وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد الصديق بن يحيى-جيجل

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

دراسة بعنوان:

الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية

مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق

تخصص: قانون عام

إعداد الطالبتين:

- هري رانية
- دنش ياسمينة

تحت إشراف الأستاذ:

يحياوي مختار

لجنة التقييم

إسم ولقب الأستاذ	الرتبة	الجامعة	الصفة
عزيزي جلال	**أستاذ محاضر أ**	**محمد الصديق بن يحي جيجل**	**رئيسا**
يحياوي مختار	**أستاذ مساعد أ**	**محمد الصديق بن يحي جيجل**	**مشرفا ومقررا**
بوشليف نورالدين	**أستاذ محاضر أ**	**محمد الصديق بن يحي جيجل**	**ممتحنا**

السنة الجامعية: 2022/2021

شكر وعرفان

نشكر الله على نعمه التي لا تقدر ولا تحصى ومنها توفيقه تعالى على إتمام هذا العمل

نتوجه بالشكر الجزيل إلى أستاذنا المشرف "يحياوي مختار" الذي أشرف على هذا العمل وقدم لنا فيه النصائح والإرشادات

كما لا يفوتنا أيضا أن نتقدم بخالص للأستاذ "بوشليف نور الدين" الذي ساعدنا وقدم لنا الملاحظات ولم يبخل علينا بشيء

فجزاهم الله عنا كل خير، وجعل الله كل ذلك في ميزان حسناتهم

رانية **ياسمينة

إهداء

أهدي هذا العمل

إلى أعز الناس وأقربهم إلى قلبي والدتي العزيزة ووالدي العزيز اللذان كانا عونا وسندا لي

إلى أخواي *أشرف*أكرم* وأغلى ما على قلبي أختي *أميمة*

كما أهدي إلى صديقتي العزيزة التي تشاركت معي هذا العمل *دنش ياسمينة*

إلى رفيقة دربي *هاجر*

إلى أحسن من عرفني بهم القدر صديقاتي *بلقيس*سيلين*ونغم السورية*

إلى كل العائلة الكريمة وزملاء الدراسة متمنية لهم التوفيق

إلى من كان سندا لي، وكل من سهر وبذل ولو بمقدار ذرة في سبيل وصولي إلى هنا، وتبقى قائمتي هاته مفتوحة لا تسعني هذه الورقة ولا حتى هذه الكلمات بذكرهم ..

رانية

إهداء

أولا لك الحمد ربي على كثير فضلك وجميل عطائك ووجودك ومهما حمدنا فلن نستوفي حمدك والصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم

إلى التي بحنانها ارتويت وبدفئها احتميت وبنورها اهتديت أمي العزيزة الغالية أطال الله عمرها

إلى درعي الذي به احتميت والذي شق لي بحر العلم والتعلم أبي حفظه الله

إلى من يذكرهم القلب قبل القلم إخوتي وأختي الحبيبة *هاجر*

أسأل الله أن يبعد عنهم كل حزن ويرزقهم سعادة لا تنتهي

إلى رفيقة المشوار التي قاسمتني لحظاته صديقتي الغالية على قلبي *هري رانية* رعاها الله ووفقها

إلى أحسن من عرفني بهم القدر رفيقات دربي في الصغر والكبر صديقتاي الحبيبتان

*مروة **جونيا*

وكل من لم يذكرهم قلمي لهم محبة في القلب، فهذا العمل المتواضع أهديه لكل شخص ساندني ودعا لي

ياسمينة

قائمة المختصرات:

ج.ر: الجريدة الرسمية.

د ط: دون طبعة

د س ن: دون سنة نشر

ص: صفحة

د ب ن: دون بلد نشر

د د ن: دون دار نشر

مقدمـــــــــة

نشأت الدولة الحديثة على أنقاض النظام الإقطاعي لتحاول النهوض بالفرد والمجتمع، وتوسعت المهام الملقاة على عاتقها ونتج عن هذا التدخل تمدد الوظيفة الإدارية التي تقوم بها الإدارة العامة، ولقد احتلت الإدارة مكانة أساسية في الوقت الراهن إذ تعد جهازا أساسيا في الدولة، كونها ممثلة للسلطة التنفيذية، أو بمثابة أداة لتجسيد برامجها عن طريق ما تتخذه من أعمال مادية وتصرفات قانونية قصد تحقيق الصالح العام.

فالأعمال المادية هي التي تقوم بها السلطة الإدارية وترتب آثار قانونية، أما الأعمال القانونية فهي تلك الأعمال الصادرة عن الإدارة والتي تهدف من خلالها إلى ترتيب آثار قانونية معينة، كترتيب حق أو التزام وذلك بإنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديل مراكز قانونية قائمة، إن من بين هذه الأعمال نجد القرارات الإدارية والتي تعتبر مظهرا من مظاهر امتيازات السلطة العامة، حيث أن السلطة الإدارية لا تستطيع الاستغناء عن إصدار القرارات الإدارية لأنها تعتبر الأسلوب الأكثر شيوعا في أعمال الإدارة والذي لا نظير له في القانون الخاص إذ من شأنها إحداث أو إنتاج آثار قانونية.

وحتى يكون القرار الإداري مكتملا لابد من مشروعيته وسلامته ولهذا وجب توفر كامل أركانه الخمسة، ولكن ذلك غير كافي كي يرتب آثار قانونية حيث يجب أن تتوفر فيه أيضا مجموعة من القواعد الإجرائية والشكلية، أي أن يكون صادرا وفقا للشكليات والإجراءات التي حددها المشرع، وتلك الشكليات لابد أن تكون بمقتضى القوانين والأنظمة تحقيقا للمصلحة العامة، فركن الشكل والإجراءات يحتل مكانة هامة وجوهرية بين أركان هذه القرارات الإدارية باعتبارها تصرفات قانونية.

وعليه فهو القالب أو الإطار الخارجي الذي يكشف ويبرز إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ وإصدار قرار معين، حيث أن القرار الإداري باعتباره عمل قانوني إداري يتطلب الإعلان عنه بمظهر خارجي يبين من خلاله مضمون هذه الإرادة الداخلية للسلطة الإدارية

بواسطة ركن الشكل والإجراءات، فنجد مصدر هذا الركن حسب ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة في القانون والمبادئ العامة.

وبتخلف الشكل والإجراءات نكون أمام عيب من عيوب القرار الذي يرتب عدم المشروعية، وهو عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري، بمعنى مخالفة الإدارة للقواعد والإجراءات الشكلية الواجبة الإتباع في إصدارها للقرارات الإدارية طبقا للقوانين المختلفة، إذ أن الإدارة لم تحترم الشكل الذي قدره القانون في إصدارها للقرار الإداري وتجاوزت تلك الضوابط مما يعيب القرار الإداري بالبطلان بسبب عدم المشروعية الخارجية.

أولا: أهمية الموضوع

في دراستنا هذه حاولنا التركيز على أحد أركان القرار الإداري وهو الشكل والإجراءات الذي يحتل أهمية بارزة ومهمة في تكون القرار الإداري وذلك لتحقيق مصلحة الأفراد والمصلحة العامة على حد سواء.

– يبرز دور ركن الشكل والإجراءات في حماية مصالح وحقوق الأفراد من انحرافات وتعسف وتسرع ارتجال الإدارة أثناء إصدار قراراتها، وذلك لتوفير بعض الضمانات للأفراد.

– أما المصلحة العامة للأفراد فتلعب دورا مهما من أجل تحقيق أهدافها، وهذا يظهر إرادة سلطة الإدارة الباطنة في اتخاذ قرار إداري معين في صور ومظاهر خارجية معروفة لدى المخاطبين بهذا القرار فيلتزم بتنفيذه اختيارا أو جبرا.

– المحافظة على مبدأ المشروعية في إصدار القرارات الإدارية.

– وكذا تسليط الضوء على الموقف الفقهي والقضائي للأنظمة القانونية المقارنة من ركن الشكل في القرار الإداري.

– الإحاطة بركن الشكل والإجراءات من مختلف جوانبه للوصول إلى معرفة دقيقة وشاملة له.

ثانيا: الهدف من اختيار الموضوع

– تسليط الضوء على الشكليات التي تؤثر على صحة القرار الإداري، وبيان مدى التغطية اللاحقة لعيب الشكل في تصحيح القرار الإداري.

– دراسة كل من التشريع والقضاء والوصول لكيفية تعامل كل منها مع مسألة ركن الشكل والإجراء في القرار الإداري.

– معالجة بعض التفاصيل والجزئيات التي ينفرد بها ركن الشكل والإجراءات.

– باعتبار موضوع يبرز كثير من المنازعات مما يجعله موضوع إتمام الباحثين.

ثالثا: أسباب اختيار الموضوع

ومن أسباب اختيارنا لهذا الموضوع أسباب ذاتية وأخرى موضوعية تتمثل في:

أ– الأسباب الذاتية:

– ميولنا لمعرفة القرارات الإدارية والآثار الناجمة عن تخلف ركن الشكل والإجراءات فيها.

– كشف الغموض الذي يسود هذا الموضوع والمساهمة ولو بالشيء القليل بالتعريف أكثر بالموضوع.

– باعتبار القرارات الإدارية إحدى أهم وسائلها مما يزيد من أهمية الاهتمام بالدراسة في هذا المجال.

– عيب الشكل والإجراءات موضوع مهم، وكذلك يتسنى للمخاطب بالقرار معرفة مدى قيام الإدارة باحترام القواعد الشكلية والإجرائية حين إصدارها للقرار.

ب- الأسباب الموضوعية:

- يعتبر هذا الموضوع ذو قيمة كبيرة وأهمية المكانة التي يحتلها ركن الشكل والإجراءات بين أركان القرار الإداري.

- إنجاز عمل علمي هادف.

- تزويد وإثراء المكتبة بدراسة أكاديمية.

- نقص الدراسات في هذا المجال.

رابعا: الصعوبات التي واجهناها في دراسة الموضوع

وكأي بحث علمي قانوني توجد صعوبات في دراسته، ومن أبرز هذه الصعوبات ضيق الوقت الذي كان سببه التأخير في الإعلان على الموضوع من أجل تعديله، بالإضافة إلى نقص المراجع في بعض العناصر، وكذلك ندرة الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الجزائري مع صعوبة الحصول على قرارات قضائية في هذا المجال.

خامسا: إشكالية الموضوع

من خلال دراستنا لموضوع الشكل والإجراءات في القرار الإداري يمكن أن نطرح الإشكالية الرئيسية التالية: **ما مدى تأثير القواعد الشكلية والإجرائية في صحة القرار الإداري وانعكاسات ذلك على أداء الإدارة والمرفق العام؟**

ويندرج ضمن هذه الإشكالية الرئيسية جملة من الإشكاليات الفرعية المتمثلة فيما يلي:

- ما هو القرار الإداري وما هي أركانه؟

- فيما تتمثل مصادر قواعد الشكل والإجراءات؟

– ما هي حالات عيب الشكل والإجراءات؟

– هل كل إجراء أو شكل تخلف يمس بصحة القرار؟ وكيف ينعكس ذلك على أداء الإدارة والمرفق العام؟

سادسا: المنهج المتبع في دراسة الموضوع

وعند دراستنا لموضوع بحثنا استعملنا كل من المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، وذلك من خلال تعريف القرارات الإدارية وأركانها، وصف وتحليل ركن الشكل والإجراءات بصورة دقيقة مع دراسة القرارات المعيبة بعيب الشكل والإجراء.

ولمعالجة هذا الموضوع تم تقسيمه إلى فصلين رئيسيين، حيث تطرقنا في الفصل الأول إلى ماهية الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية وتعرضنا فيه إلى مبحثين، المبحث الأول تناولنا فيه مفهوم القارات الإدارية، أما المبحث الثاني فحددنا مصادر الشكل والإجراءات والعيوب المترتبة عليه.

أما في الفصل الثني تناولنا فيه آثار مخالفة الشكل والإجراءات في القرار الإداري وتطبيقاته والذي بدوره ينقسم إلى مبحثين، بالنسبة للمبحث الأول تعرضنا فيه إلى الأشكال والإجراءات المؤثرة على صحة القرار الإداري، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه الأشكال والإجراءات غير المؤثرة على صحة القرار الإداري.

الفصل الأول

ماهية الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية

يعتبر القرار الإداري تصرف قانوني يصدر من الإدارة من أجل تحقيق المصلحة العامة ويكون في الشكل الذي يتطلبه القانون، فركن الشكل والإجراءات من أركان القرار الإداري، وهو الإطار الخارجي الذي يظهر ويبرز إرادة السلطة الإدارية في إصدار قرار ولكن لا يقيدها بشكل معين إلا إذا تطلب القانون ذلك، ولابد من الإدارة ألا تغفل على هذا الركن لأنه يعتبر من العيوب الخارجية للقرار الإداري، وهذا سواء كان بإهمال القواعد كلية أو بمخالفتها جزئيا.

ولدراسة هذا الفصل سنتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم القرارات الإدارية، ثم إلى المبحث الثاني مصادر الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية.

المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية

تباشر السلطة الإدارية نشاطها الإداري من خلال مجموعة من الوسائل القانونية وتقوم بنوعين من التصرفات فنجد التصرفات المادية وهذا النوع من التصرفات هو موضوع دعوى مدنية تختص بالنظر فيها جهة القضاء العادي وتخرج بالتالي من اختصاص القضاء الإداري، والتصرفات القانونية تقسم إلى الأعمال القانونية التعاقدية والأعمال القانونية المنفردة، وهي التصرفات التي تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة وهي إرادة ملزمة لكل من صدرت بحقه مستعدة من القوانين والأنظمة، شريطة أن تكون هذه ا لتصرفات ضمن الحدود والقيود والاختصاصات الواردة في القوانين والأنظمة ومحققة لمصلحة عامة، ومؤدية إلى إحداث تغيير في أحد المراكز القانونية، وهذه التصرفات هي القرارات الإدارية[1].ويعتبر القرار الإداري أهم مظهر من مظاهر امتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدها من القانون العام، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة على خلاف القاعدة العامة في القانون الخاص، إنشاء الحقوق أو فرض الالتزامات، ويرجع ذلك إلى كون الإدارة تمثل الصالح العام الذي يجب تغليبه على المصالح الفردية[2]، وجاءت كلمة "القرار" بالمعنى العام: تسمية شاملة للأعمال العامة أو الجماعية أو الفردية التي يتخذها الوزراء قرار "وزاري أو بيوزاري" والمحافظون ""قرار محافظي" والعمد "قرار بلدي"، ومختلف السلطات الإدارية مثلا رؤساء الجامعات "قرار رئيس الجامعة"، قرار سلطة تنفيذي غير تام يحتوي في شكل تأثيرات في بعض الأحيان حيثيات ومقررات تنظم في مواد[3].

---

[1] نواف طلال فهد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري، رسالة ماجستير استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012، ص13.

[2] ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص498.

[3] جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، 1997، ص1279.

وتعد القرارات الإدارية من أهم وأدق موضوعات القانون الإداري وعليه نبين من خلال هذا المبحث تعريف القرارات الإدارية (المطلب الأول)، الشكل والإجراءات كركنين في القرار الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التعريف بالقرارات الإدارية

يعتبر العمل الإداري من أقدم مظاهر نشاط الدولة إن لم يكن أقدمها على الإطلاق من الناحية التاريخية، فإذا كان من الممكن تصور قيام الدولة دون تشريع (سلطة تشريعية) ودون قضاة (سلطة قضائية)، فإنه من الصعب تصور وجودها دون إدارة (سلطة تنفيذية) وذلك بكون هذه الأخيرة العمل الحيوي الحي المتمم لحياة الدولة، ومن هنا كان السمو المنطقي والطبيعي للإدارة في الدولة على سائر الأجهزة والسلطات الأخرى والذي استمر فترة طويلة في حياة الدول والأمم يختلف من دولة لأخرى حسب درجة وعيها وتحضرها ورقي شعوبها[1]. لم تعرف التشريعات المختلفة المتعلقة بالسلطة الإدارية وأنشطتها القرارات الإدارية وإنما اكتفت بالنصوص التشريعية المتواجدة في كل مجالات القانون بالإشارة فقط إلى القرارات الإدارية.

كما أشارت المادة 30 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية: « تنشر القرارات الإدارية المتعلقة بمهمة الموظف ضمن الشروط المحددة بموجب مرسوم، وذلك بعد اكتسابها بالتأشيرات القانونية »[2].

[1] رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، رسالة استكمال لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2013/2012، ص10.

[2] المادة 30 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427، الموافق ل 15 يوليو2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، عدد46، الصادرة في 16ماي 2006.

لم يضع المشرع الإداري تعريفا معينا للقرار الإداري ولهذا كان المجال رحبا لاجتهادات الفقه والقضاء الإداريين في محاولة لوضع تعريف جامع للقرار الإداري وسنحاول التطرق في هذا المطلب إلى تحديد معنى القرار الإداري (فرع أول)، أركان القرار الإداري (فرع ثاني).

الفرع الأول: تحديد معنى القرار الإداري

لم يقوم المشرع بتعريف القرار الإداري، رغم الإشارة إليه في العديد من المواد الدستورية والتشريعية، بمناسبة تقرير سلطة الإدارة في إصدار الكثير من المسائل والاختصاصات، أو بمناسبة تقرير الرقابة القضائية عليها من جانب القضاء بمختلف جهاته فقد ترك مهمة التعريف للفقه والقضاء، ولذا تصدى الفقه والقضاء لمسألة تحديد معنى القرار الإداري وتعريفه، وفي معظمها تتشابه وتقف حول العناصر الأساسية للقرار الإداري[1]، لذلك سنتناول أولا تعريفات الفقه للقرار الإداري ثم نتناول تعريف القضاء له.

– اختلف الفقه في طريقة تعريف القرار الإداري لذلك تناول الفقهاء تعريف كل حسب رأيه ونجد مجموعة كبيرة من التعريفات التي أعطت له، ففي الفقه الفرنسي فقد عرفه العميد "ليون دوجي" بأنه: « كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره، أو كما تكون في لحظة مستقبلة معينة »[2].

– وعرفه "بيير بونار": بأنه «عمل إداري يحدث تغيرا في الأوضاع القانونية القائمة»[3].

[1] رائد محمد يوسف العدوان، المرجع السابق، ص10-11.

[2] مأمون عبد العزيز إبراهيم، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الإعصار العلمي للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص213.

[3] المرجع نفسه ، ص213.

– وعرفه الفقيه "أندريه هوريو" القرار الإداري بأنه إعلان للإدارة المنفردة يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية بغرض إحداث آثار قانونية بالنسبة للمحافظين بها[1]، وأدلى الفقه العربي بدوره في محاولة لتمييز القرار الإداري، فقد عرفه "محمد فؤاد مهنا" بقوله: "هو عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث أثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قائم"، كما عرفه الأستاذ "جورج فودال" القرار الإداري عمل قانوني صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، بغرض إحداث تغيير في النظام القانوني القائم عن طريق الالتزامات التي يفرضها أو الحقوق التي يمنحها[2].

– وعرفه الدكتور "سليمان الطماوي" القرار الإداري على أنه إفصاح الإدارة عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغي حالة قانونية عامة أو موضوعية، حيث يكون العمل لائحة، وإما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها لمصلحة الفرد أو أفراد معينين أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي. وعرف "ناصر لباد" القرار الإداري هو عمل قانوني صادر بصفة انفرادية من سلطة إدارية الهدف منه هو إنشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات[3].

والملاحظ على الفقه الجزائري قد تأثر بالفقه المقارن عند تعريفه للقرار الإداري، إذ يمكننا تعريفه بأنه عمل قانوني انفرادي صادر عن سلطة إدارية أو موظف عام مختص قانونا بهدف إحداث آثار قانونية لتحقيق أغراض المصلحة العامة[4].

---

[1] خالد بالجيلالي، الوجيز في نظريتي القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الأردن، 2016، ص15.

[2] سعيد بوعلي، نسرين شريفي، مريم عمارة، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الطبعة الخامسة، دار بلقيس للنشر الجزائر، 2021، ص100.

[3] إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010ص44.

[4] خالد بالجيلالي، المرجع السابق، ص16.

