



جامعة ابن خلدون - تيارت -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر
تخصص: قانون إداري

مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية

إشراف الدكتور:
- سيهوب سليم.

إعداد الطالبين:
- سوداني مراد.
- خلافي سميرة.

لجنة المناقشة

الصفة	الرتبة	الأعضاء
رئيسا	أستاذة محاضر - أ- جامعة ابن خلدون	د. بدارنية رقية
مشرفا ومقررا	أستاذ محاضر - ب- جامعة ابن خلدون	د. سيهوب سليم
عضوا مناقشا	أستاذة محاضر - أ- جامعة ابن خلدون	د. بلجيلالي خالد

السنة الجامعية: 2018-2019.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال الله تعالى:

رَبَّنَا آتِنَا مِنْ لَدُنْكَ رَحْمَةً وَهَيِّئْ
لَنَا مِنْ أَمْرِنَا رَشَدًا

صدق الله العظيم

[سورة الكهف، الآية: 10]

إهداء

الحمد لله والصلاة والسلام على سيدنا وحبينا
و قرآ أعينا رسول الله

فما كان من سهو أو خطأ أو نسيان فمن أنفسنا وما توفيقنا إلى بالله
وحده ومن لم يشكر الناس لم يشكر الله.

إلى كل من علمني حرفاً في هذه الدنيا الفانية

إلى أمي وأبي إلى إخوتي

إلى رفيقة دربي "بشرى"

وإلى جميع العائلة والأصدقاء

و جميع الأسرة الجامعية أساتذة، طلاباً، وموظفين أهديتهم هذا العمل

و نسال الله أن ينفعنا بما علمنا

مراد



إهداء



يقول الله سبحانه وتعالى:
{كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ
وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ}
صدق الله العظيم.

نحمد الله ونشكره على إعطائه لنا الصبر والإرادة على إتمام هذا العمل المتواضع، وعملاً لقول الرسول صلى الله عليه وسلم: " مَنْ صَنَعَ إِلَيْكُمْ مَعْرُوفًا فَكَافَأُوهُ فَإِذَا لَمْ تَجِدْ مَا تُكَافِئُوهُ فَادْعُوا لَهُ حَتَّى تَرَوْا أَنَّكُمْ كَافَأْتُمُوهُ".
إلى من كان دعاؤها سر نجاحي أمي الحبيبة، إلى أبي وإلى إخوتي وأخواتي وإلى
أنس وجودي في هذه الدنيا، إسرء الغالية
وإلى جميع الأصدقاء والزملاء في الوظيفة
وإلى كل أساتذتي الأفاضل اساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية
فلا نستطيع أن نقدم شيء أروع ولا أجمل من كلمة شكر واعتراف ودعاء،
تخرج من صميم قلبنا بكل صدق وإخلاص.
ونشكر في الأخير كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد
على إنجاز هذا العمل المتواضع
الذي تم بعون الله وفضله العظيم.



سميرة



مقدمة

تخلصت الإدارة ولحقة طويلة من الزمن من مسؤوليتها عن نشاطاتها ووظائفها المختلفة التي تلحق ضررا بالأفراد، في فترة الحكم الملكي كانت شخصية الملك لصيقة بشخصية الدولة وكان يتمتع بالسيادة المطلقة، لهذا ساد آنذاك المبدأ الذي مفاده أن الملك لا يخطأ لأنه خليفة الله في الأرض إعمالا بمقولة: "الملك لا يسيء صنعا"، كما أن فكرة السيادة المطلقة تفرض عدم المسؤولية.

وكننتيجة التطورات التي مرت بها الدولة من دولة حارسة تكتفي بحماية إقليمها ضد الاعتداءات الخارجية، وتوفير الأمن في الداخل، وتحقيق العدل بين المواطنين إلى دولة متدخلة تمارس العديد من الأنشطة التي كانت متروكة للأفراد أو القطاع الخاص في المجالات الاقتصادية والتعليمية والاجتماعية، وغيرها من المجالات التي تدخلت فيها الدولة المعاصرة.

وبتزايد ونمو الوعي الاجتماعي بضرورة حماية حقوق الأفراد والحريات العامة، التي هي من أولويات الوظائف التي على الدولة القيام بها، حيث أنه من غير الممكن القبول تحت أي تبرير أو حجة الاعتداء على حقوق الأفراد ولو من الدولة نفسها وكذلك لأن الدولة الحديثة هي دولة القانون وهذا يعني أن الدولة نفسها لا بد أن تخضع للقانون.

كل ذلك أدى إلى تقرير مسؤولية الدولة عما قد يحدث للأفراد من أضرار نتيجة لممارستها لهذه الأنشطة المختلفة.

واحتلت الإدارة والقانون الإداري خصوصا في الوقت الراهن مكانة بارزة ضمن النظم القانونية، تبعا للامتيازات الممنوحة لها من جهة وكذا تنوع وسائلها وتدرج الأجهزة العاملة فيها من جهة أخرى، مع مراعاة طرق تحكيم هذه القانون وخصائصه الذاتية ومصادره، كلها عوامل جعل من النشاط الإداري وما يترتب عليه من منازعة تتميز بنوع من الخصوصية.

فالإدارة ثناء ممارستها نشاطها ومهامها الإدارية تلجأ إلى أعمال وتصرفات، وهي ما تعرف بالأعمال الإدارية، حيث يمكن تقسيمها إلى أعمال إدارية مادية وأعمال إدارية قانونية.

فالأعمال الإدارية هي تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة بصفة إرادية تنفيذاً للعمل التشريعي أو العمل الإداري (قرار أو عقد إداري)، أما الأعمال القانونية هي الأعمال التي تفصح الإدارة عن إرادتها في ترتيب أثر قانوني، سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم، أو إلغاء ذلك المركز.

إلا أن الأعمال الإدارية تتخذ صورتين: أعمال إدارية تقوم بها الإدارة بإرادتها المنفردة، مستعملة امتيازات السلطة العامة وهي القرارات الإدارية وأعمال اتفاقية استناداً على توافق إرادتين تتمثل في العقود الإدارية.

فتعد القرارات الإدارية من أهم الأدوات التي تستخدمها الإدارة العامة في التعبير عن إرادتها المنفردة بغية تحقيق المصلحة العامة، شرط التزامها أثناء إصدارها لهذه القرارات لمبدأ المشروعية وإلا تعرضت إلى الطعن فيها أمام القضاء سواء بالإلغاء أو التعويض أو كلاهما معاً.

لذلك تعد القرارات الإدارية الوسيلة التي تفوز عليها الإدارة باعتبارها شخصاً معنوياً، إذ بواسطتها تقوم بمخاطبة الأفراد المعنيين بها، وبهذه المناسبة قد تقوم الإدارة بإصدار قرارات إدارية غير سليمة أو بمعنى آخر قرارات غير مشروعة وهذا بسبب بعض العوارض التي تعترضها.

ومن باب أولى أن تحترم الإدارة عند إصدارها لقراراتها، مبدأ المشروعية فإن الامتياز الذي تتمتع به في هذا المقام، لا يعني أن تتصرف من تلقاء نفسها وخارج الحدود والأطر المرسومة من طرف القانون، وأن لا تحيد عن الوظيفة الأساسية المنوطة بها، والمتمثلة في تحقيق المصلحة العامة على حساب مصلحة الأفراد فإن

النتيجة الحتمية من وراء إصدار قرارات غير مشروعة هي مساءلة الإدارة وتحميلها تبعات الضرر الناشئ، وهذا ما يسمى مسؤولية الإدارة عن القرارات الغير مشروعة. ورغم أن الاصل في الغالب تكون مسائلة جهة الإدارة عن القرارات غير مشروعة، إلا أنه ومع تطور الفكر الإداري أصبحت المسؤولية الإدارية تقوم بمواجهة الإدارة حتى في حال اتخاذها قرارات مشروعة، أي في غياب أي خطأ من جانبها، إلا أنه يترتب مسؤوليتها في تعويض المتضرر جبرا للضرر.

- أهمية الموضوع:

إن موضوع المسؤولية الإدارية بشكل عام يكتسي أهمية بالغة وذلك من الناحية النظرية العلمية، فأغلب الإشكاليات والمسائل التي أثارت جدلا في مواضيع القانون الإداري كانت تدور حول مسؤولية الإدارة عن أعمالها سواء المادية أو القانونية.

ولموضوع مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية أهمية من خلال محاولة تحقيق مبدأ التوازن ما بين مصلحتين متعارضتين ومتعاكستين، ألا وهما مصلحة الإدارة العامة في تنفيذ القرارات الإدارية طبقا لقاعدة النفاذ المباشر ومصلحة الأفراد في حماية حقوقهما وحررياتهما، وكيف ساهم القضاء الإداري في خلق نوع من التوازن ودرء الضرر الناجم عن القرارات الغير مشروعة.

- أسباب اختيار الموضوع:

إن قلة الدراسات المتخصصة في هذا الموضوع رغم أهميته البالغة ولارتباطه الوثيق بحقوق المواطنين تجاه السلطة العامة هو ما دفعنا لاختيار الموضوع رغبة منّا لإثرائه أكثر سواء من الناحية النظرية أو العملية وإثراء المكتبة أيضا، ومن أسباب اختيارنا للموضوع سببين هما:

أ- الأسباب الموضوعية: لأن مواضيع القانون الإداري في تطور مستمر، وتلك من مميزاته، كما أن المسؤولية الإدارية عن قراراتها تعد نظام تكامل يكفل الحماية القانونية والقضائية للأفراد.

ب- الأسباب الذاتية: لكوننا نميل إلى الموضوعات المرتبطة بالقانون الإداري والمنازعات الإدارية، ولفهم أكثر تتطلب منا الدراسة البحث في كيفية تكريسها وتجسيدها في الأنظمة القانونية الحديثة، خاصة في المجال الحساس المتعلق بالمسؤولية الإدارية عن أعمالها الإدارية.

إضافة إلى الميول الشخصي في تناول هذا الموضوع، من أجل معرفة أكثر ومحاولة الإلمام بكامل جوانب موضوع المسؤولية الإدارية عن القرارات الإدارية، خاصة من الناحية التطبيقية والعملية في هذا المجال.

- صعوبات الدراسة:

في إطار البحث عن المعلومات واجهتنا بعض الصعوبات في إعداد هذا البحث، كون أن هذا الموضوع موضوع مشعب ومتطور وحديث لم يسبق بحثه بوضوح وتعمق ولو أن هناك مراجع ومقالات تناولت هذا الموضوع، إلا أنها لم تعالجه من كل جوانبه لكن أدرجته بشكل سطحي لا يساير المستجدات الحديثة.

1- الإشكالية:

لم يكن ليثور مبدأ مسؤولية الإدارة العامة ما لم ترتكب أي خطأ يبرر قيام مسؤوليتها، ولم يكن من المتصور إلى وقت قريب أن تثور المسؤولية دون خطأ، حيث أثار موضوع المسؤولية المرتبطة بالخطأ جدلاً واضحاً ونقاش حاد في مجال القانون الإداري، ولكن سرعان ما تم تكريسها والعمل بها في وقت ليس ببعيد.

وعليه ارتأينا معالجة هذا الموضوع من خلال طرح الإشكالية الجوهرية

التالية: ماهي الأحكام العامة المتعلقة بالمسؤولية الإدارية عن القرارات الإدارية؟

2- الأسئلة الفرعية:

- ما هو النظام القانوني الذي يحكم مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية؟

- ما هي الآثار المترتبة عن تحميل الإدارة لمسؤوليتها عن الأضرار الناجمة

عن القرارات الإدارية؟

- المنهج المتبع:

تعتبر منهجية البحث الوسيلة المنتهجة لعرض معلومات البحث بأسلوب منظم وعلمي ومنطقي لتوضيح مجموعة من الحقائق المتعلقة بالبحث ذلك بإتباع مجموعة من القواعد ويتسلسل للوصول إلى نتيجة معلومة. وفي سبيل الإجابة على إشكالية البحث وتساؤلاته الفرعية لجمع المادة العلمية والإحاطة بجميع عناصرها اعتمدنا المنهج التحليلي من خلال تحليل بعض النصوص القانونية لدعم المادة العلمية الواجب البحث فيها.

هيكل الدراسة: لكي نستوفي الدراسة حقها من كل الجوانب اعتمدنا عل

الخطة التالية:

- الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمسؤولية الإدارية والقرارات الإدارية.
- الفصل الثاني: الأحكام المتعلقة بمسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية.



الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للقرارات الإدارية
والمسؤولية الإدارية

من المتعارف عليه أن الدولة الواحدة تضع أجهزة إدارية لتنفيذ سياستها العامة التي في الأساس تهدف إلى تلبية مختلف الحاجيات في مجالات شتى، الأمر الذي يضيف ويجعل من موضوع الإدارة موضوع جوهري وذو أهمية بالغة، بإعتبارها اليد التي من خلالها تضع الدولة سياستها حيز التنفيذ تجاه المواطنين الذين ما فتئت علاقاتهم تتوطد وتتوثق باستمرار، كظاهرة إجتماعية يتحدد بمقتضاها مدى نمو ورقي وتطور الدولة.

ومن ثم فقد أصبح القانون الإداري يحظى بإهتمام كبير نظرا لإزدياد تدخل وتطور وظيفة الدولة في مختلف مناحي الحياة: السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية.

وهذا الإهتمام ما كان إلا نتيجة مجموع الأعمال سواء المادية (من بناء وتهديم وغيرها) أو القانونية(إصدارها لقرارات إدارية بإرادة منفردة أو بإتفاق إرادتين الا وهو العقد الإداري) الصادرة من طرف الإدارة العامة بإعتبارها شخص معنوي يفرض وجوده إلى جانب الشخص الطبيعي مع العلم أن هذا الأخير المستفاد أو المتضرر الوحيد من تصرفات هذه الأخيرة (الإدارة العامة).

وبالتالي نحن في صدد دراسة التصرفات القانونية الصادرة بإرادة منفردة (القرار الإداري) والمسؤولية الناجمة عن هذا التصرف كون العلاقة القائمة قانونية وجب أن نعطيها قدر من الدراسة بتقسيم الدراسة إلى مبحثين أولهما يتعلق بالماهية العامة للقرار الإداري وثانيهما يتعلق بالمسؤولية الإدارية ونظامها القانوني.

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري

لتحقيق الوظائف المشار إليها سابقا أي تأمين السير العادي لمجموع المرافق العامة بكل أطرافها التي هي في حقيقة الأمر ما هي إلا وسيلة لتلبية الحاجيات وإشباعها على إعتبار أن الهدف الأسمى التي تسعى الدولة الواحدة لتحقيقه. هي نتاج نشاط الإدارة العامة بالأعمال الإدارية المتعددة التي تقوم بها فتعرف على أنها "كل عمل قانوني أو مادي يصدر من عضو أو أكثر من أعضاء السلطة الإدارية أو من عامل أو أكثر من عمال هذه السلطة في مباشرتهم للوظيفة الإدارية"¹ وما يهمننا في هذا الصدد الأعمال القانونية بإرادة منفردة بحتة تتجسد في مصطلح القرار الإداري. فمن هنا يمكن أن نطرح تساؤل حول مفهوم القرار الإداري وعناصره وكل ما يتعلق بالمنظومة القانونية لهذا التصرف القانوني.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري

تعتبر القرارات الإدارية العمود الفقري في منظومة العمل الإداري وتعتبر وسيلة من الوسائل القانونية التي تمارس بها الإدارة نشاطها²، فمن خلال هذا نسعى إلى إعطاء مفهوم كامل للقرار الإداري والذي يمكننا من أن نستخرج مجموع الخصائص والأركان التي يتمتع بها هذا التصرف القانوني الصادرة من طرف السلطة الإدارية (القرار الإداري).

ويمكننا كذلك القول بأن القرار الإداري يعتبر مظهر من مظاهر ممارسة أعمال السلطة العامة، بل هو عنوان وجود الدولة كمفهوم دستوري، فلا يمكن تصور وجود الدولة بدون سلطة تنفيذية، ولا وجود لسلطة تنفيذية دون إستعمال أو غياب القرار الإداري³.

¹ - سعيد بوعلي وآخرون، القانون الإداري (التنظيم الإداري النشاط الإداري) سلسلة المباحث في القانون، دار بلقيس، دار البيضاء - الجزائر، الطبعة الثانية 2013، ص 108.

² - المرجع نفسه، ص 108.

³ - يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان - 2014/2015، ص 49.

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري

في بهذا الصدد لابد من الرجوع إلى كل من الفقه والقضاء والنصوص التشريعية لمحاولة إعطاء تعريف جامع ومانع للقرار الإداري على إعتبار كل ووجهته في تحليل ودراسة هذا الموضوع.

1- **التعريف القانوني:** لم تعرف التشريعات بمختلف إيديولوجياتها تعريفا جامعاً وشاملاً أو محدد المعالم للقرار الإداري مما استوجب على الفقه والقضاء السعي لإرساء أسس يمكن من خلالها التعرف على القرار الإداري، ولكن رغم هذا القصور إلا أنه نجد بعض من النصوص القانونية المحتشمة التي ذكرت في طياتها مسمى القرارات الإدارية وجهة إصدارها، فعلى سبيل المثال تنص المادة 274 فقرة أولى من قانون الإجراءات المدنية الملغى سابقاً ما يلي "تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إبتدائياً ونهائياً:

- الطعون في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية" مع العلم أن هذه المادة تعرضت لإنتقادات عدة حول تركيز المشرع في إعطائه لتعريف للقرار الإداري على المعيار العضوي، ولكن سرعان ما إعتد المشرع على المعيار المادي في المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة وإختصاصاته فتضمنت المادة على ما يلي "يفصل مجلس الدولة إبتدائياً ونهائياً في:

- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية..."¹ وكذا المادة 901 فقرة 1 من القانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على ما يلي:

"يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية

¹- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع سطيف، الطبعة الرابعة، 2010، ص 244-245.

المركزية¹. وكذا المادة 141 الفقرة الثانية من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة تضمنت القرار من خلال التجسيد الفعلي حيث جاء في مضمون المادة "تكرس وضعية خارج الإطار بقرار فردي من السلطة المخولة"².

ولا يفوتنا قانون العقوبات الذي أشار في مادته 459 على القرار الإداري بالشكل التالي: "يعاقب بغرامة مالية من 30 دج إلى 100 دج ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة من طرف السلطة الإدارية"³.

من هذا لم يحدد المشرع الجزائري قواعد صريحة للتعريف بالقرار الإداري مانحا للإجتهد القضائي هامشا من الحرية لمعرفة أبعاد القرار الإداري ولكن لا يفوتنا في هذا المقام أنه توجد مجموعة من القوانين على المستوى المحلي التي تطرقت لموضوع القرار الإداري.

2- التعريف الفقهي: نظرا للدور الفعال الذي يلعبه الفقه في مجال تحليل القواعد لابد من التطرق إلى كل من الفقه الغربي والعربي في تعريف القرار الإداري. فيقول جين ريفور Jean RIVERO القرار التنفيذي المقصود به القرار الإداري "هو العمل الذي من خلاله تستعمل الإدارة سلطتها بصفة إنفرادية لتغيير أوضاع قانونية، فإتخاذ القرار التنفيذي يعتبر إختصاص مميز من إختصاصات السلطة العامة، فهو الأسلوب النموذجي لنشاط الإدارة الأكثر إستعمالا والأكثر تميزا من الناحية النظرية"⁴.

أما الفقيه ديجي DUGUIT فيعرف القرار الإداري بأنه كل عمل إداري يصدر بقصد إنشاء أو تعديل أوضاع قانونية قائمة، وفي نفس السياق يعرفه الفقيه

¹ - سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص 109.

² - المادة 141 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة بتاريخ 2006/04/23.

³ - المادة 459 من الأمر 66-156 المؤرخ في 08 جويلية 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 44 المؤرخة في 1966/06/11.

⁴ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 243.

هوريو HAURIUO بأنه إعلان للإرادة يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية، بغرض إحداث آثار قانونية بالنسبة للمخاطبين بها¹.

كما عرفه الفقيه Pierre Delvolvé "هو هيكل عمل قانوني يصدر منفردا من سلطة إدارية يحمل أوامر قانونية، ويؤثر على حقوق والتزامات الغير دون موافقتهم".

ولا يفوتنا أن نتطرق إلى الفقه العربي الذي ساهم في إرساء قواعد عامة للقرار الإداري فوجد الدكتور حمدي ياسين عكاشة الذي عرف القرار بأنه "عمل قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة فيحدث مركزا قانونيا جديدا أو يؤثر في مركز قانوني سابق" إلى جانبه الدكتور مهنا هو الآخر عرفه بأنه "عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية بقصد إحداث نتائج قانونية، وهو يحدث بطبيعته آثار قانونية التي قد تكون إنشاء قاعدة قانونية أو مركزا قانونيا تعديلا أو إلغاء لقاعدة أو مركز قانوني"²، ويضيف الأستاذ عبد المجيد جبار بقوله "القرار الإداري هو عمل إنفرادي ذو صيغة قانونية يتمتع بالطبيعة الإدارية، الهدف من ورائه التأثير في النظام القانوني أو في حقوق والتزامات الغير دون رضاهم"³ ويعرفه الأستاذ ناصر لباد على أنه "عمل قانوني صادر بصفة إنفرادية من سلطة إدارية، الهدف منه هو إنشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات"⁴، ولا يفوتنا أن الفقه الجزائري قد تأثر هو الآخر بالفقه المقارن عند إعطائه تعريف للقرار الإداري بقوله هو "عمل قانوني إنفرادي صادر عن مرفق عام من شأنه إحداث آثار قانونية تحقيقا للمصلحة العامة"⁵ وما يلاحظ أن جل التعاريف المتطرق إليها تصب في مجرى واحد وتعتمد على أساس واحد للتعريف بالقرار الإداري⁶.

¹- خالد بلجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر، 2017، ص 12.

²- بركات أحمد، القرار الإداري، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 27.

³- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 246.

⁴- سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص 110.

⁵- خالد بلجيلالي، المرجع السابق، ص 13.

⁶- بركات أحمد، المرجع السابق، ص 27-28.

3-**التعريف القضائي:** يعتبر القضاء هو الأساس لظهور فكرة القانون الإداري للنور وإرساء مبادئ وقواعد عامة تسعى من خلالها لتكريس منظومة قانونية موحدة، وذلك لأنه وظيفة القاضي الإداري تختلف كل الإختلاف عن وظيفة القاضي المدني من خلال إلى جانبه تطبيقه للقانون يكون خلافا لقاعدة ما أو بما يعرف بالسابقة القضائية، وبالتالي القضاء يسعى من خلال إجهاداته لإعطاء تعاريف لكل ما يتعلق بالإدارة العامة ونشاطها فلا يفوتنا هنا أن نتطرق إلى القضاء المصري حيث عرفت محكمة القضاء الإداري المصري القرار الإداري أنه "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه إبتغاء مصلحة عامة¹.

أما القضاء الإداري الجزائري قال عن القرار بأنه كل إفصاح من جهة الإدارة العامة يصدر صراحة أو ضمنا بمناسبة أداءها لمهامها المقررة لها قانونا بقصد إحداث أثر قانوني وله الطابع التنفيذي، وفي نفس السياق عرفته بأنه إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة منحها لها القانون بغرض إحداث آثار قانونية متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الهدف من ذلك هو تحقيق المصلحة العامة².

في الأخير يمكننا القول أن القرار الإداري هو عمل قانوني صادر بصفة إنفرادية من سلطة إدارية الهدف منه إنشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات³.

الفرع الثاني: عناصر القرار الإداري

من خلال التعريف المتطرق إليه سابقا للقرار الإداري يمكن أن نستخلص مجموع العناصر التي يتمتع بها هذا العمل القانوني الصادر بإرادة منفردة من سلطة عامة قصد إحداث أو إنشاء أو تعديل مركز قانوني التي تمكننا من تمييزه عن مجموع الأعمال الأخرى:

¹- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 246.

²- خالد بلحيلالي، المرجع السابق، ص 13.

³- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 246.

1-القرار الإداري تصرف قانوني:

ليس كل ما تقوم به الإدارة العامة من أعمال وتصرفات يمكن إعتبره من القرارات الإدارية بالمعنى الضيق، فلا بد من إعتبر هذا الأخير-التصرف- قرارا إداريا يجب أن يكون قانوني والمقصود من إصداره إحداث آثار قانونية.

لذا يشترط في القرار الإداري أن يكون ذو طابع تنفيذي أي بمعنى آخر إنشاء مركز قانوني مثل قرار تعيين شخص في وظيفة عامة، أو تعديله مثل قرار ترقية موظف أو إلغاءه مثل قرار فصل موظف عام مما يترتب عنه حرمانه وعدم تمتعه بحقوقه كموظف مثل المرتب وعدم تكليفه ومطالبته بأي نشاط أو إلتزام وظيفي.

وما يدفعنا للتأكيد على الطابع التنفيذي للقرار الإداري أن الأعمال التحضيرية مثل الآراء والإقتراحات والتعليمات والمنشورات والأنظمة الداخلية للإدارة لا تعدو أن تكون قرارات إدارية لأنها لا تضيف شيئا ولا تنقص من التصرفات المتعلقة بها، وإلى جانب هذا يوجد الأعمال المادية التي لا تدخل في خانة القرارات الإدارية إنما هي أعمال لتنفيذ القرارات الإدارية ولا ترتب بذلك حقوق ولا إلتزامات وتظهر أهمية التمييز بين هذه الأعمال كون العمل القانوني يكون محل لدعوى الإلغاء وكذا التعويض متى كان الضرر راجعا للقرار الإداري، أما العمل المادي فيكون موضوعا لدعوى القضاء الكامل¹.

2-القرار الإداري عمل يتمتع بالطابع التنفيذي:

يتمثل الجانب التنفيذي للقرار الإداري في الإمتياز المعروف بإمتياز الأسبقية أو الأولوية وهو الإمتياز الممنوح للإدارة في إتخاذ قرارات إجبارية دون اللجوء إلى القاضي، ومعناه أن للإدارة سلطة إتخاذ قرارات تنفذ بنفسها أي تنفذ بصفة آلية، لأن الإدارة الحق في إصدار قراراتها بصفة فردية أي دون أخذ موافقة الأفراد لقرارات إدارية ترتب حقوق أو إلتزامات وهذا إمتياز من إمتيازات السلطة العامة ممنوح لها كونها تهدف إلى تحقيق الصالح العام وعليه الإدارة لا تحتاج إلى سند تنفيذي من طرف القاضي لتنفيذ القرارات التي تتخذها، فهي تحرره بنفسها، وعلى الأشخاص أن يطيعوا،

¹ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع، غنابة، 2005، ص 09-10.

وفي حال الرفض يمكنهم الطعن أمام جهات القضاء المختصة في حال عدم مشروعيته¹.

3- القرار الإداري صادر بإرادة منفردة:

يتميز القرار الإداري بصفة الإنفرادية كونه صادر عن إرادة واحدة مصدرها السلطة الإدارية، بحيث تتخذ الإدارة بإرادتها المنفردة دون مشاركة الأشخاص المخاطبين بهذا القرار وهذا ما يضيف ميزة الإنفرادية على القرار الإداري لأنه يوجد مسمى العقد الإداري الذي يتوجب فيه توافق إرادتين حتى وإن إختل ميزان سلطتها أي ممكن تعاقد إدارة مع نظيرتها وبالإمكان إتفاق إدارة مع شخص طبيعي².

4- القرار الإداري صادر عن مرفق عام:

بشكل عام إن مصدر القرارات الإدارية هو المرافق العامة سواء كانت أجهزة وهياكل السلطة الإدارية أو المؤسسات العامة، أي الأجهزة والتنظيمات القائمة في إطار السلطة التنفيذية. فمبدئياً لا بد من إستبعاد من دائرة القرارات كل من السلطة التشريعية والقضائية على إعتبار أنها لا تخضع للنظام القانوني الذي يسري على القرارات الإدارية، مثلاً لا تصلح أن تكون محلاً لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة وإنما تخضع للرقابة الدستورية (بالنسبة للقوانين) ولطرق الطعن القضائي العادية والغير العادية (بالنسبة للأحكام وفقاً لقانون الإجراءات المدنية الخاصة)، ولكن هذا لا يمنع من إعتبار التصرفات والأعمال التي تتعلق بالتسيير أجهزة البرلمان والمحاكم قرارات إدارية.

وكذا أعمال وتصرفات الهيئات والتنظيمات الخاصة مالم ينص القانون على خلاف ذلك على إعتبار أنها من أشخاص القانون الخاص مثل الجمعيات والنقابات والتنظيمات المهنية والشركات المدنية والتجارية الخاصة والمؤسسات العمومية الإقتصادية E.P.E فهذه الأخيرة لا يمكن أن تصدر قرارات إدارية ما لم ينصب نشاطها على مرفق عام، وبالرغم من هذا نجد المادة 9 فقرة أولى من القانون 01-98 المتعلق بمجلس الدولة وتنظيمه قد أعطى صبغة القرار الإداري للقرارات

¹- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 249.

²- سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص 110.

الصادرة عن المنظمات المهنية (منظمة المحامين، تنظيم الأطباء، الغرفة الوطنية للمحضرين... إلخ) وذلك كونها يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة¹.

المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية

لقد فرض الإختلاف نفسه في هذا السياق حول تحديد معايير معينة لتبيان أنواع وتقسيمات القرار الإداري وذلك لتعدد الزوايا التي ينظر إليها القرار الإداري، ولكن يمكن أن نصنفها على حسب الأساس التالي:

الفرع الأول: القرارات الإدارية من حيث مداها

يمكن أن نقسم القرارات الإدارية من حيث مداها إلى قرارات إدارية تنظيمية وقرارات إدارية فردية مع تبيان إختلافهما

أ- **القرارات الإدارية التنظيمية:** هي تلك القرارات الموجهة لعدد غير معين من الأفراد متضمنة في طياتها قواعد عامة ومجردة، وهي تتشابه في مجموع خصائصها مع القاعدة القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية، على إعتبار أن القرار التنظيمي موجه لفئة من الأشخاص المحددين بصفاتهم لا بذواتهم، أي لا يهم كم الأشخاص الموجه إليها وإنما ما يهم هو صفات كل شخص.

وما يلاحظ أن القرار التنظيمي يتميز بالثبات النسبي، كونه لا يستنفذ بمجرد تطبيقه على حالة واحدة وإنما يمكن تطبيقه على أكثر من شخص توافرت فيه شروط القرار التنظيمي². فهذه المميزات استوجبت تواجد أنواع مختلف للقرارات التنظيمية نذكرها على التوالي:

* **اللوائح التنفيذية:** يتضمن هذا النوع من اللوائح كل القواعد التفصيلية لتطبيق القانون، ويرجع هذا كون المشرع يترك هامش من التفصيل للسلطة التنفيذية بعد وضعه القاعدة العامة وذلك لإتصالها المباشر بالواقع فمثلا قد ينص القانون على عدم جواز فتح محل إلا بعد الحصول على رخصة مسبقا لكن إجراءات الحصول على هذه

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 12-14.

