



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



حماية الموظف من القرارات الإدارية غير المشروعة

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر ل.م.د في الحقوق

تخصص: قانون إداري

إعداد الطالبين:

عبد الحميد نويب

عمار عزوز

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	المؤسسة	الصفة
د. راضية زرقيني	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	رئيسا
د. ميلود خيرجه	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مشرفا ومقررا
أ.د. بدرالدين شبل	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مناقشا

السنة الجامعية: 2023/2022



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



حماية الموظف من القرارات الإدارية غير المشروعة

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر ل.م.د في الحقوق

تخصص: قانون إداري

إعداد الطالبين:

عبد الحميد نويب

عمار عزوز

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	المؤسسة	الصفة
د. راضية زرقيني	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	رئيسا
د. ميلود خيرجه	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مشرفا ومقررا
أ.د. بدرالدين شبل	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مناقشا

السنة الجامعية: 2023/2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي يُضَوِّتُ لِلْجِبَالِ
شُجْرًا وَأَنْبُسًا فَهُمْ
رَكُوعٌ لِلَّذِي أُخْتَصِرُ
فِيهَا الْحَيَاةُ الدُّنْيَا
وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي يُضَوِّتُ لِلْجِبَالِ
شُجْرًا وَأَنْبُسًا فَهُمْ
رَكُوعٌ لِلَّذِي أُخْتَصِرُ
فِيهَا الْحَيَاةُ الدُّنْيَا
وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ

شكر و تقدير

بسم الله الرحمن الرحيم، الحمد لله الملك القدوس السلام، الذي أعطى كل شيء خلقه على التمام، والصلاة والسلام على خير الأنام نبينا محمد وعلى آله وصحبه الكرام.
أما بعد:

أول شكر وآخره لله تعالى الذي منحنا القوة والعزم والمقدرة على إتمام هذه المذكرة، كما لا يفوتنا أن نتوجه بأسمى عبارات الامتنان والشكر لأستاذنا القدير المشرف الدكتور الفاضل: « ميلود خيرجه » على المجهودات المبذولة من طرفه في سبيل إثراء هذه المذكرة و ذلك من خلال التوجيهات والنصائح القيمة التي أعانتنا على إعداد هذا العمل، و لا يسعنا سوى أن نسأل الله العلي القدير أن يجعل هذا العمل في ميزان حسناته، وأن يديم عليه الصحة والعافية.

كما نتوجه بالشكر الجزيل إلى أساتذتي أعضاء لجنة المناقشة الموقرة على تحملهم عناء تصفح هذا المذكرة و مناقشتها واثرائها، فلهم منا عظيم التوقير والشكر وجزاهم الله خير جزاء .
كما نتقدم بالشكر والامتنان إلى كل من مد يد العون والمساعدة ماديا أو معنويا من قريب أو من بعيد ولو بنصيحة.

إهداء

اهدي هذا العمل إلى روعي والديا رحمة الله عليهما،

الذان فقدتهما، وإلى زوجتي حفظها الله، التي كانت تساندني، و

إلى بناتي كل واحدة باسمها، ربي يوفقهن في مسارهن التعليمي، و

إلى إخواني وأخواتي، و كل زملائي في العمل، و إلى كل أساتذتي

كل واحد باسمه، و إلى كل زملائي طلبة قسم الحقوق جامعة حمه

لخصر بالوادي.

عمار

إهداء

قال الله تعالى : ((أن أشكر لي ولوالديك))

سورة لقمان الآية 14.

بعد الحمد والثناء لله سبحانه وتعالى، أهدي

ثمرة عملي هذا إلى كل من: الوالد والوالدة الكريمان

أطال الله في عمرهما و إلى اخواني و اخواتي كل واحد

باسمه، إلى كل الأقارب والأصدقاء.

عبد الحميد

مقدمة:

في الدول الحديثة، تكون السلطة ملزمة بالقانون ويتم وصفها بأنها دولة ديمقراطية، أي أن الإدارة تحترم مبدأ الشرعية وتحكم البلاد وفقا للقانون، كما تنقيد بمبدأ المشروعية عندما تمارس نشاطها التقليدي بواسطة ما تملكه من وسائل قانونية، فقيام الإدارة بإصدار قراراتها يعد أهم الامتيازات الهامة لها، إلى جانب ما تتمتع به من امتيازات أخرى، تبرز في السلطة العامة والتنفيذ المباشر.

فهذه الامتيازات لا يعني أن تتصرف خارج الحدود و الاطر التي رسمها لها القانون وان تحيد عن الوظيفة الأساسية المنوطة بها المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة دون الأضرار بمصلحة الموظف العام الذي هو وسيلة الدولة في أدائها لدورها وتقديمها للخدمات المطلوبة منها في إقامة المشروعات العامة و ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وهو العصب الحيوي فجهاز الدولة أصبح لابد من حماية الموظف من تعسف الإدارة والأفراد حتى يكون مطمئن ويبدل كل ما في طاقته لأداء مهامه على أكمل وجه، بحيث أقر المشرع الجزائري الحماية الإدارية لحقوق الموظف العام.

ونص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على مجموعة من الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام، وفي مقابل ذلك نص على مجموعة الواجبات الأساسية التي يتعين على الموظف العام القيام والالتزام بها، إذ يشكل الإخلال بها أخطاء مهنية يترتب عليها توقيع عقوبات تأديبية من طرف السلطة الإدارية المختصة.

أهمية الموضوع:

تكمن في تسيير الية قانونية فعالة تقف سدا منيعا لكل تصرف أحادي الجانب تتخذه الادارة متجاوزة بذلك حكم القانون، تتمثل في التعريف على مبدأ المشروعية لحماية الموظف العام من قرارات الادارة.

أهداف الموضوع:

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة مدى كفاية الضمانات القانونية المتاحة أمام المخاطبين بالقرارات الإداري غير المشروع، وكذا معرفة أثر سيادة حكم القانون على الكافة بما في ذلك الإدارة.

أسباب اختيار الموضوع:

تعود أسباب اختيار الموضوع الى اسباب أساسية، و المتمثلة في الاسباب الذاتية و الاسباب الموضوعية و التي نذكر منها:

الاسباب الذاتية:

- 1- بحكم ان تخصصنا حقوق الذي يكمن أساسا في الدفاع عن حقوق الافراد وخاصة الموظف العام أمام تصرفات الادارة الغير مشروعة، مما يجعلنا نفهم جيدا معنى المشروعية على جميع أعمالها خاصة القرارات منها الصادرة في حق الموظف العام.
- 2- الرغبة في مقياس القانون الاداري الذي يعتبر من اختصاصنا.

الاسباب الموضوعية:

- 1- معظم الدراسات الجامعية أخذت تبحث في القرار ومدى الرقابة القضائية عليه، أو تدرس مبدأ المشروعية كمقدمة لدراسة المنازعة الإدارية دون أن تجمع بين الموضوعين (المشروعية والقرار).
- 2- موضوع التأديب يعد من أهم وأدق مسائل الوظيفة العمومية باعتباره أمر كامن في طبيعة كل نظام اجتماعي، حيث يؤدي الموظف العام عن الأخطاء التي يرتكبها، وان كان البعض يرى العملية التأديبية عملية انتقامية قهرية، يعتبرها البعض الأخر عملية قانونية يهدف من ورائها المشرع إلى إصلاح الموظف المخطئ وتحذير الموظفين حفاظا على حسن سير المرافق العامة.

إشكالية الموضوع:

ما هية الضمانات التي وضعها المشرع لحماية الموظف العام من القرارات الإدارية الغير مشروعية؟

صعوبات الموضوع:

واجهتنا صعوبات عديدة أثناء إنجاز هذا العمل، كان أبرزها متاعب شخصية طوال الشهور الماضية، أما عن المذكرة فإن صعوبة موضوعها تأتي من كثرة فروعها وتشعبه حيث نجد كل فرع يحتاج إلى مذكرة خاصة به، زيادة على ذلك ندرة المراجع المختصة في الموضوع، وصعوبة الوصول إليها هذا إن وجدت.

منهج الموضوع:

اعتمدنا في هذه الدراسة على المزج بين المنهج التحليلي وذلك بتحليل مجموعة من النصوص القانونية ذات الصلة، فضلا عن المنهج الوصفي في ما يتعلق بحقوق الموظف العام، باعتباره المنهج المناسب لمعالجة الموضوع.

هيكل الموضوع:

وبناء على ما سبق و للإجابة على الإشكالية المطروحة و الوصول الى الهدف المرجو من الموضوع ارتأينا وضع خطة للموضوع حيث قمنا بتقسيم العمل الى فصلين، حيث تناولنا في الفصل الاول مبدأ المشروعية و ضمانات القرار الإداري وقسمنا هذا الفصل الى مبحثين حيث تناولنا في المبحث الاول ما هية مبدأ المشروعية في القرار الإداري ثم تطرقنا في المبحث الثاني الى ضمانات مشروعية القرار الإداري، أما في الفصل الثاني تطرقنا الى الحماية القانونية للموظف العام أثناء المساءلة التأديبية حيث قسمناه الى مبحثين ذكرنا في المبحث الاول الآليات الإدارية لمواجهة القرار التأديبي ثم تطرقنا في المبحث الثاني الى الطعون القانونية بعد صدور القرار التأديبي.

الفصل الأول:

مبدأ المشروعية

و ضمانات القرار الإداري

الفصل الأول: مبدأ المشروعية و ضمانات القرار الإداري

تمهيد:

في دراستنا المتعلقة بحماية الموظف من قرارات الإدارية غير المشروعية يجدر بنا التطرق إلى ماهية مبدأ المشروعية في القرار الإداري كمبحث أول ونقطة بداية في دراسة موضوع مذكرتنا، وذلك لكي يظهر ويتجلى الارتباط الوثيق بين مبدأ سيادة القانون وبين القرار الإداري، وذلك من خلال مطلبين بداية بالمفهوم، مروراً بالشروط، وصولاً إلى نطاق تطبيقه، وفي المطلب الثاني مفهوم وأركان القرار الإداري حيث تم تحديد تعريفه وأركانه وأنواعه، أما المبحث الثاني فتطرقنا إلى ضمانات مشروعية القرار الإداري في المطلب الأول الرقابة القضائية على القرار غير المشروع والمطلب الثاني الرقابة الإدارية على القرار غير المشروع.

المبحث الأول: ماهية مبدأ المشروعية في القرار الإداري:

لا ريب أن خضوع السلطة الإدارية على وجه الخصوص للقانون يمثل أهم نتائج ومقتضيات مبدأ المشروعية، إذ أن احتمالات خروج تلك السلطة على هذا المبدأ قائمة بصورة كبيرة نظراً لتعدد أوجه نشاطها واحتكاكها اليومي الدائم بالأفراد أثناء ممارسة هذا النشاط مستعينة بذلك لما قرره لها القانون من امتيازات بهدف تمكينها من تحقيق الصالح العام، إن هذا يدعونا لنتعرف ماهية مبدأ المشروعية على النحو الآتي، من خلال مطلبين: المطلب الأول: تتناول فيه مفهوم مبدأ المشروعية وشروط تطبيقها و المطلب الثاني: مفهوم القرار الإداري.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية:

يتعلق هذا المبدأ بحدود سلطة الدولة وخضوع جميع سلطاتها العامة لقواعد ملزمة، فيعد مبدأ المشروعية الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الدولة ومن أجل ذلك يستوجب دراسة تعريف مبدأ المشروعية والاستثناءات الواردة عليه في (الفرع الأول) وشروط تحقيقه في (الفرع الثاني) ونطاق تطبيقها في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية:

لا يمكن تصور في عصرنا الحالي وجود دولة حديثة لا تتبنى مبدأ المشروعية الذي يعبر عنه بسيادة حكم القانون وبتعبير آخر إخضاع الدولة للقانون، في صور نشاطها جميعاً ومختلف التصرفات والأعمال التي تصدر عنها وهذا يعني أن الأنشطة والفعاليات كافة التي تقوم بها سلطة الدولة، ومنها السلطة الإدارية يجب أن تحترم الشرعية القانونية، كما يجب

وضع نظام قضائي كفيل برقابة أعمال الإدارة ومنعها من الخروج عن الحدود المرسومة لها في القواعد القانونية.¹

وتأسيسا على ذلك نتطرق من خلال هذا المطلب إلى دراسة مفهوم مبدأ المشروعية على اعتباره عصب الحياة القانونية والعمود الفقري لبناء النظام القانوني في الدولة، بل هو الذي يميز الدولة القانونية عن الدولة البوليسية والتي لا يخضع فيها الحاكم للقانون، كما أنه الأساس الذي تركز عليه الرقابة القضائية على أعمال الإدارة والمحور العام الذي تدور حوله موضوعات القانون الإداري.²

و عليه نستعرض مفهوم هذا المبدأ كالاتي:

أولا: المفهوم القانوني: بما أن القواعد الدستورية أسمى القواعد القانونية الوضعية في الدولة والمنظمة لشؤونها العامة من شكل الحكم والعلاقة ما بين السلطات العامة في الدولة، والتي تقر حقوق وحرريات الأفراد وواجباتهم، وعليه وجب على جميع السلطات العامة في الدولة والأفراد احترامها والتصرف في نطاقها والانصياع لما تضمنته أحكام هذه القواعد القانونية تجسيدا لمبدأ سيادة القانون وهو ما يعرف بالمشروعية، فهذا الأخير نص عليه التشريع الأساسي للجزائر (دستور 2020)، وذلك كالاتي:

" تستمد الدولة وجودها وشرعيتها من إرادة الشعب شعارها الدولة 'بالشعب و للشعب' الدولة في خدمته وحده".³

" يقوم القضاء على أساس مبادئ الشرعية و المساواة، القضاء متاح للجميع،".⁴

"تخضع العقوبات الجزائية لمبدأي الشرعية و الشخصية".⁵

"القضاء سلطة مستقلة، لا يخضع إلا للقانون".⁶

1 عبد الله طلبة، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة-القضاء الإداري، بدون طبعة، منشورات جامعة حلب، بدون تاريخ، ص 12.

2 محمد محمد عبده إمام، مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة (قضاء إداري)، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007، ص 9.

3 المادة 13 دستور 2020، صادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في: 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج ر رقم 82، سنة 2020، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

4 المادة 165 دستور 2020.

5 المادة 167 دستور 2020.

6 المادة 163 دستور 2020.

ثانيا: المفهوم القضائي: إن احترام مبدأ المشروعية يتحقق إذا استندت تصرفات الإدارة لقواعد قانونية قائمة وسارية المفعول، ويسمى هذا الاتجاه إلى تقرير موقفا وسطا لا يقيد النشاط الإداري بالكامل ولا يتركها تتصرف بمعزل عن وجود قاعدة قانونية تستند إليها حتى تكون تصرفاتها مشروعة، الأمر الذي يوفق بين النشاط الإداري و حماية حقوق وحرقات الأفراد.

ثالثا: المفهوم الفقهي: عرفها الدكتور عمار بوضياف على أنه: "الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة، وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين للقانون و سيادة هذا الأخير وعلو أحكامه و قواعده فوق كل إرادة، سواء إرادة الحاكم أو المحكوم.¹ أما الدكتور عمار عوايد فقد ذهب إلى القول أن: "الخروج من أحكام و مقتضيات مبدأ المشروعية يكون عملا غير مشرع ومحلا للطعن فيه بعدم الشرعية و تقدير النتائج و الجزاءات المترتبة على عدم مشروعيته.²

والأستاذ محمد الصغير بعلي قصد به: "سيادة القانون أي خضوع جميع الأشخاص بما فيهم السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول في الدولة". فتعني: "خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده".³

رابعاً: التعريف اللغوي و الاصطلاحي:

1) لغة: شرع [يشرع، شرعا، و شروعا] أخذ، بدأ، ابتدأ من أفعال الشروع: "شرع القوم"، سن لهم شريعة، شرع [يشرع، تشريعا] فهو: مشرع، شرع القوانين: سنها، وضعها، شرع (الشرع): مصدر شرع، ما شرعه الله و سنه للناس، شرعة: طريق، مذهب، منهاج، شرعي: منسوب إلى الشرع، ما كان ضمن حدود الشرع موافقا له.⁴

والشريعة ما شرع الله لعباده من الدين والشارع الطريق الأعظم، والشرعة والشريعة، ومنه قوله تعالى: ﴿لكل جعلنا منكم شرعة و منهاجا﴾⁵، والمشروع ما سوغه الشرع، والشريعة أيضا

1 عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في الإجراءات المدنية و الإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009.

2 عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 161.

3 محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2002، ص 9.

4 وزارة الإعلام في الجمهورية العربية السورية، منجي الطلاب (عربي-عربي)، مديرية الرقابة، رقم: 60888، دمشق، 2001، ص 562.

5 سورة المائدة الآية 48.

تعني الطريقة المستقيمة، ومن هذا قوله تعالى: ﴿ثم جعلناك على شريعة من الأمر فاتبعها و لا تتبع أهواء الذين لا يعلمون﴾¹.

(2) اصطلاحاً: يعني: "أن أعمال الهيئات العامة و قراراتها بها الملزمة لا تكون صحيحة ولا منتجة لأثارها القانونية كما لا تكون ملزمة للأفراد المخاطبين إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون العليا التي تحكمها، بحيث متى صدرت بالمخالفة لهذه القواعد تكون غير مشروعة ويكون من حق الأفراد ذوي المصلحة طلب إلغائها والتعويض عنها أمام المحكمة المختصة". وتعني "سيادة القانون أي احترام أحكامه وسريانه على كل من الحاكم والمحكوم، فالقانون يجب أن يحكم سلوك الأفراد ليس فقط في علاقتهم ببعضهم البعض، وإنما كذلك في علاقتهم بهيئات الحكم في الدولة."²

الفرع الثاني: شروط تطبيق مبدأ المشروعية:

إذا كان مبدأ المشروعية يحتل مكاناً مميزاً أخذاً أهم مبادئ القانون إطلاقاً، فإن تجسيده في أرض الواقع يفرض توفر ثلاثة شروط ينجم عن تخلف أحدها غياب ما يسمى بمبدأ سيادة القانون وبالتالي اختفاء معالم ومظاهر الدولة القانونية وهذه الشروط سنعرضها في التالية:

-الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، يقصد به توزيع السلطات الأساسية في الدولة على هيئات مختلفة عدم تركز هذه السلطات في هيئة واحدة.

-التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة، و هي صلاحيات السلطة التشريعية واضحة المكفولة دستورياً، أما السلطة القضائية تتولى الفصل في المنازعات والخصومات.

-وجوب رقابة قضائية فعالة، وهو توقيع الجزاء على المخالف للقانون في حالة ثبوت التجاوز³

الفرع الثالث: نطاق تطبيق مبدأ المشروعية:

إن مبدأ "المشروعية" وما يعنيه من التزام الإدارة و احترامها لقواعد القانون أثناء إصدارها لتصرفاتها، يمثل قيوداً من القيود الواردة على حرية الإدارة أثناء ممارستها لوظيفتها، وحتى يجعل المشرع من هذا المبدأ ضابطاً يجب احترامه ويجعل منه حجرة عقبة في مواجهة السلطة التنفيذية كلما حاولت تجاوزه، فنجد قد منحها قدراً من الحرية في الظروف العادية، وبالتالي كان من باب أولى أن يمنحها إياها في حال وقوع ظروف استثنائية.

1 سورة الجاثية الآية 18.

2 محمد عبده إمام، المرجع السابق، ص 10-11.

3 سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التأديب)، دار الفكر العربي، 1995، ص 225.

