وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

المركز الجامعي علي كافي بتندوف

معهد الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

القرار القابل للإلغاء وفقا لأحكام القضاء الإداري المقارن

مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق

تخصص قانون عام

من اعداد الطالب:

بهيليل عثمان

اشراف الأستاذ:

قتال منير

لجنة المناقشة:

الأستاذ/ حمادينة عمر..... رئيسا

الأستاذ/ قتال منير.....مشرفا ومقررا

الأستاذ/ كشيش عبد السلام..... ممتحنا

2019 - 2018

بسم الله الرّحمن الرّحيم

"قالوا بل أنتم لا مرحبا بكم انتم قدمتموه لنا فبئس القرار
"

صَدَقَ اَللهُ العَظيم

سُورَةُ ص – الاَيَةُ 60.

الإِهــداءْ

في البداية أتقدم بإهداء هذا العمل المتواضع

إلى وطني الغالي "الجزائر"

اللهم إجعله آمنا و انزل عليه السكينة

-

كما أهدي هذا العمل إلى والدي و والدتي إكرامًا لهما

وهذا الإهداء ما هو إلا نقطة في بحر ما قدماه لي..

—

الى اخوتي الاعزاء

—

الى جميع من ساعدني و لو بدعاء

——

التشكرات

اشكر الله العلي القدير قبل كل شيء.

وفي مستهل هذا العمل المتواضع اجدني مدفوعا بواجب الوفاء و الاعتراف بالفضل لأهله الأستاذ المشرف **" قتال منير"** الذي لم يبخل عليّ بنصائحه و ارشاداته القيّمة ، جزاه الله خيرا

اتقدم بالجزيل الشكر و العرفان و الامتنان بالجميل **للمركز الجامعي بتندوف** الذي اعطاني هذه الفرصة الطيبة و التي ذقت فيها طعم النجاح

كما اتقدم بالشكر الى الأساتذة الافاضل اعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة لإثرائها بملاحظاتهم القيمة و آرائهم السديدة.

الطالب :

بهيليل عثمان

قائمة أهم المختصرات الاصطلاحية

أولا: باللغة العربية:

ج.ر.ج.ج.د.ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

د.ب.ن: دون بلد النشر

د.د.ن: دون دار النشر

د.س.ن: دون سنة النشر

ص: الصفحة

ص ص : من الصفحة إلى الصفحة

ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ثانيا: باللغة الاجنبية:

C.E : Conseil d'Etat
L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et Jurisprudence
N° :Numéro
O.P.U : Office des publication universitaires
OP.C.it : Référence Précitée
P : Page
P.P : de la page à la page
P.U.F : Presse universitaires de France
Rec : Recueil
R.R.J : Revue de la Recherche Juridique
Suiv : Suvante
T : Tome

ملخص :

تحتاج الإدارة في –وقتنا الراهن– إلى الوسيلة القانونية "القرار الإداري" الذي تباشره قصد تحقيق المنفعة العامة ، فضلا على انه من مظاهر السلطة العامة و يكون القرار قابلا للإلغاء بطبيعته الخاصة ، التي تميزه عن بقية التصرفات القانونية الاخرى التي تلجأ إليها الإدارة.

ومهما يكن يبقى القرار محتفظا بهذه الطبيعة ، خاصة ان هناك شروط وجب ان تتوفر فيه ، فان توفرت لايمكن حينها تغيير القرار ، قد تلحق نتيجة مباشرة الإدارة للقرار الإداري اضرارا تمس بالمراكز القانونية للأفراد ، لذلك تخضع لرقابة القضاء الإداري الذي ارسى اجتهاداته في هذا الشأن قصد إيجاد التوازن بين حقوق الأفراد و المصلحة العامة ، فالقاضي الإداري يفحص مشروعية ذلك القرار ، وإذا وجد انه حكم 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 autorité judiciaires en vue de crée un équilibre entre les droit des individus et l’intérêt public allant dans ce contexte , le juge administratif devra examiner la légitimé de la décision administrative, S’il la trouve illégitime , il l’annule.

مقدمة

مقدمة:

المهمة الجوهرية للدولة ، هي تحقيق المصلحة العامة ، وهي وظيفة اجتماعية كبرى لا يتم بلوغها إلا في نطاق دولة الحق والقانون والمؤسسات ، فإذا كان دور الدولة قديما يتمثل في ضمان الاستقرار والأمن داخل المجتمع ، فإنها اليوم من خلال جسامة المهام الملقاة على عاتقها ، تحتاج إلى مجموعة من الوسائل تستعين بها للقيام بهذه المسؤولية على أحسن وجه ، فهذه الوسائل قد تكون ذات طابع مؤسساتي ، وقد تكون ذات طابع إنساني يتكون من مجموعة من الأشخاص ، وقد تكون ذات طابع قانوني تمكنها من القيام ببعض التصرفات والأعمال ، قد تكون قرارات إدارية أو عقود إدارية.

وبعبارة أخرى فالقانون عهد للسلطة الإدارية امتيازات هامة تتمثل أساسا في إصدار القرارات الإدارية تنظيمية كانت أم فردية ترمي إلى تحقيق أهداف القانون في المجتمع وهي العدالة والمصالح العامة للجماعة ، وأيضا المصالح الخاصة للأفراد حسب الأحوال.

بيد أن أوجه تحقيق هذا النشاط لا ينحصر فقط في تلك الامتيازات التي تعطي للإدارة الحرية في التقدير بمحض إرادتها ، فالمصلحة العامة قد تقتضي تدخلها من عدمه وتشترط اتخاذ إجراءات معينة لا تستطيع أن تحيد عليها وهي قيود يقصد المشرع منها الحد من حرية الإدارة وسلطاتها وبين حقوق وحريات الأفراد ، علاوة على حماية الأفراد من تحكم الإدارة واستبدادها وتحيزها إزاء هذا الدور الفاعل للقرار الاداري و الاهتمام التشريعي والفقهي والقضائي ، هذا الاهتمام لم يأت من فراغ بل جاء نتيجة بذل جهد كبير مما يحققه ، إلا أنّ هذا القرار ليس آلة بلا روح ، فوجب

على مصدر القرار أن يحترم ويلتزم بالضوابط التي يقررها مبدأ المشروعية ، وإلا اصبح قابلا للإلغاء امام الجهات القضائية ، خاصة وأن الفقه نادى بخروج القوانين الغير عادلة من نطاق القانون تطبيقا لقاعدة "**القانون غير العادل ليس بقانون**"[1].

ولما 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 وليتحقق كذلك من أن السلطة الإدارية تطابق مبدأ سيادة القانون ، الذي يقوم على أساس وجود قواعد صارمة ، تستلزم الإدارة باحترامها ومراعاتها في تصرفاتها وذلك تأسيسا على مبدأ المشروعية الذي أصبح من المبادئ الأساسية لإقامة دولة الحق والقانون.

وحتى يكون القرار مشروعا لابد أن تتوفر فيه شروط الصحة بالنسبة لعناصره هذه الأخيرة تتجسد سواء في وسائل المشروعية الخارجية ، المتعلقة بالشكل الخارجي للقرار ، أو في وسائل المشروعية الداخلية المتعلقة بمحتوى القرار ، فإذا كان القرار الإداري تتوفر فيه أسباب الإلغاء مما يعني أنه غير مشروع ، تجعل المتضرر من هذه القرارات يلجأ إلى القضاء يرفع دعواه أمام الجهات القضائية الإدارية مما وجب على القاضي أن يحرص كل الحرص أن تستهدف الإدارة من وراء القرار المتخذ تحقيق المصلحة العامة بل قد يتحمل مسؤولياته في إقامة عدالة توازي بين امتيازات الإدارة من جهة وحقوق الأفراد وحرياتهم من جهة أخرى.

---

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

وبما أن الدعوى الإدارية تعد الوسيلة القضائية ، لتجسيد عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، و التي تقرر عدم شرعية القرار هي دعوى الإلغاء التي تهاجم ذلك القرار غير المشروع ، إذا تبين للقاضي الإداري أن القرار المطعون فيه ، قرار إداري مخالف للشرعية ، يصبح قابلا للإلغاء وفق احكام القضاء الاداري.

ولتفعيل ضمانة مبدأ المشروعية خول المشرع الجزائري للقضاء الإداري هذه الرقابة طبقا للمادة 143 من الدستور المعدل و المتمم في 2016، والتي تنص على أنه: « ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطة الإدارية »[1] وبالمقابل وضع كذلك المشرع للأفراد إجبار الإدارة على احترام تلك القواعد من خلال الطعون القضائية.

ويتطلب أن يكون القرار موجودا ، وإذا انتفى لا تكون دعوى الإلغاء مقبولة أمام القضاء الإداري ، وليس فقط التشريع من يجسد ويكرس هذه الدعوى ، حتى القضاء أكد على نفس المنحى بوجود القرار مناط الإلغاء ، ولقد رافق هذا الوضع ، صدور عدة اجتهادات قضائية وفقهية أكسبت القرارات الإدارية التي تعتبر امتداد للقانون الإداري مضمونا واسعا ، ازداد تطورا بفعل مستجدات الأحداث القانونية واجتهاد المحاكم الإدارية.

[1]– دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96– 438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر، عدد 76، بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المتمم 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 نوفمبر 2008، ج.ر، عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

اهمية الموضوع:

ويهدف القرار موضوع الإلغاء ، إلى التعرف على أهمية الوظيفة الإدارية في المجتمع بمفهومها الإداري ، فتحصين القرار 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.

اسباب اختيار الموضوع :

توجد أسباب ذاتية وموضوعية لاختيار هذا الموضوع ، تتمثل الدوافع الذاتية في أن الإدارة عندما تباشر العمل القانوني باعتبار القرار أفضل وسيلة ، تصون حقوق الأفراد من استبداد الجهات الإدارية ، وانطلاقا من طبيعة القرار القابل للإلغاء بوصفه أداة الإلغاء التي يتميز بها هذا الأخير عن البحث في قضاء الإلغاء عن موقف القضاء الإداري المقارن.

وما دفعنا أكثر للموضوع أن المشرع الجزائري و المصري و حتى الفرنسي لم يتوصلوا الى تحديد دقيق للقرار الإداري ، خاصة وأن الدراسات الجزائرية لم تستقر على وصف دقيق للتصرف الإداري ، هذا ما فتح المجال للفقه والقضاء الإداريين لتحديد ذلك.

وتتجلى الأسباب الموضوعية في أنه ما عولج في البحث ، يحتاج إلى دراسة أكثر تعمقا وتطبيقا ، خاصة وأن القانون الإداري كقانون قضائي بدليل كثرة المنازعات الإدارية ، في هذا الصدد ، وبالنظر إلى المكانة التي يحتلها القرار القابل للإلغاء

عن طريق دعوى الالغاء في كونه الطريق القضائي الأمثل والرئيسي لمراقبة مدى شرعية القرارات الإدارية ؛ لأنها تؤمن احترام مبدأ سيادة القانون.

إشكالية الموضوع :

لقد عرف النظام القضائي تحولا جذرياخاصة القضاء الجزائري مند التعديل الهام الذي أحدثه دستور 1996 باعتناقه نظام الازدواجية القضائية، غير أن تكريس هذا النظام سار بخطى متثاقلة وهو ما أثار حفيظة الفقه خطى من الزمن حول جدوى نظام قضائي مختص بمنازعات الإدارة العامة لم تكتمل كل معالمه، وعلى اثر هذا التحول المرحلي نتساءل عن سلطات القاضي الإداري إزاء المنازعة الإدارية وبالضبط إزاء دعوى الإلغاء للصلة القوية بين مبدأ المشروعية وهذه الدعوى، التي من شانها يصبح القرار قابلا للالغاء وفق احكام القضاء الاداري ، وبالتالي دراسة أنجع الوسائل القانونية التي وضعها المشرع في يد القاضي الإداري للحفاظ على هذا المبدأ من خلال قانون الإجراءات المدنية ، لهذا نتسائل هل وفقت النظم القضائية برقابة شرعية التصرف الإداري من جهة، وحماية الحقوق والحريات الفردية من جهة أخرى؟

اهداف الموضوع :

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق عدة أهداف بحسب فئات القراء الموجهة إليهم وهي:

- رغبتنا في إثراء المكتبة الجامعية بهذا العمل المتواضع
- دراسة سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء من خلال تحليل النصوص القانونية الصادرة في هذا الشأن خاصة قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 ورصد مختلف النقائص الموجودة في هذا الشأن.

- إدخال موضوع سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء إلى ميدان الدراسة القانونية العلمية وجعل هذا

- وضع هذا العمل في متناول القضاة الإداريين ليساعدهم في عملهم الميداني، كون هذا العمل إلى جانب أنه مستمد من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، إلا أنه كذلك في جزء منه مستمد من الدراسة الميدانية لبعض دعاوي الإلغاء المعروضة وكيفية تصرف القاضي الإداري حيلها لهذا فقد يستفيد القضاة منه في عملهم اليومي.

- المساهمة بقدر المستطاع في إثراء الإستراتجية الوطنية القضائية وذلك لتحقيق العدالة أكثر فأكثر والحفاظ على مبدأ المشروعية والمترجمة بإصدار قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد وذكر أهم المستجدات القانونية الواردة في هذا المجال .

المنهج:

ولما كان من البديهي القيام بأية دراسة ، يتطلب تحديد المنهج ، فقد اتبعنا في إطار موضوعنا المنهج الوصفي التحليلي ، الذي يظهر جليا من خلال المحاور المثارة في الموضوع ، سواء أكانت تشريعية وذلك بالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية أم المسائل الفقهية ، بتطرقنا للمواقف والرؤى الموجودة خاصة في تحديد طبيعة القرار واستجابة لطبيعة الموضوع يتم اعتمادنا على قرارات قضائية لعدة دول مختلفة وبالأخص القرارات القضائية الجزائرية ، وذلك بتحليل حيثياتها وأسبابها للتعرف أكثر على أداة الإلغاء.

و اتبعنا كذلك المنهج المقارن في استعانتنا بأحكام القضاء الإداري المتمثلة في الأحكام القضائية الفرنسية ، والأحكام القضائية المصرية ، لإبراز التباين بين موقف الأنظمة القضائية المقارنة ، وما توصل إليه قضاؤنا الإداري ، قصد تبيان مكانته بين التطور الاجتهادي.

وانطلاقا من تحديد القرار القابل للإلغاء وفقا لأحكام القضاء الاداري ، ورغبة في استقرار العمل الإداري ، وحماية للمراكز القانونية المكتسبة للأفراد ، تتصدى دعوى الإلغاء بمهاجمتها للقرار الذي يكون محله المخالف للمشروعية ، ذلك ما يقتضيه مبدأ المشروعية ، هذا ما يفرض علينا أن نحصر دراستنا في البحث عن **القرار القابل للإلغاء وفقا لاحكام القضاء الاداري المقارن.**

الدراسات السابقة:

- تجدر الاشارة الى ان معظم الدراسات التي كانت في هذا المجال تهتم اكثر بدعوى الالغاء من جيث شروط قبولها وطبيعتها القانونية وإجراءات رفعها، ولهذا كان التطرق إلى سلطات القاضي الإداري في هذا المجال تذكر على أساس جزء صغير في الموضوع فقط خاصة أن المشرع لم يعطي أهمية لهذه السلطات ويوسعها إلا في الآونة الأخيرة، ولعل هذا ما جعل هذا الموضوع غير مطروق بصفة جدية وبصفة تحليلية توفيه حقه من الدراسة وتحليل مختلف الجوانب القانونية والعملية معا.

