



جامعة العربي التبسي - تبسة



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص قانون إداري

بعنوان:

مكانة التعليم الإدارية في النظام القانوني الجزائري

إشراف الأستاذة:

سعايدية حورية

إعداد الطلبة:

شاكر الوافي

لزهر الوافي

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الصفة في البحث
نور الدين رباطي	أستاذ مساعد - أ -	رئيسا
حورية سعايدية	أستاذ محاضر - ب -	مشرفا و مقرا
لمياء كيران	أستاذ مساعد - أ -	ممتحنا

السنة الجامعية: 2021/2020



جامعة العربي التبسي - تبسة



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص قانون إداري

بعنوان:

مكانة التعليم الإدارية في النظام القانوني الجزائري

إشراف الأستاذة:

سعايدية حورية

إعداد الطلبة:

شاكر الوافي

لزهر الوافي

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الصفة في البحث
نور الدين رباطي	أستاذ مساعد - أ -	رئيسا
حورية سعايدية	أستاذ محاضر - ب -	مشرفا و مقرا
لمياء كيران	أستاذ مساعد - أ -	ممتحنا

السنة الجامعية: 2021/2020

الكلية لا تتحمل أي

مسؤولية على ما يرد في

هذه المذكرة من آراء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وعرّفان

قال تعالى: (وَمَنْ يَشْكُرْ فَإِنَّمَا يَشْكُرُ لِنَفْسِهِ) لقمان: 12

وقال رسوله الكريم ﷺ: "من لم يشكر الناس لم يشكر الله عز وجل"

نحمد الله حمدا كثيرا طيبا مباركا ملئ السموات والأرض على ما أكرمنا به

من إتمام هذه الدراسة التي نرجو أن تنال رضاها.

ثم نتوجه بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى كل من:

❖ الدكتورة الفاضلة/ سعايدية حورية، حفظها الله وأطال في عمرها لتفضلها الكريم

بالإشراف على هذه الدراسة، وتكرمها بنصحنا وتوجيهنا حتى إتمامها.

❖ أعضاء لجنة المناقشة، حفظهم الله لتفضلهم قبول مناقشة هذه الدراسة.

❖ المشرف على كل من مكتبتي كلية الحقوق بجامعة باجي مختار-عنابة-،

وجامعة عباس لغرور -خنشلة-.

❖ كل من كانت له يد العون في إتمام هذا العمل.

إهداء

الحمد لله وكفى والصلاة على الحبيب المصطفى وأهله ومن وفى أما بعد:

الحمد لله الذي وفقنا لتثمين هذه الخطوة في مسيرتنا الدراسية بمذكرتنا

هذه ثمرة الجهد والنجاح بفضلته تعالى مهداة إلى الوالد حفظه الله

وأدامه نورا لدربي والوالدة رحمها الله وطيب ثراها

لكل العائلة الكريمة التي ساندتني ولاتزال من إخوة وأخوات

إلى رفقاء المشوار الذين قاسموني لحظاته رعاهم الله ووفقهم

إلى كل من كان لهم أثر على حياتي، وإلى كل من أحبهم

قلبي ونسيهم قلبي

الطالب: نزهة

2021

إهداء

الحمد لله وكفى والصلاة على الحبيب المصطفى وأهله ومن وفى أما بعد:

الحمد لله الذي وفقنا لتثمين هذه الخطوة في مسيرتنا الدراسية بمذكرتنا

هذه ثمرة الجهد والنجاح بفضلته تعالى مهداة إلى الوالدة والوالد

حفظهما الله وأدامهما نورا لدربي

لكل العائلة الكريمة التي ساندتني ولاتزال من إخوة وأخوات

إلى رفقاء المشوار الذين قاسموني لحظاته رعاهم الله ووفقهم

إلى كل من كان لهم أثر على حياتي، وإلى كل من أحبهم

قلبي ونسيهم قلبي

الطالب: شاكر

2021

قائمة المختصرات

العدد	ع
الصفحة	ص
دون سنة النشر	د س
الجريدة الرسمية	ج ر
المجلد	م
Edition	Ed
Ibidem	Ibid
Page	P
Numéro	N

مقدمة

يتكون النظام القانوني للدولة من مجموع القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية أو التنفيذية الذي يهدف إلى تنظيم مختلف مجالات الحياة، وتعد مصادر المشروعية محددة وفقا للدستور والذي يظهر من خلال دراسته أن للسلطة التنفيذية القسط الأكبر من الاختصاص في مجال وضع القواعد القانونية، سواء من خلال السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية، أو من خلال صلاحيات اصدار النصوص التنفيذية من قبل الوزير الأول وحتى من خلال اقتراح السلطة التنفيذية لمشاريع النصوص القانونية، ورغم الإصلاحات في مجال وضع القاعد القانونية، نجد أن الإدارة لم تكثف بالمراسيم بنوعها الرئاسية والتنفيذية وكذا القرارات الإدارية بل أصبحت تلجأ إلى أعمال هي في الأصل أعمال داخلية، لا ترقى الى مستوى العمل التنفيذي لتمرر من خلالها قواعد قانونية جديدة قد تتعارض في بعض الأحيان مع النصوص التشريعية أو التنظيمية، وأطلق عليها بتدابير الإدارة الداخلية.

تتخذ وتطبق هذه الإجراءات داخل الإدارة دون أن يتجاوز أثرها هذا الإطار الداخلي، وهي ملزمة للعاملين في خدمة الادارة العامة دون أن تكون ملزمة للأفراد الذين لا تربطهم بالإدارة صلة تبعية.

من هذه الإجراءات، التعليمات الإدارية تلك التي تصدرها السلطات الإدارية إلى العاملين المرؤوسين بقصد توجيههم وإرشادهم بالقوانين والقرارات واللوائح الواجب عليهم تنفيذها والتي تفسر عن طريق التعليمات والتوجيهات الإدارية الصادرة من طرف السلطات الرئاسية بصفة عامة إلى مرؤوسيه فيما يتعلق بكيفيات التصرف في المسائل التي تطرح منهم وكذا كيفيات تنظيم شؤون العاملين الداخلية، وستقتصر الدراسة على التعليمات الإدارية لانتشارها الكبير داخل الإدارة العامة وكذا الإشكالات التي تطرحها.

أهمية الدراسة:

تكمن الأهمية من خلال اعتبار التعليمات الإدارية عملا داخليا للإدارة ليس له أي قيمة قانونية ولا تنظيمية عموما، لكن مع مرور الزمن أصبحت الإدارة تلجأ الى هذا النوع من الاعمال لتضع قواعد قانونية جديدة قد تعدل نصوصا قانونية تشريعية.

كما أن التعلّمة الإدارية بوصفها عملا داخليا للإدارة تعتبر وسيلة من وسائل السلطة المركزية للتعدّي على نظام اللامركزية الذي يقوم على الاستقلالية. استنادا إلى الأهمية التي تحظى بها الإدارة هو اللجوء إلى هذا النوع من الأعمال القانونية، من أجل تمديد تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية على مستوى العلاقات التي تربط بين موظفيها، رغم ذلك يكون في إطار اداري محكم كما أنها لا تتطلب إجراءات طويلة ولا تتعرض دائما لرقابة القاضي بسبب أن القضاء لم يستقر بعد على قابلية جميع التعلّمات الإدارية للإلغاء.

لذلك فإن عملية التفسير للقوانين والتشريعات هو عن طريق إعطاء التعلّمات الإدارية، وينبغي ألا تتعارض مع تدرج المعايير القانونية وهذا مما أعطى للتعلّمة أهمية في النظام القانوني.

أسباب اختيار الموضوع:

- التعلّمة الإدارية أصبحت من المواضيع التي تثير الاهتمام نظرا لمرونتها واختلافها وكذا اختلاف زوايا البحث في مدى تحكم تأثيرها في الحياة الإدارية، ولهذا دفع الحاجة إلى معرفة هذه الأخيرة دون سواها، ناهيك على جملة من الاعتبارات الأخرى، والتي يمكن إيجازها في:
- منها ما هو ذاتي:
- هناك رغبة شخصية في البحث في مجال تسيير وتنظيم أعمال الإدارات العمومية الداخلية، باعتبارها من بين المواضيع ذات أهمية في مجال تدرج القواعد القانونية في الدولة وكذا أعمال الإدارة العامة.
 - الميل للحياة الإدارية وكيفية تسيير شؤون المرافق العامة في الدولة وكل ما يتعلق بالإدارة العمومية.
 - محاولة معرفة أسلوب تسيير عمل الإدارة الداخلي من خلال مختلف التعلّمات الإدارية.

منها ما هو موضوعي:

- قيمة التعليمات الإدارية الموضوعية والنظرية والتطبيقية وكذا العلمية، وهذا بسبب عدم احترامها التسلسل الهرمي للنصوص القانونية، ويمكن أن نجد تعليمات تسمح للوزراء بممارسة سلطتهم التنظيمية لتحل هذه الأخيرة محل القرارات الإدارية.

- معرفة القيمة القانونية للتعليمات الإدارية في تسلسل الأعمال القانونية في النظام القانوني الجزائري، التي من شأنها أن تحدد الآثار القانونية، ويمكن أن تجد حل كثير من الإشكالات العالقة في الإدارة العامة.

الإشكالية:

ومما سبق تم طرح الإشكالية التالية:

ماهي المكانة القانونية للتعليمات الإدارية في الجزائر؟

وتنبثق عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية منها:

- ماهي التعليمات الإدارية؟، ما مدى رقابة القاضي الإداري عليها؟، وما تطبيقاتها في النظام القانوني الجزائري؟

المنهج المتبع:

تنطلق هذه الدراسة وفق المنهج الاستقرائي التحليلي حيث سيتم توظيفه على مستوى هذه المذكرة من خلال استقراء لمجموعة من التعليمات الإدارية الصادرة عن كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول والتطبيقات القضائية المتعلقة بالموضوع.

إلا أن ذلك لا يمنع أن يستعين الطالب ببعض خصائص المناهج الأخرى منها:

المنهج الوصفي: سيتم توظيف هذا المنهج في الفصل الأول، لهذه المذكرة، نظرا لأهميته في وصف التعليمات الإدارية، حيث سيتم إعطاء وصف لكل من أنواع التعليمات الإدارية، وكذا التمييز بينها وبين المصطلحات المشابهة لها.

إن البحث في الإشكالية المطروحة، يهدف إلى:

أهداف الدراسة:

كون هذه الدراسة بمثابة مؤشرات علمية، تساهم بدرجة أو بأخرى في تحفيز من يهمهم أمر الاهتمام بموضوع التعليمات الإدارية وعلاقتها بالإدارة العمومية، وإعطائها العناية الكافية، فقد تمثلت أهداف هذه الدراسة في:

منها ماهي علمية، وذلك بالإسهام بجهد علمي بسيط لإثراء المكتبة القانونية من خلال ما تم التوصل إليه، على أساس أن معالجة هذا الموضوع سيتم من الناحية القانونية، ومن الناحية التطبيقية من خلال بعض التطبيقات في النظام القانوني الجزائري. ومنها ماهي عملية، فتكمن في الوصول إلى قيمة والمرتبة القانونية للتعليمات الإدارية في القانون الجزائري.

الدراسات السابقة:

ولأن العلم تراكمي، كونه سلسلة متتابعة من المعارف والدراسات، يبدأ من حيث انتهى الآخرون، فكان لزاما التطرق إلى الدراسات السابقة، التي ستسجل في هذا الموضوع دون شك سجلا من المعلومات، التي سيتمكن الباحث من خلالها برصد نتائج الموضوع وعرض التوصيات، والتي ستكون بدورها دراسة سابقة لموضع لاحق. ولا شك أن الدراسات التي أتاحت للباحث الاطلاع عليها، والتي ستكتب في محاور هذا الموضوع، ولكن ضمن هذا العمل الذي يتناول التعليمات الإدارية الذي لم تتوفر فيه كثير من الدراسات وإنما هناك بعض الدراسات تناولت التدابير الداخلية والأعمال القانونية الإدارية، وعلى ذلك سيتم عرض بعض من الدراسات السابقة على النحو التالي:

الدراسة الأولى: أطروحة دكتوراه، أحسن رابحي (2005-2006)، قدمت بجامعة بن عكنون، الجزائر.

الموسومة ب: مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري.

الدراسة الثانية: مقال، راضية بن مبارك، نشر في مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة لونيبي علي، البليدة، الجزائر، عددها 12.

الموسومة ب: مكانة التعليمات في النظام القانوني الجزائري.

صعوبات الدراسة:

لئن كان يصعب تجاهل أهمية رقمنة التّعليم، والتي انخرطت فيها دول العالم عامة والجزائر خاصة، التي تهدف في صلب هذا البحث، إلى تمكين الباحث من الحصول على المعلومة العلمية والتّقنية وخلق فضاء مفتوح في وجه كل الباحثين لتسهيل عملية البحث وتقصي الحقائق العلمية، واغناؤه من تحمل مشقة البحث والتّقل ربحا للجهد والوقت، إلاّ أنه لا يزال يواجه الباحث، بعضا منها التي تصب حول موضوع القيود التي تفرضها المؤسسات الإدارية، من خلال عدم نشر المعلومات وعدم تمكين الباحث من الوثائق الإدارية.

ومن جهة أخرى قلة المراجع المتخصصة في موضوع التّعليمية الإدارية.

تقسيمات الدراسة:

تأسيسا على ما سبق، وحتى يتم ضبط عناصر هذه الدراسة، فقد تم احترام التقسيم الثنائي المتوازن لفاعليته في الحفاظ على وحدة الموضوع، حيث ستم معالجة الإشكالية المطروحة وتوظيف المناهج والدراسات السابقة، والتي سيتم اعتمادها في هذه المذكرة، من خلال الفصلين التاليين:

الفصل الأول: معنون ب: **الإطار النظري للتّعليمية الإدارية؛** يهدف إلى دراسة التّعليمية الإدارية من حيث مفهومها وطبيعتها القانونية، ويندرج ضمن هذا الفصل مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية التّعليمية الإدارية.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للتّعليمية الإدارية.

بعد دراسة التّعليمية الإدارية والتعرف على طبيعتها القانونية التي خلقت تعقيدات كثيرة لدى رجال القضاء الإداري وهذا لعدم استقرارها فهي تختلف باختلاف العمل الإداري الواجب إدارته، الأمر الذي ادي إلى تدخل الرقابة على هذه الاعمال لأنها مست العديد من المبادئ القانونية الأعلى منها في هرم المعايير القانونية، وذلك من خلال تقصي هذا الأمر في بعض التّعليمات الإدارية.

تأسيسا على ذلك، سيتم دراسة هذه المقترضيات، من خلال **الفصل الثاني** المعنون

ب: **الإطار التنظيمي للتّعليمية الإدارية.**

من هذا المنطلق، قسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو الآتي:
المبحث الأول: رقابة القاضي الإداري على التعليمات الإدارية.
المبحث الثاني: التعليق على نماذج من التعليمات الإدارية.
وأخيراً، خاتمة؛ تتضمن أهم نتائج الدراسة واقتراحاتها.

الفصل الأول: الإطار النظري للتعليمية
الإدارية

تستعمل الإدارة العامة مجموعة من الوثائق الإدارية للتواصل بين مختلف المصالح الإدارية، هاته الوثائق تختلف عن النص الإداري، فهي مجرد تدابير إدارية محضة وغير تشريعية، لأنها تفقد الميزة الجوهرية للقانون، فليست لا نصوصا تشريعية ولا مراسيم ولا قرارات وليست لها قوة قانونية، وإنما هي تعبير عن الاختصاصات والتعليمات التي تضمنتها التشريعات والنصوص التنظيمية، ومن أهم الوثائق الإدارية، التعليمات الإدارية التي تستعمل للتوجيه والتوضيح، وتحديد إطار وكيفية العمل الواجب إتباعها ولاسيما فيما يتعلق بتطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية، وتتجسد وثائق التعليمات هاته أساسا في المذكرة المصلحية، المنشور، والتعليمات، وستقتصر دراستنا على هذا الأخيرة لاستعمالها الواسع في عالم الإدارة وللإشكالات التي يطرحها مفهومها في علاقتها بباقي وثائق الإدارية الأخرى.

ومن هذا المنطلق يمكن معالجة الجانب النظري للتعليمية الإدارية من خلال مايلي:

المبحث الأول: ماهية التعليمية الإدارية.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للتعليمية الإدارية.

المبحث الأول:

ماهية التعليمية الإدارية

يظهر النشاط الإداري بصورة عامة بشكل مراسيم وقرارات يحاط الجمهور علما بها بواسطة النشر أو التبليغ، ولكن قد يتحقق ذلك أيضا بشكل تعليمات خدمة يوجهها الوزراء للعاملين لديهم من أجل تعريفهم بطريقة تطبيق أو تفسير القوانين والقرارات التنظيمية، فهي تدخل في إطار الاعمال الداخلية للإدارة التي يتعلق محتواها بالتنظيم الداخلي للمرفق وتسييره ولا تمس ولا تخاطب المواطنين بصفة مباشرة.

فالتعليمية في الأصل لا تشكل موضوعا للنشر باعتبارها عملا داخليا للإدارة وهي موجهة للعاملين بها فقط وليس لها أثر تجاه المواطنين، فالمطلوب من الموظف أن يتلاءم مع ما تتضمنه انطلاقا من واجب طاعة رؤسائه، أما بالنسبة للمواطن الذي يجهل في أغلب الأحيان وجودها فإن ليس لها قيمة القرار القابل للتنفيذ وبالتالي لا تفرض عليه¹.

إذن فالتعليمية عبارة عن توجيهات عامة يضعها المسؤولون عن المرافق العمومية للموظفين الذين هم تحت سلطتهم، وذلك فيما يتعلق بتفسير وتطبيق النصوص القانونية، وحتى بالنسبة للتفسير الذي تتضمنه البعض من التعليمات فأنها لا تقيد القاضي عند الفصل في نزاع معين، بل أنه ملزم بحدود ومضمون النص القانوني، وبالتالي يمكن للتفسير القضائي أن يخالف التفسير الذي تعطيه الإدارة للنص القانوني وبذلك التعليمية لا تعتبر مصدرا للمشروعية بل هي مجرد مصدرا للالتزام الرئاسي داخل الإدارة².

كما ذهب القضاء الإداري المصري في احكام قليلة ونادرة إلى اعتبار التعليمات الإدارية مصدرا من مصادر المشروعية، فقد سجلت محكمة القضاء الإداري هذا النظر في حكمها الصادر بجلسة 28 مايو سنة 1948 أقدم أحكامها المنشورة إذ قالت: وحيث أن التعليمات الإدارية الصادرة عن وزارة الدفاع في 30 من مايو سنة 1940 بإعفاء موظفي الوزارة المدنيين من الخدمة خارج القاهرة متى بلغوا سن الخامسة والخمسين، هذه

¹ راضية بن مبارك، (مكانة التعليمية في النظام القانوني الجزائري)، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، ع

12، لونيبي علي، البلدة، الجزائر، دس، ص 194.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 308-309.

التعليمات تشمل قاعدة تنظيمية عامة فهي بذلك تعتبر مكملة للوائح والقواعد التنظيمية المعمول بها فيما يتعلق بنقل أولئك الموظفين خارج القاهرة فلا يجوز لمصلحة الحدود وقد أخذت بتلك التعليمات وطبقته على موظفيها المدنيين من تاريخ صدورها أن تعدل عن موجبها بقرارات فردية ما دامت قائمة على حالها وأذن فإن نقل هذه المصلحة موظفا من تنطبق عليهم تلك التعليمات يعتبر بمثابة مخالفة للقانون¹.

واستنادا إلى هذه الحثيات قضت المحكمة برفض الدفع بعدم قبول الدعوى وبقبولها وفي الموضوع بإلغاء قرار وزير الدفاع الوطني رقم 19 الصادر في 26 من سبتمبر سنة 1946 بإحالة المدعي إلى المعاش، وفي الاتجاه ذاته انتهت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بجلسة 5 نوفمبر 1955 إلى أن التعليمات الإدارية التي يصدرها المدير العام للمصلحة تعتبر بمثابة اللائحة أو القاعدة القانونية الواجبة الإلتباع بحيث يلتزم بمراعاتها لا المرؤوسين فحسب، بل الرئيس ذاته الذي أصدرها، إذ يلتزم بمراعاتها فيما يصدر من قرارات فردية².

تأسيسا على ما سبق الالمام بالجانب النظري التعليمية الإدارية على النحو التالي:

- **المطلب الأول:** مفهوم التعليمية الإدارية
- **المطلب الثاني:** التعليمية الإدارية والمصطلحات المشابهة لها

المطلب الأول:

مفهوم التعليمية الإدارية

إن من أهم الوسائل الإدارية نذكر التعليمات الإدارية التي هي موضوع دراستنا إضافة إلى المنشورات والتدابير الداخلية الأخرى، كل هذه الوسائل شاع استعمالها في الوقت الحاضر، بل أن أسماها أصبح لصيقا بمدلول الإدارة الحاكمة.

¹ وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية (المنشورات-التعليمات الإدارية-التوجيهات، تعريفها، قابليتها للطعن عليها)، توزيع منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 1983، ص 05.

² وهيب عياد سلامة، المرجع السابق، ص 06.

فقد وجد الفقه والقضاء الإداريين صعوبة في تحديد تعريف شامل لهذه النصوص وذلك بسبب تضخم أوجه استعمالها علاوة على اختلاط وانحلال المفاهيم المرتبطة بها¹، فمن خلال ما يلي سيتم التطرق إلى:

الفرع الأول: تعريف التعليمية الإدارية.

الفرع الثاني: أنواع التعليمية الإدارية.

الفرع الأول:

تعريف التعليمية الإدارية

يمكن تعريف التعليمات الإدارية بأنها أوامر تعطي من رؤساء المرافق إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم، فيما يتعلق بتفسير وتطبيق القوانين واللوائح وتتفاوت الأهمية القانونية لهذه الوثائق بصورة رئيسية بحسب ما إذا نظر إليها من جانب الموظفين أو من جانب الأفراد الذين تطبق عليهم، فالتعليمية السمة الإلزامية حيال الموظفين بمعنى أنهم ملزمون بها وبالامتثال بما ورد بها من توجيهات لضبط تفسير القانون الذي تنطبق عليها وهذه السمة الإلزامية مشابهة من واجب الطاعة الرئاسية الواقعة على الموظف حيال رئيسه.

فقد عرفها الأسطورة والين (M) **Waline** بأنها ما يشكل نقطة ضعف بالنسبة للقانون الإداري هو عدم وضوح وعدم دقة المصطلحات التي يستعملها².

إن الفقه والقضاء الإداريين يستعملون بشكل متكرر اصطلاح التعليمية من أجل تنمية المعارف وتكييف الوقائع المشكلة للأنظمة القانونية، ومع ذلك فإنها لم يصلح بعد إلى تحديد تعريف جامع لهذه الظاهرة، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى امتداد نطاق استعمال هذه الوثيقة، الأمر الذي جعل القضاء الإداري يعطيها معنى واسعاً جداً وغير ثابت وذلك بدوره قد ساهم في عرقلة الجهود الفقهية في تحديد تعريف نهائي لها³.

¹ وهيب عياد سلامة، المرجع السابق، ص 85.

² **Waline (M)**, empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique, faut-il tuer les catégories juridiques Ed Sirey, Paris, 1963, P 359.

³ **Mehl-Mignot (H)**, approche des normes et hiérarchie des normes suivant les situations juridiques, Ed LGDJ, Paris, 1992, P 335.

ومنه نجد الرئيس الإداري أو السلطة الإدارية يستعملان هذه الأداة من أجل توجيه تصرفات المرؤوسين وذلك من خلال إعلامهم بالتأويل الذي يتعين إعطائه لنص معين، أو السياسة الواجب اتباعها بخصوص مشكل ما، وبغرض إيضاح الاتجاه الذي يتعين توجيه النشاط الإداري¹.

كما عرفها الأستاذ **عمار عوابدي** بأنها نصوص مكتوبة تصدر إما عن وزير (منشور وزاري)، أو عن رئيس مصلحة لإدارة عمومية تتضمن أوامر صادرة من رؤساء المرافق إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم من أجل تفسير وتطبيق القوانين واللوائح أو لإحداث تغيير في التنظيم الداخلي للإدارة².

يمكن تعريفها أيضا بأنها أوامر تعطى من رؤساء المرفق إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم فيما يتعلق بتفسير وتطبيق القوانين واللوائح وتتفاوت الأهمية القانونية لهذه الوثائق بصورة رئيسية بحسب ما إذا نظر إليها من جانب الموظفين أو من جانب الافراد الذين تطبق عليهم فالمنشور السمة الإيجابية حيال الموظفين بمعنى أنهم ملزمون به وبالامتثال بما ورد من توجيهات لضبط تفسير القانون.

ويمكن تعريفها أنها عبارة عن الأمر الذي يصدر عن الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه متضمنة تفسير القواعد المنظمة القائمة وكيفية تنفيذها، لأنها لا ترتب أي أثر بالنسبة للأفراد ولا تتضمن بالنسبة إليهم أي تغيير في الأوضاع القانونية لان التزاماتهم محددة في القوانين والأنظمة مباشرة كما يفسرها القضاة.

يتضح أن التعليمات الإدارية تعد مصدرا مبدأ المشروعية، بحيث تعتبر القرارات الفردية المخالفة أحكامها غير مشروعة وعرضة للإلغاء إذا طعن بعدم مشروعيتها بدعوى تجاوز حدود السلطة.

¹ أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، السنة الجامعية 2005-2006، الجزائر، ص 565.

² عمار عوابدي، القانون الإداري، دار هومة للنشر، الجزائر 1998، ص 134.

الفرع الثاني:

أنواع التعليمية الإدارية

بعد التطرق لمدلول التعليمية في الواقع فإن تضخم الأعباء الملقاة على عاتق الإدارة بالموازاة مع تبيان مجالاتها ووظائفها وأهدافها، كل ذلك قد أثر إيجابا في نمو المعايير الإدارية المستعملة لمواجهة هذه الحاجات لاسيما بالنسبة للتعليمات الإدارية، وهكذا أصبحت هذه الأخيرة تتجه نحو تغطية المساحات بأشكال مختلفة، كل ذلك قد ساهم بقسط وافر في تنمية وتكثيف النماذج الأساسية لهذه الوثائق تبعا للأهداف الموكلة اليها، وهذا لما تحدده أسس المصلحة العامة.

وفي هذا السياق ننوه بأن الفقه الحديث يفضل استعمال مصطلح المنشور بدلا من التعليمية، بمناسبة تطرقه لأنواع المختلفة لهذه النصوص، وذلك نظرا لعمومية هذا المصطلح، لكن ذلك لا يحمل أي أثر على الاصطلاح واكتمال معناه في جل أصنافه المختلفة، ولهذا السبب فضلنا تسمية الأنواع الرئيسية لهذه النصوص بالمنشورات بدلا من التعليمات من أجل مسايرة هذا التطور الاصطلاحي والالتحاق بالاتجاه الفقهي الراجح في هذا السياق¹.

مما سبق يمكن التطرق إلى أنواع التعليمية الإدارية في مايلي:

أولا: التعليمية الادارية التفسيرية:

ذكر الاستاذ ليكوك (p) Lecoq بأن الوظيفة الإدارية في النظام الفرنسي قد أصبحت تخط بمفهوم الوظيفة التنفيذية التي تتعلق بتنفيذ القوانين بأن الوظيفة الإدارية في النظام الفرنسي قد أصبحت تختلط بمفهوم الوظيفة التنفيذية التي تتعلق بتنفيذ القوانين²، منه فإن الإدارة تسعى إلى إدخال النصوص التشريعية والتنظيمية حيز التطبيق بواسطة موظفيها الإداريين عن طريق التعليمات التي تستهدف نشر النصوص القانونية الجديدة على الصعيد الإداري الداخلي أو إعطاء تأويلات جديدة لنصوص قانونية قديمة بسبب تغير الظروف المؤثرة في سير العمل الإداري.

