

جامعة الجلفة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

العمل الإداري الانفرادي في القانون و القضاء الجزائري و المقارن

مذكرة في إطار استكمال متطلبات شهادة الماستر

تخصص دولة و مؤسسات

إشراف

إعداد الطلبة

بن سعد العربي رؤوف

الأستاذة عمراوي مارية

بلفرد هجيرة

لجنة المناقشة

د. بن احمد عبد المنعم..... رئيسا

أ. عمراوي مارية مقرا

أ. العقون سعد عضوا

السنة الجامعية 2013-2014

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى والدي الكريمين و إلى إخوتي و إلى كل من قدم لي يد المساعدة من قريب أو من بعيد.

شكرا جزيلا

بلفرد هجيرة

الإهداء

لي كامل الشرف والتقدير ان اهدي هذا العمل المتواضع إلى زوجتي و أولادي اخوتي الذين قدموا لي يد العون.

شكرا جزيلا

بن سعد العربي رؤوف

شكر و تقدير

نشكر الله سبحانه وتعالى على إتمامه لعملنا.

و نتقدم بجزيل الشكر والتقدير والعرفان إلى أستاذتنا المشرفة **عمراوي مارية** على توجيهاتها القيمة و ملاحظاتها الوجيهة في إعداد هذا العمل.

كما نوجه الشكر إلى طاقم و أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية . و إلى كل من ساعدنا في إنجاز هذا العمل.

بن سعد العربي رؤوف

بلفرد هجيرة

مقدمة

تتعدد مهام الإدارة وتختلف، لكن كلها تصب في اتجاه تحقيق المصلحة العامة، ولذلك فهي تتمتع بعدة وسائل سواء مادية أو قانونية.

حيث تهدف الوسائل القانونية إلى ترتيب آثار قانونية، إما بإنشاء أوضاعا قانونية جديدة، أو إحداث تعديلات فيها، كما يمكنها أن تبقى عليها كما هي سواء كانت هاته الأوضاع عامة أم خاصة.

إلا أن هاته التصرفات القانونية تنقسم إلى قسمين، الأول يحتاج إلى طرف آخر، حيث ينتج بناء على اتفاق شخص أو أشخاص خاصة أو عامة، فتأخذ صيغة عقد ، أما القسم الثاني من هاته التصرفات فهو لا يحتاج إلى طرف آخر ، ويعبر عنه بالقرارات الإدارية، هاته الأخيرة التي يعرفها البعض على أنها "تصرفات قانونية تصدرها السلطات الإدارية للقيام بالمهام المنوطة بها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية سواء في مجال تنظيم هيكلها أو في مجال علاقاتها بالعاملين فيها أو بالمتعاملين معها. "

إلا أن ما يجب الإشارة له في هذا الصدد هو أن المشرع لم يعطي تعريفا للقرار الإداري تاركا الاضطلاع بهذا للاجتهادات الفقهية والاحكام القضائية ، إلا أن هذا لم يمنعه من إيراد عبارة القرار الإداري في بعض النصوص القانونية .

تملك الإدارة امتيازات السلطة العامة ومن أهم مظاهر هذه الامتيازات إقدام الإدارة على استخدام سلطتها في أن تفرض بإرادتها المنفردة قرارات ترتب لها حقوقا والتزامات في مواجهة الغير دون حاجة إلى الحصول على رضائها أو موافقتهم، فهذه السلطة في التصرف الإداري من جانب واحد، وتعتبر من أهم مظاهر السلطة العامة للإدارة وتعد أحد الفوارق الجوهرية بين أساليب النشاط أو التصرفات القانونية في مجال القانونين العام والخاص. فالأصل العام في مجال القانون الخاص أن الإرادة المنفردة لا ترتب آثارا إلا في حق من أصدرها ومن ثم يعد العقد هو الصورة الأساسية للتصرفات القانونية الإدارية في مجال القانون الخاص.

أما في مجال القانون العام فإن المظهر الواضح من مظاهر امتيازات السلطة العامة منح الإدارة إصدار القرارات الإدارية التي لها قوة ملزمة قانونا بإرادتها المنفردة لدرجة أن

مجلس الدولة الفرنسي اعتبرها القاعدة الرئيسية للقانون العام. ومن هنا يتبين أن القرار الإداري يعد من الموضوعات ذات الطبيعة الهامة والحيوية ذلك أن أغلب اختصاصات القضاء الإداري يكاد يكون قائما على فكرة القرار الإداري .

إن ظهور القرار الإداري ارتبط بالنظام الامبريالي الملكي بفرنسا، إبان القرن التاسع عشر حيث كان يعتبر القرار الإداري بمثابة امتداد للنظام الإداري بفرنسا، المتمسم آنذاك بالمركزية والهرمية الشديتين، حيث كانت الإدارة ترتبط كلياً بالملك وتشكل رمزا للسلطة. ومن هنا يمكن اعتبار القرار الإداري بأنه من أهم امتيازات الإدارة في مواجهة الأفراد، لما يتميز به من قدرة على الإخضاع والإلزام ويتضح ذلك من خلال التعريف الذي صاغه "

Chevalier" بأن القرار الإداري "وسيلة يظهر من خلالها امتياز الإخضاع الذي تتمتع به الإدارة في شكل القدرة على الإلزام القانوني. هذه القدرة هي الوسيلة التقليدية لنشاط الإدارة في تسييرها للمجتمع، إذ يعتبر التصرف الانفرادي مركز القدرة القانونية للإدارة والتعبير الجوهري لسموها

تحديد مفهوم القرار الإداري يحظى بأهمية بالغة كونه يمكننا من معرفة النظام القانوني المطبق وكذا تحديده للاختصاص القضائي حول المنازعات التي قد تثار بشأنه. هذا النوع من التصرفات القانونية. وهو ما جعله من أهم الموضوعات التي تلقى اهتماما م جانب علماء القانون الإداري ذلك ان الامر مرتبط بنشاط الادارة حيث انه لايمكن محاكمة الادارة دون جعل نشاطها موضوع يتنازع فيه امام القضاء.

لكن تحديد مفهوم القرار الإداري من طرف الفقه طرح عدة صعوبات حيث حاول الفقه كل من جانبه إيجاد تعريف مناسب للقرار الإداري فـ "Revero" يعتبره بأنه "العمل الذي تمارس من خلاله الإدارة سلطة التعديل الانفرادي للمراكز القانونية"، كما أن "جورج فوديل " يعتبره بأنه "عمل قانوني صادر عن الإدارة انفراديا لتغيير النظام القانوني من خلال الالتزامات التي يفرضها أو الحقوق التي يمنحها."

في حين يعرفه موريس "هوريو" بأنه "كل إعلان عن الإرادة لإحداث أثر قانوني اتجاه المتعاملين مع الإدارة، صادر عن سلطة إدارية في شكل تنفيذي "

إن هذا التعريف الذي قدمه مورييس "هوريو" حظي بنقاش فقهي واسع نظرا لما تضمنه من عناصر مؤسسة لنظرية القرار الإداري، خصوصا فكرة الصفة التنفيذية للقرار الإداري ، إلا أن معظم التعريفات تتفق على ضرورة توافر عناصر أساسية لوجود القرار الإداري هناك تعاريف متعددة و متنوعة للقرار الإداري سواء من جانب الفقهاء أو من جانب القضاء، وينبغي تحديد عناصر وجود القرار الإداري استغلالا للتعريفات الفقهية و القضائية من أجل رسم ملامح واضحة للقرار الإداري، حيث نجد أنها تتفق على أن القرار الإداري يمثل مظهرا من مظاهر امتياز السلطة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدّها من القانون العام و تستطيع من جلاله إنشاء حقوق وتعديلها وفرض التزامات كما انه يد دعامة لقيامها بنشاطها في الضبط الإداري و غيره من النشاطات المتعددة المتعلقة بمرافق الدولة

ولبيان ماهية العمل الاداري الانفرادي الصادر عن إرادة احد السلطات الإدارية في الدولة المثل في القرار الإداري نطرح الاكالية التالية: ماهية القواعد وضوابط العمل الإداري الانفرادي وكيف ساهم القانون والقضاء في ارسائها على ضوء الرؤى المختلفة للفقهاء.

وإجابتنا على الإشكالية اتبعنا منهاجا مقارنا بالإضافة إلى المنهج الوصفي و المنهج التحليلي لبعض القواعد القانونية و الأحكام القضائية من خلال بيان مفهوم العمل الإداري الانفرادي و أركانه في الفصل الاول, اذ حاولنا في المبحث الاول الإحاطة بمفهوم العمل الاداري المنفرد من خلال تعريف القرار الاداري و ابراز خصائصه ومعايير تمييز القرار الاداري عما يشابهه من التصرفات سواء كانت اعمال مدية او اعمال تشريعية او قضائية ثم تناولنا في المبحث الثاني انواع القرارات الادارية حيث تطرقنا الى القرارات الايجابية و السلبية و القرارات الفردية و التنظيمية ثم القرارات المركبة , القرار السلبي , القرار المعدوم , القرار المستمر واخيرا القرارات غير الخاضعة للرقبة القضائية .

وفي الفصل الثاني :تناولنا اركان العمل الاداري المنفرد وسريانه وانتهائه من خلال توضيح الاركان الداخلية للعمل الاداري المنفرد , الاختصاص ,الشكل ثم الاركان الخارجية للعمل الاداري المنفرد, المحل ,السبب و الغاية ثم تناولنا سريان القرارات الادارية و انتهاءها من حيث الاشخاص المخاطبين بها و الزمن كما تناولنا نفاذية القرارات الإدارية : التنفيذ الجبري أو المباشر و التنفيذ بواسطة القضاء وفي ما تعلق بانتهاء القرارات الادارية فصلنا

الامر من خلال حالات الانتهاء دون تدخل للإدارة و حالات الانتهاء بتدخل الإدارة وفي
الأخير خاتمة تضمنت بعض الملاحظات .

الفصل الأول

ماهية العمل الإداري الانفرادي

المبحث الأول

مفهوم العمل الإداري المنفرد

إن العمل الإداري الانفرادي استلزام نتج عن ميزة أساسية تتمتع بها الإدارة مستمدة من فكرة السلطة العامة و هو ما يخول للإدارة القيام بالعمل قانونية وحيدة الجانب انطلاقا من هذا الأساس

المطلب الأول

تعريف و خصائص العمل الإداري المنفرد

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري

1- التعريف الفقهي للقرار الإداري

يعرف العميد هوريو القرار الإداري النافذ بأنه " تصريح وحيد الطرف من الإدارة صادر عن سلطة إدارية " مختصة بصيغة النفاذ، بقصد أحداث أثر حقوقي¹.

بينما يعرفه الأستاذ فالين بأنه " كل عمل حقوقي وحيد الطرف صادر عن رجل الإدارة المختص، بوصفه هذا، و هو قابل بحد ذاته أن يحدث أثارا حقوية "².

بينما يعرفه د. سليمان الطماوي بأنه " كل عمل صادر عن فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها "³.

و عرف د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القرار الإداري بأنه " عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة و تترتب عليه آثار قانونية معينة "⁴

في حين عرفه د. محمد فؤاد مهنا بأنه " عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة احدى السلطات الإدارية في الدولة و يحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو يعديا أو إلغاء وضع قانوني قائم "⁵.

¹ أ. بن علية عبد الحميد ، محاضرات في القرارات الإدارية .

² د.عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، دمشق 1961 ص 87

³ د.سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط7، 1965، ص 872

⁴ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، الإسكندرية، ص 40

⁵ د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ و أحكام القانون الإداري، القاهرة، 1973، ص 67

و يرى د. عبد الله طلبه بأنه " إفصاح عن إرادة منفردة يصدر عن سلطة إدارية و يرتب آثارا قانونية ".⁶

و يعرفه د. عيسى الحسن بأنه " تصرف قانون يصدر عن جهة الإدارة أ و احدى الجهات العامة و تعبر فيه عن إرادتها الملزمة للأفراد، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح، بقصد احداث أثر قانوني معين (معيار انشاء أو إلغاء أو تعديلا) ابتغاء للمصلحة العامة ".⁷

2- التعريف القانوني للقرار الاداري

هناك عديد النصوص القانونية، التي أشارت في محتواها إلى القرارات الإدارية، فعلى سبيل المثال تنص المادة 274 ف1 من قانون الإجراءات المدنية القديم ما يلي: "تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ابتدائيا و نهائيا - الطعون في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية..." " إن محتوى هذه المادة أدى ببعض الفقهاء للقول بأن المشرع الجزائري عرف القرارات الإدارية بأنها هي القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية. غير أن هذا التعريف يعتمد على المعيار العضوي لتعريف القرارات الإدارية لم يعد كافيا خاصة بعد التغييرات الأخيرة التي تعرض لها القانون الإداري في الجزائر.

و لم يتغير الشأن في ظل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد في تناولها لامكانية الطعون في القرارات التنظيمية و الفردية ابتداء من المادة 800 من ق ا م ا . و يمكننا ذكر على سبيل المثال أيضا نص المادة التاسعة (09) من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا في: - الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة على السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية... "غير أنه تجدر الإشارة أن التشريع الجزائري المتعلق بالسلطة الإدارية و بأنشطتها المختلفة لم يعرف تعريفا دقيقا للقرارات الإدارية.

⁶ د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، ج2، دمشق 1989، ص 228

⁷ عيسى الحسن، القرار الإداري، أملية معدة لطلاب الدراسات القانونية، التعليم المفتوح في سوريا، ص 7

و جاء في نص المادة 30 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة على أنه : ((تنشر القرارات الإدارية المتعلقة بمهمة الموظف ضمن الشروط المحددة بموجب مرسوم وذلك بعد اكتسابها بالتأشيرات القانونية)) أيضا المادة 459 من قانون العقوبات : ((يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 د.ج . ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر من يخالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة)) . كما نصت المادة 174 من قانون الإجراءات المدنية على أنه : ((تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ابتدائيا ونهائيا، الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية المركزية)) . وتنص المادة 34 من القانون 81-01 المتضمن التنازل عن أملاك الدولة : ((يتعين على اللجنة الولائية أن تثبت في ظرف الشهرين التاليين للطلب ويجب أن تعلل القرارات التي تصدر في هذا الإطار)) .

ونصت المادة 13 من مرسوم 91-147 المتعلق بدواوين الترقية والتسيير العقاري : ((يصادق الوزير بمقرر على الهيكل التنظيمي للديوان بناءا على اقتراح مجلس الإدارة)) والمادة 04 من المرسوم 91-454 المتعلق بأملاك الدولة : ((يبين قرار التخصيص المذكور في المادة 03 أعلاه بدقة المصلحة أو المصالح التي تتحصل على العقار استعمال هذا العقار .)) فهذه النصوص كلها تلمح للعمل الإداري المنفرد أو القرار الإداري فمن خلال نص المادة 30 من قانون الوظيفة العامة المشرع أشار إلى قرار الإداري وجاءت العبارة عامة لكونه انطلق من فرضية أن القرار الإداري من التصرفات الإدارية التي تقوم بها الإدارة حين تمارس امتياز السلطة العامة وتسمى في هذه الحالة بأعمال السلطة *actes d'autorités* والمتمثلة في التصرفات الصادرة عن الهيئات الإدارية المختلفة بإرادة منفردة والتي تأخذ شكل أوامر ونواهي تكون ملزمة للأفراد¹ وهي أعمال لا يمكن إخضاعها للقضاء العادي لأن الإدارة استعملت سلطتها كسلطة آمرة متميزة عن الأفراد أثناء ممارسة اختصاصها وتظهر هذه الأعمال أساسا في الضبط الإداري والأوامر الإدارية الصريحة فقط² فالمشرع اعتبر أن القرار الإداري عملا إداريا تقوم به الإدارة حين تمارس امتياز السلطة العامة والممنوح لها تحت غطاء المصلحة العامة ، ولذا نجد أن هذا الأخير ((غطاء المصلحة العامة)) يعتبره فقه القضاء

الإداري مقياسا لتحديد مدى شرعية القرار الإداري وهو ما جاء في ملحوظات مندوب الدولة التونسي حين تكلم عن مواصفات القرار الإداري أنه : ((يجب أن يحقق "القرار" المصلحة العامة في حدود ما هو مخول للإدارة من سلطة عامة))³⁾.

و لقد تناولت بعض النصوص القانونية سواء في مصر أو في فرنسا العمل الإداري المنفرد ودون أن تعطي تعريفا له فمثلا جاء في نص المادة 24 من القانون الصادر في 22 يوليو عام 1889 والمعدلة بموجب المرسوم الصادر في 10 أبريل 1959 والمتعلق بالقضاء المستعجل : ((أنه يكون لرؤساء المحاكم الإدارية في حالات الاستعجال وبناءا على طلب ذوي الشأن ودون توجيه أوامر أو نواه إلى الإدارة أو عرقلة تنفيذ قرارها أو مساس بأصل الحق أن يأمر باتخاذ الإجراءات التحفظية اللازمة لإثبات الحالات الواقعية ذات الأهمية بالنسبة لموضوع الدعوى...)). كما جاء أيضا في مرسوم 02 يوليو 1964 ومرسوم 28 جانفي 1969 أن القاضي الإداري يستطيع أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا كان يترتب على تنفيذه ضرر يعذر تداركه¹ وفي مصر فإن المشرع أيضا أشار إلى العمل الإداري المنفرد حين تطرق إلى القرار الإداري في بعض النصوص القانونية نذر منها على سبيل المثال ما جاء في نص المادة 10 فقرة 10 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 أنه ((يكون من اختصاص مجلس الدولة الفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية سواء رفعت بصفة أصلية أو بالتبعية))²

وهكذا فإن هذه النصوص القانونية وغيرها لم تعرف العمل الإداري المنفرد ولذا يتحتم

علينا اللجوء إلى القضاء الإداري

3- التعريف القضائي للقرار الإداري .

استقر القضاء الإداري لفترة طويلة على اعتماد تعريف القرار الإداري، بأنه:

" إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون، عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح و ذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكنا و جائزا قانونا، و كان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة ."

