وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الحميد بن باديس _مستغانم_

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص القانون العام المعمق

الموسومة بـ:

سحب وإلغاء القرار الإداري

من إعداد الطالبة :

✍ جوهري نوال

تحت إشراف الأستاذ:

فرقاق معمر

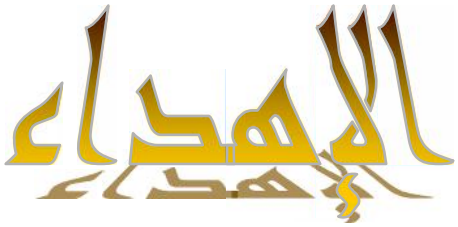
أعضاء لجنة المناقشة :

1- الأستاذ حيدري محمد رئيسا.

2- الأستاذ بن عوالي علي مناقش.

3- الأستاذ (ة) فرقاق معمر مشرفا ومقررا.

السنة الجامعية: 2017 _ 2018



بسم الله الرحمن الرحيم

قال الله تعالى: "وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه وبالوالدين إحسانا"

أهدي هذا العمل إلى الوالدة الكريمة حفظها الله وإلى أبي رحمة الله عليه

إلى زوجي العزيز

إلى أبناءي سفيان عبد الجليل، محمد الأمين، والذي لم يرى النور بعد

إلى كل الأصدقاء والنفوس الطيبة

إلى كل من أبدوا استعداد منقطع فلم يتصروا ولو بالكلمة الطيبة

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة مجهودي المتواضع رمزا وعرفانا

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وتقدير

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا

على أداء هذا الواجب ووفقنا إلى إنجاز هذا العمل

نتوجه بجزيل الشكر والإمتنان إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد

على إنجاز هذا العمل وفي تذليل ما وأجمعناه من صعوبات

ونخص بالذكر الأستاذ المشرف فرقاق الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته ونصائحه القيمة

التي كانت عونا لنا في إتمام هذا البحث

المقدمة

مقدمة:

تسعى الإدارة من أجل تحقيق المنفعة العامة، لإصدار عدة تصرفات قانونية في إطار نشاطها المألوف، سواءا إنصبت هذه التصرفات في شكل عقود أو قرارات.

وحتى تؤدي هذه القرارات الصادرة عن الإدارة دورها لا بد أن تصدر في شكل قانوني وأن تكون مستوفية لأركانها، التي تضمن لها عدم التعرض للسحب والإلغاء الإداري أو الإلغاء القضائي ونظرا لكون القرارات أنجع وسيلة في أداء الإدارة لمهامها فقد رخص المشرع الجزائري للإدارة تنفيذها تنفيذا مباشرا دون حاجة للجود للقضاء وهذا خروجا عن القاعدة العامة التي تقضي أنه: "لا يجوز للخصم أن يقضي الحق المتنازع عليه من خصمه مباشرة".

وبعبارة أخرى عهد القانون للسلطة الإدارية امتيازات هامة تتمثل أساسا في إصدار القرارات الإدارية تنظيمية كانت أو فردية، ترمي إلى تحقيق أهداف لقانون في المجتمع وفي عدالة ومساواة ومصالح عامة ، فهذه الامتيازات تخول للإدارة درجة أعلى من درجة الفرد وغير متساوية له بحيث تنفيذ قراراتها طواعية أو إكراها كحقها في نزع الملكية من أجل المنفعة العامة وحقها الإ لتجاء القهري والمباشر دون السعي إلى المحاكم وإنتظار صدور الحكم بالإضافة إلى تنفيذ القوانين والمحافظة على النظام العام.

وأقر المشرع الجزائري بالنظر دائما للأهمية البليغة التي تكتسيها القرارات الإدارية قاعدة أخرى. تتمثل في أن القرار الإداري لا يوقف سريانه في حق المخاطبين به. حتى في حالة رفع دعوى لإلغائه، إلا إذا اقتضت الضرورة ذلك.

، إطار الرقابة الذاتية التي تمارسها الإدارة على القرارات الصادرة، يمكنها إنهاء القرار بإرادتها المنفردة، وذلك عن طريق سحبه،إذا ما شابه عيب من عيوب عدم المشروعية منذ صدوره، أو إلغائه في حالة ما إذا صدر صحيحا، أو افتقد لأحد شروط صحته بعد إصداره، وما هو ما يبرر ما للسحب من أثر رجعي،وما للإلغاء من أثر مستقبلي، في مواجهة الجميع.

وفي الحالة التي لا تتفطن السلطة الإدارية لعيوب قراراتها أو تتغاضى عنها، يمكن للمواجهين بها اللجوء للقضاء الإداري، طلبا لإلغائها كونها مخالفة للقانون. ومشوبة بأحد عيوب المشروعية، المتمثلة في عدم الاختصاص أو مخالفة الشكل أو المحل أو السبب أوالغاية.

والقرارات الإدارية من أهم الوسائل القانونية التي وضعها المشرع بين يدي الإدارة للقيام بأعبائها ووظائفها بهدف تحقيق المنفعة العامة وخدمة الجمهور.

كما يعد القرار الإداري أكثر وسائل الإدارة شيوعا واستعمالا على المستوى العملي فهو يحتل من المكانة والدرجة ما تحتله نظرية العقد على صعيد القانون الخاص، ومن جهة أخرى يعد القرار مظهرا من مظاهر ممارسة السلطة العامة، إذ لا يمكن للدولة أن تبادر إلى النهوص بأعباء السلطة العامة، بما يقضي ذلك من وظائف وأعمال مختلفة إذا لم تستعمل القرارات الإدارية.

ـد الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء القرار الإداري فقد ينتهي نهاية طبيعية، وقد ينتهي بلجوء صاحب المصلحة عن طريق دعوى الإلغاء لاستصدار حكم قضائي بإلغاء القرار المطعون فيه، كما قد ينتهي القرار الإداري بقرار آخر عن السلطة المختصة فيزيل القرار وما ينتج عنه من آثار منذ صدوره، أي أنه يعدم القرار بأثر رجعي ما يسمى بسحب القرار الإداري.

- **أسباب اختيار الموضوع:**

- الفضول العلمي وكذلك كثرة المسائل المتعلقة بالسحب والإلغاء.
- تدخل الإدارة نظرا لمنحها القانون امتيازات واسعة في مجال السحب وإلغاء القرار الإداري.
- تدخل الإدارة عن طريق السحب والإلغاء مستمدة بذلك تحقيق المصلح العامة.

- **الإشكالية:**

ونظرا لهذه الأهمية فقد ارتأينا تناول موضوع السحب وإلغاء القرار الإداري، نظرا لتعسف الإدارة في هذا المجال ما تتمتع بها من امتيازات السلطة العامة لذلك فإن الإشكالية التي يمكن أن نعالجها في هذه المذكرة تتمحور حول التساؤل التالي: ما هو حدود تدخل الإدارة في مجال سحب وإلغاء القرارات الإدارية. وما هو دور القضاء في مجال سحب وإلغاء القرار الإداري.

- لقد اتبعنا لانجاز هذا العمل: **المنهج المقارن**

كما استخدمنا المنهج التحليلي الذي يقوم على دراسة تفصيلية لموضوع سحب وإلغاء القرار الإداري.

للإجابة على الإشكالية تم اعتماد الخطة ثنائية التقسيم مكونة من فصلين الفصل الأول القرارات الإدارية وأساس مشروعيتها حيث قسم إلى مبحثين خصص المبحث الأول مفهوم وأنواع القرارات الإدارية أما المبحث الثاني أركان وعيوب القرار الإداري في حين الفصل الثاني تم التطرق إلى سحب وإلغاء القرارات الإدارية إذ نتناول في المبحث الأول سحب القرار الإداري السليم والمعيب أما المبحث الثاني إلغاء القرار الإدارية.

الفصل الأول

القرارات الإدارية
وأساس مشروعيتها

الفصل الأول: القرارات الإدارية وأساس مشروعيتها:

تعتبر القرارات الإدارية أنجع وسيلة للإدارة للقيام بشاطاتها لذلك لذا سوف نتطرق إلى مفهوم القرار الإداري ثم أنواعه وأركانه ثم عيوبه في هذا الفصل.

المبحث الأول: مفهوم وأنواع القرارات الإدارية.

يعتبر القرار الإداري تصرفا انفراديا، لمواجهة وضعية قانونية حتمت صدوره، وله ما يميزه عن سائر أعمال السلطات العامة الأخرى فللتفرقة بين القرار الذي تتخذه الإدارة والأعمال التشريعية والقضائية أهمية بالغة، وهذا كله تجسيد ا لمبدأ الفصل بين السلطات. [1]

إن القرارات الإدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، إقليميا ونوعيا، والمطالبة بالتعويض عن أثارها، غير أن هذا غير متاح بالنسبة لما تصدره السلطة التشريعية من قوانين تسري في مخاطبة الكل ما لم يطعن فيها بعدم الدستورية كما أن مسؤولية الدولة غير واردة، في حال نجم عنها آثار، وولدت أضرارا.

وكذلك بالنسبة للأحكام التي تصدرها السلطة القضائية، التي وإن أقر المشرع جواز الطعن فيما تصدره الجهات القضائية من أحكام وقرارات،سواء عن طريق طعن عادية أو غير عادية، إلا أنها لا ترتب مسؤولية الدولة كأصل عام. إلا في حالته الخطأ القضائي. [2]

ولدارسة القرار الإداري أهمية بالغة، سواء من حيث القانون أو الواقع باعتباره يصدر عكس كل عمل يقتضي موافقة من الطرف المخاطب به بصفة منفردة إلزامية، لا يتسنى للطرف سوى الاحتجاج فيه أمام الهيئة الإدارية المصدرة له، وفقا لأحكام المادة 830 من قانون الإجراءات م.إ. أو اللجوء إلى الجهة القضائية الإدارية للطعن فيه، وفقا لأحكام مادتين 800 و901 ق.إ.م.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري.

أنشأ المشرع الجزائري مجلس الدولة بموجب دستور 1996 [3] وأعطاه صلاحية توحيد الاجتهاد القضائي على مستوى القضاء الإداري. ونظمه بموجب القانون العضوي رقم 01/98 الصادر بتاريخ 1998/05/30. [4] واعترف له

1-يعرف الدكتور عمار بوضياف مبدأ الفصل بين السلطات بقوله: "يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات توزيع السلطات الأساسية في الدولة على هيئات مختلفة، بحيث لا يجب أن تتركز هذه السلطات في هيئة واحدة، بما ينجم عن ذلك، آثار قانونية بالغة الخطورة، ذلك أنه ما اجتمعت السلطات الثلاث في يد هيئة واحدة إلا وترتب على ذلك حدوث إنتهاك وتعسف.
د. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية دراسته تشريعية قضائية وفقهية، الطبعة الأولى،سنة 2009، ص: 14.
2- تنص المادة 49 من دستور 1996 "يترتب على الخطأ القضائي تعويضا من الدولة.
3- أنظر الدستور الجزائري لسنة 1996.
4- أنظر القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة واختصاصاته، وعمله.

بموجبه سلطة النظر في المنازعات المتعلقة بفحص مشروعية القـ الإدارية، سواء ابتدائيا نهائيا، أو عن طريق الاستئناف.

قبل أن نعطي تعريفا وافيا للقرار الإداري، يجب علينا الإطلالة على مختلف التعاريف الفقهية والتشريعية والقضائية، التي حاولت تعريفه بالكيفية التالية:

الفرع الأول: أولا: التعريف الفقهي:

قبل التطرق لبعض التعريفات الفقهية التي أعطيت للقرار الإداري، لا بأس من محاولته لإعطاء تعريف لغوي لكلمة "قرار".

يقصد بالقرار لغة: ما أقربه في أمرا، أي : فصل في أمرها، ويعني كذلك القرار: السكون والثبات، ويعني: العزم، كما يعني: المنزل والمستقر ومنه قوله عز وجل في كتابه الكريم: "قالو بل أنتم لا مرحبا بكم أنتم قد متموه لنا فبئس القرار"[1].

يقول العلامة إبن كثير في تفسيره لقوله تعالى: "فبئس القرار" أي فبئس المنزل والمستقر والمصير.

إصطلاحا:

يعترف الفقهاء الإداريون بصعوبة إعطاء تعريف ثابت للقرار الإداري وذلك نظرا لكثرة السلطات الإدارية التي تصدره، غير أنه بالرجوع إلى المؤلفات في مجال الفقه الإداري، نجد مجموعة من التعريفات التي أعطيت له.

ففي الفقه الفرنسي، نجد العميد "هوريو قد عرف القرار الإداري بأنه: "إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذيه أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر. وقد أهمل الفقيه هوريو في تعريفه القرارات الإدارية التي تخاطب فيها السلطة الإدارية موظفيها، وحصرها في القرارات التي يخاطب بها الأفراد.

وبدوره حاول الفقيه "ليون دوجي" إعطاء تعريف للقرار الإداري بقوله: "كل عمل إداري يصدر يقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو ما ستكون في لحظة مستقبلية معينة. [2]

ويتضح من هذا التعريف إغفال الفقيه لعنصر هام في تمييز القرار الإداري عن بقية الأعمال الإدارية، وهو صدور القرار الإداري بصفة منفردة ذات صورة تنفيذية.

1- الأية 60 من سورة ص.
2- د. عمار عوابدي، نظرية القرار الإداري بين عالم الإدارة العامة والقانون الإداري دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الخامسة، سنة 2009، ص: 21.

وأدلى الفقه المصري بدلوه في محاولة منه لتمييز القرار الإداري، فقد عرفه الأستاذ سليمان الطماوي بقوله: "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه إبتغاء مصلحة عامة"[1].

ويعاب على تعريف الدكتور الطماوي ربط القرار بالافصاح، متجاهلا أنه يمكن أن يكون القرار الإداري المتخذ سلبيا أو ضميا. وعرفه الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة بقوله أنه: "تصرف قانوني منفرد صادر عن الإدارة، قاصدة به تحقيق المصلحة العامة من خلال تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة ما دام هذا الأمر ممكنا من الناحية الواقعية وجائزا من الناحية القانونية في ظل القوانين واللوائح المعمول بها حال صدور القرار الإداري[2].

ويلاحظ حسب تعريف الدكتور خليفة أن القرار الإداري تقتصر مهمته على تعديل أو إلغاء المراكز القانونية، دون أن يكون له حق في إنشائها. وعرفها الدكتور محمد فؤاد مهنا: "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإدارة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم[3].

وفي إطلالة على الفقه الجزائري نجد كثرة التعاريف على كثرة الفقهاء إذ فرق الدكتور عمار عوايدي بين مفهوم القرار الإداري في نطاق علم الإدارة والقانون الإداري، ففي علم الإدارة، وفي نطاق علم الإدارة رأى أنه: "تعبير أو إظهار لإرادة الإدارة في التمسك باختيار معين للقيام أو الامتناع عن القيام به[4].

ورأى الدكتور عمار عوايدي أن التعريفات في نطاق علم الإدارة خالية تماما من الحقائق والعناصر والجوانب القانونية للقرارات الإدارية، لذا كان لابد من تدخل علم القانون الإداري لمساندته ودعمه في القضاء على هذا العيب.

ويستنتج في هذا الصدد: "أن القرار الإداري عمل قانوني يخلق آثارا قانونية عن طريق إنشاء مراكز قانونية عامة أو خاصة، لم تكن موجودة وقائمة، وتعديل وإلغاء مراكز قانونية عامة أو خاصة كانت موجودة وقائمة من الأعمال الإدارية المادية التي تأتيها وتقوم بها السلطة الإدارية، دون أن تستهدف وراء القيام بها إحداث آثار قانونية معينة[5].

