جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

عنوان المذكرة:

منازعـــــــات القرار الإداري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: المهن القانونية والقضائية

إعداد:

الطالبة/ عميور سهام

إشراف الأستاذة:

د/ بولغليمات سلاف

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
د–جفالي أسامة	جيجل	رئيسا
د–بولغليمات سلاف	جيجل	مشرفا ومقررا
د–قمراوي عبد السلام	جيجل	ممتحنا

السنة الجامعية: 2022/2021

جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

عنوان المذكرة:

منازعـــــات القرار الإداري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: المهن القانونية والقضائية

إعداد:

الطالبة/ عميور سهام

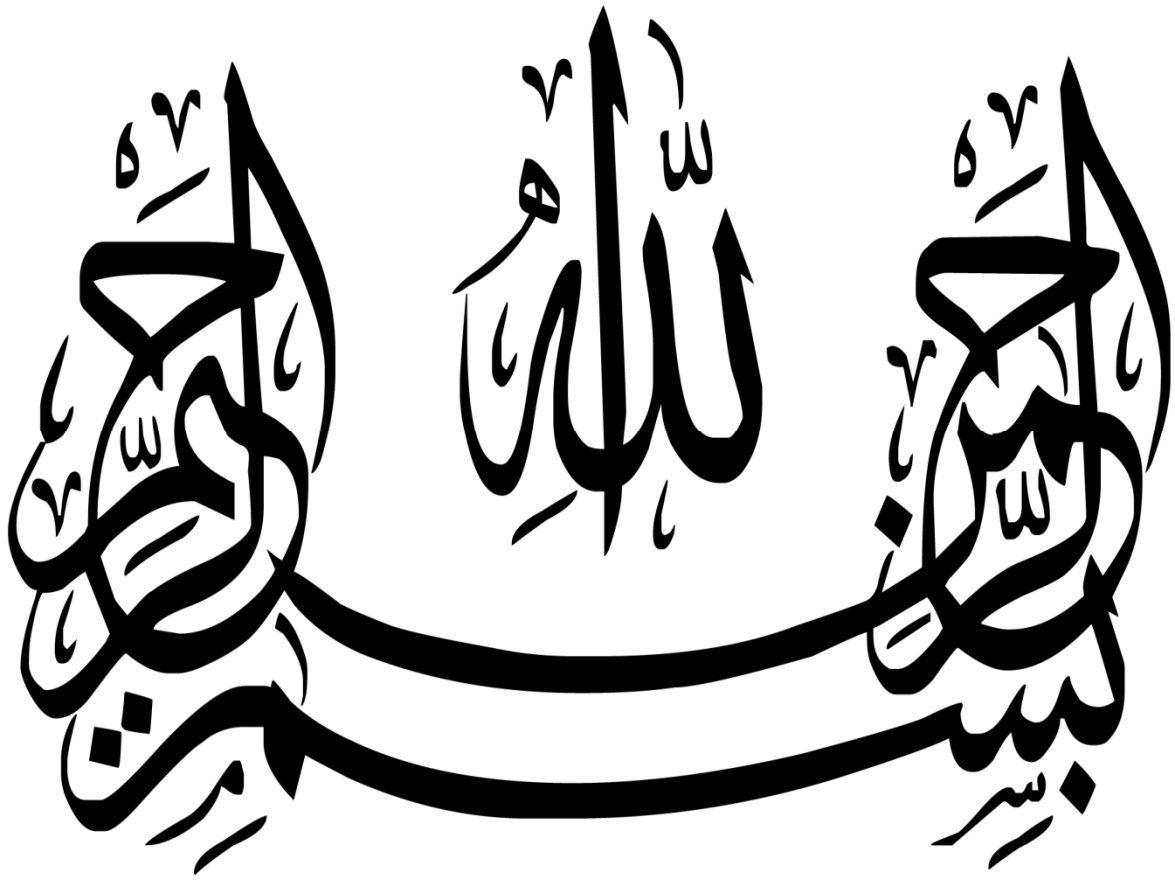
إشراف الأستاذ:

د/ بولغليمات سلاف

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
د–جفالي أسامة	جيجل	رئيسا
د–بولغليمات سلاف	جيجل	مشرفا ومقررا
د–قمراوي عبد السلام	جيجل	ممتحنا

السنة الجامعية: 2022/2021


بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وتقدير

أول من يشكر ويحمد أناء الليل وأطراف النهار هو الله سبحانه وتعالى الذي أغرقنا بنعمه التي لا تحصى وأغدق علينا برزقه الذي لا يفنى يفنى وأنار دروبنا فله جزيل الحمد و الثناء العظيم فالحمد لله كله والشكر كله أن وفقني وألهمني الصبر على المشاق التي واجهتني لإنجاز هذا العمل المتواضع

أتقدم بجزيل الشكر و التقدير إلى الأستاذة الدكتورة المشرفة " فنيط سلاف بولغليمات" على كل ما قدمته لي من توجيهات ومعلومات قيمة ساهمت في إثراء موضوع دراستي في جوانبها المختلفة

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة ، وأشكر أستاذة "بوخريص سميرة" المشرفة الميدانية التي لم تبخل عليا بنصائحها وإرشاداتها .

كما أشكر كل من مد لي يد العون من قريب أو بعيد

وفي الأخير لا يسعني إلا أن أدعو الله عز وجل أن يرزقنا السداد و الرشاد و العفاف و الغنى و أن يجعلنا هداة مهتدين

إهـــــــداء

إلى صاحب السيرة العطرة، والفكر المُستنير؛

فلقد كان له الفضل الأوَّل في بلوغي التعليم العالي

والدي الحبيب، أطال الله في عُمره.

إلى من وضعتني على طريق الحياة، وجعلتني رابط الجأش،

وراعتني حتى صرت كبيرًة

أمي الغالية، حفظها الله لنا.

إلى من دعموني معنويا

زوجي العزيز و بناتي حبيباتي

إلى إخوتي؛وأخواتي من كان لهم بالغ الأثر في كثير من العقبات والصعاب.

إلى جميع أساتذتي الكرام؛ ممن لم يتوانوا في مد يد العون لي

أُهدي إليكم بحثي في.....

سهام

قائمة لأهم المختصرات :

أولا : باللغة العربية

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

ج ر ر.....الجريدة الرسمية رقم

ط.....الطبعة

ص.....صفحة رقم.

ثانيا: باللغة الفرنسية

p.....page.

N.....Numéro.

مقدمة

مقدمة:

يلعب القرار الإداري دورا هاما في تسيير نشاط الإدارة في سعيها لتحقيق المصلحة العامة، وحتى يؤدي هذا القرار دوره فمن المتعين أن يكون مستوفيا لأركانه، التي بتوافرها يضمن له الاستمرار والحصانة ضد الإلغاء القضائي، أو سحب والإلغاء الإداري، فينبغي أن يصدره مختص وفي الشكل الذي يتطلبه القانون، وأن يرد على محل قائم من الناحية الواقعية وجائزا من الناحية القانونية، كما يتعين أن يستند إلى سبب واقعي أو قانوني يبرره، إضافة ابتغائه تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي حدده المشرع لإصداره.

ونظرا لما تتمتع به القرارات الإدارية من أهمية خاصة باعتبارها أنجح وسائل الإدارة في أداء مهامها، فقد منحت الإدارة الحق في تنفيذها تنفيذا مباشرا، دون حاجة للجوء للقضاء في حالة ما إذا امتنع الأفراد عن تنفيذه والخضوع له طواعية، وذلك خروجا على الأصل العام الثابت في مواجهة الأفراد من عدم جواز اقتضاء الخصم لحقه المتنازع عليه بنفسه.

كما أن بوسع الإدارة في حالة عدم استطاعتها تنفيذ القرار الإداري تنفيذا جبريا، أن تتخذ من الدعويين، الجنائية والمدنية وسيلة لتنفيذ هذا القرار.

ولأن القرار الإداري بمثابة تصرف قانوني تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة، فإنه بإمكانها أيضا إنهاءه بإرادتها المنفردة، وذلك في إطار رقابتها الذاتية على أعمالها، عن طريق سحبه إذا ما شابه أحد عيوب عدم المشروعية منذ صدوره، أو إلغائه إذا صدر صحيحا إلا أنه أفتقد لأحد شروط صحته بعد إصداره، وهذا يبرر ما للسحب من أثر رجعي وما للإلغاء من أثر مستقبلي.

فإذا تغاضت الإدارة عن عيوب قراراتها أو لم تكتشفه، كان بوسع الأفراد المخاطبين بتلك القرارات اللجوء إلى القضاء طلبا بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها كحل لهذه المشكلة بلجوء الأفراد للقضاء المختص ضمانا لمصالحهم، بما لا يوقع الضرر الذي لا

يمكن إصلاحه بمصالح هؤلاء الأفراد، ولا يؤدي في نفس الوقت المصلحة العامة، بأن يشل نشاط الإدارة أو عرقلة سياسة الدولة ككل من جراء الحكم بوقف التنفيذ وذلك لتحقيق نوع من التوازن بين مصلحة الأفراد ومتطلبات العمل الإداري، فلا يغلب أحدهما على الآخر، أو طلبا لإلغائها فهذه أحد الوسائل القانونية القضائية لتحريك الرقابة القضائية على أعمال الدولة إذا كانت مشوبة بأحد عيوب المشروعية المتمثلة في عدم الاختصاص، أو مخالفة الشكل، أو المحل، أو السبب، أو الغاية.

ولقد حاولت معالجة موضوع القرار الإداري، من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وبالنتيجة فإن القرار الإداري في ظل القانون الجديد، مسه تعديلات في شق الإجراءات، وهو ما سنتعرض له بالتفصيل إجابة على الإشكالية المطروحة: إلى أي مدى تأثر القرار الإداري بتعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية؟

وكملاحظة أولية نقول أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، هو قانون إجرائي بحت وبالتالي تبقى المفاهيم الكلاسيكية المتعلقة بالقرار الإداري نفسها، وبذلك سنتطرق للموضوع في فصلين: الفصل الأول نتناول فيه النظام القانوني للقرارات الإدارية والفصل الثاني الآثار المترتبة على القرارات الإدارية.

الفصل الأول:

النظام القانوني للقرارات الإدارية

إن فكرة التنظيم هي فكرة عامة وشاملة، ومن تم ينبغي أخذها في مفهومها الواسع نظرا لما تنطوي عليه من تعدد في المهام التي تناط بالإدارة، سواء تعلقت بالجانب الأمني من جهة، أو بمختلف الجوانب الأخرى للحياة داخل المجتمع، إذ يقوم على أساس ما يرمي نشاط الإدارة تحقيقه من أهداف ذات المصلحة العامة وذلك حسب وظائف الدولة التي كانت وظائف تقليدية وتطورت لتصبح وظائف حديثة تقتضي تدخل الدولة بشكل يؤمن الحاجات الأساسية للأفراد داخل المجتمع في مختلف المجالات، ضمانا لاستقرار المجتمع الشيء الذي يقتضي أن تتوفر الإدارة على الوسائل الضرورية التي تمكنها من مزاولة نشاطها، ويتعلق الأمر بمجموعة من الوسائل القانونية وخصوصا القرارات الإدارية التي تحكم إعدادها وتنفيذها مجموعة من القواعد، وبذلك سوف نتطرق للتعريف بالقرارات الإدارية وأنواعه وأركانه، وسوف نرى إيضاحا لكل ما تقدم في مبحثين التاليين: المبحث الأول أحكام القرار الإداري، والمبحث الثاني أنواع وأركان القرار الإداري .

المبحث الأول: أحكام القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري من أكثر الوسائل القانونية التي تستعملها الإدارة للقيام بالوظيفة الإدارية، بحيث تنقسم أعمال الإدارة إلى أعمال قانونية وأعمال مادية، إذ تنقسم الأعمال القانونية إلى أعمال انفرادية وأعمال ثنائية، ولمعرفة ما يعطيه مفهوم العمل الإداري الانفرادي أي القرار الإداري، يجب أولا تعريفه، ثم تبيان أهم أنواعه وأركان صحته، وذلك من خلال المطلب الأول: ماهية القرار الإداري وفي المطلب الثاني خصائص القرار الإداري.

المطلب الأول: ماهية القرار الإداري

الأعمال الانفرادية تصرف من جانب واحد، يصدر عن جهة إدارية بإرادتها المنفردة، وتتعلق بحقوق الأفراد منحا، ومنعا، وتنظيما، دون أن تلعب إرادة الأفراد والمخاطبون به دورا.

الفرع الأول: التعريف بالقرار الإداري

إن صعوبة تعريف القرار الإداري لم يمنع الفقه من إعطائه تعاريف كثيرة قد تختلف وقد تلتقي، وقد اختلف الفقه في طريقة دراسته إلا أنه متفق على عناصر تعريفه وعلى أن العمل الإداري يصبح قرار إداري عندما تظهر الإدارة إرادتها في سن قاعدة تهدف إلى تغيير الهرم القانوني أو إبقائه على حاله[1].

أولا: تعريف فقهي: هناك محاولات عديدة، من فقهاء القانون لأجل تعريف القرار الإداري، ومن هذه التعاريف: يعرفه الأستاذ "هوريو" "بأنه تصريح وحيد الطرف عن الإدارة، صادر عن السلطة الإدارية المختصة بصيغة النفاذ، وبقصد إحداث أثر قانوني[2]، ويعرفه الأستاذ "ريفيرو" "بأن القرار الإداري هو الأسلوب النموذجي لنشاط الإدارة، والأكثر استعمالا، والأكثر تميزا، من الناحية النظرية، من حيث أن السلطة العامة تظهر من خلاله بكل جلاء".

أما فيما يخص الفقه العربي، فقد عرفه الأستاذ "محمد فؤاد مهنا "عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بإرادة إحدى المؤسسات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية، بإنشاء وضع قانوني قائم، ويعرفه الأستاذ "زين العابدين بركات " تصريح كتابي يصدر بصيغة النفاذ عن سلطة إدارية وحيدة الطرف أو متعددة الأطراف وذلك لإحداث أثر حقوقي "، ويعرفه الدكتور رأفت فودة بأنه "تعبير جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني".

[1] د/رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية–شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 2001، ص 33.

[2] د/بركات أحمد، القرار الإداري دراسة مدعمة بأحدث النصوص القانونية والاجتهادات القضائية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع– الجزائر 2018، ص26، ص29 .

وما يجب ذكره، هو التعريف المتميز للأستاذ" عبد المجيد جبار": "القرار الإداري عمل انفرادي، ذو صبغة قانونية، يتمتع بالطبيعة الإدارية، الهدف من ورائه التأثير في النظام القانوني، أو في حقوق والتزامات الغير دون رضاهم".

أما الدكتور ناصر لباد فقد عرف القرار الإداري "على أنه عمل قانوني صادر بصفة انفرادية من سلطة إدارية، الهدف منه هو إنشاء بالنسبة للغير حقوق و التزامات"[1].

ونستنتج من خلال التعريف الحالي والتعاريف السابقة، أن القرار الإداري يتصف بثلاث صفات أو خصائص، تم ذكرها بموجب مختلف التعاريف السابقة.

ثانيا: تعريف قضائي: بحيث عرف كذلك القضاء بأنه إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون، عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك من أجل إحداث مركز قانوني متى كان ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة في المجتمع معينين بصفاتهم لا بدواتهم[2].

الفرع الثاني: تمييز القرار الإداري عن غيره

إن تمييز القرارات الإدارية عن بقية أعمال الدولة لها أهمية كبيرة من حيث إخضاع نظرية القرارات الإدارية لمبادئ وأحكام قانونية تختلف عن نظام وأحكام الأعمال التشريعية والقضائية، لذلك وجب التمييز بين القرارات الإدارية محل دراستنا، والأعمال التشريعية التي تصدر عن السلطة التشريعية من جهة ومن جهة أخرى التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية التي تصدر عن السلطة القضائية.

[1] د/ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع . سطيف، ط4، 2010، ص246.

[2] د/ بركات أحمد، المرجع السابق، ص22، ص23.

أولا: المعيار الشكلي:

أهمية تمييز أعمال الدولة ووظائفها الأساسية عن بعضها البعض يجب التركيز والاعتماد على الطبيعة والصفة القانونية للجهة المصدرة للعمل، والنظر إلى الإجراءات والشكليات التي صدر في نطاقها التصرف دون النظر إلى موضوعه، إذ يعد العمل عملا إداريا إذا كان صادرا عن إحدى الجهات الإدارية ولو كان في طبيعة موضوعه وجوهر مادته عملا تشريعيا أو عملا قضائيا.

كما تعتبر كذلك القرارات الإدارية والتنظيمية واللوائح الإدارية المختلفة أعمالا إدارية بالرغم من احتوائها على قواعد قانونية موضوعية عامة ومجردة تنشئ مراكز قانونية عامة وموضوعية.

إن هذا المعيار يمتاز بالوضوح والبساطة ومع ذلك تعرض إلى الانتقاد من قبل القفه مما استوجبت إتباع معيار أكثر دقة منه.[1]

ثانيا: المعيار الموضوعي

يشمل المعيار الموضوعي على طبيعة العمل وموضوعه بصرف النظر على الجهة المصدرة له ولا على الشكليات التي صدر في إطارها العمل، وبذلك يكون القرار قرارا إداريا إذا تضمن أعمالا قانونية فردية تنشئ مراكز قانونية ذاتية وشخصية مثل قرار تعيين موظف. ويكون العمل تشريعيا إذا تضمن قاعدة عامة ومجردة وأنشأ مركزا قانونيا عاما، ومتى كان العمل يقوم على أساس خصومة أو نزاع بين الأفراد فإنه يعتبر قضائيا[2].

[1] أ/ علاء الدين عيشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، سنة 2010، ص114، ص115.
[2] أ/ علاء الدين عيشي، المرجع نفسه، ص116.

المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري

يوجد العمل الإداري المنفرد، عندما تجتمع ثلاثة شروط: أن يصدر العمل من سلطة إدارية، وأن يكون عملا قانونيا، وأن يكون له قيمة القرار التنفيذي[1].

أما الأستاذ عبد المجيد جبار، فيرى أن التعريف المقترح من طرفه، يشكل عدة عناصر، يؤكد بعضها البعض... وعملية تحقق وجود القرار الإداري، تقتضي اشتراك العناصر من الطابع الانفرادي والقانوني والطابع الإداري والطابع التقريري، أي احتوائه على السلطة العامة، فإذا افتقد إحداها فقد القرار الإداري صفته هاته وسقط ضمن مجموعة الأعمال التي تختلف عنه أو تشبهه.

الفرع الأول: القرار الإداري تصرف قانوني

إن الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الإدارة العامة لا تعد من القرارات الإدارية، بالمعنى الضيق والدقيق، ولكي يعتبر قرارا إداريا يجب أن يكون عملا قانونيا يترتب عنه أثر قانوني.

يشترط في القرار الإداري أن يكون ذا طابع تنفيذي أي من شأنه أن يترتب أثرا أو أذى بذاته سواء بإحداث، أو تعديل، أو إلغاء مركز قانوني.

إحداث مركز قانوني جديد: كقرار تعيين شخص في وظيفة عامة، أي أن الشخص بعد تعيينه و توليه منصب إداري يصبح متمتعا بمجموعة من الحقوق (الراتب، الحماية) ومتحملا، في نفس الوقت، لجملة من الالتزامات (القيام بعمل، الحفاظ على السر المهني)،لم تكن موجودة وقائمة من قبل.

[1] د/أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1979، ص292.

تعديل مركز قانوني قائم: والذي يكون في تعديل الحقوق والالتزامات كقرار ترقية موظف، مما يترتب عنه تغيير وتعديل المركز القانوني، سواء من حيث الحقوق كالزيادة في المرتب، أو الالتزامات كتولي مهام جديدة.

إلغاء مركز قانوني قائم: فقرار فصل موظف عام يترتب عنه حرمانه وعدم السماح له بالتمتع بحقوقه كموظف المتمثلة في الراتب، وعدم السماح له بتأدية المهام والالتزامات التي كانت مسنودة له.

وعليه فإن التصرفات والأعمال الصادرة عن الإدارة العامة لا تعد قرارات إدارية إذا لم تكن تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي، كما هو الحال بالنسبة للأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة لا تعتبر من القرارات الإدارية لأنها لا تحدث أثر قانوني، وإنما تقع تنفيذا لعمل تشريعي أو عمل إداري كقرار أو عقد إداري موجود من قبل، فلهذا يذهب بعض من الفقهاء إلى اعتبارها من الأعمال غير القانونية [1].

الفرع الثاني: القرار الإداري صادر عن المرفق العام

مما لاشك فيه أن عبارة القرار الإداري، تثبت في حد ذاتها وبصفة آلية بأن العمل المذكور هو ذو صبغة إدارية، بمعنى أنه يخضع في تنظيمه وفي ممارسته إلى أحكام القانون العام، ويدخل في حالة قيام مخاصمة في اختصاص القاضي الإداري[2].

إن الاعتماد في صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية، يعتمد أساسا على المعيار العضوي والذي يؤخذ فيه بصفة الإدارة (السلطة العامة)، كطرف في إصدار القرار.

[1] د/ محمد الصغير بعلي، القرارت والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة،2017، ص8، ص12.

[2] د/عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة المدرسة العليا للإدارة، المجلد رقم 05، العدد رقم 01 ،1995، ص 18.

يمكن أن يجد هذا الطرح سندا من خلال المادة (800) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[1]، والتي نصت على اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في القضايا التي تكون الدولة، والولاية، والبلدية، والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.

1. الدولة: السلطة المركزية، أي المفهوم الضيق وليس الواسع، وينطوي تحت مفهوم السلطة المركزية، الوزارات ومصالحها الخارجية بالولايات، أي المديريات الولائية (مثلا مديرية الشباب والرياضة، السياحة، المناجم، المالية....)

