الجمهوريــة الجزائريــة الديمقراطيــة الشعبيــة
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة د.الطاهر مولاي- سعيدة-
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

النظـام القانونـي للقـرار الإداري

مذكـــرة لنيـــل شهـــادة الماستـــر حقـــوق
التخصـــص : إدارة الجماعـــات المحليـــة

من إعداد الطالبة : مؤذن زواوية

تحت إشراف الأستاذ : سعيدي الشيخ

لجنة المناقشة :

الأستاذ : بن أحمد الحاج أحمد أستاذ محاضر"أ" رئيساً

الأستاذ : سعيدي الشيخ أستاذ محاضر"أ" مشرفاً و مقرراً

الأستاذ : بن عيسى أحمد أستاذ محاضر"ب" عضواً مناقشاً

السنة الجامعية : 2015/2014

الإهـــداء

أهدي ثمرة دراستي و جهدي إلى أعز و أغلى الناس، إلى مسندي في هذه الدنيا إلى مرشدي و دليلي، إلى من تحمل مشاق دربي بطيب خاطر إلى مثلي الأعلى :أبي العزيز أطال الله في عمره

إلى من سقتني من منبع الحنان، إلى أغلى ثمرة أقطفها من شجرة تفكيري أمي العزيزة الحنونة أطال الله في عمرها بمزيد من الصحة و العافية

إلى إخوتي و أخواتي و خاصة أختي نور الهدى التي ساندتني و دعمتني بحبها و وقوفها معي

إلى زملائي و زميلاتي في الدفعة الدراسية كلية الحقوق بجامعة الدكتور مولاي الطاهر -سعيدة – و أخص بالذكر صديقتي سويح فاطمة،

إلى زملائي في العملخاصة صديقتي كهينة و أمينة كما لا أنسى السيد مدير المعهد السيد بن طالب محمد و السيد مختاري مختار على الدعم و المساعدة المقدمة

إلى أساتذتي الذين أرشدوني طوال مراحل دراستي،و إلى كل طالب علم، إلى كل من أحبني بإخلاص و تمنى لي الخير و لم يجد اسمه في هذا الإهداء

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل بكل حب

زولوية

التشكـــرات

الحمد لله نحمده نشكره و نستغفره و نستهديه و نعوذ به من شرور أنفسنا

و من سيئات أعمالنا .

نشكر المولى العالي القدير الذي وفقنا لإنجاز هذا العمل المتواضع و نتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساهم في إنجاز هذه المذكرة من بعيد أو من قريب و الذي نأمل أن يكون عملاً يستفيد منه الجميع، كما نتوجه بتشكراتنا الخالصة والمحترمة إلى من منحنا يد المساعدة و العون الأستاذ المؤطر المحترم:

سعيدي الشيخ على مجهوداته الجبارة و نصائحه ، وتوجيهاته المتواصلة و حرصه الدائم طيلة مدة الإشراف على هذا العمل المتواضع ، وفترة الدراسة.

كما نتقدم بالشكرإلى كل أساتذة كلية الحقوق و الذين نوجه لهم أسمى عبارات التقدير و الاحترام.

و لا ننسى القائمين بمكتبة الكلية الذين ساعدونا و لم يبخلوا علينا في استخراج المراجع بكلّ من جامعة سعيدة، سيدي بلعباس،معسكر و تلمسان.

كما أتقدم بالشكر إلى فريق عمل المعهد الوطني المتخصص في التكوين المهني حي البدر و بالخصوص السيد "بن طالب محمد "مدير المعهد على تفهمه و مدّه لي يد العون أثناء مزاولتي الدراسة شكراً جزيلاً

كما نشكر أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذا العمل و إثراءه، فجزاهم الله كلّ خير .

مؤذن زواوية

مقدمة

تميزت المجتمعات البشرية قبل وجود القوانين بالفوضى، فالكل كان يسعى إلى تحقيق مصالحه الشخصية على حساب الجماعة مما أدى إلى تعارض في المصالح، لذلك ظهرت الحاجة لوجود تنظيمات وقوانين تنظم حياة الجماعة وتقضي على هذه التناقضات، ووجدت بذلك الإدارة لخدمة الأفراد وتلبية حاجاتهم، إلا أن هذا لا يقضي على النزاعات التي تثور بينهم، لذا وجد النظام القضائي ليحل المنازعات التي قد تثور بين الأفراد وكذلك منازعات الأفراد مع الإدارة.

كما أن السمة البارزة للدولة الحديثة أنها دولة قانونية تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم، وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية والمحلية وسائر المرافق العامة ،ومن هنا تبرز العلاقة بين مفهوم الدولة القانونية ومبدأ المشروعية ،ذلك أن إلزام الحكام والمحكومين بالخضوع لقواعد القانون وتحكم هذا الأخير في تنظيم وضبط سائر التصرفات والنشاطات، لهو مظهر يؤكد قانونية الدولة أو وجود ما يسمى بدولة القانون . إن الإدارة العامة وهي تجسد أحد أهم أهدافها على الإطلاق والمتمثل في المصلحة العامة، تمارس وظائفها التقليدية والمتمثلة على الخصوص في وظيفتي الضبط، و تقديم خدمات؛ فالأولى تهدف الإدارة من ورائها إلى حماية النظام العام و هذه الوظيفة تمثل الجانب السلبي في نشاط الإدارة، كون هذه الأخيرة تقوم بإلزام المواطنين بالقيام بعمل أو الامتناع عنه .وبذلك فإن هذه الوظيفة هي بمثابة نوع من الرقابة على نشاط الأفراد، والحد من ممارسة الحريات العامة أما الثانية، فمن خلالها تقدم الإدارة خدمات للمواطنين عن طريق المرافق العامة وهذا النشاط يمثل الوجه الايجابي لنشاط الإدارة.

ولتحقيق هذه الوظائف الحيوية ومباشرتها، فإن الإدارة تقوم بنوعين من الأعمال:

الأعمال المادية وهي الأعمال التي تقوم بها الإدارة دون أن تقصد ترتيب أي أثر قانوني عليها بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، والأعمال القانونية التي هي أعمال تأتيها الإدارة قاصدة من ورائها ترتيب أثر قانوني معين تعتبر مؤشراً أساسياً في الحياة القانونية التي

فيها إلى فكرة السلطة [1]، بما يستتبع تطبع العلاقات التي ينظمها بعدم المساواة بين الإدارة والأفراد خلافا بما تتسم به طبيعة علاقات القانون الخاص و تغليب الأول للمصلحة العامة التي تقوم عليها الإدارة على مصالح الأفراد الخاصة المكرسة لحمايتها أحكام القانون الخاص لابد بالضرورة منح الإدارة سلسلة من الامتيازات تحتكر مباشرتها و لا يتصور أن يمنحها لأشخاص القانون الخاص.

وتنقسم الأعمال الإدارية القانونية بدورها إلى نوعين: الأولى هي الأعمال الانفرادية، وتتمثل أساساً في القرار الإداري وهذا العمل تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة والملزمة، وسواء صدر من شخص طبيعي واحد كرئيس الجمهورية، أو الوزير، أو الوالي، أو صدر من هيئة، أو مجلس يمثل شخصاً معنوياً من أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية .أماّ الثانية فهي الأعمال الاتفاقية، أو العمل الإداري التعاقدي، والذي يصدر بناء على اتفاق بين جهة الإدارة، وطرف أو أطراف أخرى المتمثل على الخصوص في العقد الإداري.

فالقرارات الإدارية تعتبر من أهم وسائل مباشرة الوظيفة الإدارية، ومظهراً من مظاهر امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة والذي تمارس بواسطته جل نشاطاتها و من أهم مظاهر هذه الامتيازات إقدام الإدارة على استخدام سلطتها في أن تفرض بإرادتها المنفردة قرارات تُرتب لها حقوقاً والتزامات في مواجهة الغير، دون حاجةٍ إلى الحصول على رضائهم أو موافقتهم.

فالإدارة لها الحق في إصدار قرارات إدارية ملزمة بإرادتها المنفردة، ودون حاجة إلى موافقة المخاطبين بها، بل ودون أن يتوقف ذلك على موافقة القضاء وهذا تطبيقاً لمبدأ الفصل ما بين السلطات فهذه السلطة في التصرف الإداري من جانبٍ واحد تُعتبر من أهم مظاهر السلطة العامة للإدارة، وتُعدُّ أحد الفوارق الجوهرية بين أساليب النشاط أو التصرفات القانونية في مجال القانونين العام والخاص.

[1] - د. رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري" دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، القاهرة ،السنة 1999، ص09.

فالأصل العام في مجال القانون الخاص أن الإرادة المنفردة لا ترتب آثاراً إلا في حق من أصدرها، ومن ثم يُعد العقد هو الصورة الأساسية للتصرفات القانونية الإرادية في مجال القانون الخاص. أما في مجال القانون العام فإن المظهر الجلي والواضح من مظاهر امتيازات السلطة العامة،هو منح الإدارة إصدار القرارات الإدارية التي لها قوة مُلزمة قانوناً، بإرادتها المنفردة لدرجة أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبرها القاعدة الرئيسية للقانون العام.

وبصدور القرار الإداري من السلطة التي تملك ذلك مستوفياً لجميع أركانه وعناصره فإنه يُنفذ فوراً في حق الإدارة، دون أن يتوقف نفاذه على علم الأفراد و بهذا قضى مجلس الدولة الفرنسي[2] . وبعدما يتم تبليغ القرار الإداري إلى المخاطبين به، يستوجب على هؤلاء تنفيذه[3] والامتثال إلى ما جاء به فإذا ما نفذوه نكون أمام تنفيذ اختياري . وهذا هو الأصل عندما يسود الوعي المدني في المجتمع إلا أنه في الغالب، نجد أن القرارات الإدارية تلقي على عاتق المخاطبين بها التزامات سواء الأفراد أو إدارة أخرى، مما يجعلهم يعزفون عن تنفيذها، ويتهربون من واجب الطاعة الذي يجب أن يكون للسلطة مصدرة القرار التي تسهر على الصالح العام .وأمام هذا الوضع" الامتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية"، فإن الإدارة تلجأ إلى طرق أخرى في سبيل إجبار الأفراد على تنفيذ ما أصدرته من قرارات.

فبالإضافة إلى لجوء الإدارة إلى القضاء لإجبار المخاطبين بالقرار على تنفيذه، فلها أن تنفذه بنفسها مباشرة وهذا الحق المخول للإدارة قانوناً ،يعتبر من أخطر الامتيازات الممنوحة لها على الإطلاق وأنجعها أثراً.

[2] - د.خالد سماره الزغبي، القرار الإداري بين النظرية و التطبيق دراسة مقارنة، الطبعة الثانية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، السنة 1999م، ص 194.

[3] - د.محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة ،الجزائر، الطبعة 2005، ص107.

كما أن القرار الإداري يصدر متمتعاً بقرينة الصحة والسلامة المفترضة في كل الأعمال الإدارية وهو ما يعني مشروعية القرار الإداري قانوناً، و بدون أن يتوقف ذلك على إقرار من أي جهة بما فيها القضاء .إن مبرر هذه المشروعية، هو أن الإدارة، ومن خلال كل أعمالها، وخاصة القرار الإداري،تسعى دوماً إلى تحقيق المصلحة العامة، وعلى من ينازع في صحة القرار الإداري ومشروعيته أن يلجأ إلى القضاء الإداري المختص طاعناً بالإلغاء مع إلزامه بإثبات العيب الذي يشوب القرار الإداري محل الطعن .وموضوع القرارات الإدارية من أدق موضوعات القانون الإداري إن لم يكن أدقها على الإطلاق والمشاكل العملية والنظرية التي يثيرها لا تكاد تنتهي وكل يوم يكشف القضاء فيها عن جوانب جديدة قد تغير من الأفكار التي كان ينظر إليها في وقت من الأوقات على أنها عنوان الحقيقة.

وباعتبار القرار الإداري أهم الامتيازات التي تحصل عليه الإدارة في ممارسة سلطتها الإدارية فإنّ الإشكالية التي نريد إثارتها ومناقشتها يمكن طرحها كالتالي :

ما المقصود بالقرار الإداري ؟ و هل هناك قيود تحكم الإدارة في إصدار أي قرار كان؟

و كيف تتم عملية تنفيذ القرارات الإدارية و ماهي أسباب نهايتها؟

و هل يتوقف النظام القانوني عند قواعد تكوينها أو يتعدى ذلك ؟

ولدراسة هذه الإشكاليات و الوصول إلى مفهوم أوضح و أشمل للقرارات الإدارية ارتأينا إتباع المنهجين الوصفي و التحليلي الذي يتطلبه هذا النوع من المواضيع، باعتبار أساس الدراسة هي النصوص التشريعية في أغلب الأحيان، وذلك وفق خطة جاءت إجمالاً مقسمة إلى فصلين اثنين فلقد اشتمل الفصل الأول على ماهية القرارات الإدارية و كان ذلك ضمن مبحثين يتم في المبحث الأول تعريف القرار الإداري و تبيان خصائصه، أما المبحث الثاني فنحدد فيه أركانه و تصنيفه.

أما الفصل الثاني، فيتناول البحث في آثار القرارات الإدارية و نهايتها، ضمن مبحثين ،المبحث الأول منها يتعرض إلى آثارها بما فيها نفاد و تنفيذ القرارات الإدارية، أما المبحث الثاني فقد خصص لدراسة نهاية القرار الإداري بما فيها النهاية من جانب الإدارة والمتمثلة في الإلغاء و السحب الإداري،و كذا نهايتها بغير عمل الإدارة منها النهاية الطبيعية و الإلغاء القضائي.

أهمية الموضوع:

يسعى موضوع هذه المذكرة إلى تسليط الضوء على قضاء يعتبر حام الحقوق والحريات خاصة في الأنظمة المقارنة، بتدخله في حالة تعسف الإدارة العامة وهذا مع عدم المساس والحفاظ في أن واحد على ترك مجال واسع للنشاط الإداري الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وهنا تبدو المعادلة ومهمة القاضي أكثر صعوبة بين حماية الحقوق الأساسية للأفراد وضمان استمرار النشاط الإداري للنفع العام.

وتعتبر القرارات الإدارية وسيلة قانونية هامة وناجعة لتحقيق مهام الوظيفة الإدارية، و تتجلى هذه الأهمية من حيث أنها أنجع وسيلة قانونية في يد السلطات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة ، إذ تحوز هذه السلطات الإدارية على امتيازات السلطة العامة والتي من بينها امتياز اتخاذ وإصدار القرارات الإدارية [4].

أسباب اختيار الموضوع:

إنّ سبب اختياري للموضوع يرجع بالدرجة الأولى إلى معرفة القرارات الإدارية والتي تعتبر أهم الوسائل الإدارية داخل أي مؤسسة ومحاولة الإلمام بجزء وإن لم نقل بجميع جوانب هذا الموضوع، باعتباره موضوع واسع و شامل.

[4]- د.عمار عوابدي ،نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 1999م، ص 10 .

أهداف الموضوع:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق عدة أهداف من فئات القرّاء الموجهة إليهم وهي:

- الرغبة في إثراء المكتبة الجامعية بهذا العمل المتواضع،
- دراسة أنواع القرارات الإدارية و تمييزها عن مختلف الأعمال القانونية،
- معرفة طرق تنفيذ القرارات الإدارية،
- المساهمة بقدر المستطاع في إثراء الإستراتيجية الوطنية القضائية،
- وذلك لتحقيق العدالة أكثر فأكثر والحفاظ على مبدأ المشروعية.

الفصل الأول

ماهية القرار الإداري

إنّ النشاط الإداري هو أقدم مظهر لنشاط الدولة، إذ هو أقدم من التشريع ومن القضاء وإن كان من الممكن تصور دولة بلا تشريع وبلا قضاء، فلا يمكن تصورها بلا إدارة لأنها الحي المكمل لحياة الدولة،وتقوم السلطة الإدارية بنشاط واسع بقصد تحقيق الصالح العام الذي يتمثل أساساً في إدارة المرافق العامة التي تهدف إلى إشباع الحاجيات العامة والحفاظ على النظام العام،إذ تباشر هذا النشاط عن طريق ما تملكه من وسائل والتي تتجسد في الأعمال الإدارية منها تلك التي تصدرها بصفتها سلطة إدارية عامة و المتمثلة في القرارات الإدارية إذ تصنف بدورها ضمن الأعمال القانونية للإدارة التي تصدرها بإرادتها المنفردة و هو ما سيتم عرضه في هذا الفصل من المذكرة حيث ارتأينا تقسيمه إلى مبحثين يتناول المبحث الأول ماهية القرار الإداري ،أما المبحث الثاني فنتعرف فيه على أهم الأركان للقرار الإداري و كذا أنواعه.

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري

إنّ موضوع القرار الإداري من المواضيع ذات أهمية و حيوية في القانون الإداري، فهو يحدث آثاراً قانونية على عاتق الأفراد دون أن يتوقف ذلك على قبولهم،كما يمتاز بخصائص تميزه عن غيره من الأعمال الإدارية إضافة إلى أنه يختلف عن كلّ من الأعمال الحكومية، الأعمال التشريعية و الأعمال القضائية و كل ذلك سوف يتم التطرق إليه في هذا المبحث.

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري و خصائصه

يتناول هذا المطلب مفهوم القرار الإداري و تبيان خصائصه.

الفرع الأول : تعريفه فقهاً و قضاءاً

سنتعرف عليه فقهاً ثم قضاءاً.

أولاً - التعريف الفقهي:

القرار الإداري تعريفات كثيرة يمكن الإشارة إليها من خلال ما نعرضه والمتعلقة بآراء الفقهاء على النحو الآتي 5:

- تعريف العميد هوريو:«إعلان للإرادة يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية ، بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد » .

- 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 » .

و نجد في الفقه العربي تعريفات متعددة يمكن ذكر أبرزها:

- تعريف سليمان الطماوي:« 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 إلغاءها لمصلحة فرد أو أفراد معينين أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي».

كما عرفه محمد فؤاد مهنا بأنه: «عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية بقصد إحداث نتائج قانونية ، وهو يحدث بطبيعته آثاراً قانونية التي قد تكون إنشاء قاعدة قانونية أو مركزاً قانونياً أو تعديلاً أو إلغاء لقاعدة أو مركز قانوني ، و هو بطبيعته ينشئ حقوقاً أو التزامات قبل الأفراد أو يعدل أو يلغي الحقوق و الالتزامات المقررة لهم أو عليهم »6.

---

[5]- د. محمد جمال مطلق الذنيبات،الوجيز في القانون الإداري،الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع و دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى،الإصدار الأول 2003م،ص 198.

[6]- د. محمد فواد مهنا، دروس القانون الإداري، منشورات الدار المصرية، مصر، السنة 1956، ص301.

أما الدكتور ثروت بدوي فجاء تعريفه للقرار الإداري بأنه :«إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح (الأنظمة)، و ذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً و جائزاً قانوناً و كان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة »[7].

ثانياً- التعريف القضائي :

يعرف القضاء الإداري المصري القرار الإداري بأنه:"عمل من جانب واحد يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين أو اللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إنشاء وضع قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة»[8].

أما القضاء الأردني الممثل بمحكمة العدل العليا فلقد عرف القرار الإداري كالتالي :

"استقر الفقه و القضاء على تعريف القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بها من سلطة بمقتضى القوانين و الأنظمة، و ذلك بقصد إحداث أو تعديل مركز قانوني متى كان ممكناً أو جائزاً قانونياً ".

وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا في تعريفها للقرار الإداري بأنه : "إفصاح الإدارة العليا المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة»[9]. و للإشارة فقط فإنه يوجد مجلس الدولة في الجزائر.

لكن هذا التعريف القضائي الأخير معيب و تنقصه الدقة، فيعيب هذا التعريف أمران يتمثلان فيما يلي :[10]

---

[7]- د.عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، السنة 2009م، ص 86.

[8]- د. محمد جمال مطلق الذنيبات، المرجع السالف ذكره ، ص 198.

[9]- د. محمد فواد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، الطبعة 2000م، ص 07.

[10]- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة ، الأزاريطة، مصر ،السنة 2009م، ص 524.

- من ناحية أولى فهو يدخل في تعريف القرار شروط صحته التي يجب أن تخرج عن ماهية القرار في ذاته و أركانه الأساسية، فالتعريف القضائي يشترط اتفاق القرار مع القوانين و اللوائح، و أن يصدر في الشكل الذي حدده القانون و أن يكون محله (إحداث أثر قانوني) ممكناً و جائزاً ، و أن يهدف لمصلحة عامة؛ و تلك الشروط تتصل بصحة القرار الإداري و هي مسألة تخرج عن تعريف القرار الإداري و طبيعته، و بالتالي إدخالها يعيب التعريف.

ومن ناحية أخرى؛ فإن هذا التعريف يقصر أثر القرار الإداري فقط على إحداث أثر قانوني في حين أن أثر القرار أو محله يمكن أن يتسع إلى حد تعديل المراكز القانونية أو حتى إلغائها و ليس فقط مجرد إحداثها أو إنشائها.

