة العليا(الغرفة الإدارية) بتاريخ 10 مارس 1991، بإلغاء مقرر والي ولاية تيزي وزو، المؤرخ في 10 يناير 1987 لمخالفته للمادتين 3 و4 من الأمر الصادر في 25 مايو 1976 اللتان توجبان عليه تسبيب قراره المتضمن نزع الملكية للمنفعة العامة، الذي جاء فيه:« ***حيث إن القرار المطعون فيه لم يشر في مقتضياته إلى أي تحقيق للمنفعة العامة ولا إلى أي مقرر مصرح للمنفعة العامة، وذلك مخالفة للمادتين 3 و 4 من الأمر 25 مايو 1976.....***»[248].

ساير القضاء الإداري الجزائري مجلس الدولة الفرنسي، وذلك في القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2004/01/20، الذي جاء فيه أن الأمر ليس كما ذهب إليه المدعي هو أن قرار العزل غير مسبب، ذلك أن تغيبه عن العمل دون مبرر، بعد إعذاره عدة مرات للالتحاق بمنصب عمله، يعد تسبيبا كافيا لتوقيع العزل عليه[249].

---

[245]– **أشرف عبد الفتاح أبو المجد**، مرجع سابق، ص 4.

[246]– **محمد أنور حمادة**، مرجع سابق، ص 125.

– راجع كذلك: **سعد الشتيوي العنزي**، "الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي"، **مجلة الحقوق**، تصدر عن مجلس النشر العلمي بالكويت، العدد الأول، 2010، ص 262.

[247]– **LOMBARD Martine et DUMONT Gilles** , Droit administratif, 8e édition, Dalloz, Paris, 2009, P542.

[248]– المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار بتاريخ 10 مارس 1991، قضية ح.م ضد والي ولاية تيزي وزو. أشار إليه: **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، دروس في المنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص ص 170– 171.

[249]– مجلس الدولة، قرار بتاريخ 2004/01/20، قضية ق.م ضد مركز التكوين المهني والتمهين الشهيد رويشي سليمان. أشار إليه: **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، المنتقى...، مرجع سابق، ص 381.

ثانيا: الأشكال التي لا تؤثر في مشروعية القرار الإداري

استقر القضاء الإداري على أن الأشكال الثانوية لا يترتب على مخالفتها إلغاء القرار الإداري[250] والتي تتجلى أمثلتها فيما يلي:

1- الشكليات المقررة لصالح الإدارة دون الأفراد

يقصد بها الشكليات التي لا يتسنى للأفراد أن يستدلوا بها، قصد التوصل إلى إلغاء القرار الإداري[251] فبعض الأشكال القانونية قد شرعت لتحقيق مصلحة الإدارة بصورة مباشرة، وقد أشارت إلى ذلك محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها، بعد أن قررت أن القضاء الإداري جرى على التمييز بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية، وأنه لم يترتب جزاء الإلغاء على مخالفة الشكليات الجوهرية، وأنه لم يرتب جزاء الإلغاء على مخالفة الشكليات المقررة لصالح الإدارة حيث قالت في خصوص الدعوى: « ***إن العامل قد نقلته الإدارة بناء على طلبه ومسعاه فإذا تحقق له ذلك دون أن يعرض على لجنة شؤون العاملين.... فلا يجوز له بعد ذلك أن ينفصل مما انعقدت عليه إرادته، فيزعم أن نقله إلى الشركة كان أمرا تأباه إرادته***»[252].

يتبين من هذا الحكم، أنه ليس للموظف التمسك بتخلف عدم العرض على لجنة شؤون العاملين، لأن هذا الأخير لم يقصد به مصلحة الموظف المنقول؛ بل هو مقرر لمصلحة الإدارة.

اعتبرت المحكمة العليا المثول كشكلية مقررة لمصلحة الإدارة وذلك في قرارها المؤرخ في 1999/04/28 الذي جاء فيه: «***... الوزير المكلف بالمالية والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، كل واحد في ما يخصه وفقا للشروط والأشكال المنصوص***

---

[250]- **الطاهر قاسي**، مرجع سابق، ص 39.

[251]- **عمر بوجادي**، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2011، ص 130.

[252]- أشار إليه: **سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص 266.

عليها في التشريع المعمول به بالمثول مدعي ومدعى عليه في ما يخص الأملاك التابعة للأملاك الوطنية والخاصة...»[253].

2- استحالة إتمام شكل معين

يتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى إعفاء الإدارة من مراعاة الشكل الواجب أو المطلوب قانونا، في حالة ما إذا كان هناك استحالة حقيقية لتنفيذ الشكل المطلوب، قبل اتخاذ القرار وينتج عن تلك الاستحالة تعذر إتمام الشكليات المطلوبة، وهذه الاستحالة يجب أن تكون على قدر من الدوام والاستمرار حتى تبرر إعفاء الإدارة من الشكل، والمسألة تقديرية لقاضي الإلغاء على ضوء هذا المعيار[254] وتعتبر كذلك من قبيل الاستحالة، تعذر اتخاذ شكل نتيجة فعل من هو مخاطب أصلا بالقرار[255].

ومن الأمثلة على استحالة إتمام شكل كأن يستدعى المحال على المجلس التأديبي لحضور جلساته ويتخلف عن الحضور[256] فمجلس الدولة الفرنسي لم يقدر عدم صحة الحكم المطعون فيه لكون المحضر لا يشير إلى التاريخ المحدد للمخالفة[257].

كما استقر المجلس الأعلى في قراره الصادر بتاريخ 1967/03/13 مؤسسا قراره على أن القاضي الإداري اعتبر أن الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية تستطيع أن تتحرر من الشكليات نظرا للاستحالة[258].

3- الإتمام اللاحق للشكل

المبدأ المقرر في هذا الصدد أنه لا يجوز للإدارة تصحيح القرار الإداري بأثر رجعي، فالقرار الذي أهملت الشكليات في إصداره، ولد معيبا ولتصحيحه لابد من استيفاء

---

[253]– المحكمة العليا، الغرفة المدنية، قرار قم 186635، بتاريخ 1999/04/28، قضية ع.س ضد م.ب.ع، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، 2000، ص 143.

[254]–**محمد رفعت عبد الوهاب**، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص602.

[255]–**مصطفى أحمد الديداموني**، مرجع سابق، ص 333.

[256]–**عدنان عمرو**، مرجع سابق، ص 117.

[257]–**LOUIS Roland**, O.P.cit, P 166.

[258]– المجلس الأعلى، قرار بتاريخ 1967/03/13. أشار إليه: **حسين طاهري**، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية...، مرجع سابق، ص 109.

الشكليات، ابتداء بإصدار قرار جديد، وذلك لأن إجازة التصحيح تتضمن رجعية في القرارات الإدارية، وهي ممنوعة ولكن استثناء، من الممكن أن تتدارك الإدارة الشكل الذي فاتها، بأن تتخذه قبل إصدار القرار فيصبح القرار صحيحا، ويمتنع إلغاؤه نتيجة التنفيذ اللاحق للشكل، وهذه الإمكانية التي أتاحها القضاء الإداري مشروطة بشرط هام هو أن التدارك اللاحق للشكل، غير مؤثر في مضمون القرار وفي ملاءمة إصداره[259].

ومن الأمثلة على الإتمام، كحالة حدوث أخطاء مادية لا تؤثر على مضمون القرار، ولا على سلامته القانونية. إذ في الغالب ما يكون القضاء الإداري لا يجازي ذلك بالإلغاء[260] وقد ذهب القضاء الجزائري في القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2002/01/14، إلى التأكيد على هذه الصورة بأنه: « ***حيث يستخلص مما سبق بيانه ان قضاة المجلس..... ومن جديد إلزام الوكالة العقارية بإتمام إجراءات البيع***»[261].

المطلب الثالث

عيب الإجراءات

يتعلق عيب الإجراءات، بالمظهر الخارجي للقرار الإداري الصادر عن الإدارة، فالإجراءات التي تفتح السبيل أكثر للتعرف على الشكل الخارجي للتصرف الإداري، وبالتالي نكون بصدد المشروعية الخارجية عندما يتعلق الأمر بالإجراءات، لذلك نحدد مفهوم عيب الإجراءات (**الفرع الأول**) وحالاته (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول

مفهوم عيب الإجراءات

اختلف الفقه الإداري حول تعريف عيب الإجراءات (**أولا**) وحتى لا تتسرع الإدارة في إصدار قرارها لابد من التطرق لأهميته (**ثانيا**).

---

[259]– **مصطفى أحمد الديداموني**، مرجع سابق، ص ص 333– 334.

[260]– **عمور سلامي**، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص 121.

[261]– مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 000124، بتاريخ 2002/01/14، قضية ب.أ ضد الوكالة العقارية ما بين البلديات لذراع الميزان ومن معها، (قرار غير منشور).

أولا: تعريف عيب الإجراءات

هناك من الفقهاء من يرى أن الإجراء عنصر من عناصر الشكل، وأن الإجراءات تدخل في مفهوم الشكل (ديباش وريكي)؛ حتى تخلف الإجراء هو عيب شكلي، وقد وجد هذا الرأي سندا كبيرا في أحكام القضاء الإداري المقارن[262]. وهناك من يرى بخلاف ذلك أن الإجراء مستقل عن الشكل، فذهب جانب كبير من الفقه الإداري "شابي" "وجون ريفيرو" "ولوبير" إلى هذا الرأي، وأكدوا أن الإجراء يتميز عن الشكل وعرفوا الإجراءات بأنها العمليات التي يمر بها القرار الإداري من قبل التفكير في إصداره، إلى ما قبل صياغته في الإطار أو القالب الذي تظهر فيه[263].

أخذ بهذا الرأي غالبية الفقهاء المعاصرين؛ لأن الإجراء هو ما يجب أن تقوم به الإدارة، وهذا ما يترجم إعداد القرار الإداري، وبهذا الأخير يكتمل النظام القانوني للقرار الإداري.

فكلما خالفت الإدارة أو تجاهلت إحدى القواعد المنظمة لإجراءات إعداد القرارات، والتي تهدف إلى تنوير السلطة المختصة، ونجدها في بعض الحالات بمثابة الضامن لاحترام أكثر الحقوق، ومصالح الأشخاص الخاضعين للإدارة[264] إذ بإمكان أن يتأثر مضمون القرارات الإدارية نفسها والمزمع اتخاذها من طرف الإدارة، بالقواعد الإجرائية المستعملة لأن العمل الإجرائي يهدف إلى تطبيق قواعد قانونية جوهرية[265].

ثانيا: أهمية الإجراءات

تتمثل أهمية الإجراءات في أنها تعصم الإدارة من مخاطر التسرع، وتدفعها إلى اتخاذ قرارات مدروسة بما يحافظ على مبدأ المشروعية الإدارية في الدولة، فضلا على أنها تهدف إلى تحقيق وحماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة على السواء،

---

[262]– **مصطفى أحمد الديداموني**، مرجع سابق، ص 11.

[263]– **مرجع نفسه**، ص 13.

– راجع كذلك: **حسين طاهري**، القانون الإداري....، مرجع سابق، ص 67.

[264]– **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، دروس في المنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص 146.

[265]– **LEBERE Hugues**, Droit du Contentieux Administratif, 2e édition, Ellipses, Paris , 2010, P 5.

كأن يفرض القانون إجراءات نزع الملكية الخاصة، فهدف هذه الإجراءات هو رعاية حقوق الغير، وضمان عدم تعسف الجهة الإدارية القائمة بالنزع، فالمشرع وحده من يحكم بإلغاء القرار الإداري، إذا ألزم على إجراء معين، والقاضي الإداري هو من يستنتج هذ التشدد وصولا إلى الإجراء[266].

كما توفر الإجراءات قدرا لا يستهان به من الضمانات للأفراد في مواجهة السلطة الإدارية وقراراتها[267] وتسهل كذلك مهمة القضاء المختص في بسط رقابته على القرارات الإدارية، للتأكد من مدى مطابقتها للأوصاف القانونية المطلوبة[268] وتقرب كذلك العدالة الإدارية إلى الأفراد وذلك بتبسيطها عليهم.

الفرع الثاني

حالات عيب الإجراءات

تلزم الإدارة قبل إصدارها بإتباع إجراءات معينة فلا يعتبر قرارا إداريا؛ بل تعتبر أعمالا قانونية تحضيرية سابقة على القرار[269] تتجلى عموما هذه النماذج في الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار (**أولا**) وكذلك الإجراءات الجوهرية اللاحقة على القرار (**ثانيا**).

أولا: الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار

تتمثل الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار الإداري في أمثلة الإجراءات التأديبية؛ لأنها الأكثر تطبيقا فتعتبر من أهم الإجراءات التي تسبق صدور القرارات المتعلقة بتوقيع الجزاءات ضد الموظفين والمتعاملين مع الإدارة، وهي كما يلي:

1- الضمانات الإجرائية للتأديب.

تتجلى الضمانات الإجرائية للتأديب في الإعلان والتحقيق ومراعاة مقتضيات حق الدفاع:

---

[266]- **عمار بوضياف**، القرار الإداري....، مرجع سابق، ص ص 35- 36.