استقر قضاء مجلس الدولة المصري على تعريف القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بمالها عن سلطة عامة بمقتضى القوانين واللاوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكننا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة[1]، وقد استهدفت هذه التعريفات القضائية لنقد بعض الفقهاء وذلك من جوانب عدة، هناك من تصور أن عبارة' إفصاح" من جانب الإدارة تقتصر عن شمول الإدارة الضمنية، وبالتالي تخرج من نطاق القرارات الإدارية تلك التي يكون جانب منها سكوت الإدارة أو امتناعها في بعض الحالات، ولذا فقد أخذ على القضاء أنه قد تناقض مع نفسه حين تحدث عن إفصاح الإدارة مثيرا في نفس الوقت إلى أن هذا الإفصاح قد يصدر صراحة أو ضمنا.

هناك من تصيد في التعريف القضائي للقرار الإداري عبارة "إحداث مركز قانوني" ليفهم منها أنها تتضمن فقط إنشاء المركز القانوني بداءة، في حين أن القرار الإداري يتسع ليشمل تعديل أو إلغاء المراكز القانونية القائمة وليس فقط إحداثها أي إنشاؤها[2].

إذا كان هذا التعريف القضائي للقرار الإداري لم يسلم من انتقادات الفقهاء، إلا أنه أيا ما كانت هذه الانتقادات، وأيا ما كان أيضا تغاير الصياغات التي يظهر بها تعريف القرار الإداري في أحكام القضاء والتي لا تعكس في النهاية سوى اختلافات في التقديم وليس جوهر الشيء وماهيته، فإن القرار الإداري يمكن تعريفه بإيجاز بأنه "عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة"[3].

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص468.

[2] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2005، ص ص8-9.

[3] محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2007، ص98.

الفرع الثاني: أركان القرار الإداري

لابد أن تتوافر للقرار الإداري باعتباره عملا قانونيا لجميع العناصر التشكيلية والموضوعية لكي يصدر صحيحا ومنتجا لأثاره، فلابد من أن يصدر من السلطة المختصة بإصداره ومطبقا للقوانين والأنظمة شكلا وموضوعيا ومعتمدا على سبب يسوغه مستهدفا تحقيق الصالح العام، وعلى ذلك يمكننا تحديد أركان القرار الإداري، كما أجمع على ذلك الفقه وأكده القضاء أن القرار الباطل هو الذي يفقد أحد عناصر القرار الإداري وهذه الأركان هي[1]:

أولا: الأركان الشكلية للقرار الإداري

1- ركن الإختصاص: يعرف الاختصاص في القرار الإداري على أنه "القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات".

- كما يمكن تعريفه أيضا على أنه: "القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين، جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر، والجهة المختصة بإصدار القرار الإداري، هي الجهة التي خول لها المشرع صلاحية إصداره، فالمشرع يقوم بتوزيع الاختصاصات داخل الأجهزة الإدارية، مراعيا في ذلك المستويات الوظيفية وطبيعة الاختصاصات.

- ويعرف كذلك على أنه: "الأهلية أو القدرة القانونية لجهة الإدارة، أو الأشخاص التابعين لها، في إصدار قرارات محددة من حيث موضوعها، أو نطاقها المكاني أو الزماني[2].

ويستمد ركن الاختصاص من قواعده أساسا من النظام القانوني السائد في الدولة على اختلاف ترتيب مصادره في: الدستور، التشريع ، النصوص التنظيمية.

[1] خالد سمارة الزغبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1999، ص38.

[2] عبد الله كنتاوي، الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة للحصول على شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص ص15-16.

أ- **الدستور:** ويستند بعض اختصاصات التعيين في الوظائف العليا للدولة والسلطة التنظيمية لكل من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول[1].

ب- التشريع: يستمد الموظف الإداري اختصاصه بإصدار القرار الإداري الداخل في اختصاصه من مجموع القواعد القانونية، ويعتبر التشريع العادي (القانون) المصدر الأساسي لتحديد اختصاص العديد من الهيئات والسلطات الإدارية سواء كانت مركزية أو محلية أو مرفقية.

ج- النصوص التنظيمية: بالرجوع إلى القوانين المتعاقبة نجدها تنص في العديد من موادها على إحالة اختصاص اللجان والهيئات المكونة أو الأفراد إلى النصوص التنظيمية، بغض النظر عن الشكل الذي تتخذه (مرسوم رئاسي، مرسوم تنفيذي، قرار وزاري)[2].

وتحدد فكرة الاختصاص بالعناصر التالية:

أ-**الاختصاص الشخصي:** الأصل في الاختصاص أنه شخصي وهو ما يعني أن يلزم صاحبه بأن يمارسه بنفسه وليس حقا يسوغ له أن يعهد به إلى سواء، وبناء عليه وجب أن يصدر القرار من شخص معين، ومحدد اعترف له نص القانون أو التنظيم على القيام بتصرف معين، ولا يجوز له استناد همته إلى غيره[3].

[1] فضيل كوسة، القرار الإداري في دور قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2013، ص ص113-114.

[2] المرجع نفسه، ص ص117-118-119.

[3] عمار بوضياف، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص114.

ب- الإختصاص الموضوعي: إن المشرع لا يكتفي بتعيين الأشخاص الدين يحق لهم ممارسة الاختصاصات الإدارية، وإنما يحدد لكل منهم الأعمال التي يجوز لهم ممارستها فإذا خرجوا عن هذه الدائرة كانت قراراتهم باطلة[1].

ج- الإختصاص الزماني: ومضمون ذلك أن يباشر الموظف اختصاص وظيفة فيالوقت الذي يكون فيه مختصا بذلك، بمعنى أن يصدر القرار في وقت تكون ولاية إصداره منعقدة لمصدر القرار، أي خلال فترة زمنية محددة، إذا ما انتهت أو اعتراها عارض فلا يجوز له حينئذ أن يمارس اختصاصه وإلا أصبحت قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزمني فالأصل المقرر هو أن الموظف لا يمارس وظيفته إلا خلال الفترة التي يتولى فيها هذه الوظيفة ذلك أن الموظف لا يمارس وظفته مؤقت، بل عمله موقوت بفترة زمنية معينة[2].

4- الإختصاص المكاني: ويقصد به تحديد ممارسة الاختصاص برقعة جغرافية معينة، فقد تمتد هذه الرقعة لتشمل إقليم الدولة بالكامل كما في اختصاصات رئيس الدولة ومجلس الوزراء والوزراء وموظفي وهيئات الإدارة المركزية حسب اختصاصهم، وقد يفيد صاحب الاختصاص برقعة جغرافية محددة، لا يجوز تجاوزها عند ممارسة اختصاصه، كما هو الحال بالنسبة للإدارة اللامركزية كرئيس البلدية.

وعلى ذلك فإن لكل صاحب اختصاص نطاق مكاني محدد يسمح له بممارسة اختصاصه فيه، وإذا ما تجاوز هذا النطاق أصبح قرارا معيبا بعيب عدم الاختصاص[3].

---

[1] إسماعيل خميس السيد، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، دار محمود للنشر والتوزيع، مصر، 1998، ص13.

[2] عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، القرارات الإدارية، الضبط الإداري العقود الإدارية، دار النهضة للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2007، ص112.

[3] سعيد بوعلي، نسرين شريفي، مريم عمارة، المرجع السابق، ص106.

2- ركن الشكل والإجراءات: الشكل هو المظهر الخارجي أو الإجراءات التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة للأفراد، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تعبر عن إرادتها بشك معين إلا إذ نص القانون على خلاف ذلك[1]، فالأصل في القرار قبل صدوره أنه لا يشترط شكلية معينة أو إجراء محدد لإصدار القرارات الإدارية ضمن ناحية شكل القرار فهو عادة يصدر صريحا ومكتوبا وقد يكون ضمنيا كالقبول الضمني، كما يمكن أن يكون بالإشارة أو العلامة كقيام إدارة المرور بوضع حاجز في مدخل أحد الشوارع تعني بعدم السماح بالمرور، وقد يكو القرار شفويا وقد يكون القرار إيجابيا، كالقرار يمنح ترخيص لإنشاء صيدلية أو يرفض إعطاءه، وقد يكون القرار سلبيا بالامتناع كما في حالة عدم رد الإدارة على طلب الترخيص لا بالقبول ولا بالرفض[2].

وركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري يقصد به إلتزام جهة الإدارة بالإجراءات والشروط الشكلية الواجب إتباعها ومراعاته عند إصدار القرارات الإدارية، ولهذه الشروط الشكلية والإجراءات أهمية خاصة في القانون العام. ذلك أن إتباع هذه القواعد يحقق المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد على حد سواء، فبالنسبة للأفراد فإن إصدار القرارات الإدارية وفقا للشكل الذي يتطلبه القانون في أغلب الأحيان يعمل على حسن إصدار هذه القرارات، بحيث يكون ضمانة لهم في مواجهة سلطات الإدارة الواسعة وامتيازاتها الخطيرة، ويؤدي ذلك إلى تفادي اتخاذ قرارات سريعة ارتجالية وغير مدروسة وغير ملائمة وغير عادلة وفيها تعسف للأفراد ومساس بحقوقهم وحرياتهم، فقواعد الشكل تمنح الإدارة فرصة معقولة للتروي والتدبر وبذل نقل القرارات الطائشة.

أما بالنسبة لتحقيق المصلحة العامة فإن القرارات تبدو في نفس الوقت في صورة هادفة لحماية الصالح العام عند إتباع الإدارة لقواعد الشكل، وذلك بتجنب الإدارة موطن

[1] علاء الدين عشى، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص278.

[2] حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2020، ص ص 109-110.

الزلل والتسرع، حيث تسلك بدقة السبيل الذي ترسمه القوانين والأنظمة لإصدار تلك القرارات بقصد حسن سير المرافق العامة وانتظامها في أداء مهامها للجمهور على أحسن وجه[1].

والإجراءات هي جملة الخطوات التي يطلبها المشرع صراحة والتي تعد الإدارة ملزمة بالمرور بها وأدائها قبل أو عند أو بعد إصدار القرار كإجراء الاستشارة وإجراء النشر والتبليغ والتحقيق، واحترام حقوق الدفاع[2].

ثانيا: الأركان الموضوعية

1- ركن السبب: هنا يقف السبب على أنه مجرد إشارة تبدو لرجل الإدارة فتبين له أنه لا مانع لديه من مباشرة سلطاته إذا ما تحققت لديه الشروط الأخرى[3]، والمفروض أن يكون لكل قرار إداري سبب يقوم عليه حتى يتحقق هذا الركن من أركان القرار الإداري فإذا صدر دون أن يستند إلى سبب موجود صحيح فإنه يكون قرارا معيبا بعيب السبب ويؤدي إلى بطلانه حيث أن القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب قانوني صحيح وسليم يبرر صدوره الأمر الذي يجعله فاقدا لمشروعيته ومستوجبا للإلغاء[4].

حيث يشترط لسلامة سبب القرار لإداري توافر شرطين أساسين هما:

أ- أن يكون قائما وموجودا وقت اتخاذ القرار: إذ لا يكفي وجود الحالة القانونية أو الواقعية في الماضي، وإنما يجب استمرارها إلى حين إصدار القرار.

ب- أن يكون مشروعا: يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون سببه مشروعا مندرجا في

---

[1] آلاء سعد أحمد، أثر عيب الشكل والإجراءات على سلامة القرار الإداري، دراسة مقارنة، جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 2012، ص24.

[2] عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص38.

[3] حسين فريجة، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص ص218-219.

[4] رائد محمد يوسف العدواني، المرجع السابق، ص23.

النظام القانوني السائد بالدولة، كأن يكون الإجراء أو القرار التأديبي يبرره خطأ مهني مين وارد بالقانون[1].

2- ركن المحل: يقصد بمحل القرار الإداري مادته وموضوعه، أو بعبارة أوضح ما يتضمنه القرار من قواعد وأوامر فردية، ومحل كل قرار إداري يجب أن يكون مشروعا وجائزا قانونا، وإلا كان القرار معيبا ويستوجب الإلغاء[2]وعلى هذا الأساس يجب أن يكون القرار صحيحا في عنصر المحل، وحتى يتحقق ذلك لابد من توافر شرطين أساسين في محل القرار الإداري.

- **الشرط الأول:** أن يكون محل القرار الإداري جائزا قانونا أو مشروعا، هذا الشرط يعني أن يكون الأثر القانوني الذي يترتب على إصدار القرار الإداري متفقا مع القواعد القانونية، فإذا كان هذا الأثر مخالفا للقواعد القانونية كان القرار معيبا في محله.

- **الشرط الثاني:** أن يكون محل القرار الإداري ممكنا من الناحية العلمية، وهذا الشرط يعني أن يكون الأثر القانوني يترتب على القرار الإداري غير ممكن تحقيقه من الناحية العلمية حتى لا يستحيل تنفيذ القرار[3].

3- ركن الغاية: ركن الغرض أو الغاية أو الباعث هو آخر أركان القرار الإداري وهو في ذات الوقت أدقها وأصعبها تحديدا، ويمكن تعريفه بأنه النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، وكثيرا ما يحدث في العمل خلط بين ركن السبب والغاية، فإذا كان السبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تنشأ وتتم بعيدا عن إرادة رجل الإدارة، فإن الغرض أو الغاية يمثل الجانب الشخصي لقرار الإداري، ذلك أن رجل الإدارة عندما يواجه حالة واقعية معينة، ويرى أنه قد سنحت له فرصة

[1]محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، درا العلوم للنشر التوزيع، الجزائر، 2017، ص59.

[2]نواف طلال فهد العازمي، المرجع السابق، ص3.

[3]نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص275.

التدخل واستعمال اختصاصه فإنه يفكر ويقدر على ضوء ما لديه من اعتبارات والنتائج التي يمكن أن تنجم من تدخله، فإذا ما هدأ ووضح له الغرض الذي يجب تحقيقه فإنه يتدخل ويتخذ قراره[1].

ومن الأمثلة على ذلك استعمال سلطة التأديب، فإرتكاب الموظف لجريمة تأديبية هو سبب القرار التأديبي، أما الغرض من هذا القرار فهو دائما حفظ النظام وحسن سير العمل داخل المرفق العام، ولا أدلة على ذلك من أن الإدارة كثيرا ما تصرف النظر عن توقيع العقوبة رغم ارتكاب الموظف لجريمة تأديبية لأنها ترى أن توقيع العقوبة في مثل تلك الحالة لن يؤدي الغرض المقصود منه.

فالغاية من قرار صادر ينقل موظف إلى جهة عمل أخرى، يستهدف حسن سير المرفق العام وفقا لمقتضيات العمل وظروفه واحتياجاته، والغاية من القرار بإغلاق أحد محل بيع الأغذية هو توفير الصحة العامة، ومن ثم كفالة النظام العام، ولذلك فإن الأهداف المحددة للوظيفة الإدارية تشكل في نفس الوقت حدودا للسلطات الممنوحة للإدارة، بحيث يمكن القول في بعض الحالات أن الإدارة قد انحرفت بأهدافها عن الغاية المحددة لها، وهو ما يشكل عيب "الانحراف بالسلطة"[2].

ويتم تحديد الغاية من القرار الإداري وفقا لقاعدتين:

1- إذا أوجب القانون أن تستهدف الإدارة غاية معينة لعمل إداري معين وجب على الإدارة أن تستهدف الغاية التي عينها القانون إعمالا لقاعدة تخصيص الأهداف، فإذا جاوزت الإدارة هذه الغاية المخصصة إلى غاية أخرى كان قرارها معيبا بعيب الانحراف بالسلطة وجاز طلب إبطاله.

[1] سليمان الطماوي، النظري العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 2006، ص363.

[2] سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأ المعارف، مصر، 2004، ص606.

2- إذا صدر القانون خلوا من النص على غاية معينة، فليس مؤدي ذلك أن يكون المشرع قد ترك الإدارة دون ضابط في مباشرة العمل الإداري في صورة قرارات إدارية، بل قيدها بوجوب خضوع نشاطها لفكرة تحقيق الصالح العام، فإذا استهدفت صدور القرار مصلحة شخصية، وقع قراره باطلا[1].

المطلب الثاني: الشكل والإجراءات كركنين في القرار الإداري

قد يكون القرار الإداري مكتوبا وهو الشائع لمعظم القرارات الإدارية وقد يكون شفهيا ويتطلب المشرع لإتمامها وصيرورتها قرارات نهائية وإتباع إجراءات معنية، وعندئذ يكون إغفال هذه الإجراءات سببا للطعن في القرار رغم الأصل أن الإدارة غير ملزمة بإتباع شكل معين[2]. ويعتبر ركن الشكل والإجراءات ركنان أساسيان في القرار الإداري، ولهذا سنتطرق في الفرع الأول إلى تعريف الشكل والإجراءات في القرار الإداري، أما الفرع الثاني سيكون لأهمية ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري.

الفرع الأول: تعريف الشكل والإجراءات في القرار الإداري

تعتبر الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري غير ملزمة بشكل أو إجراء ما لم يقيدها النص بشكل أو إجراء.

أولا:الشكل: يعني شكل القرار الإداري الصورة التي يوضع فيها القرار سواء اتخذت هذه الصورة الكتابية أو اتخذت صورة أخرى غير الكتابة، كأن يصدر القرار شفاهة أو بطريق الإشارة أو الإيماءة أو السكوت الذي يعني الرفض أو القبول[3].

---

[1] محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007، ص ص 226-227.

[2] عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، مصر، 2012، ص42.

[3] نواف كنعان، القانون الإداري، المرجع السابق، ص263.

والأصل أن القرار الإداري لا يتقيد في إصداره بشكل معين وليس له صيغ يتعين صدوره بها، فكل إفصاح أو تعبير عن إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة تتجه إلى إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، فإنه يعتبر قرارا إداريا ما لم ينص القانون على إتباع شكل معين فإن اتجهت إرادة المشرع إلى إصدار القرار الإداري وفق إجراءات وشكل معين فلابد من صدور القرار في الشكل المرسوم له[1].

ولخضوع القرار الإداري لشكل معين لابد من إتباع مبادئ تتمثل فيما يلي:

المبدأ الأول: القرار الإداري لا يشترط فيه صيغة أو شكل معين

لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في صيغة معينة أو شكل معين، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كما أفصحت جهة الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني.

المبدأ الثاني: الأوامر الإدارية ليس لها أشكال تحصرها

إن الأوامر الإدارية ليس لها أشكال تحصرها بل هي مجرد تعبير من الموظف المختص عن إرادته في التصرف على وجه يبن في أمر معين ولغرض من أغراض وظيفته وفي حدود اختصاصه، بل يكون الأمر الإداري قوة بمجرد صدوره بطريقة قاطعة وتنفيذية ويصح الطعن فيه من ذي كل مصلحة، فإذا كان المدعي قد أقام دعواه بالطعن في الأمر الذي أصدره مدير تفتيش الري والذي تنفد بالاستيلاء على قطعة من أرضه أقيمت عليها ساقية الوقف وتكون الدعوة موجهة إلى أمر إداري نهائي مما تختص المحكمة بالحكم فيها.

[1] خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص54.

المبدأ الثالث: القرار الإداري قد يكون مكتوبا كما يكون شفويا

إن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة مالم يحتم القانون إتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين، ولذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوبا كما يكون شفويا.

المبدأ الرابع: القرار الإداري ليست له صيغة معينة لابد من انصبابه في إحداها بصورة إيجابية

وإنما يكون كل ما يحمل معنى اتجاه إدارة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة وإلى إحداث أثر قانوني متى كان ذلك ممكن وجائزا منطويا على قرار إداري[1].

ثانيا: الإجراءات: الإجراءات تعني الخطوات التي يجب أن يتبعها القرار الإداري في مرحلة تحضيره وإعداده قبل صدوره إلى العالم الخارجي[2].

تعرض " الأستاذ مصطفى عفيفي" في مؤلفه "المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية" إلى إجراءات إصدار القرار الإداري وأكد على أن هناك انفصال بين قواعد الشكل والإجراءات فيقصد بقواعد الشكل المظهر الخارجي للقرار الإداري، أما القواعد الإجرائية فهي أساس العمل القانوني ذاته[3].والإجراءات التي تخضع لها القرارات الإدارية تختلف في مداها ضيقا واتساعا من قرار إلى آخر، فالإجراءات الخاصة بالقرار التأديبي التي تشمل إجراء التحقيق ومواجهة الموظف بما نسب إليه، وسماع دفاعه، والتزام الإدارة بالمبادئ التي تحكم اختيار العقوبة التأديبية... تختلف في مداها عن الإجراءات الخاصة بقرار سحب الجنسية الذي يصدر في الغالب بناء على طلب وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء[4].

