مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي
ISSN 1112-9255
المجلد6،العدد 2 – ديسمبر 2019

OEB Univ. Publish. Co.

القرار الإداري محل الخصومة الإدارية كشرط لقبول دعوى الإلغاء

The administrative decision replaces the administrative dispute as a condition for accepting the cancellation claim

عبد اللطيف رزايقية، جامعة أم البواقي، الجزائر.
abdelatif263@gmail.com

تاريخ التسليم:(2019/08/29)، تاريخ التقييم:(2019/10/15)،تاريخ القبول:(2019/11/11)

ملخص :

إذا كان الطعن بالإلغاء رخصة بوسع من مسّ القرار مصالحه وذلك لاستعمالها لمواجهة آثار القرار الضارة، إلا أن الحق شأنه كشأن كل حق، له شروط لابد من توافرها حتى تكون هذه الدعوى مقبولة، فإذا رأى القاضي الإداري أثناء النظر في مشروعية القرارات الإدارية توافر أيا من أسباب الإلغاء يوجب عليه إلغاؤه شريطة أن يتم استيفاء شروط إقامة دعوى الإلغاء، لأن الأسباب أو ما يطلق عليها بصور عدم المشروعية والشروط الواجب توافرها في القرار كل لا يتجزأ بالنسبة لدعوى الإلغاء.

الكلمات المفتاحية: القرار، الإدارة، الشروط، دعوى، الخصومة، الإجراءات، الإلغاء.

Abstract :

If the appeal against the revocation of a license enables the decision to affect its interests in order to use it to deal with the harmful effects of the decision, the right, like any other right, has conditions that must be met in order for this case to be admissible. If the administrative judge considers the legality of the administrative decisions, Cancellation must be canceled provided that the conditions of the cancellation proceedings are met, because the reasons or so-called illegitimate terms and conditions to be met in the decision are indivisible in relation to the claim of cancellation.

Key words: decision, management, conditions, suit, litigation, proceedings, cancellationinternational system

* المؤلف المراسل: عبد اللطيف رزايقية، الإيميل: **abdelatif263@gmail.com**

مقدمة:

تتميز دعوى الإلغاء بشروطها التي تميزها عن باقي الدعاوي، فإذا كان الطعن بالإلغاء وسيلة بوسع من مسّ القرار مصالحه استعمالها لمواجهة القرار الضار، إلا أن هذا الحق كشأن كل حق لابد له من توافر شروط حتى تكون هذه الدعوى مقبولة، فإذا لم تتوافر هذه الشروط كلها أو أحدها من حيث إجراءات سيرها على مستوى المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة يحكم بعدم قبولها دون أن يتعرض القاضي لبحث موضوعها.

فمن بين أحد شروط دعوى الإلغاء أن تنصب على قرار إداري غير مستوفي لأحد أركانه، فإذا كان محل الدعوى عملا ماديا أو إجراء تمهيديا أو أوامر ومنشورات مصلحية أو قرارات من دولة أجنبية فإنها لا ترتب آثار قانونية، وبالتالي لا تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء.

ومن هنا نطرح الإشكالية التالية: فيما يتمثل القرار الإداري وشروط قبوله في دعوى الإلغاء، وما هي الأعمال والتصرفات التي تخرج عن نطاق الرقابة القضائية؟

وعليه قبل أن نفصل ما أجملناه، علينا أن نعرج إلى تحديد مفهوم القرار الإداري، ثم نبين خصائصه أو الشروط التي تتوافر فيه، مع إدراج الأعمال والتصرفات التي تخرج عن نطاق رقابة القضاء، وذلك في ثلاثة نقاط أساسية.

2. تعريف القرار الإداري:

إنّ المشرع الجزائري في النظام الحالي اقتصر على النص باختصاص القضاء الإداري بنظر دعاوى الطعن في القرارات الإدارية (المادة 143 من دستور 1996)، لكن لم يَرِدْ فيه تعريف لماهية القرارات الإدارية إلا ما أشارت له بعض النصوص في شكلها أو فحواها (المادة 09 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه)، وهذا ما أدى إلى بعض القانونيين للقول بأن القرارات الإدارية هي القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية، غير أن هذا التعريف لم يعد كافيا خاصة بعد التغييرات الأخيرة التي تعرض لها القانون الإدارية في الجزائر، خاصة بعد دستور 1996، وهذا ما فعله أيضا المشرع المصري في قوانينه المتعاقبة، لذا فقد سعا الفقه والقضاء إلى تحديد المقصود بالقرار الإداري.

فقد عرفه الأستاذ هوريو بأنه: "تصريح وحيد الطرف في الإدارة صادر عن السلطة الإدارية المختصة بصيغة النفاذ ويقصد إحداث أثر قانوني"، ويقول الأستاذ فيرو: "بأن القرار التنفيذي هو العمل الذي من خلاله تستعمل الإدارة سلطتها بصفة انفرادية لتُغير أوضاع قانونية"(زريق، 2016، ص234).أما فيما يخص الدكتور ناصر لباد فيُعرف القرار الإداري بأنه: "عمل قانوني صادر بصفة انفرادية من سلطة

إدارية الهدف منه إنشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات"(بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، 2005، ص127).

