



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



محاضرات في

القرارات والعقود الادارية

مطبوعة بيداغوجية محكمة

موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق

تخصص قانون عام

إعداد : د. رداوي مراد



لتحميل المطبوعة

السنة الجامعية 2022 / 2023



المسيلة في: 04 جوان 2023

الرقم: 19.1/ك.ح.ع.س/2023

مستخرج فردي من محضر مداوات المجلس العلمي للكلية

في يوم: 2023/04/13 (الثالث عشر من أفريل ألفان وثلاثة و عشرون) اجتمع أعضاء المجلس العلمي للكلية

في دورته العادية لمناقشة اعتماد المطبوعات

و بناء على التقارير الايجابية للخبراء :

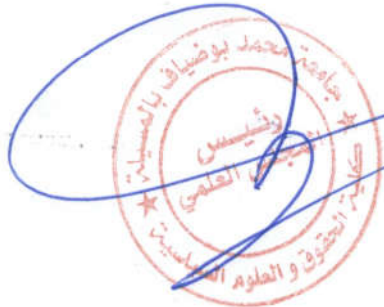
د/ عطوي خالد (جامعة المسيلة).

د/ رابعي إبراهيم (جامعة المسيلة).

بخصوص مطبوعة الدكتور: رداوي مراد / قسم: الحقوق / المعنونة بـ " محاضرات في القرارات و العقود الإدارية"

تم اعتماد المطبوعة المذكورة أعلاه والمصادقة عليها من طرف المجلس العلمي.

رئيس المجلس العلمي.



الأستاذ الدكتور: والي عبد اللطيف
أستاذ القسانون العسام
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد بوضياف - المسيلة

مقدمة عامة:

تضطلع السلطة الإدارية بالوظيفة الإدارية المتمثلة في تنفيذ وتطبيق السياسة العامة وتنفيذ القوانين وتحقيق الصالح العام (أي المحافظة على النظام العام بصورة منتظمة، وضمان اشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع) وهو ما يطلق عليه "النشاط الإداري"، والذي يكون في صورتين أو مظهرين:

1- الضبط الإداري (البوليس الإداري) والذي تحقق من خلاله المحافظة على النظام العام (الأمن العام، السكنية العامة، الصحة العامة، الآداب العامة).

2- المرافق العامة: والتي تحقق من خلالها اشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع.

والسلطة الإدارية لممارسة نشاطها الضبطي، أو عند إدارة وتسيير المرافق العامة تلجأ إلى القيام بأعمال إدارية مختلفة، وهذه الأخيرة تتفرق إلى أعمال مادية وأعمال قانونية.

فالأعمال المادية هي مجرد وقائع تصدر عن الإدارة من غير ان يصاحبها قصد ترتيب آثار قانونية،

مثال: جرسيارة متوقفة في الطريق العام، تنفيذ الاوامر والقرارات الإدارية ...

أما الأعمال القانونية فهي تلك التي تتجه ارادة الإدارة حين القيم بها إلى احداث اثار قانونية معينة

سواء بإنشاء أو الغاء أو تعديل مراكز قانونية معينة. مثال: تعيين موظف، أو فصله، أو استبداله...

وتنقسم الأعمال الإدارية القانونية إلى نوعين:

1- أعمال إدارية انفرادية، تترتب فيها الاثار القانونية بالإرادة المنفردة والملزمة للإدارة، وتظهر في صورة "القرارات الإدارية".

2- اعمال إدارية اتفاقية، تترتب فيها الاثار القانونية باشتراك ارادة الإدارة مع ارادة شخص آخر (طبيعي أو معنوي)، وهذه يطلق عليها "العقود الإدارية".

الفصل الأول:

القرارات الإدارية

تمهيد

لتسهيل قيام الدولة بالمهام الموكلة اليها (مرفق عام-ضبط اداري)، أوكل القانون للإدارة العامة امتيازات هامة لم تتوفر للأشخاص العاديين، هذه الامتيازات تخول للإدارة القيام بتصرفات تجاه الافراد دون الحاجة لرضاهم (تحت رقابة القضاء طبعا)، وتعتبر لقرارات الإدارية أهم مظهر من مظاهر امتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة، وتستمدّها من القانون العام، إذ بواسطتها تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة -على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص- انشاء حقوق أو فرض التزامات.

المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية :

يتحدد مفهوم القرار الإداري من خلال التطرق إلى تعريفه، وإبراز خصائصه وعناصره بهدف تمييزه عن غيره من التصرفات والأعمال الأخرى الإدارية وغير الإدارية (المطلب الأول)، ومن ثم تبيان أنواعه وتصنيفاته (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري وخصائصه

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري

لم يعرف المشرع الجزائري -على غرار التشريعات أخرى- القرار الإداري، وإنما اكتفت النصوص التشريعية بالإشارة اليه فقط دون تقيده بتعريف صريح¹، وعلى العكس من ذلك فقد تعددت

¹ - من النصوص التي أشارت صراحة الى مصطلح القرار الإداري نذكر:

- المادة 168 من الدستور: "ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية".

- المادة 10 من القانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 11/22.

- المادة 801 ، و 900 مكرر، و901 من ق.إ.م.إ.

المحاولات واختلفت الآراء من جانب الفقه والقضاء الإداريين لوضع تعريف جامع للقرار الإداري، هذه المحاولات وإن اختلفت في تعابيرها ومصطلحاتها، إلا أنها تدور في مجملها حول نفس العناصر التي يقوم عليها القرار الإداري ويستمد منها وجوده وكيانه.

فمن جانب الفقه الإداري العربي نذكر:

- فؤاد مهنا: عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم¹
- محمد فؤاد عبد الباسط: عمل قانوني يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة².
- عبد الغني بسيوني: "عمل قانوني نهائي يصدر عن سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة وتترتب عليه آثار قانونية معينة"³.
- ماجد راغب الحلو: تعبير عن إرادة منفردة، يصدر عن سلطة إدارية بسند قانوني، ويرتب آثار قانونية.
- عمار عوايدي: كل عمل قانوني انفرادي، صادر بإرادة لسلطة الإدارية المختصة بإرادتها المنفردة، وذلك بقصد أحداث أو توليد آثار قانونية عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء حقوق وواجبات قانونية، أي إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية وذلك في نطاق مبدأ الشرعية السائد في الدولة¹.

- المادة 141 الفقرة الثانية من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: " تتركس وضعيته خارج الإطار بقرار إداري فردي من السلطة المخولة لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات".

- المادة 80 من القانون رقم 21/01 المؤرخ في 2001/12/22 المتضمن قانون الإجراءات الجبائية: يمكن (1) حسب الحالة المكلف بالضريبة اللجوء إلى لجنة الطعن المختصة المنصوص عليها في المواد أدناه في أجل أربعة (4) أشهر ابتداء من تاريخ استلام قرار الإدارة.

المادة 459 من الأمر 156/66 المؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم " : (2) يعاقب بغرامة، ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات...

¹ - محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1973، ص 760.

² - محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري. دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1997، ص 06.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984، ص 454.

- **محمد الصغير بعلي:** " العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة"².
- **ناصر لباد :** "عمل قانوني صادر بصفة انفرادية من سلطة إدارية، الهدف منه هو إنشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات"³.
- أما في الفقه الإداري الفرنسي، فيسمي القرار الإداري بـ "القرار التنفيذي"، وقد تطرق عدد من الفقهاء لتعريف القرار الإداري، نذكر منهم:
- **هوريو Maurice Hauriou :** إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد، يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر⁴.
- **جورج فيدال:** "عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة من قبل الإدارة ويكون من شأنه تعديل الأوضاع القانونية بما يفرضه من التامات وما يمنحه من حقوق"⁵.
- **دوجي Léon Duguitg:** كل عمل اداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره، أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة⁶.
- أما من جانب القضاء فيعرفه القضاء الإداري المصري بأنه: " إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا ابتغاء مصلحة عامة"¹.

¹ - عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص26

² - محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، دار العلوم ، عنابة، 2009، ص 57.

³ - ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع ، الجزائر، ط1، دون سنة نشر، ص178.

⁴ - محمد فؤاد مهنا، القرار الاداري في القانون الاداري المصري والفرنسي، مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، السنة الرابعة، 1958، العدد الثالث، ص3.

⁵ - خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، ط01، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997، ص110.

⁶ - عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة والقانون الإداري ، مرجع سابق، ص21.