الفرع الثاني : خصائص القرار الإداري

يتمتع القرار الإداري بمميزات و خصائص تميزه عن باقي التصرفات القانونية الصادرة عن السلطات العامة في الدولة، و من أهم هذه المميزات كونه عملاً قانونياً و أنه يصدر عن سلطة إدارية، كما أنه يحدث أثراً قانونياً عاماً سنتعرض لذلك في الفروع التالية:

أولاً-القرار الإداري عمل قانوني :

المقصود بكون القرار الإداري عملاً قانونياً هو أن يكون مرتباً لآثار قانونية يتميز بها عن بقية أعمال الإدارة ،التي لا تستطيع بذاتها أن تنتج مثل هذه الآثار فتعتبر بطوائفها المختلفة مجرد أعمال مادية لا قانونية [11].

سوف نتعرف أولاً على الأثر القانوني كمعيار للأعمال الإدارية القانونية، و بعدها الأعمال الإدارة المادية.

1- الأثر القانوني كمعيار للأعمال الإدارية القانونية :

يجمع الفقه و القضاء على وجوب توافر عنصر الأثر القانوني في القرار الإداري ،إذ به يوصف العمل الإداري بأنه قرار إداري[12] .

---

[11]- د. محمد فواد عبد الباسط، ،المرجع السالف ذكره ، ص13.

[12]- د.رأفت فوده، المرجع السالف ذكره، ص 353.

وهكذا فإنه يشترط في القرار الإداري أن يكون ذا طابع تنفيذي، أي من شأنه أن يرتب أثراً وذلك إما :[13].

- بإحداث مركز قانوني جديد، مثل قرار تعيين شخص في وظيفة عامة أي أن الشخص بعد تعيينه وتوليه لمنصب إداري يصبح متمتعاً بمجموعة من الحقوق (الراتب)، ومتحملاً في نفس الوقت لجملة من الالتزامات (القيام بعمل، الحفاظ على السر المهني)، لم تكن موجودة و قائمة من قبل،

- أو تعديل مركز قانوني قائم (تعديل الحقوق و الالتزامات)، مثل قرار ترقية موظف،

- أو إلغاء مركز قانوني قائم، مثل قرار فصل موظف عام مما يترتب عنه حرمانه وعدم تمتعه بحقوقه كموظف مثل الراتب، و بالمقابل عدم تكليفه ومطالبته بأي نشاط أو التزام وظيفي.

2- الأعمال الإدارية المادية:

إن الأعمال المادية تمثل كل ما يصدر عن أعضاء الإدارة من أفعال و تصرفات غير منتجة لأثر قانوني معين و هي بصفة عامة إما أن يكون أفعالاً إرادية بإرادتها فعلاً وتدخلت بقصد تحقيقها، أو أفعال غير إرادية تقع بطريق الخطأ و الإهمال ، و إذا كان لا يمكن الطعن بالإلغاء في أعمال الإدارة المادية فإنه يمكن دائماً طلب التعويض عما يترتب عليها من أضرار.

2-1- الأعمال المادية الإرادية:

هي التي تقوم بها الإدارة تنفيذاً لقاعدة قانونية أو لقرار إداري في نطاق إدارتها للمصالح الحكومية و المرافق العامة.

أ- الأعمال الفنية :

مثل قيام المهندسين بإعداد التصميمات و الرسوم الفنية لمشروعات الأشغال العامة والقرارات الصادرة ببناء خزان أو إنشاء مصنع...الخ.

[13]- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السالف ذكره، ص 09.

ب- الإجراءات التنفيذية :

هذه الإجراءات لا تسمو إلى مرتبة القرارات الإدارية لأنها تقوم بمهمة تنفيذية فقط لتطبيق أحكام القوانين الإدارية،ومثالها أعمال الإزالة لأشغال الطريق العام تنفيذ القرار الإداري بالإزالة، أعمال رجال الأمن في سبيل منع الجرائم أو متابعتها كعملية القبض على الأفراد ذاتها بناءاً على قرار إداري صادر بالقبض،هدم الجدران و العمارات و البنايات الآيلة للسقوط تنفيذاً لقرار إداري بالهدم المادة 89 الفقرة الثالثة من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432هـ الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011م و المتعلق بالبلدية، الاستيلاء على ملك الأفراد تنفيذاً لقرار إداري بنزع الملكية المادة 680 من القانون المدني....الخ. .

ج- الأعمال التحضيرية و التمهيدية:

هي الأعمال التي تسبق اتخاذ القرار فلا تعتبر قرارات إدارية لأنها لا تنتج بذاتها أي أثر قانوني، وإنما يترتب هذا الأثر على القرار الذي تمهد له في حالة صدوره مثال قرار تصدره الإدارة بحالة الموظف إلى فرع الطب العام للتحقق من توفر شرط اللياقة الطبية كشرط للتعيين و الاستمرار في خدمة الحكومة يعتبر مجرد قرار تمهيدي لا يختص القضاء الإداري بالنظر في طلب إلغائه، ولا يعتبر هذا القرار نهائي ذلك لأنه ليس من شأنه أن ينشئ مركزاً قانونياً للموظف.

د- المنشورات و إجراءات التنظيم الداخلي :

تتعلق هذه الطائفة من الأعمال بالحياة الداخلية للإدارة و تعمل على تنظيم العمل وحسن سيره في مرافقها فلا تتعدى أثر هذا النطاق.

هـ - الإجابات البرلمانية و التصريحات الصحفية:

مثال الإجابات البرلمانية التي لا ترتب أثراً قانونياً قول أحد الوزراء في رده على سؤال أو استجواب في البرلمان أن موظفاً ما قد أخطأ و أنه سيعاقبه، فيما أن هذا القول في ذاته لم ينشأ عنه تغيير في المركز القانوني للموظف المعني بالأمر، فإنه لا يعتبر قراراً

إدارياً و لا يقبل من الموظف الطعن فيه، كذلك الأمر بالنسبة للتصريحات الصحفية فهي لا ترقى إلى مرتبة القرارات الإدارية وفي ذلك يقول الدكتور مصطفى أبو زيد " إذا كان الضرر المطلوب التعويض عنه إنما يرتبه المدعى على بيان نشره الوزير على صفحات الجرائد والمجالات بقوله أن يتضمن التشهير بمن أحيلوا إلى المعاش ، و من بينهم المدعى و الطعن في ذمتهم وكرامتهم فيكون الضرر ناشئاً عن النشر و عمل مادي لا ينهض إلى مرتبة القرار الإداري" .

2-2-الأعمال المادية غير إرادية:

وتشمل هذه الأعمال كل ما يقع من الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال، و قد قضى في هذا الصدد بأنه " يعتبر من قبيل الأعمال المادية الأفعال الضارة التي تأتيها الجهة الإدارية أو أحد موظفيها أثناء تأدية وظائفهم، فهذه الأعمال و إن كانت تعتبر صادرة من الجهة الإدارية تتحمل مسؤوليتها قانوناً إذا ما توافرت شرائط المسؤولية إلا أنها لا تعتبر أعمال إدارية بل تعتبر مادية " [14].

كما تبرز في هذا المجال الأمثلة الخاصة بحوادث السيارات التابعة للإدارة و حوادث الأشغال العامة، و حوادث الخطأ في استعمال أسلحة رجال الجيش كذلك فإن القرارات الإدارية التي تتوافر على درجة عالية من عدم المشروعية تفقدها طبيعتها القانونية و تزيل عنها مقومات التصرف القانوني كصدور القرار من أحد عمال السلطة الإدارية بدون أن يكون له أصلاً سلطة إصداره لكونه مندرجاً في اختصاص سلطة عامة أخرى تعتبر قرارات معدومة ليس لها وجود أصلاً وتندرج بذلك في طائفة الأعمال المادية الناتجة عن خطأ وإهمال.

[14]- د. محمد جمال مطلق الذنيبات، المرجع السالف ذكره ، ص 200.

ثانياً ـ القرار الإداري تعبير عن إرادة منفردة :

إن القرار الإداري يصدر من السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة و الملزمة، بخلاف العقد الإداري الذي يعتبر عمل إداري قانوني اتفاقي و رضائي بناءاً على توافق إرادتين متقابلتين المتمثلتين في إرادة السلطة الإدارية و إرادة الطرف المتعاقد معها [15].

وإذا كان القرار الإداري يتميز بأنه عمل يصدر بالإرادة المنفردة أو من جانب واحد، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة أن يصدر حتماً من شخص واحد،ذلك أن السلطات الإدارية التي تختص بإصدار القرارات الإدارية قد تكون سلطة فردية معطاة لفرد كالوزير مثلاً أو رئيس المصلحة ولكن أحياناً قد تكون السلطات الإدارية ذات تكوين جماعي أي تتكون من عدة أشخاص ، ويحدد القانون أن إصدار القرار من اختصاص تلك السلطة الإدارية الجماعية التكوين بأغلبية أعضائها، ومثال ذلك القرارات الصادرة من مجلس الوزراء أو مجلس إدارة إحدى الكليات الجامعية، في مثل تلك الحالات يعتبر القرار صادراً أيضاً بالإرادة المنفردة للإدارة أو من جانب الإدارة وحدها[16].

ثالثاً- صدور القرار الإداري من جهة إدارية مختصة (وطنية) :

حتى يوصف التصرف القانوني الصادر عن جانب واحد بوصف القرار الإداري يتعين أن يصدر عن شخص من أشخاص القانون العام، أي عن جهة تدخل ضمن الهيكل الإداري للدولة كرئيس الدولة ، أو مجلس الوزراء و كذا القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات اللامركزية كالمجالس البلدية و الولائية ،إضافة إلى النقابات المهنية كنقابة المحامين و المهندسين [17].

---

[15]- د. عمار عوابدي ، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، بن عكنون ، الجزائر، السنة 2005م، ص 93.

[16]- د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السالف ذكره، ص 531.

[17] - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية " الصور و النفاذ و وقف التنفيذ و الإلغاء في الفقه و قضاء مجلس الدولة"،دار محمود للنشر و التوزيع، طبعة 2007م، القاهرة، مصر، ص 38.

كما لا تعتبر قرارات إدارية تلك القرارات الصادرة عن الشركات الخاصة و النوادي أو الجمعيات و غيرها من أشخاص القانون الخاص[18].

المطلب الثاني: تمييز القرارات الإدارية عن غيرها من الأعمال الإدارية

تقوم الدولة من خلال القيام بوظائفها المختلفة و المتمثلة في الوظيفة السياسية، الوظيفة التشريعية، الوظيفة التنفيذية و الوظيفة القضائية- بعدة أعمال مختلفة منها الأعمال السياسية، الأعمال التشريعية، الأعمال التنفيذية و الأعمال القضائية.

كما يختلف النظام القانوني لكل طائفة من هذه الأعمال عن الطائفة الأخرى، و بالتالي يختلف النظام القانوني للقرارات الإدارية باعتبارها نوعاً من أنواع أعمال السلطة الإدارية التي هي جزء من السلطة أو الهيئة التنفيذية عن كل من النظام الذي يحكم القرارات السياسية، والنظام القانوني الذي ينظم الأعمال التشريعية و النظام القانوني الذي يسود الأعمال القضائية، مما يحتم التمييز بين القرارات الإدارية و كل من العمل الحكومي والعمل السياسي التشريعي والعمل القضائي [19].

الفرع الأول: القرار الإداري و العمل الحكومي

تتفرع الهيئة أو السلطة التنفيذية التي تضطلع بالوظيفة التنفيذية في الدولة ، إلى فرعين أساسيين هما الحكومة و الإدارة العامة للدولة و تختص الحكومة بالوظيفة الحكومية و تأتي الأعمال والقرارات الحكومية بينما تختص الإدارة العامة أو النظام الإداري في الدولة بالوظيفة الإدارية وتأتي أعمال القرارات الإدارية عن الأعمال الحكومية من عدة نواحي ولتعريف وتحديد القرارات الإدارية بصورة أكثر دقة نحاول أن نميز بين القرارات الإدارية و العمل الحكومي .

وتعتبر عملية التمييز بين القرارات الإدارية و العمل الحكومي عملية جد صعبة ومعقدة، نظراً التمييز للتداخل والتشابك في الاختلاط العضوي و المادي بين العمل

---

[18]- د.عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري "نشاط الإدارة و وسائلها"، الطبعة الثانية، الإسكندرية، مصر، السنة 2004م، ص 58.

[19]- د. عمار عوابدي ، المرجع السالف ذكره ، ص 94 و ما يليها.

الحكومي والقرار الإداري وتقوم عملية التمييز بين القرارات الإدارية و الأعمال الحكومية باستعمال كافة المعايير وهي المعيار العضوي و المعيار المادي والمعيار المركب والمختلط.

أولاً- عملية التمييز بين القرارات الإدارية و الأعمال الحكومية على أساس المعيار العضوي:

المقصود بالمعيار العضوي في تمييز الأعمال الإدارية بصفة عامة و القرارات الإدارية بصفة خاصة هو التركيز و الاعتماد على صفة الهيئة أو السلطة التي صدر منها التصرف وطبيعة وصفة الشكليات و الإجراءات التي صدر في نطاقها هذا العمل للحكم على هويته وطبيعته من حيث هل هو عمل إداري أو قرار إداري أم لا، دون الاهتمام إلى طبيعة ومضمون العمل ذاته ويعتر العمل قراراً إدارياً على أساس المعيار العضوي الشكلي إذا صدر هذا العمل من سلطة إدارية مختصة (رئيس الدولة في تطاق اختصاصه ووظائفه الإدارية فقط، الوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي ، المدير العام للمؤسسة) ويعتبر العمل عملاً حكومياً إذا صدر من طرف الحكومة في نطاق اختصاصها الدستوري أي إذا صدر من رئيس الدولة في نطاق لوظيفته الحكومية فقط ، رئيس الوزراء و مجلس الوزراء.

ولكن بالرغم من وضوح و بساطة هذا المعيار فهو لا ينجح في التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال الحكومية بصورة قاطعة على تعبير رجال الفلسفة و المنطق ، حيث يحوز رئيس الدولة الصفة الحكومية و الصفة الإدارية في ذات الوقت في بعض الوظائف والتخصصات ، كما أن الوزير يحوز الصفتين الحكومة و الإدارية حيث هو عضو الحكومة وعضو في مجلس الوزراء الأمر الذي يجعل المعيار العضوي –الشكلي- يفشل في تحقيق عملية الفصل بين القرارات الإدارية والأعمال الحكومية بشكل قاطع وجامع و لذا يجب اللجوء إلى المعيار المادي – الموضوعي- للتمييز بينهما.

ثانياً ـ عملية التمييز بين القرارات الإدارية و الأعمال الحكومية على أساس المعيار المادي:

إن المعيار المادي أو الموضوعي هو التركيز و الغوص في طبيعة العمل و ماديات مضمونه لتحديد هويته و طبيعته الإدارية أو غير الإدارية و دون النظر و الاهتمام بصفة الجهة و طبيعة الهيئة أو السلطة التي صدر منها العمل و الاهتمام بصفة الشكليات والإجراءات التي صدر في قالبها العمل المطلوب الكشف عن هويته و طبيعته[20].

ويعتبر العمل الإداري قراراً إدارياً على أساس المعيار المادي أو الموضوعي إذا كان هذا العمل عملاً إدارياً بطبيعته و مضمونه المتصل و المرتبط بالوظيفة الإدارية (وظيفة تسيير وإدارة المرافق العامة بانتظام و اضطراد، وظيفة المحافظة على النظام لتحقيق المصلحة العامة في مفهوم القانون الإداري)، بينما يكون العمل حكومياً بطبيعته إذا كان متصلاً بالوظيفة الحكومية و متضمناً لأعمال حكومية.

ولقد اختلفت آراء علماء و كتاب القانون الإداري حول تحديد ما يعتبر عمل حكومي أو قرار إداري وفقاً لهذا المعيار المادي فالبعض يرى بأن الوظيفة الحكومية هي كل الأعمال المتعلقة بالمحافظة على كيان الأمة و دستورها و كذا الأعمال المتعلقة بالأمن وسلامة الدولة، أما الوظيفة الإدارية التي تتصل بها القرارات الإدارية فهي ترتكز وتنحصر في التطبيق اليومي للقوانين وتنظيم علاقات الأفراد بالإدارة العامة المركزية واللامركزية.وهناك من يقرر أن العمل الحكومي هو العمل المتعلق برسم السياسة العامة أما عمل الإدارة العامة فيختص بتنفيذ السياسة العامة ووضعها موضع التطبيق .

بالرغم من كل تلك الأفكار في مجال التمييز بين العمل الحكومي و القرار الإداري إلا أنها لم تحسم عملية تمييز الوظيفة الإدارية عن الوظيفة الحكومية بصورة قاطعة إذ يظل هناك تداخل بين العمل الحكومي و العمل الإداري بصفة عامة .

[20]- د.عمار عوابدي ، المرجع السالف ذكره ،ص27.

الفرع الثاني: القرار الإداري و العمل القضائي

يعد التمييز بين القرار الإداري و الحكم القضائي رغم اختلافهما أمراً في غاية الدقة لأن كلاهما ينقل حكم القانون من حالة العمومية و التجريد إلى حالة الخصوصية و التجسيد، و ذلك بتطبيقهما على الحالات الفردية المعروضة أمام الإدارة و القضاء[21].

ويظهر التشابه بينهما أيضاً في أن الإدارة شأنها شأن القضاء تساهم في معظم الأحيان بوظيفة الفصل في المنازعات من خلال نظرها في تظلمات الأفراد في الحالتين يكون القرار الإداري الصادر من الإدارة و الحكم القضائي الصادر من السلطة القضائية أداة لتنفيذ القانون، و مع هذا التقارب سعى الفقه و القضاء إلى إيجاد معيار للتمييز بين العمل القضائي و العمل الإداري لخطورة النتائج المترتبة على الخلط بينهما، فالقرارات الإدارية يجوز بصورة عامة إلغاؤها وتعديلها وسحبها ،أما الأحكام القضائية فطرق الطعن فيها محددة تشريعياً على سبيل الحصر [22].

وبرزت في مجال التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية نظريات عدة يمكن حصرها ضمن معيارين و هما:

أولاً - المعيار الشكلي:

يقوم هذا المعيار على أساس أن العمل الإداري هو ذلك العمل أو القرار الذي يصدر عن فرد أو هيئة تابعة لجهة الإدارة بصرف النظر عن مضمون و طبيعة العمل أو القرار ذاته، بينما يعد العمل قضائياً إذا صدر عن جهة منحها القانون ولاية القضاء وفقاً لإجراءات معينة، و هذا المعيار منتقد من حيث أنه ليس جل الأعمال القضائية أحكاماً بل أن منها ما يعد أعمالاً إدارية بطبيعتها ومن جانب آخر نجد أن المشرع كثيراً ما يخول الجهات الإدارية سلطة الفصل في بعض المنازعات فيكون لهذه الجهات اختصاص قضائي وعلى هذا الأساس فإن المعيار الشكلي لا يكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن الأحكام القضائية.

---

[21]- د. عدنان عمرو، المرجع السالف ذكره، ،ص63.

[22]- د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، السنة 2005م، ص 48.

ثانياً - المعيار الموضوعي:

يقوم المعيار الموضوعي أو المادي على أساس النظر في موضوع و طبيعة العمل نفسه دون اعتبار بالسلطة التي أصدرته ، و اعتمد هذا المعيار عناصر عدة يتم من خلالها التوصل إلى طبيعة و مضمون العمل فيكون العمل قضائياً إذ تضمن على ادعاء بمخالفة القانون، و حل قانوني للمسألة المطروحة يصاغ في تقرير و القرار هو النتيجة الحتمية للتقرير الذي انتهى إليه القاضي. في حين يكون العمل إدارياً إذا صدر من سلطة تتمتع باختصاص تقديري و ليس من سلطة تتمتع باختصاص مقيد كما في أحكام القضاء، و أن يصدر بشكل تلقائي و ليس بناءاً على طلب من الأفراد و أن يكون الغرض من العمل إشباع حاجات عامة.

إن هذه العناصر لا تكفي لتمييز الأعمال الإدارية عن أعمال القضاء لأن الكثير من قرارات الإدارة يصدر عن اختصاص مقيد، و كثيرا منها لا يصدر إلا بطلب من الأفراد والإدارة عندما تفصل في المنازعات باعتبارها جهة ذات اختصاص قضائي ، إنما يقترب نشاطها من نشاط القضاء و يهدف إلى حماية النظام القانوني للدولة.

نتيجةً لذلك نشأ معيار مختلط بقوم على أساس المزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي إذ ينظر إلى طبيعة العمل من ناحية و الشكل الذي يظهر فيه العمل والإجراءات المتبعة لصدوره من ناحية أخرى.

