وزارة التعليـــم العـــالي و البـحث العـــلمي
جـــامعة د. الطاهـــر مولاي ســـعيدة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قســـم الحـــقـــوق

مـــحاضرات في النـظـرية العامـة للقـــرار الإداري

السنة أولى ماستر وظيفة عامة

من إعداد الأستاذة: بـن عـودة حـــوريـــة

مقـــــــدمـة:

أخذت نظرية القرار الإداري مكانة هامة و متميزة على صعيد العلوم القانونية عامة و القانون الإداري خاصة، باعتبار أن القرار الإداري يعد حجر الأساس في العمليات الإدارية، و أهم الوسائل القانونية التي وضعها المشرع بين يدي الإدارة للقيام بوظائفها بهدف تحقيق المصلحة العامة و خدمة الجمهور. فيعد القرار الإداري مظهراً من مظاهر السلطة العامة، إذ لا يمكن لأي دولة أن تنهض بأعباءها إلا به، فهو وسيلة الإدارة المفضلة في القيام بوظائفها المتعددة لما يحققه من سرعة و فعالية.

و لعل أهمية القرار الإداري تبرز أكثر من حيث أنه عمل قانوني انفرادي من جهة، و من جهة أخرى يتمتع بالطابع التنفيذي، فما إن صدر قرار عن الإدارة المختصة مركزياً أو محلياً أو مرفقياً و وفقاً للإجراءات و الأشكال القانونية، إلا وجب الامتثال لمنطوقه و الاستجابة لمضمونه أياً ما كان هذا المنطوق أو المضمون، حتى أن الطعن الإداري أو القضائي في القرار الإداري من قبل صاحب المصلحة لا يوقف سريانه و نفاذه بما يمكن لهذه الميزة أن تعطي للقرار الإداري أهمية خاصة و مميزة.

و يظل القرار الإداري، وسيلة فعالة لمراقبة أعمال الإدارة الانفرادية، و من خلاله يتمكن القاضي من فحص و مراقبة مدى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية في أعمالها، ومدى احترامها لحقوق و حريات الأفراد.[1]

و من مما يزيد من أهميته هو ازدياد اتساع نشاط الإدارة و تعدد واجباتها، الذي يرافقه بالضرورة اتساع في مجال تدخل الإدارة بإرادتها المنفردة عن طريق سلطتها في إصدار قرارات إدارية و إلزام الأفراد بها، لذلك فإن دراسة القرار الإداري قد تساعد في تبصير رجل الإدارة بحدود اختصاصاته من جانب، و قد تساعد الأفراد على معرفة تلك الحدود و مدى مشروعية القرار الإداري و سبل الاعتراض عليه و الطعن به.[2]

إن أهمية نظرية القرار الإداري تتجلى أيضاً من حيث أنه وسيلة فعالة لتحقيق النظام داخل الدولة، بما يفرض ذلك من أشكال ضبط مختلفة لتحقيق النظام العام، و المحافظة على الصحة عامة و السكينة عامة، ثم إنه وسيلة لابد منها لاستعمال الإدارة لبعض امتيازاتها كنزع الملكية للمنفعة العامة و لحماية ممتلكاتها و لتنظيم مختلف المرافق العامة، و في تنظيم علاقاتها بالجمهور.

ولابد من الإشارة إلى أن نظرية القرار الإداري ذات حدود واسعة و آثار تمتد لمختلف نظريات القانون الإداري على غرار نظرية الموظف العام (إذ بات من غير الممكن أن يكتسب الفرد مثلاً صفة الموظف إلا إذا صدر قرار بتعيينه، و إن تم تعيينه صار من غير الممكن أن يتمتع بحقوقه دون إصدار قرار

---

[1] – عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية فقهية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع الجزائر، 2007، ص 4.

[2] – ماهر صالح الجبوري، القرار الإداري، حمادة للدراسات الجامعية و النشر و التوزيع الأردن ، 2012 ، ص 5.

إداري، بما يوصلنا في النهاية إلى نتيجة أن نظرية الموظف العام لا يمكن تكريسها عملياً دون إصدار للقرار الإداري).[1]

فضلاً عن نظرية الضبط الإداري، نظرية المرافق عامة و غيرها، الأمر الذي يجعل من القرار الإداري وسيلة لا يمكن الاستغناء عنها في وظيفة الإدارة بصفة عامة.

وعليه ستتم دراسة نظرية القرار الإداري من خلال بيان مفهوم القرار الإداري، ثم دراسة عملية تصنيف القرار الإداري، بيان مختلف الأركان التي يقوم عليها، تبيان عملية نفاذ و تنفيذ القرارات الإدارية، و عرض مختلف أسباب نهاية القرارات الإدارية ، و هذا من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري

المبحث الثاني: تصنيف القرارات الإدارية

المبحث الثالث: أركان القرار الإداري

المبحث الرابع: نفاذ و تنفيذ القرار الإداري

المبحث الخامس: نهاية القرار الإداري

[1] – عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 5 .

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري

لتبيان مفهوم القرار الإداري و جب عرض مختلف التعريفات التي وردت بشأنه، و التعرف على مختلف خصائصه التي تميزه عن غيره من الأعمال، وهذا ضمن المطالب التالية:

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري

لم يعرف المشرع الجزائري القرار الإداري، بل ترك المجال للفقه و القضاء، فالقرار لغة قرره و أقره في مكانه فاستقر، فالقرار هو مستقره و مكانه.[1]

أما اصطلاحا، فقد اعترف الفقه الغربي بصعوبة إعطاء تعريف للقرار الإداري و هذا بالنظر للجهات الإدارية التي تصدره، غير أن الصعوبة لم تمنع الفقه على إطلاق مجموعة كبيرة من التعريفات و من أهمها:

– تعريف العميد دوجي: "كل عمل إداري يقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة ".

– تعريف هوريو " هو إعلان الإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذ أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر."[2]

– تعريف الفقيه فالين:" عمل قانوني يصدر عن هيئة إدارية أو هيئة خاصة لها امتيازات السلطة العامة و يكون موضوعه إدارياً، و يصدر تنفيذاً للقوانين أو لسلطات ممنوحة في الدستور."

– تعريف فيدل:" عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة من قبل الإدارة، و يكون من شأنه تعديل الأوضاع القانونية بما يفرضه من التزامات و ما يمنحه من حقوق."[3]

– تعريف إيزمان " عمل غير تعاقدي ينظم سلوك الأفراد في المجتمع و يصدر عن عامل أو أكثر من عمال الإدارة يعملون معا ".

– تعريف جان ريفيرو :" القرار الإداري هو العمل التي تزاول في الإدارة سلطة التعديل المنفردة للمراكز القانونية، و أنه الوسيلة النموذجية لنشاط الإدارة و أكثر شيوعاً في العمل و أكثرها كشفاً لامتيازات السلطة العامة ."[4]

---

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 13 .

[2] – محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر و التوزيع الأردن، 2011، ص 198.

[3] – محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص 198 .

[4] – عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ، القرار الإداري في النظرية و التطبيق، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2012 ، ص 12 .

-تعريف فيدل:" سلطة الإدارة في اتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ المباشر من شأنها إنشاء التزامات أو حقوق من جانب واحد دون حاجة لموافقة الأفراد.[1]

أما عن الفقه العربي نجد كل من:

– تعريف الدكتور سليمان الطماوي القرار الإداري هو :" إفصاح عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغي حالة قانونية أو موضوعية حيث يكون العمل لائحة إما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها لمصلحة فرد أو أفراد معينين أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي."[2]

– تعريف الدكتور فؤاد مهنا " عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة و يحدث أثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم". و يبدو أن فؤاد مهنا استفاد من الانتقادات السابقة، و هو ما دفع الكثير إلى الالتفاف حول هذا التعريف و تزكيته.[3]

– تعريف الأستاذ مصطفى أبو زيد:" عمل قانوني تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة، بقصد إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة إما في الحقوق أو الالتزامات."

– تعريف الدكتور عبد الفتاح حسن:" تصرف قانوني من جانب واحد يصدر عن جهة إدارية إذا تصرفت كسلطة عامة."[4]

أما من الفقه الجزائري فقد ورد التعريفات التالية:

– تعريف أ. عمار عوابدي، القرار الإداري هو "عمل قانوني انفرادي صادر بإرادة السلطة الإدارية المختصة و بإرادتها المنفردة، و ذلك بقصد إحداث أو توليد آثار قانونية عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء حقوق و واجبات قانونية، أي إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية و ذلك في نطاق مبدأ الشرعية السائدة في الدولة " .

– تعريف أ. محمد الصغير بعلي " هو العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام و الذي من شأنه إحداث أثر قانوني لتحقيق المصلحة العامة ". [5]

---

[1] – ماهر صالح جبوري، القرار الإداري، حمادة للدراسات الجامعية و النشر و التوزيع الأردن ، 2012 ، ص 15

[2] – محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص 198.

[3] – عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 15 .

[4] – شريف يوسف خاطر، القرار الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية مصر، 2009، ص 7.

[5] – ماهر صالح الجبوري، المرجع السابق، ص 17 .

موقف القضاء من تعريف القرار الإداري:

أما محاولة القضاء المصري: فقد عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكم لها صدر في 6 يناير 1954 في القضية رقم 934 القرار الإداري بأنه:" إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا و جائزا قانونا و كان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة ، غير أن هذا التعريف لم يسلم من النقد على الوجه الآتي:

– ورد في هذا التعريف عبارة إفصاح الإدارة، و هذا الإفصاح من وجهة نظر البعض لا يكون إلا في القرارات الصريحة و لا يتضمن القرارات الضمنية التي لها نفس قيمة القرارات الصريحة.

– هذا التعريف حصر آثار القرار الإداري في الإحداث أي إحداث أو إنشاء آثار قانونية في حين أن القرار الإداري قد يكون الهدف منه تعديل وضع قائم و إلغائه أصلاً.[1]

أما القضاء الإداري الأردني، فقد عرف القرار الإداري في حكم محكمة العدل الأردنية بقولها :" إن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و الأنظمة و ذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنا و جائزا قانونيا و كان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة (قرار محكمة العدل العليا رقم 13/ 1984) ، و في حكم آخر قالت فيه:" يعتبر امتناع الإدارة عن إصدار القرار قراراً ضمنياً بالرفض و على صاحب المصلحة الطعن بذلك القرار ضمن المدة القانونية المنصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا قرار محكمة العدل العليا رقم 4444/ 2007 .[2]

و عموما يظهر بأن القرار الإداري هو عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني. و سيتضح مفهوم القرار الإداري أكثر من خلال دراسة خصائصه في المطلب التالي.

المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري

ومن خلال تعاريف الواردة حول القرار الإداري، يتضح أنه يتميز بمجموعة من الخصائص التي تميزه عن الأعمال الأخرى التي تباشرها الجهات الإدارية، و تتمثل هذه الخصائص فيما يلي:

أولا: القرار الإداري تعبير إرادي

و مؤدى ذلك أنه حتى نكون أمام قرار إداري يجب أن تظهر الإدارة ما تبطنه و تخرجه إلى حيز الوجود، و على ذلك فإن مجرد سماع الشخص أن الإدارة ستشق طريقاً في أرضه فيسرع إلى القضاء للطعن فيما سمعه، دون أن يقدم للقاضي الإداري الدليل على ذلك، و يبين تعبير أو إفصاح الإدارة عن إرادتها

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 15 و ما يليها.

[2] – محمد حميد الرضيفان العبادي ، المبادئ العامة للقرار الإداري ، الطبعة الأولى ، دار وائل للتوزيع و النشر الأردن ، 2004 ، ص 19 .

تكون دعواه غير مقبولة، و إظهار الإدارة لما تبطنه أو ما يطلق عليه بعنصر الإفصاح و الذي يعني بالضرورة أن يكون القرار الصادر من جانب الإدارة ايجابياً أو سلبياً، إذ المطلوب هو الإفصاح من جانب الإدارة بأي شكل من الأشكال لأن الإفصاح أمر وجوبي و ضروري لميلاد القرار الإداري، و بغيره أو دونه يستحيل التعرف على عنصر الإدارة.[1]

و لأن القرارات الإدارية المختلفة تصدر بقصد إلزام الأفراد بعمل أو امتناع عن عمل لتحقق بالنسبة إليهم أثراً قانونياً ، فيجب أن تتخذ تلك القرارات مظهراً خارجياً ليعلم به الأفراد.

و قد قسم فقهاء القانون الإداري صور التعبير عن إرادة الإدارة إلى ثلاث أقسام:

القرار الايجابي الصريح، القرار السلبي، و القرار الضمني.

أ– القرار الإيجابي الصريح: و يقصد به أن يصدر عن الإدارة المختصة قرار إداري تفصح فيه عن إرادتها بصورة واضحة و ملموسة، بما يكفل لذوي الشأن التعرف على موقفها، و بالتالي معرفة مركزهم القانوني،[2] و مثال ذلك صدور قرار بتعيين موظف لشغور منصب إداري .

ب– القرار السلبي: نكون أمام سلبي متى التزمت الجهة الإدارية الصمت إزاء موقف معين و لم تظهر إرادتها خارجياً بوسيلة واضحة، أو بإشارة يفهم منها قصدها أو رغبتها.[3]

و لقد سبقت الإشارة في تعريف القرار الإداري على أنه إفصاح و هذا الأخير قد يتم بطريقة سلبية (السكوت)، غير أن السكوت الذي ينتج أثره هو السكوت الذي يرتب عليه القانون أثراً ما، و لا يتحقق ذلك إلا بإرادة المشرع أي أنه ينبغي أن يشار في النص القانوني صراحة لحالة السكوت ليوصف في النهاية هذا الموقف من جانب الإدارة بالتعبير السلبي أو القرار السلبي.

و حتى نكون أمام قرار سلبي وجب توافر شرطين:

– أن يتضمن نص القانون إلزام الإدارة بإصدار قرار إداري معين و هذا ما يطلق عليه في الفقه بالاختصاص المقيد و قد يكون النص دستوريا أو قانونيا أو تنظيميا.

– أن تواجه الإدارة إلزام المشرع بالصمت فهي عبرت عن إرادتها و لو بالامتناع.[4]

ج– القرار الضمني: يعتبر القرار ضمنياً متى توافرت قرائن و ظروف و ملابسات بما يستدل بها على اتجاه موقف الإدارة حيال مسألة معينة، وكذلك القرار الضمني الناتج عن سكوت الإدارة قد يكون منتج لآثاره بالمنح و الموافقة إذا أقر نص القانون ذلك و يكون بالرفض.[5]

---

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، المرجع السابق، ص 17 .

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 18 .

[3] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 18 .

[4] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 19 .

[5] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 21 .

و عليه، فالقرار الضمني قد يكون بالموافقة كما قد يكون قراراً ضمنياً بالرفض، ففي الحالة الأولى نجد مثلا ق رقم 11-10 المتعلق بالبلدية،[1] لاسيما المادة 56 التي جاء فيها:"...تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد و عشرون يوماً (21) من تاريخ إيداعها بالولاية" أي في حالة عدم صدور قرار الوالي حول مداولات المجلس الشعبي البلدي خلال هذه المدة، تصبح هذه المداولات بعد هذا التاريخ قابلة للتنفيذ بقوة القانون.

أما الحالة الثانية للقرار الضمني بالرفض نجده مثلا في القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية[2] في نص المادة 830 :" ...يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص في المادة 829 أعلاه، يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها على الرد خلال شهرين (02) بمثابة قرار بالرفض."

ثانيا: القرار صادر بالإدارة المنفردة للإدارة

يعد القرار الإداري امتياز يمنح للسلطة العامة و يصدر بالإرادة المنفردة لها بخلاف العقد الإداري،[3]و هو جوهر و أساس التفرقة بين صورتي نشاط الإدارة، فالقرار الإداري يصدر بإرادتها المنفردة دون تدخل من طرف المخاطبين به على عكس العقد الإداري الذي تكون فيه إرادة المتعامل مع الإدارة إلى جانب إرادة هذه الأخيرة.

– فنكون بصدد قرار إداري و لو تصرفت الإدارة بناء على إرادة الفرد، كما لو تقدم شخص بطلب وظيفة أو بطلب تحويل و أصدرت الإدارة قرارها ففي هذه الحالة نكون أمام قرار إداري انفرادي.[4]

– كما أن القرار يعتبر انفرادي حتى و لو صدر من هيئة جماعية مدام أن القرار صادر عن شخص عام وفي نشاط إداري.

ثالثا: القرار الإداري يحدث آثار قانونية

القرار عمل قانوني بأنه يحدث أثر قانوني المتمثل في إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل مركز قانوني أو إلغاؤه، و هذا الأثر هو جوهر القرار، و هو ما يعرف بالمحل أي موضوع القرار بينما العمل المادي لا يترتب عنه أي أثر قانوني،[5]قد يتمثل هذا الأثر في :

– إنشاء مركز قانوني جديد لم يكن موجود في السابق، مثل قرار بتعيين في وظيفة.

---

[1] - القانون رقم 11 – 10المتعلق بالبلدية المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37 المؤرخة في 2011 /07/03

[2] – القانون 08-09 المؤرخ في 18 صفر1429 الموافق ل 25 فبراير سنة 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

[3] – محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص 200 .

[4] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 45 .

[5] – محمد جمال الذنيبات المرجع السابق، ص 119

– تعديل في المراكز القانونية الموجودة مثل الترقية إلى رتبة أعلى.

– إلغاء مركز قانوني قائم مثل فصل موظف عن وظيفته، أو إحالته على التقاعد.

و يخرج من دائرة الطعن القانوني في القرار الإداري العديد من الأعمال لانتفاء مقومات القرار الإداري فيها نتيجة لعدم تأثيرها في المراكز القانونية للأفراد، وعدم ترتيبها للأثر القانوني على غرار:

– الأعمال التحضيرية ACTES PREPARATOIRES، الصادرة عن الإدارة قبل القرار و تحضيراً لتخاذه، و المتمثلة خاصة في الآراء AVIS و الاقتراحات PROPOSITIONS .

– الأعمال اللاحقة للقرارات الإدارية و تتمثل أساسا في التصرفات و الأعمال التي تقوم بها الإدارة يعد إصدار القرار الإداري، مثل التصديق عليه، تبليغه، و نشره...إخ

– الأعمال التنظيمية الداخلية MESURES D'ORDRE INTERIEUR و تتمثل في ما يصدر عن الإدارات العامة (الوزرات مثلا) من تعليمات DIRECTIVES،و منشورات CIRCULAIRES.[1]

إضافة إلى ذلك هناك الأعمال التشريعية و الأعمال القضائية التي لا تعد قرارات إدارية:

– الأعمال التشريعية وهي الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان) حسب ما خوله الدستور لها، وكذا الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية بموجب المادة 142 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري 2016.

– الأعمال القضائية و هي الأحكام و القرارات و الأوامر القضائية، فهي ليست قرارات إدارية، لا يطعن فيها بالإلغاء، و إنما بطرق الطعن القضائية.

و عليه، فالعبرة في تحديد طبيعة القرار ليست بألفاظه و لكن بمضمونه و فحواه، و بالأثر المترتب عنه، و الذي تحدث الإدارة بموجبه تغييرات في العلاقات القانونية السائدة سواء بإنشاء مراكز قانونية أو تعديلها أو إلغائها.

رابعاً: القرار الإداري ذو طابع تنفيذي

القرارات الإدارية تتمتع بالإلزامية مند صدورها لاحترامها الإجراءات القانونية التي تخضع لها وفق ما تنص عليه القوانين و التنظيمات، و كل من يدعي خلاف ذلك عليه إثباته ضد الإدارة التي تكون دائما في مركز المدعى عليه، فالقرار الإداري من شأنه ترتيب آثار بذاته من خلال الامتيازات المعترف بها للإدارة في اتخاذ القرارات الإجبارية دون الحاجة للجوء للقضاء، عكس الوضع الطبيعي و تنفذ بلا وساطة و هذا ما يطلق عليه" بمبدأ الامتياز و الأولوية"، فالطابع التنفيذي للعمل الإداري هو إحدى رموز مظاهر السلطة العامة. إذاً القرار الإداري يأخذ الصفة التنفيذية دون حاجة إلى تصديق سلطة أعلى .[2]

[1] – محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، طبعة مزيدة و منقحة، دار العلوم للنشر و التوزيع الجزائر، 2005، ص 129 .

[2] – ميسون جريس الأعرج، عيب السبب في القرار الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر الأردن،2015، ص 17 .

خامساً: القرار الإداري صادر عن جهة إدارية

لا يعد القرار إداريا ما لم يكن صادرا عن سلطة إدارية عامة،[1] فيصدر القرار عن شخص من أشخاص القانون العام، و عن جهة إدارية بوصفها سلطة إدارية و ليست سلطة حكم. هذا و لفظ السلطة يعبر عن من يملك السلطة أي سلطة إصدار القرارات و الأوامر و هي من أبرز مظاهر السلطة، و من المؤكد أن أي جهة إدارية لها اختصاص القرارات الإدارية تعتبر سلطة عامة.[2]

و هو ما يضفي العنصر الإداري على القرار، إذ وجب أن يصدر القرار عن سلطة إدارية تمييزاً له عن الأعمال الصادرة عن السلطات الأخرى التشريعية و القضائية،[3] وفقا للمعيار الموضوعي أي من السلطة التنفيذية بوصفها إحدى السلطات العامة.[4]

أي صدور القرار عن الإدارة بصفتها سلطة إدارية وطنية، أي باعتبارها سلطة عامة تتمتع بامتيازات و سلطات معينة ، ومنها سلطة إصدار القرارات سواء كانت:

- سلطة إدارية مركزية (رئيس الجمهورية، وزير الأول، وزرات...)
- سلطة إدارية محلية (الولاية، البلدية)
- مرفقية (المؤسسات العمومية، دواوين...)

كما يضيف القانون العضوي رقم 98- 01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه أشخاصاً أخرى: وهي الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية، منها منظمات المحامين و الغرفة الوطنية للمحضرين و الموثقين و منظمة الأطباء...

كما استعان المشرع بالمعيار الموضوعي لتحديد الطابع الإداري لبعض القرارات الصادرة عن المؤسسات الاقتصادية العمومية، طبقاً للقانون التوجيهي رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية.

المطلب الثالث: تمييز القرار الإداري عن الأعمال القانونية المشابهة له

تعتبر الإدارة العمومية صاحبة الاختصاص في الدولة بإصدار القرارات الإدارية كونها الأداة القانونية المتاحة لدى الإدارة للقيام بمهامها التنفيذية، و لا يهم في ذلك مركز الإدارة مصدرة القرار، و لكن كاستثناء لغير السلطة التنفيذية إصدار قرارات إدارية كما هو الحال بالنسبة للسلطتين التشريعية و التنفيذية.[5] و عليه تقتضي عملية تحديد القرار الإداري تمييزه عن بعض الأعمال القانونية المشابهة له،

---

[1] – محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص 200 .

[2] – محمد حميد الرصيفان، المرجع السابق، ص 35.

[3] –علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 276.

[4] – عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، المرجع السابق، ص 38 .

[5] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 268.

و التي تتقاطع معه في بعض الخصائص و التي تخضع بدورها لأنظمة قانونية خاصة، على غرار العمل التشريعي و العمل القضائي.

أولا :القرارات الإدارية و الأعمال التشريعية

بالنظر للتشابه الحاصل بين العمل التشريعي و العمل الإداري، المتمثل في القرار الإداري و بالأخص القرار الإداري التنظيمي، حيث أن كل منهما يصدر عن سلطة وطنية، و يتمتع بخاصية العمومية و التجريد، مما دفع الفقه إلى استعمال أحد المعيارين الشكلي (العضوي) و الموضوعي (المادي).

