وزارة التعليـم العالـي والبحـث العلمـي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

UNIVERSITE
Abdelhamid Ibn Badis
MOSTAGANEM

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم :القانون العام

المرجع: .....

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

القرار الإداري كوسيلة قانونية لممارسة النشاط الإداري

الشعبة: حقوق

التخصص: قانون إداري

من إعداد الطالب(ة):

عيشوش معمر

تحت إشراف الأستاذ(ة):

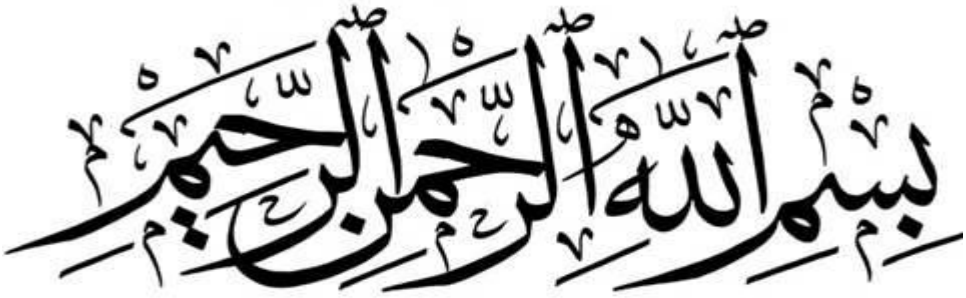
بوكر رشيدة

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة)	بوزيد خالد	رئيسا
الأستاذ(ة)	بوكر رشيدة	مشرفا مقررا
الأستاذ(ة)	لطروش أمينة	مناقشا

السنة الجامعية: 2020/2019

نوقشت يوم:**2020/09/20**



قال تعالى:

"قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم"

الآية 32 من سورة البقرة

إهداء

إلى من شجعتني طوال مشواري الدراسي و أعانتني بحبها و نصائحها

أمي الغالية

إلى والدي الكريم و كل إخوتي و أخواتي الأعزاء.

إلى كل الأقارب و الأصدقاء.

إلى كل أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة عبد الحميد ابن باديس بمستغانم

كلمة شكر

الحمد لله رب العالمين

و الشكر لجلاله سبحانه و تعالى الذي أعانني على إنجاز هذا العمل

أتوجه بالشكر الجزيل إلى الأستاذة المشرفة

"بوكر رشيدة"

كما أتقدم بخالص الشكر لأعضاء اللجنة المناقشة

قائمة المختصرات

1- باللغة العربية:

- **ص:** الصفحة.
- **ص ص:** من الصفحة إلى الصفحة.
- **ج:** الجزء.
- **ط:** الطبعة.
- **د ط:** دون طبعة.
- **ج ر:** الجريدة الرسمية.
- **ق إ م ج:** قانون الإجراءات المدنية الجزائري.
- **ق إ م إ ج:** قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجزائري.
- **ق ع ج:** قانون العقوبات الجزائري.
- **ق أ ع و ع ج:** القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائري.

2- باللغة الفرنسية:

Liste Abréviation

- p: page.
- éd: édition.

مقدمة

إن قوة الدولة في قوة إدارتها العامة وحسن سيرها وتنظيمها، والإدارة العامة هي ذلك الضرب من النشاط الذي يهتم ببحث مجموع العمليات التي تهدف الحكومة إلى تحقيقها، أو مجموع الأجهزة والهياكل القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف أصعدتها، لممارسة مجموعة من الأنشطة والخدمات تحقيقا للصالح العام، سواء من خلال تغطيتها للاحتياجات العامة، أو بحمايتها للنظام العام بكل مكوناته و مركباته[1].

إن السلطة الإدارية عند ممارسة نشاطها بأوجهه المختلفة تقوم بأعمال مادية وأخرى قانونية، فالأعمال المادية هي مجرد وقائع تصدر عن الإدارة دون أن تقصد من ورائها ترتيب آثار قانونية، أما الأعمال القانونية فمناطها اتجاه إرادة الإدارة إلى إحداث آثار قانونية معينة تعتبر مؤثرا أساسيا في الحياة القانونية التي تعيشها ويعيشها معها الأفراد، و تجسيدا لأحد أهم خصائص القانون الإداري كقانون يستند بالدرجة الأولى إلى فكرة السلطة، مما يجعل العلاقات التي ينظمها تتسم بطابع عدم المساواة بين الإدارة و الأفراد[2].

غير أن أداء الإدارة لنشاطاتها تلك متوقف على امتلاكها وتحكمها بوسائل عديدة، منها ما هو بشري ومنها ماهو مادي ومنها ما هو قانوني، حيث تعد هذه الأخيرة أحد أبرز الآليات التي لا تستطيع الإدارة التحرك من دونها، فالإدارة تعبر عن إرادتها من خلال ما يصدر عنها من

[1] عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات و العقود الإدارية (دراسة تشريعية، فقهية و قضائية)، (د ط)، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص 07.

[2] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري (التعريف و المقومات، النفاذ و الانقضاء)، دار الجامعة الجديدة للنشر، 38 شارع سوتير الأزاريطة، الإسكندرية، (د ط)، 2005 ، ص 03.

قرارات، و دور القرار فاعل و جد هام في منظومة الإدارة ككل بكل جزئياتها و مكوناتها ونشاطاتها، حيث يلعب القرار الإداري دورا هاما في إدارة وتنظيم المرافق العامة، كما أن حفظ النظام العام يكون بقرارات ضبطية تصدر لحماية الأمن و الصحة و السكينة العامة[3].

وعلى هذا الأساس احتلت القرارات الإدارية أهمية بالغة في كتابات فقهاء القانون الإداري، حيث تحتل حيزا هاما في دراساتهم القانونية، إذ تعد من أهم الوسائل القانونية التي وضعها المشرع في يد الإدارة للقيام بأعبائها وأكثرها شيوعا واستعمالا على المستوى العملي أداة للطعن من قبل الأفراد متى تجاوزت الإدارة حدودها، كل هذا من أجل الكشف و التدليل على ما يمكن للقاضي الإداري الاستناد إليه لإلغاء القرار المشوب بعيب، وأيضا إتاحة الفرصة للشخص المتضرر معرفة ما يستطيع أن يستدل به من ملابسات و قرائن يتضح للقاضي من خلالها أن الإدارة قد صدر من قبلها قرار غير مشروع يستلزم إلغاؤه، وهذا لا يعني وقف تنفيذها لأن هذا الأمر سيؤدي إلى شلل الإدارة ووقف نشاطها الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة[4].

إذ يعد موضوع القرار الإداري موضوع جد مهم، لأن القرار الإداري يمثل أهم امتيازات السلطة العامة و أكثر الوسائل استعمالا ونجاعة في الإدارة، حيث لا يمكن أن نتصور تحرك الإدارة بدونها فهي الآلية الفعالة التي تعبر بها عن إرادتها.

---

[3] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 07

[4] بوعلام أوقارت، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، تيزي وزو، 2013/2012، ص 3.

وفي المقابل نجد أن الإدارة مقيدة في إصدار قراراتها بمبدأ المشروعية، أي خضوع قراراتها لسيادة القانون ضمانا لحقوق وحريات الأفراد من المساس بها، لذلك فقد تصدر عن الإدارة قرارات غير مشروعة تعتدي فيها على هذه الحقوق و الحريات، لذا يجب أن تكون قراراتها سليمة خالية من عيوب عدم المشروعية[5].

أهمية الموضوع:

تحتل نظرية القرار الإداري مكانة متميزة على صعيد العلوم القانونية بصفة عامة وعلى صعيد القانون الإداري بصفة خاصة، فالقرار الإداري بصدوره له أهمية كبيرة في التأثير على مراكز وحقوق المخاطبين به.

وتعتبر القرارات الإدارية أنجح وسيلة قانونية في يد السلطات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة، كما أن معظم أفكار ومبادئ و نظريات القانون الإداري تدور وتتمحور حول نظرية القرارات الإدارية كامتياز من امتيازات السلطة العامة[6].

وبما أن ممارسة الإدارة تتمثل في إصدار القرار الإداري يجب أن يتعرف الموظف أيا كان تخصصه على الجوانب القانونية للقرارات الإدارية، حتى تكون قراراته في غالبيتها صحيحة.

[5] آمنة زيغم، الشكل و الإجراءات في القرارات الإدارية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص منازعات إدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2017/2016، ص 2.

[6] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، ط 5، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 10.

وقد يلحق القرار الإداري بالموظف أو أي شخص كان ضررا، لذا كان عليه أن يعرف متى يكون القرار صحيحا ومتى يكون معيبا، وحتى يكون على علم أيضا بالمواعيد والإجراءات المقررة للطعن حتى لا يتحصن القرار الذي أصابه بالضرر.

أسباب اختيار الموضوع:

إن اختيار هذا الموضوع يعود للأسباب التالية:

أسباب شخصية: وهي تتمثل في الآتي:

- الاهتمام بمجال القانون الإداري و الرغبة في البحث في هذا المجال.

- بحكم قربي من ممارسة الوظائف العامة، وبالتالي ضرورة الإلمام بجوانب القرار الإداري.

أسباب موضوعية: وهي تتمثل في الآتي:

- أن معظم الدراسات تبحث في ماهية القرار الإداري وشروط صحته من الناحية القانونية وكيفية قيام مسؤولية الإدارة إذا اتصف القرار الإداري بعدم المشروعية.

- بالإضافة إلى ما قد يثيره هذا الموضوع من مسائل قانونية تتعلق بالناحية العملية والتطبيقية.

إشكالية البحث:

من خلال ما تقدم يمكننا طرح الإشكالية التالية:

كيف جسّد التشريع الجزائري النظام القانوني للقرار الإداري؟

ويتفرع ضمن هذه الإشكالية الرئيسية جملة من الإشكالات الفرعية و التي نوجزها على النحو التالي:

- ما هو مفهوم القرار الإداري وما هي خصائصه؟

- كيف يمكن تمييز القرار الإداري عن الأعمال القانونية المشابهة له؟

- ما هي أنواع القرار الإداري وما هي الأركان التي يقوم عليها؟

- كيف يمكن نفاذ وتنفيذ القرار الإداري وهل يمكن وقف تنفيذها؟

- ما هي الأسباب التي تؤدي إلى نهاية وزوال القرار الإداري؟

أهداف الدراسة:

يهدف موضوع الدراسة المراد إنجازه إلى توضيح أهمية النظام القانوني للقرارات الإدارية وذلك من خلال احتلال القرارات الإدارية مكانا بارزا في المؤلفات العامة باعتبارها أحد أهم موضوعات القانون العام، كما أنها موضوع العديد من الأبحاث والدراسات الخاصة المتعمقة في الفقه والقانون، كما تهدف هذه الدراسة إلى تمييز القرار الإداري عن سائر أعمال السلطات العامة الأخرى باعتباره تصرف صادر عن جهة الإدارة وحدها، إذ يعد أكثر وسائل الإدارة شيوعا واستعمالا على المستوى العملي، وكذلك تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على القرارات الإدارية ومقوماتها والنظام الذي يحكمها، وكذلك معرفة نفاذ وتنفيذ القرار الإداري ومحاولة معرفة كيفية زواله ونهايته ككيان قانوني.

كما يهدف موضوع الدراسة المراد إنجازه إلى إثراء المكتبة الجامعية بمثل هذه الدراسات، حتى يتمكن كل دارس للقانون أو موظف من الاطلاع عليها بغية الحصول على ثقافة قانونية والرفع من مستواهم.

المنهج المعتمد في الدراسة:

للإجابة عن هذه الإشكالية اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي الذي يتطلبه هذا النوع من المواضيع، باعتبار أساس الدراسة هي النصوص التشريعية في أغلب الأحيان.

وفي إطار معالجتنا لإشكالية هذا البحث قصد الإلمام بحيثيات ومتطلبات الدراسة جعلنا نقترح خطة أكاديمية لتحليل الموضوع ودراسة مكوناته، إذ تم إدراج مضامينه وعرض محتوياته في فصلين رئيسيين على النحو الآتي:

- الفصل الأول: ماهية القرار الإداري.
- الفصل الثاني: سريان ونهاية القرارات الإدارية.

الفصل الأول
ماهية القرار الإداري

تمهيد:

القرار الإداري و الذي يحبذ الفرنسيون تسميته L′acte administratif unilatéral أو كما يسمى Acte d′autorité، Acte de puissance publique، Acte de commandement ، Décision exécutoire

أما ترجمته العربية فقد اختلفت أيضا، فهو القرار الإداري المنفرد الطرف، أو القرار الإداري التنفيذي، أو التصرف المنفرد، أو العمل الإداري الأحادي، وقد استخدم القرار الإداري لأول مرة في فرنسا بموجب قانون Fructidor الذي حظر على المحاكم أن تنظر في قرارات الإدارة، أما في الفقه فقد استخدم كلا من Duguit و Jèze مصطلح القرار الإداري، بينما فضل Hauriou و Waline مصطلح القرار النافذ[1].

تمثل القرارات الإدارية مظهرا هاما من مظاهر امتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدها من القانون العام، و بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفرة إنشاء حقوق وفرض التزامات، لذلك يشترط في القرار الإداري توافر جملة من الأركان التي تحدد وجوده و سلامته ومشروعيته.

وعليه فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين و ذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري.

المبحث الثاني: أركان القرار الإداري.

[1] عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري (دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه و الاجتهاد)، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص 65.

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري

يعتبر مفهوم القرار الإداري من بين المفاهيم الواسعة في ميدان القانون الإداري، نظرا لما يحتويه والجوانب التي يغطيها، لذلك تقتضي دراسته الإلمام بالجوانب التي تشمل تعريفه وخصائصه في **(المطلب الأول)**، ثم بيان أنواعه و تمييزه عن الأعمال القانونية المشابهة له في **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري و خصائصه

نتناول في هذا المطلب تعريف القرار الإداري في **(الفرع الأول)**، ثم تبيان خصائصه في **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري:

يواجه القرار الإداري صعوبات في تعريفه، وقد حاول التشريع إعطاء تعريف للقرار الإداري**(أولا)**، كما حاول أيضا الفقه **(ثانيا)** و كذلك القضاء **(ثالثا)**.

أولا- التعريف التشريعي:

لم تعرف التشريعات المختلفة المتعلقة بالسلطة الإدارية و أنشطتها القرارات الإدارية، وإنما اقتصرت فقط على الإشارة إلى القرارات الإدارية في النصوص التشريعية المتناثرة هنا وهناك[1].

ولم يقم المشرع الجزائري مثل بقية المشرعين بإعطاء تعريف للقرار الإداري، وإنما اكتفى في هذا الصدد بالإشارة إليه من خلال مجموعة من النصوص القانونية المتناثرة، وحتى فيما يخص التسمية فإنه لم يعتمد على تسمية واحدة بل استعمل العديد من المصطلحات تشير إلى كل قرار

[1] عمار عوابدي، القانون الإداري، ج 2، النشاط الإداري، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 89.

حسب الجهة المصدرة له[1]، فنجده استعمل من خلال نص المادة 91 من الدستور مصطلح مرسوم رئاسي للدلالة على القرار الإداري الذي يصدره رئيس الجمهورية، حيث تنص هذه المادة على: « يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: ... 6- يوقع المراسيم الرئاسية...».[2]

من خلال ما ورد في نص هذه المادة نجد أن قرارات رئيس الجمهورية تكون في شكل مراسيم رئاسية، موقعة من قبله يمارس بواسطتها الصلاحيات المخولة له.

كما يستعمل أيضا مصطلح المرسوم التنفيذي الذي يصدر من قبل الوزير الأول، فقد نصت المادة 99 من الدستور على: « يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية: ...4- يوقع المراسيم التنفيذية .. ».[3]

وقد كان يطلق على القرارات الصادرة عن الوزير الأول قبل التعديل تسمية القرارات الحكومية.

ومما سبق فإن الوزير الأول يمارس صلاحياته المخولة له دستوريا عن طريق المراسيم التنفيذية، أما فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن الوزير فقد أطلق عليها المشرع تسمية القرار الوزاري في الحالة التي يصدر فيها عن وزير أو قطاع وزاري واحد منفرد، أما في حالة ما إذا

[1] ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط 3، مخبر الدراسات السلوكية و الدراسات القانونية، الجزائر، 2006، ص 176.

[2] المادة 91 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر، العدد 14.

[3] المادة 99، المرجع نفسه.

كان صادر عن وزيرين فأكثر فهنا المشرع أطلق عليه تسمية القرار الوزاري المشترك، لأنه صادر عن أكثر من وزير[1].

كما أشارت إلى ذلك المادة 1/96 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بقولها: « يبلغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية، وتنشر كل القرارات الإدارية التي تتضمن تعيين وترسيم وترقية الموظفين وإنهاء مهامهم في نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية »[2].

كما أشارت المادة 459 منق.ع.ج إلى القرارات الإدارية دون تعريفها، وذلك بقولها: « يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دينار جزائري، ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة ».[3]

ومثال ذلك أيضا ما أشارت إليه المادة 274 من ق.إ.م.ج بقولها: « تنظر الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ابتدائيا و نهائيا:

– الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية.

[1] اسماعيل قريمس، محل دعوى الإلغاء (دراسة في التشريع و القضاء الجزائريين)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص 6.

[2] الأمر رقم 06– 03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427، الموافق 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46.

[3] الأمر رقم 66– 156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات ، المعدل والمتمم.

– الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الإجراءات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص المجلس الأعلى ... »[1].

كما أشارت المادة 1/901 منق.إ.م.إ.ج إلى القرارات الإدارية، حيث نصت على أنه: « يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ».[2]

وفيما يخص القرارات الإدارية التي تصدر عن هيئة محلية لامركزية بالنسبة للبلدية فيطلق عليها إحدى التسميتين إما قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي وإما قرارات البلدية ، ويظهر ذلك من خلال نصي المادتين 97 و 99 من القانون المتعلق بالبلدية، ونجده يستعمل تسمية قرار الوالي للدلالة على القرارات الصادرة عن الولاية، وهو ما أبانت عنه المادة 58 من نفس القانون[3].

وهناك العديد من النصوص المتفرقة في فروع النظام القانوني السائد في الدولة التي تشير إلى القرارات الإدارية دون تعريفها و تحديد مفهومها، لذلك بقيت مهمة تعريف القرارات الادارية وتحديد مفهومها متروكة لاجتهادات و مجهودات كل من الفقه والقضاء[4].

---

[1] الأمر رقم 66– 154 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 08 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون الاجراءات المدنية الجزائري المعدل و المتمم.

[2] القانون رقم 09/08، المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الإدارية، ج ر، العدد 21، الصادرة بتاريخ 23 أفريل 2008.

[3] القانون رقم: 11– 10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011.

[4] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ص 20– 21.

نستنتج مما سبق أن المشرع تجنب إعطاء تعريف للقرار الإداري، وذلك لم يكن سهوا وإنما تفاديا للنقد الذي قد يتعرض له في حالة التعريف و حسنا فعل ذلك.

ثانيا- التعريف القضائي:

لم تقتصر مهمة القضاء في سن أحكام النزاعات المرفوعة أمامه، بل تتعدى إلى محاولة تبسيط المفاهيم وإعطاء التعاريف لها سواء كان هذا القضاء في فرنسا أو مصر، أو في الجزائر أو في أي قضاء آخر.

أ- في القضاء الفرنسي:

عرف القضاء الإداري الفرنسي القرار بأنه: « إفصاح الإدارة العامة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، ويكون من شأنه إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، متى كان ذلك ممكنا وجائزا و كان القصد منه ابتغاء المصلحة العامة »[1].

كما جاء في الحيثية الخامسة من الحكم الشهير Dame Cachet أن القرار الصادر عن مدير التسجيل له خاصية القرار النافذ، وينشئ حقوقا لا يستطيع الوزير تطبيقا للمبادئ العامة للقانون أن يعدله إلا لأسباب قانونية وضمن المصلحة المقررة، فمن خلال قرار مجلس الدولة نجد أنه اعتبر القرار الإداري النافذ هو أساس القانون الإداري الفرنسي، ليستقر بعد ذلك

[1] مراد بهياني، القرار الإداري و رقابة القاضي الإداري عليه، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في العلوم القانونية، تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج، البويرة، 2017/2016، ص 10.

القضاء الإداري الفرنسي على تعريف القرار الإداري بأنه: « عمل قانوني نافذ يصدر عن سلطة إدارية ويكون متمتعا بالقوة التنفيذية »[1].

ب- في القضاء المصري:

استقر القضاء الإداري في مصر على تعريف القرار الإداري بأنه: « افصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة، بقصد احداث أثر قانوني، يكون جائزا وممكنا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة »[2].

ولقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا التعريف منذ انشائها سنة 1955، وسارت عليه في أحكامها حتى أصبح قضاء مستقرا لها.

وبالرغم مما لقيه هذا التعريف من قبول لدى الكثير من فقهاء القانون العام، و ما كتب له من ذيوع وشهرة، فقد وجهت إليه انتقادات محددة من جانب عدد من الفقهاء، حيث تتلخص هذه الانتقادات في الآتي:[3]

– أن هذا التعريف لا يتصف بالدقة، فهو يتحدث عن افصاح الإدارة ولا ينطبق معنى الإفصاح إلا على القرارات التي تصدرها الإدارة صراحة، في حين أنه لا يتضمن القرارات الإدارية الضمنية التي تحوز على نفس القيمة القانونية للقرارات الإدارية الصريحة.

---

[1] فضيل كوسة، القرار الإداري في ضوء مجلس الدولة، (د.ط)، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص 21.

[2] محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، ط 1، دار الفكر الجامعي، 30 شارع سوتير الأزاريطة، الإسكندرية، 2007، ص 216.

[3] عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري (دراسة تطبيقية لأسس و مبادئ القانون الإداري و تطبيقاتها في مصر)، (د.ط)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990، ص ص 452– 453.

– أن هذا التعريف اهتم اهتماما واضحا بسرد شروط صحة القرار الإداري، في حين لم يهتم بإبراز خصائص القرار الإداري المميزة له عن العمل الإداري المادي.

– أن هذا التعريف جعل آثار القرار الإداري تتصرف فقط إلى احداث مركز قانوني معين، بينما لا تقتصر آثار القرار الإداري على انشاء مركز قانوني، بل يعدله في بعض الأحيان أو يلغيه في أحيان أخرى.

ج- في القضاء الجزائري:

من جانبه القضاء الإداري الجزائري أيضا على غرار كل من القضاء الفرنسي والقضاء المصري، فقد حاول إعطاء تعريف للقرار الإداري بناء على ما جاء بخصوصه، حيث عرف القرار في أحد قراراته بأنه: « ... عبارة عن عمل انفرادي تنظيمي يمكن أن يلغى أو يعدل من قبل السلطة التي كانت قد أصدرته »[1].

يكتشف من هذا التعريف عدم اشتماله على أهم العناصر المتمثل في إنشاء المراكز القانونية التي تعتبر من حقوق الأفراد المكتسبة، مكتفيا بذلك القضاء الإداري الجزائري بالإلغاء والتعديل، ما جعل منه تعريفا تقليديا قاصرا.[2]

[1] المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار بتاريخ 22 ماي 1970، أشار إليه أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 340.

[2] مراد بهياني، المرجع السابق، ص 11.

كما أبرز موقفه في تعريفه للقرار محل الطعن بالإلغاء من خلال القرار الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 1996/05/05 الذي جاء فيه: « وأن كل قرار أو تصرف معيب صادر عن هيئة إدارية، يمكنه أن يكون محل دعوى أمام القضاء الإداري »[1].

إن المتمعن في القرارات القضائية التي عرفت القرار الإداري يجد أنها ركزت على خاصية الجهة الإدارية عندما تقوم الإدارة بما أوكل إليها من مهام، ما نتج عنه إلحاق ضرر بالأفراد فيصبح بذلك القرار معيبا بعيب عدم المشروعية الإدارية.[2]

ولا يشترط القضاء الإداري الجزائري أن تكون القرارات الإدارية صريحة، فقد تكون ضمنية في محتواها، حيث يدخل نطاق القرار الإداري كل ما من شأنه إحداث حقوق والتزامات بالرغم من عدم إفراغها في شكل قرار، وهو ما قضى به مجلس الدولة من خلال القرار رقم 181660 الصادر بتاريخ: 2000/02/28: « حيث أن البرقية ولو كانت رسمية حسب المستأنف لا ترقى إلى مستوى القرار الإداري المشترك... ما دامت قد أنتجت حقوقا ومست بأخرى، وعليه طلب إلغاؤها طلب مقبول شكلا »، اعتبر مجلس الدولة البرقية تحل محل القرار الإداري لأنها أنتجت مركزا قانونيا[3].

[1] المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 137561، بتاريخ 1996/05/05، قضية فريق (ق . م) ضد مدير الشؤون الدينية، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، 1996، ص 153.

[2] منير قتال، القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 15.

[3] مراد بهياني، المرجع السابق، ص 12.

يتضح لنا أن القضاء الإداري الجزائري وفي إطار تعريفه للقرار الإداري قد مزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي، إذ أنه بالرجوع إلى المعيار العضوي (الشكلي) الذي ينظر للجهة المصدرة للقرار نجد أن مجلس الدولة عرف القرار الإداري بقوله «إفصاح الإدارة»، فهذا يعني أن العمل متى كان صادرا عن سلطة إدارية عد قرارا إداريا، لكن في الشق الثاني نص فيه « بقصد إحداث أثر قانوني » نستنتج استناد القضاء الإداري الجزائري على المعيار المادي (الموضوعي)، الذي يركز على جوهر وماديات وطبيعة العمل الصادر[1].

ثالثا- التعريف الفقهي:

لقد قامت محاولات عديدة من بعض الفقهاء في القانون الاداري لتعريف القرارات الادارية سواء في الفقه الغربي أو الفقه العربي، وذلك على النحو الآتي:

أ- في الفقه الغربي:

من بين أهم تعريفات القرار الإداري التي جاء بها الفقهاء الغربيون لاسيما الفرنسيون نجد:

– تعريف **دوجي:** « القرار الإداري هو كل عمل اداري بقصد تعديل الاوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره، أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة »[2].

[1] أوريدة براهيمي، الويزة بواري، القرارات و العقود الإدارية كتصرفات قانونية للإدارة، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج، البويرة، 2016، ص 10.

[2] إسماعيل قريمس، المرجع السابق، ص 6.

غير أن هذا التعريف وجهت له عدة انتقادات، حيث أنه اغفل عنصر هام من عناصر تعريف القرار الاداري وهو كون القرار الاداري صادر من جانب واحد وبإرادة السلطة الإدارية المنفردة و الملزمة[1].

