

المركز الجامعي نور البشير البيض



معهد الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

مطبوعة بيداغوجية بعنوان: محاضرات في مقياس التحرير الإداري

المقياس: التحرير الإداري.

المستوى: السنة أولى ماستر.

التخصص: قانون إداري، قانون جنائي وعلوم جنائية.

السداسي: الأول.

من إعداد الأستاذ: بن حيدة محمد

الرتبة: أستاذ محاضر أ.

الموسم الجامعي: 2025-2026

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

مقدمة:

يعتمد النشاط الإداري على الوسائط الكتابية وهي التي تمارس بها الإدارة نشاطها، فهي عبارة عن محررات كتابية تتمثل في القرارات والعقود، وعليه فإن أي نشاط يتطلب دعامة كتابية سواء كان اجتماع أو معاينة حدث أو اتخاذ قرار، أو الاتصال بجهة معينة.

تتجسد أهمية التحرير الإداري سواء في توثيق النشاط الإداري والحفاظ على الآثار القانونية المترتبة عليه أو استخدامها كوسائل إثبات قانونية وتأسيس مرجعية للنشاط الإداري.، فتكمن أهميته في إمكانية توثيق العمليات الإدارية والحفاظ على الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية وكل الآثار القانونية حتى يتسنى استخدامها عند الحاجة كوسائل إثبات أو مرجعية للنشاط الإداري "الثقة في الوثيقة" "الكلام زائل والكتابة باقية".

كما تتجسد الأهمية من الناحية التطبيقية والواقع العملي في أن معيار التفوق في العمل الإداري غالبا هو القدرة على التحرير الصحيح لكل المحررات الإدارية سواء من حيث هدفها أو الغاية من استعمالها، بناء عليه يجب على

المحرر العلم بالعديد من القواعد وذلك لأن أي خطأ في التحرير قد يترتب عليه آثاراً قانونية ترجع بالسلب سواء على الإدارة أو حتى المحرر الذي يمكن أن ترجع عليه الإدارة بدعوى الرجوع، كما يمكن لأي غموض في المحررات الإدارية أن يكون محل دعوى تفسيرية وهو ما قد يفسر ضد الإدارة.

فمقياس التحرير الإداري كان يدرس سابقاً للموظفين ويشكل موضوعاً للامتحانات المهنية لفائدتهم بهدف للترقية إذ كان يفترض أنهم من خلال الممارسة قد اكتسبوا وتعلموا تقنيات التحرير الإداري بناء على التجربة وكثرة الممارسة دون تعلم قواعده وضوابطه خاصة بالنسبة للذين ليس لهم مستوى جامعي.

وأصبح كمقياس يدرس وأدرج ضمن عروض التكوين في طور الماستر، وهو ما يعد خطوة مهمة يشجع ويحفز الطالب على العمل على الجمع بين النظرية والتطبيق إذ أن المشكل الذي يصادف الطالب بعد تخرجه وتوظيفه في الإدارة هي أنه بالرغم من الرصيد العلمي الذي تلقاه والضوابط القانونية التي درسها إلا أنه يعجز في الكثير من الحالات عن تطبيقه في العمل الإداري وكذا في الاستشارات اليومية التي يتلاقها بصفته دارس للقانون.

بناء عليه سنحاول من هذا المحاضرات الجمع بين النظريات والقواعد القانونية وتطبيقها على مختلف المحررات وضبط المصطلحات القانونية وتصنيف وتحديد الهدف من كل محرر محاولين الجمع بين النظري والتطبيق.

تكمن أهمية دراسة التحرير الإداري في كونه وسيلة اتصال تعتمدها الهيئات الإدارية في تعاملها وتواصلها مع الهيئات الأخرى ومع الأفراد، حيث يسمح بنقل المعلومات والتعليمات والقرارات بصورة رسمية ومنظمة تضمن حسن سير المرفق العام.

كما يُعدّ التحرير الإداري وسيلة إعلام، إذ يُستخدم لإبلاغ الجهات الإدارية بالمعلومات والإحصائيات أو طلبها، وكذلك لإعلام الأفراد والموظفين بمختلف الإجراءات والقرارات المتخذة، كالتبليغ والاستدعاء والإنذار وغيرها من الوسائل الرسمية التي تقتضيها الإدارة في أداء مهامها.

ويكتسي التحرير الإداري أيضًا أهمية باعتباره وسيلة إثبات، فالمحركات الإدارية تُعدّ وثائق رسمية يُعتمد عليها في إثبات الوقائع المادية والتصرفات القانونية والحقوق، كما تشكل سندًا يمكن الرجوع إليه عند النزاعات أو التظلمات

أو أثناء مباشرة الدعاوى القضائية. ولهذا يتعين أن تتضمن المحررات الإدارية البيانات الإلزامية والشروط الشكلية التي تكفل صحتها القانونية وقيمتها الثبوتية. إضافة إلى ذلك، يُعتبر التحرير الإداري وسيلة لإنشاء المراكز القانونية، لما يترتب عن القرارات والعقود والمراسلات الإدارية من آثار قانونية تُنشئ حقوقاً أو ترتب التزامات على الأفراد أو الإدارة.

وعليه، فإن دراسة التحرير الإداري تقتضي التطرق إلى مبحثين أساسيين:

- الفصل الأول: ضوابط التحرير الإداري، ويتناول القواعد والأسس التي يجب على المحرر الإداري الإلمام بها والتقيد بها قبل وأثناء عملية التحرير .
- الفصل الثاني: أنواع المحررات الإدارية، من خلال بيان مفهوم كل محرر إداري، وغاياته، ومبررات استعماله في المجال الإداري.

الفصل الأول

ضوابط التحرير الإداري

الفصل الأول: ضوابط التحرير الإداري.

كما تتجلى أهمية التحرير الإداري من الناحية العملية في أن نجاح الموظف أو الإدارة غالبًا ما يرتبط بمدى القدرة على تحرير المحررات الإدارية بطريقة صحيحة ودقيقة، سواء من حيث الشكل أو المضمون أو الهدف من استعمالها. لذلك ينبغي على المحرر الإداري الإلمام بالقواعد القانونية واللغوية والتنظيمية الخاصة بالتحرير، لأن أي خطأ أو غموض في الصياغة قد يترتب عليه آثار قانونية سلبية تمس الإدارة أو المحرر نفسه، وقد يؤدي أحيانًا إلى نشوء منازعات قضائية أو دعاوى تفسيرية قد تُفسر ضد الإدارة.

المبحث الأول: الضوابط القانونية للتحرير الإداري.

يعرف التحرير الإداري بأنه عملية إنشاء وكتابة وإنتاج مختلف المحررات الإدارية وفق صيغ ومواصفات خصوصية تستجيب لمقتضيات النشاط الإداري، ولنوعية الروابط بينها وبين مختلف الجهات الإدارية وكذا علاقات هذه الأخيرة بالمتعاملين الخارجيين، وبالرغم من تعدد هذه المحررات وتنوعها إلى أنها تشترك في كونها تعتمد على طبيعة وشكل مميز يعبر عنه بالأسلوب الإداري.

تشكل الضوابط القانونية الركيزة الأساسية للتحرير الإداري والتي يجب على المحرر العلم بها قبل مباشرة تحرير أي محرر، إذ يقع عدم العلم بها أو مخالفتها آثار قانونية ترجع بالسلب على الإدارة وكذا على المحرر ذاته، مما يعرضها للبطلان إذا كانت غير مشروعة أو قد تكون محل دعوى تفسيرية حال غموضها ولذا غير مشروعية وتتعرض للطعن كما من هنا تبرز أهمية العلم بهذه القواعد القانونية التي تشكل جوهر القانون.

المطلب الأول: التقيد بمبدأ المشروعية في التحرير الإداري.

يعد مبدأ المشروعية من أهم الضوابط القانونية التي يجب على المحرر العلم بها، إذ يشكل العلم بمضمونه بمثابة الضمانة التي تضيء المشروعية على المحررات الإدارية التي سيتخذها خاصة فيما يتعلق بالقرارات الإدارية حتى لا تكون معرضة للإلغاء، كما يجب عليه أن يدرك نطاقها على اعتبار أن الإدارة يجب أن تتصرف في كل الأحوال والتصدي للمستجدات بشكل يضمن تحقيق المصلحة العامة.

وعليه فمبدأ المشروعية يعرف بأنه سيادة القانون أو سمو القانون وذلك بأن تتطابق أعمال الإدارة مع القانون، والمقصود بالقانون هنا بمفهومه الواسع لا

بمفهومه الضيق يقصد به مفهوم الواسع القواعد القانونية السائدة في الدولة التشريعية أو تنظيميه بل يشمل ويتسع مفهوم القانون من كافة مصادر القانون تفسيريته والاحتياطية أما بمفهومه الضيق فيقصد به النصوص التشريعية التي تسنها السلطة التشريعية¹.

وقد اختلف الفقه في طريقة تطابق أعمال الإدارة مع القانون إلى ثلاث مواقف أو ثلاث اتجاهات، يرى الاتجاه الأول أن المشروعية هي أن تكون أعمال الإدارة وتصرفاتها تطبيقاً لقاعدة قانونية، وبذلك يكون هذا الاتجاه قد وسع من مبدأ المشروعية وضيق من سلطة الإدارة وذلك بتقييدها والتضييق من نشاطها، أما الرأي الثاني فيرى أن مبدأ المشروعية هو أن تستند الإدارة في أعمالها وتصرفاتها إلى القانون، أما الأعمال الغير مسندة إلى القانون فمألاً للإلغاء، أما الرأي الثالث فيرى أم مبدأ المشروعية هو أن تكون أعمال الإدارة وتصرفاتها غير مخالفة للقانون وهو ما يوسع من سلطة الإدارة.

وعليه فإن التعريف الجامع والمانع والمحدد لمفهوم مبدأ المشروعية هو الجمع بين الاتجاه الثاني والثالث، بمعنى أن تستند أعمال الإدارة إلى النصوص القانونية

¹ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومو للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص: 14.

في تصرفاتها، ولكن في حالة غياب النص القانوني يجب عليها أن تتصرف دون مخالفة القانون وهو ما يعرف بالسلطة التقديرية.

فالسلطة التقديرية هي الإجراءات التي تتخذها الإدارة بحرية بدون أن تكون أمليت عليها مسبقا من طرف قاعدة قانونية معينة وبالتالي قضى كل الأعمال الإدارية هناك نوع من التقدير أو هي الحرية التي تركها القانون للإدارة من أجل تقدير الظروف الواقعية التي توجهها وكذا حرية اختيار مسلكها أو نوعية قراراتها وملائمتها وتوقيتها، وهي الحرية التي أقرها القانون للإدارة للتصرف في اختيار الوقت والوسيلة من أجل تحقيق الهدف المناط بها.

وتجد السلطة التقديرية للإدارة أساسها في المادة 141 من الدستور يمارس رئيس الجمهورية السلطة التقديرية في المسائل غير المخصصة للقانون، تثبت السلطة التقديرية للإدارة عندما لا يكون مسلكها محدد بنص القانون بل المشرع ترك لها حرية الاختيار والتصرف في بعض الأمور بحيث يكون لها أن تقرر بمحض إرادتها وذلك بالتدخل لاتخاذ تصرف معين أو عدم تجاوزه، فهي تكاد

تكون حتمية للإدارة على ضوء اعتبارين أساسيين يتعلق الأول بضمان ديمومة سير لمرفق لعام، ويرتبط الثاني بالقصور الذي يعتري المنظومات التشريعية¹.

وعليه فعلم المحرر بمضمون مبدأ المشروعية وبأن السلطة التقديرية تعطي الإدارة قدرا من الحرية في مباشرة نشاطها بما يتماشى وما تمليه الظروف من اعتبارات يمكنه من تسيير نشاطات الإدارة على الوجه الصحيح الذي يحقق الصالح العام، وبذلك فالسلطة التقديرية تستمد وجودها من القانون وتستجيب لعمل الطبيعي للإدارة فهي جزء من مبدأ المشروعية إذ لا تعد خرودا عنها ولا استثناء واردة عليها وإنما عمل تمارسه الإدارة لتطبيق القانون.

الفرع الأول: المصادر الرسمية لمبدأ المشروعية.

يعد التشريع المصدر الرسمي الوحيد الذي نص عليه المشرع الجزائري في المادة الأولى من القانون المدني، أما بقية المصادر فكلها مصادر احتياطية (مبادئ الشريعة الإسلامية، العرف، القانون الطبيعي وقواعد العدالة)، إضافة إلى المصادر التفسيرية التي لم يتطرق إليه المشرع الجزائري أصلا، ويعرف بأنه:

¹ أو بكر العم، السلطات التقديرية للإدارة في ظل مبدأ المشروعية، مجلة طلبة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد: 07، العدد: 01، السنة 2024، ص 1329.

مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة المختصة في الدولة لتنظيم علاقات أفراد المجتمع وذلك في حدود اختصاصاتها ووفقا للإجراءات المعينة لذلك".¹

أولاً: التشريع الأساسي (الدستور). La constitution .

يتمثل التشريع الأساسي في الدستور، ويأتي في قمة التشريعات، فلا يمكن لأي تشريعي أن يخالف الدستور لأنه يتسم بمبدأ سمو، وكل تشريع يخالف الدستور كان غير دستوري، ويقصد بالتشريع الأساسي القواعد الأساسية والمبادئ العامة التي تبين شكل الدولة ونظام الحكم فيها، إضافة إلى مختلف السلطات (التشريعية، القضائية، التنفيذية) وعلاقتها ببعضها الآخر، وينص على حريات الأفراد وحقوقهم.

ويعد التشريع الدستوري أسمى القوانين على الإطلاق، فلا يمكن لأي قاعدة قانونية مهما كانت طبيعتها ومهما كان مصدرها أن تخالف فحوى الدستور، وإلا

¹ - محمد سعيد جعفر، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، ط14، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2007، ص 129.

كانت غير دستورية وتم إلغاؤها، وتتولى المحكمة الدستورية مهمة الرقابة على دستورية القوانين وإلغاء كل قاعدة قانونية تخالف الدستور.

ثانيا: التشريع العادي.

التشريع العادي قد يصدر في شكل قانون عادي، وقد يصدر في شكل قانون عضوي، وكلا التشريعين يصدران من البرلمان إلا لكل نوع من التشريعين مجالا معيناً، كما أن التشريع العضوي يخضع لنسبة معينة أثناء التصويت عليه، كما يخضع للرقابة القبلية الوجوبية للمحكمة الدستورية.