² - قريمس إسماعيل، محل دعوى الإلغاء "دراسة في التشريع والقضاء الجزائريين"، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2013، ص 37.

الرخصة تتولاه اللائحة التنفيذية وهذا ما يصدره الوزير الأول طبقاً للفقرة 02 من المادة 143 من الدستور.

***التنظيمات المستقلة:** سميت بهذا الشكل على إعتبار أنها لا تستند إلى قانون سابق وإنما تصدر تنفيذاً له وتتوعد فنجد اللوائح التنظيمية التي تهتم بكل المواضيع التي تخرج عن نطاق إختصاص البرلمان ويختص بإصدار هذا النوع رئيس الجمهورية حسب المادة 143 من الدستور وتخرج إلى العلن في شكل مراسيم رئاسية، وإلى جانبها يوجد لوائح الضبط والبوليس التي يمكن أن نعرف الغرض منها من تسميتها فهي تسعى لتحقيق أغراض الضبط بكل عناصره، وهي موزعة على أكثر من جهة واحدة على إعتبار لا يمكن حصر مهام الضبط في جهة واحدة.

ب-القرارات الفردية: هي طائفة من القرارات الموجهة لشخص محدد أو لعدد معين من الأشخاص محددین بذواتهم كإصدار قرار يتضمن تعيين موظف أو قرار إعطاء رخصة¹.

ومن هنا يتضح الفرق الواضح بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية من عدة جوانب:

- من حيث التدرج الهرمي فإن القرارات الفردية أدنى مرتبة من القرارات التنظيمية، وغالبا ما تنفذ القرارات الفردية قرارا تنظيميا وهذا ما ينجر عنه نتيجة مهمة أنه لا ينمك لقرار فردي أن يخالف قرار تنظيمي وإلا كنا أمام الطعن بالإلغاء ضد القرار لعيب في المحل.

- من حيث النفاذ فإن القرار الفردي يسري على الأفراد الموجه إليهم من يوم علمهم بهذا القرار سواء عن طريق التبليغ أو الإشهار أو عن طريق الإعلام السمعي البصري أو غيرها من الوسائل. أما بالنسبة للقرارات التنظيمية يتم سريانها من يوم نشرها في الجرائد الرسمية أو النشريات أو الدوريات وهذا راجع كونها تتمتع بالتجريد والعمومية².

¹- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 250.

²- خالد بلجيلالي، المرجع السابق، ص 20.

- من حيث نهاية نفاذها فإن القرارات الفردية تنتهي بمجرد تطبيقه على الشخص أو مجموع الأشخاص المعينين بذواتهم، في حين القرار التنظيمي يتجدد تطبيقه كلما توافرت الشروط المنصوص عليها في هذا النوع من القرارات¹.
- من حيث الدعاوى التي من الممكن أن ترفع ضد القرار التنظيمي هي دعوى التفسير دون أن ترفع ضد قرار فردي².

الفرع الثاني: القرارات الإدارية من حيث التكوين

تنقسم إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة فصل فيها كالتالي:

- أ- **القرارات البسيطة:** هي تلك القرارات التي تصدر بصفة مستقلة فلا ترتبط بغيرها من الأعمال القانونية، هي تتميز بكيان مستقل وتستند إلى عملية قانونية واحدة، كالقرار الصادر بتعيين موظف أو ترقيته أو نقله وهذه الصورة أكثر شيوعاً للقرارات البسيطة³.
- ب- **القرارات المركبة:** هو القرار الذي يكون نتاج عملية قانونية متكاملة تستوجب لإصداره إتباع مراحل وإجراءات مهمة لصحة القرار كقرار نزع الملكية لصالح المنفعة العامة، وقرار منح الصفة العمومية لأحد المتعاملين الإقتصاديين المترشحين⁴. ومن بين القرارات المركبة نشير إلى **القرارات المنفصلة**، التي هي قرارات لا تصدر قائمة بذاتها ومستقلة عن عمل قانوني آخر، بل تصدر مرتبطة ومصاحبة لأعمال إدارية أخرى، فقد تأتي هذه الأعمال سابقة أو معاصرة أو لاحقة لعمل إداري قانوني آخر مرتبطة به⁵.

¹- بركات أحمد، المرجع السابق، ص 52.

²- قريمس إسماعيل، المرجع السابق، ص 39.

³- سعيد بوعلي وآخرون، المرجع السابق، ص 111.

⁴- خالد بلحليلي، المرجع السابق، ص 21.

⁵- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 93.

بالنسبة لهذه القرارات هي مرتبطة بالعمليات المركبة وتتخذ خلالها، كمثال عن تلك القرارات الإدارية ذات الصلة بالصفقات العمومية¹ في جميع مراحل إجرائها مثل قرار المنع المؤقتة للصفقة في جميع مراحل تنفيذها كقرار فسخ الصفقة.

والقرارات المنفصلة لا تثور في العمليات المركبة التي تقوم بها الإدارات العادية، إنما تثور أيضا بالنسبة للعمليات المركبة التي تقوم بها فروع السلطة التنفيذية مثل العمليات الانتخابية إضافة إلى العمليات المركبة التي تقوم بها السلطة التشريعية كالقرارات الصادرة من البرلمان فيما يتعلق بالموظفين الإداريين وقرارات السلطة القضائية التي تخص القضاء كمرفق²

يمكن القول أن ضرورة التمييز بين القرارات البسيطة والقرارات المركبة ضرورة واجبة ذلك راجع أنه يمكن فصل القرارات الداخلة في تكوين العملية القانونية والطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء وهذا ما يعرف في فقه القانون الإداري بنظرية الأعمال الإدارية القابلة للإنفصال³.

الفرع الثالث: القرارات الإدارية من حيث آثارها (قرارات منشئة وقرارات كاشفة)

تنقسم القرارات الإدارية حسب الأثر المترتب عليها إلى قرارات نافذة في مواجهة الأشخاص وأخرى لا يتعدى أثرها إلى الإدارة.

أ- **القرارات المنشئة:** هي تلك القرارات التي يترتب عليها ظهور آثار قانونية جديدة والأصل في القرار هو الإنشاء أي إنشاء مركز قانوني جديد كقرار تعيين موظف عام، أو تعديل مركز قانوني كمقرر ترقية موظف، أو إلغاء مركز قانوني قائم كسحب رخصة بناء⁴.

ب- **القرارات الكاشفة:** هي مجموع القرارات التي لا يتعدى أثرها إلا على الإدارة أي لا يتعدى أثرها إلى الأشخاص ويندرج ضمن هذه الطائفة ما يسمى بإجراءات التنظيم الداخلي التي تنقسم إلى المنشور والتعليمة، فالمنشور والتعليمة هي عبارة عن

¹ - المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 2015.

² - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 93.

³ - قريمس إسماعيل، المرجع السابق، ص 35.

⁴ - بركات أحمد، المرجع السابق، ص 53.

وأمر صادرة من رئيس إلى مرؤوس، تهدف سواء إلى كيفية سير المصالح أو تفسير وتوضيح القوانين والتنظيمات، فالتعلّيمية والمنشور مبدئياً هما أعمال إدارية داخلية موجه للأعوان وهم ملزمون بإحترامها ولكن دون أن يتعدى أثرها إلى المواطن، وهذا الطرح كان معمول به إلى غاية صدور المرسوم 88-131 المؤرخ في 1988/07/04 المتضمن علاقة الإدارة بالمواطن، الذي نص في طياته على إلزام الإدارة بنشر منشوراتها وتعلّيمها. فالإشكال المطروح هل يمكن تحريك دعوى إلغاء ضد منشور أو تعلّيم من طرف المواطن؟ الإجابة تضمنها المرسوم المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن حيث سمح للأخير بالاحتجاج على أي منشور أو تعلّيم بمقابل تبليغ الإدارة للمواطن بهذا العمل الإداري.

ولكن لابد من القول أن المنشور يأخذ صفة القرار التنظيمي أو الفردي مادام يغير في المراكز القانونية، وهذا ما ألزم القاضي الإداري بضرورة التفرقة بين المنشور التفسيري الذي في حقيقة الأمر لا يتعدى أثره على الإدارة، وبين المنشور التنظيمي الذي يقوم بوضع قواعد قانونية جديدة تتولد عنها آثار قانونية وهذا ما كرسته الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قضية شركة SEMPAC ضد OAIC عندما ذكرت "...حيث أن مدير SEMPAC لم يكتف بتفسير النصوص بل أضاف قواعد جديدة بواسطة القرار المطعون، عندئذ يكرس هذا المنشور صفة القرار التنظيمي..."¹.

الفرع الرابع: القرارات الإدارية من حيث الجهة المصدرة

بالنظر إلى الجهة المصدر يمكن تقسيم القرارات الإدارية حسب هذا المعيار إلى قرارات مركزية وقرارات محلية

أ- **قرارات مركزية**: يقصد بالإدارة المركزية مجموعة الأجهزة والهيكل والتنظيمات الإدارية القائمة والعاملة في إطار السلطة التنفيذية والتي لها اختصاص على المستوى الوطني، ويختلف النظام الإداري من دولة إلى أخرى حسب المعطيات العامة السائدة. وبالنظر إلى النظام الإداري الجزائري فإن الوحدات المركزية مقسمة على التالي:

¹ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 255-256.

- **رئاسة الجمهورية:** هي في الأصل المكلفة بالإدارة العليا للسلطة التنفيذية أي الإدارة العامة والتي يمكنها إتخاذ إجراءات عن طريق ما يسمى بالأوامر الرئاسية الذي حصرها القانون وحددها بموجب نصوص قانونية تضمنها الدستور، ولكن الإشكال هل هي أعمال تشريعية بحتة أم هي تتخذ صفة القرار الإداري؟ وفي هذا السياق فصل الفقه والقضاء في فرنسا وقال هذه الأوامر قبل المصادقة عليها تعتبر أوامر أي تتخذ صفة القرار ويمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة، ولكن بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان تتحول إلى أعمال تشريعية غير قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة. وإلى جانب الأوامر الرئاسية يوجد المراسيم التنظيمية التي حددها القانون بنص صريح من الدستور ويمارس هذه السلطة عن طريق توقيع المراسيم الرئاسية التي هي أعمال وقرارات إدارية سواءا بالمعيار العضوي أو الموضوعي وتخضع بذلك للنظام القانوني العام للقرارات الإدارية.

- **الوزير الأول:** أو ما كان يسمى رئيس الحكومة سابقا الذي يمارس السلطة التنفيذية والتي تأخذ طابع القرار الإداري ليفصل فيها مجلس الدولة إبتدائيا ونهائيا ما لم تشكل عملا من أعمال السيادة¹.

- **الوزارات:** أو ما يسمى بالقرار الوزاري الصادر من كل وزير كل وإختصاص، ويمكن أن يصدر هذا القرار في صورة مشتركة بين وزير أو عدة وزراء فيسمى بالقرار الوزاري المشترك².

- **قرارات الأجهزة المستقلة:** تتمثل في الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري حيث أعطاه المشرع الجزائري من أجل ممارسة إختصاصاتها سلطة واسعة في مجال الضبط كل ومجاله فلها سلطة إتخاذ القرارات، والعقاب وتوجيه الأوامر وغيرها من السلطات المحدودة في إطار قانوني، مع العلم أن جل النصوص المنشئة لهذا النوع من السلطات تنص صراحة على إختصاص مجلس الدولة في النزاعات المقامة

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 17-23.

² - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 257.

ضدها كمبدأ عام مع بعض الإستثناءات جاءت بنصوص صريحة كالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي والتجاري¹.

- **الهيئات العمومية الوطنية:** وهي الهيئات المكلفة بممارسة نشاط معين لتلبية حاجيات المجموعة الوطنية في مختلف المجالات إلى جانب الإدارة المركزية، مثال المجلس الأعلى الإسلامي، المجلس الأعلى للأمن، المؤسسات الدستورية التي تضمن تصرفات إدارية كقرارات التعيين والفصل من الوظائف العامة.

- **المنظمات المهنية الوطنية:** هي منظمات تتكفل بمهن معينة محددة بموجب القانون، تضم فئة من الأشخاص لا تعدو أن يكونوا موظفين عموميين كمنظمة المحامين مثلا في هذا المجال تتمتع بسلطة تأديبية تجاه أعضائها فمن خلال هذه الإلزامية جرى العرف إعتبرها قرارات تأديبية².

ب- **قرارات لا مركزية:** إن مصطلح لامركزية يشتمل على معنى كل من اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) واللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة)³.

أ- **اللامركزية الإقليمية:** والتي عرفها الدستور في مادته 15 الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية، وبالتالي يصدر كل من الوالي ومجلسه (المجلس الشعبي الولائي) ورئيس البلدية ومجلسه (المجلس الشعبي البلدي) قرارات إدارية تقبل الطعن فيها أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة كل على شاكلته وحسب إختصاصه وبنص قانوني صريح.

ب- **اللامركزية المرفقية:** تظهر الإدارة اللامركزية المرفقية في شكل مؤسسات عامة بغض النظر عن مدى نطاقها وإختصاصها مثل الجامعات والمعاهد والمستشفيات... إلخ⁴

¹- يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة دكتوراه،

جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان - 2014/2015، ص70.

²- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص142.

³- قريمس إسماعيل، المرجع السابق، ص 36.

⁴- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 27 و30.

إن ضرورة التفريق بين مجموع القرارات الإدارية المركزية واللامركزية راجع إلى تحديد الجهات القضائية المختصة للفصل في الطعون المرفوعة ضد القرارات الصادرة من طرفها، فعليه القرارات المركزية ينظر في طلب الطعون ضدها مجلس الدولة كمبدأ عام مع وجود إستثناءات، أما القرارات المحلية فتتظر فيها المحاكم الإدارية للفصل في نزاعاتها¹.

¹ - قريمس إسماعيل، المرجع السابق، ص36.

المبحث الثاني: ماهية المسؤولية الإدارية

مما ينجم عنه أن الإدارة بتصرفاتها سواء المادية أو القانونية التي هي في الأصل تسعى لتحقيق الصالح العام، ولكن ما يثار أن الإدارة في خضم أداء مهامها كما من الممكن أن تحقق الهدف من القرار الإداري الذي هو إنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديلها، يمكن كذلك أن تؤدي أعمالها إلى أضرار وجب عليها في المقابل أن تقوم بتعويض المتضرر فهنا تقوم مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببت فيها والتي ما هي إلا تكريسا لقاعدة "لا خطأ إذن لا مسؤولية". مع العلم أن هذا النظام لم يظهر إلى العلن دفعة واحدة وإنما مر بمراحل تاريخية شكلت في مجملها تطورات هامة تتماشى في مقتضيات دولة القانون، وما يلاحظ أن هذه المسؤولية إستقلت بنظام قانوني خاص تمييزا عن مجموع المسؤوليات الأخرى.

وبالتالي أصبحت مسؤولة عن ما يسمى بضرر سواء تعلق الأمر بالأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية، فلا يهم الشخص مادام الضرر قائم، وفي المقابل الخطأ ثبت من طرف السلطات الإدارية الذي كان في القديم صعب إثباته، وتوافرت العلاقة السببية بين الخطأ والضرر. فهنا الإدارة ملزمة بدفع التعويضات التي يحكم بها القضاء لصالح المتضرر، ونفس الأمر دفع التعويض سواء للشخص الطبيعي أو الاعتباري المتضرر.

المطلب الأول: مفهوم المسؤولية الإدارية

لتبيان مفهوم المسؤولية الإدارية كان لزاما التطرق إلى تعريف المسؤولية الإدارية ومن ثم التأكيد على خصائصها لتمييزها عن الأنظمة المشابهة لها، وأخيرا التطرق إلى نشأتها وتطورها عبر الأزمنة لنعرف بذلك النظام القانوني التي تقوم عليه المسؤولية الإدارية.

بالتالي سندرس تعريف المسؤولية الإدارية في الفرع الأول ثم خصائصها في الفرع الثاني، وأخيرا نشأة نظام المسؤولية الإدارية في فرع ثالث.

الفرع الأول: تعريف المسؤولية الإدارية

لإعطاء تعريف واضح المعالم للمسؤولية الإدارية بشكل عام لابد من التطرق للتعريف اللغوي والإصطلاحي

1-التعريف اللغوي للمسؤولية الإدارية

قال الله تعالى في كتابه الجليل ﴿وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا﴾ [سورة النساء، الآية: 01] وهذا بمعنى تطلبوا حقوقكم، والمسؤولية في اللغة مشتقة من الفعل سأل، يسأل، سؤالاً، وسألته عن الشيء أي إستخبرته والسائل هو الطالب، كما تعني أن يكون مسؤولاً ومطالباً به من أمور وأفعال أتاها¹.

تعني كلمة مسؤولية قيام شخص ما بأفعال وتصرفات يكون مسؤولاً عن نتائجها. وتعني كذلك المؤاخظة وتحمل التبعة، أي أنها حالة فلسفية وأخلاقية وقانونية يكون فيها الإنسان مطالباً عن أمور وأفعال قام بها، أو إخلالاً بقواعد وأحكام أخلاقية وإجتماعية وقانونية². وتعرف أيضاً أنها إلتزام شخص بتعويض ضرر ألحق بشخص آخر³.

2-التعريف الإصطلاحي للمسؤولية الإدارية

تعرف في المعنى الإصطلاحي بأنها تلك التقنية القانونية التي تتكون أساساً من تداخل إداري ينقل بمقتضاه عبئ الضرر الذي وقع على الشخص مباشرة بفعل قوانين الطبيعة أو القوانين الإجتماعية إلى شخص آخر ينظر إليه على أنه هو الشخص الذي يجب أن يتحمل هذا العبء⁴.

وعرفها جوسران بأنها: حالة المسؤول الذي نقلني على عاتقه نهائياً عبء الضرر الذي وقع" وفي نفس السياق تعرفها سعاد لشرقاوي بأنها هي إلتزام نهائي ويقع

¹ - محمد دراجي، الإطار العام للسلطة والمسؤولية في الفكر الإداري الإسلامي، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص 146.

² - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، 2012، ص 11.

³ - رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون -الجزائر- الطبعة الخامسة، 2017، ص 3.

⁴ - لشعب محفوظ، المسؤولية الإدارية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة نشر، ص 07.

بصفة نهائية على عاتق الشخص، بتعويض ضرر أصاب شخصا آخر¹ مع الإشارة إلى أنها مسؤولية قانونية.

من خلال ما سبق يمكن أن نقول بأن المسؤولية الإدارية هي مسؤولية قانونية تتعدّد وتقوم في إطار القانون الإداري وتتعلق بصفة مباشرة عن الأعمال التي تنتج ضررا ما من جراء أعمال الإدارة العامة سواء القانونية التي تتجه إلى إحداث مراكز قانونية أو تعديلها أو إلغائها كالقرارات والعقود وغيرها... إلخ، أو المادية التي في الأصل هي أعمال تنفذ بها أعمالها القانونية كبناء جسر أو هدم مباني أو غيرها... إلخ.

وعليه يمكن أن نقول عن المسؤولية الإدارية بأنها الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية نهائيا بدفع تعويضات عن مجموع الأضرار التي كانت بسبب الأعمال المشروعة أو غير المشروعة وفي نطاق النظام القانوني لمسؤولية الدولة والإدارة العامة².

الفرع الثاني: خصائص المسؤولية الإدارية

إن طبيعة المسؤولية الإدارية هي التي تمكننا من معرفة مجموع خصائص هذه المسؤولية والنظام القانوني الذي يحكمها، وحتى إن تحديد خصائصها يمكننا من إعطاء مفهوم جامع ومانع يمكن الرجوع إليه كمرجعية للبحث في أسسها وعليه يمكن أن نقول بأن المسؤولية الإدارية هي مسؤولية قانونية أولا، وهي مسؤولية تنصب عن الغير ثانيا، وأنها تتمتع بنظام قانوني خاص ومتميز عن غيرها من الأنظمة ثالثا، وأخيرا أنها مسؤولية حديثة النشأة.

أولا: المسؤولية الإدارية مسؤولية قانونية

بالنظر إلى المسؤولية القانونية التي هي في الأصل إختلاف شخص المسؤول عن المضرور، وبالتالي فإن المسؤولية الإدارية تختلف فيها السلطات الإدارية والمنظمات والمرافق والمؤسسات العامة الإدارية صاحبة الأعمال الإدارية الضارة عن أشخاص المضرورين.

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 13.

² - المرجع نفسه، ص 24.

كما أن الدولة هي التي تتحمل عبء تعويض المتضرر من الخزينة العامة على أن يتوفر لقيام هذه المسؤولية الخطأ والضرر والعلاقة السببية وهذه كمبدأ عام مع العلم أنه من الممكن أن تقوم المسؤولية الإدارية دون وجود خطأ مثلاً مسؤولية عن أعمالها المشروعة¹.

ثانياً: المسؤولية الإدارية مسؤولية غير مباشرة

الشخص المباشر عن أفعاله الضارة في مواجهة الشخص المضروب، مثل المسؤولية القانونية المنعقدة والقائمة على أساس خطأ شخص واجب الإثبات. أما المسؤولية القانونية غير المباشرة فهي المسؤولية عن فعل الغير، كما هو الحال في مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، وبتعبير آخر مسؤولية الدولة والإدارة العامة عن أعمال موظفيها وعمالها الضارة، فالمسؤولية غير المباشرة تتحقق عندما يختلف شخص المسؤول المتبوع طبيعياً وفزيولوجياً عن شخص تابعه، بشرط وجود اربطة التبعية بينهما، وبما أن الدولة والإدارة العامة عبارة عن أشخاص معنوية عامة تعمل وتتصرف بواسطة أشخاص طبيعيين هم عمالها وموظفيها فإن مسؤوليتها الإدارية تتعدد دائماً على أعمال عمالها وموظفيها الضارة التي ترتبط بمهامهم الوظيفية.

إذن المسؤولية الإدارية لاسيما عن أعمال الإدارة المادية المشروعة هي دائماً غير مباشرة ومسؤولية عن فعل الغير².

ثالثاً: المسؤولية الإدارية ذات نظام قانوني مستقل وخاص به

باعتبار أن المسؤولية الإدارية نظام قانوني، فلا بد أن تكون لها طبيعة خاصة تستقل بها وتميزها عن غيرها من أنواع المسؤولية القانونية، ولهذا تميزت المسؤولية الإدارية منذ نشأتها بأنها مسؤولية ليست عامة ولا مطلقة ولها نظامها القانوني الخاص، بحيث يستجيب ويتفق مع أهدافها وحاجاتها، كما أنه يتلاءم مع عملية التوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد، فهي تخضع لقواعد القانون

¹ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 26.

² - عبد الفتاح صالح، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2013، ص 12.

الإداري وتفصل فيها جهات القضاء الإداري المختص بالمنازعات الإدارية، كما قد تؤول لجهات القضاء العادي حسب ما تتطلبه المصلحة العامة والخاصة.

كما تمتاز قواعد النظام القانوني للمسؤولية الإدارية بالمرونة والواقعية والقابلية للتغيير والتبدل، وذلك حسب الظروف والملابسات المحيطة بالإدارة العامة والوقائع التي تحرك وتتعقد هذه المسؤولية، وذلك حتى تتعقد بصورة ملائمة للمصلحة العامة والخاصة في نفس الوقت، ومن أجل حماية حقوق وحريات الأفراد ومصالحهم في مواجهة أعمال الإدارة الضارة¹.

رابعاً: المسؤولية الإدارية حديثة النشأة

تمتاز المسؤولية الإدارية بأنها حديثة بالنظر إلى الأنظمة الأخرى على اعتبار أنها مظهر من مظاهر وتطبيقات فكرة الدولة القانونية، لم تظهر إلى الوجود إلى في أواخر القرن 20، ويمكن أن نعرف حداثة نشأتها ن خلال الدراسة اللاحقة التي تنصب على نشأة المسؤولية الإدارية وتطورها عبر أعقاب الفترات المعاشه².

وفي الجزائر يمتاز نظام المسؤولية ببعض الجوانب منها ما ينظمها المشرع لكن يعود أساس مصدرها للقضاء وكرست الغرفة الإدارية للمحكمة العليا استقلال قانون المسؤولية في قضيتين حيث جاء القرار الأول المؤرخ في 1966/12/24 على النحو الآتي: "أن المسؤولية عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسببها لا يمكن أن تحكمها قواعد القانون المدني والمسؤولية الإدارية ليست بالعامّة ولا بالمطلقة بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير حسب الضرورة"، وفي قرار لها أكدت "أن المسؤولية الإدارية هي مسؤولية تخضع لقواعد ذاتية وأن أحكام القانون المدني هي غير مطبقة عليها"³.

الفرع الثالث: نشأة وتطور المسؤولية الإدارية

لقد كانت الدولة القديمة عبارة عن دولة مستبدّة واضطهادية أمرّة وناهية فقط، الأمر الذي أدى إلى ظهور مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال التي تقوم بها،

¹ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 28-29.

² - المرجع نفسه، ص 30.

³ - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 6.

فكانت كل مظاهر الظلم والاستبداد والتعسف والاعتداء على حقوق وحرريات الأفراد، فكان الظلم لا يخضع لمبدأ الشرعية ولا للمشروعية ورقابة القضاء، بناءً على أن الدولة غير ملزمة بالخضوع إلى القانون كما لا يجوز مقاضاتها عن أعمالها لأنها تتمتع بالسيادة التي تتناقض مع مبدأ المسؤولية، وهذا ما نادى به الفقيه "ليون دوجي"، كما أن السيادة مغزاها هو السيطرة على الجميع بدون تعويض. ومبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها ووظائفها المختلفة لم يظهر إلا حديثاً، فكان ذلك في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين وما ازل يتطور ويكتمل في بنائه القانوني والفني، أي ظهر بصورة تدريجية على أنقاض مبدأ عدم مسؤولية الدولة الذي ساد قديماً وطويلاً¹.

وعليه يمكن أن نعرف أصول المسؤولية الإدارية بالنظر إلى مجموع الأنظمة المقارنة التي من خلالها نعرف القواعد المهمة التي أصبحت تحكم المسؤولية الإدارية.

أولاً: المسؤولية الإدارية في النظام الأنجلوسكسوني

إن المقصود بالأنظمة الأنجلوسكسونية هو تلك الأنظمة السائدة في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية والأنظمة التي نهجت نهجها، ويجمع بينها أنها جميعاً تطبق نظام القضاء الموحد بحيث لا يوجد إلا نوع واحد من المحاكم تختص بالفصل في جميع المنازعات بما فيها الإدارية.

أ- نشأة وتطور المسؤولية الإدارية في إنجلترا:

لقد عرفت نشأة وتطور مبدأ المسؤولية الإدارية في إنجلترا المرور بعدة مراحل يمكن حوصلتها في مرحلتين أساسيتين هما:

- مبدأ عدم مسؤولية الدولة والإدارة العامة:

كانت بريطانيا تعتقد مبدأ عدم مسؤولية الإدارة عن أعمالها وأعمال موظفيها بكل إطلاقيتها بناءً على عدة مبررات منها القاعدة والمقولة التاريخية الدستورية القائلة بأن "الملك لا يخطأ" وخطهم ومزجهم لشخص الملك بالدولة وبما أن الملك لا يخطئ فإنه لا يسأل عن أعماله غير المشروعة وبالتالي فالدولة لا تسأل، وامتدت تلك

¹ - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 207.

الحماية والحصانة إلى موظفي الدولة فلا يسألون حتى في ذمتهم الخاصة لأنهم خدّمة الملك.

ومن أجل تكريس مبدأ سيادة القانون بعدما ساد مبدأ عدم المسؤولية، تم إسناد مهمة الفصل في جميع المنازعات للقضاء العادي، إلا أن المساواة بين الشخص العادي والإدارة العامة أمام القاضي الإنجليزي لم تكن مطلقة وإنما كان يرد عليها استثناءات تمثلت في مبدأ عدم مسؤولية الملك أو التاج، الذي يعد آنذاك مصدر جميع السلطات والأمر الأول والأخير يرجع له، فبقى الملك فوق القانون وبالتالي الإدارة المحيطة به¹.

2- اتجاه إنجلترا ومبدأ مسؤولية الدولة والإدارة العامة:

لقد رفض القضاء الإنجليزي ومعه جانب من الفقه مبدأ عدم مسؤولية الإدارة عن أعمالها نظراً لقسوة هذا المبدأ، فأتجه إلى محاولة التخفيف والتلطيف من حدته وقسوته هذا متحياً كل الفرص، فقرر في بداية الأمر مسؤولية الموظف الشخصية استناداً إلى السند والمبرر الذي قدمه الفقه في تكيفه لطبيعة العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالإدارة، بموجب أن الموكل لا يسأل عن أعمال وكيله وذلك استناداً إلى أنها علاقة تعاقدية أي عقد وكالة، كما حمل القضاء الإدارة التدخل في تحمل التعويض نيابة عن الموظف في بعض الأحيان.

ونتج عن مجهودات كل من القضاء والفقه في إنجلترا تكوين لجنة قانونية عام 1921 م لبحث موضوع مسؤولية الدولة والإدارة عن أعمال موظفيها، فرفعت هذه اللجنة مذكرة بمشروع قانون سنة 1927 م يقيم هذه المسؤولية، ولكن البرلمان الإنجليزي رفض إقراره مستنداً في رفضه لذلك المشروع إلى أن إقرار هذا المبدأ قد يعرض الثروة العامة للضياع نظراً لما يُحكّم به للأفراد من تعويضات، حيث قد تدفع مكانة الدولة مقدراتها المالية إلى مبالغة المحاكم في تقدير التعويضات².

إلا أن المشرع الإنجليزي أحس بخطورة الموقف وعدم عدالة الوضع فتدارك الوضع مصدراً قانون 1947 م قانون الإجراءات الملكية، الذي قرر نهائياً مسؤولية

¹ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 42-43.

² - المرجع نفسه، ص 46.

الدولة عن أعمالها وأصبح القانون ساري المفعول نهائياً في أول جانفي 1948 متضمناً بذلك مجموعة من الشروط لإقرار مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها:

- أن يكون من وقع منه الفعل الضار تم تعيينه بمقتضى قانون ويتقاضى أجراً من خزينة الدولة.

- كما يتعين ثبوت خطأ من جانب الموظف العام يقع منه أثناء وخلال تأديته ما عُهدَ إليه من أعمال.