- الا ان هناك بعض الدراسات المهمة التي اعتمدنا عليها في هذا المجال و هي محاولات حديثة كتبت بمناسبة صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد ونذكر منها " الرقابة القضائية على إلغاء القرارات الإدارية "من إعداد مجموعة

من طلاب المدرسة العليا للقضاة، وما يمكن ملاحظته بخصوص هذه المذكرة انها تعرضت في جزء منها لمراقبة القاضي الإداري للمشروعية الداخلية والخارجية للقرار الإداري كما تعرضت لدور القاضي الإداري في تنفيذ الحكم الصادر عنه.

الصعوبات :

- بصدد إعدادي لهذه الدراسة صادفتنا جملة من الصعوبات التي ثلت أساسا في نقص المادة العلمية خاصة الكتابات الجديدة كون هذا الموضوع كما قلنا من قبل لم يحض بالاهتمام الكافي من قبل الباحثين والدارسين على حد سواء بالإضافة إلى صعوبة الحصول على بعض المعلومات من القضاء أحيانا أخرى وعدم تعبيرها فعلا عن الحقيقة أحيانا أخرى إلى جانب كذلك العراقيل الإدارية التي واجهتنا خلال اتصالنا بالمكتبات الجامعية قصد تحصيل المراجع.

الخطة:

وارتأينا أن نحاول في موضوع بحثنا، تبيان طبيعة القرار القابل للإلغاء وذلك بتبيان ماهية وجوده فضلا عن تمييزه عن بعض الأعمال التي قد تختلط به **(الفصل الأول)** وتوضيح أن القرار الإداري مهد الرقابة القضائية فيما يتعلق بمشروعيته ، وذلك بفحص شرعية القرار الإداري وإذا كان غير مشروع، يكون عرضة للإلغاء ضمن اليات الرقابة القضائية الحديثة **(الفصل الثاني)**.

الفصل الأول

ماهية وجود القرار القابل للإلغاء

يتم الإلغاء على أساس القرار الإداري القائم ، فإذا انتفى هذا الأخير أصبح من غير الممكن قبول دعوى تجاوز السلطة [1] أصلا على ذلك نجد من المناسب البحث في مفهوم القرار الإداري **وفقا لاحام القضاء الإداري . (المبحث الأول).**

لتحقيق 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 له 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 وفقا لاحكام القضاء الاداري

مفهومه ناتج عن أنواع الأعمال التي تقوم بها الإدارة في تحقيق أهدافها ولقد وضع المشرع الجزائري إطارا قانونيا لقاعدة القرار الإداري في المادتين169 مكرر. و275 ق إ م[2].

وما يلاحظ من قراءة هاتين المادتين هو الفرق في المصطلحات المستعملة من طرف المشرع لتحديد الأعمال الإدارية التي تعبر على القرار الإداري ففي المادة 274 ق ا م يشير إلى " القرارات التنظيمية أو الفردية" بينما في المادة 164 مكرر ق ا م يشير إلى كلمة" القرار الإداري"

[1] – تم استعمال مصطلح " **تجاوز السلطة**" لأن الفقه الإداري يطلق على دعوى الإلغاء بهذا المصطلح.

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

وبالرجوع إلى نظرية القرار الإداري وخاصة أنواعها " فردي تنظيمي" لا يؤثر هدا الاختلاف على الموضوع بالنسبة لأنواع القرارات الإدارية التي تندرج في شرط القرار الإداري لكن ومن باب التوضيح والتبسيط لفهم الإجراءات لابد من توحيد المصطلحات بحيث لكل مصطلح قانوني مفهوم وأثاره

المطلب الاول

التعريف القضائي للقرار الإداري

لقد تطرق القضاء الإداري كذلك لتعريف القرار الإداري سواء من طرف القضاء الإداري الفرنسي **(أولا)**، أو من طرف القضاء الإداري المصري **(ثانيا)**.

الفرع الاول

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***»[1].

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[2].

---

[1] – 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.

[2] – **عصام نعمة إسماعيل**، مرجع سابق، ص 82 وما بعدها.

الفرع الثاني

القضاء الإداري المصري

عرف القضاء الإداري المصري في أحكامه الأولى بأنه إفصاح من جانب الإدارة العامة. يصدر صراحة أو ضمنا في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة قانونا في حدود المجال الإداري، ويقصد منه إحداث أثر قانوني ويكون متخذا الصفة التنفيذية، وبعد ذلك استقر على تعريف آخر يرد عبارته في أحكامه المختلفة ومنها الحكم الذي أصدرته المحكمة الإدارية العليا في 17 يناير 1989[1] 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 قانونان ابتغاء مصلحة عامة*** ».

بالرغم من قبول هذا التعريف المؤيد منذ سنة 1955 لدى كثير فقهاء القانون العام إلا أنه تلقى انتقادات لاذعة نجملها فيما يلي:

1- يدخل في تعريف القرار الإداري شروط صحته التي يجب أن تخرج عن ماهية 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 أثر قانوني ممكنا وجائزا وأن يهدف لمصلحة عامة فهذه الشروط بالتالي تخرج عن طبيعة القرار[2].

---

[1] – 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.

[2] – **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 تتصرف فقط إلى إحداث مركز قانوني معين[1].

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[2] كما انتُقد أيضا على صفة "**التنفيذية**" وذلك على أساس أن القرارات ليست كلها واجبة التنفيذ جبرا على الإفراد[3].

وقد استشعرت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذه الانتقادات مسايرة في ذلك القضاء الإداري الفرنسي؛ حيث قضت هذه الأخيرة في أحد أحكامها [4]، التي قضت بما يلي: « ***هو إفصاح الإدارة من إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة ...***».

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

---

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

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

[3] – **محمد فؤاد عبد الباسط**، القرار الإداري...، مرجع سابق، ص ص 14-15.

[4] – أشار إليه: **عبد الغني بسيوني عبد الله**، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، د.س.ن، ص 40.

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، 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 [1]، فالسلطة التشريعية تركز أساسا في سن القوانين، إلى جانب هذا العمل تقوم هذه السلطة بمهام ووظائف أخرى يطلق عليها بالأعمال البرلمانية والتي لا تعتبر من قبل القوانين، والتي يقصد بها تلك التصرفات الصادرة من البرلمان أو إحدى هيئاته أو إحدى 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[2].

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

---

[1] – **علاء الدين عشي**، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2010، ص 114.

[2] – **سامي جمال الدين**، أصول القانون الإداري، د.د.ن، د.ب.ن، 1993، ص 38.

ولموظفي المجالس بالطعن في قرارات البرلمان[1]، 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[2].

يواجه في ظل الظروف الاستثنائية حالة من حالات الضرورة التي يفرض عليها التحليل 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، وقد 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[3].

وقد تأثر القضاء الإداري المصري بالمعيار الشكلي وأخذ به في حكمه الصادر في 30 يونيو 1953[4] 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 ...***»

---

[1] – **محمد أنس قاسم جعفر**، الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، د.د.ن، د.ب.ن، 1983، ص 310.

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

[3] – **محمد الشافعي أبو راس**، القضاء الإداري، مكتبة النصر بالزقازيق، د.س.ن، ص 204.

[4] – 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.

تبنى كذلك القضاء الإداري الجزائري المعيار معتبرا في ذلك أن بعض القرارات الصادرة عن الشركات 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:

« ***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*** »[1].

بالرغم من بساطة هذا المعيار إلا أنه تعرض للنقد:

– يعتمد المعيار الشكلي أساسا على مبدأ الفصل بين السلطات الذي تقضي 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 السلطتين، كما أن أعمال السلطة التشريعية لا تقتصر فقط على إصدار القوانين[2].

– صعوبة تطبيق المعيار الشكلي إذ يحدث في الظروف الاستثنائية المرحلية أن تقوم بعض الهيئات بممارسة مهمات مختلفة يصعب تكييفها[3] .

لتحديد نوع العمل استنادا إلى هذا المعيار، نادى الفقه الإداري المعارض بالعدول عنه واتخاذ معيار آخر لهذا التحديد[4].

---

[1] – المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار بتاريخ 18 مارس 1980، قضية الشركة الوطنية "سمباك" ضد الديوان الوطني ما بين المهنيين للحبوب. أشار إليه: **عمار بوضياف**، القرار الإداري ...، مرجع سابق، ص 35.

[2] – **نواف كنعان**، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 244.

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

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

الفرع الثاني

المعيار الموضوعي

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 إذ 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 [1]، وفحواها ومحتواها 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 [2].

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

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

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 المتمتع بحقوقه ويلتزم بواجباته، وهذه المراكز لا يمكن المساس بها إلا برضا من يشغلها[1].

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. وبالنظر إلى هذه الغاية يقسم أنصار المدرسة الواقعية[2] 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 وفي الآداب 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[3].

3- أعمال شرطية: وهي الأعمال القانونية التي تستند إلى فرد أو أفراد معنيين بمراكز قانونية عامة أو موضوعية، فهذه الأعمال مكملة للأعمال المشرعة؛ لأنها تنشأ

---

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

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

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

أو تعدل أو تلغي مراكز قانونية عامة وتمنحها للأفراد ولا تمس بمراكز هؤلاء، لأنها كانت تتعلق بفرد أو أفراد معينين[1].

بالرغم من أن هذا المعيار 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 والتنفيذية، 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[2].

– كل من القرار الإداري والعمل التشريعي يتضمنان قواعد مكتوبة ومجردة وملزمة رغم اختلافهما في مصدر كل منهما[3].

– 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، ولذلك بالتفريق بين ما يعتبر من الأصول والمبادئ والأحكام العامة، وبين ما يعتبر من العناصر الجزئية والفرعية

والتطبيقية صعب تحقيقه، ومن ثمة هذا المعيار غير حاسم في مجال التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي [4].

ويترتب على عملية التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي نتائج هامة تكمن في أن العمل الإداري أو القرار التنظيمي قابل للتعرض لدعوى بسبب تجاوز

---

[1] – **شريف يوسف خاطر**، مرجع نفسه، ص 36.

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

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

[4] – **عمار عوابدي**، "القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري"، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية**، العدد الثالث، الجزائر، 1994، ص ص 784 – 785.

السلطة، أما العمل التشريعي فغير قابل لذلك؛ إذ أن العمل الإداري قابل لأن يؤدي لإلزام مسؤولية الإدارة، في حين أن القانون لا يؤدي من حيث المبدأ لأية مسؤولية؛ أي أن شخصا ما يستطيع أن يطالب بالتعويض إذا أساء قرار تنظيمي لحقوقه وسبب ضررا له، إلا أنه لا يستطيع الحصول على تعويض إذا كان الضرر نتيجة القانون[1].

المطلب الثالث

تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي

يكتمل موضوع تحديد الأعمال الإدارية كذلك بالتمييز بين القرار الإداري وكذا 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 التى 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 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 بفعل الطعن فيها بالإلغاء، ولم يستثنى من ذلك إلا بعض القرارات الصادرة من وزير العدل المتعلقة بالنظام العام الداخلي للقضاء[2] .

[1] – **أحمد محيو**، محاضرات في المؤسسات الإدارية ...، مرجع سابق، ص 301.

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

أخذ المشرع الجزائري بهذا المعيار و يظهر ذلك جليا من خلال المادة 800 في فقرتها الأولى من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[1] التي تنص على ما يلي:

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

ومن خلال هذه الفقرة تبين لنا أن العمل القضائي يتميز بنشاطه القضائي عن العمل الإداري الذي يتمثل في القرار الإداري وأكدت لنا هذه الفقرة أيضا أن المشرع وضع القرار في قالب المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء) أمام القضاء الإداري.

بشأن المعيار الشكلي طبق القضاء الإداري المصري بشأن أعمال رجال الضبطية القضائية الخاصة بكشف الجرائم وجمع الاستدلالات الموصلة للتحقيق، كما قضت أيضا بأن قرارات لجنة تسوية الديون العقارية قرارات إدارية[2].

ومن أبرز الأمثلة على هذا المعيار، نجد أن معظم قرارات السلطة الإدارية المستقلة تخضع لرقابة مجلس الدولة، حسب نصوصها القانونية الخاصة [3].

تعرض المعيار الشكلي للنقد من قبل الفقه كما يلي:

– نظرا لتداخل اختصاصات كل من الهيئة الإدارية والقضائية 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، والهيئات القضائية

تصدر إلى جانب الأحكام القضائية، قرارات قضائية إدارية، كالأوامر المتعلقة بتعيين حارس قضائي[4].

---

[1] – قانون رقم 08– 09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن ق.إ.م.إ، ج ر، عدد 21، بتاريخ 23 أفريل 2008.

[2] – **شريف يوسف خاطر**، مرجع سابق، ص 27.

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

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

– نجد كذلك الإدارة تتلوى الفصل في المنازعات ولكن بشرط أن يفرض القانون ذلك [1] بمناسبة تداخل الاختصاصات، فقد قيل في الرد عليه أن هذا التداخل يؤدي إلى اختلاف الشكل والإجراءات التي تتبع في صدور التصرف ويصبح المميز الوحيد والأساسي بين هذه الأعمال[2].فحسب اعتقادي، أؤيد هذا الرأي الفقهي ، ومرد ذلك أن كل عمل يخضع لنظام قانوني يتحدد على أساس الجهة التي يصدر عنها؛ حتى وإن كان مضمون أو موضوع العمل واحدا.

الفرع الثاني

المعيار الموضوعي

تمثل 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[3].

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

وجود مسألة قانونية مطروحة على السلطة العامة، أما العنصر الثاني فيتمثل في حل يعطي 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

---

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

[2] – **محمود محمد حافظ**، القرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، د.د.ن، 1972، ص 13.

[3] – ذهب رأي من الفقه إلى وجود نوع ثالث من المراكز القانونية أطلق عليه 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.

فترفض سيره أو 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[1].

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 إحدى إحكام 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***»[2].

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 ما يلي: « ***تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية*** »[3].

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

---

[1] – **سليمان محمد الطماوي**، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 556.

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

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

التصرف التلقائي **(ثانيا)** ثم فكرة طبيعة العمل أو موضوعه **(ثالثا)** وأخيرا فكرة تحديد طبيعة على أساس الغرض منه **(رابعا)**.