كما عرفه القضاء الإداري الفرنسي بأنه: " عمل قانوني نافذ منفرد يصدر من سلطة إدارية ويكون متمتعاً بالقوة التنفيذية".

الفرع الثاني : خصائص (عناصر) القرار الإداري

من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص خصائص القرار الإداري التي تميزه عن غيره من الأعمال الإدارية والأعمال الأخرى، والهدف من هذا التمييز هو معرفة طبيعة النشاط الذي تمارسه الإدارة، مما يسمح بتحديد القانون المطبق على هذا النشاط، ومن ثم تحديد نطاق الرقابة القضائية عليه.

أولاً: القرار الإداري يصدر عن سلطة إدارية

حتى يعتبر التصرف القانوني قراراً إدارياً يجب أن يكون صادراً عن سلطة إدارية² وطنية، سواء كانت مركزية أو لامركزية، اقليمية أو مرفقية، ويتم تحديد الطبيعة الإدارية للقرار في التشريع الجزائري بالإسناد على المعيار العضوي -كقاعدة عامة- وذلك لمجرد صدوره من أحد الأشخاص المعنوية العامة المذكورة في المواد 800، 801، 900 مكرر من ق.إ.م.³

من جهة أخرى نجد أن التشريع والقضاء يلجئان أحيانا إلى إعمال المعيار الموضوعي- كاستثناء- لإضفاء الطبيعة الإدارية على بعض القرارات الصادرة عن بعض اشخاص القانون الخاص (اشخاص

¹ - انتقد هذا التعريف من ناحية أنه تعدى تبيان مفهوم القرار الإداري الى بيان شروط صحته، ولذلك اعتبر هذا التعريف بمثابة تعريف للقرار الإداري الصحيح، انظر: سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص44.

² - تعتبر الإدارة مفهومها واسعا يوجد في القطاعين الخاص والعام، والقرارات الادارية لا تكون كذلك الا اذا كانت صادرة عن ادارة عامة، والادارة العامة التي تشكل موضوع القانون الإداري يقصد بها تلك الهياكل والمؤسسات التابعة للدولة والتي تتولّى ممارسة جملة من النشاطات المتمثلة في مرافق وخدمات تهدف إلى تلبية حاجيات جماعية معنية وبالتالي خدمة المصلحة العامة.

³ - القانون رقم 09-08، مؤرخ في 25 فيفري 2008، ج.ر.ج، العدد 21، بتاريخ 12 أبريل 2008، معدل ومتمم بالقانون 13-22، مؤرخ في 12 جويلية 2022، ج.ر.ج، العدد 48، صادرة بتاريخ 17 جويلية 2022.

طبيعية، اشخاص معنوية خاصة) سواء بشكل مباشر أو من خلال اسناد اختصاص فحص مشروعيتها للقضاء الادري.

وعليه تعتبر قرارات إدارية، تلك القرارات الصادرة عن :

- السلطات الإدارية المركزية (رئاسة الجمهورية، الوزارة الأولى، الوزارات)، والمصالح غير المركزية التابعة لها.

- الهيئات العمومية الوطنية، كالمجالس العليا، والبرلمان، والاجهزة القضائية، والمحكمة الدستورية عندما تباشر اعمالا ذات صبغة إدارية تتعلق بسيرها وادارتها.

- المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية (الوطنية، المحلية).

- المنظمات المهنية (الوطنية والجهوية).

- الولايات، بجهازها التداولي (م.ش.و) والتنفيذي (الوالي والاجهزة التابعة له كالأمانة العامة، والمديريات، والدوائر...)

- البلديات، بأجهزتها الثلاث: المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس، وادارة البلدية (الامين العام ومختلف المصالح...)

- القرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية، في علاقتها مع الدولة¹.

- قرارات الموظف الفعلي.

فكل هذه الهيئات تمثل أشخاص القانون العام وبالتالي فقراراتها تعتبر قرارات إدارية والمنازعات

المرتتبة هي منازعات إدارية تكون من اختصاص القضاء الإداري.

¹ - القانون 01-88، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج.ج، العدد 02، مؤرخ في 13 جانفي 1988. المادة 45: " تخضع الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الى للقواعد المطبقة على الادارة في علاقتها مع الدولة"...

وبمفهوم المخالفة فإن التصرفات التالية لا تعتبر قرارات إدارية (ما لم ينص القانون على خلاف ذلك):

- الأعمال والتصرفات القانونية الصادرة عن الاشخاص الطبيعيين (باستثناء الموظف الفعلي).
- القرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية.

- القرارات الصادرة عن السلطتين التشريعية (القوانين)، والقضائية (الأحكام والقرارات القضائية).
- القرارات الصادرة عن الهيئات والتنظيمات الخاصة (الجمعيات، النقابات، الشركات...)،
غير أنه لا بد من التنبيه إلى أن نفي صفة القرار الإداري عن الأعمال القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية (البرلمان) أو السلطة القضائية (المحاكم والمجالس)، إنما يقصد بها التصرفات التي تدخل في جوهر اختصاص تلك السلطات (القوانين بالنسبة للسلطة التشريعية، والأحكام بالنسبة للسلطة القضائية)، أما التصرفات التي تباشرها تلك الهيئات والمتعلقة بالجانب التنظيمي لها كتعيين الموظفين التابعين لها وترقيتهم ومتابعتهم... الخ، فهي تدخل في نطاق الأعمال الإدارية، والقرارات المتعلقة بها تعد قرارات إدارية.

سؤال: متى تعد القرارات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص قرارات إدارية؟

ثانيا: القرار الإداري عمل انفرادي

فالقرار الإداري هو عمل انفرادي يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة دون اعتداد برضا المخاطبين به¹، وهذا العنصر يعتبر أساس التفرقة بين القرار الإداري والعقد الإداري، فهذا الأخير لا ينعقد إلا

¹ بالرغم من ذلك توجد حالات كثيرة يكون المعنيون بالقرار موافقين مسبقا على إصداره، أو يكون تطبيقه متوقفا على إرادتهم كقرار النقل أو إنهاء المهام، أو القرارات الصادرة بناء على طلب مسبق.

باجتماع إرادة الإدارة مع إرادة شخص آخر (طبيعي او معنوي)، ولا يقبل الطعن فيه بالإلغاء بل يكون موضوع دعوى مستقلة .

على الرغم من ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي يقبل الطعن بالإلغاء فيما يعرف بالأعمال أو القرارات القابلة للانفصال ذات العلاقة بالعملية التعاقدية مثل : قرار اعتماد الصفقة، قرار تشكيل لجنة الصفقات، وهي الأعمال التي تدخل في إبرام الصفقات العمومية¹.

ولتحقيق هذا العنصر من عناصر القرار الإداري يجب أن يكون تعبير الإدارة عن إرادتها الذاتية وليس تنفيذًا لإرادة إدارة أو سلطة أخرى.

والطابع الانفرادي للقرار الإداري ليس معناه أن يصدر القرار من فرد واحد أو تستفرد جهة إدارية واحدة باتخاذها، بل قد يفرض القانون في حالات معينة أن تشرك الإدارة مصدرة القرار إدارات أخرى قبل توقيع القرار، (مثال: القرار المتضمن رخصة البناء...)، كما قد تشترك أكثر من إدارة في إصدار القرار (مثال: القرار الوزاري المشترك...)، كما قد يصدر القرار عن لجنة أو مجلس .

كما نكون أيضا بصدد قرار إداري انفرادي حتى ولو تصرفت الإدارة بناء على إرادة الفرد كما لو تقدم شخص بطلب وظيفة أو بطلب تحويل لمنطقة أخرى فتصدر قرارها بناء على رغبة المعني.

سؤال: ما الفرق بين القرار الإداري الانفرادي، والقرار الإداري المشترك؟

ثالثا: القرار الإداري عمل قانوني

يقصد بالعمل الإداري القانوني كل تعبير عن ارادة الإدارة يكون القصد منه ترتيب أو إحداث أثر

قانوني معين، سواء:

¹ - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دارالعلوم، عنابة-الجزائر، 2005، ص 09.

- بإنشاء مركز قانوني¹ جديد تترتب عنه حقوق والتزامات جديدة (مثال: قرار التعيين في وظيفة عامة،...)،

- أو تعديل مركز قانوني قائم يؤدي إلى تعديل في الحقوق والالتزامات المرتبطة به (مثال: قرار تحويل موظف، قرار الترقية ...)