ب- نشأة المسؤولية الإدارية في الولايات المتحدة الأمريكية:

كان النظام القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية يتشابه في بادئ الأمر مع النظام القضائي الإنجليزي باعتبار هذا الأخير النظام الأم للدول الأنجلوسكسونية، إلا أنه طرأت على النظام القضائي الأمريكي عدة تغيرات بسبب الاستقلال وإعلان الجمهورية وتقنين الإجراءات الإدارية من ناحية ثانية¹.

وبما أن جميع سلطات الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية مجموعة في يد الشعب فاتجه المشرع إلى إيجاد نوع جديد بما يتلائم وطبيعة الحكم والنظام القانوني السائد، فأقر نظام مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تصيب الأفراد على أساس نظرية الإثراء بلا سبب، ثم تدرج على التوالي إلى أن أقر مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها².

ثانياً: نشأة نظام المسؤولية الإدارية في فرنسا

إن فرنسا كغيرها من الدول التي كانت تسود فيها فكرة الملك لا يخطأ هي كذلك، أي هو نظام مقيد ومستبد وتباعاً لهذا فإنه لم يقرر مسؤولية الدولة والإدارة عن مجموع الأضرار التي من الممكن أن تسببها للعامة أثناء أدائها مهامها، ولكن سرعان ما تغير الوضع بعد أعقاب الثورة الفرنسية التي شنتها مجموعة من المفكرين والفلاسفة على النظام القديم المستبد، فهذا الرفض هو الذي أدى إلى الدفع بمسؤولية الدولة والإدارة عن أعمالها، وبالتالي تدرجت هي الأخرى في إقرارها للمسؤولية الإدارية.

¹ - محفوظ لعشب، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 1994، ص 19.

² - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 46.

- عدم مسؤولية الدولة والإدارة العامة:

لقد امتازت فترة ما قبل ثورة 1789 م بفساد الجهاز الإداري والقضائي وعدم مسؤولية الدولة والإدارة العامة عن أعمالها الضارة، كما تدخلت المحاكم القضائية في الشؤون الإدارية وعرقلة كل الإصلاحات، فأفسدت الجهاز الإداري وشلت أعماله، حيث تدخلت البرلمانات القضائية في الإدارة الملكية مستغلة ضعف الاهتمام من قبل الملك بالإدارة العامة، الذي كان تفكيره منصب على كيفية الحكم والسيطرة، فقد كان الحكم استبدادياً مطلقاً ودكتاتورياً، وهذا أدى إلى نشوء روح التذمر والسخط لدى ال أري العام الفرنسي، التي أدت إلى قيام الثورة الفرنسية عام 1789¹.

لكن بعد إنجاز مجلس الدولة الفرنسي التي أصبحت له القدرة على البت في مجموع القضايا المعروضة عليه، التي ما هي إلى ضمانات لمجموع حقوق وحريات الأفراد.

وعلى إثر هذه التغيرات التي طرأت أصبحت ملزمة على إقرار نظام مستقل للمسؤولية الإدارية فتدرجت في هذا الإقرار على مراحل متعددة:

- التعويضات المنصوص عليها في القانون: نصت القوانين على هذه

التعويضات في حالتين هما:

* التعويض في الأضرار الناجمة عن الأشغال العمومية.

* نزع الملكية من أجل المنفعة العامة وكرسته المادة 545 من القانون المدني الفرنسي ولضمان تطبيق هذه المادة تمت المصادقة على قانون 08 مارس 1810 م، يتضمن إجراءات نزع الملكية ويعطي على الخصوص صلاحية التقرير في نقل الملكية وتحديد مقدار التعويض للقاضي العادي.

- التكريس القضائي للمسؤولية الإدارية: لقد حدث تطور بخصوص تكريس

مبدأ المسؤولية الإدارية، وهذا التطور تم بفعل عوامل مختلفة ارتبطت بالتنازع حول الاختصاص بين المحاكم العادية والمحاكم الإدارية، وبهذا الصدد جاءت نظريات مختلفة منها وبإيجاز.

¹ - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 206.

أ - نظرية الدولة المدنية: قاعدتها هي أن كل دين على الدولة يسوى إدارياً وبعدها أنشأت محكمة التنازع وظهر معيار جديد.

ب - التمييز بين أعمال السلطة وأعمال التسيير: هو عدم مسؤولية الإدارة فيما يخص الأعمال السلطوية، ومقابل ذلك فإن مسؤولية الإدارة قائمة بالنسبة لأعمال التسيير عندما تتصرف الإدارة كفرد عادي¹.

ج - معيار المرفق العام: اتجه القضاء الفرنسي إلى معيار آخر أبرزته محكمة التنازع في حكمها الصادر في 08 فيفري 1873 م والمتعلق بقضية " بلانكو"² مقررّة أن الاختصاص للمحاكم الإدارية وحدها، فحكم مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية بمسؤولية الإدارة.

ثالثاً: نشأة المسؤولية الإدارية في التشريع الجزائري

من المسلم به تاريخياً أن مبدأ مسؤولية الدولة والإدارة العامة عن أعمالها الضارة في مواجهة الأفراد هو مبدأ حديث النشأة وجد مع ظهور الدولة القانونية الحديثة وتطور عبر تاريخ الدول، والجزائر دولة من بين هذه الدول وجزءاً لا يتجزأ من هذا التاريخ، فلقد مرت بفترات حاسمة في تاريخها القانوني، ومن هذا المنطلق كان لزاماً علينا أن نتطرق لهذا الموضوع أي موضوع مسؤولية الدولة والإدارة العامة في الجزائر من خلال ثلاثة مراحل أساسية هي:

أ - مبدأ مسؤولية الدولة قبل الاحتلال الفرنسي:

ويتطور الدولة الإسلامية واتساع رقعتها ظهر للوجود بما يسمى بنظر المظالم كجهة قضائية إدارية بالمفهوم الحديث، يمكن من خلالها بسط سلطان القانون على كبار الولاة ورجال الدولة وتابعيهم من موظفون وجنود ممن يعجز القضاء العادي على إخضاعهم لحكم القانون فعرف هنا مبدأ وقاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.

¹ - عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 47-48.

² - تتلخص وقائع هذه القضية في أن عربة مقطورة مملوكة لمصنع التبغ التابع للدولة أصابت الطفلة بلانكو بجروح، فرفع والدها السيد بلانكو دعوى ضد المدير أمام المحاكم العادية مطالباً بتقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار التي أصابت ابنته، فدفع مديرها بعدم اختصاص المحاكم العادية بل أن الاختصاص فيها لمجلس الدولة، ورفع التنازع إلى محكمة التنازع وقضت باختصاص المحاكم الإدارية وحدها بهذه القضية، فحكم مجلس الدولة بمسؤولية الإدارة بتاريخ 17/03/1873.

وفي الجزائر ما قبل الاحتلال الفرنسي نهج حكامها نهج خلفاء وحكام الدولة الإسلامية في عهدها الأولى، فكان أم آراء بني الأغلب والفاطميين وسلاطين الموحدين والمرابطين وبني مرين وبني زيان يجلسون لنظر المظالم كسائر الملوك والخلفاء في الإسلام، ويسلمون بأن هذه الوظيفة (نظر المظالم) من صلب وظيفة الإمارة بعد قيادة الجيش، وفي فترة التواجد التركي بالجزائر فإن النظام القضائي لم يتغير كثيراً فقد احتفظ الدايات والبايات بنظر ولاية المظالم وكانوا ينظرون فيها حسب أهوائهم، فظهرت في عهدهم تلك الفجوة العميقة بين القواعد والأحكام والنظريات المقررة في الشريعة الإسلامية والتطبيق الواقعي والعملي لهذه المبادئ والقواعد. فأصبح الجزائريون يحجمون عن تقديم تظلماتهم ودعواهم للسلطات التركية ضد الموظفين الذين اعتدوا على حقوقهم وحررياتهم بسبب كثرة الدسائس وانتشار المحاباة¹.

ب- مسؤولية الدولة والإدارة العامة في عهد الاحتلال الفرنسي:

لقد كان الاحتلال الفرنسي للدولة الجزائرية يهدف ويرمي حقيقة وواقعاً إلى تحقيق أهدافه ومصالحه ومطامحه اللامشروعة على حساب سيادة الدولة الجزائرية وحقوق وحرريات الشعب الجزائري ومقدساته، كان حتماً أن ينهدم مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة بالنسبة للجزائريين، وأن يتعارض التطبيق مع النظرية الفرنسية لمسؤولية الدولة في الجزائر.

فقد امتد تطبيق النظرية الفرنسية لمبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها إلى الجزائر فلقد كانت نفس القواعد تطبق في أرض الجزائر، ومرت بذات التطورات التي مرت بها في القضاء الإداري الفرنسي، فأقام النظام الفرنسي في الجزائر جهات قضائية إدارية ثلاثة خاصة للنظر في القضايا والمنازعات الإدارية في كل من الجزائر العاصمة ووهران وقسنطينة بموجب المرسوم المؤرخ في 30 سبتمبر 1953 م، وذلك تحت رقابة وإشراف مجلس الدولة بباريس، إلا أن تطبيق هذه النظرية لم يكن عاماً وشاملاً، فاقصر تطبيق هذا المبدأ الهام على الفرنسيين وغيرهم من الأجانب من الأوربيين، وأما الجزائريون فكانوا من المستحيل أن يستفيدوا من هذا المبدأ في مواجهة الإدارة الفرنسية التي أوجدت من أجل قمع الجزائريين والاستبداد والبطش بهم، لأن

¹ - عمار عوادي، نظري المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 50-51.

الإدارة أصلاً كانت غالباً ما تدار وتسير من طرف الجيش وقد اعتمدت الإدارة الفرنسية على ثلاث مبادئ استبدادية متعسفة هي:

- بسط النفوذ الفرنسي على مظاهر السيادة في الجزائر
- مبدأ فرق تسد بممارسة سياسة التمييز العنصري وإثارة التفرقة الجهوية باستعمال القانون.

- ممارسة سياسة القمع والبطش والتخويف عن طريق الإرهاب البوليسي والتحكم في المحاكم والمحلفين والتغاضي عن سياسة المحاباة والتمييز داخل المحاكم المجحفة في حق الجزائريين.

وكخلاصة فلقد عاش الجزائريون في أرضه طيلة عهد الاستعمار الفرنسي في جحيم الإدارة المستبدة، حيث ساد مبدأ عدم مسؤولية الإدارة في مواجهة الفرد الجزائري بكل أبعاده وآثاره رغم تقدم وتطور النظرية الفرنسية لهذا المبدأ على يد القضاء الإداري الفرنسي، فعلى العكس تماماً قام النظام الفرنسي في الجزائر بإصدار القوانين الاستثنائية الاستبدادية والمتعسفة والتي اقتصر تطبيقها على الجزائريين فقط.

ج- مبدأ مسؤولية الدولة والإدارة العامة في الجزائر بعد الاستقلال واسترجاع السيادة:

لقد اعتمدت الجزائر بعد الاستقلال مبدأ حماية المجتمع والفرد من خلال تنظيم العدالة لتكون أداة دفاع عن المصالح الإدارية والأفراد على حد السواء، ولتكون وسيلة توعية من أجل تطبيق مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة، فقد حقق هذا المبدأ توسعاً كبيراً في كيفية متابعة أخطاء الإدارة حسب اختصاصها، كما كان الحق لكل مرفق في رفع دعاوى على المتسببين في الأضرار ومتابعتهم قضائياً.

فعرفت الجزائر بعد الاستقلال مبدأ مسؤولية الدولة وطبقة النظرية الفرنسية المنتهية «البناء قضائياً وتشريعياً وفقهياً، ولاسيما الجانب الموضوعي منها لصالح وفائدة المواطن الجزائري إلى غاية عام 1965 م، حيث قامت حركة تشريعية هامة في نطاق مسؤولية الدولة التي نصت على هذا المبدأ الهام والتوسع فيه عن طريق التوسع في أسس المسؤولية القانونية من الخطأ الشخصي للموظف العام إلى الخطأ المرفقي الوظيفي ثم نظرية المخاطر الإدارية والاجتماعية¹».

¹ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 53-57.

كما كرس ذلك القانون الأساسي للوظيفة العامة رقم 66-133 من خلال المادة 17 منه حيث نصت على: "... وعندما يلاحق موظف من طرف الغير لارتكابه خطأ مصلحي فيجب على الإدارة أو الهيئة العمومية التي يتبعها هذا الموظف أن تحميه من العقوبات المدنية المتخذة ضده شرط أن يكون الخطأ الشخصي الخارج عن ممارسة مهامه غير منسوب إليه". كذلك المادة 47 من دستور 1976 م حيث نصت على أنه: "يترتب على الخطأ القضائي تعويض من الدولة، ويحدد القانون ظروف التعويض وكيفياته"، وكذلك نصت عليه المادة 46 من دستور 1989 م.

وجاء تبعاً للنص على مبدأ مسؤولية الدولة والإدارة العامة بشكل واضح أو مضمّر في 08 الصادر سنة 1990 م وقانون الولاية - العديد من القوانين الصادرة، مثل قانون البلدية 90-09 الصادر كذلك سنة 1990 م، كما قد نص دستور سنة 1996 م على هذا المبدأ من خلال تبني ازدواجية القضاء حيث قرر إنشاء مجلس الدولة كهيئة قضائية عليا في هرم القضاء الإداري وبالتالي تقرير مبدأ مسؤولية الدولة والإدارة العامة عن أعمالها الضارة¹.

كما نجد أن قانون البلدية الجديد رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 م قد نص على مبدأ مسؤولية الإدارة العامة وذلك ما ورد في المادة 147 منه، حيث نصت على أنه: "في حالة وقوع كارثة طبيعية لا تتحمل البلدية أية مسؤولية تجاه الدولة والمواطنين إذا أثبت أنها اتخذت الاحتياطات التي تقع على عاتقها والمنصوص عليها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما"².

وما يفهم من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري قد تبني حقيقة مبدأ مسؤولية الدولة والإدارة العامة عن أعمالها، كما أن هذه النصوص والقوانين تعطي الدليل القوي على اعتناق النظام القانوني الجزائري لهذا المبدأ بصورة واسعة وحديثة جداً في أساسها وتقنياتها وتطبيقاتها.

1 - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 58.

2 - المادة 144، من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011.

المطلب الثاني: النظام القانوني للمسؤولية الإدارية

بعد تطرقنا للمسؤولية الإدارية كمبدأ من حيث مفهومها وخصائصها ونشأتها التاريخية، وأمام إستعمال الإدارة لأعمالها الإدارية المتاحة لها والتي تريد الإدارة من وراء القيام بها ترتيب آثار قانونية، فإن الإدارة تبحث عن العمل الذي تجتمع فيه عناصر الفاعلية، السرعة وعدم تحملها لأعباء مالية، عن طريق إصدارها لقرارات إدارية¹.

فإنه يستلزم تبين مسؤولية الإدارة عن قراراتها الصادرة لتجسيد فكرة دولة القانون ومبدأ الشرعية للدولة المعاصرة. وكذا التطرق إلى أنواع الأنظمة المشابهة لها لنستخلص فيما بعد مجموع الأسس والأركان التي تقوم عليها المسؤولية الإدارية.

الفرع الأول: تمييز المسؤولية الإدارية عما يشابهها من الأنظمة المغايرة

تتنوع المسؤولية القانونية إلى عدة أنواع يصل عددها حسب عدد فروع القانون وإختصاصه فتوجد في هذا السياق أنواع مختلفة من المسؤولية، فنجد المسؤولية الجزائية والتأديبية والمدنية وإلى جانبهم المسؤولية الإدارية التي هي محل الدراسة.

أولاً: المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية

المسؤولية الإدارية كما سبق القول هي إلتزام الدولة أو الإدارة بتعويض المتضرر سواء على أعمالها المشروعة أو غير ذلك أي المسؤولية على أساس المخاطر. في حين المسؤولية المدنية هي كل ما ألزم القانون المدني شخصاً ما بتعويض الضرر الذي ترتب عن إخلاله بإلتزام يقع عليه²، سواء كان هذا الإلتزام عقدياً "مسؤولية عقدية" أو قانونياً "مسؤولية تقصيرية" وتنتج هذه الأخيرة عن إرتكاب الشخص أي فعل كان بخطئه الشخصي أو عن الغير، أو نتيجة حراسة شيء أو حيازته أو تملكه أو إنتاجه "مسؤولية ناشئة عن الشيء"³.

من خلال يتضح أن الفرق بين المسؤوليتين في إنتماء الأولى لقواعد القانون الخاص والثانية لقواعد القانون العام ألا وهو القانون الإداري، ولو أنه في بعض

1 - بركات أحمد، المرجع السابق، ص 09.

2 - بلحاج العربي، النظرية العامة للإلتزام في القانون المدني الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص 7.

3 - كفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس خطأ، دار هومة للنشر والتوزيع، 2014، ص 16.

الأحيان تجدر الإشارة إلى أن أغلب مبادئ القانون الإداري من نشاط إداري وتنظيم إداري مبادئه أخذت من القانون المدني مع تحويلها وإعطائها صبغة السلطة العامة أي تكييفها واحتياجات السلطات العامة. بمعنى أن الاختلاف في الأنظمة موجودة لكن التقارب يفرض نفسه في بعض الأحيان.

ثانياً: المسؤولية الإدارية والمسؤولية الجزائية

بالنظر إلى مجموع التعريفات المعطاة للمسؤولية الإدارية يتضح أنها تكون نتاج نشاط أحدهم أي الإدارة أو موظفيها على أحد المواطنين، أو من الممكن الإدارة مع مثيلتها نظراً لتشعب الأنشطة وتداخلها والتشارك في الهدف من ورائها ألا وهو الصالح العام.

في حين المسؤولية الجزائية بصفة عامة تهدف إلى ردع التصرفات الخطيرة والغير قانونية للفرد وهي مبنية على أساس الخطأ الجزائي وتعاقب هذه التصرفات حسب ما ينص عليه قانون العقوبات¹.

من هذا يتضح أن الاختلاف بين المسؤولية الإدارية والجزائية يختلف كل الاختلاف من حيث الأساس أي مسؤولية جزائية خطأ جزائي أما المسؤولية الإدارية خطأ أو ضرر من قبل الإدارة العامة أو أعوانها وفي بعض الأحيان تترتب المسؤولية حتى على أعمالها المشروعة، وكذا تختلف من حيث القانون المطبق على كل مسؤولية فالقانون الجنائي هو الأصح على المسؤولية الجزائية، أما المسؤولية الإدارية تحكمها قواعد القانون العام ألا وهو القانون الإداري.

وكذا كمن الاختلاف في القاضي المختص للفصل في نزاعات المسؤولية، فالقاضي الإداري هو صاحب الاختصاص للفصل في هذا النوع من نزاعات المسؤولية الإدارية من تعويض وتقرير للمسؤولية، أما القاضي الجزائي هو الفاصل في المسؤولية الجزائية دون سواه.

¹ - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 01.

الفرع الثاني: أساس المسؤولية الإدارية عن القرارات الإدارية

إن أدق مشكلة تقوم وتثور عند تحديد الشخص المسؤول عن طريق تدخل الإرادي هي مشكل الأساس القانوني الذي يبرر تحمل المسؤول عبء المسؤولية الثقيل مادياً ومعنوياً.

لذلك فإنه في نطاق التوفيق بين فكرة الصالح العام والظروف والإعتبارات الوحيدة به من جهة وبين مقتضيات حماية حقوق الأفراد وحررياتهم ومتطلبات منطق العدالة المجرد من جهة أخرى نظراً لدقة وصعوبة تحديد المسؤولية الإدارية، إن كانت بطلاً من الإدارة أو بدون خطأ منها، لا بد من تحديد أسس المسؤولية الإدارية سواء من القرارات الصادرة منها بطلاً أو بدون خطأ.

أولاً: المسؤولية الإدارية بطلاً

مبدئياً تعتبر مسؤولية السلطة العامة مسؤولية قائمة على الخطأ، بمعنى أنه يشترط وجود خطأ من جانب الشخص العام لقيام المسؤولية، أو صادر من أحد ممثليه على الأقل عنواً كان أو متبوعاً، لأن الشخص الاعتباري الذي هو افتراضي لا يمكن أن تصدر عنه إرادة أو سلوك وارتكاب الخطأ، وبالنتيجة تظهر المسؤولية الخطئية للأشخاص العموميين - على الخصوص - كمسؤولية عن فعل الغير مشابهة لمسؤولية المتبوعين عن أفعال تابعيهم المنصوص عليها في المادة 136 من القانون المدني الجزائري بقولها: "يكون المتبوع مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمله غير المشروع، متى كان واقعاً منه في حالة تأدية وظيفته أو بسببها.

ومن الطبيعي أن تكون مسؤولية السلطة العامة مبدئياً مسؤولية خطئية، بمعنى لا تقوم إلا إذا كان الفعل الضار وقع نتيجة خطأ، ومثل تلك المسؤولية بالفعل هي تلك التي يكون أساسها الأقل قابلية للمنازعة فيه، وتبريره طبيعي أكثر منه ممكن، فلا يوجد ما هو طبيعي أكثر من المسائلة عن نتائج أخطائنا الخاصة، أو الأخطاء المرتكبة من الأشخاص الذين نكون مسؤولين عنهم¹.

¹ - حسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية " المسؤولية على أساس الخطأ " الجزء الأول، دار الخلدونية، القبة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص 23.

من هنا يمكن تحديد أسس المسؤولية الإدارية بخطأ من خلال التطرق إلى أركانها:

أ- الخطأ:

فلقد عرفه الفقيه الفرنسي مازو بأنه: "عيب يشوب مسلك الإنسان لا يأتيه رجل عاقل متبصر أحاطته ظروف خارجية مماثلة للظروف التي أحاطت المسؤول"، كما عرفه الفقيه بلانيو على أنه: "إخلال بالتزام سابق"¹، وفي رأي بلانيو أن الواجبات والإلتزامات التي يعتبر الإخلال بها خطأ تنحصر في أربعة حالات هي:

- الإلتزام بعدم الاعتداء بالقوة على أموال الناس وأشخاصهم.

- الإلتزام بعدم استعمال وسائل الغش والخديعة.

- الإلتزام بعدم القيام بالأعمال التي ليس لدى الإنسان ما يلزم لها من قوة وكفاءة.

- الإلتزام الإنسان برقابة من هم في رعايته وعلى الأشياء التي في حوزته.

ويعرف أيضاً بأنه: "الخطأ هو إخلال بالتزام سابق مع توافر التمييز والإدراك لدى المخل بهذا الإلتزام"². إلا أن التعريف الشائع والغالب الذي اتفق عليه أغلب الفقه للخطأ الذي يقيم ويعقد المسؤولية هو: "الفعل الضار غير المشروع"³.

إن الخطأ الذي يرتب ويعقد مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة ليس هو الخطأ المدني الذي يرتب مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، بل هو الخطأ المرفقي المصلحي، فإذا كان الخطأ في المسؤولية القانونية بصفة عامة ومسؤولية الإدارة بصفة خاصة هو الأساس القانوني المنطقي الذي يفسر مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها القانونية، فإن هذا الخطأ هو الخطأ المرفقي أو المصلحي، وقد يكون خطأ شخصي وقد يمتد إلى الجمع بين الخطئين.

- **تعريف الخطأ المرفقي أو المصلحي:** يعرف الخطأ المرفقي بأنه ذلك الخطأ

الذي ينسب فيه الإهمال أو التقصير المولد للضرر إلى المرفق العام ذاته، حتى ولو قام به أحد الموظفين ويرتب عليه مسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار الناجمة

¹ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 114.

² - كريمة مزغيش، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011/2012، ص 13.

³ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 114.

وتحميلها عبء التعويض، وتساءل في ذلك أمام القضاء الإداري في البلاد ذات النظام القضائي المزدوج¹.

كما عرفه بعض الفقهاء بأن: "الخطأ الذي ينسب إلى المرفق حتى ولو كان الذي قام به أحد الموظفين"، ويقوم الخطأ هنا على أساس أن المرفق العام ذاته هو الذي سبب الضرر لأنه لم يؤدي الخدمة وفق القواعد التي ينبغي أن تسير عليها².

عرفه فالين على أنه: "الخطأ الذي لا يمكن فصله عن الواجبات الوظيفية بحيث يعد من المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظفون"، كما عرفه - هوريو - بأنه: "الخطأ الذي لا يمكن فصله عن الواجبات الوظيفية"، وعرفه - دوجي - بقوله: "الخطأ الذي يرتكبه الموظف بقصد"³.

وبما أن الأجهزة الإدارية أشخاص معنوية فإنها لا تخطئ بذاتها بل بواسطة موظفيها الذين يعبرون عنها ويعملون لحسابها وبالنتيجة يكون الخطأ شخصيا وقد يكون الخطأ مرفقيا. حيث تؤسس نظرية الخطأ المرفقي على الجهة الإدارية التي تكون مسؤولة عن تعويض الخطأ المرفقي، أما في وضعية الخطأ الشخصي فيكون الموظف العام المسؤول عن التعويض وفي ماله الخاص لا المرفق العام المسؤول عن التعويض والسبب في التفرقة هو تحقيق الحماية القانونية⁴.

وللتفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي معايير موضوعية وذاتية تتمثل في ما يلي:

*معايير النزوات الشخصية: ويعرف بمعيار لافيير يقوم هذا المعيار على أساس النزوات الشخصية للموظف العام المنسوبة إليه فيعتبر الخطأ شخصيا إذا كان العمل الضار مطبوعا بالطابع الشخصي يكشف عن الإنسان بضعفه وشهوته وعدم تبصره. أما إذا كان العمل الضار غير مطبوع بطابع شخصي فيكون ذلك عندما يصدر عن الشخص العادي الذي يكون عرضة للخطأ والصواب فالخطأ يكون في هذه الحالة الخطأ مصلحيا، وهذا المعيار يركز على القصد السيئ للموظف العام

1 - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 122.

2 - محمود حلمي، نظرية المسؤولية الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1983، ص 68.

3 - كريمة مزغيش، المرجع السابق، ص 17.

4 - محمد أنور حمادة، المسؤولية والقضاء الكامل، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ص 39-40.

وهو يؤدي واجباته الوظيفة فإذا انصرف قصد الموظف العام النكاية والإضرار، أو تحقيق المصلحة الشخصية كان الخطأ شخصياً ويتحمل الموظف نتائجه.

* انفصال الخطأ عن الوظيفة العامة:

ومؤدى هذا المعيار أن الخطأ يكون مرفقياً إذا حصل ضمن أعمال الوظيفة العامة فلا يمكن فصله عن الوظيفة العامة، ويكون شخصياً إذا ما أمكن الفصل بينه وما بين الوظيفة العامة ويكون الفصل موضوعياً ومادياً.

فيعتبر الخطأ منفصلاً مادياً عن الوظيفة العامة إذا كان العمل الصادر عن الموظف العام لا علاقة له بواجبات الوظيفة العامة، فقد قضت محكمة التنازع في حكمها الصادر بتاريخ 1878/12/04م في قضية حاكم **جبروند** " والتي تتلخص وقائعها في قيام العمدة بنشر إعلانات في قريته لإشهار إفلاس أحد الأفراد وشطب اسمه من جدول الناخبين نتيجة إشهار إفلاسه، حيث يعتبر قيام العمدة بشطب اسم المحكوم عليه بإفلاس من جدول الناخبين عملاً قانونياً وإطلاق مناد في القرية لإبلاغ الناس بهذه الواقعة يعتبر بمثابة خروج عن مقتضيات وظيفته¹.

ويظهر الخطأ المنفصل معنوياً إذا ما كان العمل متصل بالوظيفة العامة مادياً إلا أن المراد هو إحداث ضرر معنوي للغير مثال الأمر الصادر عن العمدة بقرع الأجراس احتفالاً بمآتم مدني فطلب قرع الأجراس من العمدة يعتبر بمثابة تعدي على سلطة رجال الدين المخولون بها لغرض إهانتهم والمساس بشرف إعطائهم الأمر بقرعها.

* معيار جسامة الخطأ:

ولقد ناد الفقيه جيز بهذا فهو يعتبر الموظف مرتكباً لخطأ شخصي متى كان الخطأ جسيميا يصل لحد ارتكاب الجريمة التي تقع تحت طائلة قانون العقوبات، ولكي يعتبر الخطأ من الجسامة لا يمكن اعتباره من المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظف العام في أداء عمله اليومي.

¹ - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 130.

*معيار الغاية:

أساس هذا المعيار هي الغاية التي يهدف الموظف العام لتحقيقها من وراء العمل الصادر عنه، فإذا كان الموظف العام من خلال تصرفه يقصد تحقيق الأغراض الشخصية لا علاقة لها بأغراض الوظيفة العامة فإن المسؤولية في هذه الحالة تكون شخصية والموظف هو المسؤول عن التعويض، أما إذا كان الموظف العام سعى في تصرفاته لتحقيق غايات الإدارة العامة والصالح العام فإن الخطأ يعتبر خطأ مرفقياً لا يسأل عنه في ماله الخاص وإنما تسأل الإدارة العامة عنه¹.

- معيار التفرقة في القضاء الجزائري:

فالقضاء الفاصل في المواد الإدارية يميز ما بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، ففي قضية بلقاسي ضد وزير العدل قررت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا "أن كاتب الضبط الذي كان بحوزته أوراق نقدية محجوزة إثر قضيته ضد مواطن قد ارتكب خطأ شخصياً عند عدم قيامه بتحويلها إثر العملية الوطنية لتبديل الأوراق النقدية، ويكون الخطأ الشخصي لكاتب الضبط في علمه بهذه العملية وإهماله وتهاونه" أما فيما يتعلق بعلاقة الخطأ الجنائي بالخطأ الإداري فالقضاء الإداري في الجزائر اعتبر الخطأ الجنائي خطأ شخصياً يقيم المسؤولية الشخصية² وعليه يصعب تعريف الخطأ المرفقي حسب الأستاذ أحمد محيو "إن أساتذة القانون وأعضاء المحاكم متفقون حول التقرير أنه من الصعب تعريف الخطأ المرفقي فهو مرتبط بالحالة وأن دراسة الخطأ المرفقي ترجع إلى جرد مختلف التجاوزات³. وعليه فالخطأ المرفقي هو الخطأ الذي ينسب للمرفق العام أو المصلحة بذاتها بغض النظر عن العاملين.

وقد ترتب المسؤولية الإدارية بالجمع ما بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي ويعتبر قرار مجلس الدولة الصادر في 1911/02/03 أول تطبيق قضائي لمبدأ الجمع ما بين الخطأين والمسؤوليتين، حيث تقوم مسؤولية الإدارة العامة بصرف النظر عما إذا كان الفعل المنسوب للموظف العام والذي أدى إلى قيام مسؤوليته الشخصية

1 - أنور محمد حمادة، المرجع السابق، ص 41.

2 - لحسن بن الشيخ آث ملوية، دروس في المسؤولية، المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص 163.

3 - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 143.