أولا

فكرة السلطة التقديرية[1]

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 الإدارية عن الحكم القضائي، إذا اعتبرنا أن سلطة القاضي مقيدة، إذ يجب عليه أن ينطق بحكم القانون، أضف إلى ذلك أن سلطة القاضي ليست مقيدة، بل المشرع أعطاه في بعض الحالات حرية التقدير، كالقاضي الجنائي الذي له حرية تقدير العقوبة بين حدها الأدنى والأقصى حسب ظروف الجريمة، كما أن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة تقترب من التي يتمتع بها القاضي لذلك لا يصلح هذا الرأي.

ثانيا

فكرة التصرف التلقائي[2]

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.

---

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

[2] – **شريف يوسف خاطر**، مرجع نفسه، ص 31.

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 الناحية الأولى في أن النزاع هذا 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[1].

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 أنيط بالإدارة تحقيقها، وذلك عن طريق حسم منازعات وفقا للقانون، كما أن أعمال الإدارة تتميز بالمرونة وتستجيب لمقتضيات حسن الإدارة أما العمل القضائي فيتميز بالثبات [2] و يتميز أيضا بحجية الشيء المقضي به أي أن الحكم القضائي بعد أن يكتسب درجة الثبات، يعتبر عنوانا للحقيقة القانونية المطلقة، عن طريق 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.

---

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

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

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 يكون القرار الصادر في ذلك حجية الشيء المقضي فيه وأن لا ينشئ هذا الأخير مركزا قانونيا جديدا[1].

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 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[2].

المبحث الثاني

خصائص القرار الإداري

تتمثل هذه الخصائص في أن القرار الإداري محل الإلغاء، وجب أن يكون عملا قانونيا **(المطلب الأول)**، وكذلك يصدر عن جهة إدارية **(المطلب الثاني)**، ولا يكفي ذلك فقط؛ بل يجب كذلك أن يكون تعبيرا ارايديا، صادرا بالإرادة المنفردة للإدارة **(المطلب الثالث)**.

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

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

المطلب الأول

القرار الإداري عمل قانوني

يقصد بالعمل القانون التصرفات القانونية التي تجريها الإدارة بوصفها شخصا معنويا، فمن شأن هذا العمل أن يؤثر إيجابا أو سلبا على المراكز القانونية للأفراد[1] فالعمل القانوني بوصفه قرارا إداريا، وجب أن يتميز عن العمل المادي **(الفرع الأول)** ومن شأن العمل القانوني أن يحدث آثارا قانونية **(الفرع بالثاني)**.

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[2] وهذا ما أكدت عليه محكمة

القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها بقولها: « ***ويفترق 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*** »[3].

---

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

[2] – **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 الكتاب الحديث، د.س.ن، ص 38.

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

عرف الفقه الإداري العمل المادي عموما بأنه تلك الأعمال التي تقع من الإدارة ، إما بصفة إرادية تنفيذا لقواعد القانون أو لقرارات وعقود الإدارة دون إنشاء حقوق والتزامات، وإما بصفة غير إرادية عن طريق الخطأ أو الإهمال[1].

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 [2].

وتنقسم الأعمال المادية إلى الأعمال المادية الإدارية **(أولا)** وإلى الأعمال المادية الغير إرادية **(ثانيا)**.

أولا

الأعمال المادية الإرادية

ويعتبر من قبيل الأعمال المادية الإرادية بالنظر إلى الطوائف التالية:

1- الأعمال التحضيرية: يقصد بها الأعمال التي تسبق إصدار القرار دون أن ترتب بذاتها أثرا قانونيا فلا تدخل في نطاق القرارات الإدارية. وتطبيقا لذلك فقد قضي بأن جميع الإجراءات السابقة على قرار التجنيد ليس سوى أعمالا تمهيدية لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء[3].

قضى مجلس الدولة الجزائري في هذا الصدد بأن القرار التمهيدي لا أثر له وذلك في حكمه الصادر بتاريخ: 19/ 02/ 2001 في قضية و.م. ضد والي ولاية سكيكدة ومن معه الذي جاء في أحد أسبابه أنه:

---

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

[2] – **ماجد راغب الحلو**، القانون الإداري...، مرجع سابق، ص 416.

[3] – **عبد العزيز خليفة**، مرجع سابق، ص 38.

« ***حيث تبعا لذلك، فإن القرار المعاد لم يطبق القانون تطبيقا سليما لأنه يجب أن يتم التبلغ 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*** »[1].

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، وللتعديات على أموال الدولة التي يجرمها القانون واللوائح تنفيذا لقرار الإداري بالإزالة[2].

قد نكون بصدد عمل أو واقعة مادية غير أنه خلف تلك الواقعة المادية يكمن قرار إداري بحيث تعتبر تلك الواقعة المادية مجرد تنفيذ بحت لهذا القرار الإداري الحقيقي ومثاله 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: « ***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 دعا الإدارة إلى اتخاذ هذه التدابير فأفصحت***

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

[2] – **محمد فؤاد عبد الباسط**، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، د.د.ن، د.س.ن، ص 661.

عن إرادتها بالقبض عليه، وهو ... فإن هذا التصرف له كافة مقومات القرار الإداري كتصرف إرادي يتجه إلى إحداث أثر قانوني هو القبض على الأشخاص »[1].

3- إجراءات التنظيم الداخلي: يوجد خلاف فقهي في فقه القانون الإداري، 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 للعاملين العامين بالإنشاء أو بالتعديل، أو بالإلغاء، فهي تعتبر قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء، أما إذا لم تحدث أثرا فلا يجوز الطعن فيها[2].

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

---

[1] – **محمد رفعت عبد الوهاب**، النظرية العامة للقانون الإداري...، مرجع سابق، ص ص 527- 528.

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

أما الطائفة الثانية إجراءات الضبط و الانضباط الداخلي للمرفق التي تعتبر مجموعة من الإجراءات التي تتخذها السلطة الرئاسية المختصة لتنظيم أحكام الانضباط الداخلي للمرفق، والقضاء الإداري الفرنسي يكيف 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[1].

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 [2].

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

[1] – **عمار عوابدي**، القانون الإداري...، مرجع سابق، ص ص 134- 138.

[2] – **نواف كنعان**، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، 2006، ص ص 183-184.

تعتبر صادرة من الجهة الإدارية وتتحمل مسؤوليتها قانونا إذا ما توفرت شروط المسؤولية، 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[1].

وتخرج عن دائرة القرارات الخاضعة لدعوى الإلغاء الأعمال التي تقوم بها الإدارة ذات الطابع المادي بنوعيها، كما أقر مجلس الدولة الجزائري منها، استبعاد الأعمال الصادرة عن اللجان التقنية بتاريخ 15/ 02/ 2005 ملف رقم 019704 في قضية النقابة الجزائرية للصناعة الصيدلية ضد وزير العمل، أنه لا يجوز للقاضي الإدارية مناقشة رأي اللجنة التقنية للتعويض حول اختيار الدواء الواجب إدراجه في قائمة التعويضات مادام لم يثبت خطأ قانوني[2].

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 ينقلب 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[3] ، أكد القضاء الإداري الجزائري، أن 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 في قضية عباس

---

[1] – **محمد فؤاد عبد الباسط**، القانون الإداري...، مرجع سابق، ص 113.

[2] – 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.

[3] – **عبد المجيد جبار**، مرجع سابق، ص ص 14– 15.

مولود ضد رئيس بلدية البليدة، الذي جاء في أحد حيثياته: « ***حيث تبين من التعليمة أن صاحب القرار هو والي ولاية تيزي وزو سلطة إدارية وأن هذا القرار يلحق أذى بذاته*** »[1].

أما آثار التمييز بين القرار الإداري والعمل المادي، تتجلى عموما في أن العمل القانوني يقبل الإلغاء إذا كان غير مشروع، أما العمل المادي إلغاؤه لا يمكن إدراكه لأنه عدما يعرض بالفعل على القاضي قد يكون حصل فعلا[2].

الفرع الثاني

إحداث القرار الإداري آثارا قانونية

يتمم الأثر القانوني بنيان القرار الإداري فهو إنشاء وضع قانوني جديد أو فهو إنشاء وضع قانوني جديد أو تعديله أو إلغاء ذات الوضع القانوني 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 مع ذلك وضعه في الوظيفة ويؤثر على مركزه الأدبي، ويحتمل أن يكون له أثر 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[3].

---

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

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

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

وإذا صدر قرار فردي 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***»[1].

ويعبر عن الأثر القانوني بمصطلح "**القرار النهائي**" 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 ينقلب القرار إلى قرار نهائي أثناء سير الدعوى، وقبل الفصل في دفع الخصم بعدم قبولها لانتفاء صفة النهائية في القرار الإداري موضوع الدعوى[2]وله شروط أن يكون من شأنه إحداث أثر قانوني معين، حيث تعبر عنه بعض الأحكام بوصف القرار قابل للتنفيذ[3] والجانب التنفيذي للقرار الإداري يتمثل في الامتياز المعروف للإدارة لاتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ دون اللجوء إلى القاضي الإداري، ويسمى بامتياز الأسبقية[4].

ألح مجلس الدولة الجزائري على أن القرار يشترط فيه أن يكون ذا طابع تنفيذي، وذلك في قراره رقم 008041 بتاريخ 18/ 03/ 2003 فجاء في إحدى حيثياته « ***حيث أنه لا يجوز الطعن في قرار إداري إلا إذا كان نافذا وذلك وفقا للمبادئ العامة***

---

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

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

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

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

في القانون الإداري ...» [1] ، قضت كذلك المحكمة العليا في هذا الصدد وذلك في القرار الصادر بتاريخ: 14/ 05/ 1995 مبررا « ***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***»[2] ، كما استقر أيضا القضاء الجزائري أن النهائية يترتب عليها آثار تتمثل في الحقوق المكتسبة وذلك في القرار لمجلس الدولة الصادر في 16/ 07/ 2008 الذي جاء في إحدى حيثياته « ***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 »[3].

يقرر المشرع الفرنسي وقف تنفيذ القرارات الإدارية، فأجاز لقاضي المشروعية أن يوقف تنفيذها، وذلك إذا رأى نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها[4]، فالتسليم بعكس ذلك يؤدي إلى نتائج لا يمكن تصورها، وهي شل نشاط الإدارة التي تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، خاصة أن النشاط يقوم على القرار الإداري[5].

---

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

[2] – المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 135946، بتاريخ14/ 05/ 1995، قضية الجمعية الوطنية لمسيري قاعات السينما ضد المنشور الوزاري، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الثاني، الجزائر، 1995، ص 155.

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

[4] – **عصمت عبد الله الشيخ**، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 27.

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

[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، ص 94.

يتجلى أيضا موقف القضاء الجزائري على أن القرار بوصفه عملا قانونيا وجب أن يحدث أثرا قانونيا، وذلك بموجب القرارات التالية:

قضى مجلس الدولة الجزائري في القرار الصادر بتاريخ 30/ 9/ 2009 الذي جاء في إحدى أسبابه « ***وحيث أنه لا يوجد بالملف ما يفيد سحب هذا القرار ولاإلغائه 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*** »[1].

كما طبق أيضا مجلس الدولة الجزائري، ذات المبدأ حيث قضى مجلس الدولة بتاريخ: 28/ 07/ 2001 الذي إنتهى إلى القول « ***حيث يستخلص مما نذكر أعلاه أن المستأنف عليه استفاد بالمحل التجاري موضوع النزاع ... الأمر الذي أنشأ له حقوق ورتب له الصفة في رفع دعوى الإلغاء*** »[2].

إذا لم يرتب القرار آثارا قانونية معينة لا يعد قرارا إداريا، ومن ثمة لا يخضع لرقابة القرار الإداري للطعن فيه بالإلغاء، وإن أمكن اعتباره مجرد عمل مادي يخضع لرقابة قضاء التعويض إذا توفرت شروطه[3] وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة كذلك في قراره الصادر بتاريخ: 11/ 06/ 2001 مبينا « ***حيث وبالتالي فإن القرار المطعون فيه مؤسس على قرار أصبح باطلا عديم الأثر بفعل قرار قضائي***»[4].

---

[1] – 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 المنجمية " ANPM ومن معها، (قرار غير منشور).

[2] – مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم064475، بتاريخ28/ 07/ 2001، سابق الإشارة إليه.

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

[4] – مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 001933، بتاريخ 06/11/ 2001، قضية ل.م ضد والي ولاية سكيكدة، (قرار غير منشور).

المطلب الثاني

صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية

تتحدد طبيعة القرار الإداري الذي يمكن إلغاؤه من خلال الخاصية الثانية التي تتمثل في أن يكون القرار الإداري صادرا عن الإدارة العامة **(الفرع الأول)**، ولما كان التحديد ينطوي في العمل الإداري يكون القرار معبرا عن ممارسة السلطة العامة الوطنية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

القرار الإداري صادرا عن الإدارة العامة

ليس كل ما يصدر عن السلطة الإدارية هو قرار إداري يصلح لأن يكون محلا لدعوى الإلغاء[1]، 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***»[2].

وهذه الأشخاص الإدارية العامة في الجزائر كما يلي:

- **القرارات الصادرة عن السلطة المركزية:** لرئيس الجمهورية أن يصدر طبقا لنص المادة 125 في فقرتها الثانية من الدستور، أن يصدر المراسيم الرئاسية

---

[1] - **DE LAUPADERE André et YVESCAUDEMET Jean-Claudevenezia**, Ttraité de droit administratif, T1, 13e édition, L.G.D.J, Paris, 1994, P594.

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

المتضمنة للقواعد العامة والمجردة، أما في المجال 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[1].

وقد كيف القرار الجزائري أن التعليمية تدخل ضمن القرارات التي تصدر عن السلطة المركزية، وذلك في القرار الصادر بتاريخ 14/ 05/ 1995 الذي جاء في إحدى أسبابه « ***وأن التعليمة الداخلية المؤرخة في 07/ 04/ 1992 موضوع الطعن بالبطلان صادرة عن المديرية العامة للجمارك أي سلطة إدارية مركزية ...*** »[2].

وأيضا يحق 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[3].

– **القرارات الصادرة عن السلطة المحلية:** وهي القرارات التي تصدر عن الولاة لتسيير شؤون الولاية كممثلين للدولة أو ممثلين للولاية[4] وتصدر أيضا قرارات عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، سواء لتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، أو لتطبيق تعليمات السلطة المركزية في الدولة.

– **قرارات الأجهزة الإدارية المستقلة**[5]**:** يقصد بها مجموع القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية المختلفة التي تتمتع بالشخصية المعنوية كالجامعات ومراكز

---

[1] – **شريف مصطفى**، محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 55.

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

[3] – **شريف مصطفى**، مرجع سابق، ص 56.

[4] – أنظر المواد من 102– 123 من قانون رقم 12– 07، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر، عدد 12، بتاريخ 29 فبراير 2012.

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

التكوين المهني إلى غير ذلك، 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 صادر عن مدير التربية.

وقد قضى القضاء الجزائري في القرار الصادر بتاريخ 13/ 12/ 2010 الذي جاء في إحدى أسبابه على أنه:

« ***حيث أن الدعوى تتعلق بإبطال قرار العزل الصادر عن مدير التربية لولاية تيزي وزو بتاريخ: 04/ 02/ 2008***»[1].

