

المحور الثاني: القرار الإداري محل دعوى الإلغاء

تتصب دعوى الإلغاء على القرارات الإدارية غير مشروعة كأصل، أو غير ملائمة كاستثناء، لذا سنحاول من خلال هذا المحور تحديد مفهوم القرار الإداري ومصدره (الهيئات المصدرة له).

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري

لتحديد مفهوم القرار الإداري نتطرق إلى العناصر الأساسية التالية:

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري

لم يعط المشرع الجزائري تعريفا للقرار الإداري، تاركا الأمر للفقهاء والقضاء.

ومن بين التعريفات الفقهية التي أعطيت للقرار الإداري تعريف الفقيه الفرنسي L. DUGUIT :
الذي عرفه: " بأنه التصرف الإرادي الذي يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره، أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة، أو هو التعبير عن الإرادة الذي يصدر بقصد إحداث تغيير في النظام القانوني للمجموعة.

كما عرفه الفقيهان J. RIVERO و J. WALINE القرار الإداري بأنه تصرف إرادي يهدف إلى تغيير في العلاقات القانونية الموجودة في اللحظة التي صدر فيها، أو تعديل المراكز القانونية.

وعرفه الأستاذ أحمد محيو: " يوجد القرار الإداري المنفرد عندما تجتمع ثلاثة شروط: أن يصدر العمل عن سلطة إدارية، وأن يكون له عملا قانونيا، وأن يكون له قيمة القرار التنفيذي.

أما الأستاذ خلوفي رشيد عرفه : " أنه عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية، أو هيئة مؤهلة قانونا بإرادتها المنفردة له طابع تنفيذي و /أو يلحق أذى بذاته"، وفي نفس المعنى عرفه الأستاذ بوحميده عطاء الله :
بأنه عمل قانوني انفرادي، اتخذ من جهة إدارية عامة، وله طابع تنفيذي و / أو يلحق أذى بذاته".

ومن بين التعريفات القضائية التي أعطيت للقرار الإداري تعريف المحكمة الإدارية العليا المصرية التي جاء فيه: " القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطان بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث مركز قانوني معين، يكون جائزا وممكنا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".

بعد عرض التعاريف السابقة يمكن إعطاء تعريف جامع للقرار الإداري بأنه عمل قانوني انفرادي صادر عن سلطة إدارية كأصل واستثناء عن هيئة مؤهلة قانونا بإصداره، متمتعة بامتيازات السلطة العامة، الهدف من وراءه التأثير في النظام القانوني.

المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري

بناء على التعريف المقدم للقرار الإداري، يتضح أنه يتميز بالخصائص التالية: أنه عمل قانوني انفرادي، صادر عن سلطة إدارية كأصل، ويؤثر في المراكز القانونية.

الفرع الأول: القرار الإداري عمل قانوني انفرادي

يقصد بالعمل القانوني العمل الذي يتم لإحداث آثار قانونية، ومن أجل إحداث هذه الآثار القانونية يجب أن يصدر هذا العمل عن إرادة اتجهت نحو تعديل المراكز القانونية، إما بإنشاء أو إلغاء أو تعديل للحقوق والواجبات، فتتمثل الصورة الأولى مثلاً في تعيين عون إداري في منصب ما، أما الصورة الثانية فتتجسد في تسريح موظف من منصب عمله، أما الصورة الثالثة فتتجلى في ترقية موظف.

أما الطابع الانفرادي للقرار الإداري يقصد به وحدة الإرادة في التصرف القانوني.

الفرع الثاني: القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية

نكون أمام قرار إداري إذا صدر كأصل عن سلطة إدارية، ولا يهم مركزها (سلطة مركزية أو لامركزية) وبذلك يخرج من دائرة القرار الإداري الأعمال القانونية التي تقوم بها السلطة التشريعية والقضائية، ذلك أن النصوص القانونية المصادق عليها من طرف البرلمان والأحكام القضائية الصادرة عن الجهات القضائية المختلفة لا يمكن وصفها بالقرار الإداري لاختلافها عنه من زوايا كثيرة ومتنوعة.

وعليه سنعلم بين القرار الإداري والعمل التشريعي، وبين القرار الإداري والعمل القضائي.

-التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي: للتمييز بين القرار الإداري و العمل التشريعي لا بد من البحث عن معيار فاصل ومميز بين العاملين، ولقد اختلف الفقه في تحديد هذا المعيار وانحصر الاختلاف في معيارين هما: المعيار العضوي والمعيار المادي.

- المعيار العضوي:

يقوم هذا المعيار على النظر إلى الجهة التي صدر عنها التصرف، بصرف النظر عن موضوع العمل ومضمونه، فالأعمال التشريعية بحسب المعيار العضوي هي الأعمال الصادرة عن البرلمان فالقانون هو الشكل الوحيد للعمل التشريعي، بينما الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية قرارات إدارية ولو اتصفت بالعمومية والتجريد كالقوانين.

ولكن رغم بساطة هذا المعيار وسهولة تطبيقه في الواقع العملي، إلا أن هذا المعيار تعرض لبعض الانتقادات التي تمثلت في أنه يعتمد أساساً على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي تحديد وظيفة كل سلطة

من السلطات الثلاث (تشريعية، تنفيذية، قضائية)، وإن الأخذ بهذا المعيار يتطلب الفصل التام والمطلق بين السلطة التنفيذية والتشريعية، في حين أن الواقع العملي وطبيعة العمل الإداري المرنة والمتطورة تقتضي أحيانا التداخل بين وظائف واختصاصات كل من السلطتين، فرئيس الجمهورية بإمكانه التشريع بأوامر في الحالات المنصوص عليها دستوريا (المادة 142)، والحكومة بإمكانها المشاركة في التشريع عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين (المادة 143، 144 من التعديل الدستوري 2020)، والسلطة التشريعية بإمكانها القيام بعمل من صميم العمل الإداري، كما هو الحال بالنسبة لسلطة التعيين الممنوحة لرئيس الغرفتين في البرلمان.

- المعيار المادي:

يعتمد هذا المعيار على النظر إلى مضمون العمل من أجل التعرف على طبيعته، فحسب هذا المعيار فإن القانون هو القاعدة الموضوعية ولا يهم من أصدر هذه القاعدة ولا الشكل الذي تتجسد فيه ولا الاجراءات التي تتبع في إصدارها.

وهكذا يعد العمل إداريا متى صدر عن سلطة عامة وأثر في المراكز القانونية للأفراد، ونكون أمام عمل تشريعي متى تعلق الأمر بقواعد عامة ومجردة، ولو صدرت عن سلطة تنفيذية.