– تعريف **موريس هوريو:** « القرار الإداري هو إعلان للإرادة بقصد احداث اثر قانوني ازاء الافراد، يصدر عن سلطة ادارية في صورة تنفيذية، أي في صورة تؤدي على التنفيذ المباشر »[2].

لقد عاب الفقه على هذا التعريف كونه يحصر القرارات الادارية على تلك القرارات الإدارية التي تخاطب الأفراد، ويهمل و يخرج طائفة القرارات الإدارية التي تخاطب الموظفين من دائرة القرارات الادارية، كما يؤخذ على هذا التعريف أنه أدخل في تعريف القرار الاداري عنصرا غير اساسي وهو كون القرار الاداري ذو صبغة أو صورة تنفيذية[3].

– تعريف **جورج فودال:** « القرار الإداري عمل قانوني صادر عن الادارة بإرادتها المنفردة بغرض احداث تغيير في النظام القانوني القائم، عن طريق الالتزامات التي يفرضها أو الحقوق التي يمنحها »[4].

[1] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 91.

[2] مراد بهياني، المرجع السابق، ص 8.

[3] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 91.

[4] نسرين شريقي، مريم عمارة، سعيد بوعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، (د ط)، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2014، ص 146.

– تعريف **بونار**: « القرار الإداري هو كل عمل ارادي يحدث تغييرا في الأوضاع القانونية القائمة ».

إن عيوب هذا التعريف ظاهرة وواضحة، حيث أنه اغفل عناصر كثيرة للقرار الإداري، منها كون القرار الاداري صادر عن سلطة ادارية حتى يمكن تمييزه عن القرارات والتصرفات غير الادارية مثل القرارات الخاصة والقرارات السياسية والقرارات القضائية، وعنصر كون القرار الاداري عمل قانوني انفرادي صادر بإرادة السلطة الادارية المنفردة والملزمة، و ذلك حتى يمكن تمييزه عن العقد الاداري[1].

– تعريف **إيزمان**: « القرار الإداري هو عمل غير تعاقدي ينظم سلوك الافراد في المجتمع ويصدر عن عامل أو أكثر من عمال الادارة يعملون معا ».

لقد عيب على هذا التعريف أنه أغفل عنصر كون القرار الاداري عمل قانوني ينشئ ويولد آثار قانونية بإنشاء مراكز قانونية لم تكن موجودة من قبل، أو تعديل وإلغاء مراكز قانونية كانت قائمة، كما أغفل عنصر كون القرار الاداري عمل قانوني اداري انفرادي يصدر بإرادة السلطة الادارية المنفردة و الملزمة[2].

– تعريف andré panchaud للقرار الإداري كان على النحو الآتي:

« La décision administrative est une déclaration unilatérale de volonté, qui émane d′un organe de l′Etat agissant en vertu de la puissance publique, et qui aux fins de

[1] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 91.

[2] عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 92.

réaliser une tache administrative, a des effets juridique externes pour un cas individuel et concret ».[1]

ب- في الفقه العربي:

– تعريف الأستاذ **ناصر لباد:** « القرار الاداري هو عمل قانوني صادر بصفة انفرادية من سلطة ادارية، الهدف منه هو انشاء بالنسبة للغير حقوق و التزامات »[2].

– تعريف الدكتور **محمد رفعت عبد الوهاب:** « القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة »[3].

– تعريف الدكتور **محمد عاطف البنا:** « القرار الإداري هو تعبير الإدارة عن إرادتها المنفردة و الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني نهائي »[4].

– تعريف الأستاذ **عبد المجيد جبار:** « القرار الإداري هو عمل انفرادي ذو صبغة قانونية يتمتع بالطبيعة الإدارية، الهدف من ورائه التأثير في النظام القانوني، أو في حقوق و التزامات الغير دون رضاهم »[5].

[1] André panchaud, La décision administrative (étude comparative), revue international de droit comparé, 1962, p 678.

[2] نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 146.

[3] محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري (تنظيم الإدارة، نشاط الإدارة، وسائل الإدارة)، (د ط)، دار الفكر الجامعي، 30 شارع سوتير الأزاريطة، الإسكندرية، 2000، ص 642.

[4] مراد بهياني، المرجع السابق، ص 9.

[5] عبد القادرغيتاوي، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007، ص 48.

– تعريف الأستاذ **كامل ليله:** « تصرف منفرد تفصح به الإدارة عن إرادتها بواسطة موظف مختص، بقصد إحداث آثار قانونية دون توقف على رضاء شخص طبيعي أو معنوي ويمكن أن يرتب له هذا التصرف حقا أو يفرض عليه واجبا »[1].

– تعريف الدكتور **سليمان الطماوي:** « القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكنا و جائزا قانونا، و كان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة ».

ويعاب على هذا التعريف أنه ربط القرار الإداري بالإفصاح متجاهلا أنه يمكن أن يكون القرار المتخذ قرارا سلبيا، وذلك عند التزام الإدارة الصمت إزاء موقف معين ولم تظهر إرادتها خارجيا بوسيلة واضحة، أو بإشارة يفهم منها قصدها أو رغبتها، كما قد يكون القرار المتخذ قرارا ضمنيا و ذلك متى توافرت ظروف وقرائن وملابسات بما يستدل بها على اتجاه موقف الإدارة حيال مسألة معينة[2].

– تعريف الأستاذ **عمار عوابدي:** « القرار الإداري هو كل عمل قانوني انفرادي، يصدر بإرادة إحدى الهيئات الإدارية المختصة، وتحدث آثار قانونية بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم »[3].

[1] اسماعيل قريمس، المرجع السابق، ص 7.

[2] أوريدة براهيمي، المرجع السابق، ص 6.

[3] مراد بهياني، المرجع السابق، ص 10.

– تعريف الأستاذ **عمار بوضياف:** « القرار الإداري هو تعبير إرادي صادر عن جهة إدارية بالإرادة المنفردة ويحدث آثار قانونية »[1].

– تعريف الأستاذ **محمد الصغير بعلي:** « القرار الإداري هو العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام، و الذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة »[2].

– تعريف الأستاذ **رشيد خلوفي:** « القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية له طابع تنفيذي ».

والملاحظ عن هذا التعريف إهماله للطابع الانفرادي للقرار الإداري وتركيزه على عنصر الاختصاص، أي وجوب صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية، وكذا على الطابع التنفيذي للقرار، حيث من شأن القرار الإداري ترتيب أثر وإلحاق أذى بذاته[3].

– تعريف الأستاذ **فؤاد مهنا:** « القرار الإداري هو عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بإرادة إحدى السلطات الادارية في الدولة، ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم »[4].

هذا التعريف الأخير الذي تبناه الأستاذ **فؤاد مهنا**، يكون قد تجنب الانتقادات التي وجهت للتعريفات السابقة، لذلك نرى أنه الأقرب إلى الصواب، وهو ما يجعلنا نعتمده لإبراز خصائص القرار الإداري.

---

[1] عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية، قضائية، فقهية)، ط 1، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 17.

[2] عبد القادر غيتاوي، المرجع السابق، ص 49.

[3] أوريدة براهيمي، المرجع السابق، ص 8.

[4] نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 146.

الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري

أولا- القرار الإداري عمل قانوني:

إن أول ما يميز القرار الإداري هو أنه عمل قانوني، والعمل القانوني هو افصاح أو تعبير عن الإرادة بقصد ترتيب آثر قانوني معين، وهذا الأثر قد يكون انشاء مركز قانوني عام أو فردي أو تعديلا لهذا المركز أو إلغائه، وهناك من الفقه من يستعمل للدلالة على هذه الخاصية مصطلح عمل قانوني نهائي، ومعنى ذلك أن يكون القرار قد صدر من السلطة المختصة قانونا دون الحاجة إلى تصديق أو اعتماد من سلطة إدارية أعلى[1].

إذ يعتبر المركز القانوني مجموعة من الحقوق والواجبات لشخص معين أو مجموعة من الأشخاص، وذلك المركز القانوني قد يكون عاما حيث أن مضمونه ومحتواه واحد بالنسبة لعدد غير معين من الأشخاص تجمعهم وحدة الظروف مثل: مركز الموظف العام أو مركز الطالب الجامعي، وقد يكون المركز القانوني شخصيا أي خاص بفرد أو شخص معين بالذات مثل: المركز الذي يرتبه القرار الإداري الفردي كتعيين موظف أو فصله[2].

بناء على ذلك فإن الأعمال التمهيدية و التقارير والمذكرات التحضيرية التي تسبق اتخاذ القرار لا تعد قرارات إدارية، ونجد من المناسب أن نبين مضمون بعض هذه الأعمال:

[1] عبد القادر غيتاوي، المرجع السابق، ص 50.

[2] محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، (د ط)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 469.

- الأعمال التمهيدية و التحضيرية:

وهي مجموعة من القرارات التي تتخذها الإدارة وتتضمن رغبات واستشارات وتحقيقات تمهيدا لإصدار قرار إداري، وهذه الأعمال لا تولد آثار قانونية ولا يجوز الطعن فيها بالإلغاء[1].

- المنشورات و الأوامر المصلحية:

وهي الأعمال التي تتضمن تعليمات وتوجيهات صادرة من رئيس الدائرة إلى مرؤوسيه، لتفسير القوانين أو اللوائح و كيفية تطبيقها وتنفيذها، ما دامت هذه المنشورات لم تتعد هذا المضمون، أما إذا تضمنت إحداث آثار في مراكز الأفراد فإنها تصبح قرارات إدارية يقبل الطعن فيها بالإلغاء[2].

- الأعمال اللاحقة لصدور القرار:

الأصل أن هذه الأعمال لا ترتب أثرا قانونيا، لأنها إما أن تكون بمثابة اجراءات تنفيذية لقرارات سابقة فلا يقبلا الطعن فيها بالإلغاء، لأنها تنصب على تسهيل تنفيذ القرار الإداري السابق، ولا تشير إلى قرارات مستقلة، فلا يكون الأثر المترتب عليها حالا.

- الإجراءات الداخلية:

وتشمل إجراءات التنظيم للمرافق العامة التي تضمن حسن سيرها بانتظام، والإجراءات التي يتخذها الرؤساء الإداريون في مواجهة موظفيهم المتعلقة بتقسيم العمل في المرفق وتبصير الموظفين بالطريق الأمثل لممارسة وظائفهم[3].

[1] محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004، ص ص 10- 11.

[2] المرجع نفسه، ص 12.

[3] المرجع نفسه، ص 13.

ثانيا- القرار الإداري عمل انفرادي:

يعد القرار الإداري امتياز يمنح للسلطة العامة، ويصدر بالإرادة المنفردة لها، بخلاف العقد الإداري الذي لا ينتج أثره إلا إذا تلاقت إرادة الإدارة مع إرادة الطرف المتعاقد معها، وكذلك يعد القرار وسيلة فعالة تمكن الإدارة من القيام بالأهداف المنوطة بها[1].

إذ ليس معنى صدور القرار الإداري عن جانب واحد حتمية صدوره عن شخص واحد، فقد يصدر عن شخصين يمثلان الإدارة كما لو استلزم المشرع صدور القرار عن وزير أو أكثر، كما قد يصدر عن هيئة جماعية كمجلس الوزراء مثلا أو إحدى الهيئات العامة، ففي مثل هذه الحالات يعد التصرف قرارا إداريا متى استوفى هذا القرار باقي المقومات لإضفاء هذا الوصف عليه، وما دام من صدر عنهم القرار يعبرون عن إرادة الإدارة عد هذا القرار قرارا إداريا بغض النظر عن عدد من صدر عنهم[2].

حيث تظهر الطبيعة الانفرادية ذات الارتباط الوثيق بأحادية المصدر، وتعمم هذه الصورة في الظاهر ويعلوها بعض الغموض في حالة تعدد الهيئات المشتركة في تحضير القرار، وهذه التعددية لا تعتبر متعارضة مع الطبيعة الانفرادية للقرار فهي ظاهرية فقط، ذلك أنها تقضي في الأخير إلى تدخل إرادة هيئة واحدة، ويتجلى ذلك خاصة حينما يتطلب تحضير القرار تدخل عدة هيئات قصد الاستشارة فقط، وعليه فإن القرار لا يتخذ ولا يصادق عليه إلا من قبل هيئة واحدة تكرس بهذا المعنى طبيعته الانفرادية، فالمداولة وإن كانت ناتج تظافر إرادات أغلبية

[1] محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، ط 1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2003، ص 200.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية في الفقه و القضاء، (د ط)، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص ص 37- 38.

أعضاء المجلس المتداول، فإنها لا تعبر في الحقيقة سوى عن إرادة المجلس بوصفه هيئة واحدة منفردة[1].

القول بأن القرار الإداري يصدر بصفة انفرادية ومن جانب واحد ليس معناه أنه يجب أن يصدر عن فرد واحد، فقد يشترك في تكوين العمل القانوني أكثر من فرد يعمل كل منهم في مرحلة من مراحل تكوينه، ومع ذلك يعد قرارا طالما أنهم جميعا يعملون كطرف واحد ولحساب جهة إدارية واحدة[2].

ثالثا- القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية وطنية مختصة:

إن عبارة القرار الإداري تثبت في حد ذاتها وبصفة آلية بأنه من طبيعة إدارية، أي أنه صادر عن نشاط الإدارة و يخضع في تنظيمه وممارسته إلى أحكام القانون العام، ويدخل في اختصاص القضاء الإداري، كما أن مجمل الدراسات المتعلقة بهذا المجال تميل إلى تعريف القرار الإداري بالاستناد إلى السلطة الإدارية، ومن ثم فإن أهم السمات المميزة للقرار الإداري هو صدوره عن سلطة إدارية[3].

إن القرار الإداري يجب أن يصدر عن جهة إدارية عامة وفقا للمعيار العضوي، أي من السلطة التنفيذية بوصفها إحدى السلطات العامة الدستورية في الدولة، وذلك لكي يكون قرارا إداريا قابلا للإلغاء أمام القضاء الوطني، ويجب أن تكون هذه الجهة الإدارية وطنية[4].

---

[1] بوعلام أوقارت، المرجع السابق، ص 30.

[2] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 25.

[3] نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 148.

[4] عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القرار الإداري في النظرية و التطبيق، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2012، ص ص 38- 39.

رابعا- القرار الإداري له طابع تنفيذي:

إن الطابع التنفيذي للقرار الإداري يكمن في قوته الإلزامية اتجاه المعنيين والمخاطبين به أي أن القرار الإداري ينفذ تلقائيا فور صدوره دون إذن من طرف القاضي الإداري.

خامسا- القرار الإداري يلحق الأذى بذاته:

إن صدور القرار الإداري من شأنه أن يلحق ضررا بالمركز القانوني للشخص المخاطب به، أي أن القرار سيؤثر سلبا على مركزه القانوني، كصدور قرار عن مدير مستشفى يقضي بفصل أحد الممرضين، وعليه فإن القرار الإداري الذي يمس بالمركز القانوني ويلحق أذى بالشخص المخاطب به، هو الذي يصلح لأن يكون محلا للطعن بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، أما القرار الإداري الذي لم يلحق ضررا بالشخص المخاطب به، فإنه يعتبر في هذه الحالة قرارا سليما غير قابل لأن يكون محلا للطعن عن طريق دعوى الإلغاء[1].

المطلب الثاني: أنواع القرار الإداري وتمييزه عن الأعمال القانونية المشابهة له

نتطرق في هذا المطلب إلى أنواع القرار الإداري **(الفرع الأول)**، ثم نقوم بتمييزه عن الأعمال القانونية المشابهة له **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: أنواع القرار الإداري

تنقسم القرارات الإدارية و تتنوع بتعدد و تنوع الزوايا التي ينظر منها الى القرارات الإدارية وهذه أهم أنواع القرارات الإدارية التي نستعرضها للوصول الى أنواع القرارات الإدارية التي تشكل هيكل وبناء هرم تدرج القرارات الإدارية.

[1] نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 148.

أولا- من حيث علانيتها:

تنقسم القرارات الإدارية من حيث علانيتها إلى قرارات صريحة و قرارات ضمنية، ولقد تم النص على هذين النوعين بموجب المادة 830 من ق.إ.م.إ.

أ- القرارات الصريحة:

إذ يقصد بالتعبير الصريح عن الإرادة في مجال القرارات الإدارية، أنه عندما تفصح الإدارة عن إرادتها بصورة إيجابية و ملموسة، يستطيع ذوي الشأن التعرف على وجود القرار عبر دلائل ظاهرة للعيان، و مؤشرات خارجية لا تدع مجالا للظن أو الافتراض أو التخمين، أي أن الإدارة قد اتخذت حيال الفرد موقفا إيجابيا أبدت فيه رأيها صراحة، وهذا ما يسمى بالقرار الإيجابي، إلا أن أغلب الفقهاء يفضلون استعمال مصطلح الصريح بدل مصطلح الإيجابي[1].

ب- القرارات الضمنية:

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تصدر قراراتها في شكل معين، بل هي حرة في اختيار الشكل الخارجي الذي تراه مناسبا لقرارها ما لم يلزمها القانون بغير ذلك، غير أن إعمال هذه القاعدة على إطلاقها قد يؤثر سلبا على حقوق الأفراد، ذلك أن الإدارة تتعمد في بعض الأحيان السكوت عن البت في الطلبات والتظلمات المقدمة إليها، أو أنها قد تهمل في أحيان أخرى الرد على هذه الطلبات، فتقضي العدالة اعتبار سكوتها وفق ضوابط قانونية و قضائية بمثابة إصدار قرار إداري، و في هذا النطاق يرى أحد الفقهاء بأن سكوت الإدارة يمكن أن يخفي

[1] دلال عايب، القرار الإداري الأحادي الجانب، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017/2016، ص 11.

معاني مختلفة، فهو قد يغطي قصورا ذاتيا لا إراديا أو امتناعا عن القيام بعمل، أو قد يخفي إهمالا و بطء مفرطا في أداء العمل[1].

والقرارات الضمنية هي التي تستنتج أيضا من تصرف معين، أو ذلك الموقف الذي يكشف ظروف الحال دون الإفصاح على أن الإدارة تتخذه حيال أمر معين، ويظهر القرار الضمني في أجلى صوره في حالة إذا اعتبر المشرع سكوت الإدارة رفضا إذا مضت عليه مدة معينة، ومثال ذلك عدم إجابة الإدارة على تظلم مقدم إليها عن قرار أصدرته، إذ يعتبر مضي شهرين على تقديم التظلم بمثابة رفض طبقا للمادة 2/830 من ق.إ.م.إ[2].

ثانيا- من حيث تكوينها:

تنقسم القرارات الادارية من حيث تكوينها و بنائها القانوني الى قرارات إدارية بسيطة وقرارات إدارية مركبة أو مختلطة.

أ- القرارات الإدارية البسيطة:

وهي القرارات الإدارية التي تصدر بصفة مستقلة وقائمة بذاتها غير داخلة ولا مرتبطة بعمل قانوني آخر[3]، فهي تلك القرارات التي تتميز بكيان مستقل وتستند إلى عملية قانونية واحدة غير مرتبطة بعمل قانوني آخر، و كمثال عن القرارات الإدارية البسيطة القرار الصادر بتعيين

---

[1] أحمد بركات، واقعة السكوت و تأثيرها على وجود القرار الإداري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014/2013، ص 135.

[2] المادة 2/830 من القانون رقم 08- 09، المرجع السابق، ص 78.

- تنص المادة 2/830 على أنه: « يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (2) بمثابة قرار بالرفض، و يبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم ».

[3] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 93.

موظف أو ترقيته أو نقله أو تأديبه أو فصله و كذلك قرار منح رخصة حمل السلاح، وأغلب القرارات الإدارية قرارات بسيطة فهي الصورة الأكثر شيوعا[1].

ب- القرارات الإدارية المركبة أو المختلطة:

وهي طائفة القرارات الادارية التي لا تصدر قائمة بذاتها ومستقلة عن عمل قانوني آخربل تصدر مرتبطة ومصاحبة لأعمال ادارية أخرى، فقد تأتي هذه القرارات سابقة أو معاصرة أو لاحقة لعمل اداري قانوني آخر ومرتبطة به، ومثال ذلك القرارات السابقة والمعاصرة واللاحقة للعقود الادارية ولعملية نزع الملكية العامة، ولعمليات الانتخابات[2].

ولقد كان لهذا التقسيم اهمية تاريخية تمثلت فيما كان يسير عليه مجلس الدولة الفرنسي من عدم قبول الطعن بالإلغاء في مثل هذه القرارات، تأسيسا على أنه يوجد طريق آخر للطعن القضائي نظمه القانون يحقق ذات المزايا التي تحققها دعوى الإلغاء، أما الأهمية الحالية لهذا التقسيم فبرزت بعد تخلي مجلس الدولة الفرنسي عن نظرية الدعوى المقابلة أو الموازية واعتناقه نظرية جديدة عرفت بنظرية الأعمال الإدارية القابلة للانفصال، إذ قبل الطعن بالإلغاء بصفة مستقلة في القرارات الإدارية التي تقبل الفصل عن العمل القانوني المركب[3].

ثالثا- من حيث آثارها:

يمكن تقسيم القرارات الإدارية من حيث طبيعة آثارها إلى قرارات إدارية منشئة وقرارات إدارية كاشفة.

---

[1] نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 149.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 93.

[3] عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص 492- 493.

أ- القرارات الإدارية المنشئة:

إن القرارات الإدارية المنشئة هي تلك القرارات التي يترتب عليها تغيير في الهيكل والبناء القانوني النافذ في الدولة، وذلك عن طريق خلق مركز قانوني جديد لم يكن موجودا أو تعديل أو الغاء مركز قانوني موجود وقائم مثل قرار التعيين في وظيفة عامة، وقرار منح رخصة أو قرار غلق محل تجاري لمخالفته قواعد النظام العام[1].

ب- القرارات الإدارية الكاشفة:

يقصد بها تلك القرارات التي تعمل على كشف حقيقة أو أثر قانوني واخراجه الى الوجود فالقرار هنا لا يحدث مركز قانوني جديد وإنما يقرر حالة موجودة ويكشف عن مركز قانوني قائما مسبقا، كالقرار الصادر بفصل موظف لصدور حكم ضده[2].

وتسمى كذلك بالقرارات الادارية المقررة، وهي التي لا يترتب على اصدارها تغيير في هيكل النظام القانوني السائد في الدولة، حيث لا تنشئ هذه القرارات مراكز قانونية عامة أو خاصة، ولا تعدل ولا تلغي مراكز قانونية كانت موجودة وقائمة من قبل، فمهمة القرارات الادارية الكاشفة تنحصر في كشف و تأكيد مركز قانوني أو وضع قانوني موجود وقائم من قبل، فهي إذن تصدر من أجل الكشف عن وجود قرار سابق و تأكيده[3].

وتتجلى اهمية هذا التقسيم في مجال مبدأ رجعية القرارات الادارية، إذ أن القرارات المنشئة لا تنتج آثارها إلا بالنسبة للمستقبل فقط، أما القرارات الكاشفة فإن آثارها تترتب من تاريخ نشأة

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 105.

[2] نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 150.

[3] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 105.

المركز القانوني الذي تقرره وتكشف عنه، وتظهر تلك الأهمية أيضا من خلال مسألة سحب القرارات الادارية، حيث يجوز للإدارة سحب القرارات الكاشفة بشكل مطلق دون أن تتقيد في ذلك بميعاد محدد، في حين أن القرارات المنشئة لا يجوز سحبها كلها، بل يجوز سحب بعضهاعلى أن تتقيد الادارة عند اجراء السحب بميعاد الطعن بالإلغاء[1]

را.بعا- من حيث الخضوع لرقابة القضاء:

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مدى خضوعها لرقابة القضاء الى قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء وقرارات إدارية لا تخضع لرقابة القضاء.

أ- القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء:

تخضع أغلب القرارات الإدارية كأصل عام لرقابة القضاء الإداري، وذلك نزولا عند موجبات مبدأ المشروعية والخضوع للقانون الذي يسود الدولة الحديثة التي هي دولة القانون[2]، وذلك في كافة صور رقابة القضاء، رقابة الالغاء والتعويض، وصورة رقابة التفسير، ورقابة فحص المشروعية، وأغلب القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء كأصل عام تطبيقا لمبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الحديثة التي هي دولة القانون، حيث تخضع جميع الهيئات والسلطات العامة في الدولة للقانون في مفهومه العام شكليا وموضوعيا، ولذا تخضع الأعمال الإدارية للقانون ولرقابة القضاء إلغاء وتعويضا وتفسيرا وفحصا للشرعية[3].

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 495.

[2] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 43.

[3] عمار عوابدي، نظرية القرارات، المرجع السابق، ص 94.

ب- القرارات الإدارية المحصنة:

إذا كان الأصل هو خضوع القرارات الإدارية إلى رقابة القضاء الإداري، فإن هناك طائفة من القرارات تم إخراجها من مجال التغطية القضائية بصفة كلية وتحصينها ضد تلك الرقابة وذلك إما بواسطة اجتهادات قضائية كما هو الحال بالنسبة للقرارات السيادية التي تشكل ما يعرف بنظرية أعمال الحكومة أو أعمال السيادة، وطائفة القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء بموجب نصوص قانونية خاصة[1].

خامسا- من حيث مصدرها:

تنقسم القرارات الإدارية بالنظر إلى الجهة التي أصدرتها، إلى قرارات إدارية مركزية صادرة عن الهيئات الإدارية المركزية، وقرارات إدارية لامركزية تصدر عن الهيئات الإدارية المحلية.

أ- القرارات الإدارية المركزية:

يقصد بالقرارات الإدارية المركزية تلك القرارات التي تصدر عن السلطات الإدارية المركزية، وهي مجموع الأجهزة والهيئات والتنظيمات الإدارية العاملة في إطار السلطة التنفيذية والتي لها اختصاص ذو طابع وطني، وهي مجموعة الهيئات التي درج المشرع الجزائري تسميتها بالدولة بمفهومها الضيق[2]، و هي تشمل الهيئات التالية:

- رئاسة الجمهورية.
- الوزير الأول.
- الوزراء.

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق ، ص 43.

[2] مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج 3، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 357.

– الهيئات العمومية الوطنية.

– الهيئات المهنية الوطنية.

ب- القرارات الإدارية المحلية (اللامركزية):

يقصد بالقرارات الإدارية المحلية أو اللامركزية تلك القرارات الإدارية الصادرة عن هيئات الإدارة المحلية، وهي مجموع الهيئات و الهياكل والتنظيمات التي تشكل الإدارة اللامركزية سواء كانت إقليمية أو مرفقية[1]، وهي تشمل الهيئات التالية:

– الهيئات الإدارية اللامركزية الإقليمية ممثلة في البلدية والولاية.