⁽³⁾ مجلس الدولة " مجمعة قرارات المحكمة الإدارية 1981 الشركة التونسية للتوزيع ص 368 ، ص 369 ملحوظات السيد

كما عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه " إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين و اللوائح و ذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان ممكنا و جائزا قانونا، و كان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة ".
وقد عرفت محكمة القضاء الإداري السورية القرار الإداري بأنه " افصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناء على سلطتها العامة بمقتضى القوانين و اللوائح حين تتجه إرادتها إلى إنشاء مركز قانوني يكون جائزا و ممكنا قانونا، و بباعث من المصلحة العامة التي يبتغيها القانون " .⁸

و قد عرفته المحكمة العليا في دولة الإمارات في احد أحكامها القرار الإداري بانه افصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة وفقا لما تقتضيه احكام القانون من انشاء مركز قانوني و الغائه او تعديله و ذلك بقصد تسيير مرفق عام⁹

و قد تعرضت هذه التعاريف للانتقاد من حيث:

1. أن عبارة إفصاح الإدارة، تدل على أن المقصود هنا هي القرارات الإدارية الصريحة دون

القرارات الإدارية الضمنية، فإفصاح ما هو إلا تعبير صريح من جانب الإدارة.

و لهذا نجد أن المحكمة الإدارية العليا المصرية، قد تلافت هذا الانتقاد في بعض أحكامها اللاحقة وذلك بقولها:

أن القرار الإداري هو عمل قانوني من جانب واحد يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون.

أو بقولها أن القرار الإداري هو تعبير من إحدى السلطات أو الجهات الإدارية المختصة عن إرادتها الملزمة بإحداث مركز قانوني معين.⁽¹⁰⁾

⁸ حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 132 لسنة 1960.

⁹ أعاد حمود : الوجيز في القانون الإداري ، أكاديمية شرطة دبي ، الامرات العربية المتحدة ، 2003-2004 ، ص 321.

¹⁰ د. عيسى الحسن، مرجع سابق، ص 7

2. إن عبارة أو إنشاء مركز قانوني تدل على أن المقصود هو القرارات الإدارية التي تنشئ مراكز قانونية دون أن تعدل أو تلغي مراكز قائمة.

كذلك تلافيت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الانتقاد في بعض أحكامها و ذلك حينما ذكرت بصدد تعريفها للقرار الإداري " ... بقصد إحداث أثر قانوني معين " أي أنها استبدلت عبارة إحداث مركز قانوني معين بعبارة إحداث أثر قانوني معين، لأن هذا الأثر قد يكون أنشاء أو إلغاء أو تعديل مركز قانوني و ليس فقط مجرد إحداث هذا المركز.

الفرع الثاني خصائص القرار الإداري

أولاً : القرار الإداري عمل قانوني

القرار الإداري في الأصل عمل قانوني يصدر بإرادة الإدارة المنفردة وهذا العنصر هو أساس التفرقة بين القرار الإداري والعقد الإداري ، ذلك أن العمل القانوني في العقد لا يظهر أثره إلا إذا تلاقت إرادة الإدارة وإرادة الفرد أو الجهة المتعاقدة معها ، في حين أن العمل القانوني في القرار الإداري يظهر أثره دون تدخل من جانب الأفراد ، بإرادة الإدارة وحدها رضي الأفراد أو لم يرضوا¹¹.

وهو ما يستفاد من نص المادة 459 من قانون العقوبات والتي جاء فيها: ((أو القرارات المتخذة بصفة قانونا من السلطة الإدارية)) ويعني هذا بمفهوم المخالفة أن القرارات غير المتخذة بصفة قانونية ليست أعمالا قانونية بل أعمالا مادية لأنها لا تهدف إلى ترتيب أثر قانوني (1) .

و المقصود بالقرار الإداري انه عمل قانوني أي صدوره بصفة شرعية و هذا ما أكد المشرع على شرعية القرار الإداري في عدة نصوص منها على سبيل المثال ما جاء في نص المادة 459 عقوبات : ((يعاقب .. كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا ..)) فعبارة " القرارات المتخذة قانونا " تفيد شرعية القرار الإداري الذي تصدره

¹¹ نواف كنعان : مبادئ القانون الإداري ، دار الإثراء للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2008 . ص 191

(1) حسين محمد عوضة المبادئ الأساسية للقانون الإداري دراسة مقارنة ط 1997 ص 134

السلطة الإدارية والمشرع هنا يفترض الشرعية في القرار الإداري لأنها المبرر لتحريك امتيازات السلطة العامة بدافع تحقيق المصلحة العامة¹² ،

إذن من التعريف القضائي للقرار الإداري يتضح لنا أنه بأنه : تصرف قانوني منفرد صادر عن الإرادة قاصدة به ، تحقيق المصلحة العامة من خلال تعديل و إلغاء مراكز قانونية قائمة¹³ . ذلك أن عبارة إفصاح السابقة لا تكون فقط إيجابية فمن الجائز أن يكون القرار الإداري سلبياً ، كأن تمتع الإدارة على إصدار القرار هي ملزمة بإصداره من خلال مدة معينة هنا يجوز الطعن عليه بالإلغاء إذا شابه ما يستوجب إلغاءه¹⁴ .

ثانيا : صدور القرار من سلطة إدارية عامة .

لا يعتبر القرار قرارا إداريا ما لم يكن صادرا عن سلطة إدارية عامة ، سواء كانت هذه السلطة مركزية أولا مركزية ، وبغض النظر عن طبيعة النشاط الذي تتولاه وعليه لا يعتبر التصرف الصادر عن سلطة عامة أخرى غير إدارية¹⁵ كالسلطة التشريعية أو القضائية قرارا إداريا ويقتضي هذا العنصر من عناصر القرار الإداري أن يكون القرار صادرا عن السلطة الإدارية المختصة بإصدار القرارات وفي حدود اختصاصها الإداري كما يقتضي هذا العنصر من عناصر القرار الإداري أن تكون السلطة الإدارية العامة التي يصدر عنها التصرف سلطة إدارية وطنية تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطتها منها بحيث يكون معبرا عن الإدارة الذاتية لهذه الجهة بوصفها سلطة عامة وطنية ، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري من إخراج القرارات غير الوطنية أي الصادرة من سلطات أجنبية أو دولية من ولاية الإلغاء¹⁶ . و ابقاء التصرفات الصادرة عن الهيئات الإدارية المختلفة بإرادة منفردة والتي تأخذ شكل أوامر ونواهي تكون ملزمة للأفراد¹⁷

¹² ناصر لباد ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، النشاط الإداري ، الطبعة الأولى 2004 ص ؟؟؟؟؟؟؟

¹³ عبد العزيز خليفة : الأسس العامة للقرارات الإدارية ، بدون مكان نشر و بدون تاريخ نشر ، ص 22

¹⁴ عبد العزيز خليفة : مرجع سابق ص 23 .

¹⁵ نواف كنعان : مبادئ القانون الاداري ، دار الاثراء للنشر و التوزيع ، الاردن ، 2008 . ص 1993

¹⁶ محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2005 ص ؟؟؟؟؟؟

¹⁷ بسبوني عبد الغني القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان المجلد الأول ط 1998

الدار الجامعية للتوزيع والنشر ص 81 وما بعدها

كما أن إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة في القرار هو الذي يميزه عن العقد الإداري الذي يتطلب إبرامه موافقة إرادتين هما إرادة الإدارة مع إرادة الجهة المتعاقدة مع الإدارة و هذا الإفصاح أو التعبير المنفرد عن إرادة الإدارة قد يظهر في صورة ايجابية أو السلبية¹⁸ . وهو ما أكدته جل النصوص القانونية التي تناولت العمل الإداري المنفرد "القرار الإداري" لا سيما المواد 274 من قانون الإجراءات المدنية من القانون القديم المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و المادة 459 من قانون العقوبات و المادة 09 من قانون 98-01 المتعلق بمجلس الدولة وغيرها فكلها وردت فيها عبارة " السلطة الإدارية " . و يشترط البعض في القرارات الصادرة من السلطة الادارية ان تكون صادرة من سلطة وطنية ، مما يعني ان العمل الصادر من سلطة اجنبية كالمنظمات و الهيئات الدولية و الاقليمية و السفارات لا تعتبر قرارات ادارية و حتى الاعمال الصادرة من السلطة التشريعية و السلطة القضائية لا تعتبر قرارات ادارية¹⁹ و ايضا القرارات التي تصدر من احد اشخاص القانون الخاص كذلك لا تعتبر قرارات ادارية ايضا القرارات الصادرة من الهيئات الخاصة تمارس نشاطا ذات نفع عام و لا تتمتع بامتيازات السلطة العامة كهيئات الجامعات الخاصة و المستشفيات الخاصة .

ثالثا : القرار الإداري يرتب أثرا قانونيا

وهذا يعني وجوب أن يرتب القرار الإداري أثرا قانونيا معيناً ، وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز أو وضع قانون ما²⁰. وقد يتم إحداث الأثر القانوني بقرار تنظيمي ، كالقرار الصادر بتنظيم المرور في الشارع العام ، كما قد يتم إحداث الأثر بقرار فردي يخص فردا أو أفراد معينين بذواتهم بأن ينشئ لهم حقا أو يفرض عليهم التزاما مثل القرار الصادر بنزع ملكية عقار للمنفعة العامة .

ويختلف العمل أو التصرف الصادر عن الإدارة الذي يحدث أثرا قانونيا عن الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة والتي تكون في الغالب (وقائع مادية) دون أن يتجه قصد

¹⁸ أعاد حمود : مرجع سابق ، ص 322.

¹⁹ أعاد حمود : مرجع سابق ، ص 323.

²⁰ نواف كنعان : مرجع سابق ، ص 194

الإدارة إلى إحداث أثر قانوني أي إنشاء حقوق والتزامات جديدة وبالتالي لا تعتبر مثل هذه الأعمال قرارات إدارية ، و يخرج عن وصف القرار أيضا الأعمال التحضيرية السابقة على إصدار القرار ، وتسليم الترخيص الصادر بممارسة نشاط معين لصاحبه بعد صدور قرار بمنحه .

و ترتيب الأثر المراد به أن يكون القرار نافذا أو قابلا للتففيذ، وهذا يعني " الصفة الإلزامية في القرار الإداري التي تجعل من العمل الانفرادي تصرفا ملزما وينفذ جبرا على الأفراد (1)

و الأصل أن يترتب القرار الإداري آثارا قانونية كإنشاء أو تعديل أو إلغاء وضع أو مركز قانوني معين ، و بمعنى آخر أن يمس القرار مصالح أفراد و يؤثر على أوضاعهم بطريقة أو بأخرى ، فقد يتعلق الأمر بقرار إداري فردي ، يخص فردا معيناً بذاته أو أفرادا معينين بدواتهم كصدور قرار إداري يمنح رخصة قيادة سيارة فهذه قرارات من شأنها أن تنشيء وضعاً قانونياً معيناً و قد يعدل القرار الإداري مركز قانوني قائم ، كصدور قرار بترقية موظف من درجة إلى أخرى فعديل مركزه القانوني عما كان عليه قبل التعديل ، و قد يلغي القرار وضع قانوني قائم كان يصدر قرار إداري بسحب ترخيص من صاحب مهنة معينة أو قرارا باحالة موظف على التقاعد ففي مثل هذه الحالات ألغى القرار وضع قانوني قائم لصاحب العلاقة ، و اثر على مركزه القانوني السابق الذي كان يتمتع به قبل صدور القرار الإداري .

و قد يتعلق الأمر بقرار تنظيمي كصدور لائحة بتنظيم حالات المرور او صدور قرار تنظيمي يتعلق بتنظيم قبول الطلبة في الجامعات كلائحة القبول او التسجيل في الجامعات ، فهذه القرارات التنظيمية تمس مصالح مجموعة من الأفراد و ترتب آثارا قانونية على أوضاعهم 21 .

الفرع الثالث : تمييز القرار الإداري عما يشابهه من تصرفات .

(1) حسين محمد عواضة المبادئ الأساسية للقانون الإداري -دراسة مقارنة المرجع السابق ص 145

²¹ أعاد حمود : مرجع سابق ، ص 324.

تقوم الإدارة بالإضافة إلى الأعمال القانونية أعمالا مادية تدفعنا إلى ضرورة التمييز بين القرار الإداري و العمل المادي .

كما تمارس الدولة طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات ثلاث مهام أو وظائف هي الوظيفة التشريعية و الوظيفة القضائية و الوظيفة التنفيذية فالوظيفة التشريعية و من ثم فإن تمييز القرار الإداري على أساس الفصل بين السلطات ليس بالأمر السهل ، فالفصل بين السلطات لا يعني الفصل التام ، إذ لا تقتصر كل هيئة على ممارسة وظيفة خاصة إنما تمارس بعض الأعمال الداخلة أصلا في نشاط الهيئات الأخرى.

أولا : التمييز بين القرار الإداري و العمل المادي

العمل المادي مجرد واقعة مادية غير مؤثرة في المراكز القانونية التي تتصل بها ، وإما تكون أفعالا إرادية أرادتها الإدارة و تدخلت لتحقيقها، مثل الإجراءات التنفيذية التي لا تسمو لمرتبة القرار الإداري كهدم المنازل الآيلة للسقوط تنفيذا لقرار الإدارة بالهدم، و قد تكون أفعالا غير إرادية تقع بطريق الخطأ و الإهمال مثل حوادث السير التي يسببها أحد موظفي الإدارة. و على الرغم من ذلك إن عدم اعتبار العمل المادي قرارا إداريا و أن كان يمنع الطعن بالإلغاء، فإنه يصح أن يكون محلا لمنازعة إدارية تمس مصالح الأفراد فيكون محلا لطلب التعويض على أساس دعوى القضاء الكامل²².

ثانيا : التمييز بين القرار الإداري و العمل التشريعي.

1- المعيار الشكلي أو العضوي

وفقا للمعيار الشكلي أو العضوي يتم الرجوع إلى الهيئة التي أصدرت العمل أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره دون النظر إلى موضوعه فإذا كان العمل صادرا من السلطة التشريعية فهو تشريعي، أما إذا كان صادرا من إحدى الهيئات الإدارية بوصفها فرعا من فروع السلطة التنفيذية فهو عمل إداري. و من ثم يمكن تعريف العمل الإداري وفق هذا المعيار بأنه كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها.

فهذا المعيار يقف عند صفة القائم بالعمل دون أن يتعدى ذلك إلى طبيعة العمل ذاته، و هو معيار سهل التطبيق لو التزمت كل سلطة بممارسة نشاطها و أخذت بمبدأ الفصل التام بين السلطات، إلا أن طبيعة العمل تقتضي في أحيان كثيرة وجود نوع من التداخل و التعاون

²² أعاد حمود : مرجع سابق ، ص 324.

بين السلطات مما دعا بالفقه إلى البحث عن معيار آخر للتمييز بين القرارات الإدارية و الأعمال التشريعية.²³

2- المعيار الموضوعي أو المادي

يعتمد المعيار الموضوعي على طبيعة العمل و موضوعه بصرف النظر عن الجهة التي أصدرته أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة مجردة فأنشأ مركزا قانونيا عاما اعتبر عملا تشريعيًا أما إذا تجسد في قرار فردي يخص فردا أو أفرادا معينين بذواتهم فأنشأ مركزا قانونيا خاصا اعتبر عملا إداريا.

و ينقد أنصار هذا الاتجاه المعيار الشكلي لأنه يقف عند الشكليات و عدم الاهتمام بطبيعة العمل و جوهره، و يأتي في مقدمة أنصار الاتجاه الموضوعي الفقيه دوجي و بونار و جيز. و يؤمن هؤلاء الفقهاء بأن القانون يقوم على فكرتين أساسيتين هما فكرتا المراكز القانونية و الأعمال القانونية:

فالمراكز القانونية هي الحالة التي يوجد فيها الفرد إزاء القانون و تنقسم إلى قسمين:

- المراكز القانونية العامة أو الموضوعية: و هو كل مركز يكون محتواه واحد بالنسبة لطائفة معينة من الأفراد، فتترسم حدوده و معالمه قواعد مجردة متماثلة لجميع من يشغلون هذا المركز و مثله مركز الموظف العام في القانون العام و الرجل المتزوج في القانون الخاص.

- ثم المراكز القانونية الشخصية أو الفردية: و هي المراكز التي يحدد محتواها بالنسبة لكل فرد على حده، و هي بهذا تختلف من شخص إلى آخر و لا يمكن أن يحدد القانون مقدما لهذه المراكز لأنها تتميز بأنها خاصة و ذاتية و مثله مركز الدائن أو المدين في القانون الخاص و مركز المتعاقد مع الإدارة في القانون العام.

أما الأعمال القانونية: و تمتاز بأنها متغيرة و متطورة بحسب الحاجة و يتم هذا التغيير اما بإرادة المشرع أو بإرادة شاغلها و يقسم " دوجي " هذه الأعمال إلى ثلاثة أقسام:

²³ عبد العزيز خليفة : مرجع سابق ، ص ص 18-21

- أعمال مشرعة: و هي كل عمل قانوني ينشئ أو يعدل أو يلغي مركزا قانونيا عاما أو موضوعيا من هذه الأعمال و القوانين المشرعة و اللوائح و الأنظمة، و التي تتضمن قواعد تنظيمية عامة و غير شخصية.

- أعمال شخصية أو ذاتية: و هي الأعمال القانونية التي تنشئ أو تتعلق بمراكز شخصية لا يمكن تعديلها إلا بإرادة أطرافه و أوضح مثال على هذه الأعمال العقود.

- أعمال شرطية: و هي الأعمال الصادرة بصدد فرد معين و تسند إليه مركزا عاما، فهي تجسيد لقاعدة عامة على حالة أو واقعة فردية، و مثاله في الواقع العام قرار التعيين في وظيفة عامة، فهذا القرار يعد عملا شرطيا لأنه لا ينشئ للموظف مركزا شخصيا، لأن هذا المركز كان قائما و سابقا على قرار التعيين.

و بهذا المعنى فإن العمل التشريعي عند " دوجي " هو الذي يتضمن قاعدة عامة موضوعية " قوانين أو اللوائح " بغض النظر عن الهيئة أو الإجراءات المتبعة لإصداره، في حين يعد إداري إذا اتم بطابع الفردية و هذا يصد على القرارات و الأعمال الفردية و الأعمال الشرطية²⁴.

ثالثا : تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي

يشترك القضاء مع الإدارة في سعيها الحثيث نحو تطبيق القانون و تنفيذه على الحالات الفردية، فهما ينقلان حكم القانون من العمومية و التجريد إلى الخصوصية و الواقعية و ذلك بتطبيقه على الحالات الفردية.

و يظهر التشابه بينهما أيضا في أن الإدارة شأنها شأن القضاء تسهم في معظم الأحيان بوظيفة الفصل في المنازعات من خلال نظرها في تظلمات الأفراد و في الحالتين يكون القرار الإداري الصادر من الإدارة و الحكم القضائي الصادر من السلطة القضائية أداة لتنفيذ القانون.