2. الولاية: هي الدرجة الثانية من درجات الإدارة المحلية، وهي مجموعة إقليمية متمتعة بالشخصية المعنوية.

3. البلدية: هي الدرجة الأولى من درجات الإدارة المحلية، وقد عرفها قانون البلدية "مجموعة إقليمية أساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون".

4. المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية: أسلوب من أساليب تسيير المرافق العامة، ومن ثمة تعرف على مستوى الفقه، بأنها مرفق عام متمتع بالشخصية المعنوية، والمؤسسة العمومية نوعان: مؤسسة عامة تقليدية، ومؤسسة عامة مستحدثة، الأولى هي المؤسسة العامة ذات الصبغة الإدارية، وهي التي تسند لها مهمة تسيير مرفق عام، بينما الثانية هي المؤسسة العامة التجارية والصناعية التي تسند لها مهمة تسيير المرافق العامة التجارية والصناعية[2].

وما يثير الاهتمام ما كتبه "جبار عبد المجيد": "يكتسي القرار الإداري هذا الطابع (الإداري)، لعلاقته وارتباطه بالإدارة العامة، وذلك من خلال تكفلها كصورة من صور

[1] القانون رقم 09/08 مؤرخ في 25/فبراير/2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21.

[2] د/مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء02، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1998، ص 19.

السلطة التنفيذية بالمحافظة على الصالح العام، زيادة على ذلك قد تتقلد أدوات القانون الخاص، وذلك دائما في إطار الصالح العام، لذلك وجب إقامة تفرقة بين أعمالها الامتيازية، وأعمالها العادية والمبدأ هو المعيار العضوي، من خلال اعتبار القرار إداري، إذا صدر من طرف الإدارة، وذلك من خلال تعداد أشخاصها، وضمن المادة49 من القانون المدني، وكذا المادة800 من ق.ا.م.ا، ثم يعود المشرع الجزائري وبالضبط بموجب المادة 04 من مرسوم1991/11/09، المتعلق بالصفقات[1]، ليضيف أشخاصا عامة أخرى تتسم القرارات الصادرة عنها بالطابع الإداري، ولقد سماها "الهيئات الوطنية المستقلة" وفي مواجهة هذه الوضعية كان يقتضي إعادة تحديد مفهوم الإدارة العامة و حسب الأستاذ عبد الحميد جبار، وبدون الدخول في متاهات نظرية فان الإدارة العامة تكتسي مفهوما متطورا، يحتوي معنيين:

أ. **معنى عضوي:** يشمل مجموع الهياكل اللصيقة بالسلطة التنفيذية، وهو المفهوم السائد عند المشرع والقضاء الجزائري.

ب. المعنى الموضوعي: هو مجموعة النشاطات التي تهدف إلى إشباع حاجيات ذات نفع عام.

وبهذين المعنيين يتحدد مفهوم الإدارة العامة، والتي هي بصفة مباشرة أو غير مباشرة، هيئات لصيقة بالسلطة التنفيذية تتكفل بالنشاطات ذات النفع العام.

إذ تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة ظاهرة جديدة نسبيا، دخلت عالم القانون بعد جدل فقهي، وتنشأ في إطار نماذج تنظيمية، تعمل في قطاعات حساسة (مثل الحريات العامة والنشاطات الاقتصادية)، بعيدا عن تأثيرات الحكومة والمصالح الوزارية، للحفاظ على استقلاليتها، فمن حيث طبيعتها الإدارية، فهي في الغالب تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وتخضع أعمالها من حيث شرعيتها والأضرار التي تسببها للغير وللقاضي الإداري، أما فيما

[1] المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في1991/11/09 والمتعلق بالصفقات العمومية، ج ر رقم 57.

يخص استقلالها، فعدم تمتعها بالشخصية الاعتبارية يعني أنها لا تمثل مجموعة هياكل معزولة عن الإدارة وبصفة عامة عن الهيئات العليا للدولة، كونها هي من يمدها بامتيازات السلطة العامة، وكذلك الموارد المالية التي تسمح لها بممارسة أنشطتها، وتسخر لها الكفاءات العليا للقيام بمهامها على أحسن وجه، وبذلك يظهر أن هذه الهيئات تمارس مهامها باسم ولحساب الدولة، ولذلك فهي تتمتع بنوع فقط من الاستقلال الذاتي.

وفي الجزائر وخاصة بعد دستور 1989، بدأ المشرع في إنشاء مجموعة من الهيئات لا تندرج في الهيكل العادي للإدارة العامة، ومن ذلك المجلس الأعلى للإعلام[1]، ومجلس النقد والقرض[2]، المرصد الوطني لحقوق الإنسان[3]،لجنة البورصة[4].

ويترتب من حيث المبدأ على استعمال المعيار العضوي والشكلي (شكل القرار الخارجي)، أن الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية والسلطة القضائية، وبعض الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية والسلطة القضائية وبعض الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية (أعمال السيادة أو أعمال الحكومة) لا تعتبر ذات طبيعة إدارية، ما لم يتعلق الأمر في بعض الحالات بتنظيم هذه السلطات.

الاستثناء: أعمال الإدارة الخاضعة للقانون الخاص: كمبدأ عام فان الأعمال المتخذة من قبل الأشخاص الخاصة،سواء كانت تمثيلا للأفراد طبيعيين أو شركات أو مقاولات خاصة أو أشخاص مهنية، أو حتى أشخاص عامة ذات صبغة تجارية وصناعية، تخضع لقواعد القانون الخاص، إلا أن هذا المبدأ له استثناءات أهمها،ما أستثني بموجب القانون التوجيهي

[1] المرسوم الرئاسي رقم 90-339 المؤرخ في 1990/11/03،ج، ر 47، وتم حل هذا المجلس بمقتضى المرسوم الرئاسي93-252 المؤرخ في 1990/10/28 ج، ر 69.

[2] قانون 90-10 مؤرخ في 1990/04/14 ج، ر رقم 16.

[3] المرسوم الرئاسي رقم 92-77 المؤرخ في 1992/02/22، ج،ر رقم 15.

[4] المرسوم التنفيذي رقم 91-171 المؤرخ في 1991/05/28، المتعلق بلجنة البورصة ج، ر، رقم 26.

للمؤسسات الاقتصادية، وقانون الأملاك الوطنية، والذي من خلاله تتمتع أشخاص غير إدارية بصلاحيات اتخاذ قرارات إدارية.

1. الأشخاص العامة الاقتصادية:

تعتبر تاجرة في معاملتها، وبالتالي تفتقد الطابع الإداري، وذلك من خلال عدم قدرتها على مباشرة أعمالها إلا طبقا للطرق الخاصة في التسيير، وبالتالي تخضع لرقابة القاضي العادي دون رقابة القاضي إداري، وذلك ما قضت به المحكمة العليا في غرفتها الإدارية، في قرارها الصادر في 14/فبراير/1969 في قضية الديوان الوطني للإصلاح الزراعي، حيث قضت المحكمة العليا بما يلي:

حيث أنه من الثابت أن الديوان الوطني للإصلاح الزراعي، هو مؤسسة عامة ذات صفة صناعية وتجارية، وأنه تطبيقا لأحكام المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية لا يحق للمجلس القضائي للجزائر الفاصل في المواد الإدارية، أن ينظر بصفة صحيحة في دعوى موجهة ضد هذه المؤسسة[1].

إلا أن المحكمة ذهبت في قرار آخر بتاريخ 1980/03/08[2]، ليؤكد بأن هذه الفئة من المؤسسات تستطيع استثناء، اتخاذ أعمال ذات صبغة إدارية.

لعل المشرع وفي مواجهة النقائص التي يعاني منها المعيار العضوي ،استغل قانون 1988/02/12 المتعلق بالمؤسسات الاقتصادية، وبالمادة 56 منه على وجه التحديد:"عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية، مؤهلة لممارسة صلاحيات السلطة العامة، وتسلم بموجب ذلك وباسم الدولة ولحسابها ترخيصات وإجازات، وعقود إدارية أخرى، فإن كيفيات وشروط ممارسة هذه الصلاحيات، وكذلك تلك المتعلقة بالمراقبة الخاصة بها تكون مسبقا

[1] م.ع.غ.ا،14/فبراير/1969، السيد ب/الديوان الوطني للإصلاح الزراعي، حولية القضاء 1969، ص131، مشار إليه من طرف أحمد محيو، المرجع السابق، ص96.

[2] م.ع.غ.ا:1980/03/08 ،شركة السامباك، تعليق أحمد محيو، المجلة الجزائرية ،1981 /1، ص134-148.

موضوع نظام مصلحة يعد طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما "وبذلك فان هذه المؤسسات العمومية الاقتصادية، أصبحت بشروط معينة (قيام المؤسسة بنشاطات باسم و لحساب الدولة، وتحصلها على ترخيص لممارسة امتيازات السلطة العامة)، تتمتع بصلاحيات إصدار أعمال ذات صبغة إدارية، يطعن فيها أمام القاضي الإداري وعليه فان معيار الوكالة هذا هو الضابط الرئيسي لإضفاء الطابع الإداري على أعمال المؤسسات العمومية الاقتصادية.

2. الأشخاص الخاصة: وجب التفرقة بين الأشخاص المهنية وباقي الأشخاص.

3. الأشخاص المهنية:وجدت تطبيق لها من خلال قرار مجلس الدولة الفرنسي،في قضية "بوكن"،أول تطبيق ظهر في الجزائر، ظهر في 1972 بموجب الأمر 76-60 المؤرخ في 13/نوفمبر المتعلق بمهنة المحامي،الذي استبدل بالأمر المؤرخ في 1975/09/26 ،هذا الأخير أستبدل بالقانون المؤرخ في 1991/06/08 [1].

وبالتالي فالأمران السابقان يمثلان صورة طبق الأصل للحل المكرس من طرف مجلس الدولة الفرنسي، ليفسر ويبرر منحه لمنظمة المحامين صلاحية اتخاذ القرارات الإدارية، في موضوعات، التسجيل والشطب من جدول المنظمة، والعقوبات التأديبية وتخضع لاختصاص القاضي الإداري، وللمحافظة على هذا الطرح مدده المشرع الجزائري ليشمل المنظمات المهنية، وبذلك أصبحت قرارات إدارية الأعمال المتعلقة بشطب أو قبول الأعضاء في جدول المنظمة الوطنية المهنية للمحاسبين، ومحافظي الحسابات والمحاسبون المعتمدون[2] الغرفة الوطنية والغرف الجهوية للموثقين[3] ، والمجلس الوطني والمجالس الجهورية لأخلاقيات الطب[4]، إن تعميم الحل الذي وضعه المشرع منذ 1972، بخصوص مهنة المحاماة، والذي

[1] جريدة رسمية، رقم 99،ج ر ، رقم 79، ج.ر رقم 02.

[2] قانون 91-08، المؤرخ في 1971/04/07، ج،ر،رقم 20.

[3] قانون88-27المؤرخ في 1988/06/12 ج ر رقم 28، و المرسوم التنفيذي 144/89 المؤرخ في 08/غشت/1988 ج.ر رقم 33.

[4] المرسوم التنفيذي92-276 المؤرخ في 1992/06/06 المتضمن أخلاقيات الطب، ج.ر،رقم 52.

مدده فيما بعد لمجمل المنظمات المهنية،يجد من حيث الأساس تفسيرا له في الاتجاهات السياسية والاقتصادية الجديدة،التي بدأت تلوح في الأفق منذ الثمانينات،ولم يمدد لباقي الأشخاص الخاصة.

4. الأشخاص الخاصة الأخرى: تخضع هذه الأخيرة لإحكام القانون الخاص(رقابة القاضي المدني و التجاري) ولعل المشرع الجزائري لم يجرأ على تمديد حل معيار الوكالة، بالنسبة للأشخاص الخاصة (فيما عدى الأشخاص المهنية)، وحسب رأي الأستاذ "عبد الحميد جبار دائما"، فإنه لم يعثر على قرار قضائي واحد كرس مثل هذا الحل، لذلك فان إمكانية إصدار قرارات إدارية من قبل أشخاص خاصة لازالت لحد الآن لا تطبق في الجزائر.

وبالتالي وكخلاصة لكل ما سبق فان القرار الإداري، بصفة عامة صادر عن مرافق عامة،سواء كانت أجهزة أو هياكل السلطة الإدارية، أو المؤسسات العامة، وعليه مبدئيا نستبعد تصرفات السلطات الإدارية،خارج السلطة التنفيذية، أي السلطة التشريعية والسلطة القضائية، وكذا تصرفات الهيئات الخاصة، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك[1].

الفرع الثالث: القرار الإداري صادر بالإرادة

يقصد بالقرار الانفرادي القرار الصادر عن إرادة الإدارة، ويظهر الطابع الانفرادي في العلاقة الموجودة بين القرار والمخاطب بحيث يهدف القرار الانفرادي إلى إحداث أثر اتجاه أشخاص لم تشارك في إنشائه.[2]

فالطابع الانفرادي للقرار ليس معناه أن يصدر القرار من فرد واحد وتستفرد جهة إدارية واحدة باتخاذه بل قد يفرض القانون في حالات معينة أن تشرك الإدارة مصدرة القرار إدارات

[1] د/ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2005، ص12.

[2] د/رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص61.

أخرى قبل توقيع القرار، كما لو تعلق الأمر برخصة البناء أو الهدم فقبل أن يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي القرار يلزم قانونا بإحالة الملف إلى جهات حددها التشريع أو التنظيم لإبداء الرأي.

كما نكون بصدد قرار إداري انفرادي ولو تصرفت الإدارة بناء على إرادة الفرد، كما لو تقدم شخص بطلب وظيفة أو بطلب تحويل لمنطقة أخرى فتصدر قرارها بناء على رغبة المعني .

وبذلك تستبعد العقود الإدارية من مجال قضاء الإلغاء بما أنها تنشأ عن اتفاق إرادتين ومنازعات العقود مما يجعل المنازعات التي تثور بشأن تلك الصفقات لا تخضع لأحكام وقواعد دعوى وقضاء الإلغاء من حيث الشروط والأوجه، وإنما تدخل في مجال القضاء الكامل ودعوى التعويض(منازعات الصفقات العمومية)[1].

حيث تنص المادة 801 من ق إ م إ"تختص المحاكم الإدارية بالفصل في:

1. دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:
   - الولاية والمصالح الممركزة للدولة على مستوى الولاية .
   - البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
   - المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.
2. دعاوى القضاء الكامل .
3. القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة"[2]

[1] د/ أحمد محيو،المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر2003، ص72.

[2]القانون رقم 09/08 مؤرخ في 25/فبراير/2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية ، العدد21.

أما أمام مجلس الدولة فإن محل الطعن بالإلغاء يجب أن ينصب على إحدى التصرفات أو القرارات الآتية: الأمر، المرسوم سواء كان مرسوم رئاسي أم مرسوم تنفيذي، أو قرار وزاري، قرار رئيس الهيئة العمومية الوطنية، قرار مسؤول أو رئيس المنظمات المهنية الوطنية حسب ما جاء في المادة 09 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة 01.98.

المبحث الثاني: أنواع وأركان القرار الإداري

من المناسب بعد تعريف القرار الإداري،أن نرى الأشكال التي يمكن أن يظهر بها في الواقع هناك تنوع في الأعمال الإدارية، يمكن تصنيفها حسب عدة معايير، فالأستاذ أحمد محيو يأخذ بثلاثة معايير: المعيار العضوي والمعيار الشكلي ومعيار الهدف، أما الأستاذ ناصر لباد فيعتمد في تقسيمه للقرارات الإدارية على التصنيف التالي: من حيث المدى ومن حيث الآثار المترتبة، ومن حيث الخضوع لرقابة القضاء ومن حيث المصدر، وبذلك يمكن تقسيم القرارات الإدارية إلى القرارات الإدارية من حيث الجهة المصدرة لها ورقابة القضاء عليها، والقرارات الإدارية من حيث أثرها وهدفها، ولهذه القرارات أركان يجب توفرها وإلا فقدت مشروعيتها بغياب أي منها والتي تنحصر في الأركان الشكلية للقرارات الإدارية والأركان الموضوعية للقرارات الإدارية، وبهذا سنعرض في المطلب الأول أنواع القرار الإداري، والمطلب الثاني أركان القرار الإداري.

المطلب الأول: أنواع القرار الإداري

إن القرارات الإدارية تصنف إلى عدة أنواع تبعا للمعيار المعتمد في التصنيف وذلك من حيث الجهة المصدرة لها ورقابة القضاء عليها، ومن حيث أثرها وهدفها، الذي سنتطرق لهما في الفرع الأول والفرع الثاني.

الفرع الأول: القرارات الإدارية من حيث الجهة المصدرة له ورقابة القضاء عليه

إن القرارات الإدارية تصدر عن الجهة الموجودة ضمن الهيكل الإداري للدولة فنجد القرارات المركزية خاصة منها الصادرة عن رئاسة الجمهورية والحكومة والوزارات، بالإضافة إلى قرارات لا مركزية أو محلية تصدر عن الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية والأجهزة الإدارية المستقلة والمصالح الخارجية، أو حسب مدى ترتيب الأثر القانوني إلى قرارات منشئة وكاشفة أومن حيث تكوينها إلى بسيطة ومركبة.

أولا: من حيث الجهة المصدرة للقرار الإداري

يعتمد هذا التصنيف حسب الجهة التي أصدرت القرار الإداري، أي استنادا للمعيار العضوي، الذي يسمح بتعريف العمل فورا بالاستناد إلى السلطة التي صدر عنها، ونظرا لتنظيم السلطات الإدارية تسلسليا، يقابل كل سلطة قرار معين، ويمكن تقسيم القرارات الإدارية إلى عدة أنواع وذلك حسب الجهة الإدارية التي أصدرتها وذلك وفقا لقاعدة توزيع الاختصاص الواردة بالنظام القانوني للدولة، سواء بالنسبة للهيئات المركزية والهيئات اللامركزية.

1. **قرارات الإدارة المركزية:** يقصد بالإدارة المركزية مجموعة الأجهزة والهياكل والتنظيمات الإدارية القائمة والعاملة في إطار السلطة التنفيذية والتي لها اختصاص ذو طابع وطني وفي الجزائر أهم وحدات الإدارة المركزية يمكن ردها إلى: رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة الوزارات، الهيئات والمؤسسات الوطنية[1].

أ. رئيس الجمهورية: إن رئيس الجمهورية مكلف إلى جانب رئيس الحكومة بالإدارة العليا للسلطة التنفيذية (الإدارة العامة)، ويتمتع باختصاصات وسلطات إدارية واسعة، تبعا للمركز

[1] د/ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 17.

الممتاز الذي منحه له الدستور، وأهم ما يصدر عن رئيس الجمهورية،الأوامر و المراسيم الرئاسية.

-الأوامر :les ordonnances

تنص المادة 124 من الدستور بأنه"لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها في كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها،تعتبر لاغيه الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان،يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور،تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

وعليه فان هذه المادة تخول لرئيس الجمهورية التشريع في حالات خاصة وفي مجالات محددة ومخصصة أصلا للسلطة التشريعية، وبالتالي هذه الأوامر تتعلق بمجال القانون.

ومن ثم فان التساؤل مطروح حول الطبيعة القانونية للأوامر من حيث تكييفها على أنها أعمال تشريعية (قوانين) أو أعمال إدارية (قرارات إدارية) خصوصا من حيث الأثر،إذ يذهب القضاء والفقه الفرنسي للتمييز بين مرحلتين[1]:

المرحلة الأولى: قبل المصادقة على الأمر من البرلمان، ويعتبر في هذه المرحلة مجرد عمل إداري، قابل للطعن فيه أمام مجلس الدولة.

المرحلة الثانية: بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان، حيث تتحول إلى أعمال تشريعية، شأنها شأن باقي الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية.

[1] د/محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 19، ص21.

-المراسيم الرئاسية:les décrets présidentiels

المادة 125 من الدستور "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في مسائل غير المخصصة للقانون".

وفي الواقع تمارس تلك السلطة التنظيمية طبقا للمادة6/77 من الدستور بموجب توقيع مراسيم رئاسية، ولها مجالات واسعة يحدها مجال أو اختصاص القانون، والمراسيم الرئاسية أعمال وقرارات إدارية سواء بالمعيار العضوي،أو الموضوعي، وهي تصلح أن تكون مبدئيا محلا لدعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية، طبقا للمادة9 من القانون العضوي رقم 01/98، ما لم تكيف على أنها من أعمال السيادة.

ب. رئيس الحكومة: لقد خول القانون لرئيس الحكومة إلى جانب هيئات رئاسة الحكومة (الأمين العام للحكومة) اتخاذ تصرفات من قبل القرارات الإدارية.

إن رئيس الحكومة، بموجب المادة 3/85 من الدستور يمارس السلطة التنظيمية على غرار رئيس الجمهورية، حيث ينعقد له الاختصاص بتطبيق القوانين، ويمارس تلك السلطة بموجب المراسيم التنفيذية وهي قرارات إدارية يمكن الطعن فيها، ما لم تكيف على أنها من أعمال السيادة.

ت. الوزارة: يتمتع الوزراء بسلطة إصدار قرارات إدارية تخص القطاع الخاص بكل وزير، سواء كانت تنظيمية أو فردية، كما يمكن إصدار قرارات إدارية وزارية مشتركة صادرة عن وزيرين أو أكثر، والقرارات الوزارية تنشر في النشرة الرسمية للوزارة، حيث تنص المادة 09 من المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن على ما يلي: "يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مختلفة واردة في التنظيم الجاري به العمل، وإذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية

الشعبية، فإنه ينشر في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل".