1- المعيار الشكلي:

يرجع المعيار الشكلي أو العضوي في تحديد العمل إلى مركز القائم به و السلطة التي أصدرته، فإذا كان العمل صادرا من البرلمان فهو عمل تشريعي، و إذا كان صادرا من إحدى الهيئات الإدارية فهو عمل إداري و الأخذ بتعريف القرار الإداري بأنه كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة لإدارة أثناء وظيفتها.[1]

و رغم بساطة هذا المعيار و يسره إلا أنه تعرض للانتقاد، كونه يقف عند صفة القائم بالعمل دون أن يتعدى ذلك إلى طبيعة العمل، و هذا المعيار كان يمكن التسليم به في حالة التطبيق الجامد لمبدأ الفصل بين السلطات، [2] إذ تكتفي كل سلطة القيام بالأعمال التي يستلزمها هذا المبدأ، لكن الواقع العملي و طبيعة العمل الإداري المرنة ، تقتضي في أحيان كثيرة التداخل بين وظائف و اختصاصات كل من السلطتين، فقد تضطلع السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بالوظيفة التشريعية في حالات محددة دستوريا(بين دورتي المجلس الشعبي م 142 ق 16- 01، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني م 142، في الحالات الاستثنائية م107 ، في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوم ، فيجوز للرئيس إصدار مشروع الحكومة بموجب أمر م 138)، و بالمقابل فإن أعمال السلطة التشريعية لا تقتصر فقط على سن النصوص القانونية، بل تمتد إلى القيام بالأعمال الإدارية، إذا ما تعلق الأمر بالتنظيم الداخلي للبرلمان و تسييره كالقرارات الخاصة بتعيين موظفي البرلمان و ترقيتهم.

2- المعيار الموضوعي:

جاء هذا المعيار مكملاً للمعيار الشكلي و قد قال به الفقيه الفرنسي ليون دوجي DUGUIT ومدرسته التي من روادها : جيز، سل، و بونار، و يقوم هذا المعيار على النظر إلى مضمون العمل أو التصرف ذاته، إذ لا يكفي في تحديد طبيعة العمل بالنظر إلى الجهة التي أصدرته، بل يجب أن نتناوله في ذاته. [3]

---

[1] – سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، الطبعة السادسة، مطبعة عين شمس مصر، 1991، ص 175 .

[2] – عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ، المرجع السابق، ص 54 .

[3] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 32 .

و ينطلق أنصار هذه المدرسة من مبدأ قانوني، مفاده أن القانون يدور حول فكرتين هما المراكز القانونية و الأعمال القانونية، فإذا كان العمل يتضمن قاعدة عامة و مجردة و أنشأ مركزاً قانونياً عاماً اعتبر عملاً تشريعياً، أما إذا تضمن مراكز قانونية خاصة فإنه يعد قراراً إدارياً.[1]

فالمراكز القانونية هي الحالة التي يوجد فيها الفرد إزاء القانون و هي قسمان: مراكز قانونية عامة و موضوعية، ومراكز قانونية فردية، و تتصف الأولى بأنه يمكن تغييرها في كل لحظة وفقا لمقتضيات الصالح العام،[2] باعتبارها مراكز يحدد محددة بموجب قواعد عامة و مجردة مثل نظام الزواج في القانون الخاص و نظام الوظيفة العامة فكلا منها يتضمن مجموعة من الحقوق و الالتزامات لكل متزوج أو موظف،[3] على عكس المراكز الشخصية أو الفردية التي لا يمكن المساس بها إلا برضا من يشغلها مثل الدائن المدين، البائع المشتري...

أما الأعمال القانونية، باعتبارها وسيلة تغيير المراكز القانونية بالإنشاء أو الإلغاء، و بالنظر إلى هذه الغاية يقسم أنصار مدرسة الأعمال القانونية إلى ثلاثة:[4]

– أعمال مشرعة، وهي كل عمل قانوني ينشئ أو يعدل أو يلغي مركزاً قانونياً عاماً أو موضوعياً، أي كل همل يتضمن قواعد عامة تنظيمية و تشمل بهذا الوصف القوانين و الأنظمة.

– أعمال شخصية أو ذاتية: و هي الأعمال القانونية التي تنشئ مراكز شخصية و المثال التقليدي عليها العقد لأن المتعاقدين يضمنانه ما يشاؤون طيقا لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين.

– أعمال شرطية: و هي الأعمال القانونية التي تستند إلى فرد أو أفراد معينين مراكز قانونية عامة أو موضوعية فهي مكملة للأعمال المشرعة، فالمراكز القانونية تبقى شاغرة حتى تحدد الأعمال الشرطية من يشغلها.

و مما تقدم، فإن دوجي يعرف القانون بأنه قاعدة عامة موضوعية و لا يهم شكل و إجراءات و صفة من أصدرها، و عليه يدخل ضمن العملية التشريعية كافة الأعمال المشرعة .

و حسب وجهة نظر دوجي فإن الوظيفة الإدارية تشمل الأعمال الشرطية و الأعمال الذاتية و هي القرارات الإدارية.[5]

و بالرغم أن المعيار الموضوعي أقرب إلى حقائق الأمور حيث يعتمد على تحليل العناصر الأساسية للأعمال القانونية، بصرف النظر عن صفة القائم به أو الشكل و الإجراءات التي اتخذت لإصداره إلا أن

---

[1] – سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 176 .

[2] – محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص 202.

[3] – شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص 35.

[4] – سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 177 .

[5] – محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص 203 .

المعيار العضوي الذي يقوم على صفة القائم بالعمل القانوني هو المعيار الذي يعتد به في كثير من الأحيان و يستعان بالمعيار الموضوعي في بعض الحالات، حيث نجد أن أغلبية أحكام القضاء الإداري الفرنسي و المصري تأخذ بالمعيار العضوي للتمييز بين العمل الإداري و التشريعي.[1]

ثانيا –القرارات الإدارية و الأعمال القضائية:

القاعدة أن كل من الإدارة العمومية (السلطة التنفيذية)، و القضاء يعملان على تنفيذ و تطبيق القانون، وذلك بتطبيق القاعدة القانونية العامة على حالات واقعية خاصة مع اختلاف آليات التطبيق فتكون بموجب قرارات إدارية بالنسبة للإدارة العمومية، و أحكام و قرارات قضائية بالنسبة للقضاء. و نظراً للتقارب بين الوظيفتين سعى الفقه و القضاء إلى وضع معيار مميز.[2]

1– المعيار الشكلي:

فحوى هذا المعيار النظر إلى الجهة صاحبة العمل، فتكون قرارات إدارية تلك التي تصدر عن الإدارة العمومية بصرف النظر عن مضمونها، بينما هي أعمال قضائية التي تصدر عن السلطات القضائية دون النظر لمضمونها. و أبرز أوجه النقد التي وجهت لهذا المعيار، أن ليس كل ما يصدر عن الجهات القضائية من أعمال هو عمل قضائي، بل قد تصدر الجهات القضائية أعمالاً إدارية بحتة كتلك التي تتعلق بالمسار المهني للقضاة أو أعوان القضاة، و من جهة ثانية نجد أن الإدارات العمومية قد خول لها القانون صلاحية النظر و البث في مجموع نزاعات بعد الطعون الإدارية فتكون لها اختصاصات قضائية (الفصل في المنازعات).[3]

2– المعيار الموضوعي:

نظراً للانتقادات التي وجهت للمعيار الشكلي، باعتباره معياراً قاصراً يركز على الشكل الخارجي دون البحث في المضمون و الجوهر، ظهر المعيار الموضوعي الذي يقوم على أساس فحص طبيعة العمل ذاته بغض النظر عن الجهة التي صدر منها ، فمتى كان العمل يقوم عل أساس خصومة أو نزاع بين الأفراد فإنه يعتبر قضائيا، لكون اختصاص السلطة القضائية يدور حول حل المنازعات التي تنشب بين الأفراد دون غيرها من الصلاحيات، أما إذا تضمن العمل غير ذلك من المواضيع فيكون إدارياً.[4]

غير أن المشكلة برزت في ماهية و أساس المعيار الموضوعي، حيث ظهرت مجموعة من المعايير الموضوعية تحاول تحديد صفة العمل وفقا لسلطات من قام به و لطبيعته الذاتية منها:

---

[1] – شريف يوسف خاطر، المرجع السابق، ص 37.

[2] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 269.

[3] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 270.

[4] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 270.

أ– معيار السلطة التقديرية: القرارات الإدارية تصدر عن سلطة تتمتع باختصاص تقديري، بينما الأحكام القضائية عن سلطة ذات اختصاص مقيد و عليه أساس التفرقة هو التمييز بين السلطة التقديرية و السلطة المقيدة، و ظروف التشديد و التخفيف.[1] غير أنه رأي منتقد فالإدارة تصدر كثيرا من القرارات الإدارية بينما يكون اختصاصها مقيداً، و على العكس من ذلك فإن القاضي كثيراً ما يتمتع بقدر كبير من حرية التقدير عند إصدار الأحكام القضائية دون التقيد بسلطة مقيدة.[2]

ب– معيار الغرض أو الغاية: فالإدارة بتدخلها إنما تستهدف إشباع الحاجات العامة سواء تعلق ذلك بالأمن الداخلي أو الخارجي أو الصحة أو التعليم ....أما وظيفة السلطة القضائية فترمي إلى مجرد حماية النظام القانوني للدولة، بغض النظر على الأغراض التي تنيط بالإدارة تحقيقها و ذلك عن طريق حسم المنازعات وفقا للقانون و توقيع الجزاءات على كل مخالفة لأحكامه.[3] و يعاب على هذا المعيار قيامه على مصطلح مرن، يصعب تحديد مفهومه، كما أن كل من العمل القضائي و العمل الإداري يهدفان إلى تحقيق المصلحة العامة و تحقيق النظام بجميع عناصره.

ج– معيار النظام القانوني: فإذا خضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية عد العمل قرار إداري، أما إذا كان خاضعاً للنظام القانوني للأحكام القضائية، اعتبر هذا العمل قضائياً و تكون إرادة المشرع صريحة و واضحة كأن يصف العمل بأنه حكم قضائي أو ينص بأنه قابل للاستئناف أو الطعن بالنقض.

و يعاب على هذا المعيار كونه معيار تشريعي، يعجز عن تمييز تلك الأعمال التي أغفل المشرع عن تسميتها و تحديد نظامها القانوني.

د– معيار الخصومة أو المنازعة: العمل القضائي أي الحكم هو عمل يتضمن الفصل في خصومة قضائية أو نزاع على حق شخصي و على أساس قانوني، بينما القرارات الإدارية لا تتضمن أي فصل في خصومة قضائية.[4] و يرى جانب من الفقه أن العمل الذي يحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية، بين خصمين حول مركز قانوني عد حكماً قضائياً، فوجود العمل القضائي مرتبط أساساً بوجود النزاع في حق شخصي.

و انتقد هذا المعيار من ناحيتين، الأولى أن هذا النزاع قد يطرح على سلطة إدارية للفصل فيه بقرار إداري لا بحكم قضائي، كما أن هناك من الأحكام القضائية ما لا يثير نزاعاً متعلق بحق شخصي و مثال

---

[1]– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 108 .

[2] – خالد سمارة الزغبي، القرار الإداري بين النظرية و التطبيق دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع الأردن ، ص 32.

[3] – خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص 34 .

[4] – عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 110 .

ذلك الأحكام الصادرة من القضاء العيني الموضوعي كقضاء الإلغاء لا يتعدى إلى الفصل في شرعية قرار إداري، بصرف النظر عن الحقوق الشخصية، و مثال ذلك الأحكام الجنائية.[1]

هـ- معيار التلقائية (نظرية التصرف التلقائي): القرارات الإدارية تصدر بصورة تلقائية دون وجود طلبات مسبقة بينما تصدر الأحكام القضائية من الجهات القضائية المختصة بناء على طلبات الخصوم. و هذا أيضا ليس بمعيار صحيح لأن كثيرا من القرارات لا تصدر إلا بطلب من الأفراد كالقرارات التي تصدر بناء على طلبات و تظلمات ذوي الشأن و المصحلة مثل قرارات منح الجنسية ، و قرارات التوظيف الإدارية ، و قرارات منح الرخص المختلفة.[2]

المعيار المعتمد من قبل المشرع الجزائري:

المشرع يعتمد على المعيار العضوي كأساس و أصل للتفرقة و يستعين بالمعيار الموضوعي كاستثناء، و هذا واضح من خلال استقراء مواد قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و بالتحديد المادة 800 و 801 قانون إجراءات مدية و إدارية :" ...تختص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و دعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:- الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية

- البلدية و المصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية."

نجد مثلاً نص المادة 459 قانون عقوبات:" يعاقب بغرامة من 3000 إلى6000 و يجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام كل من خالف على المراسيم و القرارات الصادرة من سلطة إدارية..."

و قد استعان المشرع بالمعيار الموضوعي، حيث اعتبر الأعمال الصادرة بشكل انفرادي عن المؤسسات العمومية الاقتصادية أعمال إدارية بالنظر أن هذه المؤسسات تخرج عن نص المادة 800 ق إم إ ، وهذا امتثالاً لما جاءت به المادة 55 من ق 88- 01 التوجيهي للمؤسسات العمومية و الاقتصادية و ذلك عندما تؤهل المؤسسات العمومية الاقتصادية بحصولها على عقود الامتياز أو بمناسبة ممارستها لبعض الأنشطة على أساس تمكينها من ممارسة السلطة العامة.

[1] - خالد سمارة الزغبي ، المرجع السابق، ص 33 .

[2] - عمار عوابدي ، المرجع السابق، ص 110 .

المبحث الثاني : تصنيف القرارات الإدارية

تنقسم القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة حسب الزاوية التي ينظر منها إليها، إلا أنه يمكن حصر أهم هذه التقسيمات:

1-من حيث أسلوب الإدارة في التعبير عن إرادتها: تنقسم إلى: قرارات صريحة، قرارات سلبية، قرارات ضمنية.

2- من حيث الأثر (تأثير على المراكز القانونية): تنقسم القرارات إلى قرارات منشئة و قرارات كاشفة.

3- من حيث الخضوع لرقابة القضاء: تنقسم إلى قرارات خاضعة لرقابة القضاء الإداري و أخرى لا تخضع لرقابة القضاء.

4- من حيث المخاطبين بها تنقسم القرارات إلى قرارات فردية و أخرى تنظيمية.

5- من حيث الجهة المصدرة تنقسم القرارات الإدارية إلى قرارات صادرة عن جهة مركزية و أخرى صادرة عن جهة محلية و ثالثة صادرة عن إدارة مرفقية.

المطلب الأول: تصنيف القرارات الإدارية من حيث أسلوب الإدارة في التعبير عن إرادتها

تقسم القرارات الإدارية من حيث أسلوب التعبير عن الإرادة إلى قرارات صريحة و سلبية و ضمنية. فالقرار الصريح هو ذلك القرار الذي تعبر الإدارة فيه عن إرادتها بعبارات صريحة دون الحاجة للبحث عن القرائن و أدلة أخرى للوصول إلى ذلك و مثالها قرار تعيين موظف أو قرار فصله أو ترقيته[1].

أما القرار السلبي فيكون عكس الأول إذ تلتزم فيه الإدارة الصمت رغم أن القانون يلزمها باتخاذ موقف و إصدار قرار ينقل إرادتها للمخاطب بها، و يشترط في القرار السلبي أن يكون القانون قد ألزم الإدارة باتخاذ موقف بغض النظر عن مصدر النص القانوني (سلطة مقيدة)، وأن تكون الإدارة المعنية قد واجهت التزامها اتجاه المشرع بالامتناع و التمرد، ما يمنح للمعني بالأمر حق مقاضاتها بناءاً على إرادتها السلبية.[2]

أما القرار الضمني و الذي يتداخل مع السلبي كون أن في كلاهما الإدارة تلتزم الصمت و لا تعبر عن إرادتها بشكل واضح صريح و معلن، إلا أن الفقه يميز بين النوعين من حيث السلطة الممنوحة للإدارة فإذا كان النص القانوني يقيد إرادتها و يلزمها باتخاذ قرار وهي التزمت الصمت كنا أمام قرار سلبي، أما إذا

[1] – عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 58 .

[2] – عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص59 .

كانت سلطتها تقديريــة و التزمت الصمت كان القرار ضمني و الذي يمكن استنتاجه من الظروف و الملابسات و القرائن.[1]

و تظهر أهمية التقسيم في أن المخاطب بالقرار الإداري يكون أكثر راحة في القرار الصريح منه في الضمني و السلبي و الذي يضطر فيه إلى انتظار المدة القانونية و البحث في الظروف و الوقائع لاستخلاص موقف الإدارة[2].

المطلب الثاني: تصنيف القرارات الإدارية من حيث الأثر (تأثير على المراكز القانونية)

تنقسم القرارات إلى قرارات منشئة و قرارات كاشفة.

أ– القرارات المنشئة: و هي مجموع القرارات الإدارية التي تحدث تغييراً في المراكز القانونية للمخاطب بالقرار، فتنشئ له وضعاً جديداً لم يكن متوافر قبل صدور القرار، أو تغير له وضعاً قديماً، أو تزيل له وضعاً قائماً قبل صدور القرار ، وهذا بإلغاء الوضع القديم، المهم أن القرار المنشئ أحدث وضعاً جديداً و أنشأه.[3] و يكون هذا النوع الأغلبية العظمى من القرارات و من أمثلته: قرار تعيين في وظيفة عامة، و قرار فصل موظف و منح رخصة أو امتياز و القرارات التنظيمية التي تنشأ قواعد قانونية جديدة أو تعدل في القواعد القانونية القائمة.[4]

ب– القرارات الكاشفة: و هي القرارات الإدارية التي لا تحدث تغييراً في المراكز القانونية العامة أو الخاصة، بل ينحصر دورها في تقرير و تأكيد مركز قانوني قائم من قبل، و أبرز مثال على ذلك القرارات المفسرة لقرارات سابقة،[5] فمهمة القرارات الكاشفة تنحصر في كشف و تأكيد مركز قانوني أو وضع قانوني موجود و قائم من قبل .[6] و من القرارات الكاشفة القرار الصادر بفضل موظف لصدور حكم ضده يقضي بإدانته في جريمة مخلة بالشرف، مما يبين أن القرارات الكاشفة الذي ينحصر في إثبات و تقرير حالة قانونية موجودة و قائمة من قبل و لا يتعدى ذلك إلى إنشاء مراكز قانونية جديدة. أيضاً، قرار الوالي بوقف منتخب متابع قضائيا بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية.[7] و قرار الإقصاء في حالة الإدانة الجزائية .[1]

---

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 59 .

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 60 .

[3] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 64.

[4] – عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، المرجع السابق، ص 114 .

[5] – عمار بوضياف المرجع السابق، ص 64.

[6] – عمار عوابدي، القانون المرجع السابق، ص 140 .

[7] – المادة 43 من القانون 11– 10 22 المتعلق بالبلدية:" يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها

و يبقى تكييف القرارات الإدارية محل اختلاف في الفقه في اعتباره قراراً إدارياً بالمعنى الفني أو أنه لا يرقى أن يكون قراراً إدارياً من حيث عدم ترتيبه لأي أثر قانوني.[2]

وتتجلى أهمية التفرقة بين القرارات الإدارية الكاشفة و القرارات الإدارية المنشئة في:

– أن القرارات المنشئة ترتب آثارها منذ صدورها، أما القرارات الكاشفة فترجع أثارها إلى التاريخ الذي ولدت فيه الأثار القانونية التي كشف عنها القرار، إلا أن ذلك لا يعتبر إخلالاً بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، لأن القرارات الكاشفة ضروري إذ تكشف عن العمل القانوني المنشئ للمركز القانوني محل القرار الكاشف.[3]

– القرارات الكاشفة يجوز للإدارة سحبها دون التقيد بميعاد محدد مطلقا، أما القرارات الإدارية المنشئة فإن سحبها يكون مقيد بميعاد الطعن بالإلغاء.[4]

المطلب الثالث: تصنيف القرارات الإدارية من حيث الخضوع لرقابة القضاء

تنقسم إلى قرارات خاضعة لرقابة القضاء الإداري و أخرى لا تخضع لرقابة القضاء.

أ– قرارات الخاضعة لرقابة القضاء:

يقتضي مبدأ المشروعية خضوع قرارات الإدارة لرقابة القضاء سواء في مجال الإلغاء أو التفسير أو التعويض، فبإمكان المخاطب بالقرار الادعاء ضد الإدارة مصدرة القرار و المطالبة القضاء بإلغاء قرارها أو التعويض عن ضرر نتيجة عمل إداري و هكذا ، وهذا هو المظهر المميز لدولة القانون. [5]

و تعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم و إحدى صور الرقابة و الأكثر ضمانا لحقوق الأفراد و حرياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال و ما تتمتع به أحكام القضاء من قوة ملزمة تلزم الجميع بتنفيذها و احترامها.[6]

و تأسيسا على ذلك فإن قرارات الإدارة تخضع لرقابة القاضي، و بإمكان هذا الأخير إلغاء القرار الإداري بعد أن يكشف في حيثيات حكمه عن وجه اللا مشروعية فيه، غير أن المشرع و لاعتبارات

صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة."

[1] – المادة 44 من قانون البلدية سالف الذكر:" يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"

[2] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 280.

[3] – حسام مرسي، أصول القانون الإداري، الطبعة الثانية، الفتح للطباعة و النشر الإسكندرية مصر، 2012، ص 527.

[4] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 280.

[5] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 66.

[6] – حسام مرسي، المرجع السابق، ص 533.

موضوعية قد يخص بعض الأعمال الإدارية و يخرجها عن رقابة القضاء، بل يلزم القاضي التصريح برفض الدعوى و عدم التصدي لرقابة نوع معين من الأعمال اصطلح عليها بأعمال السيادة.[1]

ب– القرارات التي لا تخضع لرقابة القضاء:

اصطلح فقه القانون على نوع معين من الأعمال الإدارية بأعمال السيادة أو أعمال الحكومة و هي تلك الطائفة من الأعمال السلطة التنفيذية التي تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها أو مظاهرها سواء برقابة الإلغاء أو رقابة التعويض أو رقابة فحص المشروعية، فما هو أساس نظرية السيادة؟ ما هو معيار أعمال السيادة و ما موقف المشرع و القضاء منها؟

❖ **أساس نظرية السيادة:** تعتبر نظرية أعمال السيادة من وضع القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة الفرنسي،[2] الذي رفض التصدي لبعض الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية و أطلق عليها بأعمال السيادة، و المراد بأعمال السيادة هي تللك الأعمال التي تتصل بالسياسة العليا للدولة و الإجراءات التي تتخذها الحكومة بمالها من سلطة عليا للمحافظة على سيادة الدولة و كيانها في الداخل و الخارج، وتعرف أعمال السيادة كذلك بأنها تللك الأعمال و القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية و لا تختلف في طبيعتها عن القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية و لا تختلف في طبيعتها عن القرارات الأخرى، و لكنها تتميز بصفات معينة جعلت القضاء الإداري الفرنسي يستبعدها من رقابته.[3]

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها (2010/03/27) أعمال السيادة في حكم حديث:" بأنها هي تلك التي تصدر من الحكومة بما لها من سلطة حكم لا سلطة إدارة فهي تارة تكون أعمالاً منظمة لعلاقة الحكومة بمجلس الشعب و الشورى أو منظمة للعلاقات السياسية بالدول الأجنبية و هي طوراً تكون تدابير تتخذ للدفاع عن الأمن العام من اضطراب داخلي أو لتأمين سلامة الدولة من عدو خارجي و أعمال السيادة بهذا المفهوم و التي تتصل اتصالاً وثيقاً بنظام الدولة و سيادتها في الداخل و الخارج و لا تمتد إليها رقابة القضاء.[4]

و أرجع جانب من الفقه سر ظهور هذه النظرية إلى السياسة الحكيمة و المرنة التي يتمتع بها مجلس الدولة الفرنسي و الذي عرف كيف يتخطى الحاجز و لم يجرؤ على إلغاء بعض الأعمال التي صدرت عن الحكومة حفاظا على استمراريته و بقائه.