وبالنظر لأحكام مجلس الدولة في فرنسا يجد انه يأخذ في الغالب بالمعيار الشكلي لتمييز العمل القضائي عن القرار الإداري إلا أنه يتجه في بعض الأحيان إلى المعيار الموضوعي فهو يمزج بين المعيارين الشكلي و الموضوعي لأن العمل القضائي الذي لا يعد قراراً إدارياً و لا يخضع للطعن أمام القضاء الإداري لا يشمل حتماً كل ما يصدر عن الجهة القضائية يبدو أن القضاء الإداري المصري قد واكب هذا الاتجاه فقد قضت محكمة القضاء الإداري: "أن شراح القانون العام قد اختلفوا في وضع معايير التفرقة بين القرار الإداري والقرار القضائي فمنهم من أخذ بالمعيار الشكلي و يتضمن أن القرار القضائي هو الذي يصدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء و منهم من أخذ بالمعيار الموضوعي وهو ينتهي إلى أن القرار القضائي هو الذي يصدر في خصومة لبيان حكم القانون فيها و بينما

رأى آخرون أن يؤخذ بالمعيارين معاً الشكلي و الموضوعي و قد اتجه القضاء في فرنسا ثم في مصر إلى هذا الرأي الآخر و الراجح هو الأخذ بالمعيارين معاً مع بعض الضوابط.

الفرع الثالث: القرار الإداري و العمل التشريعي

للتمييز بين القرارات الإدارية و الأعمال التشريعية أهمية كبيرة فالمسلم به أن القرارات الإدارية يمكن طلب إلغائها و التعويض عنها أمام القضاء الإداري، و على العكس من ذلك فإن القوانين لا يمكن الطعن فيها إلا بالطريق الدستوري المقرر كما القاعدة العامة أنه لا مسؤولية من القوانين[23].

أولاً - المعيار الشكلي:

مقتضى هذا المعيار الموضوعي أو الشكلي أن يرجع في تحديد العمل إلى مركز القائم به والسلطة التي أصدرته فإذا كلن العمل صادراً من البرلمان فهو عمل تشريعي و إذا كان صادراً من إحدى الهيئات الإدارية فهو إداري، ولو أخذنا بهذا المعيار لأمكن تعريف العمل الإداري بأنه:"عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها ".هذا المعيار كما هو واضح يقف عند صفة القائم بالعمل دون أن يتعدى ذلك إلى طبيعة العمل في ذاته، وكان من السهل التسليم به لو اقتصرت كل سلطة على أعمالها التي يستلزمها مبدأ الفصل بين السلطات و لذلك ظهر معيار آخر.

ثانياً - المعيار الموضوعي:

يتبنى هذا المعيار القيه الفرنسي دوجي و مدرسته و أشهر أئمتها جيز و سل و بونار وتأخذ هذه المدرسة المعيار الشكلي السابق عند حد الشكليات و عدم اهتمامه بطبيعة العمل وجوهرها، وترى أنه للوقوف على طبيعة العمل أن تتناوله في ذاته و تفحص محتواه، ويؤمن هذا الفريق من الفقهاء بأن القانون يدور باستمرار حول فكرتين رئيسيتين هما المراكز القانونية والأعمال القانونية.

[23]- د. خالد سماره الزغبي، المرجع السالف ذكره ، ص 22.

1-المراكز القانونية :

هي الحالة التي يوجد فيها الفرد إزاء القانون و هي قسمان:

أ- مراكز قانونية عامة و موضوعية :هي كل مركز يكون محتواه واحد بالنسبة لطائفة معينة من الأفراد و مثال ذلك في القانون الخاص مركز الرجل المتزوج و في القانون العام مركز الموظف العام فكل من الرجل المتزوج و الموظف يشكل مركزاً قانونياً عاماً أو موضوعياً لأن حقوق كل منهما و واجباته لا تختلف باختلافهما .

ب- مراكز قانونية شخصية أو فردية :هي التي تحدد محتواها بالنسبة لكل فرد على حدى و لهذا فهي تختلف من شخص لآخر و مثال ذلك حالة الدائن و المدين في القانون الخاص و حاولة الممول الذي حدد مقدار الضريبة المستحقة عليه في القانون العام.

وتمتاز المراكز العامة أو الموضوعية بأنه يمكن تغييرها في أي لحظة وفقاً لمقتضيات الصالح العام على عكس المراكز الشخصية أو الفردية إذ لا يمكن المساس بها إلا برضاء من يشغلها.

2-الأعمال القانونية:

تمتاز المراكز القانونية بأنها متغيرة بحسب حاجات المجتمع سواءاً تم هذا التغيير نتيجة لإرادة المشرع أو بإرادة شاغلها و لكل فرد أن يشغل المراكز القانونية العامة أو الخاصة متى استوفى الشروط القانونية المقررة، و وسيلة تغيير المراكز القانونية وإنشائها و إلغائها من جانب المشرع وأداة اكتساب و التنقل من جانب الأفراد هي الأعمال القانونية و تنقسم هذه الأخيرة إلى ثلاثة أنواع :

أ- أعمال مشرعة :هي كل عمل قانوني ينشئ أو يعدل أو يلغي مركزاً قانونياً عاماً أو موضوعياً أوعي كل عمل يتضمن قاعدة تنظيمية عامة و غير شخصية و من أمثلتها القوانين المشرعة واللوائح و الأنظمة.

ب-أعمال شخصية أو ذاتية :هي الأعمال القانونية التي يتولد عنها مراكز شخصية وأوضح مثال لها العقود لأن المتعاقدين يضمنون ما يشاءون في حدود النظام العام و حسن الآداب.

ج- أعمال شرطية :هي الأعمال القانونية التي تسند إلى فرد أو أفراد معينين مراكز قانونية عامة أو موضوعية فهي مكملة للأعمال المشرعة لأن هذه تنشئ أو تعدل أو تلغي المراكز القانونية العامة و تلك تمنحها للأفراد ، فالمراكز القانونية العامة تظل شاغرة حتى تحدد الأعمال الشرطية من يشغلها كما تمتاز بأنها لا تمس مراكز قانونية فردية و مثلها الزواج والتعيين في إحدى الوظائف العامة .

المبحث الثاني:أركان القرارات الإدارية و تصنيفها

تعتمد القرارات الإدارية على أركان هامة و أساسية إذا لم تكن مستوفية فتعد ا معيبة أو غير مشروعة. كما أنها تنقسم إلى عدة أنواع كما سوف يتم توضيحه.

المطلب الأول : أركان القرارات الإدارية

للقرار الإداري أركان يتعين توافرها حتى يرتب القرار آثاره و نتائجه من حيث التنفيذ المباشر وقابليته للطعن فيه بالإلغاء، وأركان القرار الإداري تتمثل في ركن الاختصاص وركن الشكل وركن السبب و ركن المحل وكذا ركن الغاية، و سوف نتطرق إلى كل ركن من الأركان السابقة وفق الفروع التالية :

الفرع الأول: ركن الاختصاص

الاختصاص هو السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره ،بمعنى مدى صلاحية عضو السلطة الإدارية للتعبير عن الإرادة الملزمة للإدارة،والقانون هو الذي يحدد اختصاص أعضاء السلطة الإدارية و تعتبر قواعد الاختصاص من النظام العام لذلك ،ولا يجوز للإدارة أن تعدل أو تتنازل أو الاتفاق على عكس قواعد الاختصاص، و يتعين على صاحب الاختصاص أن يباشر بنفسه و لا يجوز له تفويض غيره في الاختصاص إلاّ إذا أجاز له القانون ذلك وفق ظروف و اعتبارات معينة وهذا ما يسمى بالتفويض الذي يمثل استثناء من الأصل العام ويجب أن يكون صريحاً

وواضحاً لا يجوز افتراضه ضمناً و لا يجوز لمن فوض له أن يفوض فيما فوض فيه لمخالفته للقانون[24].

ولكي يصبح العمل الذي يقوم به الموظف أو جهة الإدارة سليم من الناحية القانونية يجب أن يصدر عن صاحب السلطة في إصداره أي المختص بإصداره، و من ثم يجب على كل جهة إدارية مراعاة قواعد الاختصاص و إلاّ كان عملها مشوب بعيب عدم الاختصاص لصدوره من غير مختص بإصداره و من ثم يجوز إلغاء القرار لهذا السبب و يجب على جهة الإدارة أن تمارس اختصاصها التي حددها لها القانون و في المكان و الزمان المحدد لها وفي النطاق الموضوعي المحدد لذلك و من ثم تتحدد عناصر الاختصاص كالآتي :[25]
الاختصاص الشخصي– الاختصاص الموضوعي-الاختصاص المكاني و الاختصاص الزمني.

و نتناول هذه العناصر بالتفصيل كالتالي:

1-الاختصاص الشخصي:

الأصل أن يصدر القرار عن الشخص الذي حدده القانون بمعنى أنه "واجب يلزم صاحبه أن يمارسه بنفسه و ليس بغيره و ليس حقاً يسوغ له أن يعهد به إلى سواه " و من ثم يجب أن يصدر القرار من الشخص الذي اعترف له المشرع بالصلاحية لإصداره و لكن يستثنى من ذلك حالة التفويض و الحلول و الإنابة.

[24]- المحامي بالنقض :محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية و رقابة القضاء ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، مصر، السنة 2004م، ص 20.

[25]- د.شريف يوسف خاطر، القرار الإداري "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، السنة 2008م-2009م، القاهرة ، مصر،ص 50.

أ- التفويض:

يعرف التفويض بأنه عبارة عن عملية قانونية تهدف إلى قيام الرئيس الإداري بنقل بعض اختصاصاته الوظيفية التي يستمدها من القانون إلى واحد أو أكثر من مرؤوسيه وذلك دون أن يتخلى عن هذه الاختصاصات من حيث المسؤولية و يميز الفقه الفرنسي بين التفويض في الاختصاص والتفويض بالتوقيع فالأول يتعلق بممارسة الاختصاص ذاته ، أما الثاني يقتصر على مجرد التوقيع على بعض المستندات أو الأوراق بدلاً من صاحب الاختصاص الأصيل، مع احتفاظ صاحب الاختصاص بإصدار القرارات الداخلة في اختصاصه.

و يشترط لصحة التفويض مايلي :

1- لاتفويض إلاّ بنص و يعني ذلك أن الرئيس الإداري لا يجوز له تفويض غيره في ممارسة بعض اختصاصاته إلاّ إذا وجد نص قانوني يجيز هذا التعويض،

2- التفويض لا يكون إلاّ جزئياً : الأصل أن يقوم الموظف بممارسة اختصاصاته كاملاً ومن ثم إذا أراد أن يفوض أحد مرؤوسيه في ممارسة هذا الاختصاص فإن هذا التفويض هنا لا يكون إلاّ جزئياً بمعنى أن التفويض الكلي باطل،

3- عدم جواز تفويض التفويض: إذا قام الرئيس الإداري بتفويض بعض اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، فإن المرؤوس لا يجوز له أن يفوض غيره في ممارسة هذا الاختصاص فالتفويض على التفويض باطل،

4- يجب أن يكون التفويض واضح و صريح: من المسلم به أن التفويض لا يكون إلاّ بناءاً على نص قانوني أو لائحي؛ و من ثم يجب أن يكون محدد حتى لا يحدث لبس أو غموض،

5- لا تفويض في المسؤولية : فإذا أجاز القانون للرئيس الإداري أن يفوض بعض اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، فلا يعني ذلك تخلي الرئيس عن المسؤولية لهذه الاختصاصات فيظل مسؤولاً أمام الجهات المختصة . ومن ثم لا يجوز للموظف أن يفوض غيره في مسئولياته.

ب- الإنابة:

يقصد بالإنابة قيام الرئيس الإداري الأعلى في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل بإصدار قرار بإنابة موظف آخر مكانه ليمارس اختصاصاته كقاعدة عامة حتى يعود الأصيل الغاب أو يتم تعيين موظف آخر مكانه.

وهي لا تحتاج إلى نص قانوني آو لائحي لإجازتها و الإنابة تكون في كل الاختصاصات وليس في جزء منها بمعنى أن النائب يمارس كل الاختصاصات و يتحمل كل المسؤوليات التي تقع على الأصيل الغائب ، و تنتهي الإنابة بقوة القانون إما بعودة صاحب الاختصاص الأصيل إلى عمله أو بتعيين موظف آخر مكانه.

ج- الحلول:

يقصد به حلول مرؤوس محل رئيسه صاحب الاختصاص الأصيل الذي غاب عن العمل أولم يستطيع القيام بمهام وظيفته لأسباب طارئة فيحل محله في ذلك مرؤوسيه حسب نصوص القانون أو اللائحة و يخضع الحلول للأحكام و القواعد التالية :

1- الحلول لا يكون إلاّ بناءاً على نص يقرره،

2- الحلول متى وجد سببه يتم بقوة القانون دون حاجة إلى صدور قرار به و ذلك على خلاف التفويض و الإنابة،

3- الحلول يكون كاملاً و يشمل كل اختصاصات صاحب الاختصاص الأصيل و يشبه في ذلك الإنابة و يختلف عن التفويض،

4- الحلول متى زال سببه ينتهي أيضاً بقوة القانون و يشبه في ذلك الإنابة و يختلف عن التفويض.

2-الاختصاص الموضوعي:

يشترط لصحة القرار الإداري أن يصدر من سلطة تملك إصداره موضوعياً أي يجب أن يكون موضوع القرار ممن يدخل في اختصاص الجهة التي أصدرته،وعادةً ما يكون الاختصاص الموضوعي محدد في القوانين و اللوائح، وتوزيعه بين أشخاص وهيئات الأجهزة الإدارية يقتضي أن تتولى الجهات المختصة شخصياً القيام بالمهام و الصلاحيات

المسندة إليها وفقاً لوضعها من السلم و التسلسل الإداري و إلاّ كانت متجاوزة للاختصاص الموضوعي.

وإن مقتضيات العمل و النشاط الإداري قد تتطلب ممارسة شخص أو جهة أخرى اختصاصات مسندة أصلاً إلى جهة أخرى كما هو الشأن في حالة التفويض أو حالة الحلول[26].

أ- التفويض:

يقصد بالتفويض نقل الرئيس لجانب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليقوموا به دون العودة إليه، على أن تبقى مسؤوليته قائمة عن الآثار المترتبة عن الاختصاصات المفوضة إليهم.

هناك نوعين من التفويض هما تفويض اختصاص و تفويض التوقيع فالأول يقصد به نقل وتحويل جزء أو بعض من اختصاصات شخص أو سلطة إدارية ما إلى سلطة إدارية أخرى، والثاني هو مجرد تخفيف الأعباء عن المفوض و تخويل المفوض إليه توقيع وإمضاء قرارات مكانه وباسمه.

و للتفويض شروط منها :

- يجب أن يستند التفويض بصورتيه إلى نص قانوني،
- يجب أن يكون التفويض جزئياً إذ لا يجوز للإدارة أو الشخص المختص أن يتخلص كلياً من صلاحياته ليمنحها جميعاً إلى غيره (المفوض إليه)،
- يجب أن يكون التفويض من صاحب الاختصاص الأصيل.

ب- الحلول:

يمكن للرئيس أو السلطة الوصية في النظام اللامركزي أن تحل مكان المرؤوس أو الإدارة المحلية للقيام بتصرفات و أعمال هي أصلاً من صلاحيات و اختصاصات هذه الأخيرة، وتختلف سلطة الحلول من النظام المركزي (العلاقة بين الرئيس و المرؤوس) عنها في النظام اللامركزي (العلاقة بين السلطة الوصية و الهيئة اللامركزية).

[26]- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السالف ذكره، ص 64.

فحلول الرئيس محل المرؤوس يكون في حالة تقاعس أو عدم اتخاذ المرؤوس للقرارات المنوطة به فهنا يمكن للرئيس أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول أي أن يحل محله في القيام به.

أما حلول السلطة الوصية محل الإدارة اللامركزية فلا تكون إلا بعد إعذار و تنبيه صاحب الاختصاص بضرورة اتخاذ القرار إضافة إلى تقاعس و امتناع مسؤول الإدارة اللامركزية عن القيام بذلك العمل.

أولاً - عيب عدم الاختصاص الموضوعي :

من المقرر وجوب أن يصدر القرار ممن يملك الاختصاص بإصداره قانوناً و إلاّ شاب القرار عيب عدم الاختصاص من حيث الموضوع و هذه الصورة تتمثل في الحالات الآتية:

الحالة الأولى:اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة أخرى مساوية لها

هذه الحالة تقوم عند اعتداء سلطة إدارية على اختصاص مقرر لسلطة إدارية أخرى لا ترتبط معها برابطة السلطة الرئاسية أو الرقابية أي أنهما متساويان و مستقلتان في مباشرة الاختصاص المنوط بكل منهما قانوناً كأن تتعدى جهة إدارية على اختصاصات جهة إدارية أخرى من نفس المستوى و الدرجة مثال ذلك أن يصدر وزيراً قراراً في موضوع يختص به أصلاً وزيراً آخر[27].

الحالة الثانية :اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة رئاسية لها

من المستقر عليه أنه لا يجوز لسلطة إدارية أدنى أن تصدر قراراً يخل في اختصاص سلطة إدارية أعلى منها ، فإذا ما تم ذلك فإن القرار يكون معيباً بعدم الاختصاص، مثال ذلك قيام رئيس المصلحة بإصدار قرار في موضوع البت فيه من اختصاص الوزير.

[27]- د. محمد الصغير بعلي، المرجع السالف ذكره، ص 68– 69.

الحالة الثالثة:اعتداء سلطة رئاسية على اختصاصات سلطة أدنى

لما كان للرئيس الإداري مباشرة الإشراف و التوجيه و الرقابة على أعمال مرؤوسيه بناء على السلطة الرئاسية المخولة له بيد أن هذه السلطة لها حدود يجب أن تقف عندها ، ولذلك فإن قرارات الرئيس الإداري التي تصدر خارج هذه الحدود تعتبر اعتداء على اختصاصات مرؤوسيه و يرتب على ذلك عيب الاختصاص مثال ذلك أن يقوم الوزير باتخاذ قرار في موضوع يعهد القانون إلى وكيل الوزارة بسلطة التقرير فيه، و ذلك أن القانون عندما خول الاختصاص إلى وكيل الوزارة وليس للوزير إنما يقرر ضمانه للأفراد في فحص الموضوع على درجتين وتصدي الوزير مباشرة للبت في هذا الموضوع يحرم الأفراد من هذه الضمانة.

الحالة الرابعة: اعتداء سلطة مركزية على اختصاص سلطة لا مركزية

إن القانون يمنح السلطة المركزية حق الوصاية الإدارية على السلطات اللامركزية سواءاً بالتصديق على القرارات أو الحلول أحياناً محل هذه السلطات اللامركزية في مباشرة جانب من اختصاصاتها في حدود ما رسمه القانون.

واللامركزية الإدارية تقوم على أساس وجود اختصاصات مستقلة للهيئات اللامركزية سواء داخل اللامركزية المحلية أو في اللامركزية المرفقية فإنه لا يجوز أن تتجاوز السلطة المركزية الحدود القانونية التي رسمها القانون لها و لا يحق لها أن تمارس اختصاصات مقررة للهيئات اللامركزية أو تحل محلها في مباشرة اختصاص لم يمنحها القانون الحلول فيه أو تعدل قراراتها، وإلاّ كان القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الموضوعي.

3-الاختصاص المكاني:

تحدد القوانين لكل جهة إدارية أو موظف عام نطاق مكاني أو جغرافي تمارس فيه اختصاصاتها أو يمارس فيه اختصاصاته ،فالموظف يلتزم بالدائرة أو المكان التابع له فإذا ما تجاوزهما كان قراره مشوب بعيب عدم الاختصاص المكاني، و يطبق هذا المبدأ على

كافة الجهات الإدارية و موظفيها فيما عدا بعض الجهات أو الموظفين الذين لهم اختصاص عام وشامل لكل أنحاء الدولة كرئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء و كذا الوزراء.

ثانياً ـ عيب عدم الاختصاص المكاني :

يتعين على أعضاء السلطة التنفيذية أن يمارسوا اختصاصاتهم داخل النطاق الإقليمي المعين لهم سواء كان ذلك على مستوى المحافظة أو المركز أو المدينة أو القرية و بناءاً على ذلك إذا ما يجاوز أعضاء السلطة التنفيذية النطاق المكاني المحدد له مباشرة اختصاصاته فيه فإن قراراته تكون مشوبة بعيب عدم لاختصاص المكاني مثال ذلك أن يصدر مدير الأمن في إحدى المحافظات قراراً يخرج عن نطاق محافظته و يدخل في اختصاص مدير أمن آخر في محافظة أخرى.

4-الاختصاص الزمني:

يقصد به ضرورة صدور القرار الإداري من موظف أو جهة إدارية تملك إصداره زمنياً بمعنى أن يصدر القرار وقت تمتع الموظف بسلطة إصداره، و إلاّ اعتبر القرار معيب بعيب عدم الاختصاص الزمني مثل صدور القرار من موظف بعد تركه الخدمة [28].