¹ أحسن راجي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 593.

² Lecoq (P), le pouvoir de dérogation de l'administration, thèse de doctorat en droit, université de Lille, 1971, P 190.

ونقصد بالتعليمات التفسيرية تلك الوثائق الإدارية الداخلية التي تسهل تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية عن طريق تفسيرها وتحليلها وتفصيلها وتوضيح عناصرها المختلفة في شكلها وفي فحواها¹.

بالاقتراب من مدلول التفسير المقصود هنا فإن النصوص موجهة لتقديم عرض وافي للنص الأصلي وليس مناسبة لتقديم تعليق عشوائي حوله أو إبراز وجهة نظر شخصية حوله، أو تقديم اقتراح معين لتعميم تطبيق التفسير الوارد خارج نطاق الجهاز الإداري المصدر للتفسير².

ولهذا فإن الإطار العام لممارسة هذا الاختصاص يتعلق بتيسير فهم النصوص العامة دون الانحراف عن جوهرها أو تشويه معناه الحقيقي كل ذلك يكفي للقول بأن التعليمات التفسيرية تشكل نصوصا وصفية أو تحليلية وليست مشمولة بعرض أوامر إدارية بصفة مستقلة ومنفردة، كل ذلك يعني بأننا أمام تظافر جهود سلطتين معاً، من جهة السلطة التشريعية ومن جهة التي تسن القوانين الأخرى سلطة الإدارة الممثلة بواسطة الوزراء الذين يضعون النصوص القانونية العامة موضع التطبيق بواسطة القرارات الإدارية الداخلية.

فبالنسبة للتعليمات التي يصدرها الوزير من أجل توجيه النشاط الإداري لمؤوسيه في اتجاه معين، فحتى وإن كان محتوى هذه التعليمات غير واردة في النصوص التشريعية أو التنظيمية السارية المفعول بسبب إعطائه تفسير واسع جدا لهذه النصوص مع ذلك تعد مقبولة من الناحية القانونية نظرا لاقترانها بالظروف المرتبة بالسلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، ويكون ذلك عادة في حالة ظهور بعض المستجدات العملية التي تستدعي اتخاذ حلول إدارية مستعجلة واستثنائية، ويبقى هذا الحل محدود في نطاق ضيق جدا³.

¹ منصور مولود، وظيفة الحكومة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002، ص 325.

² أحسن رابحي، الأعمال القانونية الإدارية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2013، ص 61.

³ Schultz (P), de l'emprise des administrations fiscales sur le pouvoir législatif et le pouvoir juridictionnel, thèse de doctorat en droit, université de Strasbourg, 1955, P 74.

فالتعليمية التفسيرية هي تصرف غير أمر ذو محتوى عام وضح بواسطة سلطة إدارية للموظفين التابعين لها معنى بعض المقتضيات القانونية¹، وهي لا تعتبر قرارات إدارية لأنها لا تؤدي إلى أي تعديل في النظام القانوني القائم فمثلا التعليمية التي تحدد أصناف القرارات الخاضعة للتعليل ليس لها طابع تنظيمي².

وفي الأخير يمكن تعريف التعليمية التفسيرية بأنها وثيقة ذات استعمال داخلي تتعلق بالعلاقات بين سلطة عليا والموظفين التابعين لها فمثلا غالبا ما يوجه رئيس الحكومة أو الوزير الأول أو وزير ما تعليمات للولاة والعمال التابعين لقطاعه، كما أنها تعتبر نص يكتفي بتفسير وتوضيح نصوص أخرى - قوانين أو مراسيم - بل وحتى القرارات، فالتعليمية التفسيرية ليس لها إذن إلا وظيفة تفسيرية دون أن تضيف شيئا كيفما كان للنصوص التي تهدف إلى ضمان حسن تطبيقها³.

ثانيا: التعليمات التنظيمية:

يقصد بها تلك التدابير التي تستهدف إضافة شيئا ما إلى القانون عن طريق التأثير في المراكز القانونية القائمة سواء عن طريق فرض التزامات وواجبات على الافراد أو على نقيض ذلك منحهم حقوق و ضمانات جديدة، وتتميز بتمتعها بنفس خصائص القواعد القانونية العامة، الأمر الذي جعلها ترقى لمرتبة القرارات الإدارية ومن ثم إمكانية منازعتها أمام القضاء الإداري.

وفي هذا السياق فقد اعتبرت الأستاذة **موران دوفيلي** بأن التعليمات التنظيمية تمثل الوجه الحقيقي للسلطة التنظيمية الموضوعية في متناول الإدارة فهي تتميز عن سائر المنشورات الإدارية البسيطة بكونها قادرة على صياغة قواعد تنظيمية بصفة كلية او جزئية الأمر الذي جعل منها فعلا تدابير ذات طبيعة تقريرية تماما مثلما يحدث بالنسبة للنصوص التنظيمية بشكل عام⁴.

¹ الميلود بوطريكي، (تطور النظام القانوني لتدابير النظام الداخلي)، كلية متعددة التخصصات بالناضور، مجلة منازعات الأعمال، ع 25 جوان 2017، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب، ص 8.

² Gaudmet (Y.), Remarques à propos des circulaires administratives, Mel Stassinopoulos P 561.

³ Janin (P.), cours de droit administratif, Presses universitaires de Lyon, 2008, P 168.

⁴ أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 587.

ومن ثم فإن كانت الإدارة في السابق غير قادرة على ممارسة أعمال ذات طبيعة تنظيمية، - باستثناء القرارات الإدارية والعقود الإدارية- فإنه قد أصبح بإمكانها الاستعانة بالمعايير الداخلية البسيطة من أجل توسيع سلطتها التنظيمية، دون أن يكون ذلك مخالفا لمبدأ المشروعية¹.

كما يمكن تعريفها بأنها تصرفات ذات محتوى عام موجهة من طرف رؤساء المصالح للموظفين الموجودين تحت سلطتهم تنشئ حقوقا وتؤدي إلى تعديل النظام القانوني القائم، أي أنها تضيف شيئا ما إلى القانون أو بصفة عامة إلى النظام القانوني بفرض شروط جديدة على المدارين أو على العكس بإعطائهم ضمانات جديدة مما ينتج آثارا حقيقية على المراكز القانونية للموظفين مثلها مثل النصوص القانونية التنظيمية².

ففي الحياة الإدارية نادرا ما تكتفي التعليمات كيفما كانت السلطة التي أصدرتها بالتفسير والتوضيح ولكنها تضيف قواعد جديدة غالبا ما تنص على شروط إضافية غير منصوص عليها في النصوص التي تفسرها وهو ما ينتج عنه تغير في طبيعة التصرف فتتحول التعليمات من تصرف غير تنفيذي إلى قرار اداري حقيقي ما دام تتضمن قواعد جديدة فتصبح التعليمات تنظيمية.

كما أنه يوجد نوع خاص من التعليمات يمكن تكييفها بأنها ذات طبيعة مزدوجة لأنها تعتبر تنظيمية في جزء منها وتفسيرية في جزء آخر، وهو ما يعني انه من الناحية العملية أن نفس التعليمات يمكن أن تكون ذات طبيعة مزدوجة، تنظيمية من جهة لأنها تتضمن مقتضيات تؤدي إلى تعديل النظام القانوني القائم، وتفسيرية من جهة أخرى لأنها تتضمن مقتضيات لا تؤدي إلى تعديل النظام القانوني القائم³.

¹ أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 597.

² مولاي ادريسي الحلابي الكتاني، (مسطرة التقاضي الإدارية)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، ع 12، الرباط، المغرب، 1997، ص 72.

³ مولاي ادريسي الحلابي الكتاني، المرجع السابق، ص 72.

ثالثا: التعليمات النموذجية:

كأصل عام فإن الرئيس الإداري لا يملك اختصاص سن نصوص ذات طبيعة تنظيمية، لكن في المقابل يبدو أن ذلك ضروريا بالنسبة لمركزه كرئيس إداري، الأمر الذي تم استدراكه بواسطة أدوات أخرى يطلق عليها النصوص النموذجية. وقد تطرقت الأستاذة وينر Winner c لهذه الظاهرة معتبرة إياها كأسلوب إجرائي جديد يهدف إلى تقريب الرئيس الإداري من المرؤوسين¹، حيث يتولى الرئيس الإداري إعداد وصياغة مجموعة من القواعد والتدابير في إطار شكل أو نموذج معين يحمل توقيعه، ثم يتولى إرساله إلى الإدارات المعنية ضمن صلب منشورات إدارية، على أن تتولى هذه الأخيرة استنساخ نماذج أخرى عنها وتوزيعها على الإدارات المعنية الأخرى، التي يتعين عليها تطبيق النموذج الذي حصلت عليه بحذافيره دون إدخال أية تعديلات أو تأويلات عليه، وهكذا تكون النسخة الموضوعية للتطبيق هي ذاتها النسخة الأصلية المعدة من قبل الرئيس الإداري.

وفي هذا السياق نلاحظ بأن التعليمات قد تم اتخاذها من قبل الرئيس الإداري في إطار سلطته ولهذا يعتبر الوسيلة الأكثر ملائمة لتمرير المعلومات بين الإدارات بسرعة أكبر، لكن الملفت للانتباه أن محتوى التعليمات محدد في إطار نموذج معين من السلطة الرئاسية المختصة، والغرض من ذلك هو ضمان نشر وتوزيع النص الأصلي بنفس الصياغة، حتى لا يترك أي مجال للإدارات المخاطبة به لإدخال أية تأويلات عليه قد تحرف معناه².

هذه الطريقة في التعامل نجدها بشكل مكثف ضمن العلاقات التي تربط وزير الداخلية بالإدارات المحلية، أو العلاقات التي تربط الولايا بالبلديات. وهذا ما نصت عليه المادة 92 من قانون الولاية لسنة 1990 التي جاءت فيها الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية، ويتخذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء³.

¹ أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 589.

² Koubi (G), les circulaires du premier ministre, argumentations et justifications, LGDJ, Paris, 2003.

³ المادة 92 من قانون الولاية رقم 09-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، ج ر، رقم 15، الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990.

رابعاً: التعليمات الإدارية الإعلامية:

تعتبر مجرد تعليمات بسيطة كثيرة الاستعمال من الناحية العملية تتولى نشر وتوزيع معلومات معينة على صعيد الأجهزة الإدارية المرؤوسة، فهي تختلف عن التعليمات النموذجية لأن الرئيس الإداري لا يعرض هنا نموذجاً معيناً للتطبيق حول مسألة معينة، كما أنها تختلف عن التعليمات التنظيمية لأنها لا تستهدف التأثير في المراكز القانونية القائمة، كما تختلف أيضاً عن التعليمات التفسيرية لأن محتواها الموضوعي لا يستهدف تفسير أو تأويل نصوص تشريعية أو تنظيمية سارية المفعول¹.

فهي مجرد أداة إدارية لنقل المعلومات أو نقطة اتصال بين الرئيس الإداري والمرؤوسين، وبالموازاة مع هذا الوصف، فإنها لا تحمل أي عنصر يوحى بالطبيعة الأمرة، لأنها لا تتضمن توجيه أوامر معينة إلى المخاطبين بها، وحتى إن حصل ذلك فإنه يكون بشكل نحيف جداً، مما لا يغير من طبيعتها الإعلامية.

ومثال ذلك التعليمات المتضمنة تقليص ساعات العمل بسبب حلول شهر رمضان أو التعليمات المتضمنة الإعلان عن عطلة استثنائية لمصلحة الطلبة الجامعين بسبب جائحة كورونا خلال السنة الجامعية 2019-2020 الخ.

فقد اعتبر الأستاذ بشير يلس شاوش بأن هذا الصنف من التعليمات هو الأكثر شيوعاً من الناحية العملية، وذلك لأن العلاقة التي تربط الرئيس الإداري بالمرؤوسين ليست علاقة تنظيمية أو قيادية بالدرجة الأولى، ولكنها علاقة إعلامية تقوم على التواصل والاحتكاك المستمر بين الأجهزة الإدارية، وعلى نشر وتوزيع وسريان المعلومات الوظيفية بشكل سريع وفعال².

إن هذا الصنف من التعليمات يمثل الوجه الكلاسيكي للوثائق الإدارية بسبب قدم استعماله، ولعل وضوحه وبساطته من الناحيتين الشكلية والموضوعية، قد جعلاً منه المعيار الداخلي المفضل لدى الإداريين، خاصة وأن استعماله لا يثير أية إشكاليات قانونية أو واقعية.

¹ أحسن راجبي، الأعمال القانونية الإدارية، المرجع سابق، ص 163.

² أحسن راجبي، الأعمال القانونية الإدارية، المرجع سابق، ص 164.

المطلب الثاني:**التعليم الإداري والمصطلحات المشابهة لها**

من خلال هذا المطلب يتم التعرف على بعض المصطلحات المشابهة للتعليمات الإدارية وعلاقتها بها من حيث الجانب الموضوعي والشكلي من بين هذه المصطلحات المنشور والتوجيهات الإدارية إضافة إلى الأعمال الإدارية الأخرى حيث قسم المطلب إلى (03) ثلاثة فروع، وفق مايلي:

الفرع الأول: التعليم الادارية والمنشور

الفرع الثاني: التعليمات الإدارية وسائر الإجراءات الإدارية الداخلية الأخرى.

الفرع الثالث: التوجيهات الإدارية.

الفرع الأول:**التعليم الادارية والمنشور**

في الحقيقة فقد وجد الفقه والقضاء الإداريين صعوبة كبيرة في تحديد تعريف شامل وممتع لهذه النص، وذلك بسبب تضخم أوجه استعمالهما علاوة على اختلاط وانحلال المفاهيم المرتبطة به.

أولاً: تعريف المنشور:

المنشور وثيقة إدارية توجه لعدة مرسلين إليهم من طرف السلطة العليا لعرض موضوع أو تبليغ توجيهات أو تحديد كفاءات تطبيق نصوص تنظيمية معينة¹.

ثانياً: التكيف القانوني للمنشور:

في إطار تحليل التكيف القانوني للمنشور سنعرض موقف الفقه من الطبيعة القانونية للمنشور على أن نتطرق إلى موقف القضاء منه:

1- موقف الفقه من الطبيعة القانونية للمنشور:

توجد في فقه القانون الإداري ثلاثة آراء مختلفة حول الطبيعة القانونية للمنشور:

¹ الأمر، المرسوم، المقرر، المنشور والتعليمية، <https://intendanceducation.yoo7.com/t12968-topic>، تاريخ الزيارة 2021/03/12.

✓ **الرأي الأول:** هناك جانب من الفقه يرى أن المنشور له طبيعة قانونية وبالتالي فهو لا يعتبر قرارا إداريا لأنه لا ينشئ ولا يخلق جديدا في عالم القانون، فهو لا ينشئ آثارا قانونية جديدة، حيث لا يمس بالمراكز القانونية بالإنشاء أو التعديل أو بالإلغاء فالمنشور مجرد إجراء وعمل إداري تنفيذي داخلي يتعلق أساسا بتفسير¹، وتجسيد القواعد القانونية والتنظيمية والمتعلقة بالوظيفة الإدارية في المرفق دون أن يعدل أو يلغي فيها، لكن المنشور الذي يتولى المرؤوسون تنفيذه في إطار سلطة التوجيه التي يتمتع بها الرئيس الأعلى حيال موظفيه ورغم أنه لا يعتبر قرارا إداريا لأنه لا يحدث آثارا قانونية وبالتالي لا يقبل الطعن بالإلغاء.

✓ **الرأي الثاني:** هناك جانب آخر من فقه القانون الإداري يعترف بالطبيعة القانونية بصفة القرار الإداري للمنشور اعترافا جزئيا ونسبيا، أي في مواجهة العاملين المرؤوسين فقط الذين يلتزمون بطاعته وعدم مخالفته وإلا اعتبروا مرتكبين لمخالفات إدارية تستوجب توقيع جزاءات تأديبية عليهم، دون أن يكون له طبيعة قانونية في مواجهة الأفراد من غير العاملين المرؤوسين المخاطبين به لأنهم يجهلونه ولا يهمهم وبالتالي لا يجوز لهم أن يطعنوا فيه بالإلغاء².

✓ **الرأي الثالث:** يرى أصحاب هذا الجانب أنه يجب إلا نفر قاعدة عامة وحكم عام في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للمنشور بأنه عمل إداري قانوني أو ليس كذلك وإنما يجب أن نرجع إلى اعتماد عناصر وشروط القرارات الإدارية المعروفة، فإذا ما أدى المنشور إلى إحداث جديد في عالم القانون بأن مس الأوضاع القانونية للموظفين بالإنشاء أو بالتعديل أو بالإلغاء فهو يعتبر قرارا إداريا يشكل مصدرا من مصادر المشروعية ويجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري بالإلغاء من ذوي المصلحة، أما إذا لم يولد أو يحدث المنشور ذلك الأثر فإنه يعتبر مجرد إجراء تنفيذي داخلي لا يشكل مصدرا من مصادر المشروعية وبالتالي يستبعد من الطعن بالإلغاء³.

¹ يوسف اريديو، (المنشور وطبيعته القانونية)، مجلة المنار للدراسات القانونية والإدارية، أنظر الموقع الإلكتروني:

<https://www.marocdroit.com>

² يوسف اريديو، المرجع السابق، ص 05.

³ يوسف اريديو، المرجع السابق، ص 05.

2- موقف القضاء من الطبيعة القانونية للمنشور:

الأصل أن المنشورات والتعليمات الإدارية الرئاسية ليست بأعمال قانونية أو قرارات إدارية أي ليست لها طبيعة قانونية لأنها لا تولد جديدا في عالم القانون ولا تؤثر في النظام القانوني للوظيفة العامة فدورها يقتصر كأصل عام على التفسير والكشف عن الآثار والأوضاع والمراكز القانونية الموجودة في القواعد والأحكام القانونية والتنظيمية العامة المنشئة.

ثالثا: تميز التعليم عن المنشور:

اعتبر فريق من الفقه بأن التعليم والمنشور تمثلان وسيلتين لأداء عمل واحد، وهذا بمعنى اندماج كل من المصطلحين في مصطلح واحد، وأضحى من الصعب جدا إبراز الفوارق الجوهرية القائمة بينهما، كل هذه العناصر غير كافية للقول بتطابق المصطلحين بشكل نهائي¹، طالما أن البحث المتأني لهما يوحى بوجود عدة فوارق تفصلهما، وقد استند هذا الاتجاه في تبرير موقفه على ثلاثة اتجاهات معينة منها على مستوى التعريف والشكل وكذا على مستوى الموضوع:

1- على مستوى التعريف:

اعتبر المنشور جزء من التدابير الداخلية للمرفق العام الإداري، فهي متصلة بالفكرة التقليدية التي تحكم بضمان حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد، ولهذا فإن التعليم أثرها مرهون بالحاجة العملية التي يستدعيها المرفق وهذا من أجل ضمان أداء الخدمة العمومية على أحسن وجه.

2- على مستوى الموضوع:

التعليم تشكل معيارا إداريا داخليا، التي تتضمن مجموعة من القواعد القانونية والأحكام الهادفة إلى تنظيم وضعية الموظفين والأعوان الإداريين وكذا ظروف عملهم والعلاقات القائمة بينهم، كما تستتبع الخضوع من طرف المرؤوسين المخاطبين بها، باعتبارها وسيلة لممارسة السلطة الرئاسية فهي تنطوي على عنصر الإلزام الذي يعتبر عنصرا جوهريا فيها، ولهذا فإن التعليم تمثل الوثيقة الإدارية التي تفصح عن العلاقة

¹ أحسن راجي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 571.

التي تربط الرئيس بالمرؤوسين وهذا في إطار النظام الداخلي للمرفق، وهذا ما يجعلها تفرز آثارا عامة في أغلب الأحيان¹.

أما المنشور فإن مجالات استعماله بعيدة عن التأثير على الحياة المهنية للمرؤوسين المخاطبين به، فهو يشكل مجرد وثيقة إدارية لتأويل وتفسير وتفصيل وشرح فهم النصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول من أجل إبراز الطريقة الصحيحة لتطبيق هذه النصوص على الصعيد الإداري الداخلي²، فهو يمثل الوثيقة الإدارية التي تسعى إلى تدقيق المحتوى الموضوعي للنصوص القانونية العامة وتحديد سبل تطبيقها، دون أن تضع تدابير خاصة بالمرفق إذا كانت غير واردة في النصوص القانونية الأصلية³.

وما يبرر الطابع الإلزامي للمنشورات الضرورية لتيسير تطبيقها، وبذلك فإن عنصر الإلزام غير نابع من ذاتها أي بصفة مستقلة ولكنه نابع من جوهرها الذي يشتمل على مجموعة من القواعد المستمدة من مصادر أخرى أي المستمدة من التشريع بمدلوله الواسع.

3- على شكل الشكل:

إن استعمال المنشورات أو التعليمات سواء من أجل الاتصال الداخلي أو من أجل تداول المعلومات العامة يعتبر ممارسة مستمرة ومتكررة الشيء الذي ساهم في تكثيف نموها بشكل واضح، من شأنه انحلال الأشكال الخارجية الفاصلة بين المعيارين أو بمعنى اختلاط مدلول الوثيقتين من الناحية الشكلية، بسبب عدم وضوح المميزات البيانية لتحديد كلا منهما، وذلك دليل على عدم تحكم أصحاب سلطة اتخاذ التعليمات والمشورات في أسس وقواعد وتقنيات تحرير الوثائق⁴.

فاعتبر المفكر الجزائري بشير يلس شاوش بأن التأمل المتاني لكلا من التعليمية والمنشور يمكنه أن يبين بعض الفوارق الثانوية على مستوى الشكل أو الطريقة في

¹ Koubi (G), Ibid, P 21.

² أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 572.

³ ياقوت عزوز، مكانة المناشير والتوجيهات في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجيستر، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية 2004-2005، ص 15.

⁴ Bergal (J), savoir rédiger un texte normatif : loi, décret, arrêté, circulaire, Ed Berger-levault, 2^{ème} Ed, collection Gestion publique, Paris, 1997, P 178.

التحرير حيث يرى بأن التعليمية تبدو أكثر دقة من المنشور وأكثرها جاذبية، وذلك من خلال مقارنة الشكل الخارجي وكذا طريقة عرض الموضوع في كلا منهما¹.

ومن الجانب العملي نلاحظ بأن التعليمية تتخذ عادة شكلا معيناً يعتبر نموذجاً بالنسبة لها، تماماً كما هو الحال بالنسبة للقوانين أو التنظيمات، حيث يتم تفصيل موضوعها إلى عدة محاور مرتبة بشكل دقيق، كما يتم الاستعانة ببعض الإحالات لبعض النصوص القانونية السارية المفعول².

أما بالنسبة لمحتواها فتتضمن التعليمية مجموعة من التوجيهات والتوصيات ذات طابع مجرد أو غير شخصي، لأن الخطاب الوارد فيها غير موجه إلى شخص أو أشخاص محددين بذواتهم، بل إلى أشخاص محددين بمراكزهم القانونية، ولهذا تعتبر التعليمية ذات آثار عامة، وهي بهذه الصفة تشبه النصوص التشريعية العامة.

رابعاً: تطابق التعليمية بالمنشور:

التعليمات هي الأوامر أو التوجيهات والايضاحات الصادرة عن سلطة عليا إلى المصالح التابعة لها لتوضيح و توجيه العمل الواجب اتباعها بخصوص تطبيق نصوص قانونية صادرة من قبل، لذا فمفادها عام ومفعولها دائم وعلى الجميع الامتثال لها ما لا دامت لم تصدر تعليمات جديدة تعدل فيها أو تلغيها كما أن محتواها يهم المصالح المركزية والخارجية على السواء لأنها تصدر عن السلطة العليا كالوزير الأول والوزراء، وتحرر التعليمات بطريقة أكثر تركيزاً وإيجازاً وبصيغة موضوعية وغير مباشرة لأنها تشبه النصوص القانونية كما انها تمتاز بطابع أكثر حتمية والزاماً من المنشور والسبب في ذلك يعود الى مضمونها الأساسي الذي هو التعليمات³.

التعليمات تشبه المنشور في كونها تحمل عنوان (تعليمية)، إلا أنها تتسم بطابع أكثر أهمية من المنشور، فهذا الأخير وإن كان يتضمن تعليمات، إلا أنه يخصص مجالاً واسعاً لمجرد الاطلاع، وتكميل المعلومات وعرض القضايا التي يعالجها، وبذلك يتضح أن التعليمات أفسح مجالاً وأشد صرامة من المنشور وغالباً ما تكون امتداداً لنص قانوني

¹ Bachir (Y), recherches sur les mesures d'ordre intérieur, Thèse de Doctorat de 3^{ème} cycle en droit, université de Strasbourg, 1981, P 100.

² أحسن راجبي، الأعمال القانونية الإدارية، المرجع السابق، ص 74.

³ ياقوت عزوز، المرجع السابق، ص 18.

أو قرار وزاري، تهدف تفسيره وتوضيح مختلف جزئياته التطبيقية. فهي قريبة جدا من النصوص القانونية والتنظيمية ولذا فهي قابلة للنشر في الجريدة الرسمية عندما يكون موضوعها إبلاغ الموظفين المعنيين أو العموم بإجراء معين أو تدبير خاص أو طريقة محددة لتطبيق نص عام.

وعمليا فالكثير من الموظفين يخلطون بين المنشور والتعليمات، فإذا كانت طبيعتها متقاربة، فإن بينهما فارقا يتجلى أساسا في الشكل الذي تتسم التعليمات التي تشبه كثيرا شكل النصوص القانونية والتنظيمية وكذلك في كونها امتدادا طبيعيا للنصوص القانونية والقرارات بخلاف المنشور.

الفرع الثاني:

التعليمات الإدارية وسائر الإجراءات الإدارية الداخلية الأخرى

على الصعيد الإداري نجد عدد كبير من الوثائق جزء منها يتميز بطابعه الإلزامي حيال الأفراد، لأنه ينتج أثارا جديدة في مواجهتهم وهنا يجعلها تتمتع بطبيعة قانونية كاملة، وجزء منها يتميز بطابعه المختلط بين المجال الداخلي والمجال التنظيمي فهي تفتقر للطبيعة الإلزامية كأصل عام ومن ثم فإن الأفراد غير مطالبين بتنفيذ أحكامها¹، وهذه الخاصية لا يمكنها أن تتحول إلى طبيعة تنظيمية، لأن الهدف الرئيسي من إصدار هذه الوثائق هو التحضير لسن نصوص قانونية أخرى من أجل تهيئة الظروف لتسير تطبيق هذه النصوص من الناحية العملية، وليس فرض نظام قانوني معين عن الأفراد غير مطالبين بتنفيذ أحكامها، لكن ذلك لا يمنعها من إعطاء تفسير معاكس².

وهي إجراءات التنظيم الداخلي خارج نطاق المنشورات والتعليمات الإدارية ويمكن أن نعرض كأمثلة لها ثلاثة أنواع منها: الأوامر التي يقصد بها التنظيم الداخلي للمرافق العامة والتي توجه الى العاملين بها والمستفيدين من خدماتها، فالتدابير الفردية التي تتخذ في مواجهة العاملين بالمرافق العامة أو مستعمليها أو المتعاملين معها والتي يغلب على كثير منها الطابع التأديبي وذلك على التفصيل الآتي:

¹ أحسن رابحي، مبدأ تدرج القواعد القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 584.