---

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 66 .

[2] – نظرية أعمال السيادة أرسى دعائمها مجلس الدولة الفرنسي في الحكم الصادر عام 1822 في قضية LAFFITTE ، عبد الناصر عبد الله أبوسمهدانة، المرجع السابق، ص 66.

[3] – محمد جمال الذنيبات ، المرجع السابق، ص 224 .

[4] – عبد الناصر عبد الله أبوسمهدانة ، المرجع السابق، 67 .

و من المؤكد أنه لو تصدى مجلس الدولة الفرنسي لكل الأعمال الصادرة عن الإدارة خاصة في قمة هرمها، و أخضعها لرقابته دون تمييز من حيث مضمونها و أبعادها، أدى ذلك حتما إلى زواله خاصة و أن السلطة في فرنسا أبدت نيتها- في فترة معينة- في التخلص من مجلس الدولة و إلغائه كما فعلت بالنسبة للبرلمانات القضائية.[1] و من أجل ذلك حاول مجلس الدولة بإبداعه لفكرة أعمال السيادة تجنب الخوض في بعض الأعمال الصادرة عن الجهات الإدارية العليا، و التي تنطوي على مظهر مميز غير متوفر بالنسبة لبقية الأعمال بما لها من صلة بالأعمال السياسية أو ما يسمى بالسياسة الداخلية العليا للحكومة.

إذا التسليم بدور مجلس الدولة في مجال الرقابة على هذا النوع يعني الاعتراف له بالدور السياسي و هذا الأمر يؤدي حتما إلى خروج جهاز القضاء عن المهمة الموكلة إليه.

و تأسيساً على ذلك ذهب جانب من الفقه إلى تقسيم أعمال السلطة التنفيذية إلى نوعين من الأعمال أعمال حكومية و أعمال إدارية، و النوع الأول من الأعمال لا يخضع لرقابة القضاء خلافا للثاني يخضع للرقابة القضائية.[2]

❖ **معيار أعمال السيادة:** هناك معيار الباعث السياسي، و معيار طبيعة العمل أو موضوعه.

– معيار الباعث السياسي: بحيث إذا انطوى العمل على باعث سياسي يحصن ضد الرقابة القضائية. بحيث يعتبر العمل الصادر من السلطة التنفيذية عملاً حكومياً لا يخضع لرقابة القضاء متى كان باعث الحكومة في إصداره تحقيق مقصد سياسي هدفه حماية الحكومة ضد أعضائها في الداخل و الخارج، و هذا المعيار لم يكن يعتمد طبيعة العمل بذاته و إنما يعتمد ما تستهدفه الحكومة من ورائه، فقد كان يكفي أن تتذرع الحكومة في أي عمل أن الغرض منه سياسي حتى يتمتع مجلس الدولة عن نظر الدعوى.[3]

و من الانتقادات الواردة على هذا المعيار، يؤخذ عليه المرونة الكبيرة و عدم التحديد الواضح، ففكرة الباعث السياسي تظل غامضة فتستطيع جهة الإدارة أن تفلت من رقابة القضاء جراء قيامها بعمل إداري، إذا ادعت أمام القاضي أن الباعث للقيام بهذا العمل سياسي محض، وعندها يجد القاضي نفسه مضطراً للتصريح بعد إمكانية إخضاع هذا العمل لرقابته و فحصه، و لا شك أن هذا المعيار يبدد فكرة دولة القانون السابق الإشارة إليها.

– معيار طبيعة العمل أو موضوعه: و هذا المعيار فيه رأيين:

الرأي الأول: ذهب اتجاه في الفقه إلى ترشيح معيار طبيعة العمل، فيكون العمل سياديا أي من أعمال السيادة إذا صدر تنفيذا لنص دستوري، و يكون عادياً إذا صدر تنفيذا لنص قانوني أو لائحي، و من هنا فقد ربط هذا الاتجاه الفقهي بين فكرة أداء العمل الإداري و بين النص الذي يخول جهة الإدارة

---

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 67 .

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 68

[3] – عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ، المرجع السابق، ص 70 .

للقيام به، فإذا كان أساس العمل الذي قامت به الحكومة يعتمد على نص دستوري وجب تحصينه ضد الرقابة، أما إذا خرج عن هذا الإطار فيخضع للرقابة القضائية.[1]

نقد: إن هذا النص يجعل النصوص الدستورية أداة للتهرب من الخضوع لرقابة القضاء بعنوان أعمال السيادة ، ثم إن العمل الإداري قد يصدر تنفيذاً لقاعدة دستورية كما لو اعترف الدستور للوزير الأول بسلطة توقيع المراسيم التنفيذية فوفقا لهذا الرأي لا تخضع هذه المراسيم التنفيذية للرقابة كونها صدرت تنفيذاً لقواعد دستورية، فالمادة 99 من ق 16-01 المتضمن التعديل الدستوري 2016 اعترفت للوزير الأول بجملة من الاختصاصات.

الرأي الثاني: قيل أيضا و ضمن المعيار الموضوعي أن العمل يكون سياديا إذا صدر عن السلطة التنفيذية بوصفها حكومة ، أما إذا صدر عنها بوصفها إدارة فيكون العمل من قبيل الأعمال الإدارية العادية التي تخضع لرقابة القضاء.

نقد: إن هذا الرأي و إن بدا منطقيا على الأقل من حيث الظاهر في تقسيم أعمال الإدارة إلى نوعين عادية و حكومية إلا أنه أقام التمييز بين العمل السيادي و العادي على فكرة الحكومة و الإدارة، وهو مفهوم ينطوي على فموض كبير، إذ قد تتمسك الإدارة للابتعاد عن رقابة القاضي بفكرة أن العمل الصادر عنها اتخذ بعنوان العمل الحكومي لا العمل العادي، و تفلت حينئذ من رقابة القاضي.

و من المؤكد أن معيار التمييز في فقه القانون عامة و حتى فقه القضاء و جب أن يتسم بالوضوح لا الغموض ليسهل توظيفه و إعماله و بالتالي التصريح بنجاحه و سلامته و دقته، وهو ما لم ينطبق بالنسبة للمعيار الموضوعي و هكذا ظلت فكرة أعمال السيادة إلى يومنا هذا من المسائل التي يحوم حولها الغموض في فقه القانون.

إلا أن الفقه قسم أعمال السيادة إلى أربعة مجموعات:

- الأعمال التي تنظم العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية و منها دعوة الناخبين للقيام بالعملية الانتخابية، و دعوة البرلمان للانعقاد في دور استثنائية.
- الأعمال المتصلة بالشؤون الخارجية (المرفق الدبلوماسي، القرارات المتعلقة بالمنظمات، الأعمال المتعلقة بالاتفاقيات...)
- الأعمال المتعلقة بالحرب (منها قرار الإعلان عن الحرب، قرارات الاعتقال..)
- الأعمال المتعلقة بأمن الدولة الداخلي و يدخل تحت هذا النوع من الأعمال التدابير الضبطية.[2]

[1] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 69.

[2] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 71 .

❖ **موقف القانون الجزائري من نظرية من نظرية أعمال السيادة:**

رجوعاً إلى الدساتير الجزائرية(63، 76، 89، 96) خلت من الإشارة لأعمال السيادة و هذا خلافاً لدساتير دول عربية، فلا الدستور و لا القانون قام بتحصين أعمال السيادة بنص قانوني صريح ، إلا أن القضاء الجزائري أخذ بنظرية أعمال السيادة على غرار القضاء الفرنسي، ففي قرار الغرفة الإدارية الصادر بتاريخ 1984/01/07 أعلنت الغرفة الإدارية تبنيها للنظرية في قضية (ي.ب) ضد وزير المالية بقولها:" متى تبث أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج و كذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص و التبديل خارج الأجل هما قراران سياديان يكتسبان طابع أعمال الحكومة.

فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى شرعيتها أو مباشرة رقابة على مدة التطبيق.." فرغم أن الطاعن أتبث في القضية المعروضة على المجلس الأعلى وجوده خارج الوطن لأسباب صحية في الفترة التي حددتها وزارة المالية لإرجاع الورقة النقدية للبنوك و هذا أيام السبت و الأحد و الاثنين 10، 11، و 12 أفريل 1982 . و دخل المعني (الطاعن) أرض الوطن يوم 13 أفريل أي بعد انتهاء مدة التبديل، غير أن الغرفة الإدارية أجابت بما يلي:" و حيث أن إصدار و تداول و سحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة، حيث أن القرار المستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي من طرق الطعن..."[1]

و عليه صرح المجلس الأعلى بعد اختصاصه نوعياً بالنظر في القضية المعروضة عليه.

المطلب الرابع: تصنيف القرارات الإدارية من حيث المخاطبين بها

تنقسم القرارات الإدارية حسب المخاطبين بها إلى قرارات فردية و تنظيمية.

أ- القرارات الفردية: هي القرارات التي تخص شخص معينا بذاته أو أفرادا معينين بذواتهم، و تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها على الحالة المعنية أو الحالات المعنية و أبرز مثال على ذلك.[2]

المخاطب شخص واحد: كما لو تعلق بقرار تعيين أو ترقية أو انتداب أو تحويل أو تأديب، فكلها قرارات فردية تخص مراكز محددة يعرف صاحبها أو المعني بها من خلال مضمونها أو محتواها.

المخاطبين جماعة: يظل القرار الإداري يتسم بالطابع الفردي و لو خص جماعة من الناس طالما تم تحديدهم بالتدقيق في محتوى القرار، و مثالها صدور مرسوم رئاسي به قائمة أشخاص تم منحهم الجنسية الجزائرية أو قرار إدارة ما و المتعلق بنتائج مسابقة قامت بإجرائها تتضمن المترشحين الناجحين بذواتهم، أو قرار الإعلان عن قائمة المعنيين بالترقية لرتبة أستاذ التعليم العالي.[3]

---

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 72 .

[2] – علاء عشي، المرجع السابق، ص 284.

[3] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 74 .

ب– القرارات التنظيمية أو اللائحية: فهي تلك التي تتضمن قواعد عامة و مجردة فلا تتعلق بشخص أو بحالة ذاتها، بل تخاطب عدة أفراد و تمس مجموعة مراكز و حالات متى توافرت فيهم الشروط التي حددها فلا ينتهي لمجرد تطبيقها على حالة بعينها ،بل تبقى سارية المفعول و قابلة للتطبيق كلما توافرت شروط تطبيقها و لم يتم سحبها من قبل الإدارة أو إلغائها، و هذا النوع من القرارات قابل للتعديل بحسب ما تقتضيه ضروريات المصلحة العامة و يسمح به القانون، ومثالها إصدار رئيس المجلس الشعبي البلدي قراراً لمنع الباعة المتجولين من البيع في شارع معين فهذا قرار عام و مجرد يخضع له كل من تتوافر فيه شروطه .[1]

فالقرارات الإدارية التنظيمية تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم، و لا يعني اتصاف القرار التنظيمي بالعمومية و التجريد ضرورة انطباقه على عدد كبير من الأفراد أو الحالات حيث يمكن سريان هذا الوصف على القرار حتى و لو كان إعمال شروط تطبيقه تؤدي إلى انطباقه على حالة واحدة أو فرد واحد، مادام أن محل القرار حالات غير محددة بعينها وإنما بناءاً على شروط مجردة أو أفراد غير معينين بذواتهم و إنما بصفاتهم.[2]

و تجدر الإشارة إلى أن القرارات الفردية على المستوى العملي أكثر عرضة للطعن بالإلغاء مقارنة بالقرارات التنظيمية و هذا أمر طبيعي كون الفرد يتحرك بسرعة كلما تأثر مركزه القانوني، كما أن القرارات الفردية موجهة و تتمتع بالطابع الخصوصي ، بما يعني سهولة معرفة المخاطب بها خلافاً للقرارات التنظيمية التي تتمتع بالطابع العام و المجرد.[3]

أهمية التقسيم القرارات إلى فردية و تنظيمية:

من حيث الحجية: القرار التنظيمي أعلى درجة في هرم تسلسل النصوص الفرعية أو اللائحية الصادرة عن الإدارة.

من حيث طرق الطعن و إجراءاته: تختلف طرق الطعن و إجراءاته و الجهة القضائية المختصة عما إذا كنا أمام قرار فردي أو تنظيمي حسب

الحالة، إذا كان قرار تنظيمي مركزي فإن الجهة القضائية المختصة هي مجلس الدولة، و قبل مقاضاة الجهة المركزية يتم تقديم تظلم رئاسي أو ولائي، كما يجب الاستعانة بمحامي معتمد لدى مجلس الدولة، و إذا كان القرار فرديا و صادر عن إدارة محلية أو إدارة مرفقية فإن الاختصاص القضائي يعقد للمحاكم الإدارية.[4]

---

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 75.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث الاسكندرية مصر، 2012 ، ص 33.

[3] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 75 .

[4] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 77.

من حيث مجال التطبيق أو المخاطب بالقرار: تسري القرارات الفردية على فرد معين بالذات أو أفراد أو حالات معينة بالذات، بينما تنطبق القرارات التنظيمية على كل الحالات التي تنطبق عليها بغض النظر عن ذواتهم .[1]

من حيث سلطة التعديل: تملك جهة الإدارة تعديل القرار التنظيمي بحسب ما تقتضيه موجبات المصلحة العامة و بما يخولها القانون من سلطة، و لا تملك تعديل القرار الفردي لأن تعديله يؤدي حتماً إلى المساس بالحقوق المكتسبة.

من حيث وسيلة العلم: القاعدة المعمول بها فيما يخص القرارات الفردية هو التبليغ لأنها تمس بالأساس مراكز فردية و محددة، بل أن مجلس الدولة الجزائري في قرار صادر عن الغرفة الثانية بتاريخ 1999/12/06 لم يعترف بتبليغ قرار إداري في المجال التأديبي بواسطة البريد الموصى عليه و فرض من خلال هذا الاجتهاد التبليغ بواسطة محضر رسمي. بينما القرار التنظيمي كأصل عام لا يبلغ و لكن ينشر بالكيفية المحددة قانوناً.[2]

و قد اتخذت القرارات الإدارية التنظيمية عدة صور و أنواع في الفقه و القضاء الإداري أهمها:

– اللوائح التنفيذية و التي يكون هدفها تنفيذ قوانين أو أوامر سبق صدورها.

– اللوائح التنظيمية و يكون موضوعها تنظيم المرافق و المؤسسات العامة الوطنية و ضمان حسن سيرها، بما يصدره رئيس الجمهورية من مراسيم طبقا لنص المادة 143 من ق 01/16 المتضمن التعديل الدستور 2016 " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون "

– لوائح الضبط وهي تلك اللوائح التي يكون هدفها الحفاظ على النظام العام بتقييد الحريات العامة الفردية مثل لوائح المرور.

– لوائح الضرورة وهي قرارات تصدرها الإدارة في حالات الضرورة الاستثنائية مثل حالة الطوارئ، الحصار و الحالة الاستثنائية.

المطلب الخامس: تصنيف القرارات الإدارية من حيث الجهة المصدرة

تنقسم القرارات من حيث الجهة المصدرة إلى عدة نواحي حسب طبيعة الجهة التي تصدر عنها القرار و هذا ضمن الهيكل الإداري للدولة، ففي قمة الهرم السلطة التنفيذية نجد رئاسة الجمهورية ثم الحكومة و الهيئات الوطنية و الولايات و البلديات و المرافق المستقلة، و منها يتسع القرار الإداري لنظر الجهة الإدارية التي أصدرته. و عليه تنقسم القرارات الإدارية إلى قرارات صادرة عن جهة مركزية و أخرى صادرة عن جهة محلية و ثالثة صادرة عن إدارة مرفقية.

---

[1] – علاء الدين عشي ، المرجع السابق، ص 288 .

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 78 .

أولاً: القرارات الصادرة عن السلطة المركزية

يصدر عن السلطة المركزية الكثير من القرارات نقتصر على أهمها:

1- رئاسة الجمهورية: يصدر عن رئيس الجمهورية باعتباره الشخصية الإدارية الأولى على مستوى هرم السلطة التنفيذية قرارات إدارية في شكل مراسيم رئاسية و هي نوعيين:

أ- مراسيم رئاسية تنظيمية: و هي عبارة عن قرارات صادرة عن رئيس الجمهورية وتتضمن قواعد عامة و مجردة و لا تخص مركزاً قانونياً محدداً بذاته، و بذلك اقترب القرار الإداري هنا في هذا الموضع مع التشريع الذي يتضمن هو الآخر بميزة التجريد و العمومية.[1]

ب- مراسيم رئاسية فردية: يتمتع رئيس الجمهورية و طبقاً لأحكام الدستور لاسيما المادة 91، 92 من ق 16-01 المتضمن التعديل الدستوري 2016 بسلطة التعيين في الوظائف السامية للدولة في السلك المدني و العسكري، و ترتيباً على ذلك فهو يملك أيضا إصدار قرارات تتضمن الإعلان عن تعيينات رئاسية في شكل مرسوم رئاسي، فالمراسيم الرئاسية الفردية بخلاف المراسيم التنظيمية تخص مراكز شخصية و فردية محددة و دقيقة واردة في المرسوم الرئاسي ذاته.[2]

2- مراسيم تنظيمية: و هي مجموع القرارات الإدارية الصادرة عن الوزير الأول في إطار ممارسة لمهامه الإدارية طبقا لمقتضيات المادة 99 و تتخذ المراسيم إحدى الصورتين:

أ- مراسيم تنفيذية تنظيمية: فطالما اعترف الدستور للوزير الأول بموجب المادة 99 ف 6 بالسهر على حسن سير الإدارة العامة فيكون حينئذ من الطبيعي جداً الاعتراف له بسلطة إصدار المراسيم التنفيذية ذات الطابع التنظيمي للتحكم في الشؤون المختلفة للإدارة العامة.

فهي قرارات إدارية صادرة عن رئيس الحكومة في شكل مرسوم تنفيذي ذو طابع تنظيمي و تتضمن قواعد عامة و مجردة في أحد المجالات التي تخص الإدارة العامة في جميع جوانبها.

ب- مراسيم تنفيذية فردية: يملك الوزير الأول طبقا للمادة 99 ف 4 من الدستور سلطة التعيين خارج التعيينات الرئاسية، فإذا مارس هذه السلطة الدستورية وجب عليه استعمال المراسيم التنفيذية ذات الطابع الفردي.

3- القرارات الوزارية: و هي مجموع القرارات الصادرة عن الوزراء و هم يمارسون وظائفهم الإدارية على نوعيين:

أ- قرارات وزارية مشتركة: عبارة عن قرارات إدارية اشترك في إصدارها وزيرين أو أكثر موضوعاً و توقيعاً.

---

[1] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 81 .

[2] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 82 .

ب– القرارات الوزارية الفردية: يعتبر الوزير على مستوى قطاعه و وزارته المسؤول الأول و الأعلى درجة من الناحية الإدارية، و من هنا وجب أن يتمتع بسلطة إصدار القرارات الإدارية بتعيين أشخاص في وظائف تتعلق بقطاعه و هذا خارج دائرة التعيينات التي تقود إلى جهات إدارية أخرى كرئاسة الجمهورية.[1]

ثانيا : القرارات الصادرة عن السلطة المحلية:

1– القرارات الصادرة عن الولاة: يمارس الوالي سلطات كثيرة سواء باعتباره ممثلاً للدولة أو باعتباره هيئة تنفيذية أو باعتباره ممثلا للولاية و في كل المواضيع يملك الوالي استعمال وسيلة القرار الإداري.[2]

فضلاً على سلطة الضبط التي تولد له سلطة إصدار القرارات الضبطية لتحقيق النظام العام على مستوى الولاية.

2– القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية: يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الآخر باعتباره ممثلاً للدولة أو باعتباره هيئة تنفيذية أو باعتباره ممثلاً للبلدية سلطة إصدار القرار الإداري، مثلا ما نصت عليه المادة 96 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية بأن يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، في إطار صلاحياته، قرارات قصد :

– الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب القوانين و التنظيمات تحت إشرافه و سلطته.

– إعلان القوانين و التنظيمات الخاصة بالضبطية و تذكير المواطنين باحترامها.

– تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، عند الاقتضاء.

– تفويض إمضائه.

ثالثاً: قرارات الأجهزة الإدارية المستقلة و المصالح الإدارية الخارجية

و يقصد بها مجموع القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية المختلفة التي تتمتع بالشخصية المعنوية كالجامعات و مراكز التكوين المهني، وكذلك القرارات الصادرة عن المصالح الخارجية للوزرات ممثلة في المديريات التنفيذية على مستوى الولايات فهذه الأخيرة يصدر عنها قرارات إدارية، كما لو تعلق الأمر بقرار صادر عن مدير التربية أو مدير الصحة أو مدير الشؤون الدينية أو مديرة النقل...[3]

---

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 83 .

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 84 .

[3] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 85 .

أهمية تقسيم القرارات من حيث الجهة المصدرة:

هناك فائدة عملية كبيرة عن وصف قرار ما بالقرار المركزي أو ولائي أو بلدي أو قرار مرفقي و هذا بالنظر إلى ثلاث زوايا:

1- من حيث القوة و الدرجة في هرم النصوص: يحتل القرار المركزي الصادر عن رئيس الجمهورية في شكل مرسوم رئاسي المكانة السامية في هرم النصوص، ثم الحكومي ثم الوزاري...

2- من حيث إجراءات الطعن القضائي: تختلف إجراءات الطعن بالنظر لطبيعة الجهة الإدارية التي صدر عنها القرار، و قد حددتها مواد قانون إجراءات مدنية و إدارية، فتنص المادة 801 ق إم إ المحكمة تختص في قرارات و المصالح غير الممركزة ، البلدية و المصالح الإدارية الأخرين للبلدية، المؤسسات العمومية.

أما المادة 901 ق إم إ يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء و فحص المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.

المبحث الثالث: أركان القرار الإداري

إن للقرار الإداري أركاناً أساسية يجب توافرها بعضها ذو طبيعة شكلية وهي الاختصاص والشكل، والبعض الآخر ذو طبيعة موضوعية وهي السبب والمحل والغاية، فلا بد من صدور القرار عن السلطة الإدارية المختصة و وفقا للإجراءات و بالأشكال التي حدها القانون أو التنظيم، و أن يقوم على سبب يسوغه و يستند عليه و يبرر وجوده، و أن يكون الهدف منه تحقيق مصلحة عامة

المطلب الأول: الاختصاص

ابتداءاً يظهر بأن فكرة تحديد الاختصاصات هي نتيجة حتمية لمبدأ الفصل بين السلطات، لأن هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاصات السلطة العامة الثلاث فحسب و إنما يستتبع أيضا توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة.[1]

و بخصوص القرارات الإدارية يلزم لمشروعيتها أن تكون صادرة ممن يملك الاختصاص في إصدارها، و على الهيئة أو رجل الإدارة المنوط به إصدار القرار الإداري أن يلزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع، و يرتكز القانون العام الحديث على قواعد الاختصاص التي بواسطتها يمكن تحديد الأشخاص والهيئات التي تملك إبرام هذه التصرفات.[2]

و قد وردت العديد من التعريفات للاختصاص منها:

[1] - محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص 205 .

[2] - خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 64

– ديلوبادير يعرفه: "التصرف الذي يمكن أن يصدر من السلطة المؤهلة قانوناً"

– ايزمان:" هو الرخصة القانونية التي تنمح للموظف العام أو الهيئة العامة حق ممارسة نشاط معين أو إتيان تصرف معين على صورة تضمن شرعية التصرف و قانونيته."[1]

– ليفيرير:" القدرة القانونية التي تعطي الموظف العام أو السلطة العامة حق القيام بعمل قانوني معين."

أما الفقه العربي، نجد تعريف الدكتور سليمان محمد الطماوي:" الاختصاص هو الأهلية أو القدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة أو للأشخاص التابعيين لها إصدار قرارات محددة من حيث موضوعها أو نطاق تنفيذها المكاني أو الزماني.[2]

– في حين عرفه ماجد راغب الحلو : " السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره من الناحية النوعية و الزمانية و المكانية."