وعرفه الدكتور عمار بوضياف بقوله: "القرار الإداري تعبير إرادي صادر عن جهة إدارية بالإرادة المنفردة ويحدث

1-. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانيةسنة 1966، ص: 30وما يليها.
2-: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، جمهورية مصر العربية، 2007، ص:29.
3-: محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري جمهورية مصر العربية مؤسسةشباب الجامعة، مصر،سنة 1973، ص: 670.
4 - CHARLES DEBBASCH, sciences administratives- Dalloz, paris 1972, P : 77.
5-عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص: 23.

آثار قانونية. [1]

أما الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي: "فعرفه: القرار الإداري هو العمل القانوني الإنفرادي الصادر عن مرفق عام، والذي من شأنه إحداث أثر قانوني، تحقيقا للمصلحة العامة".

بينما عرفه الدكتور ناصر لباد بقوله: "أنه عمل قانوني صادر بصفة انفرادية من سلطة إدارية، الهدف منه هو إنشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات[2].

ونرى نحن أن القرار الإداري هو: "عمل قانوني تصدره السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة، يحمل الصيغة التنفيذية، لمواجهة وضعية قانونية معينة، وهذا بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه في ظل مبدأ المشروعية.

ثانيا: التعريف التشريعي:

لحظ من القوانين المتعاقبة والمشكلة المنظومة التشريعية في الجزائر، أنها لم تتطرق إلى أي تعريف يخص القرار الإداري، رغم وجود عدة نصوص قانونية في قوانين مختلفة أشارت إليه منها:

- المادة: 143 من دستور 1996[3]: "ينظرالقاضي في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".
- المادة 801 من القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية [4] التي تنص: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل:
  - 1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية دعاوى فحص المشروعية ...".
- المادة 141 الفقرة الثانية الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: تكرس وضعيته خارج الإطار بقرار إداري فردي من السلطة المخولة لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات".
- المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمية وعملة[5]. يفصل مجلس الدولة إبتدائيا نهائيا في: 1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن

---

[1]- مرجع سابق ص: 23.

2-: محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر،سنة 2005، ص: 127.

3-دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 1996/12/08 الجريدة الرسمية رقم 76 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 2008/11/15، الجريدة الرسمية عدد 63.

4-القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية رقم 21.

5-القانون العضوي رقم 01/98 الصادر بتاريخ 1998/05/30، الجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 1998/06/01 المتضمن إنشاء مجلس الدولة واختصاصه وتنظيمه المعدل والمتمم.

السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية...".

- المادة 80 من القانون رقم 21/01 المؤرخ في 2001/12/22 المتضمن قانون الإجراءات الجبائية [1]: يمكن حسب الحالة المكلف بالضريبة اللجوء إلى لجنة الطعن المختصة المنصوص عليها في المواد أدناه في أجل أربعة (4) أشهر ابتداء من تاريخ استلام قرار الإدارة.
- المادة 459 من الأمر 156/66 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم[2]: "يعاقب بغرامة، ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة".
- قراءة هذه المواد يتبين لنا أنها حددت اختصاص القضاء الإداري في النظر في دعاوى الإلغاء، التفسير وتقدير في المقررات الإدارية. [3] وآجال الطعن، وحتى العقوبة الجنائية التي تسلط على مخالفيها دون أن تحدد لنا ما يقصد بالقرار الإداري.
- فأمر طبيعي أن يعزف المشرع عن التطرق لتعريفات، تتعلق بمصطلحات قانونية، عادة ما يثور حولها الجدل ويكثر بشأنها الاختلاف، تاركا ذلك للفقه والقضاء.

ثالثا: التعريف القضائي:

لم تقتصر مهمة القضاء في سن أحكام في النزاعات المرفوعة أمامه، بل تتعدى إلى محاولة تبسيط المفاهيم والنقاط العريضة التي يدور حولها النزاع، للمتقاضين، وإن استلزم الأمر إعطاء تعريف لها فقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا في جمهورية مصر، في تعريفها للقرار الإداري، بأنه: "إفصاح الإدارة 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 وجائزاقانونا، ابتغاء مصلحة عامة[4].

والملاحظ أن عددا كبيرا من الفقهاء، انتقدوا التعريف القضائي السابق، الذي اعتمدته المحكمة الإدارية العليا منذ عام 1954 في القضية رقم 934، استنادا إلى أنه يجمع ما بين عناصر القرار الإداري وموضوعات أخرى، بعيدة

1- القانون رقم 21/01 المؤرخ في 2001/12/22، المتضمن قانون المالية لسنة 2002 والمتضمن قانون الإجراءات الجبائية، الجريدة الرسمية عدد 79 لسنة 2001.
2-الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 2006 المتعلق بقانون العقوبات الجريدة الرسمية رقم 49 بتاريخ 1966/06/11، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 23/06 المؤرخ في 2066/12/20 جريدة رسمية عدد 84 مؤرخة في 2006/12/24.
3- دالي الهادي مرشد المتعامل مع القضاء الإداري حسب قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي: الجزائر،سنة 2008، ص: 18.
4- قرار المحكمة الإدارية العليافي مصر رقم 413 صادر بتاريخ 1988/11/23.

عن ماهيته. [1]

ومن جانبه حاول القضاء الإداري الجزائري في عدة قرارات إعطاء تعريف للقرار الإداري نذكر منها قرارين:

- قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2001/02/05 قضى فيه بما يلي:

"عن طابع الرسالة المؤرخة في 1998/02/23 الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لعين مليلة.

حيث أن العقد الإداري هو عقد قانوني أحادي الجانب متخذ من سلطة إدارية خلال ممارسة سلطة إدارية ومنشئ لحقوق وإلتزامات للخواص، وأنه مع ذلك يمكن أن تتضمن قرارات إدارية رسالات بسيطة موجهة للمعنيين بالأمر، لأن ما هو مهم ليس تسمية تظاهرات أراء الإدارة ولكن المضمون هو الذي يحدد طابع العقد الإداري.

وأن رسالة رئيس المجلس الشعبي البلدي لعين مليلة المؤرخة في 1998/02/23 لها بدون منازع طابع العقد الإداري، بما أنه أجاب للمدعي بما أن طلبه المؤرخ في 1998/02/01 تم رفضه، لأن المزاد العلني الذي منح له يخص فقط رسم الذبح على مستوى مذبحة البلدية. [2]

يتبين من قرار مجلس الدولة أن القاضي تذبذب في استعماله مرات مصطلح "العقد الإداري" ومرات أخرى مصطلح القرار "القرار الإداري" والأصح هو استعمال مصطلح القرار الإداري، لأن العقد الإداري ليس عقدا قانونيا أحادي الجانب. كما أن الرسالة التي رد فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي على طلب المستأنف بالرفض تعد قرارا إداريا، طالما أنشأت حقوقا والتزامات.

قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2002/07/15 قضى بما يلي: "وبما أنه ما يسمى بالقرار الإداري في الفقه والاجتهاد القضائي أنه يقصد به إ الإدارة عن إرادتها المنفردة، بقصد إحداث أثر قانوني أو بأعمال، مادية وإجراءات تنفيذية وتستخلص هذه العناصر بالنظر إلى طبيعة القرار الذاتية.

وبما أن المكتوب رقم 94/1961 الصادر بتاريخ 1994/10/17 يتضمن العبارات التالية: (يشرفني إعلامكم بأن إعلامكم بأن طلبكم كان موضوع رأي إيجابي، ولهذا الغرض نطلب منكم الاتصال برئيس المندوبية التنفيذية لبلدية قسنطينة).من أجل إمكانية التكفل بمشروعكم الذي سيقام بإقليم هذه البلدية)

1- عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري، الجزء الأول، قضاء الإلغاء،سنة 1979، ص: 165.
2- قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، رقم 000529، فهرس رقم 98، صادر بتاريخ 2001/02/05.

وبما أنه يتبين من وضوح العبارات التي تضمنها مضمون هذا المكتوب بأن المستأنف عليه الأول والي ولاية قسنطينة لم يفصح عن إرادته الجازمة بمنح القطعة المتنازع عليها لفائدة العارض، مما يكشف عن طبيعتها القانونية. [1]

يتبين من خلال التمعن في القرار الذي أصدره مجلس الدولة إنعدام الفصح عن الإرادة الجازمة بمنح القطعة الأرضية للمستأنف، إذ أن إتجاه إرادة السلطة الإدارية إلى إحداث أثر قانوني هو فقط ما يعد من قبيل القرارات الإدارية، وهو ما لا نلمسه من المكتوب الذي أصدره والي ولاية قسنطينة.

ولا تعني عبارة "إفصاح" أن القرارات الإدارية لا تكون إلا صريحة، فمن المعقول أن يكون القرار ضمنيا.

ويدخل ضمن نطاق القرار الإداري كل مكتوب أو برقية أو إرسالية من شأنها إحداث حقوق وإلتزامات، وإن لم تفرغ في شكل قرار، هذا ما قضى به مجلس الدولة في قرار صادر بتاريخ 2000/02/28: "حيث أن البرقية ولو كانت رسمية حسب المستأنف عليه لا ترقى إلى مستوى القرار الإداري المشترك لرفع دعوى قضائية أمام الغرفة الإدارية.

حيث أن المجلس يرى أن البرقية هذه صادرة عن مدير عام للحماية المدنية، وألحقت بالطاعن أضرارا كونها أنها مست بحقه في النجاح، وعليه فإن البرقية المطعون فيها رقم 4158 والمطلوب إلغاؤها تحل محل القرار الإداري، ما دامت قد أنتجت حقوقا ومست بأخرى وعليه طلب إلغائها طلب مقبول شكلا[2].

فباعتبار البرقية التي أصدرها المدير العام للحماية المدنية لولاية برج بوعريريج أنتجت مركز قانونيا للمستأنف، اعتبرها قاضي مجلس الدولة تحل محل القرار الإداري.

والاجتهادات وإن إنطوت على جملة من الاختلافات فيما بينهم بخصوص مفهوم القرار الإداري ومدلوله، إلا أنها انتقدت في مجملها على كونه تصرفا إداريا إنفراديا يصدر بإرادة السلطات الإدارية في الدولة ويحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو بتعديل أو بإلغاء وضع قانوني قائم.

وفي الأخير نستطيع أن نعطي تعريفا لمفهوم القرار الإداري:

"وهو إفصاح الإدارة عن إراد المنفردة في الشكل الذي يحدده القانون بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكنا من الناحية العملية وجائزا من الناحية القانونية وكان الباعث عليه إبتغاء مصلحة عامة". ويؤخذ من هذا التعريف:

1- قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، رقم 005038 فهرس رقم 398، صادر بتاريخ 2002/07/15.
2- قرار مجلس الدولة الغرفة الرابعة، رقم 181660، فهرس رقم 114، صادر بتاريخ 2000/02/28.

1. القرار الإداري يجب أن يحدث مركز قانوني جديد أو يعدل في المركز القانوني.
2. يتعين أن يكون الهدف من القرار إبتغاء المصلحة العامة وعلى ذلك يخرج من نطاق القرارات الإدارية.

أ. الأعمال المادية التي تأتيها الإدارة كارتكاب أحد عمال الإدارة حادث سير بسيارة الإدارة.

ب. أعمال السلطة التشريعية البحتة كالقوانين وغيرها من الأعمال.

ت. أعمال السلطة القضائية البحتة كالأحكام التي تصدر عن المحاكم.

ث. أعمال السيادة.

ج. العقود الإدارية على أساس أن القرار الإداري يصدر من جانب واحد هو الإدارة أما العقود الإدارية فإنها تكون بالتقاء إرادتين إرادة الإدارة وطرف آخر.

ح. أعمال الجماعات والهيئات الخاصة مقل الشركات باعتبارها لا تدخل في مدلول القانون العام.

الفرع الثاني: عناصر وجود القرار الإداري وخصائصه.

ب. تمهيد: تستمد عملية اتخاذ القرارات الإدارية بالنسبة للعملية الإدارية من كونها تمثل نقطة البدء بالنسبة لجميع النشاطات والفعاليات اليومية في حياة المؤسسات، ولأن التوقف عن اتخاذها يؤدي إلى شلل العمل والنشاط والتراجع[1].

وزادت أهمية القرارات في الوقت الحاضر عما كانت عليه في الماضي ففي الماضي كان عدد القرارات التي تتخذها الإدارة محدودا نوعا ما نظرا لأن مجال نشاط الأحكام كان ضيقا ومحدودا وكانت المشاكل المطروحة على الإدارة بسيطة نسبيا يمكن معالجتها بطرق تجريبية أما في الوقت الحاضر فقد اختلفت الصورة.

عناصر وجود القرار الإداري:

من التعريف المقترح للقرار الإداري نستنتج أنه يتشكل من عدة عناصر يؤكد بعضها البعض، فالعنصر المتعلق بالآثار المنتجة من قبل القرار في مواجهة الغير يثبت طابعه الانفرادي والعنصر الخاص بطبيعته القانونية يتلقى ويؤكد الهدف من ورائه وهو ترتيب قانوني وكونه عمل يصدر عن جهة إدارية مختصة يثبت أنه عمل إداري وفي كونه يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة يثبت أنه عمل إرادي فيه تعبير عن إرادة الإدارة.

1- نادية أيوب، نظرية القرارات الإدارية، منشورات جامعة دمشق، 1994، ص: 4، 10.

أولا: القرار الإداري تصرف إداري.

القرار هو التصرف من الإدارة وتعبير عن إرادتها فلا يمكنها أن تعبر عن إرادتها إلا من خلال ما يصدر عنها من قرارات إدارية غير أن ذلك لا يعني بالضرورة أن يكون إفصاحها أو تعبيرها صريحا ظاهريا وملموسا إذ يمكن أن يشكل صمتها والتزامها السلبية قرارا إداريا أيضا وهو ما يعرف فقها بالقرار السلبي وخوفا منه على مراكز المخاطبين من تعسف الإدارة قد يتدخل المشرع ويلزم الإدارة أحيانا بضرورة الإفصاح عن إرادتها وإن تقاعست هي والتزمت الصمت فإنها نكون أمام قرار سلبي[1].

وعنصر الإفصاح لا يعني بالضرورة أن يكون القرار الصادر من جانب الإدارة سلبيا أو إيجابيا إذ المطلوب هو الإفصاح من جانب الإدارة بأي شكل من الأشكال لأن ذلك الأمر وجوبي لميلاد القرار الإداري وبغيره يستحيل التعرف على عنصر الإرادة[2].

ومعنى ذلك أنه حتى نكون أمام قرار إداري يجب أن تظهر الإدارة ما تبطنه وتخرجه إلى حيز الوجود وعليه مثلا إذا سمع أن الإدارة ستشق طريقا في أرضه فيسارع إلى القضاء للطعن فيما سمعه دون أن يقدم للقاضي الإداري الدليل على ذلك، ففي هذه الحالة يكون نه غير مقبول لعدم وجود القرار الإداري وعليه ينبغي أن تعلن الإدارة عن إرادتها إذا التزمت الصمت فلا يمكن في الأصل أن ترتب على إرادتها أثر ما، ولأن القرارات الإدارية المختلفة تصدر قصد إلزام الأفراد بعمل أو الامتناع عن عمل فلكي تحقق أثر قانوني بالنسبة إليهم يجب أن تتخذ تلك القرارات مظهرا خارجيا ليعمل به الأفراد وقد قسم فقهاء القانون الإداري صور التعبير عن الإدارة إلى ثلاثة أنواع من القرارات.

أ. القرار الإيجابي الصريح:

ويقصد به أن يصدر عن جهة الإدارة المختصة قرار إداري تفصح فيه عن إرادتها بصورة واضحة وملموسة بما يكفل لذوي الشؤون التعرف عن موقفها وبالتالي معرفة مركزهم القانوني.