هذه الحرية جسدها المشرع في جملة من الامتيازات كان من البديهي معها، أن يصبح لمبدأ المشروعية حدودا يقف عندها، لذلك يجب تحديد مدى خضوع الإدارة لهذا المبدأ في ظل وجود هذه الامتيازات و التي نتطرق لها في ثلاثة نقط أساسية:

أولاً: أعمال السيادة: كمعظم نظرات القانون الإداري، مجلس القضاء الفرنسي كان له دور في خلقها والتي مفادها خروج طائفة معينة من أعمال الإدارة وافلاتها من الخضوع لرقابة القضاء عاديًا كان أو إداريًا و ذلك نظرا لارتباطها بسيادة الدولة الداخلية أو الخارجية، مما أدى ببعض الفقه إلى اعتبارها خطر يهدد "مبدأ المشروعية" وخروجًا صارخًا عنه، وذهب البعض الآخر إلي إيجاد مبررات يؤسسون عليها وجود مثل هذه النظرية¹، فانقسموا إلى عدة اتجاهات: معيار الباعث السياسي، نظرية أعمال الوظيفة الحكومية، نظرية الأعمال، أعمال السيادة ليست من أعمال القانون الإداري.

ثانياً: السلطة التقديرية: إن الإدارة يعترف لها بالسلطة التقديرية، وتثبت لها في الأحوال التي لا يحدد ولا ينظم فيها القانون نشاط الإدارة في موضوع ما مما يؤدي إلى تمتعها في هذا الصدد بقدر من الحرية في إتيان تصرف معين أو الامتناع عن إتيانه كما لها التقدير التدخل لمواجهة ظرف معين وتحديد وقت هذا التدخل.

وعليه يمكن القول أن لإدارة تكون سلطاتها مقيدة إذا ما تم تحديد مسلكها مسبقاً في القانون وفي هذه الحالة يكون عملها روتيني وإلا تتحول إلى مجرد أداة تنفيذ، ويبرر منح الإدارة سلطة التقدير بان الصالح العام كثيرا ما يتطلب ترك قدر من الحرية للعمل وفقا لمقتضياته كون أن الإدارة هي الأقدر على مواجهة الأوضاع ذلك أن المشرع لا يمكنه وضع مقاييس دقيقة لعلاج كل حالة يتصور وقوعها.²

ثالثاً: الظروف الاستثنائية: أقر الفقه والقضاء ومن ورائها المشرع، منح الإدارة سلطات موسعة في حالة ما واجهت الدولة أوضاع يستحيل معها تقييد الإدارة عن التصرف بحرية بالقدر الذي يمكنها من صد مثل هذه الظروف، وأساس منح هذه السلطات اصطلاح البعض عن تسميته "نظرية الضرورة" والبعض الآخر "نظرية الظروف الاستثنائية، هذا مفاده توسيع نطاق "مبدأ المشروعية" في ظل هذه الأوضاع و خلق ما يسمى "المشروعية الاستثنائية".³

1 سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ص 98.

2 عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأ المعارف، الإسكندرية، 1977، ص 40.

3 سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 115.

1) الحلول التشريعية للظروف الاستثنائية: نظمها المشرع الجزائري في دستور 2020: **أ) حالة الحرب:** يقع هذا الظرف الاستثنائي في حالة تعرض الدولة لعدوان خارجي أو على وشك الوقوع حسب المادة 100 من الدستور 2020¹، كذلك في هذا الظرف الاستثنائي يتوقف العمل بالدستور، و يباشر رئيس الجمهورية تولى مهام جميع السلطات، حسب ما نصت عليه المادة 101 من دستور 2020.²

ب) حالة الحصار: نجد أن هذه الحالة قد أخضعتها المادة 97 من الدستور 2020 لنفس إجراء وقيود حالة الطوارئ، إلا انه يجب التمييز بينهما كون أن حالة الحصار متصلة بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان والتمرد وتنتقل فيه العديد من السلطات والأجهزة المدنية إلى الهيئات العسكرية، ونظرا لأهمية المادة 97 يتم تنظيمها بموجب قانون عضوي.

ج) حالة الطوارئ: أكدت المادة 97 من الدستور والتي تنظم حالة الطوارئ، يبدو واضحا إن الهدف من إقرار حالة الطوارئ هو المحافظة على الأمن العام بما يتضمنه فهذا المصطلح من معنى واسع ويترتب على أعمال أخرى حالة الطوارئ تنقيد الحريات العامة في مجالات محددة كتتنظيم حركة تنقل الأشخاص والبضائع.³

د) الحالة الاستثنائية: إذا ما تزايد الخطر على امن الدولة وأصبح النظام العام مهددا، يلجا رئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية طبقا للقواعد والشروط الواردة والخاصة بالمادة 98 من دستور 2020.

2) الحلول القضائية للظروف الاستثنائية: نظرية الظروف الاستثنائية وجدت لها عدة حلول قضائية لمواجهتها، فمن ناحية أن القضاء الإداري وعلى رأسه مجلس الدولة الفرنسي قد استقر في أحكامه على جملة شروط يجب توافرها حتى يمكن للإدارة الاستناد إلى "المشروعية الاستثنائية".⁴

1 المادة 100 من دستور 2020، تنص على "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك إن يقع حسب ما نصت الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المحكمة الدستورية، يجتمع البرلمان وجوبا، يوجه رئيس الجمهورية خطابا للامة يعلمها بذلك".

2 المادة 101 من دستور 2020، تنص على "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات".

3 عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، 1999، ص 88.

4 طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1969، ص 166-167.

المطلب الثاني: مفهوم و أركان القرار الإداري:

من أهم وسائل الإدارة في مباشرة وظيفتها وتنفيذ سياستها الرامية لسد احتياجات الجمهور في شتى المجالات المستهدفة هي القرارات الإدارية، وبذلك تحقق الصالح العام كما تعد مظهر من مظاهر السلطة والامتيازات القانونية التي تتمتع بها الإدارة العامة وهذه القرارات الإدارية من شأنها أن ترجح الكفة للجهة المصدرة له على كفة الأفراد بحجة تحقيق المنفعة العامة.

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري:

لم تعرف التشريعات المختلفة المتعلقة بالسلطة الإدارية وأنشطتها القرارات الإدارية، وإنما إشارة النصوص التشريعية إليها، ومثال ذلك ما أشارت إليه المادة 96 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية على أنه: "يبلغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية وتنتشر كل القرارات الإدارية القرارات التي تتضمن تعيين وترسيم و ترقية الموظفين وإنهاء مهامهم في نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية".¹

كما أشارت المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية²، على ما يلي: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية".

غير أنه تجدر الإشارة أن التشريع الجزائري المتعلق بالسلطة الإدارية وبأنشطتها المختلفة لم يعرف تعريفا دقيقا للقرارات الإدارية، وهناك العديد من النصوص المنققة في فروع النظام القانوني السائد في الدولة التي تشير إلى القرارات الإدارية دون التعرض لتعريفها وتحديد مفهومها، لذلك تبدو مهمة التعريف بالقرار متروكة لاجتهادات كل من الفقه و القضاء فهكذا قامت مداولات عديدة من بعض الفقهاء في القانون الإداري لتعريف القرارات الإدارية، فقد حاول الفقيه ليون دوجي تعريف القرار الإداري بأنه: "كل عمل إداري بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وتحت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة".

ومن ناحية أخرى عرفه الفقيه بوغارد على أنه: "كل عمل إداري يحدث تغييرا في الأوضاع القانونية".³

1 المادة 96 من القانون الأساسي للوظيفة العامة، الصادر بموجب الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ج ر رقم 46، ص 10.

2 المادة 901 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، سنة 2008. قانون رقم 08-09 المرجع السابق، ص 3.

3 عمار عوابدي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، دار العلوم للنشر و التوزيع، ص 239-240.

عرفه فؤاد مهنا بأنه: "عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بإدارة إحدى السلطات في الدولة، ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم".¹ ويعرفه الأستاذ هوريو كذلك كما يلي: "هو تصريح وحيد الطرف من الإدارة صادرة من السلطة الإدارية المختصة بصيغة، النفاذ و بقصد إحداث اثر قانوني".² كما يعرفه الأستاذ محمد الصغير بعلي: "بأنه العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث اثر قانوني لتحقيق المصلحة العامة".³

الفرع الثاني: أركان القرار الإداري:

يقوم أي قرار إداري مهما كان نوعه والجهة التي أصدرته بتوافر مجموعة من الأركان تتمثل في ما يلي:

أولاً: الشروط الموضوعية:

1) السبب:

أ) تعريف السبب: عرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي "بإشارة المرور" التي لا يمكن السير دون مراعاتها ولكن وجودها لا يستلزم ضرورة المرور⁴، وعليه يتلخص تعريف السبب على انه: "الحالة القانونية أو الواقعية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذده فهو مبرر وسند خارجي لإصداره".

ب) حالات السبب: أن سبب القرار الإداري يتمثل في الحالة القانونية أو الحالة الواقعية بحيث تكون سابقة على اتخاذ القرار.

* الحالة الواقعية: تمثل هذه الحالة في الأوضاع المادية الناجمة عن الطبيعة (الزلازل أو الفيضان)، أو بتدخل إنساني (حريق واضطراب امني).⁵

* الحالة القانونية: يبني القرار الإداري كذلك على حالة قانونية، والتي تتمثل في وجود مركز معين خاص أو عام.

ج) شروط السبب: يشترط في السبب الذي يبني عليه القرار الإداري أن يكون قائماً وموجوداً، أن يكون السبب مشروعاً.

1 محمد فؤاد مهنا، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات شباب الجامعة، الاسكندرية، 1973، ص 670.

2 ناصر لباد، الأساسي القانون الإداري، الطبعة الثانية، 2011، ص 177.

3 محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2005، ص 8.

4 نفس المرجع، ص 40.

5 نفس المرجع، ص 41.

د) عيوب السبب: يأخذ عيب السبب إلى انعدام السبب الذي يشكل وجها لإلغاء القرارات الإدارية والعديد من الصور قدمها القضاء والفقهاء على النحو التالي:

-انعدام الوجود المادي للوقائع.

-الخطأ في الوصف و التكيف القانوني للواقعة.

-رقابة الملائمة.

2)المحل:

أ)تعريف المحل: يقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني المترتب على إصداره حالا ومباشرة، فمحل أي قرار إداري يكمل في موضوعه المتمثل في مركز قانوني عام أو خاص من حيث الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، والمركز القانوني هو مجموعة الحقوق المتولدة والمترتبة على القرار الإداري كتصرف قانوني ومن أمثاله: قرار التعيين، قرار الترقية، قرار الفصل.¹

ب)شروط المحل:

***أن يكون ممكنا:** يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكنا وليس مستحيلا أيان يترتب القرار آثاره القانونية.

***أن يكون مشروعاً:** يجب أن يكون الأثر القانوني الذي تقصد الإدارة ترتيبه جائز قانونا من حيث اتفاقه وعدم تعارضه ومخالفته للنظام القانوني السائد في الدولة لمبدأ المشروعية.²

3)الغاية:

أ)تعريف الغاية: غاية القرار الإداري هو مقصده النهائي والهدف من إصداره، فهي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة لتحقيقها، وترجع أهمية ركن الغاية في القرار الإداري إلى أنها تشكل مع ركن السبب أكثر ضمان وموازاة لسلطات الإدارة، وعلى الرغم من ذلك فإنه لا يجوز الخلط بينهما، فإذا كان السبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري، فإن الغاية تمثل الجانب الشخصي، فإذا حاد القرار الإداري عن المصلحة العامة أو عن الهدف المحدد لإصداره، فإنه يكون معيبا في غايته أو مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.³

1 عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 181.

2 محمد فواد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص 159.

3 سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 584.

ب) صور الغاية:

***المصلحة العامة:** يجب أن يسعى القرار الإداري و يتجه نحو تحقيق المصلحة العامة من حيث الاستجابة لمتطلبات الجمهور.¹

***تخصيص الاهداف:** يجب على عضو الإدارة في بعض الحالات أن يسعى إلى تحقيق هدف معين حدده النص الذي يخول الاختصاص، وإلا كان منحرفا بالسلطة حتى وإن كان يهدف إلى المصلحة العامة.²

ج) عيوب الغاية:

***الانحراف بالسلطة:** يكون القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها نظرا لاتجاه هدفه أو غرضه تحقيق أهداف شخصية أو سياسية أو مالية، أو أي هدف آخر خارج مقتضيات المصلحة العامة أو الهدف المخصص بموجب النصوص، وتعتبر رقابة القاضي الإداري على مدى سلامة ركن الهدف ومدى وجود عيب الانحراف بالسلطة من المهام الشاقة والعسيرة حيث يرى الفقيه هوريو: "أن القاضي بهذا الصدد يتجاوز رقابة المشروعية ليقوم بتقدير الأخلاق الإدارية."³

***أشكال الانحراف بالسلطة:** يأخذ عيب الانحراف بالسلطة مظاهر متعددة تتمثل في:

-**البعد عن المصلحة العامة:** وذلك من خلال استهداف أغراض شخصية أو محاباة للغير أو بغرض الانتقام أو لتحقيق غرض سياسي أو حزبي.

-**مخالفة قاعدة تشخيص الأهداف:** حينما يحدد القانون للإدارة تحقيق هدف معين من خلال إصدار قرارها، فإن السعي على غير ذلك الهدف يصيب القرار بعيب الانحراف بالسلطة مما يستدعي إلغاءه.⁴

1 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 48.

2 نفس المرجع، ص 23.

3 حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، دار الجامعة الجديد للنشر، الاسكندرية، 2003، ص 23.

4 عمار عوابدي، مرجع السابق، ص 52.

ثانيا: الشروط الشكلية:

1) الاختصاص:

أ) **تعريف الاختصاص:** يمكن تعريفه بأنه القدرة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني، ويكون من السهل تحديده إذ تعلق الأمر بشخص أو جهة واحدة محددة، أما إذا ساهم عدة أشخاص أو جهات في ذلك، فإنه يصبح غير واضح كما هو الحال بالنسبة للاختصاص المشترك.

ب) مصادر الاختصاص:

* **الدستور:** هو المصدر الذي يحدد تنظيم اختصاصات السلطة الإدارية المركزية مثل: رئيس الجمهورية في الميادين الأخرى، غير الإدارية، فإن الدستور يعتبر أيضا مصدرا لاختصاصه في المجال الإداري بالنسبة للعديد من القرارات التي يتخذها في مراسيم رئاسية، التي تتعلق أساسا بالمجالات التالية:

- **التعيين:** حيث تخول أحكام الدستور لرئيس الجمهورية الاختصاص بتعيين كل من الوزير الأول أو وزير الحكومة حسب الحالة، وأعضاءه (الوزراء)، وثلاث أعضاء مجلس الأمة، والسفراء، ونظرا للأهمية البالغة لهذه المناصب المتعلقة بالحكومة أو المؤسسات الدستورية، فإن الاختصاص بالتعيين ينحصر فيها لرئيس الجمهورية، و لا يجوز له أن يفوض غيره.

* **الحفاظ على أمن الدولة:** من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على امن الدولة بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري، ومن أهم الوسائل التي جعلها الدستور من اختصاصه، هي حالة الحرب و الحصار والطوارئ و الحالة الاستثنائية.¹

* **القوانين:** يعتبر القانون (العمل التشريعي) المصدر الأساسي لتحديد اختصاص العديد من الهيئات والأجهزة الإدارية سواء كانت مركزية أو لا مركزية، فيحدد القانون صلاحيات واختصاصات الوزير الأول حينما يمارس سلطته التنظيمية نظرا لارتباطها بالسلطة التشريعية وفقا للمادة 112 الفقرة 03 من دستور 2020.²

* **التنظيم:** بغض النظر على الشكل الذي يتخذه (قرار وزاري، مرسوم تنفيذي أو مرسوم رئاسي....) فإن التنظيم يعتبر مصدرا أساسيا لاختصاص معظم الأشخاص، السلطات الإدارية

1 محمد الصغير بعلي، مرجع السابق، ص 50-51.

2 المادة 112 فقرة 03 من دستور 2020.

المركزية واللامركزية على حد سواء ويقصد بالتنظيم مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة التنفيذية أثناء ممارستها الوظيفة الإدارية.¹

ج) أشكال الاختصاص:

***الاختصاص الشخصي:** يقصد بالعنصر الشخصي في ركن الاختصاص تحديد الشخص أو الجهة الإدارية المخولة و المرخص لها باتخاذ القرار الإداري.

***الاختصاص الموضوعي:** بموجب هذا الاختصاص يتحدد المجال النوعي الذي يمكن للإدارة أن تتدخل فيه قراراتها، وهذا المجال يتحدد عادة بما يعد من أعمال لإدارة التي يكون لها أن تتخذ بشأنها إجراء معيناً، وبناءً عليه لا يجوز للإدارة أن تتدخل للأمر المحجوز لصالح المشروع واختصاص القاضي، وفي نطاق ممارسة إدارة من الإدارات لمهامها ليس لها أن تتدخل في نشاط غيرها الذي لا تختص فيه فلا يجوز للإدارة المركزية أن تتدخل في أعمال الهيئات اللامركزية وفي نطاق الشخص المعنوي.

وتتوزع الاختصاصات أيضاً بين عدة أعضاء، لكل عضو عمله الذي يختص به في السلطة المركزية، ولكل وزير اختصاصات معينة، وبالتالي فلا يجوز لأي وزير ممارسة اختصاصات غيره من الوزراء إذا لم يكلف بذلك، وإلا كان القرار معيباً وغير مشروع، ومع ذلك فإن مقتضيات العمل والنشاط الإداري قد تطلب ممارسة شخص أو جهة (أدنى أو أعلى) اختصاصات مسندة أصلاً إلى جهة أخرى كما الشأن في حالة التفويض أو الحلول.²

***الاختصاص المكاني:** يقصد بهذا تحديد النطاق الإقليمي أو المكاني للاختصاص متخذ القرار، وقد يمتد اختصاص بعض أعضاء السلطة التنفيذية ليشمل إقليم الدولة كله، بخلاف أصحاب الاختصاص الذي ينحصر اختصاصهم في نطاق مكاني محدد إذ في مثل هذه الإدارات يجب على صاحب اختصاص احترام الحدود المكانية، ومخالفة هذا الاختصاص أقل حدوثاً من الصور الأخرى، وسبب ذلك يرجع إلى المناطق الجغرافية المحددة للاختصاص، وتكون واضحة من الناحية الفعلية، حيث يترتب عن تجاوزه بطلان القرارات بأنها مشوبة بعيب الاختصاص المكاني.³

1 القانون العضوي 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بمجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

2 حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2010، ص 48.

3 نفس المرجع، ص 48.

***الاختصاص الزمني:** إذ يعني هذا الاختصاص تحديد المدى الزمني الذي يستطيع من خلاله صاحب الاختصاص فردا كان أم هيئة إصدار القرار، بحيث لا يجوز إصداره قبل منح الموظف ولاية إصدار القرار أو بعد انتهاء تلك الولاية بسحبها منه أو انتهاء الخدمة، ويتجلى الاختصاص الزمني في الموظف من تاريخ تقلده مهامه و المدة المعينة للقيام بالتصرف.¹

(2) الشكل و الاجراء: لا توجد قواعد عامة تبين الإجراءات اللازمة في جميع القرارات الإدارية إلا أن النصوص قد تفرض على الإدارة أن تتبع إجراءات محددة وان تفرغ قراراتها في أشكال وقوالب معينة تحت طائلة البطلان.