– تعريف سامي جمال العدل:" القدرة على القيام بتصرف معين."[3]

–تعريف الدكتورة سعاد الشرقاوي:" اختصاص السلطة الإدارية و هو قدرة أشخاص طبيعية أو مجموعة من الأشخاص على إصدار أعمال قانونية باسم شخص من أشخاص القانون العام."[4]

– تعريف مازن ليليو راضي:" القدرة على مباشرة عمل إداري معين أو تحديد مجموعة الأعمال و التصرفات التي يكون للإدارة أن تمارسها قانونا و على وجه يعتد به."[5]

فالاختصاص هو القدرة أو المكنة المخولة لشخص أو جهة إدارية بممارسة عمل معين (و يشبه الفقه فكرة الاختصاص في القانون العام بفكرة الأهلية في القانون الخاص لتعلقهما بالقدرة على مباشرة تصرف قانوني معين). [6]

---

[1] – بنار سردار زهدي، عنصر الاختصاص في القرار الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، 2017، ص 18.

[2] – محمد حميد الرصيفان العبادي ، الطبعة الأولى ، دار وائل النشر و التوزيع الأردن، 2014 ، ص 99 .

[3] – بنار سردار زهدي، المرجع السابق، ص 19.

[4] – مصطفى محمود شريف الزنكنة ، القرار الإداري بين الاختصاص المقيد و السلطة التقديرية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية الاسكندرية، مصر، 2017، ص 147 .

[5] – بنار سردار زهدي، المرجع السابق، ص 20.

[6] – إلا أن هناك فارقا جوهريا بين الاختصاص في القانون العام و الأهلية في القانون الخاص و هي:

– أن قواعد الاختصاص في القانون العام هي حماية المصلحة العامة، أما تحديد الأهلية في القانون الخاص هو حماية الشخص ذاته.

– أن عدم الاختصاص في القانون العام هو أمر عادي، و لذلك فإن الاختصاص دائما يستند إلى القانون، أما عدم الأهلية فهو استثناء.

– أن عدم الأهلية في القانون الخاص سببه يرجع إلى عدم النضج الفكري للشخص، أما عدم الاختصاص فهو على عكس من ذلك فإن سببه الشخص. انر مصطفى محمود شريف الزنكة، المرجع السابق، ص 149 .

و هو أيضا الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة." و تثبت هذه الصفة لعضو الإدارة بقرار تعيينه إذا كان فرداً و بالقرار الصادر بتشكيله إذا كان هيئة.[1]

و تعد فكرة توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها نظام القانون العام، لكونها من نتائج إعمال مبدأ الفصل بين السلطات، و يراعى فيها مصلحة الإدارة التي تستدعي أن يتم تقسيم العمل حتى يتفرغ كل موظف لأداء المهام المنوطة به على أحسن وجه، كما أن قواعد الاختصاص تحقق مصلحة الأفراد من حيث أنه يسهل توجه الأفراد إلى أقسام الإدارة المختلفة و يساهم في تحديد المسؤولية الناتجة عن ممارسة الإدارة لوظيفتها، فهي مظهر من مظاهر تنظيم الدولة.[2]

و تعتبر قواعد الاختصاص من النظام العام، و يتنج عن ذلك نتائج هامة:

- لا يجوز للإدارة ابرام اتفاق مع الأفراد لتغيير قواعد الاختصاص طالما تم ضبطها من قبل المشرع.
- يحق للطاعن صاحب المصلحة إثارة الدفع بعد الاختصاص طالما تم ضبطها من قبل المشرع .
- يحق للطاعن صاحب المصلحة إثارة الدفع بعد الاختصاص في أي مرحلة كان عليها النزاع، كما يجوز للقاضي إثارة هذا الدفع من تلقاء نفسه.
- لا يجوز للإدارة التحلل من قواعد الاختصاص و لو في حالات الضرورة و الاستعجال.
- لا يجوز للإدارة التنازل عن اختصاصها أو أحالته إلى إدارة أخرى.
- لا يجوز تصحيح عيب الاختصاص بإجراء لاحق يتمثل في مصادقة الجهة المختصة على القرار الصادر عن جهة غير مختصة. [3]

1- مصادر الاختصاص: الاختصاص هو القدرة على مباشرة عمل إداري و هذه القدرة يتحكم فيها النص القانون(التشريع الأساسي، التشريع العادي، التنظيم..)

و تتمثل مصادر قواعد الاختصاص بالنسبة لمختلف الهيئات الإدارية بالدستور و القانون و الأنظمة، هذا علاوة عن القضاء كمصدر مهم لكثير من القواعد التي تنظم نشاط الإدارة، و منه استخلص أسس و مبادئ عامة، و من ذلك قواعد توازي الاختصاص و تقابل الاختصاص. و مقتضاها أنه لو نص يحدد لهيئة إدارية معينة اختصاص إصدار قرار معين ثم سكت عن بيان الجهة التي تملك تعديله أو إلغاؤه فإن هذا الاختصاص يكون لنفس الهيئة الإدارية التي تملك إصدار القرار ابتداءا.[4]

---

[1] - حسام مرسي، المرجع السابق، ص 513.

[2] - علاء عشي، المرجع السابق، ص 271، 272.

[3] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 90، انظر أيضا بنار سردار زهري، المرجع السابق، ص 25 و ما بعدها.

[4] - محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص 206 .

2- صور الاختصاص: يمكن تقسيم الاختصاص من حيث مدى حرية الإدارة في مباشرتها للعمل الإداري إلى اختصاص مقيد و آخر تقديري من جهة، و من جهة يمكن تقسيم الاختصاص من حيث مبدأ المشاركة في القيام بالعمل الإداري إلى اختصاص منفرد و آخر مشترك.[1]

أ- الاختصاص المقيد و الاختصاص التقديري: يكون الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري معين مقيداً عندما تكون السلطة الإدارية المختصة بإصداره لا تتمتع بحرية التصرف و سلطة التقدير و الملائمة، لأن النظام القانوني قد شمل و أحاط بكل تفاصيل و عناصر و أركان و شروط و ظروف التصرف بصورة ملزمة و لم يترك مجالاً أو ركناً للتقدير و حرية التصرف، فيكون الاختصاص عندئذ اختصاصاً مقيداً. و قد عرف الدكتور ماجد راغب الحلو السلطة التقديرية:" حق إعمال الإدارة و حرية الاختيار في ممارسة الاختصاص، فعندما يترك القانون للإدارة حرية التصرف في شأن من الشؤون يقال إن لها سلطة تقديرية." و نجد أيضا الدكتور سامي جمال الدين :"تتمتع الإدارة بقسط من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية، بحيث يكون للإدارة تقدير اتخاذ التصرف أو الامتناع عن اتخاذه، أو اتخاذه على نحو معين أو اختيار الوقت الذي تراه مناسبا للتصرف أو السبب الملائم له، أو في تحديد محله."[2]

أما الاختصاص التقديري فإنه يتقرر و يوجد عندما يتخلق و ينقص التنظيم القانون التصرف في إحدى عناصر و أركان أو شروط التصرف، و لا يتعرض لها بالتنظيم المفصل، فتعقد سلطة التصرف و تتحرك حرية التقدير في النطاق و المجال الذي لم ينظم.[3]

و أهمية التقسيم تكمن في سلطة القاضي في مراقبة أعمال الإدارة الانفرادية، فإذا كان من اليسير بالنسبة لرافع الدعوى الإدارية أن يثبت تعسف جهة الإدارة و خرقها للقانون في حالة ما إذا كانت إرادتها مقيدة، فالأمر لا يكون كذلك في حال تمتع الإدارة بسلطة تقديرية.[4]

ب- الاختصاص المنفرد و المستقل و الاختصاص المشترك: قد يعترف القانون أو التنظيم لجهة إدارية معينة بسلطة إصدار القرار الإداري بصورة ذاتية و دون اشراك جهة إدارية أخرى، و هذا هو الأصل.

غير أن المشرع و تحقيقاً لمقاصد موضوعية يرمي إلى تحقيقها قد يفرض على جهة إدارية معينة الاشتراك مع جهة إدارية أخرى لإصدار قرار إداري واحد بصدد مسألة واحدة مثل: القرار الوزاري المشترك

---

[1] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 109 .

[2] - مصطفى محمود شريف الزنكنة، المرجع السابق، ص 66.

[3] - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 119.

[4] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 110.

المنظم لشهادة الكفاءة المهنية للمحاماة (وزير التعليم العالي و البحث العلمي و وزير العدل حافظ الأختام).[1]

3- عناصر الاختصاص:

تقتضي نظرية التنظيم الإداري توزيع الاختصاصات بالنسبة لسائر الجهات الإدارية، وتحدد أسس قواعد الاختصاص إما بالنظر إلى العنصر الشخصي أو العنصر الموضوعي أو الزمني أو المكاني، و هذه العناصر هي التي تشكل مجال رقابة القاضي الإداري حال فصله في دعوى الإلغاء.

أ- الاختصاص الشخصي: يقصد به تحديد الأشخاص و الهيئات الإدارية المخول لها اتخاذ و إصدار قرارات إدارية معينة و القاعدة أنه لا يجوز لغير الموظف أو الجهة الإدارية المختصة إصدار القرارات و أن مخالفة ذلك يجعل من القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص.[2]

و حيث أن السلطات موزعة داخل الإدارة بكيفية تقتضي مبدئيا أن لا يتخذ هذا القرار إلا من الشخص أو الهيئة المؤهلة لذلك، و هذا التأهيل يكون بالنسبة للفرد هو قرار تعيينه و بالنسبة للهيئة هو قرار تشكيلها، و بالتالي فإنه تتوقف شرعية القرارات الصادرة من قبلهم على شرعية قرار التعيين أو تشكيل الهيئة.

غير أنه يمكن أن يكون القرار الإداري صادراً عن شخص لم يتم تعيينه لا تتخذ مثل هذا القرار أو كان قرار تعيينه باطلا، فإنه يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص، و بالتالي يكون القرار الإداري الصادر عنه باطلا لعدم الاختصاص إلا أنه يستثنى من ذلك الموظف الفعلي أو الواقعي، و نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي تم ابتداعها من قبل القضاء الإداري لتكون سنداً يسوغ مشروعية المرافق العامة في سبيل حماية الغير حسني النية الذين تعاملوا مع الموظف باعتباره موظفا عاما في ظروف معينة.[3]

و الموظف الفعلي، هو الذي يمارس مهام الوظيفة العامة في ظل روف اعتيادية دون أن يكون له سند قانوني صحيح في ذلك ، و حالات عدم اختصاص الموف الفعلي يمكن حصرها في الحالات الآتية:

- عدم تعيينه بقرار صحيح أو عدم وجود قرار بتعيينه أصلاً.
- بطلان قرار تولي هذا الشخص مهام الوظيفة العامة.
- انتهاء علاقة الشخص بالوظيفة و استمراره رغم ذلك في أداء مهامها و مباشرة اختصاصاتها.[4]

و رغم ذلك تعتبر القرارات الصادرة منه سليمة لاعتباريين:

---

[1] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 113 .

[2] - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 272.

[3] - خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص 68 .

[4] - ماهر صالح الجبوري، المرجع السابق، ص 87، 88 .

1- ففي الأوقات العادية، يسوغ القضاء بالأخذ بالأوضاع الظاهرة، و بالتالي لا يعتبر الموظف غير مختص موظفا فعليا إلا إذا كان قرار تعيينه الباطل معقولا بالنسبة لأفراد المجتمع بحيث أنه لم يكن بمقدورهم إدراك سبب بطلان قرار تعيينه، و بغض النظر عما إذا كان الموظف حسن النية أو سيئيها لأن هذه النظرية لأن هذه النظرية تم ابتداعها لحماية مصالح الأفراد و يعتبر في هذه الحالة عمل الموظف (المعين تعيينا باطلا) صحيحاً أخذاً بالأوضاع الظاهرة التي تعامل معها الجمهور.

و بذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية في قضية رقم 72/106 :" و من المبادئ التي استقر عليها الفقه الإداري أن الإجراءات التي قام بها الموظف الفعلي تعتبر صحيحة و لو تبث بعد ذلك أن قرار تعيينه كان باطلاً."[1]

2- أما في الظروف الاستثنائية فإنه تم تسويغ سلامة قرارات الموظف الفعلي و مشروعيتها بنظرية الضرورة و بناء على مبدأ استمرار سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد، ففي حالة اختفاء السلطات الشرعية كحالة الغزو الخارجي للدولة، فعندئد ليس من الضروري صدور مثل هذه القرارات من شخص قد عين تعيينا معقولا بل يجوز ألا يكون قد صدر بتعيينه قراراً إطلاقاً. و الأصل، أن الاختصاص شخصي، يجب أن يمارسه الموف أو الهيئة التي ولاية الاختصاص كم حددها المشرع، بحيث لا يجوز لهيئة أخرى أن تمارس هذا الاختصاص كما حددها المشرع، بحيث لا يجوز لهيئة أخرى أن تمارس هذا الاختصاص حتى و لو كانت الهيئتان مشكلتين تشكيلاً واحداً.[2]

الاستثناءات الواردة على الاختصاص الشخصي:

و الأصل أن الاختصاص شخصي و لا يجوز لأي إدارة التخلي على اختصاصاتها، إلا أنه و نظراً لتعدد أوجه النشاط الإداري بالنسبة لبعض الإداريين أو الجهات الإدارية، جعل المشرع يعترف لبعض القائمين بأعباء السلطة الإدارية بنقل جزء من اختصاصاتهم إلى الغير، كما أن إلزام المشرع لبعض الأشخاص الإداريين بالقيام بتصرف معين في حالات محددة لا يعني بالضرورة امتثالهم في كل الحالات للنص، إذ قد يواجه رجل الإدارة نصاً معيناً بالتمرد و السلبية فلا يقبل على القيام بعمل معين رغم إلزام القانون له، بما يتعين على السلطة الإدارية الأعلى منه درجة التدخل للقيام بذات العمل لحسن سير الإدارة العامة و مقتضيات الصالح العام، و هو ما يفرض التطرق لأهم الاستثناءات الواردة على الاختصاص الشخصي، و المتمثلة في التفويض، الحلول و الإنابة.[3]

- **التفويض الإداري:** و قد عرفه دكتور سليمان الطماوي التفويض :"هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر."

---

[1] - خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 69 .

[2] - خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 69.

[3] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 114، 115.

و يعرفه الدكتور مازن ليلو راضي :" التفويض هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض، و أن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل."[1]

يعرف تفويض الاختصاص الإداري بأن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل الرئيس الإداري ببعض إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانوني، أو هو الإجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة إدارية أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن له بذلك، وهذا ابتغاء تحقيق جملة من المقاصد العامة لحسن أداء العمل الإداري و تلبية حاجات الأفراد المستمرة و المتزايدة.[2] ونظراً لتعلق التفويض بركن الاختصاص، الذي تعتبر قواعده من النظام العام، فإنه أحيط بمجموعة من الشروط نوردها فيما يلي:

– لا تفويض إلا بنص: حيث يشترط لصحة نقل الاختصاص من الأصيل إلى المفوض إليه، أن يكون بواسطة نص قانوني، و لا يجوز التفويض إلا في نطاق المسائل التي حددها النص فما دام الاختصاص لا يتقرر إلا بنص فإن التفويض لا يتم إلا بنص لا يقل عنه في المرتبة.[3]

–صدور قرار التفويض: لا يتم التفويض بصورة تلقائية وإنما يحتاج إلى إرادة قانونية، تتمثل في القرار الإداري التفويضي، كما يشترط فيه الكتابة والنشر، وهذا حتى يتأتى للأفراد تحديد السلطة المختصة[4].

–لا تفويض في التفويض: أي أنه من غير الجائز للمرؤوس الذي قد تم تعويضه، نقل تلك الاختصاصات التي آلت إليه بتفويض من الرئيس الإداري لشخص آخر، و مخالفة هذه القواعد تجعل القرار الإداري الصادر بهذا الخصوص معيبا بعدم الاختصاص.[5]

و هناك صورتين للتفويض تفويض السلطة أو الاختصاص، و هناك تفويض التوقيع:

✓ **تفويض السلطة:** يقصد به نقل و تحويل جزء أو بعض من اختصاصات شخص أو سلطة إلى سلطة إدارية أخرى.[6]إذا هو نقل جزء من الاختصاصات في اتخاذ القرار من صاحب الاختصاص إلى الشخص المفوض إليه. و يعتبر هذا التفويض ذا طبيعة موضوعية، حيث يتم تكليفه بصفته الوظيفية فلا يتسم بالطابع الشخصي، و يترتب عليه بقاء التفويض ساري المفعول و قائما مهما تغير أحد طرفيه لأن التفويض يكون للمنصب لا للشخص شاغل المنصب. و من خلال التفويض تنتقل السلطة و المسؤولية

---

[1] – بنار سردار زهدي، عنصر الاختصاص في القرار الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، 2017، ص 78.

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 115.

[3] – خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 71 .

[4] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 116 ،117.

[5] – خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 82 .

[6] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 117

إلى المرؤوس (المفوض إليه) و في نفس الوقت يبقى الرئيس(المفوض) محتفظا بسلطته الرئاسية اتجاه المرؤوس، كما يبقى مسؤولا بخصوص ما فوضه، اتجاه من هم أعلى منه في السلم الوظيفي.[1]

✓ **تفويض التوقيع**: يتمثل التفويض بالتوقيع في قيام الأصيل بتفويض أحد مرؤوسيه بالتوقيع على بعض القرارات باسم و الأصيل و تحت رقابته، و تفويض التوقيع ذو طابع شخصي يبقى متعلقاً بالعمل المادي و يترتب على ذلك أن قوة القرار الصادر من المفوض إليه تكون بمرتبة القرار الصادر من الأصيل ذاته.[2] مثل المادة 87 قانون البلدية، يمكن لرئيس م ش ب تفويض إمضائه إلى المندوبين البلديين ... قصد استقبال لتصريحات بالولادة و الزواج و الوفيات ...أيضاً نص المادة 126 قانون الولاية يمكن للوالي تفويض توقيعه.

➢ **الحلول الإداري**: يعرف الفقه الفرنسي الحلول:" حلول الموظف محل أحد رجال السلطة العامة، نظراً لغيابه أو لوجود مانع يمنعه من ممارسة أعماله." و يعرفه مازن ليلو راضي:" الحلول هو أن يصبح صاحب الاختصاص الأصيل عاجزا لسبب من الأسباب عن ممارسة اختصاصاته كأن يصاب بعجز دائم أو بمرض أو غيره، فيحل محله في مباشرة كافة اختصاصاته موظف آخر حدده القانون سلفاً."

و عليه، فالحلول هو انتقال كافة صلاحيات صاحب الاختصاص(الأصيل) بحكم القانون مسبقا إلى أحد أعضاء السلطة الإدارية، نتيجة قيام مانع يحول دون ممارسة الأصيل صلاحياته و ذلك لحين عودة الأصيل أو تعيين خلف له."[3]و يختلف بذلك الحلول عن التفويض في أن سلطات المفوض تقتصر على الجزء المفوض إليه، مثل سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي،[4]حيث يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكينة العمومية و ديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و لاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية.[5]

أي أن الحلول يعني انتقال جميع اختصاصات الأصيل بقوة القانون إلى موظف آخر، و بذلك متى قام مانع يحول دون ممارسة الأصيل لاختصاصاته.[6]

و عليه فإن القواعد المميزة للحلول تتمثل:

---

[1] – بنار سردار زهدي، المرجع السابق، ص 79، 80.

[2] – بنار سردار زهدي، المرجع السابق، ص 81.

[3] – بنار سرداد زهدي، المرجع السابق، ص 93

[4] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 120 .

[5] – المادة 100 من القانون 11 –10 المتعلق بالبلدية.

[6] – عبد الناصر عبد الله السمهدانة، المرجع السابق، ص 202 .

– غياب صاحب الاختصاص الأصيل، يقصد به الغياب بمعناه الواسع سواء نشأ بسبب الوظيفة (نقل، أو ترقية..) أو بسبب الغياب في إجازة أيا كان نوعها طالت أو قصرت مدتها، أو في مهمة رسمية أو غير ذلك من الأسباب التي تؤدي إلى عدم وجود الأصيل.

– الحلول يتم بقوة القانون و دون حاجة إلى قرار يصدر بذلك من الأصيل أو من أية جهة أخرى، يحل (المحال) محل (الأصيل) حلولاً كاملاً في كافة اختصاصاتها الأصلية أو المفوضة إليه.

– الحلول ينتهي بزوال سببه، أي بعودة الأصيل فيظهر الحلول بقوة القانون و ينتهي بقوة القانون.[1]

➢ **الإنابة الإدارية:** و هو أن تقوم السلطة المختصة أو العليا بتعيين موظف آخر للقيام بمهام الأصيل الغائب أو الممتنع عن ممارسة اختصاصاته بموجب نص قانوني، وتختلف الإنابة الإدارية عن الحلول الإداري، في كون وضعية الحلول تسجل عادة عند تمرد الأصيل وامتناعه عن القيام بمهامه، بما يبرر تدخل السلطة الوصية أما الإنابة فتكون لغياب الأصيل بسبب مانع يحول بينه وبين تأدية المهام، كالمرض أو سفر لمهمة في الخارج، بالإضافة إلى ذلك فإن النص القانوني الذي يرخص بالإنابة لا يحدد شخصا معينا لممارسة اختصاصات الأصيل الغائب، ولهذا الأخير صلاحية اختياره، بينما في الحلول نجد النص المرخص بذلك يبين مباشرة الشخص الذي يحل محل الأصيل[2].

و قد عرف د. سامي جمال الدين الإنابة:" هو وجود مانع مؤقت – أو دائم– يعوق الأصيل و يحول بينه و بين ممارسة اختصاصاته، فتتصدى سلطة أخرى غير الأصيل و هي غالبا السلطة الأعلى منه مرتبة و تعيين آخر ينوب عنه ليتولى مباشرة اختصاصاته إلى أن يزول هذا المانع."[3]

ب – الاختصاص الموضوعي:

الاختصاص الموضوعي هو تحديد جملة الموضوعات والأعمال التي يجوز لرجل الإدارة أن يصدر بشأنها وفي نطاقها قرارات إدارية،[4] و هذا التحديد هو من اختصاص المشرع، فهو المكلف بضبط المعالم ورسم الحدود لرجال الإدارة على جميع المستويات، تفاديا لظاهرة التنازع في الاختصاص، كما قد يتولى التنظيم مهمة تحديد الصلاحيات و الاختصاصات.

---

[1] – عبد الناصر عبد الله السمهدانة، المرجع السابق، ص 206 .

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 124 .

[3] – بنار سرداد زهدي، المرجع السابق، ص 93

[4] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 273.