ولكن إذا كان أصحاب هذا المعيار قد نجحوا في تفادي بعض الانتقادات الموجهة للمعيار العضوي، إلا أن معيارهم تعرض هو الآخر لانتقادات أقل خطورة من تلك الموجهة للمعيار العضوي، و أهم نقد وجه إليهم أن الأخذ بالمعيار المادي يؤدي بدون شك إلى دمج السلطات وتداخل متشعب بين عمل هيئتين مختلفتين من هيئات الدولة هما السلطة التشريعية و التنفيذية.

- التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي:

يوجد معياران للتمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي.

- المعيار العضوي:

حسب هذا المعيار يعتبر العمل الصادر عن السلطة الإدارية عملا إداريا أيا كان مضمونه أو محتواه، وكل تصرف صادر عن القضاء سواء العادي أو الإداري يعتبر عملا قضائيا، ويلحق بذلك القرارات التي تصدر عن النيابة العامة.

فالذي يميز العمل القضائي عن القرار الإداري ليس المضمون المادي، وإنما شكل العمل فإذا كان العمل من صنع هيئة منشأة خصيصا لممارسة القضاء اعتبر العمل قضائيا، كما يعرف كذلك من خلال إجراءاته.

فالقانون هو الذي ينشأ وينظم الهيئة القضائية، إذ لا يمكن إنشاء هيئة قضائية إلا بقانون، كما يحدد هذا الأخير الاجراءات التي تتبعها هذه الهيئة في ممارسة وظيفتها.

ولكن رغم بساطة ووضوح هذا المعيار إلا أنه كان عرضة للنقد من زوايا متعددة أبرزها:

إن الهيئات القضائية لا تقتصر في نشاطها على إصدار الأحكام القضائية فقط، وإنما يصدر عنها أعمال ولائية ليست لها صفة الأحكام، كما لو تعلق الأمر بتعيين أو استبدال خبير، فوفقا للمعيار العضوي تعد الأعمال الولائية أعمال قضائية مثلها مثل الأحكام القضائية في حين لا ترقى هذه الأعمال إلى تلك المرتبة.

كما أن الجوانب الإجرائية ليست حكرا على العمل القضائي، بل قد يحكم بعض الأعمال الإدارية جوانب إجرائية، كما لو تعلق الأمر بممارسة سلطة التأديب اتجاه موظف عام، كما أن الفصل في الخصومات ليس حكرا على القضاء فقط، بل يمكن لبعض السلطات الإدارية القيام بذلك إذا ما سمح لها القانون بذلك.

كما نجد أن سلطة الفصل في نزاع قائم قد يتولاها فرد لا هيئة، كأن يتعلق الأمر بالتحكيم إذا اتفق أطراف الخصومة على عرض نزاعهم على محكم معين وأجاز القانون ذلك.

- المعيار المادي:

يستند هذا المعيار على جوهر ومضمون التصرف بغض النظر عن الجهة التي صدر عنها العمل، فيكون العمل قضائيا إذا كان يهدف إلى تطبيق نص قانوني على حالة خاصة محددة، بهدف إنهاء نزاع أو الفصل بين طرفين متنازعين، فكل هيئة تملك صلاحية الفصل في نزاع أو تملك صلاحية فرض عقوبات فإن هذه الهيئة هي هيئة قضائية، أما الهيئة المكلفة باتخاذ قرارات تتعلق بسير مرفق عمومي فإن هذه الهيئة هي هيئة إدارية.

الفرع الثالث: القرار الإداري يؤثر في المراكز القانونية

نقصد بعنصر التأثير في المراكز القانونية تأثير القرار الإداري في النظام القانوني، وتتخذ عملية التغيير في النظام القانوني ثلاث (3) صور: إنشاء أو إلغاء أو تعديل في المراكز القانونية ويتمثل إنشاء أو خلق مركز قانوني مثلا في توظيف عون إداري، ويتجسد الإلغاء في تجريد طالب من منحة الجامعية بعد رسوبه في الامتحانات، أما التعديل في المراكز القانونية قد يكون بالزيادة أو النقصان، مثل ترقية موظف عام (الزيادة)، أو من خلال سحب رخصة السياقة لمدة زمنية محددة (النقصان).

- أعمال قانونية انفرادية لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري:

هناك فئة من الأعمال الإدارية تفتقد لعنصر التأثير في المراكز القانونية رغم صدورها عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة، لأن إرادة مصدرها لم تكن متجهة لإحداث أي أثر قانوني، وإنما كانت على سبيل النصح أو التوجيه أو الإرشاد أو تفسير كيفية تطبيق نص تنظيمي أو قانوني... إلخ، فلا يكون لها أي أثر قانوني، بل لا يكون لها صفة القرار أصلاً من بين هذه الأعمال نذكر:

- الأعمال والإجراءات التحضيرية:

هي أعمال قانونية تسبق صدور القرار الإداري، كما أنها لا تؤثر في مصيره النهائي، بحيث يمكن لصاحب السلطة التقرير بعد القيام بهذه الإجراءات، أو عدم إصدار القرار المنتظر، أو أخذ قرار في منحى آخر غير العمل التحضيري، وتتمثل هذه الأعمال في الآراء، الاقتراحات...

- الأعمال اللاحقة للقرارات الإدارية:

تتمثل في التصرفات والإجراءات القانونية الرامية إلى تنفيذ القرار الإداري بعد إصداره، مثل إجراءات التبليغ والنشر، فهي إجراءات وأعمال قانونية انفرادية لا تصل إلى درجة القرار الإداري.

- الأعمال القانونية المتعلقة بالنشاط الداخلي للإدارة:

تتمثل هذه الأعمال في النظام الداخلي، التوجيهات، المنشورات.

- النظام الداخلي:

هو عبارة عن قواعد تنظم سير المؤسسة ولا تعتبر قراراً إدارياً حفاظاً على السلطة الرئاسية داخل الوظيفة العمومية.

- المنشورات والتعليمات:

تصدر السلطات الإدارية منشورات وتعليمات إلى المرؤوسين من أجل تحديد وتفسير النصوص القانونية والتنظيمية فهي ليست قرارات إدارية لأنها لا تؤثر في المراكز القانونية للمخاطبين بها، لكن غالباً ما تتضمن هذه المنشورات والتعليمات خلق وإحداث آثار قانونية جديدة، أي تكون قرارات إدارية بمعنى الكلمة لذا تقسم هذه الأعمال إلى نوعين:

• المنشورات والتعليمات التفسيرية:

الهدف من هذه الأعمال إعطاء التفسيرات والتأويلات الملائمة للنصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، من أجل تسهيل فهمها وتيسير تطبيقها من قبل المرؤوسين المخاطبين بها، فهذه الوثائق غير موجهة للأفراد المرتفقين ومن ثم فإنهم غير ملزمين بها ولا تعتبر قرارات إدارية.