- أو إلغاء مركز قانوني يترتب عنه الغاء لحقوق والتزامات كانت قائمة (مثال: قرار فصل موظف. قرار هدم ...)

وبهذا تختلف الأعمال القانونية عن الأعمال المادية للإدارة، فالأعمال المادية هي مجرد تصرفات تقوم بها الإدارة دون أن يترتب عنها أي أثر قانوني²، وعلى هذا فالأعمال المادية ليست قرارات إدارية وبالتالي فهي تخرج من نطاق الطعن بالإلغاء، بل تكون محلاً لدعوى التعويض.

والأثر القانوني لا يتولد إلا عن قرار اداري نهائي تعدى مرحلة الاقتراح والتحضير واستنفذ كافة مراحل تكوينه (يلحق أذى بذاته)، وهذا ما يجعل باقي الأعمال الأخرى مستبعدة من الطعن بالإلغاء، ومثال ذلك:

¹ - يقصد بالمركز القانوني، مجموع الحقوق والالتزامات التي يتميز من خلالها فرد أو هيئة عن غيرها امام القانون. ويقصد به أيضا الحالة التي يوجد فيها الفرد إزاء القانون.

والمركز القانوني قد يكون عاماً متى كان محتواه واحداً بالنسبة لجميع من تماثلت ظروفهم، كمركز الموظف في القانون العام، ومركز الزوج أو الزوجة في القانون الخاص.

كما يكون شخصياً، متى اختلف مضمونه من شخص لآخر، بحيث يتم تحديد هذا المضمون بالنسبة لكل شخص على حده، كمركز المتعاقد مع الإدارة في القانون العام، ومركز البائع والمشتري، أو الدائن والمدين في القانون الخاص..

² - الأعمال المادية قد تأتي بصورة عمدية أي بإرادة الادرة (اعمال مادية ارادية)، وقد تحدث دون ارادة الادارة (اعمال مادية غير ارادية).

ومن صور الاعمال المادية الارادية التي تأتيها الادارة:

- الاجراءات التنفيذية: مثل توجيه انذار، هدم مبنى تنفيذاً لقرار الهدم، المستخرجات من القرارات الادارية كإعلان نتيجة الامتحان....
 - الاعمال الفنية: مثل القرارات الصادرة ببناء خزان او انشاء مصنع...
 - الاعمال التحضيرية او التمهيديّة: مثل احالة موظف على التحقيق الصحي لاختبار اللياقة، قرار فتح تحقيق....
 - المنشورات واجراءات التنظيم الداخلي...
 - الاجابات البرلمانية والتصريحات الصحفية...
- ومن صور الاعمال المادية للإدارة والتي تحدث بصورة غير عمدية: حوادث السيارات التابعة للدولة، الخطأ في استعمال السلاح....

- الأعمال التحضيرية أو التمهيديّة (الآراء والاقتراحات، الانذارات والتهديدات، دفاتر الشروط...).
- الأعمال اللاحقة (مثل نشر القرار أو تبليغه).
- الأعمال والتنظيمات الداخلية (مثل التعليمات والمنشورات والانظمة الداخلية).
- الأعمال الفنية (نتائج تقارير الخبرة، التصديق على نتائج الامتحانات...).

ملاحظات:

- لا يؤثر في نهائية القرار قيام الجهة الإدارية المختصة بطلب الرأي على سبيل الاستئناس.
- الحالات التي يجوز فيها للإدارة أن تسحب قراراتها لا تحول دون نهائية القرار.
- القرار الموقوف يعد قرارا نهائيا.
- القرار المؤقت يعد قرار نهائيا.
- الاثر القانوني يكفي مساسه بمصلحة لإمكان الطعن فيه بالإلغاء مثل: قرار انذار موظف

المطلب الثاني : تصنيف القرارات الإدارية

تنقسم القرارات الإدارية إلى أنواع متعددة حسب الزاوية التي ينظر منها إلى القرار، أو حسب الأساس الذي يقوم عليه التقسيم.

الفرع الأول : تصنيف القرارات الإدارية من حيث تكوينها

أولاً: القرارات البسيطة (المستقلة):

هذه الطائفة من القرارات تعتبر الأكثر شيوعاً وانتشاراً، ويقصد بها تلك القرارات التي تصدر بصفة مستقلة دون أن ترتبط بعمل قانوني آخر. مثال: قرار تعيين موظف أو ترقيته أو نقله أو عزله.

ثانيا: القرارات المركبة:

هي تلك القرارات التي يرتبط اصدارها بأعمال قانونية أخرى قد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقه لها، بحيث تتم على مراحل متعددة في عملية قانونية مركبة، ويشترط في هذا النوع من القرارات أن تكون قابلة للانفصال عن العملية القانونية المركبة حتى تكون محلا لدعوى الغاء مستقلة، ومن أمثلة القرارات المركبة: قرار نزع الملكية للمنفعة العامة، أو قرار منح صفقة...

سؤال: ما المقصود بالقرارات الإدارية المنفصلة؟

الفرع الثاني : القرارات الإدارية من حيث مداها أو عموميتها

أولاً: القرارات الإدارية الفردية

يكون القرار الإداري فرديا عندما يحدد المخاطبين به بذواتهم، سواء تعلق الامر بشخص أم بمجموعة معينة من الأشخاص، بحالة محددة أم بمجموعة من الحالات، بشيء أم بمجموعة اشياء. وتستنفذ هذه القرارات بمجرد تطبيقها، كما يشترط لإنفاذها تبليغ صاحب الشأن بها، مثال: قرار تعيين موظف أو فصله أو ترقيته، أو رخصة بناء...

ثانيا: القرارات الإدارية التنظيمية

ينطبق وصف القرار الإداري التنظيمي على القرار الذي يتضمن قواعد عامة ومجردة (تشابه في هذه الخاصية مع التشريع) تنطبق على أشخاص أو حالات غير محددة بذاتها، بحيث تسري على كل من توفرت فيه الشروط التي تضعها مسبقا، ويبدأ سريان القرارات التنظيمية من تاريخ نشرها، وهي على عكس القرارات الفردية لا تستنفذ بمجرد تطبيقها بل تظل قابلة للتطبيق مستقبلا على كل من توفرت فيه الشروط .

وتسمى القرارات التنظيمية أيضا باللوائح أو التشريع الفرعي (اللوائح التنفيذية، اللوائح التنظيمية، لوائح الضبط، لوائح الضرورة واللوائح التفويضية)،

ولا يغير من طبيعة القرار الإداري التنظيمي كثرة أو قلة عدد الحالات أو الأشخاص الذين ينطبق عليهم، فيمكن أن ينطبق على حالة واحدة فقط وبالرغم من ذلك يبقى قرارا تنظيميا ما دام متصفا بالعمومية والتجريد، ويخاطب الأشخاص بصفاتهم لا بذواتهم.

كما لا يغير من طبيعته أيضاً أن يكون المخاطب به معروفاً وقت صدوره ما دام المجال الزمني لتطبيقه يمكن أن يتسع ليشمل غيره، ومثاله قرار إنشاء أو تعديل أو إلغاء منصب إداري عام.

الفرع الثالث : تصنيف القرارات الإدارية من حيث مصدرها

أولاً: القرارات الإدارية المركزية

وتتضمن المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية، وقرارات الهيئات المركزية، ويؤول اختصاص الفصل في الطعون المرفوعة ضدها إلى المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة¹.

ثانياً: القرارات الإدارية اللامركزية

وتتضمن القرارات الفردية والتنظيمية الصادرة عن الولايات والبلديات والادارات التابعة لهما، وأيضا قرارات المرافق العامة اللامركزية، ويؤول اختصاص النظر في منازعاتها إلى المحاكم الإدارية المختصة إقليمياً .

¹ - تم اسناد الاختصاص لهذه الجهات بموجب التعديل الأخير لـ ق.إ.م.إ بموجب قانون 22-13، حيث كتن في السابق من اختصاص مجلس الدولة.

الفرع الرابع : القرارات الإدارية من حيث خضوعها لرقابة القضاء

أولاً: قرارات خاضعة لرقابة القضاء

وهي القرارات التي تقبل الطعن أمام القضاء، والأصل أن جميع القرارات الإدارية تكون خاضعة

لرقابة القضاء اعمالاً لمبدأ المشروعية.

ثانياً: قرارات لا تخضع لرقابة القضاء

استثناء على القاعدة العامة، توجد طائفة من القرارات الإدارية تستثنى من رقابة القضاء نظراً

لطبيعتها (أعمال السيادة)، أو لوجود نص تشريعي يمنع الطعن فيها أمام القضاء (القرارات المحصنة).