ويُعرفه الدكتور محمد الصغير بعلي: "هو العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام (إدارة عامة) والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة"، ويُعرف كذلك على أنه: "تعبير عن إرادة مُنفردة يصدر عن سلطة إدارية بسند قانوني ويُرتب عليه آثار قانونية معينة" (زريق، 2016، ص235).

أما على المستوى القضاء فعرّفته محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يُحدده القانون عن إرادتها المُلزمة بما لها من سلطة بمُقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا".

ومن خلال التعريفات السابقة يُمكن أن نستدل بأن القرار الإداري لا يُعتبر كذلك إلا إذا توافرت جملة من الشروط.

3. شروط القرار الإداري:

1.3. أن يكون القرار المطعون فيه قرارا إداريا:

تنص المادة 801 الفقرة 01 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 المؤرخ في 18 صفر عام 1429هـ الموافق لـ25 فبراير 2008 على أن: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية، والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية والمؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

أما المادة 901 من نفس القانون فتنص على: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية".

يتضح من هذه النصوص أن الاختصاص أولا بشأن قبول دعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية الإدارية في الجزائر يكون على النحو التالي:

- بالنسبة للقرارات الصادرة عن الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، وكذا مديري المصالح غير الممركزة والمؤسسات ذات الطابع الإداري على مستوى الولاية يكون الاختصاص حسب المعيار العضوي للمحاكم الإدارية المتواجدة محليا في كل ولاية عكس ما كان معمول به سابقا بنص المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 (تنص المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري على أنه: "تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا في جميع

القضايا أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولايا أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، وذلك حسب قواعد الاختصاص التالية: تكون من اختصاص مجلس قضاء الجزائر ووهران وقسنطينة وبشار وورقلة التي تحدد اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم– الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات – الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى شرعيتها. وتكون من اختصاص المجالس القضائية التي تحدد قائمتها وكذا اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم –الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية وعن المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدة شرعيتها"). أما بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية، يكون الاختصاص لمجلس الدولة حاليا.

وحتى تُقبل دعوى الإلغاء يتعيّن وجود قرار إداري من جانب الإدارة في شكله القانوني يُعبر عن إرادتها المُلزمة المُستمدة من القوانين واللوائح بقصد إحداث آثار قانونية معينة متى كان ذلك ممكنا وابتغت الإدارة بذلك المصلحة العامة، والقرار الإداري بهذا المعنى يُجسد إرادتها المنفردة والذي يمثل موضوع دعوى الإلغاء، وبذلك تخرج أعمال الإدارة الأخرى عن نطاقها سواءً قانونية كانت أم مادية (بعلي، القرارات الإدارية، 2005، ص36).

وحسب نص المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 تُقبل الطعون بالإلغاء ضد القرارات الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية، فمن الناحية الموضوعية نجد أن القرارات الإدارية إما أن تكون فردية أو تنظيمية لائحية.

فالقرار الإداري الفردي هو الذي يتعلق بحالة أو حالات مُحددة أو شخص مُعين بذاته أو بأشخاص معينين بذواتهم، ومثال ذلك المرسوم الرئاسي بتعيين والي بناءً على نص المادة 78 فقرة 09 من الدستور الحالي سنة 1996 (تنص المادة 78 فقرة 09 من دستور 1996 على: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية: الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور – الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة – التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء – رئيس مجلس الدولة – الأمين العام للحكومة – محافظ بنك الجزائر– القضاة – مسؤولوا أجهزة الأمن – الولاة")، أو قرار وزير الداخلية بتعيين الكاتب العام لأيّ بلدية يفوق عدد سكانها مئة ألف نسمة وفقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 27/91 المؤرخ في 1991/02/02 المحدد لقائمة الوظائف العليا لإدارة البلدية (أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 27/91 المؤرخ في 1991/02/02 المحدد لقائمة الوظائف العليا لإدارة البلدية)، وقرار مدير مستشفى بفصل ممرض س، أو قرار يتعلق بنتائج المسابق للالتحاق المتضمن عدد 15 من الأفراد محددين ذاتيا وشخصيا.

أما القرار الإداري التنظيمي لا يخاطب شخصا أو أشخاصا مُعيّنين بذواتهم ولا يتعلق بحالة أو بحالات محددة بعينها، وإنما يتضمن قاعدة عامة ومجردة تنطبق على كل شخص يوجد في المركز القانوني الذي تتوافر فيه شروط القاعدة العامة كالمرسوم الرئاسي رقم 401/04 المؤرخ في 2004/12/09 المحدد للتنظيم المتعلق بخاتم الدولة، أو قرار وزير التعليم العالي لتنظيم الامتحانات في الجامعة، أو قرار الوالي المتضمن إجراءات عامة تتعلق بالحفاظ على النظام والصحة العمومية بالولاية (بعلي، القرارات الإدارية، 2005، ص37). والواضح ان القرارات الإدارية التنظيمية في الفقه والقضاء الإداري تأخذ عدّة صور وأشكال تتمثل في ما يلي:

- اللوائح التنفيذية: مثل القرارات الصادرة عن الإدارة تنفيذا للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، حيث تنص القوانين نفسها في العديد منها إلى الصيغة التالية: "تُبين كيفيات التطبيق عن طريق التنظيم"، وتجد تطبيقها العملي في المراسيم التنفيذية الصادرة والموقعة من طرف رئيس الوزاراء بموجب المادتين 85 فقرة 04 و125 فقرة 02 من الدستور (تنص المادة 85 فقرة 03 من الدستور: "يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تُخلوها إياه صراحة أحكام أخرى للدستور والصلاحيات الآتية: يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها". وتنص المادة 125 فقرة 02: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول").