تجدر الإشارة أن هناك بعض الأعمال التي يأتيها الوزير، لا تتمتع بصفة القرار الإداري، لافتقادها الطابع التنفيذي خاصة، أي ترتيب أثر قانوني ومن ذلك: **المنشورات les circulaires**، والتعليمات **les directives** والأنظمة والإجراءات الداخلية للإدارة **والاقتراحات les proposition**، وبالتالي لا يمكن اعتبارها قرارات إدارية لأنها لا تحدث أثرا بذاتها، إذ لا تؤثر في المراكز القانونية لا بإنشاء ولا تعديل ولا إلغاء.

وأهم مسألة يمكن طرحها في هذا الصدد، مسألة التصرفات والقرارات الصادرة عن الأجهزة والمصالح الخارجية المرتبطة بمختلف الوزارات (كمديرية التربية، مديرية الفلاحة مديرية البريد والمواصلات، الجمارك....)، وهي متواجدة على مستوى كل الولايات.

*الفقه: تعتبر تلك المصالح تطبيقا لصورة عدم التركيز الإداري، كإحدى صور النظام المركزي، والتي تقوم على مبدأ التفويض دون الاستقلال التام عن الوزارة، لأنها ليست من قبيل الهيئات اللامركزية، وبذلك تعتبر هيئات وأجهزة تابعة للوزارة إلى جانب الأجهزة المركزية.

*القضاء: اعتنق القضاء نفس تأصيل الفقه و ذلك من خلال عدة قرارات نذكر منها مجلس الدولة، قرار رقم 149303 بتاريخ:1999/02/01"حيث أنه بمقاضاة مديرية البريد والمواصلات بولاية المسيلة في الدعوى الأصلية التي لا يتمتع بالشخصية المعنوية،فإن المستأنف عليها قد أساءت في توجيه دعواها."

قرار رقم 1821149بتاريخ 2000/02/14 "حيث أن مديرية الأشغال العمومية هو تقسيم إداري مختص داخل الولاية ليست له أي استقلالية وهو تابع للولاية."

قرارات هذه المديريات يمكن الطعن فيها أمام الغرف الإدارية، ومجلس الدولة مما يجعلها قرارات مستقلة عن قرارات الوزير.

ث. الهيئات العمومية الإدارية:

ويقصد بها الهيئات والأجهزة المكلفة بممارسة نشاط معين تلبية لاحتياجات المجموعة الوطنية، في مختلف مجالات الحياة العامة للدولة، لجانب السلطات المركزية الإدارية مثل المجلس الأعلى للوظيفة العامة، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

إن الهيئات الوطنية الاستشارية ذات اختصاص استشاري، مثل المجلس الأعلى الإسلامي(المادة 171-172 من الدستور)، والمجلس الأعلى للأمن (المادة 173من الدستور)، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي(المرسوم الرئاسي رقم(93-225) وحتى التابعة لرئيس الحكومة والمنشأة بموجب مراسيم تنفيذية، وتتكفل هذه الهيئات بتقديم اقتراحات وآراء إلى السلطات الإدارية المركزية، وهذه الأعمال لا تعد من قبل القرارات الإدارية لأنها لا تتمتع بطابع النفاذ، إلا أن هناك بعض الأعمال تعد كذلك، كالقرارات المتعلقة بالموظفين الإداريين العاملين بها.

2. قرارات الإدارة اللامركزية:

يذهب أغلب الفقه إلى التمييز بين صورتين أو شكلين للنظام اللامركزي:

أ. اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية):

طبقا للمادة 15 من الدستور "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"وبالتالي فالمقصود هو القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المختصة لكل من الولاية والبلدية.

- القرار البلدي:طبقا للمادة 01 من القانون البلدي[1]، فان البلدية هي "الجماعة الإقليمية الأساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون".

[1] القانون رقم 90-08 المؤرخ في 1990/04/07، المتعلق بالبلدية.

تحتاج البلدية لنائب يعبر عن إرادتها طبقا للمادة 59 من قانون البلدية "...يمثل الرئيس البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية...".

– إن رئيس البلدية يتمتع بازدواجية الاختصاص، كممثل للدولة، وممثل للبلدية، وبالتالي يوجد نوعين من القرارات على مستواه:

النوع الأول: قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية

وذلك حينما يمارس الاختصاصات الواردة خاصة بالمواد من 58 إلى 66 من قانون البلدية، أو أي نص آخر سواء كان تشريعي أو تنظيمي، ومثال ذلك:

– المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 91–176 المؤرخ في 28 /1991/05 المتعلق بالتعمير التي تخول لرئيس البلدية سلطة منح رخصة البناء،وفق إجراءات معينة.

– كما تخوله المادة 41 منه إصدار مقرر منح رخصة البناء باعتباره ممثلا للدولة في حالات أخرى، ووفقا لإجراءات معينة.

النوع الثاني: قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة:

وذلك عندما يمارس خصوصا الاختصاصات الواردة بموجب المواد من 67 إلى 78 من قانون البلدية، (الحالة المدنية، الضبط الإداري، الخدمة الوطنية..) .

ب. اللامركزية المرفقية:

يترتب على منح المرافق العامة وإضفاء الشخصية المعنوية عليها، الاستقلال القانوني عن الجهات التي أنشأتها سواء كانت مركزية أو لامركزية، مع بقاء خضوعها إلى وصايتها.

وتكون اللامركزية المرفقية في شكل مؤسسات عامة، سواء كان اختصاصها وطنيا أو محليا، مثل الجامعات، والمعاهد العليا، والدواوين الوطنية، والمؤسسات العمومية الولائية والبلدية العاملة في شتى المجالات كالنقل والنظافة والسكن...

ونظرا لاكتسابها الشخصية المعنوية، واستلزام تعيين من يمثلها في صورة مدير أو رئيس، فان له سلطة إصدار قرارات إدارية تتعلق بإدارتها وتسييرها.

- القرار الولائي: تكتسب الولاية طبقا للمادة من قانون الولاية، الشخصية المعنوية، ويستوجب تعيين نائب لها يعبر عن إرادتها و تصرفاتها القانونية وذلك ما نصت عليه المادة 86 من قانون الولاية"يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها"[1]، للوالي ازدواجية في الاختصاص ،يتمتع بها كممثل للولاية و للدولة تسمح بتقسيم قراراته إلى قسمين: طبقا للمادة 103 من نفس القانون "يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب"

النوع الأول: قرارات الوالي باعتباره ممثلا للدولة: إعمالا لصلاحياته الواردة بموجب الفصل الثاني من الباب الرابع،المواد من 92الى 101 من قانون الولاية ،أو استنادا لأي نص قانوني أو تنظيمي آخر، ومثال ذلك المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 1990/07/25 ،المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية(خاصة المواد 4و5 منه).

النوع الثاني: قرارات الوالي باعتباره ممثلا للولاية: طبقا للمادة 83 من قانون الولاية "ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي"، وطبقا للمواد من 83 إلى 91 يصدر قرارات باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وطبقا للمادة 2/104 فان قرارات الوالي تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.

[1] القانون رقم 90-09 المؤرخ في 1990/04/07، المتعلق بالولاية.

ثانيا: من حيث رقابة القضاء على القرارات الإدارية

مبدئيا جميع القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء، سواء بإلغاء هذه القرارات، أو التعويض عنها، وذلك طبقا لمبدأ المشروعية، ولكن وجد استثناء لهذه القاعدة، عن طريق استبعاد بعض القرارات الإدارية من الخضوع لرقابة القضاء يتمثل في أعمال السيادة أو الأعمال الحكومية، وهي قرارات إدارية تتمتع بالحصانة القضائية، تجعل منها غير قابلة أن تكون محل دعوى قضائية.

وأعمال السيادة من الأعمال التي تتصل بالسيادة العليا للدولة، والإجراءات التي تتخذها الحكومة بما لها من السلطة العليا للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها، وأهم ما يميز أعمال السيادة، الصفة السياسية البارزة لما للسلطة التنفيذية من اعتبارات سياسية، وتحصين هذه الأعمال له أهمية من ناحية عدم ملائمة طرح هذه الأعمال علنا أمام ساحات القضاء ولعدة اعتبارات تقتضيها المصلحة العليا للبلاد[1].

وأعمال السيادة وكما يسميها بعض الفقه أعمال الحكومة، فهي قرارات إدارية تحتوي على جميع عناصر القرار الإداري، القابل للإلغاء، إلا إن القاضي الإداري لا يمكنه إلغاؤها كونها تتعلق بالسيادة أو موضوعاتها تخرج من مجال اختصاصه النوعي، وقد مرت أعمال السيادة في النظام القانوني الفرنسي بمراحل ثلاثة: أولها اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أعمال السيادة، تلك القرارات الإدارية المستوحاة من باعث سياسي، وطبق هذا المعيار في قضية Duc d'Aumale بتاريخ 1867/05/09 ، وفي مرحلة ثانية وتحت تأثير الفقه و خاصة الفقيه لافاريير، هجر معيار الباعث السياسي، وأخذ بمعيار التمييز بين أعمال السلطة التنفيذية، فتعد من قبيل أعمال السيادة الأعمال التي تندرج ضمن الوظيفة الحكومية (أعمال

[1] د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة،القرارات الإدارية الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ص 234.

الحكومة)، أما الأعمال التي تقوم بها في إطار وظيفتها الإدارية فهي تخضع للرقابة القضائية.

إلا أنه بعد الانتقادات الفقهية للمعيار الوظيفي، كونه معيار غير دقيق ولصعوبة التمييز بين الأعمال الخاصة بالوظيفة الحكومية، والأعمال التي تندرج ضمن الوظيفة الإدارية، مما أدى إلى ظهور مرحلة ثالثة في الفقه والقانون وذلك بوضع قائمة لأعمال السيادة، غير ثابتة ومتطورة في محتواها، حسب السياسة القضائية و المعطيات الدستورية لكل دولة.

ووفقا لهذه القائمة فان أعمال السيادة تتعلق بمجالين هامين:

1. أعمال السلطة التنفيذية في علاقاتها بالسلطة التشريعية ، والمتمثلة في:

استدعاء ونهاية الدورات التشريعية، حل السلطة التشريعية، اقتراح القوانين، إصدار القوانين، إخطار المجلس الدستوري.....

2. أعمال السلطة التنفيذية في علاقتها الدولية وتتعلق بـ:

المفاوضات الدولية، المصادقة على الاتفاقيات الدولية و تنفيذها، ممارسة حق الحماية الدبلوماسية، كما تدخل ضمن أعمال السيادة الأعمال التي تتخذها السلطة التنفيذية، في حالة الظروف الطارئة ، والاستثنائية، وحالة الحرب.....

وما يمكن قوله في هذا الصدد، إن أعمال السيادة غير محددة من طرف المشرع، بل تحديدها وتقديرها راجع إلى السلطة التقديرية للقاضي الإداري، في حالة دفع السلطة المركزية بان القرار المخاصم من أعمال السيادة.

الفرع الثاني: القرارات الإدارية من حيث أثرها وهدفها:

المبدأ في القرارات الإدارية أنها نافذة في مواجهة الأشخاص، كما نجد أن هناك بعض القرارات يقتصر أثرها القانوني على الإدارة ،لأنها لم تقصد من ورائه ترتيب آثار معينة في

مواجهة الأشخاص، أما من حيث هدفها أو الغاية منه، يقسم القرار الإداري في هذا المجال إلى قرارات إدارية تنظيمية، وقرارات إدارية فردية.

أولا: القرارات الإدارية من حيث أثرها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث أثرها إلى قرارات إدارية نافذة في حق الأفراد وقرارات إدارية غير نافذة في حق الأفراد فالأولى هي تكون القرارات ملزمة للأفراد مادامت تدخل في نطاق المشروعية، وتكون نافذة في حقهم بمجرد صدورها، ولو امتنعوا عن تنفيذها، إذ أنها تغير في مراكزهم القانونية تحقيقا للمصلحة العامة.

أما الثنية فهي القرارات التي لا تقصد بها الإدارة ترتيب آثار للأفراد أي لا يلتزمون بها، إذ يقتصر أثرا لالتزام بتلك القرارات على الإدارة ممثلة في العاملين بها.

ويندرج ضمن هذه الطائفة الأخيرة من القرارات إجراءات التنظيم الداخلي أو الأعمال التنظيمية الداخلية للإدارة، ومن ذلك المنشور أو التعليمة المصطلحية، وهي عبارة عن أوامر تصدر من الرئيس إلى مرؤوسيه بغرض تفسير القوانين ذات الصلة بعمل المصلحة، أو بيان كيفية تنفيذها،ويلتزم باحترامها العاملين بالمصلحة دون سائر الأفراد.

والمنشورات والأوامر المصلحية لا تعد من قبيل القرارات الإدارية إذا قصد بها تسيير العمل وتوجيه العاملين، أو تفسير أحكام القوانين واللوائح دون تعديلها بالإضافة أو الحذف حيث لا تتوفر لها مقومات القرار الإداري لانعدام العنصر الإنشائي الذي يتميز به القرار الإداري، والمتمثل في إحداث تغيير في المراكز القانونية تعديلا أو إلغاء أو إنشاء[1].

لقد صدر المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04، المتضمن تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن، ألزم الإدارة العمومية بنشر منشوراتها، وتعليماتها.

[1] د/ناصر لباد، المرجع السابق، ص249.

إن القاعدة التي تقول بأن المنشور ليس له قيمة القرار الإداري اتجاه المواطنين،قد عرف بعض الاستثناءات عندما يقوم هذا المنشور بتغيير مركز قانوني، فقد ميز القضاء بين المنشور الذي يعتبر قرار إداري،و بالتالي قابلا للإلغاء وبين المنشور الذي لا يدخل تعديل في المراكز القانونية وبالتالي لا يكون قابلا للإلغاء. ومعيار التفرقة يشمل محتوى المنشور، وعليه ميز الفقه والقضاء بين المنشور التفسيري، والمنشور التنظيمي، فالأول لا يدخل تغيير في المراكز القانونية، أما الأخير بالعكس فانه يدخل تغيير في المراكز القانونية، ويدخل تعديلات في النص الأصلي موضوع التفسير.[1]

ثانيا: القرارات الإدارية من حيث هدفها.

يستند هذا التصنيف إلى مدى العمل أو الغاية منه، وبذلك يقسم القرار الإداري في هذا المجال إلى قرارات إدارية تنظيمية، وقرارات إدارية فردية.

1. القرارات الإدارية الفردية: القرار الإداري الفردي، هو القرار الموجه إلى شخص محدد أو لعدد معين من الأشخاص، وأفضل مثال هو قرار تعيين موظف.

ويكون القرار فرديا متى انحصر أثره في التأثير على مركز فرد أو مجموعة من الأفراد، محددين بدواتهم، كما هو الشأن لقرارات التعيين والترقية في الوظائف العامة، وقرارات منح تراخيص المحلات العامة، وهذه القرارات تصدر عن الإدارة استنادا لقانون أو لائحة تنظيمية بغرض معالجة حالات فردية لشخص أو أشخاص محددين بدواتهم، وذلك من خلال إنشاء مركز قانوني جديد، أو التأثير في مركز قانوني قائم بإلغائه أو تعديله.

[1] د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص216.

وتنتهي الآثار التي تنشئها تلك القرارات بمجرد تنفيذها، حيث يكتمل بتمام هذا التنفيذ استيفاء هذا الغرض من إصدارها، ومن ثمة يتسم القرار الإداري الفردي بطابع الخصوصية، وهو في ذلك يختلف عن القرار الإداري التنظيمي، والذي يتسم بطابع العمومية والتجريد.

والقرارات الإدارية الفردية نظرا لما تتسم به من طابع شخصي، لا يجوز قبول الطعن بإلغائها إلا من صاحب مصلحة شخصية مباشرة في إلغائه[1].

2. القرارات الإدارية التنظيمية: هي تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، وهي قرارات تنطوي على قواعد عامة ومجردة ، تنطبق على كل من تتوافر فيه شروط تطبيقها من الأفراد أو الوقائع، وعلى ذلك فهذه القرارات لا تخص شخصا بذاته أو وقائع بذاتها، بل تتعلق بكل من تتوافر فيه شروط تطبيقها من الأفراد أو الوقائع فهي تقوم على وقائع تتصف بالتجريد والعمومية لا الذاتية والخصوصية.

والفارق بين النوعين هو فارق موضوعي، مرجعه أن القرارات التنظيمية هي من حيث الطبيعة بمثابة تشريع يصدر من السلطة الإدارية، فهي تضع قواعد عامة، مثلها في ذلك مثل التشريعات الصادرة من البرلمان، جوهر القاعدة العامة أن تطبق على كل من يستوفي شروطا محددة ،تضعها القاعدة سلفا، وبالتالي لا يمكن معرفة من تطبق عليهم القاعدة عند صدورها، لأن مجال هذا التطبيق غير محدود، فمن يستوفي شروط تطبيق القاعدة عند صدورها، قد يفقده بعد ذلك والعكس.

ومن ناحية أخرى فان تطبيق القاعدة العامة المجردة لا يستنفذ موضوعها، بل تظل قابلة للتطبيق في المستقبل، بعكس القرار الفردي الذي ينقضي بتنفيذه، ومن ثمة فان الأحكام القانونية للوائح تختلف اختلافا جوهريا عن تلك التي تطبق على القرارات الفردية[2].

[1] د/عبد العزيز المنعم خليفة، المرجع السابق ، ص 184.

[2] د/سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط4، دار الفكر العربي،1976، ص 466.

إذ تأخذ القرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح) في الفقه والقضاء الإداري المقارنين عدة صور وأشكال:

أ. **اللوائح التنفيذية:** وهي مجموعة من القرارات الصادرة عن الإدارة، والتي يراد من ورائها تنفيذ قواعد تضمنها قانون أو أمر، ذلك أن النص التشريعي وان تمتع بدرجة في هرم النصوص القانونية ،إلا انه وفي كثير من الحالات يتعذر تطبيقه على الوجه السليم دون صدور تنظيم عن السلطة التنفيذية تبين فيه كيفية تطبيق نص ما[1].

ومثال ذلك القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن الإدارة العامة تنفيذا للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ، ذلك إن القوانين عادة ما تنص على القواعد العامة، وتترك الكيفيات والإجراءات التفصيلية المتعلقة بالتطبيق والتنفيذ إلى الإدارة العامة، لأنها الأقدر على مواجهة الواقع ، حيث تنص القوانين نفسها، في العديد من الأحيان، إلى الصيغة "تبين كيفيات لتطبيق عن طريق التنظيم"، أو ما يعرف بالنصوص التطبيقية.

وتجد اللوائح التنفيذية تطبيقها العملي في "المراسيم التنفيذية" الصادرة و الموقعة من رئيس الحكومة بموجب المادة 4/85 من الدستور و التي تخوله أن" يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات"، وكل ذلك في إطار المادة 2/125 من الدستور "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة "

ب. **اللوائح التنظيمية:** وهي مجموعة من القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية ويتعلق موضوعها بتنظيم المرافق العامة بما لمصطلح تنظيم من معنى واسع، وتتجلى اللوائح التنظيمية فيما يصدر عن رئيس الجمهورية من مراسيم رئاسية، بموجب المادة 1/125 من الدستور: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون"،

[1] د/عمار بوضياف، القرار الإداري ، دراسة تشريعية قضائية فقهية ، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2007، ص 78.

وهكذا فان هذا النوع من القرارات الإدارية التنظيمية ،إنما هو مظهر للسلطة التنظيمية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ، ويتعلق بإنشاء و تنظيم المرافق و المؤسسات العامة الوطنية، وضمان حسن سيرها[1].

وأبرز مثال على ذلك ما تضمنه المرسوم الرئاسي رقم 92-77 المؤرخ في 1992/02/22 المتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان.

ت. لوائح الضبط (لوائح البوليس): وهي مجموعة القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام، ويكون الغرض منها تقييد الحريات العامة الفردية كلوائح المرور، واللوائح الخاصة بالمحلات التي تمارس نشاطا مزعجا للأفراد، وغيرها من لوائح الضبط.

ويتعلق هذا النوع من القرارات الإدارية التنظيمية بمجال الضبط الإداري المتعلق بالحفاظ على النظام العام (الأمن العام – السكينة– الصحة العامة....)، ومن المؤكد أن النظام العام كهدف كبير وذو أهمية لا يمكن تحقيقه بممارسة مهام الضبط عن طريق جهة إدارية واحدة، لذا وجدنا القانون الجزائري قد اعترف بتعددية هيئات الضبط بين سلطة مركزية ممثلة في رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة والوزراء، وسلطة محلية ممثلة في والي الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

ث. لوائح الضرورة: هي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية، تمر بها الدولة كحالة الحصار أو حالة الطوارئ أو الحالة الاستثنائية، وتخول السلطة التنفيذية إصدار قرارات إدارية للتحكم في الوضع حسب ما جاء بنص المادة 91 وما بعدها من الدستور.

[1] د/عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، دار هومة الجزائر،ط3، 2009، ص 136، ص137

وتنص المادة 3/124 من الدستور "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور"

ج. **اللوائح التفويضية:** وهي اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية في مسائل من اختصاص السلطة التشريعية وبتفويض منها.

وتدل الدراسة المقارنة أن السلطة التشريعية يمكنها أن تفوض السلطة التنفيذية بإصدار قرارات إدارية تنظيمية تتعلق بميادين و مجالات هي من اختصاص القانون.

وبالرجوع لدستور 96 نجده سكت ولم ينص على هذا النوع من القرارات الإدارية التنظيمية[1].