أما عن الهيئات والتنظيمات الخاصة باعتبارها من أشخاص القانون الخاص فإن هذه الأخير 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، وعلى ذلك فإن المادة التاسعة من القانون العضوي 98- 01 المتعلق بمجلس الدولة، قد جعلت قرارات المنظمات المهنية الوطنية من قبيل القرارات الإدارية؛ حيث أنها تصلح لطالب الإلغاء أمام مجلس الدولة[2] ففي هذا الشأن إعتبر مجلس الدولة الجزائري في القرار الصادر بتاريخ 24/ 06/ 2002 موضحا في إحدى حيثياته ما يلي:

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

[1] – مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 059813، بتاريخ 23/ 12/ 2010، قضية ب.م ضد والي ولاية تيزي وزو ومن معه، (قرار غير منشور).

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

تكتسي طابعا قضائيا، وبالنتيجة يمكن الطعن فيها كما هو منصوص عليه في المادة المذكورة أعلاه أمام مجلس الدولة »[1].

واعتبر أيضا القضاء الجزائري أن قرار النقابة الوطنية لقضاة مجلس المحاسبة ليس من قبيل القرار الإداري، وذلك حين قضى في القرار الصادر بتاريخ 24/09/ 2002 الذي جاء في إحدى حيثياته كما يلي: « ***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***»[2].

الفرع الثاني

القرار الإداري معبرا عن سلطة إدارية وطنية

يصدر القرار باعتباره ممارسة للسلطة العامة؛ لأن سلطة اتخاذ القرار بالإرادة المنفردة الممنوحة للإدارة تنشئ علاقة غير متوازنة بين الإدارة صانعة القرار وبين من يخاطبهم، هذا الأخير بأحكامهم، وكي تكون هذه العلاقة بين طرفيها مشروعة فإنه يتعين أن يصدر القرار ممن يملك إصداره قانونا بوصفه سلطة عامة، وأن يتصل القرار بالوظيفة الإدارية التنفيذية[3].

---

[1] – 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، الجزائر، 2002، ص 172.

[2] – 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، الجزائر، 2002، ص 219.

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

فالقاعدة العامة ألا يقبل الطالب بالإلغاء في القرارات الصادرة من أية سلطة إدارية غير وطنية؛ أي تابعة لدولة أجنبية، كما لا يجوز الطالب الإلغاء في قرارات المنظمات والهيئات الدولية، وكذلك القرارات الصادرة في السفارات الأجنبية الموجودة على أرض الوطن، ويطبق هذا الحكم أيضا على القرارات التي تصدر من موظفين وطنيين، يعملون لحساب جهات أجنبية عن طريق الانتداب أو الإعارة، وقد طبقت محكمة القضاء الإداري 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*** »[1].

أما الاستثناء من هذه القاعدة العامة يتجلى في حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه « ***من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن مناط اختصاص القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية هو أن لكون القرار الإدارية صادر من جهة إدارية وطنية تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطتها منها بحيث يكون معبرا عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة بوصفها سلطة عامة وطنية***»[2].

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

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

المطلب الثالث

صدور القرار الإداري بالإرادة المنفردة للإدارة

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

الفرع الأول

القرار الإداري عمل انفرادي

يعتبر القرار أهم مظهر من مظاهر امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة العامة، وتستمدها من القانون العام، وذلك لغرض تحقيق المنفعة العامة[1] فيعد القرار الإداري انفراديا لأنه ناتج عن إرادة واحدة، أو أنه صادر عن جانب واحد[2] فالإدارة يمكن أن تعد الأوضاع القانونية بإرادتها المنفردة دون رضا المعنيين[3].

وتستبعد العقود الإدارية من مجال قضاء الإلغاء، وذلك على أساس أنها تنشأ عن اتفاق إرادتين، فمنازعات العقود 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[4] 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

---

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

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

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

[4] – **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.

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، وثانيها تتمثل في القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية تنفيذا للعقد الإداري، واستنادا إلى نص من نصوصه كالقرار الصادر بسحب العمل ممن تعاقد معها[1] فالعقد الإداري لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء، ولا يمكن أن يكون موضوعا لدعوى الإلغاء؛ لأن الطعن بالإلغاء ينصب فقط على القرار الإداري[2].

فليس العبرة بعدد أعضاء السلطة الإدارية لإصدار القرار، إنما بالإرادة التي يمثلونها[3] 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 في مرحلة من مراحل تكوينه، ومع ذلك يعد قرارا طالما أنهم جميعا يعملون طرف واحد ولحساب جهة إدارية واحدة[4] ومثال 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[5].

وكون القرار عملا منفردا، فإذا رفعت دعوى الإلغاء دون أن تكون مستندة إلى قرار إداري ، فإن القرار الإداري يحكم بعدم قبولها، ومثال ذلك ما جاء في حكم

---

[1]– **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص ص 557– 558.

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

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

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

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

محكمة القضاء الإداري في مصر بأن: « ***إذا كان القرار الإداري النهائي الذي يحق للمدعي الطعن فيه بالإلغاء وهو قرار تجنيده لم يصدر بعد والدعوى رفعت قبل صدوره، فمن ثمة تكون الدعوى قد رفعت قبل أوانها ويتعين الحكم بعدم قبولها لرفعها قبل الأوان***»[1].

الفرع الثاني

صور التعبير عن الإرادة المنفردة

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

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 الوسائل 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 ...***» [2] فإذا ما ألزم المشرع الإدارة بأن تصدر قرارها مكتوبا

---

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

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

يكون القرار الشفوي باطلا[1] والقاعدة العامة أن الباب مفتوح في جميع القرارات الإدارية، بغض النظر عن الشكل الذي اتخذته[2].

وقد أخذ القضاء الجزائري بهذه الصورة وذلك في القرار الصادر بتاريخ 2009/09/30 عن مجلس الدولة 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 حق أو منح حقا أو رتب مراكز قانونية يعد بمثابة القرار الإداري كونه تصرفا من تصرف الإدارة التي تعبر عن إرادتها*** »[3].

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[4] ، وهناك 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 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[5].

---

[1]– **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، دعوى إلغاء ...، ص 514.

[2]– **عبد الغني بسيوني عبد الله**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص 131.

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

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

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

وقد نصت على ذلك المادة 63 من قانون التهيئة والتعمير على ما يلي: ***«يمكن طالب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم غير المقتنع لرفض طلبه أن يقدم طعنا سليما أو يرفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة السلمية أو رفضها له»***[1].

وقد اعتبر القضاء الإداري الفرنسي امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم صادر ضدها بمثابة قرار إداري سلبي يجوز الطعن فيه بالإلغاء[2].

وأكد أيضا على أن القرارات الإدارية السلبية لا يقبل وقف تنفيذها كقاعدة؛ لأن الحكم الموقف التنفيذ يعتبر أمرا موجها إلى الإدارة بالاستجابة إلى الطلب المرفوض ولا يستثنى من ذلك إلا في حالة تسبب القرار الإداري الرافض في إحداث تعديل في المركز القانوني أو الواقعي لأصحاب الشأن[3].

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

نعم؛ لأن الامتناع يعد تعبيرا عن الإرادة، مثل الامتناع عن تعيين أحد الأشخاص في وظيفة ما[4].

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 إنتهت في حكمها

---

[1]– قانون رقم 90– 29، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر، عدد 52، بتاريخ 02 ديسمبر 1990.

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

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

[4]– **سامي جمال الدين**، أصول القانون الإداري...، مرجع سابق، ص 11.

الصادر بتاريخ 1987/02/07 بأنه: « ***إذا امتنعت جهة الإدارة عن إعادة العرض على لجنة التحكيم بما كان يتيح للطاعن إعادة العرض... ومن ثم يكون ثمة قرار إداري سلبي اتخذته الجهة الإدارية بمنع العرض على لجنة فحص المنازعات بعد إعادة العرض على لجنة التحكيم، وهو قرار سلبي مستمر***»[1].

ثالثا

القرار الضمني

يستخلص فيه موقف الإدارة من ملابسات وقرائن معينة[2]، فمتى توفرت هذه القرائن والملابسات بما يستدل بها على اتجاه موقف الإدارة حيال مسألة معينة، فرغم التشابه الكبيرة بين القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الضمني، وضع الفقه معيارا فاصلا بينهما، تتمثل في ضرورة البحث عن طبيعة السلطة الممنوحة للإدارة عما إذا كانت مقيدة أو تقديرية، وقد تجتمعان وتسمى بطريقة الأعمال الإدارية المركبة[3].

ويختلف القرار السلبي عن 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[4].

وأكثر شيوعا في القضاء الإداري القرارات المستمرة هي القرارات السلبية، بشرط ألا يكون المشرع قد حدد مدة معينة يتعين على الإدارة اتخاذها[1].

---

[1]– حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 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 ص 69– 70.

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

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

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

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

وترجع أهمية التمييز بين القرار السلبي والضمني في كون القرار السلبي قرار مستمر 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 في 12 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*** »[2].

وقد يكون القرار الضمني بالرفض، وفي هذا الشأن قضى مجلس الدولة الجزائري في القرار الصادر بتاريخ 2003/05/20، في قضية س.ر ضد رئيس حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في إحدى أسبابه :« ***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 هذاالمجال تقتصر على إبطال القرار المطعون فيه، أي على القرار الضمني بالرفض الصادر عن رئيس الحكومة ...» [3].

---

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

[2]– قانون رقم 11 – 10، مؤرخ في 12 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر، عدد 37، بتاريخ 03 يونيو 2013.

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

الفصل الثاني

آليات الرقابة القضائية الحذيثة على قابلية إلغاء القرار الإداري

ينظر القاضي الإداري في مدى تجاوز السلطة للحد القانوني ، فكلما كانت هذه القرارات خالية من تلك الوسائل للمشروعية اضحت قراراتها 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 مشروع.

نكون بصدد عدم المشروعية الخارجية، إذا كنا أمام عيب الاختصاص **(المطلب الأول)** يليه عيب الشكل**(المطلب الثاني)** ثم عيب الإجراءات**(المطلب الثالث)**

المطلب الأول

عيب عدم الاختصاص

نظرا لاعتباره من أهم الأفكار الأساسية لنجاح الإدارة، فلا بد من إعطاء مفهوم له **(الفرع الأول)**، وتلازمه حالات **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول

مفهوم عيب عدم الاختصاص

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

أولا

تعريف عيب عدم الاختصاص

- الفقه الفرنسي:

عرفه الفقيه الفرنسي بونار BONNARD على أنه حتى يكون القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص إذا كان ممكنا اتخاذه، لكنه اتخذ من طرف عون آخر غير العون الذي كان من الممكن أن يتخذه من طرفه[1].

- الفقه العربي:

عرفه الأستاذ الطماوي بأنه « ***عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد عادي***»[2].

---

[1] - **DBBASCH Charles**, Institutions et Droit administratif, T2, 9éme édition, P.U.F, 1998, P 646.

[2]- نقلا عن: **عبد الغني بسيوني عبد الله**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص 277.

كما عرفه الأستاذ "**بوبشير محند أمقران**" بأنه صلاحية التحقيق بمقتضى القانون في خصومة معينة[1].

نستشف من هذه التعريفات أن عيب عدم الاختصاص هو أول حالة تفتح الباب إلى دعوى الإلغاء، وذلك تبعا لقرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 28 مارس 1807 في قضية "**ديبي برييـاسي**" Dupuy Briacé، فهذا العيب أكثر تناقضا مع فكرة النظام المسلم به من طرف التعريفات الإدارية فهو موزع للاختصاصات [2].

ثانيا

خصائص عيب عدم الاختصاص

1- تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام:

بين القضاء الجزائري موقفه في هذا الشأن، حيث أكد مجلس الدولة في القرار الصادر بتاريخ 2002/12/03[3] في قضية بين الشركة ذات الاسم الجماعي المسماة شركة شعبان ضد (ش.ذ) والي ولاية تيزي وزو الذي مفاده:

« ***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 قرار تتخذه سلطة غير مختصة لاتخاذه ويحلل على أساس أنه قرار منعدم وبطلانه من النظام العام»***

ويترتب على هذه الخاصية نتائج تتمثل في أن القاضي الإداري عليه أن يتصدى لهذا

---

[1]- **محند أمقران بوبشير**، النظام القضائي الجزائري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 367.

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

[3]- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 011803، بتاريخ 2002/12/03، قضية الشركة ذات الاسم الجماعي المسماة" شركة شعبان" ضد ش.ذ والي ولاية تيزي وزو، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثالث، الجزائر، 2003، ص 172.

العيب من تلقاء نفسه، ولو لم يثره طالب الإلغاء [1] كما أن الاستعجال لا يتيح للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص، استثناء من ذلك أن الإدارة تخالف قواعد الاختصاص في حالة الظروف الاستثنائية بشروطها التي حددها القضاء الإداري[2].

2- عدم جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص: لا يمكن تصحيح هدا العيب بإجراء لاحق من الجهة المختصة [3]، لأن القاعدة المستقرة في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي هي أن « ***التصديق اللاحق من السلطة المختصة على القرار المشوب بهذا العيب لا يصححه*** »[4].

فلا تستطيع الإدارة مثلا إصدار لائحة إدارية تتضمن تعديلا لهذه القواعد أو بعضها، لأن قواعد الاختصاص قانونية ملزمة للإدارة تخصيصا للمصلحة العامة وأن الإدارة في هذا العيب مقيدة دوما، ذلك أن القانون يحدد بصفة دائمة الجهة المختصة بإصدار القرار[5].

3- جواز المطالبة بالتعويض: القاعدة العامة أن عيب عدم الاختصاص لا يصلح أساسا لتعويض إلا إذا كان العيب مؤثرا في موضوع القرار، ومن المبادئ المستقرة ما جاءت به أحكام المحكمة الإدارية المصرية « **إن عيب عدم الاختصاص يصلح لإلغاء القرار المطعون فيه ولكنه لا يصلح أساس للتعويض إلا إذا كان مؤثرا في موضوع القرار**»[6].

---

[1]- **ماجد راغب الحلو**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص 258.

[2]- لمعرفة شروط حالة الظروف الاستثنائية راجع:

- **سامي جمال الدين**، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982، ص ص 23- 26.

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

[4]- **عدنان عمرو**، مرجع سابق، ص 101.

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

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

الفرع الثاني

حالات عيب عدم الاختصاص

لعيب عدم الاختصاص صورتان يميز بينهما الفقه والقضاء الإداريين وذلك في الصورة الأولى حسب ما إذا كانت المخالفة مفرطة في الجسامة أطلق عليها بحالة عدم الاختصاص الجسيم، وصورة أخرى بحسب ما إذا كانت المخالفة بسيطة تسمى بعيب عدم الاختصاص البسيط[1]، ففي حالة عدم الاختصاص الجسيم **(أولا)** أو في حالة عدم الاختصاص البسيط **(ثانيا)**، القاضي الإداري إذا اتضح له أن القرار قد أصيب بعيب من العيوب فإنه يحكم بإلغائه لعدم مشروعيته[2].