---

[1] حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدول، د ط، منشاة المعارف، مصر، 1987، ص354.

[2] محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص479.

[3] مصطفى عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، الطبعة الأولى، د س ن، د ب ن، ص24.

[4] نواف كنعان، القانون الإداري، المرجع السابق، ص269.

وتأخذ الإجراءات عدة صور من أهمها:

1- الإجراء الاستشاري:

لتفادي استعمال التعسف عند اتخاذ القرار الإداري الذي هو قابل للتنفيد من قبل السلطة العمومية الذي اتخذته، فعلى الإدارة أن تعتمد على الإقناع كوسيلة لتنفيذ القرار الإداري بدلا من التسخير والإكراه.

وقد أضحى اللجوء إلى الآراء أمر ضروري لتشعب المعارف والاختصاصات والآراء والمتمثلة في[1]:

-**الاستشارة الاختيارية:** يمكن للإدارة أن تلجأ إلى استشارة جهة أخرى قبل اتخاذها للقرار دون أن يكون هناك نص يلزمها بذلك.

- الاستشارة الإلزامية (الإجبارية):

يتجلى هذا النوع من الاستشارة حينما يوجد نص قانوني يلزم الإدارة -قبل اتخاذها لقرارها- أن تلجأ إلى استشارة جهة أخرى على أن يكون لها -بالنهاية- الأخذ بما ورد في تلك الاستشارة أو مخالفته.

فقرار الوالي بتوقيف أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي يقتضي بالضرورة وبداءة احترام الإجراء الاستشاري المتمثل في استطلاع ومعرفة رأي المجلس الشعبي البلدي الذي ينتمي إليه العضو، وله بعد ذلك أن يأخذ بذلك الرأي أو بمخالفة.

- الرأي المطابق: يتمثل الإجراء الاستشاري هنا في أن الإدارة ملزمة بإستطلاع رأي جهة أخرى مع ضرورة الالتزام أيضا بذلك الرأي لدى إصدار القرار، ومثال ذلك:

[1] حسين طاهري، المرجع السابق، ص111.

1. ما ورد بالمادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المتعلق بالتعمير،[1] بضرورة الالتزام والتقيد برأي المصالح التقنية للتعمير لدى منح رخصة بناء من طرف رئيس البلدية.

- أو ما ذهبت إليه المادة 158 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية،[2] حينما نصت على ما يأتي:« يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، ويؤخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ولو بعد اتخاذ قرار النقل، ويعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت هذا النقل »[3].

2- الاقتراح:

يشترط أحيانا لصحة القرار الإداري أن يتخذ بناءا على اقتراح من جهة أخرى، وفي هذه الحالة لا تستطيع الإدارة إصدار القرار من تلقاء نفسها، بل يجب أن يأتي الاقتراح وفكرة القرار من تلك الجهة التي عينها القانون[4].

3- إجراء التحقيق:

تعتبر إجراءات التحقيق من الإجراءات الهامة التي تلجأ إليها الإدارة قبل إصدار قرارها والمجال الواسع لتطبيق هذا الإجراء القرارات التأديبية، حيث يفرض المشرع على سلطات التأديب الالتزام بهذا الإجراء قبل إصدار القرار التأديبي بحق الموظف المخالف وسماع دفاعه، وفقا للأحكام الواردة في نظام الخدمة المدنية الحالي...

---

[1] المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كيفيات تحضير شهادات التعمير وتسليمها، ج.ر، عدد 26، لسنة 1991، معدل ومتمم.

[2] المادة 158 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427، الموافق ل 15 ماي 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج.ر، عدد 46، الصادرة في 16 ماي 2006.

[3] محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص198-190.

[4] محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص94.

وقد أكدت المحكمة العليا في أحكامها المتتابعة على وجوب التزام سلطات التأديب بإجراءات التحقيق قبل إصدار القرارات التأديبية فقضت بقولها: «.. إن المبادئ والقواعد المقررة التي تحكم إجراءات التأديب توجب سؤال الموظف ومواجهته بما هو مأخود عليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه لأن دلك من الضمانات الأساسية الواجب توافرها، وأن إغفال ذلك جزاؤه البطلان.. »[1].

4- الإجراء المضاد "حقوق الدفاع":

اعترف المشرع الدستوري لكل معني بحق الدفاع، سواء أثناء نزاعه إداريا أو نزاعه قضائيا، ويعد إخلال السلطة الإدارية بحق الدفاع للخصم إخلالا بركن الإجراءات في إصدار القرار الإداري[2]. ويظهر هذا الإجراء خاصة في مجال التأديب بقطاع الوظيفة العمومية أو مجال الضبط الإداري، وكل ما من شأنه أن يشكل خطرا على الحقوق والحريات.

وقد نصت المادة 167 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه:« يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ الأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشرة (15) يوما ابتدءا من تحريك الدعوى التأديبية »[3].

كما نصت المادة 169 منه على أنه:

« يمكن الموظف تقديم ملاحظات تأديبية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا، ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه »[4].

---

[1]نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص282.

[2]فضيل كوسة، المرجع السابق، ص164.

[3]المادة 167 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 ، الموافق ل 15 ماي 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ج.ر، عدد 46، الصادرة في 16 ماي 2006.

[4]المادة 169 من الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 19جمادى الثانية 1427،ا لموافق ل 15 ماي 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر عدد 46، الصادرة في 16 ماي 2006.

الفرع الثاني: أهمية ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري

لركن الشكل والإجراءات أهمية كبيرة في القرارات الإدارية وهذا إلى ما يوفره احترام وإتباع الإجراءات والخضوع لها من حماية ودعم سواء للمصلحة العامة أو المصلحة الخاصة.

أولا: أهمية ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بالنسبة للمصلحة العامة

يلعب ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري دورا حيويا في حماية المصلحة العامة من حيث أنه:

– يعصم الإدارة من مخاطر التسرع، شأن كافة أنواع الإجراءات المدنية والجزائية[1]، وتبدو أهمية الأشكال والإجراءات أن المشرع حينما يقررها ويفرضها فعادة ما يكون ذلك للمصلحة العامة كان يفرض المشرع نشر القرار اعتبارا لإعلام الجمهور[2].

حيث يقوم ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بإلزام السلطات الإدارية المختصة بضرورات إتباع واتخاذ إجراءات والقيام ببعض الشكليات المقررة في القوانين واللوائح الإدارية ومبادئ وأحكام القضاء قبل وخلال وبعد اتخاذ وإصدار القرارات الإدارية، ويؤدي ذلك إلى حماية المصلحة العامة من مخاطر ومزالق وهفوات الزلل والتسرع والثورة والغضب والارتجال، كما لعب ركن الشكل والإجراءات دورا حيويا في تدعيم وتقوية مبدأ الشرعية في الدولة، إذ يوسع في مصادر ومظاهر ونطاق أحكام الشرعية الشكلية للقرارات الإدارية[3]. وإرساء الضمانات اللازمة لحماية الحقوق وإقامة التوازن بين مصلحة الإدارة من جهة والأفراد من جهة أخرى.

---

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ص91.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص136.

[3] عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص509.

وكذلك تسهيل مهمة القضاء المختص في بسط رقابته على القرارات للتأكد من مدى مطابقتها للأوصاف القانونية المطلوبة[1].

ثانيا: أهمية ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بالنسبة للمصلحة الخاصة

تبرز الأهمية لركن الشكل والإجراءات في حماية مصالح الأفراد و حرياتهم، فإن إصدار القرارات الإدارية وفقا لشكل الذي يتطلبه القانون في أغلب الأحيان يعمل على حسن إصدار هذه القرارات بحيث تكون ضمانة لهم في مواجهة سلطات الإدارة الواسعة وامتيازاتها الخطيرة[2].

كما يلعب ركن الشكل والإجراءات دورا حيويا في حماية مصالح وحقوق وحريات الأفراد من انحرافات وتعسف وتسرع وارتجال السلطات الإدارية أثناء القيام بأعمال وظائفها. لذا جل الشكليات الجوهرية والإجراءات الوجوبية في القرارات الإدارية قد قررها المشرع والقضاء الإداري، بهدف تأكيد وضمان حماية حقوق وحريات ومصالح الأفراد من مخاطر زلل وارتجال وتسرع السلطات الإدارية، في ممارسة مظاهر السلطة العامة أثناء القيام بوظائفها، لأن هذه الشكليات الجوهرية والإجراءات الوجوبية توفر للسلطات الإدارية فرص الثوري الهادئ والتبصر والتدبر الحكيم والرؤية الواضحة والتأني في الوصول إلى حقيقة بسلامة ومعقولية وشرعية[3].

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص39.

[2] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص54.

[3] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة لطباعة والنشر والتوزيع،الطبعة الأولى،الجزائر،2003، ص ص74-75.

إن الغرض من تقرير الشكليات والإجراءات إنما هو إقامة بعض الضمانات للأفراد لتكون ثقلا يوازي السلطة الضخمة الممنوحة للإدارة[1].

والقاعدة العامة أن الإدارة ليست ملزمة بإتباع إجراءات معينة لإصدار قراراتها أو إفراغها وصبها في أشكال وقوالب محددة، ما لم يلزمها القانون بذلك في بعض الحالات.

وفي هذا السياق ذهبت المادة 21 من المرسوم رقم 88-131 إلى ما يأتي:

« يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدمتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيرا عن السلطة العمومية، أن تسهر على تبسيط إجراءاتها وطرقها ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك. وعليها أن تعد مطبوعاته واستمارات مقننة بسيطة في تصميمها، مختصرة ومفهومة في مضمونها، وجذابة في شكلها وتقرأ بسهولة.

ويجب عليها زيادة على ذلك أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير »[2]، وفق ما أصبح يعرف بالإدارة الالكترونية.

المبحث الثاني: مصادر الشكل والإجراءات والعيوب المترتبة عليه

عند إصدار الإدارة لقراراتها لا تكون ملزمة بشكل محدد، وتعتبر أيضا غير مقيدة بصورة محددة، ولكن لو أمر المشرع على أن يسبق صدور القرار إجراء لابد من احترام القرار لهذا الشكل وإتباع الإدارة لهذا الشكل.

ومن خلال هذا المبحث سنتطرق إلى المطلب الأول بعنوان مصادر الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية، والمطلب الثاني بعنوان صور عيب الشكل في القرارات الإدارية، أما المطلب الثالث بعنوان حالات عيب الإجراءات في القرارات الإدارية.

---

[1] مصطفى أبو زيد همي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2004، ص690.

[2] المادة 21 من المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 4 جويلية 1988، المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر، عدد 27، الصادرة في 6 جويلية 1988.

المطلب الأول: مصادر الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية

يحدد القانون بمعناه العام قواعد الشكل والإجراءات بما نص عليه الدستور أو التشريع العادي أو الأنظمة، وكذلك تؤدي المبادئ القانونية العامة دورا مهما في إتباع قواعد شكلية غير منصوص عليها في القانون والأنظمة بالإستناد إلى روح التشريع، وما يمليه العقل وحسن تقدير الأمور[1]. وقد تنوعت مصادر الشكل والإجراءات وهذا ما سنراه في الفرع الأول المصادر المكتوبة والفرع الثاني المصادر غير المكتوبة.

الفرع الأول: المصادر المكتوبة

تتمثل المصادر المكتوبة للقانون الإداري وركن الشكل والإجراءات بصفة خاصة في الدستور والتشريع واللوائح وأحكام القضاء الإداري.

أولا: القواعد الدستورية

إن وظيفة الدستور هي وضع المبادئ الأساسية للنظام القانوني في الدولة، لذلك فإنه من النادر أن ترد فيه قواعد الإجراءات والأشكال، ومن الأمثلة على القواعد الإجرائية التي مصدرها الدستور نجد نص المادة 79 من دستور 1996 «يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الدين اختارهم رئيس الجمهورية الذي يعينهم»[2]، فهنا هذا الإجراء يسمى الاقتراح وكذلك نجد وجود قواعد شكلية يكون مصدرها الأساسي هو الدستور.

ثانيا:القواعد التشريعية

على عكس الدستور يعتبر التشريع مصدر خصب لمختلف الأشكال والإجراءات ومن أمثلة ذلك المادة 3 و4 من قانون 11/91 المتعلق بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العمومية[3]

[1] مازن راضي ليلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص163-164.

[2] المادة 79 من دستور28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 438/96، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر، عدد 76، الصادرة في 1996، معدل ومتمم.

[3] المادة 3 و4 من القانون رقم 11/91، المؤرخ في 27 أفريل 1991، يحدد القواعد الخاصة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر، عدد 21، الصادرة 08 ماي 1991، معدل ومتمم.

واللتان تنصان على وجوب أن يكون قرار نزع الملكية مسبوق بإجراء التصريح بالمنفعة العمومية بعد إجراء حقيق لإقرار ثبوت هذه المنفعة.

ثالثا: اللوائح

وهي تلك القواعد التي تجد مصدرها في النصوص الصادرة عن السلطة التنفيذية في شكل مراسيم أو قرارات أو تعليمات أو منشورات[1].

رابعا: أحكام القضاء الإداري

يعتبر القضاء الإداري في ظل نظام ازدواج القضاء والقانون مصدرا أصليا ورسميا للقانون الإداري.

القاعدة العامة أن يحدد التشريع واللوائح للقواعد الإجرائية اللازمة لسلامة القرار الإداري، إلا أن قضاء مجلس الدولة في كل من فرنسا ومصر، قد توسع في ذلك فجعل مما جرى عليه القضاء من تقرير الإجراءات والأشكال ملزما للإدارة، وعليها إتباعه ويكون تقرير القضاء للقواعد الشكلية والإجرائية عن طريق التوسع في تفسير قواعد الشكل المنصوص عليها في القانون استلهاما لروح التشريع، واهتداء عما يرمي إلى تحقيقه من أهداف[2].

الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة

تتمثل المصادر غير المكتوبة للشكل والإجراءات في القرار الإداري، في العرف والمبادئ العامة.

أولا:العرف

ويقصد بالعرف ما جرى عليه العمل من جانب السلطة الإدارية في مباشرة اختصاصاتها الإدارية، وبذلك فإذا جرى العمل في الإدارة على إتباع وضع إجرائي أو شكلي

[1] عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص.96

[2] محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، د د ن، مصر 2012، ص302.

معين في إصدار القرارات الإدارية فإنه يتعين على الإدارة إذا توافر لهذا المسلك صفة القاعدة العرفية أن تلتزم بإتباعه في إصدار القرارات الإدارية المماثلة، وإلا عد تصرفها مخالفا للقانون، إلا أنه تجب الملاحظة بالنسبة لقاعدة الإجراء أو الشكل التي يكون مصدرها العرف ألا تخالف نص مكتوب، ومن أمثلة القواعد العرفية في فرنسا ما جرى على جواز أن يكون طلب الاستقالة من الوظيفة بطريقة ضمنية، وكذلك على تعيين من يكون في طليعة المرشحين لشكل منصب أستاذ بكلية الحقوق[1].

ثانيا: المبادئ العامة للقانون

تشكل المبادئ العامة للقانون روح التشريع المستخلصة من أحكام القضاء، ومن ثم فهذه المبادئ وإن كانت ليست قواعد قانونية مقننة، إلا أنها تأخذ حكم تلك القواعد حيث استنبطها القضاء منها. وترتيبا على ما تقدم فإن المبادئ العامة للقانون تلعب نفس الدور الذي يلعبه القانون في مجال الشكل في القرارات الإدارية، بحيث إذا ما تطلبت تلك المبادئ شكلا معينا لإصدار قرار ما أصبحت الإدارة ملزمة بهذا الشكل لصحة قرارها.

ومن المبادئ العامة للقانون الملزمة للإدارة كشكل التعقيب على القرارات الإدارية بالسحب أو بالإلغاء، أنه إذا صدر قرار بناء على شكل معين فيجب عند التعقيب عليه بالسحب أو الإلغاء إتباع ذات الشكل، إلا إذا كان المشرع قد نظم لهذا التعقيب أسلوبا يخالف أسلوب إصداره، أو كانت حكمة الشكل تتوافر عند الإصدار دون التعقيب، كما في حالة التحقيق الذي يعد إجراءا جوهريا يتعين احترامه قبل توقيع الجزاء، ولا ضرورة له عند سحبه لانتفاء حكمته[2]. وإن القضاء رغبة منه في حماية الأفراد فرض على الإدارة في كثير من الحالات إلتزام شكليات لم ترد في حرفية النصوص وإنما تجد سندها في القواعد القانونية

[1] أحمد مصطفى الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الهيئة المعرفية للكتاب، مصر، 1992، ص34.

[2] مصطفى قرزان، المرجع السابق، ص229.

غير المدونة، ومن الإجراءات والشروط الشكلية التي قررها القضاء فيما يضعه من مبادئ عامة تلك التي تتعلق بحق الدفاع وحياد الإجراءات وعدم تحيزها لطرف معين، كما أن حق الدفاع حق مقدس فلا تهدر ضماناته ولو كان مجلس التأديب على غير علم بسبب تغيب المشتكي عليه[1].

المطلب الثاني: صور عيب الشكل في القرارات الإدارية

الأصل أن الإدارة غير مقيدة في صورة محددة للإفصاح عن إرادتها ما لم يأمر المشرع بإتباع شكل معين في إصدار قراراتها في هذه الحالة تلتزم الإدارة بإتباع هذا الشكل، بذلك فالأصل لا يشترط أن يصدر القرار الإداري في شكل معين وأنه ليس للقرارات الإدارية أشكال يتم حصرها، فقد يكون القرار مكتوبا وقد يصدر شفويا، وأنه ليس له صيغ معينة يتم إصداره بأحدها، بل يمكن أن يكون بكل ما يمكن أن يحمل معنى اتجاه الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة إلى إحداث أثر قانوني معين لها لما كان هدا الأثر ممكنا وجائزا قانونا، فيكون هذا الاتجاه الإداري متضمنا قرارا إداريا[2].

فتتعدد وتختل الأشكال والإجراءات الواجب إتباعها من جانب الإدارة عند إصدار قرارها، ونعرض فيما يلي صور الأشكال والإجراءات للقرارات الإدارية، وفي هذا المطلب نجد الأشكال المكتوبة للقرار الإداري (فرع أول)، والأشكال غير المكتوبة للقرار الإداري (فرع ثاني).

الفرع الأول: الأشكال المكتوبة للقرار الإداري

للأشكال المكتوبة صور متعددة منها ما يتعلق مثلا بالإرادات المكتوبة التي يوقع عليها الملك مفردا والأنظمة الصادرة من الوزراء والأعضاء العاملين، وهناك من القرارات ما يتطلب في إصداره وجوب مراعاة أشكال متعددة بتوافر بيانات مختلفة منها ما يتعلق بتسبب

[1] خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص61.

[2] باسم جاسم يحي، خصوصية الشكل في القرار الإداري، دراسة مقارنة، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 28، العدد 05، كلية العوم الإسلامية، قسم علوم القرآن، جامعة بابل، العراق، 2022، ص ص32-33.

القرار الإداري أو بيان تاريخ صدور القرار الإداري أو التوقيع على القرار من الجهة المختصة إلى غير ذلك من الأشكال[1].

1- كتابة القرار الإداري:

الأصل أن الإدارة حرة كقاعدة عامة في التعبير عن إرادتها في الشكل الذي تراه، ولا يكون الشكل الكتابي للقرار الإداري ملزما إلا إذا نص القانون عليه صراحة أو ضمينا مع ذلك فقد ذهب القضاء الإداري المصري إلى أن القرار قد يكون مكتوبا كما قد يكون شفويا. كما أن الكتابة تصبح ضرورة ملزمة للإثبات وعنصرا ضروريا من عناصر الشكل والإجراءات عند اللجوء للرقابة الإدارية المختلفة أو الرقابة القضائية أمام محاكم القضاء الإداري، كما أن التطور التكنولوجي اليوم في إطار النظام الاقتصادي العالمي جعل من الكتابة عنصرا أساسيا من عناصر الشكل في القرار الإداري في عصرنا المعاصر[2]، حيث نجد هذه الصورة تطبيقاتها من خلال المادة 218 من قانون 03/06 بنصها « لا يمكن أن تتم الاستقالة إلا بطلب كتابي »[3].