الفرع الخامس : القرارات الإدارية من حيث الآثار المترتبة عنها

أولاً: القرارات المنشئة

هي تلك القرارات التي تنشأ وضعاً قانونياً جديداً، يظهر في صورة تغير في المراكز القانونية القائمة

انشاء أو تعديلاً أو إلغاءً، مثال: قرار تعيين موظف أو فصله أو ترقيته..

ثانياً: القرارات الكاشفة

هذه الطائفة من القرارات لا تحدث تغييراً جديداً في المراكز القانونية، بل يقتصر أثرها على تقرير

حالة موجودة أو الكشف عن مركز قانوني قائم مسبقاً، مثال: قرار فصل موظف محكوم عليه بعقوبة

جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف.

الفرع السادس : القرارات الإدارية من حيث شكلها او مظهرها

أولاً: القرارات الصريحة (الايجابية)

يكون القرار صريحاً أو ايجابياً عندما تعبر الإدارة عن ارادتها المنفردة بشكل صريح سواء بالمنح أو المنع، فالإدارة تتخذ موقفاً ايجابياً وصريحاً بقصد احداث أثر قانوني، سواء كان بالكتابة أو بطريقة شفوية أو باستعمال الإشارة متى أجاز لها القانون ذلك. وبالتالي فإن اثبات وجود قرارها لا يحتاج إلى استنتاجات أو أدلة أو قرائن أخرى.

ومن أمثلة القرارات الصريحة: اشتراط المادة 220 (الفقرة الأولى) من قانون الوظيفة العمومية¹ صدور قرار اداري صريح بقبول استقالة الموظف حتى ترتب الاستقالة أثرها وتصبح استقالة فعلية.

ثانياً: القرارات الضمنية

يكون القرار ضمناً عندما تلتزم الإدارة الصمت ولا تعبر عن إرادتها بشكل صريح ومعلن، ويستنتج القرار الضمني أو الحكمي "متى توافرت قرائن وظروف وملابسات بما يستدل بها على اتجاه موقف الإدارة حيال مسألة معينة"²، ويتم تحديد موقف الإدارة (قبولاً أو رفضاً) من خلال التفسير الذي يعطيه المشرع لصمت الإدارة، والذي يختلف من موقف لآخر.

ومن أمثلة القرارات الضمنية:

¹ - الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المادة 220: " لا ترتب الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة بصلاحيات التعيين التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في أجل أقصاه شهران (2) ابتداءً من تاريخ إيداع الطلب. غير أنه، يمكن السلطة التي لها صلاحيات التعيين، تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين (2) ابتداءً من تاريخ انقضاء الأجل الأول، وذلك للضرورة القصوى للمصلحة. وبانقضاء هذا الأجل تصبح الاستقالة فعلية."
² - عمار بوضياف، دعوى الالغاء، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط01، 2009، ص74.

- اعتبار المادة 830 من ق.إ.م.¹ سكوت الإدارة عن التظلم الإداري لمدة شهرين بمثابة قرار اداري ضمني برفض التظلم،
- اعتبار المادة 220 (الفقرة 03) من قانون الوظيف العمومي ان سكوت الإدارة لمدة تتجاوز شهرين (أو 04 اشهر حسب الحالة) بمثابة قرار ضمني بقبول الاستقالة.
- اعتبار المادة 65 من قانون البلدية² بأن سكوت الوالي وعدم اعلان قراره المتعلق بالمصادقة على مداوالات المجلس الشعبي البلدي في أجل 21 يوما بمثابة قرار بقبول المصادقة، و تصبح هذه المداوالات قابلة للتنفيذ بقوة القانون.

ثالثا: القرارات الإدارية السلبية

يقصد بالقرار الإداري السلبي: " امتناع الإدارة عن اصدار القرارات الواجب عليها اصدارها طبقا للقانون"، ويكون هذا النوع من القرارات سلبيا في شكله ومظهره وفي مضمونه، بحيث لا يكون الا بالمنع، ومثاله امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، أو امتناعها الإدارة عن إعادة الموظف إلى عمله بعد انتهاء مدة الاستيداع على خلاف ما أوجبه القانون.

ورغم اشتباه القرار الضمني مع القرار السلبي في أن كل منهما يأتي نتيجة التزام الصمت من جهة الإدارة، والزام المعني بالقرار بانتظار المدة القانونية الممنوحة للإدارة، إلا أن الفقه يتفق على التمييز بينهما اعتمادا على السلطة الممنوحة لجهة الإدارة، فإذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بنص قانوني يلزمها

¹ - المادة 830 من ق.إ.م.: يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في أجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يعد سكوت الجهة الإدارية التظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (2) بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.."

² - القانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، ج.ج.ج، عدد 37، مؤرخة في 03 جويلية 2011.

المادة 56: مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدنا، تصبح مداوالات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

باتخاذ قرار معين (اختصاص مقيد) فالتزمت الصمت وامتنعت عن الرد عد قرارها سلبيا، أما إذا كانت سلطتها تقديرية والتزمت الصمت فنكون أمام قرار ضمني دلت عليه الملابس والقرائن¹.

وعليه، لكي يعتبر قرار الإدارة سلبيا وحب توفر شرطين هما:

- وجود نص قانوني يلزم الإدارة بإصدار قرار إداري معين .
- امتناع الإدارة عن اصدار القرار الإداري رغم وجود نص صريح يلزمها بذلك.

سؤال: ما الفرق بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السليبي؟

المبحث الثاني : أركان القرار الإداري

لكي يصدر القرار الإداري صحيحا ومشروعاً ومنتجا لأثاره يجب ان يقوم على خمسة اركان سليمة ومشروعة، فإذا ما تخلف أي ركن من هذه الأركان أو شابه عيب من العيوب أصبح القرار معيبا وغير مشروع، ويكون بذلك قابلا للطعن فيه بالإلغاء وإزالة أثاره، وتتمثل هذه الأركان في السبب، والشكل والاجراء، والاختصاص والمحل والغاية.

على أن هذه الأركان الخمسة تتناسب في ترتيبها مع مراحل تحضير واصدار القرار الإداري، ابتداء من التفكير في ايجاد حل لمشكلة أو واقعة الهمت رجل الإدارة المختص للمبادر باتخاذ القرار المناسب في الشكل المطلوب منتهجا في ذلك إجراءات محددة بهدف التأثير في المراكز القانونية انشاء أو تعديلا أو إلغاء، وغايته من كل ذلك تحقيق المصلحة العامة.

ويتفق الفقه والقضاء على تقسيم هذه الأركان على فئتين: اركان شكلية خارجية، وأركان موضوعية

داخلية.

¹ - عمار بوضياف، القرارات الادارية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2007، ص.58

المطلب الأول: الأركان الشكلية للقرار الإداري

تتمثل الأركان الشكلية في ركني الاختصاص والشكل والاجراء، وهي ترتبط بشكل القرار الإداري ومراحل إعداده، وكذا مظهره الخارجي،

الفرع الأول : ركن الاختصاص

يقصد بالاختصاص مدى صلاحية عضو السلطة الإدارية موضوعيا للتعبير عن الإرادة الملزمة للإدارة من خلال التصرف باسمها ولحسابها، كما يقصد به أيضا "الأهلية"⁽¹⁾ أو القدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة أو الأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة من حيث موضوعها أو نطاقها المكاني والزمني² .

وعليه لكي يكون القرار صحيحا ومشروعا لا بد أن يصدر من صاحب الاختصاص، فإذا صدر من غير مختص فإنه يكون معيبا بعبء عدم الاختصاص، ويكون بذلك عرضة للإلغاء اذا ما طعن فيه امام الجهة القضائية المختصة.

وقواعد الاختصاص الإداري تتعلق بالنظام العام بحيث لا يجوز الاتفاق على مخالفة قواعده أو تعديلها، كما لا يمكن لصاحب الاختصاص التنازل عن اختصاصه إلا في حدود ما أجازها القانون، ويحق للقاضي الإداري التعرض له من تلقاء نفسه في حالة الطعن في القرار حتى ولو لم يثره الطاعن في عريضة دعواه³.

¹ - يشبه بعض الفقهاء قواعد الاختصاص في القانون العام بقواعد الأهلية في القانون الخاص لأن كلاهما يقوم في الأساس على القدرة على مباشرة التصرف القانوني، إلا أن هناك نقاط اختلاف كثيرة بين المفهومين، حيث أن قواعد الاختصاص تهدف الى حماية المصلحة العامة، في حين أن قواعد الأهلية تستهدف حماية الشخص ذاته.