ثالثاً ـ عيب عدم الاختصاص الزماني :

من المقرر وجوب صدور القرار من رجل الإدارة المختص بإصداره في الوقت الذي يكون فيه مختصاً بذلك و إلاّ كان القرار مشوباً بعدم الاختصاص من حيث الزمان، ومن صور عدم الاختصاص الزماني الآتي :

أ- صدور القرار الإداري من رجل الإدارة في وقت سابق على منحه سلطة إصداره:

إذا صدر القرار قبل أن ينتقل الموظف للوظيفة العامة بصفة رسمية طبقا للقانون فإنه يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص و مثال ذلك أن يصدر وكيل وزارة قراراً تأديبياً ضد أحد الموظفين قبل أن يتم تعيينه بصفة نهائية كوكيل للوزارة.

---

[28]- د.شريف يوسف خاطر ، المرجع السالف ذكره ، ص61.

ب- صدور القرار بعد انتهاء المدة الزمنية المحددة لإصداره

تقوم هذه الحالة إذا ما حدد المشرع مدة معينة لممارسة اختصاص معين أو لإصدار قرار محدد ويترتب على ذلك أن القرار الصادر بعد انتهاء المدة الزمنية المحددة لإصداره يعتبر باطلاً يشوبه وعيب عدم الاختصاص إذا كان المشرع اشترط ذلك بصفة آمرة و رتب البطلان عند صدور القرار بعد انقضاء الأجل ، فإذا لم ينص المشرع على بطلانه في حالة صدوره بعد مرور المدة الزمنية المحددة فإن القرار لا يعتبر باطلاً

الفرع الثاني : ركن الشكل و الإجراءات

الشكل هو المظهر الخارجي أو الإجراءات التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تعبر عن إرادتها بشكل معين إلاّ إذا نص القانون على خلاف ذلك و في هذه الحالة يجب أن يتخذ القرار الشكلية المقررة لصدوره، كأن يشترط القانون ضرورة أن يكون القرار مكتوباً أو استشارة جهة متخصصة قبل إصداره أو تسبيبه إلى غير ذلك من الأشكال الأخرى [29].

ويحدد القانون بمعناه العام قواعد الشكل و الإجراءات بما ينص عليه الدستور أو التشريع العادي أو الأنظمة و كذلك تؤدي المبادئ القانونية العامة دوراً مهماً في ابتداع قواعد شكلية غير منصوص عليها في القانون و الأنظمة بالاستناد إلى روح التشريع و ما يمليه العقل وحسن تقدير الأمور وعندما يشترط القانون إتباع شكل أو إجراء معين إنما يسعى من جهة إلى تحقيق مصلحة الأفراد وعدم فسح المجال للإدارة لإصدارها قرارات مجحفة بحقوقهم ومن جهة أخرى يعمل على تحقيق المصلحة العامة في إلزام الإدارة بإتباع الأصول والتروي و عدم التسرع في اتخاذ قرارات خاطئة.

وقد أدرج القضاء الإداري على التمييز بين ما إذا كانت المخالفة في الشكل والإجراءات قد تعلقن بالشروط الجوهرية التي تمس مصالح الأفراد و بين ما إذا كانت

[29]- د.مازن ليلو راضي ، المرجع السالف ذكره، ص 46.

المخالفة متعلقة بشروط غير جوهرية لا يترتب على إهدارها مساس بمصالحهم و يترتب البطلان بالنسبة للنوع الأول دون النوع الثاني.

1-الأشكال التي تؤثر في مشروعية القرار الإداري :

لا يمكن حصر الأشكال و الإجراءات التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري إلاّ أن المستقر في الفقه والقضاء الإداري أن أهم هذه الشكليات تتعلق بشكل القرار ذاته وتسبيبه والإجراءات التمهيدية السابقة على إصداره و الأشكال المقررة لحماية مصالح المخاطبين بالقرار أو التي تؤثر في الضمانات المقرر للأفراد في مواجهة الإدارة.

2-الأشكال التي لا تؤثر في مشروعية القرار الإداري :

المستقر في القضاء الإداري أنه لا يترتب البطلان على كل مخالفة للشكليات دون النظر إلى طبيعة هذه المخالفة فقد أطرد القضاء على التمييز بين الأشكال الجوهرية والأشكال الثانوية أو الغير جوهرية و رتب البطلان على الأولى دون الثانية.

والتمييز بين الأشكال الجوهرية و الأشكال غير الجوهرية مسألة تقديرية تتقرر في ضوء النصوص القانونية و رأي المحكمة و بصورة عامة يكون الإجراء جوهرياً إذا وصفه القانون صراحةً بذلك، أو إذا رتب البطلان كجزاء على مخالفته أما إذا صمت القانون فإن الإجراء يعد جوهرياً إذا كان له أثر حاسم ، و يعكس ذلك فإنه يعد إجراءاً ثانوياً و من ثم فإن تجاهله لا يعد عيباً يؤثر في مشروعية ذلك القرار.

وقد استقر القضاء الإداري على أن الإجراءات الثانوية و التي لا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري على نوعين :

النوع الأول يتمثل في الأشكال والإجراءات المقررة لمصلحة الإدارة أما النوع الثاني فيتعلق بالأشكال والإجراءات الثانوية التي لا تؤثر في مضمون القرار كإغفال الإدارة ذكر النصوص القانونية التي كانت الأساس في إصداره.

الفرع الثالث: ركن المحل

يقصد بمحل القرار موضوعه أو فحواه المتمثل في الأثر القانوني الذي يحدثه سواءاً تعلق بالأثر القانوني العام الناتج عن القرارات التنظيمية ، أو الأثر القانوني الخاص الناتج عن القرارات الفردية [30].

فالقرار الإداري التنظيمي ينشئ مراكز قانونية عامة و مجردة سواء بإلغاء أو إحداث أو تعديل المراكز القانونية لكل من يخاطب به و مثاله صدور قرار يتعلق بنظام الدراسة في كلية طب الأسنان يكون محل القرار هو الدراسة في كلية طب الأسنان.

أما القرار الفردي فينشئ أو يعدل أو يلغي مركزاً قانونياً خاصاً بفرد أو مجموعة محددة من الأفراد و مثاله صدور قرار يعزل موظف فمحل القرار هو عزل الموظف.

و يتعين أن يتوفر في المحل الشروط التالية:

أولاً - أن يكون المحل جائزاً قانونياً:

ويقصد بهذا الشرط أن يكون أثر القرار متفقاً مع القانون و إذا كان هذا المحل معيباً وباطلاً، ومثال القرار الذي يكون محله معيباً صدور قرار من الإدارة يكون موضوعه يعارض مبدأ من المبادئ العامة للقانون، كمبدأ المساواة، أو مبدأ عدم جواز معاقبة الشخص على ذات الذنب مرتين.

ثانياً- أن يكون موضوع القرار ممكن الحدوث من الناحية العملية:

يقضي هذا الشرط ألاّ يكون الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري غير ممكن تحقيقه من الناحية العملية، حتى لا يستحيل تنفيذ القرار، و من ثم يكون باطلاً لانتفاء إمكانية تحقيقه كان يصدر قرار بهدم منزل تبين انه سقط نتيجة انهيار حدث في البناء قبل صدور القرار [31]، و كذا صدور قرار بترقية موظف إلى وظيفة أعلى ثم يتضح أن هذا

[30]- د. عدنان عمرو، المرجع السالف ذكره، ص 71.

[31]- د. محمد جمال مطلق الذنيبات، المرجع السالف ذكره، ص 214.

الموظف كان قد بلغ سن الإحالة على التقاعد قبل إصدار القرار بترقيته فهنا محل هذا القرار هو الترقية مستحيل تنفيذه لأن الموظف لم يعد في الخدمة ببلوغه سن التقاعد[32].

كما أن الإدارة عندما تنوي أن تحدث أثراً قانونياً معيناً من خلال ما تصدر من قرارات عليها أن تلتزم جانب القواعد القانونية التي تصدر قراراتها بالاستناد إليها ، فلا تخالفها أو تقيدها وبعبارة أخرى ينبغي أن لا تتضمن قراراتها أي أثر قانوني لا يجيزه القانون ، و من ثم لا يجوز أن يتضمن القرار في هذا الشأن تعديلاً لأحكام القانون بالإضافة أو الحذف واستثناء من تطبيقها أو إعفاء عنها، و إلا كان القرار معيباً بعيب مخالفة القانون و هو الاصطلاح الذي أصبح يطلق على عدم شرعية المحل في القرار الإداري لمخالفته نص في القانون بتقييد ما أطلقه النص أو إطلاق ما قيده النص.

وإذا كان القرار الإداري معيباً في فحواه أو مضمونه بأن كان الأثر القانوني المترتب عليه غير جائز أو مخالف للقانون أياً كان مصدره دستورياً ، تشريعياً، عرفياً أو المبادئ العامة للقانون فإنه يكون غير مشروع و تتحقق عادة مخالفة القرار الإداري للقواعد القانونية و بالتالي يكون محله معيباً في حالة :[33]

1-المخالفة المباشرة:

تتحقق هذه الحالة عندما تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية و تتصرف كأنها غير موجودة،وقد تكون هذه المخالفة عمدية، كما قد تكون غير عمدية نتيجة عدم علم الإدارة بوجود القاعدة القانونية بسبب تعاقب التشريعات و عدم مواكبتها للنافذ منها .

2-الخطأ في التفسير :

تتحقق هذه الحالة عندما تخطئ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية فتعطي معنى غير المعنى الذي قصده المشرع و هو خطأ إما أن يكون غير متعمد من جانب الإدارة بسبب غموض القاعدة القانونية وعدم وضوحها و بالتالي احتمال تأويلها إلى معان عدة، أو متعمداً

---

[32]- د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السالف ذكره، ص 541.

[33]- د.كريم لحرش،القانون الإداري المغربي"الجزء الثاني نشاط الإدارة وامتيازاتها"،الطبعة الثالثة،المغرب،السنة 2014م.ص693.

حين تكون القاعدة القانونية المدعى بمخالفتها من الوضوح بحيث لا تحتمل الخطأ في التفسير، ولكن الإدارة تتعمد التفسير الخاطئ فيختلط عيب المحل في هذه الحالة بعيب الغاية.

3-الخطأ في التطبيق :

يحصل هذا الخطأ في حالة مباشرة الإدارة للسلطة التي منحها القانون إياها بالنسبة لغير الحالات التي نص عليها القانون أو دون أن تتوفر الشروط التي حددها القانون لمباشرتها ويتخذ الخطأ في التطبيق صورتين أساسيتين هما حالة صدور القرار الإداري دون الاستناد إلى وقائع مادية تؤيده، و حالة عدم وجود تبرير الواقع للقرار الإداري ، و هنا توجد وقائع معينة إلاّ أنها لا تكفي أو لم تستوف الشروط القانونية اللازمة لاتخاذ هذا القرار.

ومن ثم يكون باطلاً لانتفاء إمكانية تحقيقه كأن يصدر قرار بتوقيع موظف تبين أنه متوفي قبل صدور القرار أو صدور قرار بهدم منزل يتبين أنه سقط نتيجة انهيار حدث في البناء قبيل صدور القرار الإداري .

فإذا تخلف أيّ من هذين الشرطين في محل القرار الإداري أو أثره القانوني كان هذا القرار معيباً في محله و من واجب القاضي الإداري إلغائه، لأنه يكون قراراً غير مشروع من جهة الشرط الأول عندما يكون غير جائز من الناحية القانونية ، و قراراً معدوماً من جهة الشرط الثاني عندما يكون محل هذا القرار مستحيل تنفيذه من الناحية الفعلية أو المادية.

الفرع الرابع: ركن الغاية (الهدف)

يقصد بالغاية من القرار الإداري الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه و الغاية عنصر نفسي داخلي لدى مصدره ، فالهدف من إصدار قرار بتعيين موظف هو لتحقيق استمرار سير العمل في المرفق الذي تم تعيينه فيه و الهدف من إصدار قرارات الضبط الإداري هو حماية النظام العام بعناصره الثلاث و المتمثلة في السكينة العامة ، الصحة العامة، و الأمن العام و غاية القرارات الإدارية كافة تتمثل في تحقيق المصلحة العامة للمجتمع فإذا انحرفت الإدارة في استعمال سلطتها هذه بإصدار قرار لتحقيق أهداف

تتعارض مع المصلحة العامة فإن قرارها يكون مشوباً بعيب استعمال السلطة أو الانحراف بها و يعد هذا العيب من أسباب الطعن بالإلغاء التي ترد على القرار الإداري.

والأصل أن كل قرار إداري يستهدف تحقيق المصلحة العامة و يفترض فيه ذلك وعلى من يدعي خلاف ذلك الإثبات، وعيب الانحراف بالسلطة أو الغاية عيب قصدي أو عمدي يتعلق بنيّة مصدر القرار الذي يجب أن يكون سيئ النية يعلم أنه يسعى إلى غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو غير تلك التي حددها القانون.

و يمكن تحديد الغاية من القرار الإداري وفقاً لثلاثة اعتبارات و هي :

1-استهداف المصلحة العامة:

إنّ السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة ، فإذا حادت الإدارة عن هذا الهدف لتحقيق مصالح شخصية لا تمتّ للمصلحة العامة بصلة كمحاباة الغير أو تحقيق غرض سياسي أو استخدام السلطة بقصد الانتقام فإن قراراتها تكون معيبة و قابلة للإلغاء.

2-احترام قاعدة تخصيص الأهداف:

على الرغم من أن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة دائماً فقد يحدد المشرع للإدارة هدفاً خاصاً يجب أن تسعى قراراتها لتحقيقه و إذا ما خالفت هذا الهدف فإن قراراتها تكون معيبة بإساءة استعمال السلطة و لو تذرعت الإدارة بأنها قد قصدت تحقيق المصلحة العامة ،وهذا ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف و مثال ذلك قرارات الضبط الإداري التي حدد لها القانون أهدافاً ثلاثة لا يجوز للإدارة مخالفتها .

3- احترام الإجراءات المقررة:

يتعين على الإدارة احترام الإجراءات التي بينها القانون لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه، فإذا انحرفت الإدارة في الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار معين بإجراءات أخرى لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه فإن تصرفها هذا يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة في صورة الانحراف بالإجراءات.

كما ذهب الفقه الفرنسي في تعريفه لعيب الانحراف بالسلطة إلى استخدام سلطة معينة بواسطة جهة إدارية من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي لأجله منحها القانون تلك السلطة [34].

الفرع الخامس: ركن السبب

لما كان القرار الإداري تصرفاً يستند إلى إرادة الإدارة فهو يتم عن اختيار ناتج عن فكرة معينة تولدت في ذهن رجل الإدارة بفعل عامل خارجي و ذلك هو سبب القرار الإداري وهو ما يشبهه العميد الدكتور سليمان محمد الطماوي بإشارة المرور التي لا يمكن السير دون مراعاتها ، و لكن وجودها لا يستلزم ضرورة المرور أو ما يسميه الفقيه الفرنسي DUGUITبالسبب الملهم أو الدافع[35]، و عليه يمكن تعريف السبب بأنه : " الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار و الدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذه فهو مبرر وسند خارجي لإصداره".

والسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية المشروعة التي تجعل الإدارة تتدخل وتصدر القرار الإداري أي أنه عنصر خارجي موضوعي ، قد يكون حالة واقعية "كقيام مظاهرات أو اضطرابات تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام" ، مما يبرر اتخاذ قرارات لمواجهة ذلك.
وقد يكون حالة قانونية كطلب تعيين موظف استكمل كل شروط وضوابط التعيين في الوظيفة المتقدم إليها.والقاعدة العامة أن الإدارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها استناداً إلى افتراض أن قرار تصدر بناءً على سبب صحيح ، وعلى من يدعي عكس ذلك أن يتولى الإثبات ، ولكن لا تثريب على الإدارة إن هي ذكرت السبب الذي جعلها تتدخل وتصدر القرار . وهنا تخضع الإدارة لرقابة القضاء للتحقق من مدى مطابقة أو عدم مطابقة السبب للقانون.

غير أن هناك حالات يلزم القانون فيها الإدارة أن تذكر سبب إصدار القرار ، فهنا يجب على الإدارة أن توضح الأسباب التي بنت عليها اتخاذها للقرار ، ومثال ذلك نص

[34]- د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، الطبعة 2009م،ص 17.

[35]- د. محمد الصغير بعلي ، المرجع السالف ذكره، ص 40.

القانون على عدم جوازاتها توقيع الجزاء على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً[36].

والسبب يختلف بحسب ما إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة أو كانت تقديرية على النحو التالي:

أ-السلطة المقيدة:

تتمثل في إذا حدد المشرع أسباباً معينة يتعين توافرها قبل اتخاذ القرار فإذا توافرت هذه الشروط تكون الإدارة ملزمة بإصدار القرار الإداري، مثال ذلك أن بفرض القانون على الإدارة منح ترخيص معين لكل طالب له تتوافر فيه شروط محددة في هذه الحالة لا تستطيع جهة الإدارة أمام وجود السبب إلاّ أن تصدر القرار بمنح هذا الترخيص.

ب-السلطة التقديرية:

إن المشرع لا يحدد الأسباب التي يستند إليها القرار الإداري أو أن يقوم بتحديدها مع ترك الحرية للإدارة في اختيار نوعية القرار الذي يصدر بناءاً عليها، فانتشار وباء من الأوبئة في منطقة معينة يكون للإدارة أن تصدر قرارها بمنع الدخول أو الخروج للمنطقة الموبوءة ، و بناءاً على ذلك يجب أن يتوافر في سبب القرار الإداري شرطان هما :

الشرط الأول : يجب أن يكون السبب قائماً و موجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار الإداري ولذلك يجب أن تكون الحالة المادية أو القانونية التي استند إليها القرار قد وجدت بالفعل وأن يستمر وجودها حتى الوقت الذي يصدر فيه القرار لكون العبرة في تقرير مشروعية السبب بالوقت الذي صدر فيه القرار الإداري.

الشرط الثاني : أن يكون السبب مشروعاً فإذا استندت الإدارة إلى أسباب غير التي حددها المشرع في السلطة المقيدة فإن القرار غير مشروع و في حالة السلطة التقديرية لا يكفي أن يكون السبب الذي استند إليه موجوداً بل يتعين أن يكون صحيحاً من الناحية القانونية مبرراً لإصدار القرار الإداري.

---

[36]- د. محمد أنور حمادة، ، المرجع السالف ذكره، ص 29.

المطلب الثاني : أنواع القرارات الإدارية

تنقسم القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة حسب الزاوية التي ينظر منها إلى القرار أو حسب الأساس الذي يقوم عليه التقسيم، فمن حيث التكوين توجد قرارات بسيطة وأخرى مركبة ومن حيث أثرها تقسم إلى قرارات منشئة وقرارات كاشفة ومن زاوية رقابة القضاء توجد قرارات خاضعة لرقابة القضاء وقرارات لا تخضع لرقابة القضاء ومن حيث نفاذها في مواجهة الأفراد تقسم إلى قرارات نافذة في حق الأفراد وأخرى غير نافذة في حقهم وأخيرًا من حيث مدى القرارات وعموميتها توجد قرارات فردية وأخرى تنظيمية[37].

الفرع الأول: أنواع القرارات الإدارية من حيث تكوينها

تنقسم القرارات الإدارية من هذه الجهة إلى قسمين القرارات البسيطة أو المستقلة والقرارات المركبة.

أولاً – القرارات البسيطة:

وهي تلك القرارات التي تتميز بكيان مستقل وتستند إلي عملية قانونية واحدة غير مرتبطة بعمل قانوني كالقرار الصادر بتعيين موظفأ وترقيته أو نقله وهي الصورة الأكثر شيوعًا في القرارات الإدارية.

ثانياً – القرارات المركبة:

هي تلك القرارات التي تدخل في عملية قانونية مركبة تتم من عدة مراحل ومن هذه القرارات قرار نزع الملكية للمنفعة العامة وقرار إرساء المزاد أو إجراء المناقصة في العقود الإدارية فالقرار الإداري الصادر بنزع الملكية للمنفعة العامة تصاحبه أعمال إدارية أخرى قد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقة لهو تتم على مراحل متعددة تبدأ بتقرير المنفعة العامة للعقار موضوع نزع الملكية ثم إعداد كشوف الحصر لها وأخيرًا صدور قرار نقل الملكية أو تقرير المنفعة العامة.

[37]- د. مازن راضي ليلو، المرجع السالف ذكره، ص 54.

الفرع الثاني: أنواع القرارات الإدارية من حيث آثارها

يمكن تقسيم القرارات الإدارية من حيث آثارها إلى قسمين قرارات منشئة و قرارات كاشفة.

أولاً - القرارات المنشئة:

يقصد بها القرارات التي يترتب عليها إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة تعديلاً أو إلغاءاً، و تتعلق بالمجالات التي تدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة كتعيين أو تأديب موظف، أو إنشاء مدرسة أو مصحة عامة و الترخيص لمزاولة حرفة أو صناعة أو حرفية [38].