[267]- **طعيمة الجرف**، رقابة القضاء لأعمال الإدارة،.....، مرجع سابق، ص 276 وما بعدها.

[268]- **عادل بوعمران**، مرجع سابق، ص 41.

[269]- **أحمد عبد الرحمن شرف الدين**، الوجيز في القانون الإداري اليمني، دار الفكر المعاصر، صنعاء، 2002، ص164.

أ- الإعلان:

يقصد به إبلاغ صاحب الشأن بالتهم الموجهة إليه، وتمكينه من الاطلاع على ملف الدعوى، مع منحه أجلا معينا لتحضير دفاعه، والميعاد يعتبر قيدا على حق التقاضي أمام قاضي الإلغاء[270].

ب- التحقيق الإداري:

هو مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى تحديد المخالفات والمسؤولية عنها، فهو لا يجري إلا بعد اكتشاف المخالفة[271] ففي ميدان الوظيفة العامة، يعرف بأنه الإجراء الذي يهدف إلى كشف العلاقة بين الموظف المتهم، والخطأ التأديبي المنسوب إليه[272] وقد نصت المادة 171 من قانون الوظيفة العامة على أن التحقيق الإداري، يكون اختياريا فنصت على أنه:« ***يمكن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي له اصلاحيات التعيين، قبل البت في القضية المطروحة***»[273].

واعتبر القضاء الإداري الفرنسي إصدار قرار تصريح بالمنفعة العمومية دون إجراء تحقيق مسبق عيبا إجرائيا يستوجب إلغاء ذلك القرار[274].

ج- حق الدفاع:

هو من المبادئ المكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وفي الدساتير المختلفة، ومن المبادئ المكرسة في مجال الإدارات العمومية، وقد فرضت المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 88-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام

---

[270]- **محمد تاجر**، ميعاد رفع دعوى الإلغاء...، مرجع سابق، ص 201.

[271]- **عبد الكريم قاسم الصنعاني**، أوجه إلغاء القرار الإداري في القضاء اليمني، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، معهد البحوث والدراسات، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2006، ص 177.

[272]- **مليكة مخلوفي**، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2012، ص 63.

[273]- أمر رقم 06- 03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج.ر، عدد 46، بتاريخ 16 جويلية 2006.

[274]- C.E,18Mars, 1952, Boudot, Rec, P170.

التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، عدم جواز تسليط عقوبة تأديبية على الموظف، إلا بعد سماعه وتمكينه من حق الدفاع من نفسه بالوسيلة التي يراها مناسبة له[275] وكما نصت المادة 169 من قانون الوظيفة العامة على حق الدفاع بأنه:« ***يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو أن يستحضر شهود.***

ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه»[276].

كرس القضاء الإداري الجزائري حق الدفاع، وذلك في القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2004/04/20، الذي جاء فيه: « ***حيث إن هذه القاعدة من النظام العام وعدم احترامها، يعد خرقا لحق الدفاع المضمون دستوريا، وبالتالي يبرر وقف التنفيذ***»[277]. كما قضى في قراره المؤرخ في2004/04/20، بأن استدعاء الموظف في المسائل التأديبية للمثول أمام لجنة التأديب، يعد إجراء جوهريا يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع، إذ أكد على أن:

«.... ***استدعاء الموظف المحال على لجنة التأديب، يعتبر إجراء جوهريا يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع، وكان على الإدارة المستخدمة أن تتأكد من ذلك، قبل اتخاذ العقوبة التأديبية المسلطة على المعني***»[278].

ونظرا لتجسيد حق الدفاع، الذي أكده مجلس الدولة أيضا في قراره المؤرخ في 2008/01/16 على أن:

« ***لجنة التأديب هي الأخرى خرقت نص المادة 124 من المرسوم 59/58 وذلك في عدم احترام حق الدفاع، ولذا فإن قرارها يعتبر باطلا وأن كل ما يبنى على باطل فهو باطل*** ...»[279].

---

[275]– **عمار بوضياف**، القرار الإداري...، مرجع سابق، ص 145.

[276]– أمر رقم06–03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، سابق الإشارة إليه.

[277]– مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 10349، بتاريخ 2002/04/30، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، 2002، ص 227.

[278]– مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 009898، بتاريخ 2004/04/20، قضية م.ع ضد والي ولاية سكيكدة، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، 2004، ص143.

2- اقتراح جهة من الجهات أو أخذ رأيها أو موافقتها

عندما يشترط القانون صدور القرار بناء على اقتراح جهة من الجهات لا تستطيع إصداره؛ بل يجب أن يأتي الاقتراح عن تلك الجهة، أو أخذ رأيها أو موافقتها بناء على نص قانوني، يستلزم الأخذ أو الموافقة من تلك الجهة قبل صدوره[280] وقد نصت المادة 72 من القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز على هذه الصورة بأن:

« ***تمنح الدولة الضامنة للمرفق العام، الامتياز في ميدان الكهرباء والغاز، ويتم ذلك بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالطاقة، بعد أخذ رأي لجنة الضبط***»[281].

وتطبيقا لهذه الصورة قضت المحكمة العليا ، في قرارها الصادر بتاريخ 05/16/ 1987 بأنه:

« ***تضمنت أحكام المادة 17 من المرسوم رقم 201- 83 النص على أن تعيين مدير المؤسسة العمومية للولاية، يتم بموجب مقرر يتخذه الوالي بعد أخذ رأي المجلس التنفيذي الولائي، ويتم وضع حد لمهامه وفق نفس الأوضاع***»[282]. كما أكد مجلس الدولة الجزائري، بأنه لا يمكن للموظف رفض نقله من مكان إلى آخر، شريطة عرض ملفه الإداري على لجنة الموظفين لإبداء رأيها، وذلك في قراره الصادر بتاريخ 2002/07/22 الذي انتهى إلى القول:

---

[279]- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 38361، بتاريخ 2008/01/16، قضية م.ج ضد القطاع الصحي لتقصراين، (قرار غير منشور).

[280]- **مصطفى أحمد الديداموني**، مرجع سابق، ص 50.

[281]- قانون رقم 02- 01، مؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر، عدد 08، بتاريخ 06 فبراير 2002.

[282]- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 46877، بتاريخ 1987/05/16، قضية س.ب ضد وزير الداخلية ومن معه، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، 1990، ص 188.

« .....غير محق بأن يرفض نقله من مكان إلى آخر لفائدة المصلحة بشرط أن ملفه الإداري يعرض على لجنة الموظفين لإبداء رأيها »[283].

كما استقر أيضا مجلس الدولة الجزائري في ذات الصدد في قراره المؤرخ في2010/04/08، في ميدان الوظيفة العامة، على أن الموظف الذي لم يحال على لجنة التأديب خلال مدة التوقيف المحددة بموجب القانون لتبدي رأيها، فإن خرق هذا الإجراء الجوهري يؤدي إلى إلغاء القرار المطعون فيه [284].

وقد تشدد القضاء الإداري الجزائري على احترام الإجراء الجوهري من قبل الإدارة، فقد أكد مجلس الدولة في قراره المؤرخ في 2010/03/11 على الإجراءات التأديبية التي يجب أخذها قبل صدور قرار التسريح، إذ تم توقيف المستأنف عليه. وعند ذلك قرر مجلس الدولة أنه يجب أن يحال على اللجنة المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة[285].

ثانيا: الإجراءات اللاحقة على القرار

تتمثل الإجراءات اللاحقة على اتخاذ القرار الإداري في التبليغ والإشهار وخرق إجراء الصلح والتشكيلة:

1- التبليغ:

يعرف بأنه الوسيلة التي تنقل بها الإدارة إلى علم الفرد بعينه أو الأفراد بذواتهم من الجمهور[286]. وقد أقر مجلس الدولة هذا الإجراء في قراره المؤرخ في2007/04/11 الذي جاء فيه: « ***حيث المتدخلة في الخصام، التي أثبتت صفتها ومصلحتها في***

283- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005485، بتاريخ 2002/07/22، قضية محافظ الغابات بقالمة ضد ب.ر، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، 2004، ص 164.

284- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 054757، بتاريخ 2010/04/08، قضية بلدية القصبة ضد السيد ب.ف، (قرار غير منشور).

285- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 052560، بتاريخ 2010/03/11، قضية مديرية قصر الثقافة ضد السيد ع.إ، (قرار غير منشور).

286- **محمد تاجر**، "بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، **المحاماة**، مجلة تصدر عن منظمة المحاماة، منطقة تيزي وزو، العدد الثالث، 2005، ص 6.

التدخل.... أكدت على أن والي ولاية الجزائر لم يبلغها بالقرار محل الطعن رقم1908 الصادر في 2003/12/29.

حيث إن المستأنف لا يعارض أنه لم يقم بإبلاغ القرار محل الطعن بالمستأنف عليه، والمدخلة في الخصام»[287].

2- الإشهار:

يعتبر الإشهار شكلية جوهرية، إذ قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 28 جويلية 1990 عندما أكدت إلى: « ***حيث إنه في هذه الحالة، فإن المرسوم رقم76/27...أن كل تنازل لصالح أشخاص يخضع لقواعد الإشهار، وهذا الإشهار منصوص عليه...***

حيث إن المجلس الشعبي البلدي، لم يقدم الدليل على كونه استوفى هذه الشكلية الجوهرية التي هي من النظام العام»[288].

3- خرق إجراء الصلح:

أقر مجلس الدولة فيما يخص هذا الإجراء الذي يترتب عليه الإلغاء، وذلك في القرار الصادر بتاريخ 2001/07/16 الذي فيه: « ***خرق إجراء الصلح الذي هو منصوص عليه في المادة 3/169 من قانون الإجراءات المدنية من قبيل قضاة الدرجة الأولى خرق لهذا الإجراء قبل المرافعات، مما يتعين التصريح ببطلان الإجراءات وبالتالي إلغاء القرار المستأنف...»***[289].

---

[287]- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 0311027، بتاريخ 2007/04/11، قضية السيد الوالي ضد القرار الصادر عن مجلس قضاء الجزائر، مجلة مجلس الدولة، العدد التاسع، 2009، ص 82.

[288]- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 76077، بتاريخ 28 جويلية 1990، المجلة القضائية، العدد الثالث، 1992، ص 163.

[289]- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 209472، بتاريخ 2001/07/16، قضية س.س ضد الوكالة العقارية ما بين المدن ومن معها، (قرار غير منشور).

4- تشكيلة مخالفة للقانون:

يظهر هذا الإجراء جليا في القضاء الإداري الجزائري الممثل في مجلس الدولة، وذلك في قراره الصادر بتاريخ 07 ماي 2001 عندما قضى بإلغاء قرار اجتماع توزيع السكن للمؤسسات التربوية لعدم قانونية تشكيلة الهيئة الإدارية، الذي أكد فيه على ما يلي:

« ***حيث...والفصل من جديد بإبطال محضر اجتماع لجنة توزيع السكن للمؤسسات التربوية لولاية البليدة المؤرخ في 25 مارس 1998.***

حيث ...أكد المنشور الوزاري المذكور على قائمة المقترحين للاستفادة يتم ضبطها من طرف لجنة توزيع السكن .....

حيث أن أعضاء لجنة توزيع السكن الممثلون للمؤسسات التربوية المنصبة بتاريخ 18 نوفمبر 1997 رفعوا احتجاجا لعدم استدعائهم لعملية التوزيع

حيث أنه بالإضافة إلى عدم مشاركة أعضاء الفرع الأكثر تمثيلا لكل مؤسسة»[290].

يتبين من هذه القرارات القضائية أن هذه الصور عبارة عن إجراءات جوهرية، بحيث يترتب على مخالفتها الإلغاء، وهذا طبقا للمبدأ القائل إذا كانت الحقوق تتقادم فإن الإجراءات تسقط، خاصة أن القضاء الإداري يركز كثيرا على الجانب الإجرائي.

المبحث الثاني

عدم المشروعية الداخلية في القرار الإداري

إذا كانت المشروعية الخارجية تتعلق بالشكل الخارجي للقرار، فإن المشروعية الداخلية تتعلق أساسا بموضوع ومحتوى القرار، فمحل الإلغاء يمكن أن يكون عن طريق

---

[290]- مجلس الدولة، قرار بتاريخ 07 ماي 2001، قضية الاتحاد الوطني لعمال التربية والتكوين ضد مدير التربية لولاية البليدة، (قرار غير منشور). أشار إليه: **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، دروس في المنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص ص 167-168.

الصلاحية المخولة للقاضي الإداري أو بموجب الطابع الخاص للطعن[291]. فالتصرف الإداري قد يكون مشوبا بعدم المشروعية الداخلية، بسبب عدم مشروعية محتواه.

نكون بصدد عدم المشروعية الداخلية، عندما نكون أمام عيب مخالفة القانون (**المطلب الأول**) وعيب الانحراف في استعمال السلطة (**المطلب الثاني**) وعيب السبب (**المطلب الثالث**).