ومن هنا فإن تحديد الوظائف و تبيان الاختصاص يدخل ضمن إطار نظرية التنظيم الإداري، و هو مظهر من مظاهر نحكم الدولة في أجهزتها بما يعود بالنفع و الفائدة سواء بالنسبة للأفراد أو للإدارة ذاتها.[1]

ج– الاختصاص الزمني:

و يقصد به تحديد الفترة الزمنية التي يمكن من خلالها للموظف إصدار قراراته ، أي تحديد الإطار الزمني لممارسة المهام والسلطات فمثلاً بالنسبة للموظف العام تكون بداية الحياة الوظيفية له بصدور قرار التعيين من الجهة المختصة، ونهايتها تكون بالتقاعد أو الوفاة أو الاستقالة، و هي الفترة المحددة له لممارسة مهامه وإصدار القرارات الإدارية، وخارج هذا الإطار الزمني يكون غير مختص زمنيا بإصدار القرار قانونيا.[2]

د– الاختصاص المكاني:

و المقصود به تحديد النطاق الإقليمي أو المكاني لاختصاص للموظف لاتخاذ قراراته في نطاقه، ويقصد به أيضا الحيز الجغرافي المحدد لمباشرة الاختصاص فيه، و المحدد من طرف المشرع، فإذا كانت الإدارة المركزية تختص عبر كامل إقليم الدولة و لا يطرح أي إشكال بشأن قاعدة الاختصاص المكاني لها، إلا أن الجهات الإدارية الموزعة توزيعاً اقليمياً وجب أن تحترم نطاق اختصاصها الجغرافي تحت طائلة بطلان القرار الصادر.[3]

هذه هي عناصر ركن الاختصاص الأربع التي يجب توافرها و احترامها جميعاً و إلا وقع القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص.[4]

المطلب الثاني: ركن الشكل و الإجراءات

الشكل هو المظهر الخارجي أو الإجراءات التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها المنفردة و الملزمة للأفراد، أي مجموعة القواعد الإجرائية و الشكلية التي أوجب القانون على رجل الإدارة مراعاتها قبل إصدار القرار الإداري، و شكل القرار الإداري هو الصورة التي تطرح فيها الإدارة إدارتها بإصداره فإذا اشترط القانون صدور القرار مكتوباً أو مسبباً كما هو الحال بالنسبة للقرارات التأديبية، فإن مخالفة الإدارة لهذا الشكل يبطل قرارها حيث يكون معيباً في شكله، و الشكل هو الصورة و المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري لدى صدوره.[5]

---

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 125 .

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 129 .

[3] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 273.

[4] – عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 121 .

[5] – عبد الناصر عبد الله السمهدانة، المرجع السابق، ص 206

و الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تعبر عن إرادتها بشكل معين إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، وفي هذه الحالة يجب أن يتخذ القرار الشكلية المقررة لصدوره، كأن يشترط القانون أن يكون القرار مكتوباً أو صريحاً أو وجوب استشارة جهة معينة قبل إصداره، أو تبرير منطوقه(التسبيب).

وقد درج القضاء و الفقه الإداري على التمييز بين ما إذا كانت المخالفة في الشكل و الإجراءات تمس بالشروط الجوهرية المتطلبة في القرار، و بين ما إذا كانت المخالفة متعلقة بشروط غير جوهرية لا يترتب على إغفالها إهدار سلامة القرار، و يترتب البطلان في الصورة الأولى دون الصورة الثانية، و المعيار في تصنيف هذه الشكليات هو مدى تدخل المشرع بالنص عليها و ترتيب الأثر على غيابها، وكذا الهدف المراد من هذه الشكلية.[1]

و تظهر أهمية الشكل والإجراءات كركن من أركان القرار الإداري، كما يقول د. صغير محمد بعلي :" إن الأشكال و الإجراءات تعصم الإدارة من مخاطر التسرع و تدفعها إلى اتخاذ قرارات مدروسة بما يحافظ على مبدأ الشرعية في الدولة ."[2] لذلك ذهب د. سامي جمال إلى القول:" إن الشكليات و الإجراءات ليست مجرد روتين أو عقبات أو قواعد إجرائية لا قيمة لها، و إنما هي في حقيقتها ضمانات للإدارة لمنعها من التسرع و تهديد الأفراد باتخاذ قرارات غير مدروسة و حملها على التروي في ذلك و وزن الملابسات و الظروف المحلية بموضوع القرار تحقيقا للصالح العام، و هو الأمر الذي يحقق ضمانات للأفراد ضد احتمالا تعسف الإدارة."[3]

و يلعب ركن الشكل و الإجراءات دورا حيويا في حماية مصالح و حقوق و حريات الأفراد من انحرافات و تعسف و تسرع و ارتجال الإدارة أثناء القيام بوظائفها لذلك نجد أن جل الشكليات الجوهرية و الإجراءات قد أقرها المشرع بهدف تأكيد وضمان حماية و حقوق و مصالح الأفراد من مخاطر الزلل و ارتجال و تسرع السلطات الإدارية.[4]

وإلى جانب ذلك يمكن لركن الإجراءات والشكل أن يساهم وبشكل كبير في تحقيق المصلحة الخاصة، عن طريق حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف وتسلط وانحراف الإدارة، وذلك بتقييدها وإلزامها بصب قراراتها في قوالب مادية، تسهل عملية الرقابة عليها، وضمان حق الأفراد في الدفاع.

والقاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة بإتباع إجراءات معينة لإصدار قراراتها أو إفراغها في شكل محدد، ما لم يلزمها القانون بذلك.

و من الشكليات التي قد يشترطها القانون أو التنظيم المعمول به في الجزائر ما يلي:

---

[1] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 271.

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 136 .

[3] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 137 .

[4] – عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 123 .

1- تسبيب القرار الإداري: التسبيب يعني بيان المبررات و الدوافع التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها و يمكن للإدارة أن تورد الدوافع لإصدار القرار من خلال نفس القرار، و الهدف من التسبيب هو اطلاع المعنيين على المبررات و الأسباب حتى يتمكنوا من ترتيب أوضاعهم و إجراءاتهم المضادة للقرار.[1] فلا بد من أن يتضمن القرار مجموعة أسباب تبرر إصداره، و الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها ما لم يوجد نص صريح يلزمها بتسبيب قراراتها، وعندئذ تكون ملزمة بالتسبيب، وإلا كان القرار الإداري معيبا بعيب شكلي لعدم التسبيب. ومن أمثلة ذلك ما جاء في قانون الولاية بضرورة تسبيب قرار متعلق بتوقيف منتخب بالمجلس الشعبي الولائي، أو إذا تعلق الأمر بإبطال مداومة مجلس شعبي ولائي (المادة 53) من قانون الولاية.

أو ما تضمنه الأمر 06-03 القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المادة 165 من ضرورة تسبيب القرار التأديبي .

2- إصدار القرار باللغة العربية :مثلا ق 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة الوطنية المعدل والمتمم بالأمر96 - 30 ، إذ نجد قرار من مجلس الدولة بتاريخ 2002/02/11 أيد فيه قرار الدرجة الأولى القاضي بإلغاء قرار إداري صادر عن منظمة المحاميين لناحية وهران لتحريره باللغة الفرنسية مستندين على هذا القانون. [2]

3- تحييث القرار: ويقصد به ذكر النصوص المرجعية التي اعتمد عليها في إصدار قرار ما، و قد يتعلق الأمر بقانون أو تنظيم، فمصدر القرار يتعين عليه أن يستند في ذلك إلى نصوص قانونية، يذكرها في متن القرار، فحين يصدر مثلاً قرار تعيين يذكر النصوص المتعلقة بالتعيين، و نفس الشيء بالنسبة للتأديب، الترقية...[3]

4 -توقيع القرار الإداري: فالتوقيع هو الذي يحدد الشخص مصدر القرار، ومنه يمكن معرفة ما إذا كان مختصا بذلك، فيعتبر عنصراً أساسياً و شرطاً لإصدار القرار.[4]

من نماذج وأمثلة الإجراءات ما يلي:

5- وجوب عرض مشروع القرار على لجنة محددة: قد يتطلب المشرع في بعض الأحيان، ألا يصدر القرار إلا بعد استطلاع رأي مجلس أو لجنة مشكلة بطريقة يحددها القانون، وحينئذ تتوقف سلامة القرار من الناحية الإجرائية على إتباع اللجنة أو المجلس للقواعد التي تحكم سيره، ومن ذلك ما يفرضه القانون أو التنظيم، فيما يتعلق بالجانب التأديبي، مراعاة جملة من الإجراءات تمر بها المسائلة التأديبية،

---

[1] - محمد حميد الرصيفان العبادي، المرجع السابق، ص 126 .

[2] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 141 .

[3] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 141 .

[4] - محمد حميد الرصيفان العبادي ، المرجع السابق، ص 128

وتشكل في مجملها ضمانات بالنسبة للموظف. ومن ذلك ما نصت عليه المادة 65 ف 2 من الأمر 06- 03المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث ألزمت السلطة المختصة بإصدار العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، أخذ رأي اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، الملزمة بالبث في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوماً.

6- **وجوب تمكين المعني من ممارسة حق الدفاع** : قد يلزم القانون جهة الإدارة قبل إصدارها للقرار الإداري التأديبي، تمكين المعني بالأمر من حقه في الدفاع عن نفسه، بسماع أقواله وشهادته، وبناءا عليه فإن كل عقوبة تصدر خارج هذه القيود الإجرائية تكون عرضة للإبطال قضائيا. و هذا ما نصت عليه المادة 169 من الأمر 06-03 حيث أقرت بحق الموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي تقديم ملاحظات شفوية أو كتابية أو أن يستحضر شهودا، كما يحق له أن يستعين بمدافع مخول، أو موظف يختاره بنفسه.[1]

7- وجوب إجراء تحقيق: مثلا إذا تعلق الأمر بنزع ملكية للمنفعة العامة فلابد من إجراء تحقيق، و قد صدر قرار عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1991/03/10 ضد والي تيزي وزو الذي أصدر قرار بنزع ملكية عقار في إطار الأمر 76- 48 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة، و بالرجوع إلى ملف القضية تبين أن القرار المطعون فيه لم يشر إلى إجراء التحقيق و لا لأي مقرر مصرح بالمنفعة العامة بما جعله يتعارض مع المادة الثالثة و الرابعة من الأمر أعلاه لذلك قضت الغرفة بإبطال مقرر والي ولاية تيزي وزو المؤرخ في 1987/10/01 .

8- خرق قواعد الإشهار: فمثلا نجد قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المؤرخ في 1990/07/28 ذهبت إلى أن كل تنازل عن أملاك الدولة لصالح أشخاص يخضع لقواعد الإشهار حرصاً على مبدأ المساواة، و كان ذلك بمناسبة دعوى رفعت ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي .[2]

المطلب الثالث :ركن السبب.

السبب كما عرفه الفقيه بونار هو :" تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإداري و تبرر احتمال اتخاذه".[3]

أما العميد دوجي يعرف السبب:" إن فكرة السبب تقوم بدور الباعث الملهم الذي يثير مجرد الفكرة لدى رجل الإدارة في أن يقدم على اتخاذ العمل القانوني." و يعرفه الفقيه هوريو:"إن السبب القانوني

[1] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 147 .

[2] - عمار بوضياف، المرجع السابق، 149 .

[3] - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 201 .

في القرار الإداري هو الواقعة الدافعة التي تدرج هذا القرار في طائفة قانونية معينة و أن فكرة السبب القانوني مرتبطة بفكرة الطائفة القانونية."[1]

يعرف سليمان محمد الطماوي السبب كركن من أركان القرار الإداري بأنه" تلك الحالة الواقعية أو القانونية البعيدة عن رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل، وأن يتخذ قرارا ما."[2] كما يعرفه الأستاذ محمد فؤاد عبد الباسط بأنه:" قيام حالة واقعية أو قانونية تسوغ إصدار القرار الإداري"، فسبب القرار الإداري إذن هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق القرار الإداري و تدفع الإدارة لإصداره، فالسبب عنصر خارجي موضوعي يبرر للإدارة التدخل بإصدار القرار، و ليس عنصراً نفسياً داخلياً لدى من أحد القرار.[3]

إذا السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية المشروعة التي تجعل الإدارة تتدخل و تصدر القرار الإداري، أي أنه عنصر خارجي موضوعي.[4]

والحالة الواقعية مثلا حدوث اضطرابات تهدد الأمن أو كوارث طبيعية كالزلازل أو حريق أو فيضان، فتدفع الإدارة إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتدابير والقرارات الإدارية التي من شأنها أن تحافظ على الأمن العام للمواطنين، فالقرار الإداري الصادر عن رئيس الجمهورية في شكل مرسوم رئاسي بإعلان حالة الطوارئ، سببه الحالة الواقعية المتمثلة في الاضطرابات الأمنية التي كانت تعيشها الجزائر في تلك الحقبة من الزمن،[5] و طبقا للسلطة التقديرية الواسعة للإدارة ، فإنها حرة في اعتمادها الطريقة التي تراها مناسبة و ملائمة لمواجهة العمل المادي.[6]

أما الحالة القانونية فمن أمثلتها تقديم طلب الاستقالة من طرف الموظف هي سبب لإصدار قرار الفصل كما أن الخطأ المهني هو سبب لصدور قرار بتوقيع العقوبة الإدارية.

و عليه، فإن السبب هو حالة موضوعية واقعية مستقلة و سابقة للقرار بحيث تكون وراء الإدارة في إصداره هذا القرار و ليست مجرد حالة نفسية أو تصور فكري لرجل الإدارة، فالسبب يشمل الجانب المادي في القرار الذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة للمجتمع ، فلا يكفي لتحقيق هذا الهدف أن يصدر رجل الإدارة قراره عن اعتقاد بأنه يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، بل يتعين عليه أن يتخذ قراره استجابة

---

[1] – ميسون جريس الأعرج، المرجع السابق، ص 56 .

[2] – عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 114 .

[3] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 274.

[4] – حسام مرسي، المرجع السابق، ص 504.

[5] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 115 .

[6] – حسام مرسي، المرجع السابق، ص 504.

لمتطلبات الحياة العملية و احتياجات المجتمع و تحديد الظروف الواقعية التي يترتب عليها صدور القرار المناسب.[1]

و الأصل أن قرارات الإدارة تصدر بناء على سبب مشروع و على صاحب المصلحة إثبات العكس، إذ يكفي بالنسبة للجهة مصدرة القرار أن تكون عناصر السبب متوافرة حتى يقوم الركن و يكون القرار مشروعاً، و قد استقر القضاء على ضرورة توفر شرطين في سبب القرار الإداري:[2]

- ✓ وجوب أن يكون السبب مشروعاً
- ✓ وجوب أن يكون السبب قائماً و حالاً

- **يجب أن يكون السبب مشروعاً:** ويقصد بالسبب المشروع، أن يتفق هذا السبب مع أحكام القانون، أي أن تكون الواقعة، التي يستند عليها مصدر القرار الإداري مشروعة، ولا تخالف قواعد القانون ومبادئه العامة. والأصل المقرر هو افتراض سلامة القرارات الإدارية، وأنها تقوم على سبب صحيح يبررها إذا لم يشترط القانون ذكر السبب، أي تسبيب القرار، وعندئذ يصبح التسبيب شرطا شكليا يبطل تخلفه القرار الإداري.

و تظهر أهمية هذا الشرط في حالة السلطة المقيدة للإدارة، عندما يحدد المشرع أسباباً معينة يجب أن تستند إليها الإدارة في إصدار قرارتها، فإذا استندت إلى أسباب غير تلك المحددة قانوناً، فإن قرارها يكون قابلاً للإلغاء لعدم مشروعية سببه. و قد تطورت رقابة القضاء على ركن السبب في القرار الإداري في حالة السلطة التقديرية، فامتدت الرقابة من الوجود المادي للوقائع إلى رقابة التكييف القانوني لها إلا أن وصلت إلى مجال الملائمة أو التناسب.[3]

فبالنسبة للرقابة على وجود الوقائع، فقد استقر القضاء الإداري على أن القرار الإداري بصرف النظر عن موضوعه و في كافة الأحوال و الظروف يصبح واجب الإلغاء إذا تبث أن الإدارة قد استنفذت في تبريره إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية، و سواءاً كانت الإدارة حسنة النية أي اعتقدت خطأ بقيام الوقائع التي تدعيها أم على العكس من ذلك كانت عالمة بانعدام هذه الوقائع ، ففي الحالتين يلغى القرار لاستناده إلى وقائع غير صحيحة .[4]

أما الرقابة على التكييف القانوني للوقائع، فيقصد بالتكييف القاعدة القانون و إرساؤها على ما تبث من وقائع الدعوى، أو هو وصف هذه الوقائع و إبرازها كعناصر أو شروط أو قيود للقاعدة القانونية

---

[1] – خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 40 .

[2] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 274.

[3] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 275.

[4] – ميسون جريس الأعرج، المرجع السابق، ص 112.

الواجبة التطبيق عليه، فالمقصود من عملية التكييف هو إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية بحيث يمكن أن يحمل القرار المتخذ عليها باعتبارها دافعا مشروعا لاتخاذه.[1]

أما الرقابة القضائية على ملاءمة القرار الإداري للوقائع، بأن للقاضي الإداري له حق مراقبة الوقائع المادية و ذلك بالتحقق من وجود هذه الوقائع و صحتها، و حق مراقبة الوصف القانوني للوقائع على فرض وجودها و صحتها، فإن رقابته كأصل عام تقف عند هذا الحد دون أن يكون له حق بحث أهمية و خطورة الأسباب، و فيما إذا كانت الوقائع على جانب من الخطورة تكفي لتبرير الإجراء المتخذ بحقها.[2]

-يجب أن يكون السبب قائماً و حالاً: ويقتضي هذا الشرط أن تكون الحالة الواقعية أو القانونية موجودة فعلاً، و أن يستمر وجودها حتى صدور القرار، و بهذا يتميز محل العمل القانوني عن محل العمل المادي الذي يكون دائما نتيجة مادية و واقعية.[3]

المطلب الرابع: ركن المحل

يقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني الحال و المباشر سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أو بتعديل أو إلغاء مركز قانوني كان قائما،[4]إذاً فالمحل هو التغيير الذي يحدثه في الوضع القانوني القائم لحظة صدوره فينشئ مركزاً قانونياً جديداً أو يعدل أو يلغي مراكز قائمة.[5]

و يجب أن يكون محل القرار الإداري على غرار سببه أن يكون مشروعاً و ممكناً.

و يقصد بمشروعية القرار الإداري أن لا يتعارض مضمون القرار و محله مع التشريع الجاري به العمل داخل الدولة سواء تشريعاً أساسياً، عادياً، أو تنظيمياً.

- وجب أن يكون القرار ممكناً غير مستحيل، فمثلاً إذا صدر قرار بترقية موظف فإن الأثر الناجم عنه هو تغيير تصنيفه، فإذا توفي الموظف قبل صدور القرار فإن القرار يكون غير ممكن.

و استحالة تحقيق أثر القرار قد تكون سابقة على صدور القرار و قد تكون لاحقة عليه، و لا يؤثر النوع الأخير من أنواع الاستحالة على صحة القرار من الناحية القانونية و إنما يقتصر أثرها على تنفيذها من الناحية العملية حيث أصبح هذا التنفيذ مستحيلاً، أما الاستحالة السابقة على صدور القرار فإنها تؤثر في صحته و تعدمه.[6]

---

[1] - ميسون جريس الأعرج، المرجع السابق، ص 130 .

[2] - ميسون جريس الأعرج، المرجع السابق، ص 160 .

[3] - عبد الناصر عبد الله السمهدانة، المرجع السابق، ص 237 .

[4] - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 276.

[5] - ماهر صالح الجبوري، المرجع السابق، ص 133 .

[6] - ماهر صالح الجبوري، المرجع السابق، ص 134 .

المطلب الخامس: الغاية

يعرف ركن الغاية في القرار الإداري، بأنه الهدف الذي يسعى القرار الإداري لتحقيقه أو النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العمومية لتحقيقها من وراء إصدار القرار، و الهدف من إصدار القرار ات الإدارية عموماً هو :

– حماية النظام العام بعناصره الأمن العام ،السكينة العامة، و الصحة العامة كما هو في حالة قرارات الضبط.

– ضمان سير المرافق العامة و تحقيق النفع العام كحالة إصدار قرار تعيين موظف لتحقيق استمرار سير العمل في المرفق الذي تم تعيينه فيه.

و يمكن تحديد الغاية من القرار الإداري وفقا لصورتين:

- ✓ استهداف المصلحة العامة
- ✓ احترام قاعدة تخصيص الأهداف

ففي الحالة الأولى، وجب أن يتجه القرار الإداري نحو تحقيق المصلحة العامة من حيث استجابته للمتطلبات العامة في المجتمع، و هذه هي القاعدة العامة التي تحكم القانون العام إذ تسعى الإدارة إليها، دون الحاجة إلى نص قانوني يوجهها إلى ذلك، و أن الخروج عن متطلبات المصلحة العامة يعد انحرافاً في استعمال السلطة و إساءة استعمالها.

أما الحالة الثانية، تستهدف غاية مخصصة، و على هذا النحو لا يجوز لمصدر القرار الخروج عن مقتضيات النصوص القانونية و التنظيمية التي تلزمه استهداف غاية محددة، و إلا اعتبر القرار مشوباً بانحرافه عن الغاية المقررة.[1]

تعني أن يلتزم رجل الإدارة بالهدف الذي حدده القانون على وجه الخصوص في إصدار قراره، وهذا التخصيص قد يستمد من النصوص صراحة إذ ما حدد المشرع الغرض من إنشاء اختصاص معين، كما لو منح الإدارة سلطة الاستيلاء على بعض الأماكن المبينة لتخصيصها لإسكان الأسر المنكوبة مثلا، فلا يجوز للإدارة استعمال سلطة الاستيلاء إلا لتحقيق هذه الأغراض.[2]

و هذه الأهداف المخصصة يستدل عليها باستقراء النصوص القانونية، إذا لم توجد نصوص صريحة، فإنه يمكن استخلاصها من قصد المشرع وروح القانون.

و في حالة مخالفة الإدارة لإحدى هاتين الحالتين عند إصدارها للقرارات الإدارة، فإن قراراتها تكون مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة.[3]

---

[1] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 277.

[2] – عبد الناصر عبد الله السمهدانة، المرجع السابق، ص 275 .

[3] – خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 100 .

المبحث الرابع :نفاذ وتنفيذ القرار الإداري

نفاذ القرار الإداري ما يرتبه القرار من آثار قانونية من خلال إحداث مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قديم أو إلغائه، فنفاذ القرار يشكل جزءاً من النصوص المحددة لحقوق و التزامات الأفراد.

المطلب الأول: نفاذ القرار الإداري

أولا : نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة

لا شك أن الإدارة المختصة عند إصدارها لقرار إداري فإنما تريد تنفيذه و طالما أن الإدارة هي التي أخرجت القرار الإداري إلى حيز الوجود بغية تحقيق مقاصد معينة ولتؤثر به على مركز قانوني سواء في صورة الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، فالقرار إذا ما صدر واكتملت أركانه يعد نافذاً من حيث الأصل في حق جهة الإدارة منذ لحظة صدوره . و عليه يستطيع صاحب المصلحة أن يتمسك بالقرار الإداري منذ هذا التاريخ و لا تستطيع جهة الإدارة أن تحتج على المعني بالقرار بعدم النشر أو التبليغ أو الشهر لأنها في مجموعها وسائل علم قررت لمصلحة الأفراد لا لمصلحة الإدارة.[1]

و يعود أساس إلزام الإدارة بالقرارات الصادرة عنها منذ تاريخ صدورها إلى فكرة علم الإدارة بقراراتها، فطالما كانت الجهة التي صدر عنها القرار الإداري بمحض إرادتها المنفردة، وجب إن صدر القرار أن تلتزم بمضمونه لأنها تعلم به و هي من رسمت آثاره القانونية و تعلم محتواه و تأثيره على المخاطب به. لذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى القول: "بأن النشر ليس لازماً لصحة القرارات و لا يقصد منه غير إبلاغ الغير بمضمونها حتى تكون حجة عليه ويفتح بها ميعاد طلب إلغائها." [2]

فالقرار إذا ما صدر و اكتملت أركانه يعد نافدا من حيث الأصل في حق جهة الإدارة منذ لحظة صدوره، ما لم يكن معلقا على شرط واقف كتوافر الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه.

و تحديد تاريخ صدور القرار الإداري يكتسي أهمية بالغة سواء من حيث معرفة اختصاص الجهة الإدارية وقت صدوره، من حيث معرفة علم الإدارة به و وجوب تقييدها و التزامها بمضمونه، و من حيث أحقية الفرد بالتمسك بنفاذ القرار في مواجهة الإدارة من يوم صدوره دون حاجة لنشره أو تبليغه.[3]

غير أن فقه القانون الإداري لم يستقر على رأي واحد بخصوص مبدأ سريان القرار الإداري في حق جهة الإدارة من يوم صدوره و انحصر الخلاف حول التمييز بين القرار الفردي والقرار التنظيمي. [4]

---

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 172.