– الهيئات الإدارية اللامركزية المرفقية مثل: الجامعات، المستشفيات.

تكمن أهمية تصنيف القرارات الإدارية إلى قرارات مركزية وقرارات إدارية لامركزية، في تحديد الجهة المختصة قضائيا بنظر الطعون بالإلغاء الموجهة ضد القرار الإداري، فتكون من اختصاص مجلس الدولة الطعون بالإلغاء الموجهة ضد القرارات الإدارية المركزية[2]، و تختص المحكمة الإدارية بنظر الطعون بالإلغاء الموجهة ضد القرارات الإدارية اللامركزية[3].

سادسا- من حيث عموميتها و مداها:

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

---

[1] إسماعيل قريمس، المرجع السابق، ص 36.

[2] المادة 09 من القانون العضوي رقم 98- 01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، ج ر، العدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998.

[3] المادة 801 من القانون رقم 08- 09، المرجع السابق.

أ- القرارات الإدارية الفردية:

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

ب- القرارات الإدارية التنظيمية:

هي تلك الطائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجردة، تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذواتها، أو على عدد من الأفراد غير معينين بذواتهم ممتاز هذه الطائفة من القرارات الإدارية بخاصية العمومية والتجريد والثبات النسبي[1].

وللقرارات الإدارية العامة أهمية حيوية في مساندة وتكميل القانون في تنظيم الحياة العامة وتوفير وإيجاد الشروط والظروف والعوامل اللازمة لتكييف وتفسير وتطبيق القانون، فهي وفقا لخاصية الثبات لا تستهلك موضوعها بمجرد تطبيقها على حالة معينة أو على فرد معين بذاتهبل تظل قابلة للتطبيق كلما استجدت وتوفرت شروط وظروف التطبيق، ومن أمثلة القرارات الإدارية التنظيمية اللوائح الإدارية بجميع أنواعها (اللوائح التنفيذية، اللوائح المستقلة، لوائح الضرورة، لوائح التفويض)[2].

ويتميز القرار التنظيمي عن القرار الفردي في الآتي:

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية ...، المرجع السابق، ص 107.

[2] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 142.

– القرار الإداري التنظيمي يقع في مرتبة تعلو مرتبة القرار الفردي، ويترتب على هذا الأمر أنه لا يجوز للقرار الفردي أن يخالف نص أو مضمون القرار التنظيمي، وإلا كان معيبا فيصبح بذلك عرضة للإلغاء[1].

– القرار التنظيمي يبدأ سريانه اعتبارا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو غير ذلك من الوسائل التي حددها القانون، ويستوي بعد ذلك أن يكون المخاطب قد علم به أو لم يعلم، أما بالنسبة للقرار الفردي فيبدأ سريانه من تاريخ علم المخاطب به، وعليه فإن القرار التنظيمي لا ينفذ في حق الأفراد إلا إذا علموا به عن طريق نشره على وجه من شأنه أن يكون كافيا لافتراض علمهم اليقيني بأحكامه، فإذا كان القرار التنظيمي ذو طابع تشريعي فإنه لا ينفذ في حق الأفراد إلا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أما القرار الفردي فلا يشترط نشره في الجريدة الرسمية[2].

– لا يجوز للقرار التنظيمي إهدار الحقوق التي اكتسبت، لأن المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي، وذلك حتى ولو كانت تلك الحقوق المكتسبة مستمدة من قرارات تنظيمية عامة تصدرها الإدارة بما لها من سلطة عامة في حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى القوانين، ذلك أن الأصل طبقا للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة وهذا ما يستلزمه الصالح العام، إذ ليس من العدل في شيء أن تهدر الحقوق، كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم.

[1] اسماعيل قريمس، المرجع السابق، ص 38.

[2] أوريدة براهيمي، الويزة بواري، المرجع السابق، ص 26.

– القرار الفردي يقبل الطعن فيه بالإلغاء مباشرة أمام القاضي الإداري، ويكون ذلك حسب القواعد والإجراءات المنظمة لذلك وخلال المدة التي يحددها القانون، فإن انقضت دون طعن تحصن القرار ضد الإلغاء، فإذا كنا أمام قرار تنظيمي لا يكون الطعن إلا لعيب مخالفة القانون، وفي حالة انقضت مهلة الطعن انغلق باب الطعن المباشر ويبقى طريق الطعن غير المباشر[1].

الفرع الثاني: تمييز القرار الإداري عن الأعمال القانونية المشابهة له

إن الدولة من خلال وظائفها المختلفة السياسية أو التشريعية أو القضائية، تقوم بعدة أعمال يختلف النظام القانوني لكل طائفة من هذه الأعمال عن الطائفة الأخرى، لذلك يتحتم علينا في نطاق التعريف بالقرارات الإدارية من الناحية القانونية أن نميز بينها وبين كل من العمل الحكومي **(أولا)** والعمل التشريعي **(ثانيا)**، والعمل القضائي **(ثالثا)**.

أولا- تمييز القرار الإداري عن العمل الحكومي:

تعتبر عملية التمييز بين القرارات الإدارية والعمل الحكومي عملية جد صعبة ومعقدة، نظرا للتداخل والتشابك في الاختلاط العضوي والمادي بينهما، حيث تقوم عملية التمييز بينهما باستعمال كافة المعايير وهي المعيار العضوي، والمعيار المادي.

أ- على أساس المعيار العضوي:

إن المعيار العضوي في تمييز الأعمال الإدارية بصفة عامة والقرارات الإدارية بصفة خاصة هو التركيز والاعتماد كل الاعتماد على صفة الهيئة أو السلطة التي صدر عنها العمل أو التصرف، طبيعة الشكليات والإجراءات التي صدر في نطاقها وقالبها هذا العمل، من أجل

[1] مراد بهياني، المرجع السابق، ص 28.

الحكم على هويته وطبيعته من حيث هل هو عمل إداري أي قرار إداري أم لا، دون الاهتمام والنظر إلى طبيعة و مضمون العمل ذاته[1].

ويعتبر العمل قرارا إداريا على أساس المعيار العضوي أو الشكلي إذا صدر هذا العمل من سلطة إدارية مختصة (رئيس الدولة في نطاق اختصاصاته ووظائفه الإدارية فقط، الوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، المدير العام للمؤسسة)، ويعتبر عملا حكوميا إذا صدر من طرف الحكومة في نطاق اختصاصها الدستوري، أي إذا صدر من رئيس الدولة في نطاق وظيفته الحكومية فقط، رئيس الوزراء، و مجلس الوزراء[2].

وبالرغم من وضوح وبساطة هذا المعيار وسهولة تطبيقه، فإنه لم ينجح في عملية التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال الحكومية، بصورة قاطعة وجامعة ومانعة على حد تعبير رجال الفلسفة و المنطق، نظرا للاختلاط والتداخل بين رجال وسلطات الحكومة ورجال وسلطات الإدارة العامة في الدولة، حيث يحوز رئيس الدولة الصفة الحكومية والصفة الإدارية في ذات الوقت في بعض الوظائف والاختصاصات، فالوزير عضو في الحكومة وعضو في مجلس الوزراء و رئيس وقائد إداري في ذات الوقت[3].

ب- على أساس المعيار المادي:

إن المعيار المادي أو الموضوعي الذي يستعمل في تمييز وتحديد الأعمال الإدارية بصفة عامة والقرارات الإدارية بصفة خاصة، هو التركيز والنظر في طبيعة العمل وماديات مضمونه

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية ...، المرجع السابق، ص 26.

[2] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 96.

[3] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 96.

لتحديد هويته وطبيعته الإدارية أو غير الإدارية، وذلك دون النظر والاهتمام بصفة الجهة وطبيعة الهيئة أو السلطة التي صدر منها العمل، ولا الاهتمام بنوعية وصفة الشكليات والإجراءات التي صدر في قالبها العمل المطلوب الكشف عن هويته و طبيعته[1].

ويعتبر العمل عملا إداريا أي قرارا إداريا على أساس المعيار الموضوعي، إذا كان هذا العمل عملا إداريا بطبيعته، معنى ذلك عملا إداريا بطبيعته ومضمونه المتصل والمرتبط كل الارتباط بالوظيفة الإدارية (وظيفة تسيير وإدارة المرافق العامة بانتظام واطراد ووظيفة المحافظة على النظام لتحقيق المصلحة العامة في مفهوم القانون الإداري والعلوم الإدارية، بينما يكون العمل حكوميا بطبيعته إذا كان متصلا بالوظيفة الحكومية و متضمنا لأعمال حكومية[2].

ولقد اختلف علماء وكتاب القانون الإداري والعلوم السياسية والعلوم الإدارية في تحديد ما يعتبر عملا حكوميا بطبيعته وما يعتبر عمل إداريا بطبيعته وفقا للمعيار المادي، فهكذا يقرر البعض بأن الوظيفة الحكومية هي كل الأعمال المتعلقة بالمحافظة على كيان الأمة ودستورها ونظامها السياسي، ومبدأ انتظام مؤسساتها وسلطاتها الأساسية، وكذا الأعمال المتعلقة بأمن وسلامة الدولة في الداخل والخارج، وأعمال تنظيم العلاقات الخارجية مع الدول والمنظمات الدولية، أما الوظيفة الإدارية التي تتصل بها القرارات الإدارية فهي تتركز وتنحصر في التطبيق اليومي للقوانين وتنظيم علاقات الأفراد بالإدارة العامة المركزية واللامركزية[3].

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية ...، المرجع السابق، ص 27.

[2] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 97.

[3] المرجع نفسه، ص 96.

وما نخلص إليه هو أنه مهما اختلفت التبريرات والمعايير المقدمة للتمييز بين العملين الحكومي السيادي والقرار الإداري، فإن الاتفاق منعقد على إخراج العمل السيادي من مجال الرقابة القضائية ككل و تحصينه ضدها[1].

ثانيا- تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي:

لتحديد الأعمال الإدارية ثار الجدل بين الفقه و القضاء الإداريين فيما يتعلق بالتمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي، لذلك فالمتتبع لاجتهادات الفقه والقضاء الإداريين اقتصرت على وضع معيارين لعملية التمييز بينهما، ويتجسد المعياران في المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي.

أ- على أساس المعيار العضوي:

مقتضى هذا المعيار أن عملية تحديد العمل تتطلب الرجوع إلى مركز القائم به والسلطة التي أصدرته، فإذا كان العمل صادرا عن البرلمان فهو عمل تشريعي، أما إذا كان صادرا عن إحدى الهيئات الإدارية فهو عمل إداري، وبالتالي فإن العمل الإداري هو كل عمل صادر عن موظف أو هيئة تابعة للإدارة أثناء تأدية وظيفتها[2].

بالرغم من بساطة ووضوح هذا المعيار إلا أنه يبقى عاجزا وقاصرا في عملية التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي بصفة قاطعة، وذلك للأسباب التالية:

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 21.

[2] حسين فريجة، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2010، ص 241.

– كون المعيار العضوي سطحي وظاهري، حيث ينظر إلى المظهر الخارجي للعمل ولا يتعمق في مضمون وفحوى العمل و طبيعته.

– أن التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي على أساس المعيار الشكلي أمر صعب في النظام الإيديولوجي والسياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي يطبق مبدأ وحدة السلطات ولا يطبق مبدأ الفصل بين السلطات[1].

– أن السلطة التشريعية تختص بسن القوانين، وإلى جانب هذا العمل تقوم أيضا بمهام ووظائف أخرى يطلق عليها الأعمال البرلمانية والتي لا تعتبر من قبيل القوانين، والتي يقصد بها تلك التصرفات الصادرة من البرلمان أو إحدى هيئاته، أو أحد أعضائه بحكم وظيفته في شأن تأدية وظائفهم، أو بصدد النظام الداخلي للبرلمان، ومثال ذلك اللوائح التي يضعها المجلس لنظامه الداخلي وسير العمل فيه، وكذا الأعمال التي تصدر عن اللجان المؤقتة والدائمة للبرلمان و لجان التحقيق.

– يفشل هذا المعيار في التمييز بين القرارات الإدارية والعمل التشريعي في حالات الظروف الاستثنائية والضرورة في القانون العام، حيث تندمج كل السلطات وتتجمع في يد السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة، وذلك لدفع أو لدرء المخاطر الجسيمة المحدقة بالأمة ونظامها ومؤسساتها و وحدتها الوطنية و الترابية[2].

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 32.

[2] المرجع نفسه، ص 33.

ونظرا لهذه العيوب التي تشوب المعيار العضوي، فقد تم البحث عن معيار آخر للتمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي، مما أدى إلى اعتماد معيار آخر وهو المعيار المادي.

ب- على أساس المعيار المادي:

يركز أصحاب هذا المعيار على طبيعة العمل وموضوعه لا على الجهة التي صدر عنها فيكون العمل تشريعيا متى تضمن قاعدة عامة ومتى أنتج مركزا قانونيا عاما ومثال ذلك نظام الوظيفة والانتخاب وغيرها، وانطلاقا من ذلك فإن العمل التشريعي يشتمل على القوانين المشرعة واللوائح، ولا فرق في هذا بين القانون البرلماني واللائحة، بينما يكون العمل إداريا متى كان فرديا أو وجه لأفراد بذواتهم، ويندرج ضمن أعمال الإدارة الأعمال الذاتية والفردية و الشرطية[1].

بالرغم من أن المعيار الموضوعي يستند لتحليل العناصر الجوهرية للأعمال القانونية، إلا أنه هو الآخر تعرض للنقد وذلك على النحو الآتي:

– إن التمييز بين العمل الإداري المتمثل في القرار الإداري عن العمل التشريعي يؤدي إلى تداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فنكون أمام عمل تشريعي متى كان الأمر متعلقا أو متضمنا فكرة القواعد الأساسية بالرغم من أنها صادرة عن سلطة تنفيذية، وهذا من شأنه أن يمس بفكرة الأعمال القانونية، خاصة أن القانون يكرس العمل الحكومي[2].

– إن كل من القرار الإداري و العمل التشريعي يتضمنان قواعد مكتوبة ومجردة وملزمة،رغم الاختلاف في مصدر كل منهما.

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 13.

[2] منير قتال، المرجع السابق، ص 23.

– قد تشترك القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح) مع القانون في وضع و تعديل وإلغاء القواعد القانونية العامة والمجردة، فحتى القرارات الإدارية تحتوي على أصول ومبادئ عامة ومجردة، كما أن القانون قد يتعلق في بعض الظروف بمجالات فردية خاصة مثل قانون الميزانية، وكذلك التفريق بين ما يعتبر من الأصول والمبادئ والأحكام العامة وبين ما يعتبر من العناصر الجزئية والفرعية والتطبيقية صعب تحقيقه، ومن ثم هذا المعيار غير حاسم في مجال التمييز بين القرار الإداري و العمل التشريعي[1].

يترتب على عملية التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي نتائج هامة، تكمن في كون العمل الإداري أو القرار التنظيمي يكون قابلا للتعرض لدعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة، أما العمل التشريعي فغير قابل لذلك، إذ أن العمل الإداري قابل لأن يؤدي لإلزام مسؤولية الإدارة أما القانون لا يؤدي من حيث المبدأ لأية مسؤولية، لذلك فإن أي شخص يستطيع أن يطالب بالتعويض إذا أساء قرار تنظيمي لحقوقه وسبب له ضررا، إلا أنه لا يستطيع الحصول على تعويض إذا كان الضرر نتيجة لقانون معين[2].

ثالثا- تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي:

اختلف شراح الفقه الإداري في وضع معيار للتمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي فمنهم من أخذ بالمعيار الشكلي ومنهم من أخذ بالمعيار المادي.

[1] المرجع نفسه، ص 23.

[2] أحمد محيو، المرجع السابق، ص 301.

أ- على أساس المعيار العضوي:

بمقتضى هذا المعيار يعتبر العمل إداريا إذا كان صادرا عن فرد أو هيئة عامة تابعة لجهة الإدارة التي تعتبر فرعا من السلطة التنفيذية، بينما يكون العمل قضائيا إذا كان صادرا من السلطة القضائية ممثلة في المحاكم على اختلاف درجاتها وأنواعها أيا كان مضمونه وفحواه سواء كان داخلا في صميم الوظيفة القضائية بأن كان حاسما لنزاع بين خصمين أو أكثر على أساس قواعد القانون، أو كان خارجا عن نطاق الوظيفة وصادرا من القاضي بناء على سلطته الولائية كالأمر بتعيين وصي أو قيم[1].

بالرغم من بساطة ووضوح وسهولة تطبيق هذا المعيار في عملية التمييز بين القرار الإداري و العمل القضائي، إلا أنه لم يحظ بقبول جانب من الفقه وقوبل بالكثير من الانتقادات منها:

– أن صفة القاضي تلحق بمن يؤدي الوظيفة القضائية وليس العكس، ووفقا لهذا المنطق فإن تعريف الوظيفة القضائية على أساس الاعتبارات المستمدة من المعيار الشكلي يعد مصادرة للمطلوب، فالوظيفة المتميزة هي التي تقتضي وجود عضو يتخصص في ممارستها بطريقة خاصة، فالوظيفة تبقى وإن اختفى العضو[2].

– صعوبة تطبيق و إعمال المعيار الشكلي في الفصل والتمييز بين القرارات الإدارية والعمل القضائي في ظل الظروف الاستثنائية التي تحل بالأمم والدول، حيث تتجمع كافة السلطات والوظائف في الدولة في يد السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة، بالإضافة إلى

[1] محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص 232

[2] عادل بوعمران، المرجع السابق ، ص 14.

صعوبة إعمال هذا المعيار في ظل النظام الاجتماعي والاقتصادي و السياسي والدستوري الذي يقوم على أساس مبدأ وحدة السلطة و ليس على أساس مبدأ الفصل بين السلطات[1].

– إن السلطة القضائية ذاتها قد تباشر أعمالا قانونية لا تندرج ضمن نطاق وظيفتها الأصلية، إذ نجد أنه قد عهد لها وبموجب النصوص القانونية المنظمة لها القيام بأعمال هي من صميم العمل الإداري، كالأعمال الولائية مثل ندب خبير أو إثبات حالة و غيرها[2].

نظرا لقصور المعيار الشكلي في التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي فقد اعتمد الفقه على المعيار الموضوعي كبديل.

ب- على أساس المعيار المادي:

إن عملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي على أساس المعيار المادي تتم عن طريق الاعتماد و التركيز على جوهر وماديات و طبيعة كل منهما دون النظر إلى الجوانب الشكلية لكل منهما، فيكون العمل قرارا إداريا بطبيعته إذا ما تضمن خصائص وعناصر طبيعةالقرار الإداري، ويكون العمل عملا قضائيا– **حكما قضائيا**– إذا ما احتوى على عناصر وخصائص و طبيعة العمل القضائي، ولكن كيف ومتى يكون ذلك.[3]

لقد ركز الفقهاء من خلال المعيار الموضوعي على أسس وجوانب عدة للتمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي، ومن بين النظريات التي قيل بها في هذا المجال نظرية السلطة التقديرية، نظرية التصرف التلقائي، نظرية المنازعة، نظرية الغرض ونتيجة العمل.

---

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق ، ص 37.

[2] عادل بوعمران، المرجع السابق ، ص 14.

[3] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق ، ص 38.

1- نظرية السلطة التقديرية:

مؤدى هذه النظرية هو أن القرار الإداري يصدر عن عضو يتمتع بسلطة تقديرية واسعة تغيب في العمل القضائي، بسبب تقييد القضاة بنصوص القانون عند التعامل مع القضايا المعروضة عليهم، لكن ما يعاب على هذا المعيار هو قصوره عن التمييز، ذلك أن سلطة الإدارة ذاتها قد تكون مقيدة أحيانا، خاصة عند الحديث عن عناصر وأركان المشروعية، في الوقت الذي يكون فيه للقاضي نوع من التقدير وهو يتخذ قراراته، كما هو الحال عند اختيار القاضي للعقوبة التي يوقعها على المتهم في المادة الجزائية، حيث يمكن له أن يتدرج بالعقوبة من حدها الأدنى إلى حدها الأقصى[1].

2- نظرية التصرف التلقائي:

مفاد هذه النظرية هو أن القرارات الإدارية تصدرها السلطات الإدارية المختصة من تلقاء نفسها ودون توقف ذلك على وجود طلبات مسبقة تطلب صدورها، بينما تصدر الأحكام القضائية من الجهات القضائية المختصة بناء على طلبات الغير في صورة خصومات ودعاوى قضائية مقدمة من طرف ذوي الصفة والمصلحة القانونية، يطلبون من الهيئات القضائية الرسمية المختصة وفي ظل إجراءات التقاضي القانونية والمقررة إصدار أحكام قضائية تفصل وتحسم النزاع القائم على أساس حجة أو قاعدة من القانون[2].

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق ، ص 15.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق ، ص ص 39- 40.

غير أن التمييز بين القرار الإداري و العمل القضائي انطلاقا من هذا التصور غير كاف ذلك أن جزء هاما من الأعمال الإدارية لا تصدر بصفة تلقائية، بل تكون بطلب من ذوي الشأن كطلب رخصة البناء أو طلب الاستقالة أو طلب الإحالة على الاستيداع ... إلخ[1].

3- نظرية المنازعة:

مؤدى هذه النظرية أن العمل القضائي أي الحكم القضائي هو عمل يتضمن الفصل في خصومة قضائية أو نزاع قضائي على حق ذاتي شخصي وعلى أساس قانوني، بينما القرارات الإدارية لا تتضمن أي فصل في خصومة قضائية[2].

على الرغم من سلامة وصواب هذه النظرية في محاولة تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية، إلا أن التمييز بين العملين على أساس المنازعة ليس صحيحا على إطلاقهإذ كثيرا ما يلجأ الأفراد لحل منازعاتهم في صورة تظلمات وتقوم الإدارة بحسمها بقرار يصدر عنها[3].

4- نظرية الغرض و نتيجة العمل:

مفادها أن القرارات الإدارية هي طائفة الأعمال الإدارية التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة، عن طريق ضمان حسن سير المرافق و المؤسسات الإدارية بانتظام واطراد من أجل اشباع الحاجات العامة، وعن طريق المحافظة على النظام العام في الدولة، بينما تستهدف الأحكام القضائية حماية النظام القانوني السائد في الدولة، عن طريق حماية مبدأ المشروعية وعن طريق النظر والفصل في الخصومات القضائية بين الأطراف والخصوم تطبيقا للقانون

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق ، ص 15.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق ، ص 40.

[3] عادل بوعمران، المرجع السابق ، ص 16.

لذلك تحوز الأحكام القضائية صفة و طبيعة وقوة الشيء المقضي به، بينما لا تحوز القرارات الإدارية هذه الصفة و الطبيعة[1].

بالرغم من سلامة وصحة وصواب هذه النظرية في تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية، إلا أنها تعتبر عنصرا مكملا لنظرية المنازعة، ويترتب على هذا التمييز نتائج جد هامة تتمثل في:

– أن العمل القضائي يخضع لدعاوى قضائية تقليدية تتألف من الاستئناف والنقض، في حين أن العمل الإداري يخضع لدعاوى منازعات خاصة به هي دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل.

– أن العمل القضائي لا يرتب من حيث المبدأ أية مسؤولية، في حين أن العمل الإداري يرتب المسؤولية على فاعليه[2].

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق ، ص 41.

[2] أحمد محيو، المرجع السابق ، ص 302.

المبحث الثاني: أركان القرار الإداري

يجب على الإدارة عند إعدادها للقرار الإداري احترام بعض القواعد والشروط التي وضعها الفقه والقضاء الإداريين، منها ما يتعلق بمحتوى القرار الإداري نفسه فتسمى بالعناصر المتعلقة بالصحة الداخلية للقرار الإداري **(المطلب الأول)**، ومنها ما يعتبر خارجي عن القرار الإداري فتسمى بالعناصر المتعلقة بالصحة الخارجية للقرار **(المطلب الثاني)**[1].

المطلب الأول: الأركان الداخلية للقرار الإداري

يقصد بالأركان الداخلية للقرار الإداري، الأركان التي يتضمنها القرار الإداري في طياته وبداخله والمندمجة فيه والتي تتعلق مباشرة بموضوعه، وهذه الأركان هي ركن السبب **(الفرع الأول)**، وركن الغاية **(الفرع الثاني)**، وركن المحل **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: ركن السبب

في هذا الفرع نتناول تعريف ركن السبب **(أولا)**، ثم عناصره **(ثانيا)**، ثم نتناول شروطه **(ثالثا)**.

أولا- تعريف ركن السبب:

المعنى العام للسبب كركن من أركان القرارات الإدارية، هو الفكرة أو الأمر أو الواقعة الخارجية التي تقوم بعيدا ومستقلة عن ذهنية وعقلية وإرادة شخص السلطة الإدارية وتحركه وتدفعه إلى اتخاذ قرار إداري معين لمجابهة هذا الأمر أو هذه الواقعة[2].

[1] نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 152.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 66.

فالسبب هو الحافز والدافع المادي والخارج عن نطاق المسؤول عن اتخاذ القرار الإداري والذي يدفعه إلى هذا التصرف، أي انه الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لإصدار القرار الإداري، فعلى سبيل المثال ارتكاب الموظف لخطأ ما يكون السبب القانوني المبرر لاتخاذ قرار إداري من السلطة الإدارية، وذلك بإنهاء الرابطة الوظيفية لهذا الموظف و طرده[1].

لقد كانت هناك عدة محاولات فقهية وقضائية لتعريف السبب في القرار الإداري، منها التعريف الذي يقول: إن السبب الملهم هو تلك الحالة الخارجية التي تولد في نفس رجل الإدارة احتمال إرادة عمل معين.

عرف ركن السبب في القرار الإداري تعريف آخر هو أنه: حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة و مستقلة عن إرادته، تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرارا ما.

وعرف أيضا على أنه: حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار[2].

والحالة الواقعية قد تبدو مثلا في صورة اضطرابات تهدد الأمن أو كوارث طبيعية كزلزال أو حريق أو فيضان، فتدفع رجل الإدارة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على الأمن العام و لتأمين سلامة المواطنين، أما الحالة القانونية فمن أمثلتها استقالة الموظف أو ارتكابه فعلا

[1] نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 152.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 66،67.

يستدعي مؤاخذته تأديبيا، مما يبرر إصدار قرار إنهاء علاقته بالوظيفة العامة في الحالة الأولى أو إحالته إلى التأديب في الحالة الثانية[1].