- اللوائح التنظيمية: وتتجلى فيما يصدره رئيس الجمهورية بموجب المادة 125 فقرة 1 من الدستور (تنص المادة 125 فقرة 01: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون").

- اللوائح الضبطية: وتتعلق هذه القرارات بمجال الضبط الإداري والمُتعلق بالحفاظ على النظام العام بمدلولاته المختلفة (أمن عام، صحة عامة، سكينة عامة) (تنص المادة 93 فقرة 01 من الدستور: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها").

- لوائح ضرورية: تنص المادة 124 فقرة 03 من الدستور: يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 منه، فهذه الأعمال تبقى أعمال إدارية من قبيل القرارات الإدارية التنظيمية في المرحلة التي تسبق موافقة البرلمان عليها" (بعلي، القرارات الإدارية، 2005، ص38).

- اللوائح التفويضية: بالرجوع إلى دستور 1996 نجده سكت ولم ينص على هذا النوع من القرارات الإدارية التنظيمية، إلا أن الدراسة المقارنة تدل على أن السلطة التشريعية يمكنها ضمنيا طبقا للدستور أن تفوض السلطة التنفيذية بإصدار قرارات إدارية تنظيمية بميادين ومجالات هي أصلا من اختصاص القانون (عوابدي، 2009، ص136-151).

ولقد أخذ المشرع الجزائري بهذا التمييز بخصوص القرارات الفردية والتنظيمية في عدة مجالات أخرى، منها علاقة الإدارة بالمواطن (حيث نصت المادة 35 من المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 يوليو 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن على: "لا يُحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه قانونا هذا إن لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف")، والطعن القضائي (حيث نصت المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على ما يأتي: "يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في: الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. –الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة").

ومن الناحية الشكلية، فإننا نجد أن القرار الإداري قد يصدر في صورة صريحة أو ضمنية (حيث تنص المادة 28 من القانون البلدي رقم 11/11 على: "عندما يخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها بالمادة 57، ولم يعلن قراراه خلال مدة ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها)، كما أنه يكون مكتوبا أو شفويا كقاعدة عامة، فإن باب الطعن مفتوح ضد جميع أنواع القرارات الإدارية بغض النظر عن الشكل الذي اتخذته حتى ولو كانت قرارات سلبية وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بمصر: إلى خطة البحث المقدمة من الطاعنة مستوفاة الشروط الموضوعة من قبل الكُليّة لعرض البحث على السلطة المختصة للنظر فيه، وعن امتناع الكلية عن اتخاذ إجراءات عرض ونظر قيد خطة البحث المقدم من الطاعنة ليشكل قرارا سلبيا بالامتناع على النظر فيها، الأمر الذي يعطي للطاعنة الحق في الإلغاء (خليفة، 2008، ص515).

2.3. أن يصدر القرار الإداري عن سلطة وطنية:

يتصل هذا الشرط بسلطة إصدار القرار من حيث أنه يتطلب في تلك السلطة عنصرين أولهما أن تكون سلطة إداري تصدر قراراتها في نشاط إداري معين، وثانيها أن تكون سلطة وطنية مسندة في ذلك لسلطتها التقديرية قاصدة إحداث تأثير في المراكز القانونية، بحيث يصدر القرار الإداري بموضوع دعوى الإلغاء عن الهيئات العامة التي تدخل في التنظيم الإداري للدولة سواءً كانت المركزية التي تشمل السلطات المتمثلة في رئيس الجمهورية والحكومة والهيئات الوطنية العمومية والمهنية، واللامركزية وتشمل الإدارة المحلية والمرفقية المصلحية، وهذا ما نصت عليه المادة 143 من الدستور بقولها: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

ومن ثم لا يُعد قرارا إداريا كما سبق الذكر ما يصدر عن أحد أشخاص القانون الخاص سواءً كان فردا طبيعيا أو كان شخصا معنويا كالجمعيات والمؤسسات الخاصة (بوضياف، 2011، ص55)،

حيث أن مجلس الدولة لا يعدو إلا أن يكون قاضيا وطنيا، ومن ثم يخرج عن نطاقه المنازعات الإدارية الأجنبية، فالأمر هنا يتعلق بالسيادة التي يتنافى معها خضوع التصرفات القانونية لدولة ما لرقابة القضاء في دولة أخرى، ولتحديد صفة الهيئة مصدرة القرار كونها وطنية أم أجنبية يكون النظر لمصدر السلطة التي تعمل بمقتضاها، فإذا كانت تعمل سلطة مستمدة من الحكومة الجزائرية وحدها كانت جهة إدارية جزائرية ولو كان أعضاؤها أجانب، وإن كانت تعمل سلطة مستمدة من حكومة أجنبية أو هيئة دولية كانت جهة إدارية أجنبية لا تخضع قراراتها لرقابة القضاء الإداري الجزائري، وبالنظر أيضا إلى القانون التي تستمد منه هذه الهيئة صلاحياتها، فإذا استمدتها من القانون الجزائري عُدّت جهة إدارية جزائرية تخضع قراراتها لرقابة القضاء الإداري الجزائري، وأما إذا استمدت هذا الهيئة سلطة إصدار القرار من قانون أجنبي أصبحت جهة إدارية تخرج قراراتها عن نطاق رقابة القضاء فلا عبرة هنا بجنسية مُصدرة القرار، فمثلا قد يكون جزائريا يعمل في هيئة أجنبية أو دولية، فلا يُعد ما يصدر عنه قرارا إداريا يخضع لرقابة القضاء الإداري، حيث أنه يمارس عمله وفقا لقانون أجنبي، ومن ثم لا تخضع فحص مشروعية أعماله للقضاء الجزائري.