² أحسن رابحي، مبدأ تدرج القواعد القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 584.

- أوامر الرؤساء الى المرؤوسين:

وهي توجه على وجه التحديد إلى موظفين، ويقدم حكم مجلس الدولة الصادر بتاريخ 24 يوليو سنة 1965 في قضية نموذجاً بتدرج وهذا النوع وتتلخص وقائع هذه القضية في أن مدبر ناحية طلب من الحاكم العام بخطابه المؤرخ 15 مايو 1931 بعدم الموافقة على مداوات المجلس البلدي التي قررت بصيغة عامة إعانات يبلغ مقدارها 25 من الرتب لصالح العاملين البلديين المعوزين غير المتمتعين بصفة المواطنين الفرنسيين، فطعن السيد المدعي على التعليمات التي تضمنها خطاب الحاكم العام للجزائر، فانتهى المجلس إلى عدم قبول الطعن¹.

واستند المجلس في التوصل إلى هذه النتيجة إلى أن الحاكم العام اكتفى في هذا الخطاب بإعطاء التعليمات التي قدر جدواها بصدد ممارسة السلطات المخولة لها بنصوص قانون 5 من ابريل سنة 1884 المعدلة بالمرسوم بقانون المؤرخ 6 نوفمبر سنة 1926 حيال مداوات المجالس البلدية المنتخبة على فتح اعتمادات المالية، وبهذه المناسبة فإن الحاكم العام للجزائر لم يتخذ قرار قابل لأن يكون محلاً للطعن.

- الأوامر التي يقصد بها التنظيم الداخلي للمرافق العامة:

لا يوجه هذا النوع من التدابير كسابقتها إلى الموظفين فحسب ولكن توجه كذلك إلى مستخدمي المرافق العامة، ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 21 من أكتوبر سنة 1938 في قضية Léte قضى بعدم قبول الطعن المقدم من المدعي ضد قرار مدير المدرسة الثانوية، بحضر ارتداء التلاميذ الشارات الدالة على الأعلام الوطنية داخل حرم المدرسة، استناداً إلى أن مدير المدرسة بقراره هذا يكون قد اكتفى باتخاذ تدبير داخلي متعلق بصيانة النظام الداخلي للمؤسسة لا يصلح لأن يكون محلاً للطعن بمجاورة السلطة².

وفي المعنى ذاته قضى مجلس الدولة بحكمه الصادر بتاريخ 20 من أكتوبر 1954 في قضية Chapour بعدم قبول في قرار المجلس الداخلي لمدرسة Camille Sée بباريس بحظر ارتداء طلاب الصفوف الثانوية سروال التزحلق إلا في أوقات سقوط الجليد

¹ وهيب عياد سلامة، المرجع السابق، ص 72.

² وهيب عياد سلامة، المرجع السابق، ص 72، 73.

حال كونه تدبيراً داخلياً متصلاً بصيانة النظام الداخلي للمؤسسة لا يجوز الطعن فيه بمجاوزة السلطة فضلاً عن عدم جواز الطعن في قرار وزير التعليم القومي الضمني القاضي برفض الغاء قرار المجلس الداخلي للمدرسة¹.

كمنع حمل بعض الشارات أو لبس بعض الملابس في المؤسسات التعليمية، ومن أمثلة ذلك تعيين طالب في فوج للأعمال التطبيقية وكذا تحديد استعمال الزمن الخاص بالأساتذة وتقدم الأوساط العسكرية.... الخ.

كما يمكن تمييز أنواع أخرى من التدابير التي يعترف لها الاجتهاد القضائي الدوريات والتوجيهات بطابع تدابير التنظيم الداخلي منها: التعليمات المصلحية والتي يقصد بها الأوامر الرئاسية التي تعطيها السلطات الإدارية للموظفين التابعين لها، إضافة إلى الاقتراحات والآراء والتي تهدف إلى تحضير القرارات الآتية ويطلب الرأي من السلطة التي ستتخذ القرار في حين أن الاقتراح يعتبر تلقائياً، وحسب الحالات يمكن لمحتوى الآراء أو الاقتراحات أن يكون إلزامياً أو غير إلزامي، مطابقاً أم غير مطابق².

ومع ذلك، فإن التوجيهات الإدارية تسمو على سائر الإجراءات الإدارية الداخلية الأخرى لأنها تعتبر معايير قائمة بذاتها، فهي قادرة على إحداث الآثار بمفردها وإن كانت في مواجهة الموظفين المرؤوسين بدلاً من أن تكون في مواجهة الأفراد الخارجين عن المرفق³.

مما سبق نجد أن هذه الأدوات هي أضعف النصوص الإدارية وإن مكانتها الحقيقية تندرج ضمن أدنى ترتيب معياري داخلي، حيث نجد في المقدمة القرارات الإدارية تليها العقود الإدارية التي تظهر أقل قيمة من الناحية القانونية مقارنة بنظيرتها لطبعها النصف تنظيمية، بعد ذلك نجد التعليمات والمنشورات التي تحمل طبيعة داخلية محضة لكن بإمكانها أن تتحول إلى معايير قانونية متى احتوت على مبادئ تنظيمية، وذلك على عكس التوجيهات التي تظهر أقل قيمة من سابقتها باعتبار أن الصفة التنظيمية تعتبر خاصة نادرة بالنسبة إليها.

¹ الميلودي بوطريكي، المرجع السابق، ص 12.

² الميلودي بوطريكي، المرجع السابق، ص 13.

³ أحسن راجي، الأعمال القانونية الإدارية، المرجع السابق، ص 208، 209.

أولاً: النظام القانوني للتدابير الداخلية الأخرى:

لا تضيف تدابير النظام الداخلي جديداً إلى القانون فهي مجرد تفسير للمقتضيات القانونية وكيفية تنفيذها، وبالتالي لا يمكن قبول دعوى الإلغاء ضدها لأنها لا قرارات إدارية، أما إذا تضمنت هذه التدابير قواعد جديدة بالإضافة إلى ما هو مقرر في القوانين والمراسيم التطبيقية، فإنها تصبح قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، هذا الأخير يجب عليه أن يفحص كل تدبير من حيث ما إذا كان ينشئ شيئاً جديداً في عالم القانون وما إذا كان يمس بالأوضاع والمراكز القانونية للأشخاص أم لا وحسب هذا فقط يمكن اعتبار هذا التدبير قابلاً للطعن بالإلغاء¹.

فالتدابير الداخلية سواء تلك التي تحضر أو تمهد لصدور قرار إداري معين، أو تلك التي تتولى تنفيذه على الصعيد العملي فهي لا تشكل معايير داخلية بأتم المعنى، فهي لا تتعلق بالتنظيم الإداري الداخلي بل تتوخى استهداف المراكز القانونية للأفراد بشكل غير مباشر أي بواسطة القرار الإداري الواجب التطبيق عليهم، ويكون ذلك إما بصفة سابقة أو لاحقة سواء عند تحضير المحتوى الموضوعي للقرار أو عند إدخاله حيز التنفيذ.

فالتبعية القانونية للتدابير الداخلية فقد اعتبر الفقه بأنها غير قابلة للتطبيق بصفة مستقلة، ولهذا فإن طبيعتها التابعة أو اللاحقة هي السبب الرئيسي في تجريدتها من كل قيمة قانونية ولهذا لا يمكن مخاصمتها أمام القضاء الإداري لأنها لا تتوخى توليد أية آثار قانونية بذاتها، أما بالنسبة للقضاء الإداري فقد اعتبر بأن الاتجاه السابق يمثل حلاً سلبياً من الناحية القانونية، لكن تعميمه بشكل خطأ فادحاً، خاصة وأنه بإمكان هذه الوثائق انتحال طبيعة مؤثرة في مراكز الأفراد، دون أن يرتبط ذلك بالقرار الإداري الأصلي وفي هذه الحالة يتعين تأطيرها عن طريق طائفة النصوص الإدارية الخاضعة لرقابة القضاء الإداري، وقبول الطعن فيها بالإلغاء من أجل حماية حقوق الأفراد².

¹ الميلودي بوطريكي، المرجع السابق، ص 13.

² أحسن راجي، الأعمال القانونية الإدارية، المرجع السابق، ص 224.

الفرع الثالث:

التعليم والتوجيهات الإدارية

إن الإدارة تمتلك عدة وسائل لتنظيم شؤونها وللتعبير عن ارادتها، لكن ما يميز هذه الأدوات هو اختلاف أشكالها وأنواعها، الأمر الذي دفع إلى ضرورة البحث عن تصنيفها الداخلي تبعاً لقيمتها المعيارية وقوتها الإلزامية، وأخيراً نطاق تطبيقاتها أو بالأحرى مجال امتداد أثارها سواء بالنسبة للإدارة أو الغير¹.

حيث تعتبر هذه النصوص غير كاملة من الناحية القانونية الأمر الذي جعلها تكون ضمن سياق التدابير الداخلية، دون وجود أي فاصل بين هذه الوثائق، مما خلق تعقيدات وتناقضات على الجانب العملي، وقد استدعت الضرورة إلى تصور جديد لهذه النصوص الذي يتناسب والأهداف الموكلة لها من أجل تأطيرها وعقلنتها وكذا تحديد طرق التعامل معها في ميدان المنازعات الإدارية كما توصلت الأبحاث الفقهية إلى تصنيف هذه النصوص على نوعين أساسيين هما:

- **الصف الأول** نصوص إدارية سامية والتي تشمل التعليمات التي هي موضوع دراستنا.

- **الصف الثاني** فهي النصوص البسيطة التي تتميز بضعف أثارها وبانحصار مجال تطبيقها في إطار ضيق والتي تشمل التوجيهات والتدابير الإدارية الداخلية التي نحن بصدد تعريفها والتعرف على طبيعتها القانونية والعلاقة بينها وبين الصف الأول.

أولاً: تعريف التوجيهات الإدارية:

عرفها الفقه على أنها تشكل نصوص داخلية تصدرها الإدارة من أجل تقيد سلطتها التقديرية، عن طريق التولي بصفة مسبقة تحديد المبادئ والقواعد والإجراءات والتدابير التي يتعين على الإدارة المرؤوسة احترامها والعمل في الإطار الذي ترسمه، دون أن يدي ذلك إلى تقيد إرادة المرؤوسين بشكل مفرط ومطلق، أي إلى درجة تفقد كل الاختصاص التقديمي والتقديري للظروف والمعطيات العملية المحيطة بهم².

¹ أحسن راجي، الأعمال القانونية الإدارية، المرجع السابق، ص 224.

² ياقوت عزوز، المرجع السابق، ص 88.

كما يمكن تعريف التوجيهات بأنها وسيلة من وسائل عمل الإدارة ويرجع ظهورها في جانب كبير منها إلى التغييرات العميقة التي تشهدها النشاط الإداري خلال النصف قرن الأخير، وتعد التوجيهات بهذه المثابة أسلوباً يتيح للسلطات الإدارية تنمية نشاطها المقبل، وأن تستخدم التنسيق بين الوحدات الإدارية العامة المختلفة بطريقة أفضل ومع ذلك فإنه يجب التحفظ من الإسراف في التفاؤل فلا يسوغ أن يراودنا الأمل بأن وسيلة التوجيه شأنها شأن كل التجاء إلى تدابير متفرقة وعارضة باستطاعتها أن تقدم علاجاً لانسحاب الحالي لمبدأ المشروعية.

التوجيهات الإدارية هي تصرفات ذات محتوى عام موجهة من طرف رؤساء المصالح للموظفين التابعين لهم وذلك بهدف تسهيل وعقلنة عملهم، تحدد فيها الإدارة في المجالات التي تتوفر فيها على سلطة تقديرية لنفسها أو الموظفين التابعين لها خطأ السلوك أو اتجاهاً فقهيًا أو توجيهات تسترشد به في الفقرات الفردية التي تتخذها وذلك لتسهيل مهمتها وتجنب المواقف المتناقضة، وتسمح مثل هذه التصرفات لرؤساء المصالح وخاصة الوزراء بتوجيه الموظفين الخاضعين لسلطتهم لدراسة مختلف الملفات لتجنب التمييز والتعسف¹.

ثانياً: الطبيعة القانونية للتوجيهات:

شكلت التوجيهات الإدارية محورا واسعا وغامضا على مدلولها الحقيقي وجوهرها، هو الذي أثر سلبا على مردود رجال القانون في تحديد المكانة القانونية لها، الأمر الذي استدعى إلى تقديم مجهودات كبيرة على المجالين الفقهي والقضائي من أجل تحديد وتوضيح هذه المسألة.

ولهذا نعتبر أن التوجيهات لا تكتسي طبيعة قانونية واضحة ومحددة ولعل الحكم عليها مسبقا بضعف آثارها القانونية يعابر خطأ، فالراجح أنها تشكل تصرفات بينية صادرة عن السلطة الإدارية وموجهة إلى الموظفين المرؤوسين بغية توجيه وتوحيد اختياراتهم التقريرية المستقبلية، كلما كانت لهم مناسبة لاستعمال سلطاتهم التقديرية في اتخاذ القرارات الفردية والتنظيمية².

¹ الميلود بوطريكي، المرجع السابق، ص 13.

² أحسن راجي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 614.

النظام القانوني الجزائري منح التوجيهات القانونية قيمة قانونية كبيرة وكان ذلك على الخصوص خلال العهدة الاشتراكية حيث يرتبط هذا المعنى بالتوجيهات ذات الطبيعة السياسية أكثر من الطبيعة الإدارية، ومن خلال الفقرة الثالثة من المادة 184 من دستور 1976 التي نصت على ما يلي: "تستهدف المراقبة أخيرا من التطابق بين أعمال الإدارة والتشريع وأوامر الدولة¹."

ثالثا: تطابق التعليم بالتوجيهات الإدارية:

اعتبر بعض الفقهاء بأنه لا شيء يميز التوجيهات عن التعليمات سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية.

1- من الجانب الموضوعي:

التوجيهات الإدارية مثل التعليمات الإدارية يمكن ادراجها ضمن طائفة المعايير الإدارية الداخلية، غير الموجهة إلى الافراد المرتفقين بل الموجهة إلى الإدارات المرؤوسة من أجل نقل مساعي السلطة الإدارية الرئاسية، فالتعليمات توجي بوجود نص يتعلق بنقل تأويلات وتفسيرات معينة للنصوص القانونية السارية المفعول من قبل الرئيس الإداري في مواجهة المرؤوسين من أجل تحديد الاتجاه الذي يراه ملائما بمناسبة تعاملهم مع النصوص، وهذا الاستخلاص ينطبق على المنشور أيضا²، أما بالنسبة للتوجيهات فإنها لا تبتعد عن هذا الفضاء لأنها تتعلق هي الأخرى بوجود علاقة بين مصدر الوثيقة والأشخاص المخاطبين بها، وكذلك أنها تسعى إلى عقلنة السلطة التقديرية للإدارات المرؤوسة عن طريق التحديد المسبق للحلول التي يتعين على المرؤوس انتاجها كل ذلك يكشف على العوامل الموضوعية المشتركة بين التعليمات الإدارية والتوجيهات الإدارية وكذا المناشير:

- كل من المعايير الإدارية الثلاثة السابقة الذكر فهي تستهدف حسن سير المرافق العامة.

¹ المادة 184 من دستور الجزائري الصادر بالأمر رقم 76-79 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق 22 نوفمبر سنة 1976.

² أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 622.

- فهي تشكل مجموعة من التدابير والأحكام والتوصيات الصادرة من الرئيس الإداري والموجهة إلى الإدارات الواقعة تحت ولايته، فطبيعتها الأساسية هي القوة الإلزامية عند صدورها في إطار العلاقة التي تربط الرئيس بالمرؤوسين والتي تفرض الخضوع لأوامره وتوجيهاته في إطار السلطة الرئاسية.
- فكل من المعايير تشكل معايير داخلية ينحصر تطبيقها في المجال الإداري.

2- من الجانب الشكلي:

إن تحديد الشكل الخارجي للوثيقة الإدارية لا يشكل أمراً أساسياً يتعين التركيز عليه، ولهذا فإن تسمية الوثيقة الإدارية بالتوجيهية أو المنشور أو التعليم لا يغير شيئاً من طبيعتها القانونية أو من مركزها في سلم المعايير القانونية، وهذا ما جعل الإدارات الرئاسية تستعمل إحداها للدلالة على الأخرى، دون إيلاء أية عناية خاصة بالشكل الخارجي للنص الإداري¹.

¹ أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 624.

المبحث الثاني:**الطبيعة القانونية للتعليمية الإدارية**

إن القيمة القانونية للتعليمية مشكل لا تطرحه هذه التعليمية وحدها، بل هو مشكل يطرح بالنسبة لكل التعليمات سواء في الجزائر وحتى فرنسا وذلك بسبب لجوء الإدارة إليها بصفة واسعة¹.

كما أنها تصدر عن الرئيس التسلسلي، وتخاطب المرؤوسين بقصد تسيير العمل العادي للمرفق على نحو يكفل أداءه وتسييره وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وهي تكتفي بمركز متواضع لا يتعدى ميدان تطبيقه أطر الحياة الداخلية للمرافق العامة².

لا تحتاج التعليمات الإدارية لأي تنفيذ مادي لأنها أوامر تسلسلية موجهة من الرئيس إلى المرؤوس الذي يلتزم معنويا بطاعتها وتنفيذها ويثار الإشكال حول طبيعة هذه التعليمات الإدارية بسبب افتقادها إلى نظام قانوني موحد فهي في قسم منها خاضعة للطعن وفي قسم آخر لا تقبل الطعن³.

الإشارة إلى أن تحديد طبيعة التعليمات الإدارية يتوقف على نية مصدرها إذا ليس هناك نص قانوني يحدد ماهيتها فنية مصدر التعليمات هي الأساس في تحديد طبيعتها ومدى الموجبات التي تفرضها، تأسيسا على ما سبق سوف نحاول إعطاء الطبيعة القانونية لها على النحو التالي:

المطلب الأول: الإطار القانوني للتعليمية الإدارية.**المطلب الثاني: الهدف من التعليمية الإدارية.**

¹ يوسف ادريدو، المرجع السابق، ص 10.

² عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لبنان، 2009، ص 490.

³ فاطمة لعلايمية، التعليمات الإدارية، مذكرة ماجستير، تخصص التنظيم الإداري، كلية الحقوق عنابة، الجزائر، السنة الجامعية جوان 2015، ص 42.

المطلب الأول:

الإطار القانوني للتعليم الإداري

ثار تساؤل حول ما إذا كانت التعليمات الإدارية مجرد أعمال مادية لا ترتقي إلى مرتبة الأعمال القانونية، أم تعتبر أعمالاً قانونية إدارية داخلية أم أنها قرارات إدارية، مما سبق الإجابة على التساؤل من خلال مايلي:

الفرع الأول: التعليم الإداري من الأعمال المادية.

الفرع الثاني: التعليم الإداري من الأعمال القانونية.

الفرع الثاني: التعليم الإداري من القرارات الإدارية.

الفرع الأول:

التعليمات الإدارية أعمال مادية

من خلال ما يلي نعرض أصحاب الرأي القائل إن التعليم الإداري من قبيل الأعمال المادية ثم الرأي المخالف لهذه النظرية بمعنى ذلك نقد البناء للنظرية القائلة التعليم من الأعمال المادية، حيث نتبنى في هذا المطلب لمضمون النظرية (أولاً) ثم نقد النظرية (ثانياً).

أولاً: مضمون النظرية:

نجد أصحاب هذا الاتجاه في كتابات الأستاذ **Bonnard** حيث ذهب إلى اعتبار التعليمات الإدارية مجرد أعمال مادية تتبعها الإدارة العامة، إذ لا يجوز اعتبارها أعمالاً قانونية وعليه هذه التعليمات الإدارية مجرد نصائح إدارية يتمتع بها الرؤساء الإداريين وليست اختصاصاً وظيفياً.¹

ويستند في ذلك إلى غياب الجزاء القانوني المباشر لمخالفة أحكام التعليمات في تكييفها على مجرد أعمال مادية، إذ لا يوجد جزاء قانوني مباشر يوقع عليه من يخالف أحكامها²، كما أن واجب الطاعة الرئيسة لا يكفل احترامها إلا بطريقة غير مباشرة عن

¹ **Bonnard (R)**, Précis de droit administratif, 2^{ème} Ed, Paris, 1935, P 198.

² وهيب عياد سلامة، المرجع السابق، ص 13.

طريق التهديد بتحريك الإجراءات التأديبية وتوقيع جزاء تأديبي ودليل ذلك أن العمل القانوني يستلزم وجود جزاء قانوني يضمن احترامه مباشرة¹.

وبالتالي فواجب الطاعة لا يعد بالنسبة للموظفين العموميين التزاما قانونيا ولكنه قاعدة من قواعد الفن الإداري فالموظف يتعين عليه أن يكون مطيعا بالقدر ذاته الذي ينبغي عليه أن يكون دقيقا ونشيطا في العمل².

إذن فالتعليمات الإدارية ليست لها صفة الأعمال القانونية ما دامت مقتصرة على مجرد تفسير القوانين والأنظمة دون أن تضيف أية أحكام جديدة ولكن إذا اتصفت التعليمات الإدارية بصفة الأنظمة الإدارية وأضافت أحكاما جديدة فحينئذ تعد أعمالا قانونية قابلة للطعن³.

ثانيا: الرأي المخالف للنظرية

يؤخذ على هذا الرأي مخالفته وعدم صحته من الناحيتين العملية والقانونية إذا أنه لا يعكس حقيقة الواقع العملي بدقة فينظر العاملون في المرافق العامة للتعليمات الإدارية الصادرة عن رؤسائهم على أنهم قواعد ملزمة أي أنهم لا يتمتعون بأي خيار حيالها سوى احترامها والانصياع لمضمونها كما أنهم يعتبرون الطاعة الرئاسية مجرد مكنة مقرررة الصالح الرئيس الإداري الأعلى بل أنها واجب والتزام قانوني وعليه تظهر التعليمات الإدارية على أنها تعليمات ملزمة وذات طابع إجباري، وليست مجرد نصائح وإرشادات إدارية ملزمة⁴.

يؤخذ على الرأي السابق كذلك تبنيه للمفهوم الضيق للجزاء القانوني اللازم لإضفاء الصفة القانونية على العمل محل التكليف فيتعين أن ينطوي العمل على جزاء مباشر يوقع بحق المخالفين لأحكامه بغية اعتباره التصرف الإداري عملا قانونيا وإذا صح القول بعدم إجبار الموظف على الامتثال للتعليمات الإدارية دون رضاه فمن الممكن إجباره على

¹ علي خطار شنتاوي، (نظرات حول مشروعية التعليمات الإدارية بالأردن)، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، م 24، ع 2، 1997، ص 126، 127.

² وهيب عياد سلامة، المرجع السابق، ص 14.

³ عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص 491، 492.

⁴ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 44.

الانصياع أحكامها عن طريق التهديد لتوقيع الجزاءات التأديبية وهي جزاءات متصاعدة الجسامة تصل إلى غاية إنهاء خدمات الموظف المخالف نهائيا وإذا كان هذا الجزاء القانوني غير المباشر لا يكفي لإضفاء الطابع القانوني على التعليمات الإدارية فهناك جزاءات قانونية أخرى توقع بحق المخالفين لأحكامها أيا كانت صور هذا الجزاء أما إذا لم تكن هذه التعليمات أعمالا قانونية كالأعمال القانونية الأخرى فلا يمكن اعتبارها أعمالا مادية أيضا¹.

الفرع الثاني:

التعليمات الإدارية أعمال قانونية إدارية داخلية

كذلك من خلال هذا المطلب يتم التطرق إلى ما قيل من أصحاب الرأي بأن التعليمات الإدارية من قبيل الأعمال الإدارية الداخلية ثم نرى الرأي المخالف لهذه النظرية، على النحو الآتي:

أولا: مضمون النظرية:

يرى الأستاذ **Waline** بصدد بيان الطبيعة القانونية للتعليمات الإدارية بأنه لا يثور أدنى شك بصدد الطبيعة الإدارية للتعليمات، فهذا الأمر لا يحتمل الجدل ولا يحتاج لإيضاح نظرا لأنه يتعلق على وجه التحديد بتدبير داخل الإدارة². كما أن التعليمات الإدارية حين تشتمل على أوامر وهذا هو الوضع الطبيعي فهي تعد عملا قانونيا نظرا لكونها تفرض على المخاطبين بها واجب احترامها منذ نشرها. والإشكال هنا يثور بصدد السمة القانونية للتعليمات الإدارية، إذ أنه ليس لهذه التعليمات قيمة قانونية إلا داخل الإدارة، فالأفراد غير ملزمين بها كونها غير موجهة إليهم على عكس اللوائح، فإذا اتخذ الوزير قرارا عن طريق لائحة فإنه يضيف شيئا إلى القواعد القانونية التي تشكل التنظيم القانوني للدولة، أما التعليمات ففضلا عن أن غالبيتها غير منشور فلا يحتج بها أصلا على كل شخص أجنبي عن الإدارة³.

¹ علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص 127.

² وهيب عياد سلامه، المرجع السابق، ص 17.

³ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 45.

يكون للتعليمات الإدارية في بعض الأحيان آثارا عامة، وفي أحيان أخرى آثارا خاصة (فردية)، فقد تتخذ التعليمات الإدارية صورة أمر جماعي موجه لكل المرؤوسين، أما بالنسبة للطعن فيها فهم غير مقبول إلا من العاملين بالمرفق العام لأنهم المخاطبون بها، بل قد يكون الطعن فيها أحيانا مرفوضا عندما تتناول إعادة تنظيم المرفق العام، وعدم قبول الدعوى هنا يرجع لسبب آخر خلاف عدم الاحتجاج بها في مواجهة العاملين، ويتمثل هذا السبب في غياب المصلحة لديهم في الطعن.

أما بالنسبة للأفراد فلا يجوز لهم الطعن فيها ولا التمسك بها لأن مجلس الدولة في كثير من الأحيان يستعمل فكرة "التعليمات الإدارية تدبير داخلي" لتبرير القضاء بعدم قبول الطعن¹.

فالإدارة إذن وبكل هياكلها وأعمالها الإدارية ذات الأثر الداخلي وعقوباتها الداخلية تشكل بذاتها نظاما قانونيا خاصا، فالتعليمات الإدارية المعاقب على مخالفتها بنظام عقاب خاص تتمتع بسمة إجبارية في هذا النظام القانوني الخاص، وبذلك فهي بمثابة أعمال قانونية لهذا النظام الداخلي، وبالتالي يمكن تكييف سلطة إصدار التعليمات بأنها اختصاص داخلي خاص بالنظام القانوني الإداري².

ثانيا: الرأي المخالف لنظرية التعليمات عمل إداري داخلي:

وقد انتقد الرأي السابق بسبب عدم صحته من الناحيتين العلمية والنظرية وهذا على أساس أن التعليمات الإدارية قد تحدث آثارا قانونية عامة تتصل مباشرة بالأوضاع القانونية في المجتمع³.

¹ وهيب سلامه عياد، المرجع السابق، ص18.

² فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص46.

³ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص46.

الفرع الثالث:

التعليمات الإدارية قرارات إدارية

من خلال هذا المطلب سوف نحاول التطرق إلى ما قيل من أصحاب الرأي القائل بأن التعليمية الإدارية من قبيل القرارات الإدارية ثم نرى الرأي المخالف له، قد قسم هذا المطلب إلى (02) فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: الرأي القائل التعليمية من القرارات الإدارية.

