الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية/UN4701

كلية الحقوق والعلوم السياسية

المجلس العلمي للكلية

الرقم: 279 /ج.غ/ك.ح.ع.س/م.ع/2024

Université de Ghardaïa

Faculté de Droit et des sciences Politiques

Scientific Council

مستخرج محضر المجلس العلمي

(رقم:2024/001)

بعد الاطلاع على محضر المجلس العلمي رقم2024/001 المؤرخ في 31 جانفي 2024، فإن المجلس العلمي قد اعتمد مطبوعة بيداغوجية من انجاز الدكتور " عيسى أبو القاسم" بعنوان "مطبوعة بيداغوجية في مقياس القرارات الادارية" موجهة لطلبة ماستر قانون إداري، وعليه:

1- تودع نسخة من المطبوعة بمكتبة الكلية.

2- تسلم نسخة من هذا المستخرج إلى الأستاذ المعني وتحفظ نسخة خرى بأرشيف المجلس العلمي بمعرفة نائب العميد للبحث العلمي.

غرداية في: 2025/01/20

رئيس المجلس العلمي

جيدور حاج بشير

رئيس المجلس العلمي لكلية

الحقوق والعلوم السياسية

جامعة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسيّة

قسم الحقوق

مطبوعة بيداغوجيَّة في مقياس

القرارات الإدارية

موجهة لطلبة السنة أولى ماستر تخصّص: قانون إداري

إعداد الدكتور

أبو القاسم عيسى

السنة الجامعية: 2024/2023 م - 1445هـ

مقدمة:

يُعد القرار الإداري من أبرز الوسائل القانونية التي تعتمد عليها الإدارة العامة في تسيير المرافق العمومية وتحقيق المصلحة العامة. فهو يُجسد مظهرًا من مظاهر السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة، والتي تُميزها عن الأفراد في علاقاتها القانونية. ونظرًا لما يتمتع به القرار الإداري من حجية ونفاذ، فإنه يُثير إشكاليات متعددة سواء على مستوى تعريفه وتمييزه عن غيره من التصرفات القانونية، أو على مستوى أركانه وأنواعه وآثاره، وكذا على مستوى الرقابة القضائية التي تُمارس عليه.

إن دراسة القرار الإداري تُعد من المواضيع الجوهرية في القانون الإداري، لما لها من أهمية نظرية وعملية في فهم طبيعة العمل الإداري وحدوده القانونية. كما أن تسليط الضوء على هذا المفهوم يُساهم في توضيح التوازن الدقيق بين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد، ويكشف عن مدى التزام الإدارة بمبدأ الشرعية وخضوعها للقانون.

لذلك، ارتأينا في هذا العرض التطرق إلى الإطار النظري للقرار الإداري، من خلال تعريفه وبيان خصائصه، وتحديد أنواعه، ثم التطرق إلى أركانه وشروط صحته، إضافة إلى الآثار القانونية التي تترتب عليه، مع إلقاء نظرة على الرقابة القضائية الممارسة عليه، وذلك في ضوء الاجتهاد القضائي والنصوص القانونية المعمول بها.

وفي هذا السياق، تتناول هذه المطبوعة البيداغوجية الموجهة لطلبة السنة الأولى ماستر – تخصص القانون الإداري – موضوع القرار الإداري، باعتباره من أهم الأعمال القانونية للإدارة. وسيتم التطرق إليه بالدراسة والتحليل، وفق برنامج دراسي يشمل مختلف محاوره موزعة على أسابيع السداسي الأول، وذلك وفق الترتيب والتفصيل المبين:

المحاضرة الأولى: تعريف القرار الاداري

المحاضرة الثانية: خصائص ومميزات القرار الاداري

المحاضرة الثالثة: تمييز القرار الاداري

المحاضرة الرابعة: أنواع القرارات الادارية

المحاضرة الخامسة: أركان القرارات الإدارية (الأركان الشكلية)

المحاضرة السادسة: أركان القرارات الإدارية (الأركان الموضوعية)

المحاضرة السابعة: نفاذ القرار الاداري

المحاضرة الثامنة: تنفيذ القرار الاداري

المحاضرة التاسعة: نهاية القرارات الإدارية.

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري

يتم التطرق في هذا المبحث إلى التعريف بالقرار الإداري وذلك في أربعة مطالب يتم التطرق فيها إلى التعريف الفقهي والقضائي والتشريعي للقرار الإداري وإلى تمييز القرار الإداري.

المطلب الأول: التعريف الفقهي

تعددت التعريفات الفقهية للقرار الإداري ويمكن أن نستدل ببعضها:

يعرف الفقيه **ليون دوجي** بأنه :"كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو ما ستكون في لحظة مستقبلية معينة".[1]

أما الفقيه **موريس هوريو** فيعرف القرار الاداري بأنه : "إعلان للإرادة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد، يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر".[2]

كما عرف الأستاذ فؤاد مهنا القرار الاداري تعريفا اشتمل على كافة مقومات وعناصر القرار الاداري وهو أنه : " عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الادارية في الدولة ويحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم".[3]

تعريف أخر يصف القرار الاداري بأنه: "تعبير عن إرادة منفردة، يصدر من سلطة إدارية، بسند قانوني، ويرتب أثارا قانونية".[4]

---

[1] – عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري، دار هومة، الطبعة الخامسة، 2009، ص21.

[2] - نفس المرجع السابق.

[3] - نفس المرجع، ص22.

[4] - ماجد راغب الحلو، القرارات الادرية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009، ص11.

ومن تعاريفه : " القرار الاداري هو إفصاح الادارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناء على سلطاتها بمقتضى القوانين واللوائح حين تتجه إرادة الادارة إلى إنشاء مركز قانوني أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني مت كان ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة".[1]

من تعاريفه أيضا أنه: "عمل قانوني يصدر بالارادة المنفردة للإدارة"[2].

أيضا القرار الإداري: "هو تعبير عن إرادة منفردة يصدر من سلطة إدارية بسند قانوني ويرتب آثار قانونية"[3].

ومن الفقهاء العراقيين الذين اهتموا بتعريف القرار الإداري الفقيه شاب توما منصور الذي أورد تعريفا للقرار الاداري مركزا على عناصره ذلك بأنه: "عمل قانوني يصدر عن السلطة الادارية من جانب واحد ويحدث أثرا قانونيا"[4].

كما أورد جانبا من الفقه الأردني التعريف الذي كان قد استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين للقرار الإداري وهو: "عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة الوطنية، بما لها من سلطة إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين، متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا وابتغاء المصلحة العامة"[5].

---

[1] - سعاد الشرقاوي، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017، ص312. نقلا عن مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في عشر سنوات، ص1155، أحكام 9 فبراير 1957، 29 يناير 1946، 30 مارس 1957.

[2] - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات حلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص469.

[3] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص11.

[4] - ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، الذاكرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بغداد، 2017، ص259.

[5] - بلجيلالي خالد، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلفيس، الجزائر، 2021، ص15.

ويعرف الفقيه الجزائري محمد صغير بعلي القرار الإداري بأنه: "العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة"[1].

المطلب الثاني: التعريف القضائي.

أولت الأحكام القضائية أهمية كبيرة لتعريف القرار الإداري، حيث سعت المحاكم إلى ضبط هذا المفهوم وتحديد مميزاته القانونية بشكل دقيق، باعتباره أداة أساسية لممارسة الإدارة سلطتها في إطار المشروعية. وقد ساهم القضاء الإداري في كل من مصر، فرنسا والجزائر في تطوير هذا المفهوم من خلال اجتهاداته المتكررة.

وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر على أن القرار الإداري بأنه: "إفصاح الادارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون ممكنا وجائزا قانونا ابتغاء مصلحة عامة".[2] ويعكس هذا التعريف الأركان الأساسية للقرار الإداري، وهي: الإرادة الملزمة الصادرة عن سلطة عامة، في شكل قانوني، بهدف إحداث أثر قانوني معين يحقق المصلحة العامة.

أما في القضاء الفرنسي، فقد ساهم مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d'État) بشكل بارز في تكريس مفهوم القرار الإداري. إذ يعرفه بأنه" :*عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية يترتب عليه إحداث أثر قانوني بالنسبة للأشخاص أو المراكز القانونية، ويكون قابلاً للطعن أمام القاضي الإداري* .[3] ويظهر من خلال هذا التعريف أن القضاء الفرنسي يركز على الأثر

---

[1] - محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ص8.

[2] - عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الادارية في الفقه والقضاء، دار الكتاب الحديث، مصر، 2008، ص

– انظر أيضا: أحمد إبراهيم عبد التواب، أصول البحث العلمي في علم القانون، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص: 46.

[3] - Conseil d'État, arrêt du 13 mai 1938, "Caisse primaire Aide et Protection

القانوني الذي يحدثه القرار، وعلى قابليته للطعن القضائي كأحد معايير تمييزه عن الأعمال الإدارية الأخرى غير القابلة للتقاضي.

وفي السياق ذاته، عرف القضاء الإداري الجزائري القرار الإداري بأنه : *"تصرف قانوني انفرادي يصدر عن سلطة إدارية في إطار ممارستها للوظيفة الإدارية، من شأنه إحداث أثر قانوني تجاه الغير"* [1]، ويتضح من هذا التعريف تركيز القضاء على صفة الانفرادية للقرار الإداري، أي أنه يصدر بإرادة واحدة دون حاجة إلى توافق الأطراف، كما يشير إلى الوظيفة الإدارية كإطار عام لصدور هذا النوع من القرارات.

ويمكن القول إن التعريف القضائي للقرار الإداري، رغم اختلاف الصياغات من بلد إلى آخر، يتقاطع في عناصره الأساسية التي تشمل: صدوره عن سلطة إدارية، انفراديته، طابعه الإلزامي، والأثر القانوني الناتج عنه، إضافة إلى الهدف الأساسي المتمثل في تحقيق المصلحة العامة.

المطلب الثالث: التعريف التشريعي.

لم يعطي المشرع الجزائري تعريفا للقرارات الإدارية مكتفيا بالإشارة إلى الجهة المصدرة لها.[2]

كما لم تتبنى أيا من التشريعات الوطنية أو المقارنة ذات الصلة بالمادة الادارية تعريفا واضحا وصريحا للقرار الاداري حيث اكتفت جلها بالإشارة فقط لفكرة القرار في نصوص متناثرة منها تاركة مهمة تحديد المفهوم وبيانه للاجتهادات القضائية والفقهية، وهي الاجتهادات التي وإن انطوت على جملة من الاختلافات إلا أنها اتفقت في مجملها على كونه: " تصرف إرادي

[1] - مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الثالثة، قرار رقم 160615 بتاريخ 2001/10/14.

[2] - يلجيلالي خالد، امرجع السابق، ص15.

انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الادارية في الدولة ويحدث اثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم".[1]

من خلال التعريفات الفقهية والتشريعية والقضائية المختلفة التي سبق عرضها يمكن استخلاص تعريف للقرار الإداري كالآتي: **القرار الإداري عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة لإحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارا قانونية بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية.**

المطلب الرابع: معيار تمييز القرارات الادارية.

تتناول هذه المحاضرة التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي، تم التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي وأخيرا تمييز القرار الإداري عن أعمال السيادة.

إن التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى وجود تداخل وقيام كل سلطة من السلطات الثلاث بأعمال يحوم الخلاف حول طبيعتها، إذ توجد أعمال تصدر عن البرلمان ولا تعتبر قوانين، كما أن السلطة القضائية تصدر قرارات إدارية، وأخيرا فإن السلطة التنفيذية قد تصدر عنها أعمال تثير تساؤلات جول طبيعتها وما إذا كانت قضائية أم لائحية أم تشريعية.[2]

أولا: التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية.

نتائج هامة تترتب على التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية، فالأولى يمكن الطعن فيها بالإلغاء وطلب التعويض عن الأضرار المترتبة عنها أمام مجلس الدولة، أما التشريعات الصادرة عن البرلمان فإنه لا يمكن طلب إلغاءها وإنما يمكن الطعن فيها بعدم

[1] - بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية، دراسة تشريعية، فقهية وقضائية، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص10.

[2] - سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017، ص312.

الدستورية، وقد استخلص الفقه والقضاء معيارين للتمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي وهما المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي:

1- المعيار العضوي (الشكلي): وفقا للمعيار الشكلي يكون القرار إداريا إذا صدر عن شخص تابع للإدارة أي السلطة التنفيذية، ويكون العمل تشريعيا إذا كان صادرا عن السلطة التشريعية ويؤدي الأخذ بالمعيار الشكلي إلى اعتبار كل عمل صادر عن السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة إدارية قرارا إداريا أيا كان مضمونه أي سواء كان لائحة أم قرارا تنفيذيا، ويكون كل عمل صادر عن البرلمان عملا تشريعيا حتى ولو كان من طبيعته عملا فرديا.[1]

فمقتضى هذا المعيار أن يرجع في تحديد العمل إلى مركز القائم به والسلطة المصدرة له بصرف النظر عن طبيعة العمل ذاته، فيكون العمل تشريعيا متى صدر عن السلطة التشريعية ويكون إداريا متى صدر عن السلطة التنفيذية بشقيها مركزية ولا مركزية.[2]

إن هذا المعيار يقف عند صفة القائم بالعمل دون أن يفحص أو يدرس طبيعة العمل ذاته. وكان من الممكن التسليم بهذا المعيار لو أن كل سلطة اقتصرت على القيام بالأعمال المكلفة بها طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات. غير أن العمل يجري على خلاف ذلك فقد تصدر عن الإدارة أعمال بها صفة تشريعية.[3] فرئيس الجمهورية بإمكانه التشريع بأوامر في الحالات المنصوص عليها دستورا، والحكومة بإمكانها المشاركة في التشريع عن طريق المبادرة بمشاريع، والسلطة التشريعية بإمكانها القيام بأعمال من صميم العمل الإداري كما هو الحال بالنسبة لسلطة التعيين الممنوحة لرئيسى الغرفتين الأولى والثانية في البرلمان.[4]

---

[1] - نفس المرجع، ص 313.

[2] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص12.

[3] - سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص313.

[4] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص12.

لدى اتجه الفقه والقضاء إلى البحث عن معيار آخر للتمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية.

2- المعيار المادي (أو الموضوعي): يركز أصحاب المعيار الموضوعي على طبيعة العمل وموضوعه لا على الجهة التي صدر عنها، فيكون العمل تشريعيا متى تضمن قاعدة عامة ومتى انتج مركزا قانونيا عاما.[1]

فهذا المعيار يركز على التمييز بين أعمال الدولة بناء على المراكز القانونية التي يؤثر فيها العمل القانوني، وقد نادى بالمعيار الموضوعي ديجي وجيز وبونار من أئمة الفقه الدستوري في القرن العشرين، وتستند المدرسة الموضوعية على فكرتين رئيسيتين هما فكرة المراكز القانونية والأعمال القانونية.[2]

أ- المراكز القانونية:

المراكز القانونية نوعان: مراكز قانونية عامة أو موضوعية ومراكز قانونية شخصية أو فردية.

المراكز القانونية العامة أو الموضوعية هي: كل مركز يكون مضمونه واحدا بالنسبة لطائفة معينة من الأفراد، مثل مركز الموظف العام، ومركز الطالب ومركز المالك والزوج والزوجة...إلخ، فكل من يشغل مركزا قانونيا عاما تكون له حقوق وعليه التزامات لا تختلف من شخص إلى آخر من حيث المبدأ العام.

أما **المراكز القانونية الفردية** أو الشخصية فهي: التي يتم تحديد مضمونها بالنسبة لكل فرد على حدة، وعلى ذلك فهي تختلف من شخص لآخر، ومثال ذلك حالة الدائن والمدين في القانون المدني، والسمة الأساسية في المراكز القانونية الشخصية أو الفردية أنها تختلف من

---

[1] - نفس المرجع، ص13

[2] - سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص314.

شخص إلى آخر في أوصافها وفي المدى مدى الحقوق والواجبات والالتزامات. ولذا فإنها لا يمكن أن تحدد مقدما بقاعدة قانونية تشريعية وذلك من حيث مداها ومقدارها.

وترى المدرسة الموضوعية أن المراكز القانونية العامة الموضوعية يمكن تغييرها في كل لحظة وفقا لمقتضيات الصالح العام، أما بالنسبة للمراكز الشخصية أو الفردية فإنه لا يمكن المساس بها إلا برضاء أصحاب هذه المراكز.[1]

ب- الأعمال القانونية:

تتطور المراكز القانونية بتطور المجتمع أو بناء على إرادة المشرع أو الإدارة أو بناء على إرادة شاغل المركز القانوني.

ووسيلة إنشاء وتعديل وإلغاء المراكز القانونية من جانب المشرع أو الإدارة هي **الأعمال القانونية**، وإذا كانت الغاية من العمل القانوني هي إنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية فإن المدرسة الموضوعية تقسم الأعمال القانونية إلى ثلاثة أقسام: الأعمال المشرعة، الأعمال الشخصية الذاتية والأعمال الشرطية.[2]

1-الأعمال المشرعة:

هي تلك الأعمال القانونية التي تنشىء أو تعدل أو تلغي مركزا قانونيا عاما أو موضوعيا فهي كل عمل قانوني يتسم بالعمومية والتجريد سواء أكان قانونيا صادرا من البرلمان أو لائحة صادرة من وزير.

[1] - سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص314.

[2] - سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص315.

2-الأعمال الشخصية الذاتية:

فهي الأعمال التي يتولد عنها مراكز شخصية تختلف من شخص إلى آخر، ومثاله في رأي المدرسة الموضوعية العقد الذي لا يمكن تعديله إلا بإرادة طرفيه.

3-الأعمال الشرطية:

وهي الأعمال التي تسند إلى فرد معين أو أفراد معينين مراكز عامة موضوعية، فهي مكملة للأعمال المشرعة لأن الأعمال الشرطية لا تعدو أن تكون إسناد مركز قانوني موجود في القانون إلى أفراد معينين ومثالها في القانون الخاص الزواج، وفي القانون العام التعيين في إحدى الوظائف العامة.[1]

فتأسيسا على هذه المقدمات ترى مدرسة دوجي أن القانون هو كل قاعدة عامة مجردة موضوعية بصرف النظر عن الشكل والإجراءات التي تتبع لإصداره، فجميع القواعد المشرعة الصادرة عن السلطة التشريعية قوانين، وكذلك تعتبر اللوائح أعمالا مشرعة لأنها تتضمن قواعد عامة.