ضف إلى ذلك القرارات الصادرة عن السفارات الأجنبية الموجودة في الجزائر، وينطبق نفس الحكم أيضا على القرارات التي تصدر من موظفين وطنيين يعملون لحساب جهات أجنبية عن طريق الانتداب أو الإعارة.

3.3. أن يحدث القرار الإداري أثرا في المركز القانوني:

يشترط في القرار الإداري القابل للطعن فيه بالإلغاء بإجماع الفقه والقضاء على وجوب توافر هذا العنصر، فلا يكفي فيه أن يكون قرارا إداريا وصادر عن سلطة إدارية وطنية ونهائيا، بل ينبغي أن يُحدث أثرا قانونيا معينا، وهذا ما استمدته المحكمة الإدارية العليا المصري في أن: "القرار الإداري هو إفصاح الجهة الإدارية عن إدارتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين" (سامي، 2004، ص409)، وشرط إحداث الأثر القانوني هو إحداث مركز قانوني جديد كقرار تعيين شخص بوظيفة، أي تعديل مركز قانوني قائم كقرار ترقية موظف، أو إلغاء مركز قانوني قائم كقرار فصل أحد الموظفين من وظيفته، فهذا ما يتعلق كله بالحقوق والالتزامات وما ينتج عنه.

ففي فرنسا يشترط القضاء الإداري في القرار المطعون فيه في الإلغاء أن يتوفر على عنصرين أساسيين هما:

العنصر الأول أن يكون القرار المطعون فيه من شأنه أن يولّد آثار قانونية ذات طابع تنفيذي (مجلس الدولة، قرار رقم: 008041 بتاريخ 2003/03/18: "...وحيث أنه لا يجوز الطعن في قرار إداري إلا إذا كان نافذا، وذلك وفقا للمبادئ العامة في القانون الإداري")، والثاني يوجب أن يكون القرار

من شأنه أن يُحدث ضررا بنفسه (بوضياف، 2013، ص409)، وبناءً على هذا التحديد تم إخراج طائفة من الأعمال الإدارية التي ليس لها آثار قانونية أو لعدم لحوق أي ضرر منها، فالطاعن في دعوى الإلغاء لا يستطيع أن يُهاجم سبب القرار موضوع الدعوى وحده، كما لا يستطيع الطعن في الوسائل المتعلقة بسبب القرار إلا بمناسبة الطعن في القرار ذاته، لأن دعوى الإلغاء إنما ترفع أساس ضد منطوق القرار، وليس ضد عناصر القرار الأخرى، وعليه فإن الأعمال التي لا تستهدف توليد آثار قانونية تتضمن الأعمال الآتية من بينها مجموعة الأعمال التي تعبّر فيها الإدارة عن رأيها، أو التي تُفصح بها الإدارة عن ادعائها أو التي تعبّر عن آمال الإدارة، أو التي تكشف بها الإدارة عن نواياها، أو التوجيهات التي تعطي من سلطة إدارية إلى أخرى، أو إلى أحد الأفراد كما يطبق نفس الحل بشأن المعلومات التي تصدر عن الإدارة.

أما عن الأعمال التي ليس لها القدرة على توليد آثار قانونية، فتتضمن في كون مصدر القرار ليس له صفة في اتخاذه، أو لأن موضوعه لا يدخل ضمن اختصاصات الجهة الإدارية التي أصدرته.

وعن الأعمال التي توقفت عن إنتاج آثار قانونية، فلا تُقبل دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية التي تمّ سحبها أو إلغائها قبل رفع الدعوى أو صدور قرار يُرضي آثار القرار المطعون فيه بالإلغاء، أو إلغاء القرار من القاضي أو المُشرّع (مجلس الدولة الفرنسي في 17 جوان 1949، دام ريو، الأحكام الكبرى للقضاء الإداري، ص779). مثال ذلك قرار وزير إلى أحد الموظفين شارحا الأسباب التي من أجلها أُعتبر مستقيلا من الخدمة، كما لا يقبل الطعن بالإلغاء ضد الأعمال المؤكدة، وهي الأعمال الصادرة تأكيدا للقرار الأصلي وتصدر من نفس الجهة مادامت لم تُضف إلى القرار الأصلي عنصرا جديدا يؤثر في مركز الطعن القانوني.