ولا نجد تطبيقا لهذه اللوائح في الجزائر إلا في ظل المادة 58 من دستور 63 التي أجازت لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر يتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة المجلس في أجل أقصاه ثلاثة أشهر[2].

المطلب الثاني: أركان القرار الإداري

للقرار الإداري مجموعة أركان لابد من توفرها فيه، حتى يرتب أثاره القانونية وهي صدور عن إدارة مختصة، ووفقا للإجراءات والأشكال التي نص عليها القانون، وذلك لسبب يستند عليه ويبرر صدوره ويكون الهدف منه تحقيق مصلحة ما، والذي قسم إلى الأركان الشكلية للقرار الإداري والأركان الموضوعية للقرار الإداري .

[1] د/عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 151.

[2] د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص80.

الفرع الأول: الأركان الشكلية للقرار الإداري

تعتبر الشكلية في القرار الإداري، من الأساسيات والضروريات التي تتقيد بها الإدارة عند إصدارها لقراراتها في شكل معين يفرضه القانون، وعلى العموم يمكن حصر الأركان الشكلية للقرار الإداري في عنصرين هما: ركن الاختصاص وركن الشكل والإجراءات واللذان سنتناولهما بشيء من التفصيل فيما يلي :

أولا: ركن الاختصاص

يقصد بالاختصاص القدرة قانونا على مباشرة عمل إداري معين، فالقانون هو من يحدد لكل موظف نطاق اختصاصه[1]، وهذا من صميم عمل المشرع الذي يوزع الأعمال والاختصاصات على مختلف هياكل الإدارة مركزية كانت أو محلية أو مرفقية.

وبالتالي فلكل سلطة إدارية اختصاصها لإصدار قرارات في مجال معين وإقليم جغرافي محدد ولا يجوز لها تغير قواعد الاختصاص لأنها من النظام العام، وكل خرق لها يصيب عمل الإدارة بعيب عدم الاختصاص، الذي يمنح لكل ذي مصلحة الطعن في قراراتها و إثارة هذا الدفع في أية مرحلة تكون عليها الدعوى بل يمكن للقاضي إثارته تلقائيا، وتعد قواعد الاختصاص تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات من جهة وتقسيم العمل الإداري وتنظيمه لحسن سير الهيئات الإدارية من جهة أخرى[2].

والمبدأ في مجال الاختصاص هو أن يكون شخصي و لا يجوز لأي إدارة التخلي عن اختصاصها لإدارة أخرى، إلا أن الواقع العملي فرض خلاف ذلك فالتمسك بهذا المبدأ يرتب أثار سلبية كثيرة، منها عدم اتخاذ القرارات في مواعيدها لغياب السلطة الإدارية المختصة أو

[1] د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، راجعه محمد عاطف البنا، ط6 ، دار الفكر العربي، مصر، ص 301.

[2] د/أحمد محيو، المرجع السابق، ص316 .

انشغالها بأعمال أخرى، فحجم عمل الإدارة وتشعبه قد يقف عائقا أمام حسن سير عمل الهيئات الإدارية وتعطله، بل إن الأمر قد يتعدى إلى الاهتمام بالكم لا النوع[1].

إلا أن هذه الوضعية يمكن تجنبها باللجوء لإجراءات الإنابة، ونقصد بها حلول الشخص محل شخص آخر في أداء وظائفه لكن بشرط أن يكون قد ذكر نص قانون إمكانية اللجوء للإنابة بحيث توجد أمثلة كثيرة في القانون بمختلف درجاته تنص على الإنابة ومثالها قانون البلدية في مادته 25 على أنه في حالة غياب أو المنع ينوب رئيس المجلس الشعبي البلدي أحد أعضاء المجلس التنفيذي للبلدية يعينه الرئيس.

وأن تكون الإدارة المختصة في وضعية لا تسمح لها بمباشرة اختصاصها لسبب ما[2] .

أما الإجراء الثاني فهو التفويض الذي يعهد من خلاله صاحب الاختصاص الأصلي بجزء من اختصاصاته للمفوض له بناءا على نص قانوني يسمح بذلك، مثل إمكانية أعضاء الحكومة تفويض كبار موظفي الإدارة المركزية للتوقيع محلهم وبذلك أن التفويض نوعان: تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

ثانيا: ركن الشكل والإجراءات:

الأصل هو عدم وجود قواعد عامة تبين الأشكال والإجراءات اللازمة مراعاتها في جميع القرارات الإدارية، إلا أن النصوص قد تفرض على الإدارة إتباع إجراءات محددة وإفراغ قراراتها في أشكال وقوالب معينة تحت طائلة البطلان[3]، مما يحقق المصلحة العامة بدرجة أولى من خلال حماية حقوق وحريات الأفراد والمحافظة على مراكز بعض الهيئات مثل

[1] د/عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 90.

[2] د/أحمد محيو، المرجع السابق ، ص 317.

[3] د/ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص72.

وجوب نشر القرارات لإعلام الجمهور بها، والمصلحة الخاصة أيضا عندما يكون القرار الفردي يشخص شخص بذاته مثل إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة.

ويمنع بذلك الإدارة من التسرع ويدفعها لاتخاذ قرارات مدروسة تحقق أهدافها وتحافظ على مبدأ الشرعية.

ويقصد بالإجراءات الترتيبات والتصرفات التي تتبعها الإدارة قبل اتخاذ القرار وإصداره [1] والتي تتخذ عدة صور منها الاستشارة، الاقتراح واحترام مدة زمنية معينة، أما الشكل فهوى المظهر الخارجي الذي يتخذه هذا القرار فيكون كتابي أو شفوي أو صريح أو ضمني.

وقد ميز القضاء الإداري بين الشكليات الجوهرية التي يرتب عدم مراعاتها عيب في الشكل، يؤدي بالقاضي الإداري إلى إلغاء القرار المعيب وبين الشكليات الثانوية التي لا تؤثر في صحة القرار الإداري[2]، ومعيار التمييز بينهما هو من حيث مدى تدخل المشرع لفرضها والمصلحة التي تهدف لحمايتها مثل تسبيب قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة .

وبالتالي فهناك جملة من الشكليات تشكل في مجموعها المظهر الخارجي للقرارات الإدارية، مثل كتابتها في وثيقة معينة أو تسبيبها أو التوقيع عليها وتأريخها وكذا وسائل نشرها وتبليغها.

الفرع ثاني: الأركان الموضوعية للقرار الإداري

لا يكفي صدور القرار الإداري من سلطة مختصة كي يكون مشروعا، وفقا للشكل والإجراءات المحددة قانونا، بل بالإضافة إلى الأركان الشكلية لابد أن تتوفر أركان

[1] د/ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 74.

[2] د/ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 124.

موضوعية في القرار الإداري وهذه الأركان هي السبب، المحل، الغاية أو الهدف من القرار وهذا ما سنعرضه فيما يلي:

أولا: السبب:

يعني سبب القرار الإداري، الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق صدور القرار الإداري، وتدفع الإدارة إلى التعبير عن إرادتها الملزمة في إحداث أثر قانوني من خلال ذلك القرار.

وتتمثل الأسباب القانونية الدافعة لإصدار النصوص التشريعية و المبادئ المستوحاة من الأحكام القضائية المستقرة التي تلزم الإدارة، فتقديم الموظف طلب الاستقالة يمثل السبب القانوني لاتخاذ قرار التوقيف، والمخالفة التي تقع من الموظف تمثل السبب القانوني للفصل من الوظيفة، وتتمثل الأسباب الواقعية، أو المادية في حدوث اضطرابات أو خلل في الأمن أو انتشار وباء، تدفع الإدارة إلى التدخل وإصدار قرار يكفل المحافظة على الأمن والنظام العام.

وتختلف أسباب القرارات الإدارية من حيث ما تتمتع به الجهة المصدرة من سلطة لإصدار القرار، وما إذا كانت هذه السلطة مقيدة أم تقديرية.

فإذا كانت سلطة الإدارة مقيدة وملزمة بما يحدده القانون على سبيل الحصر من أسباب خاصة مبررة لإصدار القرارات الإدارية، فلا تملك الإدارة في مثل هذه الحالة إصدار القرارات إلا إذا توفرت هذه الأسباب المحددة في القانون، ومن ثم تنعدم سلطتها التقديرية إعمالا لمبدأ المشروعية، ومثال ذلك قرار إسقاط الجنسية الذي يجب أن يستند إلى سبب من الأسباب المحددة بموجب المشرع.

أما إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية، فيكون للإدارة حرية إصدار القرار الإداري فيه، ويصبح أمر تقدير توافر الأسباب لإصدار القرار الإداري يخضع لسلطتها التقديرية.

- ويشترط لصحة سبب القرار الإداري شرطان أساسيان:

1. وجوب أن يكون سبب القرار الإداري قائما وموجودا حتى تاريخ إصدار القرار الإداري: يقتضي هذا الشرط أن يكون الوقائع التي ادعت الإدارة أنها سبب للقرار الإداري موجودا فعلا وذلك من خلال الظروف السابقة واللاحقة على إصدار القرار، كما يجب أن تكون تلك الوقائع المكونة لركن السبب قائمة وموجودة وقت صدور القرار وأن تستمر حتى صدوره.

2. وجوب أن يكون السبب مشروعا: وهذا الشرط يقتضي أن يكون السبب الذي استندت إليه الإدارة في قرارها متفقا مع أحكام القانون، وخاصة إذا حدد المشرع أسبابا محددة يجب أن تستند إليها الإدارة في إصدار قراراتها، فإذا استندت على غير تلك الأسباب عد القرار معيبا بعيب عدم شرعية السبب.[1]

ثانيا: المحل:

يقصد بالمحل في القرار الإداري، الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة، وهو بذلك يتميز عن العمل المادي الذي يكون محله دائما نتيجة واقعية، ويختلف الأثر القانوني في القرار الإداري التنظيمي، عن القرار الإداري الفردي.

فالقرار التنظيمي يولد مراكز قانونية عامة ومجردة، كقرار الزيادة في رواتب بعض الموظفين في مناطق معينة، فهو قرار يعدل في المراكز القانونية لفئة معينة من العمال، أي جميع العمال العاملين في المناطق المعنية وليس لموظف معين بالذات.

أما القرار الفردي فينشأ مركزا قانونيا فرديا أو خاصا، يتميز عن المركز القانوني المتولد على القرار التنظيمي العام، كقرار تأديب موظف بتخفيض درجته.

[1] أ/ نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، ط1، 2009 ، ص280، ص282.

ولكي يكون القرار صحيحا، اشترط القانون مجموعة من الشروط في المحل، نختصرها فيما يلي: أن يكون المحل ممكنا من الناحية الواقعية وجائزا من الناحية القانونية[1].

أ. **أن يكون محل القرار الإداري ممكنا:** ويقصد بهذا الشرط أن يكون ترتيب الأثر القانوني للقرار الإداري ممكنا من الناحية الواقعية والقانونية، فإذا استحال هذا الترتيب أصبح القرار معيبا في محله، وأمثلة هذه الحالة عديدة، كتعيين شخص في درجة مالية في حين أنها مشغولة، أو ترقية عامل أحيل على التقاعد.

ب. **أن يكون المحل مشروعا:** ويقصد بهذا الشرط أن يكون ترتيب أثره ممكنا من الناحية القانونية ، أي جواز صدوره في ظل القواعد القانونية السارية وقت صدوره، والهدف من ذلك عدم التعارض بين محل القرار الإداري و القواعد القانونية، وذلك ضمانا لمبدأ المشروعية الإدارية، التي يقصد بها معناها الواسع سيادة القانون أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة، أما المشروعية الإدارية، فهي خضوع الأعمال والتصرفات والقرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية للنظام القانوني السائد في الدولة، ويتضمن مبدأ المشروعية مجموعة القواعد القانونية التي يتشكل منها النظام القانوني السائد بالدولة الموجودة و الواردة بمختلف المصادر، والتي يرجع القاضي لها لمراقبة مدى مشروعية القرار الإداري[2].

ويلاحظ أن عيب مخالفة القانون بمعناه الفني الدقيق، يقصد به أن محل القرار الإداري معيب، وتتخذ مخالفة القاعدة القانونية أوضاعا ثلاثة على النحو التالي:

- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية: وذلك بأن تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية كلية ، وتتصرف بما يخالفها ،كرفضها تعيين أول ناجح في مسابقة.

[1] د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 148.

[2] د/ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 82.

- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية: وذلك بمحاولة الإدارة إعطاء معنى للقاعدة القانونية غير المقصودة قانونا، سواء كان بحسن نية أو بسوء نية، ويطلق على هذه التسمية الخطأ القانوني.

- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية: فإذا كان تطبيق القاعدة القانونية مشروطا بتحقق حالة واقعية معينة أو تحققها على نحو معين، فان مشروعية القرار الإداري في هذه الحالة يتوقف على تحقق الحالة الواقعية بالشروط التي يتطلبها القانون[1]، والقضاء من يراقب مدى صحة تطبيق القاعدة القانونية.

ثالثا: الغاية (الهدف)

تعني الغاية، الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار، وركن الغاية تعبير عن قصد و نية وإرادة مصدرة القرار، ويشترط لصحة القرار الإداري أن يهدف لتحقيق مصلحة أو غاية مشروعة، والتي تأخذ في الواقع الصورتين التاليتين:

أ. المصلحة العامة:

الأصل أن كل نشاط إداري تمارسه السلطة الإدارية، يستهدف تحقيق المصلحة العامة، عكس النشاط الخاص، ومن صور مخالفة الإدارة للمصلحة العامة في قراراتها وفقا لهذا الشرط، إصدار القرار بهدف تحقيق مصالح شخصية أو بهدف الانتقام مثلا.

ولذلك وجب أن يسعى القرار ويتجه نحو تحقيق المصلحة العامة من حيث الاستجابة لمتطلبات الجمهور.

[1] د/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ، ص 362.

ب. تخصيص الأهداف:

قد لا يكتفي المشرع بتحقيق المصلحة العامة بمعناها الواسع، بل يخصص هدفا معينا يجعله نطاقا لعمل إداري معين، وفي هذه الحالة يجب ألا يهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب بل أيضا الهدف الخاص الذي عينه القانون عملا بقاعدة تخصيص الأهداف، التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له، وهو الأمر الذي يتجلى بوضوح في لوائح الضبط، باعتبارها قرارات تهدف إلى تحقيق هدف معين هو الحفاظ على النظام العام في أحد مدلولاته المعروفة: الأمن العام – الصحة العامة –السكينة العامة –الآداب العامة[1].

[1] أ/ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 85.

الفصل الثاني

الآثار المترتبة على القرارات الإدارية

قد تطرّقنا في الفصل الأوّل إلى دراسة النظام القانوني للقرارات الإدارية من خلال التطرق إلى تعريف القرار الإداري وأنواعه وأركانه، وسوف نتطرق في هذا الفصل إلى الإجراءات المتبّعة في دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري في مبحثين، نتناول في الأوّل وقف القرار الإداري وإجراءات الفصل فيه، وفي الثاني الإجراءات القضائية لدعوى الإلغاء.

إذ أن دعوى الإلغاء كسائر الدعاوى القضائية الأخرى تصل أمام القضاء عن طريق عريضة افتتاح الدعوى التي تتضمن مجموعة من الشروط المطلوبة قانونا وانطلاقا من ذلك تبدأ إجراءات دعوى الإلغاء عن طريق المرور بمرحلتين:

مرحلة إعداد وتحضير ملف القضيّة والتي سنتعرض لها في المبحث الأوّل وذلك بتقسيمه إلى مطلبين، يتعلق الأوّل بخصائص إجراءات دعوى الإلغاء، أما المطلب الثاني فيتعلق بإجراء التحقيق.

ثم تأتي مرحلة الفصل في دعوى الإلغاء والتي سنتعرض لها في المبحث الثاني من هذا الفصل وذلك في مطلبين، كذلك فنتناول في الأوّل كيفيّة إدارة الجلسة، وفي الثاني سلطات القاضي الإداري في حسم النزاع المعروض أمامه.

المبحث الأول: وقف القرار الإداري وإجراءات الفصل فيه

الأصل أن القرار الإداري قابلا للتنفيذ بعد استيفاء عناصر نفاذه، فهو وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، إلا أن القضاء الإداري والمشرع قد وضع استثناء على ذلك بإمكانية وقف التنفيذ لفترة زمنية معينة، مما يلزم بإتباع إجراءات معينة للفصل فيه، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث، ففي المطلب سنتطرق إلى وقف القرار الإداري وحالاته، وفي المطلب الثاني إجراءات الفصل في وقف التنفيذ وطبيعة الحكم فيه.

المطلب الأول: وقف القرار الإداري وحالاته

إن القرارات الإدارية ترتب آثارها فورا تجاه الأشخاص المخاطبين بها إلا أنه يوجد استثناء بجوازية طلب وقف تنفيذها إداريا أو قضائيا، وذلك بعدم ترتيب آثارها القانونية مؤقتا والحالات التي يصح فيها طلب وقف التنفيذ، وهذا ما سندرسه في الفرع الأول الذي نعرض فيه وقف القرار الإداري على مستوى الإداري والقضائي، وفي الفرع الثاني حالات وقف القرار الإداري.

الفرع الأول: وقف القرار الإداري على مستوى الإداري والقضائي

حسب الفقرة الثانية من نصّ المادة 833 ق. إ. م. إ فإن المحكمة الإدارية بإمكانها الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري بناء على طلب الطرف المعني، فعلى الرغم من الطبيعة التنفيذية للقرارات الإدارية التي يترّتب أثارها فورا تجاه الأشخاص المخاطبين بها، فإنه يمكن استثناء وقف تنفيذها إداريا أو قضائيا:

أولا: على المستوى الإداري:

حتى تتجنب الإدارة مصدرة القرار الإداري المسؤولية في حال حكم القضاء بإلغاء القرار لعدم مشروعيته، بحيث يمكن للإدارة وقف تنفيذ القرار الإداري في صورتين :

الوقف الصريح: تقوم الإدارة بإصدار قرار يوقف سريان القرار الأول مؤقتا بحيث لا يرتب أي أثر، وفي هذه الفترة تقوم الإدارة بدراسة القرار الموقف من حيث مشروعيته وعدم مشروعيته وقد تتوصل إلى إلغاء القرار الأول نهائيا أو إلغاء قرار الوقف بما يؤدي في النهاية لسريان القرار الأول.

كما أن مقتضيات النظام العام قد تفرض على جهة الإدارة عدم تنفيذ قرارات إدارية، لذلك اعترفت المادة 80 من قانون البلدية التي تنص على: "إذا تعلق تنفيذ القرار بالنظام العام يطلب الوالي من المجلس الشعبي البلدي تعليق تنفيذه مؤقتا ".

فمن خلا هذه المادة يتضح أن للوالي صلاحية طلب تعليق سريان قرار إداري مؤقتا لدواعي حفظ النظام العام، ومثال عن ذلك أنه لا يمكن تنفيذ قرار إداري يقضي بإزالة مجموعة كبيرة من السكنات الفوضوية في ظل ظروف زمنية لا تسمح بذلك.[1]

1. **الوقف الضمني:** هو الوقف الذي تمتنع فيه جهة الإدارة إراديا عن تنفيذ قرار صدر عنها انتظارا لنتيجة دعوى قضائية مرفوعة أمام الجهة المختصة أو انتظار نتيجة تظلم رئاسي مثلا.

- **موقف القضاء الإداري الجزائري من توقيف القرار عن طريق الإدارة:**

ففي الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا تشددت فيما يخص سلطة الإدارة في توقيف سريان قرارها الإداري ويتجلى ذلك من خلال قرارها الصادر بتاريخ 1987/04/18 ملف 53878 قضية ب، ع ضد والي ولاية البليدة ورئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية موازيا حيث أن السلطة الإدارية المختصة أصدرت قرارين الأول يقضي بمنح رخصة تركيب باب حديدي بعد أخذ رأي مصالح التعمير.

وعلى إثر شكوى تقدم بها السيد ب، ع اضطرت الإدارة المعنية لإصدار قرار ثاني بتاريخ: 1986/03/19 يقضي بتوقيف سريان القرار الأول مما دفع الطرف الأول باللجوء إلى القضاء.

[1] د/بركات أحمد، المرجع السابق، ص135.

غير أن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى كانت في غاية من التشدد في إنكار حق الإدارة في توقيف سريان قرارها الإداري بالقول:"عندما تمنح رخصة إدارية حتى ولو كانت ضمنيا فإنه لا يحق للإدارة إعادة النظر فيها عن طريق اتخاذ قرار ناطق بوقف التنفيذ".[1]

من خلال ما سبق نعتقد أن الغرفة الإدارية بقضائها هذا قد خرجت عن الأصول والأحكام المقررة في نظرية القرار الإداري في القضية المعروضة أمامها يقضي بالموافقة على تركيب باب حديدي وتبين فيما بعد أن تنفيذ القرار سيمس بحقوق خاصة، لذا أوقفت الإدارة المعنية قرارها إلى غاية مراجعة الأمر مع مصلحة التعمير، غير أن القضاء أنكر عليها خطأ هذه السلطة.[2]

ثانيا: على المستوى القضائي:

يمكن لقاضي الإداري أن يحكم بتوقيف قرار إداري وذلك إذا قرر بمناسبة فصله في الدعوى المرفوعة أمامه من قبل أحد الأشخاص أن تنفيذ هذا القرار أو الاستمرار في تنفيذه من شأنه أن يرتب أضرارا قد لا يمكن تصحيحها عند الحكم بإلغائه في النهاية، فهذا النظام يهدف إلى فرض حماية عاجلة للحقوق والحريات، ومن ثم فهو يضمن فعالية الحكم المتضمن إلغاء هذه القرارات في المستقبل.

