جامعة زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الإطار القانوني للقرار الاداري

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق

تخصص : ادارة ومالية

إعداد الطالب :

زهمي الخضر

إشراف الدكتور :

صدارة محمد

لجنة المناقشة

الأستاذ :	د- العقون ساعد	رئيسا
الأستاذ:	د- صدارة محمد	مشرفا
الأستاذ:	د- بشيري عبد الرحمان	مناقش

السنة الجامعية

2016/2015

الإهداء

اهدي عملي هذا إلى والدتي العزيزة أطال الله في عمرها
والى أساتذتي المحترمون وخاصة بشيري عبدالرحمان وصدارة
محمد وحملة العيد والصديق العزيز طعيبة عبدالرحمان

زهمي الخضر

الشكر

يسعدني ويشرفني ان أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الفاضل صدارة محمد على قبوله الإشراف على هذا البحث وعلى توجيهاته القيمة , كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل أساتذة الحقوق , والى كل من ساعدني في عملي هذا , لكم مني أسمى عبارات الاحترام والتقدير

شكرا للجميع

مقدمة

الحمد الله والصلاة والسلام على رسول الله صلى الله عليه وسلم تعتبر القرارات الادارية من اهم الموضوعات الادارية التي تلقى اهتماما ظاهرا وقويا من جانب علماء الادارة وفقه القانون الاداري , نظرا لحيوية و اهمية الدور العلمي و التنظيمي والوظيفي الذي تلعبه نظرية القرارات الادارية , من كافة النواحي العلمية والعملية والفنية والقانونية , ولان عملية اتخاذ – تكوين اوصناعة – القرارات الادارية هي الجانب والعنصر القوي في نظرية القرارات الادارية , لذا يعتبر بعض علماء الادارة عملية اتخاذ القرارات هي جوهرة الوظيفة الادارية وقلب الادارة ومحور نظرية التنظيم الاداري .

ان تعريف القرارات الادارية وبيان عناصرها كعمل قانوني اداري وتميزها عن غيرها من التصرفات القانونية الاخرى مثل العقود والعمل التشريعي والعمل القضائي ,ثم دراسة اركان القرارات الادارية وسلامتها وشرعيتها من الناحية القانونية وبيان انواع القرارات الادارية وفقا للتقسيمات والمعايير القانونية المختلفة

وكذا دراسة طرق ووسائل تنفيذ القرارات الادارية والاسباب القانونية لنهاية القرارات الادارية ومسالة عدم شرعية القرارات الادارية وكيفيفة مراقبة انجازتها , الغاء وتعويضا والجهات المختصة قانونا بهذه الرقابة .

الاشكالية :

الى اي مدى يمكن القول بانا التشريعات والقوانين قد اتفقت بوضع مفهوم موحد وضوابط للقرار الاداري ام ثمة اختلافات واراء متعددة حولها .

وانبثقت عنها تساؤلات فرعية

مالمقصوالد بالقرارات الادارية ؟ وهل اتفقت التشريعات والقوانين حول مفهوم موحد لها .

وماهي اركانها ومميزاتها وخصائصها ؟

وماهي الاثار القانونية المترتبة على القرارات الادارية ؟

اهمية الدراسة:

يعتبر القرار الاداري من اهم نشاطات الادارة الحديثة وقيامها بواجباتها يتطلب امكانيات ووسائل من خلاله يستطيع القيام بما به من مسؤوليات لاجل اشباع الحاجات العامة للجمهور . وهذه الوسائل منها ماهو بشري

ومنها ماهو مادي. ومنها ماهو قانوني . تشكل في مجموعها ادوات الادارة في ممارسة نشاطها

اهداف الدراسة :

تهدف الدراسة الى القاء الضوء حول نشاط الادارة باعتبار القرار الاداري اهم نشاط تقوم به الادارة .

المنهج المتبع في الدراسة :

اعتمدت في هذه الدراسة على المنهج الوصفي لوصف وتعريف المصطلحات القانونية الادارية وكذا المنهج التحليلي للوقوف على بعض المفاهيم والاراء القانونية المتعلقة بالمفاهيم الادارية .

الفصل الأول

الاطار القانوني والمفاهيمي للقرار الاداري

لم تعرف التشريعات المختلفة المتعلقة بالسلطة الإدارية وأنشطتها القرارات الإدارية ,وإنما اكتفت النصوص التشريعية المتناثرة هنا وهناك بالإشارة فقط إلى القرارات الإدارية, ومثال ذالك ما أشارت إليه المادة 30 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية :(تنشر القرارات الإدارية المتعلقة بمهمة الموظف ضمن الشروط المحددة بموجب مرسوم وذلك بعد اكتسابها بالتأشيرات القانونية) . كما أن هناك مثالا أخر إشارة إليه المادة 459 من قانون العقوبات الجزائري التي تشير إلى القرارات الإدارية على النحو التالي (يعاقب بغرامة من 5 إلى 20 دينار جزائري ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الوارد بيها معاقبا عليها بنصوص خاصة) [1].

كما تشير المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري التي تشير إلى القرارات الإدارية دون تعريفيها على النحو التالي : (تنظر الغرفة الإدارية المجلس الأعلى ابتدائيا ونهائيا)

1) الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية

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

[1]- عمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ,دار هومه الجزائر ,2003 ,ص20

وهناك العديد من النصوص المتفرقة في فروع النظام القانوني السائد في الدولة التي تشير إلى قرارات الإدارية دو التعرض لتعريفها وتحديد مفهومها . لذلك بقيت مهمة تعريف القرارات الإدارية وتحديد مفهومها متروكة لاجتهادات و مجهودات كل من الفقه والقضاء

فهكذا قامت محاولات عديدة من بعض الفقهاء في القانون الإداري لتعريف القرارات الإدارية فقد حاول الفقيه ليون دوجي تعريف القرار الإداري مقررا بأنه : (كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كماهي قائمة وقت صدوره أوما ستكون في لحظة مستقبلية معينة)[2]

[1] - عمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ,دار هومه الجزائر ,2003 ,ص20

[2] -عمار عوابدي: المرجع نفسه ص21

المبحث الأول: السياق القانوني في تحديد هوية القرار الإداري

إن قيام الإدارة العامة بمهامها ووفائها بالتزاماتها قبل الجمهور المستفيد من خدمات المرافق العامة , ومن حفظ النظام العام في المجتمع , يتطلب من الإدارة العامة القيام بأعمال معينة مستعينة بوسائل محددة والأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة لأداء وظيفتها قد تكون أعمالا قانونية .

ويقصد بالأعمال المادية تلك التي لا تقصد الإدارة العامة من وراء القيام بها ترتيب أثار قانونية , حتى وان رتبت أثارا قانونية غير مباشرة كحوادث السير التي تكون سيارات الإدارة العامة طرفا فيها , ويمكن التمثيل لإعمال الإدارة المادية بالإعمال الفنية التي يقوم بها رجال الإدارة العامة بحكم وظائفهم كالمهندسين والأطباء وسائر الموظفين الفنيين , وكذلك الحال استخدام الآلات والسيارات في العمل , والأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة تنفيذا للقرارات والأوامر الإدارية كالقبض على شخص أو هدم منزل أيل للسقوط , وأيضا الأعمال السابقة على إصدار القرارات الإدارية كالدراسات والتقارير والمذكرات والمقترحات ...الخ.[1]

أما الأعمال القانونية فيقصد بها الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة بهدف ترتيب أثارا قانونية معينة , كإنشاء حق أو ترتيب التزام , ويتحقق الأثر القانوني إما من خلال إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إجراء تعديل في المراكز القانونية القائمة أو إنهاء المراكز القانونية . والمركز القانوني هو حالة الشخص إزاء القانون أو ما يتمتع به من حقوق وما تفرض عليه من التزامات في ضوء القانون

[1] -حمدي القبيلات :القانون الإداري الجزء الثاني ,دار وائل للنشر , الأردن ,2010, ص17

المطلب الأول : ماهية القرار الاداري

مما لا شك فيه انه لا يوجد تعريف موحد للقرار الاداري, الذي اختلف فيه فقهاء القانون الاداري الا ان النقاط الاساسية اجمع عليها هؤلاء , التي من خلالها ظهرت عناصر وخصائص القرار الاداري

الفرع الاول : تعريف القرار الاداري

تعددت التعريفات التي قيلت في القرار الإداري من جانب الفقه,وكذالك الحال من جانب القضاء الإداري,إلا أن هذا التعدد لا ينفي وجود حد أدنى من الاتفاق,وان هناك نقاط التقاء حول تعريف القرار الإداري ,فقد عرفه الفقه هوريو بأنه"إعلان للإدارة بقصد إحداث اثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر ",أما الفقه ريفيرو فعرفه بأنه "العمل الذي تباشر الإدارة بواسطته سلطتها في تعديل الأوضاع القانونية بإرادتها المنفردة ",وقد عرفه الدكتور سليمان الطماوي وكما جاء في تعريف مجلس الدولة المصري بأنه"إفصاحا لإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة ",وعرف أيضا بأنه "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم[1]

[1] حمدي القبيلات : المرجع نفسه صفحة 20/19-

أما الفقه الأردني فاكتفى بذكر بعض تعريفات القرار الإداري التي قال بها الفقه المقارن أو ما ورد في أحكام القضاء الإداري ,إما محكمة العدل العليا الأردنية فقد عرفت القرار الإداري بأنه"إفصاحا لإدارة عن إرادتها بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أو تعديل مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكنا أو جائزا قانونا[1].

الفرع الثاني : عناصر وخصائص القرارات الإدارية في القانون الإداري

ويستنتج من هذا التعريف الراجع للقرار الإداري الخصائص والعناصر للقرار الإداري :

1) القرار الإداري عمل قانوني يخلق أثار قانونية عن طريق إنشاء مراكز قانونية عامة أو خاصة لم تكن موجودة وقائمة , وتعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة أو خاصة كانت موجودة وقائمة – عن الأعمال الإدارية المادية , التي تأتيها وتقوم بها السلطة الإدارية دون أن تستهدف وراء القيام بها أحداث أثارا قانونية معينة .

2) القرار الإداري عمل قانوني صادر من سلطة إدارية مختصة، أي أن القرارات الإدارية أعمال صادرة من سلطة إدارية , وبذلك يختلف القرار الإداري عن الأعمال التي لا تعتبر قرارات إدارية وفقا للمعيار العضوي السائد حاليا في القانون الوضعي كأصل عام .

3) القرار الإداري عمل قانوني انفرادي صادر من سلطة إدارية بإرادتها المنفردة والملزمة وبذلك يختلف القرار الإداري عن العقد الإداري باعتباره عملا إداريا قانونيا اتفاقيا و رضائيا بناء على توافق إرادتين متقابلتين احدهما إرادة السلطة الإدارية وإرادة الطرف المتعاقد معها .

[1] -حمدي القبيلات : المرجع نفسه صفحة 20/19

وللقرار الإداري باعتباره عملا قانونيا إداريا أركان أساسية يقوم عليها وتحقق وجوده المادي والقانوني , وهذه الأركان هي ركن السبب , ركن الشكل والإجراءات ركن الاختصاص , ركن المحل , وركن الهدف أو الغاية .[1]

فلكي يكون القرار الإداري سلميا ومشروعا ومنتجا لأثاره القانونية لابد من توافر هذه الأركان وسلامة كل ركن منها من العيوب التي قد تشوبه .

فإذا لم تتوفر هذه الأركان كلها أو بعضها أو شاب بعضها عيب من العيوب المؤثرة قانونيا على صحة وسلامة القرار الإداري , فان القرارات قد تفقد صفة الإلزام وتحقيقها للأهداف وبصفة عامة , يلاحظ بان هذه العيوب تختلف وتتنوع باختلاف المطلوبة .

أركان القرار الإداري (عيب انعدام السبب , عيب عدم الاختصاص , عيب الشكل , عيب المحل ,أو مخالفة القانون . وعيب الانحراف في استعمال السلطة الإدارية) فإذا أصاب القرار الإداري عيب من هذه العيوب وقع هذا القرار باطلا أي صار غير مشروع وبالتالي لا ينتج أثار القانونية ويصبح محلا للطعن فيه بكافة الطعون والدعاوى الإدارية والقضائية .[2]

- **أن يكون القرار الإداري نهائيا محدثا للآثار القانونية :**

بحسب تعريف القرار الإداري فانه عمل إداري تبغي الإدارة من القيام به إحداث اثر قانوني معين فإذا كان عمل الإدارة لا ينتج أي اثر قانوني فانه لا يعد قرارا إداريا ,ويقصد بنهائية

[1]-عمار عوابدي : المرجع السابق,ص/23

[2] -عمارعوابدي :المرجع نفسه ,ص/24/23

القرار الإداري أن يكون متخذا صفة تنفيذية دون حاجة إلى تصديق من جهة أعلى ,فجاء في قضاء محكمة العدل العليا "معنى عبارة قرار نهائي أن القضاء الإداري قد استقر على اعتبار القرار نهائيا إذا صدر عن سلطة إدارية دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى ".ومن قضاء محكمة العدل العليا في هذا الصدد"إن القرار الإداري القابل للطعن أمام محكمة العدل العليا هو القرار الإداري النهائي التنفيذي الذي تفصح فيه الإدارة عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد أحداث أوإلغاء أو تغيير مركز قانوني".وكذالك"الإنذار الموجه من مدير منطقة خريبة السوق إلى المستدعى المتضمن[1] استعمال بناء قديم وغير مرخص كغرفة (لبويلر التدفئة) ويسبب ضررا للمجاورين وان عليه أن يقوم بإزالة هذه المخالفة لا يعتبر قرارا إداريا نهائيا وإنما هو إجراء تمهيدي من الإجراءات التي تتخذها اللجان المحلية للتنظيم والأبنية للوصول إلى القرار النهائي التنفيذي ,وهو بهذه الصفة لا يدخل في عداد القرارات الإدارية النهائية التنفيذية التي تقبل الطعن بالإلغاء مما يستوجب رد الدعوى شكلا .