و برزت في مجال التمييز بين القرارات الإدارية و الأعمال القضائية نظريات عدة يمكن حصرها ضمن معيارين:

1- المعيار الشكلي أو العضوي

²⁴ عبد العزيز خليفة : مرجع سابق ، ص ص 18-21

يقوم هذا المعيار على أساس أن العمل الإداري هو ذلك العمل أو القرار الذي يصدر عن فرد أو هيئة تابعة لجهة الإدارة بصرف النظر عن مضمون و طبيعة العمل أو القرار ذاته، بينما يعد العمل قضائيا إذا صدر عن جهة منحها القانون ولاية القضاء وفقا لإجراءات معينة، بصرف النظر عن مضمون و طبيعة العمل.

و هذا المعيار منتقد من حيث أنه ليس جل الأعمال القضائية أحكاما، بل أن منها ما يعد أعمالا إدارية بطبيعتها، و من جانب آخر نجد أن المشرع كثيرا ما يخول الجهات الإدارية سلطة الفصل في بعض المنازعات فيكون لهذه الجهات اختصاص قضائي.

و على هذا الأساس فإن المعيار الشكلي لا يكفي لتمييز الأعمال الإدارية من الأحكام القضائية..²⁵

2- المعيار الموضوعي أو المادي

المعيار الموضوعي أو المادي يقوم على أساس النظر في موضوع و طبيعة العمل نفسه دون اعتبار بالسلطة التي أصدرته، و اعتمد هذا المعيار عناصر عدة يتم من خلالها التوصل إلى طبيعة و مضمون العمل، فيكون العمل قضائيا، إذا تضمن على " أداء بمخالفة القانون، و حل قانوني للمسألة المطروحة يصاغ في تقرير، و القرار هو النتيجة الحتمية للتقرير الذي انتهى إليه القاضي " .

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

رابعا المعيار المعتمد من طرف المشرع الجزائري

إن النصوص القانونية التي تناولت العمل الإداري المنفرد تلتقي كلها حول التركيز على الجهة الإدارية مصدرة القرار الإداري فجاء في نص المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية القديم : ((تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالبطلان في القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية المركزية)) أيضا

²⁵ عبد العزيز خليفة : مرجع سابق ، ص ص 18-21

المادة 459 عقوبات : ((يعاقب ... كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية..)) ، وأيضا المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية القديم نصت على اختصاص المجالس القضائية بالطعن بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات ((تقابلها المادة 800 و المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .والمادة 09 من القانون 98-01 المتعلق بمجلس الدولة : ((يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ...))، والمادة 36 من القانون 81-01 المتعلق بالتنازل عن أملاك الدولة : ((لا يجوز أن تكون القرارات التي تصدر عن لجنتي الدائرة والولاية محل طعن من الهيئة المالكة أو المسيرة)) ونتيجة لذلك إذا كانت الجهة هي السلطة الإدارية اعتبر عملتا إداريا ، وبمفهوم المخالفة لهذه النصوص فإن الأعمال أو القرارات الصادرة عن سلطات سياسية أو قضائية أو تشريعية لا يمكن اعتبارها عملا إداريا (قرارا إداريا) لأن المعيار المعتمد في هذه النصوص يقف عند صفة القائم بالعمل ولا يتعداه إلى طبيعة العمل ذاته)) .

غير أن القاضي الإداري الجزائري قد كرس المعيار المادي ، في قضية السمباك " S. N PEMPAC " (2) الشهيرة والتي أقصى فيها القاضي الإداري المعيار العضوي صراحة واعتمد المعيار المادي لتعريف العمل الإداري المنفرد (القرار الإداري) ، وقد جاء في حيثيات القرار ما يلي : ((حيث أن المدير العام للشركة الوطنية " S. N PEMPAC " قرار موجب المنشور رقم 20650 المؤرخ في فيفري 1976 تطبيقا للأهداف المحددة من طرف السلطة الثورية في إطار معركة الإنتاج تحرير نسبة استخراج الأسمدة والطحينات الغذائية)) .
((حيث أن المنشور لم يقتصر على تفسير النصوص المعمول بها بل أضاف قواعد جديدة بواسطة هذا القرار مما يجعل المنشور يكتسي صبغة تنظيمية ومن ثم يمكن الطعن فيه أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى)) . أنه حسب الأصل العام باعتماد المعيار العضوي

(2) قضية شركة " S. N PEMPAC " ضد الديوان الجزائري للحبوب oak مؤرخ في 1980/08/03 أنظر تفاصيل

القضية في الملحق ص

فالمناشير تصدر عن سلطة إدارية مختصة كالمشور الوزاري ، وعادة ما تنحصر مهمتها في تنفيذ وتفسير القوانين واللوائح النافذة بحيث لا تتضمن قواعد عامة جديدة تؤثر على المراكز القانونية للأفراد بالضرر فلا يقبل الطعن فيها بالإلغاء³

المطلب الثاني

أنواع القرارات الإدارية

القرارات الإدارية ليست كلها من نوع واحد ، بل تتعدد أنواعها بحسب موضوعاتها ، وشكلها ، وجه إصدارها ، والزاوية التي ينظر منها إلى القرار ، وإمكانية الرقابة القضائية عليها ، فمن حيث عموميتها وتجريدها : تنقسم إلى قرارات تنظيمية وقرارات فردية ، ومن حيث المصدر تنقسم إلى قرارات تصدر عن إدارات مركزية كمجلس الوزراء ، والوزراء ، وقرارات تصدر عن إدارات لامركزية كالمبليات ، والمؤسسات العامة ، ومن حيث تكوينها تنقسم إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة ، ومن حيث الرقابة القضائية تنقسم إلى قرارات خاضعة للرقابة القضائية وأخرى لا تخضع لهذه الرقابة .

وبالرغم من تعدد المعايير لتقسيم القرارات الإدارية ، فإننا نعرض بإيجاز لأهم أنواع القرارات الإدارية التي لها أهمية في التطبيق العملي وهي : القرارات التنظيمية ، القرارات المعدومة ، القرارات المستمرة ، القرارات المركبة ، و القرارات الغير الخاضعة للرقابة القضائية .

الفرع الأول : القرارات الإيجابية و القرارات السلبية

ويتمثل إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة في صورة إيجابية أو سلبية أو ضمنية .

أولاً : القرار الإيجابي : هو القرار الذي تظهر فيه إرادة الإدارة من خلال اتخاذ موقف إيجابي معين بصورة إيجابية صريحة ، سواء كان ذلك بشكل مكتوب أو بشكل شفوي أو بشكل إشارة توجه لصاحب الشأن بقصد ترتيب آثار قانونية معينة ، وذلك أسوة بما هو معمول به في القانون الخاص حيث تعتبر الإشارة شكلاً من أشكال التعبير عن الإرادة خاصة في مجال العقود ، ومن أمثلة القرارات التي تعبر فيها عن الإدارة عن إرادتها المنفردة بطريق الإشارة : صدور القرار من شرطي السير الذي يعلنه بإشارة منه بالسماح بالسير للسيارات أو إيقافها ، والإشارة الضوئية في الشوارع العامة ، وصدور قرار من صاحب الإختصاص بصورة إيماءة من الرأس أو إشارة باليد بالموافقة على أمر معين أو رفضه .

ثانياً : القرار السلبي : هو امتناع الإدارة عن إصدار قرار يوجب القانون عليها إصداره ، فالقرار السلبي يوجد دون تدخل إيجابي من الإدارة إذا كانت ملزمة بحكم القانون باتخاذها ، وقد عرفت بعض القوانين الصادرة في مجال تنظيم القضاء الإداري القرار السلبي مثل قانون محكمة العدل العليا الأردنية الذي نصت المادة (11) منه على أن " يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة أو امتناعها عن اتخاذ قرار إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها .²⁶ "

ومن أمثلته : امتناع النيابة العامة عن إعطاء صورة حكم جنائي لمن طلبها بالمخالفة لتعليمات النائب العام التي تقضي بإعطاء صورة الحكم الجنائي دوماً ومباشرة لكل من يطلبها ، وأن هذا الإمتناع عن إعطاء صورة الحكم هو بمثابة قرار سلبي ، وبالمقابل لا يعتبر قرار سلبياً امتناع الإدارة عن ترقية الموظف ما دامت قرارات الترفيع مسألة جوازية تخضع لمحض تقدير الإدارة المختصة حسب مقتضيات المصلحة العامة ، فإن سكوتها عن اتخاذ قرار بالترقية لا يشكل الامتناع المقصود في المادة المشار إليها في قانون محكمة العدل العليا الأردنية .

ثالثاً : تمييز القرار السلبي عن القرار الضمني : فهو القرار الذي يفترضه المشرع استناداً إلى سكوت الإدارة سكوتاً ملائماً . فهو قرار مستمد من سكوت الإدارة الذي يعتبر في بعض الأحيان أن الإدارة أعلنت عن إرادتها على نحو معين فينشأ عندئذ قرار ضمني ،

²⁶تواف كنعان : مرجع سابق . ص 1992

والقرار الضمني يشبه القرار السلبي في أن كلا منهما يستخلص من سكوت الإدارة ، غير أن القرار الضمني يختلف عن القرار السلبي في أنه يستند إلى نص تشريعي يفترض وجوده سواء بصيغة الرفض أو الموافقة وتتمتع الإدارة فيه بسلطة تقديرية ومن أمثلته القرار الضمني بقبول الاستقالة التي مضى على تقديمها أكثر من ثلاثين يوما دون صدور قرار صريح بقبولها أو رفضها أو إرجاء البت فيها .

يمكن تقسيم القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة وفقا للتغير الزاوية التي ينظر إليها بحسب عموميتها و تكوينها و أثرها و رقابة القضاء عليها و غيرها من التقسيمات التي طرحها الفقه و هي كما يلي :

الفرع الثاني : القرارات الفردية و القرارات التنظيمية

أولا : تعريف القرارات الفردية و القرارات التنظيمية

1- القرار الفردي يقصد بالقرار الفردي ذلك القرار الذي يخاطب فردا أو افرادا معينين بذواتهم ، أو يتعلق بشيء أو حالة أو حالات معينة ، و مثاله القرار الصادر بتعيين أحد الأشخاص في وظيفة معينة أو بفصله منها أو بترقيته أو بإعطاء ترخيص لفتح مطعم أو سحبه أو كحالة صدور قرار بتعيين عدد من الموظفين أو ترقية موظف .

يعني القرار الفردي : القرار الذي يصدر بصدد فرد معين بالذات أو أفراد معينين بذواتهم أو حالات معينة ، و يستنفذ مضمون بمجرد تطبيقه على الحالة أو الحالات المذكور ، أو على الفرد أو الأفراد المذكورين ، فالقرار الصادر بتعين أحد الموظفين أو عدد منهم معينين بالذات يعتبر قرارا فرديا والقرار الصادر بمنح ترخيص لأحد الأشخاص لممارسة نشاط معين يعتبر قرارا فرديا وغيرها من القرارات الفردية العديدة²⁷ .

ويترتب على التفرقة بين القرار التنظيمي (أو اللائحي) والقرار الفردي نتائج هامة هي :

- أن القرار التنظيمي يسمو على القرارات الفردية وترتبا على ذلك فإن كل قرار فردي يجب أن يحترم القرار التنظيمي مهما كانت سلطة إصداره ، ذلك لأن للقاعدة التنظيمية احترامها ، إذ في تطبيقها ضمان لأمن واستقرار معاملات الأفراد والمساواة بينهم . فالقرار التنظيمي الصادر من الوزير لتحديد معيار الترقية بالأقدمية لا يجوز مخالفته

²⁷ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 213

بإصدار قرار بترقية موظف وفق معيار الجدارة ، سواء صدر هذا القرار من قبل الوزير نفسه أو وكيل الوزارة أو السلطة الأدنى منه .

- أنا بدأ سريان القرار في حق الأفراد يختلف في القرار التنظيمي عنه في القرار الفردي حيث يسري القرار التنظيمي من تاريخ نشره ، بينما ينفذ القرار الفردي في حق الفرد من تاريخ إعلانه به .

- أن القرار التنظيمي يجوز للإدارة في أي وقت تعديله أو إلغائه أو حتى استبداله بغيره دون أن يكون لأي شخص أن يتمسك بالإبقاء عليه أو الاحتجاج بحقوق مكتسبة ، أما القرار الفردي فمتى صدر سليما وترتب عليه حقوق للغير فلا يجوز المساس به إلا في الحالات وفقا للإجراءات القانونية المقررة .

2- القرار التنظيمي : فهو القرار الذي يتضمن قاعدة عامة مجردة تطبق على عدد غير محدود من الافراد و لا يهم عدد الحالات أو الذين سينطبق عليهم ما دام القرار قد حوى قاعدة عامة موضوعية ، اذا ان القرار يطبق على الاشخاص بأوصافهم لا بذواتهم و معنى ذلك أن القرار التنظيمي هو الذي يحتوي على قواعد عامة موضوعية تنسم بطابع العمومية و التجريد .²⁸

أولا : القرار التنظيمي (أو اللائحي) :

القرارات الإدارية العامة اللائحية و التي ظهرت لأول مرة في هذا المجال في الدستور الفرنسي الصادر في 1958 . فمن أهم الموضوعات و المسائل التي تتدرج في مجال القانون على سبيل الحصر ووفقا للطريقة الحديثة في تنظيم و ضبط العلاقة بين القانون و اللائحة ، و ذلك بحصر و تحديد الموضوعات و المسائل القانونية بنصوص الدستور و ما عداها يبقى للمجال اللائحة ظهرت هذه الطريقة في الدستور الفرنسي 1958 و اتبعته الجزائر .
فوجد في مادتين 122 -123 من دستور 1996 التي تحدد موضوعات التشريع العادي (القانون) و القانون العضوي .

²⁸ أعاد حمود : مرجع سابق ، ص 337.

و تؤكد المادة 125 من دستور 1996 التي تحدد و تنص على انه يندرج القانون في المجال التنظيمي المسائل ما عدا تلك التي يختص بها القانون هي من المجال التنظيمي و يؤكد بذلك النظام الدستوري الجزائري على أنه ما عدا الموضوعات المحجوزة لمجال القانون بنص التشريع العادي و العضوي²⁹

و المقصود بالقرار التنظيمي أو اللائحي ذلك القرار الذي يحتوي على قواعد قانونية عامة و مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الأفراد أو الحالات بصرف النظر عن عدد هذه الحالات أو هؤلاء الأفراد ، ومثال هذا النوع من القرارات : اللوائح التي تنظم النشاط الخاص بالمحلات المقلقة للراحة أو الضارة بالصحة ، حيث تنطبق أحكامها على كل محل يتصف بصفات معينة وتتوفر فيه شروط محددة دون أن تكون المحلات التي تخضع لأحكامها محددة بذاتها وعلى سبيل الحصر ، وقد سبق أن عرضنا أنواع اللوائح الإدارية بشكل من التفصيل في المبحث الخاص بمصادر القانون الإداري وهي : اللوائح التنفيذية ، واللوائح المستقلة ، ولوائح الضرورة ، واللوائح التفويضية³⁰.

وبالرغم من اشتراك اللائحة مع القانون العادي من الناحية الموضوعية فإنها تختلف عن القانون في صدورهما عن السلطة التنفيذية من ناحية ، وفي تضمنها مسائل تفصيلية لا يعترض لها القانون من ناحية أخرى ، وتختلف التشريعات المقارنة فيما بينها في توزيع الاختصاصات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بين القانون واللائحة ، ففي معظم الدساتير تحدد موضوعات لها أهمية خاصة كمسائل الحريات العامة ، والحروب ، والجرائم ، والملكية الخاصة ، وتجعلها من اختصاص البرلمان وحده باعتبارها السلطة العليا التي تمثل إدارة الأمة ، وموضوعات أخرى لائحية بطبيعتها تترك أمر تنظيمها للسلطة التنفيذية ، وهي موضوعات ذات طبيعة فنية يصعب على المشرع البت فيها ، ومن هنا وجدت القوانين البرلمانية إلى جانب اللوائح الإدارية في معظم الدساتير³¹.

ثانيا : خصائص القرار التنظيمي

ويتميز القرار التنظيمي أو اللائحي بالخصائص التالية :

²⁹ عمار عوابدي : مرجع سابق ، ص ص 130-137 .

³⁰ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 211

³¹ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 212

- أن القواعد التي يتضمنها القرار التنظيمي تتسم بطابع العمومية والتجريد ، وأنا المركز القانونية التي تنشأها هي مراكز عامة ، بمعنى أن القواعد التنظيمية تنطبق على أشخاص معينة بأوصافهم وليس بذواتهم ومثال ذلك : أن القرارات بتنظيم اختصاص وكيل الوزراء في وزارة فيها وكيل وزراء واحد يعتبر قرارا تنظيميا رغم الاستفادة به شخص واحد قد يكون معروفا سلفا وبشخصه ، ومثل هذا القرار يكتب صفته التنظيمية بحكم سريانه ليس على وكيل الوزراء القائم بالعمل فحسب ولكن على كل شخص يحمل هذا الوصف مستقبلا طالما بقي منصب وكيل الوزراء وطالما بقي القرار نافذا ، ذلك أن القاعدة التنظيمية التي يتضمنها هذا القرار تخاطب وكيل الوزراء وليس فلانا بالذات³² .

- إن القرار التنظيمي لا يستنفذ غرضه بتطبيقه على حالة واحدة ، بل يظل باق لكي يطبق على ما يستجده من الحالات فهو يتسم بالثبات ، ومثال ذلك : أن القرار التنظيمي الخاص بقبول الطلبة في إحدى كليات الجامعة لا يسقط بانتهاء إجراء القبول في السنة الدراسية التي يصدر فيها بل يبقى ليحكم القبول في السنوات المقبلة .

- أنا القرار التنظيمي لا يتأثر بالمستوى الوظيفي للجهة مصدرة القرار من حيث وصفه ، فكل قرار يتسم بالعمومية يعتبر قرارا تنظيميا ، يستوى أن يصدر عن مجلس الوزراء أو الوزير أو وكيل الوزراء أو ممن هم دون ذلك مرتبة من حيث المستويات الوظيفية³³ .

ثالثا : تقسيمات القرارات التنظيمية

و تنقسم القرارات التنظيمية أو اللوائح إلى

أ- اللوائح التنفيذية : تقوم بإصدارها السلطة التنفيذية بقصد تنفيذ أو تطبيق قانون معين ، من خلال قواعد تفصيلية و توضيحية تيسيرا و تسهيلا لتنفيذ القوانين .