يعتبر وقف تنفيذ القرار الإداري من قبل القضاء نظام استثنائي على مبدأ الأثر غير الموقف لدعوى الإلغاء لأنه بمجرد رفع دعوى الإلغاء يوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه في مشروعيته مثل ما هو الحال في قرار التصريح بالمنفعة العمومية الذي يعتبر أحد القرارات المتعلقة بعملية نزع الملكية، بحيث نصت المادة 833 قانون الإجراءات المدنية

[1] نشرة القضاة، مجلة صادرة عن وزارة العدل الجمهورية الجزائرية، العدد 44، ص84.

[2] د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص209، ص210.

والإدارية على ما يلي: "لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.[1]

غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر، بناء على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري.

كانت المادة 170 فقرة 12 من قانون الإجراءات المدنية تنصّ على: " فإن الطعن أمام المجالس ليس له أثر موقف، إلاّ إذا تقرّر ذلك بصفة استثنائية بطلب صريح من المدعي".

ليأتي قانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضّمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي ألغى قانون الإجراءات المدنية لينصّ في مادّته 834 على: "تقدّم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقّلة".

لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه، "فإن المادّة المذكورة أعلاه تؤكّد على وجوب رفع دعوى مستقّلة ممّن يطلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وتبيّن طريقة طلب وقف التنفيذ خلافا للقانون السابق الذي تركها مبهمة بقوله: "بناء على طلب صريح من المدعى"، فلم يكن النصّ القديم يحدّد الطريقة التي يتمّ بواسطتها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

إذن يمكن رفع دعوى أمام القضاء الإداري بغرض طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أي عدم ترتيب آثاره لفترة ومدّة معينة بصفة استثنائية، وفقا للقيود وللشروط التالية:

[1] د/بركات أحمد، المرجع السابق، ص136.

1. الشروط الشكلية:

لقبول دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري أمام الجهات القضائية المختصّة يشترط ضرورة رفع دعوى الإلغاء، أي يكون الطلب الرامي إلى وقف تنفيذ القرار الإداري متزامنا مع دعوى الإلغاء وهذا حسب الفقرة الثانية من المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي" لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه "

من خلال هذه المادة يتضح أن المشرع الجزائري اشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ضرورة ارتباطه بطعن قضائي أو بطعن إداري وهذا الأخير أشارت إليه المادة 830 قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على ما يلي: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين، لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل شهرين المشار إليه في القفرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة".[1]،

[1] د/بركات أحمد، المرجع السابق، ص 141.

ونجد في هذا الشأن القرار غير منشور بتاريخ 2000/1/31 رقم 111 بتاريخ 2000/02/28 م. د 1999/17/19 م. ط /بلدية بريكة: حيث أنه لا يستخلص إطلاقا من الملف ولا من مذكّرات الأطراف بأنه توجد قضيّة إدارية مرفوعة في الموضوع.

2. الشروط الموضوعية:

لمن يريد طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الحق في رفع دعوى أمام القضاء الإداري بغرض وقف تنفيذ القرار الإداري كاستثناء على القاعدة العامة التي تقضي بأن الإجراءات القضائية الإدارية لا يترتّب عليها أثر موقف، وللقاضي الإداري أن يستجيب أولا لطلبه وذلك حسب ملابسات كل قضية وفحصها من حيث مدى توافر شرطي الاستعجال والجدّية أو المشروعية و سنتناول هذه الشروط بشيء من التفصيل كالآتي:

أ. شرط الاستعجال:

يعني أن تنفيذ القرار الإداري يرتّب نتائج يتعذّر تداركها فيما لو حكم بإلغاء القرار، والمحكمة هي التي تزن الظروف المطروحة عليها لتقّدر مدى توافر هذا الشرط الموضوعي العام حسب ما جاء في المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فركن الاستعجال إذن قوامه الضرر والأذى الذي يمسّ الطاعن جرّاء تنفيذ القرار، وما ينجم عنه من نتائج يتعذّر تداركها مثل تقييد الحرّية الشخصية، وكذا لو صدر قرار بهدم منزل أثّري، أو بمنع مريض من السفر إلى الخارج للعلاج، ففي مثل هذه الحالات يكون ركن الاستعجال قائما فإذا نفّذ القرار المطعون فيه استنفذ أغراضه، ونصّ القانون الجديد على حالة الاستعجال في مادته 921 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

ب. شرط الجدّية:

أو ما يسمّى شرط المشروعية وقد عرّفها مجلس الدولة الفرنسي بقوله: "يجب أن يكون من طبيعة الوسائل المقحمة إن أخذ بها، تبريد إبطال القرار محل النزاع "

ويقول الأستاذان "ديباش" و"ريكي" بخصوص التمييز بين الوسائل الجدّية وغير الجدّية "إن التمييز بين الوسائل الجدّية التي بإمكانها عند الفحص الأوّل من أن تخلق شكاّ في ذهن القاضي والوسائل المؤسّسة يبدو مستحيلا، فهو يلزم القاضي بفحص الوسائل القانونية للعارض دون إعطاء حلّ نهائي للقضيّة"[1]

وشرط الجدّية يعني أن يكون طلب وقف التنفيذ مبنيّا على أسباب جدّية، والأسباب الجدّية هذه تفيد أن المحكمة ترى من ظاهر الأوراق وبناء على نظريّة أوّلية أن القرار يبدو للوهلة الأولى معيبا بأحد العيوب القانونية ممّا يرجع معها احتمال إلغائه عند بحث موضوع دعوى الإلغاء، وهكذا نرى أن وقف التنفيذ من الأمور المستعجلة وموقف القاضي الإداري منه يماثل موقف القاضي الاستعجالي في القضاء العادي، فالقاضي في بحثه للجدّية يضطّر لتكوين نظرة أوليّة تشير لأوّل وهلة بترجيح عدم مشروعية القرار و لكن بدون بحث تفصيلي متعمّق لعيوب القرار من حيث تحقّقها فعلا أو عدم تحقّقها.

ولقد طبّق القضاء الإداري الجزائري هذه الشروط في العديد من القضايا ومن أمثلتها[2]، قرار صادر عن مجلس الدولة الغرفة الخامسة (الاستعجالية) منشور في مجلة مجلس الدولة العدد 2 لسنة2002 قضية "س" ضد "وزارة الداخلية ومن معها "حيث قضى مجلس الدولة : " حيث ثابت مما سبق أن القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ لم يصدر عن الجهة الإدارية المختصّة، وهي وزارة الداخلية ،كما أنه لم يبلّغ للمدّعي، ومن ثمّ يحتمل إبطاله ويجعل بهذا دفوع المدعي جدّية مماّ يتعيّن قبولها والطلب معا، علما أن تنفيذ هذا القرار قد يسبّب للمدعي أضرارا لا يمكن تصليحها في حالة إبطال القرار .

[1] أ/ آث ملويا لحسين بن شيخ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، ص 260، ص261.

[2] أ/ آث ملويا لحسين بن شيخ، المرجع نفسه، ص251، ص 253.

ونجد أيضا قرار مجلس الدولة (غير منشور) صادر بتاريخ 2000/11/28 قضية مدير الأشغال العمومية لولاية قسنطينة ضد: (ر. م) قضى بوقف تنفيذ قرار صادر عن مجلس قضاء قسنطينة القاضي بإلزام مديرية الأشغال العمومية بأن تدفع تعويضا للمدعى مقابل نزع الملكية وكانت الوسيلة الجدّية التي أثارتها الطالبة تتمثل في أنه ثبت بأن المدعي ليس مالكا أثناء إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة للقطعة محلّ النزاع، وعلى ذلك فإن التعويض المحكوم به لصالح غير مالك، وبالتالي فإن الوسيلة المقدّمة من طرف المحكوم عليها جدّية، وأنها رفعت استئنافا ضد ذلك القرار من شأن تلك الوسيلة تبرير إبطال القرار المطلوب وقف تنفيذه، ولقد أشار مجلس الدولة إلى ذلك الشرط بقوله:

" حيث أن الدفوع المثارة من طرف المدعى جدّية مماّ يتعيّن قبولها والطلب معا ".

الفرع الثاني: حالات وقف القرار الإداري

نصّ على هذه الحالات المشرّع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي: حالة التعدّي، حالة الاستيلاء، حالة الغلق الإداري وذلك في نص مادته 921: "....وفي حالة التعدّي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري يمكن أيضا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه".

وسنحاول فيما يلي دراسة هذه الحالات:

أولا: حالة التعدّي:

لم يعرّف القانون الجزائري التعدّي لكن عرّفه الفقه والقضاء حيث نجد من بين التعريفات الفقهية تعريف الأستاذ سليمان محمد الطمّاوي بقوله:

التعدّي هو ارتكاب الإدارة لخطأ جسيم أثناء قيامها بعمل مادي تمثيلي يتضّمن اعتداء على حرية فردية أو ملكية خاصة.

وعرّفه الأستاذ ديلوبادير **Delaubadére** على أنه: "تكون حالة الاعتداء المادي عندما ترتكب الإدارة أثناء قيامها بنشاط مادي تنفيذي مخالفة جسيمة تمسّ بحق الملكية أو حرية عمومية".

ومن بين التعريفات القضائية نجد تعريف مجلس الدولة الفرنسي في قراره المؤرخ في 18 نوفمبر 1949 في قضية "**carlier**" بأنه: " تصرّف متميّز بالخطورة صادر عن الإدارة، والذي بموجبه تمسّ هذه الأخيرة بحقّ أساسي أو بالملكية الخاصة[1].

وقد عرّف القضاء الجزائري التعدّي في القرار الصادر بتاريخ 1988/01/30 عن المحكمة العليا على أنه: " تصرّف مادي للإدارة مشوب بعيب جسيم وماس بأحد الحرّيات الأساسية للفرد "2. ويتميّز التعدّي بأنه:

عمل مادي تنفيذي من طرف الإدارة ويظهر هذا من خلال القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا حيث جاء في قرارها الصادر في 1985/11/23 على أنه (...حيث أنه يمكن التمسّك بالتعدّي عندما تقوم الإدارة بعمل بالقوّة غير مرتبطة بتطبيق نصّ تشريعي أو تنظيمي أو من شأنه أن يمسّ بحرّية أساسية أو بحقّ ملكية).

التعدّي تصرّف إداري مخالف للقانون حيث يكتّسي بهذه المخالفة طابعا جسيما وجليّا حتّى يفقد العمل الإداري طابعه الإداري المشروع.

التعدّي تصرّف مادي صادر من الإدارة فيه مساسا خطيرا بالملكية الخاصة أو بحق أساسي حيث يجد المعنيّون أنفسهم في وضعيّة تجريد أملاكهم أو حقوقهم الأساسية كتحطيم منقولات أو اقتحام منزل أو الاعتداء على حقّ شخصي كحقّ المستأجر في التمتّع بالعين المؤجّرة قبل انقضاء عقد الإيجار.

[1] أ/ آث ملويا لحسين بن الشيخ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأوّل، ص 61.

[2] أ/ رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص187، ص188

فإذا تبيّن لقاضي الأمور المستعجلة أن الإدارة تعدّت السلطة المخوّلة لها قانونا، فبالإضافة إلى الحكم بوقف التنفيذ الذي يقضي به بإمكانه أن يحكم بإلزام الإدارة بطلبات معيّنة مثل ردّ الشيء إلى أصله أو الهدم أو الطرد و كذا الحكم عليها بغرامة تهديدية، وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري في القانون الجديد المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية في مادته 920 التي تنصّ على :" يمكن لقاضي الاستعجال عندما يفصل في الطلب المشار إليه ...إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحرّيات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوّية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها ، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطير أو غير مشروع بتلك الحرّيات ".

وتنصّ المادة 980 من نفس القانون على الغرامة التهديدية. "

ثانيا: حالة الاستيلاء غير الشرعي:

يتحقق الاستيلاء على ملكية عقارية عندما تمسّ الإدارة حق الملكية العقارية لشخص خاص عن طريق استيلاء غير مشروع الذي نصّت عليه المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو إجراء جبري يسمح للإدارة بالحصول على الأموال المنقولة وكذا التمتّع بالأموال العقارية[1].

ونشير إلى ملاحظة الأستاذ رشيد خلوفي أنه لم نتوصل إلى معرفة موقف القضاء الإداري الجزائري فيما يتعلق بالاستيلاء غير المشروع على الملكية لعدم وجود قرارات قضائية في هذا الموضوع، لأنّه في هذا النوع من النزاعات تمّ الفصل فيها على أساس عيب مخالفة القانون خاصّة قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة ويتّضح هذا من خلال قرار المحكمة العليا في القضيّة بين (ص، م و من معه) ضد بلدية ، والذي جاء فيه على أنّه :

[1] أ/ مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأوّل، ص136.

(...لما كان من الثابت في قضيّة الحال أن السكن المتنازع فيه مشغولا من قبل الطاعنين، وأن الشقّة المتنازع فيها غير مصرّح بشغورها، ومن ثم فإن قرار والي عنابة المتضّمن الاستيلاء على هذا السكن يعدّ مشوبا بعيب خرق القانون)[1].

ثالثا: حالة الغلق الإداري:

نظرا لحداثة حالة الغلق الإداري في القانون الجزائري التي لم يأخذ بها إلاّ في تعديل 2001 لم يساهم القضاء الإداري بدوره الفعّال بتقديم تعريف لها سوى بعض القرارات الصادرة عن مجلس الدولة وكذا نصوص بعض القوانين.

وفي قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2002/09/23 جاء فيه:

"حيث أنه حسب نصّ المادة 10 من الأمر رقم 41/75 يمكن للوالي الأمر بغلق إداري للمخمرة أو المطعم لمدّة لا تتعدّى 06 أشهر، إماّ إثر مخالفة القوانين والقواعد المتعلقة بهذه المؤسسات وإمّا بغرض الحفاظ على نظام وصحّة السكان والحفاظ على الآداب العامة.

وتعرّف حالة الغلق الإداري بأنّها:" كل تصرّف تتخّذه جهة إدارية ما كرئيس البلدية ، رئيس الدائرة ، الوالي ....تضمّن غلق مؤقت لمدة لا تتجاوز 06 أشهر مقرّ محلّات تجارية أو مطاعم أو مؤسسات أو مقرّات أحزاب سياسية ، في حالات لم يخوّل له القانون صراحة الغلق فيها ، وذلك إماّ مخالفة للقوانين أو التنظيمات وإمّا بغرض الحفاظ على النظام العام والآداب العامة و صحّة السكان.

المطلب الثاني: إجراءات الفصل في وقف التنفيذ وطبيعة الحكم فيه

وقف تنفيذ القرار الإداري يجب أن يخضع لجملة من الشروط شأنها شأن باقي الدعاوى والتي نص عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية وتحديد طبيعة الحكم الصادر سواء كان

[1] أ/رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 191.

حكم مؤقت أو حكم قطعي وذلك بالدراسة في الفرع الأول إجراءات الفصل في القرار الإداري وفي الفرع الثاني طبيعة الأحكام الصادرة في طلب وقف التنفيذ.

الفرع الأول: إجراءات الفصل في القرار الإداري

شأنها شأن الدعوى العادية فدعوى وقف التنفيذ هي دعوى استعجالية ترفع وفق الشروط المحدّدة قانونا في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والشروط الخاصة المحدّدة في المادة 834 منه ليتمّ إتباع الإجراءات التالية :

- التحقيق في طلب وفق التنفيذ وهذا حسب نصّ المادة 835 من قانون الإجراءات المدنية والادارية.
- تفصل في الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بأمر مسبّب التشكيلة التي تنظر في الموضوع وهذا حسب نصّ المادة 836 من نفس القانون حيث ينتهي أثر وقف التنفيذ بالفصل في دعوى الموضوع.
- يتم التبليغ الرسمي للأمر القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري خلال أجل 24 ساعة و عند الاقتضاء يبلّغ بجميع الوسائل إلى الخصوم المعنيين و إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المطعون فيه، وهذا حسب نصّ المادة 837 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث توقف آثار القرار الإداري المطعون فيه ابتداء من تاريخ و ساعة التبليغ الرسمي أو تبليغ أمر وقف التنفيذ إلى الجهة الإدارية التي أصدرته.
- يجوز استئناف أمر وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة خلال أجل 15 يوما من تاريخ التبليغ.

ويكون وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة:

تنص المادة 910 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على:

" تطبق الأحكام المتعلّقة بوقف التنفيذ المنصوص عليها في المواد من 833 إلى 837 أمام مجلس الدولة.

ويجوز لمجلس الدولة إذا أخطر بعريضة رفع وقف التنفيذ المأمور به من طرف المحكمة الإدارية أن يقرّر رفعه حالا إذا كان من شأنه الإضرار بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف وذلك إلى غاية الفصل في موضوع الاستئناف، وهذا حسب نصّ المادة 911 من نفس القانون.

وعندما يتم استئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية قضى برفض الطعن لتجاوز السلطة لقرار إداري، يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف عندما يكون تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها، وعندما تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصّل إليه التحقيق جدّية ، ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه وهذا حسب نصّ المادة 912 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

الفرع الثاني: طبيعة الأحكام الصادرة في طلب وقف التنفيذ:

تقوم المحكمة بالفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بحكم الذي يتميّز بخاصيّتين جوهريّتين هما:

أولا: الحكم في طلب وقف التنفيذ حكم مؤقت:

كالقاعدة العامة في الأحكام الاستعجالية، وهو بهذه الصفة لا يقيّد ذات المحكمة عند نظرها لأصل طلب إلغاء القرار، فإذا أجابت الحكمة وقف التنفيذ فليس هناك ما يمنعها عند بحثها المتعمّق لطلب الإلغاء، أن تعود فترفض إلغاء القرار و على العكس رفض طلب وقف التنفيذ لا يمنع المحكمة من إلغاء القرار ذلك، وعلّة ذلك أن القاضي الإداري عند بحثه لوقف تنفيذ القرار يبحث مسألة مستعجلة لتفادي خطر تنفيذ القرار، لهذا فالقاضي إذا قضى بوقف

التنفيذ فهذا يكون بناء على نظرة أوّليّة ترجيحيّة تفيد جدّية الطلب واحتمال عدم مشروعية القرار، أمّا بالنسبة للشقّ الخاص بطلب الإلغاء فهو يتصدّى لبحث جدّي متعمّق ومفصّل لتحرّي مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار وهذا بحث آخر موضوعي غير وقتي[1].

حيث تنصّ المادة 836 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على: "ينتهي أثر وقف التنفيذ بالفصل في دعوى الموضوع وهذا يعني أن الحكم في طلب وقف التنفيذ حكم مؤقت".

ثانيا: الحكم في طلب وقف التنفيذ حكم قطعي:

رغم أن الحكم في طلب وقف التنفيذ هو حكم مؤقّت إلاّ أنه في ذات الوقت هو قطعي، فهو قطعي فيما فصل فيه من وقف التنفيذ أو عدمه، وله مقوّمات الأحكام القضائية وخصائصها.

ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه طالما لم تتغيّر الظروف و بهذه المثابة يجوز استئنافه كأيّ حكم قضائي فحسب نصّ المادة837 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "يجوز استئناف أمر وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة خلال 15 يوما من تاريخ التبليغ".

– إذن فلا يجوز للجهات القضائية الإدارية المختصّة بأيّ حال من الأحوال أن تأمر بوقف تنفيذ قرار يمسّ حفظ النظام والأمن والسكينة العامة، ومرّد ذلك هو طبيعة القرارات الإدارية التي تعّد ذات طبيعة تنفيذية، ويتوجّب احترامها طالما لم يصدر القاضي قراره بإلغائها، غير أنه يمكن القضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري متى توّفرت شروطه القانونية التي ينصّ عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[1] أ/ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، ص 328.

المبحث الثاني: الإجراءات القضائية لدعوى الإلغاء وإدارة الجلسة

دعوى الإلغاء هي الوسيلة القانونية التي منحها القانون للمتضرّر من القرار الإداري بالتوّجه إلى القضاء وطلب إلغاء ذلك القرار، فهي أداة رقابة قضائية على أعمال الدولة والإدارة العامة وذلك تجسيدا لمبدأ الشرعية ودولة القانون، ولحماية المصلحة العامة بمفهومها الواسع أوجب القانون على المتقاضين إتّباع مجموعة من القواعد والإجراءات والشكليات القانونية التي يجب التقيّد بها واحترامها عند ممارسة حق الدعوى ،وتعدّ المبادئ التي تقرّرها أحكام القضاء الإداري أهم المصادر العامة التي تقرّر الإجراءات التي تسير عليها الخصومة الإدارية، والفصل فيها من خلال تبيان المراحل التي تمر بها إدارة الجلسة وصولا إلى الحكم حيث قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول إجراءات سير دعوى الإلغاء والمطلب الثاني الفصل في دعوى الإلغاء .

المطلب الأول: إجراءات سير دعوى الإلغاء

حيث يكفي بأن تصل الدعوى إلى القاضي الإداري حتى يحمل عبء السير فيها حتى نهايتها فيراقب صحة الإجراءات و يأمر بإجراء تحقيق ويفحص الوثاق المقدمّة، وهذا ما سنحاول دراسته في هذا المطلب مسلّطين الضوء على خصائص إجراءات دعوى الإلغاء التي سنتناولها في الفرع الأوّل، والتحقيق في دعوى الإلغاء الذي سنتعرض له في الفرع الثاني.

الفرع الأوّل: خصائص إجراءات دعوى الإلغاء.