ويعرف بأنه مجموعة القواعد المكتوبة التي تضعها السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصها المبين في الدستور، ويقصد به كل التشريعات التي يطلق عليها لفظ المدونة أو لفظ التقنين أو القانون التي تقوم بوضعه في الأساس السلطة التشريعية في الدولة (كالتقنين المدني، تقنين العقوبات، القانون التجاري، قانون الأسرة، قانون الانتخابات ...). وقد تضع بعضه استثناء السلطة التنفيذية في حالات استثنائية يحددها الدستور كما سنرى لاحقاً تحت عنوان التشريعات الاستثنائية.

وقد حددت المادة 139 من الدستور الجزائري الحالي، المجالات التي يشرع

فيها الدستور بقوانين عادية، وحصرتها في ثلاثين (30) مجالا أهمها:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم.
- القوانين المتعلقة بالأحوال الشخصية (زواج، طلاق، نسب، تركة، أهلية).
- القوانين المتعلقة بالجنسية.
- قانون العقوبات، الإجراءات الجزائية، الإجراءات المدنية، المدني، التجاري، قانون الصفقات العمومية.
- قوانين الصحة، قانون العمل، البيئة،¹

كما نصت المادة 140 من الدستور الجزائري على المجالات التي يشرع فيها البرلمان بتشريعات عضوية، حيث نصت ذات المادة على أنه: إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص03.

- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.

ثالثا: التشريع بأوامر. **Ordonnances**.

الأصل العام أن السلطة التشريعية هي السلطة الوحيدة المخول لها سن القوانين، بعد اتباع الإجراءات المشار إليها أعلاه، سواء كان الاقتراح من أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو نواب مجلس الأمة، أو المشروع من السلطة التنفيذية فكلاهما يمران حتما وقبل صدورهما على غرفتي البرلمان، إلا أن القاعدة العامة يرد عليها بعض الاستثناءات، حيث ينص الدستور على تخويل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بالحق في إصدار قوانين في شكل أوامر وذلك في حالات عاجلة واستثنائية.

لرئيس الجمهورية الحق بأن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور البرلمان أو خلال العطلة البرلمانية، أي بعد دخول البرلمان في عطلته السنوية، وذلك بعد أخذ رأي مجلس الدول، طبقاً للمادة 142 من الدستور الجزائري، حيث أن الدورة البرلمانية تفتتح في اليوم الثاني من أيام العمل من شهر سبتمبر وتستمر لمدة 10 أشهر كاملة، وهذا ما أشارت إليه المادة 138 من الدستور الجزائري.

في حالة قيام رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر وفق ما هو مذكور أعلاه، فإنه وجب عليه إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر والتي يجب أن تفصل فيها في أجل اقصاه 10 أيام، كما يجب على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها، وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

كما أشار المؤسس الدستوري في المادة 142 من الدستور إلى إمكانية رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور.

يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية حسب المادة 98 من الدستور لمدة 60 يوما بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية والاستماع للمجلس الأعلى للأمن، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

وبعد انتهاء الحالة الاستثنائية، يعرض رئيس الجمهورية على المحكمة الدستورية القرارات التي اتخذها لإبداء الرأي بشأنها.

إضافة إلى الحالتين المذكورتين أعلاه، والتي يمكن خلالها لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر (شغور أو عطلة البرلمان، الحالة الاستثنائية)، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر قانون المالية بموجب أمر إذا لم يصادق البرلمان عليه في أجل 75 يوما.

نصت المادة 146 من الدستور الجزائري، على ضرورة مصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل خمس وسبعون (75) يوما. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر¹.

رابعا: التشريع الفرعي (اللوائح).

يكون التشريع الفرعي في شكل لوائح أو قرارات أو مناشير أو مقررات ولا تختلف عن القانون الصادر عن السلطة التشريعية لأنها قواعد آمرة ومجردة وملزمة لجميع الأشخاص المخاطبين بها.

وتختص السلطة التنفيذية بالتشريع الفرعي حتى مع وجود السلطة التشريعية، وذلك ما خوله لها الدستور، ويسمىها بالتنظيمات، وهو ما نصت عليه المادة 141: على أنه يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، على أن مجال تطبيق القوانين يندرج في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص03.

وبذلك يختص بهذه التنظيمات، كل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول أو رئيس الحكومة، اللذان لهما سلطة تنظيمية عامة، وكذا الوزراء اللذين يتمتعون بسلطة تنظيمية حسب اختصاص كل وزير، ويضاف إلى هؤلاء، سلطات أخرى، تتمثل في الولاية، رؤساء البلدية، رؤساء المصالح،

وبذلك تختلف عن القرارات الفردية التي تتعلق بتعيين فرد معين بذاته لا بصفته في وظيفة معينة أو إقالته منها.

من أمثلة القرارات الفردية، قرار فتح محل تجاري أو غلقه. ويمكن حصر التشريع الفرعي في ثلاثة أنواع، هي:

1- اللوائح التنفيذية: *règlements d'exécution*.

في حالة صدور قانون في إطار التشريع العادي، يخول الدستور للوزير المختص بإصدار لائحة تنفيذية باسم السلطة التنفيذية توضح كيفية تنفيذ القانون الصادر، وقد نصت المادة 112 من الدستور على مباشرة الوزير الأول أو رئيس

الحكومة لهذه السلطة والتي لا يباشرها عادة بنفسه بل يضطلع بها كل وزير حسب حدود اختصاصه¹.

ويجب على السلطة التنفيذية أن تتقيد في وضع اللوائح التنفيذية بالقانون الأصلي (التشريع العادي) الذي جاءت لتوضيح كفاءات تنفيذه لا أكثر ولا أقل وأن لا تخرج عنه بأي حال من الأحوال.

2- اللوائح التنظيمية *règlements d'organisation*

عكس اللوائح التنفيذية فإن اللوائح التنظيمية لا ترتبط بتشريع معين، وإنما تصدرها السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص من أجل وضع القواعد العامة لتنظيم أحد المرافق العامة التي تديرها أو تشرف عليها الدولة.

لذلك فإن السلطة التنفيذية عند وضعها للوائح التنظيمية فإنها تصدرها مباشرة دون التقيد بتشريع سابق، لذلك يطلق عليها باللوائح المستقلة، وتصدر من طرف رئيس الجمهورية وتصدر في شكل مراسيم رئيسية، بينما اللوائح التنفيذية تصدر كما سبق القول تفصيلاً لتشريع سابق.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 03.

وحسب المادة 141 من الدستور فإن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون¹.

3- لوائح الضبط أو البوليس: **règlements de police**.

يقصد بهذه اللوائح تلك القواعد التي تضعها السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على الأمن العام وصيانة السكينة العامة والصحة العامة. ومثال ذلك، اللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية والباعة المتجولين وتلك المتعلقة بالمحلات التجارية.

وتتشارك لوائح الضبط مع اللوائح التنظيمية في كونها تشريعيين قائمين بذاتهما دون التقيد بتشريع سابق عكس اللوائح التنفيذية التي تأتي تفصيلا لتشريع سابق.

الفرع الثاني: المصادر الرسمية الاحتياطية.

المصادر الاحتياطية هي تلك المصادر التي يلجأ إليها القاضي إذا لم يجد نص تشريعي، وقد رتبها المشرع الجزائري في المادة الأولى من التقنين المدني حسب الأولوية، إذ أن الترتيب المذكور ملزم للقاضي، حيث لا يمكن للقاضي أن

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 03.

يبحث في نصوص العرف مثلاً قبل الشريعة ولا يمكنه البحث في مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة قبل أن يبحث في العرف¹.

أولاً: مبادئ الشريعة الإسلامية.

تعد الشريعة الإسلامية المصدر الاحتياطي الأول للقانون، مع الإشارة إلى أنه مجال تدخل الشريعة الإسلامية يكون بصفة مباشرة في قواعد المعاملات دون قواعد العبادات، ويطلق لفظ الشريعة الإسلامية على الأحكام التي شرعها الله سبحانه وتعالى على عباده، سواء كانت عبر القرآن الكريم أو السنة النبوية الشريفة (قولية، فعلية، تقريرية).

عرفت المحكمة الدستورية المصرية مبادئ الشريعة الإسلامية تفصيلاً كافياً شافياً حيث قسمت المحكمة الأحكام الشرعية إلى نوعين على النحو التالي:

1- الأحكام الشرعية القطعية في ثبوتها ودالاتها:

هذه الأحكام هي التي لا يجوز الاجتهاد فيها؛ لأنها تمثل من الشريعة الإسلامية أصولها الكلية وثوابتها التي لا تحتمل تأويلاً أو تبديلاً. ومن غير المتصور أن

1 - الأمر 75-58، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، مرجع سابق، ص 990.

يتغير مفهومها بتغير الزمان أو المكان، إذ تقوم على العدل المطلق، ولا يجوز الخروج عليها أو الالتواء عن معناها.

وقد استقر قضاء المحكمة الدستورية العليا على أن مبادئ الشريعة الإسلامية التي تُعد أحكاماً قطعية الثبوت والدلالة تمثل قواعد قانونية ثابتة لا خلاف عليها، وتُعد من المعلوم من الدين بالضرورة، بما يجعلها ملزمة للمشرع عند سن القوانين، فلا يجوز له إصدار تشريع يناقضها أو يخالف مقتضاها¹.

2- الأحكام الشرعية القطعية في ثبوتها ودالاتها:

أكدت المحكمة أن دائرة الاجتهاد تنحصر في الأحكام الظنية ولا تمتد إلى ما سواها، وهي بطبيعتها متغيرة تتطور بتغير الزمان والمكان، ضماناً لمرونتها وحيويتها ولمواجهة النوازل على اختلافها، وتنظيماً لشؤون العباد بما يكفل مصالحهم المعترية شرعاً، ولا يعطل بالتالي حركة المجتمع وتقدمه.

¹ رمزي رشاد عبد الرحمان الشيخ، مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر للقانون المدني، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ص: 13 وما بعدها.

ويُفهم من هذا أن المحكمة تميز بين الأحكام القطعية التي لا تقبل الاجتهاد أو التغيير، والأحكام الظنية التي تُعد مجالاً للاجتهاد، وتسمح بمواكبة المستجدات والمتغيرات التي تطرأ على حياة الناس، بما يحقق المصلحة العامة في إطار مقاصد الشريعة الإسلامية وأصولها.

كما أن المحكمة قد وضعت إطاراً للاجتهاد، مؤكدةً أن الاجتهاد يجب أن يكون منضبطاً ومنهجياً، وذلك في هذه الأحكام بقولها:

" في إطار الأصول الكلية للشريعة التي لا يجوز تجاوزها، وثوابتها التي لا تحتل تأويلاً أو تبديلاً، والاستدلال على الأحكام العملية والقواعد الكلية بفروعها المختلفة، وفي ضوء المقاصد العامة للشريعة التي تقوم على حفظ الدين والنفس والعقل والعرض والمال".

ثم أجازت المحكمة للمشرع الاجتهاد في المسائل الخلافية والظنية التي سبق بيانها، مقررّةً: "ومن ثم ساغ الاجتهاد في المسائل الخلافية التي لا يجوز أن تكون أحكامها جامدة بما يناقض مقاصد الشريعة ومرونتها".

وتتفرع أحكام الشريعة الإسلامية إلى ثلاث، أحكام اعتقادية (متعلقة بأركان الإيمان والإلهيات، والنبوات والغيبيات)، أحكام أخلاقية (القيم الأخلاقية كالصدق والأمانة، ...)، أحكام عملية (كل ما يتعلق بالعبادات والمعاملات).¹

وإن القاضي لما يعود إلى أحكام الشريعة الإسلامية، في حالة عدم وجود نص يحكم الحالة المعروضة أمامه، فهو لا يتقيد بالقرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة فقط، بل قد يلجأ أثناء اعتماده على مبادئ الشريعة الإسلامية إضافة على القرآن الكريم والسنة النبوية على المصادر الأخرى للشريعة الإسلامية. وتنقسم مصادر الشريعة الإسلامية إلى مصادر أصلية وأخرى تبعية تتمثل المصادر الأصلية للشريعة الإسلامية في المصادر المتفق عليها بين جمهور العلماء، وهي: القرآن الكريم، السنة النبوية الشريفة، الاجماع والقياس.

أما المصادر الاحتياطية للشريعة الإسلامية فهي مختلف فيها، ولم يتفق عليها جمهور العلماء، أشهرها سبعة وهي: الاستحسان، الاستصلاح أو المصالح المرسله، الاستصحاب، العرف، مذهب الصحابي، شرع من قبلنا، سد الذرائع.

¹ - محمد سعيد جعفرور، المرجع السابق، ص 166.

ثانياً: العرف. La cotume.

يعد العرف المصدر الاحتياطي الثاني للقانون، أو المصدر الثالث للقانون بعد كل من التشريع والشريعة الإسلامية، وفي القانون الدولي يعد العرف المصدر الأول، ويعرف بأنه اطراد أو تكرار الناس لسلوك معين في مسألة ما بطريقة معينة لفترة طويلة مع الاعتقاد بأن هذا السلوك ملزم لهم قانوناً.¹

والقواعد العرفية تكون بصفة عامة غير مكتوبة ولا حاجة لأي سلطة من أجل إصدارها، لكن هذا لا يمنع تدوين مجموعة من الأعراف في شكل مكتوب، فالكتابة هنا ليست وسيلة لإنشاء العرف وإنما مجرد تسجيل لعرف موجود.

ويقوم العرف على ركنين أساسيين، هما الركن المادي والركن المعنوي: يتمثل الركن المادي في اتباع وتكرار سلوك معين من طرف المجتمع، شرط أن يكون هذا السلوك عاماً ومجرداً، أي يتعامل به عدد كبير من الأفراد، ويكون بصفة متكررة ومضت على وجوده فترة زمنية معتبرة تكفي لاستقراره.²

¹ - محمد حسن قاسم، مبادئ القانون، المدخل إلى القانون، الالتزامات، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 67.

² - محمد حسن قاسم، مرجع سابق، ص 69.