[1]-حمديالقبيلات :المرجع السابق صفحة 25/24

المطلب الثاني: أركان القرار الإداري

لا يكون القرار الإداري سليما ومشروعا إلا إذا الم بكل عناصر المشروعية واستوفى كل الأركان المطلوبة والتي نوجزها فيما يالي

الفرع الاول : ركن الاختصاص

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

وليس الاختصاص هو السلطة ذلك أن الاختصاص هو مجموع ما خول للإدارة القيام به من أعمال فيما تعني السلطة مباشرة تلك الاختصاصات المخولة وترجمتها عمليا .

والاختصاص بهذا المعنى هو كثير الشبه بفكرة الأهلية في القانون الخاص فكلاهما يعني القدرة على القيام بتصرف يترتب عنه اثأر قانونية وليس معنى ذلك تطابقهما ذلك لان الاختصاص يقترن بالسلطة العامة وبالتنظيم الإداري كما أن الغاية من ضبط قواعده هي تحقيق الصالح العام والتخصص في مباشرة العمل فيما تتركز الأهلية في القانون الخاص على كفاية النضج العقلي والشخصي .[1]

[1]-بوعمران عادل :النظرية العامة للقرارات الإدارية , دارالهدى عين ميلة , الجزائر ,2011,ص30/29 -

الفرع الثاني: ركن المحل

اولا – ماهية محل القرار :

محل القرار هو موضوعه والأثر القانوني الذي يترتب عليه مباشرة ويؤدي إلى أحداث تغيير في التنظيم القانوني السائد وذلك بإنشاء مركز قانوني جديد أو بتعديل أو إلغاء مركز قانوني كان قائم .

ثانيا – شروط محل القرار الإداري :

يشترط القضاء الإداري في محل القرار الإداري حتى لا يكون القرار معيبا أو معدوما عدة شروط نورد منها :

– أن يكون الأثر القانوني للقرار ممكن التحقيق قانونا وواقعا لأنه متى كان ذلك مستحيلا كان القرار معدوما كالقرار الصادر بترقية موظف هو قرار معدوم متى اتضح أن الموظف المعني بالقرار قد أحيل على التقاعد والحال نفسه في القرار الصادر بتوظيف شخص في منصب يتضح لاحقا أن ذلك المنصب مشغول وليس شاغر .[1]

– أن يكون محل القرار مشروعا ومطابقا لقواعد القانون الإداري بمعناها الواسع .

[1]-بوعمران عادل :المرجع نفسه ص36/35 -

الفرع الثالث : ركن الشكل والإجراء

اولا/ مدلول الشكل والإجراء :

انه لا يكفي أن يلتزم عضو السلطة الإدارية حدود اختصاصه كي يصبح قراره سليم وإنما يتوجب أن يصدر هذا القرار وفقا للإجراءات التي حددها المشروع وفي الإشكال المرسومة له

ا) **شكل القرار** : شكل القرار هو الإطار الخارجي الذي يصدر فيه القرار والقالب الذي تعبر به الإدارة عن إرادتها أو هو المظهر الخارجي للقرار .

والأصل إن الإدارة غير مقيدة بشكل معين للإفصاح عن إرادتها فقد يصدر القرار مالم يكن تنظيميا كتابة أو شفاهة بل وقد يشكل صمتها قرارا وهو ما عرفناه أنفا , كما قد يشار للقرار بالإشارة أو بالعلامات كالعلامات الدالة على وجود أشغال وإشارات المرور ....الخ.

غير انه ومتى تدخل المشروع ودعا الإدارة صراحة إلى وضع قراراتها في قالب شكلي محدد فإنها تكو ملزمة بذلك وإلا عدت قراراتها غير سليمة , ومن ابرز تلك الشكليات شكلية تحرير القرار وإصداره بلغة معينة , نشر القرار , إعلان القرار , التوقيع على القرار ,تسبيب القرار[1].

ولقد عمد الفقه إلى التمييز بين الشكليات تبعا لا اختلاف تأثير كل منها على مشروعية القرار مسترشدا في ذلك بمعايير عدة قسم بموجبها شكليات القرار إلى شكليات جوهرية وأخرى ثانوية .

[1]- بوعمران عادل :المرجع نفسه,ص36/

ب) الشكليات الجوهرية : ويتحقق وجودها في حالتين :

– الشكليات التي يتشدد المشرع في طلبها والتي بإسقاطها أو بمخالفتها يعد القرار معيبا .

– الشكليات التي لم يرتب القانون صراحة البطلان على مخالفتها وإسقاطها ولكن من شان إغفالها ومخالفتها التأثير على جوهر ومضمون القرار.[1]

ج)الشكليات الثانوية : وهي التي لم يرتب المشرع صراحة البطلان على إسقاطها أو مخالفتها والتي ليس من شان إسقاطها أو إغفالها أو مخالفتها التأثير على مضمون القرار أو تفويت المصلحة التي عنى القانون بتأمينها .

ثانيا – الإجراءات :

وهي جملة الخطوات التي يطلبها المشرع صراحة والتي تعد الإدارة ملزمة بالمرور بها وأدائها قبل أو عند أو بعد إصدار القرار,كإجراء الاستشارة وإجراء النشر والتبليغ والتحقيق واحترام حقوق الدفاع....الخ.

الفرع الرابع : ركن السبب

اولا/مفهوم السبب:

سبب القرار هو جملة الدوافع المادية أو القانونية التي تلزم رجل الإدارة وتدفعه إلى اتخاذ القرار الإداري.

[1] - بوعمران عادل :المرجع نفسه ,ص38/36

ثانيا / شروط صحة السبب :

لقد اشترط الفقه والقضاء الإداريين لسلامة السبب الذي ينبني عليه القرار الإداري جملة الشروط التالية:

ا- **أن يكون السبب مشروعا** :ويقصد بذلك أن تكون الواقعة التي يستند عليها مصدر القرار الإداري مشروعة ولا تخالف قواعد القانون ومبادئه العامة وقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي معيارا محددا يستطيع القاضي الإداري بسط رقابته على سبب القرار والتأكد من مدى مشروعيته حيث فرق بين الأسباب الرئيسية الدافعة لإصدار القرار والأسباب غير الدافعة وعلى هذا الأساس يكون القرار غير مشروع إذا كانت الأسباب الرئيسية الدافعة لإصداره غير مشروعة أما إن كانت الأسباب غير مشروعة غير دافعة لإصدار القرار فان ذلك لا يؤثر على سلامته , بل وقد اقر للقاضي الإداري فوق ذلك إمكانية تخطي حدود الرقابة التقليدية لمشروعية القرار إلى مجال الملائمة بالبحث في مدى ملائمة القرار الإداري للوقائع التي استند إليها وتقدير مدى التناسب بين السبب والقرار الصادر على أساسه .[1]

ب – **أن يكون السبب صحيحا حقيقا لا وهميا** :أي أن يكون مؤسسا على وقائع مادية صحيحة لا مجرد شكايات أو شائعا ت وان يكون تقدير تلك الوقائع مبنيا على أسس سليمة.

[1]- -بوعمران عادل :المرجع نفسه ,ص40/39

الفرع الخامس: ركن الغاية

غاية القرار هي الهدف الذي تبتغيه الإدارة من وراء إصدار قرارها أو هي النتيجة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها من وراء إصدارها للقرار , وتخضع الإدارة في تحديدها لغايتها لقاعدتين رئيستين :

اولا- قاعدة الصالح العام : حيث يتوجب على رجل الإدارة أن يستهدف من وراء قراراته الصالح العام فان هو حاد عن ذلك فان قراره يكون معيبا , وللعلم فان رجل الإدارة ملزم بمراعاة ذلك دون حاجة لنص يلزمه[1] .

ثانيا- قاعدة تخصيص الأهداف : لما كانت حدود المصلحة العامة واسعة فضفاضة وليس من صالح الإدارة ترك عضو الإدارة حرا طليقا في نطاقها فان المشرع قد يحدد له ودوما في نطاق المصلحة العامة هدفا محددا ومخصصا لا يجوز لرجل الإدارة أن يسعى لتحقيق غيره ولو كان الهدف الذي يسعى لتحقيقه متعلقا بالصالح العام ويتعرف رجل الإدارة على وجود هذا القيد من عدمه بالرجوع إلى النصوص أو باستخلاصه له من روح التشريع .

[1]-- بوعمران عادل :المرجع نفسه,ص40

المبحث الثاني : أنواع القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري

تنقسم القرارات الإدارية وتتنوع بتعدد وتنوع الزوايا التي تنظر منها إلى القرارات الإدارية , وهذه أهم أنواع القرارات الإدارية التي نتعرض لها بإيجاز للوصول لأنواع القرارات الإدارية التي تشكل هيكل وبناء هرم تدرج القرارات الإدارية .

المطلب الأول : أنواع القرارات الإدارية من حيث التكوين ومن حيث الخضوع او عدم الخضوع لرقابة القضاء

تنقسم القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلى قرارات إدارية بسيطة وقرارات إدارية مركبة أو مختلطة , وكذا من حيث مدى خضوعها او عدم خضوعها لرقابة القضاء

الفرع الاول : انواع القرارات الادارية من حيث التكوين

أولا – القرارات الإدارية البسيطة : وهي القرارات الإدارية التي تصدر بصفة مستقلة وقائمة بذاتها غير داخلة ولا مرتبطة بعمل قانوني أخر . مثال القرارات الإدارية البسيطة قرارات التعيين , الترقية , التأديب , الفصل , منح رخصة حمل السلاح , واغلب القرارات الإدارية قرارات بسيطة .

ثانيا – القرارات الإدارية المركبة أو المختلطة : وهي القرارات الإدارية التي لا تصدر قائمة بذاتها ومستقلة عن العمل قانوني أخر , بل تصدر مرتبطة ومصاحبة لإعمال إدارية أخرى

فقد تأتي هذه القرارات سابقة أو معاصرة أو لاحقة لعمل إداري قانوني أخر, وتكون قائمة بحد ذاتها وغير مرتبطة بعمل قانوني اخر اوغير داخل في تكوينها [1]

مثال ذلك القرارات السابقة والمعاصرة واللاحقة للعقود الإدارية ولعملية نزع الملكية العامة , ولعمليات الانتخابات .

وأهمية تقسيم القرارات الإدارية إلى قرارات إدارية بسيطة وقرارات إدارية مركبة أو مختلطة , تظهر هذه الأهمية في مجال تطبيق نظرية الأعمال الإدارية القابلة للانفصال , ونظرية الدعوى الموازية (الطعن المقابل).

الفرع الثاني : أنواع القرارات الإدارية من حيث الخضوع أو عدم الخضوع لرقابة القضاء

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مدى خضوعها أو عدم خضوعها لرقابة القضاء إلى النوعين التاليين :

أولا) القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء : في كافة صور رقابة القضاء , رقابة الإلغاء والتعويض وصورة رقابة التفسير ورقابة فحص الشرعية .واغلب القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء كأصل عام , تطبيقا لمبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الحديثة التي هي دولة القانون حيث تخضع جميع الهيئات والسلطات العامة في الدولة للقانون في مفهومه العام شكليا وموضوعيا (الشرعية الشكلية والشرعية الموضوعية) ولذا تخضع الأعمال الإدارية ومن بينها القرارات الإدارية للقانون ولرقابة القضاء إلغاء وتعويضا وتفسيرا وفحصنا

[1]- ماجد راغب الحلو , القضاء الاداري , دار المطبوعات الجامعية , الاسكندارية , 1994/ ص 45.

للشرعية , فالاصل والقاعدة ان جميع قرارات وتصرفات واعمال الادارة تخضع لرقابة القضاء وبالنسبة للقرارات الادارية فانها تخضع لرقابتي الالغاء والتعويض من جانب القضاء [1]

ثانيا) القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء: وهي طائفة القرارات الإدارية التي تشكل ما يعرف بنظرية أعمال الحكومة أو أعمال السيادة وطائفة القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء بناء على نص قانوني خاص الاستثناءات الخاصة التي تنص عليها عادة بعض النصوص القانونية) .

ويرى البعض ان اعمال السيادة هي اعمال تتخذ للحفاظ على سلامة الدولة وسلامة كيانها , وهذا النوع من الاعمال يحتاج الى الشجاعة والجراة والاقدام من جانب الحكام , مما يعرض امن الدولة او سلامتها للخطر الداهم الذي لايمكن تداركه ولهذا لاتتعرض هذه الاعمال من رقابة القضاء .[2]

- محمد سمير محمد جمعة , الالغاء القرارات الادارية القابلة للانفصال , دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري
[1] دار الجامعة الجديدة , الاسكندارية , 2013, ص 33
[2] - عثمان خليل عثمان , مجلس الدولة , دراسات مقارنة , الطبعة الرابعة , 1956 , ص 140

المطلب الثاني: انواع القرارات الادارية من حيث الاثار المترتبة عليها و مصادرها و مداها

الفرع الاول : انواع القرارات الادارية من حيث الاثار المترتبة عليها .

تنقسم القرارات الإدارية من حيث الآثار المتولدة عليها إلى الأنواع التالية :

– القرارات الإدارية النافذة في مواجهة الأفراد

– القرارات الإدارية غير النافذة في مواجهتهم [1]

ومعظم القرارات الإدارية هي قرارات تخاطب الأفراد ونافذة في مواجهتهم .