ثانيا- عناصر ركن السبب:

لكي يوجد و ينعقد ركن السبب في القرارات الإدارية لا بد من توافر عناصره الثلاثة، التي تم اكتشافها عن طريق القضاء الإداري وهي:

أ- عنصر الوجود المادي والقانوني للوقائع:

معناه أن تكون الواقعة موجودة فعلا واقعا وصحيحة، و ليست تخيلا أو توهما خاطئا من طرف رجل السلطة الادارية المختص[2].

ب- عنصر التكييف القانوني للوقائع:

هو عملية إسناد الواقعة المادية او القانونية الموجودة والثابتة لدى رجل السلطة الادارية المختص والحاقها بطائفة القواعد القانونية أو التنظيمية التي تنطبق عليها وتحكمها، وكذا القيام بعملية تكييف وتخصيص وتجسيد هذه القاعدة القانونية أو التنظيمية الواجبة التطبيق عل الحالة الفردية والمحددة للواقعة المادية أو القانونية الثابتة والقائمة، حتى تصبح هذه القاعدة القانونية أو التنظيمية قابلة للتطبيق والنفاذ على الواقعة القائمة[3].

ج- عنصر تقدير مدى ملاءمة وأهمية وخطورة الوقائع المادية أو القانونية:

ويقصد به ضرورة قيام رجل السلطة الادارية المختص بتقدير مدى خطورة وأهمية الوقائع القائمة والثابتة، ومدى ملاءمتها لاتخاذ قرار اداري معين بذاته ومناسب وملائم في مواجهة هذه

[1] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 177، 178.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 68.

[3] المرجع نفسه، ص 68.

الوقائع، أي تحديد وتقدير قيم هذه الوقائع المسببة لاتخاذ قرار معين دون غيره، لأن رجل الادارة المختص اذا لم يقم بتقدير وتقييم مدى خطورة و أهمية وملاءمة تلك الوقائع تقييما وتقديرا سليما وصحيحا، فإن سوف يتخذ قرارا اداريا غير مناسب وغير ملائم[1].

ثالثا- شروط صحة ركن السبب:

لقد اشترط الفقه والقضاء الإداريين لسلامة السبب الذي يبنى عليه القرار الاداري جملة من الشروط:[2]

أ- ان يكون السبب محققا وقائما وحالا:

معنى أن يكون السبب محقق وقائما وحالا هو أن يكون ذلك وقت صدور القرار الإداري.

ب- ان يكون السبب مشروعا:

ويقصد بذلك أن تكون الواقعة التي يستند عليها مصدر القرار الإداري مشروعة ولا تخالف قواعد القانون ومبادئه العامة.

ج- أن يكون السبب صحيحا حقيقيا لا وهميا:

معنى ذلك أن يكون السبب مؤسسا على وقائع مادية صحيحة لا مجرد شكايات أو شائعات، وأن يكون تقدير تلك الوقائع مبنيا على أسس سليمة.

إذا صدر القرار الإداري دون أن يستند إلى سبب صحيح، سواء تعلق الأمر بالسبب القانوني أو السبب الواقعي، فإن القرار يكون معيبا بعيب السبب ومن ثم يكون قابلا للإلغاء من طرف القاضي الإداري.

---

[1] المرجع نفسه، ص 68، 69.

[2] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 39، 40.

الفرع الثاني: ركن الغاية

نتناول في هذا الفرع تعريف ركن الغاية **(أولا)**، ثم القواعد الأساسية لتحديده **(ثانيا)**.

أولا- تعريف ركن الغاية:

الغاية هي الهدف والأثر البعيد والنهائي وغير المباشر الذي تستهدفه الإدارة من تصرفاتها القانونية و قراراتها الإدارية، ومن ثم فإن القرارات الإدارية المتخذة من جانب الإدارة يجب أن تستهدف تحقيق الصالح العام، وهذه القاعدة عامة تحكم جميع أعمال السلطة الإدارية و تلتزم بها الإدارة العمومية في كل أعمالها، وبالتالي فإن أي عمل تقوم به الإدارة العمومية لتحقيق مصلحة شخصية يعتبر عمل غير قانوني ومشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة[1].

ثانيا- القواعد الأساسية لتحديد ركن الغاية:

تخضع الإدارة في تحديدها لغايتها لقاعدتين أساسيتين هما:

أ- قاعدة الصالح العام:

إن أهداف القرارات الإدارية جميعا تدور وتتمحور حول تحقيق المصلحة العامة في مفهوم العلوم الإدارية والقانون الإداري، وهي أهداف ضمان حسن سير المرافق والمنظمات الإدارية بانتظام واطراد وعلى أفضل صورة، وأهداف المحافظة على النظام العام في مفهوم القانون الإداري [2]، حيث يتوجب على رجل الادارة أن يستهدف من وراء قراراته الصالح العام، فإن هو حاد عن ذلك فإن قراره يكون معيبا، و للعلم فإن رجل الإدارة يكون ملزم بمراعاة ذلك دون الحاجة لنص يلزمه بذلك[3].

[1] نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 153.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 77.

[3] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص40.

وهكذا نجد القرارات الإدارية الصادرة بشأن موضوعات تنظيم المرافق العامة والمؤسسات الإدارية، والتعيين والنقل والترقية، والتأديب والفصل من الوظيفة العامة، تستهدف كلها تحقيق أهداف بعيدة ونهائية هي المحافظة على ضمان حسن السير في المجتمع، فالقرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية المختصة بوظيفة الضبط الإداري، تستهدف المحافظة على النظام العام في الدولة من أمن عام و سكينة عامة و صحة عامة[1].

ب- قاعدة تخصيص الأهداف:

لما كانت حدود المصلحة العامة واسعة وليس من صالح الادارة ترك عضو الادارة حرا طليقا في نطاقها، فإن المشرع قد يحدد له ودوما في نطاق المصلحة العامة هدفا محددا ومخصصا 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 له من روح التشريع[2].

ويعتبر خروجا عن مبدأ تخصيص الأهداف، أي أن عيب الغاية أو الانحراف في استعمال السلطة يتحقق حتى ولو كان مصدر القرار يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، طالما أن هذه المصلحة ليست هي التي قصدها المشرع بالذات[3].

---

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 77.

[2] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص40.

[3] مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري (دراسة مقارنة بين فرنسا و مصر و لبنان)، ط 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011، ص 13.

وكثيرا ما تلتقي الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب بالغرض او الهدف الذي تسعى الادارة الى تحقيقه، فالاضطرابات هي سبب القرار الاداري الذي تصدره الإدارة استنادا إلى سلطة البوليس الاداري، ومنع هذه الاضطرابات حفاظا عل النظام العام هو الغاية من ذات القرار، كما ان ارتكاب الموظف لجريمة تأديبية هو سبب القرار التأديبي، أما الغرض من هذا القرار فهو دائما حفظ النظام وحسن سير العمل في داخل المرفق العام[1].

الفرع الثالث: ركن المحل

نتناول في هذا الفرع تعريف ركن المحل **(أولا)**، ثم شروط صحته **(ثانيا)**.

أولا- تعريف ركن المحل:

يعد القرار الإداري عملا قانونيا يصدر عن جهة إدارية مختصة ويقود إلى إحداث آثار قانونية معينة تتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية، وهذه الآثار هي التي تميز الأعمال القانونية عن الأعمال المادية للإدارة، وتمثل هذه الآثار أيضا محل القرار الإداري فهي جوهر القرار ومادته و التغيير الذي يحدث في الوضع القانوني القائم سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة هي محل القرار الإداري[2].

فركن المحل في القرارات الإدارية هو الأثر القانوني المباشر والحال المترتب عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني كان قائما وموجودا، فمحل قرار التعيين في وظيفة ما هو الأثر المباشر الحال المتولد عن هذا القرار، والمتمثل في إسناد

[1] حسين فريجة، المرجع السابق، ص ص 240-241.

[2] نسرين شريقي، المرجع السابق، ص ص 153- 154.

شخص معين إلى مركز وظيفي شاغر، وإضفاء علاقة وصفة الموظف العام على هذا الشخص[1].

ثانيا- شروط صحة ركن المحل:

يشترط القضاء الإداري في ركن المحل في القرارات الإدارية حتى لا تكون معيبة أو معدومة جملة من الشروط تتمثل في الآتي:

أ- أن يكون الأثر القانوني للقرار ممكن التحقيق قانونا وواقعا:

لأنه متى كان ذلك مستحيلا كان القرار معدوما، كالقرار الصادر بترقية موظف هو قرار معدوم متى اتضح أن الموظف المعني بالقرار الصادر قد أحيل على التقاعد، والحال نفسه في القرار الصادر بتوظيف شخص في منصب يتضح لاحقا أن ذلك المنصب مشغول وليس شاغر[2].

ب- أن يكون محل القرار مشروعا:

أي غير مخالف للقانون في معناه الواسع بصورة واضحة ومباشرة، وغير مخالف للقانون في صورتي الخطأ في تفسير القانون والخطأ في تطبيق القانون من طرف السلطة الإدارية المختصة بإصدار القرارات الإدارية[3].

ب1- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:

وذلك بأن تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية كلية وتتصرف على خلافها.

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ص 76-77.

[2] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 36.

[3] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 77.

ب2- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

وذلك بمحاولة الإدارة إعطاء القاعدة القانونية معنى غير المقصود قانونا، سواء كان ذلك بحسن نية أو بسوء نية.

ب3- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع:

فإذا كان تطبيق القاعدة القانونية مشروط بتحقق حالة واقعية معينة أو تحققها على نحو معين، فإن مشروعية القرار في هذه الحالة تتوقف على تحقق الحالة الواقعية بالشروط التي يتطلبها القانون، وللقضاء الإداري أن يراقب الوقائع التي طبقت القاعدة القانونية على أساسها بالقدر الذي يمكنه من الحكم على مدى سلامة تطبيق القاعدة القانونية[1].

المطلب الثاني: الأركان الخارجية للقرار الإداري

يقصد بالعناصر الخارجية للقرارات الإدارية الأركان التي يتضمنها القرار من خلال مظهره وشكله الخارجي، وهي تتكون من ركنين هما ركن الشكل والإجراءات **(الفرع الأول)** و ركن الاختصاص**(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: ركن الشكل و الإجراءات

نتناول في هذا الفرع تعريف ركن الشكل والإجراءات **(أولا)**، ثم أهميته **(ثانيا)**.

أولا- تعريف ركن الشكل و الإجراءات:

ركن الشكل والإجراءات هو مجموع الشكليات والاجراءات التي تكون القالب أو الإطار الخارجي الذي يظهر ويبرز إرادة السلطة الادارية في اتخاذ واصدار قرار إداري معين في مظهر خارجي معلوم، حتى ينتج آثاره القانونية و يحتج به إزاء المخاطبين به، ذلك أن القرار

[1] حسين فريجة، المرجع السابق، ص ص 235- 236.

الإداري باعتباره عملا قانونيا إراديا يتطلب الإعلان عنه في مظهر خارجي يكشف و يبين ويظهر مضمون هذه الإرادة الداخلية للسلطة الإدارية بواسطة ركن الشكل و الإجراءات[1].

ومن أمثلة هذه الشكليات كتابة القرارات الادارية في وثيقة معينة، وشكلية تسبيب القرارات الادارية، وشكلية التوقيع على القرارات، وشكلية تحديد تاريخ اصدار القرارات الادارية، وشكلية نشر وتبليغ القرارات، وشكلية احترام قاعدة توازي الأشكال، ومن أمثلة الاجراءات التي ينبغي على الادارة اتخاذها قبل اصدار قرارها الاداري نجد الإجراء الاستشاري، إجراء المداولة، إجراء القيام بالتحقيقات اللازمة قبل اتخاذ القرار الإداري، إجراء احترام حق الدفاع و غيرها[2].

وقد يفرض المشرع على الادارة قبل اصدار قرارها القيام بإجراءات تمهيدية، كإعلان ذي الشأن لتستمع إلى أقواله، أو اجراء تحقيق أو محاولة الاتفاق الودي مع بعض الأفراد أو إتمام بعض اجراءات العلانية، وقد يفرض عليها قبل اصدر قرارها استشارة فرد أو هيئة من الهيئات، حتى ولو كان الرأي في حد ذاته غير ملزم للإدارة، ومثال ذلك لا يجوز لعميد كلية تنحية رئيس قسم دون أخذ رأي مدير الجامعة، لأن قرار التنحية يكون معيبا من حيث الشكل، أما إذا كان معينا بصفة رسمية فإنه لا يجوز تنحيته إلا من قبل الجهة المختصة[3].

ولقد عمد الفقه إلى التمييز بين الشكليات تبعا لاختلاف تأثير كل منها على مشروعية القرار مسترشدا في ذلك بمعايير عدة قسمت بموجبها شكليات القرار إلى شكليات جوهرية وأخرى ثانوية:

---

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 73.

[2] نسرين شريقي، المرجع السابق، ص ص 154- 155.

[3] حسين فريجة، المرجع السابق، ص 222.

أ- **الشكليات الجوهرية:** وهي تتمثل في الشكليات التي يتشدد المشرع في طلبها والتي بإسقاطها أو بمخالفتها يعد القرار معيبا، كما تتمثل أيضا في الشكليات التي لم يرتب القانون صراحة البطلان على مخالفتها وإسقاطها، ولكن من شأن إغفالها ومخالفتها التأثير على جوهر ومضمون القرار.

ب- الشكليات الثانوية: وهي التي لم يرتب المشرع صراحة البطلان على إسقاطها أو مخالفتها والتي ليس من شأن إسقاطها أو إغفالها أو مخالفتها التأثير على مضمون القرار أو تفويت المصلحة التي يحرص القانون على تأمينها[1].

وقد يصدر القرار أو الرأي الاستشاري من لجنة أو مجلس وحينئذ تتوقف سلامة القرار من الناحية الشكلية على إتباع تلك اللجنة أو المجلس للقواعد التي تحكم سيره وهي كالآتي:

- يجب أن تشكل هذه اللجنة من الأعضاء المنصوص عليهم قانونا.

- لا يتم انعقاد المجلس إلا بدعوة جميع الأعضاء للحضور على الوجه القانوني، كما يجب توافر النصاب القانوني للانعقاد.

- يجب عند المداولة إتباع الاجراءات القانونية بانعقاد المجلس في المقر الرسمي، وأن تكون الجلسة علنية أو سرية بحسب ما يقرره القانون، وأن تحضر أغلبية الأعضاء المطلقة إذا لم يشترط المشرع حضور الأعضاء جميعا.

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص ص 37- 38.

– أن تصدر القرارات بعد المناقشة والتمحيص، كما يحرر محضر بالمناقشة التي تدور في المجلس[1].

ثانيا- أهمية ركن الشكل و الإجراءات:

لركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية دورا هاما وحيويا في حماية المصلحة العامة من جهة والمصلحة الخاصة من جهة أخرى و تحقيق أهدافهما، وذلك على النحو الآتي:

– فهو يقوم بتجسيد و إبراز إرادة السلطة الادارية الباطنة في اتخاذ قرار معين، في صور ومظاهر خارجية معلومة و معروفة لدى المخاطبين بهذا القرار، فيلتزمون بتنفيذه اختيارا أو جبرا، كما أنه يعصم و يحمي القضاة من مخاطر التسرع والثورة والغضب، و توفر لهم عوامل وخطوات التأني و الرصانة وسداد الرؤيا وسلامة الوصول إلى عين الحقيقة وكبد العدالة في القضية[2].

– دعم و تقوية مبدأ المشروعية في الدولة بالتوسيع من مصادر ونطاق أحكام الشرعية الشكلية للقرارات الادارية، وتلافي الذاتية والعفوية في القرارات الادارية وتجنيب الإدارة الزلل والتسرع، و منحها فرصة معقولة للتروي والتدبير ودراسة وجهات النظر المختلفة، فتقل بذلك القرارات الطائشة[3].

– يقوم ركن الشكل والاجراءات في القرارات الادارية بإلزام السلطات الادارية المختصة بضرورة إتباع واتخاذ اجراءات والقيام ببعض الشكليات المقررة في القوانين واللوائح الادارية

[1] حسين فريجة، المرجع السابق، ص ص 222– 223.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 74.

[3] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 38.

ومبادئ و أحكام القضاء قبل وخلال وبعد اصدار القرارات الادارية، ويؤدي ذلك إلى حماية المصلحة العامة من مخاطر ومزالق وهفوات الزلل والتسرع والغضب والارتجال[1].

– إرساء الضمانات اللازمة لحماية الحقوق وإقامة التوازن بين مصلحة الادارة من جهة والأفراد من جهة أخرى[2].

– يلعب ركن الشكل و الاجراءات دورا حيويا في حماية مصالح وحقوق وحريات الأفراد من انحرافات وتعسف وتسرع وارتجال السلطات الادارية أثناء القيام بأعمال وظائفها، لذا فإن جل الشكليات الجوهرية والاجراءات الإلزامية في القرارات الادارية قد قررها المشرع والقضاء بهدف تأكيد وضمان حماية حقوق وحريات ومصالح الأفراد من مخاطر زلل وارتجال السلطات الادارية في ممارسة مظاهر السلطة العامة أثناء القيام بوظائفها[3].

– تسهيل مهمة القضاء المختص في بسط رقابته على القرارات الإدارية للتأكد من مدى مطابقتها للأوصاف القانونية المطلوبة[4].

الفرع الثاني: ركن الاختصاص

نتناول في هذا الفرع تعريف ركن الاختصاص **(أولا)**، ثم عناصره **(ثانيا)**.

أولا- تعريف ركن الاختصاص:

يقوم القانون الإداري الحديث على فكرة الاختصاص، ويمكن القول أن فكرة تحديد اختصاصات معينة لرجال الإدارة هي نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات، لأن هذا

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 74.

[2] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 39.

[3] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ص 74– 75.

[4] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 39.

المبدأ لايقتضي تحديد اختصاصات السلطات الثلاث فحسب، وإنما يستدعي توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة[1].

وعلى هذا الأساس يمكن تعريف ركن الاختصاص في القرارات الإدارية بأنه الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة لشخص معين ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية باسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة، على نحو يعتد به قانونا[2].

وتعد فكرة الاختصاص آلية من آليات التنظيم الاداري في الدولة وأداة لدعم تخصص أعضاء الإدارة، ولتحسين نوعية أعمالهم الإدارية، فمن قال تخصص قال تمرس وتمكن، كما أنها وسيلة للقضاء على البطالة المقنعة في الأجهزة الإدارية، ووسيلة لتقريب الإدارة من المواطن عن طريق تسهيل اتصاله بها وتعريفه بالجهة المعنية بالقرار والمسؤولة عنه[3].

وعليه لا يمكن أن يتخذ القرار الإداري من قبل أي سلطة إدارية، فكل سلطة إدارية تملك الاختصاص لتقرر في ميدان معين أو قطاع جغرافي محدد، فإذا خرجت السلطة الإدارية عن هذه الحدود فإن القرار الإداري يصاب بعيب عدم الاختصاص ويلغى من قبل القاضي الإداري إذا عرض عليه[4].

[1] حسين فريجة، المرجع السابق، ص 223.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 69.

[3] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 30.

[4] نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 155.

ويعد الاختصاص من النظام العام فلا يجوز للإدارة أن تتنازل عن اختصاصها المقرر لها قانونا، أو أن تفوض فيه إلا بإجازة من القانون نفسه، بل لا يشفع الاستعجال للإدارة في مخالفة قواعد الاختصاص، وليس هناك ما يبرر مخالفتها لها عدا الظروف الاستثنائية وبتوافر شروطها القانونية، كما ليس للإدارة الحق في تعديل قواعد الاختصاص لأن قواعد الاختصاص لم تقرر لصالح الإدارة، وإنما شرعت لتحقيق الصالح العام، كما لا يجوز لها تصحيح عيب عدم الاختصاص إذا ما شاب قرارها بإجراء لاحق على صدوره[1].

ثانيا- عناصر ركن الاختصاص:

تتمثل عناصر ركن الاختصاص في أربعة عناصر هي العنصر الشخصي، والعنصر الموضوعي، والعنصر الزماني، والعنصر المكاني.

أ- العنصر الشخصي:

ويقصد به أن يصدر القرار الاداري من الهيئة أو الموظف المحدد قانونا لاتخاذ هذا القرار دون غيره، وبالحدود التي نص عليها القانون، معنى ذلك أنه يجب على السلطة أن تباشر اختصاصاتها بنفسها ولا تتنازل عنها للغير، فعندما يحدد القانون هيئة أو موظف لممارسة اختصاص معين فإن هذا الاختصاص يكون شخصيا للجهة المذكورة دون غيرها، ولكن استثناء من ذلك يمكن تطبيق حالات التفويض والحلول والإنابة بتوافر شروط معينة[2].

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 30.

[2] نسرين شريقي، المرجع السابق ، ص ص 155- 156.

ب- العنصر الموضوعي:

وهو تحديد الموضوعات وطبيعة الأعمال التي يجوز للشخص المختص أن يتخذ ويصدر قرارات إدارية بشأنها، بحيث لا يجب أن يتخطاها في ممارسة اختصاصه وإلا وقعت قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي.

ويسلك المشرع في تحديده للاختصاص من الناحية الموضوعية عدة سبل، فقد يعهد بسلطة اصدار القرار الإداري إلى فرد بذاته أو هيئة معينة بدون مشاركة، وهذه الصورة هي الغالبة في تحديد الاختصاصات الإدارية، وقد يخول المشرع موظفين أو هيئات ممارسة اختصاص ما كل على حدى، فحينئذ يكون لكل هيئة ممارسة الاختصاص دون الحاجة لاستئذان أو مصادقة السلطة الأخرى، ويمكن أن لا يصدر القرار إلا بمشاركة عدة هيئات كاشتراك عدة وزراء في اتخاذ قرار معين[1].

ج- العنصر المكاني:

يقصد بالعنصر المكاني لركن الاختصاص تحديد وحصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس في نطاقها وحدودها اختصاصه بإصدار قرارات إدارية، مثل الحدود الإدارية لوالي الولاية والدائرة المكانية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

فهو إذن ممارسة الاختصاص في رقعة جغرافية معينة، فقد تمتد هذه الرقعة لتشمل إقليم الدولة بالكامل كما في اختصاصات رئيس الدولة ومجلس الوزراء والوزراء وموظفي وهيئات

[1] حسين فريجة، المرجع السابق، ص ص 226- 227.

الإدارة المركزية حسب اختصاصاتهم، وقد يقيد صاحب الاختصاص برقعة جغرافية محددة لا يجوز تجاوزها عند ممارسة اختصاصه، كما هو الحال بالنسبة للإدارة اللامركزية كرئيس البلدية، وإذا تجاوز هذا النطاق أصبح قراره معيبا بعيب عدم الاختصاص[1].

د- العنصر الزماني:

يقصد بالعنصر الزماني لركن الاختصاص تحديد البعد الزمني أو المدة الزمنية المحددة للسلطة الإدارية المختصة لممارسة اختصاصاتها، والتي يجوز لها خلالها اصدار قرارات إدارية، مثل مدة ولاية المجالس الولائية والبلدية، ومدة تعيين الولاة والوزراء والمديرين العامين للمؤسسات[2].

وعلى هذا الأساس بنيت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية وعدم تأخر آثارها إلى المستقبل، وذلك للاعتبارات المستمدة من ضرورة استقرار المعاملات لأن في ذلك اعتداء على سلطة السلف والخلف، وقد أكد القضاء على أن مبدأ الاختصاص من حيث الزمان يتعلق بالنظام العام ولا يمكن الاتفاق على مخالفته، وأن جزاء الإلغاء آيته ألا يباشر الموظف اختصاص وظيفته بعد الأجل الذي يجيز له ذلك، و ينتهي ذلك الأجل إما بنقل الموظف أو ترقيته أو فصله وإبلاغه القرار الخاص بذلك، وإلا تجاوز اختصاصه وعد قراره مشوبا بعيب عدم الاختصاص[3].

[1] نسرين شريقي، المرجع السابق ، ص 156.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 73.

[3] حسين فريجة، المرجع السابق، ص 231.

خلاصة:

نستنتج من خلال دراستنا للفصل الأول إلى أن القرار الإداري هو عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثار قانونية وذلك بإنشاء وضع قانوني جديد، أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم.

كما يتعين على الإدارة عند إعدادها للقرار الإداري احترام بعض القواعد والشروط التي وضعها الفقه والقضاء الإداريين، منها ما يعتبر خارجي عن القرار فتسمى بالعناصر المتعلقة بالصحة الخارجية للقرار، ومنها ما يتعلق بمحتوى القرار نفسه فتسمى بالعناصر المتعلقة بالصحة الداخلية للقرار الإداري، فالأركان الداخلية للقرار الإداري هي تلك العناصر التي يتضمنها القرار في طياته وبداخله والمندمجة فيه والتي تتعلق مباشرة بمضمونه، وهذه الأركان هي ركن السبب وركن المحل وركن الغاية، أما الأركان الخارجية للقرار الإداري فهي تلك العناصر التي يتضمنها القرار من خلال مظهره و شكله الخارجي وهي تتكون من ركنين هما ركن الشكل والاجراءات وركن الاختصاص.

الفصل الثاني
سريان ونهاية القرار الإداري

تمهيد:

القرار الإداري كتصرف قانوني صدر لينفذ من أجل ترتيب الآثار المقصودة به، إذ ينفذ في مواجهة الإدارة بمجرد إصداره، ويرجى هذا النفاذ في مواجهة الأفراد لحين اتصال علمهم به، والأصل أن نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد اختياريا، فإن استحال ذلك أو تعذر جاز للإدارة تنفيذها إجباريا، إلا أنه من الجائز للمخاطبين بالقرار الإداري طلب وقف تنفيذه حيث يستجاب لطلبهم إذا ما توافرت مقتضيات هذا الوقف و شروطه[1].

يمر القرار الإداري بعدة مراحل تبدأ بإعداده ثم التصديق عليه وإصداره وإعلام المخاطبين به حتى يصبح نافذا في حقهم، وأخيرا تأتي مرحلة تنفيذ القرار الإداري، ولذلك يجب معرفة كيفية نفاذ القرارات الإدارية من ناحية، و تنفيذها من ناحية أخرى.

إذ يزول القرار الإداري بصورة طبيعية دون تدخل من الإدارة ولا من أي سلطة أخرى ويتحقق ذلك متى تم تنفيذه وتجسيد آثاره القانونية واقعيا وبصفة شاملة، أو بانتهاء المدة المحددة لسريانه، أو بزوال الحالة القانونية أو الواقعية التي تبرر القرار الإداري، أو بتحقق الشرط الفاسخ الذي ارتبط به القرار الإداري[2].

و عليه يتحدد سريان و نهاية القرارات الإدارية من خلال التطرق إلى الآتي:

- نفاذ و تنفيذ القرار الإداري **(المبحث الأول)**.
- نهاية القرار الإداري **(المبحث الثاني)**.