أولا

حالة عدم الاختصاص الجسيم

يطلق الفقه الإداري على هذه الحالة باغتصاب السلطة [3] وتكمن مظاهر اغتصاب السلطة فيما يلي:

1- صدور القرار الإداري من فرد عادي: هو أن يقوم شخص عادي ليس موظف يعتدي على الاختصاصات الإدارية فيكون عمله مثبت الصلة بالأعمال الإدارية، لأن القانون لم يمنحه هذا الحق فيكون القرار مشوبا بهذا العيب ولا أثر له فلا يكون عملا ماديا لا يرقى إلى درجة القرار الإداري[4]؛ بل كذلك يعتبر معدوما[5].

---

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

[2] - **DELPEREE Francis**, L'Elaboration du Droit Disciplinaire de la Fonction Publique, L.G.D.J, Paris,1969, p 7.

[3] - **CHAPUS René**, Droit du Contentieux Administratif, Monchrestien, Paris, 1975, p 767 et Suiv.

[4]- **سليمان محمد الطماوي**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص 399.

[5]- 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.

فالاعتداء على اختصاص سلطة إدارية من قبل شخص لم يعين في الوظيفة أو عين فيها تعيينا غير صحيح قانونا[1].

تعرض مجلس الدولة الجزائري لهذه الصورة، والذي قضى بتأييد القرار المستأنف بتاريخ 01/13/ 1999 محللا أن المستأنف تجاوز حدود صلاحياته المخولة له قانونا وتعسف في استعمالها فضلا أن تسليم رخصة الطرد من صلاحيات الوالي حسب المرسوم التنفيذي رقم 450/91 المؤرخ في 1991/11/23 المحدد الشروط إدارة أملاك الدولة الخاصة والعامة[2].

لا يذكر القضاء الإداري عيب عدم الاختصاص بدقة إلا نادرا بل يشير فقط إلى وجود تجاوز السلطة فالقضاء الجزائري أيضا لا يصرح بنظرية الانعدام في منطوق القرار القضائي بل يكتفي بعبارة الأبطال[3].

2- اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة التشريعية: تقوم هده الحالة عندما تقوم الإدارة بإصدار قرار إداري يتضمن أمرا أو موضوع لا يمكن تنظيمه إلا بقانون وفقا لأحكام الدستور، كإصدار السلطة التنفيذية قرارا إداريا ينظم إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغاؤها، في حين أن أحكام الدستور جعلت ذات الاختصاص للسلطة التشريعية؛ لأن إنشاء أو تعديل أو إلغاء الضرائب لا يكون بمقتضى القانون[4].

ومن أمثلة ذلك ما ورد في القضاء المصري « ***أن العمل الإداري يفقد صفته ويكون معدوما إدا كان مشوبا بمخالفة جسيمة وهذه تظهر في حالة يصدر القرار من سلطة في شأن اختصاص سلطة أخرى، كأن تتولى السلطة التنفيذية عملا من أعمال السلطة التشريعية*** »[5].

---

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

[2] – **حسين طاهري**، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 90.

[3] – **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، دروس في المنازعات الإدارية ...، مرجع سابق، ص 98.

[4] – انظر المادة 64 في الفقرة الثالثة منها من دستور 28 نوفمبر 1996، سابق الإشارة إليه.

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

3- اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة القضائية: تقوم هذه الحالة عندما تصدر الإدارة قرارا ليس من اختصاصها، وإنما من اختصاص السلطة القضائية[1] وإذا تدخلت السلطة التنفيذية في هذا المجال فإن هذا يعتبر اغتصاب سلطة الهيئة القضائية.

أقر القضاء الجزائري المجلس الأعلى بتاريخ 1987/01/17 في قضية ب.م ضد رئيس دائرة برج منايل ومن معه، فقد قضى المجلس الأعلى بإبطال قرار رئيس الدائرة لكونه غير مختص في الأمر بالخروج عن المسكن ومصادرة وبيع الأثاث، محللا:

« ***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 الموجود بشقته»[2]

ثانيا

صور 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 قرار من اختصاص موظف أو هيئة إدارية أخرى[3] أو عندما يحدد القانون اختصاص الموظف أو الهيئة بموضوعات معنية فيصدر القرار من شخص غير مختص في غير الموضوعات التي يحددها القانون[4].

---

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

[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، الجزائر، 1992، ص ص 170- 171.

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

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

وبما أن توزيع الاختصاص هو عمل من أعمال المشرع، فمثلا المجلس الشعبي الولائي له اختصاصات في إصدار الصلاحيات المخولة له للولاية بموجب القوانين والتضمينات كما نصت على ذلك المادة 78 في فقرتها الأولى على ما يلي: « ***يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقب تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها*** »[1].

أخذ مجلس الدولة الجزائري بهذه الصورة في قراره الصادر بتاريخ 1998/07/27[2]، الذي جاء في أحد أسبابه على:

« ***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.***

وبالنتيجة فإن القرار المتخذ من طرف جهة غير مختصة بشكل قرارا منعدما .

فالانعدام يمثل قواعد الاختصاص الموضوعي »

ولعدم الاختصاص الموضوعي أوضاع هي كما يلي:

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[3].

---

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

[2]- مجلس الدولة، قرار رقم 169417، بتاريخ 1998/07/27، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص 81-82.

[3]- **محمد الصغير بعلي**، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2007، ص 325.

طبق القضاء الجزائري وذلك في القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2002/11/05، في قضية ح.ك ضد د.ص ومن معها الذي جاء في أحد حيثياته:

«***حيث أن في مثل هذه الحالة فإن مديرية التربية أنها هي المؤهلة لتوزيع المساكن وليس البلدية بحيث أن مديرية التربية توزع السكنات على المستفيدين حسب مقاييس مضبوطة يعلمها الجميع*** »[1].

وقضى أيضا مجلس الدولة في قرار آخر الصادر بتاريخ 2002/11/05 في قضية المؤسسة الوطنية للري الحضري ضد بلدية يسر الذي جاء في أحد حيثياته:

« ***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***»[2].

ب- اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه: الأصل العام هو أن وجوب ممارسة الاختصاصات من طرف تخص أو ذات 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[3]، وقد أشارت إلى ذلك المادة 88 في فقرتها الثانية والثالثة من الدستور فنصت على ما يلي:« ***إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير مزمن، يجتمع المجلس***

[1]- مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 007922، بتاريخ 2002/11/05، قضية ح.ك ضد د.ص ومن معها، (قرار غير منشور).

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

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

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.....بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون يوما(45) »[1]

- **الإنابة:** ويتجلى الفرق بين الإنابة والحلول في أن هذا الأخير يحدد أنه 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 ...إلخ 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 [2].

- **التفويض:** هو نقل صلاحيات أو اختصاصات معينة من صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر[3].

وتتمثل شروط التفويض في أنه لا بد أن يستند إلى نص قانوني ولا يجوز تفويض التفويض[4]، ويجب أن يكون التفويض جزئيا ويجب أن يكون محدد المدة[5].

كما أن للتفويض صورتان، تتجلى الصورة 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.

---

[1]- دستور 28 نوفمبر 1996، سابق الإشارة إليه.

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

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

[4]- **حمدي القبيلات**، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، د.ب.ن 2008، ص 102.

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

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

« ***كما يجب أن تفوض إلى أكبر عدد من الموظفين المعنيين قانونا سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها وعلى صحة توقيع الموقعين*** »[1].

أما الصورة الثانية فتتجلى في:

- تفويض الاختصاص الذي يقصد به إجازة صريحة من المشرع ينتقل وتمويل 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 في قضية "مواسون" Moisson قضى مجلس الدولة في 9 يونيو 1978 على أنه:

«لا تكون الصفة إلا لمراقبة الأكاديمية بوضع موظف للتعليم من الدرجة الأولى أو الثانية في حالة عطلة تلقائيا، أما المدير فإنه ليس مختصا للقيام بذلك»[2].

كما أن مجلس الدولة الفرنسي يقضي بعدم الاختصاص حتى ولو لم يكن هناك علاقة مرؤوسية بين متخذ القرار والسلطة الإدارية المختصة[3].

2- عدم الاختصاص الزمني: هو أن يقوم أحد رجال الإدارة مزاولة الاختصاص دون مراعاة القيود الزمنية والموضوعية، فمثلا المجالس المنتخبة لها مدة

---

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

[2]- مجلس الدولة، قرار بتاريخ 9 يونيو 1978. أشار إليه: **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، دروس في المنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص 86.

[3] - **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، المنتقى...، مرجع سابق، ص 211.

معروفة، وأدوار انعقادها محددة، عليها أن تحترمها، ومخالفتها تؤدي إلى إلغاء القرار الذي يصدر على خلافها[1]. وعلى هذا الأساس بنيت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية بأن قواعد الاختصاص تحول دون الرجعية والإرجاء[2].

3- عدم الاختصاص المكاني: يقصد به أن يصدر أحد رجال الإدارة قرار 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[3] وفي هذه الصورة يفترض 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 أحدى المحافظات بإصدار قرار يخرج عن نطاق دائرة 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[4] ، ويفهم من عدم الاختصاص السكاني الحالة التي تمارس بها السلطة الإدارية مهامها وهي متواجدة في مكان غير الذي كان يجب أن تتواجد فيه[5] وقد أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية هذه الصورة حيث قضت « ***بأن الاختصاص الوظيفي لكل موظف وإنما هو مرتبط بالمكان المعين له ومن ثم لا يجوز لأي موظف تخطي حدود هذا الاختصاص*** »[6].

---

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

[2]- **محمد الشافعي أبو راس**، مرجع سابق، ص 168.

[3]- **سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص 413.

[4]- **سعاد الشرقاوي**، مرجع سابق، ص 69.

[5]- **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، المنتقى...، مرجع سابق، ص 210.

[6]- **نواف كنعان**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص271.

المطلب الثاني

عيـــــــــب الشكــل

يتخذ القرار الإداري شكلا معينا الذي لولاه لما يتسنى للإدارة أن تصدره، ذلك ما يقتضيه مبدأ المشروعية الإدارية؛ لأن المشرع هو الذي يحدد الكل الذي يتخذه ذلك القرار، وكذلك ما تؤديه المبادئ العامة في ابتداع قواعد شكلية غير منصوص عليها قانونا.

يتخذ هذا العيب مفهوم **(الفرع الأول)** ثم حالات **(الفرع الثاني)**

الفرع الأول

مفهوم عيب الشكل

حتى نتعرف على الشكل الخارجي للقرار الإداري كوسيلة قانونية في يد الإدارة لهذا فعيب الشكل كبقية العيوب الأخرى له تعريف يتميز به **(أولا)**، وما ينجم عن هذا التعريف من أهمية **(ثانيا)**.

أولا

تعريف عيب الشكل

يعرف الفقه الإداري عموما عيب الشكل بأنه تجاهل الإدارة الكلي أو الجزئي للشكليات التي استوجبتها النصوص القانونية، أو اللوائح التنظيمية في إصدار القرار الإداري[1].

وعرف أيضا على أنه عدم مراعاة الإدارة عند إصدار قرارها، للشكليات التي نص عليها القانون أو اللوائح[2].

---

[1]- **LOUIS Roland**, Precis de droit administratif, Dalloz, Paris, 1997, P398.

[2]– **فؤاد العطار**، مرجع سابق، ص 578.

ثانيا

أهمية الشكل

تتمثل أهمية الشكل في أنه يحمي المصلحة العامة من المخاطر[1]، فالمصلحة العامة تجنب الإدارة في التسرع في إصدار قرارتها، 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[2]، بما يضمن إصدار قرارات سليمة بتوفير الحماية لهم ضد تعسف السلطة الإدارية.

فالأصل أن الإدارة غير مقيدة بشكل معين في إصدار قرارها ما لم يباشرها المشرع باتباع هذا الشكل في إصدار قرارها، ففي هذه الحالة تلزم الإدارة باتباع هذا الشكل [3].

الفرع الثاني

حالات عيب الشكل

قد يكون عيب الشّكل مؤثرا في مشروعية القرار الإداري، الذي يُسمى بالأشكال الجوهرية، وإذا كان لا يؤثر على المشروعية الخارجية تسمى بالأشكال الثانوية لذا ميز مجلس الدولة الفرنسي بين الشكل الجوهري، والشكل غير الجوهري، وقد رتب جزاء الإلغاء على مخالفة النوع الأول من الشكليات[4] إلا أن مجلس الدولة الفرنسي

---

[1]- **HOSTION René**, Procédure et formes de l'acte unilatéral, L.G.D.J, Paris, 1975,P10.

[2]– **نواف كنعان**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص 272.

[3] - **سليمان محمد الطماوي**، الوجيز في القانون الإداري...، مرجع سابق، ص 560.

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

– **DE LAUPADERE André et YVESCAUDEMET Jean-Claudevenezia,** O.P.Cit, P 639.

قد تساهل في الشكليات غير الجوهرية. فمثلا لم يقدر عدم صحة الحكم المطعون فيه لكون المحضر لا يشير إلى التاريخ المحدد للمخالفة[1].

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

أولا

العيوب الشكلية التي تؤثر في مشروعية القرار الإداري

تعرف عموما الشكليات الجوهرية، بأنها تلك الشكليات التي تؤثر مخالفتها وغيابها في صحة وشرعية القرار الإداري، وبالتالي يكون سببا من أسباب الإلغاء لأن دعوى الإلغاء دعوى قضائية توجه ضد عمل إداري تنفيذي، وتهدف إلى إلغاء ذلك العمل بسبب عد مشروعيته[2].

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[3]وفي هذه الحالة يجب أن يحمل القرار تاريخ صدوره وتوقيع مصدره أو مصدريه ما لم يكن معيبا بذاته[4].

---

[1]-**LOUIS Roland**,O.P.Cit, p 166.

[2]- **MOREAU Jacques**, Droit public, Droit administratif , T2, 3éme édition, Economic , Paris, 1997,P766.

[3]- **مصطفى أحمد الديداموني**، مرجع سابق، ص 199وما بعدها.

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

2- التحييث باللغة العربية: نصت المادة السابعة، في فقرتها الثانية من قانون تعميم استعمال اللغة العربية على ما يلي:

« ***تصدر الأحكام والقرارات القضائية وآراء المجلس الدستوري وجلس المحاسبة وقراراتهما باللغة العربية وحدها»***[1].

فالقاضي ملزم بتحييث الحكم الذي يفصل في النزاع المطروح، وهذا التحييث يكون باللغة العربية، وإذا لم يقم القاضي الإداري بذلك، فإن حكمه سيخضع للرقابة من طرف مجلس الدولة.