ارتكب أثناء تأديته الخدمة أو بمناسبةها أو خارج نطاق الخدمة ذلك أن مسؤولية الإدارة العامة تقوم على أساس خطئها المرفقي الذي قام بجانب الخطأ الشخصي وجواره فهو خطأ مستقل عنها وهذه الحالة تجتمع فيها المسؤولية لتعدد الأخطاء. مسؤولية المرفق في حال وجود الخطأ الواحد وبناء على ذلك قرر مجلس الدولة في القضية أن صدور الحكم من المحاكم المدنية القاضي بتقرير مسؤولية الموظف الشخصية لا مسؤولية الدولة أن يرتكب الخطأ أثناء تأدية مهمات الوظيفة كاختلاس المراسلات من طرف الموظفين التابعين لمرفق البريد¹.

الجمع ما بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي: عدل القضاء الفرنسي من اجتهاده السابق القاضي بالفصل ما بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وبدأ يقر الجمع ما بين الخطأين وجمع المسؤوليات في حال الخطأ الواحد ويعتبر حكم مجلس الدولة الصادر في 1911/02/03 أول تطبيق قضائي لمبدأ الجمع ما بين الخطأين والمسؤوليتين، حيث تقوم مسؤولية الإدارة العامة بصرف النظر عما إذا كان الفعل المنسوب للموظف العام والذي أدى إلى قيام مسؤوليته الشخصية ارتكب أثناء تأديته الخدمة أو بمناسبةها أو خارج نطاق الخدمة ذلك أن مسؤولية الإدارة العامة تقوم على أساس خطئها المرفقي الذي قام بجانب الخطأ الشخصي وجواره فهو خطأ مستقل عنها وهذه الحالة تجتمع فيها المسؤولية لتعدد الأخطاء².

مسؤولية المرفق في حال وجود الخطأ الواحد وبناء على ذلك قرر مجلس الدولة في القضية أن صدور الحكم من المحاكم المدنية القاضي بتقرير مسؤولية الموظف الشخصية لا يحول دون مطالبة الشخص المعنوي الذي يتبعه الموظف، وتقريعا لما سبق يكفي لإثارة، مسؤولية الدولة أن يرتكب الخطأ أثناء تأدية مهمات الوظيفة كاختلاس المراسلات من طرف الموظفين التابعين لمرفق البريد³. إن لفكرة التفرقة والتمييز ما بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي التي أقامها القضاء الإداري وفقا للقانون العام أهمية في حل وحسم الكثير من المشاكل والصعوبات التي تقوم في

¹ - علي خطار الشنطاوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر عمان، الأردن، 2008، ص 237 و 239.

² - المرجع نفسه، ص 237.

³ - المرجع نفسه، ص 239.

نطاق مسؤولية السلطة الإدارية وأهمية التفرقة تتمثل في تحديد اختصاص القضاء المؤهل للنظر في القضية وبالخصوص في النظم التي تأخذ بالازدواجية القضائية، وكذا تقديم التفسير المقبول لتحميل المسؤولية ويقع عبئ الإثبات في هذا النظام على المضرور الذي يقيم الدليل على أن الضرر الذي أصبه هو ناتج من خطأ الإدارة العامة فحق التعويض مرهون بتوفر العناصر التالية: الخطأ والضرر والعلاقة السببية وعليه سنتناول عنصر الضرر على التوالي.

ب-الضرر: الضرر بصفة عامة ينشأ نتيجة إخلال بمصلحة المضرور، يستوي في ذلك أن تكون تلك المصلحة مادية أو أدبية فليس المقصود من الضرر الموجب للتعويض أن يكون ماديا يصيب الذمة المالية لصاحب الشأن فحسب ولكن قد يقصد به الضرر الأدبي كذلك¹.

استقر قضاء المحكمة الإدارية في مصر أن الضرر يعد ركنا من أركان المسؤولية وثبوته يعتبر شرطا ملازما لقيامها والقضاء بالتعويض تبعا لذلك، ففوق الضرر مسألة موضوعية لا رقابة فيها لمحكمة النقض ولكن الشروط الواجب توفرها في الضرر شروط موضوعية تخضع لرقابتها وعليه فالضرر نوعان.

***الضرر المادي:** وهو الذي يصيب الإنسان في نفسه كالوفاة والعاهة مثلا أو في مصالحه المادية كنزع الملكية، تفويت الفرصة ومن المتصور أن يتمثل الضرر المادي في انحطاط قيمة العقار²، ونلاحظ أنه الإخلال بمصلحة ذات قيمة مالية وهو يصيب المضرور في جسمه أو ماله والضرر الأخير الغالب الحدوث.

***الضرر المعنوي:** وهو كل ألم نفسي أو جسدي يحدثه عمل أو إهمال صادر من الغير في نفس الشخص أو ماله، كما أنه متعدد الصور على سبيل المثال الأوجاع في الجسد، الألم النفسي والألم العصبي الذي لحق الأم بسبب وفاة ولدها خلال حصة التدريب ويشمل الاضطراب في ظروف الحياة ومثال ذلك العدول عن مشروع معين.

1 - عبد المنعم عبد العزيز خليفة، قضاء الأمور الإستعجالية، دار الكتب القانونية، مصر، 2006، ص 211.

2 - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 394.

- أن يكون محققا فإذا حصل إخلال بالحق أو بمصلحة مالية للمضرور على أن تكون المصلحة مشروعة، ويقع الضرر الأدبي إذا كان يؤدي الشعور أو العاطفة ألما حزيناً ويجب في الضرر الواجب التعويض أن يكون محققاً، أما الضرر المحتمل وهو ما لم يقع ولا يعرف إذا ما كان سيقع أم لا فلا تعويض عليه.

* أن يصيب الضرر حقاً مشروعاً للتعويض فلجبر الضرر يشترط فيه أن يصيب حقاً ومصلحة يحميها القانون، حيث لا يجوز التعويض عن الضرر الذي يصيب المصلحة غير المشروعة ومن ثم إذا أصدرت الإدارة العامة قراراً غير مشروع من غير مختص بغلق مؤسسة وكانت المؤسسة مخالفة للقانون في نشأتها، فالضرر لا ينشأ للمؤسسة الحق في المطالبة بالتعويض لأن الحق الذي لحقه الضرر غير مشروع من الأساس.

* أن يكون قابلاً للتقدير النقدي لكي يتم التعويض عن الضرر، يجب أن يكون قابلاً للتقدير المالي أي التقويم بالنقود كالحرمات من الكسب المالي، أما بالنسبة للضرر المعنوي فقد كان مجلس الدولة الفرنسي مستقراً منذ فترة طويلة على عدم قابليته للتعويض النقدي، إلا أن الفقه انتقد هذا المسلك القضائي مما حدا بمجلس الدولة للعدول عن هذا الاتجاه في حكمه الصادر لسنة 1961م المتضمن التعويض للأب عن الضرر المعنوي لفقدانه لابنه.

* أن يكون الضرر خاص فالضرر الموجب للمسؤولية الإدارية هو الضرر الذي يصيب الشخص بذاته أو أشخاص بذواتهم، أما الضرر العام الذي يصيب كل الأشخاص الغير قابلين للتحديد بذواتهم غير قابل للتعويض ولا تقام المسؤولية الإدارية على أساسه، بحيث تتحول الخسارة من ضرر إلى عبء من الأعباء العامة تفرض على الأفراد دون تعويض.

ج- العلاقة السببية:

لقيام المسؤولية كيف ما كان نظامها القانوني لا يتأتى إلا بإثبات العلاقة السببية، ومن الضروري أن تثبت العلاقة السببية بصفة مباشرة بين الخطأ المنسوب للإدارة أو الموظف العام والضرر المنشئ للمسؤولية وتتمثل العلاقة السببية في كل الوقائع والأحداث التي لا يمكن وقوع الضرر بدونها.

لكن لا تثور المشكلة إذ ما أحدث الضرر بسبب واحد، ولكن الأمر يكون أكثر تعقيدا إذا ما تداخلت في إحداث الضرر أسباب عدة فيصبح من العسير تحديد من تلك الأسباب منهو محدث الضرر وأدى ذلك إلى بروز نظريتين في هذا الشأن .

- **نظرية تعادل الأسباب:** ومؤداها أن كل الأسباب المساهمة في إحداث الضرر يكفي لعقد العلاقة السببية أن يثبت سبب وحيد من جملة الأسباب.
- **نظرية السبب المنتج:** فنقوم على إعادة الاهتمام بسبب المنتج للواقعة القانونية.

ثانيا: المسؤولية بدون خطأ

هي الإلتزام النهائي الذي تقع على عاتق الإدارة أو إحدى المؤسسات والمرافق العامة بدفع تعويض عن الضرر الذي لحق بالغير نتيجة نشاطها المشروع أو أعمالها القانونية بإصدار قرار إداري:

مسؤولية الإدارة بدون خطأ هي من إبتداع مجلس الدولة الفرنسي وإستنادا على الأصل فإن دور هذه المسؤولية يعد متمما أو مكملا للمسؤولية بخطأ، فيتم تطبيقها في الحالات التي يقع فيها الضرر الذي يصيب المتعاملين مع الإدارة أو الغير من الأفراد والمواطنين دون أن يكون هناك أي خطأ من جراء تصرف الإدارة¹.

أ- أركان المسؤولية الإدارية بدون خطأ

1-الضرر:

بالإضافة للشروط العامة الواجب توافرها بالضرر كأساس للتعويض فإنه لابد من توافر شروط إضافية خاصة للمسؤولية عن القرارات المشروعة الصادرة من جهة الإدارة، وسيتم بيان هذه الشروط كتالي:

أ- **أن يكون الضرر خاصا:** بمعنى أن يصيب أفراد معينين بذواتهم، فإن تعدي الضرر صفة الخصوصية وأصاب الجماعة، لا تلزم جهة الإدارة في هذه الحالة بالتعويض، كما يشترط أن يكون لهذا الفرد أو هؤلاء الأفراد مركزا خاصا قبلهم لا يشاركهم فيه سائر المواطنين وهو ما يخضع لتقدير قاضي الموضوع وفقا لكل منازعة على حدى. بمعنى أن يكون الضرر قد أنسب إلى فرد معين او على أفراد معينين بذواتهم، حيث يكون لهم مركز خاص قبلهم.

¹ - رائد محمد عادل، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلة 43، العدد 01، 2016، ص 290.

ب- أن يكون الضرر إستثنائي أو غير عادي: أن لا يتحملة الفرد بالعادة وفقا للمجرى العادي للأمر أي أن لا يتحملة الفرد كمقابل لحياته اليومية، كما لا يكون مقابل إنتفاع الفرد بنشاط الإدارة، إذ أن العادة قد تفرض تحمل بعض الأفراد لبعض الأعباء دون تعويضها، إلا أنه في حال تجاوزت تلك الأعباء الحد المعقول وفقا لمجرى العادي للأمر، فإننا نكون بصدد ضرر إستثنائي غير عادي يمثل إخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العادية، وجب تعويضها.


كما تجدر الإشارة إلى أنه التعويض عن القرارات المشروعة يستلزم تلازم الشرطين معا¹.

¹ - شمسة مفتاح أحمد الناصري، مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2018، ص 110-112.

خلاصة الفصل:

يمكن القول في هذا السياق أن الأعمال القانونية وخاصة القرار الإداري قد فرض تواجده في ميدان الأنظمة القانونية المختلفة والمتشعبة، على اعتبار أنه تصرف صادر من سلطات لطالما كانت ولا زالت تتمتع بإميازات السلطة العامة، فهذا ما دفعنا إلى إعطاء تعاريف مختلفة للتصرف القانوني الصادر بإرادة منفردة من الإرادة المتمثل في القرار الإداري، المرتكز قبل إصداره (مشروعيته الداخلية) وبعد خروجه نهائياً في قالب معين (مشروعيته الخارجية) على مجموعة من الأسس والضوابط لعدم اللجوء إلى إعدامه.

ولكن على اعتبار مبدأ تضارب المصالح وعدم كمال الإدارة في تصرفاتها فإنها من الممكن عوض أن تؤدي الأعمال المنوطة بها، قد تتعدى ذلك إلى إحداث أضرار بالغير إستوجبت تقديم تعويضات على من وقع عليه فعل الضرر فهنا من جهة وجد الضرر، ومن جهة أخرى وجدت مسؤولية الإدارة عن أعمالها المتسبب بالضرر التي قد تكون مسؤولية مبنية على أساس خطأ وقد تكون مسؤولية بدون خطأ، وممكن أن تترتب المسؤولية أعمالها المشروعة، كل هذا أولاه المشرع إهتمام وأحاطها بنظام قانوني خاص يميزها عن نظيرتها وهذا ما حاولنا جاهدين إلى تفسيره. دون إغفال وجوب التطرق إلى النظام القانوني الذي يحكم هذا النوع من المسؤولية وهذا ما سوف نتطرق إليه في الفصل الثاني على التوالي.



الفصل الثاني
الأحكام المتعلقة بالمسؤولية
الإدارية عن القرارات الإدارية

لقد تطرقنا لإطار المفاهيمي للقرارات الإدارية من حيث ماهيتها وأنواعها وخصائصها وأركانها، وبيننا المسؤولية الإدارية وكذا نظامها القانوني، بعد تفريقنا للمسؤولية الإدارية بخطأ والمسؤولية الإدارية بدون خطأ، في إطار قيام الإدارة بإصدار قراراتها الإدارية الذي يعد أحد إمتيازات السلطة العامة لإدارة بجانب ما تمتع به من إمتيازات أخرى، تبرز في السلطة التقديرية والتنفيذ المباشر ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية¹.

وبعد ما أصبح من المستقر عليه الآن في الدول المتحضرة، أن الدولة مسؤولة عما يصيب الأفراد من أضرار بالنسبة لغالبية أعمالها الغير تعاقدية (القرارات الإدارية) فإنه يترتب على هذه المسؤولية تعويض الشخص المضرور عن الأضرار التي لحقت به.

لهذا إستلزم الأمر إيجاد رقابة أعمال السلطة الإدارية للتأكد من صحة صدورها ومدى تأثيرها القانوني، لإضافة إلى التأكد من مدى صدورها وفقاً لمبدأ المشروعية.

لذلك فقد أقامت أحكام مجلس الدولة الفرنسي نظرية المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ من جهة (قرارات غير مشروعية)، والمسؤولية بدون خطأ (قرارات مشروعية). لذلك وبناء على ما تقدم فإن دراستنا في هذا الفصل عن الأحكام المتعلقة بالمسؤولية الإدارية عن القرارات الإدارية والتي سنتناولها في بحثين، صور المسؤولية الإدارية عن القرارات الإدارية (مبحث أول) والرقابة عن قراراتها وحدودها.

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، 2006، نشأة المعارف، ص 7.

المبحث الأول: صور المسؤولية الإدارية عن القرارات الإدارية

إن إمتيازات السلطة العامة الممنوحة للإدارة بغرض تحقيق النفع والصالح العام، قد تصنع من أعمالها التي تتمتع بقرينة المشروعة فتصبح بذلك أعمالها غير مشروعة مما يستوجب تعويض من أصابتهم أضرار، فهنا نحن بصدد التحدث عن مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية الغير مشروعة التي هي بطبيعة الحال الأصل بوجودها منذ قيام المسؤولية الإدارية ولكن في بعض الأحيان قد تترتب مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية المشروعة وهذا ما سوف نتطرق إليه على التوالي.

المطلب الأول: المسؤولية الإدارية عن القرارات غير المشروعة

يفترض في القرار الإداري الصحة ذلك أن يصدر عن الجهة التي حددها القانون وليس من جهة أخرى، فالمشروعية الإدارية تقتضي بأن تصرف الإدارة لابد أن يكون مطابقا لمنظومة قانونية السائدة، إلا أن الواقع العملي أثبت أن القرار قد تعثره عيوب تجعله غير مشروع فأوجد اللامشروعية في القرار لها عدة تصورات في الفكر القانوني، ومن الفقه ما يقصد بها وسائل الإلغاء، وكذا أسباب الإبطال ولقد ظهرت على فترات متعاقبة وعليه سوف نتناولها كما يلي:

الفرع الأول: عدم المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية

في سنة 1951 م لاحظ الأستاذ فرانسوا أنه من الضروري إعداد تقديم جديد لوسائل الإفتتاح دعوى تجاوز السلطة وميز في تصنيفه ما بين وسائل عدم المشروعية الخارجية وعدم المشروعية الداخلية، كما فرق ما بين إنعدام الأساس القانوني وغيره من العيوب¹، وعليه سوف نتناول في هذا الفرع عيب السبب وعيب مخالفة القانون وعيب الإنحراف بالسلطة؟

أولا: عيب السبب

أ- يعرف السبب: بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر إصدار القرار الإداري ويفترض في كل قرار إداري أن يكون مستندا لسبب صحيح². كما عرفه الفقيه

¹ - لحسن بن الشيخ آث ملوية، دروس في المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2006، ص 29.

² - محمد خلف الجبوري، القضاء الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1989، ص 102.

الفرنسي بونار "أنه العنصر الأول في القرار، أي السابقة التي تتقدمه وتثيره وتكون سبب وجوده"، وبالتالي فإن عيب السبب يبرز إلى الوجود عندما تتعدم تلك السابقة أو نكون بصدد عدم تبرير وجود القرار الإداري¹.

الأصل أن الإدارة ليست ملزمة بذكر سبب القرار الإداري إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك إذ وجدت قرينة قانونية مفادها أن لكل قرار إداري سبب مشروع وعلى من يدعي العكس يقع عبء الإثبات إلا أن الإدارة العامة إذا أفصحت عن السبب من تلقاء نفسها دون إلزام قانوني فإن السبب يخضع في هذه الحالة للرقابة².

فيتحول ركن السبب عند الإفصاح إلى شكلية في القرار الإداري وبالتالي لركن من أركان القرار الإداري. فإذا كان السبب من العناصر الموضوعية في القرار الإداري فإن التعليل يعتبر شرطاً شكلياً يقصد به افرغ الأسباب الواقعية والقانونية في صلب القرار الإداري وقت اتخاذه وعلى العموم فالمبدأ العام يقضي أنه لا لزوم بتعليل القرار الإداري إلا بنص قانوني وعندها يتحول إجراء التعليل شرط شكلي والإخلال به يعتبر عيباً يقضي إلى عدم مشروعية القرار الإداري 1994/12/25 على أن القرار الإداري سواء أكان لازماً لتعليه كإجراء شكلي أو لم يكن لازماً يجب أن يقوم على سبب يبرره "وعليه يبقى التعليل شرطاً للشرعية الداخلية"³.

وفي إطار التمييز ما بين ركن السبب وشرط التعليل: يمكن حصر أوجه الخلاف على النحو الآتي:

- كل قرار إداري سواء أكان لازماً لتعليه أم لا يستلزم لصحته توفر ركن السبب ويضحي لاغياً بدونه، بينما التعليل يعتبر إجراءً شكلياً يتوقف لزومه على القاعدة القانونية الموجب له لأن الأصل هو عدم التعليل.

¹- لحسن بن الشيخ آث ملوية، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 353.

²- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009، بدون صفحة.

³- محمد القصري (تعليل القرارات الإدارية ضماناً للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة)، المجلة العربية للفقهاء والقضاء، جامعة الدول العربية، بحوث ودراسات، العدد 40، ص 217. <http://www.lasportal.org>

- تمارس الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري كعيب موضوعي وركن من أركان القرار الإداري بصفة مستقلة وقائما لذاته بينما التعليل يظل مجرد إجراء شكلي يتطلبه القانون فلا تترتب عدم المشروعية لانعدامه.

ب- شروط عيب السبب: يشترط في السبب

- يجب أن يكون مشروعاً ويقصد بمشروعية السبب في القرار الإداري أن لا يتعارض مضمون القرار ومحلّه مع القواعد القانونية الجاري العمل بها داخل الدولة سواء كان تشريعاً أساسياً أو عادياً، وكذلك فيما تعلق بالتنظيم، فلا يجوز أن يرد في القرار مضمونا يتعارض¹.

- أن يكون السبب موجوداً يوم إصدار القرار فانعدام الظروف أو اختفائها يجعل من القرار الإداري مرتكزا على أسباب قد زالت وانعدمت، ويعتبر سبب القرار موجوداً عند ارتكاب الموظف لخطأ تأديبي يستوجب العزل فالسبب هو الإخلال بالواجب الوظيفي².

- ويشترط في السبب التحديد ينبغي أن تحدد الإدارة العامة بدقة عند إصدارها لقراراتها السبب أو الأسباب التي دفعتها إلى إصداره سواء ألزمها المشرع في ميدان ما بذكر السبب أو لم يرغمها وسواء أكان واحداً أو تعددت الأسباب ولذلك اعتبر مجلس الدولة أن الأسباب الغامضة والغير الدقيقة التي استند إليها والي الجزائر عند إصداره قراره بغلاق مطعم تجعل القرار مشوباً بعيب السبب³.

ج- عيوب السبب وأثرها: تتمحور أساساً في الغلط في الوقائع ويتحقق ذلك عندما تقوم الإدارة العامة بإصدار القرار الإداري بناء على وقائع غير تلك المنصوص عليها قانوناً وفي بعض الأحيان تصدر قراراتها بناء على نصوص لا تنطبق والواقع العملي للواقعة ومن الوقائع منها ما هي مادية وقانونية عدة فتنضم منها ما هو صائب وما هو مخطئ ففي هذه الحالة فرق القضاء ما بين الأسباب الأساسية والثانوية ففي الحالة الأولى يقضي بعدم مشروعية التصرف

¹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 196.

² - لحسين بن الشيخ آث ملوية، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 212.

³ - فضيل كوسة، القرار الإداري في ضوء مجلس الدولة، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 179.

أما الأسباب الثانوية هي تلك الأسباب إن غابت لا تؤثر في مضمون القرار الإداري وبالتالي:

ثانياً: عيب مخالفة القانون

أ- مدلوله: وهو العيب الذي يصيب ركن المحل أو الموضوع في القرار الإداري فهو وجه المشروعية الداخلي الذي يصيب القرار الإداري فالمحل هو موضوع القرار الإداري أي الأثر والنتيجة القانونية التي يحدثها فيتعلق بالمراكز القانونية العامة أو الخاصة بحسب طبيعة القرار اللاتحوية أو الفردية، وعلى هذا فالقرار الإداري لا بد أن يكون له بطبيعة الحال محلاً معين إلا أن هذا المحل قد لا يكون مشروعاً لمخالفته القانون وهنا نكون أمام عيب مخالفة القانون بمعناه الضيق، ومن أمثلة القرارات الباطلة لعدم مشروعية المحل القرار اللاتحوي الذي يقيد من الحريات العامة في مجال يحرم القانون المساس به، والقرار الصادر بالتفويض في الحالات¹.

فيجب أن يفهم من عبارة القانون المعنى الواسع والذي يشمل كل من الدستور، المبادئ العامة المعترف بها من قوانين الجمهورية، المعاهدات الدولية والمبادئ العامة للقانون والنصوص التنظيمية السابقة². وأحكام القضاء المتمتعة بقوة الأمر المقضي فيه، والعقود، والقرارات.

وكلمة قانون كعيب لا يقصد منها مخالفة القواعد التشريعية من قوانين وإنما تتصرف إلى كل قاعدة قانونية يجد الرئيس الإداري نفسه ملزماً باحترامها وإن كانت القاعدة القانونية والعرفية ذاتها في نطاق القانون الخاص والعام فالمبادئ العامة للقانون العام قام بإنشائها مجلس الدولة الفرنسي فهي قواعد غير مكتوبة لها قوة القانون، ومن ثم يجب على الإدارة العامة احترامها وهي تمارس اختصاصها في ما يتعلق بإصدار القرارات الإدارية الفردية واللاتحوية طالما أن المشرع لم يتدخل صراحة فأصدر من النصوص ما يخالفها هذه القواعد فالأمر يتعلق بنظرية قضائية جريئة كل

¹ - ماجد راغب الحلوة، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر 2004، ص 346.

² - مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر 2001، ص 241.

الجرأة لأنها تؤدي إلى خلق قواعد لها قوة القانون ذاته وتوضع بغير واسطة المشرع ومن هذه المبادئ مبدأ المساواة، ومبدأ احترام الحريات العامة¹.

وعليه قضى مجلس الأعلى في قراره الصادر بتاريخ 18/04/1987م رقم القضية 878 من المقرر قانوناً أنه عندما يتحصل الشخص على رخصة إدارية حتى ولو كانت ضمنية لا يحق للإدارة العامة إعادة النظر فيها عن طريق اتخاذ قرار ناطق بوقف التنفيذ، وذلك تطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية متى كانت شرعية، كما رفض مجلس الدولة الفرنسي أن يعتبر بعض المبادئ العامة للقانون توصيفاً لمبادئ عامة وهي محل نقاش وجدل شديدين وعلى ذلك قضى مجلس الدولة بعدم قبول مبدأ توازي الأشكال كمبدأ عام للقانون وهو ليس محمي بتلك الصفة².

ب- صورته: وتتمثل في:

- **المخالفة المباشرة للقانون:** يمكن أن تظهر هذه الصورة في المخالفة العمدية والصريحة للقانون فإن لم يجز القانون للإدارة أن تفعل فعلاً كأن يحظر الدستور تسليم اللاجئين السياسيين فتقوم الإدارة وتصدر أمراً بتسليم لاجئ سياسي.

- **الخطأ في تفسير القانون:** ويتحقق ذلك عندما تقوم الإدارة بتفسير النصوص بما خالف إدارة المشرع والسبب هو الغموض الذي يشوب أحيانا النصوص القانونية.

- **مخالفة القيود الموضوعية من طرف المشرع:** فقد يضع المشرع قيود معينة على بعض الحقوق أو شروط معينة لاستعمالها فإن قامت الإدارة بوضع شروط جديدة أو شددت على القيود العامة فإن تصرفها يكون مخالفاً للقانون.

- **أثار مخالفة القانون:** إن كانت القاعدة العامة أن مجرد كون القرار مشوب بعيب مخالفة القانون يؤدي إلى بطلانه وليس انعدامه، ولكن إذا كانت هنالك مخالفة جسيمة للقانون كأن لا يكون للقرار محلاً موجوداً أو كان موضوع القرار الإداري يخرج عن القواعد القانونية النافذة كان يصدر القرار تطبيقاً لقانون سبق إلغاؤه فيتحول لقرار معدوم.

¹- مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 241.

²- لحسين بن الشيخ آث ملوية، دروس في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 235.

ثالثاً: عيب الانحراف بالسلطة

أ- **تعريفه** وبطلق عليه عيب الغاية ويمكن تعريفها أنها النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها ذلك أن سلطات الإدارة العامة ليست غاية بحد ذاتها ولكن سبيل لتحقيق¹، إن كان السبب هو الحالة القانونية أو الواقعة الخارجة عن إرادة الإدارة العامة مصدرة القرار فهو يتميز بالطابع الموضوعي فركن الغاية يتمتع بالطابع الذاتي إذ هو تعبير عن قصد ونية وإرادة مصدر القرار الإداري².

ويفترض في أن تتجه الإدارة العامة لتحقيق المصلحة العامة، ولكن إذا اتجهت إرادة مصدر القرار إلى تحقيق هدف آخر فإن القرار الإداري يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة. ويقول الأستاذ أحمد محيو بأن للبحث عن عيب الانحراف بالسلطة يجب بالضرورة البحث عن البواعث التي ألهمت مصدر القرار الإداري، وهذا ما يميز الأسباب عن البواعث فالأسباب واقعة مادية وقانونية ولها عناصر موضوعية والتي من شأنها تبرير القرار الإداري وبالعكس فالبواعث ذات طابع شخصي ونتيجة عن النية³.

ب- أشكال الانحراف بالسلطة:

ويشترط في عيب الانحراف بالسلطة أن يكون مؤثر لكي يعيب القرار كما يجب أن يحدث وقت صدوره ويأخذ الأشكال التالية:

- الانحراف عن المصلحة العامة:

يخضع رجل الإدارة العامة أولاً لقاعدة عامة مفادها أن لا يهدف في جميع أعماله إلا تحقيق المصلحة العامة، فإذا ما خرج عن هذا المبدأ وسعى لتحقيق نفع شخصي فإنه يفقد صفته كفرد من أفراد الإدارة العامة فيصبح عمله اعتداءً مادياً وهذا التقييد مفروض بدون نص⁴.

وعيب الانحراف يظهر عندما ينصرف مصدر القرار إلى:

¹ - المرجع نفسه، ص 308.

² - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 179.

³ - لحسين بن الشيخ آث ملوية، دروس في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص 300.

⁴ - سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 605.

* التوجه لتحقيق النفع الشخصي ويتحقق ذلك عندما تتوجه نية مصدره لبلوغ مصلحة شخصية، كقيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنظيم المراقص العمومية تنظيماً من شأنه تجنيب مرقصه المنافسة¹.

* حالة محاباة الغير وتتحقق في حال ما توجهت الإدارة العامة لتفضيل شخص بذاته ويتحقق ذلك عندما تتوجه الإدارة العامة لنزع قطعة أرضية من أجل المنفعة العامة ثم تقوم بمنحها لشخص معين بذاته للتفضيل.

* الانتقام وهو المجال المستعمل بصفة خاصة في مجال الوظيفة العامة ومؤداه إصدار القرار الإداري لأجل تصفية الحسابات الشخصية، منها قرارات التحويل التعسفي في مادة الوظيفة العامة.

- الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف:

المقصود بقاعدة تخصيص الأهداف أن السلطة الإدارية حينما تصدر قرارها الإداري يكون ابتغاء لمصلحة محددة ومخصصة بنص قانوني وجب عليها أن لا تحيد عن هذا إذا كان رجل الإدارة العامة يسعى في عمله إلى تحقيق المصلحة العامة، فقاعدة تخصيص الأهداف هي نوع من التقييد لغرض التنظيم وتجنب التداخل، فمرفق العدالة أنشأ لضمان استمرار عمل المحاكم وكذا صيرورة النشاط فيه فلا يستطيع موظف العدالة التوجه بقراراته لتسيير مرفق الشرطة ولو كان الباعث على ذلك تحقيق النفع العام.

- التوجه نحو تحقيق الباعث المالي: ويتجلى هذا العيب كثيراً عندما تستعمل الإدارة العامة السلطات المنوطة بها خصوصاً الضبطية منها لتحقيق أرباح، مثال ذلك أن تمنح الإدارة العامة رخصة تسيير المرافق العمومية لشخص ليس لها أن تسحب الرخصة لمجرد أن المنتفع لم يقدم الفائدة المالية الأكثر 21 على أنه " لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدراً للإثراء ولا وسيلة لخدمة مصلحة خاصة." كما تضمن النظام الداخلي المطبق على مستخدمي الجمارك رقم 123/م ع ج/د 500 المؤرخ في 27/1/2000 في مادته 14 " لا يمكن بأي حال من الأحوال

¹- لحسين بن الشيخ آث ملوية، دروس في المسؤولية، المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص 308.