• المنشورات والتعليمات التنظيمية:

تعتبر هذه الوثائق قرارات إدارية نظرا لتأثيرها في المراكز القانونية للأفراد، ونجد هذا النوع من الوثائق، عندما يتولى الرئيس الإداري تنظيم مسألة معينة بصفة مستقلة وذاتية ودون أن يستند في ذلك على النصوص القانونية السارية المفعول، أو عندما ينحرف عن النص الأصلي وذلك بمناسبة تفسيره إياه، عن طريق المنشورات والتعليمات الإدارية، كأن يقدم تأويلات جديدة غير واردة في النص التشريعي أو التنظيمي الأصلي، ففي هذه الحالة نكون أمام عيب تجاوز السلطة، لأن الرئيس الإداري قام بإنشاء قواعد قانونية دون أن يمنح له القانون هذا الاختصاص.

- الأعمال التهديدية:

هي نوع من المراسلات ترسلها السلطات الإدارية إلى الأفراد وتنذرهم بضرورة تنفيذ التزام معين، وإلا تعرضوا لجزاء، ومن هذه المراسلات الإعدار والإنذار الذي ترسله السلطة الإدارية للمتعاقل معها لتنفيذ التزام في أجل معين، فإن لم تفعل استعملت امتيازها كفسخ العقد مثلا، ومن الإعدارات من يرسل إلى صاحب مصنع مثلا لم يتخذ الاحتياطات اللازمة التي قد تؤدي إلى إلحاق ضرر بالبيئة، فإن لم يستجب إلى هذا الإعدار يتم غلق المصنع بقرار.

المبحث الثاني: أركان القرار الإداري

يجب على السلطات الإدارية أن تتقيد وتحترم العناصر الشكلية والموضوعية في سائر أعمالها القانونية والمادية، وخاصة فيما يتعلق بقراراتها الإدارية.

المطلب الأول: الأركان الشكلية

تتمثل الأركان الشكلية في الاختصاص والشكل والإجراء.

الفرع الأول: الاختصاص

أولا: تعريف الاختصاص

الاختصاص هو: " قدرة الموظف قانونا على اتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحياته، وبالتالي يكون القرار الإداري معيب من حيث الاختصاص نتيجة عدم قدرة الموظف قانونا على اتخاذه، وبمعنى أدق عدم القدرة القانونية لسلطة من السلطات الإدارية على إصدار قرار إداري ما، لأنه لا يدخل في نطاق ما تملكه من صلاحيات مقرر لها قانونا".

والقاعدة أن تحديد الاختصاص هو من عمل المشرع، وعلى الموظف أو الهيئة المنوط بها إصدار القرار الإداري أن تلتزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع.

ولما كانت قواعد الاختصاص من صميم أعمال المشرع، ترتب على ذلك اعتبار هذه القواعد من النظام العام مما ينجر عنه النتائج القانونية التالية:

- لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص المقررة في القوانين، لأن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت.
- للطاعن صاحب المصلحة الحق في إثارة الدفع بعدم الاختصاص، كما يجوز للقاضي إثارة هذا الدفع من تلقاء نفسه في أي مرحلة كانت عليها الدعوى.
- لا يجوز للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص بعذر الاستعجال، أو أي عذر من الأعذار إلا في حالة الظروف الاستثنائية التي تبرر تلك المخالفة تحت رقابة القضاء.

ثانيا: صور ركن الاختصاص:

تتمثل صور ركن الاختصاص فيما يلي:

1- الاختصاص الشخصي:

يقصد بهذا العنصر، أن يصدر القرار الإداري من الشخص أو الهيئة التي حددها القانون، فإذا أنيط بشخص أو سلطة معينة اختصاصا معيناً، فلا يجوز لها أن تتنازل عنه لشخص أو لجهة أخرى لأن ممارسة الاختصاص المخول لها قانوناً صار واجباً قانونياً.

وترد على قاعدة العنصر الشخصي للاختصاص استثناءات نوضح البعض منها في النقاط التالية:

- نظرية الموظف الفعلي:

هو الموظف الذي صدر قرار معيب بتعيينه في الوظيفة، أو لم يصدر قرار بتعيينه أصلاً أو كان الموظف قد زالت عنه هذه الصفة لأي سبب من الأسباب، والقاعدة المقررة هي أن تصرفات هؤلاء الأشخاص تعتبر باطلة قانوناً، ذلك لأنها صادرة من غير مختص وتعتبر مثل هذه التصرفات معيبة بعبء عدم الاختصاص الجسيم، إلا أن الفقه والقضاء في فرنسا ومصر قررا صحة هذه التصرفات في حدود ضيقة، استناداً إلى ظاهر الأمور في الظروف العادية وإلى ضرورة سير المرفق العام بصفة منتظمة ودائمة في الظروف الاستثنائية.

- التفويض:

يقصد بالتفويض بأن يعهد صاحب الاختصاص (الرئيس) بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى المرؤوس (المفوض إليه).

وتتمثل شروط التفويض فيما يلي:

- وجود نص قانوني يرخص بالتفويض، فلا تفويض بدون نص قانوني يسمح ويجيز بذلك.
- صدور قرار التفويض، فلا يتم التفويض بصفة آلية وإنما يحتاج إلى إرادة قانونية تتمثل في القرار الإداري القاضي بالتفويض.
- يجب أن يكون التفويض في الحدود التي يضعها نص التفويض سواء من حيث موضوع التفويض، أو من يتم إليه أو مدته، أو شروط ممارسته.
- لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره في الموضوعات التي آلت إليه بطريق تفويض الاختصاص ما لم يرد نص قانوني يسمح بذلك.
- لا يكون التفويض كلياً وشاملاً لكافة الاختصاصات.
- التفويض لا يرفع عن الأصل المسؤولية، فهو يرد على الواجبات والسلطات دون المسؤولية.
- التفويض مؤقت بطبيعته، فيجوز إنهاؤه أو تقييده في أي وقت ولو كان مرتبطاً بمدة محددة لم تنقض بعد.

2 - الاختصاص الموضوعي:

يقصد بالاختصاص الموضوعي، تحديد أنواع معينة ومحددة من الأعمال يلزم المسؤول الإداري بمراعاتها عند إصداره للقرارات الإدارية، ذلك أن المشرع هو من يتولى توزيع الأعمال والوظائف والصلاحيات بين السلطات الإدارية المختلفة مركزية أو محلية أو مرفقية تقادياً لظاهرة تداخل الصلاحيات وظاهرة التنازع في الاختصاص بنوعيه السلبي والإيجابي.