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 243.

[2] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 62.

المبحث الأول: نفاذ و تنفيذ القرار الإداري

تثير القرارات الإدارية عدة تساؤلات، منها ما يتعلق بنفاذها وسريانها(**المطلب الأول**) ومنها ما يتعلق بتنفيذها وتطبيقها(**المطلب الثاني**).

المطلب الأول: نفاذ القرار الإداري

عند سريان القرار الإداري بدأ مفعوله وتظهر آثاره القانونية مع اكتسابه للصفة والقوة الملزمة، حيث تعتبر من الأمور الثابتة والمستقر عليها، غير أن الاختلاف مطروح في تاريخ نفاذه في مواجهة الإدارة (**الفرع الأول**) عن تاريخ نفاذه في مواجهة المخاطبين به من الأفراد (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة

أولا- القاعدة العامة -قاعدة النفاذ الفوري:

لقد أجمع شراح القانون الإداري على أن القرار الإداري التنظيمي يرتب آثاره ولا يلزم الإدارة إلا من تاريخ نشره، وهو ما يعني عدم جواز تمسك الأفراد و الاحتجاج به على الإدارة المصدرة له إلا من ذلك التاريخ، نظرا لكونه قرارا يمتاز بالعمومية والتجريد، كما أنه غير منشئ لمراكز فردية، حيث لا يستطيع الأفراد الاحتجاج به في مواجهة الإدارة لعدم نشره[1].

غير أن الأمر يختلف فيما يخص القرارات الفردية التي تعد سارية المفعول في مواجهة الإدارة من التاريخ الذي قامت فيه الإدارة بإصداره والتوقيع عليه من قبل الجهات المختصة إعمالا لمبدأ النفاذ الفوري للقرارات الإدارية الفردية[2]، فالقاعدة العامة والأصل العام أن القرارات

[1] مراد بهياني، المرجع السابق، ص ص 30- 31.

[2] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 46.

الإدارية تصبح نافذة وسارية المفعول منذ تاريخ صدورها من السلطات الإدارية المختصة، وهذه القاعدة العامة تترتب عنها عدة نتائج هامة منها:

– يجب الرجوع إلى تاريخ صدور القرارات الإدارية لفحص وتقدير مدى صحتها وشرعيتها من حيث الشرعية الشكلية، أي ركنا الاختصاص والشكل والإجراءات[1].

– يجب الرجوع والاستناد إلى تاريخ صدور القرار بخصوص تقدير وحساب حقوق المخاطبين به، والتي تقررت لهم في مواجهة الإدارة المصدرة، حيث يجوز للموظف التمسك بقرار تعيينه السليم والحقوق التي رتبها له هذا القرار منذ تاريخ صدوره، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 1952/12/19 في قضية Matti الشهيرة[2].

– يقع على عاتق السلطات الإدارية المختصة واجب تنفيذ القرارات الإدارية منذ تاريخ صدورها، ولا تستطيع هذه السلطات الاحتجاج والدفع بعدم النشر أو التبليغ الشخصي، لأنها ترتبط وتلتزم بهذه القرارات من تاريخ صدورها لا من تاريخ نشرها و تبليغها.

---

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 155.

[2] نقلا عن عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 47.

حيث تتلخص وقائع قضية Matti في أن محافظ السين أصدر قرارا بتاريخ 1948/07/13 يقضي بتعيين الآنسة Matti في احدى الوظائف في مركز التلفونات بقصر العدالة بباريس، و لم يعلن هذا القرار لصاحبة الشأن كما أنه لم ينشره و لم يبدأ في تنفيذه، ثم أصدر المحافظ قرارا بتاريخ 1949/01/15 يقضي بإلغاء القرار الأول و بتعيين السيد (ف) بالقرار الصادر بتاريخ 1949/01/31 في الوظيفة التي أسندت للآنسة Matti، مما اضطرها لإقامة دعوى بطلب إلغاء القرارين الأخيرين معا، و لقد استجاب المجلس إلى طلبها قاضيا بجواز تمسكها بالقرار الأول الصادر رغم عدم إعلانه.

– أن القرارات الإدارية تنتج آثارها القانونية بأثر فوري ولا تسري آثارها على الماضي بأثر رجعي، وهو ما يصطلح عليه في لغة القانون بـ**قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية**[1]، وهذه القاعدة تقوم على الأسس التالية:

أ– فكرة الحقوق المكتسبة.

ب– فكرة استقرار المعاملات والأوضاع والمراكز القانونية.

ج– فكرة العدالة.

ثانيا- الاستثناءات الواردة على قاعدة النفاذ الفوري:

إذا كان الأصل هو النفاذ الفوري للقرار الإداري الفردي في مواجهة الإدارة منذ تاريخ صدوره والتوقيع عليه، فإنه قد تقرر الخروج عن ذلك الأصل على اعتبار أن هذه القاعدة ليست مطلقة، بل ترد عليها جملة من الاستثناءات تبيح رجعية وسريان القرارات الإدارية على الماضي وهي تتمثل في الآتي:

1- سريان القرار بأثر رجعي:

يعد مبدأ عدم رجعية القرارات و انعطاف آثارها على الماضي من المبادئ العامة المسلم بها من قبل الفقه و القضاء الإداريين، فالأخذ بعكس هذه القاعدة يعني خرق قواعد الاختصاص الزمني، مما يؤدي إلى المساس بالحقوق المكتسبة والمعاملات وبالمراكز القانونية، غير أن

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 155.

القضاء الإداري قد أجاز مخالفة هذا المبدأ بإقرار الرجعية في القرارات في حالات حصرية واستثنائية[1]، و تتمثل هذه الحالات الحصرية و الاستثنائية في الآتي:

- إباحة الرجعية بنص القانون:

حيث يتدخل المشرع صراحة و يجيز للإدارة إصدار قرارات إدارية متضمنة الرجعية ومثال ذلك ما جاءت به المادة 201 من المرسوم رقم: 66- 146 الصادر بتاريخ: 02- 06- 1966 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[2].

- الرجعية تنفيذا لأحكام قضائية:

ويقصد بذلك صدور حكم أو قرار عن الجهات القضائية يقضي بإلغاء قرار إداري، وهذا ما يؤدي إلى إعدام هذا القرار بالنسبة للمستقبل والماضي، وحتى تنفذ الإدارة حكم الإلغاء يتعين عليها إصدار قرارات تتضمن إزالة الآثار المتولدة عن القرار الملغى، كما لو حكم القضاء بإلغاء قرار الإدارة بفصل موظف، فإن الإدارة تلتزم بإعادته إلى وظيفته السابقة مع منحه الامتيازات والحقوق التي فاته التمتع بها في فترة انقطاعه عن الوظيفة[3]، والرجعية في هذه الصورة تأخذ شكلين هما:

---

[1] مراد بهياني، المرجع السابق، ص 32.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 66- 146 الصادر بتاريخ 02 يونيو 1966، المتعلق بالتعيين في الوظائف العمومية و إعادة ترتيب أفراد الجيش الوطني الشعبي، ج ر، العدد 46، الصادرة بتاريخ 08- 06- 1966.

[3] علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، (د ط)، 2012، ص 286.

أ- الرجعية التبعية:

هي محو كل الآثار المتولدة عن القرار الملغى في الماضي، لا عن ذات القرار الملغى فحسب بل على جميع القرارات التي لها صلة به، كالقرارات التنفيذية له أو المتولدة عنه أو التي ارتبطت به.

ب- الرجعية الإيجابية:

في هذه الصورة يقع لزاما على الإدارة اتخاذ موقف ايجابي، وذلك عن طريق إصدار القرارات اللازمة لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور الحكم بإلغاء القرار الإداري، معنى ذلك إعادة النظر في مجموعة من المراكز وإعادتها إلى حالتها الأولى كما لو أن القرار لم يكن مطلقا، وتبرز هذه الصورة بوضوح في طعون الموظفين[1].

– رجعية اللوائح الإدارية الأصلح للمتهم: ونعني بها تطبيق ما هو أصلح للمخاطب بالقرارات الإدارية.

– رجعية القرارات الإدارية بالضرورة:ومثال ذلك رجعية القرارات الإدارية في حالة السحب والرجعية في تصحيح القرارات المعيبة، ورجعية القرارات الإدارية تطبيقا لمقتضيات حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ورجعية القرارات الإدارية بسبب طبيعة الاختصاص[2].

2- تعليق سريان القرار الإداري:

قد يتضمن القرار الصادر عن الإدارة شرطا ما يجعل منه غير ساري المفعول وغير منتج لآثاره من تاريخ صدوره كما هو مقرر أصلا، بل مؤجل و معلق على ذلك الشرط، كتعليق

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص ص 48– 49.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 156.

سريان القرار على شرط واقف كشرط المصادقة أو وصول الاعتماد المالي، والذي لا يمكن للأفراد التمسك به في مواجهة الإدارة إلا منذ تاريخ تحقق ذلك الشرط، وأيضا تعليق القرار على شرط فاسخ أو على أجل زمني محدد[1].

ولقد أجمع شراح الفقه الإداري على أن أغلب الشروط في القرارات الإدارية هي شروط موقفة تؤدي إلى تأجيل أثر القرار حتى يتحقق الشرط الذي يجب أن يكون مشروعا مما يقضيه سير المرفق العام[2].

الفرع الثاني: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد:

إذا كان القرار الإداري ينفذ في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره، فإن الأمر مختلف بالنسبة لسريان القرار الإداري في مواجهة الأفراد، فلما كان من شأن القرارات الإدارية التأثير على حقوق الأفراد في بعض الحالات، فإنه من المنطقي اشتراط عدم نفاذها في حقهم إلا إذا علموا بها عن طريق وسائل العلم المقررة قانونا.

أولا- النشر:

وهو إتباع الإدارة شكليات معينة لكي يعلم الجمهور بالقرار الإداري، ويرتبط النشر خصوصا بالقرارات الإدارية التنظيمية، ولا يكون النشر سليما إلا بإتباع الإدارة للشكليات التي يقررها المشرع كموعد النشر وطريقته، كما لو نص القانون على نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في إحدى الجرائد الوطنية أو بتعليقه في أحد الأماكن العمومية المخصصة لذلك، وللعلم فإنه

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 49.

[2] عبد العزيز السيد الجوهري، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهر (دراسة مقارنة)، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 223.

لا يمكن للإدارة استبدال الطرق المنصوص عليها بطرق أخرى ولا تمتلك في ذلك أدنى سلطة تقديرية[1].

ولقد قرر القضاء الإداري الفرنسي بشأنه المبادئ الآتية:

– إذا ألزم القانون الإدارة بإتباع وسيلة نشر محددة فيجب إتباع هذه الوسيلة بالذات.

– إذا تعلق الأمر بقرارات بقوانين فيجب نشرها في الجريدة الرسمية مثلها في ذلك مثل القوانين.

– إذا لم يتدخل القانون بتحديد وسيلة نشر معينة ولم يتعلق الأمر بقرار بقانون، فإن الإدارة تتمتع بحرية واسعة في اختيار طريقة النشر المناسبة، فقد ينشر القرار في الجريدة الرسمية وقد ينشر في المجموعات الإدارية أو النشرات الإدارية أو الصحف اليومية، أو بأي وسيلة أخرى يقدر القاضي حسب ظروف الحال مدى مناسبتها و كفايتها[2].

وتخضع القرارات التنظيمية لنفس قواعد النشر المطبقة على القانون، فقرارات السلطة المركزية التي تشمل مراسيم رئيس الجمهورية ومراسيم الوزير الأول وكذلك قرارات الوزراء، يجب أن تنشر في الجريدة الرسمية لتدخل حيز التنفيذ، أما بالنسبة لقرارات السلطة المحلية فإنها تخضع لإجراءات أكثر مرونة وتنوعا، فيحاط المواطنون علما بها إما بنشرها في مقر الولاية أو

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 50.

[2] محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 741.

البلدية أو في الأماكن المخصصة لذلك، أو نشرها في نشرة إدارية رسمية، أو إعلانها في الشوارع عن طريق عون بلدي، أو نشرها في الجريدة الرسمية[1].

ثانيا- التبليغ (الإعلان):

ويعد الوسيلة الأساس لتحقق العلم بالقرارات الإدارية الفردية، وللإدارة مطلق الحرية في اعتماد الوسيلة الملائمة لتبليغ القرار للمخاطبين به شرط أن تكون مؤكدة، وذلك أن عبء الإثبات يقع عليها، ولعل من أبرز وسائل التبليغ المعمول بها هو التبليغ عن طريق البريد المسجل مع علم الوصول، أو المناولة باليد أو عن البريد الإلكتروني، أو التبليغ عن طريق محضر قضائي ...إلخ[2].

كما يعرف التبليغ على أنه "الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه"، وذلك شريطة أن يكون القرار الصادر قرارا فرديا[3].

إن العبرة في التبليغ هي تاريخ استلام ووصول القرار و ليس تاريخ إرساله، فتاريخ الوصول هو تاريخ بداية الميعاد، حيث حددت المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي[4].

---

[1] نسرين شريقي، المرجع السابق، ص 158.

[2] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 50.

[3] علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 288.

[4] المادة 829 من القانون رقم: 08-09 ، المرجع السابق.

ويجوز للشخص المعني بالقرار تقديم تظلم إلى الجهة المصدرة له في الأجل المنصوص عليه في المادة أعلاه، وهذا تطبيقا لنص المادة 830 من نفس القانون، وفي حالة سكوت الإدارة عن الرد لمدة شهرين تحسب من تاريخ تبليغ التظلم يعد سكوتها قرارا بالرفض، فيستفيد المتظلم من أجل شهرين لتقديم طعنه القضائي، تحسب من تاريخ انتهاء أجل الشهرين السابقين، و إذا ردت الإدارة خلال الأجل المحدد يحسب أجل الشهرين من تاريخ تبليغه[1].

إن من بين القوانين التي نصت على ضرورة تبليغ القرارات الفردية ما نص عليه الأمر رقم: 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية في المادة 96 منه، حيث تنص هذه الأخيرة على أنه: "يبلغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية".[2]

فإذا لم يتم الإعلان أو تم ولكن كان معيبا لقصوره عن تناول البيانات الأساسية للقرار الإداري التي تحدد الجهة التي أصدرته ومضمونه، ظل ميعاد الطعن بالإلغاء ساريا إلى أن يتم الإعلان لذوي الشأن بطريقة معتبرة قانونا[3].

ثالثا- العلم اليقيني:

والمقصود به علم المخاطب بفحوى القرار وبالجهة التي أصدرته عن غير طريق الإدارة، والذي يتضح من خلال قرينة دالة عليه وتفيد حصوله، كقيام المخاطب بالقرار الإداري بتنفيذه

[1] المادة 830، المرجع نفسه.

[2] المادة 96 من الأمر رقم: 06-03 ، المرجع السابق.

[3] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 406.

أو برفع تظلمه لسلطة عامة أو برفعه لدعوى أو طعن قضائي ضد القرار أمام جهات قضائية غير مختصة[1].

إن نظرية العلم اليقيني هي من صنع القضاء الفرنسي الذي حرص على وضع شروطها وقد أخذ بهذه النظرية القضاء الإداري الجزائري، ويتضح ذلك من خلال بعض القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري، منها القرار الصادر في 2000/10/23 في قضية بين المدعية (حمودي) وبين وزير الشبيبة والرياضة، وتتمثل وقائع هذه القضية أن المدعية (حمودي) طعنت في القرار الصادر عن وزير الشبيبة والرياضة المؤرخ في 15- 07- 1998 ودفعت أن القرار محل طلب الإلغاء لم يبلغ لها إطلاقا، وقد أجاب وزير الشبيبة و الرياضة بموجب مذكرة مؤرخة في 10- 02- 1999 أن المدعية على علم بالقرار، وهذا بمناسبة قضية معروضة أمام محكمة سيدي محمد بينها وبين (ضاوي معمر) في شهر جوان 1997، ولم تتحرك أثناء الأجل القانوني وهذا ما أقرت به المدعية نفسها.

وحيث أن الدعوى التي سجلت في 25- 06- 1997 على مستوى محكمة سيدي محمد صدر بشأنها حكم في 18- 11- 1997، بما يعني أن المدعية صارت تعلم بالقرار الإداري قبل تاريخ صدور الحكم، وعليه قرر مجلس الدولة عدم قبول الدعوى تطبيقا لنظرية العلم اليقيني[2].

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 51.

[2] قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، الفهرس رقم 620 الصادر بتاريخ 2000/10/25.

شروط العلم اليقيني:

لكي يعتد بالعلم اليقيني في حساب ميعاد الطعن في القرارات الإدارية يجب أن تتوافر الشروط التالية:[1]

– أن يكون العلم بالقرار الإداري علما حقيقيا لا ضنيا ولا افتراضيا.

– أن يكون هذا العلم مستوفيا و ملما بجل عناصر القرار الإداري التي تمكن صاحب الشأن من تحديد موقفه بقبول القرار أو مخاصمته.

– أن يثبت حدوث هذا العلم بتاريخ معين يسهل معه احتساب بدء سريان آجال الطعن.

فمتى قام الدليل القاطع وفقا لمقتضيات ظروف النزاع وطبيعته على علم صاحب الشأن بالقرار علما يقينيا لا ظنيا ولا افتراضيا، بحيث يكون شاملا لجميع محتوياته، بدأ الميعاد من تاريخ ثبوت هذا العلم دون الحاجة إلى نشر القرار أو إعلانه، و بالتالي يقوم العلم اليقيني مقام النشر أو الإعلان معا وليس الإعلان فقط، و عليه فإذا لم يتم نشر القرار أو إعلانه بحسب طبيعته فإن ميعاد الطعن لا يسري في حق صاحب الشأن إلا من اليوم الذي يثبت فيه قيام العلم اليقيني[2].

غير أن مجال تطبيق نظرية العلم اليقيني والعمل بها بدأ يضيق وينحصر إن لم نقل قد تم هجرها حال مجلس الدولة الفرنسي الذي أنشأها أول مرة، ولعل مرد ذلك يكمن في الأسباب الآتية:

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 51.

[2] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص 408– 409.

– صعوبة إثبات التاريخ الذي يتحقق فيه علم صاحب الشأن علما يقينيا بالقرار، وما يترتب عنه من عدم استقرار للقرارات وللمراكز القانونية الذاتية لبقاء مواعيد الطعن مفتوحة.

– كون التوسع في العمل بهذه النظرية يؤدي إلى تعسف الإدارة في تنفيذ قراراتها من دون إعلان الأفراد بها تحت ذريعة أنهم على علم يقيني بها، الأمر الذي يؤدي إلى الإضرار بالمصالح الفردية[1].

المطلب الثاني: تنفيذ القرارات الإدارية

تنفيذ القرار الإداري هو عمل مادي لاحق لصدور القرار ونفاذه، و يختلف عن النفاذ في كون النفاذ صفة ملازمة للقرار منذ صدوره ودالة على قوته وقابليته للتنفيذ، بينما يتصل التنفيذ بأعمال و إجراءات لاحقة للنفاذ ولا يتم إلا بعد تحقق العلم به وفقا للقانون، فالتنفيذ هو الوجه المادي للنفاذ[2].

حيث نتطرق بهذا الصدد إلى القرار الإداري بين وجوب تنفيذه وجواز وقف تنفيذه **(الفرع الأول)**، ثم نتناول طرق تنفيذه**(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: القرار الإداري بين وجوب التنفيذ و جواز وقف التنفيذ

يظهر الطابع الاستثنائي لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية من خلال المبدأ الحاكم لمدى قابلية القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء للتنفيذ، وهو مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية، لذلك سوف نتعرض لمبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء ضد

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 52.

[2] عادل بوعمران، المرجع نفسه، ص 53.

القرارات الإدارية كقاعدة عامة **(أولا)**، ثم نتناول مبدأ وقف تنفيذ القرار الإداري كاستثناء عن هذه القاعدة **(ثانيا)**.

أولا- مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية:

أ- مضمون المبدأ:

يعتبر القرار الإداري أسلوب الإدارة الأمثل عند ممارستها لأنشطتها، إذ تتمتع القرارات الإدارية بقرينة المشروعية وامتياز الأولوية، اللذان يسمحان بالتنفيذ الفوري للقرار الإداري رغم أنه محل طعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري[1].

ويحدد الأستاذ "أحمد محيو" ضرورة قابلية القرار الإداري للتنفيذ كعنصر أساسي لتكامل صفة القرار الإداري بقوله: "يتمتع القرار الإداري قبل كل تحقيق من قبل القاضي بقرينة ملائمة مع القانون التي تؤدي إلى نتائج مهمة مرتبطة بامتياز الأولوية، ومن أهمها امتياز التنفيذ الفوري للقرار الإداري"[2].

فالقرار الإداري يعتبر قرارا معبئا بسلطة البت والتقرير التي تسمح للإدارة بضبط الموقف والفصل في المسألة ووضع الحل، ويعد القرار الإداري تنفيذيا لأنه ينفذ بصورة آلية ويبدأ في إنتاج آثاره بسرعة نظرا لتمتعه بامتياز الأولوية الذي يؤدي إلى وجوب احترامه من قبل الأشخاص الموجه إليهم[3].

---

[1]- MARIE AUBY Jean, DUCOS – ADER Robert, institutions administratives, deuxième édition, DALLOZ, 1971, P 371.

[2] أحمد محيو ، المرجع السابق، ص 159.

[3] عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة، العدد 1، 1995، ص 56.

إن الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات الإدارية من قبل الأفراد، لا يترتب عنها وقف تنفيذ هذه القرارات بحسب الأصل، حيث يستمر تنفيذها إلى أن يقضي بإلغائها أو يتم سحبها من قبل الإدارة، إذا ما شابها عيب من عيوب المشروعية بالأصول المقررة لذلك، وهذا ما يعرف بمبدأ غياب الأثر الموقف لدعوى الإلغاء[1].

ويعني مبدأ الأثر غير الموقف للطعن ضد القرارات الإدارية أن رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية لا توقف تنفيذه الذي يجب أن يستمر إلى أن يقضي بإلغاء القرار المطعون فيه، و يكون للإدارة في هذه الحالة الخيار بين التمهل حتى ينجلي الموقف أو تنفيذ القرار على مسؤوليتها[2]، وتتمثل الحكمة في ذلك في عدم السماح بشل حركة الإدارة ووقف نشاطها الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة، نتيجة للطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية، وهي القاعدة العامة المتمثلة في أن الطعون بالإلغاء في القرارات الإدارية لا توقف تنفيذها[3].

إن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء له طابع أساسي يفسر عمومية مداه، والذي يجد علاقة متينة و شديدة بقرينة سلامة القرارات الإدارية، والتي تنتج من جهة أخرى القوة التنفيذية المباشرة لهذه القرارات، فالإدارة لها حق تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشرا وجبريا، بل إن الأثر غير الموقف لدعوى الإلغاء هو قاعدة أو مبدأ عام مطبق حتى في غياب النص حسب الأستاذ

[1] شفيقة بن كسيرة، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 18، 2014، ص 351.

[2] عبد القادر غيتاوي، المرجع السابق، ص 17.

[3] بوعلام أوقارت، المرجع السابق، ص 7.

Gustave Peiser، غير أنه تم النص عليها في التشريعات المختلفة، فهي قاعدة مستقرة في كل من الجزائر وفرنسا ومصر[1].

فقد نصت المادة 170 من قانون الإجراءات المدنية القديم الصادر بموجب الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966 المعدل والمتمم على هذا المبدأ، وهو ما أكدته المادة 1/883 من القانون رقم 08- 09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد والتي تنص على أنه: « لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك »[2].

أما في القانون الفرنسي فيعرف هذا المبدأ بالطابع غير الموقف للطعن أمام القضاء الإداري.

« Le caractère non suspensif des recours devant la juridiction administrative »[3]

ب- مبررات المبدأ:

لقد استند مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية على المبررات المتمثلة في نظرية القرار التنفيذي، ومبدأ الفصل بين السلطات من جهة، والاعتبارات العملية من جهة أخرى.

[1] شفيقة بن كسيرة، المرجع السابق، ص 351.

[2] القانون رقم: 08- 09، المرجع السابق.

[3] GABOLDE Christian, procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives D'appel, cinquième édition, dalloz, Paris, 1991, p 190.

1- فكرة القرار التنفيذي:

إن أول من استعمل مصطلح القرار التنفيذي هو الفقيه"Mourice Hauriou" في نهاية القرن التاسع عشر، حيث قال: « القرار التنفيذي هو التعبير عن إرادة الإدارة لإحداث أثر في مواجهة المخاطبين به، وهو صادر عن سلطة إدارية بشكل يؤدي إلى التنفيذ الجبري »[1].

حيث ترد هذه النظرية مبدأ الأثر غير الموقف للطعن إلى مبدأ أكثر عمومية من مبادئ القانون الإداري، وهو مبدأ قابلية القرار الإداري للتنفيذ بذاته دون الحاجة إلى موافقة القضاء وتندرج عناصر هذه الفكرة فيما يلي:

– أن القرار الإداري يصدر متمتعا منذ لحظة صدوره بقرينة الصحة المفترضة، وهو ما يعني مشروعية القرار قانونا بغير توقف على أي تدخل مسبق من قبل القضاء من أجل تقرير ذلك، وقرينة الصحة المفترضة تجد أساسها في كون الإدارة هي القائمة على تحقيق الصالح العام، وعليه فلا يمكن أن نفترض مخالفة الإدارة للقانون في أعمالها، وإنما الصحة والسلامة هما المفترضان إلى أن يثبت عكس ذلك ممن يدعيه[2].

– لا تعني قرينة الصحة المفترضة أن القرار يصدر حصينا ضد أي رجوع فيه في أية مرحلة، وإنما من الضروري أن يقابل امتياز الإدارة في إصدار قرارات قابلة للتنفيذ المباشر بإمكانية تدخل القضاء لفحص مشروعيتها مراعاة لصالح المخاطبين بها، إلا أن هذا التدخل

[1] Martin LOMBARD, elles dumont, droit administratif, 8eme édition, dalloz, paris, 2009, p 246.

[2] بوعلام أوقارت، المرجع السابق، ص 10.

القضائي يكون دائما لاحقا، أي على المخاطبين بالقرار تنفيذه أولا ثم مخاصمته بعد ذلك أمام القضاء إذا ما قدروا مخالفته للقانون[1].