الفرع الثاني: الرأي المخالف لها.

أولاً: الرأي القائل التعليمية من القرارات الإدارية.

ذهب جانب كبير من الفقه إلى الاعتراف بالطبيعة القانونية وصفة القرارات الإدارية للتعليمات الإدارية، وهذا بالنظر إلى ما تشتمل عليه من عنصر تنظيم السلوك في المجتمع¹، فضلاً عما تحدثه من أثر قانوني متصل بالأوضاع القانونية في المجتمع سواء كانت موجهة للموظفين العموميين أو الأفراد².

وتعتبر التعليمات الإدارية قرارات إدارية إذا تضمنت أعباء جديدة تفرض على المتعاملين مع الإدارة أو قررت ضمانات إضافية لصالح هؤلاء الأفراد، وتعد هذه التعليمات الإدارية أنظمة إدارية بصرف النظر عن التكييف القانوني الذي تضيفه الإدارة عليها، ودليل ذلك أن القضاء الإداري غير ملزم بالتكييف القانوني الذي تسبغه الإدارة على القرار، فالعبرة في وصف القرار الإداري تعود للتكييف الصحيح الذي أسبغه القانون على ذلك القرار وليس الوصف الذي تمنحه الإدارة للقرار نفسه، لهذا يملك القرار الإداري حق إعادة تكييف القرار الإداري من جديد³.

ويلاحظ على ذلك أن التعليمات الإدارية وفق المفهوم السابق تعدّ أنظمة إدارية يتعين أن تعامل معاملة قانونية من حيث الشكل والإجراءات والاختصاص والآثار

¹ عمار عوادي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 98.

² وهيب عياد سلامة، المرجع السابق، ص 21.

³ علي خطار الشطناوي، المرجع السابق، ص 171.

القانونية، ويمكن مخاصمة مشروعيتها بدعوى تجاوز السلطة، كما أن مخالفة أحكامها تؤدي إلى عدم مشروعية الإجراءات الفردية الصادرة استنادا إليها¹.

ثانيا: نقد الرأي القائل بالتعليمية الإدارية من القرارات الإدارية

يرى جانب من الفقه الإداري أنه لا يمكن الاعتراف بالطبيعة القانونية وصفة القرارات الإدارية للتعليمات الإدارية، إلا اعتراف جزئيا ونسبيا، أي في مواجهة العاملين العامين المرؤوسين فقط، دون أن تكون لها صفة أو طبيعة قانونية في مواجهة الأفراد من غير العاملين العامي المرؤوسين المخاطبين بها، فهذه التعليمات والإجراءات الداخلية لا يحتج بها على الأفراد العاديين لأنهم يجهلون محتواها ولا تهمهم، وبالتالي لا يجوز لهم أن يطعنوا فيها بالإلغاء².

إن الموقف الأكثر منطقية أنه لا يجب أن نقرر قاعدة عامة وحكم عام في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للتعليمات الإدارية بأنها قرارات إدارية أو ليست كذلك، وإنما يجب أن نرجع إلى اعتماد عناصر وشروط القرارات الإدارية المعروفة كمقياس ومعيار للحكم على التعليمات الإدارية³، كما أنه لا يجب أن تخضع لقاعدة واحدة، وإنما يتوقف الحكم عليها على فحص مضمونها في كل حالة على حدي والتعرف على قصد وإرادة مصدرها⁴.

فإذا أدت التعليمات الإدارية إلى إحداث جديد في عالم القانون بأن مست الأوضاع القانونية للعاملين العاميين بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، فهي تعتبر قرارات إدارية، وتشكل مصدرا من مصادر المشروعية يجوز الطعن فيها أمام جهة القضاء المختص بدعوى الإلغاء من نوي الشأن والمصلحة، أما إذا لم تولد وتحدث ذلك وقصدت بها السلطة التي أصدرتها مجرد تنظيم العمل وتسييره فإنها تعتبر مجرد إجراءات تنفيذية داخلية لا تكون مصدرا من مصادر مشروعية، ولا يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء⁵، فالتعليمات إما أن تكون مجرد توجيهات ومقترحات وآراء غير ملزمة توجهها الإدارة

¹ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 47.

² عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 99.

³ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة الجزائر، 1989، ص 423.

⁴ عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق، ص 493.

⁵ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 423.

للاسترشاد بها في العمل أو تكون مقيدة للموظفين، وفي كلتا الحالتين لا تعد من قبيل القرارات الإدارية لأنها لا تقيد أحدا ولا تولد بذاتها أثرا قانونيا، وهي إذ تستهدف تنظيم وتسيير العمل داخل الجهاز الإداري فإن المصلحة التي يمكن ان يحتج بها الموظفون لا تكفي لتبرير طلب الابطال طالما أن هذه التعليمات لا تضر بمركز الموظف تطبيقا لمبدأ وحدة الجهاز الإداري الذي يمنع أن يدخل المرؤوس في نزاع قضائي مع رؤسائه لأسباب ترجع إلى مجرد مصلحة المرفق العام، فالموظف ليست له مصلحة شخصية مباشرة في الطعن في التعليمات الإدارية المتعلقة بتنظيم المرفق أو بكيفية أداء أعمال وظيفته¹.

هذا النوع من التعليمات ملزم للمرؤوسين بسبب واجب الطاعة للرئيس الناتج عن السلطة الرئاسية التي تربطهم بمصدرها، وليس نتيجة الطابع الالزامي للتعليمية في حد ذاتها.

المطلب الثاني:

الهدف من التعليمية الإدارية

يتم التطرق من خلال هذا المطلب إلى التعليمات التي يكون هدفها هو توحيد العمل بين مختلف مصالحها وبين مختلف الإدارات العمومية الواقعة تحت رئاستها، والتعليمات التي يكون هدفها التجميد بالعمل بالنصوص التشريعية في مايلي:

الفرع الأول: التعليمات التي تهدف إلى توحيد العمل الإداري.

الفرع الثاني: التعليمات التي تهدف إلى تجميد العمل بالنص التشريعي.

الفرع الأول:

التعليمات التي تهدف إلى توحيد العمل الإداري

تهدف الإدارة من خلال التعليمية إلى توحيد العمل بين مختلف مصالحها وبين مختلف الإدارات العمومية الواقعة تحت رئاستها، وإن كان هذا الأمر يدخل في إطار علاقة التوجيه التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه، إلا أن الأمر يطرح عندما تستعمل الإدارة المركزية هذا النوع من التعليمات في مواجهة الهيئات المحلية والتي لا

¹ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 48.

تربطها بها علاقة رئاسية¹، ومثالها التعليم رقم 842/3.94 المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية، المؤرخة في 1994/12/07، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والموجهة للولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية.

الفرع الثاني:

التعليمات التي تهدف إلى تجميد العمل بالنص التشريعي

قد تأتي التعليمات لتجمد العمل بنص قانوني ساري المفعول وذلك بهدف تهيئة الجو لتعديله، وكمثال عن ذلك التعليم رقم 1 المؤرخة في 19 أبريل 2010 الصادرة عن الوزير الأول المتعلقة باقتطاع الأراضي الفلاحية لحاجات أساسية مرتبطة بإنجاز مشاريع عمومية للتنمية، والتي جاء فيها: "بالفعل، ففي الوقت الذي كانت المادة 36 من القانون رقم 25/90، تنص على أن يتم اقتطاع أراضي فلاحية "جد خصبة وخصبة" بموجب القانون فإن المادة 15 من القانون المؤرخ في 3 غشت 2008، تنص على أن يتم هذا الاقتطاع بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، لما يتعلق الأمر بأراضي فلاحية ذات خصوبة متوسطة أو ضعيفة².

ومع ذلك، فإن هذا الترتيب الجديد سرعان ما تبين أنه كفيل بعرقلة إنجاز ما بقي في البرنامج الخماسي 2005-2009، ولا سيما إنجاز البرنامج الخماسي الجديد 2010-2014، وبالتالي، فإنه يجب على الحكومة أن تتحرك للتخلص من هذا القيد، ومن هذا المنطلق، وفي انتظار التعديل ذي الصلة الذي سيدخل على أحكام القانون رقم 16/08 المؤرخ في 3 غشت 2008، يشرفني أن أوافيكم، فيما يلي، بالترتيبات الانتقالية التي ستحكم عملية اقتطاع الأراضي الفلاحية الموجهة لإنجاز البرامج العمومية للتنمية...".

وبالتالي نلاحظ على هذه التعليمات أنها جاءت لتجميد العمل بالنص القانوني الصادر عن البرلمان، ويحل محله مجموعة من الترتيبات التي تضمنتها هذه التعليمات، وبالتالي فهي خالفت النص التشريعي بصفة صريحة مما يستوجب إلغاؤها.

¹ راضية بن مبارك، مكانة التعليم في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 197.

² راضية بن مبارك، مكانة التعليم في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 198.

الأكثر من ذلك فإن الوزير الأول قد اعتبر هذه التعليمات مصدرا من مصادر القانون التي يجب على القاضي اعتمادها، بحيث جاء في التعليمات ما يلي: "إن تحويل الأراضي الفلاحية عن طبيعتها الأصلية يظل محظورا قانونيا إلا في حالة الضرورة الحتمية لخدمة التنمية الوطنية وبقرار من السلطات العمومية المؤهلة بموجب هذه التعليمات. وكل مساس من قبل الإدارات والمصالح العمومية أو من قبل غيرها، انتهاكا للقانون ولمضامين هذه التعليمات، سيؤدي إلى متابعات قضائية".

إن التعليمات في جملها تأتي في شكل فقرات وليس مواد قانونية كما هو معروف عن النصوص القانونية، ويعتبر هذا فرق شكلي فقط بين التعليمات والنصوص القانونية الأخرى، من خلال هذه الفقرة يتضح أن الوزير الأول حدد الهيئات المختصة في تحويل الأراضي الفلاحية، وقرر من خلال التعليمات أن أي تعدي على هذا الاختصاص سيؤدي إلى متابعات قضائية، على أساس خرق القانون وكذا خرق نص التعليمات، والتي لا تعد في الأصل من المصادر القانونية التي تلزم القاضي¹.

من خلال ما سبق يظهر جليا بأن السلطة التنفيذية أصبحت تستعمل التعليمات كمصدر حقيقي للقاعدة القانونية وبالتالي أدخلتها ضمن الهرم القانوني للدولة، وأخرجتها بذلك عن إطارها الأصلي وهو تفسير النصوص القانونية لتسهيل العمل بها.

¹ راضية بن مبارك، مكانة التعليم في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 199.

خلاصة الفصل الأول:

نستخلص من هذا الفصل أن التعليم تعتبر ضرورية لأنها تسمح بتنظيم جيد للموظفين وتحسين جودة القرارات الإدارية ومواجهة تنوع المشاكل التي قد تطرح إلا أنها في الواقع تقوي العلاقة التسلسلية المفروضة على المرؤوس، ويمكن أن تؤدي إلى عقلنة العمل الإداري يمكن أن تؤدي أحيانا إلى قتل روح المبادرة لدى الموظف الذي يستند في الغالب على المنشور أو التوجيهات دون أن يكون قد اطلع على القانون الذي يوجد خلفها وهو ما يحوله إلى منفذ للتعليمات الرئاسية، كما أن غموض نظامها القانوني وتغييره من حالة إلى أخرى يؤدي إلى أضعاف المواطن في علاقته مع الإدارة.

فهي تعتبر من الوسائل الإدارية للتواصل بين مختلف المصالح الإدارية وتختلف عن النصوص الإدارية من حيث الشكل وكذا المضمون، كما تعتبر أيضا عملا داخليا للإدارة بدأت تأخذ مع الوقت مكانة معتبرة في عمل الإدارة وكذلك أصبحت من الوسائل التي تفضلها الإدارة لسهولة صدورها وصعوبة مراقبتها في الكثير من الأحيان وبذلك يتسرب هذا النوع من الأعمال في النظام القانوني للدولة.

حيث تم التعرض في هذا الفصل لمفهوم التعليم الإداري من خلال بيان تعريفها وتميزها عن باقي الأعمال الإدارية الأخرى خاصة المناشير والتوجيهات الإدارية، ثم تطرقنا إلى أنواع التعليم الإداري المختلفة، لنختم الفصل بمحاولة تحديد طبيعة القانونية للتعليم الإداري من خلال التعرض لموقف الفقه الإداري الذي بدوره انقسم إلى ثلاثة اتجاهات مختلفة.

الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للتعليم
الإدارية

إن كثافة استعمال التعليمات الإدارية بالموازاة مع تباين تطبيقاتها كل ذلك خلق تعقيدات كثيرة لدى رجال القضاء الإداري، وذلك لعدم وضوحها واستقرار طبيعتها القانونية بصفة واحدة فهي تظهر كأداة تفسيرية للنصوص التشريعية والتنظيمية، وعادة تظهر كتوصيات وتعليمات إعلامية موجهة من الرئيس الإداري أو السلطة إلى المرؤوسين المرفقين من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة القائمين عليها، كما أنها تظهر كمعايير تنظيمية حقيقية.

الأمر الذي أدى إلى عدم استقرار القضاء في الرقابة القضائية على هذه المعايير الإدارية، وإن استعمال التعليمات الإدارية الصادرة عن جهات إدارية متعددة وفي كل المجالات أدى إلى اختلال الهرم التشريعي للمنظومة القانونية الجزائرية، ومساسها بالعديد من المبادئ المكرسة دستوريا في القانون الجزائري، وعلى هذا الأساس قسم الفصل إلى (02) مطلبين، ويندرج ضمن المبحث الأول (03) ثلاث مطالب، أما المبحث الثاني يتضمن على (02) مطلبين:

المبحث الأول: رقابة القاضي الإداري على التعليمات الإدارية.

المبحث الثاني: التعليق على نماذج من التعليمات الإدارية.

المبحث الأول:**رقابة القاضي الإداري على التعليمات الإدارية**

تعتبر الرقابة وظيفة من الوظائف الإدارية، وتعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين، وهذا من خلال التعليمات الصادرة عنهم، وهذا للتأكد من أن الأهداف والخطط المسطرة قد تم تنفيذها بشكل مرض، كما تعني الرقابة الإشراف والمراجعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقا للخطط الموضوعة، حيث يتم التطرق من خلال ما تم ذكره على مايلي:

المطلب الأول: موقف القضاء الإداري من الرقابة على التعليمات الإدارية.

المطلب الثاني: حالات رقابة القاضي الإداري على التعليمات الإدارية.

المطلب الثالث: الإجراءات رقابة القاضي الإداري على التعليمات الإدارية.

المطلب الأول:**موقف القضاء الإداري من الرقابة على التعليمات الإدارية**

القاضي الإداري يبحث عن من له السلطة المخولة في إصدار أحكام تنظيمية أم لا، وفي حالة عدم تمكنه من التمتع بالصلاحيات ومكنته من إصدار هذه الأحكام هنا القاضي يبطلها لعدم الاختصاص، ظلت فكرة التعليمات الإدارية تشكل علامة استفهام كبيرة لدى رجل القانون، وذلك نظرا لعدم وضوح واستقرار طبيعتها القانونية بشكل نهائي، فهي تظهر تارة كأداة تفسيرية للنصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، وتارة أخرى كتوصيات أو تعليمات موجهة من قبل السلطة الرئاسية إلى المرؤوسين، لضمان أداة عمل معين على نحو معين ومحدد، وأخيرا يمكنها أن تظهر كمعايير تنظيمية حقيقية، وعلى ذلك تم تقسيم هذا المطلب إلى (03) ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: موقف القضاء الإداري الفرنسي من الرقابة على التعليمات الإدارية.

الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري المصري من الرقابة على التعليمات الإدارية.

الفرع الثالث: موقف القضاء الإداري الجزائري من الرقابة على التعليمات الإدارية.

الفرع الأول:

موقف القضاء الإداري الفرنسي من الرقابة على التعليمات الإدارية

نشير بأن مجلس الدولة الفرنسي لم يتأثر كثيرا بالصراع الفقهي القائم حول طبيعة التدابير، بقدر ما اتجه اهتمامه إلى تحديد النقطة الفاصلة بين الأعمال الإدارية الخاضعة لرقابته، وما دون ذلك من النصوص الإدارية الداخلية، وفيما يلي عرض لتطور الاجتهاد القضائي الإداري الفرنسي في مراقبة التعليمات الإدارية وأهم النتائج المترتبة.

أولاً: تطور الاجتهاد القضائي الإداري الفرنسي في مراقبة التعليمات:

يمكن حصر أهم القرارات القضائية الإدارية الكبرى في هذا المجال في:

1- قرار معهد نوتردام دو كريسكر 1954:

تتلخص وقائع هذا القرار في تقدم معهد **Notre Dame du Kreisker** مثلاً من طرف مديره بطلب إلغاء القرار الصادر عن رئيس دائرة **Morlaix** الذي اشترط أن يكون ملف طلب المنحة المقدم يخضع الشروط والمتطلبات التي فرضتها تعليمة وزير التربية الوطنية المؤرخ في 11/01/1950 المتعلقة بالقوانين التالية القانون الصادر في 15/03/1850، القانون الصادر في 19/03/1873، القانون الصادر في 27/02/1880، والمراسيم المطبقة لها¹.

حيث إن المحكمة الإدارية اعتبرت أن الرسالة الموجهة من رئيس دائرة **Morlaix** بتاريخ 25/02/1950 إلى مدير معهد **Notre dame du Kreisker** لاستكمال الملف الموجه لبلدية **Saint Pol le Leon**، استناداً إلى تعليمة وزير التربية لا تتصف بصفة القرار الإداري مما عرض قرارها للنقض.

حيث إن التعليمة الصادرة عن وزير التربية لتطبيق المادة 69 من قانون 15/03/1850 المتعلق بتقديم المنح للأقسام أو تقاسمها مع المؤسسات الخاصة لم تفسر

¹ Conseil d'Etat, Assemblée, 29 janvier 1954, Institution Notre-Dame du Kreisker, requête numéro 07134, P 64. sur le site : <http://www.revuegeneraledudroit.eu/>.

أحكام المادة المذكورة إنما أضافت أحكاماً جديدة خاصة بالملف الواجب تقديمه مما يجعلها ذات طابع تنظيمي¹.

2- قرار السيدة ديفينيار 2002 Mme Duvigneres:

تتلخص وقائع قرار² Mme Duvigneres الصادر في 2002/12/18 في ايداع السيدة جويل Mme Joelle عريضة لدى مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 2001/04/27 تطلب فيها إلغاء القرار الصادر بتاريخ 2001/02/23 الذي رفض إلغاء القرار الصادر عن النائب العام بحرمانها من المساعدة القضائية بناء على تعليمة وزير العدل رقم 1997/03/26 المتعلقة بالمرسوم 1266/91 المؤرخ في 1991/12/19 المتعلق بالقانون بتطبيق القانون رقم 647/91 المؤرخ في 1991/07/10 والمتعلق بالمساعدة القضائية حيث إن هذا القانون لا يدرج السكن الفردي في تقييم طلب المساعدة³.

حيث إنه من خلال المادة 05 من القانون المؤرخ في 1991/07/10 المتعلق بالمساعدة القضائية تستثني من عملية تقييم المستحقات العائلية المدرجة في المادة L. 511-1 من قانون الضمان الاجتماعي، وكذلك المستحقات الاجتماعية ذات الغرض الخاص المدرجة في المادة 08 من المرسوم المؤرخ في 1988/12/12 حيث إن النص السابق يشير المخصصات المسكن العائلية لكن ليست لتلك المشار إليها في المادة L.351-1 من قانون السكن والتعمير، والتي لم تتحفظ عليها المادة 08 من المرسوم المذكور المتعلقة بتحديد الحد الأدنى للدخل، حيث يستنتج من المادة 02 من المرسوم 1991/03/19 بأن المساعدة المخمة للسكن لا مانع من الحصول على المساعدة القضائية، حيث إن مبدأ المساواة لا يمنع السلطة التنظيمية من تقدير كل حالة على حدا بما يضمن المصلحة العامة.

¹ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 53.

² Arrêt Conseil d'Etat Sect. 18 décembre 2002, Dame Duvignères, requête numéro 1176. [انظر الموقع http://www.revuegeneraledudroit.eu](http://www.revuegeneraledudroit.eu)

³ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 54.

في الأخير تم إلغاء القرار رقم 2001/02/23 والإلغاء الجزئي لتعليمية الصادرة عن وزير العدل بتاريخ 1997/03/26، حيث إن القاضي لا يكتفي بالنظر في الطابع التفسيري أو التنظيمي للتعليمية الصادرة، فالتعليمات التفسيرية الأسرة ذات الطابع العام تكون قابلة للإلغاء متى صدرت معيبة من حيث الوضوح، وحتى ولو كانت واضحة فإنه يمكن الطعن في مشروعيتها لأسباب أخرى إذا كانت هذه التعليمات تحيد عن المعنى العام للنص التشريعي أو التنظيمي الذي جاءت لتفسيره، أو أنها تتعارض مع قاعدة قانونية أعلى منها¹.

ورغم أن تعليمية 1997 لم تكن إلا تفسيرا للمادة 02 من المرسوم إلا أنها ذات طبيعة عامه وأمرة مما يتعين إلغاؤها.

ثانيا: النتائج المترتبة عن اجتهادات القضاء الإداري الفرنسي:

يمكن حصر أهم النتائج المترتبة عن قرارات مجلس الدولة الفرنسي فيما يلي:

- وضع قرار Mme Duvignere معيارا جديدا للتعليمات الأمرة بالتخلي عن المعيار الذي اعتمده القضاء الفرنسي لمدة طويلة المكرس بموجب قرار هذا الأخير وضع معيارا بسيطا ظاهريا يتجمد في اعتبار التعليمات تنظيمية متى خلقت قواعد جديدة، والمعيار الجديد يميز بين التعليمات الأسرة ذات الطابع العام متى كانت في شكل عام والتعليمات غير الأمرة مما يجعل طائفة من التعليمات التفسيرية التي تتصف بصفة الإلزام والعموم قابلة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري².

- يمكن ملاحظة أن القضاء الإداري يتعامل مع التعليمات أو المنشورات معاملة مختلفة بحسب طبيعتها وموضوعاتها وآثارها، معتبرا بأن جزءا منها يحمل طبيعة تفسيرية، وهذا الصنف يميل أكثر إلى طائفة المعايير الإدارية الداخلية، إلى جانبه نجد صنف آخر

¹ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 54.

² فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 55.

يحمل طبيعة تنظيمية، وهذا الأخير بشكل أسمى الوثائق الإدارية الامتداد آثاره القانونية خارج المجال الإداري الداخلي¹.

إن التمييز بين المجالين يكتسي أهمية بالغة، لأن تحريك دعوى الإلغاء يكون مقبولاً ضد النصوص التنظيمية دون غيرها، لكن المشكل المطروح أن تحديد معيار ثابت لتمييز هذه الأعمال عن بعضها، خاصة عندما تعجز الحلول القضائية عن تأطير هذه المسألة بالشكل الكافي لأن ذلك قد يسمح بانفلات بعض الأعمال الإدارية من رقابة القضاء رغم تأثيرها المباشر في المراكز القانونية للأفراد وذلك بسبب خروجها عن المعايير المعتمدة لتحديد الاختصاص القضائي الإداري، كل هذه العوامل هي التي وقفت حائلاً أمام القضاء الإداري، من أجل وضع حل نهائي لهذه المسألة ومن المعايير التي تبناها منها المعيار الشكلي، فإذا كانت السلطة الإدارية المعنية تتمتع بسلطة تنظيمية أو لائحية فهذا يعني امتداد هذه الصفة الأخيرة إلى التعليمات أو المنشورات الصادرة عنها، ومن ثمة إمكانية الطعن فيها لتجاوز السلطة.

فإن التعليمات أو المنشورات الصادرة عن إدارات لا تتمتع بالسلطة التنظيمية أو اللائحية فإنها هي الأخرى بهذه الخاصية نظراً لسيطرة المعيار الشكلي على ميدان التصرفات الإدارية بشكل عام².

في الواقع فإن تطبيق هذا المعيار قد يكون سليماً بالنسبة لبعض التعليمات أو المنشورات الإدارية، مثل تلك الصادرة عن رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة³.

لكن تعميم هذا الحل يكون عقيماً من الناحية القانونية، نظراً لعدم إحاطته بصنف وافر من النصوص التنظيمية الإدارية، وذلك لسبب بسيط يتمثل في أن الإدارة التي تصدر هذه النصوص لا تتمتع بالصفة القانونية.

¹ Cedric Groulier, L'impératif dans la jurisprudence Duvignères réflexion sur RFDA, N 05. Septembre Octobre 2008, P 861, <https://www.studier.com>.

² Conseil d'Etat 21/ 04/1961, AJDA, Paris, 1961, P 361.

³ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 57.

كما تبنى معيار آخر هو المعيار الموضوعي خلفا عنه فاشتراط ليكون العمل عملا قانونيا أن يكون له نتائج قانونية، وأن يكون من شأنه إحداث آثار قانونية بذاته، وبذلك تخرج الأعمال التي لا أثر لها - مثل الآراء والاستشارات - من نطاق الأعمال القانونية، وكذلك الأعمال التي لا أثر لها بذاتها ولكنها تعد ذات أثر بالاشتراك مع أعمال أخرى، وذلك مثل الأعمال التحضيرية للقرار الإداري كالمقترحات والعروض والأعمال المتعلقة بتنفيذ القرارات أو المؤكدة لها.

من الناحية العملية توجد سلطات يعترف لها الدستور بصلاحيات إنشاء القوانين باسم الأمة وهما البرلمان ورئيس الجمهورية، أما الإجراءات الإدارية الصادرة من السلطات المتبقية، فهي تتمتع بقيمة قانونية كاملة، رغم طابعها الداخلي، و رغم افتقارها للأساس الدستوري¹.

وهو الاتجاه الذي اعتنقه أيضا الفقيه « Andre De Lubadere » معتبرا بأن التعليمات لا تشكل نصوصا مجردة من الآثار القانونية بصفة مطلقة، بل بإمكانها أن تشكل أعمالا لائحية إذا تمكنت من إدخال أية إضافات إلى القانون أو بالأحرى إلى التنظيم القانوني في الدولة خاصة إذا فرضت أعباء جديدة على الأفراد أو قررت ضمانات جديدة لهم².

وهكذا استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة التمييز بين القاعدة والاستثناء، القاعدة أن التعليمات أو المنشورات لا تعد صالحة بذاتها للتطبيق فهي لا تتضمن تدابير قابلة للتطبيق بصفة مستقلة، وبالتالي فيها لا تكون محلا لدعوى الإلغاء.

أما الاستثناء فإن التعليمات أو المنشورات يمكنها أن تتحول من الحالة السابقة إلى حالة المعايير التنظيمية أو اللائحية وذلك في حالة تغييرها للأنظمة القانونية السارية المفعول في الدولة، وفي مثل هذه الظروف يمكن للأفراد مخاصمتها أمام القضاء الإداري

¹ أحسن رابحي، الأعمال القانونية الإدارية، المرجع السابق، ص142.

² André De Laubadère, Jean-Claude Venesia, Yves Gaudemet, Traité de droit administrative, (LGDJ), Paris, 1999, P 119.

بواسطة دعاوى الإلغاء، طالما أن محتواها الموضوعي قد انتقل من النطاق الإداري الداخلي إلى النطاق التنظيمي العام، وبذلك أصبحت تشكل جزءا من النظام القانوني العام في الدولة¹.