ب. القرار السلبي:

وعلى نقيض القرار الصريح نكون أمام قرار سلبي متى التزمت الجهة الإدارية الصمت إزاء موقف معين ولم تظهر إرادتها خارجيا بوسيلة واضحة أو بإشارة يفهم منها رغبتها أو قصدها وحتى نكون أمام قرار سلبي وجب توفر شرطين

1- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص: 24.
2- د. عمار بوضياف، القرار الإداري، موجع سابق، ص: 17.

وهما:

1. أن يتضمن نص القانون إلزام الإدارة بإصدار قرار إداري معين وهذا ما يطلق عليه في الفقه بالاختصاص المقيد وقد يكون النص دستوريا أو تنظيميا، المهم أنه ألقى على عائق الجهة الإدارية إصدار قرار إداري على سبيل الوجوب.
2. أن تواجه الإدارة إلزام المؤسس الدستوري أو المشرع أو المنظم لها بالامتناع ورغم أن الإدارة التزمت الصمت ولم تصدر قرارها إلا أنها عبرت عن إرادتها وأفصحت عن موقفها بالامتناع بما يعرضها للمسؤولية خاصة أن الأمر يتعلق باختصاص مقيد وموقفها هذا عبارة عن تمرد على تطبيق القانون[1].

ج. **القرار الضمني:**

يعتبر القرار ضمنيا أو حكميا متى توافرت ظروف وقرائن وملابسات بما يستدل به على اتجاه موقف الإدارة حيال مسألة معينة ورغم التشابه الكبير بين القرارين السلبي والضمني خاصة أن الإدارة في كلا الحالتين التزمت الصمت والسكوت إلا أن فقه القانون الإداري استطاع أن يضع معيارا فاصلا بينهما يتمثل في ضرورة البحث عن طبيعة السلطة الممنوحة للإدارة عما إذا كانت سلطة مقيدة.

أو سلطة تقديرية، فإذا كانت السلطة الممنوحة للإدارة مقيدة فألزمها التشريع أو التنظيم باتخاذ موقف معين حيال مسألة معينة، وواجهت المعني أو المعنيين بالامتناع فلم تفصح الإدارة صراحة عن موقفها، كنا أمام قرار سلبي جاز معه للمعني بالأمر تقديم تظلم إداري لجهات عليا أو رفع دعوى أما القضاء حسب ما تقرره النصوص القانونية، أما إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية وامتنعت عن اتخاذ موقف صريح، كنا أمام قرار ضمني متى تم الاستدلال على ذلك بملابسات وقرائن[2].

ثانيا: القرار الإداري عمل إنفرادي:

هو عمل إنفرادي لكونه يصدر بإرادة السلطة الإدارية وحدها وعلى هذا فلا يعتبر قرار إداريا العمل القانوني الذي يتكون بتقابل إرادتين مختلفتين أي باشتراك الطرفين كل منهما يعمل لحسابه الخاص ويستوي في ذلك أن يكون كلا الطرفين سلطة إدارية أو إحداهما ففي كلتا الحالتين لا يعد العمل قرارا وإنما عقد اتفاق[3].

1- د. عمار بوضياف، **القرار الإداري**، المرجع السابق، ص: 18 و19.
2- د. عمار بوضياف، **القرار الإداري**،مرجع سابق، ص: 21.
3- محمد أحمد عطية،الطلبات **المستعجلة أمام محاكم مجلي الدولة**، منشأة المعارف،الاسكندرية،ط2، ص: 41 و42.

ويظهر الطابع الإنفرادي للقرار بكل وضوح، حينما يصادق عليه عون إداري واحد وعندما يحمل توقيعا واحدا وهذه هي حالات قرارات البلدية والولاية وتلك المتخذة من قبل الوزراء،وبهذه الصفة يعتبر رئيس البلدية والوالي المصدرين الفرديين لهذه الأعمال وعليه تظهر الطبعة الإنفرادية للقرارات ذات ارتباط وثيق بأحادية المصدر وتتقدم هذه الصورة في الظاهر ويعلوها بعض الغموض في حالة تعدد الهيئات المشتركة في تحضير القرار وفي هذه الصورة لا تعتبر التعددية متعارضة مع الطبيعة الانفرادية للقرار فهي ظاهرية فقط لأنها لا تفضي في الأخير لتدخل إرادة هيأة واحدة ويتجلى ذلك خاصة عندما يتطلب تحضير القرار تدخل عدة هيئات قصد الاستشارة فقط.

وعليه فالقرار لا يتخذ ولا يصادق عليه إلا من قبل هيأة واحدة التي تكرس بهذا المعنى طبيعته الانفرادية، ومثال ذلك حالة اتخاذ القرارات الإدارية من قبل الهيئات المتداولة، فالمداولة وإن كانت نتاج تضافر إرادات أغلبية أعضاء المتداول فإنها لا تعتبر في الحقيقة سوى إرادة المجلس بوصفه هيئة واحدة المنفردة.

إلا أنه يمكن أن نجد صورا تتدخل فيها عدة هيئات على مستوى عملية تحضير القرار فقط وإنما على مستوى التوقيع والمصادقة.

ثالثا– القرار الإداري يصدر عن جهة إدارية مختصة:

وهو الشرط الثالث من الشروط التي يشترط أن تكون في العمل القانوني حتى يجوز على وصف القرار الإداري، 'شك فيه أن عبارة القرار الإداري تثبت بحد ذاتها وبصفة آلية بأن العمل المذكور فهو ذو صبغة إدارية بمعنى أنه يخضع في تنظيمه إلى أحكام القانون العام، ويدخل حال قيام مخاصمة في اختصاص القاضي الإداري، إلا أن السؤال المطروح يتعلق أكثر بعملية إثبات كيفية إتمام هذا العمل بهذه الطبيعة.

ومنه يتطلب الإجابة على هذا التساؤل التفرقة بين فرضية اتخاذ القرار الإداري من طرف السلطة الإدارية وفرضية إصداره من قبل هيئات غير إدارية.

وهذه التفرقة بالذات هي التي تتحكم غي منهجية تحليل هذا الموضوع، إلا أن مجمل الدراسات المتعلقة بهذا ، تميل إلى تعريف القرار الإداري بالاستناد إلى السلطة الإدارية لتأكيدها على طابعه الإداري [1] ويمكن أن يجد هذا التعريف سندا له من خلال المادة 7 من ق.إ.م. والتي تقابلها المادة 800 من ق.إ.م.إ التي تولت إحصاء الهيئات الإدارية حينما نصت على أن المحاكم الإدارية تختص بالنظر في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو

1- عمار بوضياف، **القرار الإداري دراسة** تشريعية قضائية فقهية، الجزائر، ص: 26.

إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.

في الحقيقة تثير هذه المادة مشاكل عديدة خاصة أنها موجهة إلى تحديد اختصاص المحاكم الإدارية وبصفة غير مباشرة إلى تعريف النزاع الإداري. [1]

وعلى العموم يوحى الاتجاه المكرس قانونا وقضاء بأن المعيار المختص لتحديد وضبط الطبعة الإدارية للقرار هو المعيار العضوي أي القرارات الصادرة عن الإدارة العامة غير أن التوجهات أصبحت تكشف أن هناك استخداما لمعيار أخر. [2]

المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية.

تتنوع القرارات الإدارية وتختلف بإختلاف الزوايا التي ينظر منها إليها فمن زاوية التكوين هناك قرارات بسيطة وأخرى مركبة ومن زاوية النطاق والمدى هناك قرارات فردية وأخرى تنظيمية **ومن حيث الآثار المترتبة عنها تنقسم إلى قرارات سليمة وأخرى معيبة وأخرى منعدمة.**

الفرع الأول: 1- أنواع القرارات بالنظر إلى تكوينها:

تنقسم القرارات الإدارية من حيث تكوينها وبناءها القانوني إلى قرارات بسيطة وأخرى مركبة.

أ. **القرارات البسيطة:** وهي ت التي تصدر بصفة مستقلة وتكون قائمة بذاتها كقرارات التعيين والترقية والتأديب والعزل ومنح رخص البناء ورخصة حمل السلاح .. الخ وأغلب القرارات التي تصدرها السلطة الإدارية تعد قرارات بسيطة ويمتاز القرار الإداري البسيط بسهولة إجراءات خروجه إلى الواقع في مواجهة المخاطبين به.

ب. **القرار الإداري المركب:** وتضم القرارات التي لا تصدر بصفة منفصلة ومستقلة وإنما تدخل في تمام عمل قانوني، إداري آخر وترتبط به وقد تأتي سابقة أو لاحقة[3] أو معاصرة له،وتسمى القرارات الإدارية التي تسهم في عملية مركبة بالقرارات المنفصلة، إذ يجوز الطعن بإلغاء ضد القرار الإداري دون أن يؤدي إلى إلغاء العملية الأخرى.

بهذا الصدد فإن مجلس الدولة الفرنسي وكذا الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا يقبلان الطعن بالإلغاء فيما

1- أحمد محيو، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص: 16 و17.
2- عبد المجيد، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص: 29.
3- عبد الحميد كمال حشيشي، القرارات القابلة للإنفصال وعقود الإدارة، دار النهضة: القاهرة، دون ذكر التاريخ، ص: 55 وما يليها.

يعرف بالأعمال أو القرارات القابلة للانفصال، ذات العلاقة بالعملية التعاقدية ذاتها[1]. مثل قرار فسخ الصفقة العمومية ومن أمثلة القرارات المركبة ما نصت عليه المادتان 138 من قانون البلدية والمادة 130 من قانون الولاية، بحيث تنص المادة 138 من قانون البلدية: "إذا لم يمكن إستغلال المصالح العمومية البلدية إستغلال مباشرا، دون أن ينجم عن ذلك ضرر جاز للبلدية منح هذا الامتياز. يصادق الوالي على هذه الاتفاقيات التي حررت لهذا الغرض بموجب قرار إذا كانت مطابقة لنماذج الاتفاقيات المعمولة حسب قواعد الإجراءات السارية المفعول".

وتنص المادة 130 من قانون الولاية: "إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية في شكل استغلال مباشر أو مؤسسات، يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يرخص باستغلالها عن طريق الامتياز يصادق على العقود المبرمة في هذا الصدد، بموجب قرار من الوالي وينبغي أن تكون مطابقة لدفتر الشروط النموذجي المصادق عليه وفقا للإجراءات المعمول بها.

يتبين من قراءة المادتين أنه في الحالة التي يتعذر فيها على الدولة أو الولاية أو البلدية استغلال مرافقها العمومية استغلالا مباشرا مدة معينة يجوز منحها عن طريق عقد الامتياز لأشخاص طبيعيين (أفراد) أو شخصا معنويا سواء كان عموميا أو خاصا بإمكاناته الخاصة مقابل مبلغ مالي يحدد في العقد، ويستتبع هذا الإجراء بإصدار قرار من السلطة الإدارية المختصة.

وسنحاول توضيح هذه الإشكالية بموجب قرارين صادرين عن مجلس الدولة،يتعلق أولهما بقرار إداري سابق للعقد الإداري وثانيهما بقرار متزامن مع العقد الإداري ثم يتبع العقد الإداري قرار إداري آخر لاحق له.

1. **القرار الإداري المركب السابق:** قضى قضاة مجلس الدولة في قرار صادر بتاريخ 2003/05/20 "حيث أن المتدخل في الخصام كان قد تحصل على مقرر ولائي تحت رقم 33605 صادر عن والي وهران بتاريخ 1983/06/30 الذي بموجبه منح له الشقة.

لكن أنه هذا القرار المقرر كان محل إلغاء من طرف الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا بقرار صادر في 26 ماي 1991 رقم 78991.

حيث بالرجوع إلى قرار الغرفة الإدارية سابقا نجد وأنها قد فصلت في النزاع بقولها أن والي ولاية وهران ليس مالك

1- عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في الظلم القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الطبعة الثالثة،سنة 2004، ص: 436 وما يليها.

للشقة محل النزاع لذلك لا يستطيع الانتفاع بها كما تنص المادة 674 من القانون المدني[1]. وأنه بتصرفه في هذه الشقة بمنحها إلى (م.ع) فقد خالف القانون ومنع المالك الحقيقي من التصرف فيها وأبطلت المقرر المطعون فيه وبالتالي فقد فصلت في ملكية الشقة.

حيث يجب القول بأن كل ما ترتب من عقود على أساس المقرر الولائي الملغى قضائيا يعتبر باطلا وبدون أثر مما يتعين وبدون مناقشة الأوجه المثارة إلغاء العقد الإداري المحرر في 1984/07/09 المحرر من طرف مصلحة أملاك الدولة لفائدة (م.ع) المدخل في الخصام كون أنه نتج المقرر الولائي الملغى من طرف الغرفة الإدارية. [2]

2. قرارين إداريين، أولهما متزامن مع العقد الإداري وثانيهما لاحق:

قضى مجلس الدولة في قرار صادر بتاريخ 2002/07/15 بما يلي:

حيث ثابت من الوثائق المرفقة بالملف أن المستأنف عليه هو عضو مستفيد بالمستثمرة الفلاحية ... بموجب قرار ولائي مؤرخ في 1991/05/05 تحت رقم 97 وعقد محرر من طرف مديرية أملاك الدولة في 1992/03/08، وأنه بتاريخ 1997/10/06 قام بتأجيل هكتارين منها لمدة 6 سنوات، واللذان حولا إلى حظيرة وورشة لإصلاح الشاحنات الكبرى.

حيث أمام هذه الوضعية قام والي ولاية مستغانم باتخاذ قرار مؤرخ في 1998/11/11 تحت رقم 1366 لإسقاط هذه الاستفادة [3] ... وفي هذه القضية نلاحظ اتجاه مجلس الدولة إلى إلغاء القرار المتزامن مع العقد الإداري، وفي رده على طلب والي ولاية مستغانم بإلغائهما قضى القرار بالكيفية التالية: "حيث يستخلص من جميع ما سبق أن العارضان لم يجانبا الصواب عندما ذهبا إلى أن قضاة أول درجة أخطأوا في تطبيق القانون عند ما فصلوا في القضية على النحو السالف عرضه ويتعين والحال هذا إلغاء القرار المستأنف وبعد الفصل في القضية من جديد إلغاء القرار الولائي المؤرخ في 1991/05/05 تحت رقم 97 وكذا العقد الإداري المحرر من طرف مديرية أملاك الدولة لولاية مستغانم في 1992/03/08 والمشهر بالمحافظة العقارية بتاريخ 1992/04/20.

وحينما فعل المشرع، لما قضى بإلغاء القرار الإداري واستتباعه بإلغاء العقد الإداري. وذلك تجسيدا أو تحقيقا للقاعدة العامة التي تنص كل ما بني على باطل فهو باطل"

1- تنص المادة 674 من القانون المدني: الملكية هي حق التمتع والتصرف في الأشياء بشرط أن لا يستعمل استعمالا تجزمه القوانين والأنظمة.
2- قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، رقم 6450، فهرس رقم 395، صادر بتاريخ 2003/05/20.
3- قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، رقم 006424، فهرس رقم 362 صادر بتاريخ 2002/07/15.

الفرع الثاني : أنواعها بالنظر إلى عموميتها ومداها:

ينقسم القرار بالنظر إلى القواعد المضمنة فيها إلى القرارات الفردية والقرارات التنظيمية[1].

أ- القرارات الفردية (الذاتية):

وهي القرارات الصادرة بشأن حالات أو أشخاص معينين بذاتهم وتمتاز بأنها تستهلك مضمونها وفحواها بمجرد تطبيقها كقرار التعيين في منصب وظيفي وقرارات الترقية أو التأديب ... الخ.

يكون القرار الإداري فرديا، متى صدر عن سلطة إدارية مخاطبا شخصا معينا بذاته أو أشخاص معينين بذواتهم، ويتسم القرار الإداري الفردي بطابع الخصوصية[1]، إذ أن صدوره كان خاصا بأفراد محددين مهما قل عددهم أو كثر، إذ لا يفرق الأمر سواء كان المعني بالقرار شخصيا واحدا، أو تضمن مجموعة من الأشخاص.