أولا :القرارات الإدارية غير النافذة في مواجهة الأفراد :

وهي والتي لا يحتج بها في حقهم ومصالحهم فهي التي تشكل ما يعرف باسم (إجراءات التنظيم الداخلي) وأمثلة إجراءات التنظيم الداخلي كثيرة منها على الخصوص المنشورات والتعليمات الدورية والأوامر المصلحية والتوجيهات الصادرة من السلطات الإدارية الرئاسية والموجهة للموظفين والعاملين العامين .

فإجراءات التنظيم الداخلي لا تلزم إلا العاملين العامين فقط كأصل عام وقد قام جدل ونقاش فقهي حو الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي من حيث هل هي قرارات إدارية بالمعنى الفني والقانوني للقرارات الإدارية أم لا ؟ وقد توصل القضاء الإداري إلى حل في نطاق الإجابة عن هذا التساؤل نتعرض له بإيجاز .

[1] -يعتبر النفاذ بالنسبة للقرارات الادارية في مواجهة الادارة من يوم الصدور اما بالنسبة للافراد فمن يوم العلم به باي طريقة من طرق العلم بما فيها نظرية العلم الياقيني .

ثانيا :الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية :

1- الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي : تتكون التعليمات و الأوامر الرئاسية من الأوامر والتعليمات والمنشورات والتوجيهات والمذكرات والتوصيات ,التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة إلى العاملين المرؤوسين بقصد توجيههم وإرشادهم ومراقبتهم وتبصيرهم بالقوانين واللوائح العامة,والقرارات الإدارية الواجب عليهم تنفيذها ,ومراعاتها خلال اضطلاعهم بالقيام بمهامهم وأعمالهم والتزاماتهم الوظيفية وتفسير القوانين واللوائح والقرارات من طرف السلطات الرئاسية عن طريق الأوامر والتعليمات والتوجيهات الرئاسية .

كما تشكل هذه الأوامر والتعليمات والتوجيهات الرئاسية أداة القادة والرؤساء الإداريين في إرشاد مرؤوسيهم إلى الطرق والأساليب والإجراءات التنظيمية والتنفيذية الأزمة لتنظيم وتسيير المؤسسة أو المرفق الإداري من اجل ضمان حسن سيرها بانتظام وباطراد وبكفاءة ورشاد لتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية ورشادة.

وتسمى أنواع الأوامر والتعليمات والتوجيهات الرئاسية بإجراءات التنظيم الداخلي للمرفق لأنها تتعلق أساسا وفقط بالعلاقات الداخلية بين عمال النظام الإداري للدولة أو المرفق أو المؤسسة وبين الرؤساء والمرؤوسين ,وبالأوضاع القانونية والتنظيمية الداخلية للإدارة العامة,وتقتصر على مخاطبة العاملين للإدارة فقط ,ولا غيرهم من الأفراد.[1]

[1]- يعتبر اعتداء الرئيس على اختصاص المرؤوس واعتداء هيئة مركزية على اختصاصات هيئات لا مركزية ,انظر ذالك ماجد راغب الحلو , المرجع السابق , ص ص , 394/392

وتبعا لذلك سنستخدم اصطلاح (إجراءات التنظيم الداخلي)(الأوامر والتعليمات الرئاسية) كمترادفين في هذه الدراسة.وكثيرا ما تثار إشكالات وتساؤلات قانونية حول إجراءات التنظيم القانوني في نطاق القانون الإداري,والقضاء الإداري , تدور كلها وتتمحور حول حقيقة الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي (الأوامر والتعليمات والتوجيهات الرئاسية)عملية أساسية وأصلية في دراسة وبحث هذه الإجراءات والتعليمات والأوامر الرئاسية .

فلتكييف وتحديد حقيقة الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية (إجراءات التنظيم الداخلي)–أهمية كبيرة نظرية وعلمية .

2)الأهمية النظرية والعلمية لدراسة وتحديد الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي:(الأوامر والتوجيهات والتعليمات الرئاسية)تتجلى هذه الأهمية النظرية أو العلمية لدراسة وتكييف الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي في تحديد ما إذا كانت إجراءات التنظيم الداخلي أو التعليمات والأوامر الإدارية الرئاسية تعتبر أعمالا قانونية وتولد وتخلق اثأرا قانونية في عالم القانون,عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء للمراكز القانونية في النظام القانوني السائد في الدولة وتصبح بذالك تشكل وتكون مصدرا من مصادر مبدأ الشرعية , يجب أن تسلط عليها الرقابة القضائية بكافة الدعاوي القضائية وخاصة دعوى الإلغاء,أم لا. وهل تعتبر إجراءات التنظيم الداخلي هذه القرارات إدارية تشكل بذاتها نوعا أو طائفة مستقلة وقائمة بذاتها من طوائف وأنواع القرارات الإدارية .

كما تجيب هذه الدراسة عن التساؤل حول مكانة ودرجة التعليمات والأوامر الإدارية الرئاسية (إجراءات التنظيم الداخلي) في نظام تدرج الأعمال القانونية في الدولة ,ومكانتها ومرتبتها في تدرج أعمال الإدارة العامة وتحدد الآثار والنتائج المنطقية لذلك.[1]

ا) **تكييف الطبيعة القانونية للتعليمات والمنشورات:**إن المنشورات والتعليمات التي تصدرها السلطات الإدارية الرئاسية المختصة للمرؤوسين ,هي الأعمال التي تتضمن أساسا تحديد وتخصيص وتفسير القواعد والأحكام القانونية والتنظيمية العامة,والأصل أن التعليمات والمنشورات الإدارية الرئاسية هي المنشورات وتعليمات لائحة تنفيذية , تتضمن تفسير وتخصيص وتجسيد القواعد والنصوص القانونية والتنظيمية العامة للعاملين العامين المرؤوسين من اجل تنفيذها وتطبيقها ,وكذالك الأصل أن التعليمات والمنشورات الإدارية الرئاسية ليست بأعمال قانونية (القرارات إدارية) أي ليست لها طبيعة قانونية –لأنها لا تولد جديدا فهي عالم القانون ,ولا تؤثر في النظام القانوني للوظيفة العامة,وفي الأوضاع والمراكز القانونية الوظيفية للعاملين العامين المرؤوسين بالإنشاء والتجديد والتعديل أو الإلغاء فدورها يقتصر فقط – كأصل عام – على التفسير والكشف عن الآثار والأوضاع و المراكز القانونية السابقة الموجودة في القواعد والأحكام القانونية والتنظيمية العامة المنشئة.

ولكن ,ونظرا لتمتع السلطات الإدارية الرئاسية المختصة وخاصة الوزراء والمديرون العامون للمؤسسات الإدارية – بالسلطة التقديرية الواسعة – من اجل القيام بوظائفهم في قيادة كافة العمليات والوظائف الإدارية ,ومنها عملية تنظيم وتسيير المرافق العاملة بانتظام

[1]-عمار عوابدي:مرجع سابق ص96

واطراد,وبكفاية و رشادة ,وفقا للمبادئ الفنية والعلمية والقانونية والسياسية والاجتماعية المتعلقة بالوظيفة الإدارية في الدولة ,فنظرا لتمتع طائفة القادة والرؤساء الإداريين بالسلطة التقديرية ,فان التعليمات والمنشورات التي يصدرونها في نطاق السلطة التقديرية غالبا ما تتضمن خلق وأحداث أثار قانونية جديدة في النظام القانوني للوظيفة العامة ,وفي الأوضاع والمراكز القانونية الوظيفية للعاملين العامين,فتكون بذلك هذه التعليمات والمنشورات منشئة ومقررة لأوضاع ومراكز قانونية أي تكون قرارات إدارية ذات طبيعة قانونية ,وتشكل في ذات الوقت مصدرا من مصادر الشرعية في النظام القانوني في الدولة ويجوز لذوي الشأن الطعن فيها بدعوى الإلغاء,عندما تكون غير شرعية .

فالقضاء الإداري الفرنسي يميز بين التعليمات الدورية الإدارية الرئاسية ألائحية – التنظيمية, وبين التعليمات الدورية التفسيرية.

فالتعليمات الدورية التنظيمية تعتبر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي قرارات إدارية لها صفة وطبيعة قانونية ,وبالتالي يقبل الطعن بدعوى الإلغاء .[1]

أما التعليمات الدورية التفسيرية التي تصدر لتفسير القواعد والأحكام القانونية والتنظيمية العامة السابقة ,فان القضاء الإداري الفرنسي لا يعترف لها بالطبيعة والصفة القانونية ,وبالتالي لا يقبل الطعن فيها بدعوى الإلغاء لأنها ليست بقرارات إدارية .

[1] - يذكرنا ذالك بقضية (سمباك) بالجزائر , حين اعتبرت الغرفة الادارية للمحكمة العلية انا المنشور الصادر من تلك المؤسسة يعتبر له صفة القرار الاداري , لانه احدث مراكز قانونية

ومن الأمثلة على ما يعتبره القضاء الإداري الفرنسي من التعليمات الدورية التفسيرية التي لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء :

– الإرشادات والتوجيهات العامة التي يوجهها الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه .

– التعليمات والدوريات التي لا تولد أي اثر قانوني في مواجهة الأفراد من العاملين العامين.

– تلك التعليمات والدوريات التي تفسر قوانين أو لوائح عامة وتحدد معانيها دون أن تظيف جديدا.

– تلك التعليمات الدورية التي تتضمن التذكير بوجود قرارات إدارية داخلية أو تنظيم داخلي التعليمات التي تتضمن على مجرد توصيات فقط.

وتقوم سياسة القضاء الإداري الفرنسي في عملية التمييز والتفرقة بين التعليمات التنظيمية والتعليمات التفسيرية على أساس اعتبارين أساسين هما:

ا – ا) إن قيام القضاء الإداري بفحص وتحليل التعليمات والأوامر الإدارية الرئاسية للكشف عن طبيعتها التنظيمية أو التفسيرية تسمح للقضاء الإداري ببسط رقابته على مدى شرعية أو عدم شرعية الأوامر والتعليمات الصادرة من الرؤساء الإداريين ولا سيما إن هده التعليمات والدوريات هي مجهولة على مواطنين ولا تخاطبهم وبالتالي لا يجوز لهم الطعن فيها بتحرك رقابة القضاء (رقابة الإلغاء) ضدها لذلك تعتبر عملية تحريك وأعمال معيار التفرقة والتمييز

بين التعليمات التنظيمية ألائحية والتعليمات التفسيرية فرصة ثمينة لتحريك رقابة القضاء على طائفة التعليمات الإدارية الرئاسية

ا- **ب**) إن عملية التمييز بين التعليمات والمنشورات التنظيمية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري وخاصة الإلغاء وبين التعليمات والمنشورات الدورية التي تعتبر من خصوصيات السلطة الإدارية الرئاسية تصدرها في نطاق سلطتها التقديرية وفي نطاق حريتها واطلاقاتها في الملائمة والتي تخرج عن نطاق رقابة القضاء وخاصة رقابة الإلغاء ,تعتبر هذه التفرقة عن إيمان القضاء الإداري الفرنسي بحتمية استقلالية السلطة الإدارية في بعض الحالات والمجالات ,وتمتعها بحرية التقدير والتصرف بعيدا عن رقابة القضاء,حتى تتصرف بحرية وفقا لما تراه ملائما ومناسبا وضروريا لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وبكفاية ,وهذا مظهر من مظاهر حنكة وسياسة القضاء الإداري الفرنسي الحكيمة في هذا الموضوع .وعلى العموم فان رقابة القضاء تكون على التحقيق من توافر اركان القرار الاداري , والظروف المحيطة بالقرار , وهي الظروف التي تسبق او ترافق صدور القرار[1]

هذا ما قرره القضاء الإداري الفرنسي بخصوص تكييف وتحديد الطبيعة القانونية لطائفة التعليمات والدوريات ,أما بالنسبة لطائفة إجراءات الضبط الداخلي للمرفق,فقد كان موقفه عن تكييفها القانوني كالتالي .

ا-**ج**) تحديد الطبيعة القانونية لإجراء الضبط الداخلي للمرفق إجراءات الضبط والانضباط الداخلي للمرفق هي مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة الرئاسية المختصة لتنظيم

[1]-محمد علي الخلايلة , القانون الاداري , الكتاب الثاني , دار الثقافة للنشر والتوزيع , عمان , 2012 , ص , 224

أحكام الانضباط الداخلي للمرفق أو المؤسسة الموضوعة تحت مسؤوليتها .وقد يكيف القضاء الإداري الفرنسي هذه الطائفة من إجراءات التنظيم الداخلي للمرفق بأنها مجرد إجراءات ضبط داخلي تتعلق أساسا بالعلاقة بين الرئيس والمرؤوسين ,وهي كأصل عام لا تعتبر قرارات إدارية أي ليست لها الطبيعة القانونية ,حيث أنها لا تنشئ ولا تولد اثأرا قانونية إذ أنها لا تمس الأوضاع والمراكز القانونية للعاملين المرؤوسين بالتعديل أو الإلغاء أو الإنشاء ,فهي مجرد إجراءات يصدرها الرؤساء الإداريون في نطاق السلطة التقديرية التي يتمتعون بها من اجل الاضطلاع بمسؤوليتهم في تنظيم وتسيير المرافق العامة المسؤولين عنها بانتظام وبإطراء وبكفاية.