لموظفي الجمارك قبول الهبات أو أية امتيازات أخرى من طرف أشخاص طبيعية أو معنوية لهم علاقات مع إدارة الجمارك "

الفرع الثاني: وسائل عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري

عند قيام المنازعة في المشروعية الخارجية لقرار أو تصرف إداري فإن المنازعة لا تنصب على ما الذي تم تقريره وإنما على الطريقة التي بها تم اتخاذ القرار وعليه سنتناول هذه العيوب¹.

أولاً: عيب عدم الاختصاص

تمارس الإدارة العامة وظيفتها المنوطة بها قانوناً، وتملك في ذلك وسائل قانونية، كما تهدف من وراء هذه الوسائل بلوغ الغايات المحددة قانوناً، إلا أن ممارسة الوظيفة واستعمال الوسائل القانونية لا يكون إلا في إطار الاختصاص القانوني وعليه فالعصر الأول في وسائل المشروعية الخارجية هو الاختصاص وعليه لا بد من تحديد مضمونه.

أ- تعريف الاختصاص:

لقد عرفه الأستاذ بعلي محمد الصغير على أنه القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على وجه قانوني. كما عرفه الأستاذ الطماوي أنه القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تبرم التصرفات العامة.

كما تطرق الأستاذ لافريير له واعتبر المقصود منه عدم القدرة لسلطة من السلطات الإدارية، على إصدار قرار أو إجراء عمل نظراً، لأنه لا يدخل في نطاق ما تملكه من إمكانيات قررت لها قانوناً، ويؤخذ على هاذين التعريفين أنهما يقصران عيب عدم الاختصاص على أعمال الموظفين أو السلطات العامة لذلك تلافى الفقيه ألبرت هذا النقد بقوله إن عدم الاختصاص هو عدم القدرة قانوناً على مباشرة العمل قانوناً ونستخلص أن عيب عدم الاختصاص لا يشوب فقط القرار الإداري بل يشوب كل

¹ - لحسين بن الشيخ آث ملوية، وسائل المشروعية، دار هومة، الطبعة الأولى، الجزائر، 2011، ص 10.

تصرف صادر عن الإدارة العامة حتى ولو كان عقدا ثنائيا أو جماعيا، فعيب عدم الاختصاص يوجد كلما وجدت مخالفة لقواعد الاختصاص.¹

ب- درجات عدم الاختصاص:

ميز الفقه والقضاء ما بين نوعين أو درجتين من عدم الاختصاص تمثلا في عدم الاختصاص البسيط وهذا إذا كان واقعا فيما بين السلطات الإدارية المختلفة ويسمى في هذه الحالة تجاوز الاختصاص وكذا عيب عدم الاختصاص الجسيم وفي هذه الحالة يعتبر القرار منعدما والقرار المعدوم لا يرتب حقوقا ولا التزامات لأن العدم لا يولد إلا العدم وعليه سنعالج درجات عدم الاختصاص من خلال التقسيم التالي:

*** عيب عدم الاختصاص الجسيم:** لعيب عدم الاختصاص الجسيم مظهرين

أساسيان يتمثلان في ما يلي:

أ- اعتداء السلطات الإدارية على اختصاص السلطات التشريعية:

يتمثل هذا العيب في حلول السلطة الإدارية محل السلطة التشريعية، وبالرجوع إلى نص 124 من دستور 1996 قيدت المادة حدود سلطة التنظيم الممنوحة لرئيس الجمهورية بموجب المراسيم، فلو أصدر رئيس الجمهورية مرسوم ينظم المجالات المحددة في المواد 122-123 من الدستور فيأخذ هذا شكل الاغتصاب الجسيم لأنه قام باعتداء على اختصاص السلطة التشريعية وهذا ما أقرته محكمة القضاء الإداري في حكمها "إن القانون إذ نص على تشكيل لجنة ما على وجه معين فإنه لا يصح تعديل هذا التشكيل إن رؤى للتقرير ضمانة أكبر إلا ممن يمكنه قانونا، وهو المشرع فإن فعلت كان تصرفها من قبيل اغتصاب السلطة.

ب- إعتداء السلطات الإدارية على إختصاص السلطة القضائية:

إن الإدارة العامة ليس لها أن تصدر قرار في موضوع ما هو من اختصاص القاضي المدني أو القاضي الجنائي أو الأحوال الشخصية فإن فعلت كان عملها إعتداء مشوبا بعيب عدم الإختصاص. ويأخذ عيب عدم الإختصاص الإداري صورا عدة في ذلك أن يكون القرار الإداري إتخذته السلطة الإدارية يدخل ضمن

¹- لحسن بن الشيخ آث ملوية، وسائل المشروعية، المرجع السابق، ص 69.

الإختصاصات المخولة حصرا لمرفق القضاء وأن المشرع ألزمها باللجوء إلى القاضي الإداري للمطالبة بإلغاء القرار الإداري محل المخاصمة¹.

ومجلس الدولة في الجزائر نهج ذلك المسلك ن خلال قراره رق 11820 الصادر بتاريخ 200/0/18 حيث إعتبر القرار الصادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء، بتثبيت عملية السرقة، قد تجاوز إختصاصها لأن هذا الإختصاص يعود للقضاء وقضي به مجلس الدولة في قرار أخر له بتاريخ 2002/06/10 من " الوقائع أن البلدية تدخلت للفصل في النزاع القائم ما بين المستأنف والمجلس في الخصام، حول التصرف ولمن ترجع حيازة القطعة الترابية حيث أن مثل هذه النزاعات تعد من إختصاصات الجهة القضائية².

ثانيا: عيب الشكل والإجراء

1- تعريف الشكل والإجراءات:

أ- **تعريف الشكل:** هو الصورة التي تفرغ الإدارة العامة فيه إرادتها بإصدار القرار، فإذا اشترط القانون أن يصدر القرار الإداري مكتوبا أو مسببا وجب على الإدارة ذلك فإن خالفت الإدارة ذلك فإن قرارها يكون معيبا³.

كما يقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي تصبغه الإدارة العامة على القرار للإفصاح عن إرادتها والإجراءات التي تتبعها في إصداره⁴ والشكل في القرار الإداري ليس هدفا في حد ذاته حتى لا يؤدي لإغراق الإدارة العامة بالشكليات وهي بصدد ممارسة الوظيفة المنوطة بها وصرفها عن تحقيق المصلحة العامة والأهداف المتوخاة من القرار الإداري وعليه فالقرار الإداري لا يبطل لمجرد تجاهاه للشكل أو الإجراء على وجه العموم، وعليه فهناك الشكليات والإجراءات الجوهرية والغير الجوهري.

¹- مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 170.

²- فضيل كوسة، القرار الإداري في ضوء مجلس الدولة، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 140.

³- أنظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة: "دعوى إلغاء القرار الإداري في مجلس الدولة"، منشأة المعارف، الطبعة الرابعة، الاسكندرية، مصر، 2004، ص 101.

⁴- أنظر: سامي جمال الدين: "الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية"، دار المعارف، الطبعة الأولى، مصر، 2004م، ص 437.

إن الشكل ليس إلا وسيلة لخدمة غاية معينة فلا محل للمعاقبة على عدم احترام الشكالية المنصوص عليها قانوناً إلا إذا أضر ذلك فعلاً بطريقة أو بأخرى على الهدف وعلى هذا الأساس وابتدع القضاء قواعد شكالية غير منصوص عليها صراحة في القانون، ففي دعاوى الإجراءات التأديبية اعتبر القضاء الإداري أن الإجراءات قريبة الشبه من الإجراءات الجنائية وطبق في ذلك بعض المبادئ المعترف بها في فقه الإجراءات الجنائية على الإجراءات التأديبية "بما أن المبدأ العام يقضي بأن لا يشترك في الحكم من كان له صفة المشتكى".

وإذا كان الشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري أي لقلب المادي الذي يفرغ فيه، ويأخذ الأشكال التالية القرار الصريح والقرار الضمني، فقد يؤخذ على سكوت الإدارة العامة لفترة زمنية من التعبير عن إرادتها تعبيراً بالقبول أو الرفض، أما التأثيرات فقد يستلزم القانون في بعض القرارات حكمة التحرير، إلا أن مجلس الدولة لم يرتب على إغفالها وعدم الإشارة لها وجهاً للبطلان.

التسبب فالإدارة العامة ليست مطالبة بالتعليل إلا أن الوضع تعدل نحو نطاق التسبب بعدما كان الحال قائم على الحالة الواقعية أو المادية التي كانت وراء اتخاذها، فقرار مجلس الدولة رقم 5951 المؤرخ في 11 / 02 / 2002م "أخذ بأوجه الإلغاء غير المثارة وكذا عدم التسبب كأوجه للإلغاء القرار الإداري" وعلى العموم فإن القضاء يميل أكثر للمعاقبة على الإجراءات من المعاقبة على الشكليات.¹

ب- تعريف الإجراءات: والإجراءات هي الخطوات التي يتعين مرور القرار الإداري بها قبل الإصدار فبعض القرارات الإدارية قد يشترط القانون لصدورها إجراء معين كقرار الجزاء فيشترط أن يسبقه تحقيق فعندئذ يجب أن يتم هذا التقرير مستوفياً كافة مقوماته²، ومن الإجراءات التي تؤثر في صحة القرار الإداري له من التأثير على مسلك الإدارة العامة ويكمن إبرازها على النحو الآتي:

¹ - أنظر: لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 128.

² - أنظر: عبد العزيز عبد المنعم، المرجع السابق، ص 101.

2- الإجراءات التي تؤثر في صحة القرار الإداري:

أ- الآراء التي تؤخذ قبل إصدار القرار:

يحدث أن ينص القانون قبل إصدار القرار الإداري أخذ رأي فرد أو هيئة معينة قبل إصدار القرار وي هذه الحالة يجب على الإدارة العامة قبل إصدار القرار إتباع الآراء أو الترتيب وتأخذ عدة أشكال كالاستشارة الاختيارية، والاستشارة الإلزامية. أما الرأي المطابق فهو إجراء استشاري يتميز بالإلزام أي في مرحلة أولى منه استطلاع رأي الجهة مع ضرورة الأخذ بالرأي الصادر منها وفي تعليق الأستاذ الشيخ آث ملويا على قرار مجلس الدولة المؤرخ بتاريخ 11 / 06 / 2001م بخصوص الطبيعة القانونية لآراء اللجان الولائية في مادة الوظيفة العامة ليست قرارات إدارية فعقب الأستاذ أنه من باب أولى إن كانت هذه الآراء ذات طابع إلزامي للإدارة العامة والموظف العام لا يمكن إبطالها بآراء اختيارية لأنها تعتبر في مرتبة القرار الإداري وهي خاضعة للمهاجمة¹، ونحن نشاطره الرأي لكي يفتح المجال لمجلس الدولة لوضع اجتهاد قضائي في هذا الإطار لأن دور الوالي في هذه المرحلة ليس إلا شكلي فيتمثل في التأشير.

ب- اتباع إجراءات أوجبها القانون:

ففي هذه الحالة لا يستطيع مصدر القرار إصداره إلا إذا ابتع هذه الإجراءات، وقد كرس مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 12/02/1986م ذلك من خلال قراره "توجب على الوالي قبل القيام باي متابعة أمام الجهات القضائية المختصة وأن يبعث إنذار لمالك أو مسير أو مدير المؤسسة التي لم تراع قوانين الرقابة والحماية، ومنه فإن القرار الإداري المتضمن الغلق دون إعدار مسبق مشوب بعيب تجاوز السلطة"².

¹- لحسن بن الشيخ آث ملويا: (التعليق على قرار الغرفة الإدارية)، مجلة دراسات القانونية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008م.

²- المجلة القضائية، العدد 04، المرجع السابق، ص 441.

ج- احترام ضمانات المتهم:

إن كان القرار الإداري الصادر بتوقيع الجزاء أيا كان هذا الجزاء المترتب يجب ألا يخل بحق الدفاع وإن كان يشار لهذا الإجراء كضمان خاص بالموظفين العموميين إلا أنه يشمل جل الميادين كالدفاع بالنسبة للطلبة، أو المندوبين في الحكومية. وفي شأن اللجان أو المجالس وكذا النصاب القانوني اللازم لانعقادها بالوجه الصحيح قضت محكمة القضاء بأن انعقاد اللجنة لا يكون صحيحا إلى بدعوة جميع الأعضاء للحضور على الوجه القانوني، فإذا قصرت الدعوة على بعض الأعضاء فقط دون لباقيين كان انعقادها باطلا الوجه القانوني، فإذا قصرت الدعوة على بعض الأعضاء فقط دون الباقيين كان انعقادها باطلا لمخالفة القانون.¹

الفرع الثالث: الأثر المترتب عن عدم مشروعية القرار إداري

أولا: الآثار المترتبة عن عدم المشروعية الخارجية

سيتم بيان ما يترتب على وصم القرار الإداري بعدم المشروعية الشكلية سواء كان ذلك لعدم الاختصاص أو عيب في الشكل أو الاجراءات وأثر تخلفها على القرار الإداري من حيث البطلان أو اعتبار تصرف جهة الادارة مجرد عمل مادي لا يرقى لدرجة القرار الإداري المعدوم. مع بيان أثر عدم المشروعية الشكلية للقرار الإداري في المطالبة بالتعويض أو دعوى الالغاء.

من المستقر أن أوجه الالغاء الشكلية التي تعيب القرار الإداري لا ترتب دائما، وفي كل الحالات المسؤولية الإدارية فإذا كان عيب عدم الاختصاص الذي يؤدي إلى الحكم بإلغاء القرار المعيب لا ينال من صحته موضوعا وأن الوقائع التي قام عليها تبرر صدوره وكان الضرر المطالب بالتعويض عنه لاحقا بالفرد لا محالة لو أن القرار ذاته صدر من الجهة المختصة فلا يكون هذا العيب مصدرا للتعويض إلا اذا كان مؤثرا في موضوع القرار وجوهره، ولا يعد عيب عدم الاختصاص مرتبا لمسؤولية الادارة إلا إذا كان الضرر ينتفي عن الفرد لو صدر القرار من الهيئة المختصة، لما كان ذلك وكان القرار المطعون فيه لم تشبه عدم المشروعية الموضوعية لقيامه على سبب صحيح.

¹ - أنظر: سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 441.

وأن ما شابه هو عيب عدم الاختصاص قبل تصحيحه ولم ينل هذا العيب من سلامة السبب الذي بني عليه القرار ولا من صحته موضوعيا وأن الأسباب التي قام عليها تبرر صدوره، وقد قامت جهة الإدارة بتصحيحه بإقراره من الجهة المختصة بإصداره، وكان الضرر الذي لحق بالمطعون ضده من جراء القرار المعيب لا محالة لاحقا به نتيجة لما انتهى إليه ذلك القرار فيما لو صدر من الجهة التي تختص بإصداره ولا توجد ثمة رابطة سببية بين عيب الاختصاص وبين الضرر الذي لحق بالمطعون ضده، وإنما سبب الضرر هو قرار صحيح من ناحية الموضوع، ومن ثم تنتفي المسؤولية عن جهة الإدارة، وإذ خالف الحكم المطعون فيه النظر المتقدم واعتبر العيب شكلي.

- ثانيا: الآثار المترتبة على عدم المشروعية الداخلية

بعكس أوجه الإلغاء الشكلية التي تصيب القرار الإداري والتي ترتب إلغاؤه دون أن يحتم ذلك مسؤولية الإدارة في التعويض عن الضرر الذي أصاب المضرور ما لم يكن العيب مؤثرا في موضوع القرار، فإن النتيجة التي رتبها القضاء في حال وصم القرار بأي من صور عدم المشروعية الموضوعية تختلف إذ يكون القرار دائما عرضة للإلغاء والتعويض بغض النظر عن جسامته الضرر المحقق من جراء إصدار القرار الإداري في هذه الحالة¹.

¹ - شمسة مفتاح أحمد ناظري، مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة الإمارات العربية المتحدة، أبريل 2018، ص 22 و 24 و 42.

المطلب الثاني: مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية المشروعة

بعد التطرق لمسؤولية جهة الإدارة عن القرارات غير المشروعة في المطلب الأول يثور التساؤل حول مدى جواز مساءلة جهة الإدارة من قرارات مشروعة وما مدى إمكانية تصور ذلك، لاسيما أن الأصل في الغالب أن تكون المساءلة نتيجة القيام بعمل غير مشروع.

فإنه قديماً كانت المسؤولية الإدارية لا تقوم إلا ببناء على قرار غير مشروع وتحديدًا خطأ تم نسبته للإدارة، إلا أنه مع تطور الفكر الإداري أصبحت المسؤولية الإدارية تقوم بمواجهة الإدارة حتى في حال إتخاذها قرارات مشروعة أي في غياب أي خطأ ما جانبها وهو ما يترتب مسؤوليتها في تعويض المتضرر جبراً للضرر.

ولقيام مسؤولية جهة الإدارة في مواجهة المتضرر التي تعتبر كأساس لقيام المسؤولية الإدارية، تستلزم معرفة هذه الحالات.

الفرع الأول: قيام المسؤولية الإدارية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة

تقوم فكرة مساءلة الإدارة في هذه الحالة على أساس وجوب تحمل الجماعة الضرر الناتج عن عمل الإدارة وتوزيعه عن الكافة، بحيث لا يؤدي تحمل البعض الضرر الناجم عن عمل الإدارة، دون البعض الآخر، إذ أن عمل الإدارة قصد منه تحقيق المصلحة العامة للكافة¹.

وعليه فإن المساس بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ينشئ التزاماً عن عاتق جهة الإدارة يوجب التعويض عن الأضرار التي نجمت عن تصرف مشروع صادر منها، من شأنه إلحاق أضرار بالغة وجسيمة بفرد أو جماعة محددة كضمانة لمبدأ عدم تحمل المضرور آثار النشاط الإداري وحده طالما إستفاد العامة من هذا النشاط. إلا أن مجلس الدولة الفرنسي وضح شروط خاصة لتعويض المتضرر كما تناولناه سابقاً في أسس المسؤولية الإدارية بدون خطأ.

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر المرجع السابق، ص 206.

فأما ما أصيب أحد الأفراد أو هيئة خاصة بضرر نتيجة لعمل إداري مشروع وكان هذا الضرر جسيماً، فهنا يتعين تعويض هذا الضرر من الخزينة العمومية للدولة التي تمثل مشاركة الجميع في تحمل الأعباء العامة¹.

لذلك فإن المسؤولية الإدارية للقرارات الإدارية المشروعة على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة تجلت تطبيقاتها في ما يلي:

أولاً: قرار نزع الملكية من أجل المنفعة العامة

يعد حق الملكية من أهم الحقوق المصانة دستورياً للفرد، ولقد ظهرت فكرة المصلحة العامة أو النفع العام كاستثناء يمنح لجهة الإدارة، بحيث تفرض بعض القيود على الملكية وترتب حقوق عليها، تعرف بحقوق الارتفاق الإدارية، وقد تصل هذه القيود إلى الإستيلاء على الملكية ونزعها تحقيقاً للمصلحة العامة. وقد درجت الدساتير إلى تقرير حق نزع الملكية للمنفعة العامة وتنظيم نزعها من خلال القوانين².

فقد صدر القانون رقم 11/91 بتاريخ 11/04/27 المتضمن القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية³، كما صدر المرسوم التنفيذي تحت رقم 186/93 بتاريخ 1993/07/27 الذي يحدد كليات تطبيق القانون أعلاه، إضافة إلى التقنين المدني⁴ فذكرت المادة 29 من القانون 11/91 أن نزع الملكية يتم بموجب قرار إداري بقولها " يحرر قرار إداري، لإلزام صيغة نقل الملكية...".

وأكدت المادة الأولى من هذا القانون على التعويض القبلي العادل والمنصف، وأكدت أيضاً الحق في التعويض العادل والمنصف، المادة 72 من قانون التوجيه العقاري الصادر في 18 نوفمبر 1990 تحت رقم 25/90 بقولها:

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، جلال حزي وشركاه، الطبعة الثالثة، 2006، ص 810.

² - رقيق خالد، التعويض في مجال نزع الملكية من أجل المنفعة العامة في التشريع الجزائري، 2013-2014، ص 13.

³ - القانون المتعلق بنزع الملكية لصالح المنفعة العامة، الجريدة الرسمية عدد 21 لسنة 1991.

⁴ - أمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/20، المتضمن التقنين المدني، الجريدة الرسمية عدد 78 لسنة 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/83 المؤرخ في 1983/01/29، الجريدة الرسمية عدد 05 لسنة 1983، المعدل والمتمم بالقانون رقم 14/88 المؤرخ في 1988/05/03 معدل ومتمم بالقانون رقم 01/89 المؤرخ في 1989/03/07 الجريدة الرسمية عدد 06 لسنة 1989، المعدل والمتمم بالقانون رقم 10/05 المؤرخ في 2005/06/20 الجريدة الرسمية عدد 44 لسنة 2005، المعدل والمتمم بالقانون 05/07 المؤرخ في 2007/05/13 الجريدة الرسمية عدد 31 لسنة 2007.

"يترتب على نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية تعويض قبلي عادل ومنصف تطبيقاً للمادة 20 من الدستور- إما في شكل تعويض نقدي أو في شكل عقار مماثل للملكية المنزوعة إذ أمكن...".

لذلك فإن التعويض من ليس على أساس الخطأ، بل على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، غير أنه تكون المسؤولية على أساس الخطأ إذ تم نزع الملكية للمنفعة العامة خارج الحالات التي حددها القانون¹.

ويعتبر القرار الإداري المخالف للقانون باطلاً وتجاوزاً، يترتب مسؤولية الإدارة مع إلزامها بالتعويض، هذا ما أقرته المادة 33 من القانون 11/91 أعلاه بقولها:

"كل نزع للملكية يتم خارج الحالات والشروط التي حددها القانون، يكون باطلاً وعديم الأثر ويعد تجاوزاً يترتب عنه التعويض المحدد عن طريق القضاء، فضلاً عن العقوبات التي ينص عليها التشريع المعمول به".

وعبارة التجاوز التي إستعملها المشرع، تشير تجاوز السلطة وكذا إلى حالة إستيلاء التي تجعل من قرار الإدارة عملاً منعماً يترتب مسؤوليتها الإدارية على أساس الخطأ.

ثانياً: قرار الغلق الإداري

الغلق الإداري هو ذلك الإجراء الذي تتخذه السلطة الإدارية المختصة في إطار صلاحياتها القانونية، بموجبه تلجأ إلى غلق محل ذي إستعمال مهني أو تجاري أو وقف تسييره بصفة مؤقتة أو نهائية لسبب مشروع أو غير مشروع. ومراد قرار الغلق ليس بالضرورة عدم مشروعية قرار الترخيص ولا لخطأ ارتكبه المرخص له².

ثالثاً: التسخيرة

نصت المادة 679 من القانون المدني للإدارة الحصول على الأموال والخدمات بواسطة التسخيرة (Réquisition) وتكون التسخيرة فردية أو جماعية، بقرار إداري

¹- مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون "دراسة مقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، دار الخلدونية، الطبعة 2007، ص 105-106.

²- رقية بدارنية، سلطات الإدارة في مجال التراخيص الإدارية البيئية، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيارت، عدد 09، جوان 2017، ص 366.

مكتوب، صادر عن الوالي أو أي سلطة إدارية مؤهلة قانوناً¹، وتكون التسخيرة مقابل تعويض يحدد عن طريق الإتفاق وعند تعذر ذلك عن طريق القضاء، ويشمل التعويض عنصرين:

أ- الضرر اللاحق بصاحب الأموال والخدمات.

ب- التعويض عن نقص القيمة التي يتسبب فيها التنفيذ عن التسخيرة².

فالتسخيرة هنا تتم بموجب قرار إداري صحيح، وبالرغم من ذلك فإنه من حق المتضرر أن يطلب التعويض ضد الإدارة، ليس على أساس الخطأ، مادام قرار التسخيرة مشروع لكن على أساس قطه المساواة أمام الأعباء العامة³.

وبالمقابل إذ كان قرار التسخيرة غير مشروع وقضي بإبطاله، أو أن التسخيره تمت دون قرار إداري فإننا بصدد الإستيلاء Emprise وتكون المسؤولية على أساس الخطأ، وتبعاً لذلك نصت المادة 681 مكرر من القانون المدني على أنه "تعتبر تعسفية كل تسخيرة تمت خارج نطاق الحالات والشروط المحددة قانوناً وأحكام المادة 679 وما يليها أعلاها.

ويمكن أن يرتب عليها كزيادة على العقوبات الأخرى المنصوص عليها في التشريع المعمول به، دفع تعويض يصدر عن طريق القضاء. يتعلق هذا التعويض بإصلاح الضرر الحاصل، ومكافأة العمل والرأسمال، وكذا تعويض كل نقص في الربح".

رابعاً: القرارات الصادرة في مجال التهيئة والتعمير

مثل القرارات الخاصة بتراخيص التعمير والبناء، يمكن أن يكون قرار الترخيص بالبناء الممنوح لأحد الأشخاص، يسبب ضرراً للغير، رغم أن القرار الخاص برخصة البناء كان سليماً (قرار مشروع).

وتقع المسؤولية الإدارية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة في حالة لا يمكن إسنادها إلى الخطأ، إذ ينتج عن هذا الوضع تحميل شخص ما عبئاً أو إرتفاقاً

¹ - المادة 680 من القانون المدني الجزائري.

² - المادة 681 مكرر من القانون المدني.

³ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 104.

مع إستفادة العامة منه، كما في حالة تـضمن أدوات التعمير، أن القطاع المحدد لا يشكل خرقاً لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ويمكن البناء عليه، لأنه يكون موضوع إنجاز مشروع ذو منفعة وطنية، وعليه فهو قطاع غير قابل للتعمير، وهو الأمر الذي يسبب ضرراً لطالب الرخصة المستوفى لجميع الشروط القانونية والتقنية المطلوبة من جراء قرار رفض تسليم الرخصة، وبالتالي يمكن للمعني رفع دعوى التعويض أمام القضاء لجبر كامل الأضرار اللاحقة به.

خامساً: الفصل المشروع للموظفين نتيجة لإلغاء الوظيفة

حيث تلجأ جهة الإدارة وهي بصدد تنظيم أحد المرافق العامة لإلغاء بعض الوظائف وفصل شاغليها وهو حق مشروع لجهة الإدارة لضمان حسن سير وعمل المرفق العام بإنتظام وإطراد إلا أن مجلس الدولة قد ألزم الإدارة بتعويض الموظف المفصول نتيجة لما أصابه من ضرر إستثنائي إذ أن الأصل هو إستقرار الموظف وبقائه على رأس عمله.

سادساً: الأمر رقم 26/74 المؤرخ في 20/02/1974 المتضمن تكوين إحتياطات عقارية لصالح البلديات¹

يتم إدماج الأراضي في الإحتياطات العقارية للبلديات بموجب قرار صادر عن الوالي ويتم إكتسابها مقابل عوض تدفعه البلدية المستفيدة للمالك، وعلى ذلك نصت المادة السابعة من الأمر أعلاه على أنه: "إن الأراضي من كل نوع التي تملكها الدولة أو الأفراد، والتي ينبغي أن تتدرج في الإحتياطات العقارية البلدية، يتم إكتسابها لقاء عوض من طرف البلدية المعنية على أساس تقدير من مصلحة أملاك الدولة وذلك رغم الأحكام المخالفة..."

سابعاً: المرسوم الرئاسي رقم 131/88 المتضمن علاقة الإدارة بالمواطن الصادر بتاريخ 04/07/1988

تبعاً لأحكام هذا المرسوم فإن الإدارة مسؤولة عن فعل قراراتها الإدارية المشروعة إذا تسببت بضرر للمواطن، ومسؤولية الإدارة هنا لا يمكن إقامتها على

¹ - الأمر رقم 26-74 الملغى بموجب القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18/11/1990 المتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية عدد 49 لسنة 1990 في المادة 88 منه.

أساس الخطأ مادام القرار مشروع، بل على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ف جاءت صياغة المادة 39 منه كما يلي:

"يمكن للمواطن وزيادة على الطعن المجاني، أن يتبع جميع السبل القانونية في إحتجابه عن قرارات الإدارة وعقودها، ومن ذلك المطالبة بالتعويض عن الضرر إذ إقتضى الأمر".

ويلاحظ بأن هذه المادة لم تميز بين القرارات إما إذا كانت قرارات مشروعة أو غير مشروعة لذلك فكلاهما يستوجب قيام المسؤولية الإدارية إذا توافرت شروطها¹.

مع الإشارة بأن المرسوم الرئاسي أعلاه، تبعه صدور قرارين تطبيقيين عن وزير الداخلية، الأول بتاريخ 1988/09/04 يرمي إلى تسيير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطن، والثاني بتاريخ 1988/09/04 أيضا يتعلق بشروط إستقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم.

الفرع الثاني: المسؤولية بفعل القوانين واللوائح المشروعة

أولاً: المسؤولية بفعل القوانين

يمكن لنص صادق عليه البرلمان أن يتسبب في ضرر للأفراد وبما أن القانون هو عمل سيادي، فإنه يفرض على الجميع بجوانبه المفيدة وجوانبه السلبية. والدولة بصفتها مشرعا ليست مسؤولة حيث أن القانون لا يمكن أن يكون مخطئا، وهكذا فكل طعن يطلب تعويضا إصطدم خلال وقت طويل برفض القاضي الذي صرح بأن الدولة لا يمكن أن تكون مسؤولة بفعل القوانين، وقد توجب إنتظار قرن من الزمان لكي يعاد النظر في مبدأ المسؤولية هذا، وقد كان ذلك في حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 14 جانفي 1938 (RGJA) Sociétés la fleurette، فعلى إثر قانون معد لدعم سعر الحليب، فإن شركة لأفلوريت اضطرت لوقف نشاطها، وطلبت تعويضا من الدولة التي رفضت ذلك، وقرر القاضي بعد رفع النزاع إليه بأن الشركة تتحمل، بهدف المصلحة العامة، عبئا غير عادين فهناك إذن مساس بمبدأ مساواة الجميع أمام الأعباء العمومية الذي يمنح الحق في التعويض.

¹ - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 107.

ثانيا: المسؤولية بفعل اللوائح المشروعة

من دراستنا السابقة للعلاقات بين اللامشروعية والمسؤولية، إستنتجنا بأن كل لا مشروعية لا تؤدي دائما إلى التعويض، فمن باب أولى يجب الإستنتاج بأنه عندما يكون القرار الإداري مشروعاً، فلا يمكنه ترتيب مسؤولية الإدارة، ومع ذلك كما هو الحال بخصوص القانون، فإن القاضي قبل في النهاية إمكانية التعويض مستندا في ذلك على المساس بمبدأ مساواة الجميع أمام الأعباء العامة، فإذا كان القرار الإداري المشروع يسبب ضرراً لشخص أو عدة أشخاص بينما يستفيد الكثير من هذا القرار، فإن الشخص أو الأشخاص المعنيين بإمكانهم طلب تعويض¹.