أما عن الأعمال التمهيدية التي تشمل على سبيل المثال أوامر الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عنه مع اقتران ذلك أحيانا بالتهديد بتوقيع جزاءات مُعينة على المخالف لهذا الأمر، وكأعمال المعاينة وإثبات الحالة أو الوقائع أو إجراء الفحوص الطبية أو تحرير محاضر على وقائع غير مشروعة أو الدعوات الموجهة لأصحابها للاشتراك أو المُثول أمام هيئة إدارية أو مجلس تأديبي، كما تشمل المقترحات التي تسبق القرارات التنفيذية أو تبادل المعلومات بين الإدارات أو الاستشارات أو التحقيقات التي تقوم بها الإدارة، وكذا الأعمال الصادرة بعد اتخاذ القرار تمهيدا لتطبيقه وتنفيذه ولضمان احترامه وذلك كإعلان القرار ونشره وتنفيذه والبيانات المتعلقة به.

أما عن الإجراءات الداخلية (بوضياف، 2011، ص469، 470)، نذكر بعض الأعمال المتنوعة ذات الطابع الجماعي كالمنشورات والتعليمات المصلحية من جهة والأوامر الفردية للتنظيم الداخلي، كالمتضمنة معلومات أو المعلنة عن قرار ومتضمنة تفسير له، أو توضيحات بطريقة تطبيقه أو

منشورات تحتوي على تعليق على نص القرار أو أن تتخذ الإدارة إجراءات فردية شفوية كاللّوم أو منع أحد تصرّف ما، وهذه الإجراءات ما هي إلا إعطاء سلطة تقديرية للإدارة بعيدا عن رقابة القضاء الإداري لها، بالإضافة إلى عدم إنتاجها لأية آثار قانونية في مواجهة الأفراد وجمهور المنتفعين بالمرافق العامة، فهي كلها لا تقبل الطعن فيها بالإلغاء طالما أنها لم تتعد هذا المضمون.

4.3. أن يكون القرار الإداري نهائيا:

لا ينتج العمل الإداري أثرا قانونيا إلا إذا توافرت له صفة نهائية كما حددها القضاء الإداري في القرارات الإدارية التي يطعن فيها أمامه بالإلغاء، في حين اختلف الفقه حول تحديد معنى نهائية القرارات الإدارية فقد فضل البعض استخدام كلمة نهائي والبعض الآخر كلمة تنفيذي، وإذا كان هناك خلاف فالخلاف شكلي، لأن الصفة النهائية تختلط بالصفة التنفيذية في القرار الإداري لأنه لا يكون قابلا للنفاذ قبل أن يكون نهائيا، كما لا يكون نهائيا قبل أن يكتسب الصفة النهائية (بوضياف،2011، ص78).

وقد جرى في أن العبرة في نهائية القرار الإداري، هو صدوره من سلطة إدارية لها الحق في إصداره، دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى (بوضياف، 2011، ص458)، بمعنى أصبح مُلزما وستُنفذ جميع مراحل التدرج الإداري اللازمة لوجوده القانوني، وبالتالي تُقبل الدّعوى إذا كان وقف رفعها غير نهائي ولكنه اكتسب هذه الصفة حال سريان الدعوى، كما أن قابلية القرار للتظلم فيه لا يتعارض مع نهائية وجواز الطعن فيه بالإلغاء، فيجوز التظلم القضائي إلى جانب التظلم الإداري طلما روعيت المواعيد، ومن شروطه:

- أن يقصد مصدر القرار تحقيق أثره فور صدوره، وقد جاء هذا المعنى في حيثيات حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر ذهبت فيه إلى أنه: "ومن حيث أنه فيما يتعلق بقرار الخصم من المرتّب الصادر من وكيل المدير العام لهيئة المواصلات السلكية واللاسلكية والذي يقضي بوجوب عرض نتيجة تصرف الهيئة في أوراق التحقيق في المخالفات المالية على الوزير، فإن المستفاد من هذا الوضع الذي صدر في ظله قرار الخصم، أن وكيل الوزارة حين أصدره لم يقصد أن يتحقق أثره القانوني في الحال وقبل العرض على الوزير، ومن ثم فإن القرار لم تلحقه النهائية بمجرد صدوره (المحكمة الإداري العليا، جلسة 1988/06/14، مجموع أحكام السنة 33، ص1733. أنظر: خليفة، 2008، ص562).

- والشرط الثاني أن لا يحتاج نفاذ القرار لتصديق أو اعتماد من سلطة تعلو جهة إصداره، فإذا كان القرار بحاجة إلى تصديق أو اعتماد من جهة رئاسية لسلطة إصداره، فإن هذا القرار يفتقد إلى الصفة النهائية، وتطبيقا لهذا الشرط يقضي بعدم قبول دعوى الإلغاء ضد قرار لازال تحقيق أثره في حاجة لتصديق من سلطة أعلى تأسيسا على إقامة تلك الدعوى قبل الأوان (المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1983/12/30، مجموعة أحكام السنة 29، ص204).

- والأصل في شرط النهائية أنه يجب توافره قبل إقامة الدعوى، إلا أنه استثناءا من ذلك وبهدف التيسير على الطاعن، فقد ذهب قضاء مجلس الدولة إلى قبول الطعن بإلغاء قرار غير نهائي، شريطة أن ينقلب هذا القرار إلى قرار نهائي أثناء سير الدعوى وقبل الفصل في دفع الخصم بعدم قبولها لانتفاء صفة النهائية في القرار الإداري موضوع الدعوى (المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1270 لسنة 14 ق، جلسة 1973/06/10، مجموعة أحكام السنة 18، ص134. أنظر: خليفة، 2008، ص562، 563).