***الاجراء:** يقصد بإجراءات القرار الإداري والتصرفات التي تتبعها الإدارة وتقوم قبل اتخاذ القرار وإصداره نهائيا و تأخذ الإجراءات عدة صور من أهمها²:

**** الاستشارة:** يعتبر الإجراء الاستشاري أهم إجراءات القرار الإداري والذي يظهر في الواقع في الصور الرئيسية التالية:

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

***** الاستشارة الإلزامية (الإجبارية):** يتجلى هذا النوع من الاستشارة حينها يوجد نص قانوني يلزم الإدارة قبل اتخاذها لقرارها أن تلجأ إلى استشارة أو مخالفتها.

***** التقرير المسبق:** لصحته يشترط في بعض القرارات أن يسبق إصدارها إعداد و تقديم تقرير من طرف جهة أخرى حيث يمكن للموظف أن يحصل على ترقية استثنائية إذ اثبت تأهيلا خاصا و يقدر التأهيل بعد الاطلاع على ملف المعني و على تقرير المصلحة المسيرة واستشارة لجنة الموظفين قانونا.³

**** الاقتراح:** يشترط أحيانا لصحة القرار الإداري أن يتخذ بناءا على اقتراح من أخرى و إذا كان للجهة المختصة بإصدار القرار لا تتبع وتأخذ إلا انه لا يمكنها تعديله ومثال ذلك ما ورد بالمادة 105 من دستور 2020.⁴

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى المركز القومي، 2008، ص 71.

2 محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 141-142.

3 عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 73-74.

4 تنص المادة 105 من دستور 2020 على ما يلي: "إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يعين رئيس

الجمهورية وزيرا أول و يكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء.

****مرور مدة زمنية معينة:** تشترط النصوص أحيانا اعتبار القرار الإداري متخذا بعد مرور مدة زمنية معينة اعتبارا من سكوت الإدارة و عدم إفصاحها عن إرادتها تعتبر قرار إداري ضمنيا سواء بالقبول أو بالرفض و هذا حسب مقتضيات و أوضاع النشاط الإداري.¹

****الإجراء المضاد:** و هو مبدأ من مبادئ القانون تلتزم به الإدارة لدى إصدار قرارها سواء ورد به نص أم لم يرد.²

***الشكل:** يقصد به المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري أي القالب المادي الذي يفرغ فيه إذا انه يكون كتابيا أو شفويا صريحا أو ضمنيا يقتضي أحيانا أن يتضمن توقيعاً أو تسبباً أو تحييثاً.

****القرار المكتوب و القرار الشفوي:** إذا كانت ظاهرة الكتابة عامة وشائعة بالنسبة إلى القرارات الإدارية للوضوح و الشفافية وتستعمل لإثبات فان إمكانية إصدار القرار في شكل شفوي تبقى قائمة ما لم تشترط نصوص الكتابة.³

****القرار الصريح و القرار الضمني:** الأصل أن تعبر الإدارة العامة عن إرادتها بشكل صريح (كتابة أو شفاهة) إلا أن النصوص تجعل أحيانا من سكوت الإدارة لمدة معينة تعبيراً عن إرادتها إما بالقبول أو الرفض.

****التحييث:** إذا كانت القرارات تستلزم من حيث حبكة تحريرها الإدارية و تأسيسها القانوني و الإشارة في صدارتها إلى النصوص التشريعية و التنظيمية التي تستند إليها فان مجلس الدولة الفرنسي لا يترتب على إغفال وعدم الإشارة إلى إحداها بطلانها.⁴

****التسبب:** لقد استقر في البداية لدى الفقه والقضاء في فرنسا أن الإدارة ليست ملزمة بالإشارة في صلب القرار الإداري إلى الحالة الواقعية أو المادية التي كانت وراء اتخاذه أي سبب القرار.

****التوقيع:** القاعدة العامة أن أصدر القرار الإداري المكتوب يقتضي عملياً لإصداره توقيع الجهة المختصة سواء ورد هذا الإجراء في نص قانوني أو يرد وذلك من أجل إضفاء المزيد من المصدقية والحجية على الوثائق الإدارية كوسائل إثبات.⁵

1 محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 76.

2 عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 82.

3 محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 78.

4 محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 197.

5 حمدي قبيلات، المرجع السابق، ص 50.

الفرع الثالث: أنواع القرارات الإدارية:

تصنف القرارات الإدارية إلى عدة أنواع، وذلك بحسب الزاوية التي ينظر لها منها سنتناول ابرز تصنيفات القرارات الإدارية من خلال التالية:

أولاً: تصنيف القرارات الإدارية حسب مداها و عموميتها:

تنقسم القرارات الإدارية بحسب مداها إلى قرارات فردية و قرارات تنظيمية:

1)القرارات الفردية: متى انحصر أثره في التأثير، سواء كان ذلك على مركز فرد أو مجموعة أفراد محددين بذواتهم، وتصدر عن الإدارة استناداً لقانون أو لائحة تنظيمية، بغرض معالجة حالات فردية أو لعدة أشخاص محددين بذواتهم ويمكن ذلك من خلال إنشاء مركز قانوني جديد أو التأثير في مركز قانوني قائم، بإلغائه أو تعديله، وتنتهي الآثار التي تنشأ تلك القرارات بمجرد تنفيذها، حيث يكتمل بتمام هذا التنفيذ انتهاء الغرض من إصدارها.

2)القرارات الإدارية التنظيمية: يقصد بها القرارات الإدارية التي تصدرها الهيئات المختلفة، تتضمن قواعد عامة ومجردة تطبق على كل من تتوفر فيه شروط معينة والتي يحددها القرار التنظيمي، فهي تخاطب أشخاص محددين بصفاتهم لا بذواتهم، وبهذا فهي تشبه القوانين من الناحية الموضوعية، ولهذا تسمى بالتشريعات الفرعية لصدورها عن السلطة التنفيذية، ألا أنها تبقى وفقاً للمعيار الشكلي قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية، فالقرارات الإدارية التنظيمية تضع قواعد عامة وموضوعية تسري على جميع الأفراد المحددين بصفاتهم وليس بأشخاصهم، وهم الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت فيها، ولا يؤثر في عمومية القرار التنظيمي كونه لا يطبق إلا على فئة محدودة.¹

ثانياً: تصنيف القرارات الإدارية بحسب مدى خضوعها للرقابة القضائية:

تصنف هذه القرارات إلى نوعين:

1)القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري: الأصل العام المقرر بالنسبة للقرارات الإدارية هو خضوعها لرقابة القضاء الإداري لفحص مشروعيتها من خلال دعوى الإلغاء أو لتعويض الآثار الناجمة عن تنفيذها بواسطة دعوى التعويض، بعدما أصبح لقضاء مجلس الدولة اختصاص عام وشامل بالنسبة للنظر في كافة المنازعات المتولدة عن القرارات الإدارية إلغاءً وتعويضاً، وذلك يتعلق بالدول التي تأخذ بالنظام القضائي المزدوج، وهي التي

1 عزيزة الشريف، القانون الإداري، أساليب الإدارة العامة و خضوعها لمبدأ سيادة القانون، الجزء الأول، دار الكتب للطباعة، الكويت، 2004، ص 173.

ينقسم نظامها القضائي إلى قضاء إداري في المنازعات الإدارية وقضاء عادي ومن المستقر عليه فقها إن القاضي الإداري هو قاضي للمشروعية فحسب ويعتبر الأساس الأول الذي يحكم اختصاص القاضي في هذا الشأن هو مبدأ الفصل بين الإدارة و القضاء.¹

(2) القرارات الغير خاضعة للرقابة القضائية: على الرغم من أن الأصل العام هو خضوع كافة القرارات الإدارية لرقابة القضاء لفحص مدى مشروعيتها، إلا أنها توجد طائفة من القرارات الإدارية لا تخضع لرقابة القضاء بصورتها (الإلغاء و التعويض)، وعلى رأس هذا النوع من القرارات أعمال السيادة، وهي طائفة مجموعة أعمال السلطة التنفيذية التي تتمتع بحصانه من رقابة القضاء إلغاء أو تعويضا أو رقابة فحص المشروعية، فأعمال السيادة ما يصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم ليس سلطة إدارية، وتتسم بصفة سياسية بارزة واعتبارات خاصة وتستهدف تحقيق مصلحة البلاد وتأمين سلامتها و أمنها داخليا وخارجيا.²

ثالثا: تصنيف القرارات الإدارية بحسب أثرها: تصنف هذه القرارات إلى ما يلي:

(1) القرارات الكاشفة: هي تلك القرارات التي تصدرها الإدارة لا تقصد منها إنشاء مراكز قانونية جديدة، أو التأثير في المراكز القانونية القائمة، وانما لإثبات واقع قانوني قائما ومحققا بذاته لكافة آثاره القانونية.³

(2) القرارات المنشئة: وهي التي تحدث بذاتها مركز قانوني تعديلا أو إلغاء يؤدي إلى إنشاء مراكز قانونية جديدة لم تكن موجودة قبل إصداره، وهذا النوع من القرارات يشكل غالبيتها العظمى وقد تكون هذه القرارات فردية أو تنظيمية، وإن آثاره تسري من تاريخ صدور.⁴

رابعا: تصنيف القرارات الإدارية بحسب جسامه عدم المشروعية التي تتمتع بها:

تصنف القرارات المعيبة أو غير المشروعة إلى نوعين:

(1) القرارات القابلة للإبطال: يقصد بها تلك القرارات التي أصابها عيب من عيوب القرار الإداري التي تجعلها غير مشروعة، إلا أن هذا العيب لم يصل إلى حد الجسامه والتي تجعله ينحدر ويصل إلى مستوى العمل المادي، فالقرار الباطل يرتب آثاره القانونية كما يلزم الأفراد باحترامه ما دام قائما ولم يلغى أو يسحب أو يحكم القضاء بإلغائه.⁵

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 229.

2 حمدي قبيلات، المرجع السابق، ص 69.

3 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 222.

4 حمدي قبيلات، المرجع السابق، ص 74.

5 نفس المرجع، ص 74.

(2) القرارات المنعدمة: وهي القرارات التي يشوبها عيب جسيم مما يفقده خصائص القرار الإداري و يصل به إلى درجة الانعدام، كأن يكون صادر عن فرد عادي أو هيئة غير مختصة أصلا بإصداره، أو أن يصدر عن سلطة في أمور تختص بها سلطة أخرى أو عن موظف ليس من صلاحياته أو تتعلق بواجباته الوظيفية.¹

خامسا: تصنيف القرارات الإدارية من حيث تكوينها:

تنقسم القرارات الإدارية من حيث التكوين إلى ما يلي:

(1) القرارات البسيطة: وهو إذا أسند في نشأته إلى عملية قانونية واحدة حيث لا يثير أية صعوبة عند الطعن عليه بالإلغاء من ذوي الشأن لتقرير مشروعيته.²

(2) القرارات المركبة: إذا ساهم في تكوينه عملية قانونية تتم على مراحل مستقلة، وتسمى القرارات الإدارية التي تساهم في عملية مركبة بالقرارات المنفصلة، و يجوز الطعن في القرار الإداري المركب بالإلغاء مستقلا عن العملية القانونية التي ساهم في تكوينها دون أن يكون لإلغائه اثر على العملية القانونية التي أسهم القرار الإداري الملغى في تكوينها.³

سادسا: تصنيف القرارات من حيث أسلوب الإدارة في التعبير عن إرادتها: تعبر الإدارة عن إرادتها بشكل صريح وبصورة ايجابية كأصل عام، إلا أنها في بعض الأحيان تلتزم بالصمت وذلك إثر الطلبات المقدمة والموجهة إليها، وفي هذه الحالات يعتبر المشرع سكوت الإدارة لفترة من الوقت رفضا أو قبولا للطلب وتكون كالاتي:

(1) القرارات الإدارية الضمنية: هو القرار الذي يقوم بترتيبه المشرع على سكوت الإدارة عن البت في طلبات الأفراد خلال فترة زمنية معينة بالرفض أو القبول أو ذلك الموقف الذي يكشف ظروف الحال دون إفصاح صريح بأن الإدارة تتخذه حيال أمر معين.⁴

(2) القرارات الإدارية السلبية: يعرف القرار الإداري السلبي علي أنه امتناع الإدارة عن إصدار قرارات الواجب عنها إصدارها طبقا للقانون أي لا تكون من ملائمت الإدارة، كما يعرف بأنه تغير عن موقف سلبي للإدارة، فهي لا تعلن عن إدارتها للسير في اتجاه أو آخر بالنسبة إلى موضوع الأمر الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه.⁵

1 نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، 2009، ص 288.

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 209.

3 محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1984، ص 392.

4 عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء على أعمال الإدارة، منشأ المعارف، الإسكندرية، ص 44.

5 حمدي ياسين عائشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأ المعارف، الإسكندرية، 1990، ص 277.

المبحث الثاني: ضمانات مشروعية القرار الإداري:

إذا كان مبدأ المشروعية يحقق كفالة جدية من الناحية النظرية لحقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، فإن هذا المبدأ وحده لا يمكنه إثبات فعاليته إلا بوجود ضمانات تعمل على تأكيده، ولم يكن هناك أفضل من الرقابة القضائية لضمان المشروعية، وذلك دون إنكار دور الرقابة الإدارية الذاتية للقرارات، كما تجدر الإشارة أن هناك أنواع أخرى من الرقابة تكون في مجملها ضمانات غير مباشرة لمبدأ المشروعية تؤثر على أعمال الإدارة وهي: الرقابة التشريعية والرقابة السياسية فالأولى يمارسها البرلمان في تمثيله للشعب أما الثانية فيمثلها الرأي العام والأحزاب السياسية، غير أن ما يهمنا أكثر في هذا الموضوع هما الرقابة القضائية والرقابة الإدارية لارتباطهما الوثيق بمبدأ المشروعية كونهما ضمانات مباشرة تعمل على تجسيده.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على القرار غير المشروع:

تعد الرقابة القضائية أكثر فاعلية في ضمان مشروعية القرار الإداري وحتى في أعمال الإدارة من الرقابة الإدارية للأسباب التالية:

1- القاضي بما يملكه من عقلية قانونية تمكنه من معرفة أوجه الصواب والخطأ بعيدا عن المؤثرات السياسية.

2- صعوبة اعتراف رجل الإدارة بالخطأ المنسوب إليه.

3- عدم اطمئنان الأفراد لقضاء الإدارة ذلك أنها خصم وحكم في نفس الوقت.

و سنعرض الرقابة القضائية على القرار في ما يلي:

الفرع الأول: دعاوى مشروعية القرار الإداري:

اهم الدعاوى التي يعنى بها القرار الإداري وهي: دعوى إلغاء، دعوى التفسير، دعوى فحص المشروعية.

أولا: دعوى الإلغاء:

1) تعريفها: هي الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية و العينية التي يحركها و يرفعها ذوي الصفات القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة، للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة، أما بالنسبة لسلطات القاضي المختص فتتحرك وتتحصر في البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية.¹

1 عمار عوايدي، نظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القانوني الجزائري، الجزء الثاني (نظرية الدعوى الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 314.

2) خصائص دعوى الإلغاء :

أ) إنها دعوى قضائية: هذه الصفة هي من اختصاص القضاء للفصل فيها.¹

ب) أنها دعوى من دعاوى قضاء المشروعية: وهي كون وظيفتها وهدفها الجوهرى والأساسي هو الحفاظ على مبادئ المشروعية بصفة عامة وعلى شرعية القرارات الإدارية بصفة خاصة، إن الهدف الذي تنتشده دعوى الإلغاء يتمثل في انعدام القرار المعيب بعدم المشروعية وبهذا يكون اصطلاح مجاوزة السلطة مرادفا لعدم المشروعية.²

ج) دعوى الإلغاء دعوة موضوعية عينية: لكونها تتحرك وتتعد على أساس مركز قانوني عام، إضافة لكونها تهاجم القرارات المطعون بعدم شرعيتها ولا تهاجم السلطات الإدارية مصدرها القرار، فمن يرفعها إنما يختصم في حقيقة الأمر قرار إداريا يرى انه غير مشروع يطلب من القضاء إلغائه لأجل ذلك دون النظر إلى الحقوق الشرعية التي يرتبها ذلك القرار، كذلك ترمى إلى تحقيق الصالح العام وهو أن القرار لا يعني إلا شيئا أساسيا وهو محو نتائج عدم المشروعية الذي يدفع بالإدارة المعنية إلى الاعتاض وعدم مخالفة القانون.

د) دعوى الإلغاء هي الدعوة الأصلية والوحيدة لإلغاء القرارات غير المشروعة: ذلك لأنه لا توجد أي دعوة قضائية سواء الإدارية أو غير الإدارية توازيها وتحقق نفس النتائج والآثار التي تحققها فيما يتعلق بإلغاء القرارات ومحو أثارها القانونية نهائيا.

هـ) دعوى الإلغاء من النظام العام: ذلك انه لا يجوز الاتفاق على عدم تحريكها ورفعها، كما لا يجوز الاتفاق على الاتفاق على التنازل عنها لعدم تحريكها، وعموما فان هذه الأخيرة هي النتيجة الحتمية المترتبة عن كون دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية.³

3) شروط دعوى الإلغاء : هناك شروط تتعلق بشكل الدعوى وشروط تتعلق بموضوعها:

أ) الشروط الموضوعية:

- الشروط المتعلقة بالقرار الإداري: فالقرار المراد الطعن فيه يشترط أن يكون:

-- أن يكون القرار إداريا: عملا بمبدأ الفصل بين السلطات فان القرارات الإدارية هي التخصصات الوظيفية للسلطة التنفيذية التي تنفرد بها عن السلطة القضائية والسلطة التشريعية، ولكن اختلف معايير التمييز بين كون التصرف عملا إداريا أم لا، فالمشرع الجزائري يبدو جليا

1 عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مديرية الكتب و المطبوعات الجامعية، 2009، ص 193.

2 نفس المرجع، ص 193.

3 عادل بوعمران، محاضرات أقيمت علي طلبة السنة الثالثة ل.م.د، قضاء إداري، 2012/2013.

انه اخذ بالمعيار العضوي وذلك بنصه في المادة 800 قانون الإجراءات المدنية والإدارية: " المحاكم الادارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الادارية، تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

-- أن يكون القرار نهائيا: لا يكفي لتوفر صفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادرا من صاحب الاختصاص بإصداره، بل ينبغي أن يقصد مصدره الذي يملك إصداره تحقيق أثره القانوني فورا ومباشرة ومجرد صدوره وألا تكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه وإلا كان بمثابة اقتراح أو إبداء أري لا يترتب عليه الأثر القانوني الإداري النهائي.

-- أن يكون القرار صادرا عن سلطة إدارية وطنية: فالقرارات الصادرة عن سلطة أجنبية كالتفصليات لا تكون محلا للطعن أمام القضاء الوطني.

-- أن يكون القرار قد أثر على المركز القانوني للطاعن: وبتعبير بسيط هو القرار الذي يضر بالشخص فيهدر بعضا من حقوقه أو كلها ويرى الفقه وجوب توفر شرطين فيه:

* أن يكون القرار المطعون فيه شأنه لأن يولد آثار قانونية.¹

* أن يكون القرار مولدا للآثار القانونية بذاته.²

-الشروط المتعلقة برفع الدعوى(المصلحة): إن المصلحة شرط أساسي بصفة عامة أمام القضاء الإداري، وتختلف المصلحة في قضاء الإلغاء، وذلك لرجوعها إلى الطبيعة الموضوعية³، وبين اختلاف الآراء وذهاب البعض وجوب توافر المصلحة الخاصة وتمسك البعض بالمصلحة العامة، ارتأى المشرع الجزائري الاكتفاء بنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والادارية وهو نص عام وبذلك يشترط توافر المصلحة الخاصة طالما لم يوجد نص خاص عن المصلحة في دعوى الإلغاء.