وكمثال عن القرار الإداري الفردي الذي يخاطب شخصا واحدا، نجد قرار الترقية، قرار التعيين، أما القرار الإداري الذي يخاطب عدة أشخاص، نجد قرار نزع الملكية، إذا تعلق الأمر بطريق عمومي أو منشآت ضخمة، تقتضي ضرورة إنشائها الاستيلاء على ملكية العديد من المواطنين.

وتتميز القرارات الفردية باستنفاد آثارها بمجرد تنفيذها في مواجهة المخاطبين ولا يجوز للسلطة الإدارية، تعديلها أو إلغائها أو سحبها، متى كان في ذلك مساسا بالحقوق المكتسبة، هذا ما قضى به مجلس الدولة في قرار صادر بتاريخ 2001/03/12 كما يلي "ولكن بالرجوع إلى ما احتوى عليه ملف الدعوى، تبين لمجلس الدولة، أن المستأنف عليهما (م.إ.س) و(م.إ.ب) قد استفاد بحق إمتياز لإستغلال محجرة لمدة 3 سنوات، وهو ما يوضحه العقد الإداري الذي يحمل رقم 84/926 فشرعيا في استغلال المحجرة إلى غاية 1992، أين ارتكب (م.إ.ب) مخالفة قرار على والي الولاية بغلق المحجرة.

وبتاريخ 1998/05/02 أصدر والي ولاية ميلة القرار محل الإلغاء وتضمن تعديل قرار الغلق باسم (م.إ.ب) بمفرده دون (م.إ.س) حيث أنه من الثابت والمؤكد أن القرار موضوع الإلغاء قد حرم المستأنف عليه (م.إ.س) من حق مكتسب قانونا بموجب قرار إداري صدر من نفس الوالي.

حيث بذلك يعتبر القرار محل الابطال متجاوز للسلطة إذا أن المستأنف عليه (م.إ.س) لم يرتكب أي مخالفة أو خطأ يؤديان إلى حرمانه من حق الانتفاع.

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص: 185.

حيث دفع الوالي بأنه اتخذ القرار محل الإلغاء بناء على حكم قضائي ولكن بالرجوع إلى الطلب المقدم أصلا أمام محكمة شلغوم العيد، فنجده بعيد كل البعد عن الموضوع الحالي المتضمن استغلال المحجرة، ذلك أن موضوع النزاع الأصلي ينصب على العتاد، وأن الدعوى انتهت على رفضها لعدم التأسيس.

حيث أن القرار موضوع الإلغاء يعد غير شرعي وتعسفي، ولذا يتعين إلغاؤه. [1]

ويصدر القرار الفردي مسندا إلى قانون، أو مجموعة من القوانين أو لوائح تنظيمية.

وتختص المحكمة الإدارية في دعوى إلغائه أو تفسيره أو فحص مشروعيته، متى كان القرار الإداري الفردي، صادر عن أحد الأشخاص العمومية المحلية التي حددتها المادة 801 من القانون 09/08.

ويعقد الاختصاص لمجلس الدولة، متى كان القرار الفردي، صادرا عن السلطات الإدارية المركزية أو المؤسسات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية أو مجلس المحاسبة والعبرة بالقرار الفردي هو التبليغ الرسمي.

والقرار الفردي لا يؤثر إلا على المركز القانوني للشخص أو الأشخاص المخاطبين به، دون أن يتصور امتداده إلى التأثير على مراكز الغير.

ب. القرار الإداري التنظيمي أو الجماعي:

باعتبار السلطات الإدارية أكثر احتكاكا بأفراد المجتمع، كان لزاما منحها تسيير المرافق العمومية بطريقة نفعية وهو ما أدى إلى خلق القرار التنظيمية.[2]

وتسمى القرارات التنظيمية كذلك بالقرار اللائحية أو القرارات العامة وأطلق عليها القانون رقم 09/08 وصفا جديد بقوله في نص المادة 801: ".. أومن تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي والتنظيمي" فالقرارات التنظيمية، هي طائفة القرارات التي تحوي قواعد عامة ومجردة، تسري في مواجهة كل من تتوفر فيه شروط سريانها، أفراد ووقائع مراكز.

وعليه فعكس القرارات الإدارية الفردية، فهذا النوع من القرارات لا يخص شخصا أو أشخاصا محددين، وإنما يطبق بناء على شروط مجردة وأفراد غير معينين بذواتهم وإنما بأوصافهم.

وتعتبر القرارات التنظيمية التي تصدرها السلطة الإدارية لوائحا تدرج ضمن المنظومة التشريعية، إذ تعد تشريعا

1- **قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، رقم** 001896، فهرس **رقم** 272 **صادر** بتاريخ 2001/03/12.
2- عمار عوابدي ,نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، مرجع سابق ص 112 ومايليها.

استثنائيا إلى جوار التشريع العادي، مكملة ومدعمة له رغم كونه أدنى منه مرتبة في هرم القوانين، ويكون الغرض من إتخاذها خلق أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة.

وذهب الفقه، إلى القول أن العبرة في التفرقة بين القرار الفردي والقرار التنظيمي ليس بعدد الأشخاص الذين يعنيهم القرار ولكن العبرة بتعيين هؤلاء الأشخاص الذين يعنيهم القرار بذواتهم أو عدم تعينهم.

ويظل القرار التنظيمي ساريا في مواجهة من يتعلق بهم، إذ لا يتوقف نفاذه في مواجهة المعنيين به، ما لم تبادر السلطة الإدارية التي أصدرته إلى تعديله أو إلغائه.

وقرينة العلم بالقرار التنظيمي هي نشره فالمشرع الجزائري كلما ذكر القرار الفردي إلا وربطه بالتبليغ الرسمي،أما عند تطرقه للقرار التنظيمي فيربطه بالنشر.

فنشر القرار التنظيمي هو الوسيلة الأنجع للعلم به من طرف كل من يتعلق الأمر بهم فلا يتصور مثلا، إذا تعلق الأمر بقرار تنظيمي يتعلق بمهنة المحاماة، أن تقوم السلطة الإدارية بتبليغه إلى كل محام موجود ولا يتوقف الأمر هنا، ملزمة كذلك بتكرار العملية سنويا، في كل دورة يتخرج فيها محامون جدد وتعمل السلطة الإدارية، من خلال القرار التنظيمي إلى تنظيم مجال معين، كما يتبين من اسمها، فمتى استوجبت الحاجة إلى إصدار قرار من أجل تنظيم المجتمع ومؤسساته الإدارية، والمنظمات ذات الطابع الإداري، وتقوم السلطة بإصدار لائحة، تفي بها ذلك الغرض.

وقسم الفقه [1] القرارات التنظيمية إلى خمسة أنواع أدرج ثلاثة منها ضمن اللوائح التنفيذية التي تصدر في الظروف العادية، ونوعين منها ضمن اللوائح التي تستدعي الظروف لإصدارها.

أولا: اللوائح في الظروف العادية:

هي اللوائح التي يستدعي حسن السير العادي لمرفق الإدارة العمومية إصدارها، وتتمثل في اللوائح التنفيذية، واللوائح التنظيمية ولوائح الضبط.

1. اللوائح التنفيذية: إن القانون الذي يتضمن دائما قواعد عامة مجردة، لا يخوض في التفاصيل والجزيئات ويحيل ذلك إلى التنظيم.

فاللوائح التنفيذية هي: مجموعة القرارات التي تصدره السلطة الإدارية من أجل ضمان تطبيق قانون أو آمر ما، فأحيانا يتعذر تطبيق قانون ما على وضعية دون وضع قواعد تنظيمية نظرا لما دأبت عليه القوانين، من

1- عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص: 78 وما يليها.

وضع مبادئ عامة دون الاهتمام بالجزئيات.

ويكون التنظيم الصادر مفسرا ومكملا للقانون، على نحو يستطيع معه القائمون بالسهر على تنفيذ [1] تطبيقه فعليا على أرض الواقع وتصدر القرارات التنظيمية في هذه الحالة في شكل مراسيم تنفيذية فنجد القوانين أحيانا عديدة، ترجع كيفية تطبيق بعض النصوص القانونية إلى التنظيم ومن أمثلته ذلك ما يلي:

- ما نصت عليه المادة 17 من القانون العضوي رقم 01/98 عليه بقولها المتعلق بمجلس الدولة: "يضم مجلس الدولة أقساما تقنيه ومصالح إدارية تابعةلأمين العام،وذلك تحت سلطة رئيس مجلس الدولة".

"تحدد كيفية تعيين رؤساء المصالح والأقسام عن طريق التنظيم" وجاء المرسوم التنفيذي رقم 263/98 المؤرخ في 1998/08/29.

المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 166/03 المؤرخ في 2003/04/09 ليحدد كيفيات تعيين رؤساء المصالح وأقسام مجلس الدولة وتصنيفهم، وليفصل في المادة 17 من القانون العضوي، وذلك في المادة 02 منه التي تنص: "يعين رؤساء الأقسام التقنية والمصالح الإدارية لمجلس الدولة، بناء على إقتراح من وزير العدل وبعد أخذ رأي رئيس مجلس الدولة حسب الأشكال المنصوص عليها في التنظيم المعمول به.

2. **القرارات الإدارية العامة التنظيمية:** تتمثل في فئة القرارات الإدارية العامة، التي تصدرها السلطة الإدارية من أجل ضمان سير المرفق العام. والمؤسسات العمومية وفقا لمقتضيات الرغبة العمومية وتصدر القرارات الإدارية العامة في شكل مراسيم تنظيمية ولا تخضع القرارات الإدارية التنظيمية هذه إلى الطعن بالإلغاء، وإنما إلى الطعن بدستورية القوانين، وفقا لما قضت به المادة 169 من الدستور، والتي تنص: "إذا ارتى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس".
3. **لوائح الضبط أو البوليس الإداري:** تستدعي فكرة الضبط الإداري[2]، التي تقوم على أساس المحافظة على النظام، الأمن السكينة، الآداب والصحة العمومية من السلطة الإدارية، إصدار قرارات عامة وملزمة.

وتترتب المسؤولية الإدارية على السلطة الإدارية في حالة إهمالها لواجب الحفاظ على مقتضيات الأمن، الآداب والصحة العمومية وكأمثلة عن ذلك:

1- عمار عوابدي , نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري .
2- ناصر لباد،الوجيز في القانون الإداري ، مرجعسابق،ص153 ومايليها.

- ❖ المادة 49 من المرسوم التنفيذي 381/04 المؤرخ في 2004/11/28 التي منحت سلطات إدارية متعددة الحق في إصدار قرارات تنظيمية تتعلق بضبط حركة المرور، والتي: "تصنف التقاطعات المنصوص عليها في المادتين 47 و48 أعلاه، كما يأتي:

أ. بقرار مشترك من وزير النقل وزير الداخلية والجماعات المحلية، بالنسبة للطرق المصنفة، ذات حركة مرور كبيرة، إذا كانت تقع خارج المجمعات السكانية، وبقرار من الوالي، إذا كانت تقع في المجمعات السكانية.

ب. بقرار من الوالي، بالنسبة للطرق الولائية، إذا كانت تقع خارج المجمعات السكانية.

ج. بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لكل الحالات الأخرى، تتخذ القرارات المذكورة في النقطتين ب.ج أعلاه بعد أخذ رأي مسؤولي الأمن الوطني أو الدرك الوطني ومدير الأشغال العمومية المختصين إقليميا.

- ❖ وما نصت عليه المادة 2/106 مكرر من القانون 79/07 المؤرخ في 1979/06/21، المتضمن، قانون الجمارك المعدلة بموجب القانون 10/98 المؤرخ في 1998/08/22 التي تنص: 02- تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة، عند الاقتضاء بقرار مكلف من الوزير المكلف بالمالية" وتبعا لذلك أصدر الوزير المكلف بالمالية قرار مؤرخا في 1999/02/23 يحدد كيفيات تطبيق المادة 106 مكرر من قانون الجمارك، المتعلقة باسترداد الحقوق والرسوم من قبل إدارة الجمارك.

ثانيا: اللوائح في الظروف الاستثنائية:

تختم الظروف الاستثنائية وحالة الظروف على السلطات الإدارية المعنية إصدار قرارات إدارية عامة، لمواجهة الوضع، تسمى لوائح الضرورة، وأحيانا تقوم السلطة التشريعية بتفويض اختصاصها في التشريع إلى السلطة التنفيذية، وتسمى القرارات التي تصدرها هذه الأخيرة باللوائح التفويضية.

1. **لوائح الضرورة:** هي قرارات تصدرها السلطة الإدارية من أجل اتخاذ تدابير، يعود مجالها للهيئة التشريعية.

ويختلف هذا النوع من اللوائح عن اللوائح العادية، في عدم خضوعها لرقابة القضاء فحصا وإلغاءا. ويطلق عليها النظام الجزائري مصطلح "التشريع بأوامر" ويختص رئيس الجمهورية بإصدارها وفقا لنص المادتين 120 في فقرتيها السابعة والثامنة والمادة124 من الدستور[1].

- وتحوز لوائح الضرورة نفس القوة التي يحوزها القانون وضبط المشرع الدستوري سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بمقتضى أوامر بضوابط هي:

1- تنص المادة 120في فقرتيها السابعة والثامنة من الدستور : 07/يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه ،طبقا للفقرات السابقة.

أ-عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية الذي تقدمت به الحكومة، في ظرف خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه حينها يقوم رئيس الجمهورية بإصداره بأمر.

ب. **حالة شغور المجلس الشعبي الوطني**: يمكن لرئيس الجمهورية وفقا للمادة 129 من الدستور أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني،ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول،ففي هذه الحالة يعد المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور يجوز فيها لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المسائل الخارجة عن القانون.

ج- التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية التي نصت عليها المادة 93 من الدستور، والتي يقرها رئيس الجمهورية عندما تكون البلاد مهددة بخطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامته ترابها.

وتخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية، التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجزائر وفقا لما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 93 المذكورة أعلاه ويتسنى له اتخاذ كل هذه الإجراءات، بواسطة التشريع بأوامر.

وعن حجية الأوامر في مواجهة المخاطبين بها فرق فقهاء القانون الإداري[1] بين حالتين: فقبل عرض هذا النوع من اللوائح على السلطة التشريعية للمصادقة عليه، تكون الأوامر مجرد قرارات إدارية عامة، لكن تكتسي طابع التشريع وتصبح في مرتبته بمجرد مصادقة البرلمان عليها لا يجوز إلغاؤها أو فحص مشروعيتها، إلا من حيث الرقابة على دستورية القوانين، التي يتولاها المجلس الدستوري.

اللوائح التفويضية: تستوجب الضرورة في بعض الأحيان إسناد السلطة التشريعية حقها في التشريع للسلطة التنفيذية حينما ترى أنها لا تستطيع تخفي أزمة ما، والتصدي لها بحزم ودراية التي تحوزهما السلطة التنفيذية في ظل السرعة والسرية فتصدر السلطة التشريعية قانون التفويض تسند بمقتضاه سلطة التشريع إلى السلطة التنفيذية، واستنادا عليه تصدر السلطة التنفيذية لوائحا تنفيذية، لمواجهة الوضع القائم.

- وقد أغفلت دساتير الجزائر الثلاث لسنوات 1976، 1989، 1996 اللوائح التفويضية، عكس ما كانت تقضي به أحكام المادة 58 من دستور 1963، إذ كانت تنص: "يجوز لرئيس الجمهورية، أن يطلب من

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، مرجع سابق ص148.