ولكن القضاء الإداري تطبيقا لاسلوبة وسياسته المرنة والحكيمة لا يقرر قاعدة عامة وجامدة بخصوص تحديد الطبيعة القانونية لإجراءات الانضباط الداخلي للمرفق ويدرس ويفحص كل حالة على حدة ويقرر بشأنها ما إذا كان الإجراء قد اثر ومس النظام القانوني للمعنى بالتعديل أو الإلغاء وفقا لما يتوصل إليه بحثه هل يقبل الإلغاء ضد الإجراء أم لا .

فهكذا مثلا اعتبر مجلس الدولة الفرنسي الإجراء الذي أصدره مدير ثانوية بشان منع تلميذ من حمل إشارة خاصة مجرد إجراء انضباطي داخلي لا يجوز الطعن فيه بدعوى الطعن ,لأنهلا يؤثر في المركز القانوني للمعنى.[1]

بينما اعتبر في حكم آخر الإجراء الذي صدره مدير ثانوية بمنع تلميذ من الانتقال إلى قسم أعلى قرار إداري يؤثر في المركز القانوني للمدعي ولذا قبل دعوى الإلغاء المرفوعة ضده.

[1]-عمار عوابدي:مرجع سابق,ص104/103

كما كيف الإجراء الانضباطي القاضي بطرد تلميذ من ثانوية بأنه قرار إداري له الطبيعة القانونية ,وقبل تبعا لذلك فيه بدعوى الإلغاء .

فهكذا يمتاز موقف القضاء الإداري الفرنسي في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية لهذه الفئة من إجراءات لا التنظيم الداخلي بالمرونة وعدم التقيد بمبدأ عام وجامد .وإنما يفحص كل إجراء على حدة ويحلل أثاره ثم يقرها هل هو مجرد إجراء داخلي من إجراءات الانضباط الداخلي للمرفق أم هو قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام جهات القضاء المختص .

وهو تقريبا نفس الموقف الذي سلكه القضاء الإداري المصري بخصوص قرارات النقل النوعي والمكاني للعاملين العامين المرؤوسين .[1]

يتبين من كل المواقف والنظريات السابقة أن الرأي الراجع في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للتعليمات والأوامر والتوجيهات الإدارية الرئاسية التي يصدرها الرؤساء الإداريون المختصون في مواجهة مرؤوسيهم بخصوص تنظيم وتسيير المرافق والمؤسسات المسؤولون عنها يجب الاعتماد على مضمونها من حيث هل تتوفر فيها عناصر ومقومات القرارات الإدارية أم لا والحكم على ضوء ذلك ,هل تعتبر قرارات ادراية لها أثار قانونية أم مجرد إجراءات داخلية .والمتفق عليه هو إن كل الأوامر والتعليمات والتوجيهات والإرشادات التي يصدرها الرؤساء الإداريون المختصون لمرؤوسيهم تعتبر ملزمة لهؤلاء المرؤوسين يجب

[1]-عمار عوابدي:مرجع سابق,ص105/104

عليهم طاعتها والخضوع لها ولا تعرضوا للعقوبة التأديبية وذلك وفقا لما يقضي به واجب العامل والتزامه القانوني بطاعة ما يصدره له رؤساؤه المختصون.

ثالثا : القرارات الإدارية المنشئة والقرارات الإدارية الكاشفة :

القرارات الإدارية المنشئة هي تلك القرارات الإدارية التي يترتب عليها تغيير في الهيكل والبناء القانوني النافذ في الدولة وذلك عن طريق خلق مركز قانوني جديد لم يكن موجودا أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني موجود وقائم مثل قرار التعيين في الوظيفة العامة وقرار منح رخصة أو قرار غلق محل تجاري لمخالفته لقواعد النظام العام .

إما القرارات الإدارية الكاشفة أو المقررة فهي تلك القرارات التي لا يترتب على إصدارها تغيير في هيكل النظام القانوني السائد في الدولة حيث لا تنشئ هذه القرارات مراكز قانونية

-عامة أو خاصة- ولا تعدل ولا تلغي مراكز قانونية كانت موجودة وقائمة من قبل فمهمة هذه القرارات الكاشفة تنحصر في كشف وتأكيد مركز قانوني أو وضع قانوني موجود وقائم من قبل ,مثال ذلك القرار الذي يصدر من اجل الكشف عن وجود قرار سابق وتأكيده.

وتقسيم القرارات الإدارية إلى قرارات منشئة وقرارات كاشفة أمر محل نقد من جانب بعض رجال الفقه من حيث إن القرار الإداري بالمعنى الفني والقانوني الصحيح هو العمل القانوني الانفرادي والملزم الذي يخلق ويولد دائما أثرا قانونيا وما يحدث أثرا قانونيا عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وإنما يعتبر مجرد عمل أو إجراء مادي فقط.[1]

[1]-انظر : جورجي شفيق ساري , المبادئ العامة للقانون الاداري . دار النهضة العربية , القاهرة , 2004 , ص 799

الفرع الثاني: أنواع القرارات الإدارية من مصدرها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث السلطات الإدارية التي تتخذ هذه القرارات إلى عدة أنواع مختلفة وفقا لتنوع وتعدد السلطات الإدارية المختصة على كافة مستويات هرم هيكل النظام الإداري السائد في الدولة .

أن هيكل النظام الإداري في الدولة يتكون من العديد من المستويات للسلطات الإدارية التي تملك الصفة القانونية بشان اتخاذ القرارات الإدارية الأزمة لإدارة وتسيير شؤون ومهام الوظيفة التنفيذية والإدارية في الدولة. وفي قمة هذه الهياكل والسلطات الإدارية العليا ,توجد المناصب السياسية العليا بالبلاد والتي تتجسم في سلطات رئيس الدولة ,ثم الوزير الأول ,ثم مجلس الوزراء ,ثم الولاة ,ثم رؤساء الهيئات والوحدات الإدارية المحلية ,والمديرون العامون للمؤسسات العامة والشركات الوطنية .وتعدد هذه السلطات الإدارية التي تحوز الصفة القانونية لاتخاذ وإصدار القرارات الإدارية في نطاق اختصاصها الموضوعي والمكاني والشخصي والزمني .

وبناء على ذلك يمكن تحديد الأنواع الرئيسية للقرارات الإدارية من حيث مصدرها على النحو التالي :

أولا) المراسيم: وهي مجموعة القرارات الإدارية التي يتخذها ويصدرها رئيس الدولة بصدد ممارسة وظيفته الإدارية المحددة بنصوص الدستور أو بموجب العرف الدستوري ,ومثال ذلك

القرارات التي يصدرها رئيس الدولة بشان تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين ,وقرارات منح الألقاب والرتب(المادة 77 من الدستور الجزائري الصادر في 1996).[1]

ثانيا) قرار مجلس الوزراء: وذلك في ظل النظام البرلماني فقط,حيث يهيمن مجلس **الوزراء** :على الوظيفة التنفيذية والإدارية.

ثالثا) قرارات الوزراء : وهي تلك القرارات الإدارية يصدرها كل وزير على حدة في حدود الاختصاصات الموضوعية لوزارته وقد تصدر القرارات الوزارية مشتركة بين وزارتين أو أكثر وتسمى هذه القرارات "بالقرارات الإدارية المشتركة.

رابعا) قرارات ولاة الولايات (مديرو المقاطعات الإدارية) :وهي طائفة القرارات التي يصدرها ولاة الولايات (مديرو المقاطعات الإدارية) في نطاق الاختصاصات الموضوعية والمكانية و الزمانية والشخصية المقررة لهم بقانون الولاة والنصوص المكملة له .

خامسا) قرارات الهيئات والأجهزة الإدارية اللامركزية (الإقليمية و المصلحية)[2]: مثل قرارات رؤساء المجالس الشعبية البلدية في النظام الجزائري ,وقرارات المديرين العامين للمؤسسات العامة والواوين والشركات الوطنية .

الفرع الثالث : أنواع القرارات الإدارية من حيث مداها

وتنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها ,أي من حيث عمومية أو عدم عمومية أثارها القانونية ,إلى قرارات إدارية فردية أو ذاتية ,وقرارات إدارية تنظيمية ولائحية .

[1]- انظر المادة 77 من الدستور الجزائري , 1996

[2] - اللامركزية الاقلمية نص عليها الدسنور الجزائري 1996 (المادة 15) من خلال نصه (الجماعات الاقلمية لدولة هي البلدية والولاية

والقرارات الإدارية الفردية أو الذاتية :هي تلك القرارات التي تصدرها بشان شخص قانوني معين بذاته أو بشان حالة معينة بذاتها أو بشان حالات أو أشخاص معينين بذواتهم ,وهذه القرارات الفردية تمتاز بأنها تستنفذ أو تستهلك فحواها ومضمونها بمجرد تطبيقها ومثالها قرارات التأديب وقرارات الترقية في الوظيفة العامة.

أم القرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية فهي تلك الطائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجردة ,تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذواتها ,أو على عدد من الأفراد غير معنيين بذواتهم ,وتمتاز هذه الطائفة من القرارات الإدارية بخاصية العمومية والتجريد,والثبات النسبي فهي وفقا لخاصية الثبات النسبي لا تستهلك موضوعها بمجرد تطبيقها على حالة معينة أو على فرد معين بذاته ,بل هي تظل قابلة التطبيق كلما استجدت وتوفرت شروط وظروف التطبيق .ومن أمثلة القرارات الإدارية التنظيمية اللوائح الإدارية بجميع أنواعها (اللوائح التنفيذية ,اللوائح المستقلة ,لوائح الضرورة ,لوائح التفويض)[1].وأساس التمييز بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية اللائحية هنا هو المعيار الموضوعي

وللقرارات الإدارية العامة أهمية حيوية وقوية في مساندة وتكميل القانون في تنظيم الحياة العامة وفي توفير وإيجاد الشروط والظروف والعوامل اللازمة لتكييف وتفسير وتطبيق القانون ,ونظرا للقيمة العلمية النظرية والعلمية لتمييز القرارات الإدارية الفردية عن القرارات الإدارية العامة المجردة,ونظرا لقيمة ودور القرارات الإدارية العامة في تنظيم المجتمع ومؤسسات

[1] - نصت المادة 125 فقرة 01 من الدسنور الجزائري 1996 على ان رئيس الجمهورية يمارس السلطة التظيمية المستقلة , اما المادة 125 فقرة 02 على ان تنفيذ القاونين يعود للوزير الاول

الدولة الإدارية إلى جانب التشريع العادي ,فانه يجب إعطاء فكرة عن القرارات الإدارية (اللوائح أو المراسيم العام الإدارية).[1]

[1]-عمار عوابدي:مرجع سابق,ص108

الفصل الثاني

الآثار القانونية المترتبة على القرار الإداري

الفصل الثاني: الاثار القانونية المترتبة على القرار الاداري

سبق التقرير والقول بان القرار الإداري باعتباره عملا صادرا عن جهة إدارية يتطلب لوجوده تعبيرا وإفصاحا إداريا غير انه ليس كل إفصاح من الإدارة هو قراري ويصلح لان يكون محلا لرقابة قضاء المشروعية فالعبرة في تحديد طبيعة القرار الإداري ليست بألفاظه ومبانيه ولكن بمضمونه وفحواه وبالأثر القانوني المترتب عنه والذي تحدث الإدارة بموجبه تغييرات في العلاقات القانونية السائدة سواء بإنشائها لمراكز قانونية (قرار توظيف,قرار تسليم رخصة,) أو تعديلها (قرار ترقية موظف)أو إنهائها (قرار عزل موظف ,سحب رخصة بناء أو سحب رخصة قيادة سيارة).

وانطلاقا من ذلك فان الأعمال الإدارية التي لا تمس بمصالح المخاطبين لا تعد قرارات إدارية ونذكر منها :

الإعمال التحضيرية les actes préparatoires:وتتمثل في الآراء التي تسبق إصدار القرار النهائي كالآراء البسيطة والآراء الاستشارية والاستثنائية والآراء الإلزامية .

الأعمال التنظيمية الداخلية للإدارية : وتنظم الإعمال المتعلقة بحسن النظام والسير الداخلي للإدارة ومصالحها كالتعليمات والمناشير والأوامر المصلحية [1].

الأعمال التهديدية les actes comminatoires:كالإنذارات– les mises en demeure التي توجهها الإدارة شريطة ألا تكون مصحوبة بعقوبة ما

[1]- بوعمران عادل :مرجع سابق ص 27/26

الأعمال التمهيدية: وتتضمن جملة الأعمال التي تمهد الإدارة من خلالها لترتيب اثر قانوني

ما الأعمال المادية les actes matériel : تأتيها الإدارة عن قصد كالأعمال التي تباشرها في إطار تنفيذها للنصوص القانونية والأعمال الإدارية الموجودة من قبل ,وعن غير قصد كالأعمال المادية التي تصدر نتيجة خطا أو إهمال منها.

الأعمال النموذجية les actes types :كالوثائق التي تضعها الإدارة لتكون نمطا ونموذجا لهدف التوحيد[1].

الأعمال التحسيسية الإرشادية: للإدارة وردودها على استفسارات الجمهور.

[1]-بوعمران عادل :مرجع سابق ص 28/27

المبحث الأول : نفاذ القرار الإداري وتنفيذه

يمر القرار الإداري من لحظة صدوره حتى لحظة تنفيذه وترتيب الآثار القانونية عليه بمراحل ثلاث,تتمثل المرحلة الأولى بإصدار القرار من الجهة الإدارية المختصة ,ثم مرحلتي النفاذ[1](إمكانية الاحتجاج بالقرار سواء في مواجهة الإدارة التي صدر عنها أو في مواجهة الإفراد المعنيين به) والتنفيذ (وضع اثأر القرار موضع التنفيذ سواء بواسطة الإدارة ذاتها أو بتدخل من القضاء).وقد تحدثنا فيما سبق عن إصدار القرار في إطار التعريف بالقرار الإداري وسنتحدث هنا في مسألتي نفاذ وتنفيذ القرار الإداري.