[2] – انظر أيضا حسام مرسي، المرجع السابق، ص 537.

[3] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 172

[4] – انظر أيضا حسام مرسي، المرجع السابق، ص538.

1- القرار الفردي:

سبقت الإشارة أن القرار الفردي يخص مركزا قانونيا بذاته يمكن تحديده ومعرفته بمراجعة القرار. و يظهر أن القضاء الفرنسي اعترف بسريان القرار الإداري في مواجهة الإدارة رغم عدم تبليغه أو نشره و كان ذلك بمناسبة فصله في قضية الآنسة MATTEI التي تتلخص وقائعها في أن محافظ السين أصدر قرار بتاريخ 13-07-1948 بتعيين الآنسة MATTEI في إحدى الوظائف في قصر العدالة بباريس ولم يعلن هذا القرار للمعنية، ثم أصدر نفس المحافظ قراراً آخر بتاريخ 05-01-1949 بإلغاء القرار الأول و تعيين السيد F بالقرار الصادر 31-01-1949 في ذات الوظيفة التي أسندت من قبل إلى الآنسة MATTEI فطالبت هذه الآنسة بإلغاء القرارين أي قرار الإلغاء وقرار التعيين ،فاستجاب لها مجلس الدولة الفرنسي و أقر مبدأ جواز تمسك المدعية بقرار التعيين رغم عدم إعلانه.

و يكاد فقه القانون الإداري يجمع أن القرار الفردي ينفذ في مواجهة الإدارة منذ صدوره و لا يمكن لها الاحتجاج بعدم نشره أو تبليغه، و يحق للأفراد التمسك بمضمونه من يوم صدوره، و لذلك دعا الفقه الإدارة المعنية إلى التحقق من قدرتها على اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ القرار الإداري منذ توقيعه.

و عليه، فإن مبدأ سريان القرار الفردي من يوم صدوره تم إقراره فقهاً و قضاءاً لصالح الأفراد في مواجهة الإدارة و ليس لصالح الإدارة في مواجهة الأفراد.[1]

و لقد أقر مجلس الدولة الجزائري في قراره بتاريخ 11/15/ 2005 الغرفة الرابعة مبدأ عام في مجال السريان تمثل في نفاذ القرارات بمجرد صدورها ما لم يضع القضاء حداً لتنفيذها.[2]

2- القرار التنظيمي:

اختلف فقه القانون الإداري بخصوص بدء سريان القرار الإداري التنظيمي في مواجهة الإدارة فبينما ذهب اتجاه إلى القول أن الإدارة تلزم بقراراتها التنظيمية من يوم صدورها، رأى جانب من الفقه خلاف ذلك و أقروا مبدأ عدم قابلية سريان القرار التنظيمي في مواجهة الإدارة إلا من يوم نشره.

الرأي الأول: القرار التنظيمي ينفذ في مواجهة الإدارة من يوم صدوره

ذهب جانب من الفقه في فرنسا أمثال الفقه ريفو RIVERO و ايزاك ISAC إلى القول أن القرار الإداري ينتج أثاره بمجرد صدوره و تلزم الإدارة بمضمونه منذ اللحظة الأولى لميلاده، و لا يجوز لها تعطيل نفاذه و الاحتجاج بعدم نشره لأن النشر قرر لمصلحة الأفراد، أما الإدارة فيفترض علمها بالقرارات الصادرة عنها، و ترتيباً على هذا الرأي يجوز للأفراد التمسك بالقرار التنظيمي تجاه الإدارة حتى قبل نشره، فإن عملوا بالقرار قبل نشره جاز لهم التمسك به و ألزمت الإدارة بمضمونه من يوم صدوره .[3]

---

[1] - عمار بوضياف، المرجع السابق، و انظر أيضا حسام مرسي، المرجع السابق، ص 540.

[2] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 175 .

[3] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 175، 176 .

لهذا يرى د.محمد فؤاد عبد الباسط في مؤلفه القرار الإداري إلى القول : " ... على أن مجلس الدولة الفرنسي يقصر هذه الإمكانية على القرارات الفردية فقط دون الأخيرة لكي يمكن الأفراد مطالبة الإدارة بحقوقهم المستمدة منها، و لا شك أن التفرقة غير منطقية لأنه لو تحقق العلم بالقرار فعلا لوجب أن يتساوى أثره في الحالتين باعتبار أن غاية القرار سواء بالنشر أو الإعلام ما هي إلا توصيل مضمون القرار وفحواه إلى علم المخاطبين به" .[1]

الرأي الثاني: القرار التنظيمي لا ينفذ في مواجهة الإدارة إلا من يوم نشره

ذهب أغلبية الفقه في فرنسا إلى إقرار مبدأ عدم نفاذ القرار التنظيمي في مواجهة الإدارة إلا من تاريخ نشره ،وبالتالي لا يجوز للأفراد التمسك بمضمون القرار و إلزام جهة الإدارة بتنفيذه إلا بعد نشره، و نتيجة لذلك اقترن القرار الإداري من حيث بدأ سريانه بالقانون.

و قد تأثر مجلس الدولة الفرنسي بهذا الرأي في قرار له صدر بتاريخ 30-11- 1966، حيث أن مرسوماً تنظيمياً صدر بتاريخ 5 جويلية 1960 يمنح العسكريين نسبة معينة من مرتباتهم كمزايا عائلية و ذلك بداية من 01-11-1960 غير أن هذا المرسوم لم ينشر في الجريدة الرسمية فطالب المدعى LABORDE بتطبيقه، غير أن مجلس الدولة رفض الاستجابة لطلبه متمسكاً بمبدأ عدم جواز نفاذ القرارات التنظيمية اتجاه الإدارة قبل نشرها.

الاستثناءات الواردة على قاعدة سريان القرار الإداري من يوم صدوره:

إذا كان الأصل أن القرار ينفذ في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره فإنه توجد استثناءات تتمثل فيما يلي:

- ✓ في حالة وجود شرط واقف، مثلاً كأن يتعلق الأمر بغلاف مالي أو تصديق جهة إدارية أخرى و موافقتها، فلا يجوز للأفراد التمسك به من يوم صدوره، و إنما من وقت تحقق الشرط.
- ✓ في حالة ما إذا كان مضافاً لأجل، أي في حالة تحديد الإدارة مصدرة القرار تاريخاً مستقبلياً لبدء سريانه.[2]

ثانياً: نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد

1- سريان القرار الإداري بأثر مباشر

يعتبر القرار الإداري نافذاً في حق الأفراد من تاريخ العلم به حتى يمكن هؤلاء حقهم في اتخاذ موقف اتجاه هذه القرارات لاسيما أنها ستنتج أثراً قانونياً بالنسبة إليهم إحداثاً أو تعديلاً أو إلغاءاً.

[1] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 176.

[2] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 177 .

و ترتيباً على هذا القول لا يجوز للإدارة التمسك ببدء سريان قرار إداري ما لم تبادر الإدارة بتبليغه أو نشره.

أ– النشـر: نشر القرار بهدف إعلام عامة الجمهور بالقرار الإداري، و لقد عرفت محكمة التنازع الفرنسية بأن النشر هو :" مجموعة من الأفعال بمقتضاها تصل الأحكام الجديدة إلى كافة " فالنشر لا ينشئ مركزا قانونيا للأفراد ، بل يقتصر أثره على إعلام الجمهور بالقرار المنشور للاحتجاج به قبلهم.[1]

فالنشر هو وسيلة رسمية فرضها المشرع على الإدارة مصدرة القرار لإعلام الناس به وأسموه بالعلم الرسمي بالقرار، كما يعني الطريقة التي يتم من خلالها علم أصحاب الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية، و قد عرف أيضا بأنه إتباع الإدارة الشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار، و عرفه البعض الآخر على أنه إعلان الناس و منهم صاحب الشأن بموجبات القرار الذي تصدره الإدارة [2].

و لما كان القرار الإداري يلتقي مع القانون في احتوائه على قواعد عامة و مجردة كما لو تعلق الأمر بمرسوم رئاسي يخص فئة معينة من أفراد المجتمع، فإن هذا المرسوم ينبغي نشره ليعلم الجمهور به.

ويشمل نشر القرار كافة محتوياته و كل مضمونه، و عليه فإن نشر ملخص القرار مثلاً لا يعطي فكرة واضحة للمخاطبين، ثم إن القرار تتم صياغته في شكل مواد فكيف يمكن تقديم ملخص له، فضلاً على أن إلزام الإدارة بنشر قراراتها إذا ما كانت تنطوي على قواعد عامة و مجردة أمر تؤيده مبادئ العدالة ذاتها، إذ كيف يلزم الأفراد بالتقيد بمضمون القرار و الامتثال إليه إذا كان القرار في ذاته لم ينشر و لم يعلم هؤلاء به.

فالنشر إذن و إن كان التزام يقع على عاتق الإدارة إلا أنه يحميها من جهة أخرى، و يحمي أيضا الجهة المعنية بالقرار اعتباراً من أن النشر يكفل لهم ضمانة العلم بمضمون القرار ، حيث نصت المادة 08 من المرسوم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المنظم العلاقات بين الإدارة والمواطن على :"يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها و ينبغي في هذا الإطار أن تستعمل و تطور أي سند مناسب للنشر والإعلام".

ونصت المادة 09 من ذات المرسوم على ما يلي: "يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين...".[3]

---

[1] – أحمد محمد النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ، دار حامد للنشر و التوزيع الأردن، 2012، ص 20.

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 180 .

[3] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 182.

و عليه، من خلال استقراء النصين أعلاه يتبين أنه يلزم على الإدارة إن تعلق الأمر بمركز قانوني تنظيمي أن تبادر إلى إعلام الأفراد به و وسيلة الإعلام كما ذكرها النص حددت بالنشر، إذ من غير المعقول التمسك بسريان القرار إذ لم يسبق نشره و لم يطلع عليه المعني بالأمر.

و القاعدة العامة فيما يخص النشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية أنه يتعلق بقرارات السلطة المركزية كالمراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية المشتركة والقرارات الوزارية الصادرة عن وزارة واحدة.

كما أن مختلف الوزارات تملك نشرة رسمية خاصة بها لنشر القرارات الإدارية المتعلقة بالقطاع، و لقد جرى تخصيص المادة الأخيرة من كل مرسوم رئاسي أو تنفيذي أو قرار وزاري مشترك أو قرار وزاري أحادي مادة مضمونها :"ينشر هذا المرسوم ... القرار ... في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية." [1]

نجد مثلاً: المادة 97 من قانون البلدية:" لا تصبح قرارات رئيس م ش ب قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعني بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى."

و تجدر الملاحظة، على أنه و إن ألزمت نصوص القانون أو التنظيم الإدارة بنشر قراراتها إلا أنه استثنت ما يتعلق بالحياة الخاصة للفرد بحيث لا يجوز النشر فيها و هذا ما ورد صراحة في نص المادة 11 من المرسوم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المنظم العلاقات بين الإدارة والمواطن:" لا يجوز للإدارة المسيرة أن تنشر أو تسلم أية وثيقة أو خبر، مهما يكن سندها في ذلك، إذا كانت الوثيقة و الخبر يتصلان بوضعيته الشخصية...."

ب- التبليغ: يقصد بالتبليغ إخطار المعني أو المعنيين رسمياً بنسخة من القرار بالكيفية التي حددها القانون أو بالكيفية المعتمدة داخل الدولة، و عرفته المحكمة العليا بمصر:" الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور ."

و التبليغ ليس له شكل خاص كقاعدة عامة فكل ما من شأنه أن يحمل القرار بمحتوياته إلى علم الأفراد أو إلى علم الموجه إليه يعتبر إعلاناً صحيحاً.[2]

و يتميز العلم بواسطة التبليغ أنه علم حقيقي و ثابت في حق المبلغ إليه بخلاف العلم بواسطة أسلوب النشر فهو علم افتراضي فيفترض أن يطلع المعني على القرار، و ينفذ في حقه بعد النشر، و لم يطلع عليه.

[1] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 184 .

[2] - عمار بوضياف، الرجع السابق، ص 185 .

والأصل أن القرارات الفردية ينبغي أن تبلغ ليعلم بها المخاطب، و حتى نمكنه من تحديد موقفه، إذ يمكن أن يقدم طعن في القرار الإداري أمام جهة إدارية باعتماد أسلوب التظلم، أو يلجأ للقضاء لرفع دعوى إلغاء مثلاً.

و تجد قاعدة التبليغ أساسها القانوني في التشريع الجزائري خاصة في المادة 35 من المرسوم 88-131 و التي جاء فيها :"لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانوناً ...".

إلا أن ما نلاحظه على المشرع الجزائري أنه و إن ألزم الإدارة بضرورة تبليغ قراراتها للمخاطبين بها، إلا أنه لم يوضح بدقة شكل و كيفية تمامه مما يفتح مجال واسع أمامها لاختيار الطرق المختلفة و التي تراها مناسبة للتبليغ.[1]

و بالفعل قد اعتمدت الإدارة الجزائرية عدة وسائل في ذلك، فنجد أنها تعتمد في كثير من الأحيان على استعمال البريد الموصى عليه إلا أن هذه الطريقة تخلق عدة إشكاليات مثل استلام التبليغ من غير المعني بالأمر أو الادعاء بأن الظرف خال.

كما اعتمدت الفاكس في إيصال قراراتها، إلا أن ذلك طرح إشكالية في مدى قانونية هذا التبليغ و ما مدى سريانه في مواجهة المخاطبين به، و قد أجاب الفقه على ذلك أن الوسائل الإلكترونية كالفاكس لا تؤدي للعلم بذاته بل قرينة على العلم فقط لأن صاحب الشأن قد لا يستلمه .

كما يمكن التبليغ عن طريق الاستلام و التي تقتضي انتقال موظف رسمي إلى موطن المعني بالقرار الإداري لتبليغه به، و هذه الطريقة أيضا تطرح إشكالية التسليم لغير المعني.

و قد يكون التبليغ شفهي فيطرح إشكالية بالنسبة للإدارة و يجعلها في موقف حرج لإثبات إعلامها المخاطبين بمضمون القرارات الصادرة عنها، الأمر الذي يجعل مدة الطعن الإداري و القضائي تبقى مفتوحة.

هذه الصعوبات و غيرها التي تتلقاها الإدارة في هذا النوع من التبليغ تدفعها إلى اعتماد الوسائل التي يسهل فيها الإثبات.

موقف القضاء الجزائري بالنسبة لتبليغ القرارات الإدارية الفردية:

بالنسبة لقضاء الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى أكدت على مبدأ وجوب تبليغ القرارات الفردية، و يتضح ذلك جلياً من خلال قرارها الصادر بتاريخ 1989/04/08 بخصوص قضية" ط. ع" ضد وزير الصحة ووزير التعليم العالي ملف رقم 54362 أين ذهبت الغرفة الإدارية إلى وجوب إبلاغ الموظف بقرار النقل و كل قرار يخرق هذه الإجراءات و الشكليات يعد باطل.

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 186 .

بالنسبة لمجلس الدولة فقد أقر قاعدة عامة في مجال تبليغ القرارات الإدارية الفردية و هي وجوب التبليغ الشخصي و الذي لا ينبغي فيه الاكتفاء بالعلم أو افتراض العلم، و يتجلى موقفه هذا من خلال القرار الصادر عنه بتاريخ 1999/04/19 عن الغرفة الثانية تحت رقم 160507، و الذي استعمل فيه عبارة " **حيث أنه استقر القضاء** " و هذا دليل على أن القضاء الإداري في الجزائر تواتر على هذا الموقف الأمر الذي حوله إلى قاعدة.

و بالعودة للمشرع الجزائري فقد أكد على قاعدة التبليغ الشخصي في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية فنص المادة 829 المتعلقة بآجال الطعن أمام المحكمة الإدارية هي أربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر الجماعي أو التنظيمي.

و إذا كانت النصوص القانونية و الاجتهادات القضائية في الجزائر قد استقرت على وجوب التبليغ للقرارات الفردية دون أن تبين الوسيلة المعتمدة، فبالرجوع للتطبيقات القضائية نجد مجلس الدولة أقر طرق محددة لذلك خاصة في المسائل التأديبية، و نلمس ذلك صراحة من خلال القرار الصادر عن الغرفة الثانية تحت رقم 548 بتاريخ 1999/12/06، أين أكد على ضرورة التبليغ الرسمي بواسطة محضر قضائي و اعتبر أن وصل استلام الرسالة الموصى عليها لا يعد تبليغاً صحيحاً للقرار.[1]

و إن كان في فترة سابقة قد أخذ بالتبليغ عن طريق البريد الموصى بمناسبة قضية قرار صادر بتاريخ 26 /1992/04 للغرفة الإدارية للمحكمة العليا اعتبرت أن التبليغ بواسطة البريد الموصى صحيحاً و منتجاً لأثاره.

بالإضافة إلى وسائل الإعلان المتمثلة في النشر و التبليغ، ظهرت نظرية العلم اليقيني من اجتهاد القضاء الفرنسي، لذلك وجب معرفة هذه النظرية و مدى الأخذ بها من قبل القضاء الجزائري؟

ج- العلم اليقيني:

و يقصد بالعلم اليقيني أنه يصل القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكدة عن طريق الإدارة،[2] قد يتحقق العلم بالقرارات الإدارية بغير النشر و التبليغ ،إذ يحدث أنه علم صدفة قبل أن تبلغه الإدارة و يكون علماً يقينياً إذا ظهر دليل أو قرينة على علمه بالقرار، فالعلم اليقيني هو وصول القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكدة عن غير طريق الإدارة، و عليه فإن لم تقدم الإدارة في هذه الحالة على تبليغ قرارها للمعني به ومع ذلك تحقق له العلم بمضمون القرار فصار عالماً بمحتواه كنا أمام حالة العلم باليقين، فنظرية العلم باليقيني لا تقوم على فكرة الظن أو الاحتمال، بل تقوم على التأكيد و الجزم و إزالة كل شك أن المعني بلغ إلى علمه القرار بغير طريق الإدارة.

---

[1] - عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 190 .

[2] - أحمد محمد النوايسة، المرجع السابق، ص 22

و نظرية العلم اليقيني هي من صنع القضاء الفرنسي الذي حرص على ضبط شروطها، و رغم ذلك فالفكرة لم تلق إجماعاً على مستوى الفقه سواء في فرنسا أو في مصر بل لقيت إنتقاداً شديداً من جانب بعض الفقه.[1]

و تتمثل شروط هذه النظرية فيما يلي:

✓ أن يحصل العلم بغير النشر أو التبليغ فإن تحقق قيامها بإجراء النشر أو التبليغ فلا مجال لتطبيق فكرة العلم اليقيني.

✓ أن يكون علم المعني بالقرار قطعياً لا ظنياً، أي أن يتمكن المعني من معرفة مركزه القانوني بدقة و وضوح يمكنه من الطعن في القرار، لذلك ذهبت المحكمة العليا في مصر بالقول:" قد جرى قضاء المحكمة أن العلم اليقيني الذي يبدأ منه سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو العلم بالقرار المطعون فيه و من ثم يحدد الطريق للطعن فيه."

و عليه يقع على الإدارة المعنية عبء إثبات واقعة العلم بالقرار بكل محتوياته و هذا ليس بالأمر اليسير.

✓ أن يشمل العلم بالقرار جميع أجزاءه وعناصره.[2]

و تظهر أهمية هذه النظرية في مدى الأخذ بها من قبل القضاء الجزائري ؟ و عليه وجب التعرض لموقف القضاء الجزائري.

موقف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا من العلم اليقيني:

نجد قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 11-04-1993 قضية والي الجزائر و (ز.م) ،حيث ذهبت الأخيرة إلى عدم الاعتداد بفكرة العلم اليقيني و سببت قرارها بما يلي :"حيث أنه و حينئذ فإن النظرية التي أسسها الاجتهاد القضائي و المتعلقة بالعلم اليقيني يجب تطبيقها بشكل محدد جداً و بتقديم الدليل الذي لا يمكن رفضه والذي يثبت رسمياً بأن المعني قد علم بلا منازع بالقرار الإداري المطعون فيه.[3]

حيث أنه في دعوى الحال، فإن مجرد وجود الحكم الصادر عن محكمة بئر مراد رايس لا يمكن أن يشكل الدليل على تبليغ هذا الحكم للطاعن مثبتا بذلك بشكل رسمي على الطاعن علمه بالقرار المطعون فيه".

و يظهر بأن المحكمة العليا سابقا لم تستبعد فكرة العلم اليقيني و لم تهاجمها، بل كل ما في الأمر أنها لم تتأكد واقعة العلم اليقيني بالقرار طالما لم يثبت لديها تبليغ القرار القضائي.

---

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 193 .

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص194 .

[3] – عمار بوضياف، المرجع السابق،195 .

و يتضح أن الغرفة تشددت في تطبيق شرط العلم بالقرار العلم القطعي.[1]

موقف مجلس الدولة الجزائري:

بعد مجيء مجلس الدولة نجد أنه تبنى هذه النظرية من خلال قراراته رغم الجدل الكبير الذي رتبه بين مؤيد ومعارض على المستويين الفقهي والقضائي ،أين ذهب في قرار له عن الغرفة الرابعة بتاريخ 2000/10/23 تحت رقم 620 و الذي تتلخص وقائعه في أن المدعوة حمودي طعنت في القرار الصادر عن وزير الشباب والرياضة المؤرخ بتاريخ 1965/03/16 ،و ذلك بموجب عريضة مسجلة في كتابة ضبط المجلس بتاريخ 1998/07/15 والتي دفعت في قضيتها أن القرار محل الطعن لم يبلغ لها على الإطلاق .وأجابها الوزير بموجب مذكرة جوابية أنها على علم بالقرار، وذلك بمناسبة قضية معروضة أمام محكمة سيدي أمحمد التي تجمعها بشخص آخر في جوان 1997، وأنها لم تطعن فيه ضمن الأجل القانوني والذي أقرت به "حمودي" نفسها . و قد صدر الحكم عن محكمة سيدي محمد في 1997/11/18 مما يعني أن المدعية تعلم بالقرار الإداري قبل تاريخ صدور الحكم ،مما جعل المجلس يقرر عدم قبول الدعوى و بالتالي فعلمها كان قطعياً و مؤكداً لا احتمالياً و قد تمسك بهذه النظرية في قرار آخر له بتاريخ 28 /02/ 2000 الغرفة الربعة في قضية والي ولاية ميلة ضد م .خ و قرار المؤرخ في 24/ 2004/04 .

2- سريان القرار الإداري بأثر رجعي

الأصل، سريان القرارات بأثر فوري احتراماً للحقوق المكتسبة، و ضماناً لاستقرار المعاملات، الأمر الذي يفرض تقييد جهة الإدارة و منعها من إصدار قرارات يسري مفعولها على الماضي، غير أنه لكل قاعدة استثناء، بحيث توجد حالات محددة يسري فيها القرار الإداري بأثر رجعي :

1- رجعية القرارات الإدارية بنص تشريعي: تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي، عندما يتدخل المشرع صراحة، و يجيز للإدارة إصدار قرارات إدارية تسري بأثر رجعي، و ذلك لاعتبارات موضوعية،[2] مثلاً صرف زيادة في رواتب الموظفين بأثر رجعي، أو إعادة إدماج الأعوان العموميين الذين سرحوا من مراكزهم الوظيفية، بسبب الظروف الاستثنائية، مع تصحيح وضعهم المالي وأقدميتهم بأثر رجعي...

2- رجعية القرارات الإدارية تنفيذاً لحكم قضائي بالإلغاء: فإذا صدر حكم أو قرار يقضي بإلغاء قرار إداري عن الجهات القضائية، هذا يؤدي إلى إعدام هذا القرار بالنسبة للمستقبل و الماضي، و حتى تنفذ الإدارة حكم الإلغاء يتعين عليها إصدار قرارات تتضمن إزالة الآثار المتولدة عن القرار الملغى،

[1] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص196.