الجمعية الوطنية أن تفوض له لمدة محدودة، حق إجراءات ذات صبغة تشريعية، عن طريق أوامر تشريعية، تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة الجمعية في أجل ثلاثة أشهر".[1]

الفرع الثالث: أنواع القرارات الإدارية من حيث الآثار التي تولدها القرارات الإدارية:

تتفرع القرارات الإدارية من حيث الآثار التي ترتبها إلى فرعين يتمثل في الأول نفاذها في مواجهة الأفراد، أما الثاني من حيث إنشائها للمراكز القانونية.

1. من حيث نفاذها في حق الأفراد:

كل قرار إداري يسري وجوبا وإلزاما في مواجهة المخاطبين به سواء عينوا فيه بذواتهم أو بصفاتهم، وغالبية القرارات ملزمة مادامت قد صدرت في نطاق احترام مبدأ المشروعية.

لا يترتب على الطعن فيها بالإلغاء، توقف سريانها في مواجهة المخاطبين بها، ما لم ير القاضي الإداري غير ذلك، بموجب عريضة مكتوبة، يقدمها المعني بالأمر متى كان من شأن تنفيذ القرار الإداري خلق أضرار من الصعب جبرها مستقبلا، وهو ما نصت عليه المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2. القرارات الإدارية غير النافذة في حق الأفراد:

يطلق عليها الفقهاء إجراءات تنظيم الداخلي لأنها تتعلق بتنظيم المرفق، من حيث العلاقات الداخلية لأجل ضمان تحقيق الغرض من وجوده، [2] تعدى أثر القرارات التي تهدف إلى تنظيم مرفق إداري معين العاملين به، إذ تسري في مواجهة الناس الأجانب عن القطاع الإداري.

وتشمل إجراءات التنظيم الإداري مجموع المنشورات، التعليمات التوصيات والتدابير، الرسائل الداخلية، الأوامر والتوجيهات. وعادة ما تصدر هذه الأعمال عن الرؤساء السلميين، وتكون موجهة إلى مرؤوسيهم، وهي بصورة عامة عبارة عن مستندات داخلية خاصة بالإدارة، ولا يطلع عليها المواطنون، خاصة أنها تهدف إلى التذكير وتفسير النصوص القائمة لفهم موحد في جميع المرافق والمصالح وبهذا الصدد فإنها غير قابلة للمساس بحقوق المواطنين وإلحاق الضرر بهم[3]، وهو ما قضى به مجلس الدولة في قرار صادر بتاريخ 2001/03/19: 1/حول القرار المطعون فيه: حيث أن الوقائع

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، مرجع سابق ص148.

2- عمار عوابدي ،نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ،مرجع سابق ص 217.

2- أحمد محيو ،المنازعات الإدارية ،مرجع سابق ص172.

على ما يتبين من عريضة الطعن وسائر الأوراق تتلخص في أن العارضين وجهوا رسالة إلى مصدر القرار بتاريخ 1998/09/23 يلتمسون فيها تنفيذ التعليمة رقم 2 الصادرة عن رئيس الحكومة بتاريخ 1997/09/15 وباتخاذ التدابير لتنفيذها باعتبارهم معنيين بمضمونها بعد أن تحل مؤسستهم بتاريخ 1997/10/11 وعين لها مصفيا لهذا الغرض وحيث أن المطعون ضده أصدر قرارا إداريا يحمل رقم 57 ومؤرخ في 1998/10/24 وتتضمن المادة الأولى منه ما يلي: بموجب هذا القرار تحذف المؤسسة المستقلة المحلة المدعوة "إينا" الكائنة بولاية البليدة من قائمة المؤسسات المزمع بيع أصولها لصالح شركات الأجراء الملحقة للقرار رقم 13 المؤرخ في 1998/02/24.وحيث أن عريضة الطعن تستند على الأسباب التالية لتبرير طلب إلغاء القرار موضوع الطعن: إن التعليمة رقم 2 تعطي الأولوية للعمال للاستفادة من أصول المؤسسة المنحلة، وأنهم ضحوا بعرقهم طي ة عدة سنوات للحفاظ على حسن سيرها، وأنهم عمال شباب يريدون المساهمة في تطور الاقتصاد الوطني بدلا من تسجيلهم لدى الصندوق الوطني للبطالة.

الفرع الرابع: من حيث تأثيرها على المراكز القانونية:

معلوما أنه من عناصر ومقومات العمل الإداري حتى يعتبر قرارا إداريا يخضع للطعن القضائي بالإلغاء أن يرتب آثارا قانونية، غير أنه يلاحظ وجود نوعين من القرارات في تأثيرها على حقوق وإلتزامات الطرفين، حيث قد تؤدي إلى تقرير مركز قانوني أو تؤدي إلى الكشف عنه فقط.

أولا: القرارات الإدارية المنشئة:

يكون القرار الإداري منشئا ومقررا لمركز قانوني، إذا ترتب على صدوره إنشاء مركز قانوني جديد (قرار التوظيف) أو تعديل مركز قانوني قائم (قرار التحويل) أو إلغاء مركز قانوني قديم (قرار العزل) ولا يرقى إلى درجة القرار الإداري العمل الذي يصدر عن سلطة إدارية ولا يمس بمركز قانوني.

وللقرار الإداري المنشئ أثر فوري بمجرد تبليغه، إذا كان القرار فرديا، أو نشره إذا كان تنظيميا، ويقع على عاتق الطاعن عبء إثبات أن القرار الإداري مس بحقوقه [1]

ثانيا: القرارات الإدارية الكاشفة:

القرارات التي لا تؤدي إلى إحداث تأثير على المراكز القانونية، سواء كانت المراكز فردية أو عامة، إذ لا يتعدى

1- قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، رقم 010990، فهرس رقم 396- صادر بتاريخ 2003/06/03، ولكن بالرجوع إلى القرار المستأف، أن قضاة الدرجة الأولى اعتمدوا قرارهم على المادة 324 من القانون المدني، كون أن الوعد بالبيع المقدم من طرف المستأف لا يعدسندا رسميا لإثبات الملكية، وأن المستأف لم يقدم وثيقة رسمية تؤكد، وتبين أن القرار الإداري موضوع الطعن مس بحقوقه.

دورها تفسير أو تأكيد المراكز القانونية الموجودة، تكون كاشفة. [1]

وللقرار الكاشف آثر رجعي على المراكز القانونية، طالما أنه أكد حقا موجودا.

خامسا: من حيث السلطة المصدرة لها:

تظهر أهمية تقسيم القرارات الإدارية من حيث درجة السلطة المصدرة لها في عدة نواحي:

1. **من حيث الدرجة في هرم الترتيب:** تحتل القرارات الصادرة عن رئيس الدولة باعتباره أعلى سلطة إدارية في البلاد المرتبة الأولى في ترتيب القرارات الإدارية، ثم تليها تباعا، قرارات الوزير الأول القرارات الوزارية المشتركة،القرارات الأحادية، قرارات الولاة، قرارات رؤساء المجالس الشعبية البلدية، قرارات المؤسسات العمومية الوطنية، قرارات المنظمات المهنية الوطنية.
2. **من حيث مبدأ توازي الأشكال:** تظهر أهمية تقسيم القرارات الإدارية من حيث السلطة التي أصدرتها، حفاظا على المبدأ الإداري القاضي بأنه لا يمكن أن يلغى قرار إداري إلا من طرف السلطة التي أصدرته أو سلطتها السلمية الأعلى منها. [2]
3. **من حيث الإختصاص القضائي:** يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة في النظر في الطعون بالإلغاء ضد القرارات الصادرة عن الهيئات المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية، قرارات المنظمات المهنية الوطنية وفقا لنص المادتين 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية و09 من القانون العضوي، بينما تختص الغرف الجهوية الموجودة على مستوى مجالس قضاء كل من: الجزائر، وهران، بشار قسنطينة، ورقلة في الطعون بإلغاء القرارات الصادرة عن الولاة والمصالح الغير الممركزة للدولة على مستوى الولايات، وفقا لنص المادة 08 من القانون العضوي 02/98[3]، وتختص الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، كل حسب اختصاصها الإقليمي، في الطعون بإلغاء القرارات الصادرة عن البلدية ومصالحها الإدارية والمؤسسات العمومية على مستوى المحلي[4]. وفقا لأحكام المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والمنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية لكل السلطات الإدارية المركزية والمحلية والرامية إلى طلب تعويض.

1- قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة رقم 005969،فهرس رقم 404، صادر بتاريخ 2002/07/15: "حيث أن المدعية المستأنف عليها قد استفادت من قرار منح محل تجاري كائن بعمارة 01MR/A شرشال بتاريخ 1997/10/10 تحت رقم 97/571 وهو قرار صادر عن رئيس دائرة شرشال حيث أنه بموجب مقرر بلدي مؤرخ في 1999/07/25 رقم 1999/161 قامت بلدية شرشال بإبطال المقرر المذكور أعلاه الذي استفادت منه المستأنف عليها.

2 تنص المادة 08 من القانون رقم 02/98/ المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق بالمحاكم الإدارية. بصفة انتقالية، وفي انتظار تنصيب المحاكم الإدارية المختصة إقليميا، تبقى الغرف الإدارية بالمجلس القضائية، وكذا الغرفة الإدارية الجهوية، مختصة بالنظر في القضايا التي تعرض عليها طبقا لقانون الإجراءات المدنية.

4- قرار مجلس الدولة الغرفة الرابعة، رقم 007580،فهرس رقم 524 صادر بتاريخ 2002/11/05: اعتبار المادة 7 من ق.إم لتختص المجلس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف.

4. **من حيث وجوب نيابة محام:** دأب قضاء مجلس الدولة على وجوب نيابة محام معتمد لدى المحكمة العليا ومجلس الدولة في القضايا، عندما تلجأ أحد الأشخاص المعنوية العامة كمستأنفة أو مستأنف عليها، غير أنه كان يعفى الإدارة المركزية من هذا الإجراء، وهو ما قضى به في قرار صادر بتاريخ 2001/04/23: "حيث أنه طبقا للمادة 239 الفقرة 3 من قانون الإجراءات المدنية، أو الدولة فقط معفاة من وجوب تمثيلها بمحام.

حيث أنه في قضية الحال فإن والي ولاية ورقلة لم يمثل الدولة وبالتالي فإن استئنافه غير مقبول شكلا.

5. **من حيث وسيلة التعبير:** تصدر الإدارة قرارها قاصدة إنشاء مركز أو مراكز قانونية، حسب الحاجة سواء صدر بصفة صريحة، وهو ما يعرف بالقرار الصريح، أو فهم من مقتضياته اتجاه إرادة الإدارةإلى القيام بعمل وإحداث أثر قانوني معين، وهو ما يعرف بالقرار الضمني.

أولا: القرار الإداري الصريح:

القرار الصريح هو القرار الذي تعلن فيه الإدارة عن إرادتها بصفة صريحة، وذلك في شكل خارجي، كما يقتضيه القانون، سواء كان القرار الصريح مكتوبا أو غير مكتوب، فيفهم من القرار الصريح مباشرة بعد قراءته، اتجاه الإدارة بتصرفها إلى فعل معين.

ويتسنى للمخاطب بالقرار الإداري القيام بالإجراءات اللازمة، سواء بالرضوخ له، كما لو تعلق الأمر بقرار تعينه في وظيفة ما أو ترقية، أو اللجوء إلى القاضي الإداري المختص وطلب إلغائه، إذا نص القرار على إجراء رأي المخاطب به أنه يضره،كقرار الطرد من السكن الوظيفي أو رفض منحه رخصة البناء[1] وفي هذا السياق نستعين بقرار صادر عن مجلس الدولة، يتضح من حيثياته مباشرة العمل الذي اتخذته الإدارة، إذ قضى في قرار صادر بتاريخ 2001/02/05 حيث أن الأجور تدفع مقابل أداء عمل، في حين أن المستأنف لم يقم بأي عمل في هذه المدة، وبالتالي فإنه غير محق بالمطالبة بمرتب شهري. ولكن أنه ثابت من خلال الرسالة المؤرخة في 1998/12/20 تحت رقم 736 الموجهة للطاعن أو وزارة الصحة والسكان تعترف بأنه تم تعيين المستأنف كمفتش بالنيابة بوزارة الصحة والسكان ابتداءا من تاريخ 1998/08/17، كما أنها تعهدت بتسديد له مرتباته الشهرية.

وعليه فإنه ينبغي الإشهاد له بذلك، وإلزام المستأنف عليها بأن تدفع له تعويضا عن الأضرار التي لحقته خلال هذه الفترة.

1- قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، رقم 00581 صادر بتاريخ 2003/04/01.

3. القرار الإداري الضمني:

قد تلجأ الإدارة أحيانا في إطار ردها على طلبات الأفراد إلى التعبير عن موقفها بإلتزام الصمت وعدم الرد عليهم بموقف صريح، لا يدع مجالا للشك، في اتجاه نية الإدارة إلى إحداث أثر قانوني معين.

ويفهم من الظروف والقرائن اتجاه نية الإدارة بسكوتها إلى إحداث أثر معين، سواء ألزمها القانون بإصدار قرار إداري لكنها سكتت (قرار سلبي) أو عادت لها السلطة التقديرية في ذلك (قرار ضمني بالرفض أو القبول) [1].

ومن أمثلة القرار السلبي، ما نصت عليه المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تنص: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

فسكوت السلطة الإدارية عن الرد عن التظلم الموجه إليها من طرف المخاطب بالقرار، يعد بمثابة قرار سلبي، وهو ما قضى به مجلس الدولة في قرار صادر بتاريخ 2005/02/15: "حيث أن المدعى بلغ بالقرار المطعون فيه بتاريخ 2002/04/17 وأنه قام بالطعن التدرجي أمام السيد معالي وزير الداخلية بتاريخ 2002/05/29.

حيث أن المدعي لم يتلق أي رد من السلطة الإدارية، مما أدى به على رفع الطعن القضائي بتاريخ 2002/10/05 باعتبار أن عدم الرد أو السكوت الإدارة الوصية مدة تزيد عن ثلاثة أشهر عن الطعن الإداري التدريجي يعد بمثابة رفض له ويرفع الطعن من تاريخ انتهاء الميعاد المنصوص عليه في المادة 279[2]. أي بعد مدة ثلاثة أشهر[3].

ومن أمثلة القرار الضمني بالقبول، ما نصت عليه المادة 33 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 459/96 المؤرخ في 1996/12/18 المتضمن القواعد المطبقة على التعاونيات الفلاحية: "في حالة عدم رد الإدارة عند انتهاء هذه الآجال يعتبر الاعتماد مقبولا تلقائيا" ويؤكد ذلك قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2002/01/28 الذي أثار هذه المسألة على النحو التالي: "وأن المدعية المستأنفة دخلت الأمكنة بموجب عقد الإيجار المؤرخ في 1997/06/25 وظلت

1- يقوم القرار الإداري السلبي في حالة إمتناع الإدارة عن إصدار قرار، في حين أنها ملزمة بذلك وفقا للقوانين واللوائح، فمناط القرار السلبي إذن هو إلتزام القانوني بإصدار القرار حيث تنعدم سلطتها التقديرية في هذا الشأن.
2- المادة 279 من قانون الإجراءات المدنية تقابلها المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
3- قرار مجلس الدولة، الغرفةالثانية رقم 14573 فهرس رقم 97، صادر بتاريخ 2005/02/15.

تشتغل في الأمكنة إلى غاية زيارة مدير المصالح الفلاحية لولاية وهران للأمكنة فوجد المدعية تحتلها، ولم يجد التعاونية المستأجرة (صيدوب) فأمر المدعية المستأنفة بتقديم ملف الاعتماد لمصالحه بعد أن أعجب بطريقة استغلال التعاونية وبعد أن اكتشف إهمال التعاونية الأولى التي تجدد اعتمادها وفقا للمرسوم 459/96 المؤرخ في 1996/12/18 وأمر بالتوقف عن الإيجار، قامت المدعية المستأنفة بتكوين ملف الاعتماد ووضعته لدى مصالح مدير الفلاحة بولاية وهران بتاريخ 1999/06/05 فسكتت المديرية عن الرد على طلب المدعية المستأنفة طيلة 07 أشهر ثم توجهت إلى القضاء الذي أصدر القرار محل الاستئناف حيث أنها قدمت محضر تبليغ ملف الاعتماد لمديرية الفلاحة بناء على مراسلة وجهتها لها مديرية الفلاحة تطلب منها فيها إتمام ملف الاعتماد الناقص.