المطلب الأول : نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة :

الفرع الاول– القاعدة العامة – قاعدة النفاذ الفوري

لقد اجمع شراح القانون الإداري على أن القرار الإداري التنظيمي يرتب أثاره ولا يلزم الإدارة إلا ن تاريخ نشره وهو ما يعني عدم جواز تمسك الأفراد والاحتجاج به على الإدارة المصرة له ألا من ذلك التاريخ نظرا لكونه قرارا عاما ومجردا وغير منشئ لمراكز ذاتية أو فردية ,كما إن الأفراد لا يستطيعون الاحتجاج بنص لا تستطيع الإدارة الاحتجاج به في مواجهتهم لعدم نشره.

[1]-محمد علي الخلايلة :القانون الإداري الكتاب الثاني ,دار الثقافة ,الأردن ,2015 ص 238

غير إن الوضع يختلف تماما فيما يخص القرارات الفردية والتي تعد نافذة وسارية المفعول في[1] ذاتها وفي مواجهة الإدارة منذ تاريخ صدورها والتوقيع عليها من الجهات الإدارية المختصة عملا بقاعدة النفاذ الفوري للقرارات الإدارية الفردية وهي القاعدة التي يترتب على العمل بها نتائج هامة نوجز منها :إن تاريخ صدور القرار هو تاريخ الذي يبدأ منه احتساب وتقدير حقوق المخاطبين به والتي تقررت لهم في مواجهة الإدارة المصدرة,حيث يجوز مثلا للموظف التمسك بقرار تعيينه السليم والحقوق التي رتبها له هذا القرار منذ تاريخ صدوره وهو ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ1952/12/19 في قضية matti الشهيرة والتي تتلخص وقائعها في إن محافظ السين اصدر قرارا بتاريخ 1948/07/13 بتعيين الآنسة matti في إحدى الوظائف في مركز التلفزيونات بقصر العدالة بباريس ولم يعلن هذا القرار لصاحبة الشأن كما لم ينشره أو يبدأ في تنفيذه ثم اصدر المحافظ قرارا بتاريخ 1949/01/15 بإلغاء القرار الأول وبتعيين الآنسة (ف) بالقرار الصادر في 1949/01/31 في الوظيفة التي أسندت للآنسة matti مما اضطرها لإقامة الدعوى بطلب إلغاء الأمرين الأخيرين معا,ولقد استجاب المجلس إلى طلبها قاضيا بجواز تمسكها بالقرار الأول الصادر رغم عدم إعلانه.

تاريخ صدور القرار هو المرجع الزمني الذي يستوجب الرجوع والإسناد إليه عند تقدير مدى صحة وشرعية القرارات الإدارية شكلا.

[1]- حمدي عكاشة , القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة . منشات المعارف بالاسكندرية , 1987 , ص616

إن التزام الإدارة بفحوى القرار ومضمونه يكون من هذا التاريخ حيث لا يجوز لها الدفع بعدم نشره أو تبليغه .

ان النفاذ الفوري يقتضي عدم انعطاف أثاره على الماضي وسريانه بأثر رجعي[1] .

الفرع الثاني – الاستثناءات الواردة على قاعدة النفاذ الفوري للقرارات الفردية :

إذا كان الأصل أن نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة يكون فورا ومنذ تاريخ صدوره والتوقيع عليه فانه قد تقرر الخروج من ذلك الأصل والعمل بالاستثناءات التالية :

الفرع الثالث – الاستثناء الوارد :سريان القرار الإداري بأثر رجعي

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

- إباحة رجعية في القرار بنص تشريعي خاص ومثال ذلك ما جاءت به المادة 201 من مرسوم 146/66 الصادر في 1966/06/02 [2]والمتعلق بالوظائف العمومية وبإعادة ترتيب أفراد الجيش الوطني الشعبي والتي قضت بإلزامية إعادة إدماج العمال والموظفين

[1]- القاعدة العامة عدم سريان النفاذ على الماضي , الا ان هناك استثناءات وردت على ذالك كاباحة السريان باثر رجعي بنص قانوني
[2] راجع المادة 201 من المرسوم 66 / 146 الصادر في 02 / 06 /1966 المتعلق بالوضيفة العمومية

الذين تركو مناصبهم الوظيفية بسبب ظروف استثنائية مع تصحيح وضعهم المالي واحتساب اقدميتهم بأثر رجعي.

اولا- الرجعية في تنفيذ الأحكام القضائية :فمتى صدر حكم قضائي يقضي بإلغاء القرار الإداري فان هذا القرار يعد في حكم المعدوم منذ صدوره لذلك يتوجب على الإدارة إصدار قرارات إدارية لإصلاح الوضع تسري أثارها رجعيا :والرجعية في هذه الصورة تأخذ شكلين:

ثانيا- الرجعية التبعية: و المقصود منها محو كل الآثار المتولدة عن القرار الملغى في الماضي لا عن ذات القرار الملغي فحسب بل جميع القرارات التي لها صلة به كالقرارات التنفيذية له أو المتولدة عنه أو التي ارتبطت به

ثالثا- الرجعية الايجابية :وفي هذه الصورة يقع لزاما على الإدارة اتخاذا موقف ايجابي بإصدار القرارات اللازمة لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور الحكم بالإلغاء القرار الإداري أي بإعادة النظر في مجموعة من المراكز وإعادتها إلى حالتها الأولى كما لو أن القرار لم يكن مطلقا وتبرز هذه الصورة بجلاء في طعون الموظفين.

-القرارات التي تتضمن بالضرورة أثرا رجعيا كرجعية القرارات الإدارية في حالة السحب والرجعية في تصحيح القرارات المعيبة ...الخ[1]

-القرارات الأصلح للمخاطب بها.

[1] - يعتبر السحب والالغاء الطريق الاداري لابطال القرار الاداري الا ان الفرق بينهما ان الالغاء يسري باثر فوري ومستقبلي والسحب يسري باثر رجعي

الفرع الرابع : الاستثناء الوارد على تعليق سريان القرار الإداري

قد تتضمن الإدارة القرار الذي يصدر عنها شرطا ما يجعل منه غير س المعول ولا منتجا لأثاره من تاريخ صدوره كما هو مقرر أصلا بل مؤجل ومعلق على ذلك الشرط ,كتعليق سريان القرار على شرط واقف كشرط المصادقة أو وصول الاعتماد المالي والذي لا يمكن للإفراد التمسك به في مواجهة الإدارة إلا منذ تاريخ تحقق ذلك الشرط ,وأيضا تعليق القرار على شرط فاسخ أو على اجل زمني محدد.

ولقد اجمع شراح الفقه الإداري على أن اغلب الشروط في القرارات الإدارية شروط موقفة تؤدي إلى تعليق سريانه وتأجيل إنتاجه لأثاره حتى يتحقق ذلك الشرط والذي يجب أن يكون مشروعا.

اولا- نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد :

لما كان شان القرارات الإدارية التأثير لي حقوق الأفراد في بعض الحالات فمن المنطقي اشتراط عدم نفاذها في حقهم إلا إذا علمو ا بها عن طريق إحدى وسائل العلم التالية :

ا /النشر :

وهو أتباع الإدارة شكليات معينة لكي يعلم الجمهور بالقرار ويربط النشر خصوصا بالقرارات التنظيمية ولا يكون النشر سليما إلا بإتباع الإدارة الشكليات التي يقررها المشرع كموعد النشر وطريقته كما لو نص القانون على نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في احد الجرائد

الوطنية أو بتعليقه في احد الأماكن العمومية المخصصة لذلك ,وللعلم فانه لا يمكن للإدارة استبدال الطرق المنصوص عليها بطرق أخرى ولا تملك في ذلك ادني سلطة تقديرية

ب /التبليغ:

ويعد الوسيلة الأساس لتحقق العلم بالقرارات الفردية وللإدارة مطلق الحرية في اعتماد الوسيلة الملائمة لتبليغ القرار للمخاطبين به شرط أن تكون مؤكدة وذلك لان عبئ الإثبات يقع عليها ,ولعل من ابرز وسائل التبليغ المعمول بها هو التبليغ عن طريق البريد المسجل مع علم الوصول أو المناولة باليد أو البريد الالكتروني أو التبليغ عن طريق محضر قضائي...الخ.

ج/العلم اليقيني :

ج-ا – مدلولها :

والمقصود منها علم المخاطب بفحوى القرار بالجهة التي أصدرته عن غير طريق الإدارة والذي يتضح من خلال قرينة دالة عليه وتفيد حصوله كقيام المخاطب بالقرار بتنفيذه أو برفع تظلمه لسلطة عامة أو برفعه لدعوى أو طعن قضائي ضد القرار أمام جهات قضائية غير مختصة[1].

[1] - يعتبر العلم بالقرار الاداري من طرف المخاطب به امر ضروري لصحة القرار الاداري باي طريقة سواءا عن طريق النشر اوالاعلان اوتبليغ اوغيرها , الا ان نظرية العلم اليقيني اعتبرت القرار صحيحا وان لم ينشر او يعلن او يبلغ للمخاطب به , بشرط التاكد من علمه به كان يشرح تفاصيل القرار من خلال تظلمه الاداري وهذا يؤكد علمه به .

ج – ب – شروط أعمالها :

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

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

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

-أن يثبت حدوث هذا العلم في تاريخ معين يسهل معه احتساب بدء سريان أجال الطعن.

ج – ج – إثبات العلم اليقيني :

غني عن البيان أن عبئ إثبات العلم اليقيني يقع على عاتق الإدارة لان الأصل إن الشخص لا يعلم بالقرار ويجب أن يقوم هذا الإثبات على أساس معرفة الشخص معرفة تامة بفحوى القرار وأسبابه إن كانت له أسباب معلنة ,وللقاضي مطلق السلطة في التثبيت من احتمال علم المعني بالقرار عن طريق التحقيق الكاشف عن ا العلم إذ يملك القاضي في أوقات التحقيق قدرا كبيرا من الحرية في البحث عن الأدلة وفي التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث كفاية العلم أو قصوره وذلك حسبما يستبينه من أوراق الدعوى وظروف الحال فلا يأخذ القاضي بهذا العلم إلا إذا

توافر اقتناعه بقيام الدليل عليه كما لا يقف عند إنكار صاحب المصلحة له حتى لا تهدر المصلحة العامة المبتغاة من تحصين القرارات الإدارية.

ج– د – تقدير نظرية العلم اليقيني كما سبق البيان نظرية قضائية ظهرت بصورة مبكرة جدا في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وتبني القضاء الإداري العمل بها في دول مختلفة من العالم ,غير إن مجال تطبيقها والعمل بها بدا يضيق وينحصر بل وقد دفعت بعض القضاية الإدارية في بعض الدول إلى هجرها وهو حال مجلس الدولة الفرنسي الذي أنشاها أول مرة ولعل مرد ذلك كامن في الأسباب التالية[1]:

- صعوبة إثبات التاريخ الذي يتحقق فيه علم صاحب الشأن علما يقينا بالقرار وما يترتب عنه من عدم استقرار القرارات وللمراكز القانونية الذاتية لبقاء مواعيد الطعن مفتوحة[2].
- يودي التوسع في العمل بها إلى التعسف الإدارة بتنفيذ قراراتها من دون إعلان الإفراد بها تحت ذريعة أنهم على علم يقيني بها الأمر الذي يؤدي إلى الأضرار بالمصالح الفردية .

[1]-بوعمران عادل : مرجع سابق , ص 52/51
[2]-بوعمران عادل : مرجع سابق , ص 52

المطلب الثاني: تنفيذ القرارات الإدارية:

هناك فرق بين نفاذ القرار الاداري وتنفيذه , فالقرار الاداري يعتبر نافذا فور صدوره مستكملا فور صدوره مستكملا اركانه القانونية ويكون نافذا بلنسبة للافراد من لحظة ابلاغهم او نشر لهم في الجريدة الرسمية , اما تنفيذ القرار الاداري فيتحقق فقط عند تجسيد اثاره القانونية في الواقع العملي واتخاذ الاجراءات اللازمة لذلك والتي قد تصل الى حد استخذام القوة المادية وهو ما يسمى التنفيذ القسري للقرارات الادارية

و الاصل ان المعنيون بالقرار الاداري لا يمكنهم التهرب من تنفيذه وان تتم عملية التنفيذ بشكل طوعي اما اذا رفض المعنيون تنفيذ القرار الاداري فان الادارة امامها وسيلتين : التنفيذ الجبري بواسطة الادارة نفسها او التنفيذ عن طريق القضاء

الفرع الاول :التنفيذ الجبري بواسطة الادارة

يقصد بالتنفيذ الجبري سلطة الادارة حين تنفذ قراراتها تنفيذا جبريا دون اللجوء الى القضاء وهذه من الامتيازات التي تتمتع بها الادارة في ممارستها لنشاطها والتنفيذ المباشر للقرارات الادارية بهذا المعنى وهو استثناء على الاصل وهو تنفيذ هذه القرارات عن طريق القضاء

(اذا رفض المخطبون تنفيذها طوعا)

ولذالك فان هنالك مجموعة من الضوابط التي استقر عليه الفقه والقضاء للممارسة هذه السلطة الخطيرة حتى لا يكون هناك مساس بحريات الافراد وحقوقهم واهمها : لا تستخدم الادارة الا القدر اللازم من القوة لتنفيذ القرارات جبرا , لا يرفض الافراد المعنيون بالقرار تنفيذه طوعا , ان يكون القرار مشروعا ونافذا في حق المخاطبين به .