هذا الاستخلاص قد أصبح يشكل قاعدة مستقرة بالنسبة للمجلس الدولة الفرنسي هذا الأخير الذي لم يترك مناسبة من المناسبات التي تعرض فيها إلى موضوع المعابر القانونية، حتى يؤكد على نظرتة الذاتية لمفهوم التدرج والعلاقات التي يتعين أن تكون بين مختلف النصوص القانونية بشكل مستمر ولعل سعيه الدائم نحو البحث عن جوهر النصوص والتدابير السارية في الدولة، إنما يكشف عن إراداته المتجهة نحو توسيع نطاق اختصاصها إلى الحد الذي ينتهي فيه النشاط التنظيمي، من أجل ضمان ضبط هذه النصوص في إطار تطبيق أمثل لمبدأ المشروعية بمدلوله الواسع².

وهكذا فإن التعليمات أو المنشورات الإدارية قد شكلت جزء من هذه المساعي القضائية خاصة بعد ثبوت "انسياب" أثارها القانونية إلى خارج الجهاز الإداري، الأمر الذي استدعى معه تدخل "مجلس الدولة الفرنسي" بشكل مكثف من أجل منع التجاوزات الإدارية عن طريق استعمال هذه الوثائق لتلبية أغراض غير مشروعة.

إن المعيار الذي اعتمده مجلس الدولة الفرنسي قد جاء بوصف قديم حديث، فمتى تكون التعليمات أمرة³، من المعلوم أنه عادة ما يميز بين القواعد القانونية الأمرة والقواعد غير الأمرة (المكملة)، لكن التعليمات ليست بقاعدة قانونية، فإذا كان الخلاف كلاسيكيا حول مفهوم القاعدة القانونية الأمرة، كيف يتم الفصل بين التعليمات الأمرة والتعليمات غير الأمرة، تكون القاعدة القانونية أمرة متى تضمنت أمرا أو نهبا وماعدا ذلك فيمكن وصفها بالقاعدة الجوازية (المعيار الشكلي) وتكون القاعدة القانونية أمرة أيضا متى تعلق

¹ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 58.

² مارسو لونغ، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 01، بيروت، لبنان، 2009، ص 120.

³ Cedric Groulier, Ibid, P 941.

بالنظام العام والآداب العامة (المعيار الموضوعية)¹، أما القاعدة المكملة فهي التي يمكن للأطراف استبعادها من التطبيق.

إن قرار Mme Duvigneres استحدث مصطلحا جديدا "التفسير الأمر حيث يمكن وصف التعليم بالأمر متى تضمنت أمرا أو متعا معينا أو أمرا جوازيا لا يسمح بأي مجال المناورة بالنسبة للمرسل إليه بحيث لا يترك له الخيار في إتباعها أو لا².

الفرع الثاني:

موقف القضاء الإداري المصري من الرقابة على التعليمات الإدارية

على الصعيد الفقهي، نلاحظ بأن موضوع الرقابة التعليمات قد حظي بعناية كبيرة من قبل رجال القانون في مصر، لكنهم اختلفوا عند نقطة التكيف الواجب إعطائه لهذه التدابير، الأمر الذي جعلهم ينقسمون إلى فريقين:

✓ الفريق الأول: تعتبر هذه الإجراءات مجرد نصوص داخلية يقتصر أثرها على الإدارة ذاتها، ولا تحمل أية آثار في مواجهة الأفراد، طالما أنها لا تتضمن أي تأثير على مراكزهم القانونية، ولذلك فإن حقوقهم وواجباتهم هي محددة بمقتضى النصوص التشريعية والتنظيمية بصفة مباشرة، أما الإدارة فإنها لا تملك هذا الاختصاص بما أن الدستور لا يخولها إياه صراحة³.

ولهذا السبب فإن دعاوى الإلغاء المرفوعة ضد هذه التدابير، لا تكون مقبولة ما لم تتضمن أحكام جديدة صادرة عن الإرادة المنفردة للإدارة، ولا تستند على أي تشريع سابق، حيث تتحول هذه الإجراءات إلى قرارات إدارية لائحية، ومن ثم قبول مخصصتها عن طريق الإلغاء⁴.

¹ عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية (النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، دار جسور، ط 3، الجزائر، 2007، ص 115.

² فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 60.

³ أحسن راجي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 583.

⁴ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 457.

ومن أجل التفرقة بين المنشورات واللوائح، فقد ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى البحث عن القصد الحقيقي الذي تتوخى الإدارة بلوغه بواسطة النصوص الداخلية. فالقاعدة أن التعليمات أو المنشورات غير موجهة لترتيب آثار معينة حيال الأفراد، وبالتالي فإن عنصر الإلزام يقع على عاتق الموظفين المرؤوسين المخاطبين بهذه النصوص وليس الأفراد، كل هذه المؤشرات توحى بأن التعليمات أو المنشورات الإدارية لا تشكل معايير قانونية بالمفهوم الكلاسيكي، ولكن يمكنها أن تكون كذلك إذا كان القصد المتوخى من إصدارها هو نقل آثار قانونية معينة على الأفراد، وفي هذه الحالة فقط يمكن قبول دعاوى الإلغاء ضدها¹.

✓ **الفريق الثاني:** فيرى بأن التمييز يجب أن يستند على المظهر الخارجي للنص وليس على نية مصدر التعليمية أو المنشور، وهذا المظهر يتعين بحثه من خلال القرائن المرتبطة بمضمون وجوهر هذه النصوص².

فإذا تضمن أحكاما موجهة للأفراد غير الموظفين التابعين لمصدر المنشور أو التعليمية ففي هذه الحالة نكون أمام نص لائحي أو تنظيمي، أما إذا كان الأثر النهائي لهذه النصوص لا يتعدى حدود توجيهات وتعليمات إدارية منحصرة في الإطار الوظيفي الداخلي للإدارة، هنا لا تحمل طبيعة لائحية، وبالتالي تخرج من دائرة النصوص الخاضعة للرقابة القضائية الإدارية³.

ومهما يكن من امر، فإنه لا يوجد فوارق كبيرة بين الاتجاهين من حيث المبدأ، طالما أن كلاهما يعتمد على تكييف الأثر المباشر من تطبيق التعليمات أو المنشورات الإدارية، من أجل تحديد مدى اختصاص القاضي الإداري برقابتها.

أما موقف القضاء الإداري المصري من ظاهرة التعليمات، في خضم نظام قانوني يتميز بالحركية والتعقيد، في الواقع، فإن الأحكام التي تعرضت لموضوع المنشورات والإجراءات الداخلية التنظيمية في مصر قليلة للغاية، ومع ذلك يمكن ملاحظة أن اجتهاد

¹ محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1970، ص 253.

² محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، دار الشروق، بيروت، لبنان، 1968، ص 94.

³ محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 94.

محكمة القضاء الإداري" قد اتجه إلى الأخذ بالرأي السائد في الفقه والقضاء الإداريين في فرنسا، لا سيما من حيث المعايير المعتمدة للفرقة بين المنشورات التنظيمية والمنشورات التفسيرية، أو بالأحرى تحديد نطاق المنشورات الخاضعة للرقابة القضائية الإدارية دون غيرها¹.

وفي حكم صادر لها قضت محكمة القضاء الإداري بأن: "... كل جهة إدارية حرة في إصدار التعليمات التنظيمية التي تراها لازمة لحسن سير العمل فيها، مادامت لا تتعارض مع القوانين واللوائح العامة المتعلقة بالموظفين بوجه عام، ولكنها إذا فعلت ذلك تعين عليها احترام هذه التعليمات والعمل بها في القرارات الفردية التي تصدرها في شأن موظفيها، فإذا جانيتهما عد عملها غير مشروع وحق لكل موظف - مست مصلحته من ذلك - الطعن في هذه القرارات لمخالفتها للوائح المقررة من قبل².

ويستفاد من هذا الحكم، أنه لا يجوز للمصالح الإدارية مخالفة ما تصدره من تعليمات أو منشورات تنظيمية بواسطة قراراتها الفردية، وهذا يدل بأن هذه الوثائق تتمتع بقدر معين من الإلزام - خاصة على الصعيد الإداري الداخلي - رغم أن ذلك لا يرقى إلى ذات الطبيعة الإلزامية التي تتميز بها اللوائح العامة، خاصة وأن نطاق تطبيقها محدود جدا من الناحية العملية³.

وهنا يظهر تأكيد "محكمة القضاء الإداري" على أن التعليمات أو المنشورات الإدارية الداخلية لا تقوم أبدا مقام القرارات الإدارية، وذلك نظرا لتباين نطاق تطبيق كلا منهما، وبذلك فلا يمكن الاحتجاج بتطبيقها على الأفراد أو إلزامهم بتطبيق أحكامها، لأنها لا تتناول موضوعات متصلة بهم أو مؤثرة في مراكزهم القانونية بشكل مباشر⁴.

كما قضت في حكم آخر بأنه: "... قد استقر بصفة نهائية على إخضاع الصيادلة للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية... اعتبارا بأن خطاب مصلحة الضرائب يشكل منشورا إداريا ولا يعتبر قرارا إداريا...، وكننتيجة لذلك رفضت الاعتراف بالطبيعة التنظيمية

¹ أحسن راجحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 585.

² أحسن راجحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 585.

³ سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الإسكندرية، مصر، السنة الجامعية 1998-1999، ص 38.

⁴ أحسن راجحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 586.

للمنشور، ومن ثم قضت بعدم اختصاصها بنظر الطعن المرفوع إليها ضد هذا العمل الإداري¹.

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري المبدأ السابق في عدة أحكام أخرى، خاصة بواسطة حكمها الصادر بتاريخ 20 ديسمبر 1954 حيث جاء فيه: "... حيث أن القرارات التفسيرية التي تصدرها السلطة التنفيذية... تختلف كل الاختلاف عن اللوائح... إذ أن اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة واللوائح التفويضية التنظيمية، إنما يتولد عنها إنشاء أو إلغاء أو تعديل المراكز القانونية في مجال اختصاصها... بينما أن القرارات التفسيرية لا تضع أصولاً أو قواعد ولا تأتي بجديد على القانون الذي تفسره... ولهذا فإنها لا تنشئ مراكز قانونية عامة أو فردية ولا تلغيها ولا تعدلها، فلا تعتبر حينئذ بحكم طبيعتها وأثارها قرارات إدارية..."².

من خلال الأحكام السابقة الذكر يظهر بأن القضاء الإداري المصري قد سائر نفس التطور القانوني الحاصل في "فرنسا" بشأن الطبيعة الحقيقية والجوهرية للتعليمات أو المنشورات الإدارية أنها مجرد نصوص داخلية تسعى لنقل أو امر وتوجيهات وتوصيات الرئيس الإداري إلى المرؤوسين، ولذلك فإن الالتزام بتطبيق وتنفيذ هذه النصوص هو واقع على عاتق الموظفين المخاطبين بها دون غيرهم، وفي المقابل فإنها لا تكون ملزمة بالنسبة للأفراد الخارجين عن المرفق، لأنها لا تتصل بمراكزهم القانونية، ومن ثم لا يمكنهم الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري³.

لكن الأمر يمكنه أن يكون كذلك في الحالة العكسية أي حالة المنشورات ذات الطبيعة التنظيمية أو اللائحة التي تؤثر في المراكز القانونية للأفراد بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء فهي تعتبر أعمال لائحية ومن ثم يمكن مخاصمتها أمام القضاء الإداري، وهذا الاتجاه قد أصبح يمثل حلاً قضائياً مستقراً ومسلماً به بالنسبة للقضاء الإداري المصري، رغم قلة الأحكام الصادرة عنه بشأن مثل هذه المسائل⁴.

¹ سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 39.

² سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 39.

³ أحسن راجي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 587.

⁴ أحسن راجي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 588.

الفرع الثالث:

موقف القضاء الإداري الجزائري من الرقابة على التعليمات الإدارية

من خلال النمو المتزايد للتعليمات الإدارية يجعلنا أمام مفهوم مزدوج لمبدأ المشروعية، مفهوم يرتبط فقط بالمبادئ والقواعد التي ترسمها النصوص التشريعية والتنظيمية العامة.

ومفهوم آخر متميز تماما عن مسابقة، يعبر عن القرّة الذاتية للإدارة لخلق القانون بإرادتها المنفردة، وهذه النتيجة تمثل أخطر إصابة لمبدأ التدرج الكلاسيكي للقواعد القانونية.

كل هذه الإشكالات العملية كانت الحافز الرئيسي الذي دفع "الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى" للخروج من صمتها بشكل نهائي في مصير المنشورات الإدارية ذات الطابع التنظيمي وكان لها ذلك بمناسبة نظرها في القضايا التالية:

أولا: أهم قرارات القضاء الإداري الجزائري:

1- قرار شركة سمباك ضد الديوان الوطني للحبوب (OAIC) حيث إن المدير العام لشركة "سمباك" قرر بموجب المنشور رقم 650/330 المؤرخ في 3 فبراير 1976 تحرير نسبة استخراج السميد من الحبوب¹، وذلك تطبيقا وتحقيقا للأهداف المسطرة من طرف السلطة الثورية، في إطار ربح معركة الإنتاج.

حيث إن المدير العام للشركة لم يكتفي بتفسير النصوص السارية المفعول، بل أضاف قواعد جديدة، عندئذ يكتسي المنشور طابعا تنظيميا صفة القرار الإداري وهذا ما جعله قابل للطعن أمام القضاء الإداري.

ولهذا السبب قبلت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى النظر في المنشور محل النزاع، معتبرة بان انعقاد الاختصاص القضائي الإداري كان أساس المعيار المادي،

¹ الملحق رقم 01، قرار مجلس قضاء الجزائر، قضية OAIC/SEMPAC، 08 مارس 1980، تم الاعتماد على هذا الملحق من خلال إبراز أهم قرار المتخذ من قبل الشركة، وكذا حكم القاضي الإداري منها.

اعتبارا بان المنشور المذكور قد أضاف أحكاما جديدة للنصوص الأصلية السارية المفعول، وذلك لأنه حدد - بصفة منفردة - مقدار استخراج السميد من الحبوب، دون أن يرد ذلك في النصوص لمرجعية الأصلية الأمر الذي يؤثر بصفة ذاتية في المراكز القانونية القائمة، وكنتيجة لذلك قضي بإلغائه¹.

القرار السابق جاء بقواعد جديدة لتحقيق الصالح العام كما أنها تظهر بمظهر السلطة العامة، وذلك لخلقه لقواعد جديدة ألحقت تغيير في المراكز القانونية، حيث أنشئ حقوق وواجبات جديدة فهو يتعدى صفة التغيير بل تعدى إنشاء مراكز قانونية جديدة لم تكن من قبل، وهذا ما أدت الى إلغاءه من قبل القضاء الإداري.

2- قرار المدير العام للجمارك والبضاعة المحجوزة: صدر هذا قرار عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في 14 ماي 1995²، بخصوص قضية المدير العام للجمارك ضد السيد (ب.س)، حيث إن المدير العام للجمارك قد استأنف القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر المؤرخ في 08 أبريل 1993، والذي الغي المنشور الداخلي الصادر عن إدارة الجمارك بتاريخ 7 أبريل 1992، وكانت أوجه الاستئناف:

- الوجه الأول: شكلي يتعلق بعدم اختصاص الغرفة الإدارية للمجلس القضائي بسبب صور المنشور عن سلطة مركزية³.

- الوجه الثاني: تضمن بأن تقدير قيمة الأملاك المحجوزة هو من اختصاص إدارة الجمارك، أي أنها تتمتع بسلطة تقديرية في هذا المجال، مما يوحي بأن إدارة الجمارك لا تريد الاعتراف بالطبيعة التنظيمية للتعليمات الصادرة.

على نقيض كل ذلك، فقد اعتبره القاضي الإداري كذلك، بحكم أن المنشور المراد إبطاله قد صدر بتاريخ 1992/04/07، أما البضاعة المطبق على قيمتها هذا المنشور فقد وصلت إلى الميناء بتاريخ 1992/04/06، وبذلك لا يجوز تطبيق هذا النص على

¹ أحسن راجبي، الأعمال القانونية الإدارية، المرجع السابق، ص 150.

² الملحق رقم 02، قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، ملف رقم 16903، 14/05/1995، قضية المدير العام للجمارك، ضد (ب.س)، تم الاعتماد على هذا الملحق من خلال إبراز أهم القرار المتخذ من قبل المدير العام، وكذا حكم القاضي الإداري منها.

³ أحسن راجبي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 592.

هذه البضاعة طبقا للمادة الثانية من القانون المدني التي تنص على عدم رجعية القاعدة القانونية، كل هذه المؤشرات توحى بأن القاضي قد تعامل مع هذا المنشور بوصفه نص تنظيمي يحمل طبيعة قانونية كاملة، وليس بوصفه مجرد نص إداري داخلي¹.

ثانيا: النتائج المترتبة عن موقف القضاء الإداري الجزائري:

في الواقع يميز الفقه والقضاء الإداريين في الجزائر بين الأنواع المختلفة للتعليمية الإدارية، مقسمين إياها إلى قسمين رئيسيين²:

✓ **القسم الأول:** يشمل التعليمات والتوصيات والتوجيهات التي يصدرها الرئيس الإداري للمرؤوسين الخاضعين له، من أجل ضمان أداء عمل معين على نحو أفضل إلى جانبها نجد التعليمات التفسيرية التي لا تتولى خلق قواعد قانونية بذاتها، بل مجرد إعطاءه التفسيرات والتأويلات والتفصيلات الملائمة والضرورية للنصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، من أجل تسهيل قيمها وتسييرها وتطبيقها من قبل المرؤوسين المخاطبين بها³.

وفي هذا الصدد نشير بأن كل هذه الوثائق غير موجهة للأفراد المرتفقين، من ثم فإنهم غير ملزمون بها طالما أن نطاق تطبيقها لا يتعدى حدود المجال الإداري الداخلي، ومن ثم لا يمكن الطعن فيها لتجاوز السلطة أمام القضاء الإداري.

✓ **القسم الثاني:** يشمل التعليمات التنظيمية أو اللائحية، وهي تشكل أسمى الوثائق الإدارية و أقواها من الناحية القانونية، نظرا لخروجها من الإطار الإداري الداخلي وامتداد أثارها بشكل واسع على المرتفقين، وهذه النصوص هي وحدها المعنية برقابة القاضي الإداري، نظرا لتأثيرها في المراكز القانونية للأفراد، و لذلك يتعين تأطيرها وضبطها سواء بالتعديل أو الإلغاء القضائي وقد تصطدم بهذا الصنف من الوثائق، تنها تولى الرئيس الإداري تنظيم مسألة معينة بصفة مستقلة و ذاتية، دون أن يستند في تلك على النصوص القانونية السارية المفعول، أو عندما ينحرف عن النص الأصلي وذلك بمناسبة تفسيره إياه

¹ راضية بن مبارك، التعليق على التعليمية رقم 843/394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مذكرة

ماجستير، إدارة ومالية، جامعة بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002، ص 22، 23.

² فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 62.

³ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 63.

عن طريق التعليمات الإدارية كان يقدم تأويلات جديدة و إضافية غير واردة في النص التشريعي أو التنظيمي الأصلي، و في كلتا الحالتين نلاحظ بأن الرئيس الإداري قد استهتر بإنشاء و خلق قواعد قانونية¹.

وهكذا يظهر من القضاء الإداري الجزائري قد سائر نفس التطور الحاصل بشأن هذه التدابير سواء في "فرنسا" أو في "مصر"، لكن هذا التطور مازال يشكل مبدأ نظريا بحتا، خاصة وأن تطبيقه العملي قد أثار عدة إشكالات قانونية.

فبالرجوع إلى المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري فإن الشرط الأساسي لقبول دعوى الإلغاء يتعلق بوجود قرار إداري نهائي، وبمفهوم المخالفة فإن انتفاء هذا الركن يمثل سببا لرفض الدعوى شكلا دون التطرق إلى الموضوع². لكن في المقابل تلاحظ بأن المنشورات الإدارية بما في ذلك التنظيمية لا تشكل قرارات إدارية بالمفهوم الأكاديمي، ولذلك فلا يمكن مخصصتها أمام القضاء الإداري مهما كانت الأحوال نظرا لافتقارها لأحد العناصر الأساسية في الدعوى الإلغاء، وهو شرط القرار الإداري النهائي المسبق.

إن التطبيق الحرفي للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري سوف يؤدي إلى إخراج صنف وافر من الأعمال الإدارية من نطاق الرقابة القضائية الإدارية رغم طبيعتها التنظيمية وذلك لسبب بسيط يتعلق بانتفاء شرط القرار الإداري المسبق.

ومما يزيد من تعقيدات هذه الحالة على حد تعبير الأستاذ "محمد براهيمي"، إن الممارسة قد أثبتت بأن التعليمات الإدارية التنظيمية قد أصبحت تشكل معايير جديدة لخلق القواعد القانونية، تماما مثل التشريعات والتنظيمات³.

ولعل إخراج هذه من الطائفة من النصوص من إطار الرقابة القضائية الإدارية يعني تدعيم السلطة التقديرية للإدارة بشكل مطلق، مما يجعل الرئيس الإداري يتفرد بخلق

¹ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 62.

² المادة 800، من القانون 08-09 المؤرخ 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر رقم 21، 2008.

³ محمد براهيمي، المنشور أو التعليمات كمصدر للقانون في الجزائر، مذكرة ماجستير قانون عام، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية 1975، ص 90.

القانون بإرادته المنفردة، دون وجود ما يفيد أو يناقض هذا الاختصاص من الناحية العملية¹.

وفي قرار شركة "سمباك" اعتبر بأن القاضي الإداري قد طبق المعيار المادي حيث تم إخضاعه من قبل قضاة المجلس الأعلى الذي يركز للطابع التنظيمي للتعليمية محل النزاع، قد تم الإشارة إليها بواسطة عبارة "..... الأهداف المسطرة من طرف السلطة الثورية في إطار ربح معركة الإنتاج....."، وهي تشكل إحالة ضعيفة جدا وغير مباشرة للطبيعة التنظيمية المتصلة بالمنشور، الأمر الذي جعل الحل الذي وصل إليها القاضي الإداري غامضا جدا ومشكوك فيه².

أما في قضية الجمارك، فقد تضمن القرار أن تقدير قيمة الأملاك المحجوزة هو من اختصاص إدارة الجمارك، أي أنها تتمتع بسلطة تقديرية في هذا المجال، مما يوحي بأن إدارة الجمارك لا تريد الاعتراف بالضيعة التنظيمية لهذه التعليمية، وعلى النقيض من ذلك فقد اعتبره القاضي الإداري كذلك، بحكم أن المنشور المراد ابطاله قد صدر بتاريخ 1992/04/07، أما البضاعة المطبق على قيمتها هذا المنشور فقد وصلت إلى الميناء بتاريخ 1992/04/06، وبذلك لا يجوز تطبيق هذا النص على هذه البضاعة طبقا للمادة الثانية من القانون المدني التي تنص على عدم رجعية القاعدة القانونية، كل المؤشرات توحي بأن القاضي قد تعامل مع هذا المنشور بوصفه نصا تنظيميا يحمل طبيعة قانونية كاملة، و ليس بوصفه مجرد تصل إداري داخلي³.

المطلب الثاني:

حالات رقابة القاضي الإداري على التعليمات الإدارية

إن احترام لمبدأ المشروعية يقتضي أن تخضع جميع تصرفات الإدارة للرقابة القضائية ومن هنا تم تقسيم المطلب إلى (02) فرعين على النحو التالي:

¹ محمد براهيم، المرجع السابق، ص 90.

² راضية بن مبارك، التعليق على التعليمات رقم 843/394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، المرجع السابق، ص 22.

³ راضية بن مبارك، التعليق على التعليمات رقم 843/394 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، المرجع السابق، ص 22.

الفرع الأول: مضمون الرقابة القضائية على التعليمات الإدارية.
الفرع الثاني: نطاق رقابة القاضي الإداري على التعليمات الإدارية.

الفرع الأول:

مضمون الرقابة القضائية على التعليمات الإدارية

هناك عدة تصرفات إدارية من جانب واحد منها أعمال المنشئة للقاعدة القانونية وأعمال غير منشئة للقاعدة القانونية، والأصل هنا أن التعليمات الإدارية غير منشئة للقواعد القانونية، فالتعليمات الإدارية تصنف في المجال الإداري على أساس كونها تدابير داخلية، وكما يقول الأستاذ "KOLBI" فهي: "تتطور في مجال دائم وغير محدد يشمل المصلحة ذات الأهمية القصوى، لكونها تتموقع في الفاصل المنشئ للقاعدة القانونية والفجوة المحركة للقاعدة القانونية"¹.

حيث يمكن أن تحدد التعليمات الإدارية كأعمال تفسيرية، فهي تشمل وتحدد العمل اليومي والعملي للإدارة العامة، فهي وسائل متاحة للوزراء والمسؤولين الإداريين تسمح لهم بتوجيه الأعوان العموميين لتطبيق النصوص القانونية وتقوم بتفسيرها وتوضيحها لهم. إن التعليمات الإدارية من الناحية النظرية غير قابلة للطعن، لأنها لا تخاطب المواطن وغير موجهة إليه من حيث الأصل.

الفرع الثاني:

نطاق رقابة القاضي الإداري على التعليمات الإدارية

القاضي المؤثر والفعال يقوم بمراقبة مزدوجة على مستويين مختلفين في نفس الوقت، حيث إن أول ما يبحثه القاضي الإداري قبول العريضة شكلاً، أي الشروط الأساسية لقبول العريضة وهي المصلحة والصفة حسب المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية² التي تنص: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون، يثير القاضي تلقائياً انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه، كما يثير تلقائياً انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون".

¹ Comment le juge administratif contrôle le circulaires, le site: <http://www.lexeeek.com>

² المادة 13 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

تكون رقابة القاضي الإداري مختلفة باختلاف وتنوع التعليمات الإدارية، فاختلاف التعليمات الإدارية من حيث طبيعتها يؤدي بالضرورة إلى اختلاف شروط قبول الطعن فيها:

1- التعليمات الإدارية الغير قابلة لرقابة القاضي الإداري:

- كل التعليمات الإدارية التي تتضمن شرحا لسياسة معينة أو تتعرض لأهداف يرجى الوصول إليها من خلال نصوص قانونية أو تنظيمية فهي لا تقبل الطعن أمام القضاء الإداري¹.

- كل التعليمات الإدارية التي تضمن تعليقات على نصوص قانونية أو اجتهادات قضائية غير قابلة للطعن إذا لم تتضمن في حد ذاتها أحكام ذات معنى متعلق بهذه النصوص.

- كل التعليمات الإدارية التي تضع حدودا عمل للمؤسسات الإدارية في المجال الذي تتمتع فيه الإدارة بسلطة عامة فهي غير قابلة للطعن.

2- التعليمات التي لا تقبل الطعن:

إن التعليمات الإدارية تكون غير قابلة للطعن الإداري ولو أنها تتضمن إلزامية من حيث التطبيق إذا لم يكن للمرؤوس الإداري أو العون مصلحة في تنفيذها أو عدم تنفيذها ولم تنقص أو تحد من حقوقه الممنوحة بمقتضى النصوص والتنظيمات القانونية، ومنها:

- التعليمات الإدارية التي تتضمن اقتراحات وليس لها صلاحية إصدار القرارات الإدارية في مجال التسيير الإداري، حيث يكون التأثير هنا غير مباشرة.

- كل التعليمات الإدارية التي تنظم مصلحة إدارية داخلية لا تمس بحقوق العون المرؤوس ولا بالغير المتعامل مع الإدارة².

¹ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 66.

² فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 67.