تخضع كافة القواعد الإجرائية لذات المبادئ العامة وهي تأمين حسن سير مرفق العدالة وضمان مصلحة الأطراف، وكذا تنوير القاضي وهذه هي الأسباب التي أدّت إلى توحيد هذه القواعد فرغم الازدواجية القضائية ،فإنه لا توجد ازدواجية إجرائية، فلم يخصّص المشرّع الجزائري للمنازعات الإدارية قانونا خاصا بإجراءاتها، كما هو الحال في كل من

فرنسا ومصر التي أفردت للإجراءات القضائية الإدارية قانونا مستقلا[1]، إلاّ أنه أفرد لها بابين في قانون الإجراءات المدنية السابق و هما الباب الثاني من الكتاب الرابع المواد،168 إلى 171 مكرّر منه المتعلقة بالإجراءات المتّبعة أمام المجالس القضائية في المواد الإدارية ، والباب الرابع من الكتاب الخامس المواد من 274 إلى 289 منه والمتعّلقة بالإجراءات المتّبعة أمام الغرف الإدارية بالمحكمة العليا.

وبعد ذلك تمّ تكريس نظام ازدواجية الهياكل القضائية وصدور نصوص قانونية متعّلقة بذلك وإحداث النظام القانوني للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

وبالرغم من ذلك فمازلنا ليومنا هذا نعمل بنصّ المادة 40 من القانون 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة التي تنصّ :" تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية ".

وما نصّت عليها كذلك المادة 02 من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية و التي تنصّ :" تخضع الإجراءات المطّبقة أمام المحاكم الإدارية إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية "وذلك إلى حين تنصيبها. وبصدور القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضّمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي جسّد الازدواجية القضائية تمّ استحداث كتاب خاص بالدعوى الإدارية ألاّ وهو الكتاب الرابع تحت عنوان: في الإجراءات المتّبعة أمام الجهات القضائية الإدارية في المواد من800 إلى 989 منه، أي 189 مادة بإفراد الإجراءات الخاصة بالدعوى الإدارية العادية والدعوى الإدارية الإستعجالية، وأنواع الاستعجال الإداري وطرق الطعن فيهما، وكيفيات تفعيل تنفيذ الأحكام والقرارات الإدارية2 وقد حدّد القانون الجديد كيفيات اللجوء إلى القضاء الإداري عن طريق استعمال الدعوى القضائية الإدارية ووضع القواعد التي تضبط الأعمال الإجرائية لممارسة الدعوى. بدء

[1] د/عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية ، ص279.

[2] نشرة القضاة ، العدد64، الجزء الأوّل، 2009.

بشروط قبول الدعوى، وقواعد الاختصاص إلى إجراءات السير في الدعوى الإدارية والفصل فيها وكذا طرق الطعن في القرارات القضائية الإدارية، ونظرا للطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية المتميّزة والمختلفة عن الدعوى القضائية العادية فإن للدعوى الإدارية جملة من الإجراءات القضائية الإدارية تختلف عن الإجراءات القضائية العادية كونها إجراءات كتابية تفتيشية، وليس لها أثر موقف، وحضورية.

أولا: الإجراءات الإدارية كتابية.

تقوم الإجراءات الإدارية على أساس الصيغة الكتابية، فكل شيء يبحث كتابة عن طريق المذّكرات، فالقاضي يوّجه الإجراءات كتابة فيبحث ما يقدّمه الأطراف من وثائق ومستندات ثم يعّد تقريرا ويصدر الحكم بناء على ما حواه الملف من مذّكرات وتقارير ومستندات، وليس معنى هذا أن المرافعات الشفهية ممنوعة، ولكن يقصد بالصيغة الكتابية أن دور المرافعات الشفهية ثانوي بحت، ويقتصر على مجرّد شرح ما ورد بالمذكّرات المكتوبة دون إضافة جديد[1]، وقد ترتّب على هذه الصيغة الكتابيّة للإجراءات أمام محاكم القضاء الإداري، أنه لا توجد مفاجآت شفويّة في الجلسات بالنسبة لأي خصم، لأن كل طرف في الدعوى من الخصوم يعلم وجهة نظر الطرف الآخر من خلال المذكّرات المكتوبة السابق تقديمها و الذي قام بالرد عليها بمذكّرات مقابلة من وجهة نظره هو الآخر[2]، حيث نصّت المادة 841 من قانون 09/08 المتضّمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على:" تبلّغ نسخ الوثائق المرفقة للعرائض والمذكّرات إلى الخصوم بنفس الأشكال المقرّرة لتبليغ المذكّرات "أمّا الإجراءات القضائية المطّبقة على الدعاوى الإدارية أمام المحاكم العادية تطبيقا للاستثناءات الواردة في المادة 07 مكرّر من قانون الإجراءات المدنية، والتي توافقها المادة 802 من قانون 09/08 الجديد، فهي في غالبيتها شفاهية لأنها تخضع للإجراءات القضائية

[1]– سليمان محمد الطمّاوي ، القضاء الإداري، الكتاب الأوّل ، ص 964.

[2]– محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق، ص 304.

المدنيّة العاديّة وبالرغم من ذلك ومن الناحية العملية فإن المحامين في جلسات القضاء العادي أصبحوا يقدّمون مذكّراتهم ويتبادلونها أمام القاضي الفاصل في النزاع ممّا يدّل على أن الإجراءات في القضاء العادي هي أيضا كتابية.

ثانيا: الإجراءات الإدارية هي إجراءات تفتيشية (تحقيقية):

تختلف الإجراءات القضائية الإدارية عن الإجراءات القضائية العادية من حيث الإثبات، ففي هذه الأخيرة يقع عبء الإثبات على الخصوم في حين إجراءات الدعوى الإدارية هي إجراءات تحقيقية يلعب فيها القاضي الإداري دورا مهمّا وبارزا، حيث يتولّى تسيير الدعوى الإدارية والبحث عن الحقيقة فدوره إذن إيجابي بخلاف السلبيّة التي يعرف بها القاضي العادي، حيث يشارك المستشار المقرّر في التخفيف من أثر عدم المساواة التي تتميّز بها دعوى الإلغاء بين المدعي وهو الشخص العادي والمدعى عليه وهو الإدارة صاحبة السلطة والإمتياز وهي الخصم القوي، فيكون المدعى دائما في موقف ضعيف في مواجهة الإدارة خاصّة فيما يعرف بقاعدة القرار المسبق وبالخصوص في حال رفض الإدارة الردّ فيعجز عن إثبات عدم مشروعية القرار التي تكمن في غالب الأحيان في بواعث خفيّة وخاصة أن الإدارة غير مجبرة على إظهار بواعثها، فيظهر هنا دور القاضي الإداري الذي يمكنه مطالبة الإدارة بتقديم كافة الوثائق التي اعتمدتها لإصدار ذلك القرار محلّ دعوى الإلغاء. وإلاّ حكم بصحة الطعن، ويؤسّس حكمه على ذلك فيحصل قلب عبء الإثبات الذي يقع على عاتق الإدارة من أجل إثبات أن تصرفها مشروع ولم يكن ليحصل ذلك لولا تدخل القاضي الإداري[1].

فعلى خلاف الإجراءات العاديّة التي يهيمن عليها الخصوم من الأفراد إلى حين كبير، نجد أنه في القضاء الإداري على العكس القاضي هو الذي يوّجه إجراءات الدعوى ويتحكم

[1]– مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 277.

في سيرها منذ أن ترفع إليه بإيداعها قلم كتاب المحكمة، فالقاضي الإداري هو الذي يأمر بالسير في إجراءاتها ويفحص الأوراق والوثائق المقدمّة من المدعي ومن الإدارة المدعى عليها، ويطلب استكمال المذكرات والمستندات والأوراق الناقصة ويأمر بالتحقيق إن كان له محل، وهو الذي يقرّر متى تكون الدعوى الإدارية صالحة للفصل فيها وله أن يأمر بإدخال خصم ثالث في الدعوى، وهو الذي له تقدير ما يقدّمه الخصوم من وسائل إثبات وله حرية كاملة في هذا التقرير هذا طبعا لا يمنع الخصوم من أن يقترحوا على القاضي اتخاذ إجراءات معينة ولكنه يحتفظ بكامل الحرية بإجابة هذه الاقتراحات أو الإعراض عنها حسب ما يراه ملائما لسير الدعوى، مع ملاحظة أنه بالنسبة للطلبات الموضوعية في الدعوى القاضي الإداري كأي قاضي آخر يتقيد بطلبات الخصوم في موضوع الدعوى وليس له أن يحكم بما لم يطلبه الخصوم .[1]

كما أن دور القاضي يكتسب مظهرا أشد بروزا بصدد قضية الإثبات، فعلى عكس القاضي المدني الذي يكون له دور الحكم في الدعوى ،فإن القاضي الإداري يشارك مشاركة فعالة تسمح له غالبا بتخفيف وطأة عدم المساواة التي تكتنف دور المدعي في دعوى الإلغاء بصفة خاصة في مواجهة الإدارة ،فالمواطن يجد نفسه دوما ونتيجة لامتياز القرار المسبق في موقف المدعي الذي يجب عليه أن يقيم الدليل على أن الإدارة تصرفت بصورة غير مشروعة، لكن غالبا ما لا يتمكن المدعي من إثبات عدم المشروعية لأن هذه الأخيرة تكمن في البواعث الخفية للقرار خاصة وأن الإدارة لا تعتبر ملزمة بإظهار بواعثها، وفي هذه الحالة يمكن للقاضي المسؤول عن الدعوى أن يطلب من الإدارة تقديم مجمل الوثائق التي اعتمدتها لإصدار قرارها المطعون فيه بموجب دعوى الإلغاء، فإن رفضت الإدارة تقديم هذه المعلومات، واكتفت بتقديم تبريرات غير مقنعة فإن طعن المدعى سيعتبر في محله وسيصدر القاضي حكمه على أساس ذلك، وكأننا هنا عكسنا عبء البينّة، وبالتالي يقع على عاتق

[1] أ/محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص303.

الإدارة حينئذ إثبات أنّها قد تصرفت بصورة مشروعة، وعلى هذا الأساس فإن السلطة التقديرية التي تتحصّن وراءها الإدارة لرفض تقديم تفسيرات حول بواعث قراراتها تتراجع نتيجة لتدخل القاضي.

وتقوم المحاكمات في الدعوى والإجراءات القضائية الإدارية على مبدأ المواجهة بين الخصوم ويقتصر مبدأ المواجهة والعلانية على الخصوم أطراف الدعوى الإدارية، وتحاط هذه الإجراءات بشبه السرّية في مواجهة الغير.

ثالثا: الإجراءات القضائية الإدارية لا يترتب عليها أثر موقف:

كما ذكرنا سابقا فإن القرارات الإدارية تتميّز بطابعها التنفيذي فتعتبر كل القرارات الإدارية التي تصدر عن مختلف الإدارات العمومية نافذة حيّال الإدارة التي أصدرتها أو الأفراد المخاطبين بها بعد تبليغهم بها، خلافا لما هو سائد في القانون الخاص من أن الأفراد لا يمكنهم اقتضاء العدالة بأنفسهم حيث يجب عليهم الالتجاء إلى القضاء لفضّ منازعاتهم، عن طريق أحكام تنفذ وفقا للإجراءات القانونية، فإن الجهات الإدارية لها أن تنفذ قراراتها مباشرة وبنفسها ولو عن طريق القوّة دون اللجوء مسبقا إلى القضاء. وعلى الأفراد إذا تضرّروا من ذلك، اللجوء إلى القضاء بحيث تكون الإدارة العامة في مركز المدعى عليه وهو موقف ميسّر مقارنة بموقف المدعي الذي يقع عليه عبء الإثبات.

وهذا الامتياز إنما يقوم على أساس قرينة سلامة مشروعية القرارات الإدارية، إذ يفترض أنها صدرت طبقا للقانون مستوفية الأركان والشروط، وعلى من يدعي خلاف ذلك إثباته، ممّا يترتب عنه قيام مسؤولية الإدارة عمّا يلحق بالأفراد من أضرار.

ومن ثمّ فإن هذا الامتياز يشكل على حدّ تعبير مجلس الدولة الفرنسي القاعدة الأساسية في القانون العام، وهكذا فإن التنفيذ المباشر هو حقّ الإدارة في أن تنفّذ أوامرها على الأفراد بالقوّة الجبرية دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء.[1]

ومن هنا فإن رفع دعوى الإلغاء أمام الجهة القضائية الإدارية المختصّة سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، ليس من شأنه وقف تنفيذ القرار الإداري نظرا للطابع غير الموقف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية أمام القضاء، ما لم ينصّ القانون صراحة على خلاف ذلك.

وقد نصّت على هذا المادة 833من القانون الحالي رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والمتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية كما يلي:

"لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه ما لم ينصّ القانون على خلاف ذلك.

غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر، بناء على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري ".

يستخلص من نصّ المادة أن القاعدة العامة أن الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية لا توقف تنفيذ القرار الإداري فهذا الأخير يتميّز بالطابع التنفيذي أي ينفّذ بصدوره وذلك بعد تبليغه أو نشره.

رابعا: الإجراءات القضائية الإدارية إجراءات حضورية.

تتميّز الإجراءات القضائية الإدارية بخاصيّة المواجهة أو الحضورية فالقاضي الإداري لا يستطيع الفصل في الدعوى على أساس مستند لم يتيّسر لأحد الطرفين فرصة الإطّلاع

[1]- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص 199.

عليه ومناقشته وتقديم الملاحظات بشأنه، وذلك إعمالا لمبدأ حق الدفاع، ونظرا للطبيعة الكتابيّة للإجراءات الإدارية فإن القاضي الإداري قبل أن يفصل في القضية يكون كل من الطرفين قد قدّم مذكّراته ودفوعه من خلال تبادل المذكّرات والردود، حيث تكون الإجراءات حضورية، بمجرّد تبليغ وإخبار المدعى عليه بعريضة طلبات المدعي، سواء حضر أو تغيّب[1].

الفرع الثاني: إجراءات التحقيق

بعد أن رأينا في الفرع الأول خصائص الإجراءات القضائيّة والإداريّة وما يميزّها عن الإجراءات القضائيّة الأخرى سنتعرّض في هذا الفرع إلى أهم الإجراءات القضائيّة الإداريّة والمتعلقّة بدعوى الإلغاء وذلك منذ إيداع عريضة الدعوى إلى غاية صدور القرار القضائي الفاصل في النزاع وهذا وفق أحكام قانون الإجراءات المدنيّة والإداريّة الجديد.

أولا: إيداع عريضة الدعوى.

ترفع دعوى الإلغاء كأيّة دعوى قضائية أخرى بموجب عريضة افتتاحية تودع لدى أمانة الضبط، وتتضّمن هذه الأخيرة كل الشروط القانونية التي نصت عليها للمادة 821 من قانون الإجراءات المدنيّة والإداريّة التي تنصّ على ما يلي:

" تودع العريضة بأمانة ضبط المحكمة الإدارية مقابل دفع الرسم القضائي، ما لم ينصّ القانون على خلاف ذلك" .

1. أمام المحكمة الإدارية:

تختصّ المحكمة الإدارية بالفصل في دعوى إلغاء القرارات الصادرة عن:[2]

[1] د/ محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 300.

[2] المادة 801 من قانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصيغة الإدارية.

هذا بالنسبة الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية أمّا الاختصاص الإقليمي فحدّدته المواد 803-804-805 والجديد الذي جاء به قانون الإجراءات المدنيّة والإدارية أن الاختصاص النوعي والاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية من النظام العام حسب نصّ المادة 807.

فتودع العريضة الافتتاحية بأمانة ضب المحكمة الإدارية وتطبيقا للمادة 824/823 من قانون الإجراءات المدنيّة والإداريّة تقيّد الدعوى المرفوعة أمام كتابة ضبط المحكمة الإداريّة في سجّل خاص وترّقم حسب ترتيب ورودها ويقيّد التاريخ ورقم التسجيل على العريضة وعلى المستندات المرفقة.

وإذا حدث إشكال، بصدد إيداع أو جرد المذكّرات والمستندات يفصل رئيس المحكمة الإداريّة أو رئيس مجلس الدولة حسب الحال في هذا الإشكال بموجب أمر غير قابل للطعن بأي طريقة كانت وهذا ما قضت به المادة 825، وبعد تسديد الرسوم القضائية المقدرة بـ (1500 دج).

يسلّم أمين الضبط لمحامي المدعي وصلا يثبت إيداع العريضة وسداد الرسم طبقا للمادة 823 وبمجرد قيد عريضة افتتاح الدعوى بأمانة الضبط يعيّن رئيس المحكمة الإدارية التشكيلة التي يؤول إليها الفصل في الدعوى حسب نصّ المادة 844 من قانون الإجراءات المدنيّة والإداريّة.[1]

[1] د/ محمد الصغير بعلي،القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع،ص133،ص144.

ويعيّن رئيس تشكيلة الحكم القاضي المقرّر بعد أن كان أمين الضبط بعد تأشيره على العريضة وقيدها في السجّل الخاص بالدعاوي الإدارية، يرسل العريضة إلى رئيس المجلس ليقوم بإحالتها إلى رئيس الغرفة الإدارية ليعّين مستشارا مقرّرا وهذا في ظلّ قانون الإجراءات المدنيّة القديم أمّا في حالة ما إذا كانت القضيّة لا تستدع إجراء تحقيق فبعدما يتبّين لرئيس المحكمة الإدارية بعد دراسة العريضة والوثائق المرفقة بها بأنه لا محل للتحقيق كون حلّ القضية مؤكّد يقوم بإرسال الملف إلى محافظ الدولة لتقديم التماساته وهذا حسب نصّ المادة 847 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتضيف المادة في فقرتها الثانية: "في هذه الحالة يأمر الرئيس بإحالة الملف أمام تشكيلة الحكم بعد تقديم التماسات محافظ الدولة".

2. أمام مجلس الدولة:

يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوي إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، كما يختّص بالفصل في القضايا المخوّلة له بموجب نصوص خاصة، وهذا ما نصّت عليه المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

كما تستأنف أمامه الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية والقضايا المخوّلة له بموجب نصوص خاصّة، وهذا ما نصّت عليه المادة 902، وينظر مجلس الدولة في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة من الجهات القضائية الإدارية والطعون بالنقض المخوّلة له بموجب نصوص خاصّة، وهذا حسب نصّ المادة 903 من قانون الإجراءات المدنيّة والإداريّة.

حيث ترفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة بعريضة افتتاحية تودع لدى أمانة ضبط مجلس الدولة والمكلفّة بتلّقي وتسجيل العرائض، بعدها يقوم أمين الضبط بقيدها في السجّل الخاص مع تلقي مصاريف الدعوى والمقدرة ب (1500دج).

وتطبق أحكام المواد من 815 إلى 825 المتعلقة بعريضة افتتاح الدعوى أمام مجلس الدولة، وذلك حسب نصّ المادة 904 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثانيا : تعيين القاضي المقرّر ودوره في إعداد القضية للفصل.

القاضي المقرّر أو المستشار المقرّر كما أصطلح على تسميّته يعتبر بمثابة قاضي تحقيق يلعب دورا أساسيا في تحضير القضيّة وتهيئتها للفصل فيها حيث يعتبر المؤتمن على سير الدعوى وتوجيهها إلى أن يقدّم تقريره الكتابي إلى هيئة الحكم.

ويتمّ تعيين القاضي المقرّر من طرف رئيس تشكيلة الحكم القائمة بالمحكمة الإدارية أو رئيس تشكيلة الحكم (رئيس الغرفة المختصة بمجلس الدولة)، وهذا حسب المواد 844،915 من قانون الإجراءات المدنيّة والإداريّة.[1]

وهو قاض برتبة مستشار يقوم بدراسة ملف الدعوى ليقوم بإعداد القضيّة لمرحلة المحاكمة ويكون عمله كالآتي:

1. التأكد من الاختصاص:

عند إطّلاع القاضي المقرّر على ملف الدعوى أوّل شيء يقوم به هو التأكد من مسألة الاختصاص كون الاختصاص النوعي والإقليمي من النظام العام لا يمكن للأطراف الاتفاق على مخالفتهم، وهذا حسب نصّ المادة 807 من القانون 09/08 المتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فالقاضي المقرّر ملزم بأن يتأكد من أنه فعلا مختّص بالنظر في النزاع والفصل فيه، وذلك قبل أن يبلّغ العريضة الافتتاحية للمدعى عليه.

ومن صلاحيات القاضي المقرّر أيضا إعطاء التكييف الصحيح للنزاع المطروح أمامه دون الأخذ بعين الاعتبار التكييف الذي قدّمه الأطراف بما فيهم الإدارة، كما له أن يقرّر عدم

[1] د/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 310.

الاختصاص طبقا للمادة 802 من قانون 09/08 المتضّمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومتى تأكد من ذلك فإنه يحيل الملف للفصل فيه مباشرة دون ضرورة لإجراء تحقيق.

2. تصحيح الإجراءات:

إذا كانت الإجراءات الجوهرية المسبقة وقواعد الاختصاص لا يمكن قبول الدعوى بدون توّفرها فالأمر يختلف إذا كانت الإجراءات المنصوص عليها قانونا يجب إتباعها، ولكن عدم القيام بها قبل رفع الدعوى يمكن تداركه وتصحيحه، لأن الدور الإيجابي وطابع التحرّي لصلاحيات القاضي المقرّر يفرض عليه تصحيح بعض الإجراءات، وذلك بتكليف الطرف المعني بتصحيحها، حيث تنصّ المادة 848 من قانون 09/08 المتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "عندما تكون العريضة مشوبة بعيب يرّتب عدم القبول وتكون قابلة للتصحيح بعد فوات الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه، لا يجوز للمحكمة الإدارية أن ترفض هذه الطلبات و إثارة عدم القبول التلقائي إلاّ بعد دعوة المعنيين إلى تصحيحها.