أما الركن في اعتقاد وشعور الأفراد بأن هذا السلوك الذي اعتادوا عليه ملزما لهم وعليهم التمسك به، وهذا الركن هو ما يميز العرف عن العادة الاتفاقية، كما سنوضح أدناه.

ثالثا: مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة.

بما أن القاضي ملزم بالفصل في أي نزاع يعرض أمامه، ولا يجوز له الامتناع عن الفصل في دعوى معروضة أمامه وإلا اعتبر مرتكبا لجريمة إنكار العدالة، فإن المشرع وضع وسيلة أمام القاضي تمكنه من الفصل في أي نزاع يعرض أمامه في حال لم يجد نصوصا تشريعية ولا أحكاما في الشريعة الإسلامية و لا أعرافا في المجتمع، وتتمثل تلك الوسيلة في مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة.

يتمثل القانون الطبيعي في مجموعة المبادئ المثالية التي لا تتغير في الزمان أو المكان والتي يتوصل إليها الإنسان بتفكيره وعقله وتأمله، وعن طريقها يهتدي المشرع إلى السبيل الموصل بالتشريع إلى درجة الكمال.

فكرة القانون الطبيعي لدى الفلاسفة تعد أسمى من القوانين الوضعية، لذلك يجب على المشرع أن يستمد من القانون الطبيعي أثناء وضع مختلف القواعد التشريعية.

فالقانون الطبيعي يتكون من عدة مبادئ، منها: الحرية، العدالة، المساواة، رفض الظلم، الانتصار للضعيف المحق، فيمكن لهذه المبادئ أن تشكل نظاماً قانونياً عالمياً مشتركاً بين الشعوب.

وتعرف قواعد العدالة بأنها تلك التي تتولد بفضل الشعور الكامن في النفس يكشف عنها العقل السليم، ويوحى بها الضمير المستنير ويهدف إلى إعطاء كل ذي حق حقه فمفهوم قواعد العدالة لا ينفصل عن الشعور الإنساني، لأن الإنسان بطبيعته يشعر بضرورة معاملة الآخرين معاملة قائمة على احترام حقوقهم وعدم الاعتداء عليها. فمصدر العدالة ليس القانون فقط، بل يوجد أساس أخلاقي وإنساني يجعل الفرد يدرك أن لكل شخص حقوقاً يجب احترامها.

وأن طبيعة الإنسان السوية ترفض أن يُستغل شخص أو تُهدر طاقاته وقدراته من أجل تحقيق مصلحة شخص آخر، لأن مبدأ المساواة واحترام الغير يقتضي أن يُعامل كل إنسان باعتباره صاحب قيمة وكرامة. لذلك فإن العدالة تمنع أن يُحرم فرد من حقه أو أن يقع عليه ظلم دون مبرر مشروع.

كما يشير النص إلى أن قواعد العدالة تستمد جذورها من الإحساس الفطري بالعدل والإنصاف الموجود لدى الإنسان، فهي ليست مجرد قواعد قانونية جامدة، بل مبادئ أخلاقية تساعد على جعل القانون أكثر ارتباطاً بالواقع الإنساني. ولهذا تتدخل قواعد العدالة أحياناً لتخفيف صرامة القاعدة القانونية المجردة عندما يؤدي تطبيقها الحرفي إلى نتائج قاسية أو غير منصفة.

فقواعد العدالة تتميز بكونها مفاهيم أخلاقية عامة يصعب وضع تعريف دقيق ومحدد لها، لأنها ترتبط بما يشعر به الإنسان من وجوب مراعاة الكرامة الإنسانية والمساواة بين الناس. فالعدالة لا تقتصر على تطبيق النصوص بشكل آلي، وإنما تقتضي النظر إلى الظروف الخاصة بكل شخص وإلى الأبعاد الأخلاقية والإنسانية للحالة المعروضة.

ومن ثم فإن العدالة تتطلب مراعاة الظروف الشخصية والإنسانية للأفراد عند تقرير حقوقهم والتزاماتهم، لأن تحقيق الإنصاف الحقيقي لا يكون دائماً بالمساواة الشكلية فقط، بل بالأخذ في الاعتبار ما يحيط بكل شخص من ظروف قد تؤثر في مركزه أو وضعه.

فقواعد العدالة تعتبر جزءا من القانون الطبيعي، إذ أن هذا الأخير هو الذي

يدفع إلى تطبيق قواعد العدالة.

ومن أمثلة قواعد العدالة، ضرورة التسوية في الحكم على الحالات المتساوية

والأخذ بأقرب الحلول لموضوع واحد.¹

والقاضي لما يستعين بمبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة، فيمكنه العودة إلى

القوانين الأجنبية، والمعاهدات الدولية وأحكام القضاء.

الفرع الثالث: المصادر التفسيرية **les sources interprétatives**

حسب نص المادة الأولى من التقنين المدني الجزائري فمصادر التشريع

تتمثل في التشريع كمصدر أصلي والشريعة الإسلامية والعرف ومبادئ القانون

الطبيعي وقواعد العدالة كمصادر احتياطية و فقط، دون ذكر مصادر أخرى،

ومعنى ذلك أن آراء الفقهاء وأحكام القضاء ليست مصدرا من مصادر القانون

ولكن ذلك لا يمنع من اعتبارهما مصدرين تفسيريين للقانون، أي يمكن الاستناد

عليهما لفهم أكثر وتفسير أفضل للمصادر الرسمية الأصلية والاحتياطية.

¹ - عبد الناصر توفيق العطار، مرجع سابق، ص 277.

أولاً: الفقه. la doctrine.

والفقه لغة هو الفهم ويساعد الفقه القاضي على توضيح الغموض الذي قد يكتنف القاعدة القانونية، فلا غنى له عن اللجوء في العديد من الأحيان إلى مختلف آراء الفقهاء، رغم عدم إلزاميتها لأنها ليست مصادر رسمية، بل تفسيرية فقط.

والفقه هو ما يصدر عن الفقهاء من آراء باعتبارهم علماء في مادة القانون يستعرضون نصوصاً بالشرح والتفسير في مؤلفاتهم أو بإبداء الفتاوى المتعلقة بتفسير المبادئ والقواعد القانونية من الناحية النظرية، أو تحليل أساتذة القانون لبعض النصوص القانونية.¹

لا يختص الفقه بتفسير مصدر معين من مصادر القانون، فلا يقصد بالفقه معالجة النصوص القانونية المكتوبة بالتفسير والشرح فقط، بل قد يقوم فقهاء القانون بمعالجة بقية المصادر كل حسب اختصاصه، فقد يتم تفسير أحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية، أو العرف أو مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة.

¹ - محمد سعيد جعفرور، مدخل على علم القانون، مرجع سابق، ص 208.

ففي الشريعة الإسلامية قام الأئمة المجتهدون عن طريق الاجماع والقياس بشرح وتوضيح مختلف ما جاء به القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، فيمكن للقاضي العودة إلى مختلف اجتهادات هؤلاء الأئمة أثناء تطرقه لمبادئ الشريعة الإسلامية كمصدر احتياطي أول للقانون. ونظرا لكون التشريع المصدر الرسمي الأصلي، فإن الفقه المتعارف عليه كمصدر تفسيري يقتصر غالبا على تفسير القانون وشرحه واستنباط مبادئه.

ثانيا: أحكام القضاء . La jurisprudence.

قد يقصد بالقضاء الجهاز الذي يتولى تسيير مرفق العدالة والمكون من القضاة، كما قد يقصد بالقضاء مجموع الأحكام التي يستقر عليها القضاء عند تطبيقه للقانون.¹

المقصود بأحكام القضاء هو ما يصدر عن المحاكم على اختلاف درجاتهم من أحكام في الدعاوى التي تعرض عليها، وأحكام القضاء ليست إلا

¹ - عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، دار النهضة العربية للنشر، بيروت، 1979، ص 116.

تفسيرا للقانون من الناحية العملية أي التطبيقية، ويأخذ القضاء بالتفسير النظري لكي يطبقه عمليا.

في الدول الأنجلوسكسونية كإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية، كندا، استراليا، الهند، جنوب افريقيا، يعتبر القضاء مصدرا رسميا أصليا، حيث يقوم القضاء بخلق ما يسمى بالسوابق القضائية، فالأحكام التي تصدرها المحاكم العليا تعد سوابقا ملزمة للمحاكم الدنيا.

أما في الدول اللاتينية كفرنسا، ألمانيا، إيطاليا، الجزائر، فإن دور القاضي يتمثل أساسا في تفسير القانون ولا يلزم غيره، إذ أن المشرع لم يشر على القاضي أثناء تطرقه في المادة الأولى من القانون المدني إلى المصادر الرسمية للقانون (أصلية واحتياطية).¹

وجرت الأعراف القضائية في الجزائر على خضوع المجالس القضائية لقرارات المحكمة العليا، كما أن قرارات المجالس القضائية ملزمة للمحاكم، إلا أن هذا الإلزام هو ناتج على اعتبار هذه الأحكام تفسيرا صحيحا للقانون.

¹ - حسن كيرة، مرجع سابق، ص 212.

وفي الشريعة الإسلامية لا تعتبر الأحكام القضائية مستقلة عن الشريعة الإسلامية، إذ كان القضاة يخضعون في شرحهم وتفسيرهم إلى مصادر الشريعة الإسلامية، وبالتالي فلا يخلق القاضي أي قاعدة جديدة، بل يعمل على تطبيق ما ورد في الشريعة الإسلامية

المطلب الثاني: التقيد بقاعدة توازي الأشكال في التحرير الإداري.

تعد قاعدة توازي الأشكال هي الأخرى من الضوابط القانونية التي يجب العلم بها والتقيد بها أثناء عملية التحرير خاصة فيما يتعلق بالقرارات الإدارية إذ تعد من القواعد التي أوجدها مجلس الدولة الفرنسي، وتعرف بأن إلغاء قرار إداري يكون بنفس الإجراءات والشكليات التي صدر بها القرار الأول لأنها قاعدة تمثل ضمان وحماية لأصحاب المراكز القانونية فهي قاعدة ملزمة وواجبة ويؤكد عليها ويقرها مجلس الدولة الفرنسي¹.

وعرفها القضاء المصري وبأن القاعدة التنظيمية العامة صدورها من درجة معينة لا يجوز إلغائها أو تعديلها إلا بأداة من نفس الدرجة أو درجة أعلى منها،

¹ كامل سمية، القرارات الإدارية المضادة، مجلة القانون والمجتمع، مخبر القانون والمجتمع، جامعة أدرار. العدد: 02، السنة 2013 ص: 57.

وأن القاعدة العامة لا تعدل إلا بقاعدة أخرى بأداة من ذات الدرجة والمستوى الذي أصدر القاعدة الأولى ولا يجوز مخالفتها بتطبيق فردي.

ويقصد به كل ما طرأ على القرارات الإدارية من قرارات لا حقة تعدل في مضمونها أو تتعرض لها بالإلغاء يجب أن يصدر بنفس أداة القرار الأول وإتباع نفس الإجراءات لأن في ذلك حماية وتأكيد كل سلطة تقوم بممارسة اختصاصها وصلاحياتها هي أيضا ضمان لحقوق الأفراد.

وتشكل القرارات التنظيمية الأرض الخصبة لتنفيذ والالتزام بقاعدة توازي الأشكال، إصدار القرار الأول كما ذكر الفقيه لافابير أن النظر إلى الشكليات القرار ليس على أساس كونها مجرد إجراءات شكلية بل على أساس أنها لها أهمية خاصة في القانون العام من جانب وجوب توافق القرار الأدنى مع القرار الأول ويظهر هذا جليا فيما يتعلق بالإدارة التي تدير أموال عامة وإتباع هذه القاعدة يمثل تحقيق للمصلحة العامة¹.

¹ عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، وائل عاطف محمد حامد، تعريف قاعدة توازي الأشكال والإجراءات في القرارات الإدارية المضادة وموقف كلا من لفته ولفضاء الفرنس والمصري من التعريف ونطاق تطبيق القاعدة، مجلة طلية الحقوق، المجلد: 04، العدد: 01، يونيو 2021، ص: 11.

تهدف قاعدة توازي الأشكال إلى تجنب الفوضى واضطرابات الإدارة العامة ويمثل حماية للقرارات الإدارية العكسية وحماية أيضا لمن تصدر لهم القرارات، وتجد تطبيقها كما ذهب الفقه إلا أن القرارات الفردية تختلف إن كان الشكل أو الإجراء غير مؤثر في القرار الإداري فلا يجب تطبيق النظرية على القرار الفردي مثل إذا كان التعيين لموظف جاء بناء على إجراءات منها أن توجد مسابقة قبل التعيين فعند إصدار القرار الإداري المضاد لا يشترط هذا الإجراء لأنه ليس له فائدة أما إذا كان الإجراء يؤثر في القرار الإداري يجب مراعاة عند إصدار القرار المضاد مثل اشتراط توقيع شخص معين على القرار الأصلي يجب مراعاته عند إصدار القرار الإداري المضاد.

المطلب الثالث: التقيد بمبدأ عدم رجعية القوانين في عملية التحرير الإداري.

يعد مبدأ عدم رجعية القانون من القواعد التي يجب على المحرر العلم بها تقتضي مبدأ عدم رجعية القانون بمبدأ عدم سريان القانون على أحداث وقعت قبل إصداره، أي هو عدم انسحاب القوانين الجديدة على الماضي واقتصارها على الحاضر والمستقبل، فكل قانون له حيزه الزمني الذي يبدأ فيه لأن تطبيق القانون على الماضي فيه مساس بالمركز القانونية التي نشأت في ظل القانون القديم

وتهديد للحقوق المكتسبة التي حققها القانون القديم وكذا وخرق للأمن القانوني الذي فرضه القانون القديم.

وعليه فتطبيق هذا المبدأ هو ضمان للحقوق المكتسبة وحفاظا على المراكز القانونية وتحقيقا للأمن القانوني، كما أن مبرر إدراج هذا المبدأ يرجع إلى ضرورة العلم بالاستثناءات الواردة عليه وخاصة فيما يتعلق بالنصوص التفسيرية، والتي تقتضي

ويجد هذا المبدأ أساسه القانوني من خلال ما أقره المؤسس الدستوري بموجب "...ولا يجوز أن تحدث بأثر رجعي أية ضريبة أو جباية أو رسم أو أي حق كيف ما كان نوعه..."، أما التشريع فقد نص على ذلك بموجب المادة الرابعة من القانون المدني " تطبق القوانين في تراب الجمهورية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية، تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية على مقر الدائرة، ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة".