2- التسبيب في القرار الإداري:

يقصد بتسبيب الإدارة بقرارها نذكر في صلبه دوافع إصداره بهدف إحاطة المخاطبين بالأسباب القانونية والواقعية التي لأجلها قامت الإدارة بإصدار القرار بحقهم، إلا أنه قد يشترط القانون على الإدارة تسبيب بعض القرارات الإدارية، ويعتبر هذا الإجراء أحد المظاهر الخارجية للقرار الإداري، فإن لم يلزمها القانون ذكر السبب، حيث أن القاعدة في فقه

[1] صفاء محمود السويلميين، عبد الرؤوف أحمد الكساسبة، أحمد عارف الضلاعين، عيب الشكل وأثره في القرارات الإدارية، مجلة دراسات العلوم التشريعية والقانون، المجلد 40، العدد 01، الجامعة الأردنية، الأردن، 2018، ص1014.

[2] ضياء عبد الرحمن، أحمد عثمان، الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية، مجلة العلوم التربوية والدراسات الإنسانية، العدد 21، كلية الحقوق، جامعة بدر، اليمن، 2000، ص496.

[3] المادة 218 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427، الموافق لـ15 يوليو2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، عدد46،الصادرة ي 16 ماي 2006.

القانون الإداري أن الجهات الإدارية غير ملزمة بتسبيب قراراتها[1]، ومن الأمور التي تستلزم التسبيب حالة رفض منح رخصة البناء، فإذا كان منح رخصة البناء لا يثير من حيث الأصل أي إشكالية أو منازعة، فإنه خلافا لذلك قد تنشأ منازعة أمام وضعية أو حالة رفض منح رخصة البناء، ولقد جاء المرسوم التنفيذي 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 في مادته 44 والتي جاء فيها "لا يمكن أن يرخص البناء إلى إذا كان المشروع المتعلق به موافقا... مطابقا لوثيقة فإذا لم تتوفر الإجراءات والشروط الخاصة بطالب الرخصة تحل محل ذلك"[2].

وكذلك من القرارات التي توجب التسبيب في القانون الجزائري تلك القرارات المتضمنة عقوبات تأديبية من خلال المواد170/165/164 من الأمر 06-03المتعلق بالوظيفة العمومية حيث نصت المادة 165على ما يلي: « تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر... من تاريخ إخطارها »[3].

بالإضافة إلى القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد في نص المادة 11 منه، حيث نص على ما يلي: « لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا... بتسبيب قراراتها تصدر في غير صالح المواطن بتبيين طرق الطعن المعمول بها »[4].

---

[1] مصطفى أسامة مصطفى الزناتي، عيب الشكل والإجراءات وأثره على صحة القرار الإداري في القانون الفلسطيني "دراسة تحليلية"، رسالة ماجستير، أكاديمية الإدارة السياسة للدراسات العليا، جامعة الأقصى، فلسطين، 2018، ص ص52-53.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 91-176، المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كيفيات تحضير شهادات التعمير وتسليمها، ج.ر، عدد 26، لسنة 1991، معدل ومتمم.

[3] المادة 164 و165 و 170 من الأمر رقم 03/06، المؤرخ في19 جمادى الثانية 1427 الموافق ل15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر، عدد46،الصادرة في 16 ماي 2006.

[4] المادة 11 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في21 محرم عام 1427، الموافق 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر، عدد 14، الصادرة في 08 مارس 2006، معدل ومتمم.

فتسبيب القرار يعني ذكر سبب القرار في متنه والأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا ألزمها المشرع بذلك[1].

3- توقيع القرار الإداري:

القاعدة العامة أن إصدار القرار الإداري المكتوب بمقتضى عمليا توقيع الجهة المختصة عليه، سواء ورد هذا الإجراء في نص قانوني أو لم يرد، وذلك من أجل إضفاء المزيد من المصداقية والحجية على الوثائق الإدارية كوسائل إثبات.

ويترتب على ذلك أنه إذا لم يوقع صاحب السلطة المختصة على القرار، اعتبر القرار غير موجود إذ أن للتوقيع على القرار أثار هامة في حياة القرار الإداري، ويتعين فيمن يوقع القرار أن يحدد صفته، وما إذ كان هو المختص بإصدار القرار أم مفوضا في إصداره مع ذكر سند تفويضه، أم أنه حل محل المختص بسبب غيابه، وذلك حتى يكون صاحب الشأن على علم بمدى توافر عنصر الاختصاص من عدمه، حتى يقرر ما إذا كان سيقبل القرار أم سيطعن عليه قضائيا بدعوى الإلغاء[2].

4- مكان وتاريخ صدور القرار الإداري:

استقر الفقه والقضاء الإداريين على أنه إذا نص القانون والنظام على مكان معين يتعين على الإدارة أن تصدر قرارها فيه، فإنها تكون ملزمة في ذلك المكان، وإلا ترتب على ذلك بطلان القرار إذا صدر خارج المكان المحدد قانونا لإصداره، أما إذا لم يوجد نص يقضي بتحديد مكان معين لإصدار القرار فإن عدم ذكر مكان صدور القرار لا يؤثر في صحة شكل القرار، لأن الأصل أن إصدار القرار في مكان غير المكان المحدد لمباشرة

[1] باسم جاسم، المرجع السابق، ص 34

[2] شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة، عيب الشكل في القرار لإداري، دراسة تحليلية مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري، حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، المجلد 01، العدد 31، كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات، جامعة الأزهر، مصر، 2005،ص ص687-688.

مصدر القرار لمهام وظيفته ليس له أثر في صحة شكل هذا القرار[1]، وأشارت المادة 22 من قانون البلدية على تطبيقات هذه الصورة والتي نصت « يلصق مشروع جدول أعمال الاجتماعيات عند مدخل قاعة المداولات، وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور... »[2].

ويعرف عدم الاختصاص المكاني بأنه عدم قدرة رجل الإدارة على اتخاذ قرارات إدارية تقع خارج منطقة اختصاصه الإقليمي، فلا يجوز لمحافظ يريد مثلا أن يصدر قرارا يتعلق بمحافظ المرفق، لأن هذه المحافظة تخرج عن نطاق اختصاصه المكاني[3]، أما بالنسبة لتاريخ إصدار القرار فإنه تعلق بالاختصاص الزمني لمصدر القرار والمدد الزمنية اللازمة لتنفيذه على أن تاريخ صدور القرار إنما يعد بيانا شكليا في إصدار القرار الإداري وليس شرطا لصحة القرار[4].

ونجد هذه الصورة تطبيقاتها في التشريع الجزائري في النصوص التالية: المادة 73 من قانون البلدية أشار إلى أن « تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي »[5]، أي أن استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي لا تكون سارية المفعول إلا من تاريخ استلامها من الوالي، وكذلك قانون الوظيفة العمومية الذي جاء في نص مادته 166 « ... في أجل لا يتعدى (45) خمسة وأربعون يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ المنسوب إلى الموظف بإنقضاء هذا الأجل »[6]، قد نص

---

[1]كريم يوسف كشاكش، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة المنارة، المجلد 12، العدد 03، كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن، 2006، ص482.

[2]المادة 22 من القانون رقم 10/11 مؤرخ في 01 شعبان 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011، عدد37، المتعلق بالبلدية،ج.ر، عدد37، الصادرة في 03 يوليو 2011 .

[3]كريم يوسف كشاكش، المرجع السابق، ص482.

[4]صفاء محمود السويلميين، المرجع السابق، ص1014.

[5]المادة 73 من القانون رقم 10/11، المؤرخ في 01 شعبان 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر، عدد37،الصادرة في 03 يوليو 2011.

[6]المادة 166 من الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق ل 15 يوليو2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، عدد46،الصادرة في 16 ماي 2006.

كذلك قانون الولاية في مادته 52 على أنه: « يعتبر تاريخ إيداع مستخلص المداولة التاريخ المسجل على وصل الاستلام »[1].

ومن هذه المادة يتضح لنا بأن المشرع الجزائري أدرج أهمية لذكر التاريخ في القرار الإداري.

5- الإشارة إلى الأسانيد التي يقوم عليها القرار:

ويعني أن يتضمن القرار سنده الذي يقوم عليه سواء كان ذلك في صورة نصوص قانونية أو مبادئ قضائية، أو نظريات فقهية أو غيرها مما يذكر عادة في ديباجة القرار، كالإشارة إلى النص الذي منح مصدر القرار اختصاصه على أن الإشارة لسند القرار ليست شرطا لصحته شريط أن يكون السند صحيحا وقائما قانونا[2]، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في بعض أحكامها بقولها: "أن الخطأ في ذكر المادة القانونية لايوجب إلغاء القرار الإداري، ما دام أن للمجلس الذي أصدر القرار صلاحيته إصدار ذات القرار بالإسناد إلى مادة أخرى، ويمكن حمله على الوقائع في ملف الدعوى"[3].

أي أن يحدد مصدر القرار ويوضح في صلب القرار الإداري القواعد والمبادئ القانونية التي يستند إليها والحقيقة أن ذكر السند ليس بالأمر الواجب ولكنه بالتأكيد دليل الوضوح من جانب الإدارة ومطمئن للمخاطب بالقرار وإن كان القضاء ليعتبر أن الإشارة للسند القانوني شرط لصحة القرار لأنه يفترض أن أي قرار إداري يجب أن يكون له سند غير صحيح، فإن ذلك لا يلغي القرار لطالما أن الجهة الإدارية هي ذات اختصاص[4].

---

[1] المادة 52 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433، الموافق ل 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية،ج.ر، عدد12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

[2] صفاء محمود السويلميين، المرجع السابق، ص1014.

[3] كريم يوسف كشاكش، المرجع السابق، ص484.

[4] آلاء سعد أحمد، المرجع السابق، ص62.

الفرع الثاني: الأشكال غير المكتوبة للقرار الإداري

لا يقتصر صدور القرار لإداري على الأشكال المكتوبة فقط، وإنما تصدر أيضا الأشكال غير المكتوبة وسنتناول هذه الصور على النحول التالي:

1- الشكل الشفهي للقرار الإداري

قد يصدر القرار الإداري في صورة شفوية غير مكتوبة وخاصة في القرارات الفردية التي تصدر في مجال الوظيفة العامة، كما هو الشأن بالنسبة للتعليمات الشفوية التي يوجهها الرئيس الإداري لموظفيه، إلا أنه لا يجوز للإدارة أن تلجأ لشكل الشفوي للقرار الإداري إذا كان هناك نص قانوني صريح يستبعده، كأن يكون هناك نص قانوني يستلزم في تصرف الإدارة الذي يزيد عن مبلغ معين أن يكون مكتوبا.

وقد تطبق الصورة الشفوية غير المكتوبة في القرارات الإدارية في وسائل الاستقبال الهاتفي أي عن طريق المكالمات التلفزيونية من صاحب الاختصاص، لاسيما بعد التطور في وسائل الاتصالات واستخدامها من قبل الأجهزة الإدارية.

2- الإشارة كشكل غير مكتوب للقرار الإداري:

إذا كانت الإدارة كأصل عام غير ملزمة بالإفصاح عن إرادتها المنفردة و الملزمة في شكل معين، فإنه لا يوجد ما يمنع الإدارة من أن تصدر قرارها على شكل إشارة توجه لصاحب الشأن بقصد ترتيب أثار قانونية معينة، وذلك بما هو معمول به في القانون الخاص، حيث تعتبر الإشارة شكلا من أشكال التعبير عن الإرادة[1].

3- السكوت كشكل غير مكتوب في القرار الضمني:

إذ كنا قد أشرنا سلفا إلى أن الشكل المكتوب للقرار الإداري يظهر بصورة صريحة في شكل شفوي فإنه يمكن أن يظهر في صورة ضمنية تتمثل في سكوت الإدارة إذ كان يشكل

[1] كريم يوسف كشاكش، المرج السابق، ص 492.

أحد الوسائل غير المكتوبة للتعبير عن إرادتها التي يضعها القانون الإداري في الاعتبار وأنه وفقا للقول المأثور: "أنه إذا كان السكوت علامة الرضاء فإن الأصل في مجال القانون الإداري إن صمت الإدارة بعد بمثابة رفض وإنه استثناء يعد قبولا"[1]، ومن أمثلة القرارات الضمنية المستمدة من سكوت الإدارة ما نصت عليه المادة 830 الفقرة الثانية من قانون الإجراءات المدنية والإدارية « يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم »[2].

المطلب الثالث: حالات عيب الإجراءات في القرارات الإدارية

تتعدد وتتنوع الإجراءات المقررة قانونا لإصدار القرارات الإدارية بتعدد وتنوع هذه القرارات ونجد في هذا المطلب الإجراءات السابقة لصدور القرار الإداري (فرع أول)، الإجراءات اللاحقة لصور القرار الإداري (فرع ثاني).

الفرع الأول: الإجراءات السابقة على إصدار القرار الإداري

إن الإجراءات لا تفترض في القرارات الإدارية كقاعدة عامة، إلا إذ تدخل المشرع ونص صراحة على وجوب إتباع إجراءات معينة لإصدار القرار الإداري، ومن أبرز هذه الإجراءات فيما يلي:

1- أخذ رأي جهة معينة قبل إصدار القرار (الاستشارة):

قد يلزم القانون الجهات الإدارية مصدرة القرار في بعض الحالات أخد رأي جهة أخرى معينة قبل إصدار القرار، قد تكون فردا أو هيئة أو مجلس، فإذا أغفلت ذلك فإن قراها

[1] آلاء سعد أحمد، المرجع السابق، ص74.

[2] المادة 830 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق لـ25فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، عدد 21، الصادرة في 23 أفريل 2008.

يكون معيبا بعيب الإجراءات، إلا أن أخذ رأي جهة معينة (الاستشارة) قد يكون (وجوبا) وملزما للإدارة مصدرة القرار[1].

ومن أمثلة أخذ رأي جهة معينة (الاستشارة) في التشريع الجزائري المادة 158 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، بحيث نصت على ما يلي: « يمكن نقل الموظفين إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، ويؤخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ولو بعد اتخاذ قرار النقل ويعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت هذا النقل ».

كما نصت عليه المادة 2/165 منه على أن: « تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تثبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعون (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها »[2].

2- التنسيب الذي يسبق صدور القار الإداري:

يعد التنسيب أحد الإجراءات الشائعة المتعبة عند اتخاذ بعض القرارات الإدارية المتعلقة بتعيين الأفراد، أو القرارات الإدارية المتعلقة بتشكيل المجالس و اللجان لتولي الوظائف والمهام وفقا لما ينص عليه القانون، ويتمثل في قيام الجهة الإدارية بوضع مقترح القرار الإداري أمام الجهة المختصة بإصدار هذا القرار، وعليه يتميز هذا الإجراء بطبيعته المختلطة، وباتصاله بأكثر من جهة، كما أنه يمثل من جانب أول التزاما قانونيا يقع على

[1] نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، در الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص279، ص280.

[2] المادة 158 و165 من الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 19 جمادى الثانية1427، الموافق ل 15 يوليو2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر، عدد46،الصادرة في 16 ماي 2006.

عاتق جهة التنسيب، ومضمونه القيام بعمل معين، ومن جانب ثاني يعد إجراءا تمهيديا لابد من توافره مسبقا قبل اتخاذ القرار الإداري من قبل جهة الإصدار[1].

ومن تطبيقات المحكمة العليا في مجال التنسيب كإجراء ما قضت به في أحكامها المتتابعة بقولها: "استقر الاجتهاد على أنه إذا اشترط المشرع وجود تنسيب بالشكل الذي حدده القانون وبغض النظر عما كان هذا التنسيب ملزما للإدارة أم غير ملزم، فإن القرار الصادر بالاستناد إلى تنسيب غير قانوني يعتبر مخالفا للقانون ويتعين إلغاؤه".

3- إجراء التحقيق في القرار الإداري:

تعتبر إجراءات التحقيق من الإجراءات الهامة التي تلجأ إلى الإدارة قبل إصدار قرارها، والمجال الواسع لتطبيق هذا الإجراء القرارات التأديبية حيث يفرض المشرع على سلطات التأديب الالتزام بهذا الإجراء قبل إصدار القرار التأديبي بحق الموظف المخالف وسماع دفاعه، وفقا للأحكام الواردة في نظام الخدمة المدنية الحالي، وقد أكدت المحكمة العليا في أحكامها المتتابعة على وجوب التزام سلطات التأديب بإجراءات التحقيق قبل إصدار القرارات التأديبية فقضت بقولها: "إن المبادئ والقواعد المقررة التي تحكم إجراءات التأديب توجب سؤال الموظف ومواجهته بما هو مأخوذ عليه وتمكنه من الدفاع عن نفسه لأن ذلك من الضمانات الأساسية الواجب توافرها، وأن إغفال ذلك جزاؤه البطلان"[2]. ومن أبرز الضمانات للموظف في نطاق التأديب هو أن يتم إجراء التحقيق مع الموظف

[1] محمد سليمان نايف بشير، التنسيب كإجراء لإصدار القرار الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية (دراسة تحليلية)، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 47، العدد 04، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، الأردن، 2020، ص221.

[2] نواف كنعان، القضاء الإداري،المرجع السابق ، ص ص281-282.

والاستماع لأقواله ومنحه فرصة للدفاع عما أسند إليه من اتهام على اعتبار أن التحقيق الإداري هو الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية[1].

ويعرف التحقيق الإداري بأنه الإجراء الذي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف المتهم والخطأ التأديبي المنسوب إليه، ويجري التحقيق الإداري عادة بعد اكتشاف الإدارة للسلوك غير السوي للموظف، فيتعين عليها الوقوف على بحث حقيقة الوقائع المنسوبة إليه، وعلى الظروف التي ارتكبت فيها، كما تسعى للبحث عن الأدلة التي تفيد نسبة الوقائع إلى الموظف، نظرا للتحقيق الإداري من أهمية للموظف ولجهة الإدارة، فإن قواعد ممارسته تولاها المشرع صراحة، إضافة إلى القضاء الإداري الذي قام بدور كبير في سد جوانب النقص في النصوص القانونية استنادا إلى المبادئ العامة للقانون، وقد اختلفت تشريعات الدول حول مدى اعتبار التحقيق إجراءا إلزاميا أو جوازيا[2]. وبموجب المادة 171 من الأمر رقم 06-03 من قانون الوظيفة العمومية على أن التحقيق الإداري يكون اختياريا، فنصت على أنه: «يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البث في القضية المطروحة»[3].

الفرع الثاني: الإجراءات اللاحقة لصدور القرار الإداري

[1] آلاء سعد أحمد، المرجع السابق، ص91.

[2] مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص ص63-64.

[3] المادة 171 من الأمر رقم 03/06، المؤرخ في جمادى الثانية 1427 الموافق ل 15 يوليو2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، عدد46،الصادرة في 16 ماي 2006.

بعدما تطرقنا إلى الإجراءات السابقة لصدور القرار الإداري يفترض مراعاة إجراءات أخرى بعد إصدار القرار الإداري والمتمثلة كالتالي:

أولا: النشر والتبليغ

من خلال المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإن ميعاد الطعن بالإلغاء يسري من يوم تبليغ القرار إذا كان فرديا أو من تاريخ نشره إذا كان جماعيا أو تنظيميا.[1]

1- النشر:

تعرف محكمة التنازع النشر بأنه "مجموع الوقائع التي من شأنها أن تعلم الجمهور بالنصوص الجديدة"، وذلك حسب ما جاءت به مبادئ القضاء الإداري كاملة ومنتظمة[2].