ولما كان هذا الاسلوب من اساليب الضبط الاداري يشكل خطورة كبيرة على حرية الافراد وحقوقهم , فلا يجوز للادارة اللجوء اليه الا في حالات محددة , وقد اجمع الفقه والقضاء الاداريين الحالات التي يجوز فيها للادارة استخدام القوة وقد اجمع الفقه والقضاء الاداريين

الحالات التي يجوز فيها للادارة لاستخدام القوة وهي حالتين : وجود نص قانوني صريح وحالة الضرورة .

اولا : وجود نص قانوني صريح

ومن تطبيقتها ما نص عليه القانون الامن العام رقم 9 لسنة 1965 من حالات يجوز فيها بقوة الامن العام واستخدام السلاح .[1]

ثانيا : حالات الضرورة

ويقصد بها قيام حالة شاذة او خطر بحيث يترتب انتظار الموافقة القضائية على استخدام القوة , ففي مثل هذه الحالة يمكن لسلطات الظبط الاداري استخدام اسلوب تنفيذ الجبري استنادا الى نظرية (الظروف الاستثنائية) التي خلقها وطورها القضاء الاداري الفرنسي ولا تحتاج الى نص قانوني يجيز لها استخدام القوة .

الفرع الثاني : تنفيذ القرار الاداري بواسطة القضاء

الوسيلة الثانية لتنفيذ القرار الاداري الذي يرفض المعنيون به تنفيذه طوعا هي اللجوء الى القاء والذي يملك سلطة توقيع جزاءات في مواجهة من يرفض تنفيذ قرارات الادارة استنادا الى نصوص في قانون العقوبات ومثالها ماورد في ماذة (182) من قانون العقوبات الاردني رقم (12) لسنة 1960 التي جاء فيها بان (كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة او بطريق غير مباشر ليعوق اويؤخر تنفيذ .....اي امر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر الى سنتين

كما ان الادارة قد تلجاء الى القضاء المدني وتطالب بتعويض لالزام الافراد على احترام قراراتها وان كان هذا الاسلوب قليل الحدوث من الناحية العملية طالما ان الادارة تملك طريق الدعوى الجزائية اظافة الى سلطة التنفيذ الجبري التي تحدثنا عنها .

[1] _ محمد علي الخلايلة : مرجع سابق , ص 246

المبحث الثاني : نهاية القرار الإداري

يزول القرار بصورة طبيعية دون تدخل من الإدارة ولا من أي سلطة أخرى ويتحقق ذلك متى تم تنفيذه وتجسيد أثاره القانونية واقعا وبصفة شاملة أو بانتهاء المدة المحددة لسريانه أو بزوال الحالة القانونية أو الواقعية التي تبرر القرار أو بتحقق الشرط الفاسخ الذي ارتبط به القرار ,أو بوفاة من مصدر القرار لمصلحته من الأشخاص ,كما انه ومتى ارتبط القرار الإداري بعمل قانوني أخر واتصل به فان نهاية مارتبط به تعني نهايته بصفة تبعية.

– تنتهي وتزول القرارات الإدارية بزوال وانقضاء أثارها القانونية ,وتزول وتنقضي الآثار القانونية للقرارات الإدارية بسبب انتهاء الأجل المقرر لسريانها ,وبسبب الإلغاء الإداري ,والسحب الإداري للقرارات الإدارية ,وكذا تزول القرارات الإدارية وأثارها القانونية بسبب الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية .

وإذا كان السبب الأول لنهاية القرارات الإدارية ,وهو انتهاء اجل سريانها لا يحتاج إلى شرح ونقاش ,فان السببين الثاني والثالث وهما الإلغاء والسحب الإداري للقرارات الإدارية ,والإلغاء القضائي للقرارات الإدارية يحتاجان إلى قدر من التوضيح ,نظرا لقيمتها العلمية النظرية والعلمية الفعالة في إنهاء القرارات الإدارية ,وفي المحافظة على شرعية وصحة وملائمة القرارات الإدارية باستمرارها [1].فكل من الإلغاء الإداري والسحب الإداري والإلغاء القضائي للقرارات الإدارية ووسائل وأدوات كل من الرقابة الإدارية والرقابة القضائية .

[1]- عمار عوابدي مرجع سابق ص 162

المطلب الأول: الإلغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية

تنتهي القرارات الإدارية بأسباب إدارية هي الإلغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية ,ويختلف الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية عن السحب الإداري للقرارات الإدارية,من حيث أن الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية يقضي على أثار القرارات الإدارية بأثر فوري ,بينما ينهي السحب الإداري القرارات الإدارية بأثر رجعي .لذا يجب تحديد كل من معنى الإلغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية

الفرع الاول– الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية

الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية هو إنهاء وإعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل فقط اعتبارا من تاريخ الإلغاء مع ترك وإبقاء أثارها السابقة قائمة اعتبارا من تاريخ الإلغاء مع ترك وإبقاء أثارها السابقة قائمة بالنسبة للماضي فقط ,وسلطة الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية تنصب على القرارات الإدارية غير المشروعة والإدارة العامة مقيدة في استعمال سلطة الإلغاء الإداري بالمدة القانونية لأعمال هذه السلطة (شهران) أما بالنسبة لمسالة الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية المشروعة ومدى إلغائها إداريا فانه يجب التمييز في هذا الشأن بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية[1] .

فالقرارات الإدارية الفردية المشروعة لا يجوز للإدارة العامة أن تمسها إلغاء أو تعديل على أساس أنها خلقت و انشات مراكز قانونية ذاتية وفردية أي ولدت حقوقا ذاتية مكتسبة

[1] - القرار الاداري الفردي يخاطب شخصا محددا بذاته اما القرار الاداري التنضيمي فالمخاطبين به غير محددين بذواتهم , انظر سليمان الطماوي , النظرية العامة للقرار الاداري , دار الفكر العربي , 1966 , ص 450

لأصحابها لا يجوز المساس بها ,أن استعمال الإدارة العامة سلطة الإلغاء في مواجهة هذا النوع من القرارات الإدارية يشكل اغتصابا لحقوق مكتسبة .

الفرع الثاني–السحب الإداري للقرارات الإدارية

اولا/مفهوم السحب الإداري للقرارات الإدارية:

السحب الإداري للقرارات الإدارية هو إنهاء واعدم الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي ,كأنها لم توجد إطلاقا , أي القضاء على الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للماضي و الحاضر والمستقبل " عملية قلع لجذور الآثار القانونية للقرارات الإدارية نهائيا" وتتم عملية سحب القرارات الإدارية من طرف السلطات الإدارية الولائية والرئاسية المختصة, وفي خلال المدة الزمنية القانونية المقررة لإجراء عملية السحب هذه .

وعملية سحب القرارات الإدارية هي حق أصيل مقرر للسلطات الإدارية الولائية والرئاسية المختصة,أي النظام الإداري للدولة لممارسة التزاماتها لمراقبة وملائمة إعمالها وأخلاقها وتعديلها وإلغائها وسحبها بالقدر اللازم والضروري لشرعية وملائمة وتكييف القرارات الإدارية وفقا لمقتضيات ومتطلبات أحكام وقواعد مبدأ الشرعية القانونية والسياسية والاجتماعية والإيديولوجية وطبقا لمستلزمات الفنية والعملية وللقرارات الإدارية[1].

فهكذا تملك السلطات الإدارية المختصة سحب القرارات الإدارية لتصحيح الأخطاء المادية ولإعدام القرارات الإدارية غير المشروعة بسبب عيوب عدم الشرعية (عيب انعدام السبب

[1] - خالد خليل الظاهر : القانون الاداري , الكتاب الثاني , الطبعة الاولى , دار المسيرة للنشر والتوزيع , عمان , 1997 , ص219

,عيب عدم الاختصاص ,عيب مخالفة قواعد الشكل والإجراءات ,عيب مخالفة القانون ,وعيب الانحراف في استعمال السلطة)[1].

ثانيا- إلغاء القرار الإداري :

إلغاء القرار إداريا-أي من جانب الإدارة-هو عبارة عن عمل قانوني يصدر عن الإدارة متضمنا إنهاء اثر القرار الإداري بالنسبة للمستقبل مع بقاء أثاره التي رتبها منذ صدوره وحتى لحضة الإلغاء ,وهذا ما يميزه عن الإلغاء القضائي وعن سحب القرار الإداري من جانب الإدارة حيث يكون الإلغاء القضائي وللسحب اثر رجعي وإعادة للحال لما كان عليه .

واستنادا لما يعرف بقاعدة توازي الاختصاص فان الأصل أن يتم الإلغاء بقرار صادر من السلطة التي أصدرت القرار الأصلي أو السلطة الرئاسية لها ,ما لم ينص المشرع على منح سلطة أخرى هذا الحق .ومن جانب أخر فان من الضروري أن يتخذ قرار الإلغاء نفس الشكل وإجراءات صدور القرار الأصلي فإذا كان الأخير كتابيا يجب أن يكون قرار الإلغاء كتابيا أيضا .

والإدارة لا تملك دوما أن تلغي إقراراتها الإدارية ,فالأمر يختلف بين ما إذا كان القرار قرارا فرديا أم قرارا تنظيميا ,فالقرارات التنظيمية السليمة تنشئ مراكز عامة لا ذاتية ولذا تملك الإدارة في كل وقت أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفقا لمقتضيات الصالح العام ومبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل أو التغيير ,وليس لاح دان يحتج بوجود حق مكتسب

[1]- عمار عوابدي : مرجع سابق , ص/170

,على أن يتم إلغاء القرار التنظيمي أو تعديله بقرار تنظيمي مماثل وان تظل القرارات الفردية التي اتخذت بالتطبيق للقرار الملغى نافذة ومنتجة لأثارها[1] .

أما بالنسبة للقرارات الفردية فيلزم أن نفرق هنا القرارات التي ترتب حقوقا للإفراد وتلك التي لا تولد حقوقا. فالقرار الفردي السليم الذي يترتب عليه حقا شخصيا أو مركزا خاصا لا تملك الإدارة أن تلغيه وإلا خالفت مبدءا المشروعة. أما القرارات الفردية السلمية التي لا يترتب عليها حقوقا للإفراد فهذا يجوز إلغاؤها من جانب الإدارة , ومن أمثلتها القرارات الوقتية , كقرار انتداب موظف , والقرارات التأديبية بحق الموظفين , والقرار المعلق على شروط واقف إذا لم يتحقق هذا الشرط , والقرار المعلق على شرط فاسخ إذا تحقق هذا الشرط .

إما القرارات غير المشروعة وسواء أكانت تنظيمية أم فردية فهذه يجب على الإدارة إلغاؤها احتراما لمبدأ المشروعية , إلا أن ذلك وحماية للمراكز القانونية للإفراد المعنيين بها يجب أن يكون خلال مدة الطعن وهي ستون يوما , وإلا تحصنت من الإلغاء وبخاصة عندما يترتب عليها مراكز قانونية معينة [2].

الفرع الثالث : شروط السحب

أولا – مدلوله : السحب هو تجريد القرار من قوته القانونية ومحو أثاره في الماضي والمستقبل واعتباره كان لم يكن .

[1]-محمد علي الخلايلة :القانون الإداري الكتاب الثاني ,دار الثقافة ,الأردن ,2015 ص252/251
[2]-محمد علي الخلايلة :القانون الإداري الكتاب الثاني ,دار الثقافة ,الأردن ,2015 ص 252

وتقوم فلسفة نظرية السحب على الموازنة بين مبدأ المشروعية الذي يفرض على الإدارة أن تكون تصرفاتها في دائرة القانونية وبين مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية للإفراد .

والسحب حق أصيل مكفول للادرة ولا يدور تابعا في فلك الإلغاء القضائي كما يدعي البعض ووسيلة فاعلة لحماية المشروعية ومقتضياتها , بل ولعله أجدى للإفراد وللصالح العام من الإلغاء القضائي إذا راعينا انه لا يخضع للإجراءات والقيود التي يخضع لها هذا الأخير .

وإذا انعقدت الاتفاق لدى الفقه والقضاء الإداريين على جواز سحب القرارات التنظيمية اللائحية لتضمنها لقواعد تنظيمية شبيهة بالقواعد القانونية التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة لا تنشا حقوقا للإفراد فان الأمر يختلف تماما فيما يتعلق بالقرار الفردي حيث يحظر على الإدارة سحب القرارات الفردية السليمة نزولا عند مقتضيات المشروعة وتطبيقا لقاعدة عدم الرجعية في القرارات , غير أن ذلك الحظر ليس مطلق بل ترد عليه بعض الاستثناءات حيث يمكن سحب القرارات السليمة مالم تترتب عنها حقوق مكتسبة[1] .

1 – عدم مشروعية القرار الإداري محل السحب :

إن من مقتضيات الإدارة السليمة أن تبادر الإدارة إلى تصحيح الأوضاع المخالفة فمتى صدر عنها قرار غير مشروع ومعيب بأحد عيوب المشروعية (عيب السبب , مخالفة القانون عيب الشكل والإجراء) فان سحبه يشكل التزاما يقع عليها إذ لأتملك إزاءه أي سلطة تقديرية , و إذا كان الأمر كذلك فيما يخص القرارات غير المشروعة فانه وبمفهوم المخالفة لا يجوز

[1]-بوعمران عادل : مرجع سابق ص 64

للإدارة سحب القرارات الفردية السلمية نزولا عند مقتضيات المشروعية وتطبيقا لقاعدة عدم الرجعية في القرارات .