ثانياً - القرارات الكاشفة:

تحيل القرارات الإدارية الكاشفة على القرارات التي لا تحدث مركزاً قانونياً جديداً، وإنما تقرر حالة موجودة أو تكشف عن مركز قانوني قائم مسبقاً أي أنه يقتصر دورها على تقرير المراكز القانونية الموجودة في نص قانوني، فهي تتعلق بالمجالات التي تدخل في نطاق السلطة المقيدة للإدارة كالقرار الصادر بفصل موظف لصدور حكم ضده بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف، و القرار الذي يتضمن تأكيد أو تفسير قرار سابق دون أن يضيف إليه،حيث يتبين من ذلك أن أثر القرارات الكاشفة ينحصر في إثبات وتقرير حالة موجودة من قبل و لا يتعدى ذلك إلى إنشاء مراكز قانونية جديدة.

الفرع الثالث: أنواع القرارات الإدارية من حيث الخضوع لرقابة القضاء

تنقسم القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء عليها إلى قرارات إدارية تخضع لرقابة الجهاز القضائي و قرارات أخرى لا تخضع للرقابة القضائية.

[38]- د.كريم لحرش، المرجع السالف ذكره، ص 696.

أولاً - القرارات الخاضعة للرقابة القضائية :

إعمالاً لمبدأ المشروعية تخضع القرارات الإدارية النهائية كقاعدة عامة إلى رقابة القضاء الإداري إلغاءاً و تعويضاً [39]، و من المستقر وجود نوعين من نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الأول يسمى القضاء الموحد أما الثاني فيسمى نظام القضاء المزدوج[40].

أ- نظام القضاء الموحد :

في هذا النظام من القضاء تنحصر الرقابة القضائية في نطاق ضيق من جانب القضاء، يتمثل في التعويض عن الأضرار التي قد ينتج من جراء تطبيق القرارات الإدارية، و يسود هذه النظام في انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية و بعض الدول الأخرى ومقتضاه أن تختص جهة قضائية واحدة بالنظر في جميع المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أنفسهم أو بينهم و بين الإدارة أو بين الهيئات الإدارية نفسها.

وهذه النظام يتميز بأنه أكثر اتفاقاً مع مبدأ المشروعية إذ يخضع الأفراد و الإدارة إلى قضاء واحد وقانون واحد مما لا يسمح بمنح الإدارة أي امتيازات في مواجهة الأفراد، إضافة إلى اليسر في إجراءات التقاضي إذا ما قورنت بأسلوب توزيع الاختصاصات القضائية بين القضاء العادي والإداري في نظام القضاء المزدوج.

إلاّ أن هذا النظام تم انتقاده من حيث أنه يقضي على الاستقلال الواجب للإدارة بتوجيهه الأوامر إليها بما يعيق أدائها لأعمالها، مما يدفع الإدارة إلى استصدار التشريعات التي تمنع الطعن في قراراتها، و لا يخفي ما لهذا من أضرار بحقوق الأفراد و حرياتهم.

ب- نظام القضاء المزدوج:

يقوم هذا النظام على أساس وجود جهتين قضائيتين مستقلتين جهة القضاء العادي وتختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد أو بينهم و بين الإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص، و يطبق القضاء على هذا النزاع أحكام القانون الخاص. وجهة القضاء الإداري التي تختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الأخيرة بصفتها صاحبة السلطة و تتمتع بامتيازات لا يتمتع بها

[39]- د. كريم لحرش، المرجع أعلاه، ص 698.
[40]- د. مازن راضي ليلو، المرجع السالف ذكره، ص56.

الأفراد و يطبق القضاء الإداري على المنازعة قواعد القانون العام، و وفقاً لهذا النظام تخضع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء الإداري إلغاءاً و تعويضاً إلا في استثناءات معينة تتعلق بأعمال السيادة .

ثانياً- القرارات غير الخاضعة للرقابة القضائية :

تحيل القرارات الإدارية غير الخاضعة لرقابة القضاء على طائفة من القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء لأنها تتصل سيادة الدولة الداخلية أو الخارجية، أي أنها تتعلق بالقرارات المتعلقة بأعمال السيادة أو تلك التي منعت التشريعات الطعن فيها أمام القضاء ، وهكذا فإذا كانت القرارات الإدارية المتعلقة بأعمال السيادة هي القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء سواءاً كان بالإلغاء أو التعويض، فإن الأصل طبقاً لمبدأ المشروعية خضوع جميع قرارات الإدارة لرقابة القضاء، إلاّ أنه ولمستلزمات المصلحة العامة قد يصدر المشرع في ظروف استثنائية قانوناً يقرر من خلاله تحصين طائفة معينة من القرارات الإدارية من الخضوع لرقابة القضاء.

الفرع الرابع: أنواع القرارات الإدارية من حيث نفاذها في مواجهة الأفراد

يتم تقسيمها القرارات الإدارية بالنظر إلى تأثيرها على المراكز القانونية للمخاطبين فيها وغيرهم ممن قد يتأثرون بمضمونها إلى قرارات نافذة و قرارات غير نافذة [41].

أولاً- القرارات النافذة بحق الأفراد:

يقصد بالقرارات الإدارية النافذة بحق الأفراد بالقرارات التي يكون لها أثر ملزم بالنسبة للأفراد فيجبرون على الالتزام بها في حالة عدم تنفيذها طوعاً، و مثال ذلك القرار الصادر بالترقية والقرار الصادر بتوقيع الجزاءات الإدارية فهذه القرارات لها أثر على الموظف العمومي و من ثم يحق له رفع دعوى إلغاء القرار الصادر ضده..0

[41]- د. كريم لحرش، المرجع السالف ذكره، ص 697.

ثانياً ـ القرارات غير النافذة بحق الأفراد :

تسمى القرارات الإدارية غير النافذة بحق الأفراد بالإجراءات الداخلية التي يقتصر أثرها على الإدارة، و منها المنشورات و التعليمات الإدارية على اختلاف أنواعها مثل التعليمات المصلحية التي يصدرها لرؤساء الإداريون لمرؤوسيهم لبيان كيفية تنفيذ القوانين بحيث لا تفرض التزماً على الأفراد ، ومن ثم يجوز للأفراد رفع دعاوى إلغاء ضد هذه الطائفة من القرارات لأن هذه الأخيرة خاصة بالإدارة و لم يتوافر لصاحب الشأن مصلحة في رفع دعواه.

الفرع الخامس: أنواع القرارات الإدارية من حيث المدى

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها أي من حيث عمومية أو عدم عمومية آثارها القانونية إلى قرارات إدارية فردية أو ذاتية، و قرارات إدارية تنظيمية و لائحية [42].

أولاً ـ القرارات الإدارية الفردية (الذاتية):

هي تلك القرارات التي تصدر بشأن شخص قانوني معين بذاته أو بشأن حالة معينة بذاتها أو بشأن حالات أو أشخاص معينين بذواتهم، و هذه القرارات الفردية تمتاز بأنها تستنفذ فحواها ومضمونها بمجرد تطبيقها و مثالها قرارات التأديب و قرارات الترقية في الوظيفة العامة.

ثانياً ـ القرارات الإدارية التنظيمية (اللائحية):

هي تلك الطائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجردة تنطبق على عدد من الحالات غير المحددة بذواتها ، أو على عدد من الأفراد غير معينين بذواتهم وتمتاز هذه الطائفة من القرارات الإدارية بخاصية العمومية والتجريد، من أمثلتها اللوائح الإدارية بجميع أنواعها اللوائح التنفيذية، اللوائح المستقلة، لوائح الضرورة، لوائح التفويض.

---

[42]- د.عمار عوابدي ، المرجع السالف ذكره،ص 142.

أ- اللوائح التنفيذية:

هي التي تصدرها الإدارة بغرض وضع القانون موضع التنفيذ و هي تخضع تماماً للقانون وتقيد به و تتبعه، فلا تملك أن تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطل تنفيذه[43].

ب- لوائح الضبط:

هي تلك اللوائح التي تصدرها الإدارة بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، الأمن العام و الصحة العامة و السكينة العامة و هي مهمة بالغة الأهمية لتعلقها مباشرة بحياة الأفراد وتقيد حرياتهم لأنها تتضمن أوامر و نواهي، و توقع العقوبات على مخالفيها، مثل لوائح المرور وحماية الأغذية و المشروبات و المحال العامة. و منها كذلك قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنع استعمال مكبرات الصوت ليلاً عبر إقليم البلدية ضماناً للسكينة العامة للمواطنين[44].

ج- اللوائح التنظيمية:

تسمى أيضاً اللوائح المستقلة و هي اللوائح التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من التشريع.

د- لوائح الضرورة :

هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان أو السلطة التشريعية لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة تهدد أمن الدولة و سلامتها، فتمتلك السلطة التنفيذية من خلالها أن تنظم أمور ينظمها القانون أصلاً و يجب أن تعرض هذه القرارات على السلطة التشريعية في أقرب فرصة لإقرارها.

---

[43]- د. مازن ليلو راضي ،المرجع السالف ذكره، ص 60.

[44]- د.محمد الصغير بعلي، القانون الإداري"التنظيم الإداري-النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر و التوزيع ،عنابة، الجزائر،السنة 2013 م، ص 309.

هـ - اللوائح التفويضية:

هي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلية أصلاً في نطاق التشريع و يكون لهذه القرارات قوة القانون سواءاً أصدرت في غيبة السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها.

من خلال عرضنا للفصل الأول يتضح أن القرار الإداري هو المحور الذي تدور حوله معظم نظريات القانون الإداري و مبادئه ،وهو الأسلوب النموذجي لنشاط الإدارة الأكثر استعمالاً من الناحية النظرية، حيث أن السلطة العامة تظهر من خلاله بكل وضوح وجلاء،إذ يرتكز على أركان تعتبر الأسس المفترض وجودها فيه من خلالها يحكم على القرار فبوجودها يكتب له الوجود القانوني و تحقق له كيانه، وباختلال أي ركن يكون القرار الإداري معيب بأحد العيوب المبينة سالفاً ،كما أنه يتميز عن غيره من الأعمال الإدارية الأخرى الحكومية، القضائية والتشريعية، و لقد تم التفصيل فيه في هذا الفصل.

الفصل الثاني

آثار القرارات الإدارية ونهايتها

تعتَبر القرارات الإدارية نافذة في حق الأفراد بمجرد صدورها و لكنها لا تسري في مواجهتهم إلا بعد علمهم بها ، كما أن النظام القانوني للقرارات الإدارية لا يتوقف على قواعد تكوينها أو تطبيقها بل أيضاً قواعد إنهائها إذ هناك طريقتين لإنهاء القرارات الإدارية عن طريق إرادة الإدارة أو بغير إرادتها أي عن طريق القضاء وذلك بدعوى الإلغاء أو بالنهاية الطبيعية، كما أن القرار لا يستكمل مشروعيته إلاّ إذا توافرت فيه الأركان المذكورة سالفاً في الفصل الأول، على نحو يتفق وحكم القانون فإذا اختل أحد أركان القرار الإداري كان معيباً و قابلاً للإبطال إما عن طريق الطعن فيه بالإلغاء خلال المواعيد المقررة قانوناً أو بقيام الجهة الإدارية بسحبه أو إلغائه.

ولقد استقر الفقه و القضاء الإداريين المقارنين في فرنسا، مصر و الجزائر على أنه للإدارة العامة أن تنهي قراراتها الإدارية سواءاً عن طريق الإلغاء أو السحب على أن يتم ذلك في إطار الموازنة بين المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة ،و المصلحة الخاصة للأفراد المخاطبين بالقرارات الإدارية.

المبحث الأول: آثار القرارات الإدارية

إن القرار الإداري بطبيعته تصرف ملزم للمخاطبين بأحكامه و أيضاً للجهة الإدارية التي أصدرته غير أنه يلزم لنفاذه في مواجهة الأفراد و كذا من جانب الإدارة أن يعلموا بصدوره،إلاّ أن التزام الإدارة و الأفراد بتنفيذ القرار الإداري لا يبدأ لمجرد في حقهم إذ قد يختلف تاريخ سريان القرار، والأصل أن يقوم الأفراد بتنفيذ القرار الإداري طواعية فإن لم يقوموا بذلك يجوز للإدارة في حالات معينة و بشروط محددة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر للقرار الإداري على الأفراد باستخدام القوة الجبرية في ذلك.

المطلب الأول: نفاذ القرارات الإدارية

في هذا المطلب يتم معرفة سريان القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة،في مواجهة الأفراد، إضافة إلى مبدأ رجعية القرارات الإدارية.

الفرع الأول: سريان القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة

القاعدة العامة هي أنه بمجرد صدور القرار الإداري من السلطة التي تملك إصداره مستوفياً لعناصره يكون نافذاً في حق جهة الإدارة ولا يتوقف هذا النفاذ على شهر القرار، ولا يجوز لجهة الإدارة أن تدعي عدم التزامها بالقرار لعدم نشره، و قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه:« ولئن كان النشر ليس لازماً لصحة القرارات الإدارية.إلاّ أنها لا تنفذ في حق الأفراد إلاّ إذا علموا بها » 45.

ونفاذ القرارات الإدارية بمجرد صدورها في حق جهة الإدارة لا يقتصر فقط على القرارات الإدارية السليمة، و إنما يشمل أيضاً القرارات الإدارية المعيبة التي لم يصل فيها العيب إلى درجة من الجسامة تجرد القرار من صفته الإدارية و تجعله معدوماً.

كما يترتب على نفاذها في مواجهة الإدارة من تاريخ صدورها النتائج التالية:

1- يجب الرجوع إلى تاريخ صدور القرار الإداري للحكم على مشروعيته من حيث الاختصاص ومن حيث أقدمية حقوق الأفراد التي تنشأ لهم في مواجهة الإدارة التي أصدرته،

2- يجوز لجهة الإدارة تنفيذ القرار الإداري دون حاجة إلى نشره أو إعلانه بشرط عدم الإضرار بالأفراد المخاطبين بأحكامه، حيث لا تسري هذه القرارات في حقهم إلاّ إذا علموا بها عن طريق وسائل العلم المقررة، فإذا كان تنفيذ القرار يسبب ضرر للغير فلا يجوز تنفيذه إلاّ بعد نشره بالطرق المقررة قانوناً،

3-في حالة عدم نشر أو إعلان القرارات الإدارية فإن الأفراد يجوز لهم التمسك بالقرارات الفردية أو التنظيمية التي صدرت في شأنهم حتى و لو لم تنشر.

ولكن هذه النتيجة الأخيرة لم يرتبها الفقه و القضاء الإداري برمتها، بل هما يميزان بين القرارات الإدارية التنظيمية و القرارات الإدارية الفردية.

[45] - د. شريف يوسف خاطر، المرجع السالف ذكره، ص 83 و ما يليها.

1- القرارات الإدارية التنظيمية:

نتعرض فيها إلى موقف القضاء الفرنسي و المصري ثم لموقف الفقه الفرنسي والمصري.

أ- موقف القضاء :

إن أحكام مجلس الدولة الفرنسي تقضي منذ بداية القرن العشرين بأنه لا يجوز للأفراد الاحتجاج بالقرارات الإدارية التنظيمية في مواجهة الإدارة قبل نشرها، في حين نجد أن أحكام مجلس الدولة المصري النادرة في هذا الشأن تجيز للأفراد التمسك في مواجهة الإدارة بالقرارات الإدارية التنظيمية قبل نشرها ، فقد ساوى مجلس الدولة المصري بين القرارات الإدارية التنظيمية والفردية فأجاز للأفراد التمسك بأيّ منهما في مواجهة الإدارة بمجرد صدورها و قبل نشرها.

ب- موقف الفقه :

يرى بعض الفقه الفرنسي و المصري أن القرارات الإدارية التنظيمية يجوز التمسك بها في مواجهة الإدارة قبل نشرها أو العلم بها، لأن القرار الإداري يعترف به منذ لحظة صدوره ومن ثم فهو يسري في حق مواجهة الإدارة دون توقف ذلك على نشره أو إعلانه.

ولكن غالبية الفقه الفرنسي و المصري ذهبوا إلى القول بأن القرارات الإدارية التنظيمية لا يجوز التمسك بها في مواجهة الإدارة قبل نشرها و استندوا في ذلك على الحجج التالية:

1- إن جهة الإدارة لا تستطيع الاحتجاج بها في مواجهة الأفراد قبل نشرها.

2-أن الفقه و القضاء متفقان على أنه لا يجوز التمسك بقانون لم ينشر في مواجهة الإدارة ونظراً لأن اللائحة تتساوى مع القانون من الناحية الموضوعية حيث أن كلا منهما يتضمن قواعد عامة ومجردة و يخاطبان عدداً غير محدود من الناس لذلك يجب أن ينطبق على اللائحة نفس حكم القانون من عدم جواز الاحتجاج بها في مواجهة الإدارة قبل النشر.

2- القرارات الإدارية الفردية:

لقد أجاز الفقه و القضاء الفرنسي و المصري للأفراد التمسك بالقرارات الإدارية الفردية قبل نشرها أو شهرها، و من ثم إذا تم تعيين شخص في وظيفة فيمكنه مباشرة صلاحيته من تاريخ التوقيع على القرار.

لكن هناك استثناءات على القاعدة العامة التي تقضي بنفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة منذ صدورها، إذ يجب التمييز في هذا الصدد بين القرارات البسيطة والقرارات المعلقة على شرط.

فالقاعدة العامة السابقة تطبق على القرارات الإدارية البسيطة أما القرارات المعلقة على شرط فإن نفاذها و تحقيق آثارها هو بتحقيق الشرط الذي علق عليه القرار، والشروط المعلقة على شرط إما أن تكون موقوفة أو فاسخة و معظم الشروط في القرارات الإدارية هي شروط موقوفة تؤدي إلى تأجيل القرار حتى يتحقق الشرط و الذي يجب أن يكون مشروعاً مما يقتضيه سير المرفق العام.

ومن أمثلة الشروط الموقوفة أن تصدر الإدارة قراراً و تعلقه على تصديق هيئة إدارية أخرى أو موافقة البرلمان على منح الاعتماد المالي اللازم لتنفيذه (توقف القرار الإداري على توفير الاعتماد المالي يقتصر على القرارات الإدارية التنظيمية).

كذلك القرار الصادر بترقية موظف محال على الجهة التأديبية فهو قرار معلق على شرط واقف هو ثبوت عدم إدانته 46 .

أما بالنسبة للقرار الإداري المعلق على شرط فاسخ فمن أمثلته قرار تعيين الموظف تحت الاختبار لمدة معينة فمفاده هو ثبوت عدم صلاحيته للبقاء في الوظيفة، و من الشروط الفاسخة كذلك أن تمنح الإدارة ترخيصاً و تعلق استمرار نفاذه على بقاء حالة واقعية أو قانونية معينة فإذا زالت تلك الحالة انقضى أثر القرار.

---

[46] - د. محمد الصغير بعلي ، المرجع السالف ذكره، ص 99.

الفرع الثاني: سريان القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد

إذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية والشعبية،فإنه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقاً لأحكام التنظيم الجاري العمل به ».

1. إذا كانت القرارات الإدارية تنفذ في حق الإدارة بمجرد صدورها، إلاّ أنها لا تنفذ في مواجهة الأفراد إلاّ إذا علموا بها بإحدى الطرق المقررة قانوناً و وسائل العلم بالقرارات الإدارية في القانون الإداري هي : [47].

1- النشر:

هو إتباع الإدارة للشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار و المسلم به أنه إذا نص القانون على طريقة معينة للنشر فيجب على الإدارة إتباع تلك الطريقة ، كما لو نص القانون على لصق القرار في أمكنة معينة من المدينة أو قراءته في الميادين العامة، أو نشره في الجريدة الرسمية .

وسلطة الإدارة تكون مقيدة في نشر القرارات الإدارية و ذلك وفقاً للطريقة الواردة في القانون، وفي غياب النص القانوني تكون للإدارة سلطة تقديرية في اختيار الوسيلة الملائمة لنشر قراراتها بما يكلف إعلام الجمهور بها، الملصقات، الجرائد، الإذاعة، الانترنت...الخ48.

حيث تنص المادة الثامنة من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1408 هـ الموافق لـ 04 يوليو 1988 م والذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن على

[47]- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة 2006م، ص 618.

[48]- د. محمد الصغير بعلي ، المرجع السالف ذكره، ص 102.

أنه : « يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات و التدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر و الإعلام».

وهو ما تؤكده و تفصله المادة التاسعة من نفس المرسوم حينما نصت على ما يلي:

« يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات و المناشير المذكرات و الآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلاّ إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به للعمل ».

أما المراسيم الرئاسية والتنفيذية فهي تشكل أهم القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، فإنها تنشر مثل القوانين في الجريدة الرسمية مع الالتزام بمهلة اليوم الكامل الواردة في المادة الرابعة من القانون المدني الجزائري،كما تنشر القرارات الوزارية بشكل عام في النشرة الرسمية للوزارة .