المطلب الأول
عيب مخالفة لقانون

يعتبر عيب مخالفة القانون من أهم العيوب التي تتعرض لها القرارات الإدارية في الموضوع، وأكثر شيوعا لممارسة القضاء الإداري، فالرقابة القضائية تنصب على محل القرار موضوع الإلغاء[292]. لذلك سنقوم بتحديد مفهومه (**الفرع الأول**) ثم نتعرض لحالاته (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول
مفهوم عيب مخالفة القانون

نظرا لأهمية عيب مخالفة القانون، يقتضي أن نتعرض إلى تعريفه (**أولا**) ثم إلى شروطه (**ثانيا**).

أولا: تعريف عيب مخالفة القانون

يقصد بهذا العيب، أن يكون القرار الإداري معيبا في فحواه؛ أي بمعنى أن يكون الأثر المترتب على القرار الإداري، غير جائز وغير ممكن تحقيقه فعلا. فمصطلح القانون بمفهومه الواسع بحسب ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1958/07/12 هو « ***كل قاعدة عامة مجردة، أيا كان مصدرها، سواء كان هذا***

---

[291]-**PACTEAU Bernard**, Manuel de Contentieux administratif, 2e édition, P.U.F, Paris, 2010, P 131.

[292]– **عمر بوجادي**، مرجع سابق، ص ص 130.

– يطلق كذلك الفقه على عيب مخالفة القانون بعيب المحل وهذا الأخير الذي يختلف من قرار إلى آخر. أشار إلى ذلك ، مرجع نفسه، ص 131.

المصدر نصا دستوريا أم تشريعيا تقرره السلطة التشريعية المختصة، أم قرارا إداريا تنظيميا، وسواء كان هذا القرار الإداري التنظيمي في شكل قرار جمهوري أو قرار وزاري»[293].

ثانيا: شروط عيب مخالفة القانون

حتى يكون القرار الإداري صحيحا في محله، يتعين أن يكون هذا المحل ممكنا من جهة وأن يكون جائزا قانونا من جهة أخرى، ومن ثم القرار الذي لا يحتوي على هذين الشرطين يكون معيبا في محله:

1- أن يكون محل القرار الإداري ممكنا:

إذا استحال ترتيب أثر القرار الإداري من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية كان القرار معيبا؛ بل يكون منعدما لانعدام المركز القانوني، ومثال ذلك القرار الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، إذا اتضح أن هذا المنزل كان قد إنهار فعلا قبل إصدار القرار، فمحل القرار هو المنزل مستحيل تحقيقه من الناحية العملية، وكذلك الشأن لو أصدرت الإدارة قرارا بترقية الموظف على درجة مشغولة، فهذا القرار يكون معدوما حيث لم يصادف محلا[294].

2- أن يكون محل القرار الإداري جائزا:

يكون قرار الإدارة الذي يتعارض محله مع القواعد القانونية أو مع المبادئ العامة للقانون معيبا؛ لاستحالة تحقيق المحل قانونا[295]. وهذا القانون المدعي مخالفته، يجب أن يكون ساري المفعول وأن يكون قد ألزم القاضي بتطبيق قواعد معينة، سواء كانت موضوعية أو إجرائية[296].

---

[293]- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، بتاريخ 1958/07/12. أشار إليه: **طعيمة الجرف**، رقابة القضاء لأعمال الإدارة...، مرجع سابق، ص 251.

[294]- **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، الموسوعة الإدارية الشاملة...، مرجع سابق، ص 159.

[295]- **محمد أنور حمادة**، مرجع سابق، ص 130.

[296]- **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، المنتقى...، مرجع سابق، ص 24.

الفرع الثاني
حالات عيب مخالفة القانون

بخصوص حالات هذا العيب بينت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 14 أبريل 1948 بقولها: « ***إن مدلول مخالفة القوانين، يشمل كل مخالفة للقواعد القانونية بمعناها الواسع، فيدخل في ذلك، أولا: مخالفة نصوص القوانين واللوائح، ثانيا: الخطأ في تفسير القوانين أو تطبيقها، وهو ما يعبر عنه رجال الفقه الإداري بالخطأ القانوني، ثالثا: الخطأ في تطبيق القوانين واللوائح على الوقائع التي بني عليها القرار الإداري، وهو ما يعبر عنه بالخطأ في تقدير الوقائع***»[297].

مما يستدعي دراسة المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية (**أولا**) ثم المخالفة غير المباشرة للقاعدة القانونية (**ثانيا**).

أولا:المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية

هذه الحالة هي الأكثر تمييزا لعدم المشروعية الداخلية، كأن يصدر قرارا بتعيين شخص خرقا ومخالفة للشروط اللازمة لتولي الوظيفة، أو الترقية فيها من حيث السن، أو المؤهل، أو الأقدمية[298].

جسد مجلس الدولة الفرنسي هذه الصورة في قراره المؤرخ في 1982/12/22 بمناسبة الطعن في قرارات عدة أصدرتها الإدارة، ونقلت بموجبها إلى القطاع الخاص بالشركة الفرنسية للإمداد والتموين والملاحة الجوية، خلافا لنص المادة 34 من الدستور، التي تنص بصفة صريحة على أن المشرع وحده، من يملك حق تحديد القواعد المتعلقة بفصل ملكية المنشآت التابعة للقطاع الخاص، فجاء في حيثيات القرار: « ***أن القرارات المطعون فيها قد ساهمت في تحقيق وتمويل هذا النقل، وفي الواقع يكون نتيجته؛ مخالفة لنص المادة 34 من الدستور، ودون بحث باقي أوجه الطعن فاللجنة الوطنية***

---

[297]– حكم محكمة القضاء الإداري المصري، بتاريخ 14 أبريل 1948. أشار إليه: **ماجد راغب الحلو**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص 387.

[298]– **محمد الصغير بعلي**، القضاء الإداري..، مرجع سابق، ص 361.

التابعة للشركة الفرنسية الإمداد أو التموين والملاحة الجوية محقة في طلب الإلغاء»[299].

وبمناسبة مخالفة أحكام النص التنظيمي المتمثل في المرسوم التنفيذي، وذلك في قرار مجلس الدولة المؤرخ في 2009/07/15، الذي جاء فيه: « ***حيث إن سبب إلغاءه قرار تعيين المستأنف رقم 567 المؤرخ في 2006/12/27، والذي بصفة متربص معلم المدرسة الأساسية...لأن توظيفه كان مخالفا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 49/90 المتضمن القانون الأساسي لعمال قطاع التربية.***

حيث مما سبق أن المستأنف عليه بصفة متربص وأن تعيينه كان مخالف لأحكام المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه»[300].

ثانيا: المخالفة غير المباشرة للقاعدة القانونية

تتجسد المخالفة غير مباشرة للقاعدة القانونية في حالتين: تتمثل الحالة الأولى؛ في الخطأ في تفسير القاعدة القانونية. أما الحالة الثانية؛ فتتمثل في الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية.

1- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

قد تخالف الإدارة القانون بإعطائه تفسيرا خاطئا؛ أي بإعطائه معنى غير الذي قصده المشرع فالإدارة تكون ملزمة بالتفسير الذي يقول به القاضي[301] وقد يعود السبب في التفسير إلى غموض النص القانوني، أو تعارضه مع نص آخر، مما يفتح باب التأويل أو التفسير. ومن أمثلة الحالات التي قد تخطئ الإدارة في إعطاء التفسير

---

[299]- حكم مجلس الدولة الفرنسي، بتاريخ 1982/12/22. أشار إليه: **عمر بوجادي**، مرجع سابق، ص ص 132- 133.

[300]- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 049733، بتاريخ 2009/07/15، قضية السيد مدير التربية لولاية تلمسان ضد السيد م.ع، (قرار غير منشور).

[301]- **حسين طاهري**، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية...، مرجع سابق، ص 174.

الصحيح لتصرف قانوني معين، كحالة صدور قرارات إدارية بخصوص أوضاع لا يشملها النص القانوني، الذي صدرت القرارات الإدارية تفسيرا له[302].

وقد يقع الخطأ بغير قصد من الإدارة، أو أنه يتم على نحو عمدي من جانب الإدارة ويطلق على التسمية فقها بالخطأ القانوني[303].

وهناك تفسيرا للقاعدة القانونية تتمسك به الإدارة، وتفسير يتمسك به من يطعن في القرار الإداري، ومثال ذلك ما قضى به القضاء الإداري الفرنسي بخصوص أطباء الأسنان فألغى مجلس الدولة الفرنسي هذا القرار؛ لأن الإدارة فسرت القانون تفسيرا خاطئا إذ أكد مجلس الدولة الفرنسي بأنه:« ***من الفرنسيين الأصليين والقانون لا يخاطب إلا المتجنسين بالجنسية الفرنسية....***»[304].

وقضى المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) وذلك في القرار الصادر بتاريخ 1972/02/08، بمناسبة قضية السيدة **ريفاشون** ضد قرار والي ولاية الجزائر، بإعطاء الإدارة معنى للقرار غير الذي قصده المشرع بأنه:

« ***حيث أن الإعلان بالشغور لا يقترن بحضور أو غياب صاحب الملكية من الجزائر، بل تنفيذ أو عدم تنفيذ المالك لالتزامه.***

حيث أن والي ولاية الجزائر، بإعلانه شغور ملكية المدعية التي لم تترك الجزائر لمدة شهرين متتاليين، وهذا منذ 1962/06/01، ولم تتخل عن التزاماتها كمالكة، قد خرق القانون بصفة واضحة وتجاوز سلطته»[305].

وبالنسبة للتفسير الذي يتمسك به من يطعن في القرار، نجد مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2002/04/08، الذي انتهى إلى القول:«... ***وبما أن العقد***

---

[302]– **أحمد محيو**، المنازعات الإدارية: ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 113.

[303]– **محمد جمال الذنيبات**، مرجع سابق، ص 215.

[304]–C.E, 29 Juin 1934, Moussy, Rec , p744.

[305]– المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار بتاريخ 1972/02/08، قضية السيدة ريفاشون ضد قرار والي ولاية الجزائر. أشار إليه: **عمور سلامي**، مرجع سابق، ص 123.

الإداري المستظهر به من طرف المستأنف عليه الأول، ثم تحريره من طرف رئيس المندوبية التنفيذية لبلدية خليل، ولكن هذا الأمر مخول قانونا للوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين دون سواهما. وبناء على ذلك، فالعقد الإداري المتمسك به من طرف المستأنف عليه الأول غير نظامي، ولا يمكن أن يرتب أي حق...»[306].

اعتبر كذلك مجلس الدولة الجزائري في قراره المؤرخ في2010/01/07، أن الخطأ في تفسير القاعدة القانونية قد يترتب عنه الخطأ في تكييف وقائع الدعوى[307].

2- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية

تتعلق هذه الحالة، عندما تقوم الإدارة بتطبيق أحكام قاعدة قانونية في غير محلها فتمارس السلطة المخولة لها في غير الحالات التي ينص عليها القانون، أو دون أن تتوفر الشروط التي حددها القانون لممارستها، وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة الجزائري، في قراره المؤرخ في 2001/02/19، على: « ***حيث يتجلى من دراسة الملف أن المستأنفين يعيبون على القرار المعاد، أن قضاة الدرجة الأولى أخطأوا في تطبيق المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية، كون أن قرار الإدماج لم يبلغ لهم***»[308].

بمناسبة هذه الصورة قضى مجلس الدولة أيضا في قرارها المؤرخ في 2010/03/11 في أن الموظف الذي تم توقيفه بسبب المتابعة الجزائية لا يمكن إحالته على اللجنة المتساوية الأعضاء، إلا بعد أن يصبح حكم الإدانة نهائيا. فانتهى مجلس الدولة إلى أن مدة توقيف الموظف نتيجة خطأ مهني فلا بد أن لا تتجاوز شهرين، مما يستوجب إلغاء القرار لأن هناك خطأ في تطبيق القانون[309].

---

[306]- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار 003808، بتاريخ 2002/04/08، قضية السيد ابن الشيخ الخبيزي ضد الوكالة العقارية المحلية لبلدية خليل، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، 2002، ص 206.

[307]- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 052775، بتاريخ 2010/01/07، قضية السيد ب.ع ضد المجلس الأعلى للقضاء، (قرار غير منشور).

[308]- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 000614، بتاريخ 2001/02/19، قضية السيد ورثة المرحوم ش.أ ضد بلدية تيزي وزو ومن معها،(قرار غير منشور).

[309]- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 053988، بتاريخ 2010/03/11، قضية السيد رئيس المجلس الشعبي لبلدية سطيف ضد السيد أ.ب، (قرار غير منشور).

وتوجد في هذه الحالة صورتان:

تتمثل الصورة الأولى في عدم صحة الوقائع المادية، كإصدار قرار بفصل موظفة بحجة إهمالها لمنصب عملها، وهي كانت في عطلة أمومة[310]. أما الصورة الثانية تتجسد في العيب في تقدير الوقائع، وفي هذه الأخيرة توجد وقائع معينة، إلا أنها لا تكفي أو لم تستوف الشروط القانونية اللازمة لاتخاذ هذا القرار، كأن تكيف الإدارة أن جريمة معينة بأنها مرتكبة ضد الإدارة العامة فتصدر قرارا بإنهاء خدمة الموظف العام[311].