ومع ذلك فانه يجب التقرير بان ذلك الحظر الواقع على الإدارة فيما يتعلق بالقرارات الفردية السلمية ليس مطلقا حيث أجيز لها سحب القرارات الفردية السلمية متى لم تترتب عنها حقوقا مكتسبة , بل وابعد من ذلك فقد اقر لها القضاء إمكانية سحب القرارات الفردية السليمة المرتبة للحقوق متى تقدم منها المستفيد من القرار طالبا سحبه شريطة ألا يكون في سحب ذلك القرار مساسا بالحقوق المكتسبة للغير[1] .

2 – وجوب إجراء السحب في الآجال المقررة قانونا :

كما سبق البيان فقد تقرر للإدارة سلطة إعدام القرارات الفردية الصادرة عنها متى كانت معيبة ومنافية لمبادئ المشروعية غير أن تلك السلطة ليست مطلقة إذ انه على الإدارة أن تتحرك بإعمالها في أجال محددة مقدرة بأربع أشهر وهي في الأصل الآجال المقررة للطعن القضائي في القرار المعيب ومتى لم تتحرك الجهة الإدارية المختصة سهوا منها أو عمدا بسحب القرار المعيب في تلك المدة فان ذلك القرار يتحصن بالرغم من عدم مشروعيته .

وللميعاد أهمية بالغة في تحقيق التوازن بين الصالح العام الذي يقتضي تصحيح الأعمال غير المشروعة في كل وقت دون قيد وبين مصلحة الأفراد التي تقتضي ثبات أوضاعهم التي

[1]- -بوعمران عادل : مرجع سابق ص 65

انشاتها تلك الأعمال المشوبة , فالقضاء الإداري بإقراره للميعاد يكون قد أقام صلحا بين مبدأين متنافرين هما مبدأ المشروعية ومبدأ عدم الرجعية .

وتجدر الإشارة إلى انه لا يعتد بتلك الآجال ويسقط العمل بها في حالات محددة حيث يكون لإدارة مطلق الحرية في التحرك وفي أي وقت للقيام بسحب القرار ولعل من ابرز تلك الحالات :

3- سحب القرارات التي لا تنشئ حقوقا أو مزايا للأفراد كالقرارات الوقتية

4- سحب القرارات المعدومة : القرارات المعدومة هي تلك القرارات التي لحقت بها مخالفة جسيمة أفقدتها صفة القرار ونزلت بها إلى منزلة الأعمال المادية التي لا تتمتع بشيء من الحصانة المقررة للقرارات الإدارية .

- سحب القرارات الصادرة بناء على غش أو تدليس ممن صدرت لمصلحتهم : لان الغش يفسد كل عمل فان كل المراكز القانونية الناتجة عن القرارات الصادرة بناء على غش أو تدليس لا تستحق الحماية القانونية , فقرارات التعين في وظيفة ما والصادرة بناء على وثائق مزورة أو بناء على إخفاء من المعني لمعلومات أو وثائق لا تتحصن بفوات المدد بل يقع على الإدارة لزاما التحرك بسحبها بمجرد اكتشاف لحقيقة الغش والاحتيال , ويتضمن الغش المقصود هنا عنصرين.[1]

[1] -علي خطار شطناوي , موسوعة القضاء الإداري . دار الثقافة , عمان 2004 , ص 151 .

6- الطرق الاحتيالية :وتكون في شكل أقوالا و أفعالا و معلومات خاطئة يدلي بها الفرد وتؤدي إلى صدور القرار المعيب , كما يعد مجرد السكوت غشا وذلك في حالة مايشترط القانون –أو يتبين من ظروف الحال – ضرورة ذكر وقائع معينة فيتعمد المستفيد من القرار إغفال هذه الوقائع غشا منه .

7- أن تؤدي الطرق الاحتيالية إلى عدم مشروعية القرار :إذا كان يترتب عن الغش سحب القرار في أي وقت فانه يشترط أن تقوم علاقة السببية بين الغش وعدم مشروعية القرار .

8-القرارات المترتبة على القرار المحكوم بإلغائه :إذ تلتزم الإدارة اثر حكم الإلغاء بإصدار قرارات تقضي بسحب القرارات المترتبة عن القرار الملغي قضائيا ولا تتقيد في ذلك بآجال أو مدد وذلك احتراما لحجية الحكم وتنفيذا لمضمونه تنفيذا كليا .

المطلب الثاني: الإنهاء القضائي للقرار:

تنقضي القرارات الإدارية وتزول لثأرها بواسطة قرار قضائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه يصدر بناءا على دعوى إلغاء مرفوعة لدى جهات القضاء الإداري المختصة من ذوي الصفة والمصلحة وفقا للشكليات المطلوبة قانونا , وهي الدعوى التي سنحاول بيان ماهيتها واهم الشروط المطلوبة لقبولها في ما يلي :

الفرع الاول : ماهية دعوى الالغاء

اولا – تعريف دعوى الإلغاء : وهي الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية العينية [1]التي يحركها ويرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة وتتحرك وتنحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسالة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من عدم شرعيتها وذلك بحكم قضائي ذي حجية عامة ومطلقة

ثانيا– خصائص دعوى الإلغاء : تتميز دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص والمواصفات نذكر منها :

1– دعوى الإلغاء من صنع القضاء الإداري : يرجع الفضل في نشأة هذه الدعوى وتطورها لتكون احد أهم دعاوى القانون العام إلى مجلس الدولة الفرنسي , وحتى وان اتجه المشروع

[1] -يقصد بانها دعوى عينية موضوعية وليست شخصية , أي انها تنصب على موضوع القرار وليس على مصدر القرار .

إلى تقنين بعض جوانبها فان اغلب الأحكام التفصيلية لدعوى الإلغاء كانت وما تزال متروكة للقضاء الإداري .

2 – دعوى الإلغاء دعوى قضائية إدارية : دعوى الإلغاء هي وسيلة قضائية لحل النزاعات الإدارية ولحماية الحقوق والمراكز القانونية فهي ليست بدفع قضائي لكونها وسيلة قضائية هجومية لا دفاعية كما انها ليست بتظلم إداري فإذا كان هذا الأخير وسيلة إدارية لحل النزاعات وديا فان دعوى الإلغاء هي وسيلة قضائية لتطبيق رقابة الإلغاء على القرارات الإدارية غير مشروعة .

3– دعوى الإلغاء من دعاوي قضاء المشروعية : فغاية دعوى الإلغاء حماية المشروعية ومقتضياتها والتي تتحقق من خلال إلغاء القرارات المجانبة لها .

4–دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية : وهي كذالك لكونها تتحرك وتنعقد على أساس مركز قانوني عام إضافة لكونها تقوم على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع ولا تهاجم السلطات الإدارية مصدره القرار كما يقوم القاضي فيها ببحث مشروعية هذا القرار بصرف النظر عن الحقوق الشخصية للمدعي[1] .

5–دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية والوحيدة لإلغاء القرارات غير المشروعة :

ذلك انه لا توجد أي دعوى قضائية مهما كانت طبيعتها توازي دعوى الإلغاء وتحقق نفس النتائج والآثار التي تحققها فيما تعلق بإلغاء القرارات ومحو أثارها نهائيا .

[1]- -بوعمران عادل : مرجع سابق ص 69/68

–دعوى الإلغاء من النظام العام : ذلك انه لا يجوز الاتفاق على عدم تحريكها ورفعها كما انه لا يجوز الاتفاق على التنازل عنها بعد تحريكها وهذه الخاصية هي النتيجة الحتمية المترتبة عن كون دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية .

الفرع الثاني شروط دعوى الالغاء : لقبول دعوى الإلغاء يستلزم توافر الشروط العامة المطلوبة في كل الدعاوى الإدارية كالشروط المتعلقة بالطاعن من صفة ومصلحة وأهلية والشروط المتعلقة بعريضة الدعوى وشروط التمثيل بمحامي شرط دفع الرسوم القضائية إضافة إلى شروط أخرى تشترط في دعوى الإلغاء بوصفها احد دعاوى قضاء المشروعية وهي :

اولا :الشروط الشكلية لدعوة الالغاء

1–شرط القرار السابق محل الدعوى : دعوى الإلغاء هي الدعوة الأصلية والوحيدة لإلغاء[1] القرارات الإدارية لذلك فانه من الطبيعي أن يكون محلها قرار إداري يستوفي كل العناصر والخصائص التي سبق بيانها بالتفصيل عند دراسة خصائص القرار الإداري , وقد اوجب المشرع على الطاعن إرفاق العريضة المرفوعة أمام أي جهة قضائية إدارية والرامية للإلغاء تحت طائلة عدم القبول بالقرار الإداري المطعون فيه مالم يوجد مانع يبرر ذلك ومتى ثبت إن هذا المانع مرده امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة .

[1] -مجموعة الدعاوي الادارية كدعوى التعويض , او التفسير او فحص المشروعية لا تبطل القرار الاداري , بخلاف دعوى الالغاء التي تعتبر الدعوى الوحيدة لالغاء القرار الاداري

2 –شرط الميعاد:

*** مدلوله وأهميته:**يعد شرط الميعاد من ابرز الشروط الجوهرية لدعوى الإلغاء حيث لا تقبل تلك الدعوى إلا في حدود المدة الزمنية المقررة قانونا لرفع وقبول دعوى الإلغاء .

ويعد شرط الميعاد كأحد شروط قبول دعوى تجاوز السلطة من النظام العام حيث يجوز للقاضي المختص والناظر في الدعوى أثارته من تلقاء نفسه كما انه لا يجوز الاتفاق إطلاقا على إسقاطه .

ولعل الحكمة من وراء تقرير هذا الشرط تكمن في حماية مبدأ استقرار القرارات الإدارية وضمان فعاليتها وتحقيقها للصالح العام وفي حماية مبدأ استقرار المعاملات والمراكز والحقوق الفردية المتولد عن القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية .

***مدة الميعاد :** بحسب ما قضت به نصوص المادتين 929.906 فان اجل الطعن أمام جهات القضاء الإداري هو أربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بالقرار إن كان فرديا أو من تاريخ نشره إن كان تنظيميا.

و غني عن البيان إن الدعوى المقصودة في صلب المواد المذكورة هي دعوى الإلغاء لا سيما و أن دعاوى التعويض لا تسقط إلى بتقادم الحق الذي تحميه وفقا لما تقضي به نصوص القانون المدني .

وقد أجاز المشرع للمعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدره القرار في الأجل المنصوص عليه على أن يستفيد المعني من اجل شهرين لرفع دعواه يبدأ سريانها من تاريخ التبليغ بالرفض من قبل الإدارة أو بعد مضي شهرين من رفع التظلم وعدم رد الإدارة والمعبر عنه بالرفض الضمني[1] .

*** حساب الميعاد :** تبعا لمقتضيات نص المادة 405 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 09/08 فان احتساب المواعيد يكون بالأشهر لا بالأيام أي من شهر إلى شهر مهما كان عدد الأيام .

و احتساب المواعيد يكون وفقا لقاعدة الميعاد الكامل المنصوص عليها في المادة المذكورة أنفا و التي يقصد منها انطلاق الحساب من اليوم الموالي للتبليغ مع عدم احتساب اليوم الأخير.

***امتداد الميعاد :** يمكن تمديد الميعاد المقرر لقبول دعوى الإلغاء في حالات عدة ما يؤدي إلى وقف احتسابه ومنها ما يؤدي إلى قطعه :

–وقف الميعاد :ويقصد منه توقيف سريان مدة الطعن مؤقتا ليستأنف بعد زوال السبب الوقف احتساب المدة المتبقية وقد اعتبر المشرع بمقتضى نص المادة 405 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية العطل حالة موقفة للميعاد حيث يمدد الأجل إلى أول يوم عمل موالي متى كان اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل كليا أو جزئيا

[1]- محمد صغير بعلي , الوسيط في المنازعات الادارية , دار العلوم للنشر والتوزيع , الجزائر , 2009 , ص166

– **انقطاع الميعاد :** وهي الأسباب التي تؤدي إلى قطع المواعيد والى احتسابها من جديد وقد تم النص عليها بموجب نص المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي[1]:

– الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.

– طلب المساعدة القضائية .

–القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

–وفاة المدعي أو تغير أهليته.

***الآثار المترتبة عن انقضاء الميعاد والحلول البديلة المقترحة :** بانقضاء ونهاية الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء فان القرار المطعون فيه يتحصن حصانة خاصة ضد الإلغاء القضائي ولو كان غير مشروع , غير انه وإذا كان المعني قد فقد دعوى الإلغاء كوسيلة لمهاجمة القرار بسبب عدم استيفاء شرط الميعاد فانه هناك حلول أخرى أو بالأحرى وسائل أخرى لمجابهة القرارات الإدارية المعيبة والمحصنة منها :

– استعمال الدفوع القضائية ضد القرارات كالدفع بعدم الشرعية أو بغموض هذا القرار عند الفصل في دعوى عادية أصلية أمام جهات القضاء العادي وتبقى الدفوع مجدية في هذه الحال خاصة وإنها لا تتقادم ولا تسقط بفوات المدد .

– مخاصمة القرارات الفردية المترتبة عن القرارات التنظيمية غير المشروعة والمحصنة ضد الإلغاء القضائي .

[1] - -بوعمران عادل : مرجع سابق ص 72/71

– تطبيق نظرية تغير الظروف بمهاجمة القرارات غير المشروعة من جديد عن طريق دعوى الإلغاء .