² - عمار بوضياف، القرارات الادارية، مرجع سابق، ص 89.

³ - ماهر الصالح الجبوري، القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، العراق، ط01، 2009، ص151.

أولاً: صور (عناصر) الاختصاص:

لكي يكتمل ركن الاختصاص في القرار الإداري، يجب ان يصدر هذا الأخير من طرف الشخص، والموضوع، والمكان، والزمان، التي يحددها القانون، وينعقد الاختصاص كاملاً للجهة الإدارية بتوفر العناصر أو الصور التالية: الاختصاص الشخصي، الاختصاص الموضوعي، الاختصاص المكاني، الاختصاص الزمني.

أ- الاختصاص الشخصي

يشترط لصحة القرارات الإدارية أن تصدر من اشخاص أو هيئات محددتين دون غيرهم، فالقاعدة المستقرة في القانون الإداري أن الموظف ملزم بممارسة اختصاصه بنفسه ولا يجوز له التنازل عنه لغيره إلا في الأحوال التي يجيزها القانون، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد احكامها بتاريخ 15/06/1968 بقولها " الاختصاص واجب يلزم صاحبه ان يمارسه بنفسه وليس يعتبره حقا يسوغ له ان يعهد به إلى سواه"، وترتيباً على ذلك فإنه لا يجوز لأي جهة إدارية أن تصدر قراراً إدارياً مما يدخل في اختصاص جهة أخرى إلا بناء على تفويض صحيح أو حلول أو اناابة، وإلا كان قرارها مشوباً بعيب عدم الاختصاص.

1- التفويض

يقصد بالتفويض تصرف قانوني "أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته- سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل- إلى فرد آخر"¹، كما يقصد به أيضا "نقل الرئيس

¹ - سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة، ط01، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975، ص206.

لجانِب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليقوموا بها دون العودة إليه، على أن تبقى مسؤوليته قائمة على الآثار المترتبة عن الاختصاصات المفوضة إليهم"¹.

وتكمن أهميه التفويض في أنه يسمح بتخفيف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل من خلال ترتيب وتقسيم المهام داخل الاجهزة الإدارية ، ويؤدي من جانب آخر إلى تحقيق السرعة والمرونة في اصدار القرارات الإدارية ، مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم.

ويشترط في التفويض، باعتباره استثناء عن القاعدة العامة التي تقضي بأن يمارس الموظف لاختصاصاته بنفسه ضرورة توفر مجموعة من الضوابط والشروط الموضوعية والشكلية، حتى يكون صحيحا ومنتجا لأثاره، يمكن اجمال هذه الشروط في النقاط التالية:

- أن يستند التفويض إلى نص قانوني صريح يجيزه، فلا يجوز لصاحب الاختصاص أن يتنازل عن اختصاصاته لغيره إلا إذا وجد نص قانوني يرخص له ذلك، على أن يكون هذا النص من نفس درجة النص المانع للاختصاص الاصلي أو اعلى منه درجة، فالاختصاص المقرر بالدستور مثلا لا يجوز تفويضه إلا بنص دستوري، والاختصاص المقرر بقانون لا يجوز التفويض فيه إلا بقانون أو بنص دستوري...

- أن يكون التفويض جزئيا وليس شاملا، مؤقتا وليس دائما، فتفويض صاحب الاختصاص لكل صلاحياته يعد بمثابة تنازل عن السلطة وتهرب من المسؤولية، وهو غير جائز قانونا².

- لا يملك المفوض صلاحية التفويض فيما فوض فيه (إلا بإذن صريح من المفوض) إعمالا لقاعدة "تفويض التفويض باطل" أو لقاعدة " لا تفويض في التفويض".

¹ - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية ، مرجع سابق، ص65

² - رتب بعض الفقه الفرنسي والمصري جزاء الانعدام على القرار المتضمن تفويض كل الصلاحيات أو التفويض لمدة غير محددة.

- أن يكون التفويض في الحدود والنطاق المسموح بهما.
- أن يصدر التفويض من صاحب الاختصاص مباشرة، فلا يمكن لجهة أخرى ان تقوم بتفويض صلاحيات لا تملكها والا اعتبر ذلك اعتداء على السلطة المختصة.
- يجب أن يكون التفويض واضحا وصريحا ومكتوبا ضمن قرار اداري مكتمل العناصر والأركان (قرار التفويض)، كما يجب أن يكون مؤقتا ومحددا بدقة من حيث موضوع التفويض وتحديد المفوض والمفوض إليه ومدة التفويض وشروط ممارسته، فلا يعتد بالتفويض الشفوي أو المهيم أو غير محدد المدة، كما أنه لا يجوز افتراض التفويض أو اللجوء اليه من خلال القياس.
- ويتحقق التفويض من حيث موضوعه في احدى صورتين، وهما :

- تفويض التوقيع (التفويض الشخصي):

يقصد به تكليف الرئيس لأحد مرؤوسيه شخصا بتوقيع بعض الوثائق والقرارات نيابة عنه مع احتفاظ الرئيس بحق التوقيع إلى جانب المفوض اليه، وعلى هذا الأساس عرفه البعض بأنه: " تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض اليه، فهو ينطوي على ثقة الرئيس به ومن ثم فهو ينتهي بتغيير المفوض أو المفوض اليه"¹.

ومن أمثلة هذا النوع من التفويض ما نصت عليه المادة 87 من قانون البلدية² والمادة 08 من المرسوم التنفيذي 22-54 المتعلق بالمجلس التنفيذي للولاية³

¹ - مازن ليلوراضي ، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية ، الدنمارك، 2008، ص37.

² - قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 22-54، مؤرخ في 02 فبراير 2022، يتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية، ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج.ج.ج. عدد 9، مؤرخة في 03 فيفري 2022.

المادة 87: في إطار أحكام المادة 86 أعلاه، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي قصد:

- استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات،
- تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية،
- إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه،
- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية،
- التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.

يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي وإلى النائب العام المختص إقليميا.

المادة 8: يمكن الوالي، لتسهيل ممارسة مهام المجلس، أن يفوض أعضاءه الإمضاء، بموجب قرار على كل المواضيع التي تندرج ضمن صلاحياته، على جميع الوثائق والقرارات والمقررات، باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي. ويتم إلغاء قرار تفويض الإمضاء حسب الأشكال نفسها

● تفويض السلطة (تفويض الاختصاص):

وتتحقق هذه الصورة من التفويض بإسناد الرئيس (الأصيل) لبعض مرؤوسيه الإداريين جزء من اختصاصاته، بموجب قرار إداري يأخذ نفس مرتبة قراراته التي يصدرها بناء على اختصاصه الأصيل. ويمارس هذا النوع من التفويض على نطاق واسع في إطار الوظيفة الإدارية، ومثالة: اختصاص رئيس الدائرة بممارسة الرقابة الوصائية على البلديات من خلال المصادقة - باسم الوالي وبتفويض منه- على بعض مداوولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون، وهذا حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها¹.

ويمكن تمييز تفويض الاختصاص عن تفويض التوقيع من خلال النقاط التالية:

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ج.ج. عدد 48، بتاريخ 27 جويلية 1994، معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 22-54، السابق ذكره.

- يقوم تفويض الاختصاص على صفة الأطراف (المفوض والمفوض إليه) وبالتالي فهو لا يتأثر بتغير هؤلاء الأطراف، على عكس تفويض التوقيع الذي يقوم على اعتبار شخصي وبالتالي فوجوده وزواله مرتبط بتغير الأطراف.

- يحرم المفوض في تفويض الاختصاص من ممارسة الاختصاصات التي فوضها طيلة مدة التفويض أما تفويض التوقيع فالمفوض يبقى محتفظا بحق التوقيع إلى جانب المفوض اليه.