4. الأعمال والتصرفات التي تخرج عن نطاق رقابة القضاء:

وبعد وقوفنا على تحديد القرار الإداري الذي يمكن أن يكون محلا للإلغاء أمام القضاء الإداري، نستخلص أن الأعمال التي تصدر عن الإدارة ولا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لعدم توافر عناصر أو خصائص القرار الإداري فيها، وعليه فما هي هذه الأعمال والتصرفات التي تخرج عن نطاق دعوى الإلغاء ورقابة القضاء؟

وعلى ذلك نستبعد من مجال قضاء الإلغاء الأعمال المادية لأنها لا ترتّب أي أثر قانوني سواءً كانت هذه الأعمال المادية بصفة إرادية أو غير إرادية والتي تأتي الأولى تنفيذا وتطبيقا وتجسيدا لعمل تشريعي أو عمل إداري (قرار أو عقد إداري) موجودا من قبل، ومثال ذلك الأفعال التي تأتيها الإدارة تنفيذا لقرار صادر عن الوالي طبقا للمادة 680 من القانون المدني والمتضمن الاستيلاء على ملكية لأحد الأفراد ضمانا لاستمرارية أحد المرافق العامة (حيث تنص المادة 688 من القانون المدني، الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/07 المؤرخ في 13 مايو 2007: "تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة، أو لإدارة أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري، أو لمؤسسة اشتراكية، أو لوحدة مسيرة ذاتيا أو لتعاونية داخلة في نطاق الثورة الزراعية").

أو تطبيقا لقرار صادر عن رئيس البلدية بموجب المادة 89 من القانون البلدي 10/11 (حيث تنص المادة 89 فقرة 03 من القانون البلدي رقم 11/10: "كما يأمر ضمن نفس الإشكال بهدم الجدران والعمارات والبنايات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي")، وأما التي تأتي بصفة غير إرادية كالأعمال التي تقع من الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال مثل حوادث سيارات الإدارة أو آلاتها (بعلي، القرارات الإدارية، 2005، ص10-11).

كما أن العنصر الخاص بصدور القرار من جهة إدارية، تجعلنا نخرج من هذا المجال كذلك القرارات الصادرة من السلطتين التشريعية والقضائية لأنها ليست قرارات إدارية باعتبار الأولى أعمالا تشريعية والثانية أعمالا قضائية (أحكام المحاكم والمجالس)، فهذه التصرفات والأعمال لا تخضع إلى النظام

القانوني الذي مجلس الدولة كقرارات السلطة المركزية (الوزارات)، وإنما تخضع للرقابة الدستورية بالنسبة للقوانين، ولطرق الطعن القضائي العادي وغير العادي بالنسبة للأحكام وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية خاصة، إضافة إلى ذلك أن مجلس الدولة أيضا غير مختص في الطعون الموجهة ضد قرارات المجلس الدستوري (أنظر المادة 163 وما بعدها من دستور 1996. وأنظر:غناني، 2003، ص71 وما بعدها) التي يصدرها ممارسة لاختصاصه المنصوص عليها في المواد 163، 164 من الدستور، وهذا ما جاء في أحد قرارات مجلس الدولة رقم 002871 المؤرخ في 2011/11/12، حيث جاء في أحد حيثياته ما يلي: "أن القرارات الصادرة في هذا الإطار (الإقصاء من الترشيح بالانتخابات الرئاسية) تندرج ضمن الأعمال الدستورية للمجلس الدستوري والتي لا تخضع نظرا لطبيعتها لمراقبة مجلس الدولة، كما استقر عليه اجتهاده مما يتعين التصريح بعدم اختصاصه بالفصل في الطعن المرفوع" (بعلي، القرارات الإدارية، 2005، ص13).

أضف إلى ذلك فإن اشتراط صدور القرار من سلطة إدارية وطنية يجعلنا نخرج من مجال إلغاء القرارات الصادرة من سلطات أجنبية، ذلك أن القضاء مظهر من مظاهر سيادة الدولة على إقليمها، فهو يراقب أعمال الإدارة من حيث مشروعيتها، وبالتالي يراقب السلطة الوطنية، أما السلطات الأجنبية فلا يستطيع مراقبتها وإلزامها بحكم القانون، وعلى هذا فلو أن قرارا إداريا صدر في دولة أجنبية ومسّ حقوق بعض الأفراد حتى ولو كانوا جزائريين أو أجانب وحقوقهم في الجزائر، فإن القضاء الإداري لا يستطيع مراقبة مشروعية هذه القرارات، إذ أن القانون الجزائري إقليمي التطبيق، ولا يسري خارج الجزائر ليحكم تصرفات الجهات الإدارية الأجنبية.