-و يعرف الفقه النشر بأنه: "إتباع الإدارة شكليات معينة لكي يعلم الجمهور بالقرار" والنشر هو الوسيلة الأساسية للعلم بالنسبة للقرارات التنظيمية ولا يعتد به كوسيلة للعلم بالنسبة للقرارات الفردية، إلا إذ نص المشرع على ذلك صراحة، والقاعدة العامة في النشر أنه إذا نص المشرع على طريقة معينة للنشر فيجب إتباعها فإذا تم النشر بطريقة أخرى غير الطريقة التي حددها المشرع لا يعقد بها في مجال ميعاد الطعن ويظل ميعاد الطعن مفتوحا، ففي فرنسا إذا حدد المشرع طريقة معينة للنشر يوجب مجلس الدولة الفرنسي إتباعها، ولكن في حالة غيبة النص ينبغي أن يتطابق النشر مع موضوعه، فإجراء يتعلق بموظف بالتعليم

[1] المادة 829 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 18 صفر 1429هـ، الموافق لـ 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، عدد21، الصادرة في 23 أبريل 2008.

[2] بونة عقيلة، الشكل والإجراءات في القرار الإداري،مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2013/2012، ص76.

القومي يتعين نشره بالمجموعة الرسمية للتعليم القومي، أم إذا تم النشر بمجرد منشور أو كتاب دوري فلا يكفي هذا النشر لنشر الإجراء[1].

2-التبليغ (الإعلان):

يعتبر التبليغ ذو أهمية كبيرة، كون التبليغ هو أساس عملية التقاضي، فهو الوسيلة التي رسمها المشرع لتمكين الطرف الآخر للعلم بواقعة معينة.

فالتبليغ هو الشكلية التي يتم بواسطتها إعلام المبلغ إليه بالإجراءات القضائية التي تتخذ ضده، وتتجلى أهميته فيما يترتب عليه من مواعيد الطعن حضور الجلسات وغير ذلك من الآثار، فالتبليغ هو المفتاح الذي لا يمكن بدونه البث في المنازعات القضائية، لذلك تبقى الكثير من الملفات على رفوف المحاكم في انتظار استكمال إجراءات التبليغ[2].

ثانيا: القواعد الإجرائية لتشكيل المجالس واللجان

إذا كان القرار الإداري صادر عن لجنة أو مجلس، فإن سلامته تتوقف من الناحية الشكلية على التزام اللجنة أو المجلس بالقواعد المتعلقة بالتشكيل والإجراءات المتبعة لإصدار القرار من حيث توجيه الدعوة إلى جميع الأعضاء، والالتزام بجدول الأعمال، وقواعد سير العمل باللجنة ومكان الانعقاد، والقواعد المتعلقة بالمداولات والتصويت[3].

1- تشكيل اللجان الإدارية:

يتطلب المشرع صدور قرار من مجلس أو لجنة، ولكن يكون القرار الصادر من المجلس أو اللجنة صحيحا يجب أن يكون تشكيل هذه المجالس أو اللجان صحيحا، وأن تعقد اجتماعاتها بشكل قانوني صحيح بمعنى أن يكون مكتملا لأركان صحة انعقادها[4].

---

[1] محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2009، ص ص77-78.

[2] رائد محمد يوسف العدوان، المرجع السابق، ص 46.

[3] شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة، المرجع السابق، ص694.

[4] نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص283.

فبالنسبة لقواعد التشكيل يجب تشكل اللجنة من الأشخاص شاغلي الوظائف الذين حددهم القانون أو اللائحة، ولا يجوز أن يحل محل عضو آخر إلا إذا أجاز القانون ذلك، كما يجب مراعاة القواعد المتعلقة بالمداولات والتصويت ومن ذلك الالتزام بسرية الجلسة واشتراط الإجماع في حالة الموافقة على القرار بالتمرير استثناءا[1]، حيث يتطلب القانون أحيانا إجراءات خاصة لانعقاد اللجان أو المجالس انعقادا صحيحا فقد ينص على ضرورة اكتمال النصاب القانوني وتعد الجلسة باطلة إذا اقتصرت الدعوة على عدد من الأعضاء دون الآخرين، وإذا كان حضور المجالس واللجان وفق التكوين الذي حدده القانون يشكل ضمانة مهمة للأفراد، فإنه لا مجال للقول بأن زيادة أعضاء هذه المجالس يشكل زيادة في هذه الضمانة لأن الضمانات المقررة في القوانين واللوائح لا تحقق إلا بإتباع الإجراء الذي حدده المشرع، ولقد استقرت غالبية قرارات المحكمة العليا على ضرورة أن تصدر قرارات المجالس أو اللجان وفق التكوين والإجراءات الذي حدده القانون وإلا كانت قراراتها معيبة في الشكل قابلة للإلغاء[2].

خلاصة القول أن نظام سير عمل المجالس واللجان يتم تحديدهما بواسطة القانون واللوائح، وفي حالة عدم النص على قواعد معينة تحكم سير عمل المجالس واللجان فإن القضاء يطبق المبادئ العامة للقانون[3].

2- المداولة:

الأصل في اللجان أو الهيئات المقررة أن يدعى جميع الأعضاء المنصوص عليهم في القانون إلى اجتماع يحدد زمانه، فيتبادلون الرأي ويدلي كل منهم بحجته للآخر ثم يؤخذ الرأي في النهاية، ومع ذلك فيجوز أخذ رأي بطريق التمرير على الأعضاء منفردين، ويصدر القرار إذا كان مضمونه مجمع عليه من جميع الأعضاء، أما إذا شد واحد منهم وجب

[1] شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة، المرجع السابق، ص ص694-695.

[2] مصطفى أسامة مصطفى الزناتي، المرجع السابق، 47.

[3] شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة،المرجع السابق، ص697.

بصحة المداولة قانونا دعوة جميع الأعضاء للاجتماع لإبداء رأيهم بعد المناقشة فيما بينهم، ويثور النقاش في بعض الأحيان حول مكان الالتجاء إلى طريق التمرير بالنسبة لسائر المواد التي تدخل في اختصاص اللجنة أو الهيئة فيما بينهم. ويتطلب القانون في بعض الأحيان تحرير محضر المناقشات التي دارت أثناء المداولة، وفي هذه الحالة عدم تحرير المحضر أو النقض الجوهري فيه يؤدي إلى بطلان الإجراءات، الأمر الذي يؤدي إلى بطلان القرار لإداري ذاته، أما إذا لم يشترط القانون تحرير مثل هذا ولم يحرر فعلا أو لحق به عيب جوهري فإنه لا يعتبر عيبا في الشكل بعيب القرار الإداري[1].

3- التصويت:

القرارات يجب أن تصدر بالأغلبية التي حددها القانون، و إذا لم يحدد فتصدر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، لنفرض أن هيئة كانت تضم 15 عضوا حضروا جميعا، وامتنع خمسة عن التصويت، وصوت ستة في صالح القرار، في هذه الحالة على أساس أنه قد حصل على أغلبية الآراء التي أبديت، أم يعتبر مرفوضا على أساس انه لم يحصل على الأغلبية المطلقة للحاضرين وهي ثمانية أصوات.

إذا لم ينص القانون على حل صريح لهذا الوضع فإن القرار لكي يصدر لابد أن يحصل على الأغلبية المطلقة للحاضرين، وهي تبلغ في هذه الحالة ثمانية أصوات، وأكبر حجة تسند هذا الحل معتمدة من المنطق، فالأخذ بالحل يؤدي إلى نتائج غير معقولة على الإطلاق، فإذا حدث أن امتنع 14 عضوا عن التصويت ووافق صوت واحد على القرار صادرا على أساس انه قد حصل على أغلبية، لا شك أن هذه النتيجة غير المعقولة تحتم أن نلجأ إلى الحل الذي نقول به ونتطلب في القرار أن يحصل على الأغلبية المطلقة للحاضرين جميعا، وقد حكم بأن صوت الرئيس لا يعد مرجحا إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك[2].

[1] برهان زريق، عيب الشكل في القرار الإداري، الطبعة الأولي، سوريا، 2017، ص ص143-144.

[2] المرجع نفسه، ص ص144-145.

خلاصة الفصل الأول:

تعتبر القرارات الإدارية مظهر من مظاهر السلطة العامة والتي تعمل على حفظ النظام العام، وهي تعبير عن إرادة الإدارة الملزمة، قصد إنشاء أو إلغاء أو تعديل أحد المراكز القانونية، وهذا من أجل تحقيق المصلحة العامة، بحيث أن القرار الإداري لا يستقيم إلا إذا اجتمع على أركان.

ويمكن القول أن الشكل والإجراءات من أهم أركان القرار الإداري، فعند إصدار القرار تكون السلطة مقيدة بإلزامية إتباعه، أما إذا تخلى المشرع على تحديد أي شكل أو إجراء فإنه يكون للإدارة سلطة تقديرية لإتباعه من عدمه.

أما مصادر الشكل والإجراءات قد انقسمت بدورها إلى مصادر مكتوبة وغير مكتوبة، وكذلك لصور عيب الشكل والإجراءات نوعين هما: أشكال مكتوبة وأشكال غير مكتوبة، بمعنى أن الإدارة غير مقيدة في صورة محددة للإفصاح عن إرادتها.

وإلى جانب الصور هناك حالات عيب الإجراءات، حيث تعددت وتنوعت بتنوع القرارات، ولابد من العمل إلى إمكانية تصحيح هذا العيب والإبقاء على القرار الإداري.

الفصل الثاني

آثار مخالفة الشكل والإجراءات في القرار الإداري وتطبيقاته

لم تفرض قواعد الشكل والإجراءات إلا لكي تكون حاجزا موازنا لسلطات الإدارة في مجالات القرارات الإدارية، وضمانة حقيقية للأفراد تحميهم من تعسف وتسرع الإدارة، ولضمان احترام هذه القواعد الشكلية والإجرائية كان لابد من وضع آليات حماية ورقابة يختلف تأثيرها ومداها باختلاف أهمية هذه المصالح المحمية.

وعلى هذا الأساس أجمع الفقه والقضاء الإداري على التمييز بين هذه الضوابط من حيث تخلفها إلى ضوابط يؤثر تخلفها على صحة القرار وضوابط أخرى لا يؤثر تخلفها على صحة القرار، كما أنه قد تعمد الإدارة في بعض الحالات إلى محاولة تصحيح ما ارتكبته من أخطاء لكي لا يتعرض للإلغاء.

لذلك سنتناول في هذا الفصل الأشكال والإجراءات المؤثرة على صحة القرار الإداري (مبحث أول) والأشكال والإجراءات غير المؤثرة على صحة القرار الإداري (مبحث ثاني).

المبحث الأول: الأشكال والإجراءات المؤثرة على صحة القرار الإداري

يؤدي تخلف الشكل والإجراء إلى إبطال القرار أو الإخلال بصحته، وقد أخذ الفقه والقضاء الإداري بأن الشكل الجوهري هو الذي يؤثر على صحة القرار الإداري، وقد تم الاختلاف في هذا المعيار حيث متى تكون أمام شكل أو إجراء جوهري يؤدي عدم احترامه إلى التأثير على صحة القرار وتخلفه.

وهذا سنبينه في المطلب الأول بعنوان معيار الشكل الجوهري في القرار الإداري ثم المطلب الثاني بعنوان آثار تخلف الشكل والإجراءات.

المطلب الأول: معيار الشكل الجوهري في القرار الإداري

إن الشكليات التي تكون ركن الشكل في القرار الإداري تنقسم إلى شكليات جوهرية وشكليات غير جوهرية[1]، وهنا اختلف فقهاء القانون الإداري حول تحديد هذا المعيار، حيث سنقوم بدراسة المعايير الفقهية للشكل الجوهري في الفرع الأول أما في الفرع الثاني سوف ندرس موقف القضاء من هذه المعايير.

الفرع الأول: المعايير الفقهية للشكل الجوهري

لقد عرض الفقه الإداري ثلاث معايير وذلك في محاولة لوضع معيار يميز الشكل والإجراء الجوهري وتتمثل فيما يلي:

المعيار الأول: مدى إلزامية الشكل أو الإجراء

تؤكد الأحكام المستقرة، أن كل ما تقرره القوانين واللوائح من أشكال وإجراءات تستهدف حماية الموظفين العموميين، أو الأفراد العاديين في مواجهة خطأ الإدارة وتسرعها

[1] وفاء بو الشعور، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، شعبة قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2010-2011، ص75.

تعتبر أشكالا جوهرية يؤدي إغفالها أو مخالفتها كليا أو جزئيا إلى وصف القرار الإداري بعدم المشروعية.

والإجراء، قد يكون جوهريا بنص القانون إذا رتب القانون على مخالفته البطلان ومثال ذلك إلزام الإدارة بإجراء تحقيق أو تسبيب قراراها، أو ضرورة وجود تنسيب من إحدى الجهات الإدارية قبل اتخاذ القرار الإداري، وفي هذه الحالات جميعا لابد من العمل بنص القانون وبالإضافة إلى ذلك قد يكون الإجراء جوهريا بطبيعته إذا كان له أثر حاسم على مسلك الإدارة وهي تحدد مضمون القرار الإداري[1].

ويعتبر القرار الإداري المخالف للإجراءات الجوهرية، قابلا للإبطال نظرا لصدوره مخالفا لقواعد الشكليات التي يأتي بها القانون، ويعتبرها جوهرية في بناء أركان القرار الإداري[2].

المعيار الثاني: لمصلحة من قرر الشكل أو الإجراء

يذهب أنصار هذا الرأي إلى التمييز بين الإجراءات الشكلية الجوهرية وغير الجوهرية على أساس ارتباطها بمصالح الأفراد أو مصالح الإدارة، فإذا كانت الشكليات والإجراءات التي قررتها القوانين والأنظمة قد تقررت لصالح الأفراد فإنها تعتبر شكليات وإجراءات جوهرية ويترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري، أما إذا كانت الشكليات والإجراءات قد تقررت لصالح الإدارة دون مصلحة الأفراد، فإنها تعتبر غير جوهرية أو ثانوية[3].

[1] عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة،دار العلم للنشر و التوزيع،الأردن،2001،ص312.

[2] عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه، دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 13 جويلية، 2011، ص129.

[3] نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص285.

وقد فرق الفقه والقضاء بين الأشكال الجوهرية حيث بينها البعض بأنها التي تمثل ضمانة لحقوق الأفراد وتلك التي من الممكن أن تغير في ماهية القرار الإداري فيجب على الإدارة احترامها وإلا كان جزاء مخالفتها البطلان[1].

المعيار الثالث: مدى تأثير الشكل أو الإجراء على مضمون القرار

يرى جانب آخر من الفقه أن أحسن معيار للتفرقة بين الأشكال والإجراءات، الجوهرية والغير جوهرية، يتمثل في تحديد تأثير الشكل أو الإجراءات، فإذا كان تخلف الشكل أو الإجراء من شأنه التأثير في جوهر القرار بحيث يمكن أن يصبح القرار مغايرا لو أتبعت الإجراءات الصحيحة، عدّ الشكل أو الإجراء جوهري.

ولقد أخذ الفقيه الفرنسي « Marcel waline » بهذا الأساس في تحديد مدلول الشكل الجوهري وعمل على توضيح ذلك بالتساؤل عن القرار الذي كان من الواجب أن يكون في نهاية الأمر إذا اتبعت الإجراءات الصحيحة التي أهملت، هل سيكون كذات القرار الذي صدر معيبا بالفعل، أم كان من الجائز أن يكون مخالفا لهذا الإجراء أو إسقاطه أن يغير من القرار النهائي عد ذلك عيبا جوهريا يؤدي إلى إلغاء القرار[2].

وقد عبر أيضا عن هذا المعيار الفقيه الفرنسية « Georges Berlia » بقوله: "إذا كان عيب الشكل والإجراء جسيما لدرجة أن تجنبه كان يمكن أن يؤثر في القرار ويغير من جوهره اعتبر الشكل والإجراء جوهريا، وإذا لم يصل إلى هذه الدرجة من الجسامة عد شكلا أو إجراء ثانويا..."[3].

[1] عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، المرجع السابق، ص43.

[2] أحمد مصطفى الديداموني، المرجع السابق، ص234.

[3] نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص287.

الفرع الثاني: موقف القضاء

يعتبر القضاء واقعي مقارنة بالفقه، حيث لم يعتمد على معيار واحد فيما إذا كان الشكل أو الإجراء جوهري أو لا، فقد أخذ بكل المعايير واعتبر القضاء الشكل والإجراء جوهري في الحالات التالية:

أولا: إذا كان مصدر الإلزام نص يرتب الجزاء على تخلفه

عملا بقاعدة لا اجتهاد مع صراحة النص، فيكون الإجراء جوهريا إذا وصفه القانون صراحة بذلك، أو إذا رتب البطلان كجزاء على مخالفته[1]، ومن الأمثلة التي جاء بها القضاء مع هذا المعيار:

قضى المجلس الأعلى في (قضية ز.م ضد والي ولاية البليدة ومن معه) بإبطال القرار الصادر عن والي ولاية البليدة دون أن يعطي المجلس الشعبي الولائي لولاية البليدة رأيه في الموضوع ، وقد سبب المجلس الأعلى قراره كما يلي: « حيث أن المادة 4 من الأمر رقم 76/48 المؤرخ في 25 مايو 1976 تنص على أن المجلس الشعبي الولائي مطالب بإعطاء رأيه قبل التصريح بالمنفعة العامة.

حيث أنه لا يوجد البتة في القرار المطعون فيه ما يفيد طلب أو صدور هذا الرأي، مع الترخيص بتملك الأراضي المنزوعة ملكيتها حيث أن مقتضيات المادة 7 من الأمر السالف الذكر تنص على " أن تملك القطع الأرضية موضوع نزع الملكية، يجب أن يتم بقرار مستقل وصريح ".

حيث أن عدم مراعاة هذه الأشكال الجوهرية يجعل القرار الإداري باطلا ولا أثر له[2].

[1] مازن راضي ليلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص164.

[2] المادة 4 و7 من الأمر رقم 48-76، المؤرخ في 25 ماي 1976، المتعلق بقواعد نزع الملكية من اجل المنفعة العمومية، ج.ر، عدد 44، الصادرة في 21 جوان 1976.

ثانيا: إذا كان الشكل أو الإجراء مقرر لصالح الأفراد

اعتبر القضاء بأن الشكل أو الإجراء يكون جوهريا إذا كان مقرر لمصلحة الأفراد وقد أخذ القضاء الإداري المصري بهذا المعيار في بعض أحكامه، فقضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها حول ما قررته اللائحة التأديبية من أن للإدارة أن تخرج الطالب الذي يضبط في حالة تلبس بالغش في الامتحان حيث تقول: « يؤخذ هذا النص أن القانون خول العميد اتخاذ هذه الإجراءات الاحتياطية ضد الطالب الذي يضبط في حالة تلبس بجريمة الغش في الامتحان فإذا أغفلت وترك الطالب يؤدي الامتحان، فلا يترتب على ذلك بطلان في الإجراءات لأنها لم تشرع كضمان له من ضمانات التحقيق بل كإجراء تحفظي ضد الطالب ... ».

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في ذلك ما قضت به في حكم لها بقولها: «... مع عدم وجود نص في نظام الموظفين على وجوب تبليغ الموظف صورة عن قرار المجلس القضائي التأديبي فإن تبليغه أمر ضروري عملا بمبادئ أصول المحاكمات الحقوقية التي توجب هذا التبليغ مراعاة لحق الدفاع... »، ويلاحظ على هذا الحكم أن المحكمة اعتبرت أن تبليغ الموظف صورة عن قرار المجلس القضائي أمر ضروري أي شكلية جوهرية وذلك مراعاة لحق الدفاع المقرر لصالح الموظف...

وقضت في أحكام حديثة لها بقولها: « ... يتوجب أن يصدر القرار الإداري وفقا للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له، ذلك أن قواعد الشكل والإجراءات قد وضعت لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، ومخالفتها تستدعي بطلان الإجراءات المتخذة دون الحاجة إلى النص على ذلك صراحة لأن عدم مراعاتها فيه إخلال بالضمانات المقرر للأفراد وهي ضمانات حق الدفاع... »[1].

[1] نواف كنعان، القضاء الإداري ، المرجع السابق، ص ص285-286.

وقد تعلق قضاء محكمة العدل العليا بشكليات جوهرية أوجدها المشرع في حالات عديدة خاصة تقتضي وجوب مراعاتها لانطوائها على مبادئ تعد من قبيل المبادئ العامة ومنها حق الدفاع المقدس[1].