¹ - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، الطبعة 1992، ص 230-

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية والقضائية عن مدى مشروعية القرارات الإدارية

تعتبر الرقابة الجهاز الضابط للإنحراف، الصادر عن الإدارة العامة في مباشرة التصرفات القانونية الصادرة عنها، فإن الإطار العام للمسؤولية لا يمكن أن يجسد في الواقع العملي، إلا أن من خلال تفعيل الدور الرقابي عن جهاز الإدارة العامة، لذلك فتعدد مظاهر الرقابة المباشرة عن الإدارة العامة داخل الدولة وتتخذ عدة صور وأشكال.

فيمكن أن تصل حدود رقابة الممارسة عن الدولة والأجهزة العاملة فيها لدرجة الرقابة الدولية، إذ ما تعلق بإنحراف الإدارة لعامة لدرجة المساس بالحقوق المدنية والسياسية وفي سبيل ذلك تم إنشاء اللجنة الدولية للحقوق المدنية والسياسية، إلا أن من مهامها رصد ومراقبة الانتهاكات وأن كانت المعاينة مقدمة من طرف الأفراد الذين يدعون أنهم ضحايا إنتهاكات الدولة لأي من الحقوق المنصوص عليها.

أما على الصعيد الداخلي فإن الرقابة الممارسة عن الإدارة العامة تتخذ عدة أشكال وصور منها الرقابة السياسية التي تمارسها بصفة أساسية، الأحزاب السياسية الناشطة ضمن الفضاء السياسي من خلال إعلام المواطنين بمواقفها عن التقصير الإداري، ولها أن تمارس المسائلة عن طريق المنابر السياسية على غرار البرلمان وتفعيل وسال الرقابة على مستوى هذا الجهاز، كتوجيه الإستجابات والأسئلة والمشاركة في لجان التحقيق.

إلا أنه وبالنظر للبيعة المميزة للقرار الإداري والخصوصيات التي تميزه عن باقي الأعمال الإدارية القانونية التي تباشرها الإدارة العامة، وجب إخضاع هذا الأخير لرقابة تتناسب والطبيعة الخاصة للقرار، لذلك نتناول في هذا المبحث الرقابة من زاوية الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة العامة عن نفسها (مطلب أول) والرقابة الخارجية التي يزاولها القضاء المتخصص الممثل في القضاء الإداري مع إبراز الدور الذي يلعبه القاضي الإداري في تكريس المشروعية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية

لقد نصت المادة 15 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن " للهيئة الحاكمة والمحكومة الحق في أن تسأل كل موظف عمومي عن إرادته وأعماله وأن تناقشه الحساب فيها"، وعليه فالإدارة مجبورة على تحقيق الأهداف وتحمل النتائج المترتبة عنها وبالتالي الإقرار بالمسؤولية أمام السلطات إن الإدارة العامة تقوم لديها المسؤولية أمام المجتمع عن جميع التصرفات القانونية الصادرة عنها ومن باب أولى خضوعها لنظام الرقابة الداخلية حيث تكون التبعية والاستقلال المشروط. وإن الرقابة تؤسس في جميع أجهزة الإدارة العامة وتأخذ جملة من الأشكال تبعا لطبيعة العمل الإداري الذي تكلف الإدارة العامة بمباشرته فنلاحظ مثلا في المادة الجبائية أن للرقابة مدلول خاص حيث يقصد بها السلطة المخولة للإدارة الجبائية لمراقبة التصريحات والوثائق المستعملة لتحديد كل ضريبة أو رسم أو إتاوة من أجل اكتشاف النقائص والأخطاء المرتكبة من المكلفين بالضريبة

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية

الرقابة في علم الإدارة العامة هي الأنشطة المتعلقة بالتأكد من أن كل عمل يمارس بواسطة العاملين بالمشروع قد تم تنفيذه طبقا للخطة المرسومة أي التأكد من أن العمليات التنفيذية تتماشى مع الخطة التي سبق وضعها¹، ومن جهة أخرى الرقابة الإدارية هي تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة بذاتها وعلى نفسها وتهدف الرقابة الإدارية لضمان حسن سير المرفق العام مع انتظام خدماته للجمهور، كما تستهدف حسن تنفيذ القوانين واللوائح واحترام الواجبات الوظيفية²، كما يمكن أن تعرف الرقابة الإدارية أنها تلك الرقابة التي تصدر عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة بحيث تشمل المنظمات الخاصة والمرافق العامة المركزية وكذلك المرافق العامة اللامركزية مستهدفة ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة.

¹ - محمود شحماط "المدخل لعلم الإدارة العامة"، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 38.

² - محمود عاطف لبنا "الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سنة 1974، ص 11.

وبموجب هذه الطريقة تقوم الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها فهي رقابة ذاتية تتميز بالسهولة وبإمكانية إصلاح الأخطاء أولاً بأول، كما أنها رقابة ملائمة تستطيع جهة الإدارة العامة إلغاء القرار غير المشروع واستبداله بقرار أصح للمصلحة العامة من القرار السابق والرقابة الإدارية تتمثل في العلاقة القائمة ما بين الأجهزة والهيئات الإدارية فيما بينها¹.

ترتبط الرقابة الإدارية بمبدأ التدرج الهرمي الذي يتميز به التنظيم الإداري فالهيئات العليا دور مباشر في مراقبة الهيئات التي تدنوها في المرتبة، ويعتمد هذا النوع من الرقابة على التدخل المباشر للسلطة الرئاسية أو بواسطة أجهزه متخصصة تتولى إما بصفة سابقة أو لاحقة النظر في ما مدى مطابقة القرارات المتخذة أو مشاريع المزمع اتخاذها للأحكام القانونية السارية².

الفرع الثاني: أنواع الرقابة الإدارية

من خلال ما سبق يتضح أن الرقابة تتنوع إلى صنفين الأولى رئاسية تمارس ضمن إطار الرئيس والمرؤوس، والثانية وصائية تمارس من السلطات المركزية على السلطات اللامركزية في إطار الوصاية الممارسة عليها وهذا ما سوف نبينه على التوالي.

أولاً: السلطة الرئاسية

أ- تعريف السلطة الرئاسية:

لقد نصت المادة 07 من المرسوم رقم 88-133 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن "المنظم لعلاقة ما بين الإدارة والمواطن" يجب على الإدارة أن تمارس رقابة صارمة على جميع مستويات المراتب السلمية على سلوك أعوانها وانضباطهم ويجب أن تتأكد دوماً بأنهم يضطلعون بواجبهم في كنف احترام حقوق المواطنين احتراماً دقيقاً

¹ - محمد الصغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 25.

² - هاشمي خرفي: الوظيفة العامة على ضوء التشريعات وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 375-376.

" وفي إطار التنظيم الإداري القائم على المركزية وعدم التركيز فإن التبعية هي الأساس ولا تستبعد إلا بنص قانوني صريح¹.

تعرف الرقابة الرئاسية بأنها سلطة تقدير يجيز للرئيس الإداري بمقتضاها حق النظر على الأعمال الصادرة مباشرة عن المرؤوسين الذين يتبعونه وتمارس هذه الرقابة على كل المستويات فالأعلى على الأدنى منه إلى أن تصل إلى الإدارة الدنيا في التدرج الإداري على أن يكون الوزير في العادة يمثل قمة الهرم².

كما يمكن اعتبار الرقابة الرئاسية على أنها رقابة ذاتية لأن الإدارة تراقب نفسها بنفسها فكبار الموظفين يشرفون على تصرفات صغارهم وكل طبقة من الموظفين تخضع لطبقة أعلى حتى تصل إلى الوزير وهو الرئيس الأعلى لجميع المصالح التابعة لوزارته فهناك نوع من التدرج بين الهيئات أو السلطة الإدارية³.

وتتحقق الرقابة الإدارية بإصدار الرؤساء للمناشير والأوامر والمعلومات إلى مرؤوسيهم بقصد توجيههم في أعمالهم وإرشادهم إلى الكيفية التي تنفذ القوانين واللوائح، كما تظهر في حق الرؤساء في مراجعة أوامر المرؤوسين لإقرارها أو وقفها أو تعديلها أو إلغائها وكذلك حقهم في توقيع العقوبات.

ب- مظاهر الرقابة الرئاسية:

الرقابة الرئاسية تمارس تلقائياً على الجهة الأدنى التابعة للنظام الإداري للمكلف بالرقابة أو بناء على الشكوى الصادرة عن المواطنين أو عن طريق التفتيش، لكن يعتبر التظلم من بين الوسائل القانونية الأكثر استعمالاً في هذا الإطار وعليه سوف نتناول هذه الوسائل في ما يلي:

- **التظلم:** هو طلب مكتوب في أي صيغة كانت يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة المصدرة للقرار الإداري أو سلطتها الرئاسية، يتضمن رغبة المعني في سحب القرار الصادر عنها لعدم المشروعية⁴، كما عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر

¹- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 93.

²- أحمد سويقات: "الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر"، رسالة دكتورا هدولة، جامعة خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص 131.

³- أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 132.

⁴- محمد خلف جبوري، المرجع السابق، ص 82.

التظلم "التظلم هو إجراء إداري فهو لا يتسم بالصفة القضائية وإنما هو دعوى لأن تسحب أو تلغى أو تعدل الإدارة قرارها ويتضمن التظلم المعلومات الخاصة بمضمون القرار ولا يجوز تقديم التظلم قبل صدور القرار الإداري، كما يجوز تقديم التظلم عن طرق البريد أو عن طريق محضر قضائي وكذا بالمناولة اليدوية، والتظلم إما أن يقدم مباشرة أمام الإدارة المصدرة للقرار الإداري وفي هذه الحالة لا يوجد إشكال لأن الجهة المصدرة للقرار يدل عليه القرار ذاته ويكون التظلم ولائياً أما التظلم الرئاسي فيكون أمام الجهات الرئاسية بالمعنى الإداري لذلك فهذه الجهات تملك وحدها كقاعدة عامة سلطة التعقيب على القرارات الإدارية الصادرة¹.

- **التفتيش:** المقصود بالتفتيش فحص سلامة الأعمال المشمولة بهذه الوسيلة شكلاً وموضوعاً ويترتب على ذلك رفع النتائج إلى الجهات الإدارية.

- **الإشراف:** هو الوسيلة التي يمكن بموجبها أن يقوم الرئيس السلمي بتوجيه المرؤوسين نحو الطرق العملية الصحيحة ويستخدم في ذلك الأوامر والتوجيهات الشفوية والتعليمات.

- **التقارير الإدارية:** هي الوسائل التي تمكن الرئيس من الاطلاع على ما يقوم به المرؤوسون في تنفيذ أعمالهم ومن خلالها يتم تقييم أعمال مرؤوسيه مع تقديم الإرشادات من أجل إصلاح الخلل أو إتباع الطرق الناجعة لتقديم خدمة عامة على أحسن الأوجه².

- **الشكاوى:** من واجب الرئيس الإداري فحص شكاوى المواطنين التي تقدم إليه والتي تتعلق بمخالفة الأنظمة والقوانين من جانب الموظفين العموميين أو تقصيرهم في تأدية واجباتهم الوظيفية واستناداً لذلك يقوم الرئيس بفحص أعمال الموظفين للتأكد من سلامتها³.

¹ - علي الدين زيدان، دعوى الإلغاء"، دار علم للإصدارات القانونية، مصر، 2014، ص 13 و 21.

² - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 136.

³ - عمر محمد مرشد الشويكي، المرجع السابق، ص 282.

ثانيا: السلطة الوصائية

أ- تعريف السلطة الوصائية: لقد عرف جون ريفيرو الوصاية الإدارية أنها "الرقابة الإدارية التي تمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية في إطار ما حدده القانون"، كما عرفها الدكتور حلمي بأنها "مجموعة من السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة الإدارية لمنع انحراف وتخاذه وتعت وإساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها والمصلحة العامة"¹.

ب- أشكال الرقابة الوصائية: الرقابة الوصائية تمارس على المجالس المنتخبة ككل وعلى الأعضاء المكونين لها بصفة انفرادية فتأخذ الأشكال التالية الحل والتوقيف بالنسبة للمجالس، والعزل والتوقيف بالنسبة لأعضائها، أما بالنسبة لأعمال الهيئات والقرارات الصادرة عنها وعن رؤسائها فتتخذ الصور المتمثلة في التصديق والحلول وأخيرا الإلغاء.

الفرع الثالث: وسائل الرقابة الإدارية

على الرغم من الطابع الإمتيازي الذي تتمتع الإدارة العامة به وكذا السلطات الغير المألوفة التي زودت بها بخلاف القانون الخاص إلا أن مقتضيات الإدارة القانونية تستلزم من الإدارة مباشرة الرقابة الذاتية، وفي سبيل ذلك تملك جملة من الوسائل القانونية والتنظيمية التي تستطيع من خلالها إعادة تقدير وتعديل التصرفات الإدارية والقانونية الصادرة عنها وعليه سنقوم بعرض أهم الوسائل القانونية التي تستعملها الإدارة العامة لمطابقة قراراتها للمشروعية وعليه سنتعرض لوسائل الرقابة في الدراسة اللاحقة.

أولاً: وسائل الرقابة الرئاسية

أ- تقتضي هذه السلطة أنه لا يمكن للمرؤوسين تنفيذ أعمالهم إلا بعد الحصول على الإجازة والموافقة عليها من طرف الرئيس الإداري المختص ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وإجازة الرئيس قد تكون صريحة عندما ينص القانون عليها صراحة فلا تكون نافذة إلا بعد الإجازة من طرف الرئيس، غير أن القانون في بعض الحالات يتضمن أن يكون التصرف نافذاً من تاريخ صدورها وليس من تاريخ الإجازة

¹ - عمار بوضياف التنظيم الإداري في الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010، ص 248 وما يليها.

والمصادقة وفي هذه الحالة تكون الإجازة أو التصديق إجراء شكلي حتى تصبح أعمال وتصرفات المرؤوس نهائية، وقد تكون الإجازة ضمنية في حال عدم اعتراض الرئيس بعد فوات الآجال¹.

ب- سلطة التعديل: في إطار تحقيق مبدأ المشروعية يتمتع الرئيس الإداري بسلطة تعديل تصرفات وأعمال مرؤوسيه بالقدر الذي يجعلها متطابقة وغير مخالفة للنصوص القانونية والتنظيمية وأكثر انسجاما وملائمة وفقا لما يقتضيه حسن تنظيم وسير المرافق العمومية من أجل تحقيق المنفعة والأصل أن سلطة التعديل التي يمارسها الرئيس تكون على أعمال المرؤوسين غير المشروعة كما يمكن أن تشمل الأعمال المشروعة لجعلها تتماشى مع النسق الإداري ويقوم الرئيس بهذه السلطة بناء على تظلم أو بصورة تلقائية².

ج- سلطة الإلغاء الإداري: إلغاء القرار الإداري هو العملية القانونية التي تقوم الإدارة العامة بموجبها بإنهاء الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل وذلك من اعتبارا من تاريخ اتخاذ الإدارة هذا الإجراء فيما تظل آثار القرار قبل هذا التاريخ سارية المفعول³.

كما يقصد بإلغاء القرارات الإدارية إبطال الآثار القانونية التي تمخضت عنها بالنسبة للمستقبل فقط إذ أن إلغاء القرارات الإدارية لا يمس بالمراكز القانونية التي تسري بعد عملية الإلغاء مع ترك الآثار القانونية التي تولدت في الماضي⁴، وسلطة الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية تنصب على القرارات غير المشروعة والإدارة العامة مقيدة في استعمال سلطة الإلغاء بالمدة القانونية والمتمثلة في شهران من تاريخ الإصدار أو التبليغ⁵.

ويرجع حق الإدارة العامة في إلغاء قراراتها التنظيمية دون قيد كون هذا النوع من القرارات يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة فمتى رأت الإدارة العامة أن القرار

¹ - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 137.

² - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 137.

³ - عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 70.

⁴ - حسين فريجة، شرح القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2013، ص 246.

⁵ - عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 150.

التنظيمي الذي أصدرته لا يتلاءم مع متطلبات السرعة والتطور المجتمعي فلها أن تمارس عليه الإلغاء الإداري الكلي مع استبداله بقرار آخر وتزاعي الإدارة العامة عند إلغائها قراراتها احترام قاعدة توازي الأشكال، مع عدم المساس بالحقوق المكتسبة.

د- سلطة السحب الإداري: السحب هو تجريد القرار من قوته القانونية ومحو آثاره في الماضي والمستقبل واعتباره كأن لم يكن، كما يقصد به إنهاء أو إعدام الآثار القانونية للقرار غير المشروع بأثر رجعي كأنها لم توجد إطلاقاً أي القضاء على الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للماضي وتتم عملية سحب القرارات الإدارية من طرف السلطات الإدارية الولائية، والرئاسية المختصة وفي خلال المدة الزمنية المقررة لذلك¹.

لإدارة العامة أن تسحب قراراتها غير المشروعة كقاعدة عامة أما بالنسبة للقرارات المشروعة فهي مقيدة في ذلك بمجموعة من الضوابط ذلك أن القرار الإداري بعد صدوره يكتسب حصانة بعد مدة محددة وفي الغالب تحدد بأجل أربعة أشهر تحت طائلة اعتبار القرار الساحب مشوب بعيب خرق قاعدة الحقوق المكتسبة، وعليه تم ربط هذه المدة الزمنية بالأجال القانونية المقرر للمعنيين باللجوء إلى الحل القضائي.

كما يجد تحديد الأجل سببه في عدم احترام حق كل من الإدارة العامة في السحب الجائز قانوناً، وحق المخاطبين بالقرارات الإدارية في المحافظة على الحقوق المكتسبة وضمان استقرار المراكز القانونية التي تولدت عن القرار الإداري، بعد فترة من الزمن حيث اعتبر القضاء أن إقدام الإدارة العامة على سحب قراراتها إدارياً بعد انقضاء فترة الأربعة أشهر المسموح بها تجاوز للسلطة.

ونلاحظ أن المشرع من خلال تزويده للإدارة العامة بتقنيتي الإلغاء والسحب كوسيلتين حيث جعلهما كمنحة لأجل مراجعة التصرفات غير المشروعة الصادرة عنها وتحملها تبعة تصحيح الوضع ضمناً لحاجة المصلحة العامة وكذا مراعاة لها وفي إطار حدودها.

¹- عمار عوايدي، المرجع نفسه، ص 151.

هـ- سلطة الحلول:

وهي سلطة مفترضة نابعة من خضوع المرؤوسين للرئيس وبذلك يقوم الرئيس بالحلول مكان المرؤوس كلما دعت الضرورة وتمارس هذه السلطة على جميع أعمال المرؤوسين وهي سلطة واسعة لا يحددها إلا القانون حيث يعتبر الحلول الرئاسي باعتباره مظهر من مظاهر فكرة السلطة الرئاسية سلطة أصلية يختص بها الرؤساء الإداريون ويمارسونها على أعمال مرؤوسيههم دون وساطة أو نص قانوني يقيدوها وإذا وجد فلا يكون إلا استثناء عن القاعدة التي تقر بالاختصاص الأصلي للرؤساء في ممارستها¹.

ثانيا: سلطات الرقابة الوصائية

أ- سلطة المصادقة:

إن آلية المصادقة هي إحدى آلية الرقابة السابقة على أعمال السلطات اللامركزية سواء أكانت ضمنية أو صريحة وباستقراء نصوص المواد 55 والمادة 56 والمادة 57 من قانون البلدية تكون نافذة بقوة القانون بعد انقضاء الآجال القانونية المحددة 21 يوم من تاريخ الإيداع مما يستلزم اعتبار المصادقة ضمنية، أما المصادقة الصريحة فقد تضمن قانون الولاية 12-07 أربع ميادين وتتمثل في الميزانيات والحسابات والتنازل عن العقارات أو اقتتائه وتبادلته، اتفاقية التوأمة الهبات والوصايا الملاحظ أن المشرع أستدرك بعض النقائص التي كانت تشوب نص القانون السابق، كتحديد آجال شهرين لوزير الداخلية في إطار المصادقة الصريحة وإلا اعتبرت المداولة مصادق عليها².

ب- سلطة البطلان:

هو عملية إلغاء القرارات الصادرة من السلطات الإدارية المركزية في رقابتها على أعمال السلطات اللامركزية، كما يمكن تعريفه أنه الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية الإدارية بمقتضاه أن تزيل بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا قرارا

¹- أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 139.

²- المرجع نفسه، ص 146.

صادر عن الجهة اللامركزية لأنه يخالف القاعدة القانونية أو يمس بالمصلحة العامة وتعتبر وصاية الإلغاء وصاية لاحقة لأنها تصدر بعد صدور القرار اللامركزي¹.

ولقد علق الأستاذ عمار بوضياف بأن المشرع قد استعمل عبارة البطلان وعبارة الإلغاء فحبذ لو استعمل المشرع مصطلح الإلغاء لأن مصطلح البطلان هو مصطلح سائد في القانون المدني ونحن نساند وجهة نظر الأستاذ.

ج- سلطة البطلان المطلق:

يتحقق هذا النوع من الإلغاء في حال ظهور العيوب الجسيمة التي تشوب القرار الإداري كعيب مخالفة القانون وعيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات وهو إلغاء كاشف حيث يعتبر العمل باطلا بقوة القانون وفي هذا الصدد وضع المشرع نظاما قانونيا لمداوات المجالس المنتخبة حيث نصت المادة 59 من قانون البلدية 10-11 " تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي على النحو الآتي. المتخذة خرقا للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وأخير غير المحررة باللغة العربية، ويعاين الوالي البطلان بقرار وعليه فقرار الوالي الصادر في شأن هذه القرارات والمداوات المتصلة بها يشترط فيه التسبب، كما يمكن للوالي التصريح بالبطلان دون قيد زمني، كما تضمن قانون الولاية 09-90 (الملغى بموجب القانون 07-12) في المادة 51 منه القرارات التي تكون محل بطلان مطلق والمتمثلة في المداوات التي تخرق أحكام القانون أو التنظيم فلا يتصور أن يعترف المشرع بمداولة كان مضمونها مخالفا للقانون والتنظيمات، ذلك أن المجلس الشعبي الولائي كهيئة منوط بها تطبيق القوانين والتنظيمات لا الاعتداء عليها والمداوات التي تتناول مسألة خارجة عن اختصاصه وأخير المداوات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية².

د- سلطة البطلان النسبي:

هو الإلغاء القائم على تقدير السلطة الوصية للعمل القانوني هل هو صحيح أم باطل مع محدودية الفترة الزمنية لاتخاذ التدبير من عدمه لأجل ضمان استمرارية

¹- حسين فريجة، المرجع السابق، ص 246.

²- عمار بوضياف، التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 164.

عمل السلطات اللامركزية ولا يتم تفعيل البطلان النسبي أليا .حيث فيما يتعلق بالمجالس الولائية يقدم الطلب من الوالي ويكون ذلك خلال الخمسة عشر يوم الموالية لاختتام الدورة التي أقرت فيها المداولة أو من الناخب أو دافع الضريبة خلال نفس الفترة الزمنية ويثبت ذلك بموجب رسالة موصى بها. يترتب على طلب الإبطال تأجيل تنفيذ المداولة إلى غاية صدور قرار من وزير الداخلية¹.

هـ- سلطة الحلول:

تعتبر سلطة الحلول إحدى الآليات التي يقوم عليها نظام الوصاية الإدارية وذلك ما كرسه المشرع من جديد في قانون الولاية وقانون البلدية، فقد نص قانون البلدية في الفصل الثالث من الباب الأول القسم الثاني تحت عنوان سلطة الحلول حيث تتضمن الحالة التي يمكن للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي أما على مستوى الولاية ولما تمثله الوصاية من خطورة حصرها المشرع في ضبط الميزانية وتسويتها في حالة التصويت عليها وهي غير متوازنة أو ظهر عجز عند تنفيذها ولم تتخذ الإجراءات الخاصة بذلك². وبالرغم من الخصائص الإيجابية التي تتمتع بها الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة العامة كونها تمتلك سلطات التصحيح والتعديل والإلغاء وأيضا سحب للأعمال الإدارية غير المشروعة كما أنها عملية ضرورية بصفاتها عملية تنظيمية للنظام الرقابي الوطني إلا أنها تشوبها بعض المساوئ كونها صعبة التحقيق بصورة دائمة وموضوعية تنقصها عوامل الحياد والنزاهة والعدالة في بعض الأحيان كما أنها تفتقد القدرة العقلية القانونية-القضائية.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية

تعتبر الرقابة القضائية من أنجع الوسائل والتي بواسطتها يتم إخضاع الإدارة فيما تقوم به من أعمال وتصرفات لسلطان القانون ،كما أن المواطنين يشعرون بالثقة في أحكام السلطة القضائية لما يتوفر لرجال القضاء من الدراية والنزاهة والاستقلال في رقابتهم لأعمال الإدارة وفي هذا الصدد يقول الأستاذ عبد الرزاق السنهوري

¹- عمار بوضياف، التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 164.

²- أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 144 و147.

"القضاة نخبة من رجال الأمة أشربت نفوسهم احترام القانون وانغرس في قلوبهم احترام العدل وهم بطبيعة وظيفتهم يؤمنون بالمشروعية"¹.

والرقابة القضائية هي تلك الرقابة التي تمارسها المحاكم باختلاف أنواعها ودراجاتها على سائر أعمال الإدارة العامة القانونية أو المادية وهي رقابة مشروعية تهدف لضمان احترام الإدارة للقانون وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة العامة، وللرقابة القضائية تعريف آخر ارتبط بالجهة الممارسة لهذا النوع من الرقابة والوسائل المستعملة فيها فتعرف أنها رقابة المحاكم الإدارية العادية على أعمال الإدارة العامة وذلك عن طريق قضاء الإلغاء أو التعويض أو فحص الشرعية للقرارات الإدارية، وهو الأمر الذي يدفع الإدارة العامة إلى احترام القانون وعدم مخالفة أحكامه فيما تباشره من أعمال مادية وقانونية كما تدفعها لتحاشي².

الفرع الأول: الدعاوى المتعلقة بالرقابة القضائية على القرارات الإدارية

أولاً: دعوى الإلغاء

أ- تعريف دعوى الإلغاء تعتبر دعوى الإلغاء في الجزائر من أكثر الدعاوى الإدارية إنتشاراً وإستعمالاً من جانب المتقاضين، وهذا ما يفسر إهتمام المشرع بها سواء في قانون الإجراءات المدنية القديم أو الجديد. وبالرغم من أهميتها إلا أنه المشرع لم يضع لها تعريف جامع ومانع.

فعرفها الفقيه الفرنسي دي لوبادير بأنها طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري³، أما الدكتور أحمد محيو عرفها على أنها "الدعوى التي يتطلب فيها من القاضي إلغاء قرار غير مشروع"⁴.

كما يمكن تعريف دعوى الإلغاء بأنها دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقاً لإجراءات خاصة ومحددة قانوناً، وعليه يمكن القول أن دعوى الإلغاء دعوى قضائية أي تختلف عن

¹- فواز لجلط دور الدعوى الإدارية في حماية مبدأ المشروعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2007، ص 13.

²- عمر محمود الشويكي، المرجع السابق، ص 76.

³- عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، القسم الثاني، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2013، ص 78.

⁴- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 151.

التظلم الإداري والطعون الإدارية من المرؤوس إلى الرئيس وهي دعاوى عينية موضوعية خلافا للدعاوى المدنية التي تتسم بالطابع الشخصي أو الذاتي بإجراءات ذات خصوصية معينة فرضتها نوعية الدعوى.

وكذا تتميز دعوى الإلغاء بأنها دعوى مشروعية بمعنى الهدف منها إعدام القرار المشوب بعيب من أركانه، الذي في حقيقة الأمر ما هي إلا تكريس لدولة القانون ومحافظة على الحقوق والحريات وإغلال يد الإدارة من التعسف¹. الطعن بالإلغاء القرارات الإدارية لا يوقف تنفيذها، هذا ما إستقر عليه الفقه والقضاء فيكون للإدارة الخيار بين التمهّل حتى يصدر الحكم أو تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه على مسؤوليتها وهو ما يسمى بالأثر الغير الواقف للقرار ونص على هذا، في فرنسا لأول مرة في المادة الثانية من المرسوم الصادر في 22 يوليو 1980 ويستند الأثر الغير الواقف للطعن بالإلغاء على أسس علمية وأخرى نظرية²

ب- أوجه الإلغاء:

كما سبق وأشرنا وتعمقنا في عيوب عدم مشروعية القرار سواء الداخلية أو الخارجية والتي تتوزع على التوالي:

- عدم المشروعية الداخلية: والتي هي مجموع العيوب التي تمس القرار في ركن السبب كإغفال الإدارة العنصر الواقعي لبناء قرارها معتمدة في ذلك على العنصر القانوني، ونجد عيب ركن المحل حين عدم إعتداد القرار على قاعدة قانونية صحيحة، وتتدرج الجسامة وصولاً إلى عيب تجاوز السلطة التي تعتبر من أخطر العيوب التي تمس القرار والتي وجب تحريك دعوى إلغائها كونها من العيوب التي تهضم حقوق وحريات الأفراد.

- عدم المشروعية الخارجية: وهي مجموع العيوب التي تمس القرار الإداري في أركانه الخارجية، أي بوضوح أكثر صدور القرار الإداري من سلطات غير

¹ - عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 15 و16.

² - نسيغة فيصل، وقف تنفيذ القرار الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المنتدى القانوني، دورية صادرة عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السادس، 2009، ص 154.

مختصة وتغافل الإدارة في إصدارها لقرارها لشكليات جوهرية غيابها يعيب القرار ويؤدي حتما إلى تحريك دعوى بالبطلان ضده. وأخيرا يمكن للإدارة أن تتعرض لقراراتها للإلغاء الحتمي حين تهميشها لبعض الإجراءات التي غيابها يعدم القرار الإداري حتما، كمنع الموظف العام من التمتع بحقوق الدفاع الممنوح له بموجب القانون، ونجد الأمثلة كثير في هذا السياق كما سبق وشرنا إليها.

ج- آثار دعوى الإلغاء:

عند دراسة آثار دعوى تجاوز السلطة، من اللازم التمييز بين آثار العريضة نفسها أو إدخال الدعوى، هذا من جهة، وآثار الحكم الذي يصدره القاضي من جهة أخرى، ويكون من المناسب بعد ذلك معرفة كيفية تنفيذ الحكم.