أما القرارات الإدارية فهي الأعمال الشرطية والأعمال الذاتية الفردية.[2]

رغم أن هذا التحليل يتميز بالموضوعية وفحص طبيعة العمل وآثاره، ورغم أنه لقي قبولا في الفقه الحديث سواء فقه القانون العام أو فقه القانون الخاص إلا أن المعيار الشكلي هو المعيار الذي يعول عليه القضاء الإداري في مصر وفرنسا.

---

[1] - المرجع نفسه، ص315

[2] - سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 316.

وبصفة عامة يذهب فريق من القضاء إلى المشرع والقضاء الفرنسيين يأخذان بالمعيار الشكلي بصفة أساسية للتمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي، والعبرة في تحديد نوع العمل بصفة أساسية هو الهيئة التي تصدره والشكل والإجراءات التي تتبعها في إصداره.[1]

ثانيا: التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية.

للتمييز بين القرارات الإدارية والأحكام القضائية أهمية نظرية وعملية.

فمن الناحية العملية نتائج عملية تتمثل في أن القرار الإداري يجوز إلغاءه أمام مجلس الدولة كما يجوز تعديله وسحبه ومطالبة الإدارة بالتعويض عن الأضرار المترتبة عليه.

أما العمل القضائي أو الحكم القضائي فإنه لا يجوز الطعن فيه إلا بالطرق التي رسمها القانون وهي الاستئناف والمعارضة والنقض. وطرق الطعن مقيدة بمواعيد وإجراءات وشروط رسمها القانون.

وللتمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية معيارين هما المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي.[2]

1-المعيار الشكلي:

وفقا للمعيار الشكلي يكون العمل عملا إداريا إذا كان صادرا عن شخص تابع للإدارة ويكون العمل عملا قضائيا إذا كان صادرا عن السلطة القضائية بصرف النظر عن مضمونه.

وهذا المعيار توجه إليه انتقادات من زاويتين:

---

[1] - نفس المرجع السابق.

[2] - سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 317.

فمن زاوية أولى: ليست جميع الأعمال الصادرة من القاضي بصفته الولائية، مثل التعيين، النقل والترقية...إلخ.

ومن زاوية أخرى: فإن الجهات الإدارية تصدر بمقتضى القوانين أحكاما بمعنى الكلمة وهذا يحدث في حالة إصدار قرارات من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي، وقد ورد النص عليها مثلا في مصر في القانون رقم 47 لسنة 1972 وهو قانون مجلس الدولة المعمول به حاليا، إذ تنص الفقرة الثانية من المادة عشرة (م2/10) التي تحدد اختصاص مجلس الدولة كهيئة قضاء إداري: تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي.

2-المعيار الموضوعي:

توجد عدة معايير موضوعية لتحديد طبيعة العمل تعتمد على سلطات من اتخذ العمل وعلى طبيعة العمل وأثره على الهيكل القانوني في الدولة، وكل معيار يعتمد على فكرة متميزة.

أ-الهدف من العمل: يعتمد هذا المعيار الموضوعي على طبيعة العمل بحيث يعتبر العمل عملا إداريا إذا كان الهدف منه مباشرة الوظيفة الإدارية أي إشباع الحاجات العامة.

ويعتبر العمل قضائيا إذا كان موضوعه الفصل في الخصومة أو نزاع في حق شخصي وهدفه حماية النظام القانوني للدولة بالفصل في المنازعات وتوقيع العقوبات على الخارجين عن القانون.

ب-أثر العمل على الهيكل القانوني للدولة: يرتكز هذا المعيار الموضوعي على أثر العمل، ذلك أن القرار الإداري يتضمن إحداث تغيير في الهيكل القانوني للدولة وذلك عن طريق إنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية القائمة.

أما العمل القضائي فلا يتضمن مساسا بالمراكز القانونية القائمة لأن هدفه هو حماية النظام القانوني، لذا يقتصر العمل القضائي على إنزال حكم القانون على المنازعات وعلى وضع الحق في نصابه.

أي أن القرار الإداري منشئ للحقوق والمراكز القانونية، بينما لا يعدو العمل القضائي أن يكون كاشفا للحقوق.

ج-فكرة السلطة التقديرية: يوجد رأي قديم يذهب إلى أن القرارات الإدارية تصدر من سلطة تتمتع باختصاص تقديري، بينما تصدر الأحكام القضائية من سلطة ذات اختصاص مقيد، وهذا الرأي لا يمكن الاعتماد عليه بصفة مطلقة لأن الإدارة أحيانا يكون اختصاصها مقيدا، كما أن القضاء كثيرا ما يتمتع بقدر كبير من حرية التقدير.

د-تلقائية العمل أو بناء على طلب: ذهب رأي إلى أن الإدارة تتصرف بشكل تلقائي d,office، بينما القضاء لا يصدر الأحكام إلا بناء على طلب الأفراد في شكل دعوى.

وهذا المعيار أيضا لا يمكن الاعتماد عليه بشكل مطلق لأن الإدارة أحيانا لا تصدر قرارات إلا بناء على طلب من الأفراد مثل التعيين...

هـ-موضوع العمل: وفقا لهذا المعيار يعتبر العمل قضائيا إذا كانت السلطة العامة تفصل في خصومة أو منازعة ثارت أمامها، ويجب أن يكون ثمة نزاع في حق شخصي تحسمه السلطة حتى يقال أن العمل حكم قضائي.

هذا المعيار وإن أمكن الاعتماد عليه في كثير من الحالات إلا أن النزاع قد يطرح على سلطة إدارية لتفصل فيه بقرار إداري لا بحكم شخصي مثل قضاء الإلغاء حيث أن دعوى إلغاء قرار إداري هي دعوى تخاصم القرار الإداري أي هي دعوى عينية تتصدى للفصل في شرعية القرار.

هذه المعايير الخمسة تشكل في مجموعها الأساس الذي يمكن الاعتماد عليه للتعرف على طبيعة العل وتمييز القرار الإداري عن العمل القضائي من الناحية الموضوعية.

المبحث الثاني: خصائص القرار الإداري.

يظهر من خلال تعريف القرار الاداري أنه ينطوي على سمات وخصائص أو أركان أو مقومات تشكل في حد ذاتها عناصر وجوده وغياب أحدها ينتج عنها انعدام القرار الإداري أي لا يكون للقرار صفة القرار الإداري وبالتالي يخرج من رقابة قضاء المشروعية وهي:

المطلب الأول: القرار الاداري تصرف قانوني:

تنقسم أعمال الإدارة إلى أعمال مادية لا ترتب آثار قانونية كعملية هدم أحد البنايات من طرف مصالح البلدية تنفيذا لقرار إداري صادر عن رئيس البلدية أو كالأعمال التي تقع من الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال مثل: حوادث سيارات الإدارة وآلاتها.[1]

وإلى أعمال قانونية والتي تنقسم إلى أعمال قانونية اتفاقية كالعقود الإدارية وإلى أعمال قانونية انفرادية أي تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة وهي القرارات الإدارية.

فالقرار الإداري عمل قانوني، والأعمال القانونية هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة بهدف إحداث آثار قانونية معينة، وبهذا تتميز أعمال الإدارة القانونية من أعمالها المادية التي لا تريد من القيام بها ترتيب أي أثر قانوني.[2]

فالعمل القانوني هو عبارة عن إفصاح أو تعبير عن الإرادة بقصد ترتيب أثر قانوني معين، وهذا الأثر قد يكون إنشاء مركز قانوني عام أو فردي أو تعديلا لهذا المركز أو إلغاء له.[3]

وما دام القرار الإداري تصرف قانوني فإنه يخرج عن نطاقه كافة الأعمال التحضيرية أو التمهيدية السابقة على إصدار القرار، وأعمال الإدارة المادية إضافة إلى كافة أعمالها

---

[1] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص11.

2 – ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص261.

[3] - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص469.

التنفيذية، سواء تعلق الأمر بقرارات إدارية أو انصب على قوانين وأحكام قضائية،[1] وهذا ما سنراه بإيجاز فيما يلي:

1-الأعمال التمهيدية أو التحضيرية: وهي تسبق صدور القرار وتمهد لهذا الأمر دون أن تحدث بذاتها أثر قانوني يؤدي إلى إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم، فقد تؤدي تلك الأعمال إلى صدور قرار إداري وقد لا تؤدي إلى ذلك، إضافة إلى افتقادها للطابع التنفيذي، حيث لا تكون قابلة للتنفيذ بذاتها، ومن تم فلا يجوز الطعن عليها بالإلغاء استقلالا.[2]

فقبل إصدار القرار الإداري، قد تقوم جهة الإدارة ببعض الأعمال والإجراءات التي تمهد لصدور القرار الإداري وتكون سابقة عليه، ومثال ذلك التحقيق كعمل تمهيدي يسبق القرار الإداري بتوقيع الجزاء التأديبي على موظف، وأيضا إحالة مشروع القرار لجهة استشارية لإبداء الرأي فيه، وكذلك التقارير في مرحلة إعداد القرار الإداري، مثل تلك الأعمال والإجراءات التمهيدية لا تؤثر مباشرة على المراكز القانونية القائمة، فهي لا تنشأ أو تعدل حقا أو التزاما، ومن تم فهي لا تتمتع بوصف القرار الإداري كعمل قانوني.[3]

2-الأعمال التنفيذية: تخرج الأعمال التنفيذية عن نطاق القرارات الادارية بكافة صورها، سواء تعلقت بتنفيذ قرارات إدارية أو قوانين أو أحكام قضائية. لذلك فإنه تخرج عن نطاق القرارات الإدارية الإنذار أوالتنبيه بتنفيذ تلك القرارات، وكذا كافة الأعمال الصادرة عن الإدارة والرامية إلى تنفيذ القانون أو تنفيذ حكم قضائي.[4]

---

[1] - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص32.

[2] - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص32.

[3] - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص472.

[4] - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 33.

3-الأعمال المادية: إن الوقائع والأعمال المادية لا يصدق عليها وصف العمل القانوني كركن أولي للقرار الإداري، وذلك لأن الأعمال المادية لا تؤثر مباشرة في المراكز القانونية القائمة ومثال الأعمال المادية حادث أصاب فردا من الأفراد وتسببت فيه إحدى سيارات الإدارة.[1]

4-الإجراءات التنفيذية البحتة للقانون: لا يعتبر قرارا إداريا كل إجراء تتخذه الإدارة تطبيقا لما أمر به القانون دون أن يترك هذا القانون للإدارة أي قدر من سلطة التقدير بحيث يكون الاجراء الإداري تنفيذا حرفيا وواجبا لحكم القانون.[2]

المطلب الثاني: القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة:

حتى يكون تصرف الإدارة العامة قرارا إداريا يجب أن يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة حينما تمارس صلاحياتها القانونية.

وعليه فإن العقود الإدارية التي تبرمها السلطات الإدارية طبقا لقانون الصفقات العمومية ليست قرارات إدارية،[3] وينتج عن ذلك أن العقد الإداري لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء ولا يمكن أن يكون موضوعا لدعوى الإلغاء لأن الطعن بالإلغاء ينصب فقط على القرار الإداري الذي هو عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة.[4]

وبهذا الصدد فإن مجلس الدولة الفرنسي يقبل الطعن بالإلغاء فيما يعرف بالأعمال أو القرارات القابلة للانفصال ذات الصلة بالعملية التعاقدية المركزية، مثل قرار اعتماد الصفقة، قرار تشكيل لجنة مراقبة الصفقات، وهي الأعمال التي تدخل في إبرام الصفقات العمومية.[5]

---

[1] - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص470.
[2] - نفس المرجع، ص 471.
[3] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص15
[4] - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص473.
[5] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص15

فالقرار الإداري تصرف من الإدارة وتعبير عن إرادتها،[1] والأصل أن القرار الإداري ليس له شكل معين للتعبير عنه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

فالقرارات الإدارية التي تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة قد يعبر عنها موظف واحد مثل قرار يصدر من وزير أو من مدير عام حسب اختصاصه، وقد يعبر عن إرادة الإدارة أكثر من شخص واحد مثل مجلس أو هيئة، ولا يعتد في هذه الحالة بتعدد الأشخاص الذين يتخذون القرار طالما كانوا يعبرون عن إرادة شخص إداري واحد، أي أن العمل تعبير عن إرادة طرف واحد أي جهة إدارية واحدة.[2]

والتعبير عن الإرادة قد يكون تعبيرا إيجابيا بالالتزام بعمل، وقد يكون سلبيا بالامتناع عن عمل، فالقرار نوعان قرار إيجابي وقرار سلبي.

1-القرار الإيجابي:

هو القرار الذي تظهر فيه الإدارة إرادتها باتخاذ موقف لإيجابي معين يتمثل في كتابة القرار أو النطق به شفاهة أو التعبير عنه بالإشارة.[3]

2-القرار السلبي:

القرار السلبي هو امتناع الإدارة عن إصدار قرار يوجب القانون عليها إصداره، ومن أمثلته امتناع الإدارة عن إنهاء خدمة موظف تغيب عن العمل المدة المحددة قانونا لعزله دون إذن سابق أو عذر مقبول، ولم تتخذ ضده الإجراءات التأديبية.[4]

---

[1] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص24.

[2] - ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص270.

[3] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص47.

[4] - نفس المرجع، ص48.

هناك فرق بين القرار السلبي **والقرار الضمني**، فهذا الأخير هو القرار الذي يفترضه المشرع استنادا إلى سكوت الادارة سكوتا ملابسا، ومن أمثلته ذلك القرار الضمني بقبول الاستقالة التي مضى على تقديمها أكثر من ثلاثين يوما دون صدور قرار صريح بقبولها أو رفضها أو إرجاء البث فيها.[1]

المطلب الثالث: القرار الاداري يصدر من سلطة إدارية (شخص عام):

تحديد السلطة أو الجهة الادارية التي تكون أحد عناصر القرار الإداري يتطلب تحديد المقصود بالإدارة العامة، فالإدارة العامة جزء مهم من السلطة التنفيذية في الدولة ولها معنيان: **الأول عضوي:** والإدارة بهذا المعنى الأجهزة والمنظمات والدوائر المملوكة للدولة، **والثاني مادي:** والإدارة بهذا المعنى تعبير عن نشاط تقوم به الدوائر والمنظمات والمنشآت العامة لإشباع حاجات عامة لجمهور المواطنين وحماية النظام العام وتنفيذ سياسة الدولة في مجال الخدمات والإنتاج في الجاني الاقتصادي.[2]

يشترط حتى يكون العمل القانوني قرارا إداريا انطلاقا من المعيار العضوي أن يكون هذا العمل صادرا عن أحد الجهات الإدارية في الدولة سواء المركزية كرئاسة الجمهورية والوزير الأول والوزارة والهيئات العمومية الوطنية أو اللامركزية الإقليمية منها كالولاية والبلدية أو المرفقية كالجامعة والمعاهد العليا...إلخ.[3]

يجب أن تصدر الادارة التي تمثل القرار الاداري من سلطة إدارية بغض النظر عن طبيعة النشاط الذي تتولاه، فلا تعتبر قرارات إدارية تلك التي تصدر عن أشخاص القانون الخاص إلا في حالتين استثنائيتين في فرنسا اعترف فيها القضاء بالصفة الادارية للقرار رغم

---

[1] - المرجع نفسه، ص57.

[2] - ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص267.

[3] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص26.

صدوره من شخص خاص، وتتعلق الحالة الأولى بنظرية الموظف الفعلي والثانية بامتياز المرافق العامة.[1]

فيتعين لوصف التصرف القانوني الصادر عن جاني واحد بوصف القرار الاداري أن يصدر هذا التصرف عن شخص من أشخاص القانون العام أي عن جهة تدخل ضمن الهيكل الاداري للدولة كرئيس الدولة أو مجلس الوزراء أو المصالح العامة وهيئات الحكم المحلي، إضافة إلى النقابات المهنية.

لأجل ذلك لا يعد ما يصدر عن أشخاص القانون الخاص قرارات إدارية، كالأفراد أو الجمعيات أو الشركات، وحتى لو تعلقت بنشاط يحقق نفعا عاما.[2]

أما القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان) باعتبارها أعمالا تشريعية، ليست قرارات إدارية، كما أن الأحكام الصادرة عن السلطة القضائية (المحاكم، المجالس القضائية) باعتبارها أعمالا قضائية ليست من قبيل القرارات الإدارية أيضا، فهذه الأعمال الصادرة من هتين الهيئتين لا تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، وإنما تخضع للرقابة الدستورية (بالنسبة للقوانين)، ولطرق الطعن القضائي العادية وغير العدية(بالنسبة للأحكام) وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.[3]

ومع ذلك فإن بعض ما يصدر من تصرفات وأعمال تتعلق بإدارة وتسيير أجهزة البرلمان أو المحاكم يمكن تكييفه على أنها أعمالا وقرارات إدارية، مثل القرارات المتعلقة بموظفي المصالح الإدارية والتقنية بمجلس الدولة أو المجلس الشعبي الوطني.[4]

---

[1] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 67.
[2] - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص38.
[3] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص12
[4] - نفس المرجع، ص13.

ويلحق المشرع بالقرار الاداري ولاعتبارات موضوعية يقدرها أعمالا صادرة عن منظمات مهنية من قبيل ما نصت عليه **المادة 09** من القانون العضوي رقم **01/98** المؤرخ في **30** مايو **1998** المعدل والمتمم المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، إذ أناطت لمجلس الدولة صلاحية النظر في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات الصادرة من المنظمات المهنية.[1]

المطلب الرابع: الأثر القانوني للقرار الاداري:

إن الهدف الأساسي من اتجاه السلطة الإدارية إلى إصدار قرارات إدارية هو إحداث آثار قانونية، ذلك أنه لا يمكن اعتبار تصرف السلطة الادارية قرارا إداريا، إلا إذا ترتب عليه تغيير في المراكز القانونية للمخاطبين بها، إما بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاءه.[2]

إذ يجب أن يرتب القرار أثارا قانونية معينة، وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني معين، وذلك سواء تعلق الأمر بقرار تنظيمي كلائحة المرور مثلا، أم بقرار فردي يخص فردا أو أفراد معينين بذواتهم، فينشئ لهم حقا أو يفرض عليهم التزاما محددا، وذلك كقرار نزع الملكية للمنفعة العامة.[3]

وانطلاقا من ذلك فإن الأعمال التي لا تمس بمصالح المخاطبين لا تعد قرارات إدارية ومنها الأعمال التحضيرية (كالآراء الاستشارية والآراء الالزامية) والأعمال التنظيمية الداخلية الإدارية (كالتعليمات والمناشير) والأعمال التهديدية (كالإنذارات) والأعمال المادية وغيرها، مما سبق شرحه وتفصيله.[4]

---

[1] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص27.