وقد تطرقت المحكمة العليا لعيب تقدير الوقائع في قرارها الصادر بتاريخ 1991/01/27، الذي جاء فيه:

« ***حيث أن القرار المعاد يستحق الإلغاء من جميع النواحي، إذ أنه لم يقم بتقديم سليم لوقائع الدعوى وخرق القانون بصورة واضحة.***

حيث أن نائب مدير الضرائب المباشرة لولاية غرداية الممثل من طرف الأستاذ بودربال، يطلب تأييد القرار المعاد ويركز طلبه على أن هذه القضية هي نتيجة خطأ مادي لا يقتضي النظر فيه من قبل المجلس.

حيث أن المستأنف يطلب إلغاء ضرائب مصلحة غرداية باعتبارها أكثر قيمة من ضريبة العاصمة.

غير أنه في الحقيقة أن ضريبة غرداية المؤسسة باعتبارها هي التي قامت بالتفتيش وإلى جانب أن المستأنف بأنه راض على تلك الضريبة.

حيث بتأسيسهم... فإن قضاة الدرجة الأولى لم يأخذوا بعين الاعتبار نوعية النزاع....»[312].

---

[310]– **عمور سلامي**، مرجع سابق، ص 127.

[311]– **الطاهر قاسي**، مرجع سابق، ص 43.

[312]–المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 62575، بتاريخ 1991/01/27، قضية ز.م ضد نائب مدير الضرائب لولاية الأغواط نائب مدير الضرائب ولاية غرداية، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، 1992، ص 160.

كما تأكدت هذه الصورة في القرار الصادر عن مجلس الدولة المؤرخ في 2002/01/28، الذي جاء فيه: «...***حيث أنه بموجب قرار مؤرخ في 1998/07/27، قام مجلس الدولة وبعد التصريح باختصاصه باعتبار أن المجلس الأعلى للقضاء ارتكب خطأ صريحا في تقدير الوقائع المنسوبة إليه وأن ثمة عدم توافق بين هذه الوقائع والعقوبة المسلطة***»[313].

المطلب الثاني

عيب الانحراف في استعمال السلطة

بما أن الإدارة تتمتع بامتيازات وصلاحيات واسعة، فإنه يمنع أن تستعمل هذه الصلاحيات إلا بهدف تحقيق المنفعة العامة[314] –فالمشرع خص حماية للفرد الذي لحقته أضرارا ناتجة عن انتهاك حقوقه–، فيعد الطعن في الانحراف الأكثر فعالية لحماية الحقوق والحريات الأساسية[315] وفي فرنسا نجد أن دور القاضي الإداري محوري، من خلال العمل على فرض احترام القانون، وعدم تعدي الإدارة العامة على الحدود المرسومة لها[316].

واستقر الفقه والقضاء الإداريين على أن عيب الانحراف مثل باقي أسباب الإلغاء له مفهوم (**الفرع الأول**) وحالات (**الفرع الثاني**).

---

[313]– مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005240، بتاريخ 2002/01/28، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، 2002، ص 165.

[314]– **DEBBACH Charles et RICCI Jean- Claude**, O.P.Cit, P 43.

[315]– **MORIN André**, Droit administratif,3éme édition, Sirey édition , Paris, 2004, P 86.

[316]– **VLACHOS Georges**, Les principes généraux du droit administratif, Ellipses, Paris , 1993, PP 66- 67.

الفرع الأول

مفهوم عيب الانحراف في استعمال السلطة

نتطرق لتعريف عيب الانحراف (**أولا**) وإلى خصائصه (**ثانيا**).

أولا: تعريف عيب الانحراف في استعمال السلطة

يكون هناك انحراف في استعمال السلطة، عندما تستعمل الإدارة سلطتها طبقا لحرفية القانون، ولكن تبتغي هدفا غير الهدف التي تتطلبه سلطاتها الممنوحة[317] ويعرف الانحراف على أنه عندما تستهدف الإدارة بقرارها الصادر عنها غرضا غير الذي قصده المشرع[318].

ثانيا: خصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة

1-عيب الانحراف خفي ومستتر

أي لا يتعلق بأمر عادي أو موضوعي يسهل التحقق منه، وإنما يرتبط بنية مصدر القرار وبواعثه الكامنة في نفسه، وهذا من شأنه أن يجعل رقابة القضاء الإداري على هذا العيب، أكثر صعوبة من رقابته لسائر العيوب الأخرى[319].

2- عيب الانحراف احتياطي

مرد ذلك يرجع إلى صعوبة إثباته وخطورته بالنسبة للإدارة، ويوجد جانب الفقه من يعارض الصفة الاحتياطية، ويرى أنه عيب أصيل وعلى قاضي الإلغاء أن يقضي بالإلغاء على أساسه متى كان ثابتا له[320].

317– **LOUIS Roland**, OP.Cit, P 397.

318 -C.E, 12 Novembre1927, Sieur Bellescize , Rec , P 1048.

319– **نواف كنعان**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص 310.

320– **سمير دادو**، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 23.

ومعنى أنه عيب احتياطي؛ أي لا يبدأ القاضي الإداري مناقشته إلا إذا كان القرار الإداري يخلو من أي عيب آخر، و في هذا الصدد طبق القضاء الإداري المصري ذلك في حكمه المؤرخ في 27 يناير 1948، منتهيا إلى أن:

« ***القرار المطعون فيه إذا انتهى بنقل المدعي...إلى وظيفة في قسم آخر، مختلفة عن وظيفته السابقة، ومنبتة الصلة بها، دون أن يستأذن مجلس إدارة السكك الحديدية ووزارة المالية، كما أن درجتها أقل ...وبغير أن تتخذ في حقه أية إجراءات تأديبية، أن القرار المطعون فيه، وبهذه الحالة قد جاء مخالفا للقانون، مما يعيبه ويبطله بلا حاجة إلى بحث العيب الآخر***»[321].

3-عيب الانحراف قصدي

أن يكون لدى رجل الإدارة، عند إصدار القرار قصد إساءة استعمال السلطة والانحراف عنها، ومن ثم لا يقوم العيب على الخطأ العمدي، إنما يحتاج لإرادة واعية، ويرتبط العيب بحالة الاختصاص المقيد، فالإدارة تكون ملزمة بألا يخرج القرار أو التصرف إلا بالشكل الذي حدده القانون، وتصبح معه فكرة الانحراف بالسلطة عديمة الفائدة[322] إذ لا يعتبر عيب الانحراف من النظام العام؛ أي أنه لا يجوز للقاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه، وإنما بناء على طلب الطاعن[323].

الفرع الثاني

حالات عيب الانحراف في استعمال السلطة

استقر الفقه الإداري على أن هناك حالتين لهذا العيب، تتمثل الحالة الأولى في الانحراف بالسلطة المنفصل عن نشاط الإدارة (**أولا**) وتتجلى الحالة الثانية في الانحراف بالسلطة المتصل بنشاط الادارة (**ثانيا**).

321- أشار إليه: **سليمان محمد الطماوي**، نظرية التعسف في استعمال السلطة" الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ص ص 335-336.

322- **محمد أنور حمادة**، مرجع سابق، ص 142.

323- **سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية..، مرجع سابق، ص 331.

أولا: الانحراف بالسلطة المنفصل عن نشاط الإدارة

لا يحق للإدارة أن تخرج عن المصلحة العامة؛ بغية تحقيق أغراض، سواء أكانت سياسية أم أهداف أخرى[324] فإذا خالفت الإدارة ذلك كان قرارها مشوبا بعيب الانحراف ومن تطبيقات هذه الحالة:

1-استخدام السلطة لتحقيق مصلحة شخصية أو محاباة الغير

تتحقق هذه الصورة إذا قام رجل الإدارة باستغلال سلطته؛ لتحقيق نفع شخصي لنفسه أو لغيره ممن لهم علاقة به، ومن أبرز الأمثلة على المصلحة الشخصية كما قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية Epoux labour chier بتاريخ 1979/07/20 بإلغاء القرار الصادر من محافظ Sarthe، والذي يقضي بمنح تراخيص بناء مراكز تجارية لبعض الشركات، حيث تبين أن قرار المحافظ يستهدف تحقيق مصالح فردية معينة، ولهذا يعتبر مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة[325] وطبق مجلس الدولة موقفه في ما يخص المصلحة الشخصية بإلغاء قرار رئيس بلدية أولاد فايت المتضمن بيع قطعة أرض لفائدة السيدة ب. م وذلك في قراره المؤرخ في 19أفريل 1999، الذي جاء فيه:

« ***وزيادة عن ذلك، لا يمكن للبلدية المستأنف عليها أن تحرم المستأنف وحده، لأن مواطنين آخرين استفادوا بحصص أرضية في نفس المكان، لكن لم تنزع منهم، بالرغم من كونهم لم يباشروا في بناء مساكنهم، لهذا فالقرار الذي اتخذه رئيس بلدية أولاد فايت غير قانوني، ويستلزم البطلان، ولما قضى بغير ذلك قضاة الدرجة الأولى، فإنهم أساؤوا في تطبيق القانون، ويجب إلغاء قرارهم***»[326].

أما الجانب الآخر من هذه الصورة فيما يخص محاباة الغير، قضى مجلس الدولة الفرنسي في قراراته بانحراف السلطة الإدارية، فقضى بعدم مشروعية قرار ضبط، قصد به

---

[324]-**MAHIOU Ahmed**, Cours de contentieux administratif, fascicule N°02, les recours juridictionnels,O.P.U, Alger, 1980, P 216.

[325]- حكم مجلس الدولة الفرنسي، قرار بتاريخ 1979/07/20.أشار إليه: **عمار عوابدي**، عملية الرقابة القضائية...، مرجع سابق، ص ص 181- 182.

[326]- مجلس الدولة، قرار بتاريخ 19/04/ 1999، قضية ط.م ضد بلدية أولاد فايت. أشار إليه: **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، دروس في المنازعات الإدارية ...، مرجع سابق، ص 343.

حل نزاع بين الأفراد[327] فالإدارة استخدمت سلطة الضبط الإداري، لإجبار المتعاقد معها على الوفاء بالتزاماته التعاقدية[328].

وكما استقر أيضا مجلس الدولة الفرنسي في حكمه المؤرخ في 14 مارس 1934، أن العمدة بغرض حفظ الأمن في القرية بفرنسا Dellete التي وجدت بها فرق موسيقية وكان هدف العمدة من ذلك تحقيق مآرب لبعض أصدقائه وجاء في الحكم ما يلي: «***قد ثبت من الاطلاع على ملف القضية أن قرار العمدة كان يهف في الحقيقة إلى منع الفرق الطاعنة من الخروج لمباشرة عملها في شوارع القرية، وذلك لمصلحة فرقة أخرى محلية ...باعتبار هذا القرار مشوبا بعيب الانحراف***»[329].

2-استعمال السلطة لغرض حزبي أو سياسي

تتحقق هذه الصورة إذا استعمل رجل الإدارة سلطته، مدفوعا باعتبارات سياسية، كأن يصدر قرارا تحقيقا لغاية حزبية بعيدة عن الصالح العام، وتكثر هذه الصورة في الدول التي تأخذ بالنظام الحزبي، حين يحاول الوزراء إبعاد الموظفين من أنصار الأحزاب الأخرى، التي كانت تتولى الحكم قبلهم فيعملون على إبعادهم إرضاء لمؤيديهم.

أقر مجلس الدولة الجزائري هذه الصورة في قراره المؤرخ في 10/06/ 2002، إذ أكد على أنه: « ***في قضية الحال فإن والي الجزائر يعتبر أن سلوك المستأنف عليه كانت معاكسة لحزب التحرير لأنه التحق بصفوف الجيش الفرنسي كحركي.***

وأنه في غياب رأي قطعي يثبت التحاق المستأنف عليه بصفوف الجيش الفرنسي كحركي يصبح المقرر الإداري المطعون فيه مشوبا بعيب يعرضه للإلغاء»[330].

---

[327]– C.E, 01Mai1914, Bordeaux, Rec, P639.

[328]– C.E, 08 Juin1962, Difihon, Rec, P 30.

[329]– حكم مجلس الدولة الفرنسي، الصادر بتاريخ 14 مارس 1934.أشار إليه: **سليمان محمد الطماوي**، نظرية التعسف...، مرجع سابق، ص 126.

[330]– مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 002982، بتاريخ 2002/06/10، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، 2002، ص 186.

3-استخدام السلطة بقصد الانتقام

وذلك عندما يتعمد رجل الإدارة ممارسة سلطته، بقصد إشباع شهوة التشفي والانتقام التي تدور في نفسه، ومن أمثلة ذلك ما قضت به المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 15 ديسمبر 1991، الذي بين خرق القانون والانحراف بالسلطة إلى:« ***حيث أن قرار رفض إعادة إدماجه بمنصب عمله يعتبر خرقا للقانون وفي آن واحد انحراف بالسلطة***»[331].

ويوجد تطبيق لهذه الصورة أيضا، في قضاء مجلس الدولة المصري، الذي اعتبر في قراره المؤرخ في 1961/05/13، بأن القرار الصادر بطرد موظف من وظيفته، بعد أن أوقعت عليه الإدارة عدة جزاءات إثر اعتراضه هو وزملاء له على بعض تنظيمات الإدارة؛ لأن القرار صدر بقصد التنكيل بالموظف؛ لأنه طالب بحقه وبالتالي يكون مشوبا بالإساءة[332].