المطلب الثالث:**إجراءات رقابة القاضي الإداري على التعليمات الإدارية**

القاضي الإداري أثناء مراقبته للتعليمات الإدارية يتبع مجموعة من الخطوات، وعادة يكون أمام حالتين، إما أن التعليمات تشرح وتتبع نصاً قانونياً موجوداً أو تخلق صراحة قواعد جديدة، حيث قسم هذا المطلب إلى (02) فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: التعليمات المفسرة والتابعة لنص قانوني.

الفرع الثاني: التعليمات تنشئ قواعد جديدة.

الفرع الأول:**التعليمات المفسرة والتابعة لنص قانوني**

فالقاضي الإداري يقرأ ويحلل ثم يبحث في ماهية النص الوارد في التعليمات، وإن هذه العمليات تسمح له بمراقبة مدى ملاءمة وتوافق التعليمات الإدارية والنصوص القانونية السارية المفعول، كما يبحث أيضاً في قيمة الملاحظات الواردة فيها وما يمكن أن تحمله وتتطوي عليه من إضافات وزيادات في القواعد القانونية¹.

فإذا كانت التعليقات المقدمة من مصدر التعليمات تقتصر على شرح مضمون النص القانوني، فالقاضي الإداري يبحث في مدى تعلق النص بهذه القراءة المقدمة من طرف مصدر التعليمات، حيث يمكنه أن ينتبه لوجود خطأ في التفسير.

نجد ما جاء في قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 2000/06/30 حيث أثناء فحصه الدقيق للتعليمات الصادرة في 11/05/1998 المتعلقة بالإقامة والهجرة إلى فرنسا، وبعد ربط التعليمات بالقانون مادة بمادة، قرر مجلس الدولة أن الوزير المعني قد أضاف شروطاً وإجراءات جيدة للحصول على الإقامة مما جعلها تتصف بالطابع العلم والتنظيمي².

¹ Janin (P), cours de droit administratif, Presses universitaires de Lyon, 2008, P 168.

² Circulaire du 12 mai 1998 relative à l'application de la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

أولاً: مراقبة القاضي الإداري لاختصاص المصدر:

في هذه الحالة يقوم القاضي بمراقبة أهلية مصدر التعليم ونطاق اختصاصه الممنوح له قانوناً، فالتعليمات أداة في يد الوزير والمسؤول الإداري الذي لا يملك في حقيقة الأمر السلطة التنظيمية، فإذا تحولت التعليمات من مجالها التفسيري إلى التنظيمي يكون هذا الأخير قد تعدى على اختصاص خارج عن نطاق اختصاصه، وإذا كان القانون قد يمنحه حيزاً من السلطة التنظيمية فلا يجوز له تجاوز هذا الحيز من خلال التعليمات الإدارية وهذا مجال اجتهاد وبحث القاضي الإداري¹.

نجد في هذا الأمر ما قرره مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 12/05/1998، حيث اعتبر "إن وزير الداخلية ليس له صلاحية إصدار قواعد عامة ومجردة، فإجراءات المراقبة المتعلقة بهذا القرار ممنوحة لسلطات إدارية أخرى وليس له مثل هذه الصلاحيات"، ومن أجل هذا فقد تم إلغاء الإجراءات المتخذة لعييب في الاختصاص.

ثانياً: مراقبة القاضي الإداري احترام مبدأ تدرج القواعد والمعايير القانونية:

هنا القاضي الإداري ملزم بمراقبة مبدأ تدرج القواعد ومدى احترامه من طرف الوزراء والمسؤولين الإداريين مما قد يسبب خرقاً للقانون أو المبادئ الدستورية والقانونية في الدولة، أو خطأ في تطبيق القانون، وأحياناً قد تتضمن التعليمات الإدارية تجاوزاً للسلطة فالتعليمات يجب ألا تتعارض مع مبدأ تدرج القواعد والمعايير القانونية².

إذا كانت التعليمات الصادرة تنظيمية واتسمت بالطابع العام والمجدد، فيقوم القاضي بمراقبة مدى احترامها للنصوص القانونية القائمة والسارية المفعول، والتفسير الذي تنطوي عليه التعليمات يجب ألا يتصل من مضمون النص القانوني الذي جاءت لتفسيره، إذا حتى التعليمات التفسيرية يجب أن تحترم مبدأ تدرج القواعد والمعايير، حيث لا يقتصر أثره على التعليمات التنظيمية.

ثالثاً: مراقبة القاضي لمبدأ النشر:

يعتبر القانون نافذاً في حق الأشخاص بعد نشره في الجريدة الرسمية، فبعد إصدار القانون يفترض علم جميع الناس بالتشريع منذ نشره في الجريدة الرسمية، فلا يجوز بعد

¹ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 69.

² فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 69.

هذا لأي شخص الاحتجاج بعدم علمه بالقانون بسبب مرضه أو غيابه، فمبدأ عدم جواز الاعتذار بجهل القانون يقوم على فريضة مفادها افتراض علم الأشخاص به من يوم نشره، وهي فريضة قانونية طالما يوجد احتمال ليعلم بعض الناس بالقاعدة وليس كلهم، فالقارئ القانونية تقوم على الاحتمال لا على اليقين، وهذا الاحتمال يتحقق فعلا بنشر التشريع في الجريدة الرسمية وعندما يصبح هذا الاحتمال مستحيلا، كحدوث قوة قاهرة تمنع من توزيع الجريدة الرسمية في منطقة معينة، فيستحيل تطبيق القاعدة آنذاك¹.

وتنص المادة 04 من القانون المدني الجزائري على ما يلي " تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية " وتكون نافذة في الجزائر العاصمة بعد مضي يوم من تاريخ نشرها، وفي النواحي الأخرى بعد مضي يوم من تاريخ وصول الجريدة الرسمية لمقر الدائرة، ويشهد على ذلك ختم الدائرة الموضوع في الجريدة²، ويبرر هذا المبدأ على أساس أنه بتحديد تاريخ واحد يصبح القانون فيه نافذا في مواجهة الجميع تتحقق فيه المساواة بين الناس، فلا يستطيع الشخص مهما كانت مكانته استبعاد تطبيق القانون.

إن مبدأ عدم جواز العذر بالجهل متعلق أساسا بالقوانين، لكن ونظرا لاتساع نطاق التعليمات وازدواجية تطبيقها من الناحية العملية حيث أصبحت تشمل الأعمال التنظيمية فمن الواجب نشرها حتى يتم العلم بها³.

بالنسبة للنظام الإداري الفرنسي فقد تم إنشاء موقع حكومي إلكتروني⁴، خاص بنشر التعليمات الإدارية مهما كان مصدرها، حتى يتسنى للجميع العلم بها وبالتالي عدم الاعتذار بجهلها، كما تم إصدار المرسوم رقم 1281/2008 المعدل والمتمم والخاص بالشروط القانونية لنشر التعليمات والمناشير⁵، والذي أوجب نشر التعليمات الصادرة عن

¹ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 70.

² المادة 04، القانون رقم 05-10، المؤرخ في 20 يونيو 2005، المعدل والمتمم للأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج ر، ع 44، صادرة بتاريخ 26 يونيو 2005.

³ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 71.

⁴ الموقع الرسمي الفرنسي الخاص بنشر التعليمات، أنظر الموقع: تاريخ الزيارة 20/04/2021،

www.circulaires.gouv.fr

⁵ Décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires, JORF n° 287 du 10 décembre 2008 p 18777, Modifié par le décret n°2009/471 du 28 avril 2009 relatif aux conditions de publication des instructions et, circulaires, JORE 29 avril 2009, P7242.

الوزراء على الموقع الإلكتروني الخاص بذلك، وتبّ عدم التطبيق كأثر على عدم نشر التعليمات الصادرة والقاضي الإداري لا يكفي بهذه الرقابة (احترام التعليمات القوانين سارية) بل يتعداها إلى بحث إمكانية خلقها لنصوص وقوات جيدة.

أما المنظومة القانونية الجزائرية بالرجوع لموقع الجريدة الرسمية أو موقع الأمانة العامة للحكومة ومنذ الاستقلال¹، لم يتم نشر سوى 19 تعليمة أغلبها كان في المرحلة الممتدة بين 1966 و1971، أم بالنسبة للمناشير فقد بلغ عددها 40 منشورا أغلبها في الفترة الممتدة بين 1963 و1967 مما يعني أن السلطة في الجزائر قد انتقلت من العمل بالمنشور إلى التعليمات أي تراجع دور المنشور أمام التعليمات، غير أن الجدير بالذكر أن الجريدة الرسمية في حد ذاتها لا تميز بينهما من حيث الاصطلاح وهذا بمقارنة الجرائد الرسمية باللغتين العربية والفرنسية.

الفرع الثاني:

التعليمات تنشئ قواعد جديدة

عادة ما تكون أمام خلق قواعد جديدة إذا كانت التعليمات الصورة تعليمات تنظيمية، لكن أيضا قد تخلق قواعد جديدة في حالة عدم اختصاص المصدر، فالتعليمات الإدارية لا يمكنها أن توسع أو تضيق من مجال تطبيق قاعدة قانونية، فإذا أحدثت التعليمات الإدارية التزامات جديدة مقارنة بالوضع القائم فتكون في هذه الحالة غير مشروعة، ويلحق بها نفس الوصف أيضا إذا أنقصت أو حذت من أثار نص قانوني أو تنظيمي آخر.

وهذا ما ورد في قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 26/01/2000 الذي ألغى عدة أحكام تضمنتها تعليمة وزير الداخلية الصادرة في 25/01/1998 المتعلقة باللجوء والإجراءات الواجب إتباعها، حيث حدت من مجال تطبيق المادة 13 من القانون الصادر بتاريخ 25/07/1952 مما عرضا للإلغاء من طرف مجلس الدولة².

www.joradp.dz

¹ الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة، الجزائر، أنظر الموقع:

² فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 72.

ما يمكن أن نسميه ثورة القاضي الإداري في مواجهة التعليمات الإدارية، وهذا ما يتضح من خلال القرارات الأخيرة الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي التي كانت كلها على وتيرة واحدة وهي قبول الطعن في التعليمات الإدارية.

المبحث الثاني:**التعليق على نماذج من التعليمات الإدارية القانون الجزائري**

تستعمل الإدارة تعليمات إدارية بصفة واسعة جعل الإشكال يطرح حول القيمة القانونية لهذه التعليمات وهو الإشكال ذات الذي نجده حتى في فرنسا، وهذا النوع من الأعمال ينتمي إلى الأعمال الداخلية التي رغم تعددها فهي تتفق في أنها لا تملك صفة القاعدة القانونية ذلك أنها تخص الحياة الداخلية للإدارة¹.

لقد أصبحت التعليمات الإدارية دور مهم في حياة الإدارة الجزائرية وهذا ما نلمسه من خلال تنظيمها لبعض المسائل المهمة وسنحاول في هذا المبحث مناقشة بعض التعليمات المهمة والتي تخص قطاعات مختلفة، والتي كان لها دور بارز في التأثير على هذه القطاعات نتعرض في هذا المبحث تطبيقات عملية خاصة بإصدار التعليمات في القانون الجزائري، ومدى احترامها للمبادئ والأسس المعمول بها في القانون الإداري الجزائري، وعلى هذا الأساس قسم هذا المبحث إلى (02) مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: التعليمات الخاصة بوزارة العدل المتعلقة بترجمة الوثائق.

المطلب الثاني: التعليمات الخاصة بالوظائف العمومي.

المطلب الأول:**التعليمات المتعلقة بترجمة الوثائق**

لقد وردت التعليمات المتعلقة بترجمة الوثائق إلى اللغة العربية في صورة مذكرة عمل صادرة عن السيد المدير العام للشؤون القضائية والقانونية مؤرخة 2012/12/04 في موجهة إلى أمانات المجالس القضائية على المستوى الوطني²، وذلك من خلا مضمون هذه التعليمات و وكل ما يتعلق بها من مفاهيم، ومن هذا قسم المطلب الى (02) فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: مضمون التعليمات المتعلقة بترجمة الوثائق.

الفرع الثاني: التعليق على التعليمات المتعلقة بترجمة الوثائق.

¹ بن مبارك راضية، التعليق على التعليمات 842/94.3 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، المرجع السابق، ص 10.

² مذكرة عمل عن وزير العدل حافظ الأختام 2012، أنظر الموقع: <http://www.unoa.dz>، تاريخ: 2020/03/24.

الفرع الأول:

مضمون التعليم المتعلقة بترجمة الوثائق

جاءت هذه التعليم لتوضح المسائل التالية:

إن قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 المؤرخ في 23 فيفري 2008 قد جاء كثمرة لإصلاح عميق في المنظومة التشريعية الجزائرية من أهدافه الأساسية تحقيق مبدأ المحاكمة العادلة التي أقرتها المواثيق والتشريعات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان¹.

- تحقيق الهدف المذكور أعلاه لا يتأتى إلا من خلال أحكام تكرسه ميدانيا من خلال تسهيل اللجوء للقضاء بتبسيط إجراءات التقاضي.

- الجمع بين أهداف قانون الإجراءات المدنية والإدارية ومضمون النصوص الواردة فيه تفسر لمصلحة جميع المتقاضين حتى يتمكنوا من المطالبة بحقوقهم والدفاع عنها بإجراءات سهلة ومرنة.

- التخلي عن الشكليات والأشكال التي تعيق القاضي في تحقيق العدل وإيصال الحق لأصحابه دون التقيد المفرط بتلك الأشكال.

- جاءت التعليم بعد 03 سنوات من دخول قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيز التطبيق لتزيل المعوقات التي تحول دون تحقيق الأهداف السابقة (تسهيل إجراءات التقاضي واللجوء للقضاء) منها: ترجمة الوثائق والمستندات المودعة بملف الدعوى أيا كانت الجهة المصدرة لها².

- هذه الترجمة تتناقض وروح وفلسفة القانون، لأن أي تفسير للنصوص والإجراءات لا بد أن يتبنى التيسير المراعي للمصالح الجوهرية للمتقاضين المتمثلة أساسا في المحاكمة العادلة التي تنتهي بحكم عادل ومنصف.

- وعليه فالوثائق المطلوب ترجمتها لا يجب أن تتعدى الوثائق والمستندات الواردة من الدول الأجنبية، وحتى بالنسبة لهذه الأخيرة فالقاضي دوره ايجابي وفعال في تسيير

¹ مذكرة عمل عن وزير العدل حافظ الأختام 2012، أنظر الموقع، تاريخ الزيارة: 2020/03/24
<http://www.unoa.dz>

² مذكرة عمل عن وزير العدل حافظ الأختام 2012، أنظر الموقع، تاريخ الزيارة: 2020/03/24
<http://www.unoa.dz>

الخصومة وتسهيل الإجراءات، وبالتالي يقدر ماهية الوثائق التي يجب ترجمتها بالنظر لمدى فهمه لهذه الوثائق.

الفرع الثاني:

التعليق على التعليمية المتعلقة بترجمة الوثائق

دون التعمق في الجانب الشكلي الذي وردت فيه التعليمية حيث أنها تضمنت بعض الأخطاء اللغوية، كما أنها لم تكن مرقمة وبالتالي تعاب من الناحية الشكلية.

إن مسألة تعريب الوثائق الواردة في المادة 08 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹، لم يتم استحداثها بموجب هذا القانون بل هي من المبادئ التي كرسها الدستور بموجب المادة 03 منه والتي تعتبر اللغة العربية هي اللغة الرسمية والوطنية²، كما تم تكريسها من خلال المادة 07 من القانون رقم 91/05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية³، التي تجعل من تحرير العرائض والاستشارات وكل عمل يصدر عن الجهات القضائية من أحكام وقرارات يتم باللغة العربية.

المادة 08 جاءت واضحة بما لا يدع مجالاً للتفسير ونصت على أن كافة الإجراءات بما فيها الوثائق والمستندات التي يرى الأطراف ضرورة في تقديمها لتعزيز ادعاءاتهم أو دفعهم يجب أن تكون مصحوبة بترجمة رسمية إلى اللغة العربية، ولا تعتبر الترجمة رسمية ومعتمدة إلا إذا قام بتحريرها مترجم معتمد من وزارة العدل⁴.
إن التعليمية المذكورة قد أفرزت العديد من الملاحظات والتساؤلات:

¹ المادة 08، من قانون 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تنص على: يجب أن تتم الإجراءات والعقود القضائية من عرائض ومذكرات باللغة العربية، تحت طائلة عدم القبول يجب أن تقدم الوثائق والمستندات باللغة العربية أو مصحوبة بترجمة رسمية إلى هذه اللغة، تحت طائلة عدم القبول تتم المناقشات والمرافعات باللغة العربية تصدر الأحكام القضائية باللغة العربية، تحت طائلة البطلان المثار تلقائياً من القاضي يقصد بالأحكام القضائية في هذا القانون، الأوامر والأحكام والقرارات القضائية.

² المادة 03، من التعديل الدستوري الجزائري لسنة، 2020، ج ر، ع 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

³ المادة 07، من القانون رقم 91/05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، ج ر، ع 03 لسنة 1991: " تحرير العرائض والاستشارات وتجرى المرافعات أمام الجهات القضائية باللغة العربية، تصدر الأحكام والقرارات القضائية وآراء المجلس الدستوري ومجلس المحاسبة وقراراتها باللغة العربية وحدها".

⁴ عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009، ص 26.

هل تبسيط إجراءات التقاضي يعني التخلي عن الشكليات والاجراءات الأساسية التي قد تكون عاملا رئيسيا في تحقيق العدالة؟ فاعتماد اللغة العربية أيضا يسهل على القاضي والمتقاضين فهم موضوع النزاع والتكيف القانوني السليم للمسائل، بالإضافة إلى تحقيق مصداقية للأحكام القضائية؟

التعليم السابقة وضعت معيارا جديدا لتفسير القوانين الجزائرية غير تلك المنصوص عليها في المادة 01 من القانون المدني¹، حيث بالرجوع لهذه المادة نجد أن القانون الجزائري قد اعتمد في تفسير النصوص بما تتناوله في لفظها أو فحواها، وبعيدا عن الخوض في الخلاف الفقهي²، حول موقف المشرع الجزائري من مدارس ونظريات التفسير³، فقد وجهت هذه التعليم للقضاة الى مبدأ جديد وهو تفسير قانون الإجراءات المدنية و الإدارية لمصلحة المتقاضين، ومحاولة لدعم المبدأ فقد أشار مصدر التعليم أنه استند الى روح وفلسفة القانون.

إن التعليم المذكورة كانت واضحة في كونها نتيجة 03 سنوات من العمل، وبالتالي فالهدف منها إزالة العوائق التي مورست خلال هذه الفترة. يمكن الإشارة أيضا إلى التناقض الذي تضمنته هذه التعليم، حيث ميزت بين الوثائق الصادرة باللغات الأجنبية من حيث المصدر:

- فإذا كانت الوثائق صادرة عن الإدارة الجزائرية، فلا يستلزم على المتقاضين ترجمتها.
- أما إذا كانت الوثائق صادرة عن الدول الأجنبية، فيجب ترجمتها متى رأى القاضي ذلك بدوره الجديد الذي ميزه به قانون الإجراءات المدنية والإدارية بجعله ذا دور فعال في تسيير إجراءات التقاضي، وبالتالي التخلي عن النظرة الكلاسيكية للقاضي المدني والإداري التي فرضها عليه "مبدأ الحياد".

¹ المادة 01، من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني الجزائري.

² عمار بوضياف، المرجع سابق، ص 227، على فيلاي، المرجع السابق، ص 218.

³ تفسير القوانين يكون من خلال ثلاثة نظريات هي: نظرية الشرح على المتن، نظرية التاريخية أو الاجتماعية، نظرية مدرسة البحث العلمي الحر.

مثال على ذلك أيضا أصدرت محكمة البويرة في قسمها المدني حكما مؤرخا في 2018/02/05 رقم الجدول 17/2193 رقم الفهرس 18/315 تضمن قضاء متميزا واجتهادا قضائيا مجلبا للانتباه عالج إشكالية طبيعة الإجراء الذي يفرض ترجمة الوثائق المقدمة في الدعاوى القضائية والمحركة باللغة الأجنبية.

فقانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر بتاريخ 2008/02/25 تضمن نصا يفرض ترجمة أي وثيقة محررة باللغة الأجنبية (في الغالب باللغة الفرنسية) إلى اللغة العربية في كل الخصومات وهي المادة 08 الفقرة 02 التي نصت على: "يجب أن تقدم الوثائق والمستندات باللغة العربية أو مصحوبة بترجمة رسمية إلى هذه اللغة، تحت طائلة عدم القبول".

الإشكال الذي كان مطروحا هو معرفة ما إذا كان الإجراء الذي نصت عليه المادة 08 الفقرة 02 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية هو إجراء جوهري أي أن القاضي ملزم بتطبيقه وبإثارته من تلقاء نفسه أو أنه إجراء شكلي فقط يمكن استبعاده إذا لم تتوفر فيه شروط بطلان هذا النوع من الإجراء.

استقر الرأي بعد نوع من التردد على أن إجراء ترجمة الوثائق المحركة باللغة الأجنبية إلى العربية والمحتج بها أمام القضاء هو إجراء جوهري ومن النظام العام أي إجراء لزومي لعدم تقديم ترجمة لوثيقة محررة باللغة الأجنبية يترتب عليه البطلان وبالنتيجة يجب على القاضي استبعاد مثل هذه الوثيقة من النقاش وإذا كانت هي أساس الدعوى فيجب عدم قبول الدعوى¹.

ميزة الحكم المؤرخ في 2018/02/05 الصادر عن محكمة البويرة أنه نهج طريق مغاير من أنه رفض التصريح بعدم القبول رغم أن المدعي قدم وثائق محررة باللغة الفرنسية وغير مترجمة.

جاء في تسبيب الحكم المؤرخ في 2018/02/05 ما يلي: "حيث أن المدعي عليها تدفع في مذكرتها الجوابية المقدمة بجلسة 2018/01/15 أن المدعي قدم وثائق وهي محررة باللغة الأجنبية مما يجعل من ذلك خرق للقواعد الشكلية المنصوص عليها في

¹ المدونة القانونية للأستاذ المحامي براهيم محمد، أنظر الموقع: تاريخ الزيارة 2021/04/13.

<https://www.brahimi-avocat.com>

المادة 08 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ملتزمة رفض الدعوى شكلا، غير أن دفعها هذا مردود عليه، بدليل أنه تبين للمحكمة أن أحكام المادة 08 الفقرة 02 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم ترتب جزاء بطلان أو رفض الدعوى شكلا في حالة تقديم الوثائق باللغة الأجنبية طالما أن لا بطلان بدون نص، ومن حيث من جهة أخرى فقد تبين أيضا للمحكمة أن المدعى عليها لم تقدم ما يثبت الضرر الذي لحق بها جراء ما تدفع به من أجل المطالبة ببطلان أو عدم قبول دعوى الحال شكلا عملا بالمادة 60 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وما دام أن شروط الدفع ببطلان دعوى الحال غير متوفرة، الأمر الذي يجعل من دفع المدعى عليها هذا غير مبرر ويتعين حينها على المحكمة رفضه¹.

حسب رأي المحكمة فإن الدفع بعدم القبول بسبب تقديم وثائق محررة باللغة الأجنبية والغير المترجمة هو دفع غير مؤسس لسببين:

- 1- لا يوجد نص صريح يرتب جزاء البطلان في حالة تقديم وثائق باللغة الأجنبية غير مترجمة وذلك تطبيق لأحكام المادة 60 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية².
- 2- المدعى عليها التي أثارت هذا الدفع لم تثبت الضرر الذي لحقه جراء عدم ترجمة الوثائق المقدمة.

من الناحية المبدئية ومن وجهة نظر فائدة ترجمة الوثائق المحررة باللغة الفرنسية والصادرة عن هيئات ومؤسسات رسمية جزائرية وبالنظر كذلك إلى الأعباء والمصاريف التي تكبدها المتقاضى لتنفيذ هذا الإجراء فإن موقف المحكمة الراض لإضفاء عدم القبول التلقائي عن عدم احترام هذا الإجراء قد يجد له المرء ما يبرره.

ولكن من وجهة نظر القانون فإن تفسير المحكمة للمادة 8 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية هو تفسير خاطئ.

¹ نفس الموقع الإلكتروني، أنظر الموقع: <https://www.brahimi-avocat.com>

² المادة 60، من قانون 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المطلب الثاني:**التعليمات الإدارية في مجال التشغيل والتوظيف العمومي**

يعد التوظيف العمومي القطاع الأكثر استعمالا للتعليمات الإدارية نظرا لسهولة وسرعة استخدام هذه الوثائق.

وما يمكن ملاحظته عموما أن عدد التعليمات الإدارية الصادرة عن التوظيف العمومي أقل بكثير من عدد المناشير الإدارية¹، كما أن التعليمات الإدارية في هذا المجال أغلبها يكون تعليمات وزارية مشتركة، تحديد كفاءات تطبيق بعض المراسيم، كما نجد كذلك تعليمات وزارية مشتركة تعدل وتتم تعليمات سابقة لها هذه ميزة تشترك فيها التعليمات الإدارية مع القانون والتنظيم على عكس المناشير الإدارية، مما سبق ستم من خلال هذا المطلب مناقشة تعليمية الوزير الأول المتعلقة بتسيير التشغيل في ولايات الجنوب والتعليمية المتعلقة بإجراءات التوظيف التعليمية المتعلقة بالامتحانات المهنية، حيث قسم هذا المطلب إلى (03) فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: التعليمية المتعلقة بتسيير التشغيل في ولايات الجنوب.

الفرع الثاني: التعليمية المتعلقة بإجراءات التوظيف.

الفرع الثالث: التعليمية الخاصة بإجراءات الامتحانات المهنية.

الفرع الأول:**التعليمية المتعلقة بتسيير التشغيل في ولايات الجنوب**

وردت التعليمية لضمان سير التشغيل في الولايات الجنوبية الصادرة عن الوزير الأول، رقم 01 المؤرخة في 11 مارس 2013²، من خلال نص هذه التعليمية سيتم تحديد نوع التعليمية المتعلقة بتسيير التشغيل في الجنوب والنتائج القانونية المترتبة عنها على النحو التالي:

¹ الموقع الرسمي للتوظيف العمومي: أنظر الموقع، تاريخ الزيارة: 2021/04/13، <http://www.dgfp.gov.dz>

² الملحق رقم 03، تم الاعتماد على هذا الملحق من خلال إبراز نص التعليمية والهدف منها.

أولاً: الطابع التنظيمي للتعليم المتعلقة بتسيير التشغيل في ولايات الجنوب:

إن وضع معايير لتحديد الطابع التنظيمي للتعليمات الإدارية¹، يشكل صعوبات كبيرة خاصة وأن الاجتهاد القضائي لم يصل إلى ضبطها رغم المحاولات العديدة لذلك والتي نذكر منها على سبيل المثال في فرنسا قرار **Notre Danede Kreisker** وفي الجزائر في قرار **سمباك**، وما يمكن قوله عموماً بأن التعليم الإداري تكون تنظيمية (أمر) إذا أضافت قواعد جديدة لم ينص عليها القانون²، ولا التنظيم وقد كرست الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى ذلك في قضية شركة **SEMPAC** ضد **OATC** عندما ذكرت: "حيث أن المدير العام للشركة لم يكتف بتفسير النصوص السارية المفعول بل أضاف قواعد جديدة إلى القرار المطعون فيه".

على هذا الأساس سنقوم فيما يلي بدراسة محتوى التعليمات لمعرفة ما إذا كانت تصنف قواعد جديدة أم لا.