[2] - الجيلالي خالد، الوجيز في نظريتي القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس، الجزائر، 2001، ص21.

[3] - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص75.

[4] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص28.ص29.

المبحث الثالث: أركان القرار الإداري: (شروط صحة القرار الإداري).

تتعلق شروط صحة القرار الإداري بالعناصر القانونية للقرار الإداري بوجه عام، وهي خمسة عناصر: الاختصاص، الشكل والإجراءات، السبب، المحل، الغاية.

وهكذا حتى يكون القرار الإداري مطابقا للقانون أو مشروعا يجب أن يكون صحيحا في عناصره الخمسة، فإذا كانت هناك مخالفة للقانون في عنصر واحد من هذه العناصر أصبح القرار غير مشروع أو مخالفا للقانون ووجب الإلغاء نتيجة لذلك.[1]

يمكن رد هذه الأركان والشروط إلى:

شروط شكلية: الاختصاص، الشكل والإجراءات.

وشروط موضوعية: السبب، المحل، الغاية.[2]

المطلب الأول: الاختصاص:

أ- تعريف الاختصاص:

الأصل أن الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية التي تؤثر مباشرة في المراكز القانونية للأفراد لا ينعقد لكل الموظفين العموميين[3]، بل فقط لفئة محدودة جدا من بين جمهور الموظفين، هي القيادات الإدارية العليا في الوزارات والمصالح العامة والبلديات.[4]

---

[1]- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص477.

[2]- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص39.

3 – بوعمران عادل، المرجع السابق، ص30.

[4]- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص477.

يمكن تعريف الاختصاص بأنه: "القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني".[1]

كما يقصد بالاختصاص: "الصلاحية القانونية التي تمنح لهيئة عامة أو موظف لمباشرة عمل من الأعمال القانونية".[2]

ويقصد به أيضا: "صدور القرار ممن يملك قانونا سلطة إصداره، كما يعني أيضا صلاحية عضو السلطة الإدارية شخصيا وموضوعيا ومكانيا وزمانيا للتعبير عن إرادتها الملزمة".

يتحدد الاختصاص عادة بالتشريع أو اللائحة، غير أن هناك حالات قبل فيها مجلس الدولة الفرنسي أن يتحدد الاختصاص بناء على العرف أو المبادئ العامة، ويميز الفقه بين الاختصاص والأهلية، فقواعد الأهلية موضوعة لحماية عديم الأهلية، أما قواعد اختصاص الإدارة فمقصود بها حماية الأفراد من تعسف الإدارة.[3]

والقاعدة أن المشرع هو الذي يحدد اختصاص كل شخص إداري عام، وقد يحصر المشرع اختصاصا معينا بجهة إدارية واحدة، ويسمى الاختصاص في هذه الحالة **الاختصاص المانع**، وقد يشترك أكثر من جهة في الاختصاص، فيكون اتخاذ القرار عملا **مشتركا** من جميع المختصين إذا تطلب القانون اشتراكهم، أما إذا أجاز المشرع لكل جهة مباشرة الاختصاص بمفردها، فلكل واحد منها مباشرة الاختصاص بمفردها.[4]

---

[1] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص49.

[2] - ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص274.

3 – سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص323.

– انظر كذلك :

بوعمران عادل، المرجع السابق، ص31.

محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص49.

[4] - ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص247.

تعد قواعد الاختصاص من النظام العام...والعيب الذي يصيب الاختصاص يتعلق هو الآخر بالنظام العام، الأمر الذي يعطي القاضي إمكانية إثارة الدفع بمخالفته من تلقاء نفسه، كما يجوز الدفع بعدم الاختصاص في أية مرحلة من مراحل الدعوى، كما يترتب على كون قواعد الاختصاص من النظام العام وجوب عدم التوسع في تفسيرها.[1]

ب-عناصر ركن الاختصاص

يمكن تحديد الاختصاص بالنظر إلى عناصر متعددة من أبرزها العناصر الأربعة: العنصر الشخصي والعنصر المادي (الموضوعي) والعنصر المكاني والعنصر الزماني:

أولا-العنصر الشخصي للاختصاص

المقصود منه صدور القرار واتخاذه من طرف الأشخاص والهيئات أو السلطات الإدارية المرخص لها وحدها قانونا إصدار هذه القرارات ومباشرتها دون غيرها.[2]

يتحدد العنصر الشخصي للاختصاص بقرار تعيين الموظف... إذ يمارس الموظف عند تعيينه أو نقله إلى وظيفة معينة الاختصاصات المحددة قانونا لمن يشغل المركز الوظيفي الذي يحتله، والاختصاصات التي قد تناط به بصفته الشخصية، وإذا منح الموظف اختصاصا ما بصفته الشخصية فإن ممارسته هذا الاختصاص تكون منفصلة عن المركز الوظيفي، إذ لا يجوز لمن يشغل هذا المركز بعده ممارسة اختصاص منح لسلفه بصفته الشخصية.[3]

---

[1] - نفس المرجع، ص275.

-انظر: بوعمران عادل، مرجع سابق، ص34.

[2] - نفس المرجع، ص 32.

[3] - ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص275.

وإذا كان المستقر عليه في الاختصاص أنه شخصي و أنه متى أناط المشرع بفرد أو هيئة اختصاصا ما فأمر مزاولته مقصورا عليها دون غيرها فإن المشرع قد أورد جملة من الاستثناءات على هذا الأصل حماية منه للنظام العام وضمانا منه لسيرورة المرافق العامة بانتظام واطراد.[1]

وتتجلى هذه الاستثناءات في:

أ-التفويض:

أقر المشرع صراحة وفي بعض الحالات نقل صلاحيات أو اختصاصات معينة من صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر وهي العملية التي تعرف قانونا بالتفويض.

فالتفويض هو نقل الرئيس لجانب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليقوموا بها دون العودة إليه، على أن تبقى مسؤوليته قائمة عن الآثار المترتبة عن الاختصاصات المفوض إليهم.[2]

1-صور التفويض:

يتخذ التفويض صورتين هما: تفويض السلطة أو الاختصاص وتفويض الوقيع.

* تفويض الاختصاص: وفي هذه الصورة إجازة صريحة من المشرع بنقل وتحويل جزء من الاختصاص المعهود لشخص إداري لمباشرته من قبل شخص إداري آخر، ولعل أبرز أثار ونتائج العمل بهذه الصورة من التفويض هي حرمان الأصيل من مباشرة العمل المفوض طيلة مدة التفويض وتحميل العضو المفوض المسؤولية الكاملة عما فوض له نصا.[3]

---

[1]- بوعمران عادل، المرجع السابق، ص32.

2 – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص65.

[3]- بوعمران عادل، المرجع السابق، ص33.

– Marie-Christine Rouault, Droit administratif et institutions administratives, editions BRYANT, 6e edition , Bruuxelles, 2020, p217.

* **تفويض التوقيع:** تفويض التوقع هو مجرد تخفيف الأعباء عن المفوض وتخويل المفوض إليه توقيع وإمضاء قرارات مكانه وباسمه، كما هو الحال بالنسبة للولي، إذ نصت المادة: 126 من قانون الولاية على: "يمكن الوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها".[1]

كما نصت المادة 27 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن على ما يلي: "يجب البحث عن أنجع السبل لتنظيم المهام وتوزيع المسؤوليات وأكثرها ملاءمة في مجال تسليم الوثائق والأوراق الإدارية.

كما يجب أن تفوض إلى أكبر عدد من الموظفين المعينين قانونا سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها وعلى صحة توقيع الموقعين.[2]

2-شروط التفويض وضوابطه:

يجب على الإدارة حتى يكون التفويض سليما أن تتقيد عند العمل به بجملة من الشروط والضوابط وهي:

* **استناد التفويض إلى نص قانوني يقره:** إذ يجب أن يتقرر التفويض بنص صريح يبيحه، فإذا تم بغير ذلك كان قرار التفويض مشوبا بالبطلان، ويشترط في هذا النص أن يكون في نفس قوة ومرتبة النص الأصلي الذي يقرر الاختصاص للأصيل.

* **صدور التفويض من السلطة المختصة بإجرائه :**

[1] - القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الشعبية، العدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012، ص20.

[2] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص66.

لا يكون التفويض مفترضا وإنما يشترط أن يصدر به قرار إداري صريح تتخذ بموجبه مضامين التفويض وأجاله وكيفيات تنفيذه،[1] وهذا القرار في واقعه ليس إلا انعكاسا وتنفيذا للنص القانوني الذي يرخص له، كما يشترط أت يكون هذا القرار صادرا عن السلطة الإدارية المختصة قانونا بإجراء التفويض.

*** التفويض لا يكون في اختصاص مفوض:**

إذ لا يجوز للمفوض له أن يفوض غيره في ممارسة ما فوض له لما في ذلك من شيوع وتشعب للمسؤولية ولما قد يترتب عنه من فوضى إدارية.

*** يجب أن يكون التفويض جزئيا:**

ومعنى ذلك أن يقتصر التفويض على جزء من اختصاصات الأصيل لا على الاختصاصات كلها، لأن القول بغير ذلك يعني تنازل من الأصيل عن كل صلاحياته وهو ما لا يملكه.

*** التفويض محدد المدة:**

فالتفويض إجراء مؤقت وسلطة ضبط المدة معهود بها للأصيل والذي يجوز له إنهائه والرجوع فيه قبل انقضاء الآجال المحددة.[1]

ب-الحلول:

يقصد به تخويل شخص إداري سلطة مباشرة اختصاص معهود أصالة لشخص إداري آخر وذلك في الحالات والكيفيات التي حددها القانون.

---

[1] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص33-34.

- Marie-Christine Rouault, opu cit, p218.

والحلول إجراء غاية في الخطورة لما فيه من إخلال بقواعد توزيع الاختصاص ولما يشكله من انتزاع قصري وجبري للصلاحيات ولولا الشرعية التي أضفيت عليه نصا لعد اغتصابا.[1]

تختلف تطبيقات فكرة الحلول من النظام المركزي عنها في النظام اللامركزي، **ففي النظام المركزي** يخول للرئيس سلطة الحلول محل المرؤوس في حال تقاعس الأخير وعدم اتخاذه للقرارات الموكلة إليه وإصراره على ذلك برغم الأوامر الموجهة إليه من الرئيس بغرض مباشرة العمل.

اما في النظام اللامركزي فبإمكان السلطة الوصية وتحت تبرير الحفاظ على سيرورة المرافق بانتظام واطراد أو الحفاظ على النظام العام الحلول محل الهيئة اللامركزية والتقرير بدلا عنها كجزاء على امتناعها رغم تنبيهها وإنذارها، وقد تشدد المشرع في هذا الصدد بأن قرر شرعية الحلول في هذا النظام بتوافر شروط عدة سعى من وراء اشتراطها إلى حماية استقلالية الهيئات اللامركزية وإلى الحفاظ على مقومات اللامركزية.[2] ومن جملة تلك الشروط نورد ما يلي:

- أن يكون صاحب الاختصاص الأصيل ملزم بالتحرك بموجب نص صريح.

- امتناع صاحب الاختصاص الأصيل عن أداء العمل المنوط به.

- توافر الأساس القانوني الذي يعطي لجهة الوصاية سلطة الحلول، فلا حلول إلا بنص ولا حلول خارج النص، ذلك لأن الحلول على غير بقية التدابير يؤدي إلى الاخلال بمبدأ توزيع الاختصاص.

---

[1] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص35.

[2] - نفس المرجع، ص35.

- انظر: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص69.

– وجوب إنذار الهيئات اللامركزية وتنبيهها حول ضرورة القيام بالعمل الواقع على عاتقها.[1]

ثانيا–العنصر المكاني للاختصاص

تتحدد اختصاصات رجل الإدارة في كثير من الأحيان برقعة جغرافية معينة،[2] وهو ما يعرف في الفقه الإداري بالاختصاص المكاني أو الإقليمي. ويُقصد به نطاق الحدود الإدارية أو الإقليمية التي يُرخص للسلطة الإدارية المختصة أن تمارس فيها صلاحياتها في إصدار القرارات الإدارية،[3] بحيث لا يجوز لها أن تتجاوز هذا النطاق المكاني الذي حدده القانون لها.

فإذا كان بعض المسؤولين الإداريين يتمتعون باختصاصات تمتد إلى كامل التراب الوطني، مثل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو الوزراء، فإن أغلب المسؤولين المحليين أو الإقليميين – مثل الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي –تكون اختصاصاتهم محددة بقانون الولاية أو البلدية ضمن حدود جغرافية ضيقة، حيث يترتب على تجاوزها لذلك النطاق بطلان قراراتهم لأنها مشوبة بعدم الاختصاص المكاني.[4]

1. الأساس القانوني للاختصاص المكاني

ينص القانون العضوي المتعلق بتنظيم البلدية كجماعة إقليمية رقم 11–10، وكذا قانون الولاية رقم 11–12، على تحديد النطاق المكاني لاختصاص كل مسؤول إداري، سواء من حيث اتخاذ القرارات، أو من حيث تنفيذها. فعلى سبيل المثال، لا يجوز لرئيس بلدية أن يصدر قرارًا يخص بلدية أخرى، أو أن يُعيّن موظفًا خارج إقليمه، لأن ذلك يُعد تجاوزًا لاختصاصه الإقليمي.

2. آثار مخالفة الاختصاص المكاني

---

[1] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص36.

[2] - ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص282.

[3] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص36.

[4] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص70

يترتب على صدور القرار الإداري من سلطة إدارية تجاوزت النطاق الجغرافي المخول لها قانونًا بطلان ذلك القرار لعيب عدم الاختصاص المكاني، وهو من العيوب الجسيمة التي يجوز الدفع بها أمام القضاء، بل يُمكن للقاضي الإداري أن يُثيره تلقائيًا باعتباره من عيوب النظام العام .فكل قرار يصدر خارج الدائرة الإدارية أو الجغرافية المقررة للسلطة يُعتبر صادرًا ممن لا ولاية له، وبالتالي يعد كأنه لم يكن.

3. أمثلة تطبيقية

إذا أصدر والي ولاية الجزائر قرارًا يخص مؤسسة تقع في ولاية باتنة، فإن قراره يُعد باطلاً من حيث الاختصاص المكاني.

إذا قام رئيس بلدية بتنظيم نشاط اقتصادي على أراضي بلدية مجاورة دون تنسيق قانوني أو تفويض، فإن قراره لا يملك المشروعية القانونية.

4. الاستثناءات والتفويض

قد يجيز القانون في حالات محددة، وبنص صريح، تفويضًا أو حلولًا استثنائيًا في الاختصاص المكاني، كأن يُفوض وزير الداخلية أحد الولاة في ممارسة صلاحيات على مستوى ولاية أخرى في حالة غياب أو شغور المنصب، لكن ذلك لا يتم إلا وفق ضوابط مشددة، حماية لمبدأ المشروعية، ومنعًا لتضارب الاختصاصات.

ثالثا–العنصر الزماني للاختصاص

يقصد به تحديد الفترة الزمنية التي يمكن خلالها لعضو السلطة الإدارية إصدار قراراته، ومثال ذلك العهدة الانتخابية لرئيس البلدية والدورات للمجالس المحلية ومدة التعيين للوالي.[1]

يكون القرار الإداري محترما للاختصاص الزماني إما لأنه صدر من شخص موظف يملك الصفة للقيام بذلك أو أنه صدر خلال المدة التي يقررها القانون.

---

[1] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص36.

1- بالنسبة للموظف، حتى يرتب أثره القانوني يجب إن صدر القرار الإداري من الشخص أو الموظف المختص أثناء أداء مهامه أي من تاريخ تقلد مهامه إلى تاريخ انتهائها.

2-بالنسبة للمدة: إذا حدد القانون مدة وفترة معينة للقيام بالتصرف، فإنه يتحتم على الشخص أو الإدارة المختصة موضوعيا أن تقوم خلالها وإلا فإنه يتم إلغاؤه نظرا لبطلان زمانه.

فقرار توقيع العقوبة التأديبية مثلا يجب أن يصدر خلال مدة معينة، كما ذهبت إلى ذلك المادة 64 من المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في: 11-09-1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية حينما نصت على: "لا يمكن أن تسلط العقوبة التأديبية على العامل بعد مرور أكثر من ثلاثة أشهر على معاينة الخطأ المرتكب".[1]

رابعا-العنصر الموضوعي للاختصاص

المقصود بالعنصر الموضوعي للاختصاص هو تحديد جملة الموضوعات وطبيعة الأعمال التي يجوز لرجل الإدارة المختص أن يصدر بشأنها وفي نطاقها قرارات إدارية بحيث لا يصح له تجاوزها عند مباشرته لاختصاصاته وإلا عد عمله معيبا أو معدوما.[2]

ومن البديهي أن مخالفة الاختصاص الموضوعي يترتب عنه بطلان القرار الإداري، كما يؤكده قضاء مجلس الدولة، حيث جاء في أحد قراراته: "عن مقرر رئيس الدائرة (ب ب) المؤرخ في 18-04-1993:

حيث أن المستأنف يعيب على المقرر المذكور أعلاه من جهة، أنه صادر عن سلطة إدارية ليس لديها الاختصاص لإلغاء مقرر رئيس البلدية، ومن جهة أخرى أنه تصرف بدون تفويض بالإمضاء من طرف الوالي، وأنه طبقا للمرسوم رقم 86-30 المؤرخ في 18-02-1986

[1] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص71.

[2] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص36.