أ- آثار العريضة: عندما يقوم الطاعن أو رافع الدعوى بتقديم قرار إداري أمام قاضي تجاوز السلطة، فإن هذا الإجراء ليس له أثر موقوف، بمفهوم المخالفة بإلغائه، وبهذه الكيفية إذن، لا يشل النشاط الإداري بمجرد رفع الدعوى. وتفسير ذلك يرجع إلى تمتع القرارات الإدارية بقرينة السلامة وقوة التنفيذ الإجباري بمجرد إطلاع المواطنين عليها.

وبالطبع فإن الإدارة يمكن أن تقرر بنفسها الإمتناع عن تنفيذ القرار الإداري، خصوصا إذا رأت بأن مشروعيتها مشكوك فيها، وبالفعل فإن تنفيذ قرار بعد إلغائه يمكن أن يشكل خطأ مرتبا للمسؤولية الإدارية ويؤدي إلى الحكم على الإدارة بدفع تعويضات عن العطل والضرر.

وبإمكان القاضي بصورة إستثنائية أن يأمر بصفة مستعجلة وقف تنفيذ القرار الإداري، بناء على طلب المدعي، وهذا ما تنص عليه المادة 283 الفقرة 2 من قانون الإجراءات المدنية التي تعطي الإختصاص في ذلك لرئيس الغرفة الإدارية في المجلس الأعلى، وحسب القضاء الكلاسيكي، يجب توفر بعض الشروط للحصول على وقف التنفيذ:

* يجب أن تكون حجج العريضة جديدة بما فيه الكفاية بحيث تبدو لأول وهلة كذلك، أي يكون ظاهرا من القرار المطعون فيه إنه قابل للإلغاء أو لازم إلغاؤه حقيقيا.

* يجب أن يكون تنفيذ القرار مؤديا إلى نتائج يتعذر تداركها أو يصعب إصلاحها، على سبيل المثال، رفض التسجيل في جدول نقابة الأطباء قد يعرض سير العيادة إلى اضطراب خطيرا أو لا يمكن تداركه وهذا يبرر وقف التنفيذ.

إن إجتماع هذه الشروط وتقديرها متوقف على القاضي ذي السيادة في الموافقة على وقف التنفيذ، ونشير بأن شروط وقف التنفيذ هي الأكثر تشددا في حالة دعوى القضاء الكامل أمام المجالس المختصة بالأمور الإدارية، وبالفعل، فإنه في هذه الحالة، نجد أن قانون الإجراءات المدنية الملغى يحدد في المادة 171 مكرر، بأن وقف التنفيذ لا يمكن أن يتعلق بقرار متصل بالنظام العام، والسكينة والأمن.

ب- إثار الحكم: بعد رفع دعوى تجاوز السلطة والنظر فيها، ينطق القاضي بالحكم إما برفض العريضة أو بالإلغاء القرار المخاصم فيه، وتختلف الآثار طبعا حسب الحل أو ذلك.

ج- آثار العريضة: في حالة رفض العريضة، فإن النتيجة الرئيسية تتمثل في بقاء القرار المتنازع فيه ويعتبر مشروعا تجاه ما نسب إليه من طرف الطاعن. وبما أن شرع في تطبيقه مبدئيا، فإنه يستمر في إحداث جمع آثاره.

ومع هذا، فإن الحكم بالرفض له الحجية النسبية للشيء المقضي به : فالحكم ملزم للطرفين المتنازعين فقط، أي الإدارة ورافع الدعوى، وهذا الأخير ليس في مقدوره مخاصمة القرار لنفس السبب. وفي المقابل، فإن أي طاعن آخر بإستطاعته مباشرة دعوى تجاوز السلطة ضد هذا القرار، حيث أن الحكم بالرفض ليس له أي أثر في مواجهة الغير. ويقال أيضا أنه لا يحتج به عليهم.

د- آثار الإلغاء: ينتج عن صدور الحكم من القاضي إما بالإلغاء الكلي للقرار الذي يزول بمجمله أو إلغاء جزئي ينصب على بعض أحكامه فقط. ويستفيد الحكم بالإلغاء من الحجية المطلقة للشيء المقضي به، فهو ينتج آثار تجاه كافة، أي أنه يسري على الإدارة والطاعن فقط، بل على الغير أيضا، فضلا عن ذلك فإن القرار الملغى بسبب تجاوز السلطة يعتبر وكأنه لم يكن وبزول باثر رجعي وغن زال القرار بأثر رجعي يؤدي إلى:

*الإلغاء المرتبط لجميع القرارات المتخذة تطبيقاً للنص الملغى، الأمر الذي يؤدي إلى زوال كثير من التدابير.

*إعادة العمل بالقرارات التي ألغيت أو عدلت بواسطة القرار الملغى، وهذا مما يطرح مشكلة ذات صعوبة أحياناً في تنفيذ الحكم بالإلغاء¹.

ثانياً: دعوى التعويض

نظراً لأهمية دعوى التعويض فسنحاول تعريفها أو على الأقل إعطاء معناها في منظور كل من التشريع والقضاء والفقهاء.

أ- **تعريف دعوى التعويض** : لقد ورد ذكر ومعنى دعوى التعويض في التشريع وخاصة القانون الإداري بشكل محتشم، حيث لم يرد ذكرها إلا في بعض النصوص والمواد التشريعية، فذكرها المشرع ضمناً في صياغة نص المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966م بقولها: "...كما تختص بالحكم ابتدائياً في جميع القضايا²..." وبالتالي تدخل دعوى التعويض تحت مضلة عبارة في جميع القضايا وأيضاً في صياغتها لسنة 1969م، والتي جاءت كما يلي: "فيما تختص المجالس القضائية بالحكم ابتدائياً في جميع القضايا وأياً كانت طبيعتها³."

كما جاء في المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري ذكر الدعاوى التي تختص بها المحاكم الإدارية، ومن بينها دعاوى القضاء الكامل، والتي تضم دعوى التعويض باعتبار أن دعاوى القضاء الكامل هي الأشمل وما دعوى التعويض بالنسبة لها سوى جزءاً منها⁴ مع العلم أن هذا تعريف تشريعي وارد في مجموعة من النصوص القانونية.

¹- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 197 إلى 199.

²- الجمهوري الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 154-66، المؤرخ في 08 جوان 1966م، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 47، مؤرخة في 09 جوان 1966.

³- الجمهوري الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 77-69، المؤرخ في 18 سبتمبر 1969م، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-145، المؤرخ في 28 جوان 1966م، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 82، مؤرخة في 26 سبتمبر 1969م.

⁴- المادة 801 من القانون رقم 09-08، المؤرخ في 25 فيفري 2008م، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، مؤرخة في 23 أبريل 2008.

أما بالنظر إلى الفقه والقضاء نجده هو كذلك خصها بجملة من التعريفات: عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها "...دعوى التعويض هي الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة، أمام الجهات القضائية المختصة، وطبقاً للشكليات والإجراءات المقررة قانوناً، للمطالبة بالتعويض الكامل والعاقل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار، كما تمتاز بأنها من دعاوى القضاء الكامل وأنها من دعاوى قضاء الحقوق¹.

وعليه نستخلص أن دعوى التعويض من أهم الدعاوى التي تنتمي إلى دعاوى القضاء الكامل، والتي يتمتع فيها القاضي الإداري بسلطات واسعة وكاملة في تقدير التعويض، وتهدف للمطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية ولا سيما الأعمال والنشاطات المادية.

ب- أحكام التعويض: يخضع التعويض لقاعدتين دستوريتين هما العدالة والمساواة، وهذه المسؤولية المعبر عنها في دستور 1966م في نص المادة 22 منه "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة"، المبدأ العام هو أن مسؤولية سواء أكان سببها عملاً مادياً أو قراراً إدارياً تتقادم وفق القاعدة المقررة في المادة 133 من القانون المدني وهي 15 سنة من يوم وقوع الفعل الضار وهكذا يجب على الضحية أن ترفع دعوى التعويض قبل انقضاء هذه المدة.

كما أن أساس مبدأ المساواة يفرض أمرين أساسيان هما وحدة النظام التشريعي والثاني عدم تمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في منح التعويض²، وعليه يشترط في هذه القاعدة ضرورة تغطية التعويض الممنوح لكل الضرر الذي لحق بالضحية أو ذوي الحقوق، وبأخذ القاضي بعين الاعتبار العناصر التي تشكله بما في ذلك النفقات والمصاريف الإضافية، كما أن الضرر القابل للتعويض هو الضرر الذي ينسب للإدارة العامة³.

¹ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 255.

² - سعيد السيد، المرجع السابق، ص 346.

³ - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 138.

وإن التعويض في مجال القانون المدني وما تعلق منه بالمسؤولية التقصيرية يكون في الغالب نقداً كما يجوز أن يكون عيناً كأن يأمر القاضي بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه أو الحكم بأداء أمر معين، كما يجوز التعويض بمقابل غير نقدي كالنشر في الصحف على نفقة المحكوم عليه، أما بالنسبة للمسؤولية الإدارية فالجزاء عن الضرر هو التعويض النقدي، حيث يستبعد التعويض العيني ولو كان ممكناً عملياً ومن الناحية العلمية فلو سمح القاضي بالحكم بالتعويض العيني فإن ذلك يتم على حساب المصلحة العامة في سبيل تحقيق المصلحة الخاصة¹، أما السبب القانوني فيتعلق بمبدأ الفصل ما بين السلطات حيث يتنافى هذا الاستقلال ولقد أقر القضاء الإداري الجزائي التعويض عن الأضرار اللاحقة بالمواطن من جراء القرارات غير المشروعة للإدارة في عدة قرارات قضائية².

كما يشترط من الضحية أو ذوي الحقوق القيام بتقدير التعويض المطلوب ويترتب على عدم تقدير مبلغ التعويض رفض الطلب، فقد أشارت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى هذه القاعدة في قضية أرملة مارشي "حيث أنه وقبل تعويض الضرر يجب تقديره ويشمل هذا التقدير تحديد مجال الضرر". ويشمل التعويض كل الأضرار التي ألحقها الإدارة بالمضرور وهو ما يعبر عنه بمبدأ التعويض الكامل للضرر حيث يشمل كل ما لحق بالمضرور من الخسارة وما فاتته من كسب وهذا المبدأ مطبق بصفة عامة في القضاء العادي والإداري.

كما لا يعوض إلا الضرر القابل للتعويض حيث يوجد في قانون المسؤولية الإدارية مبدأ مؤداه أنه لا يحكم على الإدارة العامة بالتعويض ما لم تكن مسؤولة في حدوثه ويعتبر القاضي الفرنسي هذه القاعدة من النظام العام وعليه فالمبلغ المالي المدفوع لا يجب أن يتجاوز القيمة التجارية يوم حدوث الضرر وعليه فالقاضي يراعي في سبيل جبر الضرر تاريخ الفصل في القضية كتاريخ تقييمي للضرر ولكي يتسنى

¹ - سعيد السيد، المرجع السابق، ص 343.

² - لحسين بن الشيخ: "دروس في المسؤولية - المسؤولية بدون خطأ"، المرجع السابق، ص 98 وما يليها.

للقاضي تقدير الضرر يعتمد على الوثائق المقدمة من طرف الأطراف وفي حال غيابها يعتمد التقدير الجزافي¹.

ويدفع بالعملة الوطنية وعليه فالقاضي يتمتع بالسلطة التقديرية في تحديد الشكل الذي يتم بموجبه دفع التعويض النقدي المحكوم به عن الضرر الثابت فقد يكون عبارة عن مبلغ مالي يدفع للمضرور دفعة واحدة أو على أقساط أو يتخذ شكل المرتب مدى الحياة². كما يعتبر التعويض المحكوم به عن الضرر الثابت نهائيا ومن ثم لا يجوز للمضرور أن يطالب بعد فترة بزيادة قيمته سواء أكان التعويض في شكل مبلغ معين أو مرتب أو معاش مدى الحياة، كما يمكن للقاضي بعد طلب الضحية أن يمنح تعويضا مؤقتا قبل الفصل النهائي في القضية وفي حال الفصل له أن يمنح فوائد عن التأخير³.

ج- سقوط وتقادم دعوى التعويض:

- **سقوط دعوى التعويض:** قد تتدخل بعض النصوص القانونية وتحدد آجالا ومواعيد محددة لدائني الدولة والإدارة العامة لينتقدوا خلال لإستيفاء مجموع الحقوق المقررة لهم، وإلا كانت عرضت للسقوط، ليس فحسب التعويض المادي وإنما حتى دعوى التعويض التي هي في الأصل يمكن أن تحرك ضد الدولة والإدارة العامة للمطالبة بحق قد مست به هذه الأخيرة.

وعليه في حال وجود اي دين لم يطالب به تسقط لصالح الدولة والمديريات والبلديات هذا الحق في التعويض، ويحصل عليه دائنوا الدولة والمديريات والبلديات والمؤسسات العمومية التي تخضع لنظام المحاسبة العامة خلال مدة أربع سنوات وهذا التكريس حسب القانون الفرنسي، وكل على شاكلته يقرر مدة سقوط الدعوى⁴.

- **تقادم دعوى التعويض:** إن دعوى التعويض على المسؤولية الإدارية التي هي جزء من دعوى القضاء الكامل كغيرها من القضايا، حيث أنه يشترط لسيرورة

¹ - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 137 إلى 141.

² - السيد سعيد، المرجع السابق، ص 358.

³ - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 141.

⁴ - عمار عوادي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 304.

الدعوى عدم سقوط الحق الذي تحميه الدولة، بمعنى أكثر وضوح عدم إنقضاء مدة التقادم التي تحكم الحق محل الدعوى، لأنه بإنقضاء الحق المتقاضى عليه تسقط دوى التعويض، ذلك لأن عدم وجود الحق المطالب به ينفي بالضرورة الدعوى من أصلها.

ومن هنا فإن القضاء الإداري المقارن قد ربط قواعد وأحكام تقادم الحقوق والدعاوى المقررة في القانون المدني، أي القواعد التي تحكم دعوى تعويض المادة المدنية هي نفسها تحكم المادة الإدارية فيما يتعلق بفكرة تقادم الحق والدين، ما لم توجد قوانين خاصة تنص على خلاف ذلك. مع الإشارة إلى أنه في القانون المدني نص على ثلاثة فئات للتقادم، تقادم قصير وتقدم متوسط وتقدم طويل.

ف نجد المادة 310 من القانون المدني الجزائري تقضي "بأن حقوق الأطباء والصيدلة والمحامين والمهندسين والخبراء، والسماصرة، والأساتذة والمعلمين تتقدم بسنتين، بشرط أن تكون هذه الحقوق واجبة لهم جزاء عما أدوه من عمل مهنتهم وعما تكبده من مصاريف" هذا عبارة عن تقدم قصير المدة في المادة المدنية.

أما بخصوص التقدم الوسيط الذي تقدر مدته بين خمس سنوات وعشرة سنوات، ونجد مثال ذلك في نص المادة 309 من القانون المدني الجزائري، التي تنص "تتقدم بخمس سنوات كل حق دوري متجدد ولو أقر به المدين كأجرة المباني، والديون المتأخرة، والمرتببات والأجور، والمعاشات، غير أنه لا يسقط الربع المستحق في نمة الحائز سيء النية، ولا الربع الواجب أدائه على متصرف المال المشاع للمستحقين إلا بإنقضاء خمس عشرة سنة".

وتباعا لذلك التقدم طويل المدة تظهر معالمه في نص المادة 308 من نفس القانون "يتقدم بالإلتزام بإنقضاء خمسة عشر سنة فيما عادا الحالات التي وردت في نصوص قانونية خاصة.

وفي حال تقدم هذا الحق، فالنتيجة الحتمية هي سقوط الدعوى أي دعوى التعويض الإدارية، ومن ثم لا يمكن قبول هذه الدعوى، وعليه لتطبيق شرط ميعاد رفع قبول دعوى التعويض في المسؤولية الإدارية لابد من إحترام الميعاد المقرر، وهو أربع

شهور في القانون الجزائري، ولا بد من إقترانها بوجود الحق محل النزاع وأن لا يكون قد سقط أو مرت عليه مدة زمنية تحتم تقادمه¹

ثالثاً: دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

إن قضاء الإستعجال بطبيعته هو طريق احترازي ومؤقت، إذ لا يلجأ إليه أصلاً إلا إذا كان موضوع الطلبات إتخاذ تدابير مؤقتة يتعين إتخاذها قبل الفصل في موضوع النزاع، أو إذا خشي من أن تتمحي آثار الأمور التي قد تحصل، والتي يصعب تدارك الأضرار الناتجة عنها لو تمّ اتباع إجراءات دعوى الموضوع الطويلة².

أ- تعريف دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري:

تعتبر دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري في حقيقة الأمر ما هي إلا مجرد طلب مستعجل يتقدم به الطاعن على القرار الإداري بالإلغاء مبتغياً به توقي آثار تنفيذ هذا القرار التي قد يتعذر تداركها في حالة قبول دعوى الإلغاء³.

وقد عرفها الأستاذ مسعود شيهوب " بأنها إجراء إستثنائي لا يتم اللجوء إليه بشروط ضيقة، وذلك بسبب خاصية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، وبسبب خاصية الأثر غير الواقف لطرق الطعن في المواد الإدارية⁴. وهي ذات طابع قضائي يرفع أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، يتقدم بها الشخص الطاعن بإلغاء القرار الإداري مبتغياً من وراءه منع ترتيب آثار القرار المطعون فيه.

ب- الإطار القانوني لدعوى وقف تنفيذ القرارات:

عالج المشرع دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية والمقررات القضائية من المواد 833 إلى 837 ومن 910 إلى 914 من قانون المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية. فالمادة 833 على إختصاص المحكمة الإدارية في النظر في طلبات وقف التنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات اللامركزية.

1 - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 308 إلى 310.

2- قاضي أنيس فيصل، دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010/2009، ص 171.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإستعجالية، دار الكتب القانونية، مصر، 2006، ص 13.

4 - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص 160.

بينما نصت المواد من 833 إلى 837 على مجموع الأحكام المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام المحكمة الإدارية. ونجد المادة 910 التي تنص في طياتها على إحالة الأحكام الواردة من 833 إلى 837 من نفس القانون على دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية أمام مجلس الدولة بإعتباره أول درجة، وهي نفسها الأحكام المقررة أمام المحاكم الإدارية.

وفي نفس السياق المادة 911 التي تعطي لمجلس الدولة الحق في النظر في إستئناف في النظر في دعوى رفع وقف تنفيذ مأمور به من طرف المحكمة الإدارية. مع الإشارة إلى أنه توجد أحكام مشتركة بين أحكام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة¹.

ج- مجالات وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

*** عندما نكون بصدد قرار يكون موضوع إلغاء كلي أو جزئي:**

الأصل أن القاضي لا ينطق إلا بالإبطلات الكلية للقرار الإداري محل الطعن، لكن على غرار القاعدة العامة نجده أحيانا يقرر إبطالات جزئية عندما يطلب ذلك من قبل العارض، أو عندما يبدو ذلك ممكنا، وكذا بالنظر على مدى قابلية القرار للفصل فيه، وهي نظرية مستمدة من نظرية إنقاص العقد المعروفة في القانون المدني ومفادها أنه إذا كان العقد باطل في جزء منه وصحيح في الجزء الآخر، وكان قابل للإقسام، فإنه ينتقص².

*** عندما نكون أمام حالة من الحالات القصوى (الإستيلاء والغلق الإداري):**

نكون أمام عدم مشروعية الإستيلاء حين يكون هذا الإجراء غير مسموح به قانونا، أو تم خلافا لمقتضياته، إذ حدد قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة والتقنين المدني الإجراءات التي تسمح للإدارة بنزع الملكية من أصحابها، فنصت المادة 33³ من قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة على " كل نزع ملكية خارج الحالات والشروط التي حددها القانون يكون باطلا، وعديم الأثر وبعد تجاوزا

¹ - القانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية في النظام الجزائري.

² - بلحاج العربي، النظرية العامة للإلتزام في القانون المدني الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزء الأول، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2007، ص 188.

³ - القانون 98-11 المؤرخ في 27/04/1991 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة في القانون الجزائري، الجريدة الرسمية عدد 21، 1991.

يترتب عليه التعويض المحدد عن طريق القضاء، فضلا عن العقوبات التي ينص عليها التشريع المعمول به.

ولابد من الإشارة إلى الغلق الإداري الذي هو في الأصل إجراء تتخذه السلطة الإدارية في إطار صلاحياتها القانونية، بموجبه تلجأ إلى غلق محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو وقف تسييره بصفة مؤقتة أو نهائية لسبب مشروع أو غير مشروع. ومثال ذلك إقامة منشآت أو مصانع ظهر إضرارها لاحقا بالمجتمع والبيئة والمحيط، رغم نشأتها الأولى المشروعة ومرد هذه الحالة ليس بالضرورة عدم مشروعية قرار الترخيص، ولا خطأ ارتكبه المرخص له. ويمكن أن يكون قرار الغلق لسبب غير مشروع حينما يكون غلق محل تجاري بسبب ممارسة تجارة خارج نطاق السجل التجاري، على أساس القانون رقم 04-84 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية¹. في حين يتبين فيما بعد أن الأعوان لم يطلعوا على نسخة من مستخرج السجل التجاري بسبب غياب التاجر عن محله أثناء مرورهم².

الفرع الثاني: حدود الرقابة القضائية للقرارات الإدارية

لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تدوم الظروف العادية التي تسير عليها الدولة في الاستقرار بصفة دائمة وعليه قد تعتري الدولة جملة من الظروف والوضعية التي تلزم الإدارة العامة بتكييف السلوكيات واتخاذ من الإجراءات ما تراه ملائما.

كما أن السلطة التنفيذية يمكنها أن تصدر من الأعمال ما تتميز بنوع من الخصوصية تتصف بالعمل السيادي تجعلها في مرتبة أعلى تتقيد معها سلطة القاضي الإداري وبصفة أقل فالإدارة العامة وفي سبيل ضمان النجاعة والتحرر تملك سلطة التقدير لتحقيق المصلحة العامة وما يترتب من تجنب الرقابة القضائية لاستقلالها عن السلطة القضائية تطبيقا لمبدأ الفصل ما بين السلطات.

¹ - القانون 04-84 المؤرخ في 14 غشت 2004، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 06/13 المؤرخ في 23 يوليو 2013.

² - لحسين بن الشيخ آث ملوية. تطبيقات المنازعة الإدارية، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2018، ص 43.

أولاً: أعمال السيادة

تعتبر أعمال الحكومة من النظريات التي خلقها وابتدعها القضاء الإداري في فرنسا ولذلك توصف هذه النظرية بأنها قضائية حيث أنشأها مجلس الدولة الفرنسي في النصف الأول من القرن التاسع عشر بهدف عدم الاصطدام بنظام الحكم القائم في ذلك الوقت الذي كان يتجه إلى إلغاء نظام القضاء الإداري برمته لريبته فيه، مما دفع مجلس الدولة إلى انتهاج سياسة قضائية مرنة وحكيمة في علاقته بالدولة فأخذ بهذه النظرية وبمقتضاها تم تحصين جانب من أعمال الإدارة من الرقابة على المشروعية الإدارية بحيث تكون بمنأى عن الإلغاء أو التعويض¹، إلا على ثقة الحكومة فيما يصدره من قرارات فإنه استمر في تصنيف نظرية أعمال السيادة حتى الوقت الحاضر وإن بدأ في تضيقها شيئاً فشيئاً².

أ- تعريف أعمال السيادة:

لتحديد المدلول الحقيقي لكل من أعمال الإدارة وأعمال الحكومة يتجه الفقه الحديث إلى الربط الإدارة بفكرة السلطة التنفيذية وهي تمارس الوظيفة الإدارية (إدارة المرفق أو الضبط الإداري)، إلا أنه وفي داخل السلطة التنفيذية ذاتها لا يجوز اعتبار كل نشاطاتها إدارية³، وفي ذلك تنقسم أعمال السلطة التنفيذية لأعمال الحكومة وأعمال الإدارة.

وعليه يمكن تعريفها أنها تلك الطائفة من الأعمال والتصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية وتتميز بعدم الخضوع لرقابة قضاء الإلغاء والتعويض لاتصالها بسيادة القانون من الداخل والخارج⁴.

كما يمكن تعريفها أنها أعمال السلطة التنفيذية التي تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء والتي لا للقاضي الإداري ولا للقاضي العادي يعتبر نفسه مختصاً بنظرها وبالتالي تخرج كلية من الرقابة القضائية وهي على هذا النحو تتضمن خروجاً صريحاً

¹- سامي جمال الدين: "دعوى إلغاء القرارات الإدارية"، المرجع السابق، ص 150.

²- محمد خلف الجبوري، المرجع السابق، ص 84.

³- سامي جمال الدين: دعوى إلغاء القرارات الإدارية"، المرجع السابق، ص 187.

⁴- سعيد السيد، المرجع السابق، ص 154.

على مبدأ المشروعية وتجاهلاً تاماً لأحكامه وبالتالي اعتداءً خطيراً على حقوق والحريات الأفراد¹، وعلى ذلك وجب تحديد المعايير المعتمدة لتمييز هذه الأعمال.

ب- معايير تمييز أعمال السيادة:

* معيار طبيعة العمل:

ويؤسس هذا المعيار على اعتبار السلطة التنفيذية تقوم بوظيفتين الأولى بوصفها سلطة حكم والثانية باعتبارها سلطة إدارة، ويعتبر العمل حكومياً الأعمال التي تتخذها السلطة التنفيذية أداءً لوظيفتها الحكومية التي تتميز بتنظيم علاقتها بسلطات الأخرى في الدولة أو بالدول الأخرى أما الوظيفة الإدارية تتمثل فيما تقوم به السلطة التنفيذية².

وتظهر من خلال علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية إذ تعتبر من أعمال السيادة الأعمال المتعلقة بتنظيم العلاقة بين الإدارة المركزية والبرلمان وكذا الأعمال وتصرفات التي تجريها الحكومة في إعداد مشاريع القوانين وعرضها على البرلمان، وقرارات حل البرلمان وأما فيما يتعلق بالصعيد الخارجي تعتبر من أعمال السيادة الأعمال المتعلقة بإعداد المعاهدات الدولية والأعمال التي يقوم بها ممثلو الدولة في الخارج لدى ممارستهم وظائفهم الدبلوماسية وكذا الأعمال المتعلقة بإدارة وتسيير الحرب³، وفي هذا الإطار قضت محكمة العدل الأردنية بأن القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية كسلطة حكم لا يعتبر من قبيل القرار الإداري الصادر عن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة إدارة⁴

* معيار الباعث السياسي:

اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أعمال السيادة تلك القرارات المستوحاة من باعث سياسي وطبق هذا في قراره الصادر بتاريخ 08 ماي 1867 في قضية الدوك أومال

¹- محمود خلف جبوري، المرجع السابق، ص 48.

²- سعيد السيد، المرجع السابق، ص 156.

³- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 22.

⁴- محمود خلف الجبوري، المرجع السابق، ص 48.

ففي قراره هذا رفض مجلس الدولة الإلغاء ضد قرار مصادرة مؤلف لدوك أومال¹، ويقوم هذا المعيار على أساس التوجه الذي دفع بالإدارة العامة لإصدار العمل فإن كان الباعث سياسيا كان العمل حكوميا أما إن كان الباعث غير سياسي فالعمل يعتبر إداريا، وهذا المبدأ الذي تبناه كذلك مجلس الدولة الفرنسي في قراره بتاريخ 1822 في قضية لافيت، تم انتقاد هذا المعيار لعدم الدقة وصعوبة معرفة النوايا التي تم على أساسها بناء القرار، ولقد هجره مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 11 فيفري 1875 في قضية الأمير نابليون هذا المعيار مبرر ذلك "لا يكفي لإبراز الطابع الاستثنائي الذي يجعل من القرار بمنأى وفوق كل رقابة قضائية أن يكون هذا القرار الصادر عن الحكومة أمله مصلحة سياسية²."

* معيار القائمة القضائية:

يرجع أصل نشأة هذا المعيار لفشل المحاولات الفقهية، انتهى الفقه إلى ضرورة ترك أعمال السلطة التنفيذية في مجال علاقتها بالسلطات الأجنبية كإبرام المعاهدات. الأعمال المتعلقة بالحرب³.

ج- تطبيقاتها في القضاء الإداري الجزائري:

لقد أخذ المشرع الجزائري بالباعث السياسي وكذا بأعمال الحكومة في علاقتها مع البرلمان والتحديد التشريعي فلقد أقر المشرع الجزائري بوجود هذا النوع من الأعمال حيث نص الأمر 71-73 المؤرخ في 08/11/1971 المتضمن الثورة الزراعية في نص مادته التاسعة على "لا تصبح قرارات التأمين والمنح نهائية إلا بعد المصادقة عليها بموجب مرسوم غير قابل للطعن⁴، ولقد سجل القضاء في العديد من قراراته صفة القرار السيادي حيث تضمن القرار رقم 36473 المؤرخ في 07/01/1984 ذلك "القرار القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دينار وكذا القرار الوزاري

¹ - عمور سلامي: "سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء"، شهادة دكتوراه الدولة، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 39.

² - محمود خلف الجبوري، المرجع السابق، ص 48.

³ - سعيد السيد، المرجع السابق، ص 158.

⁴ - الجريدة الرسمية، العدد 97، سنة 1971.

المحدد لقواعد الترخيص والتبديل يعدان قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة فلا يخضعان لرقابة القضاء¹.

ثانيا: الظروف الاستثنائية

إذا كان رئيس الجمهورية هو قائد السلطة التنفيذية وحامي الدستور فله سلطة المحافظة على استمرارية ووجود الدولة ومؤسساتها المدنية والعسكرية، فيمكن له اعتماد المشورة وفي ذلك وجدت الإدارة الاستشارية كما يمكن له أن يلجأ مباشرة للشعب²، عن طريق الاستفتاء وذلك إذا تعلق الأمر بالقضايا ذات الأهمية فنصت المادة 77 من الدستور "يمكن أن يستشير الشعب في قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"، متى توافر الوقت المناسب والظرف الملائم لإجراء الاستشارات أو التوجهات إلا أن الظروف في بعض الأحيان تحول دون اللجوء لها ومن ضمنها الظروف الاستثنائية.

أ- تعريف الظروف الاستثنائية

الظروف التي لا تسمح بالاستمرار في حماية النظام في إطار احترام قواعد المشروعية العادية، مما يستدعي قيام المشروعية الاستثنائية محل المشروعية العادية، تستفيد من خلالها السلطات الإدارية من توسيع لاختصاصاتها غير المنصوص عليها قانونا أو عدم مراعاتها لإجراءات والشكليات في قراراتها المنصوص عليها قانونا³.