ب- اللوائح المستقلة : و هي تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية و لاتستند في إصدارها على قانون معين تساعد على تنفيذه ، و انما تستند على نص دستوري يمنح السلطة التنفيذية حق إصدار اللوائح مستقلة من أجل سير عمل و تحقيق المصلحة العامة و النظام العام ، و أيضا بهدف إنشاء و تنظيم المرافق العامة³⁴ .

³² نفس المرجع

³³ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 213

³⁴ أعاد حمود : مرجع سابق ، ص ص 340 ، 342 .

ج- اللوائح التفويضية : و هي لوائح تصدرها السلطة التنفيذية في موضوعات من اختصاص السلطة التشريعية بتفويض من هذه الأخيرة بموجب قانون التفويض ، و تنقيد لوائح التفويض بقيود محددة يعينها هذا القانون كأن ينص على مدة التفويض و الموضوعات التي تصدر خلال فترة التفويض .

فبالرغم من الخلاف الفقهي الفرنسي حول الطبيعة القانونية ، لهذه اللوائح فنها تتمتع بصفتين مزدوجتين الأولى أنها تعتبر اعمالا تشريعية من الناحية الموضوعية و يكون لها قوة القانون اذا يمكنها تعديل أو الغاء القانون و الصفة الثانية انها تعتبر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري ما دامت لم تعرض على البرلمان و يمكن أن تكون محلا للإلغاء إذا خالفت قانون التفويض أمام اذا اقرها البرلمان تتحول إلى تشريعات عادية .³⁵

د - لوائح الضرورة

هي تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة ظرف استثنائي عاجل ، لا يتحمل الانتظار و يقتضي معالجة سريعة من أجل المحافظة على النظام العام و سلامة الدولة و كيانها ، و تبقى هذه اللوائح ضمن دائرة القرارات الإدارية و تخضع لرقابة القضاء الإداري .³⁶

3- معايير التمييز بين القانون و اللائحة .

أ- المعيار العضوي : هو العضو الذي له الحق في إعداد النص القانوني فمن المتعارف تقليديا هي صاحبة الاختصاص في إعداد القانون و التصويت عليه و هذا ما جاء في المادة 98 من الدستور : " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و مها المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة"

إن صاحب الاختصاص في إصدار اللوائح هو رئيس الجمهورية ما جاء في المادة 125 / 2 من الدستور لسنة 1996 . فيحق للرئيس الجمهورية و التشريع و من بينها المادة 124 " لرئيس الجمهورية أن يشرعه بالأوامر في حالة شغور البرلمان ، المجلس المجلس الوطني أو بين دورتي البرلمان " مع اشتراط موافقة البرلمان عليه في أول

³⁵ نفس المرجع ، ص 343 .

³⁶ أعاد حمود : مرجع سابق ، ص 344.

دورة تالية ، صدور الأمر كما يحق له أن يسرع في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور .

ب- **المعيار المادي (الموضوعي)** . و هو مضمون النص القانوني حاول المشرع أن يحدد للبرلمان المجالات التي يشرع فيها المادة 122 / 1 : " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور في المجالات الآتية"

ماعدا هذه الحالات فهو يدخل في المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية لكن هذا المعيار غير كاف ، فأغلب المجالات المنصوص عليها في هذه المادة 122 و 123 من الدستور التي يشرع فيها البرلمان ، تحتاج في نفس الوقت للوائح و هذا في إطار التكامل بين القانون و اللائحة .

الفرع الثالث : القرارات المركبة

القرار المركب هو القرار الذي يتداخل مع غيره من القرارات ، و يرتبط معها في تكوين عمل قانوني مركب على عدة مراحل ، مما يتطلب مرور القرار بأكثر من مرحلة إدارية مرتبطة ببعضها كالقرارات المصاحبة للعقود الإدارية سواء منها السابقة أو المرافقة أو اللاحقة للعقد الإداري كأن يصدر قرار بإعلان عن مناقصة و قرار تشكيل لجنة المناقصة و قرار رسو المناقصة و قرار إبرام العقد الإداري .

و بالرغم من أنه لا يجوز الطعن في القرارات الإدارية التمهيدية أو الداخلة في عملية واحدة إلا هذه القرارات قد يكون منفصلا كالإعلان عن المناقصة فهذه القرارات يمكن الطعن فيه بطريق مستقل عن العملية التعاقدية نفسها³⁷ .

ومن أمثلة القرارات المركبة القرارات المرافقة للعقود الإدارية سواء كانت سابقة أو معاصرة أو لاحقة على إبرام العقد الإداري³⁸ .

و ذهب الدكتور نواف كنعان إلى وجود استقرار في القضاء الإداري المقارن على تطبيق نظرية الأعمال الإدارية القابلة للانفصال ، بمعنى قبول الطعن بصفة مستقلة في القرارات التي تقبل الفصل عن العمل القانوني المركب بالإلغاء ، فالقرارات الإدارية الصادرة بمناسبة العقد الإداري يمكن أن تكون محل طعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري

³⁷ اعداد حمود : مرجع سابق ، ص 345.

³⁸ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 217

ذلك أن التعاقد بطريق مباشر يعد قرارا إداريا من حيث كونه إذنا بالتعاقد كالقرار الصادر بإرساء المناقصة أو المزايدة وإبرام العقد من حيث انفصاله عن العملية العقدية ذاتها ، ومن ثم يمكن الطعن فيه بالإلغاء .

الفرع الرابع: القرار السلبي .

يقصد بالقرار السلبي امتناع الإدارة أو رفضها عن إصدار قرار يتعين عليها إصداره وفقا للقانون المعمول به ، فيشترط في مثل هذا النوع من القرار أولا أن تكون الإدارة ملزمة قانونا بإصداره ، و ثانيا امتناع الإدارة عن اصداره³⁹.

لذلك يرى الدكتور أعاد حمود بوجوب عدم الخلط بين القرار السلبي و القرار الضمني ففي حالة القرار السلبي فإن سلطة الإدارة تكون مقيدة و يعتبر القانون امتناعها عن إصدار القرار بشكل قرارا سلبيا بينما في حالة القرار الضمني فإن الإدارة تقوم بالرفض و تستند في رفضها على سلطتها التقديرية و عليه فإن سكوت الإدارة في إصدار قرار صريح بالإجابة أو الرفض هو بمثابة قرار ضمني بالرفض و تتجسد حالة القرار الضمني بالرفض عندما تسكت الإدارة عن الإجابة عن طلب الاستقالة تقدم بها احد الموظفين و مضي على تقديمها أكثر من ثلاثين يوم دون صدور قرار صريح بقبولها أو رفضها أو إرجاء البت فيها فسكوت الإدارة معناه الإعلان عن إرادتها على نحو معين ، فينشأ قرار ضمني و ليس قرار سلبي و يختلف القرار الضمني عن القرار السلبي فيما يلي :

يستند القرار الضمني إلى نص تشريعي يفترض وجوده و لا وجود لمثل هذا النص في حالة القرار السلبي .

يكون القرار الضمني بالموافقة أو الرفض ، بينما السلبي يكون بالرفض . يظهر القرار الضمني عندما تمارس الإدارة سلطتها التقديرية أما السلبي فيظهر عندما تمارس الإدارة سلطتها المقيدة⁴⁰.

الفرع الخامس : القرار المعدوم .

³⁹ اعاد حمود : مرجع سابق ، ص 346 ..

⁴⁰ اعاد حمود : مرجع سابق ، ص 322.

يقصد بالقرار المعدوم القرار المشوب بعيب جسيم يفقده صفة الإرادية و يحوله إلى مجرد عمل مادي بحثت ، أو أنه القرار الذي يتضمن مخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية .
و عليه و ما دام القرار المعدوم هو بمثابة عمل مادي غير مشروع لا يترتب أثرا قانونيا تجاه الأفراد أو في مراكزهم القانونية ، و لا يلزم الطعن فيه أمام جهة القضائية لتقرير انعدامه إذ يكفي إنكاره و عدم الاعتداد به .

ويختلف القرار المعدوم عن القرار الباطل ، فالقرار يعتبر معدوما إذا كان مشوبا بعيب جسيم يفقده صفة القرار الإداري و يحوله إلى مجرد عمل مادي بحث ، و يعد القرار باطلا إذا صدر من هيئة إدارية ولكنه معيب في أحد أركانه الخمسة وهي : الاختصاص والمحل ، والشكل ، والسبب، و الغاية ، فتجعله غير مشروع⁴¹ .

ومن صور القرار المعدوم القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يتمثل في اغتصاب سلطة إصدار القرار الإداري .أو القرار المعيب بعيب مخالفة القانون بشكل جسيم و الذي يتمثل في إغفال مصدر القرار في الشروط الجوهرية التي لا يتم القرار الإداري إلا إذا توافرت⁴² .

الفرع السادس : القرار المستمر

يعني القرار المستمر: القرار الإداري الذي يتجدد أثره فهو قرار تستمر آثاره ولا تنتهي ، ومثال ذلك : قرار الاعتقال ، وقرار المنع من السفر ، وقرار امتناع الإدارة عن منح ترخيص بافتتاح محل لممارسة نشاط تجاري معين . فمثل هذه القرارات الإدارية وغيرها لا ينتهي أثرها بانتهاء يوم معين ، وإنما يضل ساري المفعول إلى أن ينتهي القرار نفسه وتزول عنه قوته القانونية بعمل تشريعي أو قضائي أو إداري.

وقد تكون القرارات المستمرة قرارات إيجابية أو قرارات سلبية :

- ومن صور القرارات المستمرة الإيجابية : القرار الصادر بوضع اسم الشخص في قائمة الممنوعين من السفر. فهذا القرار له أثر مستمر ، مما يجعل لصاحب الشأن الحق في أن يطلب رفع اسمه من قوائم الممنوعين من السفر في كل مناسبة تدعو إلى السفر للخارج وكل قرار يصدر برفض طلبه يعتبر قرارا جديدا يحق له الطعن فيه بالإلغاء.

⁴¹ اعاد حمود : مرجع سابق ، ص 446.

⁴² نواف كنعان : مرجع سابق . ص 215

- و من صور القرارات المستمرة السلبية : القرار الصادر بامتناع الجهة الإدارية المختصة عن إصدار ترخيص لممارسة نشاط معين ويتجدد هذا القرار عند تقديم طلب ترخيص ، حيث تتخذ الإدارة المختصة موقفا سلبيا بالامتناع عن منح الترخيص وربما بأسانيد جديدة تختلف عن الرفض أول مرة ، ومثال ذلك : أن يتقدم أحد الأفراد للإدارة المختصة بطلب للحصول على ترخيص بافتتاح صيدلة ، فيتم إخطاره بعدم مطابقة مشروع الصيدلة المقدم منه للشروط القانونية الخاصة بمنح الترخيص ، فإن مثل هذا الموقف من الجهة الإدارية يشكل امتناعا عن إصدار قرار بالموافقة على فتح الصيدلية ، وهو قرار سلبي مستمر⁴³ .

الفرع السابع : القرارات غير الخاضعة للرقابة القضائية .

وفقا لمبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون ، تخضع جميع القرارات الإدارية النهائية لرقابة القضاء الإدارية إلا أن هناك بعض القرارات الإدارية تخرج عن نطاق الخضوع للرقابة القضائية و تتمثل بصيغة أساسية في أعمال السيادة و لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء .

أولا : عائق أعمال السيادة

ومن أهم المعضلات التي واجهت الفقه والقضاء إيجاد معيار لتحديد أعمال السيادة وتمييزها في أعمال الإدارة ، ووجدت ثلاثة معايير لتمييز أعمال السيادة هي⁴⁴ :

1- معيار الباعث السياسي : ومؤدى هذا المعيار أن أعمال السيادة تتمثل في الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية ، ويدفعها إلى إصدارها باعث سياسي وبالتالي لا تخضع هذه الأعمال للرقابة المالية ، أما إذا كان الباعث على إصدارها غير سياسي فإن العمل يعتبر إداريا ويخضع لرقابة القضاء ، وقد كان هذا المعيار محل نقد من حيث أنه يوسع من نطاق أعمال السيادة فضلا عن أنه معيار غير محدد إذ تستطيع السلطة التنفيذية التضرع به بأن الباعث في الكثير من أعمالها سياسيا مما يخرج مثل هذه الأعمال من نطاق الرقابة القضائية ، ونتيجة هذه المآخذ على هذا المعيار وجد معيار طبيعة العمل وهو المعيار الثاني .

⁴³ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 216

⁴⁴ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 219

2- **معيار طبيعة العمل** : وهو معيار موضوعي مفاده أن أعمال السيادة هي الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية في ممارستها لوظيفتها الحكومية ، وهي تختلف عن الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية في ممارستها لوظيفتها الإدارية ، ويقصد بتصرفاتها السلطة التنفيذية (الإدارية) القرارات التي تصدر عن سلطتها الإدارية بمعناها العضوي والموضوعي ، أما تصرفات السلطة التنفيذية (الحكومية) فتشمل : علاقة السلطة التنفيذية بغيرها من السلطات العامة الأخرى ، حيث تخرج الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية بصدد ممارستها (للوظيفة الحكومية) من نطاق الأعمال الإدارية ، وتعد من أعمال الحكومة أو أعمال السيادة .

ثانيا : معيار القائمة القضائية : يرى أنصار هذا المعيار الرجوع إلى القضاء لتحديد أعمال السيادة ، وذلك من خلال استقرار الأحكام القضائية وتعداد أعمال الحكومة طبقا لهذه الأحكام ، مما أدى إلى ظهور معيار جديد يعرف (بمعيار القائمة القضائية) يتم بموجبه تحديد أعمال الحكومة من قبل القضاء ، ومن أمثلة الأعمال التي استخلصها القضاء على أساس أنها تدخل في أعمال السيادة : الأعمال المتصلة بعلاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان ، والأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية وشؤون الدولة الخارجية سواء في وقت السلم أو إبان الحرب ، والتدابير التي تتخذها الإدارة قبل رعيها الدول المعادية كاعتقالهم وإبعادهم ، والأعمال المتصلة بالأمن الداخلي ، ويرى بعض الفقهاء أن استثناء قرارات إدارية معينة من الرقابة المالية لكونها تتدرج ضمن أعمال السيادة يمثل اعتداء على مبدأ المشروعية ، لأن ذلك يعتبر من قبيل (التحصين) لبعض الأعمال أو القرارات من رقابة القضاء رغم كونها من المنازعات التي تدخل في اختصاص القضاء طبقا لقواعد الاختصاص العادية ، ومن هنا يرون وجوب تضيق من نطاقها بحيث يقصر القضاء صفة أعمال السيادة على أعمال الوظيفة الحكومية للسلطة التنفيذية ، أي تلك التي تتعلق فقط بالعلاقة بينهما وبين السلطات العامة الأخرى في الدولة، أو بينهما وبين الدول والمنظمات والهيئات الدولية ، بحيث تخرج هذه الأعمال عن اختصاص القضاء الإداري⁴⁵ .

⁴⁵ نواف كنعان : مرجع سابق . ص ص 220-221

و قد استقر مجلس الدولة الفرنسي في تحديد أعمال السيادة على معيار القائمة القضائية ووفقا لهذا المعيار فإنه يتم تحديد أعمال السيادة بموجب قائمة تحدد مجموعة من الأعمال التي تخرج عن الرقابة القضائية و قد صنفت إلى أربع مجموعات هي :

- الأعمال المتصلة بعلاقة الحكومة بالبرلمان .
- الأعمال المتصلة بشؤون الدولة الخارجية .
- الأعمال المتعلقة بالحرب .
- الأعمال الخاصة بسلامة الدولة و أمنها .⁴⁶

⁴⁶ اعداد حمود : مرجع سابق ، ص 349 .

الفصل الثاني

خصائص العمل الإداري المنفرد

اتفق الفقه إلى أن القرار الإداري يستند إلى خمسة أركان ، إن صحت أمسى القرار الإداري صحيحاً ومشروعاً ومنتجاً لآثاره القانونية ، وإن تخلف أحدها بطل القرار ، وهذه الأركان هي الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغاية.

و سريان القرار يقوم على قواد و ضوابط من حيث الأشخاص و الزمان ، و ينتهي القرار الإدارية نهاية طبيعية بدون تدخل الإدارة و ، كما تنتهي بتدخل الإدارة إما إلغاء أو سحب .

المبحث الأول

أركان العمل الإداري المنفرد

ولكي يكون العمل الإداري الانفرادي صحيحا يتوجب توفر أركان يقوم عليها ولقد تعرضنا لها في هذا المبحث إلى هذه الأركان وقسمنا ها إلى أركان داخلية وركان خارجية

المطلب الأول

الأركان الداخلية للعمل الإداري المنفرد

الفرع الأول : ركن الاختصاص

أولاً : تعريف الاختصاص

يعتبر ركن الاختصاص من أهم أركان القرار الإداري لارتباطه بالنظام العام وما يترتب على هذا الارتباط من نتائج أهمها : اعتبار مخالفته عيبا متعلقا بالنظام العام يمكن إثارته في أية حالة تكون عليها الدعوى ، ويتعرض له القاضي من تلقاء نفسه ولو لم يثره الخصوم ، وعدم استطاعة الجهة المختصة التنازل عن اختصاصها لجهة أخرى ما لم يجزي القانون ذلك صراحة⁴⁷ ، وعدم استطاعة الجهة المختصة تجاوز قواعد الاختصاص بحجة الاستعجال الذي قد تفرضه الظروف الاستثنائية ، وعدم جواز تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص أو إجازته بإجراء لاحق من السلطة الإدارية المختصة به قانونا .

⁴⁷ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 197 .

كما يعرفه الدكتور عبد الغني بسيوني تعرفه بأنه: " الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطىها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة، شخص معين ليتصرف و يتخذ قرارات إدارية باسم و لحساب الوظيفة الإدارية في الدولة. (48)

و هكذا الاختصاص في مجال القانون الإداري يشابه الأهلية في القانون الخاص على الرغم من الانتقادات الفقهية التي تدور بهذا الشأن، كما تدور مصادر " ركن الاختصاص " مع مصادر " النظام القانوني السائد في الدولة " و التي من بينها القواعد الدستورية تأتي في قمة تدرج مصادر القواعد القانونية للاختصاص و تنحصر قواعد الاختصاص الدستورية في تحديد اختصاص رئيس الدولة باعتباره الرئيس الإداري الأعلى.

ثانيا : صور الاختصاص

كما تتعدد صور ركن الاختصاص حيث تشمل : الاختصاص الموضوعي (أو النوعي) والاختصاص المكاني ، والاختصاص الزمني .