وتطبيقاً لقيد الاختصاص الموضوعي يتولى النص الدستوري تحديد اختصاصات رئيس الجمهورية وفصله عن اختصاصات الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وبذات الكيفية يتولى المشرع ضبط صلاحيات وسلطات كل من والي الولاية ورئيس المجلس الشعبي الولائي... إلخ.

3 - الاختصاص الزمني:

لكل مسؤول إداري وعموماً لكل موظف نطاق زمني يكتسب من خلاله صفة تؤهله لمباشرة صلاحياته، تنتهي مدتها بانتهاء هذه الصفة وزوالها عن المسؤول أو الموظف، فبداية الحياة الوظيفية تكون بصور قرار التعيين الصادر عن الجهة المختصة، ونهاية الصفة تكون بالتقاعد أو الوفاة أو الإقالة أو الاستقالة، كما تكون

بنقل الموظف نوعيا من منصب إلى آخر يكسبه صفة جديدة ويلقي على عاتقه واجبات جديدة ويؤمله لاتخاذ قرارات تتماشى والمنصب الجديد.

أما بالنسبة للهيئات المنتخبة مثل المجلس الشعبي البلدي، فيكون مختصا خلال العهدة الانتخابية فقط.

- 3- الاختصاص المكاني:

الاختصاص المكاني يكون لبعض الأشخاص على كامل نطاق الإقليم ومن أمثلتهم رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، والوزراء، أما باقي الأشخاص تكون ولايتهم محددة بمكان معين كرئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيس المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الأول: ركن الشكل والإجراء

يتعين أن يصدر القرار وفقا للشكل والإجراء الذي يحدده القانون.

أولا: الشكل

فشكل القرار هو الإطار الخارجي الذي يصدر فيه القرار والقالب الذي تعبر به الإدارة عن إرادتها، أو هو المظهر الخارجي للقرار.

والأصل أن الإدارة عند قيامها بإصدار القرارات الإدارية غير ملزمة بشكل أو إجراء معين ما لم يقرر نص الدستور أو القانون أو التنظيم ذلك، ففي هذه الحالة تلزم جهة الإدارة أيا كان موقعها بإصدار القرار الإداري وفقا للأشكال و الإجراءات المحددة، فهذا يعني أنه يمكن أن يصدر القرار في صيغة مكتوبة ورقية أو عبارة شفوية، وقد يكون ضمنيا أو إلكترونيا، وقد يفرض القانون إصدار القرار بلغة معينة، أو التوقيع عليه، أو تسببيه.

ثانيا: الإجراء

هي جملة الخطوات التي يتطلبها المشرع صراحة، والتي تعد الإدارة ملزمة بالمرور بها قبل أو عند إصدار القرار الإداري كإجراء الاستشارة، النشر، التبليغ والتحقيق، واحترام حقوق الدفاع....

ثالثا: الفرق بين الأشكال والإجراءات الجوهرية والثانوية

لقد عمد الفقه إلى التمييز بين الشكليات والإجراءات تبعا لاختلاف تأثير كل منهما على مشروعية القرار إلى شكليات وإجراءات جوهرية وأخرى ثانوية.

فالشكليات والاجراءات الجوهرية تتحقق عندما يتشدد المشرع في طلبها، ويترتب على مخالفتها بطلان القرار، وكذلك التي يترتب على إغفالها التأثير على جوهر ومضمون القرار حتى وإن لم يترتب القانون البطلان على مخالفتها.

أما الشكليات والإجراءات الثانوية هي التي لم يترتب المشرع صراحة البطلان على إسقاطها أو مخالفتها، لأنها لا تؤثر على مضمون القرار أو تفوت المصلحة التي عني القانون بتأمينها، وإنما هي مقررّة لمصلحة الإدارة.

المطلب الثاني: الأركان الموضوعية

تتمثل الأركان الموضوعية للقرار الإداري في ركن السبب، ركن المحل، ركن الغاية أو الهدف.

الفرع الأول: ركن السبب

أولاً: تعريف ركن السبب

سبب القرار الإداري هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تبرر إصدار القرار الإداري، ووصف البعض السبب بأنه العنصر الأول للقرار أي السابقة التي تتقدمه وتثيره وتكون أساس وجوده، بحيث إذا فقد القرار سببه الصحيح كان معيباً وقابلًا للإبطال.

ثانياً: شروط صحة السبب

يشترط لصحة وسلامة القرار الإداري الشروط التالية:

- يجب أن يكون السبب قائماً وموجوداً، أي أن يكون مؤسساً على وقائع مادية صحيحة لا مجرد شكليات أو شائعات، وأن يكون تقدير تلك الوقائع مبنيًا على أسس سليمة.
- يجب أن يكون السبب مشروعاً، معناه أن يتفق مع أحكام القانون

والأصل المقرر هو افتراض سلامة القرارات الإدارية، وأنها تقوم على سبب صحيح يبررها، وفي حالة تعدد الأسباب في القرار الإداري، فإنه يكفي ذلك سبب واحد مشروع يبرر اتخاذه، بمعنى إذا استندت الإدارة في إصدار قرار معين لعدة أسباب وتبين أن بعض الأسباب غير صحيحة، فإن القاضي يمتنع عن إلغائه إذا تبين أن الأسباب التي تثبت صحتها كافية لتبرير القرار.

الفرع الثاني: ركن المحل

أولاً: تعريف المحل

محل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة، وبهذا يتميز القرار الإداري كعمل قانوني عن العمل المادي الذي يصدر عن الإدارة، فهذا الأخير يكون محله دائماً نتيجة واقعية.