[2] - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 286.

مثلاً: الحكم بإلغاء فصل موظف فإن الإدارة تلزم بإعادته إلى وظيفته السابقة مع منحه الامتيازات و الحقوق التي فاتته.[1]

و يقوم هذا الاستثناء على أساس أنه لا يمكن إلحاق الضرر بحقوق المتقاضي من جراء بطء التقاضي مهما طال الوقت بين رفع الطعن و بين صدور الحكم فيه، بل يتوجب إعادة الوضع لما كان عليه كما لو يصدر القرار الإداري.[2]

3- رجعية القرارات الإدارية بسبب طبيعتها: توجد قرارات إدارية تتضمن بطبيعتها أثراً رجعياً، و يرجع ذلك إلى ظروف خاصة بها، و هي القرارات المفسرة، القرارات المصححة، و القرارات الساحبة.[3]

و لقد أقرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا في قرار لها صدر بتاريخ 1984/01/26 في قضية ل.ح ضد وزير الخارجية مبدأ رجعية القرارات الإدارية و هذا بمناسبة فصلها في قضية تتعلق بقرار تأديبي بعنوان عزل اتخذ بأثر رجعي، حيث صدر بتاريخ 1982/01/01 لينفذ على الماضي ابتداءاً من 1981/01/20 و هو ما دفع الغرفة الإدارية بالمجلس للتصريح بإلغاء قرار وزير الخارجية تحت رقم 143 المؤرخ في 1982/04/11 .[4]

✓ **القرار المفسر:** في حالة إصدار الإدارة لقرار غامض يحتمل عدة تفسيرات مختلفة، فيجوز للإدارة تدارك الأمر و المبادرة بإصدار قرار مفسر يسري بأثر رجعي لإزالة هذا الغموض و توضيح مضمون القرار الأول و تفسيره. فالتفسير هو بيان حقيقة معنى نص سابق ثار حول تفسيره الخلاف و في هذه الحالة ترى الجهة المختصة أن من واجبه التدخل حسماً للخلاف أو بياناً للمعنى المقصود، و الأصل أن يصدر التفسير من نفس الجهة التي أصدرت القرار السابق المراد تفسيره، لكن ليس هناك ما يمنع جهة الإدارة أن تخول هيئة أخرى إصدار قرارات تفسيرية لقراراتها شريطة أن تكون هذه الهيئة مختصة أصلا بإصدار قرارات إدارية. و القرار التفسيري هدفه إزالة الغموض و الإبهام الذي يدور حوله القرار الأول، و بهذا المعنى يرجع بآثاره إلى تاريخ القرار الأول باعتبار أن المعنى الذي أبرزه القرار المفسر، هو المعنى الحقيقي الذي أرادته الإدارة من أول الأمر، و هكذا تكون رجعية القرارات الإدارية المفسرة هي رجعية ظاهرية و غير حقيقية.

و علة إباحة رجعية القرار التفسيري، أن هذا القرار لا يعدو أن يكون تتميماً للقرار الأول بهدف تطبيقه على النحو الذي قصدته الإدارة دون أن ينطوي ذلك على إخلال بمركز قانوني أوجد القرار الأول.[5]

---

[1] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 286.

[2] – خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 209 .

[3] – أحمد محمد النوايسة، المرجع السابق، ص 49 .

[4] – عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 200 .

[5] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 196.

✓ **القرار الإداري المصحح:** فالقاعدة العامة أنه لا يجوز للإدارة تصحيح قراراته بأثر رجعي، إلا أنه استثناء من تلك القاعدة يجوز للإدارة تصحيح ما شاب بتلك القرارات من أخطاء مادية صاحبت عملية نشر القرار الإداري أو إعلانه، إلا أنه يتعين لاتصاف تلك القرارات بالرجعية أن لا يؤثر التصحيح على مضمون القرار الإداري، و إلا عد قراراً جديداً يسري بأثر مباشر بالنسبة للمستقبل فقط، حيث يتعين ألا ينصب التصحيح على صلب القرار الإداري مغيراً لفحواه.

و من تم فإنه يتعين أن يقتصر نطاق التصحيح على النواحي الشكلية من القرار و التي لا تأثير لها على مراكزهم القانونية. و عليه، فإن القرار الإداري محل التصحيح يكون سارياً في مواجهة المخاطبين به من تاريخ نشره أو إعلانه على النحو الذي ورد عليه التصحيح.[1]

✓ **القرار الإداري الساحب:** إذ بإمكان الإدارة سحب قراراتها الإدارية بأثر رجعي نظراً لإعدامه للقرار المسحوب منذ تاريخ صدوره، فالإدارة لها الحق في سحب قراراتها التنظيمية في كل وقت سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، و كذلك قراراتها الفردية غير المشروعة خلال مدة الطعن بالإلغاء.[2]

و يرى بعض الفقه في هذا الشأن أن رجعية القرار الساحب تكون ظاهرية ، إذا لم يرتب القرار المسحوب حقاً مكتسباً، لأن أثر القرار الساحب في هذه الحالة يقتصر على إزالة القرار المسحوب بالنسبة للمستقبل، في حين أن رجعية القرار الساحب تكون حقيقة في حالة ترتيبه لآثاره في الماضي.[3]

المطلب الثاني: تنفيذ القرار الإداري

تتمتع الإدارة باعتبارها سلطة عامة بامتيازات في تنفيذ قراراتها، فتسري في حق المخاطب بها و إن أبدى اعتراضاً بشأنها، و إن قدم تظلماً إدارياً، بل و حتى و إن رفع دعوى قضائية، فيظل القرار سارياً في حقه كأصل عام. لأنه من المفروض أن يكون القرار محمولاً على السلامة و الصحة حتى يقوم الدليل على خلاف ذلك، فتكون الإدارة في الوضع الغالب مدعى عليها و على الطرف المدعي إثبات عدم شرعية القرار.

و يرتبط تنفيذ القرار الإداري بالقوة التنفيذية التي يتمتع بها، فإذا كان تنفيذ القرار يقصد به إظهار آثاره في الحقيقة و الواقع و إخراجه إلى حيز العمل و التطبيق، فإن هذا التنفيذ عبارة عن نتيجة حتمية للقوة التنفيذية.[4]

و تنفيذ القرار يكون إما اختيارياً، أو بواسطة الإدارة، أو بواسطة القضاء.

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 196 و ما بعدها.

[2] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 286.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 195.

[4] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 203 .

أولا: تنفيذ القرار الإداري اختيارياً

الأصل في القرار الإداري أن ينفذ طواعية من طرف الأفراد المخاطبين به بصفة تلقائية، دون أن يستدعي الأمر تدخل الإدارة أو جهة أخرى لإلزامهم بذلك، نظراً لتمتع القرارات الإدارية بالقوة القانونية الإلزامية و قرينة الشرعية والسلامة[1].

ثانيا: تنفيذ القرار الإداري بواسطة الإدارة

تملك الإدارة بما لها من امتيازات السلطة العامة، تنفيذ قراراتها مباشرة في حالة امتناع الأفراد عن ذلك طواعية، دون حاجة للجوء للقضاء لاستصدار حكم يجبر الأفراد على هذا التنفيذ، و هذا مظهر من مظاهر السلطة العامة، و نظراً لخطورة التنفيذ الجبري إذ قد يستعمل هذا الامتياز للإضرار بالآخرين و المساس بالمراكز القانونية للأفراد لذلك وجب أن يتقيد التنفيذ الجبري بشروط:

- ✓ امتناع المخاطب بالقرار عن تنفيذه اختيارياً: فالتنفيذ المباشر هو الطريق الاستثنائي للإدارة، حيث تلجأ إليه في حالة امتناع الأفراد عن تنفيذ القرار الإداري اختيارياً و طواعيةً.[2]
- ✓ مشروعية التنفيذ المباشر: ينبغي أن يكون التنفيذ المباشر الذي لجأت إليه الإدارة مستنداً لنص قانوني أو تنظيمي، لدلالة على مشروعية تصرف الإدارة و ليس هناك أي تعسف من جانبها.[3]
- ✓ التزام الإدارة بحدود التنفيذ المباشر: أي أن يقتصر إعمال التنفيذ على ما يكفي لتنفيذ المحل المباشر للقرار فقط و ألا تزيد عن ذلك لتلحق أضراراً بالآخرين، و تمس بمراكز الأفراد[4].

ثالثا: التنفيذ القضائي للقرار الإداري

إذا لم ينفذ القرار الإداري اختيارياً و لم تستطع الإدارة تنفيذه إجبارياً، فلا يكون أمام الإدارة إلا اللجوء إلى القضاء لتنفيذه، و ذلك من خلال الدعوى الجزائية أو الدعوى المدنية.

1 – تنفيذ القرار الإداري عن طريق الدعوى الجزائية: تتخذ الإدارة من الدعوى الجزائية سبيلاً لتنفيذ قراراتها التي تعجز عن تنفيذها تنفيذاً مباشراً، من خلال مطالبتها للنيابة العامة بتحريك الدعوى العمومية، ضد من يمتنع عن تنفيذ قراراتها أو لوائحها لتوقع عليها المحكمة العقوبة المقررة في نصوص قانون العقوبات.[5] (المخالفات المتعلقة بالنظام العمومي المادة 459).[6]

---

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 204 .

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص206 .

[3] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص205 .

[4] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص206 .

[5] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص207 .

[6] – المادة 459 قانون العقوبات الجزائري: "يعاقب بغرامة من 3000 إلى 6000 دج و يجوز أن يعاقب أيضاً بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانوناً من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة معاقباً عليها بنصوص خاصة."

2- تنفيذ القرار الإداري عن طريق الدعوى الإدارية: للإدارة الحق في اللجوء إلى القضاء المختص، برفع دعوى تلزم الأفراد بالامتثال لقرارتها، مثلاً لو أصدرت الإدارة قراراً يقضي بإلزام موظف بإخلاء السكن الوظيفي و رفض المعني للامتثال للقرار الإداري، فهذا الرفض يخول للإدارة حق اللجوء إلى للقضاء للاستصدار حكم بالإخلاء.[1]

المطلب الثالث :وقف تنفيذ القرار الإداري

سبقت الإشارة إلا أن القرار الإداري قابل للتنفيذ منذ صدوره لما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة، فتسري في حق المخاطب بها و إن أبدى اعتراضاً بشأنها، و إن قدم تظلماً إدارياً، بل و حتى و إن رفع دعوى قضائية. (بحيث نصت المادة 833 من ق إ م إ أن الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية لا توقف تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك).

و مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء يرتكز على الأسانيد التالية:

- الخاصية التنفيذية للقرارات الإدارية و قد كان الفقيه موريس هوريو أول من نادى بهذه الفكرة في القرن 19، حيث يرى أن الإدارة تمللك سلطة القيام بنفسها بتنفيذ القرارات التي تتخذها دون الرجوع إلى القضاء، و أيضا الأستاذ شوارتنيزج الذي اعتبر أن عمل الإدارة و قرينة الصحة التي تميز أعمالها هو نتيجة حتمية للخاصية التنفيذية للقرارات.[2]

- قابلية القرار للتنفيذ بقوته الذاتية أي لا حاجة للإدارة أن تلجأ إلى القضاء للتنفيذ لأن القرار يصدر و يتمتع بقرينة الصحة المفترضة فيه، و على جميع المخاطبين بالقرار الالتزام بتنفيذه قبل كل شيء و إلا عليهم العودة إلى الإدارة من خلال التلم و إن لم تستجب لهم الإدارة عندما يتم اللجوء إلى القضاء.

- الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، لأن كل سلطة مستقلة في أعمالها و تصرفاتها سواء الإدارة أو القضاء، و لا يتدخل نتيجة لذلك إحداهما بعمل الآخر بالرغم من أن هذا المبدأ ليس مطلقا لأن أحكام القضاء لوقف تنفيذ القرار و اتساع مجال الرقابة القضائية يشكل خروجا على مبدأ الفصل بين السلطات.

- يعتبر العمل الإداري من الناحية العملية هو تلبية لاحتياجات المجتمع و على هذا الأساس يؤخذ بالقاعدة التي ترى عدم إهدار المصلحة العامة لأجل المصلحة الخاصة ، و إن تأثرت المصلحة الخاصة بهدف تأمين المصلحة العامة عندما يجب التعويض عن الأضرار ، علما أن الافتراض العملي و الواقعي هو أن تقوم الإدارة بالاستعجال دون توقف لتنفيذ قراراتها بغية تحقيق أهدافها بدون أي تأخر، و أن لا يسمح

[1] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص207 .

[2] - غيتاوي عبد القادر، القرار الإداري بين نفاذه و جواز وقف تنفيذه دراسة مقارنة، دفاتر السياسة و القانون، العدد التاسع جوان 2013، ص 194.

أن يوقف عجلة الحركة الإدارية و ذلك لمجرد رفع دعوى أمام القضاء بسوء نية ابتغاء تحقيق المماطلة و التسويف للطعن بأعمال الإدارة بحجة عدم السرعة بالفصل في الدعوى مما يشكل ضررا بالمصالح العامة.[1]

غير أنه قد تطرأ ظروف تفرض وقف القرار الإداري إما عن طريق الإدارة بمعرفتها أو على يد القضاء المختص.

أولا: وقف تنفيذ القرار الإداري بتدخل الإدارة

حتى تتجنب الإدارة مصدرة القرار الإداري مسؤولية في حال حكم القضاء بإلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته، فإنه يمكنها وقف تنفيذ القرار الإداري، و يأخذ وقف التنفيذ إما شكلاً صريحاً أو ضمنياً.[2]

1- **الوقف الصريح**: يتمثل في إصدار الإدارة لقرار يوقف سريان القرار الأول مؤقتاً، بما يعني أن القرار سوف لن يرتب أي أثر، لتتمكن الإدارة من دراسة مدى مشروعية القرار خلال مدة الوقف، و قد تهتدي إلى إلغاء القرار الأول أو إلغاء قرار الوقف بما يؤدي في النهاية لسريان القرار الأول.

كما أن مقتضيات النظام العام قد تفرض على جهة إدارية عدم تنفيذ قرارات إدارية مثلاً: إزالة سكنات فوضوية في ظل ظروف زمنية لا تسمح بذلك.

2- **الوقف الضمني**: نكون أمام وقف ضمني إذا امتنعت جهة الإدارة إرادياً عن تنفيذ قرار صدر عنها انتظاراً لنتيجة دعوى قضائية أو انتظار نتيجة تظلم رئاسي.[3]

ثانيا: وقف التنفيذ بتدخل من القضاء

تكريساً لدولة القانون، و ضماناً لمشروعية الأعمال الإدارية أجاز المشرع للأفراد اللجوء إلى القضاء إما بغرض الحصول على تعويض أو بقصد إلغاء قرار إداري أو بهدف توقيف سريان قرار إداري و غيرها من صور الدعاوى الإدارية المختلفة.[4] لهذا يجوز لكل ذي مصلحة أن يلجأ للقضاء الإداري طالباً وقف تنفيذ قرار إداري إذا تبين أنه غير مشروع، و على الغالب سيؤدي الوضع إلى إلغائه قضاءاً. غير أنه ليس من السهل النطق بوقف قرار إداري لما فيه مساس واضح بالقوة التنفيذية للقرار. و بناءاً على ذلك، يشترط لقبول دعوى وقف التنفيذ توافر مجموعة من الشروط الشكلية و الموضوعية.

---

[1] – محمد حميد الرصيفان العبادي، المرجع السابق، 280 .

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص209 .

[3] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 210 .

[4] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 211 .

✓ الشكلية: إلى جانب الشروط الشكلية العامة الواجب توافرها في كل دعوى قضائية المتمثلة في الصفة و المصلحة (المادة 13 ق إ م إ)، وجب حتى تقبل دعوى وقف تنفيذ قرار إداري أن تُسبق بدعوى موضوعية مفادها إلغاء القرار الإداري ذاته أو وجود تظلم إداري (و هذا ما نصت عليه المادة 834 ق إم إ).[1] و هذا حتى لا يكون طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أداة للتحايل على صفته التنفيذية، و لأن هذا الطلب لا يعدو أن يكون فرعاً من أصل هو دعوى الإلغاء فلا يقبل مستقلا عن تلك الدعوى.[2]

لكن استثناء يجوز وقف تنفيذ القرارات الإدارية دون رفع دعوى إلغاء مسبقاً، و هذا متى توافرت حالة الاستعجال القصوى المنصوص عليها في المادة 921 من ق إم إ، كما قيد المشرع هذا الاستثناء و جعله محصوراً في حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري.[3]

✓ الموضوعية : لابد من توافر كل من شرط الاستعجال، الجدية و المشروعية، و أن لا تمس بأصل الحق، أن لا يتعلق بالنظام العام، و أن لا تؤدي دعوى الوقف إلى الاعتراض عن تنفيذ قرار إداري.

أ –شرط الاستعجال: يقصد به أن يؤدي تنفيذ القرار إلى إحداث ضرر من الصعب تداركه أو إحداث حالة خطيرة، و هو ما عبر عنه القضاء الفرنسي بالضرر الذي لا يمكن إصلاحه أو الضرر الذي يستحق الاعتبار، و عبر عنه أيضاً بالضرر الجسيم، مثلاً قرار إلغاء تسجيل طالب أو فصله، و أثبت أن دورة الامتحان على وشك الانطلاق.[4]

ب الجدية و المشروعية: يقصد بها أن طلب الإلغاء بُنّي على أسباب جدية ترجح إلغائه من جانب القاضي، لذلك يتعين على القاضي أن يفحص الأسباب المستند عليها لرفع دعوى الإلغاء،[5]باستظهار وجه أو أكثر لعدم مشروعية القرار الإداري، فإذا قدر القاضي من واقع فحصه الظاهري للأوراق أن أسباب الطعن بإلغاء القرار الإداري لن تنال من مشروعيته، لوجود ما يؤكد تلك المشروعية فإنه يرفض طلب وقف التنفيذ لعدم ترجيحه إلغاء القرار محل القرار محل هذا الطلب.[6]

---

[1] – المادة 834 فقرة 2 ق إم إ:"لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أوفي حال التظلم المشار إليه في المادة 830 ."

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 220.

[3] – المادة 921 ق إ م إ:"في حالة الاستعجال القصوى يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بكل التدابير الضرورية الأخرى، دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري، بموجب أمر على عريضة و لو في غياب القرار الإداري المسبق. في حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، يمكن أيضا للقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه."

[4] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 216 .

[5] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص217 .

[6] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص232.

ج –شرط عدم المساس بأصل الحق:[1]و هو شرط عام في جميع الدعاوى الاستعجالية بما فيها دعوى وقف التنفيذ، و أشارت إليه المادة 918 من ق إم إ، و المقصود بأصل الحق هو كل ما يتعلق بالحق وجوداً و عدماً، و يشتمل ذلك كل ما يمس بصحة الحق، أو يغير فيه أو في الآثار التي يرتبها..

د– أن لا يتعلق القرار محل دعوى الوقف بالنظام العام: فلا يجوز للقاضي الاستعجالي توقيف سريان قرار يتعلق بمجال الضبط.[2]

ف– أن لا يؤدي الوقف إلى الاعتراض عن تنفيذ قرار إداري:[3] و هذا الشرط مكرس في نص المادة 921 ق إ م إ بعبارة:"...دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري...".

المبحث الخامس: نهاية القرارات الإدارية

يقصد بنهاية القرارات الإدارية انتهاء كل أثر قانوني لها و زوالها ككيان قانوني،[4]إن صور نهاية القرارات الإدارية متعددة، إلا أنه يمكن حصرها في طريقتين أساسيتين:

1– نهاية القرارات الإدارية بغير عمل الإدارة

2– نهاية القرارات الإدارية بعمل الإدارة

المطلب الأول: نهاية القرارات الإدارية بغير عمل الإدارة

ينتهي القرار الإداري دون تدخل من الإدارة مصدرة القرار، و تعود نهايته إلى أسباب طبيعية أو ظروف و حالات واقعية أو قانونية نذكر أهمها:

أولا– تنفيذ القرار الإداري: إن تنفيذ القرار الإداري من شأنه استنفاذ الموضوع الذي صدر لأجله هذا القرار، فإن من شأن هذا التنفيذ أن يؤدي إلى نهاية القرار الإداري، ذلك أن القرار الإداري بهذا التنفيذ يكون قد وصل إلى تحقيق الغرض المنشود من إصداره.

و تتمثل صور التنفيذ كالآتي:

– القرارات الإدارية ذات الأثر المباشر أي التي تنتج آثار مباشرة تنفذ فور صدورها و لا يستغرق تنفيذها فترة طويلة، قد يصدر القرار و ينفذ في حينه كقرارات التعيين بالوظيفة أو قرارات التأديب أو قرارات الجزاء فهذه تنتج آثارها بمجرد صدورها و تنفذ موضوعياً و فورياً.

---

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص218 .

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص218 .

[3] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص218 .

[4] – علاء الدين عشي ، المرجع السابق، ص 289 .

– القرارات التي يستمر تنفيذها مدة طويلة كالقرار التنظيمي الذي يظل قائما و قابلا للتطبيق في المستقبل على جميع الحالات و ليس على الحالة الأولى فقط كما في اللوائح حتى ينتهي بواسطة الإدارة أو بالتعديل أو الاستبدال بلائحة أخرى.[1]

و هناك أيضا قرارات تحقق أهدافها، و رغم ذلك لا تزول بل تظل قائمة و مستمرة مثل لو صدر ترخيص عن جهة إدارية لممارسة عمل أو نشاط أو استغلال محل أو عقار.

ثانيا– نهاية المدة المحددة لنفاذ القرار الإداري: إذا اقترن القرار الإداري بأجل فإنه ينتهي من تلقاء نفسه بمجرد حلول هذا الأجل، فالأجل هو لحظة محققة الوقوع في المستقبل يؤدي وقوعها إلى توقف القرار عن انتاج آثاره القانونية بالنسبة للمستقبل فقد يحدد القرار المدة التي يسري خلالها و يتنج آثاره، فإذا انتهت المدة توقف القرار عن انتاج أية آثار أخرى، إلا أن تحديد المدة قد يكون خارجا عن القرار كما قد يحصل تحديد المدة في نص قانون أو بقرار تنظيمي مثال القرار الذي يحدد سريانه بمدة معينة قرار تعيين في وظيفة مؤقتة و قرار تنظيم نشاط معين ينتهي بأجل محدد و من الأمثلة على هذه القرارات،[2] كما في حالة صدور قرار بالترخيص لأحد الأجانب بالإقامة في الجزائر لمدة زمنية محددة، فإنه بانقضاء تلك المدة ينتهي قرار الترخيص بالإقامة.

ثالثا– انتهاء القرار الإداري بزوال الحالة الواقعية: سبق الذكر أن القرار الإداري لا يصدر من فراغ، بل يكون بناء حالات واقعية، كأن تحل بمنطقة كارثة طبيعية، كالفيضان أو الزلزال، ينجر عنها اتخاذ العديد من القرارات من أجل مواجهة آثار الكارثة، و في حالة زوال هذه الظروف، زالت بالتبعية القرارات الإدارية المتخذة لمواجهتها .

رابعا– نهاية القرار الإداري بزوال الحالة القانونية: قد ينبني القرار الإداري في كثير من الأحيان على أسباب قانونية، كقرار تسليم رخصة إقامة لشخص أجنبي بناء على عقد عمل محدد المدة بينه و بين هيئة وطنية، فالقرار الإداري الذي يمنح رخصة الإقامة بني على حالة قانونية هي وجود علاقة عمل مع هيئة وطنية، وعليه فإن انتهاء مدة عقد العمل سيؤدي بالضرورة إلى نهاية القرار الإداري الذي يمنح الترخيص بالإقامة.