ثالثا: إذا كان تخلف الشكل أو الإجراء من شأنه التأثير على مضمون القرار

لقد اعتمد القضاء على هذا المعيار، وذلك نظرا لأهمية هذه المسألة وما يترتب عنها من آثار قانونية تتمثل في إلغاء المقرر الإداري بمخالفته لإجراء جوهري فعدم الإعلام المسبق بعدد البقاع المتوفرة في مناظرة لانتداب أساتذة جامعيين من شأنه أن يؤثر في قرار الترشح وفي حظوظ النجاح، وهو ما يشكل إخلالا بإجراء جوهري يرتب بطلان المقرر المعيب، وكذلك الشأن بالنسبة لإنهاء مهام العون الوقتي الذي قضى أكثر من ستة أشهر في الخدمة الفعلية، دون إعلامه بذلك في الآجال القانونية، فهذا القرار فيه مساس بشكلية جوهرية، لتعلقها بإحدى ضمانات العون الوقتي[2].

وقد قضت محكمة العدل العليا في مصر أن مخالفة القواعد الإجرائية والشكلية لا يترتب عليها جزاءا لإلغاء، إذا ثبت أنها لم تؤثر في القرار من يحث الموضوع، أو إذا لم تنقص من ضمانات الأفراد ولقد جاء في حيثيات أحد قراراتها « أنه إذا لم يعلم الموظف خطيا بفحوى الشكوى المقدمة ضده ولم يطلب إليه الإجابة عليها في غضون مدة معينة بمقتضى نص نظام الموظفين، فلا تعتبر هذه المخالفة للإجراء مجحفة بحق المستدعي في الدفاع عن نفسه أو مؤثرة في القرار المطعون فيه، وذلك لأنه أتيحت له الفرصة مرتين للإجابة على الشكوى الأولى عندما جرى التحقيق معه من المحقق والثانية عند مثوله أمام المجلس التأديبي ».

[1] صفاء محمود السويلميين، المرجع السابق، ص 1017.

[2] محمد رضا جنيح، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008، ص207.

وقضت في حكم آخر لا تجيز للوزير أن يتخذ قرارات بحضر تداول الأدوية بدون توصية من لجنة مراقبة الأدوية، وحيث أن هذه التوصية أمر جوهري يترتب على إغفاله إهدار الضمانات التي كفلها القانون من إيجاد سلطة بجانب سلطة الوزير ليستعين برأيها في الوصول إلى قرار يحقق الصالح العام، ويضمن سلامة تطبيق القانون، فإن هذا النقص يعتبر من الأمور التي تعيب القرار[1].

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا أيضا ما قضت به: "بإلغاء قرار محافظ العاصمة القاضي بوضع أحد الأشخاص تحت مراقبة الشرطة لأنه لم يستدعي هذا الشخص ويجري معه تحقيقا ليتيح الفرصة له في الدفاع عن نفسه..." إذ اعتبرت المحكمة عدم استدعائه شكلية جوهرية لان هذا الإجراء لو تم تنفيذه لكان سيؤثر على المحافظة مما يجعل قراره يصدر بمضمون آخر غير مضمونه الذي صدر فيه[2].

ومنه فالقضاء عمل على الجمع بين كل المعايير والأخذ بها حتى يكون الشكل والإجراء جوهريا.

وبهذا قد يكتفي القاضي الإداري بتوفر معيار واحد لكي يعتبر أن الشكل أو الإجراء الذي تخلف جوهريا أو لا.

المطلب الثاني: آثار تخلف الشكل والإجراءات للقرار الإداري

يترتب على مخالفة الإدارة في إصدارها للقرارات الإدارية الإجراءات والأشكال المقررة قانونا عدة آثار ونجد في هذا المطلب أثر تخلف الشكل والإجراءات على مشروعية القرار

[1] علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص799.

[2] نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص287.

الإداري (فرع أول) ومن الناحية الثانية جزاء مخالفة قواعد الشكل والإجراءات للقرار الإداري (فرع ثاني).

الفرع الأول: أثر تخلف الشكل والإجراء على مشروعية القرار الإداري

توفر الشكل الذي يتطلبه القانون أو مبادئه العامة في قرار ما شرط لصحة هذا القرار، بحيث إذا ما تخلف هذا الشكل عد القرار باطلا لكونه معيبا في شكل إصداره.

وإذا كان شكل القرار هو صورته التي يظهر عليها في الواقع الإداري فإن الإجراءات هي الخطوات التي يتعين مروره بها قبل إصداره، وتخلف تلك الإجراءات يؤدي إلى بطلان القرار الإداري، حيث تأخذ حكم تخلف الشكل في هذا الصدد.

ولكن تطبيق مبدأ إبطال القرار الإداري المخالف للشكل والإجراءات على إطلاقه من شأنه إعاقة الإدارة عن أداء دورها، الأمر الذي يتعين معه ونحن بصدد تطبيق أحكام شرط الشكل في القرار الإداري المواءمة ما بين مصلحة الأفراد من جهة، وتسيير عمل الإدارة من جهة أخرى.

حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفا في ذاتها، وإنما هي إجراءات ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء، وينبغي التفرقة بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة وغيرها من الشكليات الثانوية[1].

الفرع الثاني: جزاء مخالفة قواعد الشكل والإجراء للقرار الإداري

جاءت قواعد الشكل في جوانبها المختلفة كضمانة للأفراد والإدارة، بما يفيد حماية الصالح العام، وإن التقييد المطلق بهذا الشكل وبما يقتضيه من شروط قانونية وجوهرية

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2002، ص ص100- 101.

بحيث يترتب على تخلف أي منهما بطلان القرار، إنما يعني تقييد الإدارة وإعاقة عملها بما ينعكس على فاعليتها في خدمة هدفها المتمثل بتحقيق الصالح العام.

لا يثور الخلاف حول جزاء مخالفة قواعد الشكل فيما إذا رتب المشرع البطلان جزاء لتلك المخالفة، إلا أن صمت المشرع أمام جزاء مخالفة قواعد الشكل دفع الفقه والقضاء إلى وجوب التفرقة بين ما عرف بالشكليات الجوهرية والشكليات غير الجوهرية، وهو المسلك الذي انتهجته المحكمة الإدارية العليا أمام عدم وجود نص تشريعي يترتب على مخالفة قواعد الشكل وبطلان القرار، وقد اعتبر القضاء الإداري الأردني أن الشكل يعد متوافرا في القرار الإداري وضمن الأصول، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا أن القاعدة توجب أن يصدر القرار الإداري وفقا للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم له، كما استقر القضاء الإداري على عدم بطلان القرار الإداري إذا كان الشكل والإجراء غير جوهري أو كانت هذه الشكليات ثانوية لا تؤثر على سلامة القرار ويستفاد من هذا القضاء أن القرار الإداري المعيب بعيب الشكل لا يكون باطلا إلى في حالتين، أولهما إذا نص القانون على البطلان جزاء لعيب الشكل، وثانيهما إذ كان العيب في الشكل جوهريا، فإذا كان ثانويا فلا يعتبر مؤثرا في صحة القرار ولا يترتب وجود البطلان[1].

ومن الأحكام التي أصدرها القضاء المصري في شأن الأشكال الثانوية غير الجوهرية التي تعيب القرار الإداري، ما قررته المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها أن « عدم سماع أقوال شاهد ليس من شأنها أن تغير وجه الرأي فيما انتهى إليه التحقيق لا يرتب بطلان قرار الجزاء الذي استند إليه هذا التحقيق».

كما ذهبت في شكل آخر أن « المشرع لم يترتب البطلان على عدم إبلاغ المنتفع بقرار لجنة بحث مخالفات المنتفعين بإلغاء انتفاعه قبل عرضه على مجلس إدارة الهيئة

[1] صفاء محمود السويلميين، المرجع السابق، ص1017.

العامة،المقصود من الإبلاغ هو فتح السبيل أمام المنتفع للتظلم منه لمجلس الإدارة قبل اعتمداه وهذا متدارك بعد صدور قرار بالتصديق على قرار اللجنة، فالإخطار لا يعتبر جوهريا »[1].

المبحث الثاني: الأشكال والإجراءات غير المؤثرة على صحة القرار الإداري

إن قواعد الشكل والإجراءات إنما هي قيود سعت لكي تلتزمها الإدارة في تصرفاتها حماية للصالح العام، وقد تترتب على ذلك بطلان القرارات الإدارية التي تصدر على خلافها دون حاجة إلى نص، وكان مقتضى ذلك إلغاء تلك القرارات بمجرد ثبوت المخالفة، وهذا ما كان يسير عليه مجلس الدولة الفرنسي في أول الأمر.

لا يترتب على مخالفة الإدارة لقواعد الشكل في إصدار القرار إلى إلغائه بصورة حتمية، حيث استقر قضاء مجلس الدولة على عدم تطبيق هذا الجزاء، إذا كان الشكل الذي خالفه قرار الإدارة ثانويا أو مقررا لمصلحة الإدارة أو توافرت فيه إحدى حالات تغطية عيب الشكل رغم تخلف الشكل والإجراء، كما يطبق القضاء الإداري في النظام الجزائري عيب مخالفة ركن الشكل والإجراءات كحالة وسبب وسيلة في نفس الوقت من حالات وأسباب وسائل الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء.

حيث لا توجد نصوص قانونية عامة أو خاصة تقضي بإلغاء القرارات الإدارية بسبب عيب مخالفة ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية لذلك سنتطرق في هذا المبحث إلى الأشكال والإجراءات الثانوية (مطلب أول) وتغطية الشكل والإجراءات (مطلب ثاني) وتطبيقات عيب مخالفة الشكل والإجراء في النظام القضائي الجزائري (مطلب ثالث).

[1] شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة، المرجع السابق، ص702.

المطلب الأول: الأشكال والإجراءات الثانوية

إن القضاء الإداري، وكما سبق القول، لا يرهق الإدارة فيما يتعلق بقواعد الشكل والإجراءات بل هو يفرق في هذا الصدد بين الشكليات والإجراءات الجوهرية أو الأساسية وبين الشكليات والإجراءات الثانوية، ويترتب البطلان كجزاء على انتهاك الأولى دون الثانية.

فإذا حدث أن تجاهلت الإدارة الشكليات الأساسية صدر قرارها معيبا مستحقا الإلغاء، ولكن هذا القرار لا يعد معيبا إذا تجاهلت الإدارة الشكليات الثانوية[1].

الشكل والإجراءات الثانوية في القرار الإداري هو شكل لا يؤثر غيابه في مضمون القرار، أي أن القرار كان سيصدر بنفس المضمون لو اتبعت الإدارة الشكل الذي أغفلته.

وتتجسد الأشكال الثانوية في تلك الشكليات والإجراءات التي لم يوجب القانون مراعاتها واحترامها، ولم يترتب البطلان على مخالفتها من جانب الإدارة[2].

وهذه الأشكال لا يقصد المشرع من النص إلزام الإدارة بإحترامها وإنما قصده من ذلك مجرد توجيهها وهي بصدد إصدار القرار بإتباع مسلك معين، مع ترك مطلق الحرية لها في مخالفته، حيث لا يؤثر ذلك على فحوى القرار، الذي لن يختلف سواء اتبعت الإدارة توجيه المشرع أو خالفته[3]، فتسمى هذه النوعية من الشكليات بالأشكال والإجراءات الثانوية وتخلفها لا يؤثر على صحة القرار ولهذا فإن فرضت هذه الشكلية بنص فتخلفها أو إغفالها يسبب عيبا في القرار وإن لم تفرض بنص فإن تخلفها أو إغفالها لا يسبب عيبا فيه ولا يؤدي هذا الإغفال إلى الإلغاء أو البطلان[4] ويتبع القضاء الإداري هذه السياسة المرنة حرصا منه

[1] عمر محمد الشوبكي، المرجع السابق، ص315.

[2] عبد الغاني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص485.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص123.

[4] بونة عقيلة، المرجع السابق، ص84.

لتسهيل الأمر على الإدارة، وعلى إعفائها من كل ما من شأنه تعطيل نشاطها أو إصابة هذا النشاط بالشلل[1].

الأشكال والإجراءات الثانوية هي تلك التي لا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري، ونجد في هذا المطلب الأشكال والإجراءات المقررة لصالح الإدارة (فرع أول) والأشكال والإجراءات التي لا تؤثر في سلامة القرار الإداري (فرع ثاني).

الفرع الأول: الأشكال والإجراءات المقررة لصالح الإدارة

لاحظ القضاء الإداري في بعض الحالات أن قسما من الشكليات والإجراءات ليس للأفراد مصلحة من التمسك بالطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء وذلك لأن تلك الشكليات والإجراءات التي تجاهلتها الإدارة مقررة لصالح الإدارة ومن ثم قرر القضاء الإداري مشروعية هذه القرارات إلا أن هذا الموقف من القضاء الإداري لا يتفق مع ما هو مقرر في الفقه والقضاء الإداريين من أن قواعد الشكل والإجراء ما شرعت أصلا إلا لحماية الصالح العام والذي يتضمن في نفس الوقت رعاية حقوق ومصالح الأفراد بالإضافة إلى دعوى الإلغاء تتضمن أساسا تحقيق المصلحة العامة الذي يهدف إليه مبدأ المشروعية ذلك الذي تحميه وتصونه دعوى الإلغاء أضف إلى ذلك أن فكرة البطلان النسبي الموجودة في القانون المدني والتي يمكن أن يحتج بها في هذا المجال ليس لها وجود في القانون الإداري وبناء على هذه الاعتبارات تناول الفقه الإداري هذا الموقف من القضاء الإداري رغم قلة الأحكام القضائية فيه بالنقد[2]. وإذا كانت هناك شكليات قررها المشرع حماية لمصلحة الأفراد كضمانة لهم ضد تعسف كالإجراءات السابقة على توقيع الجزاء فإن هناك شكليات أخرى مقررة لمصلحة الإدارة هدفها تحسين أداء العمل الإداري، كتوقيع الكشف الطبي على من يرشح لتقلد وظيفة عامة، فإذا أغفلت الإدارة هذا الإجراء فلا محل للطعن ببطلان القرار الإداري.

[1] عمر محمد الشوبكي، المرجع السابق، ص ص315-316.

[2] ألاء سعد أحمد، المرجع السابق، ص ص104-105.

ولقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي وتبعه في ذلك قضاء مجلس الدولة المصري على أن إغفال الشكليات والإجراءات المقررة لمصلحة الإدارة وحدها، لا يترتب عليها بطلان القرار، كما أن هذه الشكليات لا يجوز تغير الإدارة والتمسك بها باعتبارها مقررة لمصلحتها وحدها.

حيث إذا كانت الشكليات والإجراءات مقررة لصالح الأفراد، وكان من شأنها التزامها صدور قرار مخالف لذلك الذي صدر دون مراعاتها، فإنها تعتبر من الأوضاع الجوهرية، التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري[1]، واعتبار القضاء الإداري الأشكال والإجراءات ثانوية لا يترتب على مخالفتها بإبطال القرار الإداري وهذا ما لا يسمح لأفراد أن يستندوا إلى الإجراءات المقررة لمصلحة الإدارة وحدها للتوصل إلى إلغاء القرارات الإدارية ومثال هذه الشكليات اشتراط تقديم ضمان مالي أو شخصي قبل منح رخصة معينة، فإذا أغفلت الإدارة هذا الإجراء فلا محل للطعن ببطلان القرار[2].

ويرى فقهاء القانون العام أن هناك صعوبة في تحديد الحالات التي تعتبر فيها الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة وما يعد مقررا لصالح الأفراد، لهذا يترك الأمر لتقدير القاضي الذي يطعن أمامه على هذا القرار، إضافة إلى أن التمييز بين هذه الشكليات يخالف طبيعة دعوى الإلغاء كونها دعوى عينية موجهة إلى القرار الإداري ذاته دون النظر إلى مصلحة الخصوم في الدعوى[3].

---

[1] مصطفى أسامة مصطفى الزناتي، المرجع السابق، ص57.

[2] مجلة المختبر القانوني، عيب الشكل والمحل في القرارا الإداري،
https://www.labodnoit.com,16h:25min,17/05/2022.

[3] عبد اللطيف رزايقية، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الوادي، 2013-2014، ص130.

وهذا الاتجاه لم يسلم من النقد من جانبين الأول أنه من الصعب تحديد الحالات التي تكون فيها الأشكال مقررة لمصلحة الإدارة وحدها، والثاني أن هذه الأشكال هي في الحقيقية مقررة لتحقيق الصالح العام وليس الإدارة وحدها.

الفرع الثاني: الأشكال والإجراءات التي لا تؤثر في سلامة القرار الإداري

إذا كانت الإدارة قد قامت بإتمام الإجراءات القانونية ولكنها خالفتها جزئيا، فإن القضاء الإداري يتغاضى عن هذه المخالفة إذا ثبت أنها لم تؤثر في القرار الإداري من حيث الموضوع أو لم تنقص من ضمانات الأفراد، إنما بكلمات أخرى مخالفة لا تأثير لها على فحوى القرار أو مضمونه ولذلك تعتبر مخالفة ثانوية.

وتأسيسا على ذلك قضت محكمة العدل العليا في الأردن: إنه وإن أوجب قانون الاستهلاك على أن إجراء الكشف من قبل مأمور التسجيل بإجراء الكشف باطلا، إذ أن مثل هذه المخالفة شكلية ثانوية وليست جوهرية[1].

من المستقر في القضاء الإداري أنه لا يترتب على مخالفة الإدارة لبعض الشكليات غير الجوهرية أو الثانوية بطلان القرار الإداري وعلى وجه الخصوص إذا لم يكن من شأن تخلف تفويت المصلحة التي عني القانون بتأمينها، إذ أنها تكون في معظم الأحيان مقررة لمصلحة الإدارة، لذلك فقد استقر القضاء الإداري على أن إغفالها لا يؤدي بالضرورة أي إبطال القرار الإداري وإلغائه، ومن أمثلتها عدم ذكر اسم المحقق في القرار التأديبي، أو عدم سماع شاهد لا تعد شهادته منتجة في التحقيق وما إلى ذلك، كما أن عدم إتباع إجراءات نشر القرار في الجريدة الرسمية لا يبطل القرار، لأن غاية النشر إعلام صاحب الشأن به

[1] عمر محمد الشوبكي، المرجع السابق، ص317.

وقد تحققت تلك الغاية بالعلم اليقيني بالقرار ومن ثم يكون إجراء النشر ثانويا في صحة القرار.[1]

والقضاء الإداري في مصر، اعتبر الإجراء الشكلي الذي أهملته الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري ثانويا لأنه لم يكن له تأثير على موضوع ومادة القرار الإداري، وفي قضاء مجلس الدولة الفرنسي حكمها تضمن تقرير مشروعية القرار الإداري الذي ظهر فيه خطأ في بعض التواقيع طالما كان القرار الإداري سليما من الناحية الموضوعية[2].

ومن خلال أحكام القضاء الإداري استقر قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر على أن إغفال الأشكال الثانوية لا يعيب القرارات الإدارية ولا يؤذي إلى إلغائها حيث لا ينتج عن مخالفتها أي تغيير في محتوى القرارات الإدارية[3].

المطلب الثاني: تغطية عيب الشكل والإجراءات

ويقصد بتغطية الشكل، الإبقاء على القرار الإداري بالرغم من عدم الشرعية الشكلية التي تشوبه، ومسألة تغطيته الآثار إلا بالنسبة للشكل الجوهري الذي تم إغفاله أو تم إجراءه بصورة غير صحيحة، إذ أن عيب الشكل الجوهري هو الذي يعتد به القضاء ويلغي القرار بسببه، أما عيب الشكل الذي ليس له هذه الصفة، فإن القضاء لا يتعرض له بالإلغاء[4]، وسنتطرق إلى حالات تغطية عيب الشكل في الفرع الأول بعنوان الإتمام اللاحق للشكليات والفرع الثاني قبول صاحب الشأن أما الفرع الثالث فهو استحالة إتمام الشكل.

[1] مصطفى أسامة مصطفى الزناتي، المرجع السابق، ص 56.

[2] آلاء سعد أحمد، المرجع السابق، ص107.