وعلى الإدارة أن تضمن نشر جميع البيانات الضرورية للقرار بحيث لا يكون النشر مجرد تنبيه لذوي الشأن بوجوده ، الحكمة من هذا الشرط أن يضمن هذا النشر لذوي الشأن أن يكونوا في وضع يستطيعون من خلاله التحقق من مشروعية هذه القرارات حتى يتهيئوا للطعن فيها وهم عالمين بها 49.

2- الإعلان:

الإعلان هو الطريقة التي تنقل بها الإدارة القرار إلى علم فرد أو أفراد معينين من الجمهور، وإذا كان النشر يقيد الإدارة بشكليات معينة عند إجرائه فإنّ الإعلان لا يتطلب من الإدارة شكلاً معيناً لأن الهدف الأساسي منه هو توصيل مضمون القرار إلى علم صاحبه، وقد يكون ذلك عن طريق محضر أو عن طريق أي موظف إداري آخر و قد يكون بتبليغ الفرد بأصل القرار، أو بإرسال القرار بالبريد إلى الفرد...الخ.

[49]- د.عبد العزيز السيد الجوهري، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهر دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة 1995م، بن عكنون الجزائر، ص 125.

3- العلم اليقيني:

إلى جانب النشر و الإعلان كوسيلة من وسائل شهر القرار الإداري التي تم تنظيمها قانوناً في مصر و فرنسا، نجد أن القضاء أضاف لهما وسيلة ثالثة هي علم ذوي الشأن بالقرار علماً يقينياً نافياً للجهالة، و يجب أن يعلم صاحب الشأن بمضمون القرار الإداري ومحتوياته علماً حقيقياً يقيناً ، ويجب أن يكون العلم يقيناً لا ظنياً و لا افتراضياً ، و أن يكون شاملاً لجميع محتويات القرار الإداري، و يقع عبئ إثبات العلم اليقيني بالقرار الإداري على عاتق جهة الإدارة كما يمكن إثبات العلم اليقيني بالقرار بجميع وسائل الإثبات 50.

ولكن يقصد بتعبير العلم اليقيني تخصيص العلم عن طريق الأدلة و القرائن التي يقرر القضاء كفايتها لأن تحقق ذات ما يحققه النشر أو الإعلان من العلم القاطع بمضمون القرار ومحتوياته 51 .

الفرع الثالث: سريان القرارات الإدارية من حيث الزمان

الأصل أن القرار الإداري يسري في حق الإدارة التي أصدرته من تاريخ إصداره، وفي حق الأفراد المخاطبين به من تاريخ شهره بالنشر أو الإعلان كما سبق القول بذلك، فهو من حيث المبدأ لا يسري على الماضي كما أنه لا يجوز إرجاء تنفيذه إلى أجل مستقبل إلاّ في حدود ضيقة 52 .

ولتوضيح ذلك سوف نتطرق فيما يلي إلى مبدأ عدم رجعية القرار و كذا إرجاء آثار القرار الإداري للمستقبل.

---

[50]- د. شريف يوسف خاطر، المرجع السالف ذكره، ص 99

[51]- د. محمد فؤاد عبد الباسط ، المرجع السالف ذكره ،ص 383.

[52] - د.ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، السنة 2006م، ص 454.

أولاً - مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية :

الأصل أن تسري آثار القرارات الإدارية على المستقبل و لا تسري بأثر رجعي على الماضي احتراماً للحقوق المكتسبة و المراكز القانونية التي تمت في ظل نظام قانوني سابق، واحتراماً لقواعد الاختصاص من حيث الزمان، و يقوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية على عدة اعتبارات تتمثل في : [53]

1-احترام الحقوق المكتسبة:

إذا اكتسب الأفراد حقاً في ظل نظام قانوني معين أو رتب لهم قرار إداري مركزاً قانونياً معيناً، فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلاّ بنص خاص و يسري التغيير أو التعديل في هذا المركز بأثر حال أو مباشر من تاريخ العمل به و ليس بأثر رجعي .

2-استقرار المعاملات بين الأفراد :

المصلحة العامة تقتضي أن لا يفقد الأفراد الثقة و الاطمئنان على استقرار حقوقهم ومراكزهم الذاتية التي تمت نتيجة لتطبيق الأوضاع القانونية السابقة.

3-احترام قواعد الاختصاص:

تقوم قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على ضرورة اعتداء مصدر القرار على اختصاص سلفه إن بطلان القرار الإداري الذي يصدر خلافاً لقاعدة عدم الرجعية على الماضي قد لا يكون بطلاناً كلياً ، كما لو صدر قرار بترقية موظف عام من تاريخ لا يستحق فيه الترقية، فإذا كان القرار سليماً فإنه يلغي جزئياً فيما يتعلق بالتاريخ المحدد للترقية، وتعتبر الترقية من التاريخ الذي استكمل فيه المدة القانونية ، أما إذا كان القرار غير قابل للتجزئة فإن البطلان يشمله كله.

[53]- د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السالف ذكره، ص 67 و ما يليها.

غير أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي لا تسري على إطلاقها فقد بدأ القضاء الإداري يخفف من حدتها فظهرت بعض الاستثناءات التي يمكن ردها إلى مايلي:

1-إباحة الرجعية بنص القانون :

يجوز للمشرع أن يخول الإدارة بنص صريح أن تصدر قرارات معينة بأثر رجعي على اعتبار أن المشرع يمثل المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها.

2- إباحة الرجعية في تنفيذ الأحكام :

الحكم القضائي الصادر بإلغاء قرار إداري يؤدي إلى إعدام هذا القرار بالنسبة للمستقبل والماضي، و حتى تنفذ الإدارة حكم الإلغاء لابد لها من إصدار قرارات متضمنة بالضرورة آثاراً رجعية، كما لو حكم القضاء بإلغاء قرار الإدارة بفصل موظف فإن الإدارة تلتزم بإعادته إلى وظيفته السابقة مع منحه الامتيازات و الحقوق التي فاته التمتع بها في فترة انقطاعه عن الوظيفة.

3-رجعية القرارات الإدارية الساحبة:

درج القضاء على أن قرار الإدارة بسحب القرارات الإدارية يتم بأثر رجعي نظراً لإعدامه القرار المسحوب من تاريخ صدوره، فالإدارة تملك حق سحب قراراتها التنظيمية في كل وقت سواءاً كانت مشروعة أو غير مشروعة و كذلك يجوز لها سحب قراراتها الفردية الغير مشروعة والمرتبة لحقوق ذاتية خلال مدة الطعن بالإلغاء.

4-رجعية القرارات المؤكدة و المفسرة:

إذا صدر قرار يقصد تأكيد أو تفسير قرار سابق فإن القرار المؤكد أو المفسر يسري حكمه من تاريخ تطبيق القرار الأول لأنه لا يضيف أثراً جديداً له بل يقتصر على تأكيده أو تفسيره.

5-رجعية القرارات الإدارية لمقتضيات المرافق العامة :

استقر القضاء الإداري في فرنسا و مصر على عدم تطبيق قاعدة رجعية القرارات الإدارية كلما تعارض تطبيقها مع مقتضيات سير المرافق العامة.

ثانياً - إرجاء آثار القرار الإداري للمستقبل :

في مقابل قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي تملك الإدارة في بعض الأحيان إرجاء تنفيذ القرار الإداري إلى تاريخ لاحق،و درج القضاء الإداري على التمييز في ذلك بين القرارات الإدارية التنظيمية أو اللوائح و القرارات الإدارية الفردية :

1- القرارات الإدارية التنظيمية:

تملك الإدارة إرجاء آثار القرارات التنظيمية إلى تاريخ لاحق لصدورها ، لأن ذلك لا يتضمن الاعتداء على سلطة الخلف لأن هذا الخلف يملك دائماً حق سحب أو إلغاء أو تعديل قراراته التنظيمية لأنها لا ترتب حقوقاً مكتسبة بل تنشئ مراكز تنظيمية عامة.

2-القرارات الإدارية الفردية:

الأصل في القرارات الإدارية الفردية لأن لا يجوز للإدارة أن ترجئ آثارها للمستقبل لأن ذلك يمثل اعتداء على السلطة القائمة في المستقبل لأنه يولد عنها مراكز قانونية خاصة، يستطيع الأفراد أن يحتجوا بها في مواجهة الإدارة استناداً إلى فكرة الحقوق المكتسبة.

كما لو أصدرت السلطة الإدارية قراراً بتعيين موظف و أرجئت تنفيذ هذا القرار إلى فترة لاحقة فتكون قد قيدت السلطة الإدارية في المستقبل بقرار التعيين خلافاً لقواعد الاختصاص.

ومع ذلك يجوز أحياناً و لضرورات سير المرافق العامة تأجيل آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق، فيكون المرجع هنا هو الباعث و ليس التأجيل ذاته و يكون الحكم على مشروعية هذا القرار أن يكون محله قائماً حتى اللحظة المحددة للتنفيذ، فإن انعدم هذا الركن أصبح القرار منعدماً لانعدام ركن المحل فلا يرتب أثراً.

المطلب الثاني: تنفيذ القرارات الإدارية

يقصد بتنفيذ القرارات الإدارية توليد آثارها القانونية و دخولها حيز التطبيق، فمنها ما يتعلق بتاريخ نفاذه و طرق تنفيذه، و كذا وقف تنفيذه وهو ما سوف نعرضه في هذا المطلب.

الفرع الأول: طرق تنفيذ القرارات الإدارية

تنفيذ القرار أمر يختلف عن نفاذه فالنفاذ عملية قانونية تتم بالنشر أو الإعلان كما تم توضيحه، أما التنفيذ فهو عمل مادي لاحق لنفاذ و سريان القرار قد يتم مباشرة و قد لا يتم إلاّ بعد فترة لسبب أو لآخر، فقرار التعيين هو قرار نافذ في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره وفي مواجهة من تم تعيينه بمجرد علمه بالقرار و موافقته عليه، و لكن تنفيذه لا يتحقق إلاّ باستلام الموظف المعين العمل ومباشرته لاختصاصاته 54.

إذا كان محل القرار يتعلق بالتزام يقع على عاتق الفرد عبء تنفيذه فإن هذا الفرد يجب عليه تنفيذ القرار دون مماطلة، و لكن يتصور بطبيعة الحال أن يماطل الفرد في التنفيذ وهنا تلجأ الإدارة إلى وسائل التنفيذ الجبري التي أعطاها القانون الحق في اللجوء إليها 55 .

وتستطيع الإدارة أن تنفذ قراراتها بإتباع وسيلتين أساسيتين هما التنفيذ القضائي والتنفيذ المباشر أو التنفيذ الجبري.

أولاً- التنفيذ عن طريق القضاء :

يتم هذا التنفيذ إما برفع دعوى جنائية أو دعوى مدنية:

---

[54]- د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية،الجزء الثاني، الإسكندرية ، مصر،الطبعة 1996م، ص712.

[55]- د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الجزء الثالث، الإسكندرية، مصر، الطبعة2000م، ص752.

1-الدعوى الجنائية:

لكي يمكن ترتيب جزاء جنائي على عدم تنفيذ القرار الإداري يلزم وجود نص قانوني يجرم عدم التنفيذ و يرتب جزاء عليه و هي دعوى معترف بها في فرنسا و مصر.

وتتخذ هذه العقوبات في إطار القانون الجنائي لأنها تتعلق بمتابعة المواطن أمام القاضي الجنائي لإصدار عقوبة في حق المواطنـ و يستند للقيام بهذه المتابعة على المادة 459 من قانون العقوبات الجزائري والتي تنص عل أنه :« يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دج ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانوناً من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقباً عليها بنصوص خاصة » [56].

2-الدعوى المدنية :

تلجأ الإدارة بمقتضى هذه الدعوى إلى القاضي المدني مثلها في ذلك مثل سائر الأفراد العاديين لتحصل منه على حكم بتنفيذ القرار الإداري،و بالنظر إلى استقلال الإدارة بقاض خاص في فرنسا و الدول ذات نظام القضاء المزدوج فإن الدعوى المدنية لا تقام فيها إلاّ استثناءاً في حالة وجود نص قانوني يسمح بذلك 57، و في مصر فلا يوجد مانع يمنع الإدارة من استعمال هذه الدعوى كوسيلة لإجبار الأفراد على تنفيذ قرارات الإدارة واحترامها.

وفي التشريع الجزائري نجد القانون رقم90-11 المؤرخ في 27 أفريل سنة 1999م الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية إذ جاء في مادته الثانية مايلي:

« يعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية طريقة استثنائية لاكتساب أملاك أو حقوق عقارية ».

[56] - د. ناصر لباد،الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر و التوزيع،الجزائر،الطبعة الأولى،ص 194.

[57] - د.عدنان عمرو، المرجع السالف ذكره، ص 115.

كما نصت المادة 30 منه على: « يخضع القرار الإداري الخاص بنزع الملكية إلى المنزوع منه وإلى المستفيد و يخضع للشكليات القانونية المطلوبة في مجال التحويل العقاري و عندئذ يلزم المعنيون بإخلاء الأماكن ».

أو لطرد الأفراد الذين يشغلون المال العام بدون ترخيص أو سند قانوني و في حالة إعاقة الإدارة في التنفيذ، و ذلك لاستقلال القانون الإداري عن القانون المدني

ثانياً - التنفيذ الجبري :

يقصد به حق السلطة الإدارية في تنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية عند الاقتضاء دون الحصول على إذن سابق من القضاء[58].

ويعتبر التنفيذ المباشر من أخطر وسائل في يد الإدارة التي خولها إياها القانون،إذ تستطيع تنفيذ قراراتها على الأفراد مباشرة دون اللجوء إلى اتخاذ الإجراءات القضائية ، وقد يمتد التنفيذ المباشر إلى استعمال القوة و الجبر إذا تقاعس الأفراد عن تنفيذ القرارات الإدارية اختيارياً .

وقد خول القانون للإدارة هذا الامتياز لغاية أساسية هي تحقيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام والحفاظ على كيانها و استقرارها.

إن تمتع الإدارة العامة بامتيازات السلطة العامة بالتالي تمتعها بسلطات قانونية لتنفيذ قراراتها في حالة امتناع المخاطبين بها عن تنفيذها اختيارياً و طواعية وهو ما يتمثل في توقيع الجزاءات الإدارية والتنفيذ المباشر[59]. فالعقوبات الإدارية تتخذها الإدارة بنفسها دون

[58]- د. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري"ماهية القانون الإداري"، دار الثقافة للنشر و التوزيع،عمان،الأردن،السنة 2009م، ص246.

[59] - د.محمد الصغير بعلي، المرجع السالف ذكره، ص 109.

الإخلال بالعقوبات الجزائية و تظهر الإدارة في هذه الحالة كسلطة عمومية مع ما يترتب عن هذا من امتيازات 60.

و من أمثلة هذه العقوبات الإدارية التي يمكن للإدارة أن تتخذها نذكر منها :

- سحب رخصة الصيد مثلاً في حالة مخالفة الصيد.

- غلق بصفة مؤقتة من طرف السلطة الإدارية للمؤسسة الصناعية عند مخالفتها لقوانين حماية المستهلك.

ولا شك في أن التنفيذ المباشر هو طريق استثنائي لا تلجأ إليه الإدارة إلاّ في حالات محددة على سبيل الحصر و إلاّ لو أطلق هذا الطريق للإدارة مثلما تريد دون اللجوء للقضاء لكان إهدار لحقوق الأفراد .

و حالات التنفيذ المباشر لا تخرج عن الحالات التالية:

1- الإجازة القانونية، في حالة وجود نص صريح و مباشر في القوانين و الأنظمة الذي يعطي للإدارة حق استعمال التنفيذ لقراراتها الإدارية.

2- عدم وجود وسيلة أو آلية قانونية أخرى للإجبار على التنفيذ أي عدم النص على الجزاءات الإدارية و المدنية و الجنائية المقابلة لعدم تنفيذ قرارات معينة.

في الجزائر هذه الحالة غير واردة بناءاً على وجود نص عام في قانون العقوبات المتمثل في نص المادة 459 منه.

3- حالة الضرورة ،حيث تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم يهدد أمن الدولة و سلامتها أو الاستعجال وتقتضي الضرورة أن تتدخل فوراً للمحافظة على الأمن أو السكينة أو الصحة العامة بحيث لو انتظرت الإدارة حكم القضاء لترتب على ذلك أخطار جسيمة منها

قيام مظاهرات عارمة و عنيفة، انتشار وباء خطير...الخ..

60 - د. ناصر لباد، المرجع السالف ذكره، ص 194.

والدستور الجزائري لسنة 1996م يخول رئيس الجمهورية إعلان حالات الحصار الطوارئ والحالة الاستثنائية بموجب المواد 91 إلى 97 و فحواها أخذ جميع الإجراءات والتدابير اللازمة للحفاظ على أمن الدولة، كما أن قانون العقوبات الجزائري يعتد بحالة الضرورة كما هو وارد خاصة بالمادة 39 و40 منه.

الفرع الثاني: وقف تنفيذ القرارات الإدارية

يقصد بوقف التنفيذ عدم السير فيه أو امتناعه إذا لم يكن قد بدأ خلال مدة، و ذلك بسبب حدوث سبب من أسباب الوقف و عادة ما يكون قيام منازعة تستهدف الحصول على حكم بإلغاء التنفيذ، أو يؤدي إلى إلغائه، يستوجب الوقف أو يجيزه بقوة القانون أو بحكم المحكمة، أو باتفاق الخصوم 61.

و تجدر الإشارة إلى أنه تم النص على إجراء وقف التنفيذ الخاص بالقرارات الإدارية بشكل ملازم لمبدأ الأثر غير موقف للطعن بالإلغاء، بل عدّ دوماً إجراءاً استثنائياً يرد على هذا المبدأ الذي يعتبر هو الأصل ، و هذا ما يظهر جلياً من خل النصوص التشريعية المنظمة لقضاء وقف التنفيذ.

و في القانون الجزائري فقد تم النص على وقف تنفيذ القرار الإداري كإجراء استثنائي على مبدأ الأثر الغير موقف للطعن من خلال القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429هـ الموافق لـ 25فبراير سنة 2008م، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية و ذلك في مجموعة من المواد فالمادة 911 منه تنص على أن :« يجوز لمجلس الدولة إذا أخطر بعريضة رفع وقف التنفيذ المأمور به من طرف المحكمة الإدارية، أن يقرر رفعه حالا إذا كان من شأنه الإضرار بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف، و ذلك إلى غاية الفصل في موضوع الاستئناف ».

61- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا،جامعة أبي بكر بلقايد جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2007م - 2008م ، ص 26 و ما يليها.

كما أن المادة 912 من نفس القانون تنص على أنه :« عندما يتم استئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية قضى برفع الطعن لتجاوز السلطة لقرار إداري ، يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف عندما يكون تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها، و عندما تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية، و من شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه ».

والأصل أن القرار الإداري واجب التنفيذ بمجرد توافر شروط نفاذه و سريانه مادام لم يسحب من طرف الإدارة أو يلغى من قبل القضاء، إلاّ أنه قد تتوافر ظروف معينة تبرر الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون ضده بالإلغاء إلى أن يتم الفصل في الدعوى، وذلك إذا كان يترتب على تنفيذ القرار أضراراً يصعب تداركها عند الحكم بإلغائه مستقبلاً مثل قرار بهدم منزل أثري أو بمنع طالب من إجراء الامتحان 62.

و لكي يقر القاضي الإداري طلب وقف التنفيذ لابد من توفر شرطين هما : 63

1-الجدية:

أن يتأكد القاضي من أن طلب إلغاء القرار الإداري في ذاته مقبول من حيث الظاهر شكلاً ويقوم من حيث الموضوع على أسباب جدية ترجح إلغاء القرار بعد البتّ في الدعوى.

2-الاستعجال:

أي أن تتوفر قناعة لدى القاضي بوجود ضرورة ما تدعو إلى وقف تنفيذ القرار لتفادي نتائج يتعذر تداركها فيما لو لم يقض بوقف التنفيذ و أقدمت الإدارة على تنفيذ قرارها المعيب أو المنعدم، كما هو الحال في قرارات تقييد الحرية الشخصية و تعطيل الحقوق والحريات العامة و هدم الأبنية و تشييد المباني و شق الطرق و غير ذلك،كما قضت محكمة

---

[62] - د. سامي جمال الدين، المرجع السالف ذكره، ص 715.

[63] - د. محمد أنور حمادة، المرجع السالف ذكره، ص 119.

العدل العليا بأنه:« لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة العدل العليا وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه وإنما أجازت للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ هذا القرار مؤقتاً إذا رأت أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها فإننا نجد وفق وقائع الدعوى و ما قدم فيها من بيانات أولية أن هذا لا ينطبق على القرار المذكور و تقرر بالتالي رد الطلب».

و يستلزم الاجتهاد القضائي لتقرير الاستعجال ثلاثة شروط هي:

1- ألاّ تتأذى المصلحة العامة إيذاءاً شديداً من وقف القرار الإداري.