وعليه فالقانون ينتج آثاره من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية إذ ليس من العدل أن ينظم الناس شؤونهم وتصرفاتهم في ظل قانون قديم ليصدر قانون

جديد لبيطل تلك التصرفات كما أن ه يستحيل في بعض الحالات أصلا
المساس بها.

وبالرغم من أهمية المبدأ وما يوفره من حماية للمراكز القانونية إلا أن هناك
بعض الاستثناءات التي ترد عليه والتي يمكن أن يسري القانون من خلالها
بأثر رجعي وتتمثل في ثلاث حالات النص الصريح على رجعية القوانين،
القانون الجنائي الأصلح للمتهم والنصوص التفسيرية والتي تشكل مبرر إدراجنا
لقاعدة عدم رجعية القانون لأنه

النص الصريح على رجعية القوانين: إن مبدأ عدم رجعية القوانين هو مبدأ
يقيد القاضي ولا يقيد المشرع الذي يستطيع أن يصدر قانونا ينطبق على
الماضي بأثر رجعي وهناك حالات تستدعي تطبيق القانون الجديد بأثر رجعي
ليس فقط أمرا مقبولا بل مرغوبا فيه، ويلجأ المشرع في ذلك خدمة للمصلحة
العامة.

كما أنه لا يمكن القانون لجديد أن يسري بأثر رجعي فيما يتعلق بالقوانين
الجنائية وهو ما نصت عليه المادة 58 من الدستور لا إدانة إلا بمقتضى
قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم وهذا ما يسمى بالركن الشرعي للجريمة

وهو النص القانوني الذي يحدد الفعل الذي ينشأ الجريمة قبل ارتكابه وهو بمثابة حكم قانوني على فعل يعتبر اعتداء على المصالح التي يحميها القانون.

تشكل النصوص التفسيرية الاستثناء الأكثر أهمية بالنسبة لقاعدة التحرير الإداري إذ من خلالها يستطيع المرفق بين النصوص المنشئة للحقوق والنصوص الكاشفة فقط، ومن بينها المراسيم التنفيذية التي تعتبر من النصوص المفسرة، فهي نصوص كاشفة وليست منشأة إذ أن صدورها جاء ليفسر ويكشف الغموض على نصوص قانونية سابقة كان يكتنفها الغموض.

وعليه فالنصوص التفسيرية هي نصوص لم تأت بجديد وإنما تولت تفسير قانون سبق صدوره لذا فهو يسري بأثر رجعي ابتداء من صدور النصوص القانونية السابقة المنشئة ويجد تطبيقه في المراسيم التنفيذية التي دائما تأتي لتبين كيفية تطبيق العديد من المواد، وهو ويشكل هذا العنصر جزءا مهما للمحرر إذ يجب أن يكون على علم بأن القواعد المفسرة تطبق بأثر رجعي وليس من تاريخ صدورها.

كما يعد القانون الأصلح للمتهم من الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية النصوص القانونية وهو أن القوانين الجنائية يمكنها أن تنسحب على

الماضي وتطبق باثر رجعي في حالة كانت هذه النصوص أصلح للمتهم ويشترط ان تكون قبل صدور حكم نهائي، وتتمثل الحالات التي تستعي تطبيقه فيما يلي: إذا اعتبر الفعل مباحا في القانون الجديد بعدما كان مجرما في القانون القديم، إذا أضاف القانون الجديد مانعا من موانع العقاب، إذا خفف القانون الجديد من العقوبة المقررة في القانون القديم، إذا أضاف القانون الجديد وجها جديدا للإعفاء من المسؤولية الجنائية.

وعليه فإن الضوابط القانونية تعد بمثابة المكتسبات القبلية التي تسبق عملية التحرير الإداري والمعيار الذي من خلاله يعرف المحرر مدى شرعية عملية التحرير الإداري والآثار القانونية المترتبة عليه وبذلك ينتج المحرر أثره بشكل قانوني بما يحفظ المراكز القانونية والحقوق المكتسبة.

المطلب الرابع: التقييد بأهداف النشاط الإداري.

إن من أهم ضوابط عملية التحرير الإداري هي الاستجابة لمقتضيات النشاط الإداري إذ يتمحور نشاط الإدارة في نشاطين أساسيين هما المرفق العام والضبط الإداري، وبذلك فعملية التحرير الإداري هي تجسيد وتنفيذ وتحقيق النشاط الإداري، هذا الأخير الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام.

الفرع الأول: يهدف التحرير الإداري إلى تحقيق المصلحة العامة.

تتجلى أهمية علم المحرر بفكرة المرفق العام في أن هذا الأخير لا يمثل مجرد نشاط إداري عادي، وإنما وسيلة قانونية وتنظيمية تهدف أساساً إلى تحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجات الأفراد بصورة منتظمة ومستمرة. فالمحرر الذي يتعامل مع المرفق العام، سواء من خلال تحرير القرارات أو العقود أو المراسلات أو الوثائق الإدارية، يجب أن يكون مدركاً لطبيعة هذا المرفق وأهدافه حتى تأتي أعماله منسجمة مع الغاية التي أنشئ من أجلها المرفق العام.

ويكتسب هذا العلم أهمية خاصة لأن المرافق العامة تخضع لنظام قانوني متميز يقوم على مبادئ أساسية، في مقدمتها تحقيق النفع العام، واستمرار سير المرفق بانتظام واطراد، وخضوعه لإشراف ورقابة الدولة. ومن ثم فإن جهل المحرر بهذه المبادئ قد يؤدي إلى إصدار أو صياغة محررات تتعارض مع المصلحة العامة أو تخل بحسن سير المرفق العام.

كما أن ارتباط المرفق العام بهدف تحقيق المنفعة العامة يفرض على المحرر مراعاة المصلحة العامة عند تحرير الوثائق الإدارية، بحيث تكون الصياغة واضحة ومشروعة ومحقة للعدالة والمساواة بين المنتفعين بخدمات المرفق، بعيداً عن أي اعتبارات شخصية أو خاصة. فوظيفة المحرر لا تقتصر على الجانب الشكلي أو اللغوي، بل تمتد إلى فهم الغاية القانونية والإدارية للمرفق الذي يعمل في إطاره.

وعليه، فإن الإلمام بمفهوم المرفق العام وعناصره وأهدافه يعد ضرورة أساسية لكل محرر إداري، لأنه يساعده على أداء عمله بما يحقق الهدف الأسمى للمرافق العامة والمتمثل في خدمة المجتمع وتحقيق الصالح العام.

عريفه تعود إلى أن عبارة المرفق العام مبهمة ولها معنى عضوي وآخر موضوعي. المعنى العضوي يفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة، ويتعلق هذا التعريف بالإدارة أو الجهاز الإداري. أما المعنى الموضوعي فيتعلق بالنشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم وإشراف ورقابة الدولة. وعلى ذلك يمكن القول بأن المرفق العام

هو في حالة السكون المنظمة التي تقوم بنشاط معين، أما في حالة الحركة فهو النشاط الذي يهدف إلى إشباع حاجات عامة بغض النظر عن الجهة التي تؤديه. وقد تراوح التعريف بين هذين المعنيين، فقد أكد بعض الفقهاء على العنصر العضوي للمرفق العام، بينما تناوله البعض الآخر من الناحية الوظيفية أو الموضوعية، وبعد أن كان القضاء الإداري في فرنسا ومصر يتبنى المعنى العضوي، تطورت أحكامه للجمع بين المعنيين، ثم استقر فيما بعد على المعنى الموضوعي.

وفي ذلك يعرف الأستاذ "ريفيرو" المرفق العام بمعناه الوظيفي بأنه نشاط يهدف إلى تحقيق الصالح العام. ويعرفه الدكتور طعيمة الجرف بأنه: "نشاط تتولاه الإدارة بنفسها أو يتولاه فرد عادي تحت توجيهها ورقابتها وإشرافها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور."

غير أن تطور الحياة الإدارية، والتغيرات الكبيرة التي طرأت في القواعد التي تقوم عليها فكرة المرافق العامة، أدى إلى ظهور المرافق العامة الاقتصادية أو التجارية التي يمكن أن تدار بواسطة الأفراد أو المشروعات الخاصة، مما قاد

إلى انفصال العنصر العضوي عن الموضوعي، وأصبح من حق الإدارة أن تنظم نشاطاً معيناً في صورة مرفق عام وتعهد به إلى الأفراد، فيتوافر فيه العنصر الموضوعي دون العضوي.

وقد اعترف مجلس الدولة في فرنسا للمرافق الاقتصادية والتجارية بصفة المرفق العام، بل أطلق هذه الصفة على بعض المشروعات الخاصة ذات النفع العام التي تخضع لترخيص إداري مقيد ببعض الشروط، وفق ما يعرف بفكرة المرافق العامة الفعلية. وفي الاتجاه ذاته اعترف القضاء الإداري في مصر للمرافق الاقتصادية بصفة المرافق العامة وأخضعها لنظام القانون العام.

وعلى العموم يمكن الجمع بين المعنى العضوي والوظيفي للوصول إلى تعريف سليم للمرفق العام لوجود التقاء بين المعنيين، عندما تسعى الهيئات العامة التابعة لشخص من أشخاص القانون العام إلى تحقيق النفع العام وإشباع حاجات الأفراد، وهذا يحصل دائماً في المرافق العامة الإدارية.

ومن خلال ذلك يمكن أن نعرف المرفق العام بأنه النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى، مباشرة أو تعهد به لآخرين كالأفراد أو الأشخاص

المعنوية الخاصة، ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها، وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام.

لابد أن يكون الغرض من المرفق العام تحقيق المنفعة العامة وإشباع حاجات الأفراد أو تقديم خدمة عامة، وهذه الحاجات أو الخدمات قد تكون مادية كمد الأفراد بالمياه والكهرباء أو معنوية كتوفير الأمن والعدل للمواطنين. وعلى ذلك يعد تحقيق النفع العام من أهم العناصر المميزة للمرفق العام عن غيره في المشروعات التي تستهدف تحقيق النفع الخاص أو تجمع بين هذا الهدف وهدف إشباع حاجة عامة أو نفع عام.

ومع ذلك فإن تحقيق بعض المرافق العامة للربح لا يعني حتماً فقدانها صفة المرفق العام، طالما أن هدفها الرئيس ليس تحقيق الربح وإنما تحقيق النفع العام، كما أن تحصيل بعض المرافق لعوائد مالية لقاء تقديمها الخدمات إلى المواطنين كما هو الحال بالنسبة لمرفق الكهرباء والقضاء لا يسعى لكسب عوائد مالية بقدر ما يعد وسيلة لتوزيع الأعباء العامة على كل المواطنين.

ومن المهم القول إن هدف المنفعة العامة الذي اعترف القضاء الإداري به عنصراً من عناصر المرفق العام لا يمكن تحديده بدقة، فهو هدف قابل للتطور ويتوقف على تقدير القاضي إلى حد كبير.

وفي ذلك ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن المشروعات التي تنشأها الدولة وتعتبر مرافق عامة هي تلك التي تستهدف تحقيق وجه من وجوه النفع العام الذي عجز الأفراد وأشخاص النشاط الخاص عن القيام بها، أو لا يستطيعون القيام بها على أكمل وجه.

إلا أن المتتبع لأحكام القضاء الإداري الفرنسي يجد أنه اعتبر الكثير من المشروعات الخاصة ذات النفع العام والتي تخضع لترخيص مرافق عامة، وفق ما يعرف بفكرة المرافق العامة الفعلية، رغم أن نشاطها من السهل أن يتولاه الأفراد، ومن ذلك حكم Terrier سنة 1903 المتعلق بقتل الثعابين، وحكم Therond سنة 1910 الخاص برفع جثث الحيوانات.

الفرع الثاني: يهدف التحرير الإداري إلى حماية النظام العام.

يعتبر النظام العام مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطة الإدارية من خلال تقييد حريات الأفراد وحقوقهم بهدف حماية النظام العام، وتتخذ في ذلك من الإجراءات والتدابير التي تتخذ شكل قرارات إدارية فردية أو تنظيمية أو حتى تدابير أو قوة جبرية وهي كلها تندرج ضمن وسائل وأساليب الضبط الإداري.

تفرضه السلطات الإدارية ونعني بها أن الضبط الإداري تتولاه السلطة الإدارية وهو النشاط الثاني بعد المرفق العام، ويقصد بالسلطة الإدارية كل الهيئات المركزية والمحلية وكذا سلطات الضبط الإدارية المستقلة.

- يتضمن تقييد حريات وحقوق الأفراد، فالضبط الإداري هو تقييد لحريات الأفراد وحقوقهم بشكل يضمن حماية النظام العام.
- يهدف إلى حماية النظام العام بكافة عناصره التقليدية والحديثة.
- ومما تجدر الإشارة إليه أن هدف الإدارة هو المحافظة على النظام العام إلى أن عناصر النظام العام تتعدد وتختلف من عناصر تقليدية إلى عناصر حديثة ولذلك فعناصر الضبط الإداري هي عناصر النظام العام.

وتتمثل العناصر التقليدية للنظام العام في حفظ الأمن العام وهو الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطات الإدارية بهدف حماية أمن الأشخاص في أنفسهم وممتلكاتهم وذلك بمنع حدوثها من خلال منع الاجتماعات والمظاهرات، وحفظ الصحة العامة: هو مجموع الإجراءات والتدابير تتخذها السلطات الإدارية بهدف حماية الأشخاص في الأخطار التي تهدد صحتهم مثل الأوبئة والأمراض المعدية. كما يهدف إلى حفظ السكينة العامة: هو مجموع الإجراءات والتدابير تتخذها السلطات الإدارية بهدف المحافظة على الهدوء ومنع الضوضاء ومنع الإزعاج مثل مكبرات الصوت منع سابقات الدراجات في فرنسا وحفظ الآداب العامة.

أما العناصر الحديثة للنظام العام فهي مجموع الإجراءات والتدابير تتخذها السلطات الإدارية بهدف المحافظة على الأخلاق والحياء العام ومنع أي إخلال بها مثل منع بعض الألبسة الفاضحة الأفلام الإباحية الكتب الماسة بالدين... الخ.