[3] مصطفى أسامة مصطفى الزناتي، المرجع السابق، ص56.

[4] كريم يوسف كشاكش، المرجع السابق، ص500.

الفرع الأول: الإتمام اللاحق للشكليات

بإمكان الإدارة مصدرة القرار أن تصححه بإجراء لاحق بعد إصدارها له تتدارك بذلك الشكل الذي أهملته حين إصدارها للقرار توقيا لإلغائه، وذهب هذا الفقه إلى أن جوزا تدارك الشكل الناقص مشروط بألا يكون من شأن هذا التدارك التأثير بصورة ما في مضمون القرار أو ملائمة إصداره .

وقد رفض البعض الآخر من الفقه فكرة التصحيح اللاحق لعيب الشكل في القرار الإداري استنادا لما فيه من مخالفة للهدف الذي شرع الشكل لأجل تحقيقه، وإن كان هذا الرأي قد أجاز التصحيح اللاحق لما وقع في القرار من أخطاء مادية حيث لا يؤثر مثل هذا التصحيح في مضمون القرار وفحواه[1].

يتجه مجلس الدولة المصري إلى أن تدارك الإدارة للشكل الذي فاتها أن تتخذه، قبل إصدار القرار أو إتمامها اللاحق لهذا الشكل من الممكن أن يغطي عيب الشكل في القرار صحيحا، ويتمتع إلغاؤه نتيجة التنفيذ اللاحق للشكل أو الإجراء، ولكن هذه الإمكانية التي أتاحها القضاء للإدارة مشروطة بشرط هام: هو أن يكون التدارك اللاحق للشكل غير مؤثر في مضمون القرار أو ملاءمة إصداره، بمعنى أن إتمام الشكل فيما بعد إصدار القرار لم يكن من شأنه أن يضيف جديدا من عناصر التقدير وبالتالي لم يكن من شأنه أن يغير من محتوى القرار الصادر أو أن يجعل إصداره غير ملائم[2].

وبالنسبة لموقف القضاء الإداري: يستفاد من بعض أحكام القضاء الإداري المصري تأييده للرأي الأول فقد قضت المحكمة الإدارية العليا ببطلان القرار الإداري الصادر بتوقيع جزاء تأديبي على أحد الموظفين دون سماع أقواله وعدم إعطائه فرصة للدفاع عن نفسه،

[1] مصطفى قزران، المرجع السابق، ص231-232.

[2] محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلي الحقوقية، لبنان، 2003، ص186-187.

حيث أكدت المحكمة على أنه لا عبرة بالتحقيق اللاحق الذي أجرته جهة العمل لتصحيح قراراها السابق.

أما في قضاء محكمة العدل العليا: فيستفاد من بعض أحكامها أنها اتجهت إلى تأييد الرأي الثاني الذي يجيز للإدارة استيفاء الشكل بإجراء لاحق، وقد أبرزت ذلك في حكم لها في هذا المجال بقولها: « ... إن المبادئ المقررة في الفقه الإداري تحيز تصحيح القرار الباطل بإجراء لاحق يزيل ما كان ينطوي عليه القرار من عيب، وعندئذ تصبح الدعوى بطلب إلغائه غير ذات موضوع ... » كما أن المحكمة لم تعتبر (الخطأ المادي) الذي يشوب القرار الإداري خطأ يرقى إلى مستوى العيب في شكل القرار أو الإجراء، فقضت بقولها: «... إلا الإلتباس في اسم المستدعية هو مجرد (خطأ مادي) ولا يرقى إلى مستوى العيب في الشكل الذي يعيب القرار الإداري المطعون فيه»[1].

الفرع الثاني: قبول صاحب الشأن

قد يرجع إغفال الشكليات أو الإجراءات إلى فعل صاحب الشأن نفسه، ومن ثم تعفى جهة الإدارة من الالتزام بها، ولا يجوز لصاحب الشأن المطالبة ببطلان القرار.

وذلك مثل أن يدعى الموظف للتحقيق معه في مخالفات منسوبة إليه فيمتنع عن الحضور أو إبداء أقواله دفاعا عن نفسه أو يصر على إيذائها أمام النيابة الإدارية وحدها.

وجدير بالذكر أن ذلك لا يبطل التحقيق طالما قد تم على الوجه القانوني واستوفى الإجراءات الشكلية والموضوعية التي يتطلبها المشرع عامة، ومن ثم فإن الضمانات قد توافرت للعامل في إبداء ما يراه من أوجه دفاع، وبامتناعه عن الإدلاء بأقواله يكون قد فوت وبمحض إرادته حقه فلا يلومن إلا نفسه.

[1] نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص291.

أما طلب العامل إحالة التحقيق إلى النيابة الإدارية ورفضه التحقيق الذي تجريه السلطة الرئاسية، فإن الأخيرة غير ملزمة بهذه الإحالة، وتستطيع أن تسير في التحقيق على وجهه الصحيح.

وفي هذا قررت المحكمة الإدارية العليا أنه: "ليس ثمة إلزام على الجامعة في أن تتولى النيابة الإدارية التحقيق مع العاملين بالجامعة وإذا إرتأت السلطة المختصة بالجامعة تكليف إدارة الشؤون القانونية بإجراء هذا التحقيق، وقد باشرت هذه الإدارة تحقيقها في المخالفات التي تكشفت للتفتيش الإداري وأتاحت للطاعن كافة الفرص لإبداء دفاعه إلا أنه أحجم بعد أن وجه ببعض أدلة الإتهام ضده وأصر على موقفه هذا دون مبرر بالرغم من توجيه النصح إليه أكثر من مرة للعدول عن هذا الامتناع، مما لا يستقيم معه الدفع ببطلان التحقيق في الواقع أو في القانون[1].

ولقد استقر القضاء الإداري أنه إذا كان من يتمسك بالبطلان هو المتسبب في عدم إتمام الأشكال والإجراءات المستوحية، فإنه من غير المعقول أن يستمد من موقفه سببا لإبطال أعمال الإدارة، ومثال ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية "DameRoussel" إنه إذا امتنع الموظف عن الإطلاع على ملفه رغم تمكينه من ذلك، تم بعد ذلك طعن في القرار الصادر من الإدارة بحجة عدم الإطلاع فإن عدم الإطلاع هذا لا يعيب القرار المتخذ ضده لأنه هو الذي فوت على نفسه ذلك.

وكذلك في قضية أخرى قضية "Samuel" رفض مجلس الدولة إلغاء قرار الفصل الصادر دون سماع دفاع الموظف لأن هذا الموظف كان قد غادر مقره دون أن يترك عنوانه وكان من المستحيل الاستدلال على ذلك العنوان[2].

[1] شعبان عبد الحكيم العليم سلامة، المرجع السابق، ص ص712-713.

[2] أحمد مصطفى الديداموني، المرجع السابق، ص333.

الفرع الثالث: استحالة إتمام الشكل

تعني هذه الوسيلة إمكانية تغطية عيب الشكل والإجراء في القرار الإداري بحيث لا يترتب علي بطلانه إذا كان هذا العيب قد نتج عن أسباب معينة استقر القضاء الإداري على الاعتراف بها، وهي أسباب ترجع إلى الاستحالة المادية التي يتعذر معها إتمام الشكل والإجراء الواجب قانونا، أو ترجع إلى فعل صاحب المصلحة نفسه أو ترجع إلى فعل الغير..[1].

أ- الاستحالة المادية:

وهي الاستحالة التي يستحيل أمرها لدرجة يتعذر معها إتمام الشكل المطلوب لصحة القرار الإداري، ومثال ذلك أن يوجب القانون أخذ رأي فرد أو موظف معين قبل اتخاذ القرار، فيتبين أن ذلك الموظف في إجازة قصيرة، ففي مثل هذه الحالة تعد الاستحالة مؤقتة، لأن الموظف سيعود إلى وظيفته بعد انتهاء إجازته وبالتالي تنتهي الاستحالة المؤقتة، ولا تعفى الإدارة عندئذ من الالتزام بالشكل الواجب إتباعه في إصدارها للقرار الإداري.

وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان على أنه: « إذا فرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد أو موظف أو هيئة من الهيئات، فإنه يتعين عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار، ولو كان الرأي بحذ ذاته غير ملزم للإدارة، وإن إغفاله يشكل إصدار لضمانات كفلها القانون من إيجاد رأي بجانب رأي الوزير ليستعين به كضمانة من الضمانات التي قررها المشرع لصالح الأفراد، وعليه فيعتبر قرار وزير الداخلية القاضي يرفض طلب المستدعين بتسجيل جمعية قبل الاستئناس برأي المحافظ[2].

[1] نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص294.

[2] كريم يوسف كشاكش، المرجع السابق، ص503.

وقد تكون الاستحالة متعلقة بصاحب المصلحة نفسه ومن ذلك تقول محكمة العدل العليا: "إذا تم تبليغ المستدعي للحضور أمام هيئة التأديب في الموقع المحدد ولم يحضر فإن إجراء التحقيق في غيابه موافق للقانون ولا يرد القول أن لجنة التحقيق لم تمكن المستدعي من الدفاع عن نفسه فالمقصر أولى بالخسارة وفقا للقواعد العامة في إجراء التقاضي[1].

ب- الاستحالة القانونية:

إذا استحال على الإدارة استيفاء الشكل، لسبب أجنبي عن الإدارة، لا يد لها فيها ولا تستطيع رده، فإن هذا العيب لا يؤدي إلى بطلان القرار، ومن أمثلة هذا السبب الأجنبي أن يعتمد صاحب المصلحة عدم إخطار الإدارة وإعلامها بمحل إقامته فيعتذر على الإدارة إعلانه، كما أن رفض الموظف الإدلاء بأقواله، وامتناعه عن الدفاع عن نفسه بعد تمكينه من ذلك يعد سببا خارجا عن الإدارة، ومن ثم سماع أقوال ودفاع الموظف قبل توقيع الجزاء عليه، إنما يكون السبب خارجا عن الإدارة، ومن ثم فإن ذلك لا يؤثر في سلامة القرار[2].

وكذا استحالة جمع أعضاء اللجنة الاستشارية الواجب أخذ رأيها قبل إصدار القرار نتيجة لظروف استثنائية وكان إصدار القرار ضروري لتحقيق مصلحة عامة[3].

المطلب الثالث: تطبيقات عيب مخالفة الشكل والإجراءات في النظام القضائي الجزائري

يطبق القضاء الإداري في النظام الجزائري عيب مخالفة ركن الشكل والإجراءات كحالة وسبب ووسيلة في نفس الوقت، ولا توجد نصوص قانونية عامة أو خاصة تقضي بإلغاء القرارات الإدارية بسبب عيب مخالفة ركن الشكل والإجراءات.

[1] صفاء محمود السويلميين، المرجع السابق،ص1020.

[2] محمد الشافعي أبو راس، القضاء الإداري، عالم الكتاب، مصر، 1981، ص279.

[3] عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، الجزائر، 2019، ص118.

ومن أمثلة تطبيقات القضاء الإداري لهذا العيب نتطرق إليه في الفرع الأول بعنوان تطبيقات عيب مخالفة الشكل في النظام القضائي الجزائري والفرع الثاني بعنوان تطبيقات عيب مخالفة الإجراءات في النظام القضائي الجزائري.

الفرع الأول: تطبيقات عيب مخالفة الشكل في النظام القضائي الجزائري

ينحصر عيب الشكل في القرارات المكتوبة، ومن ثم تستبعد القرارات الشفهية من دائرة عيب الشكل كما يستبعد القرارات الضمنية بالقبول[1].

وسوف نتناول تطبيقات عيب مخالفة الشكل فيما يلي:

أولا: عدم احترام قواعد الإمضاء أو التصديق

تكون قواعد الإمضاء والتأثيرات والنشر والمواعيد ميدانا واسعا لتطبيق نظرية عيب الشكل، لكن التطبيقات القانونية أكثر مرونة.

فالقرار الإداري يجب أن يمضي من طرف الشخص المصدر له، ولا يشترط ذلك في النسخة المبلغة من القرار للمعني بالأمر، إذ بإمكانها أن تكون خالية من الإمضاء، مادام الأصل المحفوظ موقع عليه، ويجب كذلك أن تحترم الشكليات المتعلقة بالتصديق على إمضاء قرارات رئيس الجمهورية والوزير الأول قصد التأكد من احترام المقتضيات الدستورية.

غير أنه توجد بعض الشكليات الثانوية والتي لا يؤدي عدم احترامها إلى بطلان القرار الإداري، مثل الإشارة إلى تاريخ القرار الإداري، وكذا الأشكال الخاصة بدباجة القرارات والمقررات أو المراسيم والمتمثلة في التأشيرات أي ذكر النصوص القانونية المستند إليها في إصدار القرار مرتبة حسب تاريخ صدورها وأهميتها.

[1] عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص ص149-150.

كما تجب الإشارة إلى رأي مجلس الدولة في ديباجة المراسيم بصفته هيئة استشارية بعبارة " بعد سماع مجلس الدولة " وهذا ما يعني وجود التزام بالاستشارة، وفي غياب ذلك الالتزام يكتفي المرسوم بالإشارة إلى أنه: " بعد الاطلاع على رأي مجلس الدولة "[1].

ثانيا: عدم تسبيب القرار الإداري

نظرا لما للتسبيب من أهمية في تسيير الرقابة القضائية على قرارات الإدارة، أحيانا يشترط المشرع من الإدارة أن تسبب قراراتها وقد يكون التسبيب إجراءا شكليا جوهريا عندما تتطلب ذلك طبيعة التصرف الصادر عن الإدارة.

وعلى ذلك قضت المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 10 مارس 1991 (قضية ح.م ضد والي ولاية تيزي وزو)، بإبطال مقرر والي ولاية تيزي وزو لمخالفته المادتين 3 و4 من الأمر 76/48 الصادر في 25 ماي 1976 اللتان توجبان عليه تسبيب قراره المتضمن نزع الملكية للمنفعة العامة، و هذا بالإشارة إلى تحقيق المنفعة العامة وكذا إلى المقرر المصرح بالمنفعة العامة[2].

وقد سببت المحكمة العليا قراراها كما يلي:

" حيث أن والي تيزي وزو، وانطلاقا من ضرورة إنجاز طريق رابط ما بين قريتين ببلدية إيلولا أومالو، وأمام رفض ورثة (ح.م) اقتطاع الأرض الضرورية للمشروع ، لمد يد المساعدة للإدارة القائمة بنزع الملكية من أجل حيازة الأراضي المذكورة، حيث أن القرار المطعون فيه

[1] لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية "وسائل المشروعية"، الطبعة الرابعة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص ص136-137.

[2] المادة 3 و4 من الامر رقم 48-76، المؤرخ في 25 ماي 1976، المتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر، عدد 44، الصادرة في 21 جوان 1976.

لم يشير في مقتضياته إلى أي تحقيق للمنفعة العامة ولا إلى أي مقرر مصرح للمنفعة العامة".[1]

ثالثا: عدم مراعاة مبدأ توازي الأشكال

كقاعدة عامة، عندما لا تذكر النصوص القانونية ماهية الأشكال الواجب إتباعها بغية إلغاء، سحب أو تعديل قرار إداري، فإنه يجب أن تتبع بالنسبة للقرار المضاد الأشكال المشترطة في القرار الأولي، وهذا هو مبدأ توازي الأشكال، وهو صارم بالنسبة للقرارات التنظيمية على الخصوص.

لكننا لا نكون هنا إلا بصدد قرينة: إذ يجب الفحص إن كان يبدو احترام توازي الأشكال كضمانة، ويفرض نفسه إذن أين لا يوجد بالأحرى أي سبب لأن تضيق على القرار المضاد الأشكال المشترطة للقرار الأولي.

ولا تطبق قاعدة توازي الأشكال على الأقل عند وجود فرضيات ثلاث وهي:

1- عندما لا يكون من الممكن احترامها بفعل الظروف أو النصوص القانونية.

2- عندما لا يؤثر عدم الشرعية المشكل لعدم احترام التوازي على مفهوم أو محتوى القرار الإداري.

3- عندما تستعمل الإدارة في اتخاذ قرارها أشكالا لم تكن ملزمة بإتباعها فإنها ليست ملزمة أثناء سحب ذلك القرار، أو إلغاءه أو تعديله باحترام أي توازن للأشكال[2].

[1] لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص ص 170-171.

[2] المرجع نفسه، ص146.

الفرع الثاني: تطبيقات مخالفة الإجراءات في النظام القضائي الجزائري

عدم احترام القواعد الإجرائية، تكون القرارات الإدارية مبدئيا غير مشروعة، بسبب عيب الإجراءات، أو مخالفة الإجراءات التي تسبق إصدار القرار، ومن هذه الإجراءات ما يلي:

أولا: الإخلال بقواعد التبليغ والنشر

اوجب القانون على الإدارة تبليغ ونشر بعض قراراتها للغير أو المالكين على الشيوع تحت طائل قابلية قرارها للإبطال، على أساس عيب في الإجراء، فالتبليغ والنشر يعتبران في بعض الحالات شكلية جوهرية، خاصة إذا ترتب على عدم احترامه حرمان البعض من حقوقهم[1].

وكان قرار المحكمة العليا الغرفة الإدارية قد جاء فيه: حيث أنه من الثابت وبدون منازعة، بأن الطاعنين والدولة شركاء على الشيوع في العمارة المتنازع عليها، حسب التعريف المعطى بالمادة 713 من القانون المدني.[2]

حيث أنه حتى في الحالة التي يكون فيها للدولة الأكثرية، فإن المادة 720 من القانون المدني،[3] تلزمها بتبليغ مقرر نقل الملكية بموجب عقد غير قضائي حيث أنه لا يستخلص

[1] فهيمة جودر، سهيلة جودر، ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2015-2016، ص79.

[2] المادة 713 من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني الجزائري، ج.ر، عدد 99، لسنة 1975.

[3] المادة 720 من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني الجزائري، ج.ر، عدد 99، لسنة 1975.

من الملف بأن الدولة قد احترمت هذه الشكلية الجوهرية بحيث حرمت الشركاء الآخرين ممارسة حقهم في الاسترداد، حيث أنه نتيجة لذلك فإن والي الجزائر قد خرق القانون"[1].

ويلاحظ بأن الدولة مالكة على الشيوع لعمارة مع عدة موظفين، وأن تصرفها في نصيبها للبيع دون تبليغ بعض الشركاء، حتى يتسنى لهم استعمال حقهم في الاسترداد، طبقا للمادة 721 من القانون المدني، يشكل مخالفة لإجراء ذو طابع جوهري وهو التبليغ.[2]

وإجراء التبليغ في قرار التصرف في المال أو العقار هو إجراء أوجبه القانون، يتم التبليغ بموجب عقد غير قضائي، أي عن طريق محضر تبليغ يحرره المحضر القضائي.

ويلاحظ هنا بأن المحكمة العليا أيضا قد أبطلت عقد البيع لعدم استيفائه أو احترام لإجراء التبليغ، وأشارت في تسبيبها إلى عدم احترام الدولة لإجراء جوهري والمتمثل في التبليغ[3].

ثانيا: إغفال إجراء الإستشارة

من الإجراءات المسبقة الواجبة الإتخاذ قبل صدور قرار الوالي المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية، نجد وجوبية إبداء المجلس الشعبي الولائي لرأيه بشأن عملية نزع الملكية للمنفعة العامة، وهذا طبقا للمادة الرابعة من قانون نزع الملكية للمنفعة السابق[4].

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

فحينما اقتلع مجلس الدولة بأن محافظة الغابات بقالمة قامت بنقل الموظف (ب.ر) من مقر محافظة الغابات بقالمة إلى إقليم الغابات بالنشماية ولاية قالمة لضرورة المصلحة

---

[1] جمال قروف، " رقابة قاضي الإلغاء على السلطة المقيدة للإدارة "، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 10، العدد 19، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 20 أوت، 1955، سكيكدة، جوان 2018، ص194.

[2] المادة 721 من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني الجزائري، ج.ر، عدد 99، لسنة 1975.

[3] فيهمة جودر، سهيلة جودر، المرجع السابق، ص80.

[4] لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص187.