يشار في أمر التصحيح إلى أنه في حالة عدم القيام بهذا الإجراء يمكن رفض الطلبات بعد انقضاء الأجل المحدّد الذي لا يقلّ عن 15 يوما باستثناء حالة الاستعجال. "

فإذا لم يقدم المدعي رغم الأعذار الموّجهة إليه المذكرة التصحيحية بعد منحه أجلا ولم يقم بالتصحيح وتحضير الملف يعدّ متنازلا.

وأهم خاصيّة تميّز القاضي المقرّر في المنازعات الإدارية أنه يجب عليه التأكد من أن المدعي رفع دعواه ضد الجهة الإدارية المختصّة قانونا بالنزاع والمؤهّلة لتمثيل الدولة أو أي إدارة أخرى فلا يمكن للمحكمة الإدارية أن تصدر قرارا بعدم قبول الدعوى لأنها موّجهة ضد غير ذي صفة بل يجب أن تبلّغ العريضة الافتتاحية للجهة المخوّلة قانونا لتمثيل الدولة.

لكن هذا لا يعني أن المتقاضي يمكنه رفع الدعوى ضد هيئة غير معنيّة أصلا بالنزاع والقاضي المقرّر يصحّح ذلك ،فتصحيح الإجراء يكون في حالة رفع دعوى ضد هيئة معنيّة بالنزاع ويعتقد المدعي خطأ بأنه يتعامل معها أنها مؤهّلة لتمثيل الإدارة أمام القضاء.

ثالثا: مصير جلسة الصلح في دعوى الإلغاء.

لقد فرض تعديل قانون الإجراءات المدنية القديم في نصّ مادته 169 مكرر3 بموجب القانون 23/90 على القاضي إجراء جلسة الصلح بين الطرفين المتنازعين، وهذا قبل الشروع في مرحلة التحقيق سواء في مجال دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر، ويتولى عمليّة الصلح المستشار المقرّر.

ولقد أثبتت كثير من الدراسات القانونيّة عدم فاعليّة هذا الإجراء بحكم أن الإدارة المدعى عليها كثيرا ما تتغيّب عن جلسات الصلح، أي تمثل بأشخاص لا يريدون تحمّل أي مسؤولية ناتجة عن اتفاق صلح معيّن، وعلى الوضع الغالب كانوا لا يقبلون الصلح ممّا قلّل من شأن هذا الإجراء ولعلّ أهم إصلاح حمله قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد سنة 2008 أنه منع إجراء الصلح في مجال دعوى الإلغاء وهذا ما نصّت عليه المادة 970 منه بقولها:" يجوز للجهات القضائية الإدارية إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل "

ويفهم من نصّ المادة أنه يجوز للمحكمة الإدارية أو مجلس الدولة إجراء الصلح في دعاوى التعويض وبمفهوم المخالفة لا يمكن إجراء الصلح في دعاوى الإلغاء، وحسنا فعل المشرّع حين منع إجراء الصلح في مجال دعاوى الإلغاء لأنه متى نعت الشخص المعني القرار الإداري الصادر في مواجهته بأنه قرار غير مشروع، وإتّضح جليّا في عريضة افتتاح الدعوى بأن القرار محلّ الطعن بالإلغاء يخالف مبدأ المشروعية، ومن أجل ذلك جاء الإصلاح الإجرائي الجديد لاغيّا جلسة الصلح فيما يتعلق بدعاوى الإلغاء مجيزا بذلك إجراء

الصلح في مواد القضاء الكامل، وفي أي مرحلة تكون عليها الخصومة حسب نصّ المادة 971 من قانون 09/08 بقولها: "يجوز إجراء الصلح في أيّة مرحلة تكون عليها الخصومة "

وهذا من باب تبسيط الإجراءات وتخفيف العبء على السلطات القضائية[1].

رابعا: التحقيق وإعداد التقرير المكتوب.

يتولى هذه المرحلة القاضي المقرّر أو المستشار المقرّر الذي يقوم بعمليّة التحقيق ليعدّ في الأخير تقريره الكتابي، وسندرس دوره في ذلك كما يلي:

1. التحقيق :

من مميّزات الدعاوى أو المنازعة الإدارية أن الإجراءات فيها لها طابع كتابي وتحقيقي، ويلعب فيها القاضي المقرّر الدور البارز والأهّم حيث يشبه الدور الذي يقوم به القاضي المقرّر في الدعوى الإدارية عامة ودعوى الإلغاء خاصّة الدور الذي يقوم به قاضي التحقيق في الدعوى الجزائية من بحث وتحرّي وتقصّي الحقائق للوصول إلى حكم عادل.

فلا يمكن للقاضي المقرّر أن يكتفي بما يقدّمه له الأطراف، كما هو الحال بالنسبة للقاضي المدني بل يجب عليه أن يوّجه الأطراف، وأن يأمر بأي إجراء يراه ضروريا تلقائيا، لأنه يلعب دورا إيجابيّا ويتحكم في إدارة النزاع، ويهيّئ الملف ليكون جاهزا للفصل فيه طبقا للقانون.

وبعد تعيينه وفقا لنصّ المادة 844 من قانون 09/08 المتضّمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية من طرف رئيس تشكيلة الحكم التي يعيّنها رئيس المحكمة الإدارية يقوم القاضي المقرّر بتحديد الأجل الممنوح للخصوم من أجل تقديم المذكّرات الإضافية

[1] د/ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ص 156 ، ص157 .

والملاحظات وأوجه الدفاع والردود ويجوز له أن يطلب من الخصوم كل مستند أو أيّة وثيقة تفيد في فضّ النزاع وهذا طبعا بناء على ظروف كل قضية ينظر فيها .

ويجوز لرئيس تشكيلة الحكم عندما تقتضي ظروف القضية، أن يحدّد فور تسجيل العريضة التاريخ الذي يختتم فيه التحقيق، ويعلم الخصوم به عن طريق أمانة الضبط.

وعندما لا يحترم أحد الخصوم الأجل الممنوح له ليقّدم مذكّرة أو ملاحظات، يجوز لرئيس تشكيلة الحكم أن يوّجه له اعذرا برسالة مضمّنة مع الإشعار بالاستلام، وفي حالة القوة القاهرة أو الحادث الفجائي يجوز منح أجل جديد وأخير وهذا حسب نص المادة 849 من قانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

وإذا لم يقدم المدعي رغم الأعذار الموّجهة له المذكّرة الإضافية التي أعلن عن تقديمها أو لم يقم بتحضير الملف يعتبر متنازلا وإذا لم يقدم المدعى عليه رغم إعذاره أية مذكرة يعتبر قابلا بالوقائع الواردة في العريضة، وهذا حسب نصوص المواد 850-851 من نفس القانون.

ويشرف القاضي المقرّر على التبليغ الرسمي للعريضة الافتتاحية وتبليغ المذكّرات ومذكّرات الردّ ، والوثائق وطلبات التسوية والإعذارات وأوامر الاختتام وكل تدابير التحقيق تتم بمعرفته وتحت إشرافه، حيث يمكنه أن يأمر بكافة التدابير التي يراها ضرورية في التحقيق خاصة في وجود الإدارة كطرف ممتاز في الدعوى الإدارية، حيث يستطيع سماع مأموري الإدارة أو طلب حضورهم أمامه لسماعهم وتقديم إيضاحات أثناء الجلسة.

وباعتبار أن القاضي المقرّر المحقّق في دعوى الإلغاء، فإنه يلجأ إلى كافة الإجراءات والوسائل القانونية التي من شأنها إظهار حقيقة النزاع وتكوين قناعة لديه وتحيلنا مواد قانون الإجراءات المدنية والإدارية المتعلقة بالتحقيق في الدعاوى الإدارية إلى القواعد العامة

المتعلقة بالتحقيق القضائي أمام جهات القضاء العادي، فوسائل التحقيق التي يلجأ إليها القاضي الإداري هي نفسها وسائل التحقيق التي يتبعها القاضي العادي والمتمثلة في:

أ. **الخبرة:** نصّت عليها المادة 858 التي أحالتنا إلى المواد من 125 إلى 145 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ولا تختلف أحكام الخبرة في القانون الحالي عنه في قانون الإجراءات المدنية السابق.

ب. **سماع الشهود:** يمكن للقاضي المقرّر من تلقاء نفسه أو بطلب من أحد الخصوم أن يحقّق في القضيّة من خلال اللجوء لشهادة الشهود للإستئناس بأقوالهم والاستيضاح عن ملابسات القضيّة، وفي هذا الشأن تنصّ المادة 860 من نفس القانون على :"يجوز لتشكيلة الحكم أو للقاضي المقرّر الذي يقوم بسماع الشهود أن يستدعي أو يستمع تلقائيا إلى أي شخص يرى سماعه مفيدا كما يجوز أيضا سماع أعوان الإدارة، أو طلب حضورهم لتقديم إيضاحات".

المعانية والانتقال إلى الأماكن: نصّت عليها المادة 861 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وأحالتنا بشأنها على المواد من 146 إلى 149 من نفس القانون.

حيث يمكن للقاضي المقرّر أن ينتقل بنفسه إلى الأمكنة اللازمة للإطّلاع عن قرب على معطيات القضيّة وملابساتها، وإن كان نادرا تصوّرها في منازعات الإلغاء نظرا لاشتراط إرفاق القرار المطعون فيه بعريضة الدعوى تحت طائلة البطلان، ولما للقاضي الإداري المقرّر من سلطات في إلزام الإدارة المدعى عليها بتقديم ما تحت يدها من مستندات ووثائق، ثم المعاينة بموجب حكم أو قرار تمهيدي يصدره القاضي المقرّر من تلقاء نفسه أو بناء على طلب أحد الخصوم ويمكن للقاضي الذي يقوم بالمعاينة بحضور الخصوم اصطحاب من

يختاره من ذوي الاختصاص للاستعانة به كما له أن يستمع للشهود وتتوّج المعاينة بتحرير محضر يوّقعه القاضي المقرّر وأمين الضبط[1].

ت. مضاهاة الخطوط: نصّت عليها المادة 862 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي أحالتنا إلى المواد من 164 إلى 174 من هذا القانون وهي وسيلة من وسائل التحقيق، يلجأ إليها القاضي تلقائيا أو بطلب من الخصوم في حالة إنكار أحد الخصوم خطّه أو توقيعه أو بصمته على ورقة مكتوبة، وإن اللجوء إلى هذه الوسيلة في التحقيق القضائي الإداري يندر وجودها في مجال دعوى الإلغاء نظرا للطابع الرسمي للوثائق والمحررات الإدارية، ولذلك لا يصدق في حالة إنكار عدم صحة بيان أو توقيع أو خط فيها اعتباره من مضاهاة الخطوط وإنما يكون طعنا بالتزوير .

2. إعداد القاضي المقرر للتقرير الكتابي:

نصّت المادة 746 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على:" عندما تكون القضيّة مهيّأة للجلسة يرسل الملف إلى محافظ الدولة لتقديم التماساته بعد دراسته من القاضي المقرّر".

فبعد إجراء التحقيق الذي يقوم به القاضي المقرّر يعّد تقرير بما توصل إليه ويكون هذا التقرير كتابي، غير أنه لم ينصّ القانون على محتوى هذا التقرير الذي يودعه القاضي المقرّر، غير أن المادة 140 من قانون الإجراءات المدنية السابق تعرّضت إلى شرح التقرير وتبيان محتواه بنصّها:" يحدّد العضو المقرّر في الجلسة المحدّدة للمرافعات تقريرا يتلوه في الجلسة، ويسرد هذا التقرير ما وقع من إشكالات في الإجراءات ويحلّل الوقائع وأوجه دفاع الأطراف كما يدرج أو يلخّص إذا لزم الأمر طلباتهم الختامية، كما يبيّن المقرّر مقاطع النزاع دون أن يبدي رأيه فيها".

[1] د/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية، المرجع السابق، ص321، ص322.

ويقوم القاضي المقرّر بتلاوة التقرير الكتابي الذي أعّده في الجلسة حسب نصّ المادة 884 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتضيف المادة 889 من نفس القانون أنه يجب أن يتضمّن الحكم الإشارة إلى أنه تمّ الاستماع إلى القاضي المقرّر.

ونجد في الواقع العملي أن بعض المجالس القضائية قد أهملت نظام التقرير بحيث لا يتلو القاضي المقرّر تقريره في الجلسة كما ينصّ عليه القانون وفي ذلك مخالفة لقواعد جوهرية في الإجراءات تعرّض الحكم للإلغاء عند استئنافه، لأن هذا العرف يشكل مخالفة لنص المادة 884 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية من جهة ومن جهة أخرى يؤدي إلى تجميد وطمس دور القاضي الذي يتعيّن دعمه كما هو الحال بالنسبة لمفوّض الحكومة في فرنسا، حيث أنه يبدي رأيه ويقترح الحلول على قضاة المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة الذين كثيرا ما يأخذون باقتراحاته لجديتها وعمق تأسيسها[1].

وتجدر الملاحظة إلى أن الدعوى المسّجلة أمام مجلس الدولة تمّر بمرحلة التحقيق هي الأخرى ويمارس القاضي المقرّر ذات الدور الذي يمارسه زميله على مستوى المحكمة الإدارية لأن المادة 915 من قانون الإجراءات المدنية والإدارة والخاصة بإجراءات التحقيق على مستوى مجلس الدولة أحالتنا بصريح العبارة للمواد من 838 إلى 873 من نفس القانون، فلا وجود لحكم خاص تنفرد به الدعوى المرفوعة أمام مجلس الدولة في هذا المجال[2].

3. إحالة الملف على محافظ الدولة:

تنصّ المادة 05 من قانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية على: " يتولى محافظ الدولة النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعدين".

[1] أ/ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص249.

[2] د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص156.

وتنصّ المادة 26 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة على: "يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون مهمّة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري".

ومن نصّ المادتين فإن محافظ الدولة يقوم بدور النيابة العامة من خلال ما يقدمه من مذكّرات كتابيّة أو ما يبديه من ملاحظات شفويّة، سواء في التشكيلات القضائية أو الاستشارية.[1]

ويتمثل دور محافظ الدولة في دعوى الإلغاء بتقديم التماساته فحسب نصّ المادة 846 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها:" عندما تكون القضية مهيّأة للجلسة، أو عندما تقتضي القيام بالتحقيق عن طريق خبرة أو سماع شهود أو غيرها من الإجراءات ، يرسل الملف إلى محافظ الدولة لتقديم إلتماساته بعد دراسته من قبل القاضي المقرّر".

فإن دور محافظ الدولة يأتي بعد دور القاضي المقرّر فيدرس هذا الأخير الملف ويحقّق فيه ثمّ يحيله إلى محافظ الدولة ليقدم إلتماساته ويبدي ملاحظاته ويقدم تقريره المكتوب في أجل شهر واحد من تاريخ استلامه الملف فحسب نصّ المادة 897: "يحيل القاضي المقرّر وجوبا ملف القضيّة مرفقا بالتقرير والوثائق الملحقة به إلى محافظ الدولة، لتقديم تقريره المكتوب في أجل شهر واحد من تاريخ استلامه الملف ويجب على محافظ الدولة إعادة الملف والوثائق المرفقة به إلى القاضي المقرّر بمجرد انقضاء الأجل المذكور".

– ويكون التقرير الذي يعّده محافظ الدولة مكتوبا متضمّنا عرضا عن الوقائع والأوجه المثارة ورأيه حول كل مسألة مطروحة والحلول المقترحة للفصل في النزاع ويختتم بطلبات محددة وهذا حسب نصّ المادة 898 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[1] د/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص328، ص329.

– ويقدم محافظ الدولة خلال الجلسة ملاحظاته الشفوية حول كل قضية قبل غلق باب المرافعات وهذا حسب نصّ المادة 899 من نفس القانون.

– ويجب أن يشار في أحكام المحكمة الإدارية بإيجاز إلى طلبات محافظ الدولة وملاحظاته والردّ عليها وهذا حسب المادة 900 من قانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

– وبالنسبة لدور محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة فهو ذات الدور الذي يمارسه محافظ الدولة على مستوى المحكمة الإدارية في تقديم إلتماساته بعد إحالة الملف إليه وتقديم تقريره الكتابي إلّا أنّه إضافة إلى هذا الدور فلمحافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة دور استشاري طبقا للمادة 12 من القانون العضوي 98-01.[1]

المطلب الثاني: الفصل في دعوى الإلغاء

بعد أن تعرّضنا في المبحث الأول إلى إجراءات السير في دعوى الإلغاء وتعرّفنا على أهم خصائص إجراءات دعوى الإلغاء، ودور القاضي المقرّر في إجراء التحقيق وتهيئة القضية للفصل فيها ليحيل بعدها الملف رفقة التقرير الذي يعّده إلى محافظ الدولة فيقدّم التماساته ويعّد تقريره الكتابي مبديّا ملاحظاته الشفوية سنتعرض في هذا المطلب إلى الفصل في دعوى الإلغاء والتي سندرسها في مطلبين نتناول في المطلب الأوّل إجراءات سير جلسة الإلغاء ، ونتناول في المطلب الثاني الحكم والبت في دعوى الإلغاء.

الفرع الأول: إجراءات سير الجلسة وتشكيلها

جاءت نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارة واضحة ومفصّلة في إجراءات سير الجلسة حيث وحّد القانون الجديد بين إجراءات سير الجلسة أمام المحكمة الإدارية وإجراءات

[1] د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص159، ص161.

سير الجلسة أمام مجلس الدولة وهذا بحكم الإحالة المقرّرة في نصّ المادة 916 منه والتي أحالتنا على مجموع النصوص أمام المحاكم الإدارية من المادة 874 إلى المادة 900 منه منها المواد من 884 إلى 887 خاصة بإجراءات إدارة الجلسة والتي سنتعرض لها عبر المراحل التالية:

أولا: تشكيلة الجلسة.

تنصّ المادة 3 من قانون 02/98 المتعلق بالمحاكم على تشكيلة الجلسة الجماعية المتكوّنة من رئيس، ومساعدين برتبة مستشار، ويتولى محافظ الدولة النيابة العامة مع حضور أمين الضبط.

وتنصّ المادة 844 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على: " يعيّن رئيس المحكمة الإدارية التشكيلة التي يؤول إليها الفصل في دعوى الإلغاء بمجرّد قيد عريضة افتتاح الدعوى بأمانة الضبط".

– وعندما تكون القضيّة مهيّأة للفصل فيها يحدّد رئيس تشكيلة الحكم تاريخ اختتام التحقيق بموجب أمر غير قابل لأي طعن، وإذا لم يصدر هذا الأمر يعتبر التحقيق منتهيا (03 أيام) قبل تاريخ الجلسة[1].

– ويحدّد رئيس تشكيلة الحكم جدول كل جلسة أمام المحكمة الإدارية ويبلّغ إلى محافظ الدولة حسب نصّ المادة 874 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

– يخطر جميع الخصوم بتاريخ الجلسة الذي ينادى فيه على القضيّة وذلك 10 أيام على الأقّل قبل تاريخ الجلسة ويقلّص هذا الأجل إلى يومين بأمر من رئيس تشكيلة الحكم في

[1] المادة 852–853 من قانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية

حالة الاستعجال.[1]

– ويناط ضبط الجلسة برئيسها لضمان الهدوء والرصانة والوقار، حسب نصّ المادة 262 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثانيا: سير الجلسة.

تبدأ جلسة الفصل في دعوى الإلغاء كأصل عام علنيّة وذلك تطبيقا لمبدأ علانية الجلسات وسرّية المداولات وذلك بحضور محافظ الدولة والخصوم ومحاميهم وأمين الضبط.

– يعلن رئيس الجلسة عن افتتاح الجلسة لينادي أمين الضبط على الأطراف بعد ذكر رقم القضيّة المنظورة وبعدها يعطي الرئيس الكلمة إلى القاضي المقرّر لكي يقوم بتلاوة تقريره المكتوب المتضمّن عرضا عن الوقائع ودفاع الأطراف وطلباتهم.

بعد تلاوة القاضي المقرّر لتقريره يأذن الرئيس للخصوم لتقديم ملاحظاتهم الشفوية تدعيما لطلباتهم الكتابية.[2]

– ويمكنه أيضا خلال الجلسة وبصفة استثنائية أن يطلب توضيحات من كل شخص حاضر يرغب أحد الخصوم في سماعه، وهذا حسب نصّ المادة 884 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ونشير إلى أن المحكمة الإدارية غير ملزمة بالردّ على الأوجه المقدمة شفويّا بالجلسة ما لم تؤكد بمذكّرة كتابيّة وهذا حسب نصّ المادة 886 من نفس القانون.

وطبقا للمادة 885 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يقدم محافظ الدولة بعد تلاوة القاضي المقرّر لتقريره طلباته ولم تحدّد المادة هل تكون طلبات كتابيّة أو شفويّة.

[1] المادة 876 من نفس القانون.

[2] د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، المرجع السابق،ص172.

وبعد هذه الإجراءات يعلن رئيس الجلسة عن غلق باب المناقشة وإحالة القضية للمداولة مع تحديد التاريخ الذي يصدر فيه القرار مع التذكير بسرّية المداولات[1].

ثالثا: المداولة.

بعد اكتفاء الأطراف من تبادل العرائض يتم إدخال القضيّة في المداولة والمقصود بها جلوس الرئيس مع المستشارين في جلسة سريّة دون حضور محافظ الدولة والخصوم ومحاميهم وأمين الضبط، وتكون المداولة في المكتب لتبيّان وجهة النظر في القضيّة أو مآل القضية حسب ما جاء بنص المادة 269 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[2].

رابعا: النطق بالحكم.