2- الحلول

هو تصرف قانوني يسمح بحل الموظف أو الجهة الإدارية التي حددها القانون محل صاحب الاختصاص الأصلي لتغيبه (اختياريا كالعطلة، أو اجباريا كحالة المرض)، أو لوجود مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه كالعجز أو الوفاة أو الاستقالة أو الإقالة، أو لامتناعه عمدا عن ممارسة اختصاصه، وتكون اختصاصات الحال هي نفسها اختصاصات الأصل، ويمكن للحلول الإداري أن يتحقق في حالتين:

- حلول الرئيس الإداري محل مرؤوسيه، وهي المعمول بها في نطاق النظام المركزي.
 - حلول السلطات الوصية محل الهيئات اللامركزية في حالة عدم قيامها بالمهام الموكلة إليها قانونا.
- ويشترط لصحة قرار الحلول:

- وجود نص قانوني يحدد الشخص الذي يحل قانوناً محل صاحب الاختصاص الأصلي.
- أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصلي أو عدم القدرة المادية أو القانونية على ممارسة الاختصاص لوجود مانع مادي أو قانوني يحول دون مباشرته لاختصاصه .

ورغم اشتراك الحلول مع التفويض في كثير من الخصائص كارتباطهما معا بغياب صاحب الاختصاص الأصلي واشتراط وجودهما بوجود سند قانوني يجيزهما، الا أنهما يختلفان من عدة نواحي نذكر منها:

- يكون الحلّول شاملًا، أي في كافة اختصاصات الأصلي، على عكس التفويض الذي يكون جزئيًا في بعض الاختصاصات.
- يكون التفويض من قبل المسؤول أو السلطة الإدارية الأعلى، بينما يكون الحلّول بقوة القانون في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصلي لأي سبب من الأسباب.
- ينتهي التفويض بانتهاء المدة أو بانتهاء المهمة المحددة أو بالإلغاء متى قرر الأصلي ذلك، بينما ينتهي الحلّول بعودة الأصلي ومباشرة مهامه بنفسه أو باستخلافه بصفة نهائية.
- يكون التفويض بإصدار قرار إداري بالتفويض، بينما يتم الحلّول بقوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار إداري.
- في التفويض يتمتع الأصلي بحرية واسعة في اختيار المفوض إليه، أما في الحلّول فلا يملك صاحب الاختصاص الأصلي أي شيء من حرية الاختيار لأن القانون هو الذي يحدد من يحل محله.
- في التفويض يتمتع الأصلي بحق تعديل أو إلغاء القرارات الصادرة من المفوض إليه، على عكس الحلّول حيث لا يتمتع الأصلي بأي حق من ذلك.

3- الانابة

تتحقق الإنابة في حالة شغور الوظيفة بسبب غياب أو امتناع الموظف (الأصيل) عن ممارسة مهامه فيقوم موظف آخر (النائب) بمزاولة اختصاصات الأصيل حتى عودته أو تعيين آخر محله، و يشترط لصحة الإنابة أن تكون بناء على نص قانوني وعلى الأوجه المحددة قانونا.

وتتشابه الانابة مع التفويض في عدة نقاط، كاشتراكهما في الطابع المؤقت، وصدورهما بموجب قرار إداري صريح، واشتراط استنادهما إلى نص قانوني يجيزهما، إلا أنهما يختلفان في نقاط أخرى كثيرة، نذكر منها:

- النيابة تكون في حالة غياب الأصيل، بينما لا يشترط التفويض ذلك، فيمكن إعماله في وجود الأصيل.
- قرار النيابة يصدر في الغالب من غير الأصيل، بينما يصدر قرار التفويض من الأصيل نفسه.
- اختصاصات النائب تكون أوسع من اختصاصات المفوض إليه، حيث أن الانابة تكون شاملة لكل اختصاصات الأصيل، على عكس التفويض الذي يكون جزئيا فقط.
- يمارس المفوض إليه اختصاصه تحت السلطة الرئاسية للمفوض، بينما يستمد النائب اختصاصه من القانون ولا يخضع لسلطة الأصيل الغائب بل يخضع فقط لقرار الإنابة.

ب- الاختصاص الموضوعي

يتحدد مجال الاختصاص الموضوعي من خلال تحديد الموضوعات التي تدخل في اختصاص الموظف أو الجهة الإدارية ، فالقانون في هذه الحالة يتدخل بتحديد الجهة أو الجهات المختصة في الموضوع

الذي يعالجه، ومثاله نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-186¹ على منح الاختصاص للوالي في موضوع نزع الملكية للمنفعة العامة عندما تتواجد الممتلكات أو الحقوق العينية العقارية في تراب ولاية واحدة، وللوزير المعني ووزير الداخلية ووزير المالية معا عندما تتواجد الممتلكات في نطاق ولايتين أو أكثر. وإذا تجاوز هذا الموظف اختصاصاته تلك ليتعدى على اختصاصات جهة أخرى، تحقق عيب عدم الاختصاص، ويكون هذا الاعتداء:

- إما باعتداء جهة إدارية على اختصاصات جهة إدارية أخرى موازية لها،
- أو باعتداء جهة إدارية دنياً على اختصاصات جهة إدارية عليها،
- أو باعتداء من جهة إدارية عليها على اختصاصات جهة أدنى منها.

ت- الاختصاص المكاني

ومقتضاه إلزام الموظف المختص بممارسة اختصاصه في حيز مكاني أو اقليم محدد، بحيث لا يجوز له أن يتعداه إلى نطاق آخر، كحصر اختصاصات كل والي ضمن المجال الإقليمي للولاية التي يشرف عليها، فإذا ما تجاوز هذه الحدود فإن قراراته تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص.

ث- الاختصاص الزمني

ويقصد به النطاق الزمني الذي يمارس فيه الموظف أو الهيئة الإدارية اختصاصاتها، وهذا النطاق يبدأ من وقت التعيين أو التنصيب وينتهي بزوال الصفة سواء بالعزل أو انتهاء المهام أو الحل أو غيرها، فإذا صدر القرار خارج النطاق الزمني المقرر لممارسته اعتبر معيباً بعدم الاختصاص، كما لو أصدر رجل الإدارة قراراً إدارياً قبل صدور قرار تعيينه أو بعد قبول استقالته أو فصله من الوظيفة أو بعد إحالته على التقاعد.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 93-186 مؤرخ في 27 جويلية 1993، ج.ج.ج، عدد 51 مؤرخة في 01 أوت 1993، معدل ومتمم.

وقد تحدث في الفترة ما بين التعيين وزوال الصفة عوارض تحدث فجوة زمنية تمنع الموظف أو الهيئة من ممارسة اختصاصها كحالة الانتداب أو الاستيداع أو التوقيف لمدة محددة. كما قد يحدد التشريع أو التنظيم مدة محددة للموظف لممارسة اختصاص معين أو لإصدار قرار ما، ويقر البطلان بعد انتهاء تلك المدة، فالقرار الإداري الصادر في هذه الحالة يعد باطلاً أيضاً.

ثانياً: عيب عدم الاختصاص وأثره على القرار الإداري

يتحقق عيب عدم الاختصاص بوجود خلل في إحدى صور الاختصاص المذكورة سابقاً (الشخصي، الموضوعي، المكاني، الزماني)، وعليه فالقرار الذي يصدر مشوباً بعدم الاختصاص يكون عرضة للإلغاء ليس بالنسبة للمستقبل فحسب، بل بالنسبة للماضي كذلك.

فشدة وبساطة الجزاء تتحدد بمدى جسامته العيب الذي يلحق بركن الاختصاص، وهذا يقتضي التمييز بين عدم الاختصاص البسيط، وعدم الاختصاص الجسيم.

- عدم الاختصاص البسيط: ويتحقق في حالة تخلف صورة من صور الاختصاص المذكورة، فالقرار في هذه الحالة يبقى موجوداً، لكن يكون قابلاً للإبطال إذا طعن فيه بالإلغاء وفقاً للإجراءات القانونية.

- عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة): ويتحقق هذا العيب في صورتين:

• إصدار السلطة الإدارية قراراً يعالج موضوعاً هو من اختصاص سلطة أخرى (تشريعية، قضائية).

• اعتداء فرد عادي (ليس له صفة موظف) على اختصاصات السلطة الإدارية .

في حالة عيب اغتصاب السلطة لعدم القرار، ويعتبر بالتالي وكأنه لم يكن، فيتجاوز بذلك مصيره من مجرد قابليته للإبطال ليصير عدما يجب إزالته بأي طريق (قضائي او إداري) وفي أي وقت، ودون اعتداد بالشروط الشكلية لرفع دعوى الإلغاء، ويتحول بذلك القرار إلى مجرد عمل مادي.

ثالثا: نظرية الموظف الفعلي:

يقصد بالموظف الفعلي ذلك الذي يقوم بأعمال وتصرفات هي من اختصاص الإدارة دون أن يصدر قرار بتعيينه، أو صدر وكان معيبا، فالأصل العام أن تصرفاته تكون معدومة لصدورها من غير مختص أو مغتصب للسلطة، إلا أن القضاء يعتبر تصرفاته إدارية في بعض الاحيان ضمنا لاستمرار وسير المرافق العامة بانتظام (على اساس ضمان استمرارية المرفق)، وحماية للجمهور حسني النية (على اساس المظهر).