ثم الضبط الإداري الحديث من خلال حماية الوجه الجمالي للمدينة وكذا كل أنواع الضبط الإداري الحديثة التي تجسدها من خلال سلطات الضبط المستقلة سواء لحماية

المبحث الثاني: الضوابط الشكلية للتحرير الإداري.

تعتبر الضوابط الشكلية من أهم الضوابط التي يجب العلم بها من طرف المحرر الإداري والتي تضيف على المحرر الطبيعة الرسمية وتميزها عن غيرها من المحررات الأخرى وذلك من خلال العناصر التي يجب أن تتضمنها.

المطلب الأول: الدمغة والطابع كضابطين شكليين في المحررات الإدارية.

تعتبر الدمغة والطابع من الضوابط الشكلية ذات الأهمية الكبيرة والتي تضيف الرسمية على المحرر الإداري وتحدد هوية الجهة المرسله أي مصدر المحرر الإداري.

الفرع الأول: الدمغة والطابع والجهة المرسل إليها في المحررات الإدارية.

تعرف الدمغة أو الرأسية بأنها هي مجموعة الكلمات التي تبين اسم الدولة ويكتب أعلى وسط الصفحة تكتب عبارة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في وسط الصفحة وفي سطر واحد وذلك لإضفاء الرسمية على المحررات الإدارية وتميزها عن غيرها من المحررات المتبادلة بين الأشخاص الطبيعية والمعنوية الخاصة.

وعليه فإن المحررات التي تتم بين الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة لا يتشترط فيها الدمغة، ومن ذلك الطلبات الخطية التي يحررها الأفراد سواء لطلبات العمل أو كتظلم ضد الإدارة فلا يجب إدراج الدمغة فيها وكذلك الأمر بالنسبة للشركات والجمعيات وغيرها،

الفرع الثاني: الطابع كضابط شكلي في المحررات الإدارية.

يعرف الطابع ويسمى كذلك بالعنوان بأنه مجموع الكلمات التي تكتب في الزاوية اليمنى وفي أعلى المحرر الإداري ليوضح اسم الإدارة المرسله أي الجهة التي أصدرت المحرر، أي مصدر المحرر ويكتب في أعلى وعلى يمين الصفحة ويشمل بيانات تؤدي إلى تحديد المصلحة المرسله بدقة مما يساعد المرسل إليه إلى معرفة مصدر الرسالة وعنوانه ويراعى في الطابع ذكر الجهة الوصية إن كانت عليه وصاية قانونية هذا مما يفرض ضرورة معرفة النظام المركزي أو عدم التركيز والنظام اللامركزي.

كما يراعى التسلسل الإداري الداخلي وفق الهيكل التنظيمي المحدد لتنظيم الإدارة أو المؤسسة المعنية.

الفرع الثالث: تحديد الجهة المرسل إليها كضابط شكلي في المحررات الإدارية.

يعتبر تحديد الجهة المرسل إليها المحرر أو وجهة المحرر: وهي تعيين الشخص الطبيعي أو المعنوي الموجه إليه المحرر الإداري ويتعلق الأمر هنا يكتب اسم المرسل إليه ولقبه إذا كان شخصا طبيعيا متبوعا بعنوان، ويكتب الاسم الوظيفي للرئيس الإداري للجهة المرسل إليها إذا تعلق الأمر بشخص اعتباري ومقره الاجتماعي.

المطلب الثاني: رقم ومكان وتاريخ المحرر الإداري.

يندرج رقم وتاريخ المحرر ضمن الضوابط الشكلية التي تحدد نشأة المحرر ورقمه وهي من الأهمية بالمكان كآلية للإثبات وكذا ضمان الحقوق المكتسبة المرتبة عليها.

الفرع الأول: رقم الترتيب كضابط شكلي في المحررات الإدارية.

يطلق على رقم الترتيب العديد من المصطلحات ومن بينها، الرقم التسلسلي، رقم القيد رقم المحرر، رقم الرسالة الإدارية، ويتكون من رقم التسجيل متبوعا بالأحرف الأولى لمن حرر المراسلة ثم الأحرف لمن رقمها، أو رقم التسجيل

متبوعا بالأحرف الأولى للجهة الإدارية الرئيسية متبوعا بالأحرف الأولى للمصلحة التي حررت المراسلة وقد يختم بالسنة وفقا لتسلسل البريد الصادر يكتب هذا الرقم مباشرة أسفل الطابع مع إضافة الحروف الأولى للإدارة المرسله، حيث يسهل الرقم التسلسلي الرجوع إليها عند الحاجة كما أنه يعتبر مرجعا للرسالة الإدارية.

الفرع الثاني: مكان وتاريخ المحرر كضابط شكلي للمحررات الإدارية.

يكتسي تاريخ ومكان المحرر، أهمية كبيرة من الناحية القانونية على اعتبار أن الرسالة الإدارية محرر رسمي وعليه يتوجب تسجيل المكان والتاريخ في أعلى وعلى يسار الصفحة أو في الأسفل مباشرة بعد عبارة المجاملة .

المطلب الثالث: موضوع ومرجع ومرفقات ووجهة المحرر الإداري وتوقيعه.

تتضمن البيانات والضوابط الشكلية ضرورة تحديد موضوع وطبيعة المحرر وكذا المرجع القانوني الذي اعتمد عليه المحرر وخول له تحريره والمرفقات الثبوتية لهذا المحرر وكذا الجهات المعنية به لإعلامها.

الفرع الأول: موضوع أو طبيعة المحرر كضابط شكلي في المحرر الإداري.

يعتبر موضوع المحرر بمثابة العنوان الرسمي للمحرر لكونه يلخص مضمونها في كلمات موجزة بحيث يفهم القارئ مضمونها قبل أن يقرأ التفاصيل في مضمون الرسالة ربحا للوقت وتسهيلا لعملية التسجيل والتوثيق.

الفرع الثاني: المرجع كضابط شكلي في المحررات الإدارية.

تعتبر مرجعية المحرر السند القانوني الذي يرجع إليه الإدارة عند الحاجة أو السند القانوني الذي خول لها تحرير المحرر، ويختلف المرجع باختلاف المحرر فإذا كانت مراسلة فقد يكون رسالة واردة وقد يكون منشورا أو قانونا أو مرسوما ويشار إليه في مستهل مضمون الرسالة، ردا على إرسالكم تطبيقا لأحكام المواد من المرسوم، وقد يكون المرجع واقعة أو حادثة كما يتجسد ذلك في الوثائق، ويعتبر المرجع عبارة عن نصوص قانونية في تحرير النص الإداري.

أما إذا كانت المحرر الذي نود تحريره بدون مرجع، فلكذلك يجب احترام الأساس القانوني الذي خول لنا تحرير هذا المحرر والذي يجب أن يستند على النشاط الإداري المراد تنفيذه فالأساس القانوني هو الذي يمنحنا الحق في تحرير المراسلة،

سواء من حيث الفئة المستهدفة أو الموضوع المراد معالجته مما يترك انطبعا بأن هذا المحرر ينبثق من مهامنا وصلاحيتنا القانونية ويندرج بذلك تحت إطار المشروعية.

على سبيل المثال إذا كان المحرر ينتمي إلى قطاع التربية فإن جل المحررات تندرج ضمن الاهتمام والتكفل بالأطفال المتمدرسين لتحسين الأداء البيداغوجي قطاع التضامن التكفل بالفئات الهشة عبر مختلف البرامج، إلخ فيدرج المحرر في بداية المحررات الإطار القانوني مثل: في إطار التكفل الأمثل بالأطفال المتمدرسين، أو في تحسبا للدول الاجتماعي...وبذلك تتضمن المقدمة الأطار القانوني.

الفرع الثالث: المرفقات كضابط شكلي في المحررات الإدارية.

فقد يتضمن الإرسال أو المراسلة عددا من المرفقات يتوجب الإشارة إليها في الرسالة بيان طبيعتها وعددها وتسجل عقب المرجع مباشرة وفي حالة استحالة تسجيل كل الوثائق.

الفرع الرابع: وجهة نسخ المحرر.

قد توجه نسخ من المحرر إلى جهات أخرى للإعلام في هذه الحالة تسجل هذه الجهات أسفل الرسالة إلى اليمين مع مراعاة التسلسل الهرمي في ذكر هذه الجهات بحيث يذكر الرئيس الإداري الأعلى في المقام الأول ثم الذي يليه.

الفرع الخامس: التوقيع كضابط شكلي للمحرر الإداري.

كل رسالة يتوقع المرسل بيان صفته الوظيفية واسمه الشخصي وقد يتولى التوقيع شخصا مفوضا نيابة عن الرئيس الإداري أو صاحب السلطة القانونية وفي هذه الحالة يتعين على الموقع بالنيابة إضافة عبارة التفويض وذكر الصفة الوظيفية للموظف.

الإمضاء: حيث نجد المفوض أي المسؤول عن الرسالة من حيث النوعية إن وجد ثم صفة الممضي وأخيرا التوقيع الذي يضعه صاحب السلطة أو الاختصاص فوق محرر ما باسمه وبشكلية معينة وثابتة وذلك للتأكيد صحة الوثيقة المكتوبة صدقها ولتحمل مسؤوليتها تأسيسا على ذلك يمكن ترتيب أهمية في التالي:

الإمضاء يعطي الوثيقة المصادقية والرسمية، يحدد مسؤولية الممضي، ويصدر الإمضاء من سلطة إدارية مختصة أصلاً أو ممن يفوض لهم قانوناً وهذا عنصر أساسي في الوثيقة الإدارية.

المطلب الثالث: الضوابط الموضوعية للتحرير الإداري:

تتعلق الضوابط الموضوعية بالأسلوب المعتمد في التحرير والذي يجب استعماله للتعبير عن أفكاره حتى يفهمه الغير بسهولة لأنه قد يحدث أن الإدارة تستخدم في المحررات الإدارية بعض الصيغ والجمل والمصطلحات التي تعكس وترتبط بطبيعة النشاط الإداري ونوعه.

الفرع الأول: التقييد بالوضوح والبساطة في المحررات الإدارية.

هي استعمال المحرر لمصطلحات فنية بسيطة واضحة من خلال تجنب التكلف والغموض لكي يضمن تبليغ المضمون إلا إذا كان الموضوع يتطلب عبارات فنية متخصصة، أي ان يتجنب المحسنات البديعية وهو من خاصية البحث العلمي، هو مطالب بالتعبير بدقة على الغرض المراد إيصاله بعكس

الأدباء الذين يتفننون في إستنباط المعاني وابتكار الأساليب وكذا الصحفيين الذين يعبرون دون أهتمام بتنسيق المبنى وتجديد المعنى¹.

وتتجلى أهميته في أن الإخلال بالبساطة والوضوح قد يكون محل دعوى قضائية كما أشارت إلى ذلك المادة 801 من ق إ ج م تختص المحاكم الإدارية في دعاوى الإلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية، وعليه فيجب على المحرر أن يعلم بأن غموض المحررات الإدارية يمكن أن يكون محل دعوى قضائية وإذا فسره القضاء لصالح الطرف الآخر يمكن أن يحمل الإدارة أعباء مالية وخسارة نتيجة تخلف هذا الشرط الموضوعي.

الفرع الثاني: التقيد بالإيجاز والدقة في المحررات الإدارية.

ويعرف الإيجاز بأنه التعبير عن فكرة معينة بأقل عدد ممكن من الألفاظ والكلمات تجنباً للحشو والتكرار والأطناب فخير الكلام ما قل ودل.

¹ سرباح خالد، بن عتو بن علي، أثر لغة النص على أسلوب التحرير الإداري -الرسالة الإدارية أنموذجاً-، مجلة جسور المعرفة، المجلد: 08، العدد: 04، ديسمبر 2022، ص 425.

أما الدقة: فهي استخدام المعلومات والمصطلحات والمفردات والصيغ في معناها الحقيقي الذي لا يقبل التأويل أو الافتراض ويتجنب الحشو والأطناب¹، فهي استخدام الأسلوب والمصطلحات والعبارات القانونية على اعتبار أن المحررات تحمل الصفة الرسمية، وهي مرتبة لآثار قانونية داخل الإدارة وخارجها وقد تكون محلاً للنزاع أمام القضاء وعليه فالدقة شرط وضابط موضوعي أساسي، فهو استخدام المصطلحات والألفاظ المناسبة والمعبرة عن المقصود بشكل لا يحتمل التأويل.

وعليه فالنقطة الفارقة في سلامة المحررات الإدارية هي ضرورة تمكن المحرر من المصطلحات القانونية فهو ملزم بالمصطلحات القانونية حتى إذا كانت اللغة غير سليمة.

وهي الحرص على استخدام المعلومات والمفردات والصيغ في معناها الحقيقي الذي لا يقبل أي تأويل أو افتراض والإدارة قد تستعمل مصطلحات قانونية مالية أو تجارية لذا يجب عليه معرفتها بدقة حتى يحسن استعمالها ويكون مدركاً لمدلولها.

¹ المرجع نفسه، ص 425.

الفرع الثالث: التقيد بالموضوعية في المحررات الإدارية.

حفاظا على مصداقية الإدارة العامة وحرصا على تحقيق المصلحة العامة يتوجب على المحرر الإداري تجنب الانقياد إلى المؤثرات الذاتية والتجرد من الأحكام المسبقة وهي تقتضي تجنب الاعتبارات الشخصية في المحررات الإدارية أي تجنب الذاتية أي ألا يحزر بدوافع وأسباب شخصية أو عائلية اعتبار أن النشاط الإداري يستهدف تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام وبذلك يتجنب المحرر المواقف الشخصية والانفعالات بما في ذلك كلمات الشكر والامتنان المبالغ فيها. وهو تجسيد للمبدأ الدستوري مبدأ حياد الإدارة¹.

لأن الدوافع الذاتية أو الشخصية قد تعيب المحررات الإدارية بما فيها القرارات الإدارية يعيب يتعلق بعيب الانحراف عن استعمال السلطة بركن الهدف أو الغاية، ويرتبط عيب الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة أي في الحالات التي تمارس فيها سلطتها لتحقيق غاية مغايرة لتلك التي قررها القانون، أي عندما يكون للإدارة مجموعة من الخيارات ومن ثمة لا يوجد ولا يتوافر عيب الانحراف

¹ ممشي علي، رزاق العربي، التحرير الإداري، وزارة لتربية الوطنية، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم، لجزائر، 2010، ص 22.