دون أن تعرض الأمر على لجنة الموظفين، اعتبر أن مثل هذا الموقف فيه خرق واضح ومعلن للإجراءات المبينة في المادة 120 من المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية،[1] وبعدم إتباع هذا الإجراء فقد الموظف المعني ضمان إحالة مشروع قرار النقل على هيئة جماعية تمثلت في لجنة الموظفين.

وكذلك ذهب مجلس الدولة على التنويه بأهمية هذا الإجراء بقوله:

حيث أن دراسة أوراق الملف المطروح أمام مجلس الدولة لم يفد بأن المستأنفة قد قامت بإتباع هذا الإجراء الضروري، وبما أنها أغفلت القيام به فإنها أخطأت وعرضت مقرر نقل المستأنف عليه[2].

ثالثا: الإخلال بحقوق الدفاع

تعتبر حقوق الدفاع، من الحقوق المكرسة من طرف المبادئ العامة للقانون، وتجدها بكثرة في القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية وعلى سبيل المثال نصت المادة 129 من المرسوم رقم 85-59 الصادر في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية[3] على حقوق الدفاع المتعلقة بالموظف الذي يحال على لجنة الموظفين (مجلس التأديب).

والمتمثلة في الحقوق التالية:

1- الإطلاع على الملف التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية.

---

[1] المادة 120 من المرسوم التنفيذي رقم 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر، عدد13، لسنة 1985.

[2] دلال رزاق لبزة، عيب الشكل والإجراءات في القرار الجنائي، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص63-64.

[3] المادة 129 من المرسوم التنفيذي رقم 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر، عدد13، لسنة 1985.

2- تقديم أي توضيح كتابي أو شفوي أمام اللجنة أعلاه.

3- الاستعانة بمدافع من اختياره.

4- استحضار الشهود[1].

وقد جاء في قرار للمحكمة العليا الغرفة الإدارية متعلق بعدم احترام حق الدفاع ما يلي: « حيث أنه لا يتضح من وثائق الملف أنه تم تبليغ الملف التأديبي للمستأنف وأنه لم يتمكن من الإطلاع عليه في الآجال لضمان دفاعه عن نفسه، حيث أن والي ولاية سطيف ذكر بأن المستأنف هرب وثائق إدارية، ولكن المستأنف استفاد من البراءة بمقتضى حكم محكمة سطيف، .. أنه بالتالي يتعين إلغاء القرار المستأنف[2].

رابعا: اتخاذ قرار إداري دون تحقيق

من الإجراءات التي رأى مجلس الدولة والمحكمة الإدارية في قضائهما على أنها تعتبر جوهرية وجب إتباعها قبل اتخاذ أي قرار إداري المتمثل في التحقيق، فمخالفة هذا الإجراء يجعله قرارا معيبا مما يستلزم إلغاءه.

وفيما يخص التحقيق في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة فرض القانون رقم 91-11 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة[3] على والي الولاية باعتباره السلطة المخولة بنزع الملكية للمنفعة العامة، إجراء تحقيق مسبق حول الملكية المراد نزع ملكيتها، تحت طائلة اعتبار القرار الصادر بشأن ذلك مشوبا بعيب الإجراءات[4].

ومنه يكون عيب الشكل والإجراءات خاضع للرقابة القضائية، وإذا خلى القرار الإداري قضى بإلغائه.

---

[1] لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص195.

[2] جمال قروف، المرجع السابق، ص194.

[3] القانون رقم 11/91، المؤرخ في 27 أفريل 1991، يحدد القواعد الخاصة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر، عدد 21، الصادرة في 08 ماي 1991، معدل ومتمم.

[4] فهيمة جودر، سهيلة جودر، المرجع السابق، ص93-94.

خلاصة الفصل الثاني:

إن تخلف الشكل والإجراءات نظرا لطبيعة القرار الإداري صحيحا وهذا إذا كان الشكل ثانويا وليس جوهريا، وأقر القانون على تخلف الشكل والإجراءات يجعل القرار معيبا بعيب الشكل والإجراء، مما جعله عرضة للإلغاء، وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة والمحكمة الإدارية في العديد من قراراته، إلا أنه يعد صحيحا في بعض الحالات.

وأخذ الشكل والإجراءات تطبيقات عيب مخالفته في النظام القضائي الجزائري الذي تم التوضيح فيه بعض الأحكام التي قضى فيها القضاء الإداري بالإلغاء للقرار الإداري، سواء كان مخالفا لركن الشكل أو لركن الإجراء.

الخاتمـــــــة

لقد تطرقنا في هذه الدراسة لموضوع « الشكل والإجراءات في القرار الإداري »، الذي يعتبر أحد أركان القرار الإداري، حيث اتضح لنا مدى أهمية هذا الركن على باقي الأركان وضرورته وتأثيره على صحة القرار الإداري.

فالشكل هو المظهر الخارجي لكتابة القرار أو توقيعه أو ذكر تاريخه أو ذكر التسبيب فيه، أما الإجراءات فهي المراحل التي يمر بها إعداد القرار الإداري وكذا الخطوات التي تسبق صدوره.

ويترتب عن غياب ركن الشكل والإجراءات قيام دعوى عدم المشروعية ضد القرار الإداري لكونه يمس بأحد أهم الضمانات التي تسعى دولة الحق والقانون للمحافظة عليها.

أما النتائج التي تم التوصل إليها من خلال دراسة هذا الموضوع تتمثل في:

1- تنطوي قواعد الشكل والإجراءات على أهمية كبيرة إذ أنها تهدف لتحقيق المصلحة العامة في إلزام الإدارة بإتباع الإجراءات التي نص عليها القانون وذلك من أجل عدم التسرع في إصدار القرار الإداري كما أنها ضمانة للأفراد المخاطبين بالقرار.

2- لكي يكون ركن الشكل والإجراءات صحيحا يجب أن يكون موافقا لما يقرره القانون حيث يجب أن يبرر صدور هذا القرار وفقا لما تقتضيه القوانين في ظل ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية.

3- إن الأشكال والإجراءات التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار غير واردة على سبيل الحصر، ولم يضع القضاء معيارا حاسما لم يعد من الأشكال الجوهرية التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار.

4- أكد الفقه والقضاء الإداريين على أن إلغاء القرار الإداري لعدم مراعاة الأشكال والإجراءات الجوهرية التي قررها القانون لا يمنع جهة الإدارة من معاودة إصدار قرار جديد يراعي فيه الأشكال المقررة قانونا.

5- إن تسبيب القرارات الإدارية تعتبر صورة في غاية الأهمية ومن أنجح الآليات لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم لأنه يشكل ضمانة لهم ويسمح للأفراد والقضاء على السواء بمراقبة مدى مشروعية تصرف الإدارة.

6- إن الشكليات الجوهرية هي فقط التي تؤثر مخالفتها في صحة القرار وسلامته ومشروعيته، وبالتالي هي فقط التي تكون سببا من أسباب الحكم بإلغاء القرار الإداري وكذلك من أسباب الحكم بالتعويض في دعوى التعويض.

7- الأشكال الثانوية أي غير الجوهرية لا يترتب على تخلفها بطلان القرار.

8- إن القضاء الإداري هو وحده الذي يميز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية.

9- لا يشكل عيب الشكل والإجراءات سببا للمطالبة بالتعويض إلا في حالة ما إذا كان هذا العيب جسميا ومؤثرا في القرار ومضمونه.

10- إن للقاضي الإداري دورا في إلغاء القرار الإداري وهذا إذا كان القرار الإداري معيبا في شكله، حيث يظهر من خلال قيام مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية بإلغاء قرارات إدارية لتخلف ركن الشكل والإجراء بمختلف صوره.

11- يأخذ النظام الجزائري بمبدأ إعفاء الجهة الإدارية من الالتزام بالشكليات والإجراءات المقررة نظاما إذا كان عدم إتمامها يرجع إلى فعل صاحب الشأن نفسه، كما أنه اعتبر أن قبول صاحب الشأن لقرار المجيب في شكله يغطي عيب الشكل.

وفي الأخير نستنتج أن المشرع قد أعطى للإدارة وسيلة حقيقية ومكانة هامة لتحقيق مختلف الأهداف ألا وهي القرارات الإدارية، حيث تقيدت بمجموعة من الضوابط الشكلية والإجرائية والتي تعتبر ركن من أركان القرار الإداري.

قائمة المراجع

أولا: المصادر

1- الدساتير

دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 438/96، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر، عدد 76، الصادرة سنة 1996، معدل ومتمم.

2- القوانين والأوامر

1. القانون رقم 11/91، المؤرخ في 27 أفريل 1991، يحدد القواعد الخاصة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر، عدد 21، الصادرة في 08 ماي 1991، معدل ومتمم.

2. القانون رقم 01/06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427،الموافق 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر،عدد14،الصادرة في 08 مارس 2006،معدل ومتمم.
3. القانون رقم 09/08 المؤرخ في 18 صفر 1429،الموافق لـ25فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، عدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008.
4. القانون رقم 10/11 المؤرخ في 01 شعبان 1432، الموافق لـ22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية،ج.ر ،عدد37، الصادرة في 03 يوليو 2011.
5. القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433، الموافق لـ21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية،ج.ر،عدد12،الصادرة في 29 فيفري 2012.
6. الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني الجزائري، ج.ر، عدد 99، لسنة 1975.
7. الأمر رقم 48-76، المؤرخ في 25 ماي 1976، المتعلق بقواعد نزع الملكية من اجل المنفعة العمومية، ج.ر، عدد 44، الصادرة في 21 جوان 1976.

8. الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق ل15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر، عدد46، الصادرة في 16 ماي 2006.

3- المراسيم

1. المرسوم التنفيذي رقم 85-59، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر، عدد13، لسنة 1985.

2. المرسوم التنفيذي رقم 91-176، المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كيفيات تحضير شهادات التعمير وتسليمها، ج.ر، عدد 26، لسنة 1991، المعدل والمتمم.

4- المعاجم

- جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، 1997.

ثانيا: المراجع

أ- الكتب

1. إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط1، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
2. أحمد مصطفى الديداموني، الإجراءات والأشكال في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الهيئة المعرفية للكتاب، مصر، 1992.
3. إسماعيل خميس السيد، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري، دار محمود للنشر والتوزيع، مصر، 1998.
4. برهان زريق، عيب الشكل في القرار الإداري، الطبعة الأولي، سوريا، 2017.
5. حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2020.

6. حسين فريجة، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
7. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدول، د ط، منشاة المعارف، مصر، 1987.
8. خالد بالجيلالي، الوجيز في نظريتي القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الأردن، 2016.
9. خالد سمارة الزغبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1999.
10. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأ المعارف، مصر، 2004.
11. سعيد بوعلي، نسرين شريفي، مريم عمارة، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، الطبعة الخامسة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2021.
12. سليمان الطماوي، النظري العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 2006.
13. عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، القرارات الإدارية، الضبط الإداري العقود الإدارية، دار النهضة للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2007.
14. عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
15. عاطف عبد الله المكاوي، القرار الإداري، الطبعة الأولى، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، مصر، 2012.
16. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2002.
17. عبد الغاني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.

18. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

19. علاء الدين عشى، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.

20. علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.

21. عمار بوضياف، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

22. عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.

23. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2003.

24. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الادرية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.

25. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار العلم للنشر والتوزيع، الأردن، 2001.

26. عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، الجزائر، 2019.

27. فضيل كوسة، القرار الإداري في دور قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2013.

28. لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية "وسائل المشروعية"، الطبعة الرابعة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

29. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996.

30. مأمون عبد العزيز إبراهيم، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الإعصار العلمي للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.

31. محمد السناري، نفاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2009.
32. محمد الشافعي أبو راس,القضاء الإداري، عالم الكتاب، مصر، 1981،.
33. محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، د د ن، مصر 2012.
34. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
35. محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، درا العلوم للنشر التوزيع، الجزائر، 2017.
36. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007.
37. محمد رضا جنيح، القانون الإداري، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008.
38. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلي الحقوقية، لبنان، 2003.
39. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
40. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2005.
41. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2007.
42. مصطفى أبو زيد همي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2004.
43. مصطفى عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية، الطبعة الأولى، د د ن، د ب ن، د س ن.

44. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.

45. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.

46. نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، در الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.

ب- الرسائل والمذكرات

1- رسائل الدكتوراه

- عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه، دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 13 جويلية، 2011.

2- رسائل الماجستير

1. آلاء سعد أحمد، أثر عيب الشكل والإجراءات على سلامة القرار الإداري، دراسة مقارنة، جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 2012.

2. بونة عقيلة، الشكل والإجراءات في القرار الإداري،مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2013/2012،.

3. رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، رسالة استكمال لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2013/2012.

4. عبد اللطيف رزايقية، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الوادي، 2013-2014.

5. عبد الله كنتاوي، الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة للحصول على شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.
6. مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
7. مصطفى أسامة مصطفى الزناتي، عيب الشكل والإجراءات وأثره على صحة القرار الإداري في القانون الفلسطيني "دراسة تحليلية"، رسالة ماجستير، أكاديمية الإدارة السياسة للدراسات العليا، جامعة الأقصى، فلسطين، 2018.
8. نواف طلال فهد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري، رسالة ماجستير استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012،.
9. وفاء بو الشعور، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، شعبة قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2010-2011.

3- مذكرات الماستر

1. دلال رزاق لبزة، عيب الشكل والإجراءات في القرار الجنائي، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014.
2. فهيمة جودر، سهيلة جودر، ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2015-2016.

ج-المقالات (المجلات)

1. باسم جاسم يحي، خصوصية الشكل في القرار الإداري، دراسة مقارنة، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 28، العدد 05، كلية العوم الإسلامية، قسم علوم القرآن، جامعة بابل، العراق، 2022.
2. جمال قروف، " رقابة قاضي الإلغاء على السلطة المقيدة للإدارة "، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 10، العدد 19، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 20 أوت، 1955، سكيكدة، جوان 2018.
3. شعبان عبد الحكم عبد العليم سلامة، عيب الشكل في القرار لإداري، دراسة تحليلية مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري، حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، المجلد 01، العدد 31، كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات، جامعة الأزهر، مصر، 2005.
4. صفاء محمود السويلميين، عبد الرؤوف أحمد الكساسبة، أحمد عارف الضلاعين، عيب الشكل وأثره في القرارات الإدارية، مجلة دراسات العلوم التشريعية والقانون، المجلد 40، العدد 01، الجامعة الأردنية، الأردن، 2018.
5. ضياء عبد الرحمن، أحمد عثمان، الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية، مجلة العلوم التربوية والدراسات الإنسانية، العدد 21، كلية الحقوق، جامعة بدر، اليمن، 2000.
6. كريم يوسف كشاكش، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة المنارة، المجلد 12، العدد 03، كلية القانون، جامعة اليرموك، الأردن، 2006.
7. محمد سليمان نايف بشير، التنسيب كإجراء لإصدار القرار الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية (دراسة تحليلية)، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 47، العدد 04، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، الأردن، 2020.

د- المواقع الإلكترونية

- مجلة المختبر القانوني، عيب الشكل والمحل في القرارا الإداري، https://www.labodnoit.com,16h:25min,17/05/2022.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

المحتويات	الصفحة
تشكر وتقدير	
إهداء	
قائمة المختصرات	
مقدمة	1
الفصل الأول: ماهية الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية	
المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية	8
المطلب الأول: التعريف بالقرارات الإدارية	9
الفرع الأول: تحديد معنى القرار الإداري	10
الفرع الثاني: أركان القرار الإداري	13
المطلب الثاني: الشكل والإجراءات كركنين في القرار الإداري	20
الفرع الأول: تعريف الشكل والإجراءات في القرار الإداري	20
الفرع الثاني: أهمية ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري	26
المبحث الثاني: مصادر الشكل والإجراءات والعيوب المترتبة عليه	28
المطلب الأول: مصادر الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية	29
الفرع الأول: المصادر المكتوبة	29
الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة	30
المطلب الثاني: صور عيب الشكل في القرارات الإدارية	32
الفرع الأول: الأشكال المكتوبة للقرار الإداري	32
الفرع الثاني: الأشكال غير المكتوبة للقرار الإداري	38
المطلب الثالث: حالات عيب الإجراءات في القرارات الإدارية	39
الفرع الأول: الإجراءات السابقة على إصدار القرار الإداري	39
الفرع الثاني: الإجراءات اللاحقة لصدور القرار الإداري	43
خلاصة الفصل الأول	47
الفصل الثاني:آثار مخالفة الشكل والإجراءات في القرار الإداري وتطبيقاته	

المبحث الأول: الأشكال والإجراءات المؤثرة على صحة القرار الإداري	50
المطلب الأول: معيار الشكل الجوهري في القرار الإداري	50
الفرع الأول: المعايير الفقهية للشكل الجوهري	50
الفرع الثاني: موقف القضاء	53
المطلب الثاني: آثار تخلف الشكل والإجراءات للقرار الإداري	56
الفرع الأول: أثر تخلف الشكل والإجراء على مشروعية القرار الإداري	57
الفرع الثاني: جزاء مخالفة قواعد الشكل والإجراء للقرار الإداري	57
المبحث الثاني: الأشكال والإجراءات غير المؤثرة على صحة القرار الإداري	59
المطلب الأول: الأشكال والإجراءات الثانوية	60
الفرع الأول: الأشكال والإجراءات المقررة لصالح الإدارة	61
الفرع الثاني: الأشكال والإجراءات التي لا تؤثر في سلامة القرار الإداري	63
المطلب الثاني: تغطية عيب الشكل والإجراءات	64
الفرع الأول: الإتمام اللاحق للشكليات	65
الفرع الثاني: قبول صاحب الشأن	66
الفرع الثالث: استحالة إتمام الشكل	68
المطلب الثالث: تطبيقات عيب مخالفة الشكل والإجراءات في النظام القضائي الجزائري	69
الفرع الأول: تطبيقات عيب مخالفة الشكل في النظام القضائي الجزائري	70
الفرع الثاني: تطبيقات مخالفة الإجراءات في النظام القضائي الجزائري	73
خلاصة الفصل الثاني	77
الخاتمة	79
قائمة المراجع	83
فهرس المحتويات	
الملخص	

ملخص:

القرارات الإدارية هي الأعمال القانونية التي تتدخل الإدارة بواسطتها بهدف تنظيم نشاطها وتحقيق أهداف المرفق العام تجسيدا للمصلحة العامة، ويقوم القرار الإداري على أركان ومن أهمها ركن الشكل والإجراءات، وقد تقررت قواعده لحماية المصلحة العامة المتمثلة في إلزام الإدارة بأن تصدر قراراتها طبقا لقواعد الشكل والإجراءات المقررة من ناحية، وفي هذا وقاية لها من التسرع، ولحثها على التمهل والتدبر قبل إصدار القرارات الإدارية، ومن ناحية أخرى فإن ذلك يمثل ضمانة وحماية للأفراد وصيانة لحقوقهم من أن تمسها قرارات إدارية سريعة وغير مدروسة ومخالفة للإجراءات.

وإن عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري هو عيب قائم بذاته، كونه يمس ركن من أركان القرار الإداري، حيث يخضع كل تصرف قانوني صادر عن الإدارة إلى احترام مجموعة من القواعد الشكلية والإجرائية.وتعتبر المصالح المحمية من طرف تلك الشكليات غير متساوية، وعلى ذلك يتبين للقاضي الإداري بأنه ليس من اللائق توقيع جزاء على كل الحالات المخالفة بتقرير البطلان.

Summary:

Administrative decisions are the legal acts through which the Department intervenes in order to organize its activity and achieve the objectives of the General Facility in the public interest The administrative decision is based on the pillars, the most important of which is the form and procedures, Its rules were established to protect the public interest of obliging the Department to make its decisions in accordance with the established rules of form and procedures. In this way, it is prevented from rushing, and to urge it to proceed before administrative decisions are issued. and, on the other hand, this constitutes safeguarding and safeguarding individuals' rights against prompt, ill-considered and procedural administrative decisions.

The disadvantage of form and procedure in the administrative decision is self-contained, as it affects one of the pillars of the administrative decision, whereby any legal action by the Department is subject to respect for a set of formal and procedural rules. The interests protected by those formalities were unequal, and the administrative judge therefore found it inappropriate to sanction all cases contrary to the invalidity determination.