2- ألاّ يتأذى طالب وقف التنفيذ إيذاءاً شديداً في عمله أو حياته الخاصة من تنفيذ القرار الإداري الغير مشروع.

3- ألاّ يكون بالإمكان دفع النتائج الضارة التي تترتب على استمرار تنفيذ القرار بالوسائل القانونية المقررة، لذلك فإن القاضي يجب أن يتفحص جيّداً الشرطين السابقين قبل تعطيل تنفيذ القرار الإداري إذ لا تكفي عدم المشروعية بل لابد من ضرورة و أذى شديد لا يمكن تداركه من جرّاء التنفيذ.

القاعدة العامة المستقرة والمكرسة قانوناً هي أن الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية لا توقف تنفيذ القرار الإداري هذا ما نصت عليه المادة 833 في فقرتها الأولى من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية والتي تنص على :" لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناءاً على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري ".

ويرتبط طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية بطلب الإلغاء كأصل عام إذ لا يقبل ما لم يكن متزامناً مع دعوى مرفوعة في الموضوع، و استثناءاً على هذه القاعدة يمكن تقديم طلب وقف التنفيذ في حالة التظلم الإداري وفقاً للمادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في فقرتها الأولى، إذ يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الآجل المنصوص عليه في المادة 829 من نفس القانون ، والتي هي محددة بأربعة أشهر حيث يسري أجل الطعن أمام المحاكم الإدارية من تاريخ

التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي ، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي .

كما أن نفس المادة (830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية) نصت في فقرتها الثانية على أنه :" يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض و يبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

كما أضافت في فقرتها الثالثة إلى أنه في حالة سكوت الجهة الإدارية يستفيد المتظلم من شهرين لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين المشار إليه في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها يبدأ سريان أجل شهرين من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، و يرفق مع العريضة ".

من خلال المادة 830 أعلاه أراد المشرع الجزائري تكريس التوجه السائد عملاً بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية الذي لم يعد يأخذ بالتظلم كشرط لقبول الدعوى أمام المحاكم الإدارية، بل أصبح اختياري للشخص المعني بعدما كان وجوبي إذ له الخيار إما تقديم التظلم إلى الجهة مصدرة القرار في الآجال المنصوص عليها قانوناً في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، أو مباشرة الدعوى دون تقديمه .

نلاحظ من خلال المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية المذكور سالفاً أن وقف تنفيذ القرار الإداري ليس نتيجة حتمية للطعن بالإلغاء؛ بل يأمر به قاضي الاستعجال في حالة توفر شروط ذلك، كما أن المادة 921 من ذات القانون 08-09 تضع ضابطاً على عاتق قاضي الاستعجال الإداري في حالة الاستعجال القصوى يتمثل في عدم عرقلة تنفيذ أي قرار إداري إلاّ إذا تعلق الأمر بحالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري.

1-التعدي:

لم يحدد المشرع الجزائري و لا الفرنسي مفهوم التعدي إلاّ أن القضاء أعطى بعض

التعريفات في عدة أحكام [64].فمجلس الدولة الفرنسي عرفه القرار الصادر بتاريخ 18-11-1949م في قضية كارلي بأنه " تصرف متميز بالخطورة صادر عن الإدارة والذي بموجبه تمس هذه الأخيرة بحق أساسي أو بالملكية الخاصة ".

أما تعريف التعدي في القانون الجزائري؛ فنجد له أثراً في بعض القرارات الصادرة عن مجلس الدولة ، إذ بين بعض الحالات التي تعد تعدياً. و من هذه الحالات " تكون البلدية في حالة تعد عندما تقوم بهدم و حجز و تحطيم وكسر ما قام المستأنف بانجازه بدون إذن قضائي ".

أما في جانب الفقه فيرى الأستاذ محسن خليل بأن التعدي هو الوضع الذي لا تقف الإدارة عن حد مخالفة مجموعة القواعد القانونية، بأن تتجاوز ذلك، حيث تبلغ عدم المشروعية درجة كبيرة من الجسامة. بمعنى أن الإدارة عند مباشرة أعمالها و تصرفاتها تكون قد جاوزت كل نشاط غير مشروع و خرجت عن كل حد وجود عدم المشروعية، بحيث تبدو هذه الأعمال و التصرفات كعمل مادي مجرد عن كل تبرير قانوني.

و في هذه الحالة يفقد العمل صفة العمل الإداري فهو ليس بعمل غير مشروع؛ بل هو عبارة عن تصرف لا صلة له تماماً بمبدأ المشروعية بحيث يبدو التصرف فاقداً للطبيعة الإدارية.

من خلال التعاريف السابقة نستنتج أن التصرف الصادر عن الإدارة يعتبر تعدياً كلما كان فيه مساس بحق الملكية، أو إحدى الحريات الأساسية و غير مرتبط بأية صلاحية من الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة في ممارسة سلطاتها.

وحتى نكون بصدد حالة التعدي يجب توافر شروط ، و ذلك على النحو التالي:

1- يجب أن يمس تصرف الإدارة مساساً خطيراً بالملكية الخاصة أو بحرية فردية؛ بحيث يجد المعنيون أنفسهم في وضعية تجريد من ممتلكاتهم أو حرياتهم الفردية،

2- يجب أن يكون التصرف الصادر عن الإدارة يشكل خطأً جسيماً،

3- يجب أن نكون أمام إجراء مادي.

[64] - مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المرجع السالف ذكره، ص 131.

2-الاستيلاء:

يعرف الاستيلاء لغة بأنه: " نزع عقار يوجد في حيازة شخص من طرف الإدارة ".
أما القضاء و خاصة الفرنسي منه فيعرف الاستيلاء بأنه:"كل مساس مؤقت أو دائم، كلي أو جزئي من طرف الإدارة لملكية عقارية لأحد الخواص، سواء كان العقار مبنياً أو غير مبني، و هذا الاستيلاء ينسب لأحد الأشخاص العامة أو مقاول أشغال عمومية ".

و بالتالي يمكن القول بأن الاستيلاء لا يكون إلا على العقارات دون المنقولات. كما أن القائم بالاستيلاء هي الإدارة دائما و ليس الخواص، و يكون في شكل حيازة للعقار أو شغله من طرف شخص من أشخاص القانون العام.

و منه يمكننا التمييز بين الاستيلاء و التعدي، حيث يخص الأول العقارات فقط دون المنقولات، بينما الثاني يخص المنقولات و العقارات على السواء و كذا الحريات العامة.

3-الغلق الإداري:

هو حالة من الحالات المستثناة من ضابط عدم اعتراض تنفيذ القرارات الإدارية ، ويقصد بالغلق الإداري بأنه ذلك الإجراء الذي تتخذه السلطة الإدارية المختصة تنفيذاً لصلاحياتها القانونية تعمد فيه إلى غلق محل ذو استعمال تجاري أو مهني ،أو وقف تسييره بصفة نهائية آو مؤقتة.

و قد يتخذ قرار الغلق الإداري شكل الجزاء الإداري أي يكون بمثابة عقوبة إدارية لصاحب المحل عما ارتكبه من مخالفات، كما يتخذ قرار الغلق صورة العقوبة التهديدية من أجل حمل صاحب المحل على احترام المقتضيات القانونية أو الشروط الضرورية لممارسة نشاطه بذات المحل ، و قد يهدف الغلق الإداري إل حماية ووقاية عنصر آو عدة عناصر من النظام العام.

المبحث الثاني: نهاية القرارات الإدارية

إن القرار الإداري بصفته عبارة عن عمل إداري فهو يتصف بالتأقيت فمهما طالت مدة سريانه ونفاذه إلاّ أن لهذا النفاذ حدّاً ينتهي إليه و يزول القرار و زواله يعني توقف جميع آثاره القانونية، و من ثم تتعدد طرق وزال القرار الإداري فقد تكون نهايته من جانب

الإدارة إما بالإلغاء أو السحب كما تكون نهايته إما طبيعيا أو عن طريق القضاء (دعوى الإلغاء).

المطلب الأول: نهاية القرارات الإدارية بعمل من جانب الإدارة

تتم نهاية القرارات الإدارية إما بالإلغاء أو السحب الإداريين، أو بالنهاية الطبيعية أو بالإلغاء القضائي كما هو مبين في هذا المطلب.

الفرع الأول: الإلغاء الإداري

يقصد بالإلغاء الإداري إنهاء لآثاره بالنسبة للمستقبل فقط دون أن يتعدى ذلك آثاره في الماضي، أي أن القرار يظل منتجاً لآثاره في الفترة السابقة على صدور القرار الإداري الإلغاء، و يكون الإلغاء هنا بقرار إداري يصدر سواءاً من جانب جهة الإدارة التي أصدرته، أو من جانب الجهة الرئاسية لها بما تملكه من حق التعقيب على القرارات الصادرة عن مرؤوسيها 65.

هذا الإلغاء يمكن أن يكون إلغاءاً كاملاً أي يشمل كل عناصر القرار الإداري ويمكن أن يكون جزئياً أي يقتصر على بعض عناصر القرار، و قد يكون الإلغاء صريحاً أو ضمنياً.إذ سوف ندرس سلطة جهة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية ثم إلغاء القرارات الإدارية الفردية.

أولاً - سلطة جهة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية :

من المسلم به في الفقه و القضاء الإداريين في مصر و فرنسا أنه يجوز لجهة الإدارة في كل وقت أن تعدل أو تلغي أو تستبدل القرارات التنظيمية أو اللائحية حسب مقتضيات الصالح العام،لأن هذه القرارات التنظيمية تتضمن قواعد عامة و مجردة و من

[65] - د. شريف يوسف خاطر، المرجع السالف ذكره، ص 120 و ما يليها.

ثم يجوز لجهة الإدارة أن تعدلها أو تلغيها في أي وقت بالنسبة للمستقبل.

ومن المسلم به أيضاً أن المراكز القانونية العامة قابلة للتغيير و التعديل في كل وقت، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في 18 فبراير سنة 1953م بأنه:" يجب التفرقة بين المراكز القانونية العامة و المراكز القانونية الذاتية، فبينما يجوز تغيير الأولى في كل وقت بحيث يسري عليها القانون أو القرار التنظيمي الجديد، فإنه لا يجوز المساس بالثانية إلاّ بقانون ينص على ذلك بنص خاص، ذلك لأنه و إن كانت علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين و اللوائح، يجوز تغييرها في كل وقت بتنظيم جديد يسري عليها دون أن يكون له الحق في أن يعامل دائماً بالتنظيم القديم، إلاّ أنه إذا كان الموظف قد اكتسب بتطبيق النظام القديم في حقه مركزاً قانونياً ذاتياً فإنه لا يجوز المساس به بالتنظيم الجديد إذ هذا لا يجوز إلاّ بقانون ينص صراحة على سريانه بأثر رجعي".

وبناءاً على ذلك لا يستطيع أحد أن يدعي بوجود حق مكتسب في استمرار العمل بالقرار اللائحي، وذلك مادام الإلغاء أو التعديل لن يمس حقاً مكتسباً، و لن يطبق بأثر رجعي و طالما أن الإلغاء أو التعديل يقتصر أثرهما على المستقبل و كان الهدف منها هو ابتغاء مصلحة عامة.

ثانياً ـ سلطة جهة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية الفردية :

نجد أن القرارات الإدارية الفردية تختلف عن القرارات الإدارية التنظيمية من حيث سلطة جهة الإدارة في إلغائها حيث أنها مقيدة بالنسبة للأولى و غير مقيدة بالنسبة للثانية لأن القرارات الإدارية الفردية ترتبط بفكرة الحقوق المكتسبة التي يكتسبها الأفراد نتيجة صدور هذه القرارات، فلا يجوز المساس بها إلاّ في الأحوال المسموح بها قانوناً.

1- سلطة جهة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية الفردية المعيبة :

يجب على جهة الإدارة إلغاء قراراتها المعيبة حتى لو تعلقت بحق شخصي، ويجب أن يكون هذا الإلغاء بأثر رجعي بالنسبة للماضي والمستقبل و ذلك من أجل تصحيح

الأوضاع القانونية المترتبة على مخالفة القانون، و ذلك تأسيساً على أن الحقوق لا تنتج عن قرار غير مشروع، فالإلغاء هو جزاء لعدم مشروعية القرار.

وقد أعطى مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة الحق لجهة الإدارة في إلغاء قراراتها المعيبة في أي وقت ولكنه عدل عن هذا الاتجاه و قيد حق الإدارة في الإلغاء بمدة معينة، فإذا انقضت تلك المدة وجب معاملة القرارات غير المشروعة معاملة القرارات المشروعة.

ولقد استقر الفقه و القضاء بان حق جهة الغدارة في إلغاء قراراتها غير المشروعة مقيد بمواعيد الطعن القضائي بالإلغاء و ذلك لأنه لا يمكن أن يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء، ومن ثمة انقضاء الميعاد القضائي بالطعن بالإلغاء يحصن القرار الإداري المعيب ضد الإلغاء القضائي أو الإداري ويصبح في حكم القرار الإداري السليم.

2- سلطة جهة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية الفردية السليمة :

تقضي القاعدة العامة في الفقه والقضاء الإداري في كلّ من مصر و فرنسا بأن القرارات الإدارية الفردية متى صدرت سليمة وأصبحت كذلك لفوات ميعاد الطعن بالإلغاء، فإنه لا يجوز المساس بها حفاظاً على استقرار المعاملات والحقوق المكتسبة التي تتولد عنها، فالحق الشخصي المكتسب قد يشتمل على مركز أو ميزة أو وضع قانوني ينشأ عن القرار لمصلحة فرد من الأفراد.

ويجوز للإدارة إلغاء القرارات الإدارية الفردية المشروعة الصادرة عنها مادامت تهدف من وراء ذلك تحقيق المصلحة العامة و من أمثلة ذلك مايلي :[66]

أ- القرارات الوقتية:

يقصد بها القرارات الإدارية التي لا ترتب سوى وضعاً مؤقتاً سواءاً كان مرجع ذلك نص القانون أو طبيعة القرار ذاته ، مثال ذلك التراخيص التي تصدرها جهة الإدارة باستعمال الأفراد للمال العام فهي بطبيعتها يجوز سحبها في كل وقت، و كذا القرار الصادر بند موظف للقيام بعمل معين حيث قضت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن بأن "الندب هو تكليف مؤقت للموظف بالقيام بأعباء وظيفة ما، و من ثم فهو أمر مؤقت بطبيعته يجوز

66 - د.خالد سمارة الزغبي، المرجع السالف ذكره، ص 238.

للسلطة الإدارية الرجوع فيه في أي وقت، و لا يترتب بمقتضاه للموظف مركز قانوني نهائي لا يجوز المساس به ".

ب- القرارات التمهيدية:

هي القرارات التي تصدر قصد الإعداد لإصدار قرار معين مثل القرار الصادر بإيقاف موظف عن عمله بقصد إحالته إلى المحاكمة التأديبية، و كذلك القرارات التي تحتاج إلى تصديق السلطة الرئاسية فهذه القرارات يمكن الرجوع عنها قبل التصديق عليها.

ج- قرارات الضبط الإداري:

إن هدف الإدارة هو الحفاظ على النظام العام المتمثل في الأمن العام ، السكينة العامة والصحة العامة و ليس إنشاء حقوق و مراكز قانونية ، و بالتالي يجوز للإدارة إلغاؤها في أي وقت إذا ما ظهرت بعد صدورها أسباب تدعوا إلى ذلك.

د- القرارات السلبية:

هي القرارات التي تصدر من الإدارة بالرفض مثل قرار رفض الترخيص لأحد الأفراد بفتح محل أو مزاولة مهنة معينة أو بحمل سلاح، فهذه القرارات لا ترتب حقوقاً ومن ثمة يجوز إلغاؤها ي أي وقت .

هـ - القرارات الولائية:

هي القرارات التي تخول الأفراد مجرد رخصة من الإدارة لا تترتب عليها أي آثار قانونية أخرى مثل منح أحد الموظفين إجازة مرضية في غير الحالات التي يحتمها القانون، فهذا القرار لا يمكن اعتباره حقاً مكتسباً و بالتالي لا تملك الإدارة إلغاؤه في أي وقت.

الفرع الثاني : السحب الإداري

يقصد بسحب القرار الإداري إنهاء أثره بأثر رجعي يعود إلى تاريخ إصداره وهذا يعني أن سحب القرار الإداري يحيل على إنهاء آثاره بالنسبة للماضي و المستقبل واعتباره

كأن لم يكن من تاريخ صدوره و نفاذه، و هو تحديد يقتضي التمييز بين سحب القرارات الإدارية السليمة و سحب القرارات الإدارية الغير سليمة 67.

أولاً - سحب القرارات الإدارية السليمة :

إذا كانت القاعدة المستقرة أن الإدارة لا تستطيع سحب قراراتها المشروعة سواءاً كان القرار تنظيمياً أو فردياً ، و العلة من ذلك هو ضمان استقرار المراكز القانونية و هي مرتبطة بقاعدة أخرى هي قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، أي عدم جواز سحب الإدارة لقراراتها السليمة أو المشروعة لم يتقرر إلاّ حماية للحقوق التي نشأت عن القرارات واكتسبها الأفراد بشكل مشروع، فإنه إذا لم ينشأ عن القرار حقوقاً للأفراد فيجوز سحبه تطبيقاً لما سبق لما استقر الفقه و القضاء الإداريين على جواز سح القرار الإداري التنظيمي المشروع إذا لم يكن قد صدر بموجبه قرارات فردية ولدت حقوقاً للأفراد.

ويرد ذلك أيضاً على قاعدة عدم سحب القرار الإداري الفردي في حالة توافر أحد الحالات التي توجب ذلك كما هو الحال في :

1- جواز سحب القرار الإداري الفردي السليم بناءاً على نص قانوني،

2- جواز سحب القرار الإداري الفردي السليم الذي فقد أساسه القانوني،

3- جواز الرجوع في التراخيص السليمة لاستعمال المال العام في الحالة التي تقتضيها المصلحة العامة،

4- جواز سحب القرار الإداري الفردي السليم الذي لا يولد حقوقاً مثل القرارات السلبية ، القرارات المعلقة على شرط، القرارات الكاشفة...الخ.

ثانياً - سحب القرارات الإدارية الغير سليمة:

من واجب الإدارة إنهاء قراراتها المعيبة أو الغير مشروعة و أمر سحبها في أي وقت سواء من تلقاء نفسها، أو بناءاً على تظلم من ذوي الشأن لأن الأصل هو أن القرار

---

67 - د. كريم لحرش ، المرجع السالف ذكره، ص 714.

الإداري الغير مشروع لا ينشئ مراكز قانونية و لا يولد حقوقاً للأفراد، إلاّ أن ذلك مرهون بأن تسحب الإدارة قراراتها الغير مشروعة خلال المدة المحددة و التي هي 60 يوماً من تاريخ العلم بها بالوسيلة القانونية المعروفة أي من تاريخ النشر أو الإعلان فإذا انقضت هذه المدة يتحصن القرار ضد الإلغاء القضائي و ضد السحب الإداري .

واستثناءاً من مبدأ سحب القرارات الإدارية الغير سليمة إلاّ ضمن مدة الطعن بالإلغاء فإن هناك حالات لا يتقيد بها السحب بمدة ما و هي :

1- القرارات الإدارية المنعدمة:

هي القرارات الغير موجودة أي القرار المشوب بعيب يصل إلى درجة من الجسامة حيث يجرد من صفته كقرار إداري و يجعل منع مجرد عمل إداري، و مثال ذلك صدور قرار من سلطة إدارية بينما هو من اختصاص السلطة القضائية أو التشريعية، فهذا القرار يعتبر قراراً منعدم الوجود حيث يمكن سحبه في أي وقت و بأثر رجعي بحيث يعتبر كأن لم يكن.

2- القرار الإداري الصادر على أساس الغش و التدليس:

يعتبر الغش أو التدليس أحد العيوب التي تصيب الرضا لذا فكل قرار مبني على الغش آو التدليس أو الخداع من جانب صاحب المصلحة يكون بإمكان الإدارة الرجوع عنه في كل وقت، ذلك أن حسن النية لدى المستفيد هي التي تحميه بعد فوات مواعيد الطعن لكن إذا انتفى هذا العنصر فلا يستفيد من هذه الحماية.

3- القرارات الإدارية المعيبة المبنية على سلطة مقيدة :

إذا كانت جهة الإدارة تطبق نصوصاً قانونية معينة تتصرف بإرادتها المقيدة و إذا ثبت أن تطبيقها غير صحيح، فإن قرارها يكون في حكم العمل المادي الذي لا تترتب عليه للأفراد حقوق مكتسبة أو مراكز قانونية ذاتية.

4- القرارات بشكل القرارات الإدارية ذات الطابع المالي:

تتعلق هذه خاص بالتسويات المتعلقة بالأجور أو ما في حكمها إذ يجوز للسلطة الإدارية سحبها متى تبينت وجهة الخطأ فيها .