حسب نصّ المادة 272 من قانون الإجراءات المدنية:" يتم النطق بالأحكام في النزاع علنيّا"، ويقتصر النطق بالحكم على تلاوة منطوقة في الجلسة من طرف الرئيس وبحضور قضاة التشكيلة الذين تداولوا في القضيّة وهذا حسب نصّ المادة 273 من نفس القانون حيث تنتهي دعوى الإلغاء بصدور قرار ابتدائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه أو بصدور قرار ابتدائي قابل للطعن فيه بالاستئناف أمام مجلس الدولة.

الفرع الثاني: الحكم في دعوى الإلغاء

القاعدة العامة أن القاضي في إطار فصله في دعوى الإلغاء، إذا قدّر أن القرار المطعون فيه لا يخالف القانون في أي ركن من أركانه فإنه يحكم بمشروعية القرار ويرفض الدعوى لعدم التأسيس، أما إذا قدّر أن هذا القرار مشوب في أحد أركانه بعيب من العيوب التي تجعل منه قرار غير مشروع فإنه يقضي بإلغائه، وهنا لا يجوز للقاضي الإداري في أية حالة من الحالات الحكم بإلزام الإدارة بإصدار قرار إداري على نحو معيّن، وهذا ما أكّده كل

[1] المادة 269 من نفس القانون.

[2] د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص174.

من قضاء المحكمة العليا ومجلس الدولة كونه ليس مختصّا بإصدار أوامر للإدارة أو الحلول محلها في شيء تختّص به وذلك طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات، فتصدر الإدارة قراراتها بحرّية في حين يستقّل القاضي هو الآخر في الفصل في النزاعات المطروحة أمامه.

ونشير إلى أنه لم يوجد في التشريع الجزائري أي نصّ قانوني صريح كان أو ضمني يسمح للقاضي الإداري بإصدار أوامر للإدارة كما لم يوجد نصّ يمنعه من ذلك، وعلى الرغم من أن مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة من طرف القاضي الإداري غير منصوص عليه في أي قانون، إلّا أن القضاء قد كرّسه في عدة قرارات، غير أن مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة من القاضي الإداري يتعارض مع مبدأ المساواة، ومبدأ سيادة القانون الذي يسري على الجميع فأطراف دعوى الإلغاء ليسوا على قدم المساواة، فالإدارة طرفا ممتازا في النزاع فإذا لم تمتثل لدعوة القاضي قد تضيع حقوق الطرف الآخر، والقاضي الإداري هو حامي الحقوق والحرّيات، فيجب كغيرها من الأطراف أن تخضع الإدارة لسيادة القانون ويوّقع عليها الجزاء كلما خالفته.

وهذا ما كرّسه القانون 09/08 المتضّمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي وسّع من صلاحيات القاضي الإداري وفعّل دوره الإيجابي في حسن سير دعوى الإلغاء حيث منحه مجموعة من السلطات تسهّل له الفصل في دعوى الإلغاء، وتضفي على قراراته العدالة والنزاهة والمصداقية وتكشف عن الحقائق وبالتالي مساهمته في الحفاظ على الحقوق والحريات وتكريس مبدأ المشروعية وتجسيد دولة القانون وتتمثل هذه السلطات في توجيه الأوامر للإدارة العامة في عدة مجالات منها:

أولا: الحكم في مجال قضاء الاستعجال.

الأصل أن الطعن أمام الجهات القضائية الإدارية لا يوقف التنفيذ، إلّا أنّه استثناء يمكن للقاضي الإداري الإستعجالي الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بطلب من المدعي متى توفّرت ظروف الاستعجال حسب نصّ المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

كما يمكنه أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحرّيات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة نشاطها، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطيرا وغير مشروع بتلك الحرّيات وهذا حسب نصّ المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمادة 921 من نفس القانون .

ثانيا: الحكم في مجال أدلة الإثبات.

إن للقاضي الإداري دور إيجابي في دعوى الإلغاء وذلك من خلال توجيهه أوامر للإدارة لتقديم ما بحوزتها من مستندات أو لإجراء تحقيق إداري.

– فيجوز للقاضي المقرّر أن يطلب من الخصوم كل مستند أو أية وثيقة تفيد في فضّ النزاع وهذا حسب نص المادة 844 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

– ويمكن لرئيس تشكيلة الحكم الاستماع إلى أعوان الإدارة المعنيّة أو دعوتهم لتقديم إيضاحات هذا حسب نصّ المادة 844 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

– يجوز للقاضي أن يأمر بأحد تدابير التحقيق كإجراء تسجيل صوتي أو بصري أو سمعي بصري لكل العمليات أو لجزء منها، هذا حسب نصّ المادة 864 من نفس القانون.

– إذا امتنعت الإدارة عن منح المدعى القرار الإداري المطعون فيه الذي اشترط القانون إرفاقه بعريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة عدم القبول أمرها القاضي المقرّر بتقديمه في أوّل جلسة، وهذا حسب نصّ المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

ثالثا: الحكم في مجال تنفيذ القرارات الإدارية.

نظرا لانتشار الواسع والخطير لظاهرة رفض الإدارة تنفيذ أحكام القضاء المكسّاة بالطابع التنفيذي، جاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد بحقّ المتقاضي في المطالبة بتوقيع غرامة تهديدية ضدّ الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي ممهور بالصيغة التنفيذية، وهذا ما قضت به المادة 980،982 ما يليها من القانون 09/08، ويكون بذلك قد أزال الفراغ الموجود في التشريع الوطني في هذا الخصوص.

وهذه أهم الأمثلة على السلطات الواسعة التي منحها قانون الإجراءات المدنية والإدارية للقاضي الإداري في إطار دعوى الإلغاء، وذلك لأن القاضي الإداري هو حامي الحقوق والحريات والمسؤول عن تكريس مبدأ المشروعية وتجسيد دولة القانون .

رابعا: مضمون القرار القضائي الإداري

تنصّ المادة 888 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على الإحالة على المواد من 270 إلى 298 لتطبق هذه المواد على الأحكام القضائية (القرارات القضائية) الصادرة عن المحاكم الإدارية .

فالقرار الإداري هو حصيلة عمل القاضي الإداري ومرآته العاكسة التي تبيّن مدى عدالته ونزاهته وكفاءته في التوّصل إلى الحقيقة وفق ما ينصّ عليه القانون، ويكون القرار القضائي الإداري نتيجة لحسم النزاع والفصل في دعوى الإلغاء و يقتضي القانون 09/08 المتضّمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية في مواده 275، 276، 277 أن يتضمّن القرار

الإداري شأنه شأن الحكم القضائي المدني مجموعة من البيانات هي من النظام العام يترتّب على تخلّفها نقض القرار وتتمثل هذه البيانات في:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
2. باسم الشعب الجزائري.
3. الجهة القضائية التي أصدرته.
4. أسماء وألقاب وصفات القضاة الذين تداولوا في القضية.
5. اسم ولقب ممثل محافظ الدولة أو مساعده.
6. تاريخ النطق بالحكم.
7. اسم ولقب أمين الضبط الذي حضر مع تشكيلة الحكم.
8. أسماء وألقاب الخصوم وموطن كل منهم وفي حالة الشخص المعنوي تذكر طبيعته وتسميته ومقرّه الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الإتفاقي.
9. أسماء وألقاب المحامين أو أي شخص قام بتمثيل أو مساعدة الخصوم.
10. الإشارة إلى عبارة النطق بالحكم في جلسة علنية.
11. ويجب أن يكون القرار مسبّبا من حيث الوقائع والقانون باستعراض بإيجاز وقائع القضية وطلبات وإدّعاءات الخصوم ووسائل دفاعهم، والرّد على كل الطلبات والأوجه المثارة.

ويوّقع أصل الحكم من طرف الرئيس وأمين الضبط والقاضي المقرر عند الاقتضاء ويحفظ أصل الحكم في أرشيف الجهة القضائية كما هو موضح في القرار الصادر عن المحكمة الإدارية المرفق رقم 01، وأن القرار الإداري الفاصل في دعوى الإلغاء له حجية مطلقة في مواجهة الكافة.

الخاتمة

الخاتمة:

ينبغي التوضيح والتذكير أن نظرية القرار الإداري ليست بالنظرية المقننة، بما يعني أن المشرع لم يعالج فكرة القرار الإداري بموجب نصوص من جميع الجوانب كما فعل ذلك مثلا في مجال الصفقات العمومية، ولعل الصعوبة في عدم تقنين القرار الإداري تعود بالأساس إلى فكرة تنوع القرارات الإدارية من جهة، وتنوع الجهات الصادرة عنها من جهة أخرى، بما يجعل أمر إعداد تشريع أو تنظيم واحد يحكم مسألة القرار الإداري، أمر ليس بالهين القيام به للصعوبات والعراقيل المذكورة.

ولعل بصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، قفزة نوعية نحو تخصيص للإجراءات نوعا ما، وذلك بفصل الإجراءات الإدارية عن الإجراءات المدنية، وذلك نظرا لخصوصيات القضاء الإداري من جهة ولتسهيل الإجراءات من جهة أخرى.

ويتسم القرار الإداري بأنه مجال واسع وشامل، وينقسم إلى دراسة نظرية من خلال المفاهيم الكلاسيكية له من مختلف المفاهيم والتعاريف، ودراسة للإجراءات تتعلق بما نص عليه قانون الإجراءات المدنية والإدارية لأجل مخاصمة القرار الإداري.

وبذلك وكنتيجة نقول إن القرار الإداري ليس بالمجال السهل ولا الهين بالدراسة وذلك ما جعل المشرع الجزائري يختص بتقنين الإجراءات الإدارية فقط دون شق المفاهيم، وهو كما يخضع للقواعد العامة (القانون العام)، يخضع للقواعد الخاصة (القوانين الخاصة في الإجراءات).

وتعتبر دعوى الإلغاء في ظلّ قانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية أهم الدعاوى الإدارية والدعوى الأصلية والوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية بحيث نستخلص النتائج التالية:

- تمثل مراجعة الإجراءات الإدارية جانبا هاما ضمن عملية مراجعة الإجراءات المدنية ككل والتي وضعت أحكام وقواعد إجرائية دقيقة ومفصّلة، تخصّ المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، وكان هذا موضوع الكتاب الرابع الذي يساعد إلى حدّ كبير في تكريس الازدواجية سواء بالنظر إلى عدد المواد أو إلى نوعيتها.

- وقد نظّم القانون الجديد شكل العمل الإجرائي كلّما أمكنه ذلك تماشيا مع التوجّه الجديد لدور القاضي الإيجابي، حيث حدّد النموذج الذي تفرغ فيه عريضة افتتاح دعوى الإلغاء واشترط إرفاقها بالقرار الإداري محل الطعن بالإلغاء تحت طائلة عدم القبول ، ووحدّ ميعاد رفع دعوى الإلغاء بين الجهات القضائية الإدارية (مجلس الدولة، المحكمة الإدارية)

- كما تخلّى عن شرط انتفاء الدعوى الموازية لعدم فاعليته.

- وما يعاب على القانون الجديد هو عدم تطرّقه إلى الحالات أو الأوجه التي يبنى عليها الطعن بالإلغاء في مختلف نصوص مواده.

- وفي سياق إجراءات دعوى الإلغاء فقد عزّز القانون الجديد الطابع الاستثنائي للإجراءات الإدارية، وذلك بالتأكيد على الطابع الكتابي والتحقيقي للإجراءات وكذا الطابع غير الموقف للأعمال الإدارية، وهذا ما ينعكس إيجابا على طرق الإثبات والإطّلاع على الوثائق الإدارية وسير التحقيق الذي يقوم به القاضي المقرّر للإظهار حقيقة النزاع من خلال الوسائل التي منحه إياها القانون والمتمثلة في: الخبرة، سماع الشهود، المعاينة، مضاهاة الخطوط التكليف بتقديم المستندات. لينتهي في الأخير إلى إعداد تقريره الكتابي ويحيله على محافظ الدولة لتقديم إلتماسه، وبعد جدولة القضية وتحديد الجلسة وتبليغها للخصوم يتم الفصل فيها بتشكيلة جماعية وبحكم ذو حجية مطلقة في مواجهة الكافة.

- وأبرز ملاحظة ينبغي تسجيلها بعد قراءة مستفيضة لأحكام القانون الجديد أن المشرّع حاول أن يحكم الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية والدعوى المرفوعة أمام مجلس الدولة

بنفس الإجراءات وهو ما دلّ عليه كثرة الإحالات للأحكام المقرّرة بشأن المحكمة الإدارية في المواد المتعلقة بمجلس الدولة.

- وقد وسّع القانون الجديد من سلطات قاضي الإلغاء نظرا لعدم التوازن بين أطراف دعوى الإلغاء ممّا يتعيّن على القاضي الإداري التدخل من أجل تحقيق التوازن بين الإدارة التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة وبين الفرد، وذلك من خلال توجيه الأمر للإدارة لتقديم نسخة من القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء في حالة امتناعها عن ذلك، أو تقديم المستندات التي يراها ضرورية للفصل في الدعوى أو استدعاء ممثلها القانوني لتقديم الإيضاحات اللازمة.

- كما كفل للمتقاضي حق المطالبة بتوقيع غرامة تهديدية ضد الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ قرار قضائي إداري ممهور بالصيغة التنفيذية.

- وهذا أهم ما جاء به قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد في مجال دعوى الإلغاء والذي يعتبر من أهم إنجازات المشرع الجزائري منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، إلاّ أننا ننادي بعد تكريس الازدواجية القضائية، فحبّذا لو يكرّس المشرع الجزائري الازدواجية الإجرائية نظرا لخصوصية الدعاوى الإدارية التي تختلف عن الدعاوى العادية باعتبار أحد أطرافها الإدارة العامة.

قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا: الكتب

1-أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.

2-أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

3-بركات أحمد،ا لقرار الإداري دراسة مدعمة بأحدث النصوص القانونية والإجتهادات القضائية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع- الجزائر، .2018

4-رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية- شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية ،الطبعة 2001.

5-سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط4، دار الفكر العربي،1976.

6-سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، راجعه محمد عاطف البنا، ط6 ، دار الفكر العربي، مصر.

7-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية الصور والنفاذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة.

8-علاء الدين عيشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، سنة 2010.

9-عمار بوضياف، القرار الإداري ، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2007.

10-عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، ط1، .2009

11-عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية ،الجزء الثاني.

12-عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، دار هومة الجزائر، ط3،2009.

13-لحسين بن شيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة، الجزء الثالث، الجزائر ،2007 .

14-محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، سنة 2005.

15-محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، سنة 2009 .

16-محمد الصغير بعلي،القضاء الإداري دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، سنة 2012.

17-محمد الصغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة،2017.

18-محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني قضاء الإلغاء، قضاء التعويض وأصول الإجراءات.

19-مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأوّل.

20-مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزء02، الجزائر،1998.

21-ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع . سطيف، ط4، 2010.

22-نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، ط2، 2009 .

ثانيا- <u>المجلات القضائية:</u>

23-عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة المدرسة العليا للإدارة، المجلد رقم 05 ، العدد رقم 01 ،1995.

24-نشرة القضاة، مجلة صادرة عن وزارة العدل الجمهورية الجزائرية، العدد 44.

<u>ثالثا/ النصوص القانونية:</u>

25-القانون رقم 09/08 مؤرخ في 25/فبراير/2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية ،العدد21.

26-قانون88-27المؤرخ في 1988/06/12 ج. ر رقم 28،و المرسوم التنفيذي 144/89 المؤرخ في 08/غشت/1988 ج. ر رقم 33.

27-قانون 90-10 مؤرخ في 1990/04/14 ج.ر رقم .16

28-قانون 91-08، المؤرخ في 1971/04/07، ج.ر،رقم .20

29-القانون رقم 90-08 المؤرخ في 1990/04/07،المتعلق بالبلدية.

30-القانون رقم 90-09 المؤرخ في 1990/04/07 ،المتعلق بالولاية.

31-المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في1991/11/09 والمتعلق بالصفقات العمومية،ج. ر رقم 57.

32-المرسوم الرئاسي رقم 90-339 المؤرخ في 1990/11/03،ج. ررقم 47، وتم حل هذا المجلس بمقتضى المرسوم الرئاسي93-252 المؤرخ في 1990/10/28 ج.ر رقم .69

33-المرسوم الرئاسي رقم 92-77 المؤرخ في 1992/02/22، ج.ر رقم .15

34-المرسوم التنفيذي رقم 91-171 المؤرخ في 1991/05/28، المتعلق بلجنة البورصة ج.ر، رقم 26.

35-جريدة رسمية، رقم 99،ج ر ، رقم 79، ج.ر رقم 02.

36-المرسوم التنفيذي92-276 المؤرخ في 1992/06/06 المتضمن أخلاقيات الطب،ج.ر،رقم 52.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

المحتوى	الصفحة
بسملة	
شكر وعرفان	
إهداء	
قائمة المختصرات	
مقدمة	أ- ب
الفصل الأول: النظام القانوني للقرارات الإدارية	
تمهيد	04
المبحث الأول: أحكام القرار الإداري	04
المطلب الأول: ماهية القرار الإداري	04
الفرع الأول: التعريف بالقرار الإداري	05
الفرع الثاني: تمييز القرار الإداري عن غيره	06
المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري	08
الفرع الأول: القرار الإداري تصرف قانوني	08
الفرع الثاني: القرار الإداري صادر عن المرفق العام	09
الفرع الثالث: قرارا إداري صادر بالإرادة	15
المبحث الثاني: أنواع وأركان القرار الإداري	17
المطلب الأول: أنواع القرار الإداري	17
الفرع الأول: القرارات الإدارية من حيث الجهة المصدرة له والرقابة القضائية عليه.	18
الفرع الثاني: القرارات الإدارية من حيث آثارها وهدفها.	26
المطلب الثاني: أركان القرار الإداري	32
الفرع الأول: الأركان الشكلية للقرار الإداري	33
الفرع الثاني: الأركان الموضوعية للقرار الإداري	35

الفصل الثاني: الآثار المترتبة على القرارات الإدارية	
تمهيد	42
المبحث الأول: وقف القرار الإداري وإجراءات الفصل فيه	42
المطلب الأول: وقف القرار الإداري و حالاته	43
الفرع الأول: وقف القرار الإداري على مستوى الإداري والقضائي	43
الفرع الثاني: حالات وقف القرار الإداري	50
المطلب الثاني: إجراءات الفصل في وقف التنفيذ وطبيعة الحكم فيه	53
الفرع الأول: إجراءات الفصل في القرار الإداري	54
الفرع الثاني: طبيعة الأحكام الصادرة في طلب وقف التنفيذ	55
المبحث الثاني: الإجراءات القضائية لدعوى الإلغاء	57
المطلب الأول: إجراءات سير دعوى الإلغاء	57
الفرع الأول: خصائص إجراءات دعوى الإلغاء	57
الفرع الثاني: إجراءات التحقيق	64
المطلب الثاني: الفصل في دعوى الإلغاء	76
الفرع الأول: إجراءات سير الجلسة وتشكيلها	76
الفرع الثاني: الحكم في دعوى الإلغاء	79
الخاتمة	85
قائمة المراجع	89
الفهرس	94
الملخص	96

الملخص:

القرارات الإدارية هي تلك القرارات الناتجة عن ممارسة الإدارة لسلطتها ونشاطها في المجتمع وهي تتمتع بامتيازات مختلفة في مواجهة الأفراد المتعاملة معهم، فهذه القرارات نافذة ومنتجة لأثرها القانوني من لحظة صدورها، إلا في حالات معينة كوجود نص تشريعي، أما بالنسبة للأفراد فهي لا تسري في حقهم إلا في حالة علمهم بها بإحدى وسائل العلم القانونية.

وقد منح المشرع الجزائري للقاضي الإداري سلطة الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء وهو إجراء استثنائي منح لسد العيوب المترتبة عن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء، إذ يمكن لكل مخاصميه طلب وقف تنفيذه من خلال رفع دعوى إستعجالية، وذلك يرجع كون أن الفترة مابين صدور القرار والحكم بالإلغاء عادة ما تكون طويلة نوعا ما.

الأصل أن القرار الإداري ينفذ دون اللجوء إلى القضاء وفي هذه الحالة يكون التنفيذ اختياري أي مباشر وفي حالة عدم توفر شروطه أو أركانه، وتعذر على الإدارة تنفيذه فلا يبقى أمامها سوى اللجوء إلى القضاء.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري – قانون الإجراءات المدنية والإدارية –المشرع الجزائري

Résumé :

Les décisions administrative sont révélatrices de l'escercice du pouvoir et sont escercice au sein de la société ,elle bénéfice de différents privilèges à l'égard des individus, ces décisions produisent l'effet légal à l'opposition des individués à courir de l'instant même du prononce sauf dans certains cas ,tel que l'escistence d'un texte législatif permet à l'administration ca , où dans les cas de décisions interprétatives et confirmées ,mais pour les individués elle ne s'appliquent vis-à-vis deux sauf s'ils sont informes par un moyen d'information juridique.

Le législateur algérien à accorde au juge administrative le pouvoire de donné l'ordre de sursoier à l'escecution de la décision administrative objet de l'action en annulation,et C'est une procédure exceptionnelle donné pour faire face aux vices résultant de l'éffet non suspension du recours en annulation, chaque individués à le opposant à le droit de demander le se soir à l'opposant par action en refére où par devant le juge de font vue la longue durée entre l'étape du pronnonce de la décisions administratives et le jugement dans l'action en annulation qui prenne beaucoup de temps généralement.

Le principe est que l'exécution de la décision administrative sans recourir à la justice par les parties concernés et il est alors facultative directe de l'indisponibilité de ses condition générales ,et dans le cas où l'administration n'a pas pu l'exécuté il ne lui reste donc que de se rendre à la justice.

Mots-clés : Décision administrative - Loi de procédure civile et administrative - Législateur algérien