1-العنصر الشخصي:

ويقصد به أن يصدر القرار الإداري من الهيئة أو الموظف المحدد بالقانون لاتخاذ هذا القرار دون غيره ، وبالحدود التي نص عليها القانون ، وهذا العنصر يتحقق وجوده القانوني بوجود قرار صحيح بالتعيين إن كان صاحب الاختصاص موظفاً عاماً ، وقرار بالتشكيل بالنسبة للهيئة الإدارية المختصة . وهذا القرار هو الذي يجعل من الموظف او الهيئة عضواً تابعاً للدولة له صلاحية وإمكانية التعبير عنها⁴⁹ (13) .

هذا وإن من مفاهيم العنصر الشخصي لركن الاختصاص ، هو إن القانون عندما يحدد هيئة أو موظف لممارسة اختصاص معين ، فإن هذا الاختصاص يكون شخصياً للجهة المذكورة دون غيرها ، واستثناء من ذلك يمكن تطبيق حالات التفويض والحلول والإنبابة بعد توافر شروط معينة.

أ- التفويض:

48 د. عبد الغني بسيوني عبد الله: مرجع سابق ، ص 393

49 علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، بغداد ، 1993، ص 421 .

ويتم بأن يعهد العضو الإداري او الهيئة الإدارية المختصة بجزء من الصلاحيات إلى عضو أو هيئة أخرى لممارسة هذه الصلاحيات ولمدة مؤقتة ، ويشترط لصحة التفويض ما يأتي:

1- أن يكون هناك نص قانوني يجيز التفويض.

2- أن يكون المفوض له عضواً إدارياً.

3- أن يكون التفويض مؤقتاً.

4- عدم جواز تفويض التفويض إلا بنص قانوني.

5- أن يكون التفويض جزئياً لا كلياً.

6- أن ينشر قرار التفويض بشكل أصولي.

والتفويض نوعان ، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع ، أما الأول فيقود إلى إعادة تعديل الاختصاص بين أعضاء الإدارة بحيث ينتقل الاختصاص مؤقتاً من عضو إلى آخر.

أما تفويض التوقيع فيقصد به أن يعهد صاحب الاختصاص بتوقيعه إلى عضو آخر ليمارسه بدلاً عنه ، بحيث يتخذ المفوض له القرار باسم صاحب الاختصاص الأصلي بهدف التخفيف من أعباء هذا الأخير⁵⁰ (15). ويمكن تصور عملية التفويض في نطاق الحكومة الإلكترونية، بان يكون هناك أكثر من وسيط إلكتروني مبرمج لأداء العمل ، بعبارة أخرى أن يكون هناك وسيط واحد يمارس العمل الموكول به ، وفي الوقت نفسه يتم برمجة أوساط أخرى احتياطية تكون مساندة للوسيط الأصلي ، فينص القانون ويبرمج الوسيط بشكل يؤدي إلى أن يفوض الوسيط الإلكتروني المؤتمت الأصلي جزء من صلاحياته إلى وسيط آخر لممارستها مؤقتاً ، كما لو أن الوسيط الأصلي يمارس مهام التعيين والترفيه والاستقالة ، ثم حدث زخم في عملية الترفيه ، فحينها يتم تفويض هذا الاختصاص إلكترونياً إلى وسيط آخر لممارسة هذا العمل ، وهذا بالنسبة لتفويض

⁵⁰ سليمان الظماوي : النظرية العامة للقرارات الإدارية - الطبعة الرابعة ، القاهرة ، 1976 ، ص 311 وما بعدها.

الاختصاص ، أما تفويض التوقيع فنعتقد بأنه ليس بالإمكان تطبيقه بالنسبة للحكومة الإلكترونية ، لأنه شخصي أولاً ولأنه بعيد عن تحقيق نتائج عملية ثانياً.

ب-الحلول:

ويقصد به الحالة التي يتمتع فيها على صاحب الاختصاص الأصلي من ممارسة اختصاصه بسبب تغيبه مثلاً أو حدوث مانع يمنعه من ذلك ، أو لامتناعه شخصياً عن ممارسة هذا الاختصاص ، وحينها يتم الحلول للعضو أو الهيئة الإدارية التي عينها المشرع لمعالجة الحالة المذكورة وممارسة الاختصاص لاستمرار ديمومة العمل الإداري⁵¹⁽¹⁶⁾.

ويمكن افتراض الحلول في مجال القرار الإداري الإلكتروني ، حينما يصيب الوسيط الإلكتروني المبرمج الأصلي عطلاً ما كفيروس أو ما شابه ، فحينها يكون القانون قد حدد وسيطاً آخر ليحل محل الوسيط الأول في ممارسة الأعمال الإدارية.

ج-الإنبابة:

أو الوكالة أيضاً ، وهي حالة تعذر ممارسة الاختصاص من قبل صاحبه الأصلي لنفس الأسباب المذكورة في الحلول بيد أن الإنبابة تكون عن طريق إنبابة عضو أو هيئة إدارية لممارسة هذا الاختصاص عن طريق سلطة عليا تعين النائب لحين زوال الأعذار المانعة من ممارسة الاختصاص^{52 (17)}.

والنظرية نفسها تطبق في مجال القرار الإلكتروني ، إذ بإمكان سلطة عليا أن تقرر إنبابة وسيط إلكتروني مبرمج لممارسة اختصاص وسيط آخر تعذر عليه ممارسة الاختصاص المذكور لسبب أو لآخر.

2-العنصر الموضوعي:

ويقصد به وجوب اتخاذ القرار الإداري من قبل الموظف العام أو الهيئة الإدارية المختصة قانوناً باتخاذها ، فالمعروف أن المشرع يحدد الاختصاصات ويوزعها على

⁵¹ ماهر صالح علاوي الجبوري - مبادئ القانون الإداري - الموصل - 1996 ، ص 173.

⁵² محمود إبراهيم الوالي : نظرية التفويض الإداري ، القاهرة ، 1979 ، ص 196.

الأعضاء الإداريين بشكل يمنع فيه تجاوز هذه الاختصاصات، وإلا أصبح القرار معيباً بعبء عدم الاختصاص ، كما لو اصدر وزير ما قراراً إدارياً من اختصاص وزير آخر ، أو أن تصدر هيئة إدارية قراراً من اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية أو حالة اعتداء هيئة إدارية عليا على اختصاص هيئة إدارية دنيا أو العكس⁵³.

ويبدو جلياً موضوع هذا العنصر في نطاق القرار الإداري الإلكتروني حينما يحدد لكل برنامج مؤتمت اختصاص معين يمنع تجاوزه ، كما يمنع على أي موظف او هيئة إدارية ممارسة هذا الاختصاص في حالة عدم وجود نص قانوني يسمح بذلك ، ناهيك عن عدم جواز وضع برنامج يقود إلى التجاوز على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية . وإلا أصبح القرار الصادر معيباً بعبء عدم الاختصاص.

ج-العنصر الزماني:

ويقصد به إمكانية اتخاذ القرار الإداري خلال مدة زمنية محددة ، تتمثل في تاريخ منح الاختصاص للموظف أو الهيئة الإدارية والى حين إنتهائه . كما في حالة تحديد الوقت بالنسبة للموظف العام لاتخاذ القرار الإداري للمنصب الذي تقلده ، فيكون من تاريخ التعيين أو الترقية أو التنسيب أو التوكيل ..الخ ، وينتهي بانتهاء هذا التقليد للأسباب المحددة قانوناً . أما إذا تم اتخاذ القرار الإداري خارج نطاق هذه المدة سواء قبلها أو بعدها ، فيكون القرار معيباً بعبء عدم الاختصاص⁵⁴

د-العنصر المكاني

ويقصد به تحديد ممارسة الاختصاص برقعة جغرافية معينة ، فقد تمتد هذه الرقعة لتشمل إقليم الدولة بالكامل . كما في اختصاصات رئيس الدولة ، ومجلس الوزراء والوزراء وموظفي وهيئات الإدارة المركزية حسب اختصاصاتهم . وقد يقيد صاحب الاختصاص برقعة جغرافية محددة ، لا يجوز تجاوزها عند ممارسة اختصاصه، كما هو الحال بالنسبة للإدارة اللامركزية كالمحافظ والقائم مقام ومدير الناحية ورئيس البلدية وكذلك الحالة بالنسبة للأقاليم إن وجدت⁵⁵.

⁵³ نواف كنعان : مرجع سابق ، ص 260.

⁵⁴ نفس المرجع ، ص 199-200 .

⁵⁵ سليمان الطماوي : مرجع سابق ، ص 160.

ثالثا : خصائص قواعد الاختصاص:

تكون قواعد الاختصاص ذات صفة إلزامية بالنسبة للهيئات والموظفين العموميين ، كما إن ركن الاختصاص في القرار الإداري الإلكتروني يتحقق عند الوسيط الإلكتروني المؤتمت بمجرد تحديد البرنامج المختص بالقيام بأعمال معينة دون غيره ، وبعبارة أخرى فإن هذا التحديد هو الذي يضفي صفة الإلزام لقيام الوسيط الإلكتروني بهذه الأعمال وبالنظر لاعتبار هذه القواعد من النظام العام ، عليه لا يجوز مخالفتها سواء من الموظفين أو الأفراد المنتفعين وبالتالي يجوز الطعن بمخالفة القواعد المذكورة أمام القضاء في أي مرحلة من مراحل الدعوى ، وهذا الحال ينطبق على القرار الإداري الإلكتروني حينما يصدر عن وسيط إلكتروني مؤتمت غير مختص بالأعمال المطعون فيها.

كما يمكن للقاضي إثارة عدم الاختصاص من تلقاء نفسه ، ولا يمكن تغيير قواعد الاختصاص باتفاق الإدارة مع الأفراد . كذلك فإن صاحب الاختصاص لا يملك صلاحية تفويض اختصاصه إلا بنص القانون . كما يجب الالتزام بعدم التوسع في تفسير قواعد الاختصاص ، إذ ينبغي تفسيرها تفسيراً ضيقاً⁵⁶ (9)، وبالنسبة للقرار الإداري الإلكتروني فإن هذه المسألة تتخذ شكلاً آخر ، إذ أن المفترض بالوسيط الإلكتروني المؤتمت ان يلتزم بالقواعد التي برمج عليها ، بعبارة أخرى ، إن الطبيعة الإلكترونية لهذا الوسيط تلزمه حرفياً بما تم تزويده به من اختصاصات ، فهو لا يملك -حالياً- إمكانية التفسير ، بل هو يقوم آلياً بما برمج عليه لأداء الأعمال ، وبذلك فإن مبرمج الوسيط الإلكتروني هو الملزم بعدم التوسع في تفسير قواعد الاختصاص ، وليس للوسيط الإلكتروني إلا أداء الأعمال المنوطة به حرفياً.

الفرع الثاني : ركن الشكل

أولاً : تعريف الشكل في القرار الإداري

يعني شكل القرار الإداري الصورة أو المظهر الخارجي الذي يظهر فيه القرار سواء اتخذت هذه الصورة الكتابة أو اتخذت صورة أخرى غير الكتابة ، كأن يصدر القرار

⁵⁶ د. علي محمد بدير وآخرون : مرجع سابق ، ص 420.

شفاهه أو بطريق الإشارة أو السكوت الذي يعني الرفض أو القبول ، بالإضافة إلى الإجراءات التي يجب أن يمر بها القرار قبل إصداره⁵⁷ .

و يقصد بشكل القرار عند الدكتور اعاد حمود المظهر الخارجي الذي يظهر فيه القرار وفقا لما تحتمه القوانين و اللوائح و الاجراءات التي يجب ان يمر بها القرار و تتبع في اصداره فاذا نص القانون على اتباع شكليات معينة او اجراءات مقررة حماية المصلحة العامة و الخاصة ، على الادارة التزاما باتباعها و احترامها كان يستلزم احتواء القرارا البيانات او اتخاذ اجراءات محددة استوجب القيام بها قبل اصدار القرار .⁵⁸

اما الدكتور عمار عوايدي فيرى الشكل و الإجراءات مجموعة الشكليات التي تكون الإطار الخارجي الذي يبرز ارادة السلطة الإدارية في اتخاذ و اصدار قرار إداري معين في معظم خارجي معلوم حتى ينتج آثاره القانونية و يحتج به آراء المخاطبين به.⁽⁵⁹⁾

والأصل أن القرار الإداري لا يخضع لشكل معين ما لم ينص المشرع على خلاف ذلك ، كأن يتطلب المشرع ضرورة صدور القرار الإداري في شكل مكتوب ، أو أخذ رأي جهة معينة قبل إصداره ، أو وجوب اتخاذ إجراءات محددة كإجراء التحقيق اللازم أو تسبيب القرار كما هو الحال في القرار التأديبي الذي يشترط لصحته بصفة عامة سبق إجراء التحقيق مع الموظف المتهم ، وبيان الأسباب التي قام عليها القرار التأديبي ، وعندئذ يجب مراعاة هذه الشكليات من قبل الجهة المختصة بإصدار القرار ، وإلا اعتبر القرار معيبا بعيب الشكل والحكمة من فرض الشكليات لإصدار القرار تتمثل في ضمان صدور القرار سليما من الناحية القانونية ، لأن اتباع الشكليات يمكن الإدارة من التروي والدراسة لموضوع القرار ، ويخول دون اتخاذ قراراتها بشكل ارتجالي ومنتسرع كما يحقق في نفس الوقت مصلحة للأفراد تتمثل في تمكين من صدر بحقه القرار من الاطلاع على الخطوات التي مر بها القرار ، وبالتالي ضمان حقه في الدفاع الذي يترتب عليه عدم صدور القرار أصلا أو التأثير في مضمونه .

وقد انقسم الفقه الإداري حول ما إذا كان الإجراء يعتبر عنصرا من عناصر الشكل أم أنه

مستقل عنه إلى اتجاهين :

⁵⁷ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 200

⁵⁸ اعاد حمود : مرجع سابق ، ص 326.

⁵⁹ عمار عوايدي: مرجع سابق ، ص 122

الاتجاه الأول : يرى التفرقة بين الشكل والإجراء في القرار الإداري ، وعدم اعتبارهما عنصرا واحدا ، فالشكل هو الإطار أو الصورة التي تظهر فيها إرادة الإدارة المنفردة بشكلها النهائي ، أما الإجراء فهو مجموعة من القواعد التي يجب على الإدارة مراعاتها منذ البدء في إصدار القرار لحين وضع القرار في قالب أو الصورة التي يصدر فيها .

الاتجاه الثاني : يرى أن الإجراء من عناصر الشكل ، إذ المقصود الشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار للإفصاح عن إرادة الإدارة المنفردة ولذلك لا مجال للفصل بين الإجراء المتبع لإصدار القرار وشكله⁶⁰.

ولا يؤدي عيب الشكل إلى بطلان القرار الإداري إلا إذا نص المشرع صراحة على البطلان في حالة عدم استيفاء الشكل المطلوب ، أو إذا كان عيب الشكل جسيما أو جوهريا بحيث أن تلافيه كان يمكن أن يؤثر في مضمون القرار ويغير من جوهره أما مسائل الشكل الثانوية فلا ترتب البطلان ، وذلك من باب عدم المبالغة في التمسك بالشكليات .

ثانيا : صور الشكل و معايير التمييز بينهما

1- صور الشكل

أ - حالات الشكل الجوهري .

يعتبر الشكل جوهريا إذا نص المشرع صراحة على ضرورة إتباع إجراءات شكلية معينة ، كان يشترط المشرع الشكل الكتابي في القرار الإداري ، و عند عدم استيفاء الشكل الكتابي المطلوب يعتبر القرار معيبا و باطلا فانعدام التسبيب في القرار مع وجوبه قانونا يجعل القرار عرضة للإلغاء و الإبطال⁶¹.

ب - حالات الشكل الثانوي .

هي تلك الحالات التي لا تؤثر على فحوى القرار و محتواه و لا ينتج عن مخالفتها أي تغيير في مضمون القرار و لا يلزم القانون الإدارة مراعاتها فهي اجراءات و شكليات وضعت و شرعت لمصلحة الإدارة و ليس لمصلحة الافراد⁶².

2- معايير التمييز بين الشكل الجوهري و الشكل غير الجوهري في القرار الإداري

⁶⁰ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 201

⁶¹ اعاد حمود : مرجع سابق ، ص 328.

⁶² نفس المرجع ، ص 329.

وقد ظهرت عدة معايير في الفقه الإداري للتمييز بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية في القرار الإداري :

المعيار الأول : التمييز بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية على أساس ارتباطها بمصالح الأفراد أو مصالح الإدارة ، فإذا كانت الشكليات المقررة لصالح الأفراد اعتبرت شكليات جوهرية وترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري ، أما إذا كانت مقررة لصالح الإدارة فإنها تعتبر غير جوهرية أو ثانوية ولا يترتب على مخالفتها أو إغفالها بطلان القرار .

المعيار الثاني : تمييز الشكليات الجوهرية عن غيرها على أساس جسامه عيب الشكل ومدى تأثيره على جوهر القرار وفحواه ، وهذا هو أصح المعايير الذي أخذ به القضاء الإداري المقارن .

المعيار الثالث : التمييز بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية على أساس أن الإغفال أو الإسقاط الكامل للأشكال المنصوص عليها لإصدار القرار يعتبر مخالفة جوهرية تستوجب بطلان ذلك القرار ، وقد كان هذا المعيار محل نقد من بعض الفقهاء لأنه رتب البطلان على مجرد إغفال الإدارة للشكل دون النظر فيما إذا كان الشكل جوهريا أو ثانويا ، ذلك لأن إغفال أو إسقاط الشكل لا يقوم بذاته دليلا على أن العيب جوهرى⁶³ .

ثالثا - شكل القرار الإداري وإجراءاته:

إن المظهر الخارجي للقرار الإداري قد يتعلق بإجراءات سابقة على اتخاذه كطلب المشورة أو تشكيل لجان معينة أو غيرها ، كما انه قد يتعلق بصياغة هذا القرار .

فقد استقر الفقه والقضاء على أن القرار الإداري يمكن أن يتخذ أي شكل تراه الجهة التي اتخذته انه مناسبا لتحقيق الهدف المرجو منه ، وبذلك أن الإدارة غير ملزمة باتخاذ القرار الإداري بشكل معين ، ما لم يلزمها القانون بأوصاف معينة ينبغي أن تتوفر في صيغة القرار الإداري . وعليه يمكن ان يصدر القرار بصورة كتابية أو شفاهية أو رمزية بالإشارة ، أو عن طريق التلكس الذي اعتبره القضاء الإداري الفرنسي شكلاً من أشكال القرار الإداري⁶⁴ .

⁶³ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 202

⁶⁴ ماهر صالح علاوي الجبوري : مرجع سابق ، ص 182 .