ويختلف الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الإداري بحسب نوع القرار ما إذا كان تنظيمياً أو فردياً، فالقرار التنظيمي يولد مراكز قانونية عامة ومجردة، كأن تصدر الإدارة قراراً تقوم فيه بالزيادة في رواتب الأطباء في المناطق الصحراوية فمحل القرار هو الزيادة المالية التي أضافها القرار لراتب الأطباء في تلك المناطق، وهذه الزيادة تمثل تعديلاً للمركز القانوني لهذه الفئة. أما القرار الفردي فينشأ مركزاً قانونياً فردياً أو خاصاً يتميز عن المركز القانوني المترتب عن القرار التنظيمي المنشئ للمراكز القانونية العامة، كأن تصدر الإدارة قراراً تأديبياً بمعاينة أحد الموظفين بتنزيله من الدرجة كجزاء على مخالفة ارتكبتها، فمحل القرار هو إنزال الموظف في وظيفته إلى درجة أدنى في السلم الوظيفي

ثانياً: شروط صحة المحل

حتى يكون القرار الإداري سليماً في محله يشترط ما يلي:

- يجب أن يكون محل القرار الإداري مشروعاً، أي أن يكون الأثر الذي يترتب على إصدار القرار الإداري متوافقاً مع القواعد القانونية السارية المفعول وقت صدوره، وعليه إذا صدر قرار من جهة الإدارة بتوقيع جزاء على أحد الموظفين ولم يرد ضمن الجزاءات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر يعتبر القرار معيباً في محله.
- يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكناً، أي أن يكون الأثر المتولد على هذا القرار ممكناً من الناحية الواقعية والمادية وليس مستحيلاً، وتتمثل الاستحالة القانونية في حالة صدور قرار بتعيين شخص في منصب مالي، في حين أنه مشغول من طرف موظف آخر فمحل القرار غير ممكن من الناحية القانونية.

الفرع الثالث: ركن الغاية أو الهدف

أولاً: تعريف الغاية أو الهدف

الهدف أو الغاية هو آخر أركان القرار الإداري، وهي ذات الوقت أدقها و أصعبها تحديداً، ويمكن تعريفه: " بأنه النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها."

ثانياً: صور ركن الهدف

يجب أن يهدف كل قرار إداري إلى تحقيق مصلحة عامة، بعيدا عن المآرب الشخصية أيا كان صورها (انتفاع شخصي، محاباة، انتقام).

والمصلحة العامة لا تعني بالضرورة أن يستفيد الجميع، بل قد يكون الغرض من إصدار القرار الإداري تحقيق هدف مخصص أو اتباع اجراءات محددة لتحقيق تلك الغاية.

- 1- المصلحة العامة:

تحقيق المصلحة العامة هو هدف عام تستهدفه القرارات الإدارية، إذ أن السلطة الإدارية يناط بها تحقيق المنفعة العمومية، كالقرارات التي تصدرها بتعيين موظفين في مرفق ما، وهكذا في حالة إصدار رجل الإدارة لقرار لا يفهم من مقتضياته أو أحواله تحقيق مصلحة عامة اعتبر القرار معيبا في غايته وحكم عليه بإلغائه، سواء كان الدافع من إصداره تحقيق منفعة شخصية لمصدره أو حزيه السياسي، أو جماعة دون أخرى.

- 2- قاعدة تخصيص الأهداف:

تعني قاعدة تخصيص الأهداف، أن السلطة الإدارية حينما تصدر قرارها الإداري ابتغاء مصلحة محددة ومخصصة بنص قانوني، وجب عليها أن لا تحيد عن الهدف المعني.

فقرارات الضبط الإداري يكون الهدف المخصص من إصداره هو حماية النظام العام بعناصره التقليدية و الحديثة، فلا يمكن تصور صدور قرار ضبطي يحيد عن هذه الأهداف.

- 3- اتباع الاجراءات المخصصة:

يفرض القانون على الإدارة أثناء إصدارها لقرار معين اتباع اجراءات على سبيل الحصر مقابل تحقيق الغاية المنشودة.

فمثلا يفرض القانون على والي الولاية اتخاذ إجراء الغلق المؤقت للمحل، أيا كان النشاط الممارس فيه، إذا أخل صاحبه بالتنظيم والنظام العام، فإجراء الغلق المؤقت هو الإجراء المخصص للحفاظ غاية النظام العام، ولا يلجأ بأي حال من الأحوال إلى هدمه.

المبحث الثالث: مصدر القرار الإداري (الهيئات المصدرة للقرار الإداري)

للإحاطة بالهيئات المصدرة للقرار الإداري لابد من الاعتماد على المعيار العضوي والمادي.

المطلب الأول: السلطات الإدارية حسب المعيار العضوي

تتمثل السلطات الإدارية حسب المعيار العضوي في السلطات الإدارية المركزية، المتمثلة في رئاسة الجمهورية والأجهزة التابعة لها، والوزارة الأولى أو رئاسة الحكومة والأجهزة المرتبطة بها، الوزارات والمصالح غير الممركزة التابعة لكل وزارة التي تعمل باسم ولحساب الدولة.

كما يمتد المفهوم العضوي للسلطات الإدارية للجماعات الإقليمية المتمثلة في الولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

الفرع الأول: السلطات الإدارية المركزية

يطلق مصطلح السلطات الإدارية المركزية عادة على المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري، وعلى وجه التحديد المصالح الموجودة في العاصمة.

وعليه تتشكل الإدارة المركزية الجزائرية بمفهومها الضيق من رئاسة الجمهورية، الوزارة الأولى أو رئاسة الحكومة والوزارات.

أولاً: رئاسة الجمهورية

يعتبر رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية بموجب الدستور، إذ يملك حق وسلطة إصدار قرارات إدارية باسم الدولة الجزائرية ولحسابها تكون نافذة على مستوى الإقليم الجزائري وتنقسم هذه القرارات إلى قرارات فردية وقرارات تنظيمية تكون على شكل مراسيم رئاسية بالإضافة للأوامر.

1- القرارات الفردية الصادرة عن رئيس الجمهورية:

يملك رئيس الجمهورية سلطة تعيين وعزل الموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة طبقاً للمادة 91 و 92 بموجب مراسيم رئاسية فردية ومواد أخرى في الدستور.

فكل القرارات الإدارية الفردية الصادرة عن رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 91 و 92 ومواد أخرى في الدستور تخضع للطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر حسب المادة 168 من الدستور والمادة 900 مكرر من ق إ م إ

2- القرارات التنظيمية الصادرة عن رئيس الجمهورية:

لقد خول المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية بالإضافة لسلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية السلطة التنظيمية.

والسلطة التنظيمية: " هي مجموعة القواعد العامة والمجردة التي يتخذها رئيس الجمهورية في صورة مراسيم مستقلة عن أي تشريع، مع ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية، فهي تتدرج فيما يسمى بالتشريع الفرعي تمييزا لها عن التشريع العادي والأساسي، وتسمى السلطة التنظيمية حسب المادة 141 من الدستور".

أما بالنسبة للطبيعة القانونية للمراسيم المستقلة فجانبا من الفقه يعتبرها قرارات لا تختلف عن القرارات الأخرى، في حين يرى جانب آخر منه أن هذه المراسيم هي قوانين.