وخاصة المادة 75 منه، فإنه لا يظهر من مهام رئيس الدائرة أن له الاختصاص في إبطال قرار إداري صادر عن رئيس البلدية، كما أن مقتضيات المادتين 75 و 76 من المرسوم المذكور أعلاه لا تنصان على إمكانية تلقيه تفويضا بالإمضاء لهذا الغرض من طرف الوالي، وأنه يستخلص من القرار الإداري المطعون فيه أنه مشوب بتجاوز صارخ للسلطة و الأدق هو تجاوز الاختصاص أو عدم الاختصاص الموضوعي.[1]

المطلب الثاني: الشكل والإجراءات:

إلى جانب عنصر الاختصاص في إصدار القرار الإداري، يجب أيضا أن يكون القرار صحيحا في عنصر الشكل والإجراءات التي قد يتطلبها القانون، والشكل يعني المظهر أو الشكل الخارجي للقرار أو طريقة تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة في القرار الصادر، في حين أن الإجراءات تعني الخطوات التي يجب أن يتبعها القرار الإداري في مرحلة تحضيره وإعداده قبل صدوره إلى العالم الخارجي.[2]

أولا: الشكل

الأصل أن الإدارة غير مقيدة بشكل معين للإفصاح عن إرادتها فقد يصدر القرار–ما لم يكن تنظيميا–كتابة أو شفاهة بل وقد يشكل صمتها قرارا وهو ما عرفناه آنفا، كما قد يشار للقرار بالإشارة أو بالعلامات كالعلامات الدالة على وجود أشغال وإشارات المرور...إلخ.[3]

غير أنه ومتى تدخل المشرع ودعا الإدارة صراحة إلى وضع قراراتها في قالب شكلي محدد فإنها تكون ملزمة بذلك وإلا عدت قراراتها غير سليمة، ومن أبرز تلك الشكليات شكلية

[1] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص63.

[2] - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص479.

[3] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص38.

تحرير القرار وإصداره بلغة معينة، نشر القرار، إعلان القرار، التوقيع على القرار، تسبيب القرار.[1]

والخلاصة أن القضاء الإداري يميز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية، حيث يرتب على عدم مراعاة الأولى إصابة القرار **بعيب في الشكل** مما يقتضي **إلغاؤه** من طرف القاضي الإداري حينما يطعن فيه، خلافا للثانية التي لا تؤثر على صحة القرار الإداري.[2]

ذهب مجلس الدولة الفرنسي وهو بصدد البحث عن معيار للتمييز بينهما إلى أن مناط **الشكليات الجوهرية** هو **حماية مصالح وحقوق وحريات الأفراد**، بينما **الأشكال الثانوية** وغير الجوهرية هي أساسا تلك الأشكال التي لم ينص القانون على ضرورة الالتزام بها، أو أنها **مقررة فقط لمصلحة الإدارة**.[3]

وكانت محكمة القضاء الإداري في مصر قد قررت مبدأ عدم خضوع القرار الإداري لشكلية معينة، ما لم يحتم القانون على الإدارة اتباع شكل محدد، وهو ما أكدته في حكم لها بتاريخ: 18-11-1947 بالقول: لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكل معين أو بصيغة... بل يقوم هذا الوصف متى أعلنت جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني".[4]

ثانيا: الإجراءات

---

[1] - نفس المرجع، ص39.

[2] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص79.

[3] - نفس المرجع، ص80.

[4] - ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص294.

هي جملة الخطوات التي يتطلبها المشرع صراحة والتي تعد الإدارة ملزمة بالمرور بها وأدائها قبل أو عند أو بعد إصدار القرار، كإجراء الاستشارة وإجراء النشر والتبليغ والتحقيق واحترام حقوق الدفاع ...إلخ.[1]

المطلب الثالث: السبب.

يعرف السبب بأنه: "الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار الدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذه، فهو مبرر وسند خارجي لإصداره".

وهو ما يشبهه العميد الدكتور سليمان محمد الطماوي "بإشارات المرور" التي لا يمكن السير دون مراعاتها، ولكن وجودها لا يستلزم ضرورة المرور. أو ما يسميه الفقيه الفرنسي دوجي Dueguit بالسبب الملهم الدافع.[2]

لتوضيح فكرة السبب يضرب الفقه الأمثلة الآتية:

- السبب في تعيين موظف هو خلو الوظيفة والحاجة على شغلها.
- السبب في توقيع جزاء على موظف هو ارتكابه مخالفة تأديبية.
- السبب في قرار إداري بهدم منزل هو الحالة المادية التي يوجد عليها وكونه آيلا للسقوط.[3]

لكي يكون القرار الإداري صحيحا في عنصر السبب يشترط في هذا السبب أن يكون

---

[1] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص40.

انظر: - ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص294-295.

- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص74 وما يليها.

[2] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص40.

[3] - سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص328.

له وجود فعلي أو مادي، كما يشترط أيضا أن يتوافر فيه الوصف الذي يتطلبه القانون، مثل المخالفة أو الجريمة التأديبية للموظف.[1]

شروط صحة السبب:

اشترط الفقه والقضاء الإداريين لسلامة السبب الذي ينبني عليه القرار الإداري جملة من الشروط الآتية:

1- أن يكون السبب **مشروعا** ويقصد بذلك أن تكون الواقعة التي يستند عليها مصدر القرار الإداري مشروعة ولا تخالف قواعد القانون ومبادئه العامة.

وقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي معيارا محددا يستطيع القاضي بسط رقابته على سبب القرار والتأكد من مدى مشروعيته حيث فرق بين الأسباب الرئيسية الدافعة لإصدار القرار والأسباب غير الدافعة لإصداره وعلى هذا الأساس يكون القرار غير مشروع إذا كانت الأسباب الرئيسية الدافعة لإصداره غير مشروعة.

أما إذا كانت الأسباب غير المشروعة غير دافعة لإصدار القرار فإن ذلك لا يؤثر على سلامته.

2-أن يكون السبب **صحيحا حقيقيا** لا وهميا: أي أن يكون مؤسسا على وقائع مادية صحيحة لا مجرد شكايات أو شائعات وأن يكون تقدير تلك الوقائع مبنيا على أسس سليمة.[2]

يعتبر بعض الفقهاء سبب القرار الإداري ركنا مستقلا من أركان القرار الإداري، بينما يذهب البعض إلى إلحاقه بركن المحل، ويذهب فريق ثالث إلى إلحاقه بالغاية من القرار.[3]

المطلب الرابع: المحل

---

[1] - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص481.

[2] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص42.

[3] - سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص328.

محل القرار الإداري هو موضوعه أو مادته أو محتواه أو هو أيضا ذلك الأثر القانوني الذي يحدثه ويرتبه هذا القرار، فمثلا القرار التأديبي ضد موظف إذا كان سببه مخالفة الموظف لواجبات الوظيفة، فإن محله يمون تلك العقوبة التأديبية التي يتضمنها القرار التأديبي.[1]

كما أن محل القرار الإداري هو التغيير الذي يحدثه في الوضع القائم لحظة صدوره فينشئ مركزا قانونيا جديدا أو يعدل أو يلغي مراكز قائمة...مثال ذلك قرار تعيين موظف محله إدخال شخص في المركز الشخصي للوظيفة التي يشغلها.[2]

شروط صحة محل القرار الإداري:

-أن يكون المحل **جائزا قانونا**، فإذا تخلف أي من هذين الشرطين في محل القرار أو أثره القانوني كان القرار معيبا في محله وواجب الإلغاء، بل يكون معدوما بالذات في حالة تخلف الشرط الأول، كما لو كان محل القرار مستحيل تنفيذه من الناحية الفعلية أو المادية، ومثال ذلك أن يصدر قرار بترقية موظف إلى وظيفة (رتبة) أعلى ثم يتضح أن هذا الموظف كان قد بلغ سن الإحالة إلى المعاش(التقاعد) قبل إصدار القرار بترقيته.[3] والحال نفسه في القرار الصادر بتوظيف شخص في منصب يتضح لاحقا أن ذلك المنصب مشغول وليس شاغر.[4]

3-أن يكون محل القرار مشروعا ومطابقا لقواعد القانون الإداري بمعناها الواسع.[5] وفي جميع الحالات يجب أن يتفق موضوع أو محل القرار مع القانون بمعناه الواسع أي الدستور والتشريع

---

[1] - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص481.

[2] - ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص294-295.

[3] - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص482.

[4] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص38.

[5] - المرجع نفسه، ص38.

والقرارات، وإذا كان محل القرار مخالفا للقانون فإنه يكون معيبا بعيب مخالفة القانون، يمكن الطعن فيه بالإلغاء كما يمكن طلب التعويض عن الأضرار المترتبة عنه.[1]

يأخذ عيب مخالفة القانون عدة أشكال:

*** المخالفة المباشرة لقاعة قانونية:**

تتحقق هذه الصورة عندما يُصدر رجل الإدارة قرارًا يتعارض صراحة مع قاعدة قانونية ملزمة. أي أن يكون هناك نص قانوني واضح ينهى عن فعلٍ أو يوجب تصرفًا معينًا، ومع ذلك يأتي القرار الإداري على خلاف هذا النص.

كمثال على ذلك، **إذا أصدرت الإدارة قرارًا بتوظيف شخص في وظيفة غير شاغرة، فإن القرار هنا مخالف صراحة لنص تنظيمي يُلزم بشغور المنصب كشرط للتوظيف** .كذلك الحال عندما يتم **ترقية موظف بلغ سن التقاعد، رغم أن القانون يمنع ذلك بشكل صريح** .في مثل هذه الحالات، تكون الإدارة قد خالفت قاعدة قانونية واضحة، مما يُعد عيبًا جسيمًا في القرار يستوجب إلغاؤه.

*** الخطأ في تفسير القانون:**

تظهر هذه الصورة عندما تُخضع الإدارة نصًا قانونيًا لتفسير خاطئ يؤدي إلى إصدار قرار غير مطابق لروح أو مضمون القاعدة القانونية. وهذا التفسير الخاطئ قد يكون ناتجًا عن فهم غير دقيق لعبارات النص، أو عن تجاهل للنية التشريعية الكامنة وراءه.

مثال على ذلك، **أن تفسر الإدارة شرطًا معينًا في القانون الإداري على نحو يُضيق من نطاق تطبيقه أو يُوسعه دون وجه قانوني، مما يؤدي إلى حرمان مستفيد من حقه أو منح شخص**

[1] - سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص328.

ميزة لا يستحقها .وعلى الرغم من أن نية الإدارة قد تكون حسنة، إلا أن الخطأ في التفسير يُعد عيبًا قانونيًا مؤثرًا على مشروعية القرار.

*** الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الواقع:**[1]

يتحقق هذا العيب عندما تُطبق الإدارة القاعدة القانونية الصحيحة، لكنها تُسقطها على حالة واقعية لا تنطبق عليها أحكام هذه القاعدة. أي أن الإدارة تُخطئ في تحديد الوقائع أو توصيفها، مما يؤدي إلى إصدار قرار غير مشروع.

على سبيل المثال، **أن تعتبر الإدارة موظفًا قد استوفى شروط الترقية بينما لم يكن كذلك فعليًا، أو أن تُسند إليه مسؤولية تأديبية دون توفر الأدلة المادية الكافية** .في هذه الحالات، يكون العيب راجعًا إلى سوء تطبيق النص القانوني على واقع الحال، ما يُضعف حجية القرار الإداري ويجعل قابليته للإلغاء قائمة.

المطلب الخامس: الغاية:

يقصد بركن الغاية في القرار الإداري النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصداره.[2]

يعرف العميد "بونار" الغاية أو الغرض من اتخاذ القرار بأنه النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها عن طريق الأثر المباشر المتولد عن عمله.[3]

ويرى العميد دوجي أن الغاية من القرار أمر نفساني une chose purement psychologique.[4]

صورها:

---

[1] - سعاد الشرقاوي، المرجع نفسه، ص328.

[2] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص83.

[3] - سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص330.

[4] - المرجع نفسه، ص 330.

يشترط لصحة القرار الإداري أن يهدف إلى تحقيق غاية مشروعة، والتي تأخذ في الواقع الصورتين الرئيسيتين التاليتين:[1]

1- المصلحة العامة:

إن جميع الأعمال الصادرة عن رجل الإدارة يجب أن تستهدف المصلحة العامة، فإذا خرج متخذ القرار الإداري عن هذا المسعى وسعى إلى تحقيق منفعة شخصية فقد صفته كفرد من أفراد الإدارة، وأصبح عمله مجرد اعتداء مادي، وهذا المبدأ مستقر بلا نص قانوني.[2]

2- مبدأ تخصيص الأهداف:

لما كانت حدود المصلحة العامة واسعة فضفاضة وليس من صالح الإدارة ترك عضو الإدارة حرا طليقا في نطاقها فإن المشرع قد يحدد له دوما في نطاق المصلحة العامة **هدفا محددا أو مخصصا**، لا يجوز لرجل الإدارة أن يسعى لتحقيق غيره ولو كان الهدف الذي يسعى لتحقيقه متعلقا بالصالح العام، ويتعرف رجل الإدارة على وجود هذا القيد من عدمه بالرجوع إلى **النصوص** أو باستخلاصه من **روح التشريع**.[3] ومن أمثلة قاعدة تخصيص الأهداف هو سلطات الضبط الإداري، إذ أنها منحت لهيئة الشرطة بهدف المحافظة على النظام العام، فإذا استخدمت سلطات الضبط الإداري لتحقيق أهداف غير النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن

---

[1] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص84.

[2] - سعاد الشرقاوي، المرجع نفسه، ص331.

[3] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص43.

والصحة والسكينة فإنها تكون منحرفة عن مبدأ تخصيص الأهداف حتى ولو استخدمت لتحقيق مصلحة عامة مثل جمع المال للخزينة العامة.[1]

فالقرار الإداري يكون مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، نظرا لاتجاه هدفه وغايته إلى تحقيق مآرب وأغراض شخصية أو سياسية أو مالية أو أي هدف آخر خارج مقتضيات المصلحة العامة، أو الهدف المخصص بموجب النصوص.[2]

إذا فشروط صحة القرار الإداري هو أن يكون هذا القرار صحيحا في عناصره القانونية الخمسة السابق بيانها وهي: الاختصاص–الشكل والإجراءات–السبب–المحل–الغاية، ومن تم إذا لم يكن القرار صحيحا في أي عنصر من تلك العناصر حسبما سبق بيانه، أصبح القرار **غير مشروع** أو **مخالف للقانون** ويقوم مجلس الدولة بإلغائه بناء على دعوى الإلغاء التي يرفعها الفرد صاحب المصلحة أي ذلك الفرد الذي مس القرار مركزه القانوني.[3]

---

[1]- سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص332.

[2] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص84.

[3] - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص483.

المبحث الرابع: أنواع القرار الاداري:

تتنوع القرارات الادارية إلى أنواع متعددة حسب الزاوية التي ينظر منها إلى هذه القرارات، **وبالنظر إلى العمومية والتجريد أو حسب المخاطبين بها أو بمعنى آخر بالنظر إلى مضمونها وطبيعة المراكز القانونية المتعلقة بها (المعيار المادي الموضوعي)** توجد القرارات الفردية والقرارات التنظيمية أو اللائحية.

ومن حيث الرقابة القضائية هناك قرارات الادارة وأعمال السيادة.

ومن ناحية المصدر (المعيار الشكلي) توجد القرارات الجمهورية، وقرارات مجلس الوزراء، والقرارات الوزارية، وقرارات الادارات اللامركزية، كالمحافظات والهيئات العامة، وكذلك قرارات الادارات الفرعية للسلطة المركزية.

وهناك تقسيمات أخرى وهي:

- **من حيث تكوينها** تنقسم إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة.

- **ومن حيث مدى ترتيب الأثر القانوني** إلى قرارات منشئة وقرارات كاشفة.

المطلب الأول: القرارات الفردية والقرارات التنظيمية:

تنقسم القرارات الإدارية بالنظر إلى المخاطبين بها أي بالنظر إلى مضمونها وطبيعة المراكز القانونية المتعلقة بها إلى قرارات فردية وقرارات تنظيمية ولا بد أولا من ذكر أهمية التفرقة بينها تم النظر إلى النوعين من القرارات بالتحليل.

أولا: أهمية التفرقة: تتنوع القرارات الادارية من حيث العمومية والتجريد إلى قرارات فردية وأخرى تنظيمية، ورغم وجود أحكام عامة للقرارات الادارية، فردية كانت أم تنظيمية فإن بعض الأحكام تختلف حسب طبيعة هذه القرارات:

1-من هذه الأحكام ما يتعلق ببدء سريان القرار في حق الأفراد، فالقرار الفردي ينفذ من تاريخ إعلانه به، بينما يسري القرار التنظيمي من تاريخ نشره، وذلك كقاعدة عامة.

2-ومنها ما يتعلق بإمكان إلغاء القرار الاداري، فاللائحة يمكن دائما إلغاؤها دون جواز الاحتجاج بالحقوق المكتسبة، أما القرار الفردي فلا يجوز إلغاؤه إلا في الأحوال التي يحددها القانون.

3-قد يعلق تطبيق القانون على صدور القرارات اللائحية اللازمة لتنفيذه، وليس الأمر كذلك بالنسبة للقرارات الفردية.

4-اعترفت محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية للمحاكم العادية بحق تفسير القرارات التنظيمية، بل وبتقدير مشروعيتها عند نظر المواد الجنائية، وذلك دون القرارات الفردية.

5-يجوز الدفع بعدم المشروعية أمام القاضي الاداري دائما وفي أي وقت إذا وجه الدفع ضد قرار تنظيمي، بمناسبة إصدار بعض القرارات الفردية تطبيقا له. أما بالنسبة للقرار الفردي فإن الدفع بعدم المشروعية لا يكون إلا خلال الستين يوما التي يجوز الطعن فيها ضد القرار.[1]

[1] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 128.

ثانيا: القرار الفردي:

القرار أو القرارات الفردية هي التي تخاطب وتسري على فرد أو أفراد بذواتهم،[1] ومثالها القرار بتعيين شخص في وظيفة، أو قبول طالب في الجامعة، أو الموافقة على إنشاء شركة، أو تخصيص قطعة أرض، أو الترخيص بإنشاء مدرسة أو إنشاء جامعة خاصة أو معهد.[2] كذلك القرار الصادر بإنشاء إحدى المستشفيات أو عدد محدد منها، كما أن القرار المتعلق بفض مظاهرة معينة هو أيضا قرار فردي، وهذا لا يغير من الأمر احتواء المظاهرة على عدد كبير من الأفراد غير معينين بالذات، لأن القرار يتعلق بحالة بعينها، هي تلك المظاهرة بذاتها، بحيث إذا قامت مظاهرة أخرى بعد ذلك ولو بواسطة نفس الأفراد الذين اشتركوا في تنظيم الأولى فالقرار لا يسري عليها.[3]

ثالثا: القرار التنظيمي (اللائحة):

القرار أو القرارات التنظيمية هي قرارات تتسم بالعمومية والتجريد، تطبق على عدد غير محدد من الأفراد،[4] ولا يهم في ذلك عدد الذين تطبق عليهم قل أو كثر، المهم أن ينطبق القرار على كل من تتوافر فيه شروط معينة حتى لو كان شخصا واحدا، ولما كانت القرارات التنظيمية أو اللوائح تتسم بالعمومية والتجريد فقد اشترط المشرع اجراءات وقواعد فيما يتعلق بحق إصدارها وشروط إصدارها والسلطة التي تصدر عنها، وغالبا ما يرد تنظيم إجراءات وشروط إصدار اللوائح في الدستور.[5]

---

[1] - Marie-Christine Rouault, Droit administratif et institutions administratives, éditions BRYANT, 6e édition , Bruuxelles, 2020, p211.