إن تعليمات الوزير الأول والمتعلقة بتسيير التشغيل في ولايات الجنوب جاءت لتنفيذ القرارات المتخذة من قبل الوزير الأول خلال الزيارة التي قام بها إلى ولاية ورقلة والرامية لترقية وتنمية ولايات الجنوب ولاسيما معالجة مسألة التشغيل والبطالة خاصة لدى الشباب ولأجل ذلك اعتمدت على القانون رقم 19/04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل، فاستندت إلى المادة 03 منه والتي تخول الدولة ضمان صلاحيات التنظيم في ميدان التشغيل وتسيير سوق العمل وترقية التشغيل³.

فمن خلال نص هذه التعليمات نلاحظ أن الوزير الأول لم يكتفي بتفسير هذه المادة فحسب بل قام كذلك بوضع قواعد جديدة تخص التشغيل في ولايات والتي يمكن مناقشتها كالتالي: هذه التعليمات جاءت ببعض الإجراءات الخاصة للتطبيق في ميدان التشغيل في ولايات الجنوب والتي يمكن تلخيصها في:

¹ راضية بن مبارك، التعليق على التعليمات رقم 842/3.94، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية، المرجع السابق، ص 11.

² راضية بن مبارك، التعليق على التعليمات رقم 842/3.94، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية، المرجع السابق، ص 12.

³ المادة 03 من قانون 19/04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل، ج ر، ع 83، الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 2004.

1- في مجال التوظيف:

ما يمكن ملاحظته في هذا المجال أنه أقر قاعدة فريدة من نوعها في مجال التوظيف حيث أن التوظيف في الجنوب لا يكون إلا لليد العاملة المحلية حتى وإن كانت غير مؤهلة، وأن اللجوء إلى يد عاملة خارجة هذه الولايات لا يكون إلا في حالة تعذر وجود يد عاملة محلية وهذا التنافي مع مبدأ دستوري مهم هو مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة¹.

نشير في هذا إلى أن نظام المحاباة الذي قد يتخذ أشكالا مختلفة حسب نوعية الضغوط التي تبرره الروابط العائلية والجهوية والاعتبارات السياسية وكذلك الضغوط الاقتصادية².

2- إخلال التعليم بمبدأ مساواة المواطنين في الدخول إلى الوظيفة العمومية:

فرض هذا المبدأ وجوده في معظم البلدان اقتداء بما ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في سنة 1948 حيث تنص المادة 21 منه: "يحق لكل شخص الدخول على قدم المساواة في الوظائف العمومية التابعة لبلده"³، بل ارتقى المبدأ إلى مرتبة المبادئ الدستورية حيث تنص المادة 67 من الدستور الجزائري لسنة 2020: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة..."، دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون"⁴، كما تم إدراجه في القوانين الأساسية للوظيفة العمومية اعتبارا لكون الوظائف التي يحميها مظهر من مظاهر ممارسة الحقوق المدنية بالنسبة للمواطنين.

¹ هذا المبدأ كرسه كذلك تعليمية الوزير الأول المؤرخ في 11 أبريل 2011 والمتعلقة بإضافة المرونة على إجراءات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية حيث نصت على: «ج: يجب أن يحترم التوظيف مبدأ مساواة المواطنين في الالتحاق بمناصب الوظيفة العمومية طبقا لـ "ثالثا" أدناه» لتوضيح بعدها مجموعة من الضوابط تلتف على احترام هذا المبدأ.

² هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة الجزائر، 2010، ص 20.

³ المادة 21، من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.

⁴ المادة 67، من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، ج ر، ع 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020.

حيث تنص المادة 74 من الأمر 03 / 06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية"¹. ويعتبر مبدأ المساواة في التوظيف الإطار الذي يحكم نظام الوظيفة العامة ويضمن فاعلية الأنظمة الفرعية التي تدخل في تكوينها. حيث يعتبر حجر الزاوية في كل تنظيم للحقوق والحريات العامة، كما أن أساس خضوع الإدارة لهذا المبدأ تملية الاعتبارات العلمية واعتبارات العدالة الاجتماعية، فهو يستند إلى طبيعة إنشاء ووجود المرافق العامة في الدولة التي وجدت لخدمة جميع الأفراد على قدم المساواة².

مبدأ المساواة في التوظيف يقصد به أن كل شخص بإمكانه الاستفادة من الحقوق والواجبات التي تتضمنها القواعد القانونية المقررة في الوظيفة العامة متى توفرت فيه الشروط التي تطلبها هذه الأخيرة.

ومفاد هذا المبدأ أنه لا يجوز التمييز بين المواطنين على أساس الجنس أو العرق أو الدين أو الأفكار السياسية كما ينبغي أن يعامل الجميع على قدم مساواة بعضهم لبعض، كما يمكن تحليله كدعوة مباشرة للسلطات العمومية قصد تصور نظام انتقائي يعطي حظوظا متساوية لجميع المترشحين للوظيفة العمومية.

ويعمل مبدأ المساواة في التوظيف على بعث ثقة المواطنين في الإدارة وتعزيز مصداقيتها من جهة، وتزويدها بأكفا العناصر وأفضلها من جهة أخرى، ما دام أن التوظيف سيتم على أسس موضوعية تستند إلى معايير الكفاءة، ودون تمييز يقوم على اعتبارات شخصية يكون من شأنها خلق طبقة بيروقراطية منفصلة عن المستفيدين من خدمات الإدارة، متعالية عليهم معوقة لمصالحهم تعتبر نفسها حاکمة لا خادمة لهم³.

¹ المادة 74 من الأمر 06/03 مؤرخ في 15/07/2006، المتعلق بالوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46، صادرة بتاريخ 16/07/2006.

² فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي وحياد الإدارة، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية 2003-2004، ص 13.

³ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 91.

وعلى الرغم من أن مبدأ المساواة في التوظيف من أهم الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي إلا أن هذه المساواة ليست مطلقة بل ترد عليها بعض الاستثناءات تتعلق بفئات معينة من الأشخاص نجملها في النقاط التالية:¹

- إدماج قدماء المجاهدين في السلم الإداري.
 - الوظائف العليا وهي وظائف يعرف التعيين فيها تدخل السلطة السياسية.
- هذه أهم الاستثناءات التي ترد على مبدأ المساواة في تولي الوظائف الامر الذي استندت عليه هذه التعليمات لتبرير هذا التمييز منها:

أ-التأهيل: مبدأ الاستحقاق والتأهيل:

من خلال التعليمات السابقة الذكر قد أخلت بمبدأ "التوظيف على أساس الاستحقاق" الذي يرمي إلى الاهتمام الكبير بالمؤهلات والقدرات الشخصية على كل الاعتبارات التفضيلية الأخرى التي تطغى على عمليات التوظيف وتولد الشعور بالحرمان والاجحاف في نفوس المترشحين بدون أن تمكن الإدارة من اختيار من هم أصلح الاضطلاع بمهامها إلا أن التطبيق السليم لهذا المبدأ يطرح نوعين من الاهتمامات:

- الاهتمام الأول: يتعلق الأول بالجهة المسؤولة عن تطبيق هذا المبدأ حتى لا يكون محل تأويلات ومزايدات من قطاع إلى آخر أو من مصلحة إلى أخرى كما كان الوضع عليه سابقا.
- الاهتمام الثاني: فيتصل بالحدود التي ينبغي أن تنحصر فيه الاستثناءات التي ترد على المبدأ حتى لا تكون سببا في تحريفه².

وتجدر الإشارة كذلك إلى العبارات المستخدمة في هذا المجال لعبارة اليد العاملة المحلية و"اليد العاملة خارج الولاية" كأن الأمر يتعلق بدولة أجنبية.

نجد أن شرط التأهيل قد تم الاستغناء عنه فهذه التعليمات فهي نصت على توظيف اليد العاملة المحلية حتى وإن كان تأهيلها غير كاف، إلزام المؤسسة التي توظفهم بتأهيلهم سواء عن طريق تكوين مباشر أو بواسطة مراكز التكوين المهني.

¹ فاطمة الزهراء فيرم، المرجع السابق، ص 14.

² هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 133.

ثانياً: النتائج المترتبة من التعليم:

إن اعتبار التعليمية المتعلقة بتسيير التشغيل في الجنوب فعلاً "تنظيمياً" ينجز عنه النتائج التالية:

- يمكن الطعن ضده بدعوى الإلغاء من طرف كل ذي مصلحة.
- خرقها يكون سبباً في عدم مشروعيتها.
- لا يمكن أن تصدر إلا من السلطة التي تملك في الموضوع سلطة تنظيمية (شرط الاختصاص) وفي الشكل الذي يجب أن يباشر فيه الاختصاص.

الفرع الثاني:**التعليم المتعلقة بإجراءات التوظيف**

نتعرض لمضمون التعليم (أولاً) ثم للتعليق عليها (ثانياً).

أولاً: مضمون التعليم:

هذه التعليم جد مهمة في مجال التوظيف العمومي صادرة عن الوزير الأول وهي التعليم رقم 01 مؤرخة في 11 أبريل 2011 التي تتعلق بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية¹، حيث نص في آخرها على: "وفي انتظار صدور المرسوم التنفيذي الذي سيقنن إجراءات التوظيف في الوظيفة العمومية فإن هذه التعليم ستكون كلما دعت الحاجة بديلاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 95-125 المؤرخ في 29 أبريل 1995".

ثانياً: التعليق على تعليم إجراءات التوظيف:

التعليم السابقة فيها مساس واضح وجلي بمبدأ تدرج القواعد ومفاده أن التشريعات على درجات متفاوتة، بحيث يجب ترتيبها وتطابق بعضها البعض. ولا يستطيع التشريع الأدنى مرتبة مخالفة التشريع الأعلى منه درجة، ولا تعديله، ولا إلغائه.

¹ التعليم رقم 01 مؤرخة في 11 أبريل 2011 تتعلق بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف.

أما التشريع الأعلى درجة، فله أن يلغي ويعدل التشريع الأدنى منه درجة. وإذا حصل لأي سبب كان تعارض بين تشريعين مختلفين في الدرجة، يجب تغليب التشريع الأعلى على التشريع الأدنى¹.

والقاعدة الأولية والجوهرية التي تربط بين جل المعايير القانونية في الدولة، قائمة على مبدأ التدرج السلمي أي بوجود تصنيف سلمي من الأعلى إلى الأسفل، وهذا الحل المبدئي يقودنا للبحث عن الترتيب الملائم لهذه النصوص ضمن إطار قاعدة التدرج، فإن الدستور يعتبر أرقى معيار قانوني لأنه يتمتع بقوة قانونية لا مثيل لها².

وفي المرتبة الثانية نجد المعيار التشريعي أي القانون فهو يحتل درجة أدنى من الدستور، لكنها أسمى من التنظيمات أي النصوص القانونية التي تسنها السلطة التنفيذية خارج المجالات المخصصة للقانون فإن القانون هو أرقى درجة من التنظيمات من الناحية الشكلية، ومن الناحية الموضوعية فإن القانون يتفوق أيضا على التنظيمات، في المواضيع المهمة والأساسية لاسيما فيما يتعلق بالحقوق والحريات هي من احتكار البرلمان، وقد تم حماية هذا الاختصاص عن طريق التحديد الدستوري المباشر للمواضيع التشريعية، وبالمقابل فإن المواضيع التنظيمية الواقعة خارج المجال التشريعي تبدو أقل أهمية مقارنة بسابقتها، الأمر الذي يسمح باكتشاف التمايز الحاصل بين المعيارين التشريعي والتنظيمي.

كما تحتل التنظيمات بمدلولها الواسع وهي تتفوق عن سائر المعايير القانونية التي تنتجها الإدارات العامة، فمن الناحية العضوية نجد أن المعايير التنظيمية تخضع لتدرج معياري تبعا لتفاوت مراكز الأجهزة القائمة بسن كل معيار على حدي، ففي المقدمة نجد المراسيم التي يتقاسمها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، وفي الأخير نجد المعايير الإدارية العامة التي تتولى إنتاجها الإدارات المرؤوسة (تشمل هذه الأخيرة المعايير المنشأة للقانون ونقصد هنا القرارات الإدارية والعقود الإدارية، وكذا المعايير غير المنشأة للقانون بصفة عامة وتشمل التعليمات الإدارية والمنشورات وسائر التدابير الإدارية الأخرى).

¹ على فيلاي، المرجع السابق، ص 184.

² أحسن راجي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 07-09.

أما من الناحية الموضوعية فيبدو الفرق جليا بين التنظيمات العامة والتنظيمات الإدارية، اعتبارا بأن الأولى تتضمن مجموعة من النصوص الواجبة التطبيق على صعيدا واسع جدا، تماما مثل القوانين العادية، وهذا على نقيض التنظيمات الإدارية ذات التطبيق المحدود نظرا لأن مجالها مقيد بإطار اختصاص الإدارة المعنية بإصدارها¹. أكثر من ذلك، فإن الإدارات العامة هي المخاطبة بهذه التنظيمات العامة لأنها صادرة عن الأجهزة الإدارية الرئاسية. أي رئيس الجمهورية والوزير الأول ومن ثما يتعين على المرؤوس الإداري طاعة أوامر الرئيس الإداري، الأمر الذي يجعل من المراسيم الإطار المرجعي لموضوع التدابير الداخلية وذلك ما يجعلنا نستخلص وجود تدرج معياري داخلي على مستوى كل النصوص القانونية التي تسنها السلطة التنفيذية بمدلولها الواسع². وبعد تحديد التصنيف النهائي للمعايير القانونية، نستنتج أن العلاقة التي تربط بين كل هذه المعايير هي علاقة خضوع وتبعية، بحيث أن كل معيار قانوني هو معيار تنظيمي بالنسبة للمعيار الذي يليه، وهو في نفس الوقت معيار تنفيذي بالنسبة للمعيار الذي يسبقه.

وكننتيجة لذلك، فإن القاعدة الأدنى تخضع للقاعدة الأعلى منها سواء أكان هذا السمو شكليا أو موضوعيا، ومعنى ذلك أن هذه القاعدة الأدنى لا بد أن تصدر عن السلطة التي حددتها القاعدة الأعلى، وبإتباع الأشكال التي بينتها هذه الأخيرة، وأن تكون متفقة في مضمونها مع مضمون القاعدة الأعلى.

الفرع الثالث:

التعليمات المتعلقة بالانتخابات الرئاسية والتشريعية

التعليق على التعليمات الرئاسية بتنظيم الانتخابات لسنة 2004 و 2009،
والانتخابات التشريعية لسنة 2021:

¹ فاطمة لعلايمية، المرجع السابق، ص 97.

² أحسن راجي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 10-11.

أهم ما يمكن ملاحظته بعد دراسة محتوى التعليمتين هو الطابع السياسي الذي تمتاز به هذه التعليمات فكما سبق وأسلفنا فإن التعليمات الصادرة عن رئيس الجمهورية تمتاز بطابع سياسي بحث.

أولاً: التعليمية الرئاسية المؤرخة في 7 فبراير 2004، والمتعلقة بالانتخابات الرئاسية الجمهورية:

بالإضافة إلى الطابع السياسي الذي امتازت به هذه التعليمية فإنها قامت بإقرار الإطار العام الذي ستجرى فيه الانتخابات الرئاسية لسنة 2004، فهذه التعليمية نصت على أربع محاور أساسية تحدد من خلالها الإجراءات والضوابط الواجب إتباعها أثناء العملية الانتخابية حيث كانت الغاية منها:

- التذكير بأهم التعديلات التي أدخلت القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات فقد قامت هذه التعليمية بسرد التعديلات التي جاء بها قانون الانتخابات لتذكر في الأخير بأن هذه التعديلات جاءت نتيجة للأسلوب المعتمد في الاستشارات الانتخابية السابقة.
- توضيح الإجراءات الضرورية للتطبيق الفعلي لتعديلات قانون الانتخابات، حيث قدمت مجموعة من الإجراءات ذات طابع عام وموجهة بصفة أساسية للإدارة العمومية: "تضطلع الإدارة العمومية بدور أساسي وحاسم... ومن أهمها نذكر ضمان النزاهة والحياد وتوفير كافة الشروط اللازم لنجاح هذه الانتخابات.
- التأكيد على صحة الإجراءات التكميلية الرامية إلى تعزيز نزاهة هذه الانتخابات، في هذا الصدد جاء التأكيد على تنصيب اللجنة السياسية الوطنية لمراقبة الانتخابات وتوفير كل الظروف والتدابير اللازمة لعمل هذه اللجنة. - التذكير بالقواعد الواجب مراعاتها على السلطة والأعوان العموميين في مجال الحياد، حيث ركزت في هذا الإطار على العقوبات الإدارية والجزائية المنصوص عليها قانوناً الخرق. واجب الحياد. تختم هذه التعليمية بتوجيه الأمر إلى كافة الهيئات والسلطات المعنية بتطبيق هذه التعليمية تطبيقاً دقيقاً.

ثانياً: التعليمية الرئاسية المؤرخة في 7 فبراير 2009 والمتعلقة بالانتخاب لرئاسة الجمهورية:

أول ما تجدر الإشارة هو صدور التعليمتين في نفس التاريخ مع اختلاف السنة.

- إن دراسة محتوى هذه التعليم التي نستنتج أنها قامت بإعادة تجسيده ما هو وارد في التعليم السابقة حرفيا حيث نصت على أن الغاية من صدورهما تمثل في:
- التذكير بالضمانات الأساسية المكرسة بموجب القانون الإجراء الاقتراع في كتف الشروط المطلوبة حيث الشفافية والنزاهة.
 - إبراز الإجراءات الإضافية الهادفة إلى تعزيز نزاهة الاستشارة الانتخابية.
 - احترام القواعد الواجب على السلطات العمومية والأعوان العموميين الامتثال لها فيهما يخص الحياد.
 - لتختتم في الأخير لذلك بتوجيه أمر إلى كل من الحكومة والولاية والقضاة بالسهرة على تطبيق أحكام هذه التعليم.

ثالثا: التعليم الرئاسية المتعلقة بالانتخابات التشريعية 2021/06/12:

أعطى رئيس الجمهورية 04 تعليمات وهذا فيم يخص مشروع القانون العضوي المتعلق بالانتخابات خاصة التشريعية التي هي في بصد حيث نصت هذه التعليمات على:

- الانتهاء في أقرب الآجال من إعداد مشروع القانون العضوي الجديد للانتخابات، تحضيراً للاستحقاقات الانتخابية الهامة التي تنتظر البلاد.
- الأخذ بعين الاعتبار، في مشروع القانون الجديد الالتزام بأخلفة الحياة السياسية، وإبعاد تأثير المال الفاسد على المسار الانتخابي وفسح المجال للشباب والمجتمع المدني للمشاركة في صناعة القرار السياسي، من خلال المؤسسات المنتخبة.
- ضمان انتخابات شفافة تعبر حقاً عن الإرادة الشعبية وتُحدث القطيعة نهائياً، مع ممارسات الماضي، تنبثق عنها مؤسسات ديمقراطية ذات مستوى ومصداقية.
- أمر بتوزيع مسودة مشروع القانون على الأحزاب السياسية للمشاركة في إثرائها قبل صياغتها النهائية.

أهم ما يمكن ملاحظته بعد دراسة محتوى التعليم الهدف منها:

- إبعاد المال بكل أشكاله، لاسيما الفاسد منه، عن العملية الانتخابية في كل مراحلها، تجسيدها لمبدأ تكافؤ الفرص والحظوظ بين المترشحين.

- أخففة الحياة السياسية بسد كل منافذ المحاولات أمام تلاعبات كرسها قانون الانتخابات السابق
- كما نلاحظ أيضا ان أصدر رئيس الجمهورية قانون الانتخابات الجديد بأمر رئاسي في غياب مجلس النواب، وهو الطابع السياسي الذي تمتاز به هذه التعليمات فكما سبق وأسلفنا فإن التعليمات الصادرة عن رئيس الجمهورية تمتاز بطابع سياسي بحث.

خلاصة الفصل الثاني:

تطرقنا من خلال هذا الفصل إلى توضيح مدى إمكانية الرقابة القضائية على التعليمات الإدارية، حيث استعرضنا موقف القضاء الإداري الفرنسي والجزائري وكذا القضاء الإداري المصري من الرقابة عليها إضافة إلى أهم الإجراءات المتبعة في الرقابة على التعليمات الإدارية كما حاولنا الوقوف على توضيح حالات على اعتبارها خاضعة للرقابة القضائية، والحالات التي تخرج من نطاقها، وصولاً إلى بعض الحالات التي لا يزال القضاء متذبذباً في قراراته عليها، حيث استقصينا أن بعض التعليمات الإدارية خارقة لعدة مبادئ دستورية أو خارقة لمبدأ تدرج المعايير القانونية في الهرم القانوني الجزائري أو خرقها لمبادئ إدارية، وختمنا هذا الفصل بمحاولة التعليق على بعض التعليمات الإدارية في المنظومة القانونية الجزائرية في مجالات الوظيفة العامة، العدالة، الصحة العامة، وكذا تعليمة رئيس الجمهورية في إعداد القانون المتعلق بالانتخابات.

الخاتمة

الخاتمة:

تستعمل الإدارة وسيلة إدارية للتواصل بين مختلف المصالح الإدارية وتختلف عن النصوص الإدارية الأخرى من حيث الشكل والمضمون، كما تعتبر أيضا تدبيرا إداريا محضا، حيث بدأت تأخذ مع الوقت مكانة معتبرة في عمل الإدارة لأنها تعبير عن الاختصاصات التي تضمنتها التشريعات والنصوص التنظيمية، وكذلك أصبحت من الوسائل التي تفضلها الإدارة لسهولة صدورها وصعوبة مراقبتها في الكثير من الأحيان وبذلك يتسرب هذا النوع من الاعمال في النظام القانوني للدولة.

التعليمية تعتبر ضرورية لأنها تسمح بتنظيم جيد للموظفين وتحسين جودة القرارات الإدارية ومواجهة تنوع المشاكل التي قد تطرح ألا أنها في الواقع تقوي العلاقة التسلسلية المفروضة على المرؤوس، ويمكن أن تؤدي إلى عقلنة العمل الإداري و يمكن أن تؤدي أحيانا إلى قتل روح المبادرة لدى الموظف الذي يستند في الغالب على المنشور أو التوجيهات دون أن يكون قد أطلع على القانون الذي يوجد خلفها وهو ما يحوله إلى خرق القانون بالتعليمات الإدارية، كما أن غموض نظامها القانوني وتغيره من حالة الى أخرى يؤدي إلى أضعاف المواطن في علاقته مع الإدارة.

إن الممارسة العملية اثبتت ان المسؤولين الإداريين يصدرون قرارات إدارية تنظيمية عن طريق تعليمات ادارية وهذا نظرا لسهولة إصدارها من جهة وبالتالي ضمان حسن سير المرافق العامة، لكن يمكنها أيضا ان تستعمل لتجاوز واستبعاد الرقابة الإدارية عليها من جهة أخرى.

ومن خلال ما سبق يمكن القول إن التعليمات الإدارية في النظام القانوني الجزائري أصبحت مصدرا من مصادر المشروعية، إضافة إلى ذلك نجد تعليمات إدارية خارقة لعدة مبادئ دستورية سواء تدرج القواعد القانونية أو مبدأ المساواة في تولي الوظائف العمومية، وبالتالي يجب إحكام رقابة القاضي الإداري عليها، نتج عنه تقسيم مزدوج لخطة البحث تم دراسة الإطار النظري للتعليمية الإدارية في الفصل الأول، والبحث عن مقتضيات الإطار التنظيمي للتعليمية الإدارية في الفصل الثاني، تم التوصل من خلالها إلى النتائج التالية:

1- بالنسبة لمفهوم التعليم الإداري، حيث يمكن القول إن التعليم الإداري هي أعمال قانونية تعبر السلطة الرئاسية بمقتضاها عن إرادتها الملزمة لتنظيم المرفق وتسييره أو لبيان الأحكام التفصيلية لتطبيق نص قانوني أو لتفسيره، كما تم تمييز عدة أنواع من التعليمات الإدارية فهناك التعليم التفسيرية والتي تتضمن تفسير القوانين واللوائح القائمة وإنما لا تضيف أية أحكام جديدة، والتعليمات التنظيمية هي التي تتضمن احكاما جديدة لا سند لها في التشريع، أما التعليمات النموذجية فهي تعد وسيلة ملائمة لتمري المعلومات بين الإدارات في إطار نموذجي معين من السلطة الرئاسية المختصة لضمان نشر وتوزيع النص الأصلي بنفس الصياغة وهو ما لا يترك أي تأويلات أخرى قد تحرف معناها، أما النوع الأخير التعليم الإداري الإعلامية هي مجرد أداة لنقل المعلومات بين الرئيس الإداري و المرؤوسين فهي لا تحمل أي صيغة أمره لأنها لا تتضمن توجيه أوامر معينة.

2- بالنسبة للتمييز التعليم الإداري عن باقي المصطلحات المشابهة لها، فالتعليم تختلف عن المنشور والتوجيهات الإدارية من حيث المفهوم، المنشور يمثل الوثيقة الإدارية التي تسعى إلى تدقيق مجتوى النصوص القانونية العامة وتحديد سبل تطبيقاتها، أما التوجيهات الإدارية فهي تصرفات ذات محتوى عام موجهة من طرف الرؤساء الإداريين لمصالحهم تستهدف حسن سير المرافق العامة التابعة لهم، ومن حيث الشكل كلتا الوثيقتين تحمل نفس المعلومات من عنوان، تاريخ، موضوع، والإمضاء، أما من حيث الموضوع فكل من الوثائق الثلاثة متماثلة خاصة مع تعدد المسؤوليات بالجهاز الإداري، حيث ينصب اهتمام الإدارة بإيجاد الحلول لمواجهة التحديات العملية.

3- بالنسبة للطبيعة القانونية للتعليم الإداري، حيث تم التعرض في الجزء من خلال ثلاثة اتجاهات مختلفة منها: الاتجاه الأول التعليمات الإدارية التي تعتبر أعمال مادية أي مجرد نصائح إدارية يتمتع بها الرؤساء الإداريين وليست اختصاصا ووظيفيا، إذ لا يوجد جزء قانوني مباشر يوقع عليه من يخالف أحكامها، الاتجاه الثاني التعليمات الإدارية أعمال قانونية إدارية داخلية إذا كانت التعليمات الإدارية معاقب على مخالفتها من قبل الإدارة وذات أثر داخلي يلحق جزاءات وعقوبات داخلية هنا شكلت نظامها القانوني فهي بمثابة أعمال قانونية لهذا النظام الداخلي، وبالتالي يمكن تكييفها بأنها اختصاص داخلي خاص بالنظام القانوني الإداري، أما الاتجاه الثالث أن التعليم الإداري من قبيل القرارات

الإدارية، إذا أدت إلى إحداث جديد في عالم القانون بأن مست الأوضاع القانونية للعاملين العاميين بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، فهي تعتبر قرارات إدارية، وتشكل مصدرا من مصادر المشروعية يجوز الطعن فيها أمام جهة القضاء المختص بدعوى الإلغاء من ذوي الشأن والمصلحة، أما إذا لم تولد ذلك وقصدت بها السلطة التي أصدرتها مجرد تنظيم العمل فإنها تعتبر مجرد إجراءات تنفيذية داخلية لا يجوز الطعن فيها.

4- بالنسبة إلى رقابة القاضي الإداري على التعليمات الإدارية، التعليمات الإدارية تشكل علامة استفهام كبيرة لدى رجال القضاء الإداري، وذلك نظرا لعدم وضوح واستقرار طبيعتها القانونية بشكل نهائي، فهي تظهر تارة كأداة تفسيرية للنصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، وتارة أخرى كتوصيات أو تعليمات موجهة من قبل السلطة الرئاسية إلى المرؤوسين لضمان أداء عمل على نحو معين ومحدد، وأخيرا يمكنها أن تظهر كمعايير تنظيمية حقيقية، فالإدارة لديها القدرة على خلق القانون بإرادتها المنفردة مما أدى إلى الإخلال بالمنظومة القانونية مما أدى إلى الرقابة القضائية على هذه التعليمات.