وفي الجزائر المراسيم المستقلة الصادرة بناء على نص المادة 1/141 من الدستور غير خاضعة للرقابة القضائية، وإنما تخضع لنوع آخر من الرقابة هي الرقابة الدستورية حسب المادة 190 من الدستور لأنها قوانين (تتضمن قواعد عامة ومجردة تأتي تطبيقا للدستور مباشرة، ولا تخضع لأي نص قانوني).

3- الأوامر:

تعرف الأوامر على أنها: "الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية، والتي تعود أصلا للبرلمان في نفس المجالات المحددة دستوريا له، والثابت أن تكون هذه السلطة مفوضة من البرلمان مثل ما هو الحال عليه في معظم الأنظمة الغربية، وإما أن تكون سلطة أصلية يستمدّها من الدستور مباشرة".

كما تعرف على أنها حق شخصي لرئيس الجمهورية يتمتع به دون أن يطلب تفويض من البرلمان ودون أن يشاركه الوزير الأول أو رئيس الحكومة بذلك، وله أن يشرع في المجالات المختلفة مادام لديه رخصة من الدستور لا يقيدّها شيء إلا ما اشترطته المادة 142 من الدستور.

وهكذا تتميز الأوامر التشريعية أنها نصوص قانونية جديدة ذات طبيعة مختلطة. فهي تشكل من جهة نصوص تشريعية كاملة، طبقا للمعيار الموضوعي لأن المجالات التي يشرع فيها ليست من مندرجة ضمن الاختصاص التنظيمي العام، بل تتدرج ضمن الاختصاصات الأصلية المحتكرة من قبل السلطة التشريعية، وتتمثل من جهة أخرى نصوص تنظيمية طبقا للمعيار العضوي لأنها صادرة عن سلطة إدارية متمثلة في رئيس الجمهورية.

أما عن الطبيعة القانونية للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية استنادا للمادة 142 من الدستور تعتبر أعمالا تشريعية بطبيعتها تحوز صفة القانون منذ صدورّها للأسباب التالية:

- إن المؤسس الدستوري أدرج الأوامر ضمن نصوص وأحكام الفصل الثالث من الدستور: "البرلمان" مدرجا المادة 142 ضمن أحكام السلطة التشريعية، ولعل الحكمة من ذلك هو محاولة إضفاء الطابع التشريعي على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية.

- إن رئيس الجمهورية يشرع في الميدان المخصص للسلطة التشريعية، بنص دستوري صريح أي يمارس سلطة أصلية يخولها له الدستور مباشرة بموجب المادة 142 منه، وليس بتفويض كما هو الحال بالنسبة للمادة 38 من الدستور الفرنسي لعام 1958.
- إن المادة 142 تنص بصريح العبارة أن رئيس الجمهورية " يشرع "، وهذا بدوره يؤكد أن الأوامر ذات طبيعة تشريعية .
- لا توجد أي قيود فيما يخص مجال تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر، فله التدخل في مجال القانون العادي و حتى العضوي، بحيث أن الدستور لم يرد فيه إطلاقا ما يمنع رئيس الجمهورية من اتخاذ الأوامر في مجال القانون العضوي.

ثانيا: الوزارة الأولى أو رئاسة الحكومة

إن الوزير الأول أو رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري يتمتع بحق إصدار قرارات فردية وقرارات تنظيمية في شكل مراسيم تنفيذية. فما هي القرارات الفردية و التنظيمية. وماهي الطبيعة القانونية لها؟

1- القرارات الفردية (المراسيم التنفيذية الفردية):

من بين المراسيم التنفيذية الفردية نجد أن الدستور أعطى للوزير الأول أو رئيس الحكومة سلطة التعيين في الوظائف المدنية التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية حسب المادة 6/112 من الدستور.

2- القرارات التنظيمية (المراسيم التنفيذية التنظيمية):

تقتضي الفقرة الثانية من المادة 141 من الدستور الحالي، بأن تطبيق القوانين يندرج في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، كما يقوم بمقتضى المادة 3/112 منه على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

وهكذا استقر النظام الدستوري الجزائري على التمييز بين ما هو مسمى بالمجال التنظيمي المستقل الذي يعود لرئيس الجمهورية، وما يسمى بالمجال التنظيمي لتنفيذ القوانين الذي يختص به الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

إن القرارات الفردية الصادرة عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، لا تثير أي إشكال في طبيعتها القانونية، فهي تعتبر قرارات إدارية لأنها صادرة عن سلطة إدارية مركزية. أما القرارات التنظيمية الصادرة عنه فهي تشكل قواعد عامة ومجردة وملزمة، لكن ذلك لا يكفي لتصنيفها ضمن قائمة القوانين، لأن محتواها الموضوعي غير مستقل بذاته ولا ينشئ قواعد قانونية جديدة، بل هو مجرد امتداد تشريعي لعمل صادر عن

رئيس الجمهورية أو البرلمان. وبالتالي تعتبر قرارات إدارية، مما يدعو إلى بسط الرقابة القضائية عليها بواسطة الوسائل القانونية المعروفة لا سيما دعوى الإلغاء.

ثالثاً: القرارات الوزارية

هي القرارات الصادرة عن الوزراء عند ممارستهم لأعمالهم الإدارية، ويتمتع كل وزير منهم بسلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية كل فيما يتعلق بقطاع وزارته.

ويمكن أن تصدر القرارات الوزارية مشتركة لصدورها من وزيرين أو أكثر.

1- القرارات الإدارية الفردية الصادرة عن الوزراء:

يعتبر الوزير الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، يتولى إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين التي تدخل في صلاحياته و اختصاصاته، بما يحقق السياسة العامة المرسومة من قبل الحكومة.

على هذا الأساس يرأس كل وزير وزارة يشرف على جميع الإدارات والهيئات التابعة لها بصفته المسؤول الأول والرئيس الأعلى لجميع موظفيها، والوزير بهذه الصفة يمارس كافة الاختصاصات التي يستمدها من صفته كرئيس إداري، فهو يمارس السلطة الرئاسية على كل أعوان وموظفي المرفق الذي يمثله، ويملك سلطة إصدار القرارات الإدارية الفردية والمتضمنة تعيين وترقية ونقل وتأديب وعزل موظفي الوزارة في حدود القوانين والتنظيمات.

أما المصالح والمديريات التابعة للوزارات والتي لا يسمح لها بحق التقاضي، فتخضع للرقابة القضائية عن طريق الدعوى المرفوعة ضد الوزير كممثل لهيئات ومصالح عدم التركيز.