باستعمال السلطة فالاختصاص المقيد إذ يجب على الإدارة إصدار القرار بمجرد توافر شروطه.

فعيب الانحراف هو خفي مستتر ومن العسير الكشف عنه لأنه يستقر في بواعث الإدارة الخفية، فهو هو سليم تتوافر فيه كل الأركان فهو صادر عن سلطة إدارية مختصة وفقا للشكل الذي يستلزمه القانون كما أنه يقوم على محل سليم، إلا أن الطاعن يتهم الإدارة بانحرافها على الغاية، فالانحراف بالسلطة يتضمن عنصران، عنصر سلبي خلاصته أن القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف فهو عمل إداري قد سلمت جميع أركانه، وعنصر إيجابي مقتضاه أن ركن الغرض وحده المعيب في القرار¹.

ويعتبر عيب الانحراف باستعمال السلطة عيب احتياطي لأنه يتطلب البحث في نية الإدارة ويظهر ذلك دلليا في نشاط الضبط الإداري، ولهذا يفصل القاضي التصريح ببطلان القرار الإداري بعيب مخالفة القانون وهو عيب موضوعي حتى لو كان الدعوى يشوبها عيب الانحراف بالسلطة.

¹ سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة " لانحراف بالسلطة" دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 70، 71.

وقد قضى مجلس الدولة إبطال قرار إلغاء مرشحين من قائمة المقبولين للمشاركة في مسابقة الدخول إلى المدرسة الوطنية للغدرة إلى عيب مخالفة القانون (مخالفة الإدارة لمبدأ المساواة في ممارسة الوظائف في حين أن القرار كان مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة وذلك لأنه تم رفض المرشحين كان سبب الانتماء السياسي وحده، مجلس الدولة 28 ماي 1954).

يهدف النشاط الإداري إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال المرفق العام وحماية النظام العام من خلال الضبط الإداري وعليه فيجب على رجل الغدرة إلى استغلال الوسائل والامتيازات السلطة العامة لتحقيق مصلحة خاصة، ومن ذلك غلق مصنع بسبب الإضرار بالصحة ولكن الغاية كانت تجنب تعويضه في نزع الملكية.

ويتحقق الانحراف على المصلحة العامة فيكون الدافع هو الانتقام من أحد الأشخاص وحينما يسعى رجل الإدارة إلى تحقيق نفع خاص أو لأحد أصدقائه وقد يكون الدافع سياسي وبذلك يجب الالتزام في خطابه بالترفع عن العبارات الانفعالية والصيغ العاطفية وأن يسرد الوقائع على حقيقتها أو كما حدثت فعليا

وتجنب أي محاولة لتوجيهها وجهة ذاتية أو التأثير على القارئ بغية تكريس دلالات وأفكار معينة.

الفرع الرابع: التقييد بصيغ التحرير الإداري.

فالعبارات المستعملة في التحرير يجب أن تكون تتسم بالإيجابية عبارات تعكس المصلحة العامة وخدمة المجتمع ولا تترك أثرا لليأس والشك وتتميز بالإيجابية التي لا تعني القبول أو الرفض وهو أن المخاطب المحرر الإداري يشعر بالرضا وبأن له قيمة ووزن عند مخاطبيه، يؤسفني ان أعلمكم بعدم نجاحكم في مسابقة التوظيف إلى فرصة أخرى، وحتى إذا كان الشخص ناجحا فلا يجب أن تتجاوز المصطلحات حدودها يشرفني أن اعلمكم بنجاحكم ولا يمكن استخدام أن نبشركم بفوزكم أو أنتم أهلا لها.

مثلا الصرف الصحي ولا نقول المياه القذرة مثلا أوراق الوسخ وإنما الأوراق

المسودة.

هذا التماطل سببه سوء التسيير وإنما نلمس من سيادتكم حسن التسيير
نتيجة تسوياتكم وعودكم الكاذبة وإنما ثقتنا فيكم كبيرة لتحقيق وعودكم.
إذا حدث أن أردا المحرر الإجابة على محرر ليس من اختصاصه أو ورده
خطأ فإن الصيغ والمصطلحات التي هذا الأمر ليس من اختصاصنا ولا شأن لنا
به وإنما يجب أن تعكس المصلحة العامة مثل سنتولى الاتصال بالجهات المعنية
والمسئولة.

وتبدأ المقدمة بالأساس القانوني الذي خول للمحرر تحرير هذا المحرر
تطبيقاً لمبدأ المشروعية فإذا كنا بصدد الرد بناء على مرجع فتأتي كالتالي: ردا
على إرسالكم، إجابة على استفساركم، تبعا ... عطا ... استنادا إلى، تذكيرا
وفقا طبقا ... إلخ، إذ يجب ذكر الرجوع الذي يحاول المحرر الرد عليه.
أما إذا كانت بدون مرجع فالصيغ المستخدمة تبدأ من المركز القانوني الذي
خول للمحرر أي من الاختصاص المخول له قانونا والمرتبط بطبيعة النشاط، فإن
كان يمثل مديرية التربية فينطلق من النشاط المرتبط بها، مثال في إطار التكفل
الأمثل بالمتدرسين، تحسبا للدخول المدرسي، ... إلخ .

الفصل الثاني:

أنواع المحررات الإدارية

الفصل الثاني: أنواع المحررات الإدارية.

تعتمد الإدارة في تعاملاتها على الوسائط الكتابية والمتمثلة في المحررات الإدارية وبذلك فقد تستخدمها للتواصل أو الاتصال ونقل وطلب المعلومات أو لإثبات وقائع قانونية أو مادية في شكل محررات إدارية أو بهدف إنشاء مراكز قانونية وإحداثها أو تعديلها أو إلغائها وكل ذلك لا يتم إلى كتابة وهو ما سنبينه من خلال أنواع المحررات الإدارية.

تتجسد أهمية التحرير الإداري سواء في توثيق النشاط الإداري والحفاظ على الآثار القانونية المترتبة عليه أو استخدامها كوسائل إثبات قانونية وتأسيس مرجعية للنشاط الإداري.، فتكمن أهميته في إمكانية توثيق العمليات الإدارية والحفاظ على الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية وكل الآثار القانونية حتى يتسنى استخدامها عند الحاجة كوسائل إثبات أو مرجعية للنشاط الإداري "الثقة في الوثيقة" الكلام زائل والكتابة باقية".

المبحث الأول: المراسلات الإدارية.

تعرف المراسلة الإدارية بأنها وسيلة اتصال وإيصال وطلب وتبادل للمعلومات كتابيا بين المصالح الإدارية أو مع الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين هدفها أو الغرض منها إيصال المعلومات أو طلبها. وعليه فإن كل محرر يقوم بهذه الغاية ولأجلها يعتبر مراسلة إدارية.

فهي من وسائل الاتصال المباشر التي لا يكمن الاستغناء عنها نظرا لأهميتها لإنجاز المهام وممارسة العمل الإداري. تتكفل المراسلة الإدارية بإيصال الحقائق ونقل المعلومات، التوجيهات والقرارات للأشخاص المعنيين في المصالح والوظائف ذات الصلة بالأوضاع أو المواقف.

المطلب الأول: أنواع المراسلات الإدارية.

تتنوع المراسلات الإدارية حسب الوثيقة التي تأديها ودون الخروج عن هدفها الأساسي والمشارك والمتمثل في الاتصال أو التواصل أو طلب المعلومات.

الفرع الأول: جدول الإرسال.

جدول الإرسال أو حافظة الوثائق، هو نوع من أنواع المراسلات الإدارية وسيلة إدارية تستعمل من طرف الإدارة العمومية جدول الإرسال استعمل من طرف الإدارة العمومية لنقل وثائقه أو ملفات إدارية رسمية خاصة تعلق بمصلحة معينه وأشخاص طبيعة مصلحه إدارية أخرى سواء كانت عليا أو وسطى أو دنيا هدفه المحافظة على أثر الإرسال ويمكن طلب الإشعار بالاستلام فور وصولها أو تسليمها من طرف العون وتسجيلها والتأشير عليها لثبوت استلامها.

ويتضمن مجموعه من البيانات إضافة إلى العناصر الشكلية فهو يتضمن أربعة أعمدة العمود الأول توضيح عدد الوثائق المرسله والعمود الثاني وثائق طبيعتها أو موضوعها مقررات أو عقود أو محاضر العمود الثالث وهو عددها عدد هذه الوثائق هذه العمود الرابع فالملاحظة تبين الغرض والهدف من إرسال هذه المحررات أو الملفات أو الوثائق وذلك باستخدام المصطلحات المشيرة إلى استخدامها سواء كان ذلك الاطلاع أودي المصادقة أو للتأشير والرجوع للدراسة إبداء الرأي للتنفيذ لكل غاية مفيدة.

الفرع الثاني: الإعلان.

هو مراسلة تصدرها سلطة سياسية أو إدارية بهدف إبلاغ الجمهور، إما بنتائج ندوة أو دراسة، أو عن تدابير قرار ما، أو إبلاغه بمعلومات تكون للجمهور فائدة في معرفتها.

قد ينشر إعلان لإعلام الجمهور بنتائج التحقيق الذي أجري بخصوص البيئة أو بالإعلان عن فتح مسابقة للتوظيف.

وقد ينشر للإعلان عن ساعات الافتتاح و الغلق للمصالح الإدارية، أو عن تدابير خاصة بالسير في الطريق، و غيرها من المسائل التي تستوجب إعلان الجمهور بها.

الفرع الثالث: الدعوة والاستدعاء.

الدعوة هي طلب حضور شخصيا أو معنوي اجتماع معين وجلسه عمل أو نشاط من الأنشطة العلمية الرياضية قصد المشاركة أو التشريف.

أما الاستدعاء مراسلة إدارية تستخدم وتستعمل بهدف طلب حضور أحد الأشخاص إلى مقر العمل اجتماعي أو إجرائي مسابقه امتحان تحقيق دوره وعمليه

تكوينه استكمال ملفي تضمن إضافة إلى البيانات الشكلية السابقة العمل الإداري الذي يفرض عليه الحضور لأنه يتضمن نوعاً من الإلزامي إضافة مكاني وتاريخ الحضور

ويختلف الاستدعاء عن الدعوة أولاً من حيث الشخص المخاطب محرر الاستدعاء يكون حضور الشخص إجبارياً أما الدعوة فيكون اختيارياً، أما من حيث السلطة الإدارية تكون الدعوة إلى من هم أعلى درجه في السلم الوظيفي رئيس الدائرة مثلاً يستدعي الوالي يدعوه من حيث الطبيعة المستخدمة تكون أكثر مجامله استدعاء تكون اختياري بعكس استدعاء الذي تضمن نوعاً من الإلزامي.

وقد نظمه المرسوم المتعلق بإدارة المواطن مع الإدارة من المادة 15 إلى المادة 20 يجب أن يذكر في الوثيقة التي تتضمن الاستدعاء والتي يوقعها الشخص المخول له قانوناً اسم المصلحة المعنية، اسم الموقع ولقبه ووظيفته، دواعي الاستدعاء والهدف منه بوضوح، عنوان المصلحة المعنية أيام الاستقبال وساعاته، ويجب أن يكفل الاستدعاء زيادة على ذلك حق اختيار المواطن أيام حضوره وساعاته إلى المصلحة أو الهيئة المستدعية ألا إذا كان هناك تحديد لا مناص منه يعود إلى طبيعة القضية المعنية.

لا يجوز أن يستدعي أحد خارج أيام العمل ولا أن يستدعي للحضور ليلا، إذا تعذر عليه الحضور يمكنه أن ينيب عنه زوجته أو أحد اصوله أو فروعه على أن يثبت صلة القرابة، كما ان للناصر أن يصحب بولييه الشرعي.

المبحث الثاني: الوثائق الإدارية.

هي محررات إدارية بغرض أو بهدف معاينه أحداث وقائعه ماديه قانونيه أنواعها وقد حدد المشرع الجزائري الوثيقة من خلال تحديد طبيعة المحررات التي تشكل وثائق من خلال المطة الثانية من المادة الثالثة للأمر الذي يحمي الوثائق الوطنية فالوثيقة هي: المراسلات والمحررات والمستندات التي انشأتها أو حصلت عليها أي من السلطات المعنية أثناء ممارسة نشاطها.

المطلب الأول: تعريف الوثائق الإدارية.

يمكننا القول بداية أن المراسلات الإدارية التي اعتبرناها نوع مستقل عن الوثائق من حيث وظيفتها والهدف منها تصبح ضمن دائرة الوثائق إذا أصبحت وسيلة إثبات، وهو ما لا يخل بالمعنى الذي ذكرناه سابقا ويؤيد التعريف الذي يرى أن الوثيقة هي الأثر الذي يهدف من ورائه الأشخاص إلى حفظ معلوماتهم لغرض

الاستفادة منها مباشرة، أو فيما بعد توصيل المعارف وكذلك إلى التواصل الإنساني بالتعلم مع الآخرين¹

ويستخدم في اللغة الإنجليزية مصطلح السجل الذي يعرفه المقياس الدولي أيزو 15489 على أنه: المعلومات التي تم إنشائها أو استقبالها والحفاظ عليه من قبل مؤسسة أو أشخاص كمعلومات وكأدلة وفقا للالتزامات القانونية أو من جراء المعاملات الإدارية².

وقد عرفها أنها شكل من اشكال أوعية المعلومات وتستمد أهميتها من طبيعتها الخاصة التي تتفرد بها سائر الأوعية الأخرى لما تحتويه من معلومات على درجة كبيرة من الصحة يمكن الوثوق بها والاعتماد عليها كمصدر هام من مصادر المعلومات للإدارة والبحث على حد سواء " كما شرح المقياس الدولي أيزو 15489 هذه الخصائص وبين أم خاصة تتمتع بها وثائق النشاط هي إمكانية أن تعكس بدقة ما قيل أو قرر أو الإجراء الذي تم تنفيذه في إطار العمل الرسمي للمؤسسة

¹ نادية ابن عطية، تسيير الوثائق الإدارية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، المجلد: ب، العدد: 32، ديسمبر 2009، ص: 365.

² أنفال شيهاب، عبد الكريم ترار، الاطلاع على الوثائق الإدارية في ظل الحماية القانونية، مجلة علم المكتبات، المجلد: 14، العدد: 01، السنة 2022، ص: 04.