أما الإجراءات هي مجموعة الخطوات والتصرفات والأعمال التي ينبغي على الإدارة اتخاذها قبيل صدور قرارها الإداري ، فقد يفرض القانون أحيانا على الإدارة القيام ببعض الخطوات لغرض اتخاذ القرار الإداري ، وحينها يلزم عليها إجراء اللازم بهذا الخصوص وإلا اعتبر قرارها معيباً قابلاً للإلغاء ومن أمثلة هذه الإجراءات ما نصت عليه بعض قوانين الوظيفة العامة من وجوب الإعلان عن الوظائف الشاغرة ، قبل التعيين ومقابلة المتقدمين ، وفحص الشروط المطلوبة لإجراء عملية مفاضلة بين المتقدمين لهذه الوظائف.

المطلب الثاني

الأركان الخارجية للعمل الإداري المنفرد

الفرع الأول : ركن المحل

أولا تعريف المحل في القرار الإداري

يقصد بمحل القرار الإداري : موضوع هذا القرار أو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار في المركز القانونية ، فقد يتخذ الأثر القانوني صيغة إنشاء مركز قانوني جديد كقرار تعيين أحد الأفراد في وظيفة معينة محلة وضع هذا الفرد في المركز القانوني الذي تحدده القوانين التي تحكم هذه الوظيفة ، وقد يتخذ الأثر القانوني صيغة تعديل مركز قانوني قائم كالقرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف .

والأصل أن يكون القرار الإداري مشروعاً في محله ، إلا أن هذا المحل قد يكون غير مشروع بمخالفته لقاعدة قانونية أياً كان مصدرها ، سواء كان قواعد مكتوبة كالدستور والقانون العادي واللوائح ، أم كان قواعد غير مكتوبة كالعرف أو القضاء .

وقد تكون مخالفة الإدارة للقواعد القانونية إيجابية : بمعنى أن تعتمد الإدارة الخروج على حكم القاعدة القانونية بمعناها الواسع ، كأن تلجأ الإدارة إلى إصدار قرار إداري بإبعاد أحد مواطني الدولة عن ديارها ، إذ أن مثل هذا القرار مخالف لنص المادة (37) من الدستور الاتحادي المؤقت التي نصت على أنه : " لا يجوز إبعاد المواطنين أو نفيهم من الاتحاد "

كما قد تكون مخالفة الإدارة للقواعد القانونية سلبية : بمعنى أن تمتنع الإدارة مصدرة القرار عن تطبيق القاعدة القانونية ، كأن يلزم القانون الإدارة بالقيام بعمل معين فتتخذ الإدارة موقفا سلبيا إزاء هذا الالتزام ، فإنها بذلك تكون قد ارتكبت مخالفة للقانون ، فالإدارة ملزمة باحترام النص الدستوري ، فإذا امتنعت عن القيام بالأعمال التي يستلزمها النص الدستوري اعتبر امتناعها أو رفضها مخالفة سلبية للنص الدستوري⁶⁵ .

ثانيا : شروط المحل في القرار الإداري

وحتى يكون القرار الإداري سليما في محله يشترط أن يكون هذا المحل جائزا قانونا وممكنا عملا :

أ - **الشرط الأول** : أن يكون محل القرار (أو موضوعه) جائزا قانونا (أو مشروعاً). وهذا الشرط يعني أن يكون الأثر القانوني الذي يترتب عن إصداره القرار الإداري متفقا مع القواعد القانونية ، فإذا كان هذا الأثر مخالفا للقواعد القانونية كان القرار معيبا في محله .

ومن أمثلة القرارات الإدارية المعيبة لعدم مشروعيتها محلها : القرار اللائحي الذي يقيد حريات الأفراد في مجال يحرم القانون المساس به ، والقرار الصادر بحرمان الموظف من إجازته العادية كعقوبة تأديبية على مخالفة ارتكابها ، فمثل هذا القرار يعتبر معيبا في محله لأن قانون الخدمة المدنية لا يحيز الحرمان من الإجازة العادية كعقوبة تأديبية .

ب- **الشرط الثاني** : أن يكون محل القرار الإداري ممكنا من الناحية العملية : وهذا الشرط يعني أن لا يكون الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري غير ممكن تحقيقه من الناحية العملية ، حتى لا يستحيل تنفيذ القرار .

ومن أمثلة القرارات التي يستحيل تنفيذ محلها : القرار الصادر بهدم منزل آيل للسقوط إذ اتضح أن هذا المنزل قد إنهار فعلا قبل صدور القرار ، فمحل هذا القرار - وهو هدم المنزل - مستحيل تحقيقه من الناحية العملية ، ويترتب على ذلك أن يصبح القرار الإداري نفسه منعما ، وكذلك القرار الصادر بتعيين أحد المدرسين ثم يتضح أن هذا التعيين قد تم على درجات مشغولة ، فإن تحقيق أثر قرار التعيين يكون غير ممكنا من

⁶⁵ نواف كنعان : مرجع سابق ، ص 203

الناحية القانونية ومن الناحية الواقعية لأنه لم يصادف محلا لانعدام المركز القانوني الذي يمكن أن يرد عليه هذا التعيين الذي لا يزوج في الدرجة⁽⁶⁶⁾ الواحدة⁶⁷.

إلا أنه يلاحظ أن أثر القرار الإداري قد لا يصل إلى درجة الاستحالة المطلقة ، وإنما إلى صعوبة التنفيذ ، كالقرار الصادر بإلزام أحد الموظفين بالعمل طوال ساعات اليوم ليلا ونهارا وبشكل متواصل ، إذ أن مثل هذا القرار يعتبر قرارا معيبا في محله لصعوبة تطبيقه من الناحية العملية ، خاصة إذا كان العمل مرهقا ويستلزم قسطا من الراحة .

وعبرت محكمة القضاء الإداري في مصر ، عن محل القرار الإداري بقولها (فمن الأركان الأساسية للقرار الإداري أن يكون له محل . وهو المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه ، والأثر الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغاؤها ، وبهذا يتميز محل العمل القانوني عن محل العمل المادي الذي يكون دائماً نتيجة مادية واقعية)⁽⁶⁸⁾⁽³⁴⁾ .

ولكي يكون محل القرار الإداري صحيحاً ، ينبغي أن يكون موافقاً للقانون وقابلًا للتنفيذ، وبذلك يعد القرار الإداري معيباً ، إذا ما كان محله مخالفاً للقانون ، أو يستحيل تنفيذه⁶⁹ (35) .

هذا وقد تكون للإدارة سلطة تقديرية بشأن اختيار محل القرار الإداري ، إذا ما نص القانون على حرية الإدارة في اختيار محل ما أو اختيار غيره أو عدم الاختيار أصلاً، في حين تكون هذه السلطة مقيدة ، باختيار محل القرار في حالات أخرى.

الفرع الثاني : ركن السبب

أولا تعريف السبب في القرار الإداري

⁶⁶ عبد الغني بسيوني عبد الله: مرجع سابق ، ص405.

⁶⁷ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 204

⁶⁸ د. ماهر صالح علاوي الجبوري : مرجع سابق ، ص 183.

⁶⁹ حكم محكمة القضاء الاداري المصرية - في تاريخ 1954/1/16 - مجموعة السنة الثامنة.

يعني سبب القرار الإداري : الحالة القانونية أو الواقعية (المادية) التي تسبق صدور القرار وتدفع الإدارة للتعبير عن إرادتها الملزمة في إحداث أثر قانوني معين من خلال القرار ، فحدوث اضطرابات أو خلل في الأمن يمثل حالة واقعية (أو مادية) تدفع الإدارة إلى التدخل وإصدار قرار يكفل المحافظة على الأمن والنظام العام في المجتمع ، وتقديم أحد الموظفين طلبا برغبته في الاستقالة يمثل السبب القانوني المبرر لاتخاذ قرار إداري من الجهة المختصة بأنها الرابطة الوظيفية لهذا الموظف ، وهكذا لكل قرار إداري من الجهة المختصة بإنهاء الرابطة الوظيفية لهذا الموظف ، وهكذا لكل قرار إداري سبب يقوم عليه حتى يتحقق هذا الركن من أركان القرار الإداري ، فإذا صدر القرار الإداري دون أن يستند إلى سبب موجود وصحيح فإنه يكون قرار معيبا بعيب السبب .

وقد عبرت عن المعنى السابق لركن السبب في القرار الإداري المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة ، حيث قضت في حكم لها في هذا المجال بقولها : " يتعين أن تلتزم الإدارة حكم القانون في تصرفاتها بأن تستند إلى سبب مشروع في إنهاء عقد مستخدمها ، لما كان ذلك وكانت الجهة المستأنفة قد انحرفت بقرارها بإنهاء خدمة المستأنف عليه عن المسار الصحيح في القانون وتكبت الطريق إليه ، إذ خلت الأوراق من سبب المشروع أو مبرر قانوني لإصدار القرار .. " ⁷⁰

وتختلف أسباب القرارات الإدارية من حيث ما تتمتع به الإدارة من سلطة ، وما إذا كانت هذه السلطة مقيدة أو تقديرية :

- **فإذا كانت سلطة الإدارة مقيدة** : فإن وجود السبب يجعل الإدارة ملزمة بإصدار القرار .. مثال ذلك : أن يحدد قانون الجنسية أسباب لإسقاط الجنسية أو سحبها ممن اكتسبها ، ففي هذه الحالة لا تستطيع الإدارة أمام تحديد هذه الأسباب أن تصدر قرارا لا يستند إلى أحد الأسباب التي حددها القانون ، لأن هذه الأسباب وحدها التي تبرر إصدار القرار ، وتكون سلطة الإدارة مقيدة بما حدده القانون وليست حرة في تقدير السباب لإصدار قرارها .

⁷⁰ نواف كنعان : مرجع سابق ، ص 205

- أما إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية : يكون لها حرية إصدار القرار أو عدم اصداره حسب ما يتراءى لها . مثال ذلك : أن رغبة الإدارة في شغل إحدى الوظائف الشاغرة لا يعني بالضرورة التعيين فيها أو الترفيع إليها .

ثانيا : شروط السبب في القرار الإداري

والأصل أن الإدارة ليست ملزمة بذكر سبب القرار الإداري إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك ، إلا أنه يشترط لصحة سبب القرار الإداري شرطان أساسيان هما : وجوب أن يكون سبب القرار الإداري قائما موجودا ، ووجوب أن يكون صحيحا مشروعاً

أ- **الشرط الأول** : أن يكون سبب القرار الإداري قائماً موجوداً : وهذا الشرط يعني أن تكون الحالة القانونية أو الواقعية التي استند إليها القرار قد وجدت وقت صدور القرار وأن تستمر حتى تاريخ صدور القرار ، ومثال ذلك أن سبب القرار التأديبي يتمثل في المخالفة التي يرتكبها الموظف تسمح بتوقيع العقوبة التأديبية عليه ، فإذا لم تتحقق المخالفة تخلف هذا الشرط من شروط صحة سبب القرار الإداري⁷¹ .

ب - **الشرط الثاني** : أن يكون سبب القرار صحيحاً مشروعاً : وهذا الشرط يقتضي أن يكون السبب الذي استندت عليه الإدارة في اتخاذ قرارها متفقاً مع أحكام القانون ، فإذا استندت الإدارة إلى أسباب غير التي حددها القانون فإن قرارها يكون غير مشروع ومثال ذلك : أن القرار الصادر بإسقاط الجنسية له أسباب حددها المشرع في قانون الجنسية ، فإذا استند القرار إلى غير هذه الأسباب اعتبر القرار معيباً في سببه لعدم توفر هذا الشرط

و ينبغي الإشارة إلى الاختلاف بين سبب القرار الإداري - بالمعنى السابق - عن تسببية ، إذ أن التسبب يعني ضرورة اشتغال القرار على بيان الوقائع المادية والقانونية التي أدت إلى إصداره ، وإذا كانت القاعدة العامة تقضي بأن لكل قرار إداري سبب معين ، فإن الإدارة بالمقابل غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك ، ومن أمثلة التسبب الإلزامي ما نص عليه قانون الخدمة المدنية الاتحادي بالإلزام جهة الإدارة بتسبب قراراتها التأديبية الصادرة بتوقيع عقوبة على الموظف المخالف ، وإذا أهملت الإدارة تسبب قراراتها التأديبية فإن قراراتها تكون معيبة بعيب الشكل ، لأن التسبب

⁷¹ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 206

عنصر من عناصر ركن الشكل في القرار الإداري كما سبق أو أوضحنا ذلك في المبحث الخاص بركن الشكل .

ثالثا : عناصر السبب في القرار الإداري

و لكي يكون ركن السبب في القرار الإداري لا بد من وفر عناصره الثلاثة التي تم اكتشافها عن طريق القضاء الإداري و هي:

1- عنصر الوجود المادي القانوني.

2- عنصر التكييف القانوني السليم لهذه الوقائع المادية أو القانونية من طرف رجل السلطة الإدارية المختص و عنصر التقدير السليم.

و من شروط قيام ركن السبب في القرارات الإدارية أن يكون السبب حقيقيا لا وهما و صوريا و أن يكون السبب محققا و قائما و حالا وقت صدور القرار الإداري. (72)

الأصل ان القرار الإداري هو عمل اداري يعبر عن افصاح ارادة الادارة الملزمة و كل عمل لابد و ان يتم عن اختيار توحى به فكرة معينة ، لا تولد من تلقاء نفسها في ذهن رجل الادارة ، بل نتيجة لامر خارجي عنه ، يدفعه إلى التدخل و اتخاذ أو اصدار القرار الإداري ، و يسمى بالسبب وفقا لما اصلىق عليه من قبل العميد بونار ، ثم اعتمدت هذه التسمية في احكام القضاء الإداري الفرنسي و ايضا المصري كالمحكمة الادارية العليا و مجلس الدولة المصري لذلك فالسبب هو الحالة الواقعية او القانونية السابقة على صدور القرار الإداري و التي تدفع رجل الادارة و تحركه الى التدخل و اتخاذ القرار اللازم لذا فان كل قرار يجب ان يقوم على سبب صحيح و يستند الى قاعدة قانونية او حالة معينة سابقة على القرار و خارجة عنه ، بحيث يكون لوجودها دافع لمصدر القرار فعندما تحدث اسباب تحتوي على عناصر مادية او قانونية توحى لرجل الادارة التدخل و تدفعه من باب الواجب القانوني ان يزاول اختصاصه فعليه ان يتدخل لاصدار القرار .⁷³

و كما اشار ريفيرو الى ان السبب هو دوافع مادية او قانونية سابقة تحمل الادارة على اتخاذ قرار فحدوث اضطرابات و خلل في الامن العام يجسد الحالة الواقعية التي تدفع الادارة الى اتخاذ القرار الإداري الكفيل بالمحافظة على النظام العام ، كما ان انتشار وباء

⁷² عمار عوايدي: مرجع سابق ، ص 116-117.

⁷³ اعاد حمود : مرجع سابق ، ص 330.

أو مرض معين في منطقة معينة يمثل حالة مادية تدفع رجل السلطة المختصة على اصدار القرار يمنع المواطنين من الانتقال من المدينة او اليها ، و من الاسباب القانتونية المبررة لاتخاذ قرار اداري تقديم استقالة من احد الموظفين بناء على رغبته في الاستقالة يمثل السبب القانوني الذي يدفع الادارة إلى التدخل و اتخاذ القرار بقبول الاستقالة و كما يقول دلوبادير بان سبب القرار لا يجب لا يجب ان يفهم بانه عنصر شخصي لدى مصدر القرار بل هو عنصر موضوعي خارجي عنه من شأنه ان يدفع مصدر القرار إلى اصداره و يبرر صدوره فاذا ما صدر القرار دون ان يستند على حالة واقعية او قانونية كان القرار معيبا بعيب السبب .⁷⁴

الفرع الثالث : ركن الغاية

يعرف ركن الهدف أنه الأثر البعيد و النهائي و غير المباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري في قراره و القائمة من القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة في مفهوم العلوم الإدارية و هي غاية ضمان حسب سير المرافق و المنظمات الإدارية بانتظام. كما تستهدف القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية المختصة بوظيفة الضبط الإداري و تحقيق المحافظة على العام في الدولة من أمن عام و سكينه عامة و صحة عامة.⁽⁷⁵⁾ و الغاية من القرار أن يسعى مصدر القرار إلى تحقيق الصالح العام الذي حدده له القانون و يسميه الأستاذ فالين المصلحة العامة فالغاية هي ليست النتيجة المباشرة للقرار أو أثره القانوني المترتب عليه الذي يسمى بمحل القرار و إنما هي ضمان سير المرفق العام الذي هدف إلى تحقيقه مصدر القرار⁷⁶ .

والأصل أن غاية القرار الإداري هي تحقيق المصلحة العامة ، وإلا كان القرار معيباً في غايته ، علماً أن القرار الإداري هو وسيلة الإدارة لتحقيق المصلحة العامة^{77 (36)} .

⁷⁴ اعاد حمود : مرجع سابق ، ص 331.

⁷⁵ عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 126

⁷⁶ اعاد حمود : مرجع سابق ، ص 334..

⁷⁷ محمود فؤاد مهنا - القرار الاداري في القانون الاداري المصري والفرنسي - بحث منشور في مجلة الحقوق - العدد 3 و 4

كما إن الإدارة تلتزم في اتخاذ قراراتها بالأهداف المحددة قانوناً فتتسمي هذه الأهداف هي المصلحة العامة، وفي حال مخالفتها تصبح القرارات المتخذة مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة⁷⁸ (37).

وقد ذهب غالبية الفقهاء إلى أن الغاية في القرار الإداري تمثل عنصراً ذاتياً ونفسياً، تكمن في تفكير صاحب القرار الإداري واتجاه رغبته إلى تحقيق المصلحة العامة عند اتخاذ القرار.

في حين ذهب اتجاه آخر من الفقه إلى أن الغاية تعد ركناً موضوعياً يتمثل في هدف تحقيق المصلحة العامة، والذي بسببه منح الاختصاص لصاحب القرار ليتخذه سعياً منه لتحقيق هذا الهدف.

والصحيح أنه ينبغي لصحة ركن الغاية في القرار الإداري ان يتوافر فيه الجانبان الذاتي والموضوعي ، إذ ينبغي أن يكون القصد الذاتي للجهة الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة ، كما أن النتيجة النهائية للقرار والتي حددها القانون أي المصلحة العامة ، يجب أن تكون موجودة ، سواء كانت محددة أو غير محددة ، بيد أن القانون هو الذي كرسها في عملية اتخاذ القرار بعيداً عن نفسية متخذه⁷⁹ (38).