-شروط انتقاء طريق الطعن المقابل: بمعنى أن لا يكون للطاعن طريق آخر، يستطيع به اقتضاء حقه كما في دعوى الإلغاء، فإذا توافرت هذه الدعوى جاز للطرف الآخر الدفع بالطعن المقابل فترفض دعوى الإلغاء.

1 مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، دار الهدى للطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص 42.

2 سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 409.

3 العيش فيصل، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الإدارة المالية، جامعة الجزائر، 2002/2003.

ب) الشروط الشكلية:

-بالنسبة للميعاد: نصت المادة 829 على "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الادارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الاداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الاداري الجماعي أو التنظيمي".¹

-بالنسبة للإجراءات و الشكل: تتطلب دعوى الإلغاء نفس الإجراءات و الشكل المتطلبه في أي دعوة عادية فيجب تحديد عريضة، تتضمن ملخص الموضوع والتوقيع عليها من الطاعن شخصيا أو من يمثله قانونا إذا كان شخصا معنويا ووجب إرفاق هذه الدعوى بالقرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء و نسخ بعدد الخصوم.

ثاني: مفهوم دعوى التفسير:

1) مفهوم دعوى التفسير: هي الدعوة القضائية الإدارية التي تحرك وترفع من ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام الجهة القضائية المختصة وهي أصلا جهة القضاء الإداري في النظم القانونية التي يوجد بها نظام القضاء الإداري وفي النظام القانوني والقضاء الجزائي الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بحيث يطلب فيها من سلطة القضاء المختص تفسير تصرف إداري قانوني غامض لأجل تحديد المراكز القانونية ولتوضيح الحقوق والالتزامات الفردية وتنحصر سلطة القاضي في دعوى التفسير الإدارية في البحث عن المعنى الصحيح والحقيقي للتصرف المطعون والمدفوع فيه بالغموض والإبهام وذلك بالكشف والإعلان عنه في حكم قضائي حائز بقوة الشيء المقضي به.²

2) خصائص دعوى التفسير: تتسم دعوى التفسير بجملة من الخصائص الذاتية و هي:
أ) دعوى التفسير هي دعوى قضائية: فهي ليست بتنظيم إداري كما أنها ليست مجرد دفع قضائي بالرغم من أنها ترفع وتتحرك بعد عملية الدفع بالغموض و الإبهام.

ب) دعوى التفسير دعوى موضوعية (عينية): لأنها تنصب على التصرف القانوني الإداري الغامض والمبهم ولا تنصب على السلطات التي أصدرته وتحقق أهداف عامة تتمثل في الكشف عن المعنى الصحيح والحقيقي للعمل القانوني الإداري الغامض، واستثناءا على هذا الأصل العام قد تكون دعوى التفسير دعوى شخصية إذا انصببت كليا على الدفاع عن الحقوق الشخصية الذاتية كما هو الحال في العقود الإدارية.

1 المادة 829، من قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

2 مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الطبعة 3، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 32.

ج) دعوى التفسير هي دعوى قضائية في نظامها القانوني الخاص: بحيث ان جل مصادر نظامها القانوني هي مصادر قضائية من حيث اجتهاد وابتكار القضاء الإداري.

3) طرق تحريك دعوى التفسير: تتحرك وترفع دعوى التفسير بطريقتين هما:

أ) رفع دعوى التفسير بطريقة مباشرة: تنعقد هذه الدعوى وترفع مباشرة أمام السلطة القضائية المختصة من طرف ذوي الصفة القانونية وفي نطاق الشروط والشكليات والإجراءات القانونية المقررة وتعتبر طريقة حديثة جدا.¹

ب) رفع دعوى التفسير عن طريق الإحالة (غير مباشر): وتعتبر الطريقة السائدة في تحريك دعوى التفسير حيث تقوم جهة القضاء العادي في حالة الدفع بالغموض والإبهام في قرار أداري مرتبط ومهم بالنسبة للدعوى الأصلية (المدنية أو التجارية) المطروحة أمامها بمطالبة الأطراف بإحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية (القضاء الإداري)، وحينئذ يتوقف النظر والفصل في الدعوى الأصلية إلى حين إعطاء المعنى الحقيقي والواضح للقرار المطعون فيه بالتفسير.²

4) الشروط الشكلية لقبول دعوى التفسير: هذه الشروط تطرقت إليها النظرية العامة للمنازعات الإدارية في نطاق القانون الإداري المقارن الإداري بصورة تخدم النظام القانوني القضائي الجزائري بصورة أو بأخرى.

أ) شروط طبيعة التصرف القانوني الذي تنصب عليه دعوى التفسير المباشر: دعوى التفسير الإدارية المباشرة في النظام القانوني الجزائري تنصب على القرارات الإدارية أي يجب أن تنصب على أعمال قانونية انفرادية، ولا يمكن قبولها حول العقود الإداري ويعود ذلك إلى طبيعة النظام القانوني الجزائري وخصائصه الذاتية.

ب) شروط أن يكون التصرف محل دعوى التفسير المباشر غامضا ومبهما: لا تقبل دعوى التفسير المباشر من طرف الجهة القضائية المختصة إلا إذا كان التصرف الإداري مطعون فيه الغموض والإبهام ومبهما حقيقة وبصورة عميقة وجدية كان تكون عبارات ودلالات مضمون التصرف متناقضة مع الغاية التي من أجلها.

ج) شروط وجود نزاع جدي قائم حول معنى التصرف الإداري الغامض و المبهم: يجب أن يترتب على غموض القرار نزاع جدي بين طرفين أو أكثر على أن يكون قائما فعليا ولم يتم فضه بصورة ودية.

1 عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، الطبعة 2، دار هومة، 2006، ص 200-201.

2 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 210.

(د) محل الطعن: القاعدة العامة أن دعوى التفسير التي ترفع أمام القضاء الإداري تنصب فقط على القرارات التي تصلح أنتكون محل دعوى الإلغاء أمامه طبقاً للمادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.¹

(هـ) شرط الصفة و المصلحة: أن دعوى التفسير الإدارية المباشرة باعتبارها دعوى قضائية أصلية ومباشرة يتطلب لتحريكها ورفعها وقبولها توفر شرط الصفة القانونية و المصلحة والشخصية والشرعية.

(و) شرط المدة لقبول دعوى التفسير: إن دعوى التفسير المباشرة لا تخضع في تحريكها وقبولها لشرط المدة الزمنية فيمكن رفع وقبولها في اي وقت كأصل عام مادامت الأعمال والتصرفات والأحكام القضائية الإدارية المطعون فيها بالغموض و الإبهام موجودة ونافاذة.²

(5) سلطات القاضي في دعوى التفسير: تقتيد وتتحد سلطة القاضي الإداري في دعوى التفسير بإعطاء المعنى الحقيقي والصحيح للقرار المطعون فيه برفع الغموض والإبهام عنه طبقاً للقواعد التقنية والفنية السائدة في مجال تفسير القانون وهو ما يقتضي الإمام بعلم مصطلحات القانون ومن ثمة فان قاضي التفسير ليس من سلطته البحث عن مدى شرعية القرار المطعون فيه بموجب دعوى التفسير كما ان ليس له أن يلغيه لأن الدعوى هنا دعوى تفسير ليس إلغاء وتتم عملية التفسير بموجب عمل قضائي (قرار من المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة) حائز لقوة الشيء المقضي به يبلغ إلى ارفع الدعوى في حالة الطعن المباشر وإلى الجهة القضائية في حالة الإحالة لتستأنف وتواصل عملية النظر والفصل في القضية الأصلية مع الالتزام بالخضوع بمنطوق قرار المحكمة الإدارية أو مجلس الدول بشأن تفسير القرار محل الإحالة.³

ثالثاً: دعوى تقدير المشروعة:

(1) تعريفها: يمكن تعريفها على أنها دعوى قضائية إدارية موضوعية وعينية من دعاوى قضاء الشرعية وترفع وتتحرك بعد الإحالة القضائية، ومن خلال الدفع بعدم الشرعية في أحد القرارات الإدارية أو الأحكام القضائية الإدارية النهائية أثناء النظر والفصل في دعوى قضائية عادية (دعوى مدنية أو تجارية) فيتوقف قاضي الدعوى العادية الأصلية عن عملية النظر والفصل في هذه الدعوى قضائية عادية (دعوى مدنية أو تجارية) فيحكم بإحالة مسألة النظر

1 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 208.

2 عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 180-181.

3 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 211.

والفصل في الدفع بعدم شرعية التصرفات الإدارية والأحكام القضائية الإدارية على جهة القضاء العادي المختص بالنظر والفصل في مدى شرعية الأعمال والتصرفات الإدارية، وسلطات القاضي المختص في هذه الدعوة فهي محدودة ومحصورة فقط في سلطة الإعلان والتصريح بشرعية التصرف المدفوع فيه ولا يمكنه ان يحكم بإلغاء القرار إذا ما وجده غير مشروع.¹

(2) طبيعة وخصائص دعوى تقدير الشرعية: تعتبر هذه دعوى قضائية إدارية تتميز بمجموعة من الخصائص الذاتية تتمثل في:

(أ) أنها دعوى قضائية: هذه الدعوى ليست مجرد دفع من الدوافع فهي تعتبر دعوى قضائية وليست دفعا بعدم الشرعية الذي يثار أمام الجهات القضاء العادي خلال التطور والفصل في دعوى عادية او جنائية أصلية هو مجرد وسيلة و حالة تحريك عملية رفع دعوى تقدير الشرعية حيث ان الدفع بقرار عدم الشرعية أو حكم قضائي إداري قد يؤدي إلى الحكم بالإحالة امام جهات القضاء بالدعوى الإدارية بصفة عامة ودعوى تقدير الشرعية بصفة خاصة، فهذه الاخيرة تمثل أداة هجومية على التصرف القانوني الإداري المدفوع والمطعون فيه بعدم الشرعية ولست مجرد وسيلة دفاعية.

(ب) أنها من دعاوي قضاء الشرعية: فهي تنصب على القرارات الإدارية والأحكام القضائية وتقدير مدى شرعها، وهذه الدعوى تستهدف حماية الشرعية الإدارية لأعمال الإدارة والأحكام القضائية الإدارية، ويتم تحريكها وممارستها على المسائل الشرعية.

(ج) أنها دعوى موضوعية عينية: تعتبر هذه الدعوى دعوي موضوعية وعينية وليست دعوى شخصية وذاتية، تكتسب هذه الدعوى هذه الطبيعة والسلطة لأنها تنعقد على أساس مركز قانوني عام ألا وهو مسألة مدى شرعية الأعمال الإدارية النهائية.²

(د) أنها دعوى وقائية: فهذه الدعوى تستهدف الرقابة وتقدير الشرعية للأعمال الإدارية، والأحكام القضائية الإدارية للترتيب الآثار والنتائج اللازمة لضمان حماية شرعية الأعمال والأحكام، وفي كثير من الأحيان تؤدي أحكام هذه الدعوى إلى تنبيه وإعلان السلطات المختصة إلى مسألة مدى شرعية أو عدم شرعية الأعمال الإدارية وكذا الأطراف المعنية بهذه الأعمال لتتدخل لاتخاذ الإجراءات والأعمال اللازمة لضمان حماية شرعية الأعمال الإدارية مثل: (إجراءات وأعمال إلغاء أو سحب المقررات الإدارية إداريا وقضائيا).

1 عمار عوابدي، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الاداري، دار هومة، الجزائر، 2007، ص6.

2 نفس المرجع، ص 10-11.

3) شروط قبول دعوى تقدير الشرعية:

أ) شروط وجود الإحالة القضائية: دعوى تقدير الشرعية لا يمكن قبولها من الجهة القضائية المختصة بها إلا بعد وجود حكم إحالة قضائية من جهات القضاء العادي تبلغ أطراف الدعوة وجهات القضاء المختص بتقدير الشرعية بمسالة الدفع بعدم شرعية التصرف الإداري.

ب) شروط الصفة و المصلحة: دعوى تقدير باعتبارها دعوة قضائية لا يمكن رفعها وقبولها إلا إذا رفعته من ذوي الصفة والمصلحة، والتي أثير من خلالها الدفع عدم شرعية عمل إداري أو حكم و صدور حكم الحالة القضائية فلا يمكن قبول هذه الدعوة من غير أطراف الدعوة العادية حتى ولو كان لهذا الغير له مصلحة في رفع دعوى تقدير الشرعية وهذا ما يقرره ويؤكداه القضاء الإداري باستمرار.¹

ج) شروط أن تنصب دعوى تقدير الشرعية على تصرفات إدارية قانونية: لا بد أن تنصب مباشرة و كلية و ابتداء على الأعمال الإدارية القانونية و العقود الإدارية القانونية و العقود الإدارية كما يمكن قبول هذه الدعوى عند أحكام القضاء الإداري في النظام القضائي الفرنسي فهذا يجب أن تنصب كل من الحالة القضائية و دعوى تقدير الشرعية على قرارات إدارية فردية أو عامة، على عقود إدارية وكذا على أحكام القضاء الإداري المدفوع و المطعون فيها بعدم الشرعية، ولا يمكن تقبل هذه الدعوى ضد الأعمال التشريعية وكذا أحكام القضاء العادي، أما فيما يتعلق بهذا الشرط في النظام القضائي الجزائري.²

د) شرط التظلم الإداري السابق: أصبح التظلم جوازيا فقط حسب المادة 830 "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829"³

4) طريق تحريك دعوى المشروعية: تتحرك أمام القضاء الإداري بطريقتين هما:

أ) الإحالة القضائية: فالقاعدة انه يحظر في الهيئات القضائية الفاصلة في المواد المدنية تقدير مشروعية قرار داري أثناء تدخل في اختصاصها، مما يقضي إحالة الأمر إلى القضاء الإداري المختص.⁴

1 عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 13.

2 نفس المرجع، ص 57.

3 المادة 830، قانون 08-09 المرجع السابق.

4 محمد الصغير بعلي، الوسيط في النزاعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2009، ص 216.

ب) رفع دعوى بطريقة مباشرة: تتعد هذه الدعوى وترفع مباشرة أمام السلطة القضائية المختصة من طرف ذوي الصفة والمصلحة وفي نطاق الشروط والشكليات والإجراءات القانونية المقررة وتعتبر طريقة حديثة جدا.

5) من حيث سلطة القاضي: لا يتمتع القاضي المختص بهذا الصدد بأي سلطة في إلغاء القرار كما هو الحال في دعوى الإلغاء، ولا في تحديد المعنى الواضح للقرار الغامض والمبهم كما هو الحال في دعوى التفسير وأنها تتمثل سلطة في مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه أي ما مدى صحة أركان القرار الإداري من سبب الاختصاص ومحل و شكل وهدف، من حيث سلامتها وخلوها من العيوب.¹

الفرع الثاني: دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري:

إذا كانت القاعدة العامة تقضي بدخول القرار الإداري حيز التنفيذ مند علم المخاطب به واستمرار ذلك دون توقف أو تعطل، نظرا لما يفترض فيه من سلامة ومشروعية من جهة وخوف من المساس بالنظام العام ولحسن سير المرافق العامة من جهة أخرى ولهذه القاعدة جملة من الاستثناءات، حيث يمكن توقف القرار الإداري وشل تطبيقه بالنسبة للمستقبل بصفة مؤقتة و يتقرر ذلك إما بنص قانوني او بمقتضى قرار قضائي.

أولاً: وقف تنفيذ القرار بحكم القانون: تقضي بعض النصوص القانونية بإيقاف تنفيذ القرار الإداري متى توافرت الظروف ومتى استوفى المعني بخطاب القرار والمخاصم له الشروط المطلوبة نصا.²

ثاني: وقف تنفيذ القرار بحكم قضائي: من الواضح والمعلوم ان ليس للطعن بالإلغاء أي أثر قانوني موقوف للقرار محل الطعن، وذلك عملا بمبدأ غير الموقوف للدعوى أمام القضاء الإداري كأصل عام، وهو المبدأ المسلم به والذي يجد حجيته في علو المصلحة العامة عن الخاصة غير أن ذلك لا يعنى التضحية الكلية بالمصلحة الخاصة، لاستصدار قرار قضائي يقضي بإيقاف التنفيذ سواء كان ذلك من خلال رفع دعوى وقف التنفيذ أو برفع دعوى استعجاليه إلا أن ذلك مرتبط بشروط معينة وبتابع إجراءات قانونية محددة.³

1 نفس المرجع، ص 217.

2 عادل بوعمران، النظرة للقرارات و العقود الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 65-66.

3 نفس المرجع، ص 65.

1) وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق دعوى وقف التنفيذ:

أ) فيما يخص دعوى التنفيذ أمام المحاكم الإدارية: إن الطعون القضائية المرفوعة أمام المحاكم الإدارية لا توقف كأصل عام تنفيذ القرارات المتنازع فيها ما لم تقضي النصوص القانونية بخلاف ذلك صراحة (المادة 833)¹، وكاستثناء من ذلك فإنه يجوز للمحكمة الإدارية النظر في الطلبات المرفوعة إليها والتي ترمي إلى وقف تنفيذ القرار الإداري كما تخص بذلك التشكيلة النازرة في الموضوع.

ب) فيما يخص وقف التنفيذ المرفوعة أمام مجلس الدولة: أوكل لمجلس الدولة سلطة الفصل في طلبات وقف التنفيذ المرفوعة إليه وذلك عندما يفصل كدرجة أولى وأخيرة بنفس الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وبمعنى آخر وفقا لنفس الشروط المطلوبة والإجراءات الواجب إتباعها لوقف تنفيذ القرار الإداري أمام المحكمة الإدارية.²

2) وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق دعوى استعجالية: نشير إلى أن معيار القضايا الاستعجالية هو طبيعة ظروفها لا رغبة أشخاصها، ويبنى هذا على المعيار أن اختصاص القضاء المستعجل هو اختصاص نوعي يتعلق بالنظام العام³، إن القاضي الاستعجالي سلطة رفض إصدار أمر وقف التنفيذ مع التسبب أو الموافقة على ذلك وفي حال الموافقة فإنه يجب تبليغ الأمر بصفة رسمية، وعند الإقصاء بكل الوسائل المتاحة ليرتب آثاره من ذلك التاريخ كما يمكن للقاضي أن يقرر تنفيذه فور إصداره وهذا النوع من الأوامر الاستعجالية يقبل أي نوع من الطعن.⁴

1 تتص المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على "لا تتوقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه ما لم ينص على خلاف ذلك. غير انه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناء على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري.

2 عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 66.

3 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 118.

4 تتص المادة 934 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على "يتم تبليغ الرسمي الامر الاستعجالي، وعند الاقتضاء يبلغ بكل الوسائل و في أقرب الآجال.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على القرار غير المشروع:

تكون غاية رقابة الإدارة لأعمالها ليس فقط التحقق من مشروعيتها، بل أيضا التحقق من مدى ملاءمتها للمصلحة العامة، فكما نرى الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية، فالإدارة تراقب نفسها بنفسها ونتيجة هذه الرقابة إما: تأكيد سلامة العمل وصحته، وإما: سحب العمل أو إلغائه نظرا لعدم مشروعيته أو عدم ملاءمته¹، والرقابة الإدارية هي تلك التي تمارسها الإدارة ذاتها على أعمالها للتحقق من مدى مشروعيتها²، وحسب الدكتور محمد الصغير بعلي هي: "العلاقة القائمة بين الأجهزة و الهيئات الإدارية فيما بينها، كرقابة الإدارة المركزية (الوزارة) على الإدارة المحلية (الولاية) فهي حسب، رقابة داخلية ذاتية تمارسها الإدارة العامة على نفسها.³

حسب الأستاذ محمد محمد عبده إمام: المقصود بالرقابة الإدارية أن تراقب الإدارة تصرفاتها بنفسها لذا فإنها تسمى (الرقابة الذاتية)⁴، ففي هذا النوع من الرقابة نجد أن الإدارة تراجع أعمالها وتصحح ما يظهر لها من أخطاء من خلال المراجعة أو من خلال تظلمات الأفراد كي تبقى أعمالها في نطاق المشروعية، فلا يطعن عليها أمام القضاء.