المنشئة لها، كما يجب أن تلبى القضية التي تتصل بها ويمكن استخدامها في حال المحاسبة أو المسائلة ولكي تمون معتمدة موثوق¹.

أو هو وثيقة إدارية تتضمن دراسة مشكلة معين بشكل معمق بغيت البحث عن الحلول واستخلاص النتائج من اجل اتخاذ القرارات اللازمة فهو وثيقة إدارية تهدف إلى تحليل وضعه معينه أو حادثه بغرض في زمن معين أو الاستقصاء عن معلومات عن وضع معين أو بغية وصفي تحليل حادثه او تشخيص مشكله بهدف اقتراح الحلول تدابير الممكنة توجيه الرئيس الإداري الأعلى إلى اتخاذ القرارات اللازمة.

كما أشار الامر رقم 21-09 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية المؤرخ في: 08 يونيو 2021 المنشور في الجريدة الرسمية العدد: 45 المؤرخة في: 09 يونيو 2021 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، في مطته الثالثة من المادة الأولى إلى الوثائق المصنفة أي مكتوب ورقي أو إلكتروني أو رسم أو مخطط أو خريطة أو صورة أو شريط صوتي أو سمعي بصري أو أي

¹ المرجع نفسه، ص: 04.

سند مادي أو إلكتروني آخر كانت محل تدبير ترمي إلى منع نشرها أو تقييد الاطلاع ليها.

كما تصنف المشرع الجزائري بعض الوثائق بموجب المادة السادة (06) من الأمر رقم 09-21 الوثائق حسب درجة حساسيتها إلى سري جدا: ويتضمن الوثائق التي يلحق إفشائها خطرا بالأمن الوطني الداخلي والخارجي،

سري: تتضمن الوثائق التي يلحق إفشائها ضرارا خطيرا بمصالح الدولة،

واجب الكتمان: ويتضمن الوثائق التي يلحق إفشائها ضرارا أكيدا بمصالح الحكومة أو الوزارات أو الإدارات أو إحدى الهيئات العمومية.

توزيع محدود: ويتضمن الوثائق التي يؤدي إفشائها إلى المساس بمصالح الدولة ولا يجوز الاطلاع عليها إلا من قبل الأشخاص المؤهلين بحكم الوظيفة أو المهمة،

تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم

المطلب الثاني: خصائص الوثائق الإدارية.

تتمتع الوثائق الإدارية بجملة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من المحررات الإدارية والمتمثلة في الأصالة والموثوقية والسلامة.

الفرع الأول: الأصالة.

الوثيقة الأصلية أي انها أصلية تم انتاجها أو إرسالها من قبل الشخص الذي يدعي أنه قد أنتجها أو أرسلها أو استلمها في الوقت المزعوم ولضمان أصليتها يجب على المؤسسات أن تطبق وتوثق السياسات والإجراءات التي تضبط عمليات انشاء استلام وإرسال وصيانة والتصف في الوثائق لضمان أن منشئها محولين ومعروفين وأنها محمية من الإضافة والحذف والتعديل والاستعمال والإخفاء.

الفرع الثاني: الموثوقية.

يجب الوثوق بمحتوياتها كتمثيل دقيق من العمليات أو النشاطات أو الحقائق التي تقررها وتمكن أن تعتمد عليها أثناء العمليات أو النشاطات اللاحقة، أي تتمتع بحجة قانونية.

الفرع الثالث: السلامة.

أن تكون كاملة ومن دون تعديل أو حذف، أي من الضروري أن تكون هذه الأخيرة محمية من أن يطرا عليها التعديل غير المسموح به كما يجب أن تحدد السياسات وإجراءات إدارة وثائق النشاط ماهي الإضافات أو التعليقات التوضيحية التي يمكن أن تضاف عليها بعد إنشائها وما هي الحالات التي يسمح فيها بالإضافات أو التعليقات التوضيحية ومن هم المخولين بإضافتها كما أن أية تعليقات مسموح بها أو إضافات أو حذف في الوثائق يجب أن يبين بشكل واضح وأن يكون قابلة للتقصي¹.

المطلب الثالث: أنواع الوثائق الإدارية.

تتنوع الوثائق الإدارية عبر مختلف الحق الزمنية المختلفة من وثائق حجرية خشبية وحتى نباتية إلى أن وصلت إلى وثائق ورقية² وإلى وثائق إلكترونية تحمل في مضمونها شهادات لأشخاص وممتلكات وحقوق وتقارير إدارية في شتى

¹سوفيان بوجرات، إدارة وثائق النشاطات في الإدارات المركزية بالجزائر دراسة حالة المجيرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، أطروحة دكتوراه، تخصص علم المكتبات، جامعة الجزائر 02 أبو القاسم سعد الله، كلية العلوم الإنسانية، السنة الجامعية 2018-2019، ص50 وما بعدها
²نادية ابن عطية، المرجع السابق، ص: 366.

المجالات اليومية والسياسية والتربوية ... إلخ إلا أن ما يهمنا هو النوع المرتبط بالمحررات الإدارة أي التي يعدها وينشئها المحرر الإداري.

الفرع الأول: التقرير.

هو وثيقة إدارية تستخدم لوصف أو تحليل مشكله مطروحة عمل منجز أو حادثه وذلك بهدف إيصال المعلومات المتعلقة بالحوادث السابقة من المرؤوس إلى الرئيس هو وسيله لمتابعه أو مراقبه الانجازات حيث يسمح للرئيس بمتابعه نشاط مرؤوسيه والاطلاع على مجريات العمل على كل المستجدات فهو وثيقة إدارية تستخدمها الإدارة لوصف عمل منجز وضعيه أو حادثه مشكله ودراسة قضية بهدف إيجاد الحلول والتدابير الممكنة حتى يتخذ صوت اتخاذ القرارات اللازمة بشأنه.

فهو وثيقة يعدها موظف مرؤوس لإحاطة علما سلطة عليا ، بحادثه، بوضعية ، أو بمشكلة، يلتمس بموجبه سواء الموافقة على تدابير يقترحها أو تلقي تعليمات.

التقرير يختلف عن عرض الحال، لكونه أوسع نطاقاً ويختلف عنه، لكونه يتضمن استنتاجات في عرض حين يكتفي في عرض الحال بسرد الوقائع دون مناقشتها.

في التقرير لا يكتفي بسرد بعض المعطيات ووصفها، بل يمتد إلى تقديم اقتراحات يتطلب من المرسل إليه إبداء رأياً بشأنها. من أمثلة للتقرير نذكر:

- التقرير الذي يعد بخصوص موقف أو سلوك أو خصال لموظف معين و الذي يترتب عن نتائجه اقتراح عقوبة تسلط على الموظف أو خلاف ذلك يلتمس له ترقية.

- التقرير الذي يعده مفتش يعرض فيه على الوزير الظروف التي يؤدي فيها الأمن ببعض المؤسسات والتدابير التي يوصى بها لتحسين مقتضيات هذا الأمر.

الفرع الثاني: المحضر.

يعد المحضر من طرف الأعوان العموميين، لتدوين ما قام بفعله أو بمشاهدته أو بما سمعه. يختلف المحضر عن التقرير لكونه يقتصر على

عرض وقائع أو تلقي تصريحات دون تقديرها أو مناقشتها أو استخلاص

نتائجها، ويختلف عن عرض الحال في مبدئين:

- أنه يمثل وثيقة ذات حجية ولا يمكن الطعن فيها إلا بإقامة الدليل على

خلاف ذلك، وبذلك فإن تحريره لا يتم إلا من طرف أشخاص مؤهلين

لذلك مفوضين من طرف سلطة القضاء.

- أنه يتضمن سرد الوقائع التي يكون العون المكلف بإعداد المحضر قد

عاينها شخصيا، أو أبلغ بها مباشرة.

تحرير المحاضر، يتم باستخدام صيغة ضمير الجمع المتكلم (نحن) ويدون

التاريخ بالأحرف ويذكر بها الساعة متبوع بذكر اسم وصفة الموظف محرر

المحضر، والإشارة إلى التعليمات التي على أساسها يتم هذا التصرف.

ويختتم المحضر بعبارات تفيد أن هذا المحضر قد تمت قراءته

بحضور الشخص المعني وأنه وقع بعد قراءته محضر تنصيب، محضر

معاينة، محضر اجتماع.

المبحث الثالث: النصوص الإدارية.

يقصد بالنصوص الإدارية القرارات الإدارية وهي إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء أحد المراكز القانونية، وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة.

وقد عرف المشرع الجزائري القرارات الإدارية بأنها هي القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية. غير أن هذا التعريف الذي يعتمد على المعيار العضوي لتعريف القرارات الإدارية لم يعد كافيا خاصة بعد التغيرات الأخيرة التي تعرض لها القانون الإداري في الجزائر، وبالتالي بقيت مهمة تعريقر القرارات الإدارية لاجتهادات من القضاء والفقهاء¹.

عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية القرار الإداري أنه: "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة، بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا جائزا قانونا، وكان الباحث عليه ابتغاء مصلحة عامة" وأيدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا

¹ - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط1، 2005، ص 234-235.

التعريف منذ إنشائها سنة 1955 وسارت عليه في أحكامها، حتى أصبح القضاء مستقرا لها¹.

الفرع الأول: أنواع النصوص الإدارية.

تعتبر النصوص الإدارية عبارة عن قرارات إدارية تهدف إلى إنشاء المركز القانونية والمحافظة على الحقوق المكتسبة المترتبة عنها من النظريات التي تجد مبررها في حماية الأفراد أثناء تغير الظروف الواقعية والإقتصادية والقانونية من سلطة القانون الإدارة التعسفية أثناء قيامها بواجباتها تجاه الصالح العام².

فالمركز القانوني هو مجموعة الحقوق والالتزامات التي يمكن أن تتمتع بها شخص معين استنادا إلى القانون وبمعنى آخر هو الحالة التي يوجد فيها الفرد إزاء القانون ومثال ذلك مركز المالك ومركز الموظف ومركز الدائن ومركز المدين ومركز القاصر، وهي إما أن تكون عامة أو تكون خاصة والمراكز القانونية العامة هي التي يكون مضمونها واحدا لجميع الأفراد الذين يشغلونها نظرا لتحديد هذا

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 235-236

² محمد حسين الحمده، العلاقة بين احترام الحقوق المكتسبة وشرعية القرارات الإدارية، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد: 78، نيسان 2025، ص 476.

المضمون بموجب قواعد عامة مجردة ومثالها مركز الموظف العام ومركز القاصر في القانون الخاص.

أما المراكز القانونية الخاصة أو الشخصية فإن مضمونها يتحدد بصدد كل حالة أو فرد على حدة وتبعاً لذلك يختلف هذا المضمون من فرد إلى آخر وفي حالة إلى أخرى بمعنى أن هذه المراكز تختلف باختلاف شاغليها من الأفراد وأبرز الأمثلة لهذه المراكز هي تلك التي تنشأ عن العقود سواء في مجال القانون الخاص القانون العام فموضوع هذه العقود والحقوق التي تنشأها والالتزامات التي تترتب عليها هي أمور تختلف باختلاف الحالات وتتحدد تبعاً للظروف الخاصة بكل حالة على حدة.

أما الأعمال القانونية فهي التعبير عن إرادة مصدر العمل في إحداث أثر قانوني تتخذ الإدارة العمومية على المستويين المركزي (الوزارات) والمحلي (الجماعات المحلية) وكذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، قراراتها في شكل نصوص تنظيمية أو تنفيذية، في إطار المنظومة التشريعية السارية (القوانين والأوامر)

يضاف إلى ذلك نوع آخر من النصوص ذات الغرض التفسيري للتدابير والأحكام الواردة في النصوص المعيارية، وتهدف هذه النصوص التفسيرية أساساً إلى توحيد فهم النصوص التشريعية والتنظيمية وتوضيح طرق وأساليب تنفيذها، ويأتي على رأس النصوص التفسيرية المناشير والمذكرات التوجيهية.

ويكون التشريع الفرعي في شكل لوائح أو قرارات أو منشير أو مقررات ولا تختلف عن القانون الصادر عن السلطة التشريعية لأنها قواعد أمرية ومجردة وملزمة لجميع الأشخاص المخاطبين بها.

وتختص السلطة التنفيذية بالتشريع الفرعي حتى مع وجود السلطة التشريعية، وذلك ما خوله لها الدستور، ويسمى بالتنظيمات، وهو ما نصت عليه المادة 141: على أنه يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، على أن مجال تطبيق القوانين يندرج في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة.

وبذلك يختص بهذه التنظيمات، كل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول أو رئيس الحكومة، اللذان لهما سلطة تنظيمية عامة، وكذا الوزراء اللذين يتمتعون

الملاحق

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

بسكرة في.....

وزارة الداخلية والجماعات المحلية

ولاية بسكرة

ديوان الوالي

رقم

من والي ولاية بسكرة

الى

معالي وزير الداخلية والجماعات المحلية

الموضوع: تنفيذ برنامج

المرجع: تعليمتكم رقم المؤرخة في المتعلقة ب...

تنفيذا لتعليماتكم المتضمنة في التعليمات المذكورة أعلاه، يشرفني بان أبلغكم أننا اتخذنا كافة التدابير

اللازمة لتنفيذ برنامج

كما لا يفوتني ان اعلم سيادتكم بان مصالحنا تسهر على المتابعة المستمرة لسير العملية ، وسوف

نطلعكم بكل ما قد يعترض حسن تنفيذ البرنامج.

والي ولاية بسكرة

.....

(الختم والتوقيع)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

بسكرة في.....

ولاية بسكرة

مديرية الجماعات المحلية

مصلحة:.....

رقم

والي ولاية بسكرة

الى

السادة رؤساء الدوائر

الموضوع:متابعة تنفيذ برنامج.....

المرجع:التعليمية الوزارية رقمالمؤرخة في..... والمتعلقة ب.....

في إطار التحضيرات الجارية لتنفيذ برنامج

طبقا للتعليمية الوزارية المذكورة أعلاه، أذكركم بضرورة تكفلكم شخصيا بمتابعة عملية تشكيل

اللجان البلدية المتخصصة ب.....، و موافاتي بكل المستجدات والصعوبات التي تعترض عملكم.