ولكن بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية أصبحت المحاكم الإدارية هي المختصة بالنظر في منازعات المصالح غير ممرضة للدولة على مستوى الولاية حسب المادة 801 منه، وبالتالي أصبح يمثلها الوالي وهذا ما أشارت إليه المادة 110 من قانون الولاية 07-12 التي تقضي أن الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، غير أنه بالرجوع إلى المادة 111 من نفس القانون نجد أن مديرية التربية ومديرية الضرائب والمصالح المالية، وإدارة الجمارك، ومفتشية العمل، ومفتشية الوظيفة العمومية وكل مؤسسة يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية، يمثلها الوزير المعني أمام الجهات القضائية الإدارية باسم الدولة، وليس الوالي.

2- القرارات التنظيمية الصادرة عن الوزير:

إن الوزير كقاعدة عامة لا يملك السلطة التنظيمية، وقد حددت المادة 141 من الدستور السلطات الإدارية التي تملك السلطة التنظيمية، وجعلتها من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول من خلال القرارات التنظيمية العامة.

ورغم عدم تمتع الوزير بالسلطة التنظيمية كأصل عام، فإن القوانين والتنظيمات تمنح له سلطة اتخاذ قرارات إدارية تنظيمية في إطار تنظيم المرفق الذي يشرف عليه، فيختص بوضع وتحديد القواعد التفصيلية والإجرائية للقانون أو التنظيم المكلف بتنفيذه، ويتحقق ذلك عندما يفرض القانون أو التنظيم على ضرورة تدخل الوزير بإصدار القرارات الإدارية اللازمة لتوفير الاجراءات والشروط والتفاصيل المطلوبة لتنفيذ النص القانوني بما يتماشى وحسن سير إدارة المرفق العمومي الذي يشرف عليه الوزير.

والقرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن الوزير في هذه الحالة تخضع لرقابة القضاء الإداري.

الفرع الثاني: قرارات السلطات الإدارية اللامركزية

أولاً: البلدية

تتمثل القرارات التي تصدر عن البلدية فيما يلي:

1- مداولات المجلس الشعبي البلدي

أن المداولات التي تصدر عن المجلس الشعبي البلدي عبارة عن قرارات إدارية تداولية، وهي بذلك تخضع لرقابة القاضي الإداري (المحاكم الإدارية).

2- قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي: يتخذها بصفته ممثلاً للدولة أو البلدية حسب قانون البلدية.

3- قرارات المصالح التابعة للبلديات:

يقصد بها مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يلي:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب، وصرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى،
- صيانة الطرق وإشارات المرور،
- الإنارة العمومية،
- الأسواق المغطاة، والأسواق والموازين العمومية...إلخ.

ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة، أو بشكل غير مباشر من قبل البلديات التي تتبعها تلك المصالح، وقراراتها عائدة للجهة المالكة لها.

أما في حالة إنشاء المصالح في شكل مؤسسات عمومية بلدية، فتختلف طبيعة القرارات حسب نوع المؤسسة، فإذا كانت مؤسسة عمومية بلدية ذات طابع إداري تعتبر قراراتها إدارية، وتعتبر غير ذلك إذا كانت المؤسسة البلدية ذات طابع صناعي وتجاري.

ثانيا: قرارات الولاية

1- قرارات الولاية اللامركزية:

وتتمثل في المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي خلال فترة زمنية معينة ومحددة تسمى دورة المجلس.

2- قرارات هيئات عدم التركيز على مستوى الولاية:

تتمثل في قرارات الوالي ومصالحه الإدارية، والمديريات التنفيذية (المصالح غير ممرضة للدولة على مستوى الولاية وقد تم التفصيل فيها أعلاه)

3- قرارات مصالح الولاية الأخرى

يندرج ضمن مصالح الولاية المرافق العامة على مستوى الولاية المسيرة عن طريق الإستغلال الحكومي الذي يأخذ شكل استغلال مباشر لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية، بينما تعتبر مستقلة عن الولاية ولا تندرج ضمن مفهومها المؤسسات التي تأخذ شكل استغلال مستقل لتمتعها بالشخصية المعنوية (المادة 146 و147 من قانون الولاية التي أعطت للمجلس الشعبي الولائي صلاحية إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع إداري، أو ذات طابع صناعي وتجاري).

ثالثا: المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

حددت المادتين 800 و801 من ق إ م إ بصفة واضحة نوع المؤسسات العمومية التي يعود الفصل في نزاعاتها لاختصاص المحاكم الإدارية، وهي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وهكذا تخرج القرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من دائرة اختصاص القاضي الإداري.

و لقد جاء نص المادة 800 من ق إ م إ عاما دون تمييز بين المؤسسات العمومية الإدارية الوطنية أو القومية وبين المؤسسات الإدارية المحلية، غير أن المادة 801 من ق إ م إ تحدثت عن المؤسسات المحلية

ذات الصبغة الإدارية بصريح العبارة، مما يوحي أن المؤسسات العمومية الوطنية من اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف.

وإن التمييز بين النوعين من المؤسستين يكمن في وسيلة الإنشاء، فالمؤسسة العمومية الوطنية الإدارية هي التي يمكن إنشائها بقرار من السلطة المركزية. أما المؤسسات العمومية الإدارية المحلية هي التي يتم إنشائها بمداولة المجالس الشعبية البلدية و الولائية.

وبالتالي فإن القرارات الصادرة عن المؤسسة العمومية الإدارية هي قرارات إدارية تخضع لاختصاص القاضي الإداري.

المطلب الثاني: السلطات الإدارية حسب المعيار المادي

تتمثل الهيئات المصدرة للقرارات الإدارية حسب المعيار الوظيفي للسلطات الإدارية فيما يلي:

الفرع الأول: قرارات الهيئات العمومية الوطنية

لقد كرس المؤسس الدستوري العديد من الهيئات العمومية الدستورية منها:

أولاً: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

هما هيئتين دستوريتين مكلفتين بالنشاط التشريعي حسب ما هو محدد في الدستور، و يندرج ضمن العمل التشريعي القوانين والقوانين العضوية حسب المادتين 139 - 140 من الدستور ومواد أخرى منه، وكذلك الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية حسب الشروط المحددة في المادة 142 من الدستور. فهذه الأعمال التشريعية خاضعة لرقابة المحكمة الدستورية، أما القرارات التي تصدر عن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة خارج الوظيفة الأساسية المسندة له في الدستور والمتعلقة بالتسيير المالي والإداري للمجلسين، فإنها تعد قرارات إدارية خاضعة لرقابة المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة، حسب المادة 900 مكرر من ق إ م إ

ثانياً: السلطة القضائية

يمكن أن توجه دعوى إلغاء ضد قرار صادر عن السلطة القضائية، وذلك حينما تمارس صلاحيات إدارية صرفة، خارج اختصاصاتها القضائية المتعلقة بالفصل في المنازعات والدعاوى المرفوعة أمامها التي تخضع لطرق الطعن المحددة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والمتعلقة بتسيير شؤونها المالية والإدارية، وكذا قرارات توزيع المهام بين رؤساء الغرف ورؤساء الأقسام ومستشاري الدولة.