حيث أنه بعد إتمام الملف سكتت مديرية الفلاحة عن طلب المدعية المستأنفة.

حيث أن سكوت الإدارة للرد على طلب المستأنفة بالرفض أو بالإيجاب مخالف للمادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 459/96 المؤرخ في في 1996/12/18 القواعد المطبقة على التعاونيات الفلاحية.

حيث أن المادة 2/33 من المرسوم أعلاه تنص أنه: في حالة عدم رد الإدارة انتهاء هذه الأجال يعتبر الاعتماد مقبولا تلقائيا حيث أنه لا يوجد في الملف ما يثبت خلاف هذه الوقائع لعدم رد، المستأنف عليهم رغم صحة للتبليغ.

حيث أنه والحال هذه فإنه يتعين إلغاء القرار المستأنف وإلزام المستأنف عليهم بمقتضيات النص للقانوني المشار إليه أعلاه[1].

المبحث الثاني: أركان القرار الإداري وعيوبه.

تمهيد: إن تعريف القرار الإداري وتميزه عن غيره من الأعمال، كالأعمال التشريعية والقضائية وأعمال السيادة، لا يغني عن بيان أركان القرار الإداري التي تحد مشروعية القرار الإداري أو عدم مشروعيته. ذلك أن ماهية القرار الإداري تتحدد بالتعريف الدقيق للقرار الإداري بعناصره المتعددة وإبراز الخصائص المميزة له عن الأعمال الأخرى.

وسوف نحاول في هذا المبحث الثاني تبين أركان القرار الإداري في المطلب الأول ثم نتكلم في المطلب الثاني عن عيوب القرار الإداري.

1- **قرار مجلس الدولة، الغرفة** الثانية، **رقم** 005639 فهرس **رقم** 53، **صادر** بتاريخ 2002/01/28.

المطلب الأول: أركان القرار الإداري.

يقوم القرار الإداري على خمسة أركان ويلزم لصحة توافر شروط صحة هذه الأركان وإذا شاب ركن من هذه الأركان عيب، يكون القرار الإداري معيبا.

الفرع الأول: ركن السبب في القرار الإداري.

يجب أن يقوم القرار الإداري على سبب يبرره والمقصود بالسبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تسوغ أو تستدعي إصدار هذا القرار أي أن السبب هو الوقائع والظروف المادية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها.

ومثال للحالة الواقعية: منزل أيل للسقوط يبرر التدخل لإصدار قرار الهدم ومثال للحالة القانونية: موظف بلغ سن الإحالة على التقاعد يبرر التدخل لإصدار قرار إحالته للمعاش.

ولقد ذهب اتجاه في الفقه إلى اعتبار ركن السبب من شروط صحة القرار الإداري ويجب أن يتحقق السبب بشروطه وأوصافه التي فرضها القانون لكي يكون القرار مشروعا ونتيجة لذلك اعتبر هذا الاتجاه أن الحالة القانونية أو الواقعية هي التي تبرر إصدار هذا القرار وتعد سبب وجوده [1] كما يعرف بأنه جملة الوقائع المادية أو القانونية التي تلزم رجل الإدارة وتدفعه إلى اتخاذ القرار الإداري وإذا افتقد القرار لكليهما عد القرار [2]

والأصل هو عدم التزام الإدارة بالكشف عن أسباب قراراتها إعمالا لقرينة الصحة المفترضة والتي بمقتضاها يفترض في القرار الإداري أنه صادر صحيحا مستندا إلى أسباب تبرره وعلى المدعى إثبات العكس. [3]

ويلزم لصحة ركن السبب شرطان: [4]

1. التزامن أو المعاصرة:

أي يكون هناك تزامن بين الحالة الواقعية أو القانونية وبين الإدارة بمعنى قيام هذه الحالة وقت صدور القرار.

1. الكفاية:

أي يكون السبب مبررا للنتيجة التي وصل إليها القرار أي كافيا لتبرير هذه النتيجة ومناسبا معها، ومثال ذلك

1- د. عمار بوضياف،القرار الإداري، مرجع سابق، ص: 155.
2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص: 37.
3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص: 38.
4- عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري، في القانون الجزائري، 1995، ص: 78.

توقيع جزاء على موظف تأخر عن العمل عشرة دقائق بالخصم من راتبه عشرين يوما، قرار فاقد لشرط التناسب.

فإذا لم تكن الحالة الواقعية أو الحالة القانونية قائمة وقت إصدار القرار أو كانت قائمة ولم تكن كافية لتبرير النتيجة التي وصل إليها القرار يعتبر القرار في هذه الحالة معيبا لفقدانه ركن السبب.

شروط صحة سبب القرار الإداري:

يشترط في السبب أن يكون مشروعا وقائما وحالا بما يبرر تدخل الإدارة لمواجهة الوضع فيجب أن يكون السبب مشروعا، فالإدارة وإن تمتعت بالسلطة التقديرية حال إصدارها لقراراتها وهو الأصل إلا أنه تكريسا لدولة القانون وجب إخضاعها لمنظومة قانونية بما يكفل حقوق وحريات الأفراد.

وإذا أصدرت الإدارة قرار بفصل موظف من منصبه فيجب أن يكون السبب المستند عليه في إصدار هذا القرار مشروعا، أي وجوب ذكر الإدارة للفعل التأديبي من جانب الموظف وتصنيفه ضمن الأخطاء الجسيمة.

ويجب كذلك أن يكون السبب قائما وحالا لأن الإدارة حال إصدارها للقرار إنما أرادت مواجهة وضع واقعي أو قانوني.

الفرع الثاني: ركن الشكل والإجراءات.

شكل القرار الإداري:

الإطار الخارجي الذي يصدر فيه القرار والقالب الذي تعبر فيه الإدارة عن إرادتها أو هو المظهر الخارجي للقرار[1].

يصدر ما لم يكن تنظيما كتابة أو شفاهة بل وقد يشكل صمتها قرارا وهو ما عرفناه أنفا كما قد يشار للقرار بالإشارة أو العلامة الدالة على وجوده وقد يكون القرار ضمنيا كما في حالة تقديم الموظف لتظلم ومرور ستين يوما دون أن يصله رد بالرفض أو القبول فتلك قرينة قانونية على أن القرار ضمني يصدر برفض التظلم.

غير أنه متى تدخل المشرع ودعا الإدارة صراحة إلى وضع قرارها النهائي في قالب شكلي محدد تكون ملزمة بذلك وإلا عدت قراراتها غير سليمة ومثال ذلك ألزم القانون العرض على لجنة شؤون العاملين عند الترقية من أدنى الدرجات

1- د. عمار بوضياف،القرار الإداري، مرجع سابق، ص: 200.

حتى الدرجة الأولى فصدور القرار بالترقية دون أخذ موافقة لجنة شؤون العملين بفقد لركن الشكل.

ومن ابرز الشكليات تحرير قرار وإصداره بلغة معينة ونشره، إعلانه، التوقيع عليه أو تسببيه. ويحدث العيب في القرار الإداري من حيث الشكل في حالتين:

أ. ترك الإدارة للأشكال المطلوبة تمام.

ب. تنفيذ الإدارة للأشكال المطلوبة ولكن بطريقة ناقصة.

الإجراءات:

هي جملة التي يطلبها المشرع صراحة والتي تعد الإدارة ملزمة بالمرور بينها أو أدائها قبل أو عند أو بعد إصدار القرار كإجراءات النشر والتبليغ والتحقيق واحترام حقوق الدفاع ... الخ.

ويكون القرار الإداري معيبا في الشكل إذا لم تلزم الإدارة وهي بصدد إصداره بالشكل المقررة في القوانين واللوائح أوفي حالة عدم احترامها لإجراءات الإصدار ويستوي في ذلك أن تكون المخالفة لقواعد الشكل المقررة بصورة كلية أو جزئية وإذا اشترط القانون تسبب القرار الإداري التأديبي فيقع باطلا كل قرار إداري ينطوي على جزاء تأديبي صدر خاليا من التسبب أو شابه غموض أو قصور، ويكون الشكل جوهريا متى نص القانون على ضرورة إتباعه أو كان من شأن تجاهله التأثير على المصلحة العامة أو مصلحة الأفراد.

الفرع الثالث: ركن الاختصاص في القرار الإداري.

ركن الاختصاص في القرار الإداري هو الأهلية أو القدرة القانونية الثابتة كجهة إدارية أو الأشخاص التابعين لها في إصدار القرارات المحددة في موضوعها ونطاق تنفيذها الزمني والمكاني[1].

والاختصاص بصفة عامة هو صلاحية قانونية تمنح لموظف معين أوجهة إدارية محددة لاتخاذ قرار ما تعبير عن إرادة الإدارة، وتحدد تلك الصلاحية أحكام القانون أو مبادئه العامة ومن ثم فعد الاختصاص يتمثل في عدم القدرة قانونا على مباشرة عمل قانوني معين وجعله المشرع من اختصاص سلطة طبقا للقواعد المنظمة للاختصاص وبذلك القرار الإداري يكون مشوبا لعيب عدم الاختصاص حينما يصدر ممن لا يملك سلطة إصداره.

ويقوم الاختصاص على أربعة عناصر هي:

1- عبد العزيز عبد منعم خليفة، **قضاء الأمور** الإدارية **المستعجلة**، مرجع**سابق**، ص: 29.

1. العنصر الشخصي:

ويتمثل في تحديد الأفراد الذين يجيز لهم القانون إصدار قرارات إدارية وهم الموظفون العموميون القانونيون.

2. العنصر الموضوعي:

وتمثل في موضوع القرار بحيث لا يتصدى لهذا الموضوع إلا السلطة التي أعطاها المشرع هذا الحق.

3. العنصر الزمني:

ويتمثل في المدى الزمني الذي يجوز لصاحب القرار خلال ممارسة اختصاصه.

4. العنصر المكاني:

يتمثل في النطاق الإقليمي الذي يمارس فيه الاختصاص اختصاصه، ولعيب عدم الاختصاص درجتان، عدم اختصاص جسيم وعدم اختصاص بسيط.

فيكون عيب عدم الاختصاص جسيما إذا ما انتهك ركن الاختصاص بشكل صارخ ولا يمكن أن يوصف معه التصرف بأنه إداري كما في حالة غصب سلطة إصدار القرار الإداري، وقد وصفت المحكمة الإدارية العليا المصرية تلك التصرفات بأنها لا تعدوا أن تكون أعمالا مادية لافتقادها لأحد أركان القرار الإداري الأساسية الأمر الذي ينزل بالقرارات إلى حد الانعدام [1].

ويكون عيب الاختصاص بسيطا حينما تكون دائرة عدم الاختصاص تقع داخل النطاق الإداري، ويكون القرار صحيحا من ناحية ركن الاختصاص في ثلاثة أحوال:

- ❖ أن يصدر القرار صحيحا من صاحب الاختصاص الأصيل المحدد في القانون.
- ❖ أن يصدر القرار ممن حل حلولا قانونيا محل صاحب الاختصاص الأصيل عند غيابه.
- ❖ أن يصدر القرار ممن فوض تفويضا من صاحب الاختصاص الأصيل (التفويض) والأصل أن يصدر القرار من السلطة المختصة بإصداره أعمالا لمبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص.

1- عبد العزيز عبد منعم خليفة، **قضاء الأمور** الإدارية **المستعجلة، مرجع سابق**، ص: 31.

الفرع الرابع: ركن المحل في القرار الإداري.

محل القرار الإداري هو موضوعه والأثر القانوني الذي يرتب عليه مباشرة ويؤدي إلى إحداث تغير في التنظيم القانوني السائد وذلك بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم[1].

- ❖ إنشاء مركز قانوني جديد (مثل قرار التعيين).
- ❖ تعديل مركز قانوني قائم (مثل قرار الترقية).
- ❖ إنهاء مركز قانوني قائم (مثل قرار الإحالة للمعاش).
- ❖ كشف عن مركز قانوني ثابت (مثل قرارات التسويات).

ويتمثل الأثر المتولد عن القرار الإداري في إنشاء أو تعديل أو إلغاء لمركز قانوني ذاتي وهو في ذلك يختلف عن أثر القرار التنظيمي الذي ينطوي على إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام واختلاف الأثر المتولد عن كلا النوعين من القرارات مرجعه اختلاف المخاطبين بكل منها، فالقرار الفردي يصدر بصدد فرد أو أفراد محددين بذاتهم ومن ثم فلا يمتد أثره إلا إليهم في حين أن القرار التنظيمي يخاطب الكافة بصفاتهم ومن ثم يمتد أثره لمراكز قانونية عامة، كما هو الشأن بة للقرار الصادر بتقدير بدل العدوى للعاملين في المجال الصحي، فالمحل في القرار الإداري إذا هو المركز القانوني الذي تتجه الإدارة لإحداثه مصدر القرار فهو الأثر المترتب على هذا القرار ويتمثل في إنشاء حالة قانونية جديدة[2].

ويشترط القضاء الإداري في محل القرار الإداري توافر شرطين: [3]

❖ **أولا:**

أن يكون الأثر المتولد الذي يحدثه القرار ممكن من ناحية التنفيذ، فصدور قرار بتخفيض درجة الموظف إلى الدرجة الأدنى مباشرة وهو في أدنى الدرجات مستحيل التنفيذ.

❖ **ثانيا:**

أن يكون الأثر المتولد عن القرار متفق مع أحكام القانون، فإحالة موظف إلى المعاش قبل بلوغه السن المقررة يكون غير متفق مع أحكام القانون.

1- بعمران عادل، النظرية العامة للقرار الإداري، مرجع سابق، ص: 37.
2- عبد العزيز عبد منعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق، ص: 35 و35..
3- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط2، القاهرة 1966، ص: 245.

وإذا لم يتوفر هذان الشرطان يكون القرار معيبا بعيب مخالفة القانون.

الفرع الخامس: ركن الغاية في القرار الإداري.

الغاية أو الهدف من القرار الإداري هو الهدف الذي تبتغيه الإدارة من وراء إصدار قرارها، والمقصود بالغاية هي النتيجة التي يجب أن يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها بإصدار القرار وهي تحقيق المصلحة العامة.

إن وسيلة الإدارة في التعبير عن السلطة هي القرارات الإدارية والسلطة لا تكون مشروعة إلا إذا كان الهدف من استخدامها تحقيق المصلحة العامة.

وفي حالة إذا ما ثبت أن مصدر القرار لم يكن يستهدف المصالح العامة كان القرار معيبا بسبب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها.

ومن الأمثلة على الانحراف بالسلطة:

محاباة شخص على حساب شخص آخر.

- ❖ تحقيق نفع ذاتي لمصدر القرار.
- ❖ الانتقام الديني أو السياسي.

المطلب الثاني: عيوب القرار الإداري (أوجه الإلغاء).

تمهيد: من حيث المبدأ لا تقوم مسؤولية الإدارة بالتعويض إلا إذا اتصف القرار الإداري بعدم المشروعية التي يشكل خطأ مرفقي، لأن الأصل هو احترام الدولة للقانون ومن ثم ترتب مسؤوليتها في حالة المخالفة وقد تصيب لا مشروعية القرار الإداري في شكله فتكون لا مشروعية شكلية أو خارجية وهي الحالات التي يرجع بطلان القرار الإداري فيها إلى عيب في الاختصاص لصدور القرار من غير مختص أو إلى عيب الشكل والإجراءات لصدور القرار دون مراعاة القواعد الشكلية المقررة.