وتتوفر للإدارة في رقابتها المعيب هذا، ثلاثة إجراءات تمكنها من إنهائه نعرضها في

الفروع التالية:

الفرع الأول: مدى سلطة الإدارة في السحب القرارات غير مشروعة:

لا تستطيع الإدارة أن تسحب قرارا إداريا مشروعاً تمخض عن حقوق مكتسبة للغير احتراماً لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية فإذا كانت الإدارة لا تستطيع أن تلغي قرار إداريا سليماً ولد حقا للغير، فإنه لا يجوز لها أيضا أن تسحبه، بيد انه يجوز (خلافا للأصل العام) للإدارة أن تسحب القرارات الخاصة بتوقيع الجزاءات على الموظفين⁵.

أما بالنسبة لسحب القرارات الإدارية الفردية الغير المشروعة، فإن الأمر يقتضي أولا التفرقة بين القرارات المنعدمة و القرارات الباطلة بطلانا نسبيا.⁶

1 محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 78.

2 عمار بوضياف، دعوي الإلغاء، دار هومة الجزائر، 2006.

3 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 25.

4 محمد محمد عبده إمام، المرجع السابق، ص 61.

5 عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة الإسكندرية، طبعة 02 سنة 2004، ص 124.

6 محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، 2007، ص 393.

فالقرارات الفردية المعيبة يجوز للإدارة أن تسحبها خلال المدة المقررة للطعن فيها بإلغاء وهي ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به فإذا انتهت مدة الطعن في قرار دون أن تسحبه الإدارة فإنه يعد قرارا سليما غير معرض للسحب أو الإلغاء، وذلك بدافع الرغبة في حتمية استقرار الأوضاع الإدارية، بحيث يستقر القرار بعد فترة زمنية معينة.

أما القرارات المنعدمة التي لا تتولد عنها مراكز قانونية فلا يحميها القانون، وبالتالي يجوز للإدارة أن تسحبها في أي وقت مهما طال مدتها، أما بالنسبة للقرارات التي تصدرها الإدارة بناء على اختصاص تقديري، فإن الإدارة لا يجوز لها أن ترجع إليها وتقدم على سحبها إلا في غضون المدة المقررة للطعن القضائي فإذا انتهت تلك المدة يعد القرار سليما ولا غبار عليه ولا يجوز التطاول عليه أسوة بالقرارات الإدارية المشروعة¹، وسنفصل ذلك في التالية:

أولا: القرارات الإدارية التي لا يجوز سحبها: نتطرق الى معرفة ماهية سحب القرار الإداري من خلال تعريفه وتمييزه عن ما يشته به والمبادئ القانونية التي تحكمه والأسس أو المبررات المقدمة بشأنه، وسحب القرارات الإدارية السليمة والمعيبة وتلك التي لا تتقيد بأجل في العناصر التالية:

1) ماهية سحب القرار الإداري:

(أ) تعريفه: عرف الدكتور رمزي الشاعر سحب القرار بأنه: "رجوع السلطة الإدارية فيما أصدرته من قرارات بحث يزول القرار منذ صدوره و يعتبر كأنه لم يكن إطلاقا"². عرف الدكتور إرحيم الكبيسي بأنه: "وسيلة قانونية تمارسها السلطة الإدارية لإزالة القرار من الأساس و كل ما يترتب عليه من آثار متى كان ذلك ممكنا شرعا و يحقق هدفا أسمى"³. وينازع سحب القرار الإداري مبدأين متناقضين هما مبدأ المشروعية الذي يفرض على الإدارة التزاما بإنهاء القرار المعيب لعدم مشروعيته ومبدأ استقرار المعاملات الذي يفرض على الإدارة توفير الطمأنينة والاستقرار للمراكز القانونية من الزعزعة والاضطرابات، ونشير إلى أن السحب يتعلق بقرار خرج إلى الوجود وحدث أثرا قانونيا سواء بإنشاء مركز قانوني جديدا

1 محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 394.

2 عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 126.

3 محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 491.

وتعديل مركز قانوني قائم، إما إذا ترتب على عمل الإدارة اي اثر قانوني سواء كان مرده ذلك طبيعة العدل ام قصد الإدارة فلا يعتبر هذا العمل قرارا إداريا.¹

ب) تمييز سحب القرار عن التصرفات القانونية الأخرى:

- تمييز السحب عن الفسخ في القانون الخاص: يعني الفسخ إرجاع الشيء إلى أصله، بمعنى ان العقد ينحل لا من وقت الفسخ فحسب بل من وقت النشوء، أي أن للفسخ أثر رجعي كالسحب، فيكون العقد كأن لم يكن ويسقط أثره في الماضي ما بين المتعاقدين والغير.

- تمييز السحب عن حكم الإلغاء القضائي: يعد الحكم الصادر عن قاضي بالإلغاء قرار إداري بمثابة إنهاء قانوني للقرار الإداري بأثر رجعي واعتباره كان لم يصدر قط، وبمقتضاه يعود الطاعن إلى مركزه القانوني السابق الصادر حكم الإلغاء، فوجه الشبه بين السحب والإلغاء القضائي يتمثل في الأثر الرجعي وفي الأجل المحدد لكل منها.

- تمييز السحب عن الإلغاء الإداري: يعني الإلغاء الإداري من الإدارة المختصة بأثر فوري يسري على المستقبل دون الماضي، فهو يأخذ بالحسبان الآثار التي تحققت قبل صدوره، فقد يصدر القرار مخالفا للقانون، أو تجد الإدارة أن القرار الصادر غير ملائم أو أصح كذلك فتغلبه دون أن تمس بالأوضاع ثم انتسابه، ويختلف بالتالي عن السحب وإن كان كل منهما صادر عن الإدارة إلا أن الإلغاء أو السحب يتم لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة وتغير الظروف كما أن مبدأ حماية حقوق المكتسبة هو الذي يحكمه السحب مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

- تمييز سحب القرار عن القرار المضاد: القرار المضاد هو: "القرار الإداري تنهي الإدارة بواسطته تصرفها السليم الذي أنشأ حقوقا للآخرين" وهو قرار مستقل عن القرار الإداري الأول، يصدر وفقا للقواعد القانونية المتعلقة به لإنهاء قرار سليم، فلا يخضع القرار المضاد لسلطة الإدارة التقديرية بل لا بد من اختصاص محدد قانونا.

ج) أركان السحب الإدارية: يشترط لصحة سحب القرارات الإدارية، كأى قرار إداري، توافق الأركان الشكلية والموضوعية:

- الأركان الشكلية: تسري على قرار السحب، من حيث أركانه الشكلية القواعد والشروط نفسها اللازمة في قرار الإلغاء سواء بالنسبة لركن الاختصاص أو ركن الشكل والإجراءات

1 نفس المرجع، ص 492.

-الأركان الموضوعية: تسري على الأركان الموضوعية لقرار السحب، سواء بالنسبة لسبب قرار الإلغاء أو محله أو هدفه القواعد الأساسية التالية:

--السبب: يبنى قرار السحب، كما هو الحال في أي قرار إداري، على وجود وقيام حالة واقعية، أو قانونية تشكل سببا للسحب يختلف الأمر حسب مدى مشروعية القرار المسحوب.
-المحل (الأثر القانوني): خلافا للإلغاء فإن السحب يسري بأثر رجعي أي انه من شأنه أن يضع حدا نهائيا لترتيب القرار لآثاره مستقبلا كما يحو أي اثر (حق، التزام)، كان قد تولد عن القرار المسحوب ماضيا.

-الهدف: يهدف سحب القرار الغير مشروع إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية تجسيدا لدولة القانون.

-المبادئ التي تحكم سحب القرار:

-مبدأ المشروعية.

-مبدأ عدم الرجعية القرارات الإدارية.

-مبدأ عدم المساس بالآثار للقرارات الإدارية.

-الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها: اختلف الفقه بخصوص الأساس أو

المبرر الذي يعطي الإدارة الحق في سحب القرارات الإدارية الصادرة عنها على النحو التالي:

--مبدأ المشروعية: قال الفقيه ديقتي " إذا أخطأت الإدارة يجب عليها أن تسحب القرار الذي تبين لها عدم المشروعية"، إلا أن مبدأ المشروعية لا يمكن أن يشكل الأساس لحق الإدارة في سحب قراراتها لأن الإدارة مقيدة بمبادئ عامة أخرى والمفرعة عن مبدأ استقرار المعاملات ولكونها تستطيع سحب القرارات الإدارية المشروعة استثناء.¹

--اتقاء الإلغاء القضائي: يرى الفقه أن حق الإدارة في سحب قراراتها، يتقرر لتلاقي

إمكانية إلغاء قراراتها من القاضي ولا يوفر هذا الرأي أساسا كاملا لحق الإدارة في سحب قراراتها لان هناك قرارات غير قابلة للإلغاء القضائي كالقرارات الإدارية المشروعة.

--المصلحة العامة: أن المصلحة العامة فكرة مرنة ومتطورة وتتأثر بمتغيرات الظروف

السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحمل أكثر من معنى وتقدرها السلطة الإدارية، لذلك لا يجوز الاستناد إليها كأساس لسحب القرار، لأننا سنضحي بالاستقرار الواجب للعمل الإداري

1 عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 133.

والعلاقات القانونية، كما أن التذرع بالمصلحة العامة قد يشكل حجة تمارسها الإدارة للتغطية عن العمل الغير القانوني إضفاء طابع المشروعية عليه.

--**الرقابة الإدارية:** أسس عليها الفقيه "فالين" حق الإدارة في سحب قراراتها، كما أن الإدارة شأنها شأن أي إنسان ليست معصومة من الخطأ وكما يمكن لكل إنسان أن يغير وجهة نظره ويصحح أخطاءه فان الإدارة تستطيع إذا أخطأت أن تصحح قراراتها عن طريق الأخلاق الإدارية وقدرها من الشجاعة في المسئول الإداري الذي يرى أن الرجوع إلى الحق فضيلة وتلك مسألة ليست سهلة المنال.¹

--**السلطة العامة:** ويعتبر سحب القرار الإداري هو احد هذه الامتيازات الذي يخولها الرجوع في قراراتها سلطتها السليمة وغير المشروعة وتكون مقيدة في الشرط الزمني الذي قرره الاجتهاد القضائي وعلى الإدارة أن تلتزم به دون نص، فالتصرفات الإدارية القانونية سواء كانت عقودا أم قرارات تستطيع الإدارة إنهاءها و الأساس لحقها في ذلك يستند إلى الامتيازات العامة.

2) سحب القرارات الإدارية السليمة: القاعدة في هذا الشأن أن إنهاء القرار الإداري السليم لا يتم إلا بصدور قرار إداري مضاد وإذا صدر القرار الإداري السليم فانه لا يتضمن بمجرد صدوره والرجوع عنه مخالف لمبدأ المشروعية سواء كان القرار فرديا أم تنظيميا.²

أ) سحب القرارات الإدارية التنظيمية السليمة: يتصف القرار التنظيمي بالعمومية والتجديد وقابلية التكيف مع التغيرات والمستجدات وبأنه لا يسري بأثر رجعي فإذا صدر القرار التنظيمي سليما فلا يجوز سحبه استنادا إلى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ما لم يسمح نص القانون بذلك، ويرى بعض الفقه أن القرار التنظيمي لا يخلق حقوق مكتسبة ولذلك سحبه لا يؤدي إلى المشاكل التي يحدثها سحب القرار الفردي.

ب) سحب القرارات الإدارية الفردية السليمة: القاعدة العامة انه لا يجوز سحب القرارات الإدارية الفردية السليمة لأنها تتحصن وتستقر بمجرد صدورها، وسحبها يتعارض مع عدم الرجعية وعدم المساس بالآثار الفردية للقرارات لإدارية واحترام حقوق المكتسبة، ولا تستطيع الإدارة ذلك حتى ولو لم يعلن القرار الإداري الفردي، لأنه يحدث تعديلا في النظام القانوني لحظة صدوره ويولد حقوقا للمخاطبين به كما قضى بذلك فرق مجلس الدولة بين القرار الإداري الفردي والقرار الإداري التنظيمي الذي لم ينشر.

1 عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 132.

2 عبد الغني عبد الله بسيوني، المرجع السابق، ص 420.

ثانياً: المدة التي يجوز فيها السحب وحالات جواز السحب بعد الميعاد: إذا أصدرت الإدارة قرار وتبين لها عدم مشروعيتها يجوز لها أن تسحبه خلال ميعاد الطعن بإلغاء أو الموعد الذي حدده المشرع بخصوص قرارات عينة، وهذه القاعدة سطرها الاجتهاد القضائي للمحاكم. ويشكل سحب القرار الإداري غير المشروع التزاماً على عاتق الإدارة التي لا تملك إزاءه سلطة تقديرية ولا أوراق الحرية في الاختيار بين السحب والإلغاء داخل الأجل لأن إنهاء القرار يكون بمثابة جزاء لعدم المشروعية، لأنه بعد انقضاء الأجل يتحصن القرار¹، ولا يتم إنهاؤه إلا بقرار، معناه متى توافرت له الشروط القانونية لذلك، ويعتبر أجل الإلغاء القضائي من النظام العام الذي يمكن إثارته في أي وقت ولا يجوز الاتفاق على ما يخالفه فهو مقرر للمصلحة العامة ولضمان استقرار للمعاملات ومصلحة الأفراد.

ثالثاً: السلطة التي تملك سحب القرارات الإدارية: يتم السحب كقاعدة عامة بواسطة السلطة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها، يتضح أن القرار الإداري يتكون من عدة عناصر أساسية مترابطة ومتكاملة مع بعضها لبعض بحيث تؤدي تخلف أي منها إلى انتهاء صفة القرار من العمل الذي قام به الإدارة تتمثل تلك العناصر بما يلي: القرار الإداري عمل صادر عن سلطة إدارية، القرار الإداري عمل يؤثر في النظام القانوني

الفرع الثاني: مدى سلطة الإدارية في إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة:

يجب أن لا تحيد القرارات الإدارية عن الهدف العام لها، المتمثل في الصالح العام، وإذا استهدفت الإدارة تحقيق غاية تتباعد عن المصلحة العامة و تتجنبها، يكون القرار مشوباً بإساءة استعمال السلطة في هذه الحالة، يكون أيضاً قابلاً للإلغاء إذا ما طعن فيه أمام القضاء الإداري.

أولاً: الرجعية في حالة تصحيح القرارات الإدارية المعيبة: لتنفيذ السياسة العامة للمجتمع وتحقيق أهدافه وغاياته، والإدارة في سبيل تحقيق هذه السياسة، تستخدم الوسيلة القانونية المتمثلة في:

الأعمال أو التصرفات القانونية، وهذه التصرفات تكون صادرة عن الإدارة نفسها بإرادتها المنفردة، ودون أن يشاركها أحد، ويطلق على هذه التصرفات (القرارات الإدارية)، وهي من أهم مظاهر امتيازات السلطة العامة، فعن طريقها تتمكن الجهات الإدارية من التعبير عن سلطتها الأمر وإرادتها المنفردة الملزمة، وبحكم مسؤولية الإدارة المباشرة عن تنفيذ القواعد القانونية، فإنها

1 ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 413.

هي المرشحة الوحيدة لانتهاك الحقوق والحريات، ولقد اعتبرت مبدأ الرجعية من أخطر هذه المبادئ، ولهذا اهتمت به ووضعت له الأسس التي يقوم عليها، وفرضت عليه استثناءات.¹

ثانيا: الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية: إن مبدأ عدم الرجعية هو من المبادئ العامة التي تضمنتها دساتير الدول وهو مبدأ خطير ومخالف للعدالة و لهذا فإنه يدفق معارضة شديدة، و يعتبر استثناء من القواعد القانونية السليمة التي لا تقر نفاذ القوانين إلا على الحوادث المستقبلية، و أغلب الدول تحرص على تحريم الرجعية في قرارات الإدارة إلا في أضيق الحدود، وقد سلم مجلس الدولة الفرنسية بهذا المبدأ حيث قال إن القرارات الإدارية سواء كانت تنظيمية عامة، أم قرارات فردية، لا يجوز تضمناها لأثر رجعي، وذلك لاعتبارات معينة كفكرة الحقوق المكتسبة، واستقرار المعاملات و ضمان احترام قواعد الاختصاص الزماني بين السلطات الإدارية.

ثالثا: الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية: إذا كان الأصل في القرارات الإدارية هو عدم جواز سريان أثارها على الماضي، إلا أن هذا الأصل ورد عليه استثناءات وفي غير المواد الجنائية، فسير العملية الإدارية وطبيعة الأمور تتطلب أعمال رجعية، لأن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هي من خلق القضاء، والاعتبارات العملية تتطلب وضع حلول للمستجدات، وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بأن عدم الرجعية غير مقبول على المشرع إلا بالمسائل الجنائية، وعلى اعتبار أن لكل قاعدة قانونية استثناء ومن بين هذه الاستثناءات: وجود نص تشريعي يقر الرجعية، في حالة الحكم بإلغاء القرارات الإدارية.

1 محمد جمعة موسى، عدم رجعية القرار الإداري، ص 50.

خلاصة الفصل الأول

نخلص إلى القول أن مبدأ المشروعية هو الأساس القانوني لخضوع الإدارة للقوانين باعتبارها السلطة المختصة بتنفيذها، مع الأخذ بعين الاعتبار أن خضوعها للقانون لا يعني خضوعها عضويا للسلطة التشريعية، الذي يقتصر على الجانب الوظيفي فحسب، إذ ينطوي مبدأ الفصل بين السلطات على ضرورة الاستقلال العضوي لكل سلطة.

إذا كان الأصل هو أن السلطة التشريعية تعتبر صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع إلا أنه أجاز أحيانا للسلطة التنفيذية أن تشرع بعض الأمور بواسطة تشريعات فرعية تسمى "اللوائح الإدارية" من ناحية الموضوع فهي أعمال تشريعية ومن ناحية الشكل فهي أعمال إدارية، وطبقا لمبدأ تدرج القواعد التشريعية فإن التشريع العادي يعلو التشريع الفرعي لأن الفرع يتبع الأصل بحيث يحتم على اللوائح أن تحترم القانون وتعمل في دائرته ولا تخالفه والا عدت غير مشروعة و معرضة للجزاء.