[2] - سعاد الشرقاوي، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017، ص335.

[3] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 129.

[4] - Marie-Christine Rouault, Droit administratif et institutions administratives, éditions BRYANT, 6e édition , Bruuxelles, 2020, p211.

[5] - سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص335

كما تمتاز القرارات التنظيمية بأنها خطابية ويحتج بها على الكافة، غير أنها و إن تشابهت مع القاعدة القانونية فإنها تختلف عنها من حيث الشكل و المصدر والمدى و الدرجة بل ومن حيث الخضوع لرقابة القضاء أيضا.[1] ومثال ذلك النوع من القرارات لائحة المحلات المقلقة للراحة أو الضارة بالصحة، إذ أن أحكامها تنطبق على كل محل يتصف بصفات معينة وتتوافر فيه شروط محددة، دون أن تكون المحلات التي تخضع لأحكامه محددة بذواتها وعلى سبيل الحصر. لذلك فإن القرارات التنظيمية تعتبر قوانين من الناحية المادية أو الموضوعية. ومع ذلك اقتضت الظروف الاعتراف للسلطة التنفيذية أو للإدارة بالحق في إصدار هذه القرارات التنظيمية أو اللوائح أو التشريعات الفرعية التي يعجز البرلمان –صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع–عن توفيرها تلبية لحاجة الدولة المتزايدة إلى التنظيمات التشريعية.[2]

رابعا: القيمة القانونية للائحة:

إذا كانت اللائحة تشترك مع القانون في الانضواء على قاعدة عامة مجردة، فإنها تعتبر في الفقه التقليدي أقل درجة من القانون فيما يتعلق بقوتها القانونية بحيث لا يجوز لها مخالفة أو تعديل أو إلغاء القانون، بينما يستطيع هذا الأخير أن يحدث فيها ما يشاء، وذلك باستثناء لوائح الضرورة واللوائح التفويضية التي تقوي على مخالفة القانون وتعديله بصفة مؤقتة وبشروط معينة.

ويرجع هذا إلى القول بأن القانون إنما هو تعبير عن إرادة الأمة بواسطة ممثليها أو بطريق مباشر في القوانين التي تنشأ بالاستفتاء الشعبي، بينما ليست اللائحة إلا تعبيرا عن إرادة السلطة التنفيذية، غير أن هذه النظرة وإن كانت لا تزال هي السائدة بصفة عامة لم تعد الآن صحيحة على إطلاقها بعد التطور الذي لحق المبادئ الدستورية في العصر الحديث، فمن

[1] - بوعمران عادل، مرجع سابق، ص46.

[2] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 129.ص130.

المعروف أن رئيس السلطة التنفيذية في كثير من البلاد قد أصبح هو الآخر كالبرلمان ممثلا للشعب حائزا على أصوات أغلبية أفراده كما هو الحال في فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.

من ناحية أخرى فنظام اللائحة المستقلة في الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام 1958 لم يعد يتفق في بعض أحكامه مع ما هو سائد بالنسبة لقوة اللائحة القانونية إذ أن هذه اللوائح مستقلة – رغم بقاء خضوعها كقرارات إدارية لرقابة القضاء الاداري والتزامها بمراعاة قواعد الدستور والمبادئ العامة للقانون–لا يمكن تعديلها أو إلغائها بقانون. كما أنها تقوى على تعديل أو إلغاء القوانين التي سبق وأن صدرت في مجالها.[1]

خامسا: مجال اللائحة:

يتقاسم العالم الآن نظامان لتوزيع الاختصاص بين اللائحة والقانون:

– **في النظام الأول** – وهو السائد حتى الآن–يكون القانون هو صاحب الاختصاص العام في تنظيم مختلف المسائل التي يتراءى له تنظيمها، ويقتصر مجال اللائحة على الموضوعات التي يعهد بها إليها القانون سواء عاديا، مكتوبا أم عرفيا.

– **في النظام الثاني** تكون اللائحة – على عكس الوضع السابق–هي صاحبة الاختصاص العام ويقتصر دور البرلمان على التشريع في مسائل يوردها الدستور على سبيل الحصر كما هو الحال في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي الصادر عام 1958 والدستور المغربي الصادر عام 1962.[2]

سادسا: أنواع اللوائح الادارية:

توجد خمسة أنواع من اللوائح الادارية نوجز الحديث عنها وهي:

---

[1] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 131.

[2] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 132..

اللوائح التنفيذية

اللوائح التنظيمية

لوائح الضبط

لوائح الضرورة

اللوائح التفويضية

1-اللوائح التنفيذية:

اللوائح التنفيذية هي اللوائح التي تأتي بالقواعد التفصيلية تيسيرا لتنفيذ القانون، فعادة ما تقتصر القوانين على وضع الأحكام العامة والخطوط العريضة للموضوعات المراد تنظيمها تاركة المسائل التفصيلية التي يستدعيها تنفيذها للسلطة التنفيذية التي لديها من الدراية الفنية بحكم احتكاكها بالواقع وسرعة البث في الأمور بسبب طبيعة تكوينها المختلف عن تكوين المجالس النيابية، ما يسمح لها أكثر من غيرها بملء الفراغ.

غير أن اللائحة التنفيذية يجب ألا تخرج عن دورها السابق بيانه لتضع أحكاما جديدة حتى ولو تم ذلك بحجة تحقيق الهدف الذي يريد القانون إدراكه.

ومن ناحية أخرى فإن عدم صدور اللائحة التنفيذية لقانون ما لا يحول دون التنفيذ المباشر لهذا القانون إلا إذا تعذر هذا التنفيذ من حيث الواقع أو نص القانون صراحة على ذلك.[1]

2-اللوائح التنظيمية:

[1] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 134.

اللوائح التنظيمية هي اللوائح التي تصدر لتنظيم المرافق العامة وعادة ما لا تثير الاعتراف بحق السلطة التنفيذية في إصدار هذا النوع من اللوائح الخلاف، نظرا لأن تشغيل المرافق العامة يعتبر من المهام الرئيسية لهذه السلطة كما أن أثر هذه اللوائح على حقوق وحريات الأفراد عادة ما لا يكون أثرا مباشرا.

ومن ذلك يتضح أن اللوائح التنظيمية تعتبر لوائح مستقلة إذ لا تستند الهيئة التنفيذية في إصدارها على قانون معين تساعد على تنفيذه كما هو شأن النوع السابق.

3-لوائح الضبط:

لوائح الضبط هي اللوائح التي تصدر للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة.

ومن هذا النوع من اللوائح يضع بطبيعته قيودا على حقوق وحريات الأفراد، لذلك عادة ما يثور النقاش في حالة سكوت الدستور حول حق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح ضبط لا تستند إلى قانون معين.[1]

4-لوائح الضرورة:

لوائح الضرورة هي اللوائح التي تصدر لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تقتضي معالجة سريعة من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها.

[1] - المرجع السابق، ص 136.

وقد أقر القضاء الاداري في فرنسا ومصر مشروعية هذه اللوائح وإن خالفت القانون، وذلك على أساس **نظرية الظروف الاستثنائية** التي "خلقها" ووسع بها من نطاق المشروعية في **حالات الضرورة** بالمقارنة بنطاقها في الأحوال العادية.

كما وضع ضوابط حالة الضرورة وشروط قيامها، فاستلزم **وجود خطر جسيم مفاجئ** تكون لائحة الضرورة هي الوسيلة الوحيدة واللازمة لدرئه، وذلك أمر منطقي لأن القانون لم يوضع إلا لتحقيق مصلحة المجتمع، فإذا أدى احترامه في ظروف معينة إلى عكس الغاية منه، جاز بل وجب مخالفته تحقيقا لنفس الغاية وهي المصلحة العامة، والضرورات تبيح المحظورات.

وقد واجه دستور **1958** الفرنسي حالة الظروف الاستثنائية فنص في المادة **16** منه على أنه: "إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، ونشأ عن ذلك انقطاع سير السلطات العامة الدستورية المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف... ويجب أن يكون الغرض من هذه الاجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهمتها في أقرب وقت. وينعقد البرلمان بحكم القانون، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية".[1]

وقد تصدر لوائح الضرورة لمواجهة ما لا يحتمل التأخير من الأمور في فترة غيبة البرلمان ويكون لها قوة القانون، ويطلق الفقهاء على هذه اللوائح تشريعات الضرورة.

[1] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص 137.

ورغم قوة لوائح الضرورة الاستثنائية وإمكان مخالفتها للقانون فإنها–أيا كانت فترة صدورها–قرارت إدارية تخضع لرقابة القضاء الاداري كما أن بقاءها يتوقف على الاجراءات التي تتخذ بشأنها حسب نصوص الدستور.[1]

5–اللوائح التفويضية:

اللائحة التفويضية –وكثيرا ما يطلق عليها **المرسوم بقانون ـــــــ Décret–loi** هي اللائحة التي تصدرها السلطة التنفيذية في مسائل من اختصاص السلطة التشريعية بتفويض من هذه الأخيرة.

ويكون لها قوة القانون من حيث إمكان تعديل أو إلغاء القوانين دون أن يغير ذلك من طبيعة هذه اللوائح كقرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الاداري ما دامت لم تعرض على البرلمان فأقرها فتحولت إلى تشريعات عادية.

وقد كثرت اللوائح التفويضية فيما بعد الحرب العالمية الأولى لمواجهة الأزمات الاقتصادية والعسكرية، واثارت الجدل والنقاش حول مشروعيتها ودستورية قوانين التفويض المتخذة أساسا لها.

المطلب الثاني: القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة:

تنقسم القرارات الادارية من حيث أثرها القانوني إلى قرارات منشئة وأخرى كاشفة.

أما **القرار المنشئ** فهو ذلك القرار الذي يرتب بذاته أثرا قانونيا معينا يتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، سواء أكان هذا المركز عاما أو خاصا، وغالبية القرارات الادارية من هذا القبيل.

---

[1]- نفس المرجع، ص138.

أما **القرار الكاشف** فهو الذي يقتصر دوره على مجرد تقرير أو تأكيد مركز قانوني أقامه القانون من قبل، وذلك كالقرار الصادر بإحالة الموظف إلى التقاعد أو المعاش لبلوغه السن القانونية.

وتتمثل أهمية التفرقة بين القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة فيما يلي:

1-القرار المنشئ ليس له أثر رجعي، ما لم يقرر القانون خلاف ذلك استثناء. أما القرار الكاشف فله أثر رجعي يمتد إلى تاريخ قيام المركز القانوني الذي يكشف عنه.

2-القرار المنشئ لا يجوز سحبه إلا خلال ميعاد الطعن القضائي، أما القرار الكاشف فيجوز سحبه دون التقيد بميعاد معين. وذلك بطبيعة الحال بشرط أن يكون القرار غير مشروع في الحالتين.

3-القرار المنشئ لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء -كقاعدة عامة-إلا خلال مدة الستين يوما. (القانون المصري) أما القرار الكاشف فيمكن مخاصمته قضائيا دون التقيد بميعاد معين.

المطلب الثالث: القرارات البسيطة والقرارات المركبة:

تنقسم القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلى قسمين:

أولا: قرارت بسيطة: وهي القرارات التي تصدر بصفة مستقلة وتكون قائمة بذاتها كقرارات التعيين والترقية والتأديب والعزل ومنح رخصة البناء ورخصة حمل السلاح...الخ.[1]

وهي معظم القرارات الإدارية إذ يقوم القرار بذاته وينتج آثاره دون أن يتصل بعمل قانوني آخر، فالقرار له كيانه الخاص.[2]

[1] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص44.

[2] - ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص314.

ثانيا: قرارات مركبة (قابلة للانفصال): وتضم القرارات التي لا تصدر بصفة منفصلة ومستقلة وإنما تدخل في تمام عمل قانوني إداري آخر وترتبط به، وقد تأتي سابقة أو لاحقة أو معاصرة له كالقرارات المتخذة بصدد عملية تعاقدية أو انتخابية أو نزع ملكية.[1]

ومن القرارات التي عدها القضاء الإداري في فرنسا ومصر قابلة للانفصال عن العقد وي المحصلة يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء أو التعويض أمام القضاء الإداري القرارات التالية:

1-القرارات السابقة على إبرام العقد: مثل قرارات لجنة تسلم العطاءات، وقرار إرساء المناقصة أو المزايدة(أي الطلب العمومي).

وقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر في 1956/11/18 بالتفرقة بين العقد ذاته وبين القرارات الإدارية التي يتوقف عليها انعقاده فقالت: "يجب التفرقة بين العقد ذاته أو بعبارة أدق الرباط التعاقدي وبين القرارات الإدارية التي يتوقف عليها انعقاده... إذ أن هذه القرارات تعد مستقلة عن العقد ويجوز الطعن فيها".

2-قرارات إبرام العقد: أكدت محكمة القضاء الإداري في مصر إمكانية الطعن بدعوى الإلغاء بقرار إبرام العقد، فقالت في حكمها الصادر في 1963/04/21 ما يأتي: "ومن تم يكون الطعن في القرار الصادر بإبرام العقد أمرا جائزا قانونا...لأن إبرام العقد والمراحل السابقة عليه تعد قرارات إدارية تستند إلى السلطة العامة لجهة الإدارة".

3- قرارات رفض إبرام العقد: إذ أجاز القضاء الإداري في فرنسا الطعن بها.[2]

المطلب الرابع: القرارات الخاضعة لرقابة القضاء والقرارات المحصنة ضد رقابة القضاء.

[1] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص45.

[2] - ماهر صالح علاوي الجبوري، المرجع السابق، ص309-310.

تمثل رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة أحد أهم ضمانات مبدأ المشروعية في الدولة القانونية الحديثة. فالقضاء الإداري يعتبر الحارس الأمين على مبدأ سيادة القانون، والضامن الحقيقي لحقوق وحريات الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة المحتمل. إلا أن هذه الرقابة القضائية لا تمتد لتشمل كافة القرارات الإدارية، حيث استقر الفقه والقضاء على وجود طائفة من القرارات تتحصن ضد رقابة القضاء لاعتبارات سياسية أو عملية أو قانونية.

أولاً: القرارات الخاضعة لرقابة القضاء الإداري

1- المبدأ العام: خضوع القرارات الإدارية لرقابة القضاء

تخضع القرارات الإدارية كأصل عام لرقابة القضاء الإداري، وهذا المبدأ يستند إلى أسس دستورية وقانونية راسخة في النظام القانوني للدولة الحديثة، ويمكن تلخيص مبررات هذا الخضوع في:

. **احترام مبدأ المشروعية:** إلزام الإدارة باحترام القواعد القانونية السارية في الدولة بمختلف درجاتها وأنواعها[1].

• **حماية حقوق وحريات الأفراد:** توفير آلية فعالة لرد اعتداء الإدارة على حقوق الأفراد وتعويضهم عن الأضرار التي قد تلحق بهم.

• **تحقيق التوازن:** إيجاد توازن بين السلطات العامة الممنوحة للإدارة وبين حقوق الأفراد المكفولة دستورياً.

• **تطوير القانون الإداري:** تساهم رقابة القضاء الإداري في تطوير قواعد القانون الإداري من خلال الاجتهادات القضائية المستمرة[2] .

[1] - عبد الغني بسيوني عبد الله، "القانون الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، ط4، 2017.

[2] - انظر: سليمان الطماوي، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص. 110.

1- نطاق الرقابة القضائية على القرارات الإدارية: تشمل رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية فحص مشروعيتها من جوانب متعددة:

أ. رقابة المشروعية الخارجية

• :عيب الاختصاص: التحقق من صدور القرار من السلطة المختصة به قانوناً .

•عيب الشكل والإجراءات: مراقبة مدى التزام الإدارة بالشكليات والإجراءات المقررة قانوناً عند إصدار القرار.

ب. رقابة المشروعية الداخلية :

•عيب المحل: التأكد من أن محل القرار الإداري مشروع ولا يخالف القانون.

• عيب السبب: مراقبة صحة الوقائع المادية والقانونية التي استندت إليها الإدارة.

• عيب الانحراف بالسلطة: التحقق من أن الإدارة استهدفت المصلحة العامة لا تحقيق أغراض شخصية أو غير مشروعة[1] .

2- أنواع القرارات الإدارية الخاضعة للرقابة القضائية:

تشمل القرارات الإدارية الخاضعة لرقابة القضاء الإداري :

•القرارات التنظيمية (اللائحية): التي تتضمن قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد.

• القرارات الفردية: التي تخاطب فرداً أو أفراداً معينين بذواتهم.

• القرارات البسيطة: التي تصدر من جهة إدارية واحدة

[1] - انظر: عوض محمد عوض، القانون الإداري: النظرية العامة للقرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2019، ص. 85.

• .القرارات المركبة: التي تتكون من عدة إجراءات متتابعة .

•القرارات الصريحة: التي تعبر فيها الإدارة عن إرادتها بشكل صريح وواضح.

• القرارات الضمنية: التي تستفاد من سكوت الإدارة خلال مدة معينة.

• القرارات الإيجابية: التي تؤدي إلى إنشاء مركز قانوني أو تعديله .

•القرارات السلبية: المتمثلة في امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان يجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح[1] .

ثانياً: القرارات المحصنة ضد رقابة القضاء:

إذا كان الأصل هو خضوع القرارات الإدارية لرقابة القضاء، فإن الاستثناء يتمثل في وجود طائفة من القرارات التي تم تحصينها ضد هذه الرقابة، وتنقسم هذه القرارات إلى نوعين أساسيين:

1- القرارات المحصنة بموجب اجتهادات قضائية:

تعتبر أعمال السيادة أو نظرية أعمال السيادة (أو أعمال الحكومة) من أهم الاستثناءات التي أقرها القضاء الإداري على مبدأ المشروعية. وتتميز هذه الأعمال بخصائص معينة:

أ. **تعريف أعمال السيادة** :هي طائفة من الأعمال تصدرها السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، وتتعلق بسياسة الدولة العليا الداخلية أو الخارجية، وتتحصن ضد رقابة القضاء[2].