ويقصد بها كل إخلال أو تشويش خطير للحياة الاجتماعية وينتج ذلك على الخصوص أنه يستحيل على السلطات احترام كل متطلبات الشرعية⁴ أما الأستاذ جون ريفير فقد عرف الظروف الاستثنائية أنها حالات مادية ذات أثر ممزوج، فهي تؤدي من جهة إلى توقيف سلطة القواعد العادية اتجاه الإدارة كما أنها تؤدي من جهة إلى تطبيق المشروعية خاصة يحدد القاضي متطلباتها على تلك الأعمال.

¹ - المجلة القضائية عدد 04، سنة 1989، ص 201.

² - علي زغدود الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، 1948، الجزائر، 58.

³ - عموري سلامي، المرجع السابق، ص 43.

⁴ - انظر. لحسين بالشيخ أث ملويا: "دروس في المنازعات الإدارية وسائل المشروعية"، المرجع السابق، ص 90.

وقد اعتبر الأستاذ ديباش أن نظرية الظروف الاستثنائية تعتبر تعدياً قانونياً وضعه مجلس الدولة الفرنسي والذي بمقتضاه فإن بعض الأعمال الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية يمكن أن تصبح أعمالاً مشروعة في بعض الظروف نظراً لأنها ضرورية لحماية النظام العام وسير المرافق العامة ولذلك فالمشروعية العادية إذن يحل محلها في الظروف الاستثنائية مشروعية من طبيعة خاصة. والظروف الاستثنائية هي مجموعة من الظروف التي تؤدي إلى توسيع سلطات وقدرات الإدارة في التصرف على نحو يجعلها تتخذ قرارات وإجراءات غير عادية يجيزها القضاء الإداري ويعتبرها مشروعة في حين أن تلك القرارات والإجراءات تكون غير مشروعة في ظل الظروف العادية لمخالفتها القواعد العامة للمشروعية السائدة في ظل الظروف العادية وعليه سنتناول الصور المختلفة للظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في النظام القانوني الجزائري.

حيث نصت المادة 86 من دستور 1989 وتوازيها المادة 91 من دستور 1996 " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الضرورة وحالة الحصار لمدة معينة من بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة الوزير الأول ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ التدابير لاستتباب الأمن ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ والحصار إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه"، وعليه فقد نظم المؤسس الدستوري الحالتين في مادة واحدة وعليه سوف نتطرق لهما تبعا.

ب- درجات الظروف الإستثنائية:

1- حالة الطوارئ وحالة الحصار: لقد نص المؤسس الدستوري في دستور 1976 في مادته 119 على إقرار رئيس الجمهورية حالة الطوارئ وكذا حالة الحصار، وله أن يتخذ الإجراءات اللازمة لإستتباب الوضع.

نصت المادة 86 من دستور 1989 وتوازيها المادة 91 من دستور 1996 " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الحصار لمدة معينة من بعد إجتماع المجلس الأعلى للأمن وإستشارة الوزير الأول ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ التدابير لإستتباب الأمن ولا

يمكن تمديد حالة الطوارئ والحصار إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه" وعليه فقد نظم المؤسس الدستوري الحالتين في مادة واحدة والتي سوف نتطرق لهما تبعا.

2- حالة الطوارئ:

عرفها الأستاذ لوبادير بأنها "نظام استثنائي للبوليس تبرره فكرة الخطر الوطني" إلى جانب ذلك نجد أن بعض الفقه يعرفها أنها "نظام قانوني يتقرر بمقتضاه قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية مؤقتة لمواجهة الخطر فالحالة الطارئة التي تقتضيها الأداة الحكومية الشرعية¹.

* تطبيقاتها في الجزائر:

تم إعلان حالة الطوارئ في الجزائر بتاريخ 09 أفريل 1992، وتم رفعها بموجب الأمر 01-11 المؤرخ في 23/02/2011م، وقد تتخذ تدابير لاستتباب الأمن منها ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم الرئاسي لحالة الطوارئ منها تفويض السلطة العسكرية الصلاحيات المسندة للسلطة المدنية في مجال النظام العام والشرطة وبهذه الصفة تلحق مصالح الشرطة بالقيادة العليا للسلطات العسكرية التي تحول لها قانونا صلاحية الشرطة، وتمارس السلطة المدنية الصلاحيات التي لم تنتزع منها وبالرجوع لنص المواد السابعة والثامنة وكذا التاسعة من نفس المرسوم نلاحظ أن حالة الحصار تقيد الحريات العامة من خلال تمكين السلطات العسكرية من:

- أن تضيق أو تمنع مرور الأشخاص أو تجمعهم في الطريق والأماكن العمومية.
- أن تأمر بتسخير المستخدمين للقيام بالنشاطات المهنية المعتادة في مناصب عملهم.
- أن تأمر عن طريق التسخير، في حالة الاستعجال والضرورة كل مرفق عام أو مؤسسة عمومية أو خاصة بأداء الخدمات.
- توقيف نشاط الجمعيات بواسطة مرسوم تنفيذي والتي يقوم قاداتها أو أعضائها بأعمال مخالفة للقوانين.
- حل المجالس المحلية التي قد تساهم في إفشال سير المرافق العامة واستقرار النظام العام وتعوض بمندوبات تنفيذية من طرف السلطات الوصية.

¹- جغلول زغودو: "مضمون الحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية حالة الطوارئ العالمية، أعمال الملتقى الدولي الثالث الجزائر، 2010، ص 127.

- أن تمنع إصدار المنشورات أو الاجتماعات والنداءات العمومية التي يعتقد أنها كفيلة بإثارة الفوضى.

- حالة الحصار:

لقد نظم المؤسس الدستوري حالة الحصار إلى جانب حالة الطوارئ في نص المادة 91 من الدستور وأخضعهما للشروط الموضوعية والشكلية ذاتها، ويرى غالبية الفقه أن حالة الحصار تتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان المدني والتمرد وهي حالة عدائية.

ولقد اعتبر الأستاذ سعيد بوشعير أن حالة الطوارئ تختلف عن الحصار من حيث الدرجة والتأثير على الحريات العامة وانتقال السلطة في حالة الحصار للجيش¹. وعرفت الجزائر حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1996 المتضمن تقرير حالة الحصار²، والتي تم رفعها بموجب المرسوم الرئاسي 91-336 المؤرخ في 29 سبتمبر 1991، إثر الإضراب المفتوح للجبهة الإسلامية للإنقاذ حزب محظور³.

2- الحالة الإستثنائية وحالة الحرب:

- الحالة الإستثنائية: نص عليها الدستور في المادة 93 منه وعرفت أنها الظرف الغير العادي المعرف دستوريا والذي بموجبه يمكن لرئيس الجمهورية في هذه الحالة إن كانت البلد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية واستقلالها وسلامة ترابها وبعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء إعلانها، وهي تعد حالة شديدة الخطورة من حالتها الحرب وأقل خطورة من حالة الحرب⁴.

نظرا للطابع الذي تتميز به الحالة الاستثنائية يخول لرئيس الجمهورية سن التشريعات في شكل أوامر تتخذ في مجلس الوزراء لمجابهة الوضع وهذا ما نصت

¹ عمار بوضياف التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 63.

² - الجريدة الرسمية عدد 29، الصادرة بتاريخ 21 جوان 1991.

³ - الجريدة الرسمية رقم 06 الصادرة بتاريخ 22 سبتمبر 1992.

⁴ - عقيلة خرباشي: "العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية الجزائر 2007، ص 53.

عليه المادة 124 من دستور 1996م، وتأسيساً على ذلك يبدو الفرق شاسعاً ما بين حالة الطوارئ وحالة الحصار من جهة والحالة الاستثنائية من حيث السلطات التي يتمتع بها الرئيس، كما أشار الأستاذ عمار كما لاحظ الأستاذ أنه في الحالة الاستثنائية يجتمع البرلمان وجوباً لتمكين المؤسسة التشريعية من متابعة الأوضاع عن كتب وإقرار التوصيات المناسبة في ما يتعلق بهذه الوضعية ولاحظ الأستاذ أن هذه الوضعية تزول بزوال الأسباب التي أنشأتها¹.

2- حالة الحرب:

لقد نصت المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة "ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص من الحق الطبيعي للدول فرادى أو جماعات في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ الأمن والسلم الدولي". تضمنت الدساتير الجزائرية حالة الحرب فطرقت لها المادة 122 من دستور 1976 والمادة 89 من دستور 1989 نصت عليها، والمادة 95 من دستور 1995م أوردتها من خلال نصها والذي جاء على النحو "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة" وتتميز هذه الحالة بالاجتماع الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني بقوة القانون والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رؤساء المؤسسة التشريعية واجتماع مجلس الوزراء وعليه يقوم رئيس الجمهورية بتوجيه خطاب للأمة ويتم تعطيل العمل بالدستور.

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 65.

خلاصة الفصل:

المسؤولية الإدارية عن القرارات المشروعة كأساس تكميلي للمسؤولية الإدارية عن قراراتها المشروعة (المسؤولية بخطأ)، بالرغم من صحة القرار الإداري الصادر عن السلطة العامة في غياب أي خطأ منها إلا أنه يرتب مسؤولية الإدارة في التعويض عن الضرر.

فإن هذه المسؤولية تقوم بدور ثانوي تكميلي ولها صفة إستثنائية مناطها الحالات التي يكون إشتراط الخطأ فيها منافياً لمبدأ العدالة، ففي حالة إصابة بعض الأفراد دون غيرهم بضرر جراء نشاط الإدارة ويكون على قدر من الجسامه بحيث يتجاوز الأعباء العامة التي يتحملها أفراد المجتمع كنا بصدد هذا النوع من المسؤولية.



الختمة

لقد سعينا في هذا المبحث التعرض إلى الإطار المفاهيمي للقرارات الإدارية من حيث تبيان ماهية القرار الإداري، تعريفه، وخصائصه مع التطرق إلى أهم القرارات الإدارية والعناصر الأساسية التي تقوم عليها حتى تكون في أشكال الذي يحدده القانون، من أجل تحقيق الأهداف المعينة لها لكي تكون هذه القرارات صحيحة ومشروعة.

لكن الإدارة خلال تأديتها هذا العمل من الممكن أن تحقق الهدف من القرار الإداري بإنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديلها، كما يمكن أيضا أن أعمالها ينجر عن أعمالها أضرار وجب عليها في المقابل أن تقوم بتعويض المتضرر فقامت مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببت.

لذلك تطرقنا إلى ماهية المسؤولية الإدارية، من حيث الإستعانة بتعريفها وخصائصها مع الوقوف على نشأتها وتطورها التاريخي.

وحتى نميز بين المسؤولية الإدارية وغيرها من الأنظمة المشابهة تطرقنا إلى الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية الإدارية، وبيننا أن المسؤولية الإدارية لا تقوم في الغالب على أساس الخطأ، الذي ينصب فيه قرار غير مشروع، فإن المسؤولية الإدارية أصبحت تقوم بمواجهة الإدارة حتى في حال إتخاذها قرارات مشروعة أي في غياب الخطأ.

لذلك وتوضيحا للدراسة تناولنا المسؤولية الإدارية عن القرارات غير المشروعة من خلال صور عدم المشروعية الشكلية (الخارجية) للقرارات الإدارية ومن ثم بيان صور عدم المشروعية الموضوعية (الداخلية) التي ترد على القرار الإداري.

ثم إنتقلنا إلى القرارات المشروعة وقيام المسؤولية الإدارية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة وأهم تطبيقاتها والمسؤولية الإدارية عن القوانين واللوائح المشروعة.

وانتهى بحثنا بالمبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه المذكرة بالترق للرقابة الإدارية والقضائية ودورها في تقرير المسؤولية الإدارية، فإن الإدارة مسؤولة إتجاه ما تسببه نشاطاتها غير المشروعة، من أضرار للغير وعلى المتضرر أن يطالب الإدارة العامة بالتعويض من خلال الوسائل القانونية التي أتاحتها له القانون. وأن الوسائل القضائية لتجسيد النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على الإدارة العامة صاحبة القرارات التي أضرت بالغير، وتحملها عبء تبعات هذه القرارات، هي دعوى الإلغاء،

دعوى التعويض، ودعوى وقف التنفيذ القرار الإداري، وذلك لضمان سلامة تطبيق العدالة في الدولة وحماية حقوق الأفراد وحياتهم في مواجهة أعمال السلطة الإدارية العامة.

ومن خلال هذه الدراسة توصلنا إلى النتائج التالية:

- القرار الإداري يجب أن يمارس في الإطار القانوني السليم القائم على المشروعية لأجل الوصول لدولة القانون.

- توصلنا إلى مكانة المسؤولية الإدارية كإطار عام تخضع له أجهزة الدولة بمختلف مستوياتها.

- المسؤولية الإدارية مسؤولية قانونية تتميز بالاستقلال عن القانون المدني، تقوم في شقها المتعلق بالقرارات الإدارية التي تسبب ضررا للغير، كضمانة لحماية المواطنين من تعسف الإدارة العامة وانحراف سلوك الموظفين العاميين عن القواعد الأساسية.

- الإدارة العامة ليست فقط مسؤولية عن قراراتها غير المشروعة، فقد جاءت إستنادا عن الأصل، وتكميلا لذلك، المسؤولية الإدارية عن القرارات المشروعة.

- الرقابة بمختلف أبعادها، تعتبر الضمانة الأساسية لخضوع الإدارة العامة للقانون كما أن دور القضاء الإداري جد فعال سواء في الظروف العادية أو الإستثنائية، فهو من يمكنه أن يجبر الإدارة من إلغاء قراراتها غير المشروعة وكذا التعويض من خلال تمكين المواطنين عن طريق الدعوى الإدارية.

إستنادا إلى ما سبق يمكن نعطي جملة من الإقتراحات والتي هي:

1- تقادي النظر للمسؤولية الإدارية بالمفهوم السلبي للمصطلح بمنظوره القانوني وعليه فنقير المجلس الإقتصادي والإجتماعي لهيئة الأمم المتحدة لسنة 2004، ركز على ضرورة تنشيط الإدارة، بما في ذلك تعزيز الشفافية والكفاءة والمساءلة وتوجهاتها الإستراتيجية.

2- الإقتداء بالدول ذات الإدارات الناضجة، التي وصلت لدرجة من التقدم والتصنيف الدولي، مع أعمال الوسائل القانونية وتحديثها، سواء في المجال القضائي والقانوني، مع أعمال نظام المكافاة في تشجيع الإنجازات المتميزة في مجال الإدارة العامة.

3- الحرص على التأهيل الإعدادي للموظفين والإداريين وإعتماد البرامج الحديثة في ذلك مع مراعاة بناء القدرات في مجال بناء الهياكل الإدارية وإصلاح الخدمة الإدارية وتعزيز القدرات القانونية والتنظيمية.

4- إخضاع أعمال السيادة لرقابة تتناسب والطبيعة القانونية لها، ومن باب أولى المجلس الدستوري.

وأخير يمكن أن نقدم في هذا الصدد مجموعة من التوصيات التي من الممكن أن تساهم في تطوير موضوع البحث:

1- نعتقد أنه كان على المشرع أن يولي إهتمام أكبر فيما يتعلق بالمسؤولية الإدارية، عن طريق تكريس آليات أكثر فاعلية ونجاعة ووضوح لتسهيل عملية إثبات المسؤولية العامة أمام القضاء لاسيما عن أعمالها المشروعة، لتسهيل بذلك المطالبة بالتعويض في مواجهة السلطة العامة وإمтиازاتها.

2- كما أنه من المستحسن أن يفصل في دعوى وقف التنفيذ قاضي فرد يتمثل في رئيس المحكمة الإدارية او رئيس مجلس الدولة أو ما ينوبهما، ذلك ما أخذ به المشرع الفرنسي، لأن التشكيلة الجماعية قد تعيق وقف التنفيذ وتبطل من سرعة الإجراءات.



قائمة المصادر والمراجع

المصادر:

- القرآن الكريم.

قائمة المراجع:

أولا- القوانين:

1- دستور الجزائري لعام 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 08/12/1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10/04/2002، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15/11/2008، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 1601 المؤرخ في 06/03/2016، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة بتاريخ 17/03/2016.

ب- القوانين العضوية:

1- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 37 لسنة 1998.

ج- القوانين العادية:

1- بموجب القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18/11/1990 المتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية عدد 49 لسنة 1990.

2- القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 والمحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية لصالح المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 21 المؤرخة في 08 ماي 1991.

3- قانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجريدة الرسمية عدد 21 المؤرخة في 23 افريل 2008.

4- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011.

5- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

6- القانون رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50 لسنة 2015.

د- الأوامر:

- 1- الأمر 66-156 المؤرخ في 08 جويلية 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 44 المؤرخة في 11/06/1966.
- 2- الأمر رقم 69-77، المؤرخ في 18 سبتمبر 1969م، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-154، المؤرخ في 28 جوان 1966م، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 82، مؤرخة في 26 سبتمبر 1969م الملغى.
- 3- الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة بتاريخ 23/04/2006.
- 4- أمر رقم 75/58 المؤرخ في 20/09/1975، المتضمن التقنين المدني، الجريدة الرسمية عدد 78 لسنة 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 83/01 المؤرخ في 29/01/1983، الجريدة الرسمية عدد 05 لسنة 1983، المعدل والمتمم بالقانون رقم 88/14 المؤرخ في 03/05/1988 معدل ومتمم بالقانون رقم 89/01 المؤرخ في 07/03/1989 الجريدة الرسمية عدد 06 لسنة 1989، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/10 المؤرخ في 20/06/2005 الجريدة الرسمية عدد 44 لسنة 2005، المعدل والمتمم بالقانون 07/05 المؤرخ في 13/05/2007 الجريدة الرسمية عدد 31 لسنة 2007.

ثانيا- الكتب:

- 1- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، الطبعة 2008.
- 2- بلحاج العربي، النظرية العامة للإلتزام في القانون المدني الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 1992.
- 3- بركات أحمد، القرار الإداري، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
- 4- حسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية" المسؤولية على أساس الخطأ " الجزء الأول، دار الخلدونية، القبة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007.
- 5- حسين فريجة، شرح القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية الجزائر 2013.

- 6- حسين بن الشيخ آث ملوية- تطبيقات المنازعة الإدارية، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر 2018.
- 7- لحسين بن الشيخ آث ملوية، دروس في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- 8- خالد بلجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر، 20178
- 10- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإستعجالية، دار الكتب القانونية، مصر، 2006.
- 11- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012.
- 12- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في مجلس الدولة، منشأة المعارف، الطبعة الرابعة، الإسكندرية، مصر، 2004م.
- 13- علي خطار الشنطاوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر عمان، الأردن، 2008.
- 14- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999.
- 15- كيفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على اساس اخطأ، دار هومة للنشر والتوزيع، 2014.
- 16- محفوظ لعشب، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 1994.
- 17- محمد أنور حمادة، المسؤولية والقضاء الكامل، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر.
- 18- محمود حلمي، نظرية المسؤولية الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1983.
- 19- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.
- 20- هاشمي خرفي: "الوظيفة العامة على ضوء التشريعات وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة الجزائر، 2010.

- 21- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون-الجزائر - الطبعة الخامسة، 2017.
- 22- رقيق خالد، التعويض في مجال نزع الملكية من أجل المنفعة العامة في التشريع الجزائري، 2013-2014.
- 23- سعيد بوعلي وآخرون، القانون الإداري (التنظيم الإداري النشاط الإداري) سلسلة المباحث في القانون، دار بلقيس، دار البيضاء- الجزائر، الطبعة الثانية 2013.
- 24- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، دار المعارف، الطبعة الأولى، مصر، 2004م.
- 25- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر.
- 26- علي الدين زيدان، دعوى الإلغاء"، دار علام للإصدارات القانونية، مصر، 2014.
- 27- عادل بو عمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 28- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الطبعة الثالثة، 2006.
- 29- عقيلة خراشي: "العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية الجزائر 2007.
- 30- علي زغدود الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، 1948، الجزائر.
- 31- عمار بوضياف، المنازعات الإدارية، القسم الثاني، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر الطبعة الأولى، 2013.
- 32- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة 2012.
- 33- لشعب محفوظ، المسؤولية الإدارية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر، بدون سنة نشر.
- 34- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009.

35- محمد خلف الجبوري، القضاء الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1989.

36- محمود شحماط "المدخل لعلم الإدارة العامة"، دار الهدى، الجزائر، 2010.

37- محمود عاطف لبنا "الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سنة 1974.

38- مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون "دراسة مقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، دار الخلدونية، الطبعة 2007.

39- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع سطيف، الطبعة الرابعة، 2010.

ثالثا - المجلات:

1- جغلول زغدود، "مضمون الحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية حالة الطوارئ العالمية أعمال الملتقى الدولي الثالث الجزائر، 2010.

2- حسين بن الشيخ آث ملويا، (التعليق على قرار الغرفة الإدارية)، مجلة دراسات القانونية، دار الخلدونية والتوزيع، الجزائر، 2008م.

3- رائد محمد عادل، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلة 43، العدد 01، 2016.

4- رقية بدارنية، سلطات الإدارة في مجال التراخيص الإدارية البيئية، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيارت، عدد 09، جوان 2017.

5- محمد القصري (تعليل القرارات الإدارية ضمانا للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة). المجلة العربية للفقهاء والقضاء، جامعة الدول العربية، بحوث ودراسات، العدد 40.

رابعا - الرسائل الجامعية:

1- أحمد سويقات: "الرقابة على أعمال الإدارة العمومية فيا لجزائر"، رسالة دكتورا هدولة جامعة خيضر، بسكرة، 2014-2015.

2- شمسة مفتاح أحمد ناظري، مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة الإمارات العربية المتحدة، أبريل 2018.

- 3- عبد الفتاح صالح، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013.
- 4- عمور سلامي: "سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء"، شهادة دكتوراه الدولة، جامعة الجزائر، 2011-2012.
- 5- فواز لجلط دور الدعوى الإدارية في حماية مبدأ المشروعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2007.
- 6- قاضي أنيس فيصل، دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009.
- 7- قريمس إسماعيل، محل دعوى الإلغاء "دراسة في التشريع والقضاء الجزائريين"، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2013.
- 8- كريمة مزغيش، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة 2011/2012.
- 9- محمد دراجي، الإطار العام للسلطة والمسؤولية في الفكر الإداري الإسلامي، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2006-2007.
- 10- يامة إبراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة. أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان - 2014/2015.



فهرس المحتويات

01	مقدمة.....
	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للقرارات الإدارية والمسؤولية الإدارية
08	المبحث الأول: ماهية القرار الإداري.....
08	المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري.....
09	الفرع الأول: تعريف القرار الإداري.....
09	1-التعريف القانوني.....
10	2- التعريف الفقهي.....
12	3-التعريف القضائي.....
12	الفرع الثاني: عناصر القرار الإداري.....
13	1-القرار الإداري تصرف قانوني.....
13	2-القرار الإداري عمل يتمتع بالطابع التنفيذي.....
14	3-القرار الإداري صادر بإرادة منفردة.....
14	4- القرار الإداري صادر عن مرفق عام.....
15	المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية.....
15	الفرع الأول: القرارات الإدارية من حيث مداها.....
15	أ- القرارات الإدارية التنظيمية.....
16	ب- القرارات الفردية.....
17	الفرع الثاني: القرارات الإدارية من حيث التكوين.....
17	أ- القرارات البسيطة.....
17	ب- القرارات المركبة.....
18	الفرع الثالث: القرارات الإدارية من حيث آثارها(قرارات منشئة وقرارات كاشفة).....
18	أ- القرارات المنشئة.....
18	ب- القرارات الكاشفة.....
19	الفرع الرابع: القرارات الإدارية من حيث الجهة المصدرة.....
19	أ- قرارات مركزية.....
21	ب- قرارات لا مركزية.....

23	المبحث الثاني: ماهية المسؤولية الإدارية.....
23	المطلب الأول: مفهوم المسؤولية الإدارية.....
24	الفرع الأول: تعريف المسؤولية الإدارية
24	1-التعريف اللغوي للمسؤولية الإدارية.....
24	2-التعريف الإصطلاحي للمسؤولية الإدارية
25	الفرع الثاني: خصائص المسؤولية الإدارية.....
25	أولاً: المسؤولية الإدارية مسؤولية قانونية.....
26	ثانياً: المسؤولية الإدارية مسؤولية غير مباشرة.....
26	ثالثاً: المسؤولية الإدارية ذات نظام قانوني مستقل وخاص به.....
27	رابعاً: المسؤولية الإدارية حديثة النشأة.....
27	الفرع الثالث: نشأة وتطور المسؤولية الإدارية.....
28	أولاً: المسؤولية الإدارية في النظام الأنجلوسكسوني
30	ثانياً: نشأة نظام المسؤولية الإدارية في فرنسا.....
32	ثالثاً: نشأة المسؤولية الإدارية في التشريع الجزائري.....
36	المطلب الثاني: النظام القانوني للمسؤولية الإدارية.....
36	الفرع الأول: تمييز المسؤولية الإدارية عما يشابهها من الأنظمة المغايرة.....
36	أولاً: المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية.....
37	ثانياً: المسؤولية الإدارية والمسؤولية الجزائية.....
38	الفرع الثاني: أساس المسؤولية الإدارية عن القرارات الإدارية.....
38	أولاً: المسؤولية الإدارية بخطأ
39	أ- الخطأ.....
44	ب- الضرر.....
45	ج- العلاقة السببية.....
46	ثانياً: المسؤولية بدون خطأ.....
46	أ- أركان المسؤولية الإدارية بدون خطأ
47	ب-أن يكون الضرر إستثنائي أو غير عادي.....
48	خلاصة الفصل.....

الفصل الثاني: الأحكام المتعلقة بالمسؤولية الإدارية عن القرارات الإدارية

المبحث الأول: صور المسؤولية الإدارية عن القرارات الإدارية.....	51
المطلب الأول: المسؤولية الإدارية عن القرارات غير المشروعة.....	51
الفرع الأول: عدم المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية.....	51
أولاً: عيب السبب	51
أ- يعرف السبب.....	51
ب- شروط عيب السبب.....	53
ج- عيوب السبب وأثرها.....	53
ثانياً: عيب مخالفة القانون	54
أ- مدلوله	54
ب- صورته.....	55
ثالثاً: عيب الانحراف بالسلطة	56
أ- تعريفه	56
ب- أشكال الانحراف بالسلطة	56
الفرع الثاني: وسائل عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري	58
أولاً: عيب عدم الاختصاص	58
أ- تعريف الاختصاص.....	58
ب- درجات عدم الاختصاص	59
ثانياً: عيب الشكل والإجراء	60
1- تعريف الشكل والإجراءات	60
أ- تعريف الشكل.....	60
ب- تعريف الإجراءات.....	61
الفرع الثالث: الأثر المترتب عن عدم مشروعية القرار إداري.....	63
أولاً: الآثار المترتبة عن عدم المشروعية الخارجية	63
ثانياً: الآثار المترتبة على عدم المشروعية الداخلية.....	64
المطلب الثاني: مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية المشروعة.....	65
الفرع الأول: قيام المسؤولية الإدارية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة.....	65

أولاً: قرار نزع الملكية من أجل المنفعة العامة.....	66
ثانياً: قرار الغلق الإداري.....	67
ثالثاً: التسخيرة.....	67
رابعاً: القرارات الصادرة في مجال التهيئة والتعمير.....	68
خامساً: الفصل المشروع للموظفين نتيجة لإلغاء الوظيفة.....	69
سادساً: الأمر رقم 26/74 المؤرخ في 1974/02/20 المتضمن تكوين إحتياجات عقارية لصالح البلديات.....	69
سابعاً: المرسوم الرئاسي رقم 131/88 المتضمن علاقة الإدارة بالمواطن الصادر بتاريخ 1988/07/04.....	69
الفرع الثاني: المسؤولية بفعل القوانين واللوائح المشروعة.....	70
أولاً: المسؤولية بفعل القوانين.....	70
ثانياً: المسؤولية بفعل اللوائح المشروعة.....	71
المبحث الثاني: الرقابة الإدارية والقضائية عن مدى مشروعية القرارات الإدارية.....	72
المطلب الأول: الرقابة الإدارية على القرارات الإدارية.....	73
الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية.....	73
الفرع الثاني: أنواع الرقابة الإدارية.....	74
أولاً: السلطة الرئاسية.....	74
أ- تعريف السلطة الرئاسية.....	74
ب- مظاهر الرقابة الرئاسية (التنظيم، التفتيش، الإشراف، التقارير الإدارية، الشكاوى).....	75
ثانياً: السلطة الوصائية.....	77
أ- تعريف السلطة الوصائية.....	77
ب- أشكال الرقابة الوصائية.....	77
الفرع الثالث: وسائل الرقابة الإدارية.....	77
أولاً: وسائل الرقابة الرئاسية.....	77
أ- سلطة الإجازة والموافقة.....	77
ب- سلطة التعديل.....	78
ج- سلطة الإلغاء الإداري.....	78

79	د- سلطة السحب الإداري
80	هـ- سلطة الحلول
80	ثانيا: سلطات الرقابة الوصائية
80	أ- سلطة المصادقة
80	ب- سلطة البطلان
81	ج- سلطة البطلان المطلق
81	د- سلطة البطلان النسبي
82	هـ- سلطة الحلول
82	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية
83	الفرع الأول: الدعاوى المتعلقة بالرقابة القضائية على القرارات الإدارية
83	أولاً: دعوى الإلغاء
83	أ- تعريف دعوى الإلغاء
84	ب- أوجه الإلغاء
85	ج- آثار دعوى الإلغاء (آثار العريضة، آثار الحكم، آثار رفض العريضة، آثار الإلغاء)
87	ثانيا: دعوى التعويض
87	أ- تعريف دعوى التعويض
88	ب- أحكام التعويض
90	ج- سقوط وتقادم دعوى التعويض
92	ثالثاً: دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري
92	أ- تعريف دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري
92	ب- الإطار القانوني لدعوى وقف تنفيذ القرارات
93	ج- مجالات وقف تنفيذ القرارات الإدارية
94	الفرع الثاني: حدود الرقابة القضائية للقرارات الإدارية
95	أولاً: أعمال السيادة
95	أ- تعريف أعمال السيادة
96	ب- معايير تمييز أعمال السيادة
97	ج- تطبيقاتها في القضاء الإداري الجزائري

98	ثانيا: الظروف الاستثنائية.....
98	أ- تعريف الظروف الاستثنائية.....
99	ب- درجات الظروف الإستثنائية.....
99	1- حالة الطوارئ وحالة الحصار.....
101	2- الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.....
103	خلاصة الفصل.....
105	الخاتمة.....
109	قائمة المراجع.....
116	فهرس المحتويات.....