أما القرارات الإدارية باعتبارها تصرفات قانونية لا توجد ولا تنعقد قانونيا إلا إذا توافرت أركانها القانونية، وهي ركن السبب، ركن الاختصاص، ركن الشكلية والإجراءات، ركن المحل، ركن الهدف أو الغاية، وتتمثل هذه الأركان بما يسمى قواعد المشروعية، فإن غابت أو تخلفت في القرار الإداري أصبح معيب بما يسمى بعيوب عدم السلامة أو الشرعية وهي عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل أو الإجراءات، عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

الفصل الثاني:

الحماية القانونية للموظف

العام أثناء المساءلة التأديبية

الفصل الثاني: الحماية القانونية للموظف العام أثناء المساءلة التأديبية

تمهيد:

يعتبر الجزاء التأديبي وسيلة الإدارية لتأديب موظفيها، واحتمال جنوح هذه الجهة أمر وارد، لاسيما أنها تحوز في اتخاذ سلطات عديدة كسلطة التحقيق والحكم معاً، فلهذا السبب لا بد من ضمانات في إطار المساءلة التأديبية تحول دون إساءة استخدام سلطات جهة الإدارة الواسعة بحيث إقترن إسناد العقوبات إلى جهة الإدارة شرط أن توفر هذه الأخيرة الضمانات التي يتمتع بها الفرد تجاه الجزاء التأديبي وتحضي الضمانات التأديبية بأهمية كبيرة في نطاق التشريعات العقابية، لان العدالة في كل صورها القضائية والاجتماعية والإدارية، لا يمكن أن تتحقق ما لم توفر هذه الضمانات للموظف المعني بالمساءلة التأديبية.

فإذا كانت السلطة التأديبية تترخص في تحديد ما يندرج تحت الجرائم التأديبية، فإن الأمر يختلف بالنسبة لوظيفتها في تحديد العقوبة التأديبية، حيث تلتزم السلطة التأديبية بالعقوبات المحددة حصراً في القانون، عند توقيعها لأي عقوبة بحق الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن الجرم التأديبي، وبمعنى آخر فإن العقوبات التأديبية خاضعة لمبدأ الشرعية بمفهومه الضيق فلا عقوبة إلا بنص.¹

تنوزع الضمانات التأديبية على مراحل ثلاث:

-المرحلة الأولى: هي المرحلة السابقة على توقيع الجزاء ومنها الضمانات الموضوعية كمبدأ الشرعية وتحديد السلطات التأديبية ومبدأ الحيطة، والضمانات الشكلية (الإجرائية) كالتحقيق والاستجواب وحق الدفاع.²

-المرحلة الثانية: هي المرحلة الطعن في القرار التأديبي الصادر سواء كان الطعن إدارياً عن طريق التظلم الإداري أو قضائياً عن طريق دعوى أقرها القانون بدءاً بدعوى الإلغاء إلى دعوى القضاء الكامل ممثلة في التعويض وجبر الضرر الذي لحق بالموظف.

1 نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2007، ص 23

2 عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى،

القاهرة، ص 23،

المبحث الأول: الآليات الإدارية لمواجهة القرار التأديبي:

نصت المادة 162 الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه "تتخذ الاجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين"¹، من هنا فان للسلطة التي لها صلاحيات التعيين لها حق التأديب.

فالآليات الإدارية هي مجموعة الضمانات التي يملكها الموظف من أجل الوقوف ضد القرارات التأديبية الصادرة من الإدارة وهي وسيلة للمواجهة، هذه الآليات نجد مضمونها في نصوص القانونية المتضمن قانون الوظيفة العامة والتي تبرز جليا من خلال التطرق بالدراسة لجميع المراحل الإجرائية، فالقرار التأديبي يمر بالعديد من المراحل وعليه سنتطرق لضمانات الإجرائية قبل وبعد صدور القرار.

المطلب الأول: الضمانات الإجرائية قبل صدور القرار التأديبي:

ضمانات التأديب الإجرائية من أهم الإجراءات التي ينبغي على الإدارة احترامها حيث تشكل جميعها إجراءات جوهرية لما تمثله مخالفتها من اعتداء على حقوق الأفراد، تتمتع الإدارة العامة بقدر من السلطة التقديرية في ممارسة سلطتها التأديبية، لكن مهما اتسعت هذه السلطة، عليها أن تلتزم في ممارستها مما يؤدي إلى تحقيق الصالح العام وحده دون أية مصالح شخصية أو مادية أخرى، وبما يحقق الغرض الذي من أجله منحت الإدارة تلك السلطة.² ولكن أحيانا تستخدم السلطة التقديرية لغير هدف ممارسة حقها الممنوح لها قانونا وهذا ما يسمى بإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، وهي أن تستخدم الإدارة سلطتها التقديرية بهدف مغير للمصلحة العامة أو بهدف معين غير الذي حدده القانون.³

الفرع الأول: التحقيق التأديبي وضمانته:

التحقيق هو إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه، ورغم أن التحقيق ليس إلا إجراء تمهيدي فيجب عدم إحالة الموظف إلى التحقيق إلا إذا

1 المادة 162 من الأمر رقم: 03-06، المرجع السابق، ص15.

2 مرابط خديجة، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، تلمسان، 2012/2011، ص 11.

3 عدنان عاجل عبيد، المرجع السابق، ص 55.

كان الاتهام جديا يقوم على احتمالات قوية ترجح ارتكابه للجريمة التأديبية المنسوبة إليه، وذلك حفاظا على سمعته ومكانته.¹

وان كان تعريف الإثبات لغة هو: تأكيد الشيء بالبيانات، والتحقيق هو التيقن والتأكد فلا يفتا التحقيق أن يكون هو الوجه الآخر للإثبات، فلا بد من أن تكون أهمية التحقيق في الخصومة الإدارية من أهمية الإثبات، على اعتبار أنه دون إجراءات التحقيق التي يأمر بها القاضي من تلقاء نفسه، أو بطلب من الخصوم، لا يمكن التأكد من صحة الأدلة التي تقدم بها المدعي لإثبات إدعائه.²

كما يعتبر التحقيق الإداري من بين أهم الضمانات التأديبية السابقة للجزاء التأديبي، إذ يخول للسلطة التأديبية وكذا المجلس التأديبي من الوقوف على الظروف التي تم فيها ارتكاب الخطأ والبحث عن الأدلة التي تثبت أو تنفي صدور الأفعال التي شكلت الخطأ المهني من الموظف، ونصت المادة 171 من الأمر 03-06 على أنه "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، قبل البت في القضية المطروحة".³

وقد إعتبر هذا النص التحقيق الإداري من صلاحيات سلطة التعيين، فيمكن لها أن تقوم به بنفسها أو تعهد به إلى أحد رؤساء المباشرين للموظف مرتكب الخطأ، فالتحقيق ليس إجباريا من جهة، ومسند إلى جهة الاتهام من جهة أخرى، وهو إجراء جوهري وتمهيدي، تقوم به السلطة المختصة بالتحري عن التهمة المسندة إلى الموظف عن طريق مناقشته بما نسب إليه لاستخلاص الأدلة المادية المؤيدة لإدانته عنها بهدف الوصول إلى الحقيقة و اماطة اللثام عنها.⁴

إن التحقيق ليس بالإجراء البسيط الذي يمكن تجاوزه دون أن يترتب على ذلك بطلان القرار الصادر بالاستناد إليه، وانما هو من الإجراءات الجوهرية التي يقضي إغفالها إلى عيب يصيب القرار التأديبي في شكله مما يجعله حقيقا بالإلغاء.⁵

1 ماجد راغب الطلو، القضاء الإداري، المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1990، ص 551.

2 أوثن سمية، سلطات القاضي الإداري في التحقيق، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص 17.

3 المادة 171 من الأمر رقم: 03-06، المرجع السابق، ص 15.

4 عدنان عاجل عبيد، المرجع السابق، ص 215.

5 نفس المرجع، ص 216.

الفرع الثاني: حق إطلاع الموظف على ملفه التأديبي:

وفقا لنص المادة 166 من الأمر 06-03 التي يتم فيها إخطار المجلس التأديبي إبتداء من يوم تحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف مرتكب الخطأ، على السلطة التأديبية تمكين الموظف من الإطلاع على ملفه التأديبي في أجل خمسة عشرة يوما.¹

ونصت المادة 167 من الأمر 06-03 على أنه "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه، وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشرة (15) يوما إبتداء من تحريك الدعوى التأديبية".²

نستخلص من هذه المادة أنه وجب على السلطة التأديبية تمكين الموظف من جميع المستندات والوثائق المكونة لملفه التأديبي، و يعد حق الاطلاع من أهم الضمانات التأديبية، إذ يمكنه من معرفة الخطأ المهني المنسوب إليه حتى يتسنى له التحضير الجيد للدفاع عن نفسه أمام المجلس التأديبي، وقد اعتبر القضاء الجزائري هذا الحق من الإجراءات الجوهرية التي يؤدي خرقها إلى بطلان القرار التأديبي المتخذ ضد الموظف.

وتتحمل سلطة التأديب مسؤولية إبلاغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه، وكذا تمكينه من الاطلاع على ملفه في الآجال القانونية، وجاء في المادة 168 الفقرة 02 على أنه "ويبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشرة (15) يوما على الأقل، بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام"، ويعتبر استدعاء الموظف في المسائل التأديبية للمثول أمام لجنة التأديب إجراء جوهريا يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع، يستوجب إثباته بوصل استلام موقع عليه من طرف الموظف.

الفرع الثالث: التوقيف التحفظي:

لسلطة التعيين الحق في أن تتخذ في مواجهة الموظف مرتكب الخطأ المهني إجراء التوقيف الفوري عن المهام و قد نص الأمر 06-03 السالف الذكر على حالتين ورد ذكرهم على سبيل الحصر في المادتين 173 و 174 نظرا لخطورة هذا الإجراء و الأضرار التي تلحق بالموظف جراء اتخاذه.

1 المادة 166 من الأمر رقم: 06-03، المرجع السابق، ص 15.

2 المادة 167 من الأمر رقم: 06-03، المرجع السابق، ص 15.

الحالة الأولى: عند ارتكاب الموظف خطأ جسيماً يمكن أن يؤدي إلى تسليط عقوبة من الدرجة الرابعة، لكن يبقى يتقاضى خلال فترة توقيفه النصف من راتبه الرئيسي و مجمل المنح العائلية و أما النصف الثاني الذي تم خصمه من راتبه وباقي حقوقه، فيسترجعها في الحالات الآتية:
- في حالة تبرئته مما نسب إليه من أفعال.

- في حالة عدم بت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في قضيته في الآجال المحددة قانوناً.
- في حال حصول الموظف على عقوبة أقل من الدرجة الرابعة جراء المتابعة التأديبية.
الحالة الثانية: في حال كان الموظف محل متابعة جزائية لا تسمح له ببقائه في منصبه، يمكن له أن يتقاضى في حدود ستة (06) أشهر جزءاً من الراتب لا يتعدى النصف بدءاً من تاريخ توقيفه عن العمل و يستمر في تقاضي مجمل المنح العائلية، ولا تسوى الوضعية الإدارية للموظف إلا إذا أصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائياً.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت المتابعة الجزائية نتيجة خطأ مهني، وصدرت عقوبة قضائية نهائية ضد الموظف، ينبغي على الإدارة تسريحه، وأما إن صدر حكماً قضائياً نهائياً، يقضي بإطلاق سراحه، ببراءته أو انتفاء وجه الدعوى، نتيجة لعدم لتأكيد الأفعال المنسوبة للموظف مصدر دعوى المتابعة القضائية، يعاد إدماجه وجوباً بقرار من السلطة التي لها صلاحيات التعيين.

غير أنه ينبغي على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء النظر مسبقاً في الخطأ المرتكب من قبل الموظف محل الدعوى الجزائية في ما إن كان يشكل خطأ مهنياً من عدمه فغياب الخطأ الجزائي لا ينفي بالضرورة غياب الخطأ المهني ارتكب من طرف الموظف المعني.
إن التوقيف الفوري عن المهام إنما هو إجراء تحفظي يكتسي طابعاً مؤقتاً، فهو لا يعد في حد ذاته عقوبة بقدر ما هو من باب المصلحة العامة لذا جاء ذكره خارج التصنيف التشريعي للعقوبات التأديبية.

يلاحظ أن المشرع لم يحدد في نص المادة 173 من الأمر 06-03 المتابعات القضائية التي تستوجب هذا التوقيف وترك ذلك إلى السلطة التقديرية للإدارة، مما قد يجعلها تتعسف في استعمال هذا الإجراء والذي يؤدي بالضرر للموظف وخاصة في حالة عدم ثبوت الموظف حقيقة في متابعة جزائية، وكان هذا الأخير في ظروف مزرية، إذ كان ينبغي أن تحدد المتابعات الجزائية التي تشكل عائقاً على الموظف في أداء مهامه ضمن قانون العقوبات.

كما يتوجب على الموظف خلال فترة توقيفه أن لا يمارس أي نشاط مريح، إلا أن يكون النشاط من قبيل الاستثناءات المنصوص عليها في المواد 43 و 44 من الأمر 06-03 نظراً لأن العلاقة الوظيفية لا تزال قائمة، وأن الغاية من التوقيف تكمن في رفع يد الموظف مؤقتاً عن أداء المهام المنوط به إلى غاية نهاية سبب التوقيف، وهذا حفاظاً على حسن ضمان سيرورة المرفق العام وفق شروطه القانونية.

المطلب الثاني: الضمانات الإجرائية بعد صدور القرار التأديبي:

الفرع الأول: ضمان حقوق الدفاع:

لقد أصبح حق الدفاع مقدساً وارتقى إلى مصاف المبادئ القانونية العامة، فنتجت عنه ضمانات الغاية منها حماية الأفراد و منع الاعتداء على حقوقهم وحررياتهم، وبما أن المساءلة التأديبية هي أحد صور المحاكمات البشرية، فإن للحق دوراً فاعلاً ومؤثراً في توفير الضمان للموظف المتهم بارتكاب مخالفة ما عند مساءلته أمام السلطة التأديبية.¹

فلا يملك توقيع العقاب بلا دفاع غير الله سبحانه، لأنه تعالى عالم الغيب والشهادة ذو العدل المطلق، أما أولياء الأمور من الناس فعلمهم محدود واحاطتهم بالأشياء ناقصة، ففي أصول المحاكمات البشرية وبأنواعها أن للمتهم حق الدفاع عن نفسه في الاتهام الموجه إليه.² ونصت جميع قوانين الوظيفة العمومية على أن الدفاع الفردي عن الحقوق الأساسية للموظف مكفول بما فيه الحقوق الفردية والجماعية للأفراد، إلا أن الأمر 06-03 إنفراداً بإلزام الموظف في المادة 168 منه بالحضور الشخصي للموظف للدفاع عن نفسه، وسمح له في حالة تقديم المبرر للمجلس التأديبي أن ينيب من يدافع عنه، وتكمن أهمية الدفاع في أنها تكفل مبدأ المواجهة، ويتمكن الموظف من الرد على التهم الموجهة إليه بكل حربة عن طريق الوسائل المرخص بها قانوناً، فهو حماية أساسية له باعتباره الطرف الضعيف في مواجهة الإدارة العامة. وقد نص الأمر 06-03 على عدة وسائل قانونية تمكن الموظف من هذا الحق من خلال المواد 168 و 169 نذكر أهمها:

1 عدنان عاجل عبيد، المرجع السابق، ص 257.

2 نفس المرجع، ص 330.

-تبليغ الموظف يكون قبل خمسة عشرة (15) يوما من تاريخ مثوله أمام المجلس التأديب، يكون هذا التبليغ بالبريد الموصى عليه مع وصل الاستلام، من أجل أن يتسنى للموظف تحضير دفاعه.

-أباح للموظف أن يختار من ينوبه في الدفاع، شرط تقديم مبرر مقبول عن غيابه.
-يتيح نفس القانون للموظف تقديم الملاحظات الكتابية والشفهية، وكل ما يمكن تقديمه من أدلة أثناء الجلسة التأديبية لرد التهم الموجهة إليه.

-حق الاستعانة بمحام أو بموظف يكون كفاء يراه الموظف أهل للدفاع عنه في مواجهة إدارته.

-يمكن للموظف المتهم كذلك استحضار الشهود، إذ من حقه الاستعانة بالشهود من أجل الدفاع عن نفسه لإثبات ما يدعيه من بطلان للتهم المنسوبة إليه، سواء كانوا من الموظفين أو من الأشخاص الطبيعية مرتادي المرفق العام.

الفرع الثاني: الاستشارة الملزمة للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء:

التحقيق يأتي في مرحلة تمهيدي سابقة على فرض العقوبة التأديبية على الموظف مما يعني انه ضمانا سابقة على إيقاع الجزاء وبالتالي لا يصح التحقيق اللاحق على توقيع العقوبة لان مصدر القرار التأديبي قد أبدى رأيه قبل معرفة النتيجة التي سيفضي إليها التحقيق مما يجعل القرار باطلا وان انتهى الى النتيجة ذاتها، هذا وتستعين السلطة القائمة بالتحقيق بما تتوصل إليه من أدلة مادية في إدانة الموظف أما إذا لم تتوصل إلى شيء فهذا يعني براءته.¹
أخذ الأمر 03-06 بالنظام الشبه القضائي في التأديب، وهذا من خلال منح اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي صلاحيات الفصل في المنازعات التأديبية، حيث ألزم في المادة 165 منه السلطة التأديبية بإخطار اللجنة المذكورة، والأخذ برأيها الملزم في العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، دون العقوبات من الدرجة الأولى والثانية التي تكون بقرار مبرر من السلطة التي صلاحيات التعيين.

بملاحظة المادة 165 السالفة الذكر، نلاحظ أنها أتت بالجديد في مجال استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بما يدعم هذه الضمانة، فقد ألزمت الإدارة بالأخذ برأيها في

1 عدنان عاجل عبيد، المرجع السابق، ص 215.

العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، وهو إجراء جوهري يؤدي مخالفته إلى بطلان القرار الإداري المتخذ ضد الموظف مرتكب الخطأ.

ويكون قرار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في العقوبات التأديبية صحيحا اذا توافرت عدة ضوابط نذكرها على سبيل الحصر فيما يلي:¹

- أن تكون جلسات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي سرية.

- تسبب وتبرير القرار الإداري المتخذ من خلال الجلسة.

- في الآجال أن يتم الفصل في المتابعة التأديبية خلال 45 يوما من تاريخ الإخطار.

- أن تكون الجلسة خلال سريان عهدة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي.

- حضور 4/3 من الأعضاء، وإذا لم يستكمل النصاب بعد دعوة ثانية جاز للجنة أن تجتمع بنصف أعضائها.

وتبدو الاستشارة الإجبارية للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقد كمجلس تأديبي كضمانة حقيقة للموظف مرتكب الخطأ، إذ فصل المشرع بين سلطة الاتهام ممثلة في الإدارة العامة وسلطة المحاكمة التي جسدها في المجلس التأديبي غير وبالتدقيق في هذا الأمر التأديب نجد أن هذه الضمانة محدودة الأثر فمن جهة تهيمن الإدارة على تكوين اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وفي نفس الوقت السلطة لتأديبية، كما أن صوت الرئيس يرجح في حال تساوي الأصوات وهو دائما في صالح الإدارة بطبيعة الحال.²

1 المدتان 165 و 170 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

2 المادتان 14 و 17 من المرسوم رقم: 20-199 المؤرخ في 25 يوليو 2020، المتعلق باللجان الإدارية المتساوية

الأعضاء، ج ر رقم: 44، صادرة بتاريخ: 30 يوليو 2020.

المبحث الثاني: الطعون القانونية بعد صدور القرار التأديبي:

نتطرق إلى حق الموظف في التظلم الإداري من القرار التأديبي الموقع ضده، وكذا حقه في رفع دعوى قضائية لجبر الضرر الذي لحق به جراء القرار التأديبي، حيث كفل القانون للموظف بعد توقيع الجزاء التأديبي عليه عدة ضمانات أهمها ما جاء به الأمر 03-06 والنصوص التشريعية الأخرى.