---

[1] - انظر: سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص. 112.

[2] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص47.

ب. معايير تحديد أعمال السيادة:

• **المعيار السياسي:** يعتبر العمل من أعمال السيادة إذا كان الباعث عليه سياسياً.

• **معيار طبيعة العمل:** يعتبر العمل من أعمال السيادة بالنظر إلى طبيعته وموضوعه.

• **المعيار القضائي (أسلوب القائمة):** تحديد أعمال السيادة من خلال قائمة تضعها المحاكم وفقاً لظروف كل دولة .

ج. تطبيقات أعمال السيادة:

1. في مجال العلاقات الدولية:

- إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها.
- الأعمال المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية.
- الأعمال المتعلقة بإعلان الحرب وعقد الصلح.
- الإجراءات المتخذة إزاء الدول الأجنبية.

2. في مجال علاقة الحكومة بالبرلمان:

- اقتراح مشروعات القوانين.
- إصدار القوانين ونشرها.
- دعوة البرلمان للانعقاد وفض دوراته.
- حل البرلمان.

3. في مجال الأمن الداخلي والخارجي للدولة:

- الإجراءات الاستثنائية التي تتخذها السلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارئ.
- الإجراءات المتعلقة بالأمن القومي) [1].

[1] - انظر: عوض محمد عوض، مرجع سابق، ص. 102.

د. الانتقادات الموجهة لنظرية أعمال السيادة:

- تعارضها مع مبدأ المشروعية وسيادة القانون.
- الاعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات.
- إهدار حقوق وحريات الأفراد.
- غموض معايير تحديدها وعدم استقرارها .

هـ. الاتجاه نحو تقليص نطاق أعمال السيادة:

- يلاحظ في الاتجاهات القضائية الحديثة ميل نحو تضييق نطاق أعمال السيادة.
- إخضاع بعض الأعمال التي كانت تعتبر من أعمال السيادة لرقابة القضاء الإداري.
- التمييز بين العمل السياسي والآثار المترتبة عليه[1] .

2- القرارات المحصنة بموجب نصوص قانونية خاصة:

بالإضافة إلى أعمال السيادة، هناك قرارات إدارية تم تحصينها ضد رقابة القضاء بموجب نصوص قانونية صريحة، ومن أمثلتها:

أ. القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة :

- قرارات التعيين في بعض الوظائف العليا.
- قرارات تأديب بعض فئات الموظفين العموميين.
- قرارات المجالس التأديبية للموظفين في بعض الجهات.

[1] - انظر: سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص. 118.

ب. القرارات المتعلقة بالأمن العام:

• بعض القرارات المتعلقة بمكافحة الإرهاب.

• القرارات الصادرة استناداً إلى قوانين الطوارئ في بعض الدول.

ج. القرارات المتعلقة بالانتخابات:

• قرارات اللجان الانتخابية في بعض مراحل العملية الانتخابية.

• قرارات الفصل في الطعون الانتخابية من قبل جهات معينة.

د. موقف الفقه والقضاء من التحصين التشريعي:

• اختلاف الآراء حول دستورية النصوص التي تحصن بعض القرارات الإدارية.

• ميل القضاء الدستوري في بعض الدول إلى إلغاء نصوص التحصين باعتبارها مخالفة لمبدأ الحق في التقاضي.

• تقييد نطاق التحصين التشريعي وتفسيره تفسيراً ضيقاً[1] .

إذا يعد مبدأ خضوع القرارات الإدارية لرقابة القضاء أحد أهم مبادئ دولة القانون، وضمانة أساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد. وإذا كان هناك استثناءات على هذا المبدأ تتمثل في تحصين بعض القرارات الإدارية ضد رقابة القضاء، سواء استناداً إلى اجتهادات قضائية أو بموجب نصوص قانونية صريحة، فإن الاتجاه العام في الأنظمة القانونية المعاصرة يميل نحو تضييق نطاق هذه الاستثناءات وتقليص حالات التحصين، بما يتفق مع مبادئ المشروعية وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان .ويظل التوازن بين اعتبارات المصلحة العامة والأمن القومي من جهة، وحماية الحقوق والحريات من جهة أخرى، هو المعيار الأساسي في

[1] - انظر: عوض محمد عوض، مرجع سابق، ص. 107.

تحديد نطاق القرارات التي يجوز تحصينها ضد رقابة القضاء، مع الميل دائماً نحو توسيع نطاق الرقابة القضائية كلما أمكن ذلك.

المطلب الخامس: قرارات الإدارات المركزية وقرارات الإدارات اللامركزية:

يمكن تقسيم القرارات الإدارية إلى عدة أنواع حسب الجهة الادارية التي أصدرتها، وذلك وفقا لقواعد توزيع الاختصاص الواردة بالنظام القانوني بالدولة سواء بالنسبة للهيئات والإدارات المركزية (رئاسة الجمهورية، الحكومة، الوزارة) أو اللامركزية (الولاية، البلدية، المؤسسات العامة الإدارية...إلخ).

أولا: قرارات الإدارات المركزية:

يقصد بالإدارة المركزية مجموعة الأجهزة والهياكل والتنظيمات الإدارية القائمة والعاملة في إطار السلطة التنفيذية والتي لها اختصاص ذو طابع وطني، وهو الأمر الذي يختلف من دولة إلى أخرى حسب المعطيات العامة السائدة بها وطبيعة نظامها.

وفي الجزائر فإن أهم وحدات الإدارة المركزية يمكن ردها إلى ما يلي: رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، الوزارة، الهيئات والمؤسسات الوطنية.[1]

ثانيا: قرارات الإدارات اللامركزية:

[1] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص17.

يذهب أغلب فقه القانون الإداري إلى التمييز من حيث الواقع والتطبيق بين صورتين أو شكلين للنظام اللامركزي وهما: اللامركزية الاقليمية (الإدارة المحلية) التي ترتكز على الاختصاص الإقليمي.

واللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة) التي ترتكز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي

1-الإدارة اللامركزية الإقليمية: وهي القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المختصة لكل من الولاية والبلدية، باعتبارهما وحدتي الإدارة اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية)، طبقا للمادة **15** من الدستور التي تنص على: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية".[1]

المبحث الرابع: نفاذ القرار الإداري:

هناك فارق جوهري ما بين نفاذ القرارات الادارية في مواجهة الادارة وسريانها في مواجهة الأفراد المخاطبين بها، من حيث التوقيت.

حيث تنفذ تلك القرارات في مواجهة الادارة بمجرد صدورها، في حين أن سريانها في مواجهة الأفراد يقتضي اتصال علمهم بصدورها.[2]

ونعني بنفاذ القرارات الادارية سريان مفعوله وإنتاجه للآثار القانونية مع اكتسابه للصفة والقوة الملزمة وإذا كان مفعول نفاذ القرار أمر ثابت ومستقر عليه فإن الاختلاف يطرح في

[1] - نفس المرجع السابق، ص 27

[2] - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص244.

تاريخه، فتاريخ نفاذ القرار في مواجهة الادارة يختلف عن التاريخ الذي يعد فيه نافذا في مواجهة المخاطبين به.[1] وهو ما سنحاول بيانه وتفصيله فيما يلي:

المطلب الأول: نفاذ القرار في مواجهة الادارة:

تعتبر مسألة نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة من المسائل الجوهرية في القانون الإداري، إذ تحدد اللحظة التي يبدأ فيها القرار بإنتاج آثاره القانونية وترتيب الالتزامات على الإدارة المصدرة له. ويكتسب هذا الموضوع أهمية بالغة نظراً لما يترتب عليه من نتائج عملية تتعلق بحقوق المخاطبين بالقرار وتحديد المراكز القانونية.

يميز الفقه والقضاء الإداري في هذا المجال بين نوعين من القرارات الإدارية: القرارات التنظيمية (اللائحية) والقرارات الفردية، حيث يختلف تاريخ النفاذ باختلاف نوع القرار. وتقوم هذه التفرقة على طبيعة كل نوع وخصائصه ونطاق تطبيقه.

يتناول هذا المطلب القاعدة العامة المتمثلة في النفاذ الفوري للقرارات الإدارية، مع التمييز بين القرارات التنظيمية التي لا تكون نافذة إلا من تاريخ نشرها، والقرارات الفردية التي تكون نافذة من تاريخ صدورها. كما يستعرض المطلب الآثار المترتبة على قاعدة النفاذ الفوري للقرارات الإدارية الفردية، مدعماً ذلك بالتطبيقات القضائية واجتهادات مجلس الدولة الفرنسي، ويُختتم بعرض الاستثناءات الواردة على هذه القاعدة العامة.

تأتي أهمية دراسة هذا الموضوع من كون تحديد تاريخ نفاذ القرار يعد أمراً حاسماً لتقرير حقوق والتزامات المخاطبين به، وللفصل في المنازعات التي قد تثور بشأن تطبيقه، كما أنه يعتبر نقطة انطلاق لاحتساب مواعيد الطعن والتظلم والسحب والإلغاء، وهي مسائل ذات أهمية قصوى في إطار المنازعات الإدارية.

أولا: القاعدة العامة: النفاذ الفوري.

[1] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص50.

أجمع شراح القانون الاداري على أن **القرار الاداري التنظيمي** يرتب **أثاره** ولا يلزم الادارة إلا **من تاريخ نشره** وهو ما يعني عدم جواز تمسك الأفراد والاحتجاج به على الادارة المصدرة له إلا من ذلك التاريخ.[1]

غير أن الوضع يختلف تماما فيما يخص **القرارات الفردية** والتي تعد **نافذة وسارية** المفعول في ذاتها وفي مواجهة الادارة **منذ تاريخ صدورها** والتوقيع عليها من الجهات الادارية المختصة عملا بقاعدة النفاذ الفوري للقرارات الادارية الفردية وهي القاعدة التي يترتب على العمل بها نتائج هامة نوجز منها:

– أن تاريخ صدور القرار هو التاريخ الذي يبدأ منه احتساب وتقدير حقوق المخاطبين به والتي تقررت لهم في مواجهة الادارة المصدرة، حيث يجوز مثلا للموظف التمسك بقرار تعيينه السليم والحقوق التي رتبها له هذا القرار مند تاريخ صدوره، وهو ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 1952/12/19 في قضية Matti الشهيرة والتي تتلخص وقائعها في أن محافظ السين أصدر قرار بتاريخ 1948/07/13 بتعيين الآنسة Matti في إحدى الوظائف في مركز التلفونات بقصر العدالة بباريس ولم يعلن هذا القرار لصاحب الشأن كما لم ينشره أو يبدأ في تنفيذه تم أصدر المحافظ قرارا بتاريخ 1949/01/15 بإلغاء القرار الأول وتعيين السيد(ف) بالقرار الصادر في 1949/01/31 في الوظيفة التي أسندت للآنسة Matti مما اضطرها لإقامة الدعوى بطلب إلغاء القرارين الأخيرين معا، ولقد استجاب المجلس إلى طلبها قاضيا بجواز تمسكها بالقرار الأول الصادر رغم عدم إعلانه.[2]

– للحكم على مشروعية القرار يتعين الرجوع إلى تاريخ صدوره لا سيما للتأكد من اختصاص مصدره وتوافر سببه.

---

[1] - نفس المرجع، ص50.

[2] - المرجع السابق، ص51.

– إن تاريخ صدور القرار الاداري هو المعول عليه عند حساب المدة المنصوص عليها لسحب أو إلغاء القرارات الادارية.[1]

– إن النفاذ الفوري للقرار يقتضي عدم انعطاف آثاره على الماضي وسريانه بأثر رجعي.

ثانيا: الاستثناءات الواردة على قاعدة النفاذ الفوري للقرارات الادارية.

إذا كان الأصل أن نفاذ القرار الفردي في مواجهة الادارة يكون فورا ومند تاريخ صدوره والتوقيع عليه فإنه قد تقرر الخروج على ذلك الأصل والعمل بالاستثناءات التالية:

الاستثناء الأول: سريان القرار الاداري بأثر رجعي.

يعد مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية سواء التنظيمية أو الفردية وعدم جواز انعطاف آثارها على الماضي من المبادئ العامة المسلم بها لدى الفقه والقضاء الاداريين لأن القول بعكس ذلك يعني خرق قواعد الاختصاص الزمني والمساس بالحقوق المكتسبة وباستقرار المعاملات وبالمراكز القانونية وقواعد العدالة، غير أن **القضاء الاداري** قد أجاز مخالفة هذا المبدأ **بإقرار الرجعية** في القرارات في **حالات حصرية واستثنائية** هي:

1–إباحة الرجعية في القرار **بنص تشريعي خاص،** ومثال ذلك ما جاءت به المادة 201 من المرسوم 144/66 الصادر في 1966/06/02 والمتعلق بالوظائف العمومية وبإعادة ترتيب أفراد الجيش الوطني الشعبي والتي قضت بإلزامية إعادة إدماج العمال والموظفين الذين تركوا مناصبهم الوظيفية بسبب ظروف استثنائية مع تصحيح وضعهم المالي واحتساب أقدميتهم بأثر رجعي.

[1] - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص245.

2-الرجعية في **تنفيذ الأحكام القضائية:** فمتى صدر حكم قضائي يقضي بإلغاء القرار الاداري فإن هذا القرار يعد في حكم المعدوم مند صدوره لذلك يتوجب على الادارة إصدار قرارات إدارية لإصلاح الوضع تسري أثارها رجعيا والرجعية تأخذ شكلين:[1]

* **الرجعية التبعية:** والمقصود منها محو كل الآثار المتولدة عن القرارات التي لها صلة به كالقرارات التنفيذية له أو المتولدة عنه أو التي ارتبطت به.

* **الرجعية الايجابية:** وفي هذه الصورة يقع لزاما على الادارة اتخاذ موقف إيجابي بإصدار القرارات اللازمة لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور الحكم بإلغاء القرار الاداري أي بإعادة النظر في مجموعة من المراكز وإعادتها إلى حالتها الأولى كما لو أن القرار لم يكن مطلقا وتبرز هذه الصورة بجلاء في طعون الموظفين.[2]

3-رجعية القرارات الادارية **بسبب طبيعتها**، كالقرارات التي تتضمن بالضرورة أثرا رجعيا كرجعية القرارات الادارية في حالة السحب أو الرجعية في تصحيح القرارات المعيبة، وأيضا القرارات الأصلح للمخاطبين بها.[3]

الاستثناء الثاني: القرار المعلق على شرط.

لا ينفذ القرار الاداري المعلق على شرط إلا إذا تحقق الشرط الذي علق عليه، غير أن هذا الشرط يجب أن يكون مشروعا، فإذا لم يكن كذلك بطل الشرط وبقي القرار سليما منتجا لآثاره، ما لم يكن الشرط غير المشروع هو الدافع الرئيسي للقرار، وتلك مسألة موضوعية تترك لتقدير القاضي.[4]

---

[1] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص52.

[2] - المرجع السابق، ص53.ص54.

[3] - انظر: عمار عوابدي، مرجع سابق، ص156.

- بوعمران عادل، مرجع سابق، ص54.

[4] - راغب ماجد الحلو، مرجع سابق، ص182.

المطلب الثاني: نفاذ القرار الاداري في مواجهة الأفراد:

يعتبر القرار الاداري نافذا في حق الادارة بمجرد إصداره غير أنه لا يسري في حق الأفراد إلا من تاريخ شهره.[1] فالقرارات الادارية لا تسري في مواجهة الأفراد المخاطبين بها إلا من بعد ثبوت علمهم بها بإحدى الطرق التي قررها القانون لذلك والمتمثلة في نشر القرار الاداري أو إعلان صاحب الشأن به أو علمه علما يقينيا بصدوره على حسب الأحوال.

ويقع على عاتق الادارة عبء إثبات إعلان أصحاب الشأن بالقرار أو علمهم به علما يقينيا.[2]

ولقد استقرت غالبية الفقه، وأجمع القضاء في فرنسا ومصر مند زمن بعيد على أن القرار الإداري التنظيمي والفردي يكتمل بتوقيعه، ولكن هذا القرار لا يمكن الاحتجاج به في مواجهة أصحاب الشأن إلا إذا نقل إلى علمهم بطريق الإعلان أو النشر.[3]

أولا: نشر القرار الاداري:

نشر القرار الاداري التنظيمي هو وسيلة الادارة لإعلان الكافة بصدوره وفحواه، والأصل أن يتم النشر بالجريدة الرسمية إلا أنه استثناء من ذلك قد يتم نشر القرار في النشرات المصلحية التي تصدرها المصالح العامة.

ويعد نشر القرار في الجريدة الرسمية قرينة غير قابلة لإثبات العكس على علم المخاطبين بأحكامه ومن تاريخ هذا النشر يرتب القرار الاداري لآثاره.[4]

---

[1] - نفس المرجع، ص169.

[2] - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص253.

[3] - عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية 2005، ص49.

[4] - المرجع السابق، ص253.ص254.

نشر القرار الاداري التنظيمي ليس ركنا فيه حتى يؤدي تخلفه إلى بطلانه، ولكن هذا الاجراء شرط لنفاذ القرار في مواجهة المخاطبين به، حيث لا يجوز إلزامهم بما لا علم لهم به.[1]

كما يجب أن يكون مضمون القرار المنشور أو المعلن محققا للعلم الكافي بالقرار وعناصره الجوهرية وبياناته الأساسية، وإذا اكتفى بنشر ملخص للقرار وجب أن يكون الملخص وافيا نافيا للجهالة يسمح لصاحب الشأن بمعرفة كل ما من شأنه أن يمكنه من اتخاذ موقف من القرار سواء بقبوله، أم بالتظلم منه لجهة الادارة، أو الطعن فيه أمام القضاء.[2]

لا يبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء –وهو ستين يوما كقاعدة عامة–إلا من تاريخ الشهر الصحيح للقرار، وينقطع هذا الميعاد بإجراء من ثلاثة هي: التظلم الاداري، وطلب الاعفاء من الرسوم القضائية، ورفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة، ويقصد بقطع الميعاد عدم الاعتداد بالمدة المنصرمة منه لقيام صاحب الحق بإجراء يؤكد حرصه على اقتضائه، فيسري ميعاد جديد من تاريخ الرد على هذا الاجراء.[3]

ثانيا: إعلان القرار الاداري (التبليغ):

الاعلان بالقرار الاداري الفردي هو وسيلة العلم به والتي بها ينفذ القرار في حق المخاطبين به، ولا يقوم النشر بالجريدة الرسمية أو النشرات المصلحية مقام الاعلان بالنسبة لتلك القرارات.