5- القرار الإداري الذي لم ينشر أو لم يعلن :

إذا لم يتم شهر القرار الإداري بأية طريقة من طرق الإعلان فإن مدة السحب لا تبدأ في مواجهة الإدارة و لا في مواجهة الأفراد الذين يستطيعون الطعن فيها قضائياً دون التقيد بميعاد.

المطلب الثاني : نهاية القرارات الإدارية بغير عمل الإدارة

قد تكون نهاية القرارات الإدارية طبيعياً كما قد تكون من جانب القضاء.

الفرع الأول: النهاية الطبيعية

يقصد بنهاية القرار الإداري بصورة طبيعية أن يتم ذلك بدون تدخل الإدارة أو أية سلطة عامة أخرى و تمثل على ذلك بالحالات التالية : [68]

1- تنفيذ القرار الإداري:

إذا تم تنفيذ القرار الإداري فإن أثره القانوني ينتهي من خلال تحويل النتائج القانونية إلى أعمال مادية، و مثال ذلك القرار الصادر بهدم منزل آيل للسقوط فإنه ينتهي بهدم المنزل، والقرار الصادر بإبعاد أجنبي ينتهي بسفره خارج الحدود.

2- نهاية المدة المحددة لنفاذ القرار :

هناك العديد من القرارات الإدارية التي يرتبط سريانها بأجل كالإجازات والتراخيص،فالقرار الصادر بمنح رخصة الإقامة في الدولة للأجنبي لمدة شهر مثلاً تنتهي

---

[68] - د. محمد أنور حمادة، المرجع السالف ذكره، ص 122.

بنهاية الشهر، و القرار الصادر بالسماح بالتظاهر في يوم محدد ينتهي بمرور ذلك اليوم ، وكذا الترخيص لقيادة السيارة ينتهي بانتهاء المدة المحددة في الرخصة.

3- موت الشخص الذي صدر القرار لمصلحته:

الأصل أن يؤدي موت المخاطب بالقرار إلى نهاية القرار الذي صدر بخصوصه، فالقرار الصادر بتعيين شخص في وظيفة عامة ينتهي إذا توفي ذلك الشخص و القرار الصادر بمنح رخصة مزاولة مهنة لشخص ينتهي بموته، غير أن نهاية القرار بموت المستفيد قد لا تنهي آثار القرار بالنسبة للغير في بعض القرارات كقرار تعيين الموظف الذي يستمر طوال حياته و بعد موته يبقى لذويه الحق في المعاش و الامتيازات الاجتماعية التي يقررها القانون لبعض أفراد عائلته كالمنح لأبناء الشهداء و المجاهدين.

4- نهاية القرار الإداري بصورة تبعية :

تنتهي القرارات الإدارية بصورة تبعية عندما يكون القرار الإداري متعلقاً بقانون أو بقرار أو بعقد و ينتهي العمل بذلك القانون أو القرار أو العقد و يتحقق ذلك فيما يخص القرارات التنظيمية التي تصدر تنفيذاً لقانون فإلغاء ذلك القانون يستتبع ذلك إلغاء اللوائح أو الأنظمة التي صدرت تنفيذاً له.

5-هلاك الشيء محل القرار :

ينتهي القرار كذلك بنهاية موضوعه فنهاية موضوع القرار يؤدي إلى انعدام محله، وقد يكون الانعدام مادياً كالقرار الصادر بالترخيص لمصنع و يتبين أن المصنع قد انهار أو يكون الانعدام قانونياً كالقرار الصادر بالترخيص لمزاولة حرفة في إطار المال العام (بناء عقار) و يتبين أن العقار قد فقد صفة العمومية ، أو القرار الصادر بنزع ملكية عقار و يتبين أنه أصبح ملكاً للدولة.

6-نهاية القرار بتحقق الشرط الفاسخ :

إذا علق القرار الإداري على شرط فاسخ فإنه ينتهي بتحقق ذلك الشرط كالقرار الصادر بتعيين موظف شريطة توفر الاعتماد المالي للوظيفة فعدم توفر الاعتماد يؤدي إلى نهاية القرار، أو القرار الصادر بتعيين مستشار قانوني مزاول لمهنة المحاماة فينتهي القرار بفقدان صفة المزاولة لمهنة المحاماة.

الفرع الثاني: الإلغاء القضائي

تقتصر سلطة القاضي على الحكم بإلغاء قرار إداري غير مشروع و هو ما يعرف بدعوى الإلغاء، إذ تعرف على أنها دعوى قضائية مرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية التي تستهدف إلغاء القرار الإداري الغير مشروع لما يشوب أركانه من عيوب. .

كما أن القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة نص في مادته التاسعة على الطعن بالإلغاء، كما تناول الدستور الجزائري في المادتين 139 و 140على حماية السلطة القضائية للمجتمع و الحريات و حقوقهم و على مبدأ المساواة أمام القضاء.

ومن خصائص دعوى الإلغاء أنها دعوى قضائية و دعوى موضوعية عينية كما أنها من دعاوى النظام العام ، و يجب توافر شروط لرفعها أهمها الصفة و المصلحة المنصوص عليها في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية إضافة إلى أهلية التقاضي، كما حرص المشرع الجزائري على أن يحدد ميعاداً معيناً ترفع خلاله دعوى الإلغاء و هو ميعاد شهرين ابتداءاً من تاريخ قرار الرفض الكلي والجزئي للتظلم الإداري المسبق أو من تاريخ حصول القرار الضمني بالرفض وفقاً لنص المادة 40 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة و كذا المادة 280 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، و لم يتم التفصيل لهذا الموضوع لأنه يعتبر لوحده موضوعاً مستقلاّ عن موضوع القرارات الإدارية 69.

---

[69] - د. طاهري حسين القانون الإداري و المؤسسات الإدارية"دراسة مقارنة"، دار الخلدونية، الجزائر ،الطبعة الأولى، السنة 2007 م، ص 15.

من خلال ما تم عرضه في الفصل الثاني، نلاحظ أن القرار الإداري يعتبر أهم وسيلة تستعملها الإدارة قصد القيام بأنشطتها المختلفة، و لما كانت المصلحة العامة لا تقبل التعطيل منحت الإدارة امتياز التنفيذ المباشر لقراراتها، و هي تلازمه منذ تاريخ صدوره .و لقد كفل القانون نوعاً من الحماية لما تصدره الإدارة من قرارات في مواجهة الطعون القضائية التي تهدف إلى وقف تنفيذها.

كما أن نهاية القرارات الإدارية إما قد تكون إما طبيعياً ونهايتها بإرادة الإدارة كالإلغاء أو السحب الإداريين ،ونهايتها عن طريق القضاء ،حيث يلجأ المتضرر من تعسف السلطة إلى رفع دعوى قضائية بعد استنفاذ طرق التظلم الإداري، وهذا مما يحقق العدل تجاه الأفراد ومنع التعسف مما يحقق المصلحة العامة ومصداقية الإدارة وحيادها في خدمة المواطنين والسير الحسن لمرافق الدولة. وبالتالي تحقيق دولة القانون ومسايرة الإصلاحات الإدارية التي ما فتأت السلطة تدعو إليها ممثلة في خطابات القيادة العليا للبلاد في كثير من لقاءات مع إطارات الدولة الذين يمثلون الإدارة ويجسدون مبدأ حياد الإدارة.

الخاتمة

الخاتمة:

من خلال ما تم عرضه ، يتضح لنا جلياً مما لا يدع مجالاً للشك أن دراسة القرارات الإدارية تؤدي إلى توسيع دائرة فهم جوانب وعناصر و أحكام نظرية القرارات الإدارية ومعرفة الطرق والأساليب و الخطوات العلمية لصناعة قرارات إدارية سليمة لا تشوبها شائبة، كما أن دراستها تؤدي إلى معرفة العوامل و الظروف و المواقف المتفاعلة و المؤثرة إيجاباً وسلباً، والتعامل بحكمة و موضوعية و بصورة وقائية عند اتخاذ أي قرار إداري، كما و قد لاحظنا أن شكل القرارات الإدارية يلعب دوراً هاماً في تنظيم الوثائق الإدارية داخل أي مؤسسة إدارية كانت ، و كذلك الاعتماد الكلي على قواعد قانونية تحكم مختلف القرارات الإدارية.

ولقد تناولنا في هذه المذكرة مفهوم القرار الإداري و ذلك من خلال تعريفه فقهاً وقضاءاً بعدّه وسيلة فاعلة تستطيع الإدارة من خلالها أن تفصح عن إرادتها الملزمة حتى تصل إلى تحقيق أهدافها و القيام بواجباتها المنوطة بها على أكمل وجه، كزنها أهم مظهر من مظاهر الاتصال المباشر بين الإدارة و الأفراد.

كما قمنا باستعراض أهم الخصائص التي يرتكز عليها القرار الإداري في تكوينه وقيامه كونه عملاً قانونياً يصدر عن إرادة الإدارة المنفردة التي تمثل سلطة إدارية عامة وتحدث تغييراً في المركز القانوني والمتمثلة في كل من ركن الاختصاص، الشكل والإجراءات، المحل، الغاية و كذا ركن السبب والتي تعتبر أساس قوامه و من بين مرتكزاته ، و كذا التمييز ما بين القرار الإداري وغيره من الأعمال القانونية الأخرى كالأعمال التشريعية والحكومية والقضائية ،كما تم توضيح أنواع القرارات الإدارية فمنها ما هو مصنف من حيث التكوين ومنها من حيث الآثار، و منها القرارات الإدارية من حيث خضوعها لرقابة القضاء ومنها ما هو نافذ في مواجهة الأفراد و منها كذلك قرارات إدارية من حيث المدى.

أما نفاذ القرار الإداري و وقف تنفيذه تم عرضه في الفصل الثاني من هذه المذكرة فالقرار الإداري بمجرد صدوره يحمل قوة نفاذه، و هذا كامتداد لسلطة الدولة والتنفيذ هو التحقيق المادي الواقعي للقرار،مثل بقية الأعمال التي تصدرها السلطات الموجودة في الدولة، و هذا ناتج أساساً ما للإدارة من امتيازات السلطة العامة، وهذا الامتياز هو ما يبرز القرارات الإدارية.

من أهم ما تتميز به الإدارة إمكانية تنفيذ القرارات الإدارية إمّا تنفيذاً مباشراً أو تنفيذاً جبراً،على أن القرار الصادر من السلطة الإدارية يتميّز بالشرعية إلى أن يثبت العكس (القرار الإداري بمجرد صدوره يحمل في طياته قرينة الشرعية) فعدم تنفيذ القرار الإداري يؤدي إلى المجادلة و بالتالي عرقلة السير الحسن للمرفق العام.

كما أن نظام وقف تنفيذ القرار الإداري كوسيلة رقابة على نشاط الإدارة و تكريساً لمبدأ المشروعية يعد صورة حقيقية تعكس مستوى الديمقراطية و المساواة و حماية حقوق الإنسان في البلد و دعامة ترتكز عليها دولة القانون ،أما نهاية القرارات الإدارية فكانت محل نهاية هذه المذكرة فمنها ما ينتهي عن طريق الإدارة نفسها و ذلك إما الإلغاء الإداري أو السحب الإداري ، و منها ما ينتهي بالنهاية الطبيعية و منها ما تكون نهايته عن طريق القضاء و المتمثلة في دعوى الإلغاء والتي تعتبر لوحدها عنوان مذكرة تخرج ، فلم نرد أن نتعمق فيها و لكن لا يمكننا المرور دون التوقف عندها و إعطاء لمحة عنها حتى و إن لم تكن تلك اللمحة معمقة و مفصلة.

ما يمكن استخلاصه من نتائج هو أن:

1- إن القرار الإداري يعتبر أهم وسيلة في النشاط الإداري داخل الهيئة الإدارية،
2- يمتاز القرار الإداري بخصائص ذات أهمية بالغة في سلامته من الناحية القانونية، إذ باختلال أحدها يشوبه عيب من العيوب و بالتالي يصبح عرضة للإلغاء،

3- يرتبط الاختصاص كركن من أركان القرار الإداري بمبدأ الفصل بين السلطات و مبدأ المشروعية، و من ثم لا يجوز لأي سلطة أن تتجاوز الأخرى احتراماً لتوزيع الاختصاص بينها،

4- يترتب التمييز بين ما هو عمل مادي و ما هو عمل تشريعي، قضائي،

5- إن تنوع القرارات الإدارية و اختلاف تصنيفاتها لهو أمر مميز لها عن غيرها ،

6- يجب الأخذ بمبدأ التدرج الرئاسي و احترام التوزيع القانوني للاختصاص في إصدار القرار الإداري،

7- مهما طالت مدة سريان القرار الإداري و اكتسابه صفة التأقيت إلاّ أنه يزول بزوال تلك المدة.

كما أن دراسة النظام القانوني للقرار الإداري تحتم دراسة القواعد التي تحكم إعداد وسريان وزوال القرارات الإدارية التي تكون مقرونة و مستندة إلى مبدأ المشروعية، الذي يعطي صحة وسلامة العمل الإداري و يشكل ضمانة لحقوق الأفراد إضافة إلى ما يوفره القضاء من رقابة عليها.

وبالرغم من صعوبة التطرق لهذا الموضوع و ذلك لعمقه الشديد و تميزه بالدقة والتجديد إذ أنه كل يوم يكشف القضاء فيه عن جوانب جديدة قد تغير من الأفكار الساري العمل بها في القرار الإداري ، نأمل أننا قدمنا و لو القليل مما يحتويه هذا الموضوع المتشعب و نرجو أن نكون قد احترمنا قواعده القانونية.

المراجع

قائـــــــمة المراجـــــع

أولاً: الكتب

1- الدكتور. طاهري حسين، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية"دراسة مقارنة"، دار الخلدونية، الجزائر ،الطبعة الأولى، السنة 2007 م.

2- الدكتور. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، السنة 2005م.

3-الدكتور. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، الطبعة 2005م

4- الدكتور. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، السنة 2009م.

5- الدكتور.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة 2009م.

6-الدكتور.خالد سماره الزغبي، القرار الإداري بين النظرية و التطبيق دراسة مقارنة، الطبعة الثانية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، السنة 1999م .

7- الدكتور.رأفت فوده، عناصر وجود القرار الإداري"دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، القاهرة، السنة 1999م.

8-الدكتور.سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، الإسكندرية، السنة 1996 م.

9- الدكتور.سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة 2006م.

10- الدكتور.شريف يوسف خاطر، القرار الإداري "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية،الطبعة الثانية، القاهرة، مصر السنة 2008م-2009م.

11- الدكتور.عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهر "دراسة مقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، السنة1995م.

12- الدكتور.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة 2007م.

13- الدكتور.عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري ،"نشاط الإدارة و وسائلها"، الطبعة الثانية، الإسكندرية،السنة 2004م

14- الدكتور.عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، السنة 2009م.

15- الدكتور.عمار عوابدي،القانون الإداري الجزء الثاني النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، سنة 2005م.

16- الدكتور.عمار عوابدي،نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 1999م .

17- الدكتور.كريم لحرش، القانون الإداري المغربي"الجزء الثاني نشاط الإدارة وامتيازاتها"، الطبعة الثالثة، المغرب ،السنة 2014م.

18- الدكتور.ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، السنة 2006م.

19- الدكتور.محمد الصغير بعلي، القانون الإداري"التنظيم الإداري-النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر و التوزيع ،عنابة، الجزائر،السنة 2013 م.

20- الدكتور.محمد جمال مطلق الذنيبات،الوجيز في القانون الإداري،الطبعة الأولى، دار العلم و الثقافة للنشر و التوزيع ،الإصدار الأول 2003م.

21- الدكتور.محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الجزء الثالث، الإسكندرية، الطبعة2000م.

22- الدكتور.محمد فواد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، الطبعة 2000م.

23- الدكتور.محمد فواد مهنا، دروس القانون الإداري، منشورات الدار المصرية، مصر، السنة 1956م .

24- الدكتور.ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر،الطبعة الأولى .

25- الدكتور.هاني علي الطهراوي، القانون الإداري"ماهية القانون الإداري"،دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،الأردن،السنة 2009 م.

26- المحامي بالنقض: محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية و رقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، السنة 2004.

ثانياً : النصوص القانونية

01- الدستور الجزائري الصادر في 28 نوفمبر 1996م.

02- القانون العضوي رقم 98-01 الصادر في 30 ماي 1998م، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله الجريدة الرسمية العدد 35 لسنة 1998م .

03- القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أفريل سنة 1991م،الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنعة العمومية.

04- القانون رقم 07-05 المؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428هـ الموافق لـ 13 مايو 2007م، يعدل و يتمم الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395هـالموافق لـ 26 سبتمبر سنة 1975م، و المتضمن القانون المدني.

05- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429هـ الموافق لـ 25 فبراير سنة 2008م، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

06- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432هـ الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011م، المتعلق بالبلدية.
07- القانون رقم 11-14 المؤرخ في02 رمضان عام 1432هـ الموافق لـ 02 غشت سنة 2011م،يعدل الأمر رقم 66-156المؤرخ في 18 صفر عام 1386هـ الموافق لـ 08 يونيو سنة 1966م، المتضمن قانون العقوبات.
08- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20ذي القعدة عام 1408هـ الموافق لـ 04 يونيو 1988م،ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن.

ثالثاً :مذكرات التخرج

01-مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا،جامعة أبي بكر بلقايد جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2007م - 2008م .

الفهرس

الفهـــــرس

مقدمة..... أ
الفصل الأول : ماهية القرار الإداري..... 01
المبحث الأول : مفهوم القرار الإداري..... 01
المطلب الأول : تعريف القرار الإداري و خصائصه..... 01
الفرع الأول : تعريفه فقهاً و قضاءاً..... 01
أولاً : التعريف الفقهي..... 01
ثانياً : التعريف القضائي..... 02
الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري..... 04
أولاً : القرار الإداري عمل قانوني..... 04
ثانياً: القرار الإداري تعبير عن إرادة منفردة 07
ثالثاً : صدور القرار الإداري من جهة إدارية مختصة..... 08
المطلب الثاني : تمييز القرارات الإدارية عن غيرها من الأعمال الإدارية..... 08
الفرع الأول: القرار الإداري و العمل الحكومي..... 09
الفرع الثاني : القرار الإداري و العمل القضائي..... 11
الفرع الثالث: القرار الإداري و العمل التشريعي..... 13
المبحث الثاني: أركان القرارات الإدارية و تصنيفها..... 15
المطلب الأول: أركان القرارات الإدارية..... 15
الفرع الأول : ركن الاختصاص..... 16
الفرع الثاني : ركن الشكل و الإجراءات..... 23
الفرع الثالث : ركن المحل..... 25
الفرع الرابع: ركن الغاية..... 27

الفرع الخامس: ركن السبب..... 29
المطلب الثاني :أنواع القرارات الإدارية..... 31
الفرع الأول: أنواع القرارات الإدارية من حيث تكوينها..... 31
الفرع الثاني: أنواع القرارات الإدارية من حيث آثارها..... 32
الفرع الثالث: أنواع القرارات الإدارية من حيث الخضوع لرقابة القضاء..... 32
الفرع الرابع: أنواع القرارات الإدارية من حيث نفاذها في مواجهة الأفراد..... 34
الفرع الخامس :أنواع القرارات الإدارية من حيث المدى..... 35
الفصل الثاني: آثار القرارات الإدارية و نهايتها..... 38
المبحث الأول :آثار القرارات الإدارية..... 38
المطلب الأول : نفاذ القرارات الإدارية..... 38
الفرع الأول : سريان القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة..... 39
الفرع الثاني : سريان القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد..... 42
الفرع الثالث: سريان القرارات الإدارية من حيث الزمان..... 44
أولاً :مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية..... 44
ثانياً : إرجاء آثار القرار الإداري للمستقبل..... 46
المطلب الثاني : تنفيذ القرارات الإدارية..... 47
الفرع الأول : طرق تنفيذ القرارات الإدارية..... 47
أولاً: التنفيذ عن طريق القضاء..... 48
ثانياً :التنفيذ الجبري..... 49
الفرع الثاني : وقف تنفيذ القرارات الإدارية..... 51
المبحث الثاني : نهاية القرارات الإدارية..... 57
المطلب الأول: نهاية القرارات الإدارية بعمل من جانب الإدارة..... 57
الفرع الأول: الإلغاء الإداري..... 57
أولاً : سلطة جهة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية..... 58
ثانياً : سلطة جهة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية الفردية..... 58

الفرع الثاني: السحب الإداري..... 61
أولاً : سحب القرارات الإدارية السليمة..... 61
ثانياً : سحب القرارات الإدارية الغير سليمة.....
المطلب الثاني : نهاية القرارات الإدارية بغير عمل الإدارة..... 62
الفرع الأول: النهاية الطبيعية..... 63
الفرع الثاني: الإلغاء القضائي..... 63
الخاتمة..... 65
قائمة المراجع
ج
الفهرس