و جدير بالذكر أن ركن الغاية يختلف عن ركن السبب في القرار الإداري من حيث أن الغاية من القرار الإداري تعني النتيجة النهائية التي يهدف مصدر القرار إلى تحقيقها من وراء القرار ، في حين أن ركن السبب يمثل الحالة القانونية أو الواقعية التي أثارت في ذهن رجل الإدارة فكرة إصدار القرار ، والسبب يسبق عادة وجود القرار أما الغاية فتلحق به ، والمفروض أن تظهر بعد إصداره .

كما يختلف ركن الغاية عن ركن المحل في القرار الإداري : من حيث أن ركن المحل يعني الأثر القانوني المترتب عن صدور القرار وتنفيذه ، فهو وسيلة لتحقيق النتيجة النهائية التي استهدفها مصدر القرار .

المبحث الثاني

⁷⁸ علي محمد بدير وآخرون : مرجع سابق ، ص 440.

⁷⁹ نواف كنعان : مرجع سابق ، ص 277.

خصوصية سريان القرار الإداري و انتهاءه

الأصل أن يبدأ سريان القرار الإداري من تاريخ صدوره من جانب الإدارة ، و يعد القرار ساريا في حقها من هذا التاريخ ، إلا أن سريان القرار في حق الأفراد لا يكون إلا من تاريخ علمهم به بالطريقة التي حددها القانون لهذا العام .
و الأصل أن القرار الإداري دائم السريان ما لم يكن محدد بمدة أو ما لم يستتفد مضمونه أو بإلغائه أو سحبه من الإدارة أو من طرف القضاء

المطلب الأول

سريان القرار الإداري

ونعرض فيما يلي لسريان القرار الإداري ونفاذه في حق الأفراد ، ثم سريان القرار الإداري ونفاذه من حيث الزمان⁸⁰ .

الفرع الأول : سريان القرار الإداري من حيث الأشخاص و الزمان

أولا : سريان القرار الإداري الفردي و التنظيمي في حق الأفراد

يختلف سريان القرار الفردي و التنظيمي في حق الأفراد اذ يسري القرار الإداري في حق الافراد من تاريخ علمهم بالوسائل التي يحددها القانون الا أن طريقة العلم بالقرارات الفردية تختلف عن التنظيمية فالسبب الاولى تكون وسيلة العلم هي الإعلان أو اعلام صاحب الشأن بمضمون و محتوى القرار فالعبرة تكون بتاريخ وصول الاعلان و ليس من تاريخ ارساله من قبل الإدارة في الوقت الذي يصبح نافذا في حق الإدارة من تاريخ ارساله ما لم يكن معلقا على شرط اما القرار التنظيمي فإن وسيلة العلم تكون بنشره في الجريدة الرسمية أو نشرة القرارات المركزية أو المحلية و بجميع الطرق التي يجيزها القانون كالتعليق في لوحات المرافق .

لا يعتبر القرار الإداري نافذا في حق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به بإحدى الوسائل التي يقرها القانون .وتختلف طريق العلم بالقرار بين القرار الفردي والقرار التنظيمي (أو اللائحي) فالقرار التنظيمي : يكون وسيلة العلم به النشر في الجريدة الرسمية ، نظرا لعمومية قواعده وتجريدها

⁸⁰ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 223

وصعوبة حصر الخاضعين لها ، أو بأية وسيلة أخرى تحقق علن من يخاطبه القرار بمضمونه . أما القرار الفردي : فيمكن العلم به عن طريق إبلاغه إلى صاحب الشأن مباشرة بالشكل الذي يتحقق معه العلم اليقيني بمضمونه ، حيث يعتبر العلم اليقيني بمضمون القرار الفردي وسيلة تقوم مقام النشر أو الإعلان ، فإذا علم صاحب المصلحة بمضمون القرار وفحواه علما يقينيا نافيا للجهالة فإن ذلك يقوم مقام الوسيلتين السابقتين .

وقد يحدد المشرع وسائل أخرى لنشر القرارات التنظيمية كالتعليمات الإدارية ، ومثالها : التعليمات الإدارية المعلنة في لوحة إعلانات الطلبة في الجامعات باعتبارها الوسيلة الرسمية الوحيدة لإعلام الطلبة، كما قد يتطلب المشرع في بعض الحالات نشر بعض القرارات الفردية في الجريدة الرسمية ، وينص على العمل بالقرار من تاريخ النشر ، ومثال ذلك : نشر القرارات الخاصة بنزع ملكية العقار للمنفعة العامة⁸¹ .

وإذا كان القرار الإداري قد صدر في مواجهة شخص طبيعي كامل الأهلية فإنه يوجه إليه شخصيا في موطنه الحقيقي أو الموطن المختار له ، أما إذا كان ناقص الأهلية فيجب أن يوجه الإعلان إلى الولي أو الوصي أو القيم عليه. وبالمقابل إذا كان القرار قد صدر في مواجهة شخص معنوي (كالشركات أو الجمعيات أو النوادي) فيكون الإعلان إلى ممثل هذا الشخص المعنوي أو من ينوب عنه قانونا .

ثانيا : سرعان القرار الإداري من حيث الزمان

1- عدم رجعية القرارات الإدارية

يعتبر مبدأ عدم رجعية القرار الإداري من المبادئ التي لا يجوز مخالفتها و يقصد به عدم جواز تطبيقه على أعمال و ووقائع سابقة على تاريخ سريانه لا ما سنتني بنص أو تطبيقا لحكم قضائي قضى بإلغاء قرار إداري غير مشروع و أخيرا يمكن أن يعود القرار بأثر رجعي لتفسير قرار إداري سابق⁸²

2- الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية .

قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية و أن كان في الأصل العام الا أنها ليس قاعدة مطلقة حيث يرد عليها العديد من الاستثناءات على النحو التالي :

⁸¹ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 224

⁸² اعاد حمود : مرجع سابق ، ص 355 .

أولاً : رجعية القرارات الإدارية بنص التشريع : قد يخول المشرع للإدارة إصدار قرارات ذات أثر رجعي بنص صريح أو يكون ذلك بمثابة تفويض من المشرع للإدارة في ممارسة اختصاص لا يملكه سواه حيث لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة الا بقانون كقرار إعادة الموظفين الذين حالت الحرب دون استمرارهم في وظائفهم مع تصحيح وضعهم منذ قيام الحرب أو سحب نوع معين من القرارات ابتداء من تاريخ معين من الماضي.... الخ

ثانياً : رجعية القرارات الإدارية تنفيذا لحكم قضائي بالإلغاء : في حالة ما اذ طعن على القرار الإداري بالإلغاء و قضي فعلا بإلغائه، فهذا القرار و العدم سواسية ليس بالنسبة للمستقبل فحسب بل الماضي أيضا حيث يعد هذا القرار و كأنه لم يصدر بداءة⁸³ .

و هنا يتعين إعادة الحالة إلى ما كان عليها قبل صدور هذا القرار الملغى و ذلك من خلال صدور قرار جديد بأثر رجعي لتسوية الآثار المترتبة على هذا القرار. مثل : لو كان محل القرار المقضى بإلغائه تخطى موظف في الترقية ، فإن على الإدارة إصدار قرار جديد بأثر رجعي بترقية من صدر الحكم لصالحه اعتبارا من تاريخ الترقية زملائه .

ثالثاً : رجعية القرار الإداري بسبب طبيعته :

1- **القرار الإداري الساحب :** قد تسحب الإدارة ما سبق أن أصدرته من القرارات الإدارية لم ترتب حقوقها المكتسبة بغض النظر عن سلامتها و دون النقيذ بمدة الطعن ، بإلغائه بقرارات إدارية أخرى لاحقة لها تكون لها أثرا رجعي ، حيث تتسحب اثرها إلى تاريخ إصدار القرار المسحوب الذي بموجبه سحب الإدارة له كأن لم يكن من شأنه في ذلك كشأن الحكم المقضي بإلغائه .

2- **القرارات الإدارية المصححة :** في حالة وجود بعد اصدار القرار عيب و لم تشأ الإدارة أن تسحبه بل ترغب ترغيب في الاحتفاظ بالتاريخ الذي صدر فيه فإنه يجوز للإدارة تصحيح هذا القرار بقرار لاحق ، فإن أثر هذا القرار يرتد إلى تاريخ صدور القرار محل التصحيح أي يكون ذا أثر رجعي .

و القاعدة العامة في هذا الشأن أنه لا يجوز تصحيح القرارات الإدارية بأثر رجعي ، إلا أن القضاء الإداري أستقر على جواز ذلك استثناء من القاعدة العامة في حالة تصحيح الإدارة لما

⁸³ عبد العزيز خليفة : مرجع سابق ، ص 246.

يشوب ما تصدره من قرارات من أخطاء مادية . (التصحيح يجب أن لا ينصب على صلب القرار مغيرا لمضمونه ، بل يقتصر التصحيح على النواحي الشكلية و

ثانيا : سرعان القرار الإداري من حيث الزمان

الأصل أن القرار الإداري يسري في حق الإدارة من تاريخ إصداره ، وفي حق المخاطبين به من تاريخ شهره بالنشر في الجريدة الرسمية أو من تاريخ إعلان صاحب الشأن بمضمونه . وبالرغم من ذلك فإن هناك استثنائين هامين على هذا الأصل : أولهما : يقضي بسريان القرار الإداري بالنسبة للمستقبل دون الماضي (عدم رجعية القرارات الإدارية) وثانيهما : تأجيل آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق .

ونعرض فيما يلي بإيجاز هذين الاستثنائين

أ- **عدم رجعية القرار الإداري** : يعني مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية عدم جواز تطبيق القرار الإداري على الوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد للبدء سريانه ، وإنما ينحصر سريان أثر القرار على ما يحدث من وقائع وأعمال بعد تاريخ سريانه ، ومن أهم المبررات التي قيلت للأخذ بهذا المبدأ : احترام الحقوق المكتسبة للأفراد ، وضمان استقرار المعاملات والأوضاع القانونية كأن يصدر قرار بمعاقبة موظف بالحرمان من العلاوة بأثر رجعي فيؤدي إلى حرمانه من علاوة كان قد استحقها فعلا قبل توقيع الجزاء ، وعدم تجاوز حدود الاختصاص الزمني ، بمعنى منع مصدر القرار من الاعتداء على اختصاص سلطة أخرى ، وذلك إذا لم يكن مصدر القرار مختصا خلال الفترة السابقة التي امتدت إليها آثاره ،

وبالرغم من المبررات السابقة لإقرار هذا المبدأ هناك بعض الحالات التي تقتضي تطبيق القرارات بأثر رجعي وهي⁸⁴ :

- حالة تطبيق القرار الإداري بأثر رجعي استنادا إلى نص قانوني يسمح بذلك : كأن ينص قانون الخدمة المدنية على أن يصدر القرار باعتبار الموظف الذي تغيب عن عمله مدة معينة فاقتا لوظيفته من المرجع المختص ، واعتبار هذا القرار نافذ المفعول من اليوم الذي تغيب فيه عن عمله .

⁸⁴ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 225

- حالة تطبيق القرار الإداري بأثر رجعي لتصحيح الوضع القانوني الذي أقامه قرار سابق حكم القضاء الإداري بإلغائه : إذ يترتب على الحكم القضائي الصادر بإلغاء القرار اعتبار القرار الملغى كأن لم يكن ، فيتعين على الإدارة إعادة الوضع إلى ما كان عليه الوضع سابقا ، واعتبار القرار كأن لم يسبق إصداره إطلاقا .

- حالة تطبيق مبدأ الرجعية بالنسبة لبعض القرارات التي تتطوي بالضرورة على أثر رجعي بحسب طبيعتها : كالقرار الصادر بتفسير نص قانوني الذي يقتضي تطبيقه بأثر رجعي من تاريخ نفاذ القانون الذي صدر القرار بتفسيره ، والقرار المؤكد لقرار سابق ، حيث يقتصر أثره على تأكيد الآثار القانونية التي رتبها القرار الإداري الأول .

ب- تأخير آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق لصدوره : يعني هذا المبدأ جواز إرجاء ترتيب القرار لآثاره القانونية إلى تاريخ لاحق على صدوره من خلال تعليق نفاذه على شرط واقف إذا كان ذلك يحقق المصلحة العامة .. وفي ذلك خروج على الأصل العام للنفاذ الفوري في القرارات الإدارية .

ويختلف تطبيق هذا المبدأ بحسب ما إذا كان القرار تنظيميا (لائحيا) أم فرديا :

- **ففي القرارات التنظيمية (اللائحية) :** يجوز إرجاء آثار القرار الإداري التنظيمي إلى تاريخ مستقبل ، حيث لا يتولد عن هذه القرارات حقوقا مكتسبة وإنما يتولد عنها مراكز تنظيمية عامة ، ومن حق الإدارة تعديلها ، وإصدار القرارات التنظيمية مع إرجاء آثارها إلى تاريخ مستقبل⁸⁵ .

وفي القرارات الفردية : حيث يتولد عنها حقوقا مكتسبة للمعنين بها ، فالأصل أنه لا يجوز إرجاء آثارها إلى تاريخ مستقبل إلا إذا كان لهذا الإرجاء مبرراته الجدية ، لأن في مثل هذه الإرجاء اعتداء على السلطة المصدرة للقرار ، كأن يوقف نفاذ القرار الصادر بتعيين موظف إلى حين توفير الاعتماد المالي اللازم لترتيب آثاره ، وإرجاء الآثار التي تترتب عليه إلى ما بعد أداء الخدمة العسكرية⁸⁶ .

الفرع الثاني : نفاذية القرارات الإدارية

⁸⁵ نواف كنعان : مرجع سابق ، ص 226

⁸⁶ نفس المرجع . ص 227

الأصل في تنفيذ القرارات الإدارية أن تتم طواعية واختيارا ، سواء كانت قرارات تنظيمية أم فردية ، إيجابية أم سلبية ، إذ لا تجد الإدارة صعوبة في الغالب في تنفيذها وخاصة إذا تطابق النفاذ القانوني مع التنفيذ المادي .

وتستطيع الإدارة أن تنفذ قراراتها الإدارية بوسيلتين : إحداهما عن طريق الإدارة وذلك بوسيلة التنفيذ الجبري أو المباشر ، والأخرى عن طريق القضاء .⁸⁷

أولا : التنفيذ الجبري أو المباشر .

تتمتع الإدارة بامتيازات عديدة و من أخطرها و أنجحها حق الإدارة في اللجوء إلى أسلوب التنفيذ المباشر لقراراتها بالقوة الجبرية و دون اللجوء إلى القضاء و ذلك وفقا للشروط أو ضوابط عليها احترامها :

- يتم اللجوء إلى التنفيذ المباشر احترام القانون .
- حالة الضرورة اللازمة كوجود خطر يهدد النظام العام .مما يستوجب تدخل الإدارة و اللجوء للتنفيذ الجبري .
- وجود نص صريح في القانون يبيح للإدارة استخدام القوة العمومية لتنفيذ قراراتها⁸⁸

تعتبر هذه الوسيلة من أهم الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية .. إذ تستطيع أن تقوم بتنفيذ قراراتها بشكل مباشر على الأفراد ودون الالتجاء إلى القضاء . وفي هذه الحالة فإنه يتعين على كل من ينازع في سلامة القرار الإداري أو في حق الإدارة في تنفيذه مباشرة أن يلجأ إلى القضاء .

إلا أن تنفيذ الإدارة لقراراتها مباشرة وبالقوة إذا لزم الأمر هو طريق استثنائي يتم اللجوء إليه في حالات محددة وضمن ضوابط وقيود تضمن عدم تجاوز هذا الاستثناء لحدوده والمساس بالتالي بحقوق الأفراد وحررياتهم .. وأهم هذه الضوابط والقيود : عدم استخدام الإدارة في تنفيذ قراراتها جبرا إلا القدر اللازم لضمان تنفيذ القرار .. ووجود نص قانوني صريح يخول الإدارة حق اللجوء للتنفيذ الجبري المباشر أو استخدام القوة المادة لتنفيذ قراراتها.. وتوفر حالة الضرورة أو الاستعجال كوجود خطر يهدد الأمن العام⁸⁹.

⁸⁷ نفس المرجع . ص 227

⁸⁸ اعاد حمود : مرجع سابق ، ص 356 .

⁸⁹ نواف كنعان : مرجع سابق ، ص 228

ثانيا : تنفيذ القرار الإداري بواسطة القضاء

يتم تنفيذ القرارات الإدارية بواسطة القضاء عن طريق رفع دعوى للمطالبة بتوقيع جزاءات جنائية أو مدنية أو تأديبية على الأفراد عند مخالفتهم للقرارات أو امتناعهم تنفيذها ..

- **الجزاءات الجنائية** : قد تلجأ الإدارة للقضاء لتنفيذ قراراتها وحمل الأفراد قسرا على تنفيذها .. من خلال توقيع عقوبات جنائية كجزاء لمخالفة القرار الإداري .. وتعتبر وسيلة الدعوى الجنائية من الأساليب التي يعتبرها الفقه والقضاء والأسلوب الأمثل الواجب اتباعه في الحالات التي يتمتع فيها الأفراد عن تنفيذ القرارات طواعية وحملهم جبرا على التنفيذ .. وهذا ما نص عليه قانون العقوبات الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة صراحة بتوقيع عقاب جنائي لمخالفة القرارات الإدارية⁹⁰ .

- **الجزاءات المدنية** : تستطيع الإدارة أن تلجأ إلى القضاء المدني لإلزام الأفراد باحترام القرارات الصادرة عنها وتنفيذها جبرا ، وهذا ما أقرته أحكام القضاء الإداري . ويرى بعض الفقهاء أن اتباع الإدارة لطريق القضاء العادي- وإن كان قليل الحدوث عملا،- وعدم لجوئها إلى امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها ، فيه ضمانة أكبر لاحترام حقوق وحرية الأفراد .

- **الجزاءات التأديبية** : تستخدم الإدارة أحيانا الجزاءات التأديبية التي تملك توقيعها قانونا في مواجهة من يرفض الانصياع لقراراتها وأوامرها .. ومن أمثلة ذلك : العقوبات

التأديبية التي توقع على الموظفين المخالفين لقراراتها وأوامرها .. والجزاءات الواردة في لوائح الضبط الإداري ، وهي جزاءات متعددة كالحبس والغرامات والمصادر وإغلاق المحلات المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة ، فضلا عن سحب التراخيص الخاصة بمزاولة المهن الحرة والتجارية .⁹¹

⁹⁰ احمد محيو : محاضرات في المؤسسات الادارية : ترجمة محمد عرب صاصيلا ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1990 . 332 .