5- بالنسبة للإجراءات المتخذة من قبل القاضي الإداري في الرقابة على التعليمات الإدارية عند وجود دعوى قضائية مرفوعة بإلغاء تعليمة إدارية معينة قد أحدثت تغير في مراكز قانونية، هنا القاضي ملزم بتحليل وقراءات ماهية النص الوارد في التعليمه هل هي تتوافق مع النصوص القانونية السارية المفعول ومراقبة أهلية مصدرها، وكذلك ملزم بمراقبة مبدأ تدرج القواعد القانونية من مصدري التعليمه.

6- بالنسبة لتطبيقات من التعليمات الإدارية في المنظومة الجزائرية، كانت من أجل معرفة مدى احترامها للمبادئ والأسس المعمول بها في القانون الإداري الجزائري، حيث من خلال التعليمه الخاصة بترجمة الوثائق فهي كانت لمصلحة المتقاضين من جهة ما إذا كانت التعليمه صادرة عن الإدارة الجزائرية ومن جهة أخرى فهي ترهق كاهل المتقاضين ما إذا كانت التعليمات صادرة من دول أجنبية، يمكن الجزم انها كانت تعليمه تفسيرية وليست أمره.

وأما التعليمات الخاصة بالتوظيف نستطيع القول إنها ذات طابع تنظيمي وأمر، فهذه التعليمات أقرت وأضافت قواعد جديدة لم ينص عليها التشريع وعلى هذا يمكن الجزم بأنها تعليمات تنظيمية أمرية وليست تفسيرية.

من هذا المنطلق، تم التوصل إلى أن معالجة موضوع التعليمات الإدارية، نجدها من النصوص الإدارية الداخلية أو المعايير الإدارية الضمنية فهي موجهة للتنظيم الإداري الداخلي من قبل الإدارة، حيث تساعد على تنظيم المرفق دون أن تكون مصدرا للمشروعية، فهي لا تتصل بالمراكز القانونية للأفراد بحكم "افتقارها" لبعض الخصائص المميزة للقواعد القانونية، لاسيما قاعدتي العمومية والتجريد. وعليه نقدم بعض التوصيات:

- 1- إدراج مقياس خاص بالتدابير الداخلية الإدارية لطلبة القانون الإداري.
- 2- إنشاء موقع خاص بنشر كل التعليمات الإدارية حتى يتسنى الاطلاع عليها من أجل التعرف أكثر على كيفية سيرورة الإدارة العامة.

قائمة الملاحق

الملحق رقم 01

المجلس الأعلى الغرفة الإدارية
قضية OAIC / SEMPAC .SN 08 مارس 1980

حيث أنه بموجب عريضة مودعة لدى كتابة الضبط بتاريخ 1977/7/4 استأنف الشركة الوطنية سامبيك ضد قرار صادر عن المجلس القضائي بالجزائر العاصمة (الغرفة الإدارية) بتاريخ 1977/5/25 والذي قضى بإلغاء منشور مؤرخ في 1976/2/3 الصادر عن المدير العام للشركة المذكورة أعلاه موضوعة تحرير نسبة استخراج السميد.

حيث أنه تأييدا للاستئناف تثير الشركة :

في الشكل :

- عدم قبول الدعوى المرفوعة من طرف الديوان الوطني أمام المجلس الأعلى لعدم احترام المواعيد.

- عدم الاختصاص المادي للمجلس لان النزاع من اختصاص القضاء العادي.

في الموضوع :

- إلغاء القرارات الوزارية الصادرة بتاريخ 72/5/3 ، 1972/8/21.

- المرسوم رقم 445/62 الصادر بتاريخ 1968/7/16 باعتبارها أساس القرارات المذكورة حول اختصاص القاضي الذي يجب أن ينظر فيه مسبقا .

حيث أن المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية تنص على أن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى تفصل كأول وآخر درجة بالنسبة للطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية.

حيث أن المدير العام لشركة سامبيك قرر بموجب منشور رقم 650/330 المؤرخ 76/2/3 تحرير استخراج نسبة السميد ، وذلك تطبيقا وتحقيقا للأهداف المسطرة من طرف السلطة الثورية في إطار معركة الإنتاج.

حيث أن المدير العام للشركة لم يكتف بتفسير النصوص المسارية المفعول بل أضاف قواعد جديدة إلى القرار المطعون فيه. ولما كان المنشور المذكور يكتسي طابعا تنظيميا فإنه يكون بالنتيجة قابلا للطعن فيه أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى.

حيث أن مجلس قضاء الجزائر يكون قد تجاوز اختصاصه عندما ألغى المنشور الصادر عن المدير العام وبالنتيجة يتعين إلغاء قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر العاصمة .

لهذه الأسباب

- يلغى القرار المطعون فيه.

الملحق رقم 02

ملف رقم 116903 قرار بتاريخ 14/05/1995

قضية المدير العام للجمارك

ضد : (ب.س)

إن المحكمة العليا

في الجلسة العلنية المنعقدة بمقرها الكائن بشارع 11 ديسمبر 1960 الأبيار، الجزائر بعد
المدولة القانونية أصدرت القرار الآتي بيانه :
بمقتضى القانون رقم 89/22 المؤرخ في 12/12/1989 المتعلق بصلاحيات المحكمة
العليا بتنظيمها و، سيرها.
بمقتضى القانون رقم 90/23 للمؤرخ في 18/08/1990 المعدل والمكمل للأمر رقم
66/154 للمؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون إجراءات مدنية.
بناء على المواد 07 171 مكرر ، من 181 إلى 189 ، 277 ، 281 ، و 283 و 285
من قانون إجراءات مدنية.

بعد الإطلاع على العريضة والمذكرات وطلبات الطرفين وجميع مستندات ملف القضية،
بعد الإطلاع على القرار المطعون فيه.
بعد الاستماع إلى السيد : كروغلي مقداد المستشار المقرر في تلاوة تقريره المكتوب وإلى
السيدة: مرابط مليكة المحامية العامة في تقديم طلباتها المكتوبة.
حيث أنه بموجب عريضة مسجلة في 12/04/1993 لدى كتابة ضبط المحكمة العليا
استأنف المدير العام للجمارك قرارا صادرا عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر في
08/03/1993 الذي صرح بأن عريضة المدعو (ب.س) مقبولة شكلا ، وألغى المنشور الداخلي
الصادر عن إدارة الجمارك بتاريخ 07/04/1992.

وأنه يتمسك بأن المستأنف عليه كان قد رفع دعوى ضد إدارة الجمارك يطالب بواسطتها
إبطال التعلية الداخلية المؤرخة في 07/04/1992 التي ترفع في حقوق ورسم الجمارك على
الفواكه المستوردة.

وأن المستأنف عليه تمسك بأن إدارة الجمارك رفضت استيفاء الحقوق المحددة ب 3 فرنك فرنسي
عن كل علبه أناتاس بوزن 100 غ بسبب أن تعلية داخلية رفعت هذه الحقوق إلى 11 فرنك
فرنسي عن علبه 500 غ وأن إدارة الجمارك كانت أثارت دفعا بعدم الاختصاص مأخوذا من
مقتضيات المادة 274 من قانون الاجراءات المدنية بما أن التعلية المطعون فيها اتخذتها سلطة
مركزية ، وأنه رغم هذا فإن قضاء الدرجة الأولى أصدر القرار موضوع هذا الاستئناف.

وأن إدارة الجمارك تتمسك بالوجه المأخوذ من عدم اختصاص قضاء الدرجة الأولى لأنه طبقاً لنص المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية ، فإن هذه الجهة القضائية لم تكن مختصة الفصل في حل هذا النزاع لتعلق الأمر بطلب إبطال تعليمة صادرة عن سلطة مركزية.

وأنه فيما يتعلق بتقدير قيمة الأملاك المحجوزة ، فإن اجتهاد المحكمة العليا مستقر على أن هذا التقرير هو من اختصاص إدارة الجمارك وأن إدارة الجمارك غير ملزمة بقبول الفاتورات المقدمة من قبل المستوردين.

ولأنه في قضية الحال إذا أخذ بـ 3 فرنك فرنسي كحقوق عن عتبة 100 غ ، فإن الحقوق الواجب دفعها عن عتبة 580 غ هي : $3 \times 500 = 1500$ ف.ف / $100 = 17.40$ ف.ف ، وأن إدارة الجمارك طبقت حقوق 11 ف.ف عن عتبة 580 غ وعليه فإن عريضة المدعو (ب.س) غير مؤسسة.

وأنه لهذه الأسباب ، فإن إدارة الجمارك تطلب إلغاء القرار المستأنف وبعد التصدي وفصلاً من جديد القول أن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر كانت غير مختصة واحتياطياً في الموضوع ، القول أن تقييم الأموال المحجوزة هو من اختصاص إدارة الجمارك.

حيث أن إدارة الجمارك أودعت مذكرة إيضاحية تطلب من خلالها تطبيق المرسوم رقم 132/88 المؤرخ في 1988/07/12 التي تجعل الاختصاص للجنة القائمة والتعريف الجمركية في حالة نزاع حول قيمة البائع.

حيث أن المدعو (ب.س) لم يودع مذكرة جوابية.

وعليه :

في الشكل :

حيث أن القرار المستأنف بلغ للإدارة المستأنفة في 1993/04/04 وأن الاستئناف المسجل من طرفها تم في 1993/04/12 فهو إذن مقبول.

في الموضوع : عن اختصاص الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر .

حيث أن يتضح من مقتضيات المادة 274 فقرة أولى ، أن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا مختصة في أول وفي آخر درجة بالفصل في دعاوى الأبطال المقدمة ضد القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة عن سلطة إدارية مركزية.

وأن التعليمات الداخلية المؤرخة في 1992/04/07 موضوع الطعن بالبطلان صادرة عن مديرية العامة للجمارك أي سلطة إدارية مركزية وبالنتيجة فإن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر لم تكن مختصة للفصل في هذا الطعن بالبطلان.

حيث أنه من جهة أخرى فإن المدعو (ب.س) استورد 3800 علبة أتانس وهذا في إطار
التعليمة رقم 339 المؤرخة في 92/02/22 التي تحدد الحقوق الواجب دفعها عن علبة أتانس ل
كلغ ب 6 ف ف.

وأن البضاعة المستوردة من قبل المستأنف عليه وصلت إلى ميناء الجزائر في 92/04/6 والتعليمة
التي تطالب إدارة الجمارك لا يمكنها تطبيق التعليمة المؤرخة في 1992/04/07.

على بضاعة وصلت لميناء الجزائر في 1992/04/6 ، وهذا طبقا لمقتضيات المادة 2 من
القانون المدني والمادتين 7 و 103 من قانون الجمارك وأن مقتضيات المرسوم رقم 132/88
المورخ في 88/07/12 المحدد لتشكيلية وتنظيم وعمل واختصاصات لجنة القائمة والتعريف
الجمركية غير قابلة للتطبيق في قضية الحال ، والنزاع يتعلق بتطبيق الرسم المحدد بموجب
التعليمة المؤرخة في 92/02/22 أو التعليمة المؤرخة في 92/04/7 وأنه بالنتيجة يتعين إلغاء
القرار المطعون فيه في جانبه المصرح باختصاص القضاء الإداري الدرجة الأولى وبعد التصدي
وفصلا من جديد القول أن التعليمة المؤرخة في 92/04/07 غير قابلة للتطبيق على البضاعة
المستوردة من قبل المستأنف عليه.

بل تطبيق التعليمة المؤرخة في 92/02/22 تحت رقم 339.

فلهذه الأسباب

تقضي المحكمة العليا :

في الشكل : القول أن الاستئناف مقبول.

في الموضوع : إلغاء القرار المستأنف جزئيا ، وبعد التصدي ، وفصلا من جديد القول أن التعليمة
المؤرخة في 92/02/22 هي الواجبة التطبيق .
الحكم على المستأنف بالمصاريف القضائية.

بدا صدر القرار ووقع التصريح به في الجلسة العلنية المنعقدة في الرابع عشر من شهر ماي من
سنة ألف وتسعمائة وخمسة وتسعون ميلادية من المحكمة العليا للفرقة الادارية المترتبة من السادة:

جنادي عبد الحميد	الرئيس
كروغلي مقداد	المستشار المقرر
أبركان فريدة	المستشارة
فرقاني عتيقة	المستشارة

وبمساعدة السيد : كوسمة فضيل كاتب الضبط.

الملحق رقم 03



الوزير للادارة

تعليمية رقم 01 مؤرخة في 11 مارس 2013
تتعلق بتسيير التشغيل في ولايات الجنوب.

تهدف هذه التعليمية إلى إملاء عدد من التدابير الكفيلة بضمان تسيير شفاف وصارم لسوق العمل في ولايات الجنوب، وذلك امتدادا للقرارات المتخذة خلال الزيارة التي تم القيام بها في ولاية ورقلة والرامية إلى ترقية تنمية ولايات الجنوب، ولاسيما معالجة مسألة التشغيل والبطالة وخاصة لدى الشباب.

لذا، وقصد الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي على مستوى المناطق المعنية، وعملا بأحكام المادة 3 من القانون رقم 04 . 19، المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، لمتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل، التي تخول الدولة ضمانات لصلاحيات التنظيم في ميدان التشغيل، وتسيير سوق العمل، وترقية التشغيل على مستوى هذه الولايات، يجب الامتثال، من الآن فصاعدا، إلى الإجراءات الآتية:

1. في مجال التوظيف:

فيما يخص احتياجات المؤسسات المتمركزة في ولايات الجنوب بما فيها تلك التي تتواجد مقراتها الاجتماعية خارج هذه الولايات، من اليد العاملة، يجب حتما أن تتم تلبيتها باللجوء، من باب الأولوية، إلى اليد العاملة المحلية، وخاصة اليد العاملة غير المؤهلة تأهيلا عاليا، طبقا للتشريع المعمول به.

وتلزم المؤسسة التي توظف أعوانا غير مؤهلين تأهيلا كافيا، بالتكفل، عند الضرورة، بضمان تكوين مباشر أو بواسطة مراكز التكوين المهني من خلال تكوين على أساس البطاقة.

ويجب هذا الإجراء أن يكون بصفة تلقائية محل بند يدرج في عقود تقديم الخدمات.

وإذا استحال إيجاد الاختصاصات المطلوبة في سوق العمل المحلية، يمكن والى الولاية المختص إقليميا، أن يمنح ترخيصا استثنائيا باللجوء إلى يد عاملة خارج الولاية على أن يكون ذلك بموجب تقرير معمل، ومشفوعا برأي مصالح التشغيل المختصة.

قائمة المصادر

والمراجع

المصادر:

أ- الدساتير:

- 1- التعديل الدستوري الجزائري لسنة، 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.
- 2- الدستور الجزائري الصادر بالأمر رقم 76-79 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق 22 نوفمبر سنة 1976.

ب- المواثيق الدولية:

- 1- الإعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة 1948، الجريدة الرسمية، العدد 64، المؤرخة في 10/09/1963.

ت- القوانين والأوامر:

- 1- القانون رقم 05-10، المؤرخ في 20 يونيو 2005، المعدل والمتمم للأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 44، صادرة بتاريخ 26 يونيو 2005.
- 2- قانون الولاية رقم 09-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990.
- 3- القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، الجريدة الرسمية، العدد 03 لسنة 1991.
- 4- قانون 04/19 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بتنصيب العمال ومراقبة التشغيل، الجريدة الرسمية العدد 83، الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 2004.
- 5- الأمر 03/06 مؤرخ في 15/07/2006، المتعلق بالوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، صادرة بتاريخ 16/07/2006.
- 6- الأمر 03/06 مؤرخ في 15/07/2006، المتعلق بالوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، صادرة بتاريخ 16/07/2006.
- 7- القانون 08-09 المؤرخ 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، 2008.

ث - القرارات:

- 1- التعليم رقم 01 مؤرخة في 11 أبريل 2011 تتعلق بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف.
- 2- التعليم رقم 01 مؤرخة في 11 أبريل 2011 تتعلق بإضفاء المرونة على إجراءات التوظيف.
- 3- قرار مجلس قضاء الجزائر، قضية OAIC/SEMPAC ، 08 مارس 1980.
- 4- قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، ملف رقم 16903، 14/05/1995، قضية المدير العام للجمارك، ضد (ب.س).

المراجع:

أ - المؤلفات:

- 2- أحسن رابحي، الأعمال القانونية الإدارية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2013.
- 3- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- 4- عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009.
- 5- عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لبنان، 2009.
- 6- عمار بوضياف، المدخل إلى العلوم القانونية (النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، دار جسر، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2007.
- 7- عمار عوابدي، القانون الإداري، دار هومة للنشر، الجزائر 1998.
- 8- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة الجزائر، 1989.
- 9- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999.
- 10- مارسو لونغ، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2009.

- 11- محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1970.
 - 12- محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، دار الشروق، بيروت، لبنان، 1968.
 - 13- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة الجزائر، 2010.
 - 14- وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية المنشورات-التعليمات الإدارية-التوجيهات، تعريفها، قابليتها للطعن عليها، توزيع منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 1983.
- ب- الأطروحات والمذكرات:

ب-1- الأطروحات:

- 1- أحسن راجي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، السنة الجامعية 2005-2006، الجزائر.
 - 2- سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الإسكندرية، مصر، السنة الجامعية 1998-1999.
 - 3- منصور مولود، وظيفة الحكومة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002.
- ب-2- المذكرات:

- 1- راضية بن مبارك، التعليق على التعليمات رقم 843/394 المتعلقة بامتنياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها، مذكرة ماجستير، إدارة ومالية، جامعة بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002.
- 2- فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي وحياد الإدارة، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية 2003-2004.
- 3- فاطمة لعلايمية، التعليمات الإدارية، مذكرة ماجستير، تخصص التنظيم الإداري، كلية الحقوق عنابة، الجزائر، السنة الجامعية جوان 2015.

4- ياقوت عزوز، مكانة المناشير والتوجيهات في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية 2004-2005.

5- محمد براهيم، المنشور أو التعليمات كمصدر للقانون في الجزائر، مذكرة ماجستير قانون عام، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية 1975.

ت- المقالات:

1- راضية بن مبارك، مكانة التعليم في النظام القانوني الجزائري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 12، لونيبي علي، البليدة، الجزائر، دون سنة نشر.

2- الميلود بوطريكي، تطور النظام القانوني لتدابير النظام الداخلي، كلية متعددة التخصصات بالناصور، مجلة منازعات الأعمال، العدد 25 جوان 2017، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب.

3- مولاي ادريسي الحلابي الكتاني، مسطرة التقاضي الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 12، الرباط، المغرب، 1997.

4- علي خطار شنطاوي، نظرات حول مشروعية التعليمات الإدارية بالأردن، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، مجلد 24، العدد 02، 1997.

ث- المراجع باللغة الأجنبية:

1/ المراجع العامة:

- 1- **André De Laubadère**, Jean-Claude Venesia, Yves Gaudemet, *Traité de droit administrative*, (LGDJ), Paris, 1999.
- 2- **Bergal (J)**, savoir rédiger un texte normatif : loi, décret, arrêté, circulaire, Ed Berger-levault, 2^{ème} édition, collection Gestion publique, Paris, 1997.
- 3- **Bonnard (R)**, Précis de droit administratif, 2^{ème} édition, Paris, 1935.
- 4- **Waline (M)**, empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique, faut-il tuer les catégories juridiques édition Sirey, Paris, 1963.

2/ المراجع المتخصصة:

- 1- **Koubi (G)**, les circulaires du premier ministre, argumentations et justifications, LGDJ, Paris, 2003.
- 2-

3/ الأطروحات

- 1- **Bachir (Y)**, recherches sur les mesures d'ordre intérieur, Thèse de Doctorat de 3^{ème} cycle en droit, université de Strasbourg, 1981.
- 2- **Lecoq (P)**, le pouvoir de dérogation de l'administration, thèse de doctorat en droit, université de Lille, 1971.
- 3- **Schultz (P)**, de l'emprise des administrations fiscales sur le pouvoir législatif et le pouvoir juridictionnel, thèse de doctorat en droit, université de Strasbourg, 1955

4/ المقالات:

- 1- **Gaudmet (Y.)**, Remarques à propos des circulaires administratives, Mel Stassinopoulos.
- 2- **Janin (P)**, cours de droit administratif, Presses universitaires de Lyon, 2008.
- 3- **Mehl-Mignot (H)**, approche des normes et hiérarchie des normes suivant les situations juridiques, Ed LGDJ, Paris, 1992.

5/ الأوامر والقوانين

- 1- Conseil d'Etat, Assemblée, 29 janvier 1954, Institution Notre-Dame du Kreisker, requête numéro 07134, sur le site : <http://www.revuegeneraledudroit.eu/>.
- 2- Circulaire du 12 mai 1998 relative à l'application de la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France.
- 3- Décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires, JORF n° 287 du 10 décembre 2008 p 18777, Modifié par le décret n°2009/471 du 28 avril 2009 relatif aux conditions de publication des instructions et, circulaires, JORE 29 avril 2009.

ج- المواقع الإلكترونية:

- 1- Comment le juge administratif contrôle le circulaires, le site: -1 <http://www.lexeek.com>
- 2- الأمر، المرسوم، المقرر، المنشور والتعليمة: أنظر الموقع: <https://intendanceeducation.yoo7.com/t12968-topic>
- 3- المدونة القانونية للأستاذ المحامي براهيمي محمد، أنظر الموقع: <https://www.brahimi-avocat.com>
- 4- مذكرة عمل عن وزير العدل حافظ الأختام 2012، أنظر الموقع: <http://www.unoa.dz>
- 5- الموقع الرسمي الفرنسي الخاص بنشر التعليمات، أنظر الموقع:

www.circulaires.gouv.fr

6- الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة، الجزائر، أنظر الموقع:

www.joradp.dz

7- الموقع الرسمي للتوظيف العمومي، أنظر الموقع:

<http://www.dgfp.gov.dz>

8- يوسف ادريو، (المنشور وطبيعته القانونية)، مجلة المنار للدراسات القانونية والإدارية، أنظر الموقع:

<https://www.marocdroit.com>

الفهرس

الصفحة	المحتويات
01	مقدمة
الفصل الأول: الإطار النظري للتعليمية الإدارية	
08	المبحث الأول: ماهية التعليمية الإدارية
09	المطلب الأول: مفهوم التعليمية الإدارية
10	الفرع الأول: تعريف التعليمية الإدارية
12	الفرع الثاني: أنواع التعليمية الإدارية
18	المطلب الثاني: التعليمية الإدارية والمصطلحات المشابهة لها
18	الفرع الأول: التعليمية الإدارية والمنشور
23	الفرع الثاني: التعليمية الإدارية وسائر الاعمال الإدارية الداخلية الأخرى
27	الفرع الثالث: التعليمية والتوجيهات الإدارية
31	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للتعليمية الإدارية
32	المطلب الأول: الإطار القانوني للتعليمية الإدارية
32	الفرع الأول: التعليمات الإدارية أعمال مادية
34	الفرع الثاني: التعليمات الإدارية أعمال قانونية إدارية داخلية
36	الفرع الثالث: التعليمات الإدارية قرارات إدارية
38	المطلب الثاني: الهدف من التعليمية الإدارية
38	الفرع الأول: التعليمية التي تهدف الى توحيد العمل الإداري
39	الفرع الثاني: التعليمية التي تهدف الى تجميد العمل بالنص التشريعي.
41	خلاصة الفصل الأول
الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للتعليمية الإدارية	
43	المبحث الأول: رقابة القاضي الإداري على التعليمات الإدارية
43	المطلب الأول: موقف القضاء الإداري من الرقابة على التعليمات الإدارية
44	الفرع الأول: موقف القضاء الإداري الفرنسي من الرقابة على التعليمات الإدارية
50	الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري المصري من الرقابة على التعليمات الإدارية

54	الفرع الثالث: موقف القضاء الإداري الجزائري من الرقابة على التعليمات الإدارية
58	المطلب الثاني: حالات رقابة القاضي الإداري على التعليمات الإدارية
59	الفرع الأول: مضمون الرقابة القضائية على التعليمات الإدارية
59	الفرع الثاني: نطاق رقابة القاضي الإداري على التعليمات الإدارية
61	المطلب الثالث: إجراءات رقابة القاضي الإداري على التعليمات الإدارية
61	الفرع الأول: التعليمات المفسرة والتابعة لنص قانوني
64	الفرع الثاني: التعليمات التي تنشئ قواعد جديدة
66	المبحث الثاني: التعليق على نماذج من التعليمات الإدارية في القانون الجزائري
66	المطلب الأول: التعليمية المتعلقة بترجمة الوثائق
67	الفرع الأول: مضمون التعليمية المتعلقة بترجمة الوثائق
68	الفرع الثاني: التعليق على التعليمية المتعلقة بترجمة الوثائق
72	المطلب الثالث: التعليمات الإدارية في مجال التشغيل والتوظيف العمومي
72	الفرع الأول: التعليمية المتعلقة بتسيير التشغيل في ولايات الجنوب
77	الفرع الثاني: التعليمية المتعلقة بإجراءات التوظيف
79	الفرع الثالث: التعليمية الإدارية المتعلقة بالانتخابات الرئاسية والتشريعية
83	خلاصة الفصل الثاني
84	الخاتمة
88	قائمة الملاحق
93	قائمة المصادر والمراجع
99	الفهرس
على الغلاف	خلاصة الموضوع

ملخص باللغة العربية

تستعمل الإدارة العامة مجموعة من الوثائق الإدارية للتواصل بين مختلف المصالح الإدارية، هاته الوثائق تختلف عن النص الإداري لأنها مجرد تدابير إدارية تعتبر في الأصل أعمال داخلية لا ترقى الى مستوى العمل التنفيذي لتمرر من خلالها قواعد قانونية جديدة قد تتعارض في بعض الأحيان مع النصوص التشريعية أو تنظيمية، ولهذا أطلق عليها بتدابير الإدارة الداخلية، من بينها التعليمات الإدارية التي ستقتصر دراستنا عليها، حيث يتم استخدامها في مجالات كثيرة باعتبارها موجهة للتنظيم الإداري الداخلي من قبل الإدارة من جهة، ومن جهة أخرى هي وسيلة لتفسير القوانين والقرارات الصادرة من السلطة الرئاسية.

إن خروج التعليمات الإدارية عن نطاق رقابة القاضي الإداري باعتبارها إجراءات داخلية سمح للإدارة باتخاذ قرارات في شكل تعليمات إدارية وهذا ما يمس بمبدأ خضوع القرارات الإدارية للرقابة القضائية.

ملخص باللغة الإنجليزية:

The public administration uses a set of administrative documents to communicate between the various administrative departments. These documents differ from the administrative text because they are merely administrative measures that are originally considered internal work that does not rise to the level of executive work to pass through them new legal rules that may sometimes conflict with legislative or regulatory texts That is why I call it internal management measures, including the administrative instruction that our study will be limited to, as it is used in many areas as it is directed to the internal administrative organization by the administration on the one hand, and on the other hand it is a means of interpreting the laws and decisions issued by the presidential authority.

The administrative instruction is outside the scope of the administrative judge's control, as it is considered internal procedures which allowed to take decisions in the form of administrative instructions, and this violates the principle that administrative decisions are subject to judicial control.