وقد ألغى مجلس الدولة الجزائري القرار الصادر بتاريخ 2002/02/11 وذلك على أساس أنه كان محررا باللغة الأجنبية[2] الذي جاء في إحدى حيثياته ما يلي:« ***وحيث أن القرار أو المقرر فيه... وهذا وحده يكفي لإلغائه إضافة إلى كونه محررا باللغة الأجنبية خلافا لنص المادة 03 من الدستور التي تنص على أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية وكذلك المادة 2 من القانون 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة الوطنية المعدل والمتمم بالأمر رقم96 /30***».

3- التسبيب: يقصد 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[3] وقد نصت عليه المادة 62 في فقرتها الثانية من قانون

---

[1]- قانون رقم 91- 05، مؤرخ في 16 جانفي 1991، يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، ج.ر، عدد3، بتاريخ 16 جانفي 1991، معدل ومتمم بأمر رقم 96- 30، مؤرخ في 21 ديسمبر 1996، ج.ر، عدد 81، بتاريخ 22 ديسمبر 1996.

[2]- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 005951، بتاريخ 2002/02/11، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص 147- 148.

[3]- **أشرف عبد الفتاح أبو المجد**، مرجع سابق، ص 80.

التهيئة والتعمير « ***وفي حالة الرفض أو التحفظ يبلغ المعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللا قانونا*** »[1]. و يبدو من هذه الفقرة أن التسبيب يكون محددا وجديا كي يعتد به، 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[2].

أخذ القضاء الجزائري مسايرا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي، وذلك في القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2004/01/20، في قضية ق.م ضد مركز التكوين المهني والتمهين الشهيد رويشي سليمان، ففي هذا القرار الأمر ليس كما ذهب إليه المدعي هو كون قرار العزل غير مسبب، ذلك أن تغيبه عن العمل دون مبرر، بعد إعذاره عدة مرات للالتحاق بمنصب عمله، لكن دون جدوى تعتبر تسبيبا كافيا لتوقيع العزل عليه[3].

ثانيا

العيوب الشكلية لا تؤثر في مشروعية القرار الإداري

استقر القضاء الإداري على أن الأشكال الثانوية، والتي لا يترتب على مخالفتها إلغاء القرار الإداري[4] وتتجلى أمثلة هذه الشكليات 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[5] فبعض

---

[1]- قانون رقم 90- 29، مؤرخ في أول ديسمبر 1990، سابق الإشارة إليه.

[2] -**MOREAU Jacques**, Droit public...,O.P.Cit, P775.

[3]- 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.

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

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

الأشكال القانونية قد شرعت لتحقيق مصلحة الإدارة بصورة مباشرة، وقد أشارت إلى هذا محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها، بعد أن قررت أن القضاء 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*** »[1].

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[2] وتعتبر كذلك من قبيل الاستحالة، تعذر اتخاذ شكل نتيجة فعل من هو مخاطب أصلا بالقرار[3].

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 الشكليات ، ابتداء بإصدار قرار جديد، وذلك لأن إجازة

---

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

[2]- **محمد رفعت عبد الوهاب**، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 602.

[3]- **مصطفى أحمد الديداموني**، مرجع سابق، ص 333.

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[1].

ومن الأمثلة على هذا الإتمام كحالة حدوث أخطاء مادية لا تؤثر على مضمون القرار، ولا على سلامته القانونية. فغالبا ما يكون القضاء الإداري لا يجازي ذلك بالإلغاء[2] وقد ذهب القضاء الجزائري في القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2002/01/14، قضية ب.أ ضد الوكالة العقارية ما بين البلديات لذراع الميزان ومن معها، الذي جاء في أحد حيثياته: « ***حيث يستخلص مما سبق بيانه ان قضاة المجلس..... ومن جديد إلزاما لوكالة العقارية بإتمام إجراءات البيع***»[3].

واضح أن القضاء الجزائري أنه يخلط في القرار أعلاه بين عيب الشكل وعيب الإجراءات.

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 نقوم بمفهومها**(الفرع الأول)** وتكتمل الجوانب الإجرائية في القرار محل الإلغاء بنماذج لها**(الفرع الثاني)**.

---

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

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

[3]– 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).

الفرع الأول

مفهوم عيب الإجراءات

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

أولا

تعريف عيب الإجراءات

هناك من الفقهاء من يرى أن الإجراء من عناصر الشكل، فهم يرون بأن الإجراءات تدخل في مفهوم الشكل (ديباش وريكي)؛ حتى تخلف الإجراء هو عيب شكلي، وقد وجد هذا الرأي سندا كبير في أحكام القضاء الإداري المقارن[1].

وهناك من يرى بخلاف ذلك أن الإجراء مستقل عن الشكل، فذهب جانب كبير من الفقه (شابي) 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[2].

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

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

---

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

[2]– **مصطفى أحمد الديداموني**، مرجع نفسه، ص 13.

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

تهدف إلى تحقيق وحماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة على السواء، كأن يفترض 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 تشدد على إجراء معين والقاضي الإداري هو من يستنتج هذه الشدة وصولا إلى الإجراء[1].

توفر الإجراءات قدرا لا يستهان به من الضمانات للأفراد في مواجهة السلطة الإدارية وقراراتها[2] وتسهل الإجراءات مهمة القضاء المختص في بسط رقابته على القرارات، للتأكد من مدى مطابقتها للأوصاف القانونية المطلوبة[3] 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[4] تتجلى عموما هذه النماذج في الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار **(أولا)** وكذلك الإجراءات الجوهرية **(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 القرار المتعلقة بتوقيع الجزاءات ضد الموظفين والمتعاملين مع الإدارة، وهي كما يلي:

---

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

[2]- **طعيمة الجرف**، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص 276 وما بعدها.

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

[4]- **أحمد عبد الرحمن شرف الدين**، الوجيز في القانون الإداري اليمني، دار الفكر المعاصر، صنعاء، 2002، ص 164.

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

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[1]

ب- التحقيق الإداري: يعرف بأنه الإجراء الذي يهدف إلى كشف العلاقة بين الموظف المتهم، والخطأ التأديبي المنسوب إليه[2] وقد نصت المادة 171 من قانون الوظيفة العامة على أن التحقيق الإداري ، يكون اختياريا فنصت على مايلي:« ***يمكن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، قبل البت في القضية المطروحة***»[3].

واعتبر القضاء الفرنسي إصدار قرار تصريح بالمنفعة العمومية دون إجراء تحقيق مسبق يعتبر عيبا إجرائيا يستوجب إلغاء ذلك القرار[4].

ج- **حق الدفاع:** 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 التشريعية الخاصة بعلاقات العمل

---

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

[2]- **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.

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

الفردية فرضت عدم جواز تسليط عقوبة تأديبية على الموظف، إلا بعد سماعه وتمكينه من حق الدفاع من نفسه بالوسيلة التي يراها مناسبة له[1].

كرس القضاء الجزائري حق الدفاع، وذلك في القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2004/04/20، الذي جاء في أحد حيثياته « ***حيث إن هذه القاعدة من النظام العام وعدم احترامها، يعد خرقا لحق الدفاع المضمون دستوريا، وبالتالي يبرر وقف التنفيذ***»[2]. وقضى مرة أخرى أيضا مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2004/04/20، إن استدعاء الموظف في المسائل التأديبية للمثول أمام لجنة التأديب يعد إجراء جوهريا يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع، فجاء في إحدى حيثياته: «***....فإن 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***»[3].

ونظرا لتجسيد حق الدفاع، أكد مجلس الدولة في القرار الصادر بتاريخ 2008/01/16، الذي جاء في إحدى أسبابه ما يلي « ***حيث 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 يبني على باطل فهو باطل*** ...»[4].

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

---

[1]- **عمار بوضياف**، القرار الإداري...، مرجع سابق، ص 145.

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

[3]- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 009898، بتاريخ 2004/04/20، قضية م.ع ضد والي ولاية سكيكدة، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص143- 144.

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

أو موافقتها بناء على نص قانوني، يستلزم الأخذ أو الموافقة من تلك الجهة قبل صدوره[1] وقد نصت المادة 72 من القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز على هذه الصورة بقولها« ***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*** »[2].

وقد نصت كذلك المادة 69 من قانون التهيئة والتعمير على ما يلي« ***لا يرخص بأي بناء أو هدم من شأنه أن يمس بالتراث الطبيعي، والتاريخي والثقافي أو يشكل خطرا، إلا بعد استشارة وموافقة المصالح المختصة في هذا المجال، وفقا للقوانين والتنظيمات السارية المفعول***»[3].

وتطبيقا لهذه الصورة بين مجلس الدولة الجزائري، أنه لا يمكن للموظف رفض نقله من مكان إلى آخر، شريطة عرض ملفه الإداري على لجنة الموظفين لإبداء رأيه في قراره الصادر بتاريخ 2002/07/22 في قضية محافظ الغابات بقالمة ضد ب.ر الذي انتهى إلى القول:« .....***إذا ما وظف ما غير محق بأن يرفض نقله من مكان إلى آخر لفائدة المصلحة بشرط أن ملفه الإداري يعرض على لجنة الموظفين لإبداء رأيها*** »[4].

ثانيا

الإجراءات اللاحقة على القرار

هذه النماذج عبارة عن إجراءات لاحقة عن اتخاذ القرار الإداري التي تتمثل في التبليغ والإشهار وخرق إجراء الصلح والتشكيلة:

---

[1]– **مصطفى أحمد الديداموني**، مرجع سابق، ص 50.

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

[3]– قانون رقم 90– 29، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، سابق الإشارة إليه.

[4]– مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005485، بتاريخ 2002/07/22، قضية محافظ الغابات بقالمة ضد ب.ر، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص ص 164– 165.

1- التبليغ: يعرف بأنه الوسيلة التي تنقل بها الإدارة إلى علم الفرد بعينه أو الأفراد بذواتهم من الجمهور[1]. وقد أقر مجلس الدولة هذا الإجراء في القرار الصادر بتاريخ 2007/04/11 الذي جاء معللا: « ***حيث المتدخلة في الخصام، التي أثبتت صفتها ومصلحتها في 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»[2].

2- الإشهار:يعتبر شكلية جوهرية كما عبرت عنه المحكمة العليا فقضت في إحدى قراراتها بتاريخ 28 يونيو 1990 منتهية إلى القول« ***حيث أنه 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»[3].

3- تشكيلة مخالفة للقانون: هذا الإجراء يظهر جليا في القضاء الجزائري الممثل في مجلس الدولة، وذلك في القرار الصادر عنه بتاريخ 2001/07/30: « ***حيث وبناء على الوجه الأول ودون التطرق إلى الوجهين الآخرين، يتعين إلغاء القرار المستأنف؛ لأنه صدر بتشكيلة غير قانونية بحيث إن نص المادة 144 من قانون***

---

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

[2]- 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، الجزائر، 2009، ص 82.

[3]- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، بتاريخ 28 يونيو 1990، قضية ب.ز ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لسيدي مبارك. أشار إليه: **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، دروس في المنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص 176.

الإجراءات المدنية تلزم الفصل على مستوى المجلس بثلاثة وأن الفصل بخلاف ذلك يؤدي حتما إلى إلغاء القرار المستأنف»[1].

المبحث الثاني

عدم المشروعية الداخلية في القرار الإداري

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

المطلب الأول

عيب مخالفة القانون

يعتبر عيب مخالفة القانون من أهم العيوب التي تتعرض لها القرارات الإدارية في الموضوع، وأكثر شيوعا لممارسة القضاء الإداري، الرقابة القضائية التي تنص على محل القرار موضوع الإلغاء[2]. 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)** ولابد أن يحتوي على شروط **(ثانيا)**.

---

[1]– مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 2770، بتاريخ 2001/07/30، قضية محافظ الجزائر الكبرى ضد ح.م.ع، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثالث، 2003 ص 167.

[2]– **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 **عمر بوجادي**، مرجع نفسه، ص 131.

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.

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 يكون القرار الذي لا يحتوي أي من الشرطين يصبح 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 أنّ 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[1].

2- أن يكون محل القرار الإداري جائزا: يكون قرار الإدارة الذي يتعارض محله مع القواعد القانونية أو مع المبادئ العامة للقانون معيب في محله؛لاستحالة تحقيق هذا المحل قانونا[2]. وهذا القانون المدعي مخالفته، وجب أن يكون ساري المفعول وإن يكون قد ألزم القاضي بتطبيق قواعد معينة، سواء كانت موضوعية أو إجرائية[3].

---

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

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

[3]- **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 عليا القرار الإداري، وهو ما يعبر عنه بالخطأ في تقدير الوقائع***»[1].

ومن هذا سندرس المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية(**أولا**) ثم المخالفة الغير المباشرة للقاعدة القانونية(**ثانيا**).

أولا

المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية

هذه الحالة هي الأكثر تمييزا لعدم المشروعية الداخلية، وهكذا يكون غير مشروع المرسوم الذي يفرض قاعدة تناسبية ما بين سعر البيع لمسكن للإيجار المعتدل وموارد الشخص المكتسب لذلك المسكن بالرغم من أن تحديد ذلك السعر من طرف قاعدة قانونية دون أي اعتبار للحالة الشخصية[2]

[1]– **ماجد راغب الحلو**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص 387.

[2]– **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، دروس في المنازعات الإدارية...، مرجع سابق، ص ص 213– 214.

ثانيا

المخالفة الغير مباشرة للقاعدة القانونية

تتجسد المخالفة الغير 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[1] 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 الصحيح تصرف قانوني معين، كحالة صدور قرارات إدارية بخصوص أوضاع لا يشملها النص القانوني، الذي صدرت القرارات الإدارية تفسيرا له[2].

وقد يقع الخطأ بغير قصد من الإدارة، أو أنه يتم على نحو عمدي من جانب الإدارة ويطلق على التسمية فقها بالخطأ القانوني[3].

وبالنسبة للتفسير الذي يتمسك به من يطعن في القرار، نجد مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2002/04/08، فجاء في القرار ما يلي:«.. ***وبما أن العقد الإداري المستظهر به 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 المستأنف عليه الأول غير نظامي، ولا يمكن أن يرتب أي حق...***»[4].

---

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

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

[3]- **محمد جمال الذنيبات**، مرجع سابق، ص 215.

[4]- 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، الجزائر، 2002، ص ص 206- 207.

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»[1].

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 الصادر بتاريخ 2001/02/19، قضية ورثة المرحوم ش.أ ضد بلدية تيزي وزو، ومن معها بقوله«***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***»[2].

والخطأ في تطبيق القانون يتعلق بالسبب، كأن يصدر قرار بإحالة موظف على المعاش، وتزعم الإدارة على خلاف الواقع أن ذلك كان بناء على طلبه[3].

---

[1]- 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.

[2]- 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).

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

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...»[1].

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[2] فالمشرع خصص حماية للفرد الذي لحقته أضرار ناتجة عن الانتهاك لحقوق، فيعد الطعن في الانحراف الأكثر فعالية لحماية الحقوق والحريات الأساسية[3] ففي فرنسا نجد أن دور القاضي الإداري يظهر بدور محوري، من خلال العمل على فرض احترام القانون، وعدم تعدي الإدارة العامة على الحدود المرسومة لها[4].