خامسا– نهاية القرار الإداري بتحقق الشرط الفاسخ: قد تعلق جهة الإدارة سريان القرار الإداري ما على شرط فاسخ، فإذا ما تحقق هذا الشرط الفاسخ ينتهي القرار الإداري.

و الشرط في الفقه هو أمر مستقبلي غير محقق الوقوع و يترتب على وقوعه وجود الالتزام أو زواله ووفقا لذلك فالشرط إما أن يكون شرطا واقفا يترتب على تحقيقه سريان و نفاذ القرار، و إذا تخلف سقط

[1] – محمد حميد الرصيفان العبادي، المرجع السابق، ص 277 .

[2] – ماهر صالح الجبوري، المرجع السابق، ص 264 .

القرار و اعتبر كأنه لم يكن مطلقاً، و إما أن يكون شرطاً فاسخاً يترتب على تحقيقه زوال القرار و انقضائه.[1]

سادسا– نهاية القرار الإداري بموت المخاطب به: هناك من القرارات الإدارية ما يراعي صدورها شخص المخاطب بالقرار، أي يقوم على أساس شخصي، الأمر الذي يجعل مصيرها مرتبط بمصير من صدرت بشأنه، حيث تزول و تنقضي بوفاته، كما هو الشأن بالنسبة للقرارات المانحة لترخيص مزاولة نشاط معين، أو قرارات التعيين في الوظائف العمومية.

سابعا– نهاية القرار الإداري بحكم أو قرار قضائي: ينتهي القرار الإداري عن طريق السلطة القضائية تقضي بإلغائه إذا استوفت الدعوى الشروط الشكلية و الموضوعية، و هذا مظهر من مظاهر دولة القانون.[2]

المطلب الثاني :نهاية القرارات الإدارية بعمل من جانب الإدارة

قد ينتهي القرار الإداري بتدخل من الإدارة مصدرة القرار، وذلك بالنظر إلى ما تملكه من امتيازات السلطة العامة، و يتم ذلك عن طريق السحب أو الإلغاء.

أولا :نهاية القرارات الإدارية بطريق السحب.

عرف الفقيه دلوبادير سحب القرار الإداري: "محو القرارات الفردية المعيبة بأثر رجعي عن طريق مصدرها." و عرفه الدكتور سليمان الطماوي :" السحب هو إلغاء القرار بأثر رجعي " أما الدكتور طعيمة الجرف عرفه:" السحب عملية قانونية تمكن السلطة الإدارية من إعادة النظر في القرار الذي أصدرته بالنسبة إلى الماضي و المستقبل بأثر رجعي."

و يعرف السحب بأنه تجريد القرار من قوته القانونية بالنسبة للماضي و المستقبل فتزول كل آثاره و يعتبر كأن لم يكن و ذلك بواسطة السلطة المختصة بإصداره.[3]

إذاً فالسحب هو حق الإدارة في إعدام قراراتها بأثر رجعي من تاريخ صدورها، و تعد في هذه الحالة كأن لم تكن، و بذلك يلتقي السحب مع الإلغاء القضائي كون كل منهما يسري على الماضي فيعدم القرار من ساعة صدوره.[4] و تقوم الإدارة بسحب ما سبق وأن أصدرته من قرارات إذا اتضح لها أنه يستوجب ذلك، و من ثم فإن سحب الإدارة لقراراتها قد يكون تلقائياً لعدم مشروعيتها، تفادياً لإلغائه قضائياً و ما سيتتبعه من تعويض و زعزعة للثقة المفترضة في القرار، و يقوم بالسحب الموظف مصدر القرار ذاته، كما قد تقوم به السلطة الرئاسية له.

---

[1] – محمد حميد الرصيفان العبادي، المرجع السابق، ص 281.

[2] - *عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 221.*

[3] – محمد حميد الرصيفان العبادي، المرجع السابق، ص 288.

[4] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 231 .

من جهة أخرى قد يسحب القرار الإداري بناء على طلب من ذوي الشأن في شكل تظلم إداري يوضح مآخذ القرار الإداري، و الخطأ الذي وقعت فيه الإدارة.

و تختلف سلطة الإدارة مصدرة القرار في السحب، بحسب طبيعة و نوعية القرار الإداري المسحوب، من حيث أنه قرار غير مشروع أو أنه مشروع.

1- سحب القرارات غير المشروعة: تملك الإدارة كأصل عام و ضمن ضوابط معينة سحب قراراتها غير المشروعة، و يعود التأصيل الفقهي و القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة كون أن الإدارة هي التي تشرف على أمورها، و ممكن أن تحدث أخطاء في تقدير الوقائع، و من تم لابد للاعتراف للإدارة بتدارك ذلك عن طريق حق سحب القرارات غير المشروعة و تصحيح الأوضاع، و الظاهر أن حق الإدارة بسحب قراراتها غير المشروعة مرتبط بمدى حرصها لتطبيق مبدأ المشروعية.[1]

2- سحب القرارات المشروعة: الأصل أن الإدارة لا تستطيع سحب قراراتها المشروعة سواء كانت تنظيمية أو فردية، لأن سحب القرار المشروع و السليم سوف يتم بالضرورة بقرار يصدر بأثر رجعي، و القاعدة أن القرارات الإدارية ترتب آثارها من تاريخ صدورها و ليس بأثر رجعي، من جهة أخرى، فإن مبدأ المشروعية يقتضي أن تلتزم الإدارة حدود القانون و أن تتصرف ضمن دائرته و إطـــاره، و لا يجوز لها إصدار قرار مشروع ثم تبادر إلى سحبه بعد نفاذه، كما أن سحب القرار المشروع ينجم عنه زعزعة الثقة في الإدارة مصدرة القرار الساحب، غير أن ذلك الحظر ليس مطلق بل ترد عليه بعض الاستثناءات، حيث يمكن سحب القرارات السليمة ما لم تترتب عنها حقوق مكتسبة، و هذه الاستثناءات هي من صلب اجتهادات القضاء الإداري المقارن و ليست بموجب نص، من الاستثناءات حالة سحب القرارات التأديبية (إرجاع الموظف لوظيفته بعد صدور قرار بفصله).

أ- سحب القرار الذي لا يولد حقا: القرارات التي لا تنشئ مزايا أو أوضاعا قانونية للغير، يكون من حق جهة الإدارة سحبها في أي وقت، لأن القيود التي تفرض على جهة الإدارة في سحب القرارات إنما تكون في حالة ما إذا أنشأت هذه القرارات مزايا أو أوصافا قانونية لمصلحة فرد من الأفراد لا يكون من المناسب حرمانه منها.[2]

ب- سحب قرار الفصل من الخدمة: لاعتبارات إنسانية بحتة أجاز لجهة الإدارة إنشاء و سحب قرارها الصادر بفصل الموف حتى و لو صدر هذا القرار صحيحا، و سلطة الإدارة في سحب مثل تلك القرارات جوازية بحيث يكون متروكا لها تقدير ملائمة سحب قرار الفصل من عدمه.[3]

---

[1] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 235 .

[2] - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 273.

[3] - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 274.

❖ **شروط السحب:**

– يجب أن يكون القرار محل السحب غير مشروع.

– ميعاد سحب الإدارة لقرارها هو ذاته ميعاد طعن الأفراد في هذا القرار أمام القضاء طلبا لإلغائه، و هذا لاعتباريين، الأول هو ضرورة التوفيق بين حق الإدارة في إصلاح ما انطوى عليه قرارها من مخالفة للقانون و وجوب استقرار الحالة القانونية. أما الثاني فهو مراعاة الاتساق بين الميعاد الذي يجوز لأصحاب الشأن طلب إلغاء القرارات الإدارية بالطريق القضائي و بين الميعاد الذي يجوز فيه للإدارة سحب قراراها، حتى يتم الاستقرار بعد مضي زمن واحد.[1]

غير أنه هناك أيضا استثناءات على المدة، حيث لا يؤخذ بها في حالات معينة، و يتعلق الأمر بالقرار المنعدم، القرار المبني على غش أو تدليس، القرارات الإدارية التي لم تنشر أو تعلن، و سحب القرارات الإدارية بناء على نص القانون.

– إذا كان القرار لا يرتب أي حقوق أو مراكز فردية لأن التحديد المذكور قصد منه الحفا على استقرار الحقوق و المعاملات القانونية فإذا لم يكن القرار قد رتب حقوقا فالعلة التي من أجلها حددت المدة المذكورة لا وجود لها.

– القرارات المعدومة: و هي القرارات التي يبلغ عدم مشروعيتها حداً يجعلها مجرد عمل مادي ليس له بأي حال نظام القرار الإداري، و لما كانت هذه الأعمال مجرد أعمال مادية فإنها لا تتحصن أمام الإلغاء القضائي أو السحب في أي وقت دون التقيد بمدة محددة.

و من أمثلة القرارات المعدومة ما اعتبره مجلس الدولة في 27/ 1998/07قرار 169417 بخصوص صدور قرار إداري عن لجنة ما بين البلديات غير مختصة في عملية بيع السكن و اعتبر قرارها معدوماً، و تجدر الإشارة بأن مجلس الدولة لم يستعمل مصطلح قرار منعدم و إنما اكتفى بعبارة: "كل تصرف تباشره الجماعات المحلية و لا يكون لفائدة شخصية عمومية يعد باطلا و عديم الأثر."

و هو نفس ما ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر بقولها:" القرار الإداري المعدومة ليس من شأنه أن يرتب أي أثر قانوني قبل الأفراد أو يؤثر في مراكزهم القانونية و يعد مجرد واقعة مادية..."[2]

– حالة اتخاذ القرار نتيجة غش أو تدليس من المستفيد: فإذا كان المستفيد سيء النية يجعله الإدارة تتخذ القرار نتيجة غشه أو تدليسه فإنه غير جدير بالحماية. و قد أقر القضاء الإداري في فرنسا و في مصر بحق الإدارة سحب القرار المبنى على غش و تدليس من المستفيد، و من أحكام المحكمة الإدارية في قضية فصل موف للتزوير، إلا أنه تقدم للتعيين مرة ثانية و نجح في إخفاء أمر فصله، فقررت المحكمة:" ...أن

[1] – ماهر صالح الجبوري، المرجع السابق، ص 254 .

[2] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 240 .

قرار تعيين المدعي، قرار باطل بطلانا مطلقا، ليس فقط لمخالفة أحكام القانون مخالفة جوهرية ، و إنما لأنه قرار مبني على ،و لا يجوز أن يستفيد الشخص من غشه و سوء نيته، و مثل هذا القرار لا يكتب حصانة مهما مضي عليه من زمن ، و يجوز سحبه في أي وقت ." [1]

– القرارات المبنية على قرارات غير مشروعة يتقرر إلغاؤه قضائيا أو سحبها إدارياً.

ثانيا :نهاية القرار الإداري بطريق الإلغاء.

إلغاء القرار الإداري هو العملية القانونية التي تقوم الإدارة بموجبها بإنهاء الآثار القانونية للقرار بالنسبة للمستقبل، و ذلك اعتباراً من تاريخ اتخاذ الإدارة هذا الإجراء فيما تبقى آثار القرار قبل هذا التاريخ سارية المفعول، أي أن الإلغاء هو تجريد القرار من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط، مع بقاء ما خلف من آثار في الماضي و ذلك بواسطة السلطة الإدارية المختصة.[2] و يتوقف حق الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية بالنظر إلى ما قد ترتبه هذه الأخيرة من حقوق للأفراد الأمر الذي يتعين معه التفرقة بين القرارات التنظيمية والفردية.

1– إلغاء القرارات التنظيمية: باعتبار أن القرارات التنظيمية تنشأ مراكز عامة، فإن الإدارة تملك في كل وقت أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفقا لمقتضيات المصلحة العمة، و تكييف المرفق العمومي ، و ليس لأحد أن يحتج بوجود حق مكتسب لوجودهم في مركز تنظيمي مع الإدارة، بالإضافة إلى عدم امتداد أثر الإلغاء إلى الماضي.

2 –إلغاء القرارات الفردية: على العكس من القرارات التنظيمية، تولد القرارات الفردية حقوقا مكتسبة لدى المخاطبين بها، لذلك فقد أجمع الفقه و القضاء على عدم جواز إلغاء هذا النوع من القرارات لكونه يعد اغتصابا لحقوق الأفراد و هذا إذا كان مشروعاً، أما في حالة عدم مشروعية القرار فيقع على عاتق الإدارة واجب إلغائه.[3] و استثناء من هذا الأصل و في الحالات التي لا تتوافر فيها مثل هذه الحكمة يجوز للإدارة إلغاء القرار الإداري الفردي المشروع، و نذكر منها على سبيل المثال:

أ–القرارات الفردية المؤقتة: يمكن للإدارة إلغاء القرارات الفردية الوقتية، ذلك أنها تنشئ وضعاً مؤقتاً لا يرقى لتكوين مركز قانوني ذاتي، و من ثم لا يعطي هذا الوضع للأفراد حقاً مكتسباً مستمراً، لأنهم يعلمون بأنه وضع مؤقت منذ صدوره. ومن ذلك قرار ندب موظف أو تسخيره، إذ ينشئ مركز قانوني مؤقت، وأن الموظف المنتدب أو المسخر لا يضار من إلغاء هذا القرار.

---

[1] – ماهر صالح الجبوري، المرجع السابق، ص 251.

[2] – محمد حميد الرصيفان العبادي، المرجع السابق، ص 303 .

[3] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 291.

ومن ثم فإن بإمكان الإدارة إلغاء قراراتها الوقتية، في أي وقت تشاء، متى استهدف ذلك تحقيق المصلحة العامة.

ب–جواز إلغاء القرار الفردي السلبي: إن رفض طلب منح رخصة إدارية كرفض منحة رخصة بناء أو تجزئة أو هدم لا ينشئ حقا مكتسبا، و يجوز للإدارة إلغاء قرار الرفض.[1]

ج– جواز إلغاء القرار التأديبي: يجوز للإدارة مصدرة القرار التأديبي ضد أحد الموظفين، أن تلغي هذا القرار متى استدعى الصالح العام ذلك، وحسن سير المرفق العام، ذلك أن إلغاء القرار التأديبي الصادر بتوقيع عقوبة تأديبية، على أحد الموظفين لأنه لا يترتب على إلغائه أي مساس بالحقوق المكتسبة للأفراد.

[1] – عمار بوضياف ، المرجع السابق، ص 250 .

قائمة المصادر و المراجع:

المصادر:

1- الأمر 66 - 156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم.

2- المرسوم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المنظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية، السنة الخامسة و العشرون، العدد27، 6 يوليو 1988 الموافق ل 22 ذو القعدة 1408.

3- الأمر 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية السنة الثالثة و الأربعون، العدد 46

4- القانون 08-09 المؤرخ في 18 صفر1429 الموافق ل 25 فبراير سنة 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

5- القانون رقم 11 - 10المتعلق بالبلدية المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37 المؤرخة في 07/03/ 2011

6- القانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة 2012.

المراجع:

الكتب:

1- أحمد محمد النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ، دار حامد للنشر و التوزيع الأردن، 2012 .

2- بنار سردار زهدي، عنصر الاختصاص في القرار الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، 2017.

3- حسام مرسي، أصول القانون الإداري، الطبعة الثانية، الفتح للطباعة و النشر الإسكندرية مصر، 2012

4- خالد سمارة الزغبي، القرار الإداري بين النظرية و التطبيق دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع الأردن .

5 - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة ، الطبعة السادسة، مطبعة عين شمس مصر ، 1991.

6- شريف يوسف خاطر، القرار الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية مصر، 2009.

7 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث الاسكندرية مصر، 2012 .

8- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القرار الإداري في النظرية و التطبيق، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2012 .

9- عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية فقهية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع الجزائر، 2007.

10- ماهر صالح الجبوري، القرار الإداري، حمادة للدراسات الجامعية و النشر و التوزيع الأردن ، 2012 .

11- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، طبعة مزيدة و منقحة، دار العلوم للنشر و التوزيع الجزائر، 2005 .

12- محمد حميد الرضيفان العبادي ، المبادئ العامة للقرار الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للتوزيع و النشر الأردن ، 2004 .

13- محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر و التوزيع الأردن، 2011.

14- ميسون جريس الأعرج، عيب السبب في القرار الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر الأردن،2015.

المقالات:

- غيتاوي عبد القادر، القرار الإداري بين نفاذه و جواز وقف تنفيذه دراسة مقارنة، دفاتر السياسة و القانون، العدد التاسع جوان .2013

الفهـــرس:

مقدمة.....1
المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري.....3
المطلب الأول: تعريف القرار الإداري..... 3
المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري..... 5
أولا: القرار الإداري تعبير إداري.....5
ثانيا: القرار صادر بالإدارة المنفردة للإدارة 7
ثالثا: القرار الإداري يحدث آثار قانونية..... 7
رابعاً: القرار الإداري ذو طابع تنفيذي..... 8
خامسا: القرار الإداري صادر عن جهة إدارية..... 8
المطلب الثالث: تمييز القرار الإداري عن الأعمال القانونية المشابهة له..... 9
أولا :القرارات الإدارية و الأعمال التشريعية..... 10
1- المعيار الشكلي.....10
2- المعيار الموضوعي..... 10
ثانيا –القرارات الإدارية و الأعمال القضائية.....12
1- المعيار الشكلي..... 12
2- المعيار الموضوعي..... 12
أ- معيار السلطة التقديرية 12
ب- معيار الغرض أو الغاية.....13
ج- معيار النظام القانوني..... 13
د- معيار الخصومة أو المنازعة..... 13
هـ- معيار التلقائية. (نظرية التصرف التلقائي).....14
المعيار المعتمد من قبل المشرع الجزائري..... 14
المبحث الثاني: تصنيف القرارات الإدارية..... 15
المطلب الأول: تصنيف القرارات الإدارية من حيث أسلوب الإدارة في التعبير عن إرادتها..... 15
المطلب الثاني: تصنيف القرارات الإدارية من حيث الأثر (تأثير على المراكز القانونية).....16
أ- القرارات المنشئة..... 16
ب- القرارات الكاشفة..... 16
المطلب الثالث: تصنيف القرارات الإدارية من حيث الخضوع لرقابة القضاء..... 17

أ- قرارات الخاضعة لرقابة القضاء.....17
ب- القرارات التي لا تخضع لرقابة القضاء.....18
أساس نظرية السيادة 18
معيار أعمال السيادة..... 19
- معيار الباعث السياسي.....19
- معيار طبيعة العمل أو موضوعه.....19
موقف القانون الجزائري من نظرية من نظرية أعمال السيادة.....21
المطلب الرابع: تصنيف القرارات الإدارية من حيث المخاطبين بها..... 21
أ- القرارات الفردية 21
ب- القرارات التنظيمية أو اللائحية..... 22
أهمية التقسيم القرارات إلى فردية و تنظيمية..... 22
المطلب الخامس: تصنيف القرارات الإدارية من حيث الجهة المصدرة..... 23
أولاً: القرارات الصادرة عن السلطة المركزية..... 24
1- رئاسة الجمهورية..... 23
2- مراسيم تنظيمية..... 23
3- القرارات الوزارية..... 24
ثانيا : القرارات الصادرة عن السلطة المحلية..... 25
1- القرارات الصادرة عن الولاة..... 24
2- القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية..... 24
ثالثاً: قرارات الأجهزة الإدارية المستقلة و المصالح الإدارية الخارجية..... 25
أهمية تقسيم القرارات من حيث الجهة المصدرة.....26
المبحث الثالث: أركان القرار الإداري..... 26
المطلب الأول: الاختصاص..... 26
1- مصادر الاختصاص..... 28
2-صور الاختصاص..... 29
أ- الاختصاص المقيد و الاختصاص التقديري..... 29
ب- الاختصاص المنفرد و المستقل و الاختصاص المشترك..... 29
3- عناصر الاختصاص..... 30
الاستثناءات الواردة على الاختصاص الشخصي..... 31

التفويض الإداري..... 31
تفويض السلطة..... 32
تفويض التوقيع..... 33
الحلول الإداري..... 33
الإنابة الإدارية..... 34
ب – الاختصاص الموضوعي.....34
ج– الاختصاص الزمني.....35
د– الاختصاص المكاني.....35
المطلب الثاني: ركن الشكل و الإجراءات.....35
– تسبيب القرار الإداري.....
– إصدار القرار باللغة العربية 37
– تحييث القرار..... 37
– توقيع القرار الإداري..... 37
– وجوب عرض مشروع القرار على لجنة محددة.....37
– وجوب تمكين المعني من ممارسة حق الدفاع..... 38
– وجوب إجراء تحقيق.....38
– خرق قواعد الإشهار..... 38
المطلب الثالث: ركن السبب..... 38
المطلب الرابع: ركن المحل..... 41
المطلب الخامس: الغاية..... 42
المبحث الرابع: نفاذ وتنفيذ القرار الإداري..... 43
المطلب الأول: نفاذ القرار الإداري..... 43
أولا : نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة..... 43
1– القرار الفردي.....44
2– القرار التنظيمي.....44
الرأي الأول: القرار التنظيمي ينفذ في مواجهة الإدارة من يوم صدوره..... 44
الرأي الثاني: القرار التنظيمي لا ينفذ في مواجهة الإدارة إلا من يوم نشره..... 45
الاستثناءات الواردة على قاعدة سريان القرار الإداري من يوم صدوره..... 45
ثانياً: نفاذ القرارات الإدارية في حق الأفراد.....45

1- سريان القرار الإداري بأثر مباشر..... 45
أ- النشـر 46
ب- التبليغ..... 47
موقف القضاء الجزائري بالنسبة لتبليغ القرارات الإدارية الفردية..... 48
ج- العلم اليقيني.....49
موقف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا من العلم اليقيني..... 50
موقف مجلس الدولة الجزائري.....51
سريان القرار الإداري بأثر رجعي..... 51
رجعية القرارات الإدارية بنص تشريعي..... 51
رجعية القرارات الإدارية تنفيذاً لحكم قضائي بالإلغاء.....51
رجعية القرارات الإدارية بسبب طبيعتها.....52
القرار المفسر.....52
القرار الإداري المصحح..... 53
القرار الإداري الساحب.....53
المطلب الثاني: تنفيذ القرار الإداري.....53
أولا: تنفيذ القرار الإداري اختيارياً..... 54
ثانيا: تنفيذ القرار الإداري بواسطة الإدارة..... 54
ثالثا: التنفيذ القضائي للقرار الإداري..... 54
المطلب الثالث: وقف تنفيذ القرار الإداري.....55
أولا: وقف تنفيذ القرار الإداري بتدخل الإدارة 56
1-الوقف الصريح.....56
2-الوقف الضمني.....56
ثانيا: وقف التنفيذ بتدخل من القضاء..... 56
المبحث الخامس: نهاية القرارات الإدارية..... 58
المطلب الأول: نهاية القرارات الإدارية بغير عمل الإدارة.....58
أولا- تنفيذ القرار الإداري..... 58
ثانيا- نهاية المدة المحددة لنفاذ القرار الإداري..... 59
ثالثا- انتهاء القرار الإداري بزوال الحالة الواقعية..... 59
رابعا- نهاية القرار الإداري بزوال الحالة القانونية..... 59

خامسا- نهاية القرار الإداري بتحقق الشرط الفاسخ..... 59
سادسا- نهاية القرار الإداري بموت المخاطب به..... 60
سابعا- نهاية القرار الإداري بحكم أو قرار إداري..... 60
المطلب الثاني: نهاية القرارات الإدارية بعمل من جانب الإدارة.....60
أولا: نهاية القرارات الإدارية بطريق السحب 60
1-سحب القرارات غير المشروعة..... 61
2- سحب القرارات المشروعة..... 61
أ- سحب القرار الذي لا يولد حقا 61
ب- سحب قرار الفصل من الخدمة..... 61
شرو ط السحب 62
ثانيا: نهاية القرار الإداري بطريق الإلغاء..... 63
1- إلغاء القرارات التنظيمية.....63
2- إلغاء القرارات الفردية..... 63
قائمة المصادر و المراجع..... 65
الفهرس..... 67