وبالرغم مما حازته هذه النظرية من قبول لدى أكثر الفقهاء، إلا أنها صادفت في البداية نقدا شديدا من بعض الفقهاء الذين أسسوا رفضهم على أن الإدارة لا تملك سلطة تنفيذ قراراتها مباشرة بفهم متجه إلى مبدأ التنفيذ الجبري، إلا في الحالات التي يخول لها القانون ذلك صراحة، و لا يتعلق الأمر في هذا الخصوص بمبدأ طبيعي تستمد منه الإدارة سلطة مطلقة في التنفيذ الجبري، و إنما باختصاص قانوني تنحصر في إطاره وحدوده وغاياته مثل هذه السلطة، وذلك انطلاقا من وجوب ضمان مصالح الأفراد وعدم تعرضهم لتعسف الإدارة واستعمال وسائل القهر المادي التي تحوزها[2].

2- مبدأ الفصل بين السلطات:

يستند هذا التبرير إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن لا تتدخل أية سلطة في أعمال سلطة أخرى، فالقرار الإداري الذي هو أحد الوسائل المهمة المتاحة للإدارة من أجل القيام بالمهام المنوط بها، وحق المبادرة باتخاذه دون الرجوع إلى سلطة أخرى، وتنفيذه مباشرة دون الحاجة إلى إذن مسبق هي من صميم صلاحيات الإدارة العامة لا يجوز المساس بها، كما

[1] المرجع نفسه، ص ص 10- 11.

[2] محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص ص 12- 14.

أن وظيفة القضاء الإداري باعتباره قضاء مشروعية يدخل في صميم اختصاصه مراقبة العمل الإداري رقابة لاحقة في إطار الدعوى القضائية[1].

وإذا أجيز للقاضي الإداري أن يأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية قبل فحص مشروعيتها لأصبح تنفيذها خاضعا للسلطة التقديرية للقضاء، وهذا ما يتنافى و مبدأ الفصل بين السلطات فتتداخل سلطة تنفيذ القرار أو عدم تنفيذه بين الإدارة التي هو حق مقرر لها، وبين القضاء الإداري، كما أن وظيفة القضاء الرقابية التي تتصف بأنها رقابة لاحقة تتحول إلى رقابة سابقة وفي ذلك انتهاك للحدود الفاصلة بين السلطات العامة[2].

غير أن هذا السند أو المبرر لم يسلم بدوره من النقد، على أساس أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يعد من الناحية العملية يمثل إطلاقه السابق، ذلك أن أحكام القضاء وتطور اتجاهاته تشهد على تزايد مستمر لمساحة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، والتي أتى إلى مجالها بمسائل كانت في الأصل معتبرة من إطلاقات السلطة الإدارية بالتدرج وبمعايير تجتهد في ستر هذه المحاولات دائما بمراقبة المشروعية دفعا لشبهة رقابة الملاءمة وبالتالي الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات، كما أن هذا المبدأ إذا نظر إليه بإطلاق سيؤدي في النهاية إلى اعتبار نظام وقف التنفيذ ذاته خروجا على هذا المبدأ، باعتباره معطل لقرار صادر من الإدارة بتدخل من السلطة القضائية[3].

---

[1] بوعلام أوقارت، المرجع السابق، ص 11.

[2] المرجع نفسه ، ص ص 11- 12.

[3] محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص 15- 16.

3- الاعتبارات العملية:

ومؤدى هذا المبرر أن الهدف من القرار الإداري هو تحقيق المصلحة العامة لجميع أفراد المجتمع، فالاعتبارات العملية تدور حول غاية العمل الإداري والمتمثلة في تحقيق الصالح العام وإشباع الحاجات الاجتماعية بما يقتضي سموها على الصالح الخاص، فلا تهدر حسب الأصل مصلحة عامة لأجل مصلحة خاصة، فمن هذا المنطلق يفترض في أعمال الإدارة الضرورة والاستعجال، وحتى تبلغ أهدافها بدون عوائق أو تأخير يقتضي الأمر ألا يسمح لأي فرد أيا كان بأن يشل حركتها فور رفع دعوى أمام القضاء، والقول بغير ذلك معناه إتاحة الفرصة لأي شخص سيء النية لا يبتغي سوى المماطلة والتسويف للطعن في أعمال الإدارة[1].

وبصفة عامة يمكن القول أن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء أنه قاعدة من ضرورات ولوازم عمل الإدارة و حسن سير المرافق العامة التي تقوم بإدارتها، إذ في غيابها يستطيع الأفراد شل وتعطيل عمل الإدارة القائم أساسا على القرارات الإدارية فور رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء، فقد يكون ظاهريا افتقادها لأي سند قانوني، ويكفي تصور مدى الشلل الذي يمكن أن يصيب نشاط الإدارة في الفرض العكسي، إذا سمح بوقف تنفيذ القرارات الإدارية كأثر لدعوى الإلغاء، وأخذا في الاعتبار أن نشاط الإدارة مباشر بصفة أساسية بوسيلة القرارات الإدارية[2].

[1] المرجع نفسه، ص ص 16- 17.

[2] بوعلام أوقارت، المرجع السابق، ص ص 12- 13.

إذا كان مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء من المبادئ الأساسية والمسلم بها في القانون العام، والذي يترتب عليه سمو الصالح العام على الصالح الخاص، فإن الصالح الخاص غير مضحى به تماما، فلقد وجد نظام وقف تنفيذ القرار الإداري لحفظ التوازن بين المصالح العامة وحماية حقوق الأفراد، فوقف التنفيذ يعد إجراء استثنائيا عن القاعدة العامة يخفف من آثارها السلبية، فوضع المشرع في الحسبان إمكانية تضرر الأفراد من هذه القرارات وبالتالي الطعن فيها[1].

ثانيا- وقف التنفيذ كاستثناء:

أ- مضمون وقف التنفيذ:

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

إن القرار الإداري هو قرار واجب التنفيذ متى استكمل شروط نفاذه من الناحية القانونية وما دام لم يسحب أو يقضى بإلغائه بواسطة القضاء، فرفع دعوى الإلغاء لا يتضمن وقف تنفيذ القرار، ولكن قد تتوافر ظروف معينة تبرر الحكم بوقف التنفيذ، بل تجعل وجوده ضرورة لا مفر منها، فما هي مبرراته و ما هو أساسه القانوني في الجزائر[2].

[1] عبد القادر غيتاوي، المرجع السابق، ص 25.

[2] شفيقة بن كسيرة، المرجع السابق، ص 351.

ب- مبررات نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

إذا كان مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء يعد من ضرورات عمل الإدارة، فإن وقف التنفيذ له مبرراته التي تجعله نظاما يفرض نفسه، وتتبع ضرورة هذا النظام من ظاهرتين سلبيتين، إحداهما من عمل الإدارة والأخرى من عمل القضاء.

1- الظاهرة السلبية في عمل الإدارة:

تتمثل الظاهرة السلبية في عمل الإدارة في تعسف الإدارة أحيانا، وتعمدها مخالفة القانون واللوائح لتحقيق مصالح معينة لمصلحتها، على حساب مصالح الأفراد المشروعة، وأحيانا أخرى الإهمال والتكاسل في الدراسة والفحص لعدم مجانبة صحيح أحكام القانون، وتظهر أهمية وفائدة نظام وقف التنفيذ في كبح جماح الإدارة، وتوقي نتائج مخالفة القانون التي يتعذر أحيانا تداركها إذا قضي ببطلان القرار المطعون فيه، بل إن إسراع الإدارة وتنفيذها للقرار دون انتظار حكم القضاء في المنازعة، يحول الحكم الذي يصدر بالإلغاء إلى حكم صوري مجرد من كل آثاره[1].

2- الظاهرة السلبية في عمل القضاء:

تتمثل الظاهرة السلبية في عمل القضاء في بطء الفصل في دعاوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، إذ يمكن أن تمضي عدة سنوات بين رفع الدعوى والفصل فيها، مما يجعلها عدالة نظرية بحتة، ففي فرنسا مثلا دلت الإحصاءات الرسمية المنشورة في المجلة الفرنسية للقانون الإداري لشهري جانفي و فيفري من عام 1996، أن معدلات الفصل في المنازعات الإدارية هي كالآتي:

[1] المرجع نفسه، ص 352.

- على مستوى المحاكم الإدارية معدل الفصل وصل إلى سنتين.

- على مستوى محاكم الاستئناف معدل الفصل أربعة عشر شهرا.

- على مستوى مجلس الدولة تجاوز المعدل سنتين.[1]

ولقد تسبب هذا البطء في مقاضاة الدولة الفرنسية أمام المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان وهو ما دفع هذه الدولة للاهتمام أكثر بالمحاكم الإدارية وتعزيزها من الجانب البشري، حيث تم انتداب 180 قاضيا و 200 موظفا على مستوى المحاكم الإدارية، حتى تؤدي الدور المنوط بها على صعيد المنازعات الإدارية[2]، وكذلك تعزيز قوانينها الإجرائية الإدارية، والذي تم تجسيده بصدور قانون العدالة الإدارية الفرنسية الذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 01- 01- 2001 بموجب الأمر رقم 2000- 387 المؤرخ في 04- 05- 2000.

غير أن البطء في الفصل في المنازعة أضحى يشكل ظاهرة لا تنفرد بها فرنسا فقط، وإنما أصبحت ظاهرة عامة نظرا لتراكم القضايا أمام الجهات القضائية الإدارية.

فإذا قامت الإدارة بتنفيذ القرار المطعون فيه واستنفذ كافة آثاره قبل الفصل في دعوى الإلغاء المرفوعة بشأنه، يحول الحكم الصادر بالإلغاء إلى مجرد حكم صوري لا طائل منه، وقد كان للفقه فضل إبراز هذه المساوئ والآثار السلبية في حالة بطء التقاضي، فكل تعويضات العالم لن يكون من شأنها أن تجبر ضرر هدم أثر تاريخي، لأنه لا يمكن إعادة بناء الأثر، أو كما يدلل

[1] المرجع نفسه، ص 352.

[2] عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية 1962- 2000، دار ريحانة، الجزائر، 2000، ص 58.

على ذلك الفقيه ليسونا (Léssona) بحالة الرسام الذي استبعد من معرض "بينالي فنيسا"، فأقام دعوى أمام مجلس الدولة الإيطالي الذي ألغى القرار بعدم مشروعيته، ولكن حين صدر الحكم كان المعرض قد انتهى، من هذه الناحية تبدو إذن أهمية وفائدة نظام وقف التنفيذ بغير شك، فهو مكمل ضروري لدعوى الإلغاء[1].

ج- أنواع وقف تنفيذ القرار الإداري:

يمكن وقف تنفيذ القرار الإداري وشل تطبيقه بالنسبة للمستقبل بصفة مؤقتة، ويتقرر ذلك إما بنص قانوني أو بمقتضى قرار قضائي.

1- وقف التنفيذ بحكم القانون:

حيث تقضي بعض النصوص القانونية وعلى ندرتها بإيقاف تنفيذ القرار الإداري، متى توافرت الظروف و متى استوفى المعني بخطاب القرار و المخاصم له الشروط المطلوبة نصا ولعل أبرز مثال على ذلك ما جاء في نص المادة 3/13 من القانون رقم 91- 11 المحدد لقواعد نزع الملكية للمنفعة العامة المعدل والمتمم بقولها: "يحق لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة حسب الأشكال المنصوص عليها في الإجراءات المدنية، ولا يقبل الطعن إلا إذا قدم في أجل أقصاه شهرا ابتداء من تاريخ تبليغ القرار و نشره، وفي هذه الحالة يوقف تنفيذ القرار المصرح بالمنفعة العامة"[2].

[1] شفيقة بن كسيرة، المرجع السابق، ص ص 352- 353.

[2] القانون رقم 91- 11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العمومية.

2- وقف التنفيذ بحكم القضاء:

من المعلوم أنه ليس للطعن بالإلغاء أي أثر موقف للقرار محل الطعن، وذلك عملا بمبدأ الأثر غير الموقف للدعاوى أمام القضاء الإداري كأصل عام، وهو المبدأ المسلم به والذي يجد تبريره في علو الصالح العام عن الخاص، غير أن ذلك لا يعني التضحية كليا بالصالح الخاص، حيث أقر القضاء الإداري الجزائري وقف تنفيذ القرار الإداري كاستثناء عن القاعدة العامة، بأن خول لمخاصم القرار إمكانية التقرب من الجهات القضائية المختصة لاستصدار قرار قضائي يقضي بإيقاف التنفيذ من خلال رفع دعوى وقف التنفيذ، أو برفع دعوى إستعجالية[1].

د- شروط الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري:

تتمثل شروط قبول وقف تنفيذ القرار الإداري في شروط شكلية وأخرى موضوعية، وهي على النحو الآتي:

د1- الشروط الشكلية لقبول طلب وقف التنفيذ:

نصت المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على أنه: "تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة، ولا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه".[2]

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص ص 57- 58.

[2] المادة 830 من القانون رقم 08-09، المرجع السابق.

كما تنص المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي ..."[1].

من خلال هذه المواد نستخلص أن المشرع اشترط شروطا شكلية لطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وهي أن يكون طلب وقف تنفيذ القرار الإداري مقدم بدعوى مستقلة كشرط أول، ثم أن تكون دعوى الموضوع قد نشرت كشرط ثاني.

1- طلب صريح أو عريضة مستقلة:

الأصل أن شكل الطلب يعكس متانة الترابط بين وقف التنفيذ وطلب الإلغاء، إلى أن هناك اختلاف بين التشريعات في هذه المسألة، ففي التشريع الجزائري ورد في المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية القديم أن يقدم طلب وقف التنفيذ في عريضة بسيطة للجهة القضائية المختصة، أما المادة 170 من القانون نفسه فهي تنص على مصطلح طلب صريح من المدعي، وهو نفس المصطلح الذي استعملته المادة 2/283 من قانون الإجراءات المدنية القديم عند طلب وقف تنفيذ القرارات المركزية أمام مجلس الدولة، حيث نصت على أنه: "لرئيس مجلس الدولة ... بناء على طلب صريح ..."[2].

يرى الفقهاء أن المقصود من طلب صريح هو عريضة بسيطة، وهي بالتأكيد عريضة مكتوبة و مستقلة أيضا، وهو ما استقر عليه العرف القضائي.

[1] المادة 919 من القانون رقم 08-09، المرجع نفسه.

[2] القانون رقم: 08- 09، المرجع نفسه.

إلا أن المشرع الجزائري أنهى هذا الإبهام والغموض و بينه صراحة في المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بنصها على أنه: "تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة ..."[1].

2- أن تكون دعوى الإلغاء منشورة:

نصت على هذا الشرط المادة 834 **من** قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها على أنه: "... لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه"، كما نصت المادة 919 من القانون نفسه على أنه: "عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، و يكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي ..."

إن هذا الشرط بديهي كون أن دعوى وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وهي فرع منها، حيث جاء في أحد قرارات المحكمة العليا عن غرفتها الإدارية ما يلي: "... من المستقر عليه قضاء، أن القاضي الإداري لا يمنح وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن مسبوقا بالدعوى المرفوعة في الموضوع، لأن طلب وقف التنفيذ يعتبر طلبا فرعيا مرتبطا ارتباطا وثيقا بالدعوى المرفوعة في الموضوع ..."[2].

[1] القانون رقم: 08- 09، المرجع نفسه.

[2] الغرفة الادارية، المحكمة العليا، قرار رقم 72400 المؤرخ في 1990/06/16، المجلة القضائية، العدد 1، 1993، ص ص 131- 132.

ويعد التشريع الجديد تكريسا لما سار عليه الاجتهاد القضائي، إذ ليس من المنطقي قبول الدعوى الإستعجالية الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري، وقبول طلب المدعي بوقف تنفيذ قرار لم ينازع في عدم مشروعيته أمام قضاء الموضوع، ولقد أقر قضاء المحكمة العليا المبدأ بشكل عام، وعندما تكون دعوى الموضوع من الدعاوى التي يشترط فيها التظلم، فإنه يكفي أن يقدم المدعي ما يثبت أنه شرع في إجراءات الدعوى أي ما يثبت التظلم[1].

غير أنه بالنظر للواقع العملي للغرف الإدارية بالمجالس القضائية نجدها تتجاهل هذا الشرط، حيث أنه بالاطلاع على بعض القرارات لأرشيف مجلس قضاء سطيف (الغرفة الإدارية – القسم الإستعجالي)، نجد أن قاضي الاستعجال حكم بوقف تنفيذ دعوى في الموضوع محددا في ذلك مدة معينة، مما يعد مساسا بأصل الحق واعتراضا على أهم مبدأ وهو الأثر غير الموقف لدعوى الإلغاء، بل الغريب في الأمر أن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا قد صادقت على هذه القرارات بعد استئنافها، مما جعل هذه النصوص الجديدة التي نصت على هذا الشرط تسد فراغا واضحا كان موجودا في النصوص القديمة[2].

كما يستنبط من المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أن طلب وقف التنفيذ المرفوع أمام القاضي الإستعجالي الإداري يجب أن تسبقه دعوى إلغاء كلي أو جزئي للقرار الإداري مرفوعة أمام قاضي الموضوع، و يجب أن تكون هذه الدعوى مستوفية لجميع شروطها الشكلية، خاصة شرط الميعاد وشرط التظلم الإداري المسبق، وإلا فإن للقاضي الاستعجالي

[1] شفيقة بن كسيرة، المرجع السابق، ص 359.

[2] المرجع نفسه، ص 359.

الحق في رفض دعوى وقف التنفيذ لعدم جدوى ذلك، ما دام القرار الإداري أصبح محصنا ضد دعوى الإلغاء، كما يجب أن تكون دعوى الإلغاء مرفوعة أمام نفس الجهة القضائية، وهنا نقصد أمام نفس المحكمة الإدارية الناظرة في الدعوى الإستعجالية[1].

والمعلوم أنه و لدى قبول النظر في الدعوى فإن للجهة المختصة سلطة التحقق من صحة الطلبات عن طريق الوسائل المخولة لها نصا، كما أنه يجوز لها الفحص دون تحقيق، متى ظهر لها من خلال عريضة افتتاح الدعوى و من طلبات وقف التنفيذ أن رفض هذه الطلبات مؤكد، وفي جميع الأحوال فإن فصلها في طلبات وقف التنفيذ يكون بأوامر مسببة، وفي حالة الموافقة على طلبات وقف التنفيذ فإنه يتم تبليغ ذلك بموجب أمر رسمي يقضي صراحة بذلك أو بالوسائل المتاحة خلال 24 ساعة للجهة الإدارية المصدرة للقرار لتوقف آثاره ابتداء من تاريخ وساعة العلم[2].

د2- الشروط الموضوعية لقبول طلب وقف التنفيذ:

تنص المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: "عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه، متى كانت ظروف الاستعجال تبرر

[1] عبد العالي حاحة، أمال بعيش، قراءة في سلطات القاضي الإداري الإستعجالي وفقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مجلة المنتدى القانوني، أفريل 2009، ص ص 136- 137.

[2] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 59.

ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار ... "[1].

ونصت المادة 912 من القانون نفسه على ما يلي: : "عندما يتم استئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية قضى برفض الطعن لتجاوز السلطة لقرار إداري، يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف، عندما يكون تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها، وعندما تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية، ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه "[2].

فقد اشترطت هذه المواد للحكم بوقف التنفيذ أن نكون بصدد قرار إداري، وتوفر حالة الاستعجال، بالإضافة إلى وجود شك جدي حول مشروعية القرار.

1- محل وقف التنفيذ قرار إداري تنفيذي:

تعد دراسة القرار الإداري أهم أبواب القانون الإداري الأساسية لأنها مرتبطة بدعوى الإلغاء، وكون القرار الذي يجوز وقف تنفيذه هو القرار الذي يجوز إلغاؤه، لذلك لا بد من قرار إداري مرفق بطلب وقف التنفيذ، لأنه لا يمكن وقف تنفيذ قرار إداري وهمي، وبالتالي فالقرار الذي يجوز وقفه هو قرار إداري تنفيذي، و يشترط أن يرفع طلب وقف التنفيذ قبل تمام التنفيذ،لأنه إذا

[1] القانون رقم: 08- 09، المرجع السابق.

[2] القانون رقم: 08- 09، المرجع نفسه.

كان التنفيذ قد تم فلا يتصور إلا طلب الحكم بإلغاء القرار الإداري، وهو حكم موضوعي و ليس بحكم وقتي[1].

وقد كان القرار القابل للإلغاء هو القرار الذي كان قابلا لوقف التنفيذ، و يتعلق الأمر بقرار إداري إيجابي تنفيذي، فلا يجوز الحكم بإيقاف تنفيذ قرار سلبي إلا إذا عدل مراكز قانونية أو واقعية للأفراد، وهو ما سارت عليه اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي في السابق.

2- حالة الاستعجال:

إن حالة الاستعجال تحتل موقعا هاما واستثنائيا بخصوص طلب وقف التنفيذ، فهي شرط لانعقاد الاختصاص لقاضي الأمور المستعجلة الإدارية بنظر طلب الحماية، وبدونها لا تكون ثمة ولاية له ولا ينعقد الاختصاص بالفصل فيه، فهي شرط لقبول الطلب لأن بعدم توافرها لا يكون الطلب مقبولا، فهي شرط قائم حتى تاريخ الحكم فيه.

فالاستعجال أساس ومناط القضاء المستعجل، لأن القضاء المستعجل إجراء استثنائي على القواعد العامة، والاستعجال وحده هو الذي يبرر وجود هذا الإجراء، كما يعد مناط إجراءات القضاء المستعجل، لأن سرعة الإجراء تتطلب قضاء متخصص و عدم حصر الاختصاص وتحديد قواعد إجرائية ذات طبيعة سريعة[2].

فالاستعجال معناه أن تتوافر ضرورة معينة تدعو لوقف تنفيذ القرار الإداري، لتفادي نتائج يتعذر تداركها لو لم يقض بوقف التنفيذ، ولعل من أبرز ما قضى بتوافر شرط الاستعجال في

[1] شفيقة بن كسيرة، المرجع السابق، ص 355.

[2] المرجع نفسه، ص 355.

شأنه، ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصري من أن تقييد الحرية الشخصية هو بطبيعته من أبرز صور الاستعجال، لما يترتب على هذا التقييد من نتائج يتعذر تداركها، وما قضت به أيضا من أن تعطيل الحقوق الأساسية والحريات العامة التي كفلها الدستور هو في ذاته أمر خطير ينجم عنه من النتائج ما يتعذر تداركه[1].

3- شرط الجدية:

يقصد بشرط الجدية رجحان احتمال الحكم بإلغاء القرار الإداري لوجود أسباب جدية مؤسسة تبرر هذا الإبطال، بحيث يكون من الضروري أن تكون الأسباب التي استند إليها الطاعن جدية أثناء التحقيق، ويعبر عن ذلك عبد الغني بسيوني عبد الله بالقول: " ... يتعين أن يكون ادعاء طالب وقف التنفيذ قائما حسب الظاهر على أسباب جدية تبرره، بمعنى أن يكون هناك احتمال لأحقية الطاعن فيما يطلبه من حيث الموضوع، أي الإلغاء الإداري بصرف النظر عما إذا كان الاحتمال محققا أو غير محقق ...".

وتظهر جدية الأسباب من العيوب التي يبنى عليها الطعن، و هي العيوب التي تتمثل في عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب مخالفة القانون أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو عيب إساءة استعمال السلطة، ولما كان طلب وقف التنفيذ طلب استعجالي مؤقت، فإن القاضي مقيد بأن يتقصى الوقائع من حيث الظاهر فقط، والاحتراس من الغوص في أصل الحق باعتبارهما ضابطين هامين بالنسبة للقاضي الإستعجالي[2].

[1] محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 763- 764.

[2] شفيقة بن كسيرة، المرجع السابق، ص ص 357- 358.

وبالتالي فإن هذا الشرط يتصل بمبدأ المشروعية، ومؤداه أن يقوم ادعاء الطالب بحسب الظاهر من الأوراق ومن واقع الحال ودون المساس بأصل الموضوع، على أسباب قانونية جدية تحمل ترجيح إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته، وهو ما يعني هنا أن وزن مشروعية القرار إنما يكون بالقدر اللازم للفصل في أمر هذه المشروعية، دون التغلغل في بحث أسانيد أصحاب الشأن.

الفرع الثاني: طرق تنفيذ القرار الإداري

لما كان تنفيذ القرار الإداري هو عمل مادي لاحق لصدور القرار ونفاذه، ويتصل بأعمال وإجراءات لاحقة ولا يتم إلا بعد تحقق العلم به، فإن عملية تنفيذ القرارات الإدارية لا تتم إلا بطرق ثلاثة تتمثل في التنفيذ الاختياري الحر**(أولا)**، التنفيذ الإداري الإجباري والمباشر **(ثانيا)**، التنفيذ القضائي**(ثالثا)**.

أولا- التنفيذ الاختياري الحر:

الأصل أن يتم التنفيذ اختياريا، حيث يلتزم الأفراد المخاطبين بالقرار متى صدر عن الجهات الإدارية المختصة، وكانوا على علم به بإحدى الوسائل المقررة قانونا وكلما طلب منهم ذلك، وليس لهم أن يمتنعوا عن تنفيذه بحجة الشك في مشروعيته، ذلك أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة الصحة والمشروعية، وهذه القرينة تقوم على أساس أن الإدارة العامة تستهدف دوما

الصالح العام[1]، وعليه متى كانت القرارات الإدارية صادرة من السلطات الإدارية المختصة يلتزم بتنفيذها أصحاب الشأن من المخاطبين بها سواء كانوا أفراد عاديين أو سلطات أو عمال دولة[2].

كما توجد بعض العوامل التي تساعد في عملية تنفيذ القرارات الإدارية تنفيذا حرا واختياريا نذكر من بينها ما يلي:

– حسن إعداد وانجاز عملية اتخاذ القرارات الإدارية ومطابقتها للمقاييس العلمية والديمقراطية الحديثة[3]، وتكييفها تكييفا إيديولوجيا واجتماعيا واقتصاديا وقانونيا وإداريا، يؤدي ذلك إلى وجود وتوفر عناصر الارتباط والاندماج الروحي والفكري والنفسي بالقرارات الإدارية، الإخلاص والتحمس والتضحية في تنفيذها من طرف المخاطبين بها اختياريا و تلقائيا وبصورة سليمة وفعالة[4].

– وجود رأي عام قوي وواعي ومتشبع بالروح و الغيرة الوطنية ونزعة الولاء والإخلاص للأمة و الدولة، فكلما كان الوعي السياسي والقانوني والحس المدني والوطني قويا و مزدهرا في المجتمع، كلما كان التنفيذ الحر والاختياري للقرارات الإدارية من طرف المواطنين هو الأصل[5].

– انعدام الهوة بين الإدارة والمواطن وقربها منه واتسام علاقتها معه باللطف والكياسة[6].