ثانيا: الانحراف بالسلطة المتصل بنشاط الإدارة

قد يخصص القانون هدفا معينا لأعمال الإدارة والذي يجعل هذا الأخير نطاق العمل الإداري، وفي هذه الحالة لا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب؛ بل أيضا المصلحة الخاصة، عملا بقاعدة تخصيص الأهداف، حيث تكون سلطتها مقيدة[333].

وتتمثل تطبيقات هذه الحالة في ما يلي:

1- الجزاء التأديبي للموظفين:

كي يكون التأديب مشروعا يتعين أن تستوفي الإدارة إجراءاته، فإذا لجأت هذه الأخيرة إلى نقل الموظفين نقلا مكانيا أو نوعيا؛ بقصد الجزاء وليس تحقيقا للغاية التي

331- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، بتاريخ 1991/12/15، قضية ب.ع ضد وزير التعليم العالي والبحث العلمي. أشار إليه: **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، دروس في المنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص 338.

332- **محمد علي عبده سليمان**، مرجع سابق، ص 301.

333- **فريدة أبركان**، "رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، 2002، ص 36.

توخاها المشرع في النقل، وهي تحقيق مصلحة العمل، اتسمت قراراتها في هذا الشأن بعدم المشروعية وفي هذا دعت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى: « ***أن ظروف الحال وملابساته تقطع بأن نقل المدعي...كان مشوبا بسوء استعماله السلطة إذا انحرف عن الغاية الطبيعية إلى غاية أخرى وذلك بقصد إبعادها عن سلك المعاهد وحرمانه من مزاياه والترقي في درجاته...***»[334].

وقد عزم مجلس الدولة الفرنسي على إلغاء قرار الإدارة، بفصل الموظف لإلغاء الوظيفة، في حين أنها كانت تهدف إلى توقيع جزاء تأديبي، حيث ذهب إلى أن القرار المطعون فيه، لا يمثل قرار فصل إلغاء الوظيفة، ولكنه يمثل قرار عزل[335].

وقد طبق أيضا مجلس الدولة الجزائري هذه الصورة في قراره المؤرخ في 2002/07/22 الذي جاء فيه ما يلي: « ***لكن حيث أنه طبقا للمادة 120 من المرسوم رقم 60/85 المؤرخ في 1985/03/23، الذي يحدد إجراءات تطبيق المرسوم رقم 59/85...المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية...فإن إذا كان موظف ما غير محق بأن يرفض نقله من مكان إلى مكان آخر لفائدة المصلحة فبشرط أن ملفه الإداري يعرض على لجة الموظفين لإبداء رأيها.***

حيث أن دراسة أوراق الملف المطروح أمام مجلس الدولة يفيد بأن المستأنفة أغفلت القيام بإتباع الإجراء الضروري فإنها أخطأت وعرضت مقرر نقل المستأنف عليه...للإلغاء »[336].

2- الانحراف بالإجراءات

تستخدم الإدارة إجراءات غير الإجراءات المقررة قانونا؛ لتحقيق هذا الهدف كاستخدام إجراءات الاستيلاء المؤقت بقصد نزع الملكية، في حين أن القانون قد حدد الإجراءات لنزع الملكية، فتلجأ الإدارة إلى إجراءات الاستيلاء لبساطتها، وهروبا من

---

[334]–**حسين عبد العال محمد**، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 312.

[335]– C.E, 27Avril 1960, Haurillan, Rec, P277.

[336]– مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005485، بتاريخ 2002/07/22، سابق الإشارة إليه، ص 164.

اجراءات نزع الملكية، لذلك تكون تصرفاتها معيبة بعيب الغاية؛ حتى ولو قصدت فعلا الوصول إلى الاستيلاء الدائم[337].

وقد طبق المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) ذلك في قراره المؤرخ في 1989/01/14 بمناسبة القيام بعملية الاستيلاء بدلا من إتباع إجراءات نزع الملكية، هذا ما يجعل العملية مشوبة بعيب الانحراف بالإجراءات، وقد جاء فيه ما يلي: «..***من المستقر قانونا أن الإدارة التي تستغل الأملاك المقرر نزعها من أجل المنفعة العمومية...يعد انحراف في الإجراءات القانونية.***

ولما كان من الثابت أن القطعة التي يتم الاستيلاء عليها مخصصة حسب مقتضيات المقرر المطعون فيه لشق الطريق، ومن ثم فإن استغلال هذه القطعة لاستغلال بناءات ومشاريع عمومية يعد تحريفا لهدفه الأصلي...»[338].

3- إساءة استعمال السلطة

لتحقيق أهداف الضبط الإداري، يمنح لرجال الضبط الإداري سلطات معينة، بحيث تلتزم في ممارسة هذه السلطات بالأغراض المحددة لاختصاصاتها، والمتمثلة في المحافظة على النظام العام[339]. فقوانين اللامركزية خولت للعمدة في فرنسا الإشراف على سلطة البوليس، ولكن بشرط أن يكون استعمالها لتحقيق الأغراض الثلاثة؛ الأمن والسكينة والصحة العمومية، ولكن العمدة تحت ستار تلك الأغراض يلجأون إلى فرض رسوم على الأفراد أو التضييق عليهم بقصد الإقلال من التصرف وتوفير الأموال للإدارة[340].

---

[337]- **علي جمعة محارب**، التأديب الإداري في الوظيفة العامة(دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 494.

[338]- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 57808، بتاريخ 1989/01/14، قضية فريق م ضد والي ولاية تيزي وزو ومن معه. أشارت إليه: **ياسمين خليف**، مرجع سابق، ص 68.

[339]- **DUPUIS Georges et GUEDON Marie- josé**, Droit administratif, 3éme édition, Armand Colin, Paris, 1991,P 51.

[340]- **سليمان محمد الطماوي**، نظرية التعسف في استعمال السلطة....، مرجع سابق، ص 137.

المطلب الثالث

عيب السبب

إذا كان القرار الإداري نوعا من التصرفات القانونية، التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها الملزمة، فلابد أن يكون لهذا القرار سببا[341]. فالقرار الذي يخلو من سبب يقوم عليه يكون عرضة للإلغاء.

مما يستدعي التطرق لمفهوم السبب (**الفرع الأول**) وحالاته (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول

مفهوم عيب السبب

يقوم محتوى القرار على السبب لذا استوجب تعريف هذا الأخير (**أولا**) فضلا على أن له شروط لا بد أن تتوفر فيه حتى يعتد به (**ثانيا**).

أولا: تعريف عيب السبب

يعرف الفقيه "جون ريفيرو" السبب بأنه الدوافع المادية أو القانونية، التي تحمل الإدارة على اتخاذ القرار الإداري[342] كما عرفه الفقيه "عبد المنعم خليفة" على أنه الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع وتبرر الإدارة إلى إصدار القرار[343] ومن أمثلة الحالة القانونية كما هو الشأن بالنسبة لقرار إحالة الموظف للمعاش، وتتمثل في بلوغه السن التي حددها القانون للإحالة على المعاش أما بالنسبة للحالة الواقعية، كالاضطرابات التي من شأنها المساس بالأمن العام بالنسبة للقرارات التي تصدرها الإدارة للمحافظة على النظام العام، وبدون هذا المبرر يفقد القرار الإداري مشروعيته لانعدام أسبابه[344].

---

[341]– **محمد عبد الحميد أبو زيد**، مرجع سابق، ص 106.

[342]- **RIVERO Jean**, OP.Cit, P 266.

[343]– **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، دعوى إلغاء القرار الإداري...، مرجع سابق، ص 540.

[344]– **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص 52.

ويجب أن لا نخلط بين السبب والتسبيب وهذا هو بالذات محل الخطأ الاصطلاحي الموجود، فالتسبيب الذي تقوم فيه الإدارة بتدوين الأسباب في صلب القرار الإداري التي دفعتها الإدارة إلى إصداره، والذي يعتبر عنصرا من عناصر الشكل في القرار الإداري[345] كما تعرضنا إليه سابقا[346].

ثانيا: شروط السبب

تتمثل الشروط التي يمكن أن تتوفر في السبب في ما يلي:

1- أن يكون السبب قائما وموجودا

العبرة في تقدير مشروعية السبب، هي في الوقت الذي صدر فيه القرار الإداري، وبناء على ذلك، إذا تحققت الظروف المكونة لسبب القرار بالفعل، ولكنها لم تستمر إلى تاريخ صدوره، فإن القرار يصبح معيبا بعيب السبب، كما لو قدم أحد الموظفين طلبا بالاستقالة من عمله ثم صدر قرار بقبول استقالته، ولكن بعد أن عدل عن طلبه فوجود السبب قد لا يتبعه حتما إصدار القرار الإداري، فارتكاب الموظف لذنب إداري لا يعني حتما توقيع جزاء عليه، لأن الإدارة قد تتسامح معه للظروف الاجتماعية أو الصحية[347].

2- أن يكون السبب محددا

وذلك بوقائع ظاهرة يقوم عليها، ومن ثم يعد القرار معيبا في سببه، إذا اعتمدت الإدارة في إصداره على سبب عام، أو مجهول، كالقرارات التي تتضمن جزاءات تأديبية أو القرارات الصادرة لرفض منح الرخص[348].

---

[345]- **عبد الكريم بودريوه**، "القضاء الإداري الجزائري الواقع والآفاق"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد السادس، 2005، ص 21.

[346] – ارجع إلى الصفحة 74 من هذا البحث.

[347]- **حسين طاهري**، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية...، مرجع سابق، ص 111.

[348]- **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، الموسوعة الإدارية الشاملة...، مرجع سابق، ص 220.

3- أن يكون السبب مشروعا

لابد للقرار أن يستند إلى أسباب مشروعة يقرها القانون، فإن هذه الأسباب تختلف بحسب ما إذا كانت سلطة الإدارة في إصدار القرار، مقيدة أو تقديرية. ففي الحالة الأولى المشرع يحدد أسبابا معينة، لابد من توافرها قبل اتخاذ القرار الإداري، أما في الحالة الثانية، فالمشرع لا يحدد الأسباب التي يجب أن يستند إليها القرار الإداري[349].

الفرع الثاني
حالات عيب السبب

باعتبار أن القاضي الإداري قاضي مشروعية، يتحقق من تطبيق الإدارة لقواعد القانون فإنه في بداية الأمر يمتنع عن رقابة الوقائع المكونة للسبب من الناحية المادية، ولكن سرعان ما تبين أن رقابة المشروعية، لا يمكن أن تكون فعالة بدون رقابة حدوث الوقائع التي استندت إليها الإدارة، ثم اشتملت هذه الرقابة بعد ذلك على الوصف القانوني ومدى مطابقته للقانون[350].

نكون أمام حالتين لعيب السبب؛ تتمثل الحالة الأولى في رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية (**أولا**) أما الحالة الثانية، فتتجسد في رقابة الوصف القانوني للوقائع (**ثانيا**).

أولا: رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية

تكمن رقابة مشروعية السبب، في فحص حقيقة وجود الوقائع التي تمسكت بها الإدارة لقرارها، فإذا ثبت للقاضي الإداري عدم صحة الوقائع، كان القرار غير مشروعا؛ نتيجة انتفاء أو عدم صحة السبب، فمثلا القرار الصادر بقبول استقالة أحد الموظفين، فهذا الأخير سببه طلب الاستقالة، فإذا ثبت للقاضي الإداري أن الموظف لم يقدم أصلا

---

[349]- **عبد الغني بسيوني عبد الله**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص 633.

- راجع كذلك: **رضا عبد الله حجازي**، الرقابة القضائية على ركن السبب، إجراءات الضبط الإداري، رسالة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، 2001، ص ص 32- 33.

[350]- **حسين عثمان محمد عثمان**، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص317.

هذا الطلب، أو أنه قدمه فعلا ولكن كانت إرادته معيبة في تقديمه نتيجة إكراه حقيقي، فإن القاضي الإداري يلغيه لعيب السبب[351]. وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي رقابة كافة وقائع القرارات الإدارية، سواء تلك التي يعتبرها القانون شرطا لاتخاذ هذه القرارات أو التي لا يعتبرها كذلك[352].

وفيما يخص واقعة انعدام المصلحة العامة، قضت المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1991/01/13، بإلغاء مقرر الوالي المؤرخ في 1985/04/24 لانعدام واقعة المصلحة العامة[353]. كما طبق مجلس الدولة هذه الصورة في قراره الصادر بتاريخ 2005/10/25، والذي جاء فيه:

« ***حيث وحول الوجه الأول المأخوذ من انعدام أسباب القرار بنص المادة 41 من القرار المؤرخ في 1992/11/14 المتضمن النظام الداخلي للغرفة الوطنية للموثقين أن هذه الأخيرة تفصل في القضايا المطروحة عليها بمقرر مسبب...حيث على هذا الأساس أن الوجه المثار مؤسس لأن القرار محل الطعن فعلا معيبا بعيب انعدام الأسباب مما يتعين عليه إبطاله وإحالة المدخل في الخصام من جديد أمام نفس الجهة ليحاكم من جديد وفق القانون***»[354].