الفرع الثاني : ركن الشكل والاجراء

ينطوي هذا الركن على مجموعة الشكليات التي تكون المظهر الخارجي الذي يجسد ارادة الإدارة في اتخاذ قرار اداري معين، وكذا الاجراءات أو الخطوات التي تنتهجها الإدارة عند تحضيرها واصدارها للقرار الإداري، فإذا ما صدر القرار الإداري مخالفا للشكل الذي يوجبه القانون أو للإجراءات التي اشترطها القانون، يكون هذا القرار معيبا بعبء الشكل ويكون بذلك محلا للإلغاء.

والأصل أن الإدارة عند إصدار قرارها لا تكون مقيدة بشكل أو إجراء معين، بحيث يمكن ان يأتي مكتوباً أو شفويّاً، صريحاً أو ضمناً، مالم يحتم القانون اتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين ولذلك فقد يكون القرار مكتوباً كما قد يكون شفويّاً كما قد يحتاج إلى إجراءات معينة لنشره وتوزيعه مثلاً،

فمتمى ما حدد القانون إجراءات معينة أو شكل محدد وجب على جهة الإدارة التقيّد بها كالتوقيع والختم والتصديق وإعطاء الرقم تحت طائلة البطلان عند مخالفة تلك الإجراءات.

والشكليات المتبعة في إصدار القرار الإداري نوعان:

- شكليات جوهرية: وهي تلك الشكليات التي تلزم الإدارة باتباعها، وتؤدي مخالفتها إلى بطلان القرار

الإداري. وتكون الشكليات جوهرية في حالة:

- وجود نص قانوني صريح يلزم الإدارة بشكل أو إجراء معين عند إصدار قرارها.
- إذا اقتضت المبادئ العامة للقانون ذلك ولو في حالة عدم وجود نص (كحالة القرارات التأديبية مثلاً...).

• إذا كانت هذه الشكليات مؤثرة في مسلك الإدارة وهي تنفذ قراراتها.

• إذا تقررت كضمانة لصالح الافراد وليس لمصلحة الإدارة.

- شكليات ثانوية: وهي الشكليات التي لا تؤثر- في حالة عدم احترامها من طرف الإدارة- على سلامة

القرار الإداري، ونكون أمام شكليات ثانوية في حالة:

• الشكليات المقررة لصالح الإدارة دون الافراد.

• استحالة اتمام شكل معين.

المطلب الثاني: الأركان الموضوعية للقرار الإداري

تتمثل الأركان الموضوعية في السبب والمحل والغاية، وهي ترتبط بمحتوى القرار وموضوعه.

الفرع الأول : ركن السبب

تقتضي دراسة ركن السبب في القرار الإداري أن نتطرق أولاً لتعريفه ونبين أنواعه ونستعرض شروط صحته (أولاً)، ثم نستعرض حالات عدم مشروعيته والأثر المترتب عن ذلك (ثانياً)، وأخيراً نفرق بين السبب والتسبب (ثالثاً).

أولاً: تعريف السبب، أنواعه، وشروطه

يقصد بالسبب كركن من أركان القرار الإداري تلك "الفكرة، أو الأمر، أو الواقعة الخارجية التي تقوم بعيداً، ومستقلة عن ذهنية وعقلية، وإرادة شخص السلطة-الإدارة-وتدفعه إلى اتخاذ قرار إداري معين، لمجابهة هذا الأمر، أو هذه الواقعة"¹، كما يقصد به أيضاً " حالة واقعية، أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار الإداري، ابتغاء وجه الصالح العام، الذي هو غاية القرار"².

وهذا المفهوم المعتمد للسبب كأحد أركان القرار الإداري يختلف تماماً عن مفهوم السبب في القانون الخاص، فهذا الأخير يدل على الغرض المباشر الذي يقصد الملتزم الوصول إليه من وراء التزامه³.

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري-النشاط الإداري-الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص114.

² - سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة. مطبعة عين شمس، الطبعة الثالثة، مصر، 1978، ص69.

³ - محمود خليل، خضير، نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، المجلد 10، العدد 1، 2008، ص

261-239، الرابط: <https://www.iasj.net/iasj/download/b27456487d1f3fb1> (تاريخ التصفح: 2023-01-17)

وتعرفه المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وان يتخذ قرارا ما"¹.

فالقرار الإداري إذا يقوم على حالة واقعية أو قانونية صحيحة تحمل الإدارة على التدخل وتدفعها لإصدار قرارها، ذلك أن الإدارة عند اتخاذها للقرار لا تقوم بذلك اعتباطا، وإنما لابد لها من مجموعة من الظروف الواقعية السابقة لاتخاذها، والتي تعد بمثابة المسوغ الذي يدفع رجل الإدارة لاتخاذ القرار².

ويقصد بالحالة الواقعية كل واقعة أو وضع مادي تسببه الطبيعة كالزلازل أو الفيضان أو انتشار وباء أو بفعل الإنسان كالاحتجاج أو الاخلال بالنظام العام الذي يدفع رجل الإدارة إلى إصدار قرارات بقصد المحافظة على النظام العام لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات، كما قد تحصل الواقعة المادية أيضا بفعل الحيوان كحالة تهديد سلامة الأشخاص بفعل الحيوانات الضالة...، ومن أمثلة الوقائع المادية الدافعة لاتخاذ القرار الإداري ما نصت عليه المادة 89 من قانون البلدية³.

المادة 89: يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.

وفي حالة الخطر الجسيم والوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فورا.

كما يأمر ضمن نفس الأشكال، بهدم الجدران والعمارات والبنيات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي.

¹ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 143.

² - خالد سمارة الزعي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط2، عمان، 1999، ص 39.

³ - قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

أما الحالة القانونية فيقصد بها كل واقعة أو وضعية مرتبطة بالمراكز القانونية للأشخاص، كشغور منصب وظيفي، أو كاستقالة الموظف التي تشكل سببا لإصدار الإدارة قرارا بقبولها وإنهاء العلاقة الوظيفية، أو بلوغه سن التقاعد الذي يدفع الإدارة إلى إصدار قرار الإحالة على التقاعد، أو ارتكابه خطأ مهنيا يؤدي إلى اتخاذ قرار تأديبي ضده...الخ.

سؤال: هل الإدارة حرة في تقدير أسباب قراراتها أم مقيدة؟

والاسباب نوعان:

1. جوهرية دافعة: وتسمى أيضا بالأسباب الرئيسية، وهي تلك التي تؤثر في مشروعية القرار الإداري، بحيث تكفي لوحدها لإصدار القرار الإداري بغض النظر عن الاسباب الأخرى، وعدم صحتها تؤدي إلى عدم مشروعية هذا القرار.

2. ثانوية زائدة: وظيفتها اسناد ودعم الاسباب الدافعة فقط، بحيث يمكن للإدارة إصدار القرار الإداري حتى ولو لم يتحقق هذا السبب، وبالتالي فعدم صحتها لا تؤدي إلى بطلان القرار. ولصحة ركن السبب، يجب أن يكون هذا الأخير جديا وحقيقيا وقائما حتى تاريخ إصدار القرار، وليس وهميا أو صوريا¹، أو زال وجوده قبل إصدار القرار، إذ لا يكفي وجود الحالة الواقعية أو القانونية وإنما يجب استمرارها إلى حين إصدار القرار، كما يجب أن يكون السبب مشروعاً (صحة التكييف القانوني)، وأن يهدف القرار إلى معالجة سبب الواقعة (التناسب).

على أن العبرة في تقدير مدى مشروعية سبب القرار الإداري إنما تكون بالسبب الحقيقي الذي حمل الإدارة على إصدار قرارها، ونتيجة لذلك:

¹ - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري. الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية. 1996، ص 679.