---

[1] أوريدة براهيمي، الويزة بواري، المرجع السابق، ص ص 46– 47.

[2] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 146.

[3] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 53.

[4] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 158.

[5] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 147.

[6] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 54.

– تمتع القرارات الإدارية بالطبيعة والقوة القانونية الإلزامية وقرينة الشرعية والسلامة، إذ ليس للمخاطبين بالقرارات الإدارية سواء كانوا أفراد عاديين أو موظفي الدولة أن يمتنعوا عن تنفيذ القرارات الإدارية، وليس لهم التحجج والتذرع بحجة الشك في مدى شرعيتها وسلامتها من الناحية القانونية، لأن القرارات الإدارية تتمتع باستمرار بقرينة السلامة والشرعية، وهي قرينة بسيطة بطبيعة الحال[1]، حيث ينجم عن هذه القرينة أنه يجب على من يدعي عدم صحة وشرعية القرارات الإدارية أن يثبت ذلك بوسائل الإثبات المقررة قانونا، أي أن عبء إثبات عدم شرعية القرارات الإدارية يقع دوما على عاتق الأفراد، فالإدارة العامة دوما في مركز المدعى عليه فيما يتعلق بدعاوى مدى شرعية القرارات الإدارية و دعوى الإلغاء[2].

ثانيا- التنفيذ الإداري الجبري و المباشر:

لقد خول القانون للإدارة جملة من الامتيازات الاستثنائية التي تجعلها في مركز متميز عن الأفراد، الأمر الذي جعل قراراتها تكون ملزمة للأفراد وواجبة التنفيذ من قبلهم دون أن يتوقف ذلك على رضاهم، ومن دون الحاجة لتدخل القضاء أو اللجوء إليه، بل وأبعد من ذلك فقد خول للإدارة امتيازا أخطر بكثير وهو امتياز التنفيذ الجبري، والذي يكون للإدارة بمقتضاه وفي الحالة التي يمتنع فيها الأفراد عن التنفيذ سلطة التدخل واستعمال القوة المادية لتنفيذ قراراتها[3].

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ص 158– 159.

[2] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 147.

[3]– عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 54.

إن التجاء الإدارة إلى تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون الحاجة إلى إذن مسبق من القضاء، هو طريق استثنائي محض لا تستطيع الإدارة أن تلجأ إليه إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، إذ أن الأصل الذي يحكم هذا الموضوع هو الأصل العام الذي يخضع له الأفراد، والذي يقتضي أن تلجأ الإدارة إلى القضاء لتحصل على حكم بحقوقها إن كان ثمة وجه حق إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها[1].

وهذا الإمتياز الذي تتمتع به الإدارة يرتكز في أساسه و حكمته على مبدأين أساسيين، فهو يستند أولا إلى كون القانون والقرارات الإدارية التي تصدر تطبيقا له يجب تنفيذها دائما وبالضرورة، وهو يستند ثانيا إلى طبيعة القرار الإداري ذاته باعتباره بحسب الأصل قرار واجب التنفيذ، وهو ما يستند بدوره على القرينة القانونية التي تتمتع بها الإدارة في إصدار قراراتها والتي تفترض في القرار سلامته و مشروعيته[2].

فالتنفيذ الإداري المباشر والجبري للقرارات الإدارية هو مظهر وامتياز من مظاهر وامتيازات السيادة والسلطة العامة المقررة للإدارة العامة، لذلك تملك السلطات الإدارية المختصة أن تنفذ القرارات الإدارية تنفيذا إداريا مباشرا وجبريا، ونظرا لخطورة أسلوب التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية ونظرا لكون هذا الأسلوب أسلوبا استثنائيا، فقد اجتهد القضاء الإداري لتحديد حالات

[1] محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص 755- 756.

[2] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق ، ص 434.

استخدام أسلوب التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية[1]، ويتم اللجوء إلى هذا الأسلوب في الحالات الآتية:

– حالة وجود نص صريح في القوانين واللوائح يجيز للسلطة الإدارية 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 الضرورة والظروف الاستثنائية وحالات الاستعجال، وذلك في حالة وجود خطر داهم يستدعي تحرك الإدارة ويدفعها لاتخاذ إجراء التنفيذ الجبري لقراراتها للحيلولة دون المساس بالنظام العام أو بالسير الحسن للمرفق العام، ولا تحتاج الإدارة في ذلك لنص تبرر من خلاله موقفها، فالظروف الاستثنائية تبيح لها اتخاذ إجراءات تتجاوز حدود اختصاصاتها العادية بقصد مواجهة حاجات اللحظة بسرعة فائقة[3].

– حالة رفض الأفراد تنفيذ القرارات الإدارية تنفيذا اختياريا مع وجود جزاء مقرر في النصوص لهذا الرفض[4].

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ص 159– 160.

[2] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 148.

[3] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 55.

[4] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 160.

إن سلطة الإدارة ليست مطلقة عند مباشرتها لإجراءات التنفيذ الجبري، بل هي مقيدة بجملة من القيود والتي تمثل ضوابط يجب على الإدارة مراعاتها، وهي كما استخلصها الفقه من أحكام القضاء كالآتي:

– أن يكون القرار الذي يجري تنفيذه بهذا الطريق الاستثنائي صادرا تطبيقا للقانون.

– أن تكون الإدارة قد واجهت امتناعا ومقاومة من قبل المخاطب بالقرار أو على الأقل وجود دلائل على سوء نيته بشكل واضح يعبر عن رفضه تنفيذ القرار.

– أن يقتصر إعمال التنفيذ على ما يكفي فقط لتنفيذ المحل المباشر للقرار[1].

ثالثا- التنفيذ القضائي:

إن التنفيذ القضائي للقرارات الإدارية هو التنفيذ الأصيل المقرر للإدارة لتنفيذ قراراتها في غير حالات التنفيذ المباشر والتنفيذ الخبري، فالإدارة لها الصفة القانونية في اللجوء إلى القضاء لإجبار الأفراد على تنفيذ القرارات الإدارية، إذا ما امتنع الأفراد على تنفيذها اختياريا، فهي تملك حق رفع الدعاوى الجنائية لإجبار الأفراد على احترام وتنفيذ القرارات الإدارية، وذلك متى وجد نص جنائي يقرر عقوبة لمخالفة القرارات الإدارية وعدم تنفيذها من قبل الأفراد[2]، و هو يتم إما عن طريق رفع دعوى جنائية أو رفع دعوى مدنية.

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 56.

[2] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 148.

أ- الدعوى الجنائية:

لكي يمكن ترتيب جزاء جنائي على عدم تنفيذ القرار الإداري يلزم وجود نص قانوني يجرم عدم التنفيذ ويرتب جزاء عليه، ويلاحظ هنا أن اشتراط وجود نص قانوني قد اتسع مدلوله في فرنسا بعد دستور 1958 الذي وسع من نطاق السلطة التنظيمية، حيث أصبحت تشمل بين ما تشتمل عليه حق تقرير عقوبة جنائية للمخالفات، فالنص القانوني المطلوب إذن قد يكون نص قانوني شكلي أو نص تنظيمي في الحدود المقررة لذلك[1].

ب- الدعوى المدنية:

بمقتضى هذه الدعوى تلجأ الإدارة إلى القاضي المدني مثلها في ذلك مثل سائر الأفراد العاديين لتحصل منه على حكم بتنفيذ القرار الإداري، وفي مصر لا يوجد ما يمنع من استعمال هذه الدعوى كوسيلة لإجبار الأفراد على تنفيذ قرارات الإدارة، أما في فرنسا فقد استقر القضاء العادي والإداري وبتأييد من الفقه على قصر إمكانية التنفيذ عن طريق الدعوى الجنائية فقط دون الدعوى المدنية، إلا إذا وجد نص قانوني صريح يمكن الإدارة من استعمال الدعوى المدنية، أو في المسائل المدنية لتطبيق الشروط الجزائية[2].

[1] محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 752.

[2] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق ، ص 431.

المبحث الثاني: نهاية القرار الإداري

يقصد بنهاية القرار الإداري انقضاء كل أثر قانوني له وزواله ككيان قانوني[1]، وهناك العديد من الأسباب التي تؤدي إلى نهاية وانقضاء هذا القرار، فقد ينتهي انتهاء طبيعيا**(المطلب الأول)** وقد ينتهي انتهاء غير طبيعي **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: النهاية الطبيعية للقرار الإداري

إن النهاية الطبيعية للقرار الإداري هي تلك النهاية التي لا دخل للإدارة أو القضاء فيها وينتهي القرار الإداري نهاية طبيعية مهما دامت مدة سريانه إما لأسباب ذاتية تتعلق بالقرار ذاته **(الفرع الأول)**، أو لأسباب موضوعية محيطة به **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: الأسباب الذاتية المتعلقة بالقرار ذاته:

تتمثل الأسباب الذاتية لنهاية القرار والمتعلقة بالقرار ذاته في الآتي:

أولا-حالة تنفيذ القرار الإداري:

ينتهي القرار الإداري بمجرد تنفيذه أو استنفاذ الغرض منه، كتنفيذ القرار بإبعاد أجنبي، فإن القرار ينتهي بمغادرة ذلك الأجنبي للبلاد، والقرار الصادر بهدم منزل آيل للسقوط ينتهي بهدم ذلك البيت، وقد تستدعي طبيعة بعض القرارات استمرارها لمدة طويلة من الزمن، كالقرار الصادر بالترخيص بفتح محل، فلا ينتهي القرار بإنشاء محل بل يستمر ما دام المستفيد من

[1] علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 289.

الترخيص مزاولا لنشاطه، إلا إذا تدخلت الإدارة وقامت بسحب الترخيص لمقتضيات المصلحة العامة أو لمخالفة المستفيد لشروط الاستفادة منه.[1]

فالقرار الإداري يحدث أثره القانوني و يكون له قوة تنفيذية من يوم صدوره، بغض النظر عن تنفيذه ماديا أو الطعن فيه بالإلغاء، بل يظل هكذا حتى يقضي بإلغائه فيعدم أثره قانونا، أو تقوم الإدارة بسحبه في الحدود التي يجوز فيها السحب ومحو آثار القرار بأثر رجعي.

إن معظم القرارات الإدارية الفردية تعتبر قرارات منشئة، وهي تلك التي يترتب عليها إنشاء آثار جديدة في عالم القانون، وهذه القرارات تستنفذ مضمونها بتنفيذها، أو بمعنى آخر أن مضمونها يغدو مجرد من القوة التنفيذية، ومثال ذلك: حالة صدور قرار بتوقيع عقوبة تأديبية على موظف أو صدور قرار بترقية آخر، فتلك القرارات تنتهي باستنفاذ مضمونها، و يتحقق هذا بتوقيع الجزاء فيما يتعلق بالمثال الأول، وتعتبر في المركز القانوني للموظف يكون من شأنه تقديمه على غيره، و تدرجه في سلم الوظيفة الإدارية[2].

ونميز في هذا الصدد بين القرارات الإدارية ذات الأثر الحال والمباشر، والقرارات الإدارية التي يستمر تنفيذها مدة طويلة أو ذات التنفيذ المستمر.

[1] عقيلة بوحديد، خديجة سعيدي، نهاية القرار الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص منازعات إدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2016/2015، ص 7.

[2] حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء، (د ط)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981، ص 32.

أ- القرارات الإدارية ذات الأثر الحال و المباشر:

هذه القرارات تنتج آثارها مباشرة و فور صدورها ولا يستغرق تنفيذها مدة طويلة، بل في بعض الأحيان يصدر القرار وينفذ في حينه، ومن أمثلتها قرارات التعيين و الترقية والجزاءات فهذه ينتج أثرها بمجرد صدورها من السلطة المختصة وهي قرارات تصدر فورية التنفيذ، ومن هذا القبيل أيضا القرار الصادر من جهة الإدارة بهدم عقار وشيك الوقوع أو يتهدد بالسقوط، فهذا القرار يستنفذ موضوعه بهدم العقار و يتوقف عن إحداث آثاره بالنسبة للمستقبل[1].

ب- القرارات الإدارية التي يستمر تنفيذها مدة طويلة أو ذات التنفيذ المستمر:

وهذه الصورة تتناول القرارات التي يستمر تنفيذها مدة طويلة، أو حالة تنفيذ القرار على آجال متعاقبة أي على مراحل، من ذلك القرار التنظيمي الذي يقضي بهدم كل منزل يزيد ارتفاعه على حد معين، فإنه يظل قائما وقابلا للتطبيق في المستقبل على حالات أخرى، ولو لم يوجد وقت صدوره إلا منزل واحد ينطبق عليه مثال هذا الشرط، فالقرار التنظيمي في هذه الحالة يستمر نافذا ويطبق على الحالات التي تتوافر فيها شروط التطبيق، بمعنى أن اللائحة التي تتضمن قواعد عامة ومجردة لا يستنفذ موضوعها بتطبيقها مرة واحدة، بل تظل قابلة للتطبيق في المستقبل ما دامت لم تلغ[2].

فهذه القرارات تظل نافذة و منتجة لآثارها قانونا، حتى تنتهي بطريق أو بآخر من طرق انقضاء القرارات الإدارية المقررة قانونا، وهذا ما أشار إليه الفقيه 'Villord' بقوله: « إن من

[1] عقيلة بوحديد، المرجع السابق، ص ص 7- 8.

[2] المرجع نفسه، ص 8.

القرارات الإدارية ما تنتج أثرها خلال فترة زمنية طويلة، ما دام لم تجر عليها الإدارة إحدى الوسائل القانونية المقررة في شأن انقضاء القرارات الإدارية كالسحب والإلغاء ».

ثانيا- حالة انقضاء المدة المحددة لنفاذ القرار:

نقصد بها تلك الفترة الزمنية التي يحددها القانون مسبقا لنهاية قرارات إدارية معينة ومعروفة، ومثال ذلك منح ترخيص لمباشرة نشاط معين لمدة عام مثلا، فبعد انقضاء مدة عام يزول القرار الأصلي ويلزم الحصول على آخر إذا أريد الاستمرار في ممارسة هذا النشاط لمدة أخرى، فقد يتبين للإدارة في ضوء ما تراه محققا لمقتضيات المصلحة العامة تحديد مدة معينة لسريان قرارها، بحيث إذا ما انتهت تلك المدة زال القرار الإداري من تلقاء نفسه دون الحاجة منها للتدخل لسحب قراراتها أو إلغائها[1].

ثالثا- حالة تعليق القرار على شرط فاسخ:

نقصد بمصطلح "شرط فاسخ" بصفة عامة ذلك الشرط الذي يؤدي تحقيقه إلى زوال الالتزام بأثر رجعي، ومن ثم إذا كان القرار الإداري المعلق على شرط فاسخ يرتب آثاره القانونية كاملة، إلا أن ذلك مرهون بعدم تحقيق الشرط، فإذا تحقق الشرط يؤدي إلى زوال هذا القرار و وانقضائه بأثر رجعي[2].

فالحكمة من عدم تحقق هذا الشرط هو درء لمضار تلحق بالإدارة وتؤثر بالنتيجة في بنية القرار الإداري ذاته، فتعيين موظف تحت التجربة لمدة سنة يعني أن للإدارة الحق في الاستغناء عن هذا الموظف إذا رأت أنه ليس كفؤا لشغل الوظيفة التي عين فيها، فعدم الكفاءة الذي لحق

[1] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق ، ص 451.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 241.

بالموظف شرط بسبب توافره انقضى القرار الإداري الذي بموجبه عين هذا الموظف، وللإدارة الحق أيضا في إلغاء ترخيص الاستعمال غير العادي في أي وقت إذا خالف المرخص له شروط الترخيص أو اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو إذا تعلق الأمر بالحفاظ على المال العام ذاته، أو تحقيق غرض من أغراض الضبط الإداري كالأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة[1].

إن الإدارة عندما تصدر قراراتها لمصلحة الموظفين فإن على هؤلاء الموظفين أن يلزموا حدود هذا القرار وأن يراعوا المصلحة العامة، ويكون ذلك عادة في حالة منح التراخيص، حيث يقوم الأفراد الذين حصلوا على هذه التراخيص بإساءة استعمالها ومخالفة الشروط الممنوحة لهم بموجبها.

رابعا- حالة استحالة تنفيذ القرار:

وذلك نتيجة ظروف طارئة تجعل تنفيذه مستحيلا استحالة مطلقة، كموت المستفيد في حال القرارات الإدارية التي يراعى في صدورها شخص معين، مثل قرار التعيين في وظيفة عامة، أو الهلاك المادي للشيء الذي يقوم عليه القرار الإداري، مثل القرار الصادر بنزع ملكية عقار أو الاستيلاء عليه، فإنه ينتهي بزوال العقار لسبب من الأسباب[2]، وهو ما يعرف بانعدام المحل، فهو ذلك الانعدام الذي يطرأ على محل القرار بعد صدوره سليما ونافذا وليس قبل صدوره، إذ

[1] عقيلة بوحديد، المرجع السابق، ص ص 12- 13.

[2] نسرين شريقي، المرجع السابق، ص ص 160- 161.

في هذه الحالة الأخيرة يكون القرار منعدما منذ نشأته، أما في حالة حدوثه بعد الإصدار و النفاذ، فالقرار ينتهي من تاريخ انعدام المحل لاستحالة الاستمرار في تنفيذه[1].

خامسا- حالة زوال الحالة الواقعية أو القانونية التي كانت سببا في صدور القرار:

في هذه الحالة نميز بين الحالة الواقعية والحالة القانونية:

أ- حالة زوال الحالة الواقعية:

المعروف أن الإدارة عند اتخاذها لقرار معين لا تتحرك من فراغ ولا تصدر قراراتها بصورة اعتباطية، بل تحركها جملة من الأسباب تتمثل أحيانا في حالات واقعية مثل ذلك: أن تحل كارثة طبيعية في منطقة معينة كالفيضانات، الأمر الذي ينجر عنه اتخاذ قرار لمواجهة الوضع، وبالتالي فإن زوال الظرف يؤدي إلى زوال القرار المتخذ بعنوان هذه الحالة أو الظرف[2].

ب- حالة زوال الحالة القانونية:

القرار الإداري قد يبنى في كثير من الأحيان على أسباب قانونية كالترخيص مثلا لأجنبي بالإقامة بناء على علاقة عمل بينه وبين جهة معينة، أو أن يقدم لأستاذ جامعي موافقة إدارة التعليم العالي على تعيينه بإحدى مؤسسات التعليم العالي بغرض الحصول على إقامة، فإن اعترفت السلطة الإدارية المختصة له بالإقامة وأصدرت له وثيقة رسمية تدل على ذلك، فإن هذا العمل بني على حالة قانونية وهي تلك العلاقة العملية مع جهة رسمية، على أنه إذا بادرت

[1] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق ، ص ص 451- 452.

[2] عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 227.

الجامعة المعنية إلى إنهاء العلاقة ولم تجد للأستاذ المعني العقد ووضعت حدا له وثبت ذلك من خلال الوثائق، كان هذا بمثابة سبب أيضا لحرمانه رخصة الإقامة بما تجلبه من نفع بالنسبة لصاحبها، وعلى ذلك أدت الحالة القانونية الجديدة المتمثلة في نهاية مدة عقد العمل إلى إقرار إنهاء مدة الإقامة[1].

الفرع الثاني: الأسباب الموضوعية المحيطة بالقرار

لما كان القرار الإداري ينتهي لأسباب ذاتية متعلقة بالقرار نفسه، فإنه قد ينتهي هذا الأخير ولأسباب محيطة به، الأمر الذي يؤدي إلى زوال القرار الإداري ونهايته نهاية طبيعية، وتأخذ الأسباب المحيطة بالقرار الإداري صورا متعددة نوردها على النحو الآتي:

أولا- حالة إلغاء القانون الذي استند إليه القرار:

نقصد به صدور قرار معين ثم صدور قرار تنفيذي لهذا القانون، إذ يصبح من الطبيعي أن يسقط القرار التنفيذي الذي وضع لضمان تنفيذ القانون، إذا ما ألغي القانون الذي استند إليه نهائيا و لم يستبدل به غيره، حيث أنه يمكن للمشرع أن يعدل بعض القوانين في حين أن الإدارة قد أصدرت قرارات تنفيذية للقانون المعدل والتي كانت محلا لطعن الأفراد بالوقف، إذ أن التعديل الذي كان مصدره المشرع وليست الإدارة أو القضاء ينهي آثار القرار، فالقانون يكون هنا قد حقق الغاية التي يريدها طالب الوقف بل أكثر من ذلك ما دام القرار قد انتهى إلى الأبد[2].

[1] ليندة دباخ، نهاية القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص دولة و مؤسسات عمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج، البويرة، 2015/2014، ص 69.

[2] عبد القادر غيتاوي، المرجع السابق، ص 84.

فمثلا إذا كانت السلطة التي يتمتع بها الوزير الأول هي سلطة مرتبطة بالسلطة التشريعية وفقا للمادة 2/125 من التعديل الدستوري لسنة 2008 التي تنص على أنه: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، ومن ثم فإن إلغاء القانون الذي تستند إليه القرارات الإدارية يؤدي بالتبعية إلى إلغاء تلك القرارات[1]، وبالتالي تنتهي اللائحة التنفيذية مثلا إذا تغير القانون الذي صدرت لتنفيذه، ما لم ينص على استمرار العمل باللائحة القديمة إلى حين صدور لائحة تنفيذية جديدة[2].

ثانيا- حالة تغير ظروف إصدار القرار:

ينتهي القرار الإداري بتغير الظروف التي أدت إلى إصدار القرار الإداري، فهذه الحالة تعتبر من بين الحالات المحيطة بالقرار والتي تؤدي إلى زواله، فمثلا اللائحة الصادرة تنفيذا لقانون معين تزول بزوال هذا الأخير، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك[3].

ثالثا- حالة وفاة صاحب الشأن:

تعتبر حالة وفاة صاحب الشأن من بين الأسباب المحيطة بالقرار، والتي تؤدي بالضرورة إلى نهاية القرار الإداري نهاية طبيعية، حيث أن هناك من القرارات ما يراعى في صدورها الشخص الصادر بشأنه القرار، الأمر الذي يربط مصيرها بمصير من أصدرت بشأنه، حيث

[1] ليندة دباخ، المرجع السابق، ص 72.

[2] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق ، ص 452.

[3] ليندة دباخ، المرجع السابق، ص 72.

يزول و ينقضي القرار بوفاته، لا سيما القرارات التي لا تكون نافذة إلا بمواجهة شخص معين، مثل القرار الصادر بمنح ترخيص لصيدلية وبعد ذلك يموت صاحب الرخصة[1].

رابعا- حالة الترك أو الإهمال:

تعتبر حالة ترك وإهمال القرار الإداري من بين الأسباب المحيطة بالقرار، والتي تؤدي بالضرورة إلى نهاية القرار الإداري نهاية طبيعية، ويكون ذلك متى ترك صاحب العلاقة بالنسبة للقرارات الإدارية التي لا يكون تنفيذها إلزاميا، وذلك بإهمالها أو تركها حتى تفوت المدة القانونية المحددة قانونا لذلك، ومن ثم كنهاية طبيعية يزول القرار، ومثال ذلك قرار منح رخصة بناء لمدة معينة حيث يهمل صاحب الرخصة إجراءات البناء فينتهي القرار[2].

المطلب الثاني: النهاية غير الطبيعية للقرار الإداري

يقصد بالنهاية غير الطبيعية للقرار الإداري نهايته نتيجة لتصرف صادر من جانب الإدارة(**الفرع الأول**)، وقد تكون هذه النهاية نتيجة لتدخل القضاء أو ما يعرف بالإلغاء القضائي للقرارات الإدارية(**الفرع الثاني**).

الفرع الأول: الإنهاء الإداري للقرارات الإدارية

و يكون ذلك في صورتين هما:

- الإلغاء الإداري (**أولا**)
- السحب الإداري (**ثانيا**).

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 295.

[2] محمد جمال مطلق الذنيبات، المرجع السابق، ص 232.

أولا- الإلغاء الإداري:

وهو إنهاء و إعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل فقط اعتبارا من تاريخ الإلغاء، مع ترك وإبقاء آثارها السابقة قائمة بالنسبة للماضي، وسلطة الإلغاء الإداري تنصب على القرارات الإدارية غير المشروعة، أما بالنسبة لمسألة الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية المشروعة فإنه يجب التمييز في هذا الشأن بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية[1].

أ- القرارات الإدارية الفردية:

إن القرارات الإدارية المشروعة لا يجوز للإدارة العامة أن تمسها إلغاء أو تعديلا، على أساس أنها خلقت وأنشأت مراكز قانونية ذاتية وفردية، أي أنها ولدت حقوقا ذاتية مكتسبة لأصحابها لا يجوز المساس بها، وبالتالي فإن استعمال الإدارة العامة لسلطة الإلغاء في مواجهة هذا النوع من القرارات الإدارية يشكل اغتصابا لحقوق مكتسبة[2].

ب- القرارات الإدارية التنظيمية:

لما كانت القرارات التنظيمية تنشئ مراكز عامة، فإن الإدارة تملك في كل وقت أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة و تكييف المرفق العمومي وليس لأحد أن يحتج بوجود حق مكتسب لوجودهم في مركز تنظيمي مع الإدارة، بالإضافة إلى عدم امتداد أثر الإلغاء إلى الماضي[3].

---

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 169.

[2] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 150.

[3] علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص ص 290- 291.

ثانيا- السحب الإداري:

وهو إنهاء و إعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي، كأنها لم توجد إطلاقا، أي القضاء على الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل، فهو إذن عملية قلع لجذور الآثار القانونية للقرارات الإدارية نهائيا، وعملية سحب القرارات الإدارية هي حق أصيل مقرر للسلطات الإدارية المختصة من أجل مراقبة أعمالها و سحبها بالقدر اللازم والضروري وفقا لمقتضيات ومتطلبات وقواعد مبدأ المشروعية[1].

فقرار السحب يمثل إذن أحد الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وعليه فإن مشروعية سحب القرار الإداري بما يستتبع ذلك من أثر رجعي هدفها بالتحديد هو تمكين الجهة الإدارية من تصحيح الخطأ الذي وقعت فيه، فلا محل له إذن ما دام القرار قد صدر صحيحا مستوفيا لكافة شروطه القانونية، وبالتالي فإن فكرة عدم المشروعية هي أساس السحب وليست فكرة عدم الملاءمة، لأن الأصل في السحب أو الرجوع ألا يقع أيهما إعمالا لسلطة تقديرية أو لاعتبارات الملاءمة[2].