ثانيا: رقابة الوصف القانوني للوقائع

تمتد سلطة قاضي الإلغاء إلى رقابة الوصف القانوني للوقائع، فإذا ثبت للقاضي الإداري صحة الوقائع ماديا، ولكن إذا اتضح له أن الإدارة لم تعط لها الوصف أو

---

[351]– **حسين عبد العال محمد**، مرجع سابق، ص ص 304– 305.

[352]– **العربي زروق**، "التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثر القضاء الجزائري بها"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثامن، 2006، ص 119.

[353]– المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار بتاريخ 1991/01/13، قضية جيلالي عمار ومن معه ضد والي ولاية تيزي وزو ومن معه. أشارت إليه: **ياسمين خليف**، مرجع سابق، ص 70.

[354]– مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 27279، بتاريخ 2005/10/25، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثامن، 2006، ص ص 235.

التكييف القانوني الصحيح، فإن القرار يعتبر معيبا في سببه وبالتالي يحكم القاضي بإلغائه[355].

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري القضية التي أصدرت فيها الإدارة جزاء تأديبيا في حق مأذون، لأنه تزوج بعقد عرفي غير موثق، على اعتبار أن هذا المسلك الشخصي من جانبه يمثل مخالفة لواجبات وظيفته، غير أن المحكمة الإدارية العليا رفضت الوصف القانوني الذي أعطته الإدارة لسلوك المأذون، ورأت المحكمة أن الزواج العرفي غير محرم، وأن المأذون كفرد عادي له أن يتزوج زواجا عرفيا، بدون أن يوثقه رسميا، متحملا آثار هذا الزواج العرفي، عندما تثور مشكلة إثباته، ومن ثم لا يكون المأذون في هذه الظروف قد ارتكب مخالفة لمقتضيات وظيفته، وألغت المحكمة القرار التأديبي لعدم سلامة التكييف القانوني للواقعة[356].

وقد أكدت المحكمة العليا تحريف الوقائع في قرارها المؤرخ في 1997/04/13، الذي جاء فيه أن: « ***يتمسك الطاعن بأن السبب المذكور في قرار الشطب غير السبب الحقيقي مما يشكل تحريفا للوقائع واستعمالا تعسفيا للسلطة، لأنه إذا كان من الأمر ذلك فكيف نفسر بأن هذه العقوبة مست سوى عنصرين من بين عناصر الوحدة التابع لها.... وأن هذا التصرف يعد خطأ يمس بشرف الجيش الوطني الشعبي الذي هو مؤسسة بعيدة عن السياسة***»[357].

---

[355]– **محسن غالب عبد الله الحارثي**، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 573.

[356]– **حسين عبد العال محمد**، مرجع سابق، ص 305.

[357]– المحكمة العليا، قرار رقم 114884، بتاريخ 1997/04/13، سابق الإشارة إليه، ص 98.

خـــاتـــمة

من خلال دراستنا للقرار الإداري محل دعوى الإلغاء، وبعد تناولنا لمختلف محاوره، تبين لنا أن تنوع مهام وأنشطة الإدارة في شتى مجالات الحياة الإدارية، يكون بمختلف التصرفات القانونية خاصة القرار الإداري الذي يحكم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تباشر هذه الأخيرة العمل الإداري في مواجهتهم.

وبما أنالقرار الإداريبيعتبر محور المنازعات الإدارية تم إبراز مفهومه،والذي يتماشى مع طبيعته الخاصة التي جعلت منه الشكل الأساسي فياستخدامامتيازات السلطة العامة؛ إذ لا مثيل له في علاقات وروابط القانون الخاص، بل من غير المألوف والمعقول أن يفرض شخص التزامات على الغير بإرادته المنفردة.

كما أنه يختلف عن باقي الأعمال الأخرى التي تصدر عن كل من السلطتين التشريعية والقضائية، ذلك ما أدى بالفقه والقضاء الإداريين إلى إرساء معياران يتمثلان في المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي بغرض التمييز بين تلك الأعمال.

لا تستطيع السلطة التنفيذية أن تقوم بمهامها وممارسة أنشطتها الإداريةدون وجود القرار الإداري بالخصائص الجامعة له، إذ تخسر قدرتها على فرض احترام القانون؛ لأن تلك الخصائصهي التي تؤدي بالقرارات إلى أن تكون موضوع الإلغاء، فأي تصرف قانوني يخلو من المميزات لا يمكن أن يطلق عليه وصف التصرف الإداري.

ونظرا لما تتمتع به السلطة الإدارية من امتيازات واسعة، ترتكب الأخطاء وتتعسف وتخرج عن حدود القانون، الدافع الذي أدى إلىتفعيل ضمانة من ضمانات مبدأ المشروعية على أعمال الإدارة، التي تكمن في الرقابة القضائية حيثتتجسد غايتهاأن جل تصرفات الإدارةيجب أنتتطابق معالقانون، وفي الوقت نفسه يحق للفرد مخاصمة أو منازعة القرار الصادر عن الإدارة؛ لأن الإلغاء يوجه ضد القرار الإداري وبالتالي فالمنازعة موضوعية لا ذاتية.

فالهدف من دعوى الإلغاء، هو المحافظة على التوازن بين فاعلية الإدارة وحقوقها وإجبارها على احترام مبدأ المشروعية، لذلك أصبحت دعوى الإلغاء الوسيلة

القضائية الرئيسية التي يلجأ إليها الأفراد، لحماية حقوقهم جراء الضرر الذي يلحق بهم ويمس بمراكزهم القانونية المكتسبة.

كما تبين لنا أيضا أن مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري، تتحدد بشروط صحته وسلامته، سواء تعلقت هذه الأخيرة بشكله أو بموضوعه،فتقتصر سلطة القاضي الإداري على فحص القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، لمعرفة ما إذا كان القرار الإداري مشوبا بعيب من العيوب التي تجعله قرارا غير مشروعولا يجوز له أن يتعدى أكثر من ذلك.

وبعد مراجعتناللنصوص القانونية والأحكام القضائية في الجزائر، وجدنا خلط في المصطلحات، كماورد في مصطلحي (البطلان، الإلغاء) فالبطلان مصطلح أصيل في القانون المدني، بينما مصطلح الإلغاء فهو مصطلح أصيل في القانون الإداري، وفي هذا الصدد توصلنا أيضا إلى عدم التفرقة بين أسباب الإلغاء المعتمدة من طرف القاضي الإداري عند فحص مشروعية القرار الإداري، خاصة بما أرستها الاجتهادات القضائية للموضوع.

وبعد استعراضنا لأهم نتائج البحث ارتأينا تضمينه بالاقتراحات التي نراها ضرورية لمعالجة النقائص الموجودة:

- يجب توحيد مواعيد الطعن في القرار الإداري؛ لأن الميعاد من النظام العام لا يجوز مخالفته خاصة أنه له خصوصية في رفع دعوى الإلغاء.
- يجب تبسيط الإجراءات خاصة، وسيلة التظلم الإداريفي المنازعة الإدارية.
- تحسبا لما يقتضيه مبدأ سيادة القانون، هو أن توافق أعمال الإدارة وتصرفاتها القانونية وتستند عليه، وذلك حتى لا يضيع حق الفرد المقرر قانونا أمام القضاء الإداري؛ إذ يجب العمل على مبدأ تخصص القضاة.

- يجب على جلس الدولة الجزائري، باجتهاداته القضائية في نطاق دعوى الإلغاء، أن يعمل على التفرقة بين العيوب التي تصيب القرار الإداري وتبيان العيب الذي من أجله ألغي القرار؛ لأن رقابة قاضي الإلغاء رقابة مشروعية.

قائمة المراجع

أولا: باللغة العربية

I ـ الكتب:

1- **إبراهيم عبد العزيز شيحا**، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.

2- **أحمد عبد الرحمن شرف الدين**، الوجيز في القانون الإداري اليمني، دار الفكر المعاصر، صنعاء، 2002.

3- **أحمد محيو**، المنازعات الإدارية: ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.

4- ـــــــــــ، محاضرات في المؤسسات الإدارية: ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

5- **أشرف عبد الفتاح أبو المجد**، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

6- **حسين طاهري**، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، (التنظيم الإداري–النشاط الإداري)، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

7- ـــــــــــ، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

8- **حسين عبد العال محمد**، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.

9- **حسين عثمان محمد عثمان**، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.

10- **حسين فريجة**، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.

11- ـــــــــــ، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.

12- **حمدي القبيلات**، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2008.

13- **حمدي ياسين عكاشة**، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.

14- **خالد خليل الظاهر**، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997.

15- **رشيد خلوفي**، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.

16- **سامي جمال الدين**، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1993.

17- **سامي حامد سليمان**، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، الطبعة الأولى، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1988.

18- **سعاد الشرقاوي**، دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980.

19- **سليمان محمد الطماوي**، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.

20- ـــــــــــــــ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.

21- ـــــــــــــــ، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.

22- ـــــــــــــــ، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

23- ـــــــــــــــ، نظرية التعسف في استعمال السلطة" الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1978.

24- **شريف يوسف خاطر**، القرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

25- **طعيمة الجرف**، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.

26- ـــــــــــ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.

27- **عادل بوعمران**، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، دراسة تشريعية، فقهية وقضائية، دار هومة، الجزائر، 2010.

28- **عبد العزيز خليفة**، قضاء الإلغاء والطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون سنة النشر.

29- **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.

30- ـــــــــــــــــــ، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الأول، المكتب الفني للإصدارات القاهرة، 2005.

31- ـــــــــــــــــــ، دعوى إلغاء القرار الإداري " الأسباب والشروط"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.

32- ـــــــــــــــــــ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008.

33- **عبد الغني بسيوني عبد الله**، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1993.

34- ـــــــــــــــــــ، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة النشر.

35- **عبد القادر عدو**، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

36- **عدنان عمرو**، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

37- **عصام نعمة إسماعيل**، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.

38- **عصمت عبد الله الشيخ**، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.

39- **علاء الدين عشي**، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2010.

40- **علي جمعة محارب**، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.

41- **علي خطار شطناوي**، موسوعة القضاء الإداري (الجزء الأول)، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

42- **عمار بوضياف**، الصفقات العمومية في الجزائر، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

43- ـــــــــــ، القرار الإداري، دراسة تشريعية، قضائية، فقهية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

44- **عمار عوابدي**، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

45- ـــــــــــ، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

46- ـــــــــــ، عملية الرقابة القضائية، على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.

47- ـــــــــــــــ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

48- ـــــــــــــــ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1988.

49- **عمر محمد الشويكي**، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1996.

50- **فتحي فكري**، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.

51- **فهد عبد الكريم أبو العثم**، القضاء الإداري بين النظري والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.

52- **فؤاد العطار**، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.

53- **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

54- ـــــــــــــــــــــ، دروس في المنازعات الإدارية، "وسائل المشروعية"، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

55- **ماجد راغب الحلو**، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.

56- ـــــــــــــــ، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

57- **مارسلون، بروسييرقي، جي بريبان**، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة د. أحمد يسري: منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.

58- **محسن غالب عبد الله الحارثي**، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.

59- **محمد الشافعي أبو راس**، القضاء الإداري، مكتبة النصر، الزقازيق، دون سنة النشر.

60- **محمد الصغير بعلي**، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

61- ـــــــــــــــــــ، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

62- **محمد أنس قاسم جعفر**، الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.

63- **محمد أنور حمادة**، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.

64- **محمد جمال الذنيبات**، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، 2011.

65- **محمد رفعت عبد الوهاب**، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.

66- ـــــــــــــــــــ، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

67- **محمد عبد الحميد أبوزيد**، تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري، دراسة مقارنة، دون دار النشر، دون بلد النشر، 2002.

68- **محمد فؤاد عبد الباسط**، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006.

69- ـــــــــــــــــــ، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005.

70- **محمود سامي جمال الدين**، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.

71- **محمود محمد حافظ**، القرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.

72- **محمود عاطف البنا**، الوسيط في القضاء الإداري، تنظيم رقابة القضاء الإداري، الدعاوى الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة،1990.

73- محند أمقران بوبشير، النظام القضائي الجزائري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

74- محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007.

75- مصطفى أحمد الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1991.

76- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.

77- ــــــــــ، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.

78- وهيب عياد سلامة، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.

79- ــــــــــــــ، التدابير الداخلية، دراسة تحليلية على ضوء أحدث أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.

80- هشام خالد، مفهوم العمل القضائي في ضوء الفقه وأحكام القضاء، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1990.

II- المطبوعات:

1- شريف مصطفى، محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.

2- عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009.

III- الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ - رسائل الدكتوراه:

1- رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب، إجراءات الضبط الإداري، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة القاهرة، 2001.

2- عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2011.

3- محمد تاجر، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.

4- محمد علي عبده سليمان، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة صنعاء، 2000.

ب- مذكرات الماجستير:

1- الطاهر قاسي، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2012.

2- الطيب بوضياف، القرار الإداري وشروط قبول دعوى الإلغاء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية والسياسية، جامعة الجزائر، 1976.