وبالإعلان تنقل الادارة القرار الاداري إلى فرد معين أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم بتبليغهم بالقرار بكافة تفاصيله.

---

[1] - نفس المرجع، ص255.

[2] - راغب ماجد الحلو، مرجع سابق، ص170.

[3] - المرجع السابق، ص171.ص172.

والاعلان يتم بأية وسيلة تحقق اتصال علم المخاطبين بالقرار بصدوره ومضمونه بصورة مؤكدة.[1]

كما يجب أن يحتوي الاعلان على المضمون الكامل للقرار حتى يتضح للفرد مركزه بالنسبة له. والاعلان لا يخضع لشكل معين، غير أن عدم خضوع الاعلان لشكليات معينة يجب ألا يحرمه من مقومات كل إعلان " فيتعين أن يظهر فيه اسم الجهة الصادر منها سواء أكانت الدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى، وأن يصدر من الموظف المختص، وأن يوجه إلى ذوي المصلحة شخصيا إذا كانوا كاملي الأهلية وإلى من ينوب عنهم إذا كانوا ناقصي الأهلية.[2]

ثالثا: العلم اليقيني:

المقصود بالعلم اليقيني هو علم المخاطب بفحوى القرار وبالجهة التي أصدرته عن غير طريق الادارة والذي يتضح من خلال قرينة دالة عليه وتفيد حصوله، كقيام المخاطب بالقرار بتنفيذه أو برفع تظلمه لسلطة عامة أو برفعه لدعوى أو طعن قضائي ضد القرار أما الجهات القضائية.[3]

شروط إعمال العلم اليقيني:

لكي يعتد بالعلم اليقيني في حساب ميعاد الطعن بالقرارات الادارية يجب أن تتوافر فيه 3 شروط هي:

1-أن يكون العلم بالقرار **علما حقيقيا لا ضنيا** ولا افتراضيا.

---

[1] - عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص258.ص259.

-انظر: بوعمران عادل، مرجع سابق، ص55.

[2] - راغب ماجد الحلو، مرجع سابق، ص175.ص176.

[3] - بوعمران عادل، مرجع سابق، ص56.

2-أن يكون هذا العلم مستوفيا **وملما** بجل **عناصر القرار** التي تمكن صاحب الشأن من تحديد موقعه بقبول القرار أو مخاصمته.

3-أن يثبت حدوث هذا العلم في تاريخ معين يسهل معه احتساب بدء سريان آجال الطعن.[1]

يثبت العلم اليقيني بصدور القرار وفحواه من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة اثبات معينة، وللقضاء الاداري التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة، وترتيب الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث كفاية العلم أو قصوره.[2]

تجدر الإشارة إلى أن **القضاء الإداري الفرنسي** يتشدد في تطبيق نظرية العلم اليقيني إلى حد أنها أصبحت نظرية تكاد تكون مهجورة ومحدودة التطبيق، وفي حالات ضيقة جدا (مداولات المجالس المنتخبة).[3]

أما القضاء الإداري الجزائري فإن موقفه اتسم بالتردد وعدم الاستقرار سواء في فترة الغرفة الإدارية أو مجلس الدولة حاليا، إذ ذهب مجلس الدولة في إحدى قراراته إلى ما يلي: "حيث أنه لا ينكر وأن على الحالة التي هو عليها ملف القضية الحاضرة لا يفيد أن هذا الاجراء الضروري (التبليغ الشخصي) قد قامت به المستأنف عليها، وأن علم المستأنف بالقرار موضوع النزاع غير كاف لأخذه بعين الاعتبار من أجل احتساب الأجل المنصوص عليه في المادة السالفة الذكر.[4]

اثبات العلم اليقيني:

---

[1] - المرجع نفسه.

[2] - عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص260.

[3] - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص105.

[4] - نفس المرجع، ص106.

إن عبئ أثبات العلم اليقيني يقع على عاتق الإدارة لأن الأصل أن الشخص لا يعلم بالقرار ويجب أن يقوم هذا الاثبات على أساس معرفة الشخص معرفة تامة بفحوى القرار وأسبابه إن كانت له أسباب معينة، وللقاضي مطلق السلطة في التثبت من احتمال علم المعني بالقرار عن طريق التحقيق الكاشف عن هذا العلم.[1]

تقدير نظرية العلم اليقيني.

نظرة العلم اليقيني نظرية قضائية ظهرت مبكرة جدا في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وتبنى القضاء الإداري العمل بها في دول مختلفة من العالم غير أن مجال تطبيقها والعمل بها بدأ يضيق وينحصر، بل وهجرت في قضاء بعض الدول كمجلس الدولة الفرنسي الذي أنشأها أول مرة، ولعل مرد ذلك للأسباب التالية:

* صعوبة إثبات التاريخ الذي يتحقق فيه علم صاحب الشأن علما يقينيا بالقرار وما يترتب عنه من عدم استقرار القرارات والمراكز القانونية لبقاء مواعيد الطعن مفتوحة.

* يؤدي التوسع في العمل بها إلى تعسف الإدارة بتنفيذ قراراتها من دون إعلان الأفراد بها تحت ذريعة أنهم على علم يقيني بها، الأمر الذي يؤذي إلى الإضرار بالمصالح الفردية.[2]

[1] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص57.

[2] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص58.

المبحث الخامس: تنفيذ القرار الاداري:

تنفيذ القرار الاداري أمر يختلف عن نفاذة، فالنفاذ عملية قانونية تتم بالشهر والاصدار في حين أن التنفيذ عمل مادي لاحق لنفاذ وسريان القرار الاداري، قد يتم مباشرة وقد لا يتم إلا بعد فترة لسبب أو لآخر.

والأصل هو تنفيذ القرار الاداري طواعية من جانب الأفراد والادارة على حد سواء باعتباره تصرفا قانونيا ملزما، فإذا امتنع الأفراد عن تنفيذ القرار الاداري الصادر في شأنهم طواعية جاز للإدارة اللجوء لأسلوب التنفيذ المباشر أو أسلوب التنفيذ الجبري.

كما أن بوسع الأفراد في حالة امتناع الادارة عن تنفيذ قرار إداري فيه تحقيق مصلحة شخصية مباشرة لهم اللجوء إلى القضاء طلبا لمساعدته في إجبار الادارة على تنفيذ القرار الاداري.[1]

فأساليب تنفيذ القرار الاداري تتمثل في التنفيذ المباشر والتنفيذ عن طريق القضاء وهو ما سنتناوله في مطلبين.

المطلب الأول: التنفيذ المباشر للقرار الاداري وحالاته:

نتطرق في هذا المطلب إلى مفهوم التنفيذ المباشر ثم نبين حالات التنفيذ المباشر.

أولا: مفهوم التنفيذ المباشر:

تستند الادارة في استعمالها لحق التنفيذ المباشر لقراراتها إلى قرينة الصحة المفترض توافرها في تلك القرارات، والتي بموجبها يفترض سلامة القرار الاداري وصحته ومطابقته للقانون

[1] - عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص264.

ومن تم فهو قابل للتنفيذ الفوري، وعلى من يدعي عكس قرينة الصحة أن يثبت خروج القرار عن إطار المشروعية.[1]

تستطيع السلطات الادارية أن تنفذ قراراتها تنفيذا إداريا ذاتيا وجبريا ومباشرا، دون أن تلتجئ للقضاء أولا كما يفعل الأفراد العاديون.

فالتنفيذ الاداري المباشر الجبري للقرارات الادارية هو مظهر وامتياز من مظاهر وامتيازات السيادة والسلطة العامة المقررة للإدارة العامة، لذا تملك السلطة الادارية المختصة أن تنفذ القرارات الادارية تنفيذا مباشرا وجبريا.[2]

ثانيا: حالات التنفيذ المباشر:

نظرا لخطورة أسلوب التنفيذ الجبري للقرارات الادارية، ونظرا لكون هذا الأسلوب أسلوبا استثنائيا، فقد اجتهد القضاء الاداري لتحديد حالات استخدام أسلوب التنفيذ الجبري للقرارات الادارية مثل الحالات التالية:

1-حالة وجود نص صريح في القوانين واللوائح يجيز للسلطة الادارية استعمال امتياز التنفيذ الجبري. مثال ذلك النصوص المتعلقة بكيفية تحصيل الضرائب والرسوم، والنصوص التي تبيح حجز المصابين بالأمراض العقلية والهاربين من المصحات العقلية.

2-حالة رفض الأفراد تنفيذ القرارات الادارية تنفيذا اختياريا مع وجود جزاء مقرر في النصوص لهذا الغرض.[3]

---

[1] - المرجع نفسه.

[2] - عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري، دار هومة، الطبعة الخامسة، 2009، ص159.

[3] - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص160.

3-حالة الضرورة: بمعنى أن يكون هناك خطر داهم يستدعي تحرك الادارة ويدفعها لاتخاذ اجراء التنفيذ الجبري لقراراتها للحيلولة دون المساس بالنظام العام أو بالسير الحسن للمرفق العام. ولا تحتاج الادارة في ذلك لنص تبرر من خلاله موقفها، فالظروف الاستثنائية تبيح لها اتخاذ اجراءات تجاوز حدود اختصاصاتها العادية بقصد مواجهة حاجات اللحظة بسرعة فائقة.[1]

المطلب الثاني: التنفيذ القضائي للقرار الاداري:

إذا لم ينفذ القرار الاداري اختياريا ولم تستطع الادارة تنفيذه اجبارا من خلال التنفيذ المباشر لعدم توفر أي من حالتيه، فلا يكون هناك من سبيل لتنفيذه سوى عن طريق القضاء، والذي يعد طريقا أصليا لتنفيذ القرارات الادارية، وذلك من خلال لجوء الادارة إلى الدعويين الجنائية والمدنية.

أولا: تنفيذ القرار عن طريق الدعوى الجنائية.

ترفع الدعوى الجنائية في الحالات التي ينص القانون فيها على عقوبة جنائية كجزاء على مخالفة القرار الاداري، وهذه الدعوى معترف بها في فرنسا ومصر.[2]

ثانيا: تنفيذ القرار عن طريق الدعوى المدنية.

لا يجوز للإدارة رفع الدعوى المدنية لمطالبة الأفراد بتنفيذ القرارات الادارية في فرنسا [وهو معمول به أيضا في الجزائر]، أما في مصر فليس هناك ما يمنع الادارة من الالتجاء إلى المحاكم العادية لإلزام الأفراد بتنفيذ قراراتها.[3]

---

[1] - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص62.

[2] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص191.

[3] - نفس المرجع، ص19.

- انظر: عوابدي عمار، المرجع السابق، ص160.

المطلب الثالث: وقف تنفيذ القرار الاداري:

تستطيع السلطة الادارية وقف تنفيذ القرار الاداري، الذي أصدرته أو إلغائه أو سحبه أو اعتباره كأن لم يكن، وذلك حسب ما تقدره محققا للمصلحة العامة وفق ظروف الحال، ومن حق كل من أضير من القرار أن يطلب من الادارة ذلك بتظلم يرفعه إليها، ولكنها ليست ملزمة بالاستجابة لطلبه مما قد يدفع صاحب الشأن إلى الرجوع إلى القضاء.

والأصل أن رفع دعوى الالغاء لا يعطل تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه، وذلك لأنه يفترض في القرارات الصادرة من الادارة أنها صحيحة إلى أن يثبت العكس، كما أن الأخذ بوقف التنفيذ كنتيجة تلقائية لادعاء تعيب القرار يؤدي في حقيقة الأمر إلى عرقلة أعمال الادارة وعدم استطاعتها القيام بنشاطها.[1]

يشترط لقبول وقف تنفيذ القرار الاداري المطعون فيه بالإلغاء توافر **حالة الاستعجال** تبرر هذا الطلب، مع **جدية طلب إلغاء القرار الاداري المطعون فيه** بإلغائه بالإضافة إلى **شرط إجرائي** واجب الاحترام، هو **أن يطلب وقف تنفيذ القرار الاداري في صحيفة دعوى إلغائه صراحة.**

[1] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص183.

المبحث السادس: نهاية القرارات الادارية

تنتهي وتزول القرارات الإدارية بزوال وانقضاء أثارها القانونية وتزول وتنقضي الآثار القانونية للقرارات الإدارية بسبب **انتهاء الأجل المقرر لسريانها، وبسبب الإلغاء الإداري والسحب الاداري لها**، وكذا تزول القرارات الإدارية وآثارها القانونية **بسبب الإلغاء القضائي لها.**

السبب الأول لا يحتاج إلى شرح ونقاش. لذا نتعرض للسببين الثاني والثالث وهما الإلغاء والسحب الإداري للقرارات الإدارية (مطلب أول) والإلغاء القضائي للقرارات الإدارية (مطلب ثاني). فهما يحتاجان لشيء من التوضيح.[1]

المطلب الأول: سحب وإلغاء القرارات الإدارية (النهاية الإدارية للقرارات الإدارية):

يتناول هذا المطلب مفهومين أساسيين في القانون الإداري يتعلقان بنهاية القرارات الإدارية، وهما: سحب القرار الإداري وإلغاؤه إدارياً. رغم تشابه المفهومين في كونهما يؤديان إلى إنهاء القرار الإداري، إلا أن بينهما اختلافات جوهرية من حيث الآثار والشروط.

أولا: سحب القرار الإداري:

سحب القرار الإداري هو تجريده من قوته القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل فتزول كل آثاره ويعتبر كأن لم يكن، وذلك بواسطة السلطة الإدارية المختصة.[2]

والمجال الخصب لسحب القرارات الإدارية يتمثل في القرارات غير المشروعة لكونها إما صادرة عن **سلطة غير مختصة**، أو **في غير الشكل الذي تطلبه القانون**، أو **لم تستند في إصدارها إلى أسباب واقعية أو قانونية تبررها**، أو **شابها عيب في المحل** أو **صدرت مشوبة بعيب**

---

[1] - عوابدي عمار، المرجع السابق، ص168.

[2] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص226.

– Marie-Christine Rouault, Droit administratif et institutions administratives, opu cit, p236.

الانحراف بالسلطة. ولكن ذلك لا يمنع من سحب القرارات الادارية السليمة متى لم يترتب على ذلك مساس بحقوق الغير المكتسبة أو تعلقت بقرار إنهاء خدمة.[1]

يرى القضاء الاداري في فرنسا ومصر عدم جواز سحب القرارات الادارية السليمة، سواء أكانت لائحية أم فردية، إذ أن السحب بما له من أثر يمتد إلى الماضي لا يتفق وقاعدة عدم رجعية القرار الاداري.[2]

ثانيا: الالغاء الاداري للقرارات الادارية:

إلغاء القرار الاداري هو تجريده من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط مع بقاء ما خلف من آثار في الماضي، وذلك بواسطة السلطة الادارية.[3]

وتملك الادارة إلغاء قرارها إذا ما شابه بعد صدوره عيب يجعله غير صحيح، الأمر الذي يؤدي إلى إبطال القرار بالنسبة للمستقبل دون أن يمتد ذلك إلى الماضي.[4]

والسلطة التي تملك إلغاء القرار الاداري هي السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها. ويتعين أن يتم إلغاء القرار بنفس أداة إصداره فالقرار الاداري الكتابي لا يلغيه قرار إداري شفوي، بل يتعين أن يلغى بقرار مكتوب.[5]

إن القرارات التي لم تترتب عليها حقوق مكتسبة يجوز دائما إلغائها، أما تلك التي رتبت مثل هذه الحقوق فيجب أن نفرق في داخلها بين القرارات اللائحية والقرارات الفردية:

– فالقرارات اللائحية – وهي في الحقيقة لا ترتب حقوقا مكتسبة لأحد–يجوز دائما إلغائها لأنها تضع قواعد تنظيمية تقبل بطبيعتها التعديل والتغيير طبقا لمقتضيات المصلحة العامة، بل إن

---

[1] - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص297.
[2] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص229.
[3] - نفس المرجع، ص225.
[4] - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص223.
[5] - نفس المرجع، ص325.

إلغاء اللائحة أو تعديلها يعتبر واجبا على الادارة–في قضاء مجلس الدولة الفرنسي–إذ حدث وتغيرت الظروف عما كانت عليه وقت صدورها، بحيث ما كانت الادارة لتصدرها بصورتها التي صدرت بها لو وضعت مثل هذه الظروف في الاعتبار.

– أما بالنسبة للقرارات الفردية فالقاعدة في القضاء الفرنسي والمصري هي عدم جواز إلغاء القرارات الفردية السليمة الصادرة طبقا للقانون، وذلك ضمانا لاستقرار المعاملات، ولعدم المساس بما يترتب عليها للأفراد من حق بالمعنى الواسع للكلمة.

ولا يعتبر القضاء الاداري من القرارات المرتبة للحقوق تراخيص البوليس، والقرارات ذات الصيغة الوقتية بشغل الطريق العام، أو القرارات التي علقت آثارها على شرط، وكذلك القرارات الولائية كمنح إجازة مرضية لأحد الموظفين في غير الحالات التي يوجب القانون فيها ذلك.[1]

المطلب الثاني: الالغاء القضائي للقرارات الادارية.

إذا لم تقم الادارة بسحب قرارها غير المشروع أو إلغائه، فإن بوسع صاحب الشأن اللجوء إلى القضاء طلبا لإلغاء هذا القرار أو تقرير انعدامه إذا كان هذا القرار معدوما من الناحية القانونية.

إلا أن لجوء صاحب الشأن لإلغاء القرار الاداري قضائيا لا يجوز إلا إذ توافر في القرار أحد أوجه الطعن بالإلغاء أو ما يمكن تسميته بأسباب الطعن بالإلغاء، كما أن دعوى الالغاء لا تقبل إلا في حالة توافر الشروط المتطلبة لذلك.[2]

لذلك سنتطرق في إيجاز إلى أسباب قبول الطعن بإلغاء القرار الاداري (أولا) وإلى شروط قبوله (ثانيا).

---

[1] - راغب ماجد الحلو، المرجع السابق، ص228.ص229.