فهكذا تملك السلطة الإدارية المختصة سحب القرارات الإدارية من أجل تصحيح الأخطاء المادية ومن أجل إعدام القرارات الإدارية غير المشروعة بسبب عيب انعدام السبب، وعيب عدم

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 170.

[2] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق ، ص ص 461- 463..

الاختصاص، وعيب مخالفة قواعد الشكل والإجراءات، وعيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة[1].

ونظرا لخطورة عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية على فكرة استقرار المعاملات والأعمال الإدارية وشدة خطورتها على فكرة الحقوق الفردية المكتسبة، فإن عملية سحب القرارات الإدارية مقيدة بجملة من الشروط التي تم استخراجها و بلورتها من أحكام واجتهادات القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن، ولاسيما القضاء الإداري الفرنسي والمصري واليوناني و السويسري و البلجيكي[2]، و تتمثل جملة هذه الشروط في الآتي:

1- أن ينصب السحب على القرارات الإدارية غير المشروعة:

حيث أن سحب القرارات الإدارية عن طريق إعدام وإنهاء آثارها القانونية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل يجب أن ينصب على القرارات الإدارية غير المشروعة فقط، لأن القرارات الإدارية المشروعة تخلق حقوقا ذاتية مكتسبة لا يجوز المساس بها والاعتداء عليها بواسطة عملية سحب القرارات الإدارية[3].

ومظاهر وأوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية والتي تجعلها غير قابلة للسحب الإداري هي عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة الشكل والإجراءات، عيب مخالفة القانون، عيب الانحراف في استعمال السلطة، كما يجوز للسلطات الإدارية المختصة

[1] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 151.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ص 170– 171.

[3] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 152.

أن تسحب القرارات الإدارية في حالة الأخطاء المادية، وأساس سحب القرارات الإدارية غير المشروعة هو فكرة أن القاعدة الباطلة لا يمكن أن تولد حقا مكتسبا، وكذلك فكرة حتمية إلغاء وإبطال الأعمال غير المشروعة[1].

2- أن تتم عملية السحب الإداري خلال المدة الزمنية المقررة قانونا:

بالرغم من حقيقة أن القرارات الإدارية غير المشروعة والباطلة يجب إلغاؤها و سحبها في أي وقت، إلا أن القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن ولاسيما القضاء الإداري المصري والفرنسي قد توصلا إلى قاعدة وجوب إجراء عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية خلال مدة زمنية مقررة قانونا، وهي مدة شهرين (60 يوما) المقررة لدعوى إلغاء القرارات الإدارية[2].

وأساس تقرير هذه المدة الزمنية التي يتم خلالها سحب القرارات الإدارية غير المشروعة هو فكرة عملية تنفيذ القرارات الإدارية، وفكرة استقرار عملية تنفيذ القرارات الإدارية، وفكرة احترام الحقوق الفردية المكتسبة بالتقادم ومرور الوقت، وكذا فكرة الظاهر واحترام ثقة الأفراد في مشروعية القرارات الإدارية[3].

3- أن تتم عملية السحب الإداري من قبل السلطات الإدارية المختصة:

و لكي تكون عملية سحب القرارات الإدارية صحيحة ومشروعة يجب أن تتم هذه العملية بواسطة السلطات الإدارية المختصة في النظام الإداري للدولة، و ذلك وفقا للأصول والمبادئ

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 171.

[2] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص ص 152- 153.

[3] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ص 171- 172.

والأحكام التنظيمية والعلمية والقانونية للسلطات الإدارية الولائية والرئاسية المختصة وصاحبة الحق في ممارسة عملية سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وخلال المدة الزمنية المقررة[1].

الفرع الثاني: الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية

ينقضي ويزول القرار الإداري بالقضاء على آثاره القانونية بواسطة حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به بعد تحريك ورفع دعوى الإلغاء من ذوي الصفة والمصلحة القانونية أمام السلطات القضائية المختصة وطبقا للإجراءات و الشكليات المطلوبة قانونا.

حيث أن دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية العينية أو الموضوعية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام جهة القضاء الإداري المختصة طالبين فيها الحكم بإلغاء قرار إداري نهائي غير مشروع، وتنحصر سلطة ووظيفة القاضي في دعوى الإلغاء في فحص وتقدير مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بعدم المشروعية ومن ثم الحكم بإلغائه أو عدم إلغائه وفقا للنتائج التي يتوصل إليها فحصه وتقديره لمدى مشروعية أو عدم مشروعية هذا القرار[2].

[1] عمار عوابدي، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص ص 153- 154.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 174.

خلاصة

إذا كان الأصل هو النفاذ الفوري للقرار الإداري في مواجهة الإدارة منذ تاريخ صدوره والتوقيع عليه، فإنه قد تقرر الخروج عن ذلك الأصل، على اعتبار أن هذه القاعدة ليست مطلقة بل ترد عليها جملة من الاستثناءات تبيح رجعية و سريان القرار الإداري على الماضي.

ولما كان القرار الإداري ينفذ في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره، فإن الأمر مختلف بالنسبة لسريان القرار الإداري في مواجهة الأفراد، فلما كان من شأن القرارات الإدارية التأثير على حقوق الأفراد في بعض الحالات، فإنه من المنطقي اشتراط عدم نفاذها في حقهم إلا إذا علموا بها عن طريق وسائل العلم المقررة قانونا.

إن تنفيذ القرار الإداري هو عمل مادي لاحق لصدور القرار ونفاذه، ويختلف عن النفاذ في كون النفاذ صفة ملازمة للقرار منذ تاريخ صدوره ودالة على قوته وقابليته للتنفيذ، بينما يتصل التنفيذ بأعمال وإجراءات لاحقة للنفاذ، ولا يتم إلا بعد تحقق العلم به وفقا للقانون، فالتنفيذ هو الوجه المادي للنفاذ وهو لا يتم إلا بطرق ثلاثة تتمثل في التنفيذ الاختياري الحر، والتنفيذ الإداري الإجباري و المباشر، والتنفيذ القضائي.

ولما كانت لكل بداية نهاية فإن القرارات الإدارية تنتهي وتزول ككيان قانوني، وهذه النهاية قد تكون نهاية طبيعية وقد تكون نهاية غير طبيعية.

خاتمة

بعد دراستنا لموضوع البحث نخلص إلى أن القرار الإداري يعد من بين الأعمال القانونية الصادرة من جانب الإدارة بإرادتها المنفردة، فالقرار الإداري يمثل في ذاته أهم امتيازات الإدارة التي تمارس بواسطتها جل نشاطاتها وأعمالها، فهو يعد مظهر من مظاهر السلطة العامة، إذ لا يمكن لأي دولة أن تنهض بأعباء السلطة العامة إلا به، فهو وسيلة الإدارة للقيام بوظائفها المتعددة لما يحققه من سرعة وفعالية في العمل الإداري، ومرجع ذلك أن للقرارات الإدارية قوتها الملزمة وللإدارة تنفيذها بالطريق المباشر استنادا لطابعها التنفيذي، لذلك يحتل القرار الإداري مكانة متميزة على صعيد العلوم القانونية عامة والقانون الإداري خاصة، ذلك أن القرار الإداري يعد أهم الوسائل القانونية التي وضعها المشرع بين يدي الإدارة للقيام بأعبائها ووظائفها بهدف تحقيق المصلحة العامة و خدمة الجمهور.

لقد توصلنا من خلال دراستنا لموضوع البحث إلى **النتائج** التالية:

– أن القرار الإداري هو تصرف صادر من الإدارة و تعبير عن إرادتها، وأنه عمل قانوني وبذلك فهو يختلف عن الأعمال المادية، وأنه يصدر عن جهة إدارية وطنية مختصة.

– أن القرار الإداري يرتب آثار قانونية.

– أن القرار الإداري لا يكون سليما و مشروعا إلا إذا ألم بكل عناصر المشروعية واستوفى كل الأركان المطلوبة، و هي الأركان المتعلقة بصحته الداخلية (السبب، المحل، الغاية) وكذلك الأركان المتعلقة بصحته الخارجية (الشكل والإجراءات، الاختصاص).

– أن القرار الإداري يكون نافذا في مواجهة الإدارة منذ تاريخ نشره بالنسبة للقرارات التنظيمية، أما القرارات الفردية فإنها تكون نافذة و سارية المفعول في ذاتها وفي مواجهة الإدارة منذ تاريخ

صدورها والتوقيع عليها من الجهات الإدارية المختصة عملا بقاعدة النفاذ الفوري للقرارات الإدارية.

– أن القرار الإداري لا يكون نافذا في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ علمهم به، وذلك عن طريق وسائل العلم المقررة قانونا.

– أن القرار الإداري يعد أكثر وسائل الإدارة شيوعا واستعمالا على المستوى العملي، وبالتالي يظل القرار الإداري وسيلة فعالة لمراقبة أعمال الإدارة الانفرادية قضائيا.

– من خلال القرار الإداري يتمكن القاضي الإداري من فحص ومراقبة مدى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية في أعمالها، ومدى احترامها لحقوق و حريات الأفراد، فيعد وسيلة فعالة لتحقيق النظام العام داخل الدولة.

– أن القرار الإداري يعتبر من المقومات و الدعائم الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري، ومن الوسائل التي تستخدمها الإدارة للإفصاح عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون، لما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، و ذلك بقصد إحداث أثر قانوني متى كان جائزا أو ممكنا ابتغاء تحقيق الصالح العام.

– أن القرار الإداري يتيح للإدارة إمكانية البت من جانب واحد في أمر من الأمور دون الحاجة إلى الحصول على رضا ذوي الشأن.

– أن القرار الإداري يتمتع بقدر من الحصانة يفترض فيه السلامة والمشروعية، وعلى من يتنازع في صحته اللجوء إلى القضاء طالبا بإلغائه، وعليه يقع عبء الإثبات وهو قرينة بدونها تختل الحياة الإدارية.

– أن النظام القانوني للقرار الإداري يجعل منه سلطة في يد الإدارة لتحقيق أهدافها، وغاية الإدارة من القرار الإداري تتمثل في احداث آثار قانونية مثل إنشاء أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني ما.

– أن قاعدة النفاذ الفوري للقرارات الفردية في مواجهة الإدارة ترد عليها جملة من الاستثناءات، وهي سريان القرار الإداري بأثر رجعي و كذلك تعليق سريانه.

– أن تنفيذ القرار الإداري هو عمل مادي لاحق لصدور القرار ونفاذه، فالتنفيذ هو الوجه المادي للنفاذ.

– إذا كانت القاعدة العامة تقضي بدخول القرار الإداري حيز التنفيذ منذ علم المخاطب به وباستمرار ذلك دون توقف أو تعطل نظرا لما يفترض فيه من سلامة و مشروعية من جهة وخوفا من المساس بالنظام العام وبحسن سيرورة المرافق العامة من جهة أخرى، فإن لهذه القاعدة جملة من الاستثناءات حيث يمكن أن يتم توقيف القرار الإداري وشل تطبيقه بالنسبة للمستقبل بصفة مؤقتة، ويتقرر ذلك إما بنص قانوني أو بمقتضى قرار قضائي، ولعل العبرة من إقرار العمل بهذه الاستثناءات هو حماية الصالح الخاص، ولفت انتباه السلطة الإدارية بغية تحاشي الأخطاء القانونية، ولجعل سلطة اتخاذ القرار في أيدي أشخاص من ذوي الخبرات الفنية والإدارية و القانونية.

– أن القرارات الإدارية لا تبقى على الدوام فهي آيلة للزوال باعتبار أن القرار الإداري مثله مثل بقية الأعمال الأخرى يواكب التطور والتغير مهما طالت مدة سريانه ونفاذه، وهي المرحلة الأخيرة التي تمر بها حياة القرار الإداري.

وعليه و بناء على ما سبق توصلنا إلى اقتراح **التوصيات** التالية:

- يجب على الإدارة مراعاة الحقوق المكتسبة عن طريق القرارات الإدارية الخاطئة عند سحبها لهذه القرارات.

- يجب على المشرع أن يضع قوانين تقيد سلطة الإدارة في إلغاء وسحب قراراتها الإدارية المعيبة.

- يجب على المشرع أن يضع قوانين تلزم الإدارة بأن تعطي الأفراد القرارات الملغاة والمسحوبة في حالة لجوئها إلى القضاء من أجل الطعن في قرار الإلغاء أو السحب، ويجب على الإدارة أن لا تتذرع بحجة السرية المهنية.

- يجب على المشرع أن يرفع جميع القيود عن الإدارة في حالة سحبها وإلغائها لقراراتها من أجل تسريع نشاطها.

- إعطاء حرية أكثر للقاضي الإداري من أجل تعديل القرار الإداري.

- إلزام الإدارة بالأخذ برأي القاضي الإداري.

- منح القاضي صلاحية إصدار العقوبات في حال عدم الامتثال للقرار المعدل.

قائمة المراجع

أولا- المؤلفات:

1- الكتب:

أ/ الكتب باللغة العربية:

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2006.

- حسين فريجة، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2010.

- حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء، (د ط)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981.

- مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري (دراسة مقارنة بين فرنسا و مصر و لبنان)، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011.

- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.

- محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، 30 شارع سوتير الأزاريطة، الإسكندرية، 2007.

- محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.

- محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، (د ط)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2014.

- محمد فؤاد عب الباسط، القرار الإداري (التعريف و المقومات*النفاذ والانقضاء)، (د ط) دار الجامعة الجديدة للنشر، 38 شارع سوتير الأزاريطة، الإسكندرية، 2005.

- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري(تنظيم الإدارة*نشاط الإدارة*وسائل الإدارة)، دار الفكر الجامعي، 30 شارع سوتير الأزاريطة، الإسكندرية،2000.

- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، (د ط)، لبنان، 2003.

- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005.

- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مخبر الدراسات السلوكية و الدراسات القانونية، الجزائر، 2006.

- نسرين شريقي، مريم عمارة، سعيد بوعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري*النشاط الإداري)، (د ط)، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2014.

- عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات و العقود الإدارية (دراسة تشريعية، فقهية و قضائية) (د ط)، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2011.

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

- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهر (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية في الفقه و القضاء، (د ط)، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008.

- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري (دراسة تطبيقية لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر)، (د ط)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990.

- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، (د ط)، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012.

- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الإزدواجية 1962 – 2000، (د ط)، دار ريحانة، الجزائر، 2000.

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

- عمار عوابدي، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون ، الجزائر، 2005.

- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009.

- عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري (دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.

- فضيل كوسة، القرار الإداري في ضوء مجلس الدولة، (د ط)، دار هومة للطباعة و النشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

ب/ الكتب باللغة الفرنسية:

- André panchaud, La décision administrative (étude comparative), revue international de droit comparé, 1962.

- GABOLDE Christian, procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives D'appel, cinquième édition, dalloz, Paris, 1991.

- MARIE AUBY Jean, DUCOS – ADER Robert, institutions administratives, deuxième édition, DALLOZ, 1971.

- Martin LOMBARD, ellesdumont, droit administratif, 8eme édition, dalloz, paris, 2009.

2- الرسائل و المذكرات:

أ- الرسائل:

- أحمد بركات، واقعة السكوت و تأثيرها على وجود القرار الإداري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014/2013.

- إسماعيل قريمس، محل دعوى الإلغاء (دراسة في التشريع و القضاء الجزائريين)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.

– بوعلام أوقارت، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، تيزي وزو، 2013/2012.

– منير قتال، القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

– عبد القادر غيتاوي، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007.

ب– المذكرات:

– أوريدة براهيمي، الويزة بواري، القرارات و العقود الإدارية كتصرفات قانونية للإدارة، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج، البويرة، 2016.

– آمنة زيغم، الشكل و الإجراءات في القرارات الإدارية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص منازعات إدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2017/2016.

– دلال عايب، القرار الإداري الأحادي الجانب، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017/2016.

– ليندة دباخ، نهاية القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون العام، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج، البويرة، 2015/2014.

– مراد بهياني، القرار الإداري و رقابة القاضي الإداري عليه، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في العلوم القانونية، تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج، البويرة، 2017/2016.

– عقيلة بوحديد، خديجة سعيدي، نهاية القرار الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص منازعات إدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2016/2015.

3– المجلات العلمية:

– عبد المجيد جبار، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة، العدد 1، 1995.

– عبد العالي حاحة، أمال بعيش، قراءة في سلطات القاضي الإداري الاستعجالي وفقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مجلة المنتدى القانوني، أفريل 2009.

– شفيقة بن كسيرة، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 18، 2014.

ثانيا- النصوص القانونية:

1- الدستور:

- دستور 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96- 438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 02- 12- 1996، المعدل بموجب القانون رقم 02- 03، المؤرخ في 10 أفريل 2002.

2- النصوص التشريعية:

أ- القوانين العضوية:

- القانون العضوي رقم: 98- 01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله.

ب- القوانين العادية:

- القانون رقم:91- 11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

- القانون رقم 08- 09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- القانون رقم: 11- 10 المؤرخ في 22 فيفري 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011.

ج- الأوامر:

- الأمر رقم: 66- 154 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق لتاريخ 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل و المتمم.

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

- الأمر رقم: 06- 03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427، الموافق 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46.

د- المراسيم:

- المرسوم التنفيذي رقم: 66- 146 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتعلق بالوظائف العامة وإعادة تعبئة أفراد الجيش الوطني الشعبي، الجريدة الرسمية، العدد 46، المؤرخة في 08 جوان 1966.

3- الاجتهادات القضائية:

- القرار الصادر بتاريخ 22 ماي 1970، الغرفة الإدارية، المجلس الأعلى.

- قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، الملف رقم 72400 بتاريخ 16 جوان 1990، المجلة القضائية، قسم المستندات و النشر للمحكمة العليا، الجزائر، العدد 1، لسنة 1993.

- قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، الملف رقم 137561 الصادر بتاريخ 1996/05/05، قضية فريق (ق.م) ضد مدير الشؤون الدينية لولاية مستغانم، المجلة القضائية، العدد 2، الجزائر، 1996.

- قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، الفهرس رقم: 620 بتاريخ 2000/10/25.

الفهرس

العناوين	رقم الصفحة
مقدمة	أ – و
الفصل الأول: ماهية القرار الإداري	68-7
تمهيد	8
المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري	49-9
المطلب الأول: تعريف القرار الإداري و خصائصه	27-9
الفرع الأول: تعريف القرار الإداري	22-9
أولا- التعريف التشريعي	13-9
ثانيا- التعريف القضائي	17-13
أ- في القضاء الفرنسي	14-13
ب- في القضاء المصري	15-14
ج- في القضاء الجزائري	17-15
ثالثا- التعريف الفقهي	22-17
أ- في الفقه الغربي	20-17
ب- في الفقه العربي	22-20
الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري	27-23
أولا- القرار الإداري عمل قانوني	24-23
ثانيا- القرار الإداري عمل انفرادي	26-25
ثالثا- القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية وطنية مختصة	26
رابعا- القرار الإداري له طابع تنفيذي	27
خامسا- القرار الإداري يلحق الأذى بذاته	27
المطلب الثاني: أنواع القرار الإداري وتمييزه عن الأعمال القانونية المشابهة له	49-27
الفرع الأول: أنواع القرار الإداري	37-27
أولا- من حيث علانيتها	29-28
ثانيا- من حيث تكوينها	30-29
ثالثا- من حيث آثارها	32-31
رابعا- من حيث الخضوع لرقابة القضاء	33-32
خامسا- من حيث مصدرها	35-33
سادسا- من حيث عموميتها و مداها	37-35

الفرع الثاني: تمييز القرار الإداري عن الأعمال القانونية المشابهة له	49-38
أولا- تمييز القرار الإداري عن العمل الحكومي	40-38
أ- على أساس المعيار العضوي	39-38
ب- على أساس المعيار المادي	40-39
ثانيا- تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي	44-41
أ- على أساس المعيار العضوي	42-41
ب- على أساس المعيار المادي	44-43
ثالثا- تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي	49-44
أ- على أساس المعيار العضوي	46-44
ب- على أساس المعيار المادي	49-46
المبحث الثاني: أركان القرار الإداري	68-50
المطلب الأول: الأركان الداخلية للقرار الإداري	58-50
الفرع الأول: ركن السبب	54-50
أولا- تعريف ركن السبب	52-50
ثانيا- عناصر ركن السبب	53-52
ثالثا- شروط صحة ركن السبب	54-53
الفرع الثاني: ركن الغاية	56-54
أولا- تعريف ركن الغاية	54
ثانيا- القواعد الأساسية لتحديد ركن الغاية	56-54
الفرع الثالث: ركن المحل	58-56
أولا- تعريف ركن المحل	57-56
ثانيا- شروط صحة ركن المحل	58-57
المطلب الثاني: الأركان الخارجية للقرار الإداري	67-58
الفرع الأول: ركن الشكل و الاجراءات	63-59
أولا- تعريف ركن الشكل و الاجراءات	61-59
ثانيا- أهمية ركن الشكل و الاجراءات	63-61
الفرع الثاني: ركن الاختصاص	67-63
أولا- تعريف ركن الاختصاص	65-63
ثانيا- عناصر ركن الاختصاص	67-65
خلاصة	68

الفصل الثاني: سريان و نهاية القرار الإداري	124-70
تمهيد	70
المبحث الأول: نفاذ و تنفيذ القرار الإداري	109-71
المطلب الأول: نفاذ القرار الإداري	82-71
الفرع الأول: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة	76-71
أولا- القاعدة العامة – قاعدة النفاذ الفوري	73-71
ثانيا- الاستثناءات الواردة على قاعدة النفاذ الفوري	76-73
الفرع الثاني: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد	82-76
أولا- النشر	78-77
ثانيا- التبليغ (الإعلان)	80-78
ثالثا- العلم اليقيني	82-80
المطلب الثاني: تنفيذ القرار الإداري	109-83
الفرع الأول: القرار الإداري بين وجوب التنفيذ و جواز وقف التنفيذ	103-83
أولا- مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرار الإداري	91-84
أ- مضمون المبدأ	86-84
ب- مبررات المبدأ	91-86
ثانيا- وقف التنفيذ كإستثناء	103-91
أ- مضمون وقف التنفيذ	91
ب- مبررات نظام وقف تنفيذ القرار الإداري	94-92
ج- أنواع وقف تنفيذ القرار الإداري	95-94
د- شروط الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري	103-95
الفرع الثاني: طرق تنفيذ القرار الإداري	109-103
أولا- التنفيذ الإختياري الحر	105-103
ثانيا- التنفيذ الإداري الجبري و المباشر	108-105
ثالثا- التنفيذ القضائي	109-108
المبحث الثاني: نهاية القرار الإداري	123-110
المطلب الأول: النهاية الطبيعية للقرار الإداري	118-110
الفرع الأول: الأسباب الذاتية المتعلقة بالقرار ذاته	116-110
أولا- حالة تنفيذ القرار الإداري	113-110

ثانيا- حالة انقضاء المدة المحددة لنفاذ القرار	113
ثالثا- حالة تعليق القرار على شرط فاسخ	114-113
رابعا- حالة إستحالة تنفيذ القرار	115-114
خامسا- حالة زوال الحالة الواقعية أو القانونية التي كانت سببا في صدور القرار	116-115
الفرع الثاني: الأسباب الموضوعية المحيطة بالقرار	118-116
أولا- حالة إلغاء القانون الذي استند إليه القرار	117-116
ثانيا- حالة تغير ظروف إصدار القرار	117
ثالثا- حالة وفاة صاحب الشأن	118-117
رابعا- حالة الترك أو الإهمال	118
المطلب الثاني: النهاية غير الطبيعية للقرار الإداري	123-118
الفرع الأول: الإنهاء الإداري للقرارات الإدارية	123-118
أولا- الإلغاء الإداري	119
ثانيا- السحب الإداري	123-120
الفرع الثاني: الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية	123
خلاصة	124
خاتمة	129-126
قائمة المراجع	139-131
الفهرس	144-141

مـلخص مذكرة الماستر

يعتبر القرار الإداري العمود الفقري في العمل الإداري، وهو يمثل وسيلة من الوسائل القانونية التي تمارس بواسطتها الإدارة جل نشاطاتها، وهو الوعاء الذي يصب فيه مضمون هذا النشاط ذلك أن النظام القانوني للقرار الإداري يجعل منه سلطة في يد الإدارة لتحقيق أهدافها، وذلك من خلال إدارة وتنظيم المرافق العامة وكذلك حفظ النظام العام بغية تحقيق المصلحة العامة، فهو أكثر وسائل الإدارة شيوعا واستعمالا على المستوى العملي، حيث يصدر متمتعا بقرينة الصحة والسلامة المفترضة، وهو ما يعني مشروعية القرار الإداري قانونا وبدون أن يتوقف ذلك على إقرار من أي جهة بما فيها القضاء، وعليه فإن أهم نتيجة تترتب على قرينة السلامة تتمثل في مبدأ الأثر غير الموقف للطعن والذي من مبرراته سعي الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة وعدم عرقلة نشاطها، غير أن ذلك لا يمنع الأفراد من طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية متى وجدت المبررات القانونية لذلك، و لعل العبرة في ذلك هي حماية الصالح الخاص.

إن القرار الإداري لا يبقى على الدوام فهو آيل للزوال باعتباره يواكب التطور والتغير مهما طالت مدة سريانه ونفاذه، وهي المرحلة الأخيرة التي تمر بها حياة القرار الإداري.

الكلمات المفتاحية:

1/ القرار الإداري 2/ أركان القرار 3/القرار التنظيمي

4/القرار الفردي 5/ نفاذ و تنفيذ القرار 6/ نهاية القرار

Abstract of Master's Thesis

The administrative decision is the backbone of administrative work, and it represents one of the legal means by which the administration carries out most of its activities, and it is the vessel in which the content of this activity ispoured as. The legal system of the administrative decision makes it an authority in the hands of the administration to achieve its goals, and that through the management and organization of Public facilities as well as maintaining public order in order to achieve the public interest, it is the most common means of management and used at the practical level, as it is produces a presumed health and safety, which means the legality of the administrative decision without depending on the approval of any party, including the judiciary.therafore, The most important consequence of the presumption of safety is the principle of the non-position effect of the appeal, which is justified in the administration's pursuit of the public interest and not obstructing its activity. However, this does not prevent individuals from requesting a moratorium on the implementation of administrative decisions when there are legal justifications for this, and perhaps the lesson in that is to protec the private interest.

The administrative decision does not remain permanently, a dead end because it keeps pace with development and change, no matter how long it is in effect and enforceable, and it is the last stage in which the life of the administrative decision passes.

Key words:

1/ Administrative Decision 2/Elements of Decision 3/Organizational Decision

4/ The individual decision 5/ The enforcement and implementation of the decision

6/ The end of the decision