كما قد تنصب لا مشروعية القرار الإداري في موضوعه فتكون لا مشروعية موضوعية أو داخلية وهي الحالات التي يرجع بطلان القرار الإداري فيها إما إلى عيب مخالفة القانون أو عيب الانحراف بالسلطة، وإن كان مجلس الدولة الفرنسي قد اعتبر هذه الأوجه السابقة جميعها عيوبا تصيب القرار الإداري في مشروعيته غير أنه وقف منها موقفا متباينا بالنسبة إذا

تعلق الأمر بقضاء الإلغاء أو قضاء التعويض ففي الحالة الأولى جعل جميع العيوب مصدر الإلغاء في كل الحالات أما في مجال قضاء التعويض فلم يعتبرها باستمرار مصدر المسؤولية.

الفرع الأول: عيب الشكل والإجراءات.

يصدر القرار مشوبا بعيب الشكل إذا تجاهل الشكليات والإجراءات التي قررها القانون إما لأن الإدارة قد أهملت هذه الأشكال تماما إما لأنها نفذتها بشكل ناقص، وقواعد الشكل والإجراءات في القرارات الإدارة تحددها القوانين واللوائح غير أن مجلس الدولة الفرنسي رغبة منه في حماية الأفراد قد توسع في تفسير النصوص المقررة للشكل والإجراءات بحيث فرض على الإدارة في كثير من الحالات التزام الشكليات لم ترد في حرفية النصوص وقد تابعه مجلس الدولة المصري في ذلك.

وقد عرف د. سليمان الطماوي شكل القرار بأنه " كلية يؤدي عدم مراعاتها إلى عدم ترتيب أي أثر قانوني للقرار الإداري"[1]. وهذا التعريف منتقد من حيث أنه لم يعرف الشكل وأنه فقط حكم على تخلف الشكل بعدم ترتيب أي أثر قانوني.

ولكن ما هو الغرض من الشكليات؟

حقيقة الأمر أن القانون حينما يفرض على الإدارة إتباع إجراءات خاصة فإنه يفعل ذلك ليضمن حسن إصدار القرارات الإدارية فلا تكون مطبوعة بطابع التسرع وعدم وزن الملابسات والظروف وبالتالي فإن الغرض من تقرير الشكليات هو إقامة بعض الضمانات.

الأصل أن القرار الإداري سواء كان فرديا أو تنظيميا لا يخضع لأية أشكال خاصة فهو قد يكون مكتوبا أو شويا أو مسبب أو غير مسبب، صريحا أو ضمنيا فهو تعبير الإدارة عن إرادتها متى توافرت للقرار الإداري باقي أركانه، غير أنه استثناء من هذا الأصل قد يخضع القرار الإداري لأشكال معينة وذلك إذا استلزم المشرع تسبب القرار أو نشره أو يمر بخطوات محددة قبل إصداره كإجراء التحقيق أو استطلاع رأي جهة معينة وعدم إتباع أي من هذه الإجراءات أو عدم صدور القرار في الشكل المحدد قانونا.

وتهدف قواعد الشكل إلى كفالة حسن سير المرافق العامة وحماية مصالح الأفراد فهي من ناحية تمنع التسرع في

1- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط2، القاهرة، ص: 244.

الارتجال وتحمل الإدارة على التروي والتدبر ودراسة وجهات النظر المختلفة بما يضمن إصدار قرارات ملائمة توفر الحماية للأفراد ضد تعسف السلطة العامة[1].

ومع ذلك فليس من المصلحة العامة أن تجد الإدارة نفسها مطالبة بإتباع سلسلة طويلة من الإجراءات كما أرادت اتخاذ قرار إداري معين ولا أن يترتب البطلان على مخالفة إجراء ما مهما كان ثانويا، وهنا يبرز القضاء دوره في إقامة التوازن بين الحفاظ على المصلحة العامة وحماية الحقوق والحريات الفردية عن طريق احترام الشكل والإجراءات وعدم عرقلة النشاط الإداري وتجنبا لهذه التعقيدات أستقر القضاء على أن مخالفة الشكل لا تؤدي دوما إلى إلغاء القرار خشية عرقلة سير الإدارة خصوصا عندما تكون هذه الإجراءات معقدة بشكل لا سموغ له.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بهذا المبدأ حيث حكم بالإبطال دون التعويض.

المسؤولية عن مخالفة الشكل:

إذا كان القضاء الإداري يقرر إلغاء قرار الإدارة المخالفة لشكلية جوهرية، فهل يقرر التعويض عن تلك المخالفة؟ لقد اختلف الفقه والقضاء بهذا الصدد غير أن المستقر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي هو قيام مسؤولية الدولة متى كان الشكل المخالف مؤثرا على مضمون القرار وإلا فلا مجال لتقدير مسؤولية الدولة.

أما الاجتهاد القضائي المصري فقد قرر في أحكامه ضرورة أن تكون المخالفة للشكل مؤثرة في مضمون القرار ليستوجب التعويض.

وبالتالي فإن القضاء الإداري في مصر يقرر المسؤولية شريطة أن يؤثر تخلف الشكلية في مضمون القرار نتيجة لمخالفة جسيمة للإجراءات أو الشكليات ودون ربط إلغاء القرار والتعويض عنه[2].

الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

قواعد الاختصاص هي القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة وهي قواعد تحمي المصلحة العامة.

والقواعد القانونية المنظمة لاختصاص الهيئات المختلفة في السلطات الإدارية تتعلق كقاعدة عامة بالنظام العام.

1- أحمد الديداموني، مرجع السابق، ص: 245.

2- أحمد الديداموني،المرجع نفسه، ص: 245.

ويعرف عيب عدم الاختصاص بأنه "هو عدم القدرة قانونا على اتخاذ تصرف معين"[1] ويعتبر القرار الإداري مشوبا بعيب عدم الاختصاص إذا كان لا يدخل في نطاق الإمكانيات للشخص الذي أصدره.

صور عيب عدم الإختصاص في القرار الإداري:

إن عيب عدم الاختصاص قد يكون جسيما مفرط في الجسامة وقد يكون بسيطا عاديا وعيب عدم الاختصاص يظهر في صور ثلاث:

أ. عدم الاختصاص الزمني:

يظهر هذا الوجه من أوجه عدم الاختصاص في حالة صدور القرار الإداري في وقت لا تكون ولاية إصداره منعقدة لمصدر القرار المختص أصلا بإصدار القرار ويوجد عدم الاختصاص الزمني في حالتين:

الحالة الأولى: صدور القرار الإداري عقب انتهاء وظيفة العضو الذي أصدره.

الحالة الثانية: صدور القرار الإداري بعد الميعاد الذي أوجب القانون صدوره.

ب. عدم الاختصاص المكاني:

عدم الاختصاص المكاني هو اعتداء أحد أعضاء السلطة الإدارية على اختصاص عضو أخر في نفس الجهة الإدارية ومن نفس الدرجة بمزاولته مقتضيات وظيفته في غير النطاق الإقليمي المخصص له.

ينقسم أصحاب الاختصاص في إصدار القرارات من حيث النطاق الإقليمي لسلطاتهم إلى مجموعتين:

الأولى:

مجموعة تمتد ولايتها إلى إقليم الدولة كلها مثل رئيس الجمهورية ونائبه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه وغيرهم وهؤلاء لا يثور بشأنهم عيب الاختصاص المكاني.

الثانية: مجموعة تنحصر ولايتهم في نطاق مكاني محدد.

1- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص: 441.

عدم الاختصاص الموضوعي:

يتخذ خروج رجل الإدارة على القيود الموضوعية لاختصاصه صورتين [1]:

الصورة الأولى: صورة اغتصاب السلطة.

تتحدد حالات اغتصاب السلطة كعيب يعيب الاختصاص في الحالات الآتية:

- ❖ حالة القرار الإداري الصادر من فرد عادي.
- ❖ حالة اعتداء الإدارة على اختصاصات السلطة التشريعية.
- ❖ حالة اعتداء الإدارة على اختصاصا السلطة القضائية.
- ❖ حالة اعتداء الإدارة على اختصاصات سلطة إدارية لا تمت لها بصلة.

الصورة الثانية: صورة عدم الاختصاص البسيط.

- ❖ حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص إدارية موازية.
- ❖ حالة اعتداء سلطة إدارية أدنى على اختصاص سلطة إدارية أعلى.
- ❖ حالة اعتداء سلطة إدارية أعلى على اختصاص سلطة إدارية أدنى.
- ❖ حالة اعتداء هيئة مركزية على اختصاصات الهيئة اللامركزية.

الفرع الثالث: عيب مخالفة القانون في القرار الإداري.

يعتبر مجال القرارات الإدارية المخالفة للقانون أوسع ميدان لدراسة موضوع مسؤولية الإدارة عن أعمالها نظرا لشيوعه وانتشاره من الناحية العملية ويشمل هذا العيب على جميع العيوب التي تصيب القرارات الإدارية وتجعلها باطلة لأ لفة الاختصاص المحدد بالقانون أو الخروج عن الأشكال المقررة أو إساءة استعمال السلطة والانحراف بها عن هدفها تعتبر في جميع الأحوال مخالفة للقانون.

غير أن فقه القانون العام والقضاء الإداري درجا على استعمال اصطلاح مخالفة القانون بمعنى أضيق من المعنى السابق بحيث ينحصر في العيب المتعلق بمجال القرار فقط مع دراسة كل عيب بشكل مستقل.

1- أحمد الديداموني المرجع السابق، ، ص: 265.

المخالفة المباشرة للقانون

تتحقق هذه الصورة عند تجاهل الإدارة للقاعدة القانونية تجاهلا كليا أو جزئيا بإتيانها عملا تحرمه أو امتناعها عن القيام بعمل توجبه، وبمعنى ذلك أن مخالفة القانون قد تكون إيجابية أو سلبية.

أولا: المخالفة الإيجابية للقانون.

تتمثل في حالة خروج الإدارة بطريقة عمدي على حكم قاعدة قانونية أسمى من القرار الإداري مثل حالة قيام الإدارة بإصدار قرار تسليم أحد اللاجئين السياسيين بالمخالفة للنص الدستوري الذي يحضر ذلك أو أن تلجأ الإدارة إلى التنفيذ المباشر في حالة لم ينص عليها القانون، وفي هذا السياق فإن القرار الإداري الذي يقضي بعقوبة تأديبية خلافا لما ورد في أحكام هذا المبدأ يعد مخالفا للقانون[1].

ثانيا: المخالفة السلبية للقانون.

تتمثل في حالة امتناع الإدارة عن تطبيق القاعدة القانونية أو رفض تنفيدها تفرض عليها من التزامات ويتحقق ذلك عندما تكون ملزمة بالقيام بعمل معين أو إجراء تصرف محدد فإذا اتخذت موقفا سلبيا إزاء هذا الالتزام فإنها تكون قد ارتكبت مخالفة للقانون تجعل قرارها معيبا وقابل للإلغاء[2].

العيب في تفسير القانون: هذه الصورة أدق وأخطر لأنها حقيقة ويأخذ هذا العيب صورتين:

أولا: العيب غير المقصود في التفسير.

يحدث هذا عند وجود غموض أو إبهام يجعل القاعدة القانونية محل التغير واضحة فتقوم الإدارة بتأويلها إلى غير المقصود قانونا.

ثانيا: العيب المقصود في التفسير.

فقد تلجأ الإدارة للتحايل على القانون إلى تفسير القاعدة القانونية تفسيرا خاطئا يبعدها عن المعنى الذي أراده المشرع من وضعها أو إلى احترام حرفية النصوص مع مخالفة روحها مما يختلط مع عيب الانحراف بالسلطة.

1- قرار المحكمة العليا الصادر باريخ 1982/06/26، عن الغرفة الإدارية رقم 165.

2- محسن خليل، المرجع السابق، ص: 703.

العيب في تطبيق القانون: يأخذ هذا العيب صورتين رئيسيتين في العمل:

أولا: عدم صحة الوقائع.

وتتحقق هذه الحالة عند صدور القرار على غير أساس من الواقع المادي وتنصب رقابة القضاء الإداري في هذه الصورة على حدوث الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار المطعون فيه.

ثانيا: العيب في تقدير الوقائع.

، أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة لإصدار قراراها سليمة في ذاتها وإنما يجب أن تكون مستوفية للشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرار فإذا اتضح مثلا أن الوقائع التي استندت إليها الإدارة لا ترتقي إلى مرتبة الخطأ الإداري فإنه يحكم بإلغاء القرار الإداري.

وقد أجمع الفقه على أن عيب مخالفة القانون يولد مسؤولية الإدارة دائما ويتلازم معها وأكد العميد هوريو بأنه "ليس هناك أي خلاف في قضاء مجلس الدولة الحالي على أن مخالفة القانون تولد مسؤولية السلطة العامة"[1].

ولقد كان للقضاء الجزائري كذلك تطبيقاته في هذا المجال حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإبطال قرار صادر عن رئيس دائرة بوفاريك برفض طلب المدعى الحصول جواز سفر لأنه لا يجوز للإدارة رفض تسليم جواز سفر أو تمديد أجله للمواطنين إلا إذا رأت أن تنقلهم إلى الخارج من شأنه أن يمس بالنظام العام.

الفرع الرابع: عيب الانحراف بالسلطة في القرار الإداري.

يتصل هذا العيب بركن الغاية في القرار الإداري وإن أول من استعمل تعبير الانحراف في استعمال السلطة هو الفقيه الفرنسي "أوكك" مفسرا إياه بأنه يستعمل رجل الإدارة المختص سلطاته التقديرية مع مراعاة الشكل والإجراءات التي فرضها القانون لتحقيق أغراض وحالات غير تلك التي منح من أجلها تلك السلطات[2].

كما قلنا سابقا أن العيب في الانحراف بالسلطة بركن الغاية في القرار الإداري والمتمثل في المصلحة العامة فضلا عن الهدف المخصص إن وجد، أي عندما يعين القانون هدفا محددا طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف فعل رجل الإدارة أن يسعى بما يصدره من قرارات إلى تحقيق الهدف الذي قصد المشرع تحقيقه وإذا لم يحدد هدفا معينا للقرار الإداري وجب

1- د. محسن خليل، المرجع السابق، ص: 704 و705.

2- المستشار حسين عامر، التعسف في استعمال الحقوق، ط2، القاهرة، 1998، ص: 469.

عليه أن يهدف من ورائه إلى تحقيق الصالح العام بصفة عامة، وإذا حاد عن ذلك وقصد بتصرفه هدف أخر وقع قراره باطلا مستحقا للإلغاء ذلك لأن السلطة التي منحت له لا تجد لها من أساس يبررها سوى تحقيق المصلحة العامة.

ويلاحظ أن مجال إعمال عيب الانحراف بالسلطة يقوم حينما تكون للإدارة سلطة تقديرية أي في الأحوال التي يترك فيها المشرع لهذه الأخيرة جانبا من الحرية في التدخل أو عدمه وفي اختيار الوقت الملائم لذلك وتقدير أهميته لبعض الوقائع وما يناسبها من بين الوسائل المشروعة.

ما من الناحية العملية فإن رقابة هذا العيب دقيقة ومهمة للقاضي الإداري فهي شاقة وعسيرة إذ أنها لا تنحصر في فحص المشروعية الخارجية وإنما يمتد إلى البحث الحقيقي الذي اتخذت الإدارة قرارها من أجله بعيدا عن المصلحة العامة أو بالمخالفة للهدف المحدد لها.

ويظهر عيب الانحراف بالسلطة في صورتين هما[1]:

الصورة الأولى: مجانبة المصلحة العامة.