المطلب الأول: الطعون الإدارية لمواجهة القرار التأديبي:

إن سلطة الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي تشكل حقا ثابتا، غير أن هذه السلطة ليست مطلقة من كل قيد، وإنما هناك ضمانات عديدة في صالح الموظف خولها له المشرع حتى لا تبقي عرضة لتعسف الإدارة، هذا ويقرر القانون بعض القيود التي يلزم بها سلطات التأديب عند تحريكها للإجراءات التأديبية في مواجهة الموظف، بهدف توفير الحماية اللازمة له.¹ وجود هذا النوع من الرقابة يؤكد أن الإدارة أن تضطلع على مدى صحة وسلامة وملائمة أعمال وتصرفات مسؤوليها إن لزم الأمر من أجل تحقيق ملائمة النشاط الإداري ككل، في هذا الإطار عادة ما تكون الإدارة المصدر الأساسي لهذا الأسلوب من الرقابة عند إعمال الرؤساء الإداريين حقهم في متابعة الأعمال والتصرفات الإدارية، من خلال ما أتاحه المشرع من أساليب تتيح للإدارة تقويم أعمالها بنفسها، دون أن يمنع من اللجوء إلى لجان الإدارية إنشائها القانون لمباشرة التعقيب الذاتي والوقوف على حقيقة التصرف الإداري من خلال مباشرة الوظيفية الرقابية على قرارات، التي لا توقف التنفيذ الفوري للعقوبة الصادرة من السلطة المختصة بالتأديب²، فالموظف الذي تبين له أن العقوبة التي صدرت ضده مجحفة بحقه أن يرفع تظلما ضده هذا القرار.

الفرع الأول: التظلم الإداري:

التظلم الإداري هو شكوى يرفعها الموظف الذي صدر في حقه قرار تأديبي الحق أضرار بمنصبه القانوني إلى الجهة المختصة يطلب فيه إعادة النظر بالسحب أو الإلغاء أو التعديل حتى ينسجم مع أحكام القانون بمفهومه الواسع، ويراد بالتظلم الإداري أن يصدر قرار إداري

1 عدنان عاجل عبيد ، المرجع السابق، ص 179.

2 المادة 06 من المرسوم 66-152 الصادر في 02 يوليو 1966 والمتعلق بالإجراءات التأديبية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادر في 08 جوان 1966، ص 579.

معيب، أو غير ملائم على الأقل، فيتقدم أحد الأفراد ممن يسهم الضرر إلى الجهة التي أصدرت القرار، أو إلى الجهة الرئاسية، طالبا سحبه أو تعديله¹، كما انه طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الادارة لإعادة النظر في القرار إداري يدعي مخالفته للقانون.²

والغاية من التظلم الإداري كإجراء هو التخفيف من أعباء القضاء، وعدم تقويت الفرصة على التسوية الودية للنزاع، فقد تعيد السلطة التأديبية النظر بعد فحص التظلم المودع أمامها، وتقتنع أن الموظف صاحب الطعن على حق، فتستجيب لطلبه فتعدل في قرارها أو تسحبه وقد تلغيه، مما يلغي الخصومة في مهدها ويربح الطرفين الجهد والمصاريف القضائية.

في الواقع نجد الأساس القانوني للتظلم الإداري في المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على أنه "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الآجال المنصوص عليها في المادة 829 أعلاه".³ وجاء في المادة 175 من الأمر 03-06 أنه "يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، أن يقدم تظلما أمام لجان الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار".⁴

وبالرجوع إلى قاعدة الطابع الاختياري للتظلم الإداري، نشير إلى أن المشرع الموظف لم يلزم باللجوء إلى التظلم قبل الشروع في القضاء، وهذا من سبيل عدم إرهاب الموظف ماديا من جهة، ولربح الوقت من جهة أخرى خاصة وأن بعض الموظفين لا توجد لديهم ثقة في السلطة التأديبية من أجل مواقف سابقة، وهو تقييد غير مبرر لا سيما وأن بعض الموظفين لا توجد لديهم الثقة أصلا في مراجعة السلطة التأديبية بسبب مواقف سابقة.

ولقد سلك المشرع الجزائري منهجا مغايرا من خلال التعديل الأخير لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية الذي تم بموجب القانون رقم: 08-09 المؤرخ في فيفري 2008، حيث تراجع تماما عن إجراء التظلم الوجوبي ليصبح بذلك جوازيا، إذ يمكن للطاعن القيام به من عدمه حسب قناعته الشخصية و هذا حسب نص المادة 830 السالفة الذكر.

1 سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1986، ص 533.

2 ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشورات دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985، ص 325.

3 المادة 830 الفقرة 01، من قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

4 المادة 175 من الأمر 03-06، المرجع السابق.

وللسلطة الرئاسية مطلق التقدير في النظر والفصل في هذا النوع من الطعون، ويعتبر سكوتها بعد انقضاء الأجل المحدد رفضاً ضمناً للتظلم وموافقتها على القرار المتخذ، وتجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الطعون لا يوقف العقوبة، فعند التبليغ الرسمي للموظف القرار التأديبي الصادر في حقه يصبح نافذاً مباشرة.¹

الفرع الثاني: التظلم أمام لجنة خاصة:

تناول المشرع الأمر 03-06 هذه اللجان في المادة 65 التي نصت على أنه "تتشأ لجنة الطعن لدى كل وزير وكل والي ولدى مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات والإدارات العمومية وتتكون هذه اللجنة مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين، وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعنيين بعنوان الإدارة ينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم ممثلهم في لجان الطعن"²، وتختص هذه اللجان بالنظر في الطعون في قرارات العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة.

أما بخصوص ميعاد الطعن فقد تراجع المشرع الجزائري عن المهلة التي حددها في المرسوم 84-10 و المقدرة بخمسة عشر (15) يوماً³، لكي يرفعها إلى ثلاثون (30) يوماً في المرسوم 20-199 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.⁴

أما بخصوص الاعتراف بالتظلم أمام لجان الطعن المختصة والتظلم الإداري الولائي فقد اشترطت المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية شرطين أساسيين:
- أن يكون التظلم في المجال القانوني لرفع الدعوى القضائية وهو 04 أشهر.
- أن يكون التظلم ولائي، أي أمام الجهة مصدرة القرار.

أما التظلم أمام لجنة الطعن فقد وضعت المادة 175 من الأمر 03-06 شرطين أساسيين هما:

- أن يكون التظلم في العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة.

1 المادة 830 الفقرة 02، من قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

2 المادة 65 من الأمر 03-06، المرجع السابق.

3 المادة 24 من المرسوم، 84-10 مؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تشكيلها و عملها، الجريدة الرسمية، العدد 88، سنة 1984.

4 المادة 54 الفقرة 02 من المرسوم 20-199، المرجع السابق

- أن يرفع التظلم أمام اللجنة المختصة في أجل أقصاه شهر من تاريخ التبليغ.
إن لجان الطعن هيئات إدارية تفصل في الطعون المرفوعة أمامها في القرارات التأديبية من الدرجتين الثالثة و الرابعة، بالتأييد أو التعديل أو الإلغاء، غير أن هيمنة الإدارة على تشكيل هذه اللجان حال دون أداء هذه الأخيرة على أحسن وجه.

وتجدر الإشارة أن قرار لجنة الطعن ينفذ فوراً وحرفياً، فإذا كان قرار اللجنة إلغاء القرار التأديبي، يعاد للموظف كامل حقوقه، ويرجع للوضعية التي كان عليها قبل المساءلة التأديبية.
يظهر جلياً أنه لا يقتصر دور لجان الطعن على تقديم آراء للإدارة حتى ولو كانت ملزمة شأن العقوبة الواجب توقيعها على الموظف المخطئ كما هو الحال بالنسبة للجان الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي بل إن دورها هو النظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات الإدارة، لتشكل الطعون الإدارية وسيلة لفرض رقابة إدارية وهي رقابة تمارسها الإدارة على نفسها من أجل ملاءمتها وكفاءتها وفعاليتها في تحقيق الأهداف المرسومة والمحددة.¹

وللإدارة السلطة التقديرية واسعة في تلبية طلبيات المتظلمين من قراراتها جزئياً أو كلياً ولها أن تمنحهم أقل أو أكثر مما طلبوا خلافاً للقاضي الإداري لا يحكم إلا بما يطلب منه، ولن يأتي التظلم ثماره، ما لم يتحقق إلا إذا ما تكونت لدى الإدارة نفسها القناعة الكافية في أن تراجعها عن قراراتها في حالة التظلم الولائي أو إعادة النظر فيها.

المطلب الثاني: الآليات القضائية لمواجهة القرار التأديبية:

أحاط المشرع الجزائري الموظف العام بضمانات الطعن القضائي كباقي الأفراد، إذ منح له الحق في اللجوء إلى القضاء المختص، إلا أنه وبالرجوع إلى القانون الحالي للوظيفة العمومية نجد أن القانون رقم 06-03 لم ينص على حق الموظف العام بالطعن أمام القضاء الإداري بالإلغاء القرار التأديبي الصادر ضده، وباعتبار القرار التأديبي قرار إداري محض، فإنه يحق للموظف العام رفع دعوى الإلغاء ضد القرار الإداري المتضمن العقوبة التأديبية، وفقاً للقواعد العامة المعروفة في مجال المنازعات الإدارية.

1 عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 397.

ويقوم الموظف بمخاصمة القرار التأديبي عن طريق اللجوء إلى القضاء و برفع دعوى الإلغاء، طبقا لنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والمادة 09 من القانون العضوي 98-01.

الفرع الأول : قضاء إلغاء القرارات التأديبية:

دعوى الإلغاء من الدعاوى الإدارية لم تحظ بتعريف تشريعي وإنما ترك الأمر للفقهاء الإداري، لذا عرفها بعض الفقهاء بأنها "دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفا للقانون" أو هي كما عرفها البعض "دعوى قضائية يرفعها كل ذي شأن له مصلحة شخصية مباشرة أضير جراء قرار إداري نهائي صدر عن إحدى الجهات الإدارية الوطنية العامة، وأثر بذاته في مركزه القانوني مستهدفا مخاصمة هذا القرار، وذلك بطلب استصدار حكم بإلغائه بسبب عدم مشروعيته ويكون لهذا الحكم حجية قبل الكافة".¹

إن دعوى الإلغاء تتسم بجملة من الخصائص، فهي دعوى قضائية موضوعية تقوم على مخاصمة قرار تأديبي غير مشروع، إذ تعد من أهم وسائل حماية المشروعية، لما يترتب عليها من بطلان القرار الإداري المتضمن العقوبة الإدارية كجزاء عن مخالفة القانون.²

تشكل الدعوى القضائية الفرصة الأخيرة للموظف عندما لا توفر له الضمانات الأخرى الحماية الكافية ولا تمكنه من إلغاء الجزاء التأديبي الصادر ضده وتظهر فعالية هذه الضمانة في قدرتها على الإنصاف الموظف المعاقب تأديبيا بما يملك القاضي الإداري من ضمانات الاستغلال عن الإدارة وعدم الانحياز، فضلا عن خبرته وتخصصه القانوني، وحجية الحكم الذي يصدره.

ولقبول دعوى الإلغاء التي يرفعها الموظف للقضاء يجب أن تستوفي جملة من الشروط الشكلية والموضوعية حددها القانون 08-09 والتشريعات الأخرى والتي يمكن إيجازها في عدة نقاط.

1 علي سعد عمران، القضاء الإداري، دار الرضوان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2016، ص 178.

2 مرابط خديجة، المرجع سابق، ص 10.

فمن الناحية الشكلية تكون لدعوى الإلغاء الشروط التالية¹:

- أن يكون القرار التأديبي المطعون فيه نهائي.
- شرط الصفة بالنسبة للموظف والإدارة.
- شرط المصلحة بالنسبة للموظف الطاعن في القرار.
- أن تقدم دعوى الإلغاء في الميعاد القانوني، وهو أربعة أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي بالقرار التأديبي محل الطعن.
- أن ترفع الدعوى إلى الجهة القضائية المختصة، فإذا كان القرار محلي يكون الطعن أمام المحكمة الإدارية، وأمام مجلس الدولة إذا كان القرار محل الطعن مركزيا.
- ومن الناحية الموضوعية، فيجب أن تبنى دعوى إلغاء القرار التأديبي على أحد أسباب الطعن في القرار الإداري المتمثلة في:
 - عيب عدم الاختصاص في القرار التأديبي وهو صدور القرار التأديبي من سلطة غير السلطة المؤهلة لاتخاذها.
 - عيب الشكل والإجراءات في القرار التأديبي وهو عدم احترام السلطة الإدارية للقالب الشكلي والقواعد الإجرائية التي يتعين احترامها عند إصدار القرار.
 - عيب السبب في القرار التأديبي وهو انعدام الواقعة المادية أو القانونية التي تبني عليها السلطة الإدارية إصدار القرار التأديبي، أو وقوع خطأ أو تحريف في تقدير الواقعة أو تكييفها.
 - عيب المحل في القرار التأديبي هو مخالفة القاعدة القانونية أو تفسيرها تفسيراً خاطئاً أو عدم تطبيقها على الوقائع بالشكل الصحيح.
 - عيب انحراف السلطة في القرار التأديبي هو انحراف استعمال السلطة عن غاية تحقيق المصلحة العامة أثناء اتخاذها للقرار التأديبي.
- وبالرجوع إلى الشروط الشكلية الجوهرية التي يجب أن تتوفر في دعوى الإلغاء وجب التطرق إلى الجهة القضائية المختصة بالنظر للإلغاء القرار التأديبي والإجراءات المتبعة وكذا شرط الميعاد المحدد لرفعها:²

1 المواد 13-801-804-901 من القانون 08-09، المرجع السابق.

2 حمايتي صباح، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014، ص 109.

أولاً: القضاء المختص بالنظر في القرارات التأديبية:

تعتبر عملية تحديد الاختصاص بمثابة الوسيلة الضرورية التي تساعد الجهات القضائية سواء الإدارية أو العادية على الوقوف على درجة ومدى اختصاصها بالنظر والفصل في المنازعات التي تكون الأشخاص الإداريين العامة طرفاً فيها.

إن بصدور القرار التأديبي من قبل السلطة الرئاسية يمكن الموظف من الطعن أمام الجهة القضائية المختصة والتي أشارت إليها أحكام المادة 800 من قانون المدنية والإدارية والتي تنص على ما يلي: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعة الإدارية وتختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي الدولة، الولاية، البلدية، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها".

هذا ما أكدته أيضاً أحكام المادة الأولى من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية والتي نصت على أنه "تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية"¹. لذا فإن المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص بالنظر في الدعاوي الإلغاء القرارات الإدارية المتضمنة بالعقوبات التأديبية وذلك باعتبار الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية للفعل في دعوى القرار التأديبي.

أما الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية بالنظر لدعوى الإلغاء القرار التأديبي فقد نصت عليه المادة 804 الفقرة 04 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية "مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية أمام المحكمة التي تقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين".

أما بخصوص القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية فقد أحالنا المشرع إلى أحكام المادة 09 من القانون العضوي 98-01 على ما يلي: "يفصل مجلس الدولة ابتدائياً أو نهائياً.... في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".

1 المادة 01 من القانون رقم: 98-02 الصادر في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 37، 1998، ص 08.

ثانياً: إجراءات رفع دعوى إلغاء القرار التأديبي:

إن الطعن القضائي رغم أنه يلعب دورها في حماية حقوق الموظفين لكنه يتميز بالتعقيد لذا كان إلزاماً إتباع إجراءات من أجل إلغاء القرارات التأديبية، فعلى الموظف أن يتقدم بطلب يفسح فيه على نيته الالتجاء إلى القضاء وذلك عن طريق رفع عريضة وفقاً للإجراءات محددة.

حيث ترفع الدعوى أمام المحكمة بعريضة مكتوبة موقعة من محام وذلك طبقاً لأحكام المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويجب أن تتضمن عريضة افتتاح دعوى إلغاء القرار التأديبي بمجموعة من البيانات:¹

- تحديد الجهة القضائية.

- تعيين الخصوم.

- عرض موجز للوقائع والطلبات.

- الإشارة للمستندات والوثائق المرفقة.

- أن تكون العريضة موقعة من قبل محام.

- نسخة من القرار المطعون فيه.

وتفيد العريضة لدى أمانة ضبط المحكمة مقابل دفع رسم قضائي من قبل الموظف رافع الدعوى وترقم القضية في سجل الخاص.

يكون رفع هذه الإجراءات خلال الميعاد القانوني المحدد خلال أجل أربعة أشهر من التبليغ الشخصي بنسخة من قرار التأديبي.

بالرجوع للمادة 172 من الأمر 06-03 و التي جاءت على أنها: "يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبات التأديبية في أجل لا يتعدى 08 أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار".

بانقضاء الآجال يفقد الموظف العام حق رفع الدعوى طالما أن القواعد المرتبطة بالآجال من النظام العام فانه على القاضي أن يقرر عدم قابلية بقوة القانون إلا ان المشرع قد تدخل لتكريس تمديد آجال في بعض الحالات التي نصت عليها المادة 832 حصرت الحالات التي تقطع آجال الطعن وهي كما يلي:²

1 حمايتي صباح، المرجع السابق، ص 111.

2 المادة 832، قانون رقم: 08-09، المرجع السابق، ص 78.

-الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة.

-طلب المساعدة القضائية.

-وفاة المدعى أو تغيير أهليته.

-القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ.

الفرع الثاني: قضاء التعويض في القرارات التأديبية:

أمام السلطة التقديرية التي تتميز بها السلطة التأديبية في إصدار قراراتها ضد الموظف العام، يتمتع هذا الأخير بحق التعويض عن الأضرار التي أصابته بسبب القرار التأديبي من خلال رفع دعوى تعويض التي يستند فيها على الحق القانوني الموجب للرابطة الوظيفية، فدعوى التعويض هي الدعوة التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمين ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة، ويكون هذا التعويض عن طريق دعوى قضائية يرفعها الموظف العام ضد الإدارة المعنية لمطالبتها بالتعويض، وهذا على خلاف دعوى الإلغاء التي تهدف إلى حصول على حكم بإلغاء القرار التأديبي.

فدعوى التعويض إذا هي الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة طبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل اللازم للإصلاح الضرر التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري.¹ تعتبر دعوى التعويض أهم صورة من صور دعوى لقضاء الكامل التي تتسع فيها سلطة القاضي الإداري لتشمل:²

-تعويض الضرر الناشئ عن تصرفات الإدارة.

-إلغاء بعض التصرفات القانونية التي لا يصدق عليها وصف القرار الإداري.

-تعديل القرار الإداري في حالات استثنائية مثل تخفيض الضريبة.

1 عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص، 255.

2 ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 437.

ومن أهم خصائص دعوى التعويض عن القرارات الإدارية أنها:¹

- دعوى التعويض هي دعوى قضائية يترتب عنها أنها تتحرك وترفع وتقبل ويفصل فيها في نطاق الشروط الشكلية، والإجراءات المقررة قانوناً، أمام الجهة القضائية المختصة للمطالبة بالتعويض الكامل عن الأضرار الناجمة عن القرار التأديبي غير المشروع.

- دعوى التعويض دعوى شخصية تعبر دعوى التعويض من الدعاوى الشخصية أو الذاتية، على أساس أنها تتحرك و تتعقد على أساس حق أو مركز قانوني شخصي أو ذاتي للموظف العام رافع الدعوى.

- دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل تتسم دعوى التعويض بأنها من دعاوى القضاء الكامل، لأن سلطات القاضي فيها واسعة و كاملة بالقياس إلى سلطات القاضي في دعوى قضاء الشرعية.