3- سفيان موري، مدى فعالية أساليب رقابة الصفقات العمومية في ضوء قانوني الصفقات العمومية والوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2012.

4- **سمير دادو**، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.

5- **عبد الغني بلعابد**، الدعوى الاستعجالية الإدارية وتطبيقاتها في الجزائر، دراسة تحليلية مقارنة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2008.

6- **عبد الكريم قاسم الصنعاني**، اوجه إلغاء القرار الإداري في القضاء اليمني، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، معهد البحوث والدراسات، جامعة الدول العربية، القاهرة،2006.

7- **محمود خلف حسين**، التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1979.

8- **مليكة مخلوفي**، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2012.

9- **ياسمين خليف**، رقابة القاضي الإداري على التصريح بالمنفعة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2011.

IIII-المقالات:

1- الزين عزري، "وسائل إجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء في التشريع الجزائري"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخاص، 2010، ص ص 31- 41.

2- العربي زروق، "التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثر القضاء الجزائري بها"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثامن، 2006، ص ص 115 - 127.

3- سعد الشتيوي العنزي، "الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي"، **مجلة الحقوق**، تصدر عن مجلس النشر العلمي بالكويت، العدد الأول، 2010، ص ص 235- 279.

4- شريف كايس، "مدى فعلية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين"، **المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية**، مجلة سداسية تصدر عن كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد الأول، 2006، ص ص 124- 135.

5- عادل الطبطبائي، "نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية"، مجلة **العلوم الإدارية**، العدد الأول، القاهرة، 1994، ص ص 7 – 38.

6- عبد الكريم بودريوه، "القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والآفاق"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد السادس، 2005، ص ص09 - 27.

7- عبد المجيد جبار، " مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري"، **مجلة إدارة**، المجلد الخامس، العدد الأول،1995، ص ص 05 – 63.

8- عمار عوابدي، "القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري"، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية**، العدد الثالث والرابع، 1986 ص ص 772 - 794.

9- فريدة أبركان، "رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، 2002، ص ص 36- 41.

10- محمد تاجر، "بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، **المحاماة**، مجلة تصدر عن منظمة المحاماة، منطقة تيزي وزو، العدد الثالث، 2005، ص ص 05- 24.

11- محند أمقران بوبشير، "حول فصل السلطة القضائية عن باقي السلطات"، **المحاماة**، مجلة تصدر عن منظمة المحاماة، منطقة تيزي وزو، العدد التاسع، 2012، ص ص 07- 35.

12- مسلم عبد الرحمن، "آليات وأساليب منهجية القاضي الإداري في تقدير مدى شرعية التصرفات الإدارية"، **الاتحاد**، مجلة تصدر عن الاتحاد الوطني لمنظمة المحامين الجزائريين، منطقة سيدي بلعباس، العدد الثالث، 2011، ص ص 305 – 313.

IIV-النصوص القانونية:

أ ـ الدستور:

- دستور 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96- 438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر، عدد 76، بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل بقانون رقم 02- 03، المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ر، عدد 25، بتاريخ 14 أفريل 2002، المعدل والمتمم بقانون رقم 08- 19، المؤرخ في 15 نوفمبر2008، ج.ر، عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

ب ـ النصوص التشريعية:

- **القوانين العضوية**

1- قانون عضوي رقم 12- 04، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر عدد 02، بتاريخ 15 يناير 2012.

- **القوانين:**

1- قانون رقم 02- 01، مؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر، عدد 08، مؤرخ في 06 فبراير 2002.

2- أمر رقم 06- 03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج.ر، عدد 46، بتاريخ 16 جويلية 2006.

3- قانون رقم 08- 09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، عدد 21، بتاريخ 23 أفريل 2008.

4- قانون رقم 11 – 10، مؤرخ في 12 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر، عدد 37، بتاريخ 03 يونيو 2013.

5- قانون رقم 12- 07، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية،ج.ر، عدد 12، بتاريخ 29 فبراير 2012.

ج- النصوص التنظيمية:

1- مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر، عدد 27، بتاريخ 6 جويلية 1988.

IIIV- القرارات القضائية:

1- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 36473، بتاريخ 1984/01/07، قضية ي ج ب ضد وزير المالية، **المجلة القضائية**، العدد الرابع، 1989، ص ص 211-214.

2- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 41705، بتاريخ 1987/01/17، قضية: (ب أ) ضد رئيس دائرة برج منايل ومن معه، **المجلة القضائية**، العدد الثالث، 1992، ص ص 169- 171.

3- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم46855، بتاريخ 1987/05/02، قضية: فريق ص ضد: وزير الداخلية ومن معه، **المجلة القضائية**، العدد الثالث، 1992، ص ص 180- 183.

4- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 46877، بتاريخ 1987/05/16، قضية س.ب ضد وزيز الداخلية ومن معه، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثالث، 1990، ص ص 188- 190.

5- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 56705، بتاريخ 1988/10/22، **المجلة القضائية**، العدد الثالث، 1992، ص ص143-146.

6- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارة، قرار رقم 76077، بتاريخ 07/28/ 1990، **المجلة القضائية**، العدد الثالث، 1992، ص ص 163-166.

7- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 62575، بتاريخ 01/27 /1991، قضية ز. م ضد نائب مدر الضرائب لولاية الأغواط نائب مدير الضرائب ولاية غرداية، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الرابع، 1992، ص ص 157- 163.

8- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 116903، بتاريخ 14/ 05/ 1995 قضية: (المدير العام للجمارك) ضد (ب. س)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، 1995، ص ص 228- 233.

9- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 135946، بتاريخ 14/ 05/ 1995، قضية الجمعية الوطنية لمسيري قاعات السينما ضد المنشور الوزاري، المجلة **القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، 1995، ص ص153- 156.

10- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 137561، بتاريخ 1996/05/05، قضية فريق ق م ضد مدير الشؤون الدينية، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، 1996، ص ص147-154.

11- المحكمة العليا، قرار رقم 114884، بتاريخ 1997/04/13، قضية غ. س ضد وزارة الدفاع الوطني، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، 1997، ص ص 95- 100.

12- مجلس الدولة، قرار رقم 169417، بتاريخ 1998/07/27، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، 2002، ص ص 81- 82.

13- مجلس الدولة، قرار رقم 172994، بتاريخ 1998/07/27، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، 2002، ص ص 83-84.

14- المحكمة العليا، الغرفة المدنية، قرار قم 186635، بتاريخ 1999/04/28، قضية ع. س ضد م. ب. ع، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، 2000، ص ص 143-146.

15- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم000614، بتاريخ 2001/02/19، قضية السيد ورثة المرحوم ش. أ ضد بلدية تيزي وزو ومن معها، (قرار غير منشور).

16- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 171196، بتاريخ 19/ 02/ 2001، قضية و. م ضد والي ولاية سكيكدة ومن معه، (قرار غير منشور).

17- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 001933، بتاريخ 06/11/ 2001، قضية ل. م ضد والي ولاية سكيكدة، (قرار غير منشور).

18- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 209472، بتاريخ 2001/07/16، قضية س. س ضد الوكالة العقارية ما بين المدن ومن معها، (قرار غير منشور).

19- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 002871، بتاريخ 2001/11/12، قضية الطعن ضد المجلس الدستوري، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، 2002، ص ص 141- 142.

20- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 000124، بتاريخ 2002/01/14، قضية ب. أ ضد الوكالة العقارية ما بين البلديات لذراع الميزان ومن معها، (قرار غير منشور).

21- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005240، بتاريخ 2002/01/28، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، 2002، ص ص 165- 167.

22- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار 003808، بتاريخ 2002/04/08، قضية السيد ابن الشيخ الخبيزي ضد الوكالة العقارية المحلية لبلدية خليل، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، 2002، ص ص 206- 208.

23- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 10349، بتاريخ 2002/04/30، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، 2002، ص ص 226- 227.

24- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 003601، بتاريخ 2002/06/10، قضية بلدية قلال ضد السيد خ. س، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، 2002، ص ص 209- 211.

25- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 002982، بتاريخ 2002/06/10، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، 2002، ص ص 186- 188.

26- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 004827، بتاريخ24/ 06/ 2002، قضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين ل. ع، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، 2002، ص ص 171- 173.

27-مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 5638، بتاريخ 2002/07/15، قضية ب. و. ج ضد مديرية المصالح الفلاحية وهران، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثالث، 2003، ص ص 161- 163.

28- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005485، بتاريخ 2002/07/22، قضية محافظ الغابات بقالمة ضد ب. ر، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، 2004، ص ص 164- 165.

29- مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 006460 بتاريخ 2002/09/23، قضية ع. س ضد والي ولاية الجزائر ومن معه، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثالث، 2003، ص ص 89- 91.

30- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 14431، بتاريخ 2002/09/24 قضية رئيس مجلس المحاسبة، ضد النقابة الوطنية لقضاة مجلس المحاسبة، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، 2002، ص ص 217- 220.

31- مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 007922، بتاريخ 2002/11/05، قضية ح. ك ضد د. ص ومن معها، (قرار غير منشور).

32- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 007262، بتاريخ 2002/11/05، قضية المؤسسة الوطنية للري الحضري ضد بلدية يسر، (قرار غير منشور).

33- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 011803، بتاريخ 12/03 /2002، قضية الشركة ذات الاسم الجماعي المسماة" شركة شعبان" ضد: ش. ذ والي ولاية تيزي وزو، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثالث، 2003، ص ص 171- 172.

34- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 013948، بتاريخ 2003/05/20، قضية س. ر ضد رئيس حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (قرار غير منشور).

35- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 009898، بتاريخ 2004/04/20، قضية م. ع ضد والي ولاية سكيكدة، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، 2004، ص ص 143- 146.

36- مجلس الدولة، قرار رقم 016886، بتاريخ 2005/06/07، **مجلة مجلس الدولة**، العدد العاشر، 2012، ص ص 59-61.

37- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 27279، بتاريخ 2005/10/25، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثامن، 2006، ص ص 235- 237.

38- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 0311027، بتاريخ 2007/04/11، قضية السيد الوالي ضد القرار الصادر عن مجلس قضاء الجزائر، **مجلة مجلس الدولة**، العدد التاسع، 2009، ص ص 82- 85.

39- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 38361، بتاريخ 2008/01/16، قضية م. ج ضد القطاع الصحي لتقصارين، (قرار غير منشور).

40- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 044358، بتاريخ 16/ 07/ 2008، قضية مديرية التربية لولاية غرداية ضد السيد ب. أ، (قرار غير منشور).

41- المحكمة العليا، الغرفة العقارية، قرار رقم 475823،بتاريخ 2008/11/12، قضية الوكالة الولائية للتسيير والتنظيم العقاريين ولاية البويرة من طرف مديرها ضد ز. ص، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، 2009، ص ص 212-214.

42- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 049733، بتاريخ 2009/07/15، قضية السيد مدير التربية لولاية تلمسان ضد السيد م. ع، (قرار غير منشور).

43- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 050300، بتاريخ 09/30/ 2009، قضية المؤسسة ذات الشخص الوحيد، وذات المسؤولية المحدودة "سي. ال. أ" CLA محجرة لعمارة للحصى ضد الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية" ANPM ومن معها، (قرار غير منشور).

44- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 052342، بتاريخ 2009/10/21، قضية السيد م. أ ضد السيد وزيرة الدولة وزيرة الداخلية والجماعات المحلية، (قرار غير منشور).

45- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 052775، بتاريخ 2010/01/07، قضية السد ب. ع ضد المجلس الأعلى للقضاء، (قرار غير منشور).

46- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 053988، بتاريخ 03/11/ 2010، قضية السيد رئيس المجلس الشعبي لبلدية سطيف ضد السيد أ. ب، (قرار غير منشور).

47- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 052560، بتاريخ 03/11/ 2010، قضية مديرية قصر الثقافة ضد السيد ع. إ، (قرار غير منشور).

48- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 054757، بتاريخ 2010/04/08، قضية بلدية القصبة ضد السيد ب. ف، (قرار غير منشور).

49- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 059813، بتاريخ 23/ 12/ 2010، قضية ب. م ضد والي ولاية تيزي وزو ومن معه، (قرار غير منشور).

50- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 058486، بتاريخ 2011/01/27، قضية الشركة ذات الشخص الوحيد وذات المسؤولية المحدودة ضد الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ومن معها، (قرار غير منشور).

51- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 064475، بتاريخ 2011/07/28، قضية بلدية قسنطينة ضد ج.م، (قرار غير منشور).

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

I- Ouvrages:

1- BONNARD H.et DUBOIS J.P, Droit du Contentieux, Masson, Paris,1987

2- CHAPUS René, Droit du Contentieux Administratif, Montchrestien, Paris, 1975

3- ————————, Droit administratif, Tome 1, 9éme édition, Montchrestien, Paris, 1995.

4- DEBASCH Charles, Institutions et Droit administratif, T2, 9éme édition, P.U.F, 1998.

5- DEBBACH Charles et COLIN Frédéric, Droit Administratif,10e édition, Economica, Paris, 2011.