– رفع دعاوي التعويض أو المسؤولية الإدارية ضد القرارات الإدارية غير المشروعة .

3 – شرط المصلحة والصفة : شرط دعوى الالغاء باعتبارها دعوى قضائية فانه لا يمكن قبول النظر والفصل من طرف جهة القضاء المختص الا اذا توفرت في رافعها مصلحة جدية وصفة قانونية فهكذا لايمكن رفع دعوى الالغاء دون شرط المصلحة في رافعها تطبيقا لمبداء لا دعوى بدون مصلحة

اي ان تكون دعوى الالغاء مصلحة شخصية ومباشرة وحالة في رفع دعوى الالغاء , وتكون وتحقق المصلحة في رفع دعوى الالغاء عندما يمس قرار اداري نهائي حقا او مصلحة جوهرية يحميها القانون , والمصلحة في رفع دعوى الالغاء قد تكون مصلحة مادية وقد تكون مصلحة معنوية ادبية .

اما الصفة القانونية في رفع دعوى الالغاء في هذه الدعوى تمتزج بلمصلحة , حيث ان صاحب الصفة القانونية في رفع دعوى الالغاء هو نفسه صاحب المصلحة في رفع هذه الدعوى (لا يجوز لاحد ان يرفع دعوى امام القضاء مالم يكن حائز لصفة و اهلية وله مصلحة في ذالك)

وقرر القاضي انعدام الصفة او الاهلية , كما يقرر عدم وجود اذن برفع الدعوى اذا كان الاذن لازما.[1]

وهاكذا نظرا لكون دعوى الالغاء دعوى موضوعية تستهدف المصلحة العامة عند تقرير الدفاع عن شرعية الاعمال الادارية وحماية النظام القانوني السائد في دولة فقد توسع القضاء الاداري بصفة اساسية والمشرع في بعض الاحوال في مفهوم شرط المصلحة في دعوى الالغاء , وسهلوا تحريك ورفع دعوى الالغاء من زاوية شرط المصلحة والصفة , باعتبارها دعوى موضوعية عينية تستهدف حماية مبادئ شرعية القرارات الادارية واحترام تطبيق قواعد النظام القانوني للدولة في مجال الوظيفة الادارية .

4 – شرط انتفاء الطعن المقابل او الدعوى الموازية : يشترط القضاء الاداري الفرنسي , والقانون الجزائري لقبول دعوى الالغاء امام جهة الاختصاص القضائي بدعوى الالغاء , شرط انتقاء الطعن المقابل او الدعوى الموازية اي انه لايمكن قبول دعوى الالغاء للنظر والفصل فيه اذا كان الطاعن يملك دعوى قضائية اخرى تمكنه من الحصول على طلباته والنتائج المراد تحقيقها بدلا من دعوى الالغاء , اي اذا كانت له دعوى قضائية اخرى غير دعوى الالغاء تحقق له ذات النتائج التي تحققها له دعوى الالغاء : لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ايضا اذا كان الطاعنون يملكون لدفاع عن مصالحهم طريق الطعن العادي امام اي جهة قضائية اخرى .

[1] بوعمران عادل : المرجع السابق , ص73

ثانيا – الشروط الموضوعية لدعوى الالغاء :

الشروط الموضوعية لدعوى الالغاء اي حالات واسباب الحكم بالالغاء في دعوى الالغاء هي العيوب التي قد تشوب القرار الاداري وتجعله غير مشروع

بعد ان تتوفر الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء وينعقد للقاض المختص فحص وتحليل للقرار الاداري من حيث مشروعيته او عدم مشروعيته ويبحث مدى توافر وشرعية اركان القرار الاداري المطعون فيه بدعوى الالغاء وسلامته من عيوب الشرعية وهي عيب السبب وعيب الاختصاص وعيب مخالفة القانون وعيب الشكل والاجراءات وعيب الغاية او عيب الانحراف في استعمال السلطة فاذا توصل القاضي الى حقيقة شرعية القرار الاداري من هذه العيوب عليه ان يحكم بعدم الاختصاص بالحكم بالالغاء اما اذا وجد ان القرار الاداري المطعون فيه مشوب ومصاب بعيب من عيوب القرار الاداري الخمسة المعروفة فعليه ان يحكم بالغاء هذا القرار المعيب بعدم الشرعية

1– عيب السبب : يقصد بعيب السبب انعدام الوقائع المادية والقانونية التي استندت عليها السلطة الادارية المختصة في اتخاذ واصدار قرار اداري نهائي معين قد يكون من الناحية المادية والواقعية حين تتوهم السلطة الادارية المختصة ظروفا وحالات ووقائع تصدر على اساسها قرارا اداريا ثم يثبة عدم وجودها في الواقع المادي .

2–عيب عدم الاختصاص : يعتبر عيب عدم الاختصاص اقدم سبب من اسباب الحكم بالالغاء وهو الذي يصيب القرار الاداري من حيث الاختصاص , ومنها يمكن تعريف عيب

الاختصاص بانه انعدام القدرة والاهلية او الصفة القانونية على اتخاذ قرار اداري معين باسم ولحساب الادارة العامة , وله عدة صور ومظاهر فقد يكون شخصيا , او زمانيا , او مكانيا , او موضوعيا[1] , ويتدرج وفق لاختلاف درجات خطورته في الخروج عن القانون ومبادئ الشرعية ويتمثل في اعتداء السلطات الادارية على بعضها البعض مثل اعتداء سلطة ادارية مركزية على اختصاصات سلطة ادارية لا مركزية والعكس .

3- عيب الشكل والإجراءات[2] : اذا كان ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري هو مجموعة الاجراءات المطلوب توفرها قانونا حين اصدار قرار اداري معين , وكتابته وتحديد تاريخ اصداره ونشره وشرط المصدقة والتوقيع عليه وإجراءات التحقيق والاستشارة والاجراء المضاد وإجراء الأخطار .

فان عيب الشكل هو عدم الالتزام بلشكليات والاجراءات المطلوبة عند اصدار قرار اداري وتوقيع عليه او اهمال شكلية الكتابة وشكلية تثبيت تاريخ صدوره وتوقيع عليه .

4- عيب المحل او عيب مخالفة القانون : ويقصد به خروج القرار الاداري عن احكام ومبادئ قواعد القانون في مضمونه وموضوعه او محله عن احكام ومبادئ وقواعد القانون في معناه العام الواسع وهو مخالفة اثار القرار الاداري الصادر لاحكام ومبادئ وقواعد القانون .

[1] يجب ان ينصب الاختصاص على المواضيع المحددة للادارة وان يكون الاشخاص هم المؤهلين لانتا ج هاته القرارات
- لكل قرار شكل يصدر من خلاله , فالخروج على هذا النمط يعتبر عيبا يصيب القرار , انظر في ذالك , خاطر لباد , القانون الاداري , الجزء الثاني , النشاط الاداري , لباد , الجزائر , 2004[2]

5-عيب الانحراف في استعمال السلطة : ويقصد به ان السلطة الادارية مصدرة القرار الاداري تستهدف غرض غير الذي من اجله منحة سلطة اصدار هذا القرار ويعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة احدث عيب واحدث حالة من حالات واسباب الحكم بالالغاء

الخاتمة

ان عملية اتخاذ القرار الاداري وفي تكوينه وفي نطاق تطبيقه هو اهم عملية قانونية تتحرك لتوليد وخلق القرار الاداري كعمل قانوني له مواصفات وخصائص قانونية ذاتيه

لذالك فان عملية التكوين القانوني للقرار الاداري هي عملية الوجود القانوني للقرار الاداري حتى يصبح عملا قانونيا مولدا ومنتجا لاثاره القانونية ونافذا او قابلا للنفاذ

والقرار الاداري يتكون ويتواجد قانونيا عندما تتوفر الاركان والشروط القانونية اللازمة لانعقاد وجوده كتصرف قانوني وعلى نحو سليم وشرعي وقانوني

فالبحث في عملية اتخاذ او تكوين القرار الاداري في نطاق القانون الاداري . المقابلة لعملية اتخاذ القرارات الادارية في نطاق علم الادارة , ينص على دراسة الاركان والمقومات القانونية للقرارات الادارية

فالقرارات الادارية باعتبارها تصرفات قانونية لا توجد ولا تنعقد قانونيا الا اذا توفرت اركانها القانونية والمعروفة وهي ركن السبب وركن الاختصاص وركن الشكليات وركن الاجراءات وركن المحل وركن الهدف او الغاية وتسلم هذه الاركان جميعها من عيوب عدم السلامة و الشرعية وهي عيب انعدام السبب وعيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والاجراءات وعيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال السلطة .

لهذا بالاضافة الى اركان وخصائص القرار الاداري فانه يمكن اعتبار بعض التصرفات الادارية على انها قرارات ادارية استنادا الى استعمال معايير اخرى غير المعيار العضوي لمعرفة التصرف على انه قرار اداري .

قائمة المراجع

- اولا – المراجع باللغة العربية

1- الكتب والمؤلفات

-محمد علي الخلايلة :القانون الإداري الكتاب الثاني ,دار الثقافة ,الأردن ,2015

-حمدي القبيلات :القانون الإداري الجزء الثاني ,دار وائل للنشر , الأردن,2010

- عمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ,دار هومه الجزائر ,2003 .

-بوعمران عادل :النظرية العامة للقرارات الإدارية , دارالهدى عين ميلة , الجزائر ,2011.

-احمد محيو :المنازعة الادارية , د.م.ج,ط7,الجزائر , 2008.

-جورج فيدال –بيار دالفو لفيه : القانون الاداري –الجزء الاول –ترجمة منصور القاضي 2001.

-حسين طاهري :القانون الاداري والمؤساسات الادارية ,ط2 ,دار الخلدونية , الجزائر 2012

رشيد خلوفي : قانون المنزعات الادارية , تنظيم واختصاص القضاء الاداري , د,م,ج, بن عكنون الجزائر .

– رشيد خلوفي : قانون المنزعات الادارية , شروط قبول الدعوة الادارية ,د,م,ج,ط2,الجزائر 2006

–سليمان طماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية , دار الفكر العربي ,القاهرة ,ط3, 1991.

–عبدالعزيز السيد الجوهري : القانون والقرار الاداري في الفترة مابين الاصدار وشهر,دراسة مقارنة ,ديوان المطبوعات الجامعية .

–عمار بوضياف : القرار الاداري , دراسة تشريعية قضائية فقهية ,جسور للنشر والتوزيع ,ط1,الجزائر 2007

–فوضيل كوسة : القرار الاداري في ضوء قضاء الدولة , الجزائر 2013

–محمد السناري : نفاذ القرارات الادارية –دراسة مقارنة –جامعة حلوان 2004.

–محمد انور: القرارات الادارية ورقابة القضاء, دار الفكر الجامعي , مصر 2004.

2: المذكرات ورسائل :

بن شيبوط محمد : نظام نفاذ القرارات الادارية , مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر حقوق ,جامعة زيان عشور .

الفهرس

- المقدمة:.....01
- الفصل الاول :الإطار القانوني للقرار الإداري في الجزائر.....04
- مبحث الأول: السياق القانوني في تحديد هوية القرار الإداري.....06
- المطلب الأول : ماهية القرار الإداري.....07
- الفرع الاول : تعريف القرار 07
الفرع الثاني : عناصر القرار 08
- المطلب الثاني : اركان القرار 11
-الفرع الاول : ركن الاختصاص 11
-الفرع الثاني : ركن المحل 12
-الفرع الثالث : ركن الشكل و الاجراء.....13
-الفرع الرابع : ركن السبب.....15
-الفرع الخامس :ركن الغاية 16
- المبحث الثاني : أنواع القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري.....17
- المطلب الأول : أنواع القرارات الإدارية من حيث التكوين ومن حيث الخضوع اوعدم الخضوع لرقابة القضاء 17
الفرع الاول : انواع القرارات الادارية من حيث التكوين 17
الفرع الثاني : انواع القرارات الادارية من حيث الخضوع او عدم الخضوع لرقابة القضاء.....18
- المطلب الثاني : أنواع القرارات الإدارية.....20
الفرع الاول : انواع القرارات الادارية من حيث الاثار المترتبة عليها 20
الفرع الثاني : انواع القرارات الادارية من مصدرها.....30
الفرع الثالث : انواع القرارات الادارية من حيث مداها 31

- **الفصل الثاني : الاثار القانونية المترتبة على القرار الاداري**.....34
- المبحث الأول : نفاذ القرار الإداري وتنفيذه.....36
- المطلب الأول : نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة :.....37
الفرع الاول : القاعدة العامة – قاعدة النفاذ الفوري 37
الفرع الثاني : الاستثناءات الواردة على قاعدة النفاذ الفوري.....38
الفرع الثالث : الاستثناء الوارد سريان القرار الإداري بأثر رجعي 38
الفرع الرابع:الاستثناء الوارد على تعليق سريان القرار الإداري.....40
- المطلب الثاني : تنفيذ القرارات الإدارية:.....45
الفرع الاول : التنفيذ الجبري بواسطة الادارة 45
-الفرع الثاني : التنفيذ القرار الاداري بواسطة القضاء.....46
- المبحث الثاني : نهاية القرار الإداري 47
- المطلب الأول: الإلغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية.....48
الفرع الاول : الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية.....48
الفرع الثاني : السحب الإداري للقرارات الإدارية.....49
الفرع الثالث : شروط السحب.....51
- المطلب الثاني الانهاء القضائي للقرار.....56
الفرع الاول : ماهية دعوى الالغاء.....56
الفرع الثاني : شروط دعوة الالغاء 58
- الخاتمة 66
قائمة المراجع 68
الفهرس 70