كما تخرج العقود الإدارية من نطاق الطعن بالإلغاء، لأنها تتم بإشراك إرادة الإدارة مع إرادة أخرى لتكوين العقد، وأخيرا من الأعمال الإدارية التي لا ينطبق عليها وصف القرار من حيث كونها غير نهائيا ولا ترتب آثار قانونية معينة لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء، كما هو الحال إخراج الأعمال التحضيرية وأعمال الإدارة الخاصة من نطاق تلك الدعوى، فهي أعمال هدفها التحضير لإصدار القرار، ومن ثم لا تتعدى أن تكون مجرد خطوات تمهد لإصداره، إلا أنه إذا شاب الأعمال التحضيرية عيب فبوسع صاحب الشأن الطعن بإلغاء القرار الذي صدر استنادا إليها وتأسيسا على أنه إجراء باطل، وتأكيدا لذلك رفضت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلغاء قرار إحالة إلى المحاكمة التأديبية على أن قرار الإحالة ليس إلا عملا تحضيريا لإصدار قرار في شأن الموظف المحال على المحاكمة التأديبية، حيث ذهبت في هذا الشأن إلى أن: "القرار الصادر بالإحالة إلى المحكمة التأديبية، لا يُعد في مرتبة القرار الإداري الذي يختص القضاء بالنظر في طلب إلغائه، ولهذا فإن القرار المذكور لا ينطوي على تعديل في المركز القانوني للموظف، ولا يعد بالتالي قرارا إداريا نهائيا مما يجوز الطعن عليه بالإلغاء استقلالا" (المحكمة

الإدارية العليا، جلسة 1983/05/12، مجموعة أحكام السنة 29، ص111. أنظر: خليفة، 2008، ص594).

ومن الأعمال التي اعتبرها القضاء الإداري الجزائري من قبيل الأعمال التحضيرية التي لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري التأشيرات والمقترحات التي يبديها الوزير أو رئيس المصلحة على ما يقدم إلهي من التماسات موظفيه، وتأكيدا لذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2456 لسنة 1984، جلسة 1989/12/23: "حيث اعتبر الإجراء الذي تتخذه الإدارة بإنذار العامل بتسليم عمله وإلا طبقت في شأنه قرينة الاستقالة الضمنية، مجرد إجراء تحضيري لقرار قد يتخذ فيما بعد، فإذا شاب هذا الإنذار بطلان فلا يجوز الطعن عليه بالإلغاء استقلالا، وإنما يكون محلا الطعن هو القرار الذي صدر مستندا إلى هذا الإنذار، ويكون وجه الطعن على هذا القرار هو استنادا لإجراء باطل طبقت في شأنه قرينة الاستقالة الضمنية، مجرد إجراء تحضيري لقرار قد يتخذ فيما بعد" (خليفة، 2008، ص595).

وعليه تعتبر الأعمال التحضيرية أعمال إدارية سابقة على صدور القرار، وتشكل جزءاً لا يتجزأ من العملية القانونية له كحضور التحقيق أو تصحيح أوراق مصادقة، إضافة إلى ذلك اعتبر المحكمة العليا للقضاء الإداري المصري بعض القرارات التمهيدية وإن كانت تمهّد لإصدار القرار، إلا أنها تحدث في ذاتها منفصلة عن القرار التالي لها آثار قانونية تمسّ بمصالح ذوي الشأن، وبالتالي يجوز الطعن فيها، ومثال ذلك اعتبر الإعلان عن شغل الوظائف الشاغرة من قبيل الأعمال التمهيدية استنادا إلى الإعلان وإن كانت خطوة سابقة على التعيين في الوظائف المعن عنها، إلا أنه فيما تضمنه من تحديد للأشخاص المتقدمين للمسابقة يكون بذاته قد أحدث آثارا قانونية تنعكس على مراكز جميع حملة الشهادة التي تؤهلهم للتعين في هذه الوظائف، مما يتعين معه أن يسمح لكل من تأثرت مصالحهم لهذا الإعلان بالطعن عليه بالإلغاء استقلالا باعتباره المكنة التي تفتح الطريق أمامه لدخول المسابقة (محكمة القضاء الإداري، قضية رقم 1429، جلسة 1971/12/05، مجموعة الخمس سنوات، ص10).

وما يخرج أيضا عن نطاق دعوى الإلغاء إجراءات الإدارة الداخلية التي تتضمن مجموعة من الأوامر والتعليمات التي توجهه الإدارة إلى موظفيها، وبالتالي لا يجوز لهؤلاء الطعن عليها بالإلغاء نظرا لأنها لا تؤدي إلى تغيير في المراكز القانونية المقررة لهم (بوضياف،2011، ص88).

واستكمال البحث في مجال تحديد ما يخرج عن نطاق الدعوى يثور التساؤل عن القرارات المتمتعة بسلطات أشخاص القانون العام، فهل هي قرارات تخضع لرقابة القاضي الإداري (قاضي الإلغاء) أم لا؟

إن الهيئات والتنظيمات الخاصة باعتبارها من أشخاص القانون الخاص مثل: الجمعيات النقابات والتنظيمات المهنية والشركات المدنية والتجارية الخاصة والمؤسسات العمومية الاقتصادية لا يمكنها أصلا أن تصدر قرارات إدارية، إلا إذا اتصل أو انصب نشاطها على مرفق عام بمفهومه المادي حسب

قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي اعترف منذ أمد بعيد بصفة القرارات الإدارية الصادرة عن مثل هذه الهيئات، ومع ذلك فهناك هيئات أخرى لم يعترف القضاء لقراراتها بالصفة الإدارية، فعن الهيئات التي تعتبر قراراتها إدارية ما جاء في نص المادة 09 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة تنظيمه وعمله قد جعلت قرارات المنظمات المهنية الوطنية منظمة المحامين، المهندسين، أطباء، غرفة المحضرين الوطنية...الخ، من قبيل القرارات الإدارية، حيث أنها تصلح للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة شأنها شأن القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية (حيث جاء في أحد قرار مجلس الدولة رقم 004827 بتاريخ 2002/06/24: – "حيث أن المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 تخول لمجلس الدولة الصلاحيات للفصل ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية والمنظمات الوطنية المهنية". – حيث أن المادة 10 من المرسوم رقم 185/91 المؤرخ في 01 جوان 1991 تنص على أن: "يقرر وزير العدل بناءً على رأي موافق من الغرفة الوطنية، الإيقاف والعزم". – "حيث أنه بالتالي كون وزير العدل هو السلطة الوصية بهذا الصدد يملك الصفة والمصلحة للتقاضي". – "حيث أن الوقائع المسندة للمحضر (ن، ع) خطيرة ومرتكبة أثناء أداء مهامه وأنه حكم عليه بثلاث أشهر سجنا مع وقف التنفيذ و20.000 غرامة مالية، وأن بالنتيجة فإن الطعن بالإلغاء المرفوع من طرف وزير العدل قانوني ومؤسس، وأنه يتعين الاستجابة له").

كما سلكت المحكمة الإداري العليا بمصر نفس المسلك إذا اعترفت بصفة القرار الإداري النهائي للقرار الصادر من مجلس اتحاد نقابات المهن الطبية لتخفيض معاش عضو الاتحاد مدة إقامته بالخارج إلى مبلغ قدره جنيه واحد شهريا، بماله من سلطة بموجب تفويض صادر له من الجمعية العمومية للاتحاد (حكم المحكمة العليا، الطعن رقم 3495 لسنة ستة قضائية، أنظر: خليفة، 2008، ص590).

ونخلص إلى أن شركات القطاع العام ذات الطابع التجاري والصناعي تخضع لجهة القضاء العادي بمقضتى الاستثناءات الواردة والمنصوص عليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وعليه فإن العاملين في هذه الشركات ليسوا موظفين عموميين وأن القرارات الصادرة عن مدرائها ليست قرارات إدارية، وبالتالي لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء أمام الجهات القضائية الإدارية، وهناك قرارات أيضا تصدرها مجالس التأديب في حق الموظفين الخاضعين لهذا النظام التأديبي، يثور التساؤل عن طبيعتها من حيث كونها قرارات إدارية يخضع الطعن فيها لاختصاص القضاء الإداري أم أحكام تخرج عن نطاق ولايته؟

بداية تجدر التنويه إلى أن القضاء المستقر لمجلس الدولة هو اعتبار قرارات مجالس التأديب بمثابة قرارات إدارية مثل قرارات مجلس المحاسبة الذي يختص مجلس الدولة بالنظر فيها.

خاتمة:

يجب أن توجه الطعون بالإلغاء ضد القرارات الإدارية التي تصدر عن سلطة إدارية (مركزية، ولائية، بلدية، مؤسسة عمومية إدارية، سلطة إدارية مستقلة، مؤسسة عمومية وطنية، منظمة مهنية وطنية)، ويفترض أن يكون هذا القرار قانونيا يترجم إرادة السلطة الإدارية في إنشاء أو إلغاء أو تجديد حق، وهو قرار يحمل الصيغة التنفيذية تلقائيا بمجرد صدوره وهو الأصل في جميع القرارات الإدارية.ولقد لاحظنا بأن بعض القرارات لم تكن منشئة للحقوق (إجراء داخلي أو إجراء تحضيري) أو كان لها طابع خاص (قرار السيادة)، وهذه القرارات غير قابلة للطعن فيها أمام الجهات القضائية.

ومن ثمة لا يكون الطعن أمام جهة قضائية إدارية مقبولا إلا إذا كان موجهاً ضد قرار إداري، ولكن عندما تباشر سلطة إدارية عملية مادية دون اتخاذ أي قرارا إداري، ماذا يجب فعله (فمثلا الوزير يوقف أجر موظف بدون اتخاذ أي قرار بالتوقيف أو العزل)، في هذه الحالة يجب على الموظف أو المتقاضي المعني أن يقدم تظلما لاستصدار القرار الإداري، حيث أن سكوت الإدارة لمدة 04 أشهر يفسر كقرار بالرفض، يسمح برفع طعن أمام الجهة القضائية المختصة.

قائمة المراجع:

- برهان زريق،(2016)، القرار الإداري وتمييزه من قرار الإدارة، ط1، سوريا: وزارة الإعلام السورية.
- محمد الصغير بعلي،(2005)، الوجيز في المنازعات الإدارية، عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع.
- محمد الصغير بعلي،(2005)، القرارات الإدارية، عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع.
- عمار عوابدي،(2009)، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط5، الجزائر: دار هومة.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، (2008)، دعوى الإلغاء، القرار الإداري (الأسباب والشروط)، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف، الإسكندرية.
- عمار بوضياف (2011)،الوسيط في قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية في كل من الجزائر، فرنسا، تونس، مصر، ط1، الجزائر، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- سامي جمال الدين، (2004)، أصول القانون الإداري (تنظيم السلطة الإدارية، الإدارة المحلية)، الإسكندرية، مصر: منشأة المعارف.
- عمار بوضياف، (2013)، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر، دار جسور للنشر والتوزيع.
- غناني رمضان، (2003)، عن قابلية خضوع أعمال المجلس الدستوري لرقابة القاضي الإداري، ع03، مجلة مجلس الدولة.