تتحقق هذه الصورة عندما يسعى رجل الإدارة إلى تحقيق أغراض تتجافى في المصلحة العامة كتحقيق نفع شخصي أو انتقام أو محاباة أو أغراض سياسية أو تحايل على تنفيذ الأحكام القضائية. ففي هذه الأحوال يكون القرار مشوب بعيب الانحراف وهو أمر خطير ينم على سوء النية لأن رجل الإدارة يستغل سلطاته وستعملها لأغراض شخصية لا تتعلق بالصالح العام.

الصورة الثانية: مخالفة تخصص الأهداف.

تتحقق هذه الحالة عندما يسعى رجل الإدارة إلى تحقيق هدف غير الذي حدده المشرع حتى إذا كان الغرض منه المصلحة العامة وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار المصلحة العامة فحسب بل أيضا الهدف الخاص الذي عينه القانون عملا بقاعدة تخصيص الهداف التي تقيد القرار بالغاية المخصصة التي رسمت له وإذا خرج عنها كان مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة.

لا يكفي في الحالات فيها المشرع أهدافا معينة أن تستهدف الإدارة المصلحة العامة عموما بل يجب أن تتقيد بالأهداف والغايات التي حددها المشرع وإلا كان قرارها مشوبا بالانحراف في استعمال السلطة كما هو الشأن في القرارات

1- محسن خليل، المرجع السابق، ص: 120.

المتخذة في نطاق الضبط الإداري التي يجب أن تستهدف المحافظة على النظام العام[1].

إثبات الانحراف في استعمال السلطة:

مما لاشك فيه أن عيب الانحراف يتصل بنفسية مصدر القرار نواياه ويتعلق بعناصر ذاتية وشخصية وحقيقية بشخص مصدر القرار نواياه، أي يتعلق بأخلاقيات الإدارة الأمر الذي يجعله أكثر صعوبة في الإثبات مقارنة مع العيوب الأخرى فهو بحاجة إلى قرائن مادية تستخلص من القرار المطعون فيه أومن المستندات التي يحويها ملف الدعوى من قرائن مادية مستخلصة من حالات مشابهة أومن الظروف الخارجية على النزاع أي تدعم الاستناد إليه والتي قد يصعب على المدعى إثباتها لذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي لا يعتبره من النظام العام.

وعيب الانحراف لا يفترض وقوعه بل يتم التحري عنه في وثائق وملف الدعوى ويقتضي أن يصدر عن السلطة الإدارية خطأ عمدي وفي مجال يتعلق بسلطة الغدارة التقديرية أما إذا تعلق الأمر بمجال سلطة الإدارة فيه مقيدة فلا يكون هناك انحراف فالقاضي الإداري لا يلغي القرار الإداري إطلاقا بعيب الانحراف إلا إذا كان هذا الأخير مؤكدا وليس محتملا.

الفرع الخامس: عيب السبب في القرار الإداري.

لا يكفي لمشروعية القرار أن يصدر من سلطة إدارية مختصة ووفق الشكل والإجراءات المنصوص عليها قانونا بل يجب أيضا أن يقوم على سبب صحيح يبرر صدوره.

والسبب هو المبرر أو الحدث الذي يحدث ويشكل الدافع لاتخاذ القرار ويمثل السبب عنصر البدء في وجود القرار.

وعرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني"

وقد عرفه الدكتور الطماوي بأنه "حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته فتوحي إليه بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرار ما"

1- عدنان عمرو، القانون الإداري، ص: 31.

وعرفه كذلك بأنه "الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والتي تدفع الإدارة إلى التدخل واتخاذ القرار"[1].

تحقق عيب السبب:

اشترط الفقه والقضاء الإداري لسلامة ومشروعية الوقائع التي يبني عليها سبب القرار الإداري تحقق مجموعة من الشروط على النحو التالي:

أولا– أن يكون السبب مشروعا:

أوجب الفقه والقضاء لسلامة السبب أن يكون الدافع لصدور القرار أمرا مشروعا كما قضت بذلك المحكمة العليا.

وتقتضي مشروعية السبب أن يكون من الأسباب التي نص عليها المشرع وإلا اعتبر القرار الإداري غير مشروع.

ثانيا– أن يكون سبب القرار الإداري سليما.

يعني بذلك أن يكون من الوقائع الفعلية التي استند إليها القرار وسابقة على صدوره ومن بين الأسباب المذكورة في القرار الإداري فيما إذا فرض المشرع ذكرها في القرار أو قامت الإدارة بتسبب قرارها من تلقاء نفسها.

ثالثا– أن يكون السبب حقيقيا لا وهميا ومستخلص من أصول ثابتة:

أي يكون له وجود مادي أو فعلي وقت إصدار القرار. أما إذا لم يحدد المشرع الأسباب فتكون للإدارة سلطة تقديرية تحت رقابة قاضي الإلغاء الذي يتحقق من الوجود المادي للسبب وأنه حقيقي لا وهمي وقائم قبل صدور القرار ولحين صدوره[2].

فإذا ما تقدم موظف بطلب استقالة ثم سحب الطلب قبل صدور القرار بقبولها فإن القرار الصادر بقبول الاستقالة بعد ذلك يكون معيبا لعدم وجود السبب.

رابعا– أن يكون مبني على تكييف قانوني سليم:

1- الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 194.
2- الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص: 214.

ناضي الإداري تكييف للواقعة التي صدر بشأنها القرار الإداري كما لو صدر القرار الإداري بمعاقبة موظف الذي تغيب عن العمل أسبوعا فلكي يكون القرار سليما يجب إثبات واقعة التغيب، كما يجب أن توصف واقعة التغيب هذه بأنها خطأ وظيفي فإذا كان تغيبه بإذن أو عذر قانوني كان القرار الصادر معيبا.

خامسا– أن يتناسب السبب مع محل القرار:

تشترط بعض الأنظمة القانونية التي تأخذ برقابة الملائمة استثناء أن يتناسب الدافع لصدور القرار مع الأثر القانوني للقرار الإداري المطعون فيه كما هو حال القضاء الإداري في مصر.

إثبات عيب السبب:

استقر القضاء والفقه على أن كل قرار إداري مبني على سبب صحيح وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك، الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها ما لم يلزمها المشرع بذلك وعدم بالقرار إلى البطلان إذا ثبت عدم صحة أحدهما رغم ثبوت الأسباب الأخرى ذكر السبب لا ينفي وجود السبب ورغم ذلك فإن وجود السبب عند إصدار القرار الإداري أمر مفروغ منه حيث لا يتصور هذا القرار دون داع موجب،

كما أنه يقتضي أن يكون الداعي أو الموجب لإصدار أي قرار إداري هو تحقيق المصلحة العامة التي يجب على الإدارة أن تهدف إليها في كل قرار تصدره[1]، فالقاضي يراقب المشروعية في إطار الأسباب القائمة دون أن يقدر الوقائع المسوغة للقرار أو افتراض أسباب أخرى كما أنه في حالة الإدعاء بسببين للقرار وثبت عدم صحة أحدهما فلا يعيب ذلك القرار إذا كان السبب الصحيح جوهريا وهاما أما إذا كانت الأسباب كلها دافعة فإنه ينظر إليها كوحدة واحدة تؤدى.

1- سليمان الطماوي،المرجع السابق، ص: 522.

الفصل الثاني

سحب وإلغاء
القرارات الإدارية

الخاتمة

خاتمة:

ترتكز هذه الدراسة على القرارات الإدارية من ناحية السحب والإلغاء والرقابة القضائية عليها، ولقد تبين أن الإدارة تتمتع بما لها من امتيازات واسعة وأحيانا استثنائية زاد من وقوعها في الخطأ الأمر الذي تتطلب أحيانا أو إلغاء هذه القرارات الإدارية تماشيا مع مقتضيات العدل.

فالإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة تعبر عنها عن طريق إرادتها المنفردة والملزمة زمن خلال تصرف أو نشاط يصدر بمقتضى القوانين أو الأنظمة لبلوغ هدفها أو غاية تنشئ أو تلغي أو تعدل التزاما أو مراكز قانونيا وإن المشروعية أو عدم المشروعية هذا التصرف تحدد بمعرفة أركانه سواء ما تعلق بشكل التصرف أو موضوعه فعيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات تعتبر من العيوب الشكلية في حين أنعيب مخالفة القانون وعيب السبب وعيب الانحراف بالسلطة تعتبر من العيوب الموضوعية في مقابل ركن السبب والمحل والغاية.

ولقد تبين أن تحصين القرارات الإدارية هو من الأمور التي تثير الجدل والنقاش في نظام القانون والقضاء الإداري باعتبار أن القرار الإداري هو سلاح بيد الإدارة وأداة للظلم والتعسف في حق الأفراد إذا تجاوز حدوده مع أن الهدف من أي قرار هو تحقيق المصلحة العامة حتى لو لم يقر بذلك القانون.

والقرارات الإدارية أحيانا يشوبها عيب من عيوب القرار الإداري، مما يؤدي إلى انتهاء القرار الإداري فقد ينتهي نهاية طبيعية أو عن طريق دعوى الإلغاء لاستصدار حكم قضائي بإلغاء القرار المطعون فيه.

كما قد ينتهي القرار الإداري عن طريق السحب ولقد تبين أن منذ ولادة دعوى الإلغاء وتبلور مفهومها كان الأساس فيها هو المحافظة على حالة التوازن بين فاعلية الإدارة وحقوق الأفراد وحرياتهم من ناحية، وتبين من الدراسة أن دور القاضي الإداري في موضوع الطعن بالإلغاء ينحصر بالقرار الإداري من شرعيته، فلا يملك بذلك

إلا أن يحكم بإلغاء القرار المطعون فيه أو رفض طلب الإلغاء الإداري من شرعيته، فلا يملك بذلك إلا أن يحكم بإلغاء القرار المطعون فيه أو رفض طلب إلغائه.

ولقد سبق القول بأن تحصين القرارات الإدارية هو من الأمور التي تثير الجدل والنقاش في نظام القانون والقضاء الإداري باعتباره سلاحا بيد الإدارة، فمثلا قد تصدر الإدارة قرارات إدارية ثم ترى بعد ذلك عدم جدوى هذه القرارات الإدارية لعدم تماشيها مع الظروف والواقع العام، مما يؤدي بالإدارة إلى مراجعة هذه القرارات الإدارية إما بالسحب أو الإلغاء.

ولتفادي هذه المشكلة العويصة المتعلقة بسحب وإلغاء القرارات الإدارية نستطيع من خلال هذا البحث الخروج بعدة توصيات لعلها تقلل من عملية سحب وإلغاء القرارات الإدارية ومن أهمها:

- يجب على الإدارة قبل أن تصدر أي قرار التأكد من مشروعية هذه القرارات الإدارية.
- يجب أن تحدد التشريعات وبدقة مواعيد سحب القرارات الإدارية، وبشكل تفصيلي المسائل التي تنظمها القرارات وأن تعطي المهلة الكافية للإدارة بحسب طبيعة القرار.
- سحب القرارات الإدارية غير المشروعة يجب ألا يعيق سير الحسن للمرافق العامة.
- رفع القيود الشكلية على الإدارة حالة سحب القرارات المعيبة حتى تسرع من عملية النشاط الإداري.
- الحقوق التي تكتسب عن طريق القرارات الخاطئة يجب ألا تتحصن بقيد زمني معين.

وفي الختام نرجو أن نكون قد سلطنا الضوء على جزئية سحب وإلغاء القرارات الإدارية وأن يكون بحثنا هذا مفيدا وأن ينتفع بع الطلاب مستقبلا.

والحمد لله الذي بفضله تتم الصالحات.

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المراجع:

أ. المؤلفات:

1. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، 1982 ترجمة فائز أنجق.

2. بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة، الجزائر، 1993.

3. بوعمران عادل، النظرية العامة لقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى الجزائر، 2009.

4. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.

5. حسين عامر، التعسف في استعمال الحقوق، ط2، القاهرة، 1998.

6. خليفة عبد العزيز عبد المنعم، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط1.

7. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.

8. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1986.

9. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.

10. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، بطلان وانعدام وسحب القرار الإداري، الجزء الثاني، 1997.

11. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.

12. الدكتور عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، طبعة 1، بيروت لبنان، 2009.

13. عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع.

14. لحسن بن شيخ أث ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، دار هومة، الجزائر، 2006.

15. لحسين بن شيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2008.

16. محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط2، 1996.

17. محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2006.

18. محمد عبد الوهاب رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.

19. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، التعريف والمقومات، النفاذ والانقضاء، 2005، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية.

20. مسعود شهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.

21. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دمشق، 1996.

22. نادية أيوب، نظرية القرارات الإدارية، ط3، دمشق، منشورات جامعة دمشق، 1996.

ب. الرسائل:

1. علي يوسف العلوان، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها بحق الأفراد، رسالة دكتورة، جامعة عمان العربية،الأردن، 2005.

2. الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق،تخصص إدارة عامة، شولي نسرين، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2012.

ج. المقالات:

1. جبار عبد المجيد،مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة العدد 1 لسنة 1995.
2. خالد الزبيدي، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، العدد الثالث، 2006.

د–القوانين:

1–قانون المالية الجزائري.

2–قانون الإجرءات المدنية والإدارية 09/08.

المواقع الإلكترونية:

WWW.ARABLO.INFO

الفهرس

المقدمة. 01

الفصل الأول: القرارات الإدارية وأساس مشروعيتها. 04

المبحث الأول: مفهوم وأنواع القرارات الإدارية. 04

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري. 04

الفرع الأول: التعريف الفقهي. 05

الفرع الثاني: عناصر وجود القرار الإداري وخصائصه. 11

المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية. 15

الفرع الأول: أنواع القرارات بالنظر إلى تكوينها. 15

الفرع الثاني: أنواعها بالنظر إلى عموميتها ومداها. 18

الفرع الثالث: أنواع القرارات الإدارية من حيث الآثار التي تولدها. 24

الفرع الرابع: من حيث تأثيرها على المراكز القانونية. 25

المبحث الثاني: أركان القرار الإداري وعيوبه. 29
المطلب الأول: أركان القرار الإداري. 30
الفرع ألأول: ركن السبب في القرار الإداري. 30
الفرع الثاني: ركن الشكل والإجراءات. 31
الفرع الثالث: ركن الإختصاص في القرار الإداري. 32
الفرع الرابع: ركن المحل في القرار الإداري. 34
الفرع الخامس: ركن الغاية في القرار الإداري. 35
المطلب الثاني: عيوب القرار الإداري (أوجه الإلغاء). 35
الفرع الأول: عيب الشكل والإجراءات. 36
الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري. 37
الفرع الثالث: عيب مخالفة القانون في القرار الإداري. 39
الفرع الرابع: عيب الانحراف بالسلطة في القرار الإداري. 41
الفرع الخامس: عيب السبب في القرار الإداري. 43
الفصل الثاني: سحب وإلغاء القرار الإداري. 46
المبحث الأول: سحب القرار الإداري السليم والمعيب. 46
المطلب الأول: السحب الرجعي للقرار السليم. 46
الفرع الأول: جواز سحب القرارات الإدارية السليم. 48
الفرع الثاني: حصر حالات السحب الاستثنائية. 49
المطلب الثاني: سحب القرار الإداري المعيب. 51

الفرع ألأول: المبررات والقرارات القابلة للسحب. 52
الفرع الثاني: المدة التي يقع خلالها السحب. 55
الفرع الثالث: أثار السحب. 57
المبحث الثاني: إلغاء القرارات الإدارية. 59
المطلب الأول: مفهوم دعوى الإلغاء. 60
الفرع الأول: الخصائص العامة لدعوى الإلغاء وشروط قبولها. 61
الفرع الثاني: انتهاء القرار الإداري. 65
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في الجزائر. 66
الفرع الأول: إجراءات رفع الدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري. 67
الفرع الثاني: أثار الحكم بالإلغاء. 70
الخاتمة. 74
قائمة المراجع. 76
الفهرس. 79