واستقر الفقه الإداري على أن عيب الانحراف مثل باقي أسباب الإلغاء له مفهوم**(الفرع الأول)** ونظرا لخصوصياته، هو كذلك له حالات**(الفرع الثاني)**

الفرع الأول

مفهوم عيب الانحراف في استعمال السلطة

نعالج في هذا الفرع عيب الانحراف **(أولا)** ولما له من خصائص **(ثانيا)**.

---

[1]– 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، الجزائر، 1992، ص 160.

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

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

[4] -**VLACH0S Georges**, Les principes généraux du droit administratif, Ellipses, Paris, 1993, PP 66- 67.

أولا

تعريف عيب الانحراف في استعمال السلطة

عرفه الفقه الفرنسي بأنه يكون هناك انحراف في استعمال السلطة، عندما تستعمل الإدارة سلطتها طبقا لحرفية القانون، ولكن تبتغي هدفا غير الهدف التي تتطلبه سلطاتها الممنوحة له[1].

فإذا انحرفت الإدارة العامة، فقد يتصور وجود الانحراف فضلا عما إذا كانت سيئة النية، خاصة عندما تستهدف الإدارة قرارا غرضا غير الذي قصده المشرع[2].

ثانيا

خصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة

1-عيب الإنحراف 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، أكبر صعوبة من رقابته لسائر العيوب الأخرى[3].

2- عيب الانحراف عيب احتياطي: مرد ذلك يرجع إلى صعوبة إثباته وخطورته بالنسبة للإدارة، ويوجد جانب من الفقه يعارض الصفة الاحتياطية، ويرى أنه عيب أصيل وعلى قاضي الإلغاء أن يقضي بالإلغاء على أساسه متى كان ثابتا له[4].

3- القصدية في العيب: أن يكون لدى رجل الإدارة، عند إصدار القرار قصد إساءة استعمال السلطة والانحراف عنها، ومن ثم لا يقوم العيب على الخطأ العمدي، وإنما يحتاج لإرادة واعية، ويرتبط العيب بحالة الاختصاص المقيدة، فالإدارة تكون ملزمة بألا

---

[1] -**LOUIS Roland**, OP.Cit, P 397.

[2]-C.E, 12 Novembre1927, Sieur Bellescize, Rec, P 1048.

[3]- **نواف كنعان**، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص 310.

[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، ص 23.

يخرج القرار أو التصرف إلا بالشكل الذي حدده القانون، وتصبح معه فكرة الانحراف بالسلطة عديمة الفائدة[1] إذ لا يعتبر عيب الانحراف من النظام العام ، أي أنه لا يجوز للقاضي الإداري بحثه من تلقاء نفسه، وإنما بناءا على طلب الطاعن[2]والقاضي الإداري الجزائري في وضعية حسنة، ليصرح بعيب الانحراف؛ كونه يملك سلطة استدعاء رجل الإدارة، أو لتحقيق معه على خلاف القاضي الفرنسي[3].

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)** أما الحالة الثانية تتجلى في الانحراف بالسلطة المتصل بنشاط الادارة **(ثانيا)**.

أولا

الانحراف بالسلطة المنفصل عن نشاط الإدارة

لا يحق للإدارة أن تخرج عن المصلحة العامة؛ بغية تحقيق أغراض، سواء كانت سياسية أم أهداف أخرى[4] فإذا خالفت الإدارة ذلك كان قرارها مشوبا بالإلغاء.

ولهذه الحالة التطبيقات التالية:

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

---

[1]- **محمد أنور حمادة**، مرجع سابق، ص 142.

[2]- **سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية..، مرجع سابق ، ص 331.

[3]- **سمير دادو**، مرجع سابق، ص 25.

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

الفرنسي في قضية époux 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 [1].

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.

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، في قضية ب.ع ضد وزير التعليم العالي والبحث العلمي الذي بين خرق القانون بقوله:« ***حيث أن قرار رفض إعادة إدماجه بمنصب عمله يعتبر خرقا للقانون وفي آن واحد انحراف بالسلطة***»[2].

ثانيا

الانحراف بالسلطة المتصل بنشاط الإدارة

قد يخصص القانون لأعمال الإدارة هدفا معينا، بجعله نطاق العمل الإداري معين وفي هذه الحالة لا يكون للقرار الإداري أن يستهدف المصلحة العامة فحسب بل أيضا الهدف الخاص الذي يبينه القانون، عملا بقاعدة تخصيص الأهداف، وتكون

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

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

سلطتها مقيدة أي على الاختصاص المشروط للإدارة، حيث نجد أن للإدارة رفض منح رخصة البناء إذا توفرت بعض الشروط[1].

وتتمثل تطبيقات هذه الحالة في ما يلي:

1- الجزاء التأديبي للموظفين: كي يكون التأديب مشروعا يتعين أن تستوفي الإدارة إجراءاته، فإذا لجأت الإدارة إلى نقل الموظفين نقلا مكانيا أو نوعيا؛ بقصد الجزاء وليس تحقيقا للغاية التي 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...***»[2].

2- الانحراف بالإجراءات: تستخدم الإدارة إجراءات غير الإجراءات المقررة قانونا لتحقيق هذا الهدف كاستخدام إجراءات الاستيلاء المؤقت بقصد الملكية، في حين أن القانون قد حدد الإجراءات لنزع الملكية، فتلجأ الإدارة إلى إجراءات الاستيلاء لبساطتها وهروبا من اجراءات الاستيلاء واجراءات نزع الملكية، لذلك تكون تصرفاتها معيبة بعيب الغاية؛ حتى ولو قصدت فعلا الوصول الى الاستيلاء لبساطتها وهروبا من إجراءات نزع الملكية بذلك تكون تصرفاتها معيبة بعيب الإلغاء؛ حتى ولو قصدت فعلا الوصول إلى الاستيلاء الدائم[3] فالإدارة تلجأ في بعض الأحيان إلى استبدال نزع

---

[1]- **فريدة أبركان**، "رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة"، **مجلة مجل الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص 36 وما بعدها.

[2]- **حسين عبد العال محمد**، مرجع سابق، ص 312.

[3]- **علي جمعة محارب**، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 494.

الملكية؛ من أجل المنفعة العامة بالاستيلاء، إلا أن القضاء الجاري تصدى لهذا العمل واعتبره انحرافا بالإجراءات[1].

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[2]. فقوانين اللامركزية خولت للعمدة في فرنسا الإشراف على سلطة البوليس، ولكن بشرط أن يكون استعمالها لتحقيق الأغراض الثلاثة؛ الأمن والسكينة والصحة، ولكن العمدة تحت ستار تلك الأغراض يلجأون إلى فرض رسوم على الأفراد أو التضييق عليهم بقصد الإقلال من التصرف وتوفير الأموال للإدارة[3].

المطلب الثالث

عيب السبب

إذا كان القرار الإداري نوعا من التصرفات القانونية، التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها الملزمة، فلابد أن يكون لهذا القرار السبب[4]. فالقرار الذي يخلو من سبب يقوم عليه سيكون عرضة للإلغاء.

يقتضي أن نبحث في عيب السبب على مفهومه (**الفرع الأول**) ونتطرق كذلك عن حالاته (**الفرع الثاني**).

---

[1]- **عمر حمدي باشا**، حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،2004، ص 117.

[2]- **DUPUIS Georges et GUEDON Marie- josé**, Droit administratif, 3éme édition, Armand Colin, Paris, 1991,P 51.

[3]- **سليمان محمد الطماوي**، نظرية التعسف في استعمال السلطة" الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 1978، ص 137.

[4]- **محمد عبد الحميد أبو زيد**، مرجع سابق، ص 106.

الفرع الأول

مفهوم عيب السبب

نظرا لمحتوى القرار يقوم على السبب لذلك لابد من تعريفه (أولا) فضلا على أن له شروط لا بد أن تتوفر فيه حتى يعتد به(ثانيا).

أولا

تعريف عيب السبب

يعرف السبب أنه الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع الإدارة عن إصدار القرار[1] 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 تكدير الأمن العام بالنسبة للقرارات التي تصدرها الإدارة للمحافظة على النظام العام، وبدون هذا المبرر يفقد القرار الإداري مشروعيته لانعدام أسبابه[2].

ثانيا

شروط السبب

تتمثل الشروط التي يمكن أن تتوفر في السب 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

---

[1]- **إبراهيم عبد العزيز شيحا**، مرجع سابق، ص 149.

[2]- **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص 52.

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، أو قد تتسامح الإدارة معه للظروف الاجتماعية أو الصحية[1].

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[2].

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 معينا، لابد من توافرها قبل اتخاذ القرار الإداري، أما في الحالة الثانية، فالمشرع لا يحدد الأسباب التي يجب أن يستند إليها القرار الإداري[3].

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

---

[1]- **حسين طاهري**، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية...، مرجع سابق، ص 111.

[2]- **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، الموسوعة الإدارية الشاملة...، مرجع سابق، ص 220.

[3] - **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.

الوقائع التي استندت إليها الإدارة، ثم اشتملت هذه الرقابة بعد ذلك على الوصف القانوني ومدى مطابقته للقانون[1].

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

رقابة مشروعية السبب، تكمن في فحص حقيقة وجود الوقائع التي تمسكت بها الإدارة لقرارها فإذا ثبت للقاضي الإداري عدم صحة الوقائع، كان القرار غير مشروع نتيجة انتفاء أو عدم صحة السبب، فمثلا القرار الصادر بقبول استقالة أحد الموظفين،فهذا القرار سببه طلب الاستقالة، فإذا ثبت للقاضي الإداري أن الموظف لم يقدم أصلا هذا الطلب، أو أنه قدمه فعلا ولكن كانت إرادته معيبة في تقديمه نتيجة إكراه حقيقي، فإن القاضي الإداري يلغيه لعيب السبب[2]. وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي رقابة كافة الوقائع، القرارات الإدارية سواء تلك التي يعتبرها القانون شرطا لاتخاذ هذه القرارات أو التي لا يعتبرها كذلك[3].

وفيما يخص واقعة انعدام واقعة المصلحة العامة، قضت المحكمة العليا في القرار الصادر بتاريخ 1991/01/13، وذلك بإبطال مقرر الوالي المؤرخ

---

[1]- **حسين عثمان محمد عثمان**، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 317.

[2]- **حسين عبد العال محمد**، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004،ص ص 304- 305.

[3]- **العربي زروق**، "التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثر القضاء الجزائري بها"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثامن، الجزائر، 2006، ص 119.

في 1985/04/24 لانعدام واقعة المصلحة العامة[1]. طبق مجلس الدولة هذه الصورة في قراره الصادر بتاريخ 2005/10/25،والذي بين موقفه:« ***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***»[2].

ثانيا

رقابة الوصف القانوني للوقائع

تمتد سلطة قاضي الإلغاء إلى رقابة الوصف القانوني لهذه الوقائع، فهذا ثبت للقاضي الإداري صحة الوقائع ماديا، ولكن اتضح له أن الإدارة لم تعط الوصف أو التكييف القانوني الصحيح، فإن القرار يعتبر معيبا في سببه وبالتي يحكم القاضي بإلغائه[3].

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري أصدرت الإدارة جزاء تأديبيا في مأذون، لأنه تزوج بعقد عرفي غير موثق، على اعتبار أن هذا المسلك الشخصي من جانبه يمثل

---

[1]– 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**، رقابة القاضي الإداري على التصريح بالمنفعة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو،2011، ص 70.

[2] – مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 27279، بتاريخ 2005/10/25، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثامن، الجزائر، 2006، ص ص 235– 236.

[3]– **محسن غالب عبد الله الحارثي**، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، د.د.ن، القاهرة، 1997، ص 573.

مخالفة لواجبات وظيفته، غير أن المحكمة الإدارية العليا رفضت هذا 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[1].

[1]– **حسين عبد العال محمد**، مرجع سابق، ص 305.

خاتمـــة

خاتمة:

ومن خلال العلاقة التي تربط الأفراد بمختلف مرافق الدولة، أصبح من اللازم التعرف على العمل الإداري ، التي تنظمه السلطة الإدارية؛ تحقيقا للمصلحة العامة من خلال تلك الوسيلة القانونية، بإدراكنا أن طبيعة أي تصرف أو عمل قانوني، ليس من السهل، خاصة ونحن بصدد أداة الإدارة القانونية.

والتكييف أو الطبيعة للقرار جعلته الآلية الأكثر فاعلية، واستخدام الامتيازات السلطة العامة إذ لا مثيل له في روابط القانون الخاص؛ بل من غير المعقول أن يفرض شخص سواء كان عام أو خاص التزامات على الغير بإرادته المنفردة، ودون رضاهم. هذا مرده أن القرار في ظل الأحكام التشريعية، والاجتهادات الفقهية والقضائية موضع اهتمام، مما جعله بطبيعته الخاصة يتميز عن التصرفات القانونية الأخرى.

ونظرا لما تتمتع به السلطة الإدارية من امتيازات واسعة، زاد وقوعها بهذه الأخيرة في الأخطاء والتعسف والخروج عن حدود القانون، الدافع الذي تطلب استنهاض ضمانة من ضمانات مبدأ سيادة القانون على أعمال الإدارة، التي تكمن في الرقابة القضائية والتي غايتها تتجسد في أن تكون تصرفات الإدارة مطابقة للقانون وفي الوقت نفسه أن للفرد حق مخاصمة أو منازعة القرار الصادر عن الإدارة؛ لأن الإلغاء ضد القرار الإداري وبالتالي فالمنازعة موضوعية لا ذاتية.

ومنذ تبلور دعوى الإلغاء كأساس الدعاوى الإدارية القضائية، فالأساس فيها هو المحافظة على التوازن بين فاعلية الإدارة وحقوقها وإجبارها على احترام مبدأ المشروعية، لذلك أصبحت دعوى الإلغاء الوسيلة القضائية الرئيسية التي يلجأ إليها

الفرد، لرفع الضرر الذي يلحق به ويمس بمركزه القانوني وذلك نتيجة لتصرفات الإدارة.

وبعد تطلعنا على النصوص القانونية والأحكام القضائية في الجزائر خاصة نجد بأن هناك خلط في المصطلحات كما في مصطلحي (البطلان، الإلغاء) إذ أن مصطلح البطلان مصطلح أصيل في القانون المدني، أما مصطلح الإلغاء فهو مصطلح أصيل في القانون الإداري، وفي هذا الصدد توصلنا أيضا إلى عدم التفرقة، بين أسباب الإلغاء المعتمدة في القرار الإداري، خاصة بما أرسته الاجتهادات القضائية في هذا الموضوع، باستعمال مصطلحات تجاوز السلطة ومخالفة القانون على نفس الدرجة

وبعد استعراضنا لأهم نتائج البحث ارتأينا تضمينه بالاقتراحات التي نراها ضرورية لمعالجة النقائص الموجودة:

- قررنا توحيد مصطلحي " **القرار**" و" **الإلغاء**" في كل من أحكام التشريع، وكذا الفقه والقضاء الإداريين بما أن علومنا علوم مصطلحات، وزمن التخصص لتبسيط معايير التبسيط بين القرار أداة الإلغاء، وما تختلط به من أعمال أخرى.
- وجب على المشرع الجزائري أن يخضع القرار الإداري إلى نظام بالغ الدقة ولاكتمال النظام القانوني للتصرف القانوني، يتعين في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بوضع أحكام مستقلة للقرار، ووضع الحدود الفاصلة بين ما هو قرار إداري وبيمن ما ليس بقرار إداري.
- تحسبا لما يقتضيه مبدأ سيادة القانون، وهو أن توافق أعمال الإدارة وتصرفاتها القانون وتستند عليه، وذلك حتى لا يضيع حق الفرد أمام القضاء الإداري الذي وجب عليه أن يفرق بين أوجه الإلغاء التي يعتمد عليها القاضي الإداري وهو يفحص مشروعية أو عدم مشروعية القرار.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولا: المراجع باللغة العربية

I- 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، 200.