ثالثا: مجلس المحاسبة

يعد مجلس المحاسبة هيئة دستورية وطنية مستقلة، مكلف أساسا بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، فعند ممارسته لهذا الاختصاص تعد قراراته قضائية قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، حسب المادة 110 من الأمر 95-25 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة والمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والمادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، أو أمام المجلس المحاسبة نفسه (المراجعة والاستئناف).

أما في حالة قيام مجلس المحاسبة بنشاط إداري، يتعلق بتسييره الإداري والمالي ومنها تسيير المسار المهني لقضااته وموظفيه، يصدر قرارات إدارية خاضعة لرقابة المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر حسب المادة 900 مكرر من ق إ م إ.

رابعا: الهيئات العليا الاستشارية

وهي مجموع الهيئات الدستورية المكلفة بتقديم الاستشارة في مجال معين مثل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن... إلخ .

والأصل أن هذه الهيئات ذات طابع استشاري تصدر توصيات وآراء واقتراحات لا تتوافر على خصائص القرار الإداري، إلا أنها سلطات إدارية، يستدعي تسييرها ونشاطها إصدار قرارات إدارية تتعلق بموظفيها أو شؤونها المالية تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري (المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة).

الفرع الثاني: سلطات الضبط المستقلة

تعتبر سلطات الضبط المستقلة، مؤسسات جديدة من مؤسسات الدولة في الجزائر، وهي تجربة حديثة مقارنة بالنماذج الكبرى الرائدة في هذا المجال (كالولايات المتحدة الأمريكية ، فرنسا ...)، إذ تأخر إحداث سلطات الضبط المستقلة إلى غاية سنة 1990، أين أنشأ المشرع أولى هذه السلطات وهي المجلس الأعلى للإعلام، مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، مجلس المنافسة... إلخ. ولقد تم دستورها أول مرة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 (الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته).

فسلطات الضبط الإداري هي سلطات ضابطة تسهر على حسن سير القطاع المعني، وحماية حقوق وحريات المواطن من خلال الرقابة التي تمارسها على النشاط، وهي تحوز بذلك على جزء من امتيازات السلطة العامة (تتولى إصدار قرارا فردية وتنظيمية مثل منح الترخيصات وتوقيع الجزاء).

ورغم أن سلطات الضبط المستقلة تعمل باسم ولحساب الدولة، فإن أهم ما يميزها أنها لا تخضع لا للرقابة الوصائية أو الرئاسية من أي جهة كانت، والقيود الوحيد الذي يرد على هذه الاستقلالية يتمثل في وجوب إعداد تقرير سنوي حول نشاطها، وضرورة تقييدها بمبدأ المشروعية وخضوع أعمالها للرقابة القضائية.

وسلطات الضبط المستقلة بعضها يتمتع بالطبيعة الإدارية مثل مجلس المنافسة إذ تنص المادة 23 من الأمر 03-03، المتعلق بمجلس المنافسة: " تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة..."، وبعضها الآخر يتمتع بالطبيعة التجارية مثل الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية والمصلحة الجيولوجية، التي نص عليهما القانون 05-14، المؤرخ في 24 فيفري 2014، المتعلق بقانون المناجم.

الفرع الثالث: المنظمات المهنية الوطنية

تعد المنظمات المهنية الوطنية مرافق عمومية استنادا للمعيار المادي رغم أنها من أشخاص القانون الخاص وهذا ما اعتمده حكم Bouguen عام 1943، تتمتع بسلطة تنظيمية وتأديبية اتجاه المهنيين الذي ينتمون إليها، وفي هذا الصدد يخول لها المشرع بعض امتيازات السلطة العامة (سلطة الشطب وتوقيع عقوبات تأديبية)، جاعلا بعض قراراتها تخضع للطعن أمام القضاء الإداري، حسب المادة 801 و 900 مكرر من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وللتذكير فهي ذات طبيعة مزدوجة تخضع للقانون العام فيما يتعلق بتنظيم المهنة ولقواعد القانون الخاص فيما يتعلق بأموالها وعقودها ...

ومن أمثلة المنظمات المهنية، منظمة المحامين المنظمة بموجب القانون 07-13، الصادر في 29 أكتوبر 2013، المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة، حيث جاء في المادة 132 منه: " تبلغ قرارات اللجنة الوطنية للطعن إلى وزير العدل حافظ الأختام وإلى المحامي المعني وإلى النقيب رئيس مجلس التأديب مصدر القرار وعند الاقتضاء إلى الشاكي، الذين يجوز لهم الطعن فيها أمام مجلس الدولة خلال شهرين (2) من تاريخ التبليغ..."

الفرع الرابع: المؤسسات العمومية الاقتصادية

الأصل أن المؤسسات العمومية الاقتصادية لا تخضع لاختصاص القضاء الإداري في حالة نزاع قائم بينها وبين شخص خاص، لأنها غير مذكورة المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ولكن وضع المشرع في المادتين 55 و 56 من القانون 01-88، المؤرخ في 12 يناير 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، قواعد وسعت من اختصاص القضاء الإداري.

تتص المادة 55: " عندما تكون المؤسسات العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لتسيير مباني عامة أو جزء من الأملاك العامة الاصطناعية وذلك في إطار المهمة المنوطة بها، يتضمن تسيير الأملاك العامة طبقا للتشريع الذي يحكم الأملاك العامة.

وفي هذا الإطار يتم التسيير طبقا لعقد إداري للامتياز ودفتر الشروط العامة، وتكون المنازعات المتعلقة بملحقات العامة من طبيعة إدارية".

وتتص من جهتها المادة 56: " عندما تكون المؤسسات العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لممارسة صلاحيات السلطة العامة وتسلم بموجب ذلك وباسم الدولة ولحسابها ترخيصات وإجازات وعقود إدارية أخرى، فإن كفاءات وشروط ممارسة هذه الصلاحيات وكذلك تلك المتعلقة بالمراقبة الخاصة بها تكون مسبقا نظام مصلحة يعد طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به.

تخضع المنازعات المتعلقة بهذا المجال للقواعد المطبقة على الإدارة".