[2] - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص334.

أولا: أسباب قبول الطعن بإلغاء القرار الاداري:

تتمثل الأسباب التي يجوز اللجوء إلى القضاء طلبا لإلغاء القرار المشوب بأي منها في العيوب التي تشوب القرار الاداري والتي تنحصر في:

1-عيب الاختصاص:

إذا صدر القرار عمن لا ولاية له في إصداره أو يملك الاختصاص ولكنه أصدره خارج حدود ولايته الزمانية أو المكانية أو الموضوعية، وعدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام.[1]

2-عيب الشكل والاجراءات:

يصيب القرار الاداري عيب الشكل إذا لم تتخذ الاجراءات والشكليات والقوالب التي يتطلبها القانون لإصدار مثل هذا القرار مثل إجراء الاخطار وإجراء التحقيق أو أخذ الرأي الاستشاري أو شكلية تحديد الميعاد.[2] وكاشتراط المشرع لصحة القرارات التأديبية أن تصدر مسببة وبعد تحقيق تتوافر فيه كافة الضمانات التأديبية.

وحتى لا يعوق الشكل الادارة عن ممارسة عملها، فإن القرارات الادارية المفتقدة للشكل لا يبطلها القضاء إلا إذا كان هذا الشكل جوهريا وهو يكون كذلك إذا نص عليه المشرع وجعل البطلان جزاء لتخلفه أو إذا كان هذا الشكل جوهريا بطبيعته وهو يكون كذلك إذا كان من شأن تخلفه التأثير على مضمون القرار، أو الاخلال بضمانات المخاطبين بالقرار في مواجهة الادارة.[3]

---

[1] - نفس المرجع، ص335.

[2] - عوابدي عمار، المرجع السابق، ص165.

[3] - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص336.

3-عيب المحل (أو عيب مخالفة القانون):

يقصد بمخالفة القانون الخروج على القواعد والأحكام والمبادئ الموضوعية للقانون، فيصبح القرار الاداري تبعا لذلك معيبا من حيث محله أو فحواه، ويتخذ عيب المحل الصور التالية:

- المخالفة الصريحة لحكم القانون.

- الخطأ في تفسير القانون.

- الخطأ في تطبيق القانون.[1]

ومحل القرار الاداري يستقى من منطوقه، حيث تنصب رقابة القضاء على هذا المنطوق لمعرفة مدى مشروعية القرار في محله، ولصحة القرار الاداري في محله يتعين أن يكون هذا المحل ممكنا من الناحية الواقعية وجائزا من الناحية القانونية.[2]

4- عيب السبب:

سبب القرار الاداري هو مبرر إصداره المتمثل في توافر حالة واقعية أو قانونية تستدعي تدخل الادارة لمواجهتها بإصدار قرار إداري.

ولصحة السبب في القرار الاداري فإنه من المتعين أن يكون هذا السبب قائما وموجودا حتى تاريخ إصدار القرار.

ولا يكفي لصحة السبب في القرار الاداري أن يكون قائما وموجودا حتى صدوره، بل يتعين أن يكون هذا السبب مشروعا، بمعنى مطابقته للقانون.[3]

---

[1] - عوابدي عمار، المرجع السابق، ص165.

[2] - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص337.

[3] - نفس المرجع، ص339.

وقد يكون انعدام السبب –كعيب يشوب القرار الاداري الذي يقوم على أساسه–من الناحية القانونية، وذلك في حالة ادعاء أو توهم الادارة توافر شروط قانونية معينة تتطلب إصدار قرار إداري معين، تم يثبت عدم وجود هذه الشروط أو الظروف المادية الواقعية أو القانونية ولكن الادارة مصدرة القرار قد أخطأت في التكييف القانوني لهذه الوقائع المادية أو القانونية التي دفعتها إلى اتخاذ قرار معين.[1]

5–عيب الانحراف بالسلطة (عيب الغاية):

عيب الانحراف بالسلطة يتصل بالغاية من إصدار القرار، حيث يكون القرار الاداري مشوبا به متى استهدف مصدره بإصداره له تحقيق غاية منبتة الصلة بالمصلحة العامة، كما لو قصد بإصدار القرار تحقيق مصلحته الذاتية أو مصلحة الغير ممن تربطهم أو لا تربطهم به صلة، أو الانتقام منهم أو تحقيق غاية سياسية لحزب سواء أكان ينتمي إليه أو لا ينتمي إليه. ذلك أن تحقيق المصلحة العامة هو هدف عام لكافة القرارات الادارية، الأمر الذي يبطل القرارات التي تحيد عن تحقيقها.[2]

ثانيا: شروط قبول إلغاء القرار الاداري:

نظرا لأن إلغاء القرار الاداري يكون هنا بحكم قضائي من خلال دعوى تقام أمام المحكمة المختصة، فلا يكفي لهذا الالغاء توافر أسبابه المتمثلة في عيوب القرار الاداري من اختصاص أو شكل أو محل أو سبب أو غاية، وإنما يتعين توافر شروط خاصة لقبول دعوى الالغاء، حيث لا يتجه القاضي لفحص مشروعية القرار محل الطعن بالإلغاء إلا بعد التأكد من توافر شروط إقامة دعواه.[3] ولقبول دعوى الالغاء يستلزم توافر الشروط العامة المطلوبة في كل الدعاوى الادارية **كالشروط المتعلقة بالطاعن** من صفة ومصلحة وأهلية **والشروط المتعلقة**

---

[1] - عوابدي عمار، مرجع سابق، ص164.

[2] - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص340.

[3] - نفس المرجع، ص342.

بعريضة الدعوى وشروط التمثيل بمحامي وشرط دفع الرسوم القضائية، إضافة إلى **شروط أخرى** تشترط في دعوى الالغاء بوصفها احدى دعاوى قضاء المشروعية وهي:

1- **شرط القرار محل الدعوى.**

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن تنصب على قرار إداري بالمعنى القانوني، ويتطلب ذلك:

أ. وجود قرار إداري فعلي:

- يجب أن يكون هناك قرار إداري صادر بالفعل عن جهة إدارية تتمتع بسلطة إصدار القرارات.
- لا تقبل دعوى الإلغاء إذا كان هناك امتناع عن إصدار قرار (رغم أن الامتناع قد يكون محلاً لدعوى أخرى وهي دعوى القضاء الكامل).
- لا تقبل الدعوى ضد الأعمال التحضيرية أو الآراء الاستشارية أو الإجراءات التمهيدية التي لا تُعد قرارات إدارية.

ب. أن يكون القرار الإداري نهائياً:

- يجب أن يكون القرار المطعون فيه نهائياً، أي صادراً عن السلطة المختصة ولا يحتاج إلى تصديق من سلطة أعلى.
- لا تقبل دعوى الإلغاء ضد القرارات غير النهائية كالقرارات التمهيدية أو التحضيرية.
- يُعد القرار نهائياً إذا استنفد كل مراحل الإعداد والإصدار وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً.

ج. أن يكون القرار الإداري من القرارات التي تقبل الطعن بالإلغاء:

- هناك بعض القرارات الإدارية التي استثناها المشرع من رقابة القضاء الإداري (أعمال السيادة مثلاً).
- القرارات المتعلقة بالتنظيم الداخلي للإدارة قد لا تكون محلاً للطعن بالإلغاء إذا لم تؤثر على المراكز القانونية للأفراد.

- القرارات التي استنفدت آثارها بالكامل ولا يمكن إلغاؤها عملياً.

د. أن يكون القرار الإداري مؤثراً في المركز القانوني للطاعن:

- يجب أن يكون القرار قد أحدث تغييراً في المراكز القانونية للأفراد.
- لا تقبل دعوى الإلغاء ضد التعليمات الداخلية أو المنشورات التفسيرية غير الملزمة.

2- شرط الميعاد.

يعتبر شرط الميعاد من الشروط الشكلية الأساسية لقبول دعوى الإلغاء، ويتميز بخصائص مهمة:

أ. مدة الميعاد:

- يحدد القانون عادة مدة معينة لرفع دعوى الإلغاء، وتختلف هذه المدة حسب التشريعات (غالباً تتراوح بين 60 يوماً و90 يوماً).
- تبدأ هذه المدة من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه أو العلم اليقيني به.
- يعتبر التقيد بهذا الميعاد من النظام العام، ويمكن للقاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه.

ب. بدء سريان الميعاد:

- **في حالة القرارات التنظيمية (اللائحية):** يبدأ الميعاد من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية.
- **في حالة القرارات الفردية:** يبدأ الميعاد من تاريخ الإعلان الشخصي أو العلم اليقيني بالقرار.
- يشترط في العلم اليقيني أن يكون علماً يقينياً شاملاً بكل عناصر القرار.

ج. حالات وقف وقطع الميعاد:

- **وقف الميعاد** :يحدث في حالات القوة القاهرة أو الحالات الاستثنائية التي تمنع رفع الدعوى.
- **قطع الميعاد** :يحدث عند تقديم تظلم إداري للجهة مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية، ويبدأ ميعاد جديد عند الرد على التظلم أو انقضاء مدة البت فيه.

د. حالات عدم التقيد بالميعاد:

- القرارات المنعدمة التي تنحدر إلى درجة الانعدام لا تتحصن بفوات ميعاد الطعن.
- القرارات المستمرة التي تتجدد آثارها باستمرار.
- حالات الغش والتدليس من جانب الإدارة لإخفاء القرار.

هـ. أهمية التقيد بالميعاد:

- يعتبر الميعاد من الشروط الجوهرية التي تهدف إلى تحقيق استقرار المعاملات الإدارية.
- يترتب على فوات الميعاد تحصين القرار الإداري ضد الإلغاء حتى لو كان غير مشروع.
- يستثنى من ذلك حالات الانعدام أو الحالات التي يحددها القانون صراحة.

خاتمة

يُعد القرار الإداري أداة جوهرية في يد الإدارة لممارسة اختصاصاتها وتحقيق أهداف المرفق العام في إطار احترام مبدأ المشروعية. وقد تناول هذا البحث بالتحليل والتفصيل أحد أبرز موضوعات القانون الإداري، وهو القرار الإداري، انطلاقًا من محاولة الإلمام بمفهومه وأبعاده القانونية والوظيفية.

انتهينا من خلال هذا العمل إلى أن القرار الإداري هو **تصرف قانوني انفرادي يصدر عن سلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين**، ويتميز عن غيره من التصرفات الأخرى، سواء كانت تشريعية أو قضائية أو مادية، بعدة خصائص أبرزها: طابعه الإلزامي، صدوره بالإرادة المنفردة، وتحقيقه للمصلحة العامة.

كما بيّن البحث أن **للقرار الإداري أركانًا أساسية** لا يمكن الاستغناء عنها، وهي: الاختصاص، الشكل، السبب، المحل، والغاية، وكل ركن منها يخضع لشروط قانونية دقيقة، يترتب على اختلالها بطلان القرار أو انعدامه، وهو ما يعكس مدى ارتباط القرار الإداري بمبدأ الشرعية.

وقد تناولنا كذلك **أنواع القرارات الإدارية** من زوايا مختلفة: من حيث المخاطبين بها، من حيث الأثر القانوني، من حيث التكوين، ومن حيث الرقابة القضائية المحتملة، مبرزين أهمية التفرقة بين القرار التنظيمي والفردي، وبين القرار المنشئ والكاشف، لما لذلك من نتائج قانونية هامة.

في ضوء ما سبق، يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

- لا يمكن فهم القرار الإداري في عزلة عن المنظومة القانونية التي تحكم الإدارة، سواء من حيث الشكل أو المضمون.
- إن تعدد أنواع القرارات الإدارية يعكس مرونة العمل الإداري، لكنه في الوقت نفسه يفرض ضوابط دقيقة لتفادي التعسف والانحراف بالسلطة.

- يظل القرار الإداري خاضعًا لرقابة مشروعية صارمة، سواء من جهة الإدارة ذاتها (عن طريق السحب أو الإلغاء) أو من جهة القضاء، ضمانًا لحماية الأفراد وتحقيق التوازن بين السلطة والمسؤولية.

المراجع

1- أحمد إبراهيم عبد التواب، أصول البحث العلمي في علم القانون، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.

2-سليمان الطماوي، "القضاء الإداري"، دار الفكر العربي، القاهرة، 2015.

3-سليمان الطماوي، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة.

4-عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري، دار هومة، الطبعة الخامسة، 2009.

5-ماجد راغب الحلو، القرارات الادرية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009.

6-سعاد الشرقاوي، القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017.

7-محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات حلبي الحقوقية، لبنان، 2003.

8-ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، الذاكرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بغداد، 2017.

9-بلجيلالي خالد، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس، الجزائر، 2021.

10- محمد صغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر.

11- عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الادارية في الفقه والقضاء، دار الكتاب الحديث، مصر، 2008.

12- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الادارية، دراسة تشريعية، فقهية وقضائية، دار الهدى، الجزائر.

13- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية 2005.

14- عبد الغني بسيوني عبد الله، "القانون الإداري"، دار النهضة العربية، القاهرة، ط4، 2017.

15- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الشعبية، العدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.

16- مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الثالثة، قرار رقم 160615 بتاريخ 2001/10/14

17- Conseil d'État, arrêt du 13 mai 1938, "Caisse primaire Aide et Protection

18- Marie-Christine Rouault, Droit administratif et institutions administratives, éditions BRYANT, 6e édition, Bruxelles, 2020

الفهرس

مقدمة.....2

المبحث الأول: تعريف القرار الاداري.....4

المطلب الأول: التعريف الفقهي.....4

المطلب الثاني: التعريف القضائي.....6

المطلب الثالث: التعريف التشريعي.....7

المطلب الرابع : معيار تمييز القرارات الادارية.....8

أولا: التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية.....8

1- المعيار العضوي (الشكلي).....9

2- المعيار المادي (أو
الموضوعي):.....10

أ-المراكز القانونية:.....10

ب-الأعمال القانونية:.....11

ثانيا: التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال القضائية:.....13

المعيار الشكلي:.....13

2- المعيار الموضوعي:.....14

المبحث الثاني: خصائص القرار الإداري.....17

المطلب الأول: القرار الإداري تصرف قانوني.....17

المطلب الثاني: القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة:.....19

المطلب الثالث: القرار الاداري يصدر من سلطة إدارية (شخص عام):.....23

المطلب الرابع: الأثر القانوني للقرار الاداري:.....20

المبحث الثالث:. أركان القرار الإداري: (شروط صحة القرار الإداري):.....24

المطلب الأول: الاختصاص:.....24

أ- تعريف الاختصاص:.....24

ب-عناصر ركن الاختصاص:.....26

أولا-العنصر الشخصي للاختصاص:.....26

ثانيا-العنصر المكاني للاختصاص:..... 31

ثالثا-العنصر الزماني للاختصاص:.....32

رابعا-العنصر الموضوعي للاختصاص:.....33

المطلب الثاني: الشكل والإجراءات:.....34

أولا: الشكل:.....34

ثانيا: الإجراءات:.....35

المطلب الثالث: السبب:.....35

شروط صحة السبب:.....36

المطلب الرابع: المحل.....38

شروط صحة محل القرار الإداري:.....38

المطلب الخامس: الغاية:.....40

صورها:.....41

المبحث الرابع: أنواع القرار الاداري: 43

المطلب الأول: القرارات الفردية والقرارات التنظيمية:.....43

أولا: أهمية التفرقة:.....43

ثانيا: القرار الفردي:.....44

ثالثا: القرار التنظيمي (اللائحة):.....45

رابعا: القيمة القانونية للائحة:.....46

خامسا: مجال اللائحة:.....47

سادسا: أنواع اللوائح الادارية:.....47

1-اللوائح التنفيذية:.....48

2-اللوائح التنظيمية:.....48

3-لوائح الضبط:.....49

-لوائح الضرورة:.....49

اللوائح التفويضية:.....50

المطلب الثاني: القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة:.....50

المطلب الثالث: القرارات البسيطة والقرارات المركبة: 51

أولا: قرارت بسيطة:.....51

ثانيا: قرارات مركبة (قابلة للانفصال):.....51

المطلب الرابع: القرارات الخاضعة لرقابة القضاء والقرارات المحصنة ضد رقابة القضاء:....52

أولا: القرارات الخاضعة لرقابة القضاء الإداري:.....52

ثانيا: القرارات المحصنة ضد رقابة القضاء:.....56

المطلب الخامس: قرارات الإدارات المركزية وقرارات الإدارات اللامركزية:.....59

أولا: قرارات الإدارات المركزية:.....60

ثانيا: قرارات الإدارات اللامركزية:.....60

المبحث الرابع: نفاذ القرار الإداري:.....61

المطلب الأول: نفاذ القرار في مواجهة الادارة:.....61

أولا: القاعدة العامة: النفاذ الفوري:.....62

ثانيا: الاستثناءات الواردة على قاعدة النفاذ الفوري للقرارات الإدارية:.....63

المطلب الثاني: نفاذ القرار الاداري في مواجهة الأفراد:.....65

أولا: نشر القرار الاداري:.....66

ثانيا: إعلان القرار الاداري (التبليغ):.....67

ثالثا: العلم اليقيني:.....68

شروط إعمال العلم اليقيني:.....68

اثبات العلم اليقيني:.....69

تقدير نظرية العلم اليقيني:.....70

المبحث الخامس: تنفيذ القرار الاداري:.....71

المطلب الأول: التنفيذ المباشر للقرار الاداري وحالاته:.....71

أولا: مفهوم التنفيذ المباشر:.....71

ثانيا: حالات التنفيذ المباشر:.....72

المطلب الثاني: التنفيذ القضائي للقرار الاداري:.....73

أولا: تنفيذ القرار عن طريق الدعوى الجنائية:.....73

ثانيا: تنفيذ القرار عن طريق الدعوى المدنية:.....73

المطلب الثالث: وقف تنفيذ القرار الاداري:.....74

المبحث السادس: نهاية القرارات الإدارية:.....75

المطلب الأول: سحب وإلغاء القرارات الإدارية (النهاية الإدارية للقرارات الإدارية):.....75

أولا: سحب القرار الإداري:.....75

ثانيا: الالغاء الاداري للقرارات الادارية: 76

المطلب الثاني: الالغاء القضائي للقرارات الإدارية:.....77

أولا: أسباب قبول الطعن بإلغاء القرار الاداري:.....78

ثانيا: شروط قبول إلغاء القرار الاداري:.....80

خاتمة:.....84

المراجع:.....86

الفهرس:.....88