5- **أشرف عبد الفتاح أبو المجد**، تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة، دون دار النشر، دون بلد النشر، 2005.

6- **حسين طاهري**، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، (التنظيم الإداري– النشاط الإداري)، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الدار 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.

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، 2008.

13- **حمدي ياسين عكاشة**، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر العربي، 1987.

14- **خالد خليل الظاهر**، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، الطبعة الأول، 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، دون دار النشر، دون بلد النشر، 1993.

17- ـــــــــــ، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982.

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

19- **سعاد الشرقاوي**، دروس في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980.

20- **سليمان محمد الطماوي**، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.

21- ـــــــــــــــ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.

22- ـــــــــــــــ، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1996.

23- ـــــــــــــــ، نظرية التعسف في استعمال السلطة" الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 1978.

24- **شريف مصطفى**، محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.

25- **شريف يوسف خاطر**، القرار الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 2009.

26- **طعيمة الجرف**، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.

27- ـــــــــــــــ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.

28- **عادل بوعمران**، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإداري، دراسة تشريعية، فقهية وقضائية، دار هومة، الجزائر، 2010.

29- **عبد العزيز خليفة**، قضاء الإلغاء والطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، دار الكتاب الحديث، دون سنة النشر.

30- **عبد العزيز عبد المنعم خليفة**، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.

31- ـــــــــــــــــــــ، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الأول، المكتب الفني للإصدارات القاهرة، 2005.

32- ـــــــــــــــــــــ، دعوى إلغاء القرار الإداري " الأسباب والشروط"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.

33- ـــــــــــــــــــــ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008.

34- **عبد الغني بسيوني عبد الله**، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1993.

35- ـــــــــــــــــــــ، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة النشر.

36- **عبد الله رابح سرير**، القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الأمة للطبعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2001.

37- **عدنان عمرو**، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

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

39- **عصمت عبد الله الشيخ**، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.

40- **علاء الدين عشي**، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2010.

41- **علي جمعة محارب**، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.

42- **علي خطار شطناوي**، موسوعة القضاء الإداري (الجزء الأول)، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

43- **عمار بوضياف**، الصفقات العمومية في الجزائر، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسود للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

.، 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- **لحسين بن الشيخ آث ملويا**، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

46- ـــــــــــــــــ، دروس في المنازعات الإدارية، "وسائل المشروعية"، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

47- **ماجد راغب الحلو**، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.

48- **ماجد راغب الحلو**، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

49- **محسن غالب عبد الله الحارثي**، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، دون دار النشر، القاهرة، 1997.

50- **محمد الشافعي أبو راس**، القضاء الإداري، مكتبة النصر بالزقازيق، دون سنة النشر.

51- **محمد الصغير بعلي**، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.

52- ـــــــــــــــــ، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2007.

53- **محمد أنس قاسم جعفر**، الوسيط في القانون العام، القضاء الإداري، دون دار النشر، دون بلد النشر، 1983.

54- **مصطفى أحمد الديداموني**، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1991.

55- **ناصر لباد**، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، د.د.ن، 2008.

56- **نواف كنعان**، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.

57- ـــــــــــــ، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، 2006.

II- الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- رسائل الدكتوراه:

1- **عمر بوجادي**، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2011.

2- **محمد تاجر**، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة ملود معمري، تيزي وزو، 2006.

3- **محمد علي عبده سليمان**، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة اليمن، 2000.

ب- مذكرات الماجستير:

1- **الطاهر قاسي**، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، 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- **قتال منير**، القرار الاداري محل دعوى الإلغاء ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو كلية الحقوق ، 2013.

8- **محمود خلف حيسن**، التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1979.

9- **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.

10- **ميلود ذبيح**، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2006.

III- المقالات:

1- **الزين عزري**، "وسائل إجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء في التشريع الجزائري"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الخاص، الجزائر، 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، الجزائر، 2006، ص ص 115 - 127.

3- **سعد الشتوي العنزي**، "الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي"، **مجلة الحقوق**، تصدر عن مجلس النشر العلمي، العدد الأول، الكويت، 2010، ص ص 235- 279.

4- **عادل الطبطبائي**، "نشأة القرار الإداري السلبي وخصائصه القانونية"، مجلة **العلوم الإدارية**، العدد الأول، مصر، 1994، ص ص 7 – 38.

5- **عبد الكريم بودريوه**،" القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والآفاق"، **مجلة مجلس الدولة**، العدد السادس، الجزائر، 2005، ص ص09 - 27.

IV- النصوص القانونية:

أ- الدستور:

- دستور 28 نوفمبر 1996، المشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96- 438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المتمم 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 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008 المعدل و المتمم في 06 مارس 2016.

ب-النصوص التشريعية:

1- قانون عضوي رقم 12- 04، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 02، بتاريخ 15 يناير 2012.

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 91- 05، مؤرخ في 16 جانفي 1991، يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، ج.ر عدد3، بتاريخ 16 جانفي 1991، معدل ومتمم بأمر رقم 96 -30 مؤرخ في 21 ديسمبر 1996، ج رعدد 81، بتاريخ 22 ديسمبر 1996.

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

5- قانون رقم 08- 09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، عدد 21، بتاريخ 23 أفريل 2008.

6- قانون رقم 11 – 10، مؤرخ في 12 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر، عدد 37، بتاريخ 03 يونيو 2013.

7- قانون رقم 12- 07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر، عدد 12 بتاريخ 29 فبراير 2012.

V - القرارات القضائية:

1-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، الجزائر، 1992، ص ص 169- 171.

2-المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 46855، بتاريخ 1987/05/02، قضية: فريق ص ضد: وزير الداخلية ومن معه، **المجلة القضائية**، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص ص 180- 183.

3-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، الجزائر، 1990، ص ص 188- 190.

4-المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 62575، بتاريخ 1991/01/27، قضية ز.م ضد نائب مدر الضرائب لولاية الأغواط نائب مدير الضرائب ولاية غرداية، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر،1992، ص ص157- 163.

5-المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 116903، بتاريخ 14/ 05/ 1995 قضية: (المدير العام للجمارك) ضد (ب.س)، **المجلة القضائية للمحكمة العليا**، العدد الأول، الجزائر، 1995، ص ص 228- 233.

6-مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 005240، بتاريخ 2002/01/28، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، الجزائر، 2002، ص ص 165- 167.

7-مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 005951، بتاريخ 2002/02/11، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص ص 147- 148.

8-- 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، الجزائر، 2002، ص ص 206- 208.

9-مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 10349، بتاريخ 2002/04/30، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، الجزائر، 2002، ص ص 226- 227.

10- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 003601، بتاريخ 2002/06/10، قضية بلدية قلال ضد السيد خ.س، **مجلة مجلس الدولة**، العدد الثاني، الجزائر، 2002، ص ص 209- 211.

ثانيا: المراجع باللغة الاجنبية:

I- Ouvrages:

1- **DBBASCH Charles**, Institutions et Droit administratif, T2, 9éme édition, P.U.F, 1998.

2- **DEBBASCH Charles et RICCI Jean-Claude**, Contentieux administratif, 7ème édition, Dalloz, Paris, 1999.

3- **DEL PEREE Francis**, L'Elaboration du Droit Disciplinaire de la Fonction Publique, L.G.D.J, Paris,1969.

4- **DELAUPADERE André et YVESCAUDEMET Jean-Claudevenezia**, Ttraité de droit administratif, T1, 13e édition, L.G.D.J, Paris, 1994.

5- **DUPUIS Georges et GUEDON Marie- josé**, Droit administratif, 3éme édition, Armand Colin, Paris, 1991.

II- 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.

الفهرس

الفهرس	
قائمة أهم المختصرات الاصطلاحية.....	01
ملخص.....	03
مقدمة.....	04
الفصل الأول: ماهية وجود القرار القابل للإلغاء.....	13
المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري وفقا لاحكام القضاء الاداري المقارن.....	14
المطلب الأول: التعريف القضائي للقرار الإداري.....	15
الفرع الأول: القضاء الإداري الفرنسي.....	15
الفرع الثاني: القضاء الإداري المصري.....	16
المطلب الثاني: تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي.....	18
الفرع الأول: المعيار الشكلي.....	18
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.....	28
ثانيا: فكرة التصرف التلقائي.....	28
ثالثا: فكرة طبيعة العمل أو موضوعه.....	29
رابعا: تحديد طبيعة العمل على أساس الغرض.....	29
المبحث الثاني: خصائص القرار الإداري.....	30
المطلب الأول: القرار الإداري عمل قانوني	31
الفرع الأول: تمييز العمل القانوني عن العمل المادي.....	31
أولا: الأعمال المادية الإرادية.....	32

1 – الأعمال التحضيرية.....	32
2 – الإجراءات التنفيذية.....	33
3 – إجراءات التنظيم الداخلي.....	34
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.....	41
الفرع الأول: القرار الإداري صادر عن الإدارة العامة.....	41
الفرع الثاني: القرار الإداري معبراعن سطة إدارية وطنية.....	44
المطلب الثالث :صدور القرار الإداري بالإرادة المنفردة للإدارة.....	46
الفرع الأول: القرار الإداري عمل إنفرادي.....	46
الفرع الثاني: صور التعبير عن الإرادة المنفردة.....	47
أولا: القرار الإيجابي.....	47
ثانيا: القرار السلبي.....	48
ثالثا: القرار الضمني.....	51
الفصل الثاني: آليات الرقابة القضائية الحذيثة على قابلية إلغاء القرار الإداري...	53
المبحث الأول: عدم المشروعية الخارجية في القرار الإداري.....	54
المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص.....	55
الفرع الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص.....	55
أولا: تعريف عيب عدم الاختصاص.....	55
ثانيا: خصائص عيب عدم الاختصاص.....	56
1 –تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام.....	56
2–عدم جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص.....	57
3– جواز المطالبة بالتعويض.....	57
الفرع الثاني: حالات عيب عدم الاختصاص.....	58

أولا: عدم الاختصاص الجسيم.....	58
1- صدور القرار الإداري من فرد عادي.....	58
2 – اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة التشريعية.....	58
3- اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة القضائية.....	59
ثانيا: صور عدم الاختصاص البسيط.....	60
1 – عدم الاختصاص الموضوعي.....	60
2 – عدم الاختصاص الزمني.....	64
3- عدم الاختصاص المكاني.....	65
المطلب الثاني: عيب الشكل.....	66
الفرع الأول: مفهوم عيب الشكل.....	66
أولا: تعريف عيب الشكل.....	66
ثانيا: أهمية الشكل.....	67
الفرع الثاني: حالات عيب الشكل.....	67
أولا: الأشكال التي تؤثر في مشروعية القرار الإداري	68
1 –الكتابة والتوقيع.....	68
3 – التسبيب.....	69
ثانيا: الأشكال التي لا تؤثر في مشروعية القرار الإداري.....	70
1- الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة دون الأفراد.....	70
2- استحالة إتمام شكل معين	71
3 – الإتمام اللاحق للشكل.....	71
المطلب الثالث: عيب الإجراءات.....	72
الفرع الأول: مفهوم عيب الإجراءات.....	73
أولا: تعريف عيب الإجراءت.....	73
ثانيا: أهمية الإجراءات.....	73
الفرع الثاني: حالات عيب الإجراءات.....	74

أولا: الاجراءات السابقة على اتخاذ القرار.....	74
1 – الضمانات الإجرائية للتأديب.....	75
2 – إقتراح جهة من الجهات أو أخذ رأيها أو موافقتها.....	76
ثانيا: الإجراءات اللاحقة على القرار.....	77
1 – التبليغ.....	78
2 – الإشهار.....	78
3 – تشكيلة مخالفة للقانون.....	78
المبحث الثاني: عدم المشروعية الداخلية في القرار الإداري.....	79
المطلب الأول: عيب مخالفة القانون.....	79
الفرع الأول: مفهوم عيب مخالفة القانون.....	79
أولا: تعريف عيب مخالفة القانون.....	80
ثانيا: شروط عيب مخالفة القانون.....	80
1 – أن يكون محل القرار الإداري ممكنا.....	80
2 – أن يكون محل القرارالإداري جائزا.....	80
الفرع الثاني: حالات عيب مخالفة القانون.....	81
أولا: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية.....	81
ثانيا: المخالفة غير المباشرة للقاعدة القانونية	82
1 – الخطأ في تفسير القاعدة القانونية.....	82
2– الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية.....	83
المطلب الثاني: عيب الانحراف في استعمال السلطة.....	84
الفرع الأول: مفهوم عيب الانحراف في استعمال السلطة.....	84
أولا: تعريف عيب الانحراف في استعمال السلطة.....	85
ثانيا: خصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة.....	86
1 – عيب الانحراف خفي ومستتر.....	86
2 – عيب الانحراف احتياطي.....	87

3 –عيب الانحراف قصدي.....	87
الفرع الثاني: حالات عيب الانحراف في استعمال السلطة.....	87
أولا: الانحراف بالسلطة المنفصل عن نشاط الادارة.....	87
1 – استخدام السلطة لتحقيق مصلحة شخصية أو محاباة الغير.....	87
2– استخدام السلطة لغرض حزبي أو سياسي.....	88
3 – استخدام السلطة بقصد الانتقام.....	88
ثانيا: الانحراف بالسلطة المتصل بنشاط الإدارة.....	88
1 – الجزاء التأديبي للموظفين.....	88
2 – الانحراف بالإجراءات.....	89
3 –إساءة استعمال السلطة.....	90
المطلب الثالث: عيب السبب.....	90
الفرع الأول: مفهوم عيب السبب.....	91
أولا: تعريف عيب السبب.....	91
ثانيا: شروط السبب.....	91
1 – أن يكون السبب قائما وموجودا.....	92
2 – أن يكون السبب محددا.....	92
3 – أن يكون السبب مشروعا.....	92
الفرع الثاني: حالات عيب السبب.....	92
أولا: رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية.....	93
ثانيا: رقابة الوصف القانوني للوقائع	94
خاتمة.....	95
قائمة المراجع.....	98
الفهرس.....	111