6- DEBBASCH Charles et RICCI Jean-Claude, Contentieux administratif, 7ème édition, Dalloz, Paris, 1999.

7- LAUBADERE André, GAUDEMET Yves et VENEZIA Jean-Claude, Ttraité de droit administratif, T1, 13e édition, L.G.D.J, Paris, 1994.

8- DEL PEREE Francis, L'elaboration du Droit Disciplinaire de la Fonction Publique, L.G.D.J, Paris,1969.

9- DUPUIS Georges et GUEDON Marie- josé, Droit admini-stratif, 3éme édition, Armand Colin, Paris, 1991.

10- FRIER Pierre-Laurenet et PETIT Jacques, Précis de droit Administratif, 6e édition, Montchrestien, Paris, 2010.

11- GUDEMET Yves, Droit administratif, 19e édition, L.G.D.J, Paris, 2010.

12- HOSTION René, Procédure et Formes de l'acte Unilatéral, L.G.D.J, Paris, 1975.

13- LEBERRE Hugues, Droit du Contentieux Administratif, 2e édition, Ellipses, Paris, 2010.

14- LOMBARD Martine et DUMONT Gilles, Droit administratif, 8e édition, Dalloz, Paris, 2009.

15- LOUIS Roland, Precis de droit administratif, Dalloz, Paris, 1997.

16- MAHIOU Ahmed, Cours de contentieux administratif, fascicule N°02, les recours juridictionnels,O.P.U, Alger, 1980.

17- **MORAND Deviller-Jacqueline**, Cours de Droit administratif, 6ème édition, Paris, 1999

18- **MOREAU Jacques**, Droit administratif, P.U.F, Paris, 1989.

19- ——————, Droit public, Droit administratif , T2, 3éme édition, P.U.F, Paris, 1997.

20- **MORIN André**, Droit administratif, 3éme édition, Sirey édition, Paris, 2004

21- **PACTEAU Bernard**, Manuel de Contentieux administratif, 2e édition, P.U.F, Paris, 2010.

22- **PEISER Gustave**, Contentieux administratif, 10e édition, Dalloz, Paris, 1997.

23- **RIVERO Jean**, Droit Administratif, 8ème édition, Dalloz, Paris, 1977.

24- **RIVERO Jean et WALINE Jean**, Droit Administratif, 15e édition, Dalloz, Paris, 1994.

25- **ROUAULT Marie-Christine**, Contentieux administratif, 4e édition, Gualino éditeur, Paris, 2010.

26- **TURPIN Dominique,** Contentieux Administratif, Hachette, Paris, 1994

27- **VLACHOS Georges**, Les principes généraux du droit administratif, Ellipses, Paris, 1993.

28- **WALINE Jean**, Droit administratif, 23e édition, Dalloz, Paris, 2010.

29- **ZOUAIMIARachid**, Les autorités administratives indépend-antes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005.

II- Thèses:

1- **JAQUES Mariel-Mzouanke,** La notion de l'acte réglementaire en Droit Français, Thèse de doctorat d'Etat, Université de Grenoble,1976.

2- **THERON Maryonne-Hequard**, Essai sur la réglementation, Thèse de doctorat d'Etat, Université de Toulouse, 1977.

III- Articles:

1- **AMAD Jean-Pierre**, ''Le juge administratif n'est-il plus que le juge des personnes publiques", **R.R.J**, N°1, 2004, PP 217 – 232.

2- **SAUNIER Sébastien**,"La signature de la décision administrative", **R.F.D.A**, N°3, 2010, PP 489-505.

IV- Jurisprudence:

1- C.E, 01 Mai1914, Bordeaux, Rec, P639.

2- C.E, 26 Juilet 1916, Commune de Caud, Rec, P 322.

3- C.E, 12 Novembre1927, Sieur Bellescize, Rec, P 1048.

4- C.E, 29 juin 1934, Moussy,Rec, P744.

5- C.E,18 Mars 1952, Boudot, Rec, P170.

6- C.E, 27Avril 1960, Haurillan, Rec, P277.

7- C.E, 21 Octobre 1960, Berthiot, Rec, P580.

8- C.E, 08 Juin1962, Difihon, Rec, P 30.

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

قائمة أهم المختصرات

مقدمة..... 01

الفصل الأول: الطبيعة القانونية للقرار المطلوب إلغاؤه..... 06

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري..... 07

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري 08

الفرع الأول: التعريف الفقهي للقرار الإداري..... 08

أولا: في الفقه الإداري الفرنسي..... 08

ثانيا: في الفقه الإداري العربي..... 10

الفرع الثاني: التعريف القضائي للقرار الإداري..... 12

أولا: في القضاء الإداري الفرنسي..... 12

ثانيا: في القضاء الإداري المصري..... 13

ثالثا: في القضاء الإداري الجزائري..... 15

المطلب الثاني: تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي..... 17

الفرع الأول: المعيار الشكلي..... 17

الفرع الثاني: المعيار الموضوعي..... 21

أولا: المراكز القانونية..... 21

ثانيا: الأعمال القانونية..... 22

المطلب الثالث: تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي..... 24

الفرع الأول: المعيار الشكلي..... 24

الفرع الثاني: المعيار الموضوعي..... 26

أولا: فكرة السلطة التقديرية..... 27

ثانيا: فكرة التصرف التلقائي..... 28

ثالثا: فكرة طبيعة العمل أو موضوعه..... 28

رابعا: تحديد طبيعة العمل على أساس الغرض..... 28

فهرس الموضوعات

المبحث الثاني: خصائص القرار الإداري..... 30
المطلب الأول: القرار الإداري عمل قانوني 30
الفرع الأول: تمييز العمل القانوني عن العمل المادي..... 31
أولا: الأعمال المادية الإرادية..... 31
1- الأعمال التحضيرية..... 32
2- الإجراءات التنفيذية..... 32
3- إجراءات التنظيم الداخلي..... 33
4- القرارات التفسيرية..... 35
ثانيا: الأعمال المادية غير الإرادية..... 35
الفرع الثاني: إحداث القرار الإداري آثار قانونية..... 37
المطلب الثاني: صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية..... 40
الفرع الأول: القرار الإداري صادر عن الإدارة العامة..... 41
الفرع الثاني: القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية وطنية..... 44
المطلب الثالث :صدور القرار الإداري بالإرادة المنفردة للإدارة..... 46
الفرع الأول: القرار الإداري عمل انفرادي..... 46
الفرع الثاني: صور التعبير عن الإرادة المنفردة..... 49
أولا: القرار الإيجابي..... 50
ثانيا: القرار السلبي..... 51
ثالثا: القرار الضمني..... 52
الفصل الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري..... 55
المبحث الأول: عدم المشروعية الخارجية في القرار الإداري..... 56
المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص..... 57
الفرع الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص..... 57
أولا: تعريف عيب عدم الاختصاص..... 57
ثانيا: خصائص عيب عدم الاختصاص..... 58

1 - تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام..... 58
2- عدم جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص..... 60
3- جواز المطالبة بالتعويض..... 60
الفرع الثاني: حالات عيب عدم الاختصاص..... 61
أولا: عدم الاختصاص الجسيم..... 61
1- صدور القرار الإداري من فرد عادي..... 61
2- اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة التشريعية..... 63
3- اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة القضائية..... 64
ثانيا: عدم الاختصاص البسيط..... 65
1- عدم الاختصاص الموضوعي..... 65
2- عدم الاختصاص الزمني..... 70
3- عدم الاختصاص المكاني..... 70
المطلب الثاني: عيب الشكل..... 71
الفرع الأول: مفهوم عيب الشكل..... 72
أولا: تعريف عيب الشكل..... 72
ثانيا: أهمية الشكل..... 72
الفرع الثاني: حالات عيب الشكل..... 73
أولا: الأشكال التي تؤثر في مشروعية القرار الإداري 73
1- الكتابة والتوقيع..... 74
2- التسبيب..... 74
ثانيا: الأشكال التي لا تؤثر في مشروعية القرار الإداري..... 76
1- الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة دون الأفراد..... 76
2- استحالة إتمام شكل معين 77
3- الإتمام اللاحق للشكل..... 77
المطلب الثالث: عيب الإجراءات..... 78
الفرع الأول: مفهوم عيب الإجراءات..... 78

فهرس الموضوعات

أولا: تعريف عيب الإجراءات..... 79
ثانيا: أهمية الإجراءات..... 79
الفرع الثاني: حالات عيب الإجراءات..... 80
أولا: الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار..... 80
1- الضمانات الإجرائية للتأديب..... 80
2- اقتراح جهة من الجهات أو أخذ رأيها أو موافقتها..... 83
ثانيا: الإجراءات اللاحقة على القرار..... 84
1- التبليغ..... 84
2- الإشهار..... 85
3- خرق إجراء الصلح..... 85
4- تشكيلة مخالفة للقانون..... 86
المبحث الثاني : عدم المشروعية الداخلية في القرار الإداري..... 86
المطلب الأول: عيب مخالفة القانون..... 87
الفرع الأول: مفهوم عيب مخالفة القانون..... 87
أولا: تعريف عيب مخالفة القانون..... 87
ثانيا: شروط عيب مخالفة القانون..... 88
1- أن يكون محل القرار الإداري ممكنا..... 88
2- أن يكون محل القرار الإداري جائزا..... 88
الفرع الثاني: حالات عيب مخالفة القانون..... 89
أولا: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية..... 89
ثانيا: المخالفة غير المباشرة للقاعدة القانونية 90
1- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية..... 90
2- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية..... 92
المطلب الثاني: عيب الانحراف في استعمال السلطة..... 94
الفرع الأول: مفهوم عيب الانحراف في استعمال السلطة..... 95
أولا: تعريف عيب الانحراف في استعمال السلطة..... 95

ثانيا: خصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة..... 95
1- عيب الانحراف خفي ومستتر..... 95
2- عيب الانحراف احتياطي..... 95
3- عيب الانحراف قصدي..... 96
الفرع الثاني: حالات عيب الانحراف في استعمال السلطة..... 96
أولا: الانحراف بالسلطة المنفصل عن نشاط الإدارة..... 97
1- استخدام السلطة لتحقيق مصلحة شخصية أو محاباة الغير.... 97
2- استخدام السلطة لغرض حزبي أو سياسي..... 98
3- استخدام السلطة بقصد الانتقام..... 99
ثانيا: الانحراف بالسلطة المتصل بنشاط الإدارة..... 99
1- الجزاء التأديبي للموظفين..... 99
2- الانحراف بالإجراءات..... 100
3- إساءة استعمال السلطة..... 101
المطلب الثالث: عيب السبب..... 102
الفرع الأول: مفهوم عيب السبب..... 102
أولا: تعريف عيب السبب..... 102
ثانيا: شروط السبب..... 103
1- أن يكون السبب قائما وموجودا..... 103
2- أن يكون السبب محددا..... 103
3- أن يكون السبب مشروعا..... 104
الفرع الثاني: حالات عيب السبب..... 104
أولا: رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية..... 104
ثانيا: رقابة الوصف القانوني للوقائع..... 105
خاتمة..... 107
قائمة المراجع..... 111
فهرس الموضوعات 134

ملخص

تحتاج الإدارة في – وقتنا الراهن – إلى الوسيلة القانونية " القرار الإداري" الذي تباشره الإدارة في الحياة الإدارية؛ قصد تحقيق المنفعة العامة، فضلا على أنه مظهر من مظاهر السلطة العامة ويكون القرار محل الطعن بالإلغاء بطبيعته الخاصة، التي تميزه عن بقية التصرفات القانونية الأخرى التي تلجأ إليها الإدارة.

ومهما يكن يبقى القرار محتفظا بهذه الطبيعة، خاصة أن هناك شروط وجب أن تتوفر فيه، فبهذه الشروط لا يمكن تغيير القرار. قد تلحق نتيجة مباشرة الإدارة للقرار الإداري أضرارا تمس بالمراكز القانونية للأفراد، لذلك تخضع لرقابة القضاء الإداري، الذي أرسى اجتهاداته في هذا الشأن قصد إيجاد التوازن بين حقوق الأفراد والمصلحة العامة ، فالقاضي الإداري يفحص شرعية ذلك القرار، وإذا وجد أنه غير مشروع يحكم بإلغائه.

Résumé

L'administration a besoin dans nos jours d'un instrument juridique efficace qui va lui permettre des privilèges de l'autorité publique. Cet outil juridique que l'administration utilise s'appelle « la décision administrative ».Cette dernière se distingue par sa nature particulière des autres actes juridiques.

Il est à soulever que la décision s'appuie sur des conditions qui doivent être réunies dans la décision constituant l'objet d'annulation .Aussi ,Il est à signaler que lorsque l'administration appliquer ce genre de décision, cet acte pourra causer des nuisances pouvant toucher au statut juridique des individus .Et pour bien garantir enfin le principe de légitimité de la décision susmentionnée, l'administration sera obligée de se soumettre au contrôle des autorités judiciaires en vue de crée un équilibre entre les droits des individus et l'intérét public. Allant dans ce contexte, le juge administratif devra examiner la légitimé de la décision administrative.S'il la trouve illégitime, il l'annule.