- دعوى التعويض دعوى قضاء الحقوق دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق، وفقاً للتقسيم التوفيقى والمختلط للدعوى الإدارية، فهذه الدعوى تتعقد وتقبل على أساس الحقوق الشخصية المكتسبة، لأنها تستهدف دائماً و بصورة مباشرة و غير مباشرة حماية هذه الحقوق، ومن شروط انعقاد المسؤولية الإدارية أنها لا تقوم إلا بتوفر ثلاثة أركان والمتمثلة في ركن الخطأ وركن الضرر الموجب للمسؤولية الإدارية إضافة لركن العلاقة ما بين الخطأ والضرر الذي ناتج عنه قرار السلطة التأديبية.

أولاً: ركن الخطأ في مسؤولية السلطة التأديبية:

يقصد بالخطأ هو مخالفة أحكام القانون بتصرف قانوني أو مادي صادر عن جهة الإدارة، وهذا الخطأ قد يكون إيجابى أو سلبى، والخطأ الذي يقع من العاملين في الإدارة إما أن يكون شخصياً فيسأل عنه مرتكبه أو يكون مرفقياً فتسأل عنه الإدارة، فالخطأ الشخصى هو الخطأ الذي ينسب إلى الموظف نفسه وتقع على عاتقه الشخصى المسؤولية، فيدفع التعويض من ماله الخاص وتكون المحاكم الاعتيادية هي المختصة بالنظر في هذا النوع من الدعاوى أما الخطأ المرفقى فهو خطأ موضوعي ينسب إلى المرفق ذاته مباشرة على أساس أن المرفق هو

1 مرابط خديجة، المرجع السابق ، ص 101.

الذي قام به بعض النظر عن الموظف الذي صدر عنه، وتتحمل الإدارة المسؤولية لوحدها فتدفع التعويض من أموالها وتختص المحاكم الإدارية بنظره.¹
فعدم مشروعية هو في الحقيقة خطأ مصلحي لأن أول واجبات المرفق العام أن يحترم القوانين العامة.²

ثانياً: ركن الضرر:

يعتبر الضرر قوام المسؤولية باعتبار محل الالتزام بالتعويض الناشئ عن الخطأ المترتب على القرار التأديبي، فالضرر هو إذا الخسارة التي لحقت الضحية بطريقة إرادية أو غير إرادية بفعل شخص.

وهو بذلك الأذى الذي يلحق بالشخص المعنى في ماله أو جسمه أو عواطفه أو حق من حقوقه³، مما يفرض قيام المسؤولية التأديبية قائمة بصفة فعلية والتي ينتج عنها نوعين من الضرر ووجوب توفر مجموعة من الشروط في هذا الضرر التعويضي:
1) شروط الواجب توفرها في الضرر من القرار التأديبي لا يكفي للإقرار التعويض حدوث الضرر أي كان نوعه إنما يجب أن يتسم الضرر الثابت والمطلبة بجبره بجملة سمات وخصائص وهي كما يلي⁴:

- يجب أن يكون الضرر محققاً ويكون الضرر محققاً أي الأكيد وقوعه قد يكون حالاً وقد يكون مستقبلاً لا يعد يقول الموظف العام المدعى بأنه لو بقى في الوظيفة لوصول في ترقية إلى درجة عليا.

- أن يصيب الضرر حقاً مشروعاً حيث يفترض في الضرر أن يمس مركز الموظف الوظيفي الذي يحمه القانون.

- يجب أن يكون الضرر خاصاً بمعنى أن يصيب فرداً معيناً أو أفراد على وجه الخصوص أما إذا كان الضرر عاماً يصيب عدداً غير محدود من الأفراد.⁵

1 علي سعد عمران، المرجع السابق، ص 285.

2 سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 1542.

3 علي سعد عمران، المرجع السابق، ص 294.

4 نفس المرجع، ص 295.

5 راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 971..

- أن يكون مباشر يتعين لمطالبة الإدارة العامة بالتعويض أن يرتبط الضرر مع نشاط الإدارة العامة برابطة مباشرة ومؤكدة.

- أن يكون الضرر يمكن تقدير الضرر نقدا يجب أن يكون الضرر الذي وقع على الموظف العام ممكن تقديره نقدا ويسهل ذلك الأضرار المادية على خلاف الأضرار المعنوي.

(2) أنواع الضرر القابل للتعويض يشترط في التعويض الضرر أن يكون قابل للتقويم بالنقود لقد قدمت عدة محاولات في تحديد أنواع الضرر القابل للتعويض، أهمها ما يلي:

- الضرر المادي وهو بذلك الإخلال بمصلحة المتضرر ذات القيمة المالية ويشترط فيه أن يكون محققاً¹، ويلحق الضرر مباشرة النشاط المهني أو الضرر الجسماني للشخص المتضرر فيؤدي إلى الإخلال بظروف معيشته.

- الضرر المعنوي هو الضرر الذي يمس مصلحة غير مالية للموظف العام وغنما يصيب السمعة و الاعتبار.

ثالثا: العلاقة السببية:

العلاقة السببية ركن ضروري في المسؤولية لا تنعقد إلا إذا وجدت علاقة بين فعل المسؤول و الضرر الناجم الذي أصاب الشخص المضرور وعليه تنتقي مسؤولية الإدارة كلية إذا انعدمت هذه العلاقة² و عليه قامت العلاقة السببية بين هذا التقصير والضرر الذي حدث لذلك يقع على عاتق الموظف العام إقامة الدليل على أن السبب المباشر لضرر اللاحق به علاقة مباشرة مع نشاط الإدارة.

إلا أنه وطبقا لأعمال قواعد المسؤولية تنقطع علاقة السببية كلما ثبت أن الضرر لم يكن ناتجا عن خطأ الإدارة العامة ويكون بذلك لوجود السبب الأجنبي أو القوة القاهرة أو خطأ الغير أو خطأ المضرور نفسه.³

نستخلص مما سبق، أن الالتجاء إلى الحقوق للمطالبة بتعويض الضرر الناجم عن القرار التأديبي يتطلب إجراءات قانونية يستلزم على الموظف العام المدعي إتباعها، من أجل وصول الملف إلى يد القاضي الإداري المختص للفصل فيه.

1 عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 207.

2 علي سعد عمران، المرجع السابق، ص 296.

3 راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 800.

خلاصة الفصل الثاني

اعتمد الأمر 06-03 العديد من الضمانات للموظف المعرض للجزاء التأديبي، حيث نص على ضمانات إجرائية قبل صدور القرار التأديبي أهمها التحقيق التأديبي الذي تقوم به الإدارة من أجل تقصي الحقائق والوقوف عليها حرصاً منها على سلامة القرار التأديبي المتخذ ضد الموظف كما عهد نفس الأمر إلى ضمان حق إطلاع الموظف على ملفه التأديبي حتى يتسنى له تحضير دفاعه في مواجهة التهم الموجهة إليه، وحرص المشرع في نفس الأمر على توقيف الموظف المتابع بتهمة من الدرجة الرابعة أو محل المتابعة الجزائية وهذا حرصاً على مكانته الوظيفية وحمايته من الأضرار التي قد تلحق به وبالمرفق العام على حد سواء، وكفل الأمر 06-03 ضمانات إجرائية بعد صدور القرار التأديبي أهمها حق الموظف في الدفاع عن نفسه بواسطة محامي أو موظف أهل من شأنه أن يكون ندا للإدارة في مواجهة التهم الموجهة للموظف واعتبر المشرع في الأمر 06-03 استشارة الإدارة للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي في اتخاذها العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، إجراء وجوبي نظراً لخطورة هذا النوع من العقوبات على المسار المهني للموظف.

وكفل المشرع من خلال الأمر 06-03 طعون إدارية لمواجهة القرار التأديبي أهمها التظلم الإداري أمام الإدارة مصدرة القرار في محاولة لعدول هاته الأخيرة عن قرارها، كما أقر له التظلم أمام اللجنة الخاصة من أجل تعديل أو إلغاء القرار التأديبي، ومن جهة أخرى فقد ضمنت مختلف التشريعات آليات قضائية لمواجهة القرار التأديبي أهمها قضاء الإلغاء وقضاء التعويض.

خاتمة

لقد سعينا قدرا المستطاع أن نطرح هذا الموضوع في إطار مختلف رغم كثرة المؤلفات التي تناولته، بحيث نجد انه لا زال هناك مجالا واسعا وفسحا أمام المجتهدين من رجال الفقه والقانون على غرار جميع موضوعات القانون الإداري كونها حديثة النشأة، ويشكل حقيقة واقعة ويجسد أهم دعامة تقوم بها الدولة في الوقت المعاصر، كذلك أقوى ضمانات تم منحها للأفراد في سبيل حماية حقوقهم ولعل أهم ما يدعم هذا القول ويبرزه، هو إفراد بعض التشريعات فصولا بل أبوابا كاملة عالجت فيها مبدأ المشروعية وجعلت منه أساسا للرقابة على أعمال الإدارة وجعلتها بدورها تقوم على أسس تنظيمية.

كما أقر المشرع الجزائري للموظف العمومي الحماية الإدارية لحقوقه الممنوحة، وكذا حريات أساسية تكفلها الدساتير لكل الأفراد، ولم يغفل المشرع عن إحاطته بالحماية حتى أثناء اتهامه ومساءلته التأديبية الناجمة عن القيام بواجباته الوظيفية، وقد لقيت المسؤولية التأديبية عناية فائقة من مختلف التشريعات الوظيفية بالعالم بسبب أهمية تحديدها والانعكاسات النهائية لها على الموظف العام وتعد العقوبة التأديبية من أهم أركان النظام التأديبي الذي يعد في حد ذاته من الضروريات الأكثر إلحاحا كونه ينطوي على إعادة النظام والاستقرار إلى المجتمع الوظيفي وتقويم واصلاح السلوك غير السوي لتجنب الوقوع في أخطاء مهنية، فالعقوبة تعتبر ردة فعل على سلوك مجرم من وجهة نظر المتطلبات النظامية، كما أن الضمانات التأديبية ضرورة يفرضها النظام التأديبي فالغاية من التأديب ليس توقيع العقوبة على الموظف في حد ذاته بقدر ما يصب المشرع من خلالها من تمكين المرفق العام من أداء وظيفته في أحسن الأحوال.

إن الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ينسجم مع التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الدولة بعد صدوره حيث استعادت الوظيفة العامة بصفة عامة والموظف بصفة خاصة الهوية والاستقلالية المفقودة في ظل القوانين السابقة.

قائمة المصادر والمراجع

المصادر:

*القران الكريم:

1. سورة الجاثية الآية 18.

2. سورة المائدة الآية 48.

قائمة المراجع اللغة العربية:

أولاً: النصوص الرسمية:

(1)الدستور:

1. دستور 2020، صادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج ر رقم 82، سنة 2020، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

(2)النصوص التشريعية:

1. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الجريدة الرسمية، ج ر، العدد 21، صادر في 23 أبريل 2008.

2. القانون رقم: 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 37، 1998.

3. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

4. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج ر رقم 46، صادرة في 16 يوليو 2006.

(3)المراسيم:

1. المرسوم رقم: 20-199 المؤرخ في 25 يوليو 2020، المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، ج ر رقم: 44، صادرة بتاريخ: 30 يوليو 2020.

2. المرسوم، 84-10 مؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد اختصاص اللجان المتساوية الاعضاء و تشكيلها و عملها، الجريدة الرسمية، العدد 88، سنة 1984.

3. المرسوم 66-152 المؤرخ في 02 يوليو 1966 والمتعلق بالإجراءات التأديبية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادر في 08 جوان 1966.

ثانيا: المؤلفات و الكتب:

1. أوثن سمية، سلطات القاضي الإداري في التحقيق، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016.
2. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2003.
3. حمدي القبلات، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2010.
4. حمدي ياسين عائشة، قرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990.
5. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر.
6. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1986.
7. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التأديب)، دار الفكر العربي، 1995.
8. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
9. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1969.
10. عادل بوعمران، النظرة للقرارات و العقود الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2010.
11. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى المركز القومي، 2008.
12. عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية.
13. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977.
14. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مديرية كتب ومطبوعات الجامعية، 2009.
15. عبد الله طلبة، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري، بدون طبعة، منشورات جامعة حلب، بدون تاريخ.
16. عدنان عاجل عبيد، ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، 2018.
17. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة الإسكندرية (مصر)، طبعة 02 سنة 2004.
18. عزيزة الشريف، القانون الإداري، أساليب الإدارة العامة و خضوعها لمبدأ سيادة القانون، الجزء الأول، دار الكتب للطباعة، الكويت، 2004.
19. علي سعد عمران، القضاء الإداري، دار الرضوان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2016.
20. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 1999.
21. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في الإجراءات المدنية و الإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009.

22. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، دار هومة الجزائر، 2006.
23. عمار عوابدي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر.
24. عمار عوابدي، نظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القانوني الجزائري، الجزء الثاني(نظرية الدعوى الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
25. عمار عوابدي، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري، دار هومة، الجزائر، 2007.
26. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، الطبعة 2، دار هومة، 2006.
27. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2005.
28. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
29. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
30. ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005.
31. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1990.
32. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشورات دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985.
33. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
34. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2002.
35. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009.
36. محمد جمعة موسى، عدم رجعية القرار الإداري.
37. محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1984.
38. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، 2007.
39. محمد فواد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
40. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات شباب الجامعة، الاسكندرية، 1973.
41. محمد محمد عبده إمام، مبد المشروعية وتنظيم مجلس الدولة (قضاء إداري)، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007.
42. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الطبعة 3، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.

43. مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، دار الهدى للمطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003.
44. ناصر لباد، الأساسي القانون الإداري، الطبعة الثانية، 2011.
45. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، 2009.
46. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2007.
- (3) الرسائل و المذكرات:**
1. حمايتي صباح، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014.
2. مرابط خديجة، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، تلمسان، 2011/2012.
3. العيش فيصل، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الإدارة المالية، جامعة الجزائر، 2002/2003.
- (4) المحاضرات:**
1. عادل بوعمران، محاضرات ألفت علي طلبة السنة الثالثة ل.م.د، قضاء إداري، 2012/2013.
- (5) القواميس و المعاجم:**
- وزارة الإعلام في الجمهورية العربية السورية، منجي الطلاب (عربي-عربي)، مديرية الرقابة، رقم: 60888، دمشق، 2001.

الفهرس

1	مقدمة:
5	الفصل الأول: مبدأ المشروعية و ضمانات القرار الإداري.
5	تمهيد:
5	المبحث الأول: ماهية مبدأ المشروعية في القرار الإداري:
5	المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية:
5	الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية:
8	الفرع الثاني: شروط تطبيق مبدأ المشروعية:
8	الفرع الثالث: نطاق تطبيق مبدأ المشروعية:
11	المطلب الثاني: مفهوم و أركان القرار الإداري:
11	الفرع الأول: تعريف القرار الإداري:
12	الفرع الثاني: أركان القرار الإداري:
20	الفرع الثالث: أنواع القرارات الإدارية:
23	المبحث الثاني: ضمانات مشروعية القرار الإداري:
23	المطلب الأول: الرقابة القضائية على القرار غير المشروع:
23	الفرع الأول: دعاوى مشروعية القرار الإداري:
31	الفرع الثاني: دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري:
33	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على القرار غير المشروع:
33	الفرع الأول: مدى سلطة الإدارة في السحب القرارات غير مشروعة:
38	الفرع الثاني: مدى سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة:
40	خلاصة الفصل الأول:
42	الفصل الثاني: الحماية القانونية للموظف العام أثناء المساءلة التأديبية.
42	تمهيد:
43	المبحث الأول: الآليات الإدارية لمواجهة القرار التأديبي:
43	المطلب الأول: الضمانات الإجرائية قبل صدور القرار التأديبي:
43	الفرع الأول: التحقيق التأديبي و ضمانته:
45	الفرع الثاني: حق إطلاع الموظف على ملفه التأديبي:
45	الفرع الثالث: التوقيف التحفظي:

47	المطلب الثاني: الضمانات الإجرائية بعد صدور القرار التأديبي:
47	الفرع الأول: ضمان حقوق الدفاع:
48	الفرع الثاني: الاستشارة الملزمة للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء:
50	المبحث الثاني: الطعون القانونية بعد صدور القرار التأديبي:
50	المطلب الأول: الطعون الإدارية لمواجهة القرار التأديبي:
50	الفرع الأول: التظلم الإداري:
52	الفرع الثاني: التظلم أمام لجنة خاصة:
53	المطلب الثاني: الآليات القضائية لمواجهة القرار التأديبية:
54	الفرع الأول : قضاء إلغاء القرارات التأديبية:
58	الفرع الثاني: قضاء التعويض في القرارات التأديبية:
62	خلاصة الفصل الثاني:
63	خاتمة:
64	قائمة المصادر والمراجع:
68	الفهرس

ملخص:

إن مبدأ المشروعية يجسد أهم ركيزة تقوم عليها الدولة وكذلك يعد اقوي ضمانا تم منحها للأفراد في سبيل حماية حقوقهم، فإن هذا لا يكفي وحده الا بوجود ضمانات تعمل علي تأكيده والمتمثلة في الرقابة القضائية لضمان المشروعية دون إنكار دور الرقابة الإدارية الذاتية. و تعد القرارات الإدارية هي تصرفات قانونية لا توجد و لا تتعدق قانونيا، إلا اذا توفرت أركانها (السبب، الاختصاص، الشكل والإجراءات، المحل، والغاية) وتتمثل هذه الأركان بما يسمى بقواعد المشروعية وان غابت أو تخلفت أصبح القرار معيب وهو ما يسمى بعدم الشرعية، حيث تعتبر القرارات الإدارية من أهم وسائل الإدارة في مباشرة وظيفتها وتنفيذ سياستها كما تعد مظهر من مظاهر السلطة والامتيازات القانونية التي تتمتع بها الإدارة، وهذه التصرفات قد ترجع الكفة للجهة المصدرة للقرار على كافة الأفراد.

إن حقوق الموظف معرضة للتهديد بالمساس بها خاصة من طرف الادارة متى رأى الرئيس الاداري فائدة من الضغط على المرؤوس لأي سبب كان، و عليه فقد أحاط المشرع الجزائري هذه الحقوق بترسانة قانونية كفيلة بتوفير الحماية لها و الدفاع عنها ضد أي تعسف مهما كانت أسبابه.

الكلمات المفتاحية: مبدأ المشروعية، القرار الاداري، الحماية القانونية للموظف العام، القانون الاساسي للوظيفة العمومية.

Abstract:

The principle of legality embodies the most important pillar on which the state is based, as well as the strongest guarantee granted to individuals in order to protect their rights, this is not enough alone, except for the existence of guarantees that work to confirm it, represented by judicial supervision to ensure legality without denying the role of self-administrative control.

Administrative decisions are legal actions that do not exist and are not legally complicated, except if their pillars are available (reason, jurisdiction, form, procedures, place, and purpose), these pillars are represented by the so-called rules of legality, if absent or lagged, the decision becomes defective, which is called illegality, administrative decisions are considered one of the most important means of Management in carrying out its function and implementing its policy, they are also a manifestation of the authority and legal privileges enjoyed by the administration, these actions may return the favor to the decision-maker on all individuals.

The rights of the employee are under threat of being infringed, especially by the administration, whenever the administrative head sees the benefit of putting pressure on the subordinate for any reason, and therefore the Algerian legislator has surrounded these rights with a legal arsenal to protect them and defend them against any abuse, whatever its reasons.

Keywords: principle of legality, administrative decision, legal protection of a public employee, Basic Law of public function.