⁹¹ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 228-229 و أنظر أيضا احمد محيو : مرجع سابق ، ص 333 .

المطلب الثاني

انتهاء القرار الإدارية

الفرع الأول: انتهاء القرارات الإدارية بدون تدخل الإدارة

أولا : انتهاء القرار نهاية طبيعية

تتعدد الأساليب التي تؤدي إلى انقضاء القرار الإداري .. فقد ينتهي القرار الإداري نهاية طبيعية بتنفيذه أو بانتهاء المدة المحددة لتنفيذه ، .. وقد ينتهي القرار الإداري بعمل صادر من السلطة التشريعية ، كما في حالة صدور لائحة تنفيذية لقانون صادر عن البرلمان ، فإذا الغي هذا القانون تنتهي هذه اللائحة - كقرار تنظيمي - بالتبعية لانتهاء القانون الذي صدرت استنادا إليه..

ينتهي القرار نهاية طبيعية دون تدخل الإدارة عند انتهاء المدة المحددة اذا كان مقترنا بأجل ، و استنفاد مضمونه ، أو تدخل القضاء بإلغائه ، و حالة ترك القرار و إهماله من جانب الأفراد .

ثانيا : نهاية القرار الإداري بالإلغاء القضائي

ويكون انتهاء العمل الإداري المنفرد في إطار الانتهاء القضائي عن طريق دعوى الإلغاء من خلال ما جاء في المواد 274 ق.إ.م. والمادة 275 ق.إ.م. كما نص المشرع على بعض شروط هذه الدعوى كشرط الميعاد الذي حدده بأربعة أشهر لرفع دعوى الإلغاء وهذا بصفة عامة وكاستثناء من ذلك ما جاء في المرسوم 76-63 المتعلق بتأسيس السجل العقاري في المادة 04/110 التي تنص على أجل الشهرين فقط حيث جاء فيها : غير أن

التبليغ يمكن أن يسلم إلى المرسل إليه شخصيا مقابل الاعتراف بهذا التسليم أن تاريخ الإشعار بالاستلام أو تاريخ رفض الرسالة الوصى عليه أو تاريخ الاعتراف المشار إليه أعلاه يحدد نقطة انطلاق أجل الشهرين الذي يمكن أن يقدم خلاله الطعن المنصوص عليه في المادة 24 أعلاه (1) ، إن شرط التظلم في القرارات المركزية وشرط انتفاء الدعوى الموازية ، فالمشرع حين ألغى التظلم الإداري المسبق بموجب نص المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية ، هذا يدفعنا إلى التساؤل حول البديل الذي جاء به المشرع وهو الصلح القضائي في نص المادة 168

(1) أنظر نص المادة 110 من المرسوم 76-63 متعلق بالسجل العقاري مؤرخ في 25/03/1976 وأنظر أيضا نص المادة 24

من قانون الإجراءات المدنية والذي يعد وجها آخر لإلغاء العمل الإداري الانفرادي ((القرار الإداري)) المطعون فيه وفي هذه الحالة أي حالة التوصل إلى صلح قضائي هل يعد الإلغاء إلغاء إداريا لعمل إداري أم إلغاء قضائيا دون الفصل في الدعوى القضائية المرفوعة ؟

إن هذا الإلغاء " عدول الإدارة عن تصرفها محل الدعوى القضائية " من جهة يعد إلغاء إداريا لأن الإدارة هي التي عدلت عن تصرفها فألغته بإرادتها المنفردة ولأن محاولة الصلح التي يقوم بها القاضي ليس فيها أي إكراه بدليل أنه في حالة فشل الصلح تمر القضية إلى الفصل فيها ومن ناحية أخرى يعد إلغاء قضائيا فقط لأنه تم أمام القضاء لكنه ليست له أوصاف الإلغاء القضائي لأنه يكون عن طريق حكم قضائي بما يحمل مصطلح الحكم من شكليات وعليه يمكن اعتباره إلغاء شبه قضائي لأنه لا يمكن إقصاء إرادة الإدارة في إلغاء قرارها المعيب محل الطعن ولا يمكن إقصاء الصفة القضائية لأنه يتم تحت إشراف القضاء

الفرع الثاني : انتهاء القرارات الإدارية بتدخل الإدارة

المبحث الأول : إلغاء القرار⁹² الإداري⁹³

يعني إلغاء القرار الإداري من قبل الإدارة التي أصدرته إزالة آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل فقط دون الماضي ، ودون أن يشمل ذلك الإلغاء ما سبق أن رتبته في الماضي - أي بين إصداره وانقضائه - من نتائج وآثار ..

وقد يتم إلغاء القرار الإداري من قبل الإدارة التي أصدرت القرار الملغى ، كما قد يتم إلغاء القرار من جهة أخرى غير الجهة التي أصدرته .. كما هو الحال

أما الإلغاء الإداري فيمكن للإدارة من خلال المدة الممنوحة لها قانونا أن تقوم بإلغاء التصرف " القرار " المعيب الذي أصدرته ويمكنها ممارسة ذلك أيضا من خلال التظلم المرفوع لديها كشرط لمباشرة الدعوى القضائية من خلال نص المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية والذي تم إلغاؤه بعد إصلاح 1990 فيما يخص القرارات اللامركزية فقط ويبقى العمل به في القرارات المركزية كشرط قانوني قائم وهو ما يفيد معنى القرار الإداري السابق

ثانيا : السحب الإداري للقرار

⁹² اعاد حمود : مرجع سابق ، ص 360-362 .

⁹³ نواف كنعان : مرجع سابق . ص 232

السحب ، كإلغاء إجراء للعودة عن الأعمال الإدارية ، مع اختلاف هام يكمن في أن السحب يمحي العمل بالنسبة للمستقبل وللماضي في حين أن الإلغاء لا يعني إلا المستقبل فقط إن السحب بمحوه حدثت بالفعل و تجدر الإشارة إلى العمل يكون جائزا و ممكنا عندما لا يولد أي حق وفق ما اقره مجلس الدولة الفرنسي في القرار المؤرخ في 20 ماي 1955.⁹⁴ وهو آلية يمكن للإدارة من خلالها تسيير مصالحها وفق الأوضاع و الضرر و التي قد تطرأ وكذا تحقيق الرقابة الذاتية على أعمالها ما لم يتولد عنها أي مساس بالحقوق وذلك بمحو اثر العمل الإداري بالنسبة للمستقبل وللماضي كأنه لم يكن بحيث لا يمكن الاحتجاج ب هاما الجهات

الخاتمة

و هكذا يتبين مما سبق أن القرارات الإدارية تعتبر من الامتيازات الهامة التي عهد بها القانون للسلطة الإدارية و ذلك لأداء واجباتها تجاه المواطنين، و القانون لما خول الإدارة هذه الامتيازات كان يهدف إلى تحقيق غاية معينة، و بالتالي فالقرار الإداري ما هو إلا وسيلة

⁹⁴ احمد محيو : مرجع سابق ، ص ص 341 ، 342 ، و انظر أيضا موسى مصطفى شحادة : القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مكتبة الجامعة ، الشارقة 2012 ص ص 346 347 . و أنظر أيضا اعاد حمود : مرجع سابق ، ص ص 362-365 . و أنظر أيضا نواف كنعان : مرجع سابق . ص 234

لتحقيق هذه الغاية التي تكون دائما مصلحة عامة أو منفعة عامة، و المخاطبين به ملزمون بتنفيذه طواعية أو إكراها، إلا أن عليهم عدم التزام الصمت عن كل قرار إداري مضر بمركزهم القانوني لأن ذلك يكرس انعدام المشروعية، و بالتالي على الفرد المتضرر من القرار أن يلجأ إلى القضاء لرفع عوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة، عندما يصاب بضرر من شأنه إعدام القرار الغير مشروع، فإذا كانت القرارات غير مشروعة و مستحقا من حقوق الأفراد و نالت بحرية من حرياتهم فإنها تخضع في هذه الحالة لمراقبة القضاء الذي يتولى رعاية حقوق الأفراد ضد تعسف الإدارة و ذلك عن طريق إلغائها أو التعويض عنها أو هما معا، و من هنا بتبين أن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية في جميع الحالات و الظروف يعتبر المثل الأعلى لحماية حقوق و حريات الأفراد و يشكل صرحا متينا لدولة الحق و القانون.

على انه يلاحظ و أمام ازدياد التوجه إلى الحكومة الإلكترونية و الرقمية و الذكية اعاد النظر أو محاولة قبول فكرة أعادت النظر على ضوء التطورات الحاصلة على نطاق أعمال الإدارة ، و لاسيما القرار الإداري فان مفهوم الحكومة الإلكترونية ألقى بظله على الأعمال المذكورة . ولم تبق أركان القرار الإداري على حالها لاسيما بعد أن بدأت العديد من الإدارات باستخدام أساليب الحكومة الإلكترونية في تسيير أعمالها وذلك بشكل مستقل أو شبه مستقل عن العنصر البشري ، وأصبح بإمكان البرامج الإلكترونية المؤتمتة اتخاذ القرارات الإدارية المهمة و غير المهمة.

ولذلك فإن أركان القرار الإداري لن تبقى كما هي ينبغي عليها مسايرة هذا التطور مع ضرورة اتخاذ أبعاداً جديدة ومفاهيم مختلفة.

قائمة المراجع

الكتب

- 1- اعاد حمود : الوجيز في القانون الإداري ، أكاديمية شرطة دبي ، الامرات العربية المتحدة ، 2003-2004 .
- 2 - احمد محيو : محاضرات في المؤسسات الادارية : ترجمة محمد عرب صاصيلا ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1990.
- 3- حسين محمد عواضة المبادئ الأساسية للقانون الإداري دراسة مقارنة ط 1997 .
- 4- عدنان العجلاني، الوجيز في الحقوق الإدارية، دمشق 1961 .
- 5- عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، الإسكندرية، .
- 6- عبد العزيز خليفة : الأسس العامة للقرارات الإدارية .
- 7- علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي مبادئ وأحكام القانون الإداري - بغداد - 1993.
- 8- عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، ج2، دمشق 1989.
- 9 - عيسى الحسن، القرار الإداري، أملية معدة لطلاب الدراسات القانونية، التعليم المفتوح في سوريا.
- 10 - محمد فؤاد مهنا، مبادئ و أحكام القانون الإداري، القاهرة، 1973.
- 11- ماهر صالح علاوي الجبوري : مبادئ القانون الإداري ، الموصل ، 1996.
- 12- محمود إبراهيم الوالي : نظرية التفويض الإداري ، القاهرة ، 1979 -
- 13- محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2005 .
- 14- موسى مصطفى شحادة : القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة ، مكتبة الجامعة ، الشارقة 2012 .
- 15- نواف كنعان : مبادئ القانون الإداري ، دار الإثراء للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2008 .
- 16- ناصر لباد ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، النشاط الإداري ، الطبعة الأولى 2004
- 17- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط7، 1965.
- 18- سليمان الطماوي - النظرية العامة للقرارات الإدارية - الطبعة الرابعة - 1976

19- عمار عوابدي : نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري
الجزائر ، 2005

مقالات

- 20- بسيوني عبد الغني القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري
وتطبيقاتها في لبنان المجلد الأول ط 1998 الدار الجامعية للتوزيع والنشر
- 21- محمود فؤاد مهنا - القرار الإداري في القانون الإداري المصري والفرنسي - بحث
منشور في مجلة الحقوق - العدد 3 و 4 - 1958 -.

أحكام و قرارات

- 22- مجلس الدولة " مجموعة قرارات المحكمة الإدارية 1981 الشركة التونسية للتوزيع ص
368 ، ص 369 ملحوظات السيد محمد بوصفارة
- 23- حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 132 لسنة 1960.
- 24- حكم محكمة القضاء الإداري المصرية - في تاريخ 16/1/1954 - مجموعة السنة
الثامنة.

القوانين و المراسيم

القوانين

- قانون الإجراءات المدنية القديم .
قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

المراسيم

- المرسوم رقم 76-63 متعلق بالسجل العقاري مؤرخ في 1976/03/25
- المرسوم رقم 91-147 المتعلق بدواوين الترقية والتسيير العقاري
- المرسوم 91-454 المتعلق بأملاك الدولة

الفهرس

الإهداء	
شكر و تقدير	
مقدمة	
01..... الفصل الأول : ماهية العمل الإداري المنفرد	
02..... المبحث الأول : مفهوم العمل الإداري المنفرد	
02..... المطلب الأول : تعريف و خصائص العمل الإداري المنفرد	
02..... الفرع الأول: تعريف القرار الإداري	
02..... 1- التعريف الفقهي للقرار الاداري	
03 2- التعريف القانوني للقرار الاداري	
05..... 3-التعريف القضائي للقرار الاداري	
07..... الفرع الثاني خصائص القرار الاداري	
07..... أولا : القرار الإداري عمل قانوني	
08..... ثانيا : صدور القرار من سلطة إدارية عامة.	
09..... ثالثا : القرار الاداري يرتب أثرا قانونيا	
10..... الفرع الثالث : تمييز القرار الإداري عما يشابهه من تصرفات.....	
11..... أولا : التمييز بين القرار الإداري و العمل المادي	
11..... ثانيا : التمييز بين القرار الإداري و العمل التشريعي.....	
11..... 1- المعيار الشكلي أو العضوي	
12..... 2- المعيار الموضوعي أو المادي	
13..... ثالثا : تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي	
13..... 1- المعيار الشكلي أو العضوي	
14 2- المعيار الموضوعي أو المادي.....	

- 14.....رابعا: المعيار المعتمد من طرف المشرع الجزائري
- 16.....المطلب الثاني : أنواع القرارات الإدارية
- 16.....الفرع الأول : القرارات الإيجابية والقرارات السلبية
- 17.....أولا : القرار الإيجابي
- 17.....ثانيا : القرار السلبي
- 17.....ثالثا : تمييز القرار السلبي عن القرار الضمني
- 18.....الفرع الثاني : القرارات الفردية و القرارات التنظيمية
- 18.....أولا : تعريف القرارات الفردية و القرارات التنظيمية
- 18.....1-القرار الفردي
- 19.....2- القرار التنظيمي
- 19.....أولا : القرار التنظيمي (أو اللائحي)
- 20.....ثانيا : خصائص القرار التنظيمي
- ثالثا : تقسيمات القرارات
- 21.....التنظيمية
- 21.....أ- اللوائح التنفيذية
- 21.....ب- اللوائح المستقلة
- 22.....ج- اللوائح التفويضية
- 22.....د- لوائح الضرورة
- 22.....3- معايير التمييز بين القانون و اللائحة
- 22.....أ- المعيار العضوي
- 23.....ب- المعيار المادي
- 23.....الفرع الثالث : القرارات المركبة
- 24.....الفرع الرابع : القرار السلبي
- 24.....الفرع الخامس القرار المعدوم
- 25.....الفرع السادس : القرار المستمر

- الفرع السابع : القرارات غير الخاضعة للرقابة القضائية26
- الفصل الثاني : خصائص العمل الإداري الانفرادي29
- المبحث الأول :أركان العمل الإداري المنفرد30
- المطلب الأول : الأركان الداخلية للعمل الإداري الانفرادي.....30
- الفرع الأول : ركن الاختصاص30
- أولا : تعريف الاختصاص30
- ثانيا : صور الاختصاص31
- 1-العنصر الشخصي.....31
- أ-التفويض31
- ب- الحلول33
- ج- الإنابة33
- 2- العنصر لموضوعي.....33
- 3- العنصر لزماني.....34
- 4 - العنصر المكاني.....34
- ثالثا : خصائص قواعد الاختصاص35
- الفرع الثاني : ركن الشكل.....35
- أولا : تعريف الشكل في القرار الإداري35
- ثانيا : صور الشكل و معايير التمييز بينهما37
- 1-صور الشكل37
- أ - حالات الشكل الجوهرى37
- ب - حالات الشكل الثانوى37
- 2- معايير التمييز بين الشكل الجوهرى و الشكل غير الجوهرى في القرار الإداري..37

- المعيار الأول.....38
- المعيار الثاني.....38
- المعيار الثالث.....38
- ثالثا - ش - كل القرار الإداري وإجراءاته.....38
- المطلب الثاني : الأركان الخارجية للعمل الإداري المنفرد.....39
- الفرع الأول : ركن المحل39
- أولا: تعريف المحل في القرار الإداري39
- ثانيا : شروط المحل في القرار الإداري40
- الفرع الثاني : ركن السبب41
- أولا: تعريف السبب في القرار الإداري41
- ثانيا : شروط السبب في القرار الإداري.....43
- ثالثا : عناصر السبب في القرار الإداري44
- الفرع الثالث : ركن الغاية45
- المبحث الثاني : خصوصية سريان القرار الإداري و انتهاؤه.....47
- المطلب الأول : سريان القرار الإداري47
- الفرع الأول : سريان القرار الإداري من حيث الأشخاص و الزمان47
- أولا : سريان القرار الإداري الفردي و التنظيمي في حق الافراد47
- ثانيا : سريان القرار الإداري من حيث الزمان48
- 1- عدم رجعية القرارات الإدارية48
- 2- الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية49
- أ- رجعية القرارات الإدارية بنص التشريع49
- ب رجعية القرارات الإدارية تنفيذا لحكم قضائي بالإلغاء49
- ثالثا: رجعية القرار الإداري بسبب طبيعته49

49.....	1-القرار الإداري الساحب
50.....	2-القرارات الإدارية المصححة
50.....	ثانيا : سريان القرار الإداري من حيث الزمان
50.....	أ-عدم رجعية القرار الإداري
51.....	ب- تأخير آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق لصدوره
52.....	الفرع الثاني : نفاذية القرارات الإدارية
52.....	أولا : التنفيذ الجبري أو المباشر
53.....	ثانيا : تنفيذ القرار الإداري بواسطة القضاء
53.....	- الجزاءات الجنائية
53.....	- الجزاءات المدنية
53.....	- الجزاءات التأديبية
54.....	المطلب الثاني : انتهاء القرار الإدارية
54.....	الفرع الأول : انتهاء القرارات الإدارية بدون تدخل الإدارة
54.....	أولا : انتهاء القرار نهاية طبيعية
54.....	ثانيا : نهاية القرار الإداري بالإلغاء القضائي
55.....	الفرع الثاني : انتهاء القرارات الإدارية بتدخل الإدارة
55.....	أولا : الإلغاء الإداري
56.....	ثانيا : السحب الإداري
57.....	الخاتمة
58.....	قائمة المراجع
61.....	الفهرس