وفي الأخير أؤكد على ضرورة إشراك كل الإطارات الإدارية والتقنية التابعة لمصالح البلديات المعنية،

واتخاذ كافة التدابير الكفيلة بإنجاح العملية.

ع /والي وبتفويض منه

مدير الجماعات المحلية

.....

الختم والتوقيع

2- نموذج عن وثائق التبليغ

- جدول الإرسال:

نموذج رقم 01: (إرسال قرارات الترقية)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التربية و التعليم

مديرية التربية لولاية,,,,,

مصلحة الموظفين

رقم:/...../.....

مدير التربية

إلى

السيد مدير ثانوية:

جدول إرسال

ملاحظات	العدد	نوع الوثائق
تسلم نسخة للمعنيين بالأمر وتحفظ النسخة الثانية في ملفاتهم	02	تجدون طي هذا الإرسال قرارات الترقية الخاصة بالأساتذة الآتية أسماؤهم: 1- السيد
	02	2- السيد
	02	3- السيد
	06	المجموع

..... في

المدير التربية

الاسم واللقب

الإمضاء والختم

نموذج رقم 02: (إرسال محضر اجتماع)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التربية الوطنية

مديرية التربية لولاية:

متوسطة:

مدير المتوسطة

رقم:/...../.....

إلى

السيد مدير التربية لولاية:

جدول إرسال

ملاحظات	العدد	نوع الوثائق
للإعلام والمصادقة	02	تجدون طيه محضر اجتماع مجلس التربية والتسيير المنعقد بتاريخ: حول مشروع الميزانية لسنة:

حرب في

المدير

الاسم واللقب

الإمضاء والختم

- نموذج عن الاستدعاء

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التربية الوطنية

مديرية التربية لولاية:

ثانوية:

مدير(ة) الثانوية

رقم:/...../.....

إلى

السيد(ة):

الموضوع: استدعاء

يشرفني أن أطلب منكم الحضور إلى الثانوية بمقر.....

يوم: على الساعة:

وذلك من أجل:

.....

.....

المدير

الاسم واللقب

الإمضاء والختم

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة محمد خيضر بسكرة

مدير الجامعة

إلى

السيد والي ولاية بسكرة

الموضوع: دعوة

بمناسبة اختتام السنة الجامعية / أتشرف بدعوتكم
لحضور حفل الاختتام، الذي سيقام يوم ابتداء من الساعة مساء
بالقاعة الكبرى للمحاضرات عمر عساي بالجامعة.
وتفضلوا سيادتكم بقبول فائق الاحترام والتقدير.

بسكرة في

مدير الجامعة

الاسم واللقب

الإمضاء والختم

- نموذج عن المحضر:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

(الإدارة المستخدمة)

محضر تنصيب

عام..... و في يوم من شهرنحن (ذكر السلطة المعنية)، نصبنا السيد(ة) في مهامه، بصفته وذلك بناء على القرار (أو المقرر) رقم المؤرخ في الصادر عن.....
المتضمن تعيين المعني (ة) في الرتبة (أو الوظيفة) المذكورة أعلاه.
وإثباتا لذلك حررنا هذا المحضر وأمضيناه مع المعني بالأمر في اليوم و الشهر و السنة المذكورين أعلاه.

السلطة المعنية

المعني (ة) بالأمر

- نموذج عن عرض حال عن اجتماع

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التربية الوطنية

المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية

وتحسين مستواهم -الحراش- الجزائر

عرض حال عن الاجتماع المتعلق بالتكوين المتخصص

في السادس عشر من شهر ماي سنة ألفين وتسعة على الساعة التاسعة صباحا، انعقد الاجتماع الدوري للمجلس البيداغوجي برئاسة السيد: مدير المعهد وذلك لدراسة المسائل المتعلقة بالتكوين المتخصص.

وقد حضر الاجتماع السادة الآتية أسماؤهم:

الوظيفة

اللقب والاسم

..... -1

..... -2

- 3-
4-
5-

المداولات:

افتتح السيد (رئيس المجلس) الجلسة، مرحبا بالحاضرين وطالبا من جميع الأعضاء مناقشة النقاط الواردة في الموضوع، وإبداء رأيهم فيها ثم قدم عرضا موجزا عن التكوين المتخصص بالمعهد. وقد تمت دراسة ومناقشة المدرجة في الموضوع وهي كآآتي:

1- تحديد وتعديل برامج التكوين المتخصص لأنماط التكوين بالمعهد حيث تم في هذا الصدد اقتراح إنشاء لجان خاصة لصياغة المناهج الجديدة، المعدلة وعرض طرق وسائل تدريسها وتقييمها لكل نمط من الأنماط التالية:

- 1.1. التفقيش
1.2. الإدارة
1.3. التسيير

2- ضبط الخريطة التربوية بناء على توسيع مهام المعهد في إطار التكوين أثناء الخدمة.

3- ضبط الترتيبات الخاصة بإجراء مختلف مسابقات الالتحاق بالمعهد بالنسبة للأنماط المذكورة أعلاه.

4- التطبيقات الميدانية، وفي هذه النقطة تم تعيين بعض المؤسسات التربوية (ثانويات ومتوسطات) لاستقبال الطلبة المتكونين خلال الحصص التطبيقية.

وقد ساهم أعضاء المجلس البيداغوجي بفعالية في أشغاله وفي الختام قدم رئيس المجلس تشكراته لكافة الأعضاء لما لمسه منهم خلال الاجتماع من جدية خلال أشغال المجلس مما سيمكن من إعطاء دفع قوي لعملية التكوين المتخصص بالمعهد.

ورفعت الجلسة على الساعة الواحدة زوالا.

الجزائر في

محرر عرض الحال

رئيس دائرة التقويم والمتابعة

اللقب والاسم

الإمضاء والختم

- نموذج عن تقرير

نموذج عن تقرير عن وضعية

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التربية الوطنية

مديرية التربية لولاية

متوسطة

مدير المتوسطة

الرقم:/...../.....

إلى

السيد مدير التربية لولاية

الموضوع: تقرير عن سلوك السيد مساعد تربوي بالمؤسسة

بناء على التقرير الذي وافاني به السيد مستشار التربية بالمتوسطة يشكو تصرف السيد مساعد تربوي حيث قام هذا الأخير بتصرف يتنافى وأخلاقيات المهنة، لم يكن منتظرا منه لما يتحلى به من سلوكات وأخلاق حسنة مع جميع الموظفين والتلاميذ منذ تعيينه بمؤسستنا بتاريخ: إلى يومنا هذا الموافق لـ, وهو التاريخ الذي اعتدى فيه على السيد مستشار التربية بالضرب مما تسبب له في جروح على مستوى انفه، نتيجة ملاسنة كلامية بينهما لما طلب منه البقاء معه بعد التوقيت الرسمي للعمل، قصد إنجاز عمل مشترك مستعجل في اليوم نفسه بأمر منا.

هذا، وفور وقوع الحادثة طلبت حضور المعنيين بالأمر مكتبي حيث تبين لنا من خلال تصريحاتهما أن الخطأ لم يصدر من المشتكي المعتدى عليه وما هو إلا منفذ لأوامر أعطيتها إياه، والتي كانت بالفعل تتطلب إنجاز عمل مشترك مع بعضهما البعض عاجلا.

واعتبارا أن المعتدي لم يسبق له وأن تشاجر داخل أماكن العمل، فإنه يشرفني أن أرفع إليكم هذا التقرير، وأقترح عليكم مثوله أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء لتحويله إلى مؤسسة أخرى، تقاديا للوقوع في مشاكلين الطرفين مستقبلا، قد تكون عواقبها وخيمة، وبالمقابل أقترح تعيين موظف آخر من نفس السلك لتعويضه.

حرب ب في

مدير المتوسطة

الاسم واللقب

الإمضاء والختم

أولاً: الكتب.

- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر،
2014،
- محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون،
ط14، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2007.
- مميّش علي، رزاق العربي، التحرير الإداري، وزارة لتربية الوطنية، المعهد
الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم، لجزائر، 2010.
- عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، دار النهضة العربية للنشر، بيروت،
1979..
- محمد حسن قاسم، مبادئ القانون، المدخل إلى القانون، الالتزامات، دار
الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2002.
- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة " لانحراف
بالسلطة" دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مطبعة عين شمس، مصر، 1987.

- - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط1، 2005.

ثانيا: أطروحات الدكتوراه.

- سوفيان بوحرات، إدارة وثائق النشاطات في الإدارات المركزية بالجزائر دراسة حالة المجيرية العامة للتوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، أطروحة دكتوراه، تخصص علم المكتبات، جامعة الجزائر 02 أبو القاسم سعد الله، كلية العلوم الإنسانية، السنة الجامعية 2018-2019،

ثالثا: المقالات العلمية.

- أو بكر العم، السلطات التقديرية للإدارة في ظل مبدأ المشروعية، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد: 07، العدد: 01، السنة 2024.

- كامل سمية، القرارات الإدارية المضادة، مجلة القانون والمجتمع، مخبر القانون والمجتمع، جامعة أدرار. العدد: 02، السنة 2013.

- عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، وائل عاطف محمد حامد، تعريف قاعدة توزاي الاشكال والإجراءات في القرارات الإدارية المضادة وموقف كلا من لفته

ولقضاء الفرنس والمصري من التعريف ونطاق تطبيق القاعدة، مجلة طلية

الحقوق، المجلد:04، العدد: 01، يونيو 2021.

- سرباح خالد، بن عتو بن علي، أثر لغة النص على أسلوب التحرير الإداري

-الرسالة الإدارية أنموذجاً-، مجلة جسور المعرفة، المجلد: 08، العدد: 04،

ديسمبر 2022.

- نادية ابن عطية، تسيير الوثائق الإدارية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة

منتوري، قسنطينة، الجزائري، المجلد: ب، العدد: 32، ديسمبر 2009.

- أنفال شيهاب، عبد الكريم ترار، الاطلاع على الوثائق الإدارية في ظل الحماية

القانونية، مجلة علم المكتبات، المجلد: 14، العدد: 01، السنة 2022.

- محمد حسين الحمده، العلاقة بين احترام الحقوق المكتسبة وشرعية القرارات

الإدارية، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد: 78، نيسان 2025.

رابعاً: النصوص القانونية.

- المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المنشور في الجريدة الرسمية العدد: 82،

المؤرخة في: 30 ديسمبر 2020 المتضمن التعديل الدستوري.

قائمة المصادر والمراجع

- الأمر 58-75، المؤرخ في: 26 ديسمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل

والمتمم.

الفهرس

06	الفصل الأول: ضوابط التحرير الإداري.....
06	المبحث الأول: الضوابط القانونية للتحرير الإداري.....
07	المطلب الأول: التقيد بمبدأ المشروعية في التحرير الإداري.....
10	الفرع الأول: المصادر الرسمية لمبدأ المشروعية.....
20	الفرع الثاني: المصادر الرسمية الاحتياطية.....
29	الفرع الثالث: المصادر التفسيرية.....
33	المطلب الثاني: التقيد بقاعدة توازي الأشكال في التحرير الإداري.....
35	المطلب الثالث: التقيد بمبدأ عدم رجعية القوانين في عملية التحرير الإداري.....
39	المطلب الرابع: التقيد بأهداف النشاط الإداري.....
40	الفرع الأول: يهدف التحرير الإداري إلى تحقيق المصلحة العامة.....
46	الفرع الثاني: يهدف التحرير الإداري إلى حماية النظام العام.....
48	المبحث الثاني: الضوابط الشكلية للتحرير الإداري.....
48	المطلب الأول: الدمغة والطابع كضابطين شكليين في المحررات الإدارية.....
48	الفرع الأول: الدمغة والطابع والجهة المرسل إليها في المحررات الإدارية.....
49	الفرع الثاني: الطابع كضابط شكلي في المحررات الإدارية.....
50	الفرع الثالث: تحديد الجهة المرسل إليها كضابط شكلي في المحررات الإدارية.....

28	المطلب الثاني: رقم ومكان وتاريخ المحرر الإداري.....
50	الفرع الأول: رقم الترتيب كضابط شكلي في المحررات الإدارية.....
51	الفرع الثاني: مكان وتاريخ المحرر كضابط شكلي للمحررات الإدارية.....
51	المطلب الثالث: موضوع ومرجع ومرفقات ووجهة المحرر الإداري وتوقيعه.....
52	الفرع الأول: موضوع أو طبيعة المحرر كضابط شكلي في المحرر الإداري.....
52	الفرع الثاني: المرجع كضابط شكلي في المحررات الإدارية.....
53	الفرع الثالث: المرفقات كضابط شكلي في المحررات الإدارية.....
54	الفرع الرابع: وجهة نسخ المحرر.....
54	الفرع الخامس: التوقيع كضابط شكلي للمحرر الإداري.....
55	المطلب الثالث: الضوابط الموضوعية للتحريير الإداري.....
55	الفرع الأول: التقيد بالوضوح والبساطة في المحررات الإدارية.....
56	الفرع الثاني: التقيد بالإيجاز والدقة في المحررات الإدارية.....
58	الفرع الثالث: التقيد بالموضوعية في المحررات الإدارية.....
61	الفرع الرابع: التقيد بصيغ التحريير الإداري.....
63	الفصل الثاني: أنواع المحررات الإدارية.....
65	المبحث الأول: المراسلات الإدارية.....
65	المطلب الأول: أنواع المراسلات الإدارية.....

66	الفرع الأول: جدول الإرسال.....
67	الفرع الثاني: الإعلان.....
67	الفرع الثالث: الدعوة والاستدعاء.....
69	المبحث الثاني: الوثائق الإدارية.....
69	المطلب الأول: تعريف الوثائق الإدارية.....
73	المطلب الثاني: خصائص الوثائق الإدارية.....
73	الفرع الأول: الأصالة.....
73	الفرع الثاني: الموثوقية.....
74	الفرع الثالث: السلامة.....
74	المطلب الثالث: أنواع الوثائق الإدارية.....
75	الفرع الأول: التقرير.....
76	الفرع الثاني: المحضر.....
78	المبحث الثالث: النصوص الإدارية.....
79	الفرع الأول: أنواع النصوص الإدارية.....
85	الفرع الثاني: ضوابط النص القانوني.....
87	الملاحق.....
97	قائمة المراجع والمصادر.....