- اذا اخطأت الإدارة وذكرت في قرارها سببا مغايرا للسبب الحقيقي، فمن حقها أن تعيد الاعلان متضمنا السبب الحقيقي ولو في مرحلة الطعن القضائي.
- اذا ذكرت الإدارة في قرارها سببا وهميا قاصدة بذلك تحقيق مصلحة مشروعة لصاحب الشأن لتجنبه مضار ذكر السبب الحقيقي، تكون العبرة في تقدير مشروعية السبب الحقيقي وليس الصوري.
- اذا ذكرت الإدارة عدة اسباب لإصدار قرارها وتخلفت بعض هذه الاسباب، فإن استبعاد أي سبب منها لا يبطل القرار طالما أن السبب الآخر يؤدي إلى نفس النتيجة.
- إذا بني القرار على سببين، فإن صحة القرار تنبني على صحة لسبب الدافع وليس الثانوي.
- اذا كانت الاسباب كلها دافعة، ينظر اليها كوحدة واحدة تؤدي بالقرار إلى البطلان اذا ثبت عدم صحة احدها رغم ثبوت صحة الأخرى.
- إذا لم تكن الإدارة ملزمة بكر سبب قرارها، وذكرته مع ذلك، فإن هذا السبب يصبح خاضعا لرقابة القضاء.
- يمكن للقاضي أن يكلف الإدارة بالإفصاح عن سبب قرارها أو تطرح أمامه الاصول التي استمدت منها هذا السبب، وفي حالة امتناع الإدارة عن ذلك فإن هذا من شأنه أن يشكل قرينة على قيام القرار على سبب غير صحيح.

ثانيا: حالات، وجزاء عدم مشروعية السبب

- باعتبار أن سبب القرار الإداري يقوم -كما رأينا- على وجود وقيام وقائع مادية أو قانونية، فإن أي تخلف لهذه الوقائع، أو أي خطأ في تكييفها القانوني أو في تناسبها مع القرار المتخذ استنادا اليها،

سيؤدي إلى اعتبار سبب القرار الإداري غير مشروع، أي أن القرار يكون مشوباً بـ"عيب السبب" والذي يشكل أحد أوجه الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

وبناء على ما تقدم، نستنتج أن عيب السبب قد يتجلى في إحدى الصور التالية:

- انعدام الوجود المادي أو القانوني للوقائع، بمعنى عدم وجود السبب أصلاً وقت إصدار القرار، ومثاله أن يقوم الموظف بالتراجع وسحب طلب استقالته قبل إصدار القرار بقبولها، فالسبب (طلب الاستقالة) كان قائماً إلا أنه قد زال قبل إصدار القرار، أو أن تقوم الإدارة بفصل الموظف دون أن تثبت ارتكابه للخطأ الموجب للإقالة...
- الخطأ في التكييف القانوني للوقائع التي تشكل أسباباً للقرار الإداري، كأن تقوم الإدارة بتكييف خطأ مهني على أنه من الدرجة الثالثة بينما هو في حقيقته خطأ من الدرجة الثانية.
- عدم التناسب بين الواقعة والقرار، أي بين أسباب القرار الإداري وموضوعه، ويتحقق عدا العيب عندما تخطئ الإدارة في تقدير خطورة الوقائع المادية أو القانونية فتتخذ نتيجة لذلك قراراً غير متكافئ مع هذه الوقائع.

فإذا ما توفر لدى القاضي ما يثبت قيام إحدى هذه الحالات اعتبر السبب معيباً، وبالتبعية يصبح القرار الإداري المبني على هذا السبب غير مشروع، ويكون في الغالب عرضة للبطلان، أو للإعدام في بعض الأحيان إذا ما قدر القضاء جسامته العيب بما يجاوز عدم المشروعية العادية، مثال: المنع من الترقية بسبب المرض، أو استناد القرار على أسباب مبنية على الغش والتدليس من قبل المستفيد من القرار¹.

¹ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 525.

ثالثا: السبب والتسبيب

القاعدة العامة أن الإدارة ليست ملزمة بالتصريح بالسبب الذي قادها إلى إصدار القرار، إذ يفترض أن القرار بني على سبب صحيح، وعلى من يدعي العكس اثبات ما يدعيه، غير أنه إذا لزم القانون الإدارة بضرورة التصريح بالسبب، فيجب عليها أن تذكر هذا السبب صراحة في متن القرار، وهو ما يطلق عليه بالتسبيب.

فالتسبيب إذا هو « الإفصاح عن الأسباب الواقية والقانونية التي تبرر اتخاذه حيث يكون القرار معللا إذا أفصح في صلبه عن الأسباب التي استند اليها مصدر القرار"، أو هو " إفراغ الأسباب الواقعية والقانونية في صلب القرار الإداري وقت اتخاذه.

ويترتب على عدم تسبيب الإدارة لقرارها برغم وجوبه قانونا أن يصبح هذا القرار مشوبا بعيب الشكل وليس بعيب السبب وهذا الأخير (عيب السبب) يعد عنصرا موضوعيا لا شكليا.

الفرع الثاني : ركن المحل

يقصد بمحل القرار الإداري ذلك " الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا و مباشرة"¹، وهذا الأثر هو إنشاء أو تعديل أو إلغاء حالة قانونية معينة، وفي نفس الاتجاه عرفته المحكمة الإدارية المصرية بقولها " فمن الأركان الأساسية للقرار الإداري أن يكون له محل، وهو المركز الذي تتجه إرادة مُصدر القرار إلى إحداثه، و الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرةً، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة أو

¹ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة . مرجع سابق، ص230.

تعديلها أو إلغائها. وبهذا يتميز محل العمل القانوني عن محل العمل المادي الذي يكون دائماً نتيجة مادية واقعية"¹.

فالمحل إذا هو جوهر القرار ومادته، وبالتالي فهو يتجسد في موضوع و مضمون الاثر القانوني للقرار الإداري وهو ما يسهل من تمييزه . حيث أن القرار الإداري يسمى عادةً باسم محله²، فيقال قرار تعيين، وقرار احالة، وقرار هدم...الخ

أولاً: شروط مشروعية المحل

لكي يصدر القرار الإداري سليماً وصحيحاً في محله، يجب أن يتوافر فيه شرطين أساسيين، وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على اشتراط أن يكون محل القرار ممكناً، ومشروعاً.

1- أن يكون المحل ممكناً وليس مستحيلاً

بمعنى أن يكون محل القرار ممكن التحقيق من الناحية القانونية أو الواقعية، فإذا استحال المحل، أي كان غير ممكن قانوناً أو واقعياً، فإنه يصبح منعدمًا، فينعدم معه المركز القانوني الذي يمكن أن يرد عليه الأثر القانوني للقرار.

ومن أمثلة الانعدام القانوني للمحل، أن يصدر قرار بتعيين أحد الاشخاص في منصب مشغول من قبل الغير، فتتحقق أثر القرار يصبح غير ممكن لانعدام المركز القانوني الذي يمكن أن يرد عليه هذا التعيين.

¹ - المرجع نفسه، ص231.

² - سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص38

أما انعدام محل القرار من الناحية الواقعية، فمثاله أن يصدر قرار يهدم منزل آيل للسقوط ثم يتضح أن هذا المنزل قد سقط فعلاً قبل صدور القرار، وبذلك يستحيل تحقيق محل القرار وهو إزالة المنزل وبالتالي يصبح ذلك القرار منعماً.

2- أن يكون المحل مشروعاً

فلا يكفي لصحة القرار أن يكون محله موجوداً أو ممكناً من الناحيتين القانونية والواقعية، بل يجب أن يكون هذا المحل مشروعاً، بمعنى أن يكون جائزاً من الناحية القانونية ولا يتعارض من القواعد القانونية السارية وقت صدوره، فإذا كان القرار معيباً في فحواه أو مضمونه بأن كان الأثر القانوني المترتب على القرار غير جائز أو مخالف للقانون أي كان مصدره دستورياً أو تشريعياً أو لوائح أو عرفاً أو مبادئ عامة للقانون، ففي هذه الحالات يكون غير مشروع ويكون القرار بالتالي باطلاً.

ثانياً: صور عدم مشروعية ركن المحل

يمثل عيب مخالفة القانون (أو عيب المحل) أحد العيوب التي تلحق بأركان القرار الإداري فيمس بمشروعيته الداخلية أو الموضوعية، ويشكل بذلك وجهاً من أوجه الطعن بالإلغاء في دعوى تجاوز السلطة، ويتخذ عيب مخالفة القانون صوراً متعددة اعتمدها القضاء الإداري ومنها:

1- المخالفة المباشرة للقانون :

تحصل المخالفة المباشرة أو الصريحة للقاعدة القانونية عندما تتجاهل الإدارة هذه القاعدة متى كانت ملزمة لها، بل تتصرف على خلافها، ويستوي أن تكون هذه المخالفة بشكل كلي أو جزئي، عمدي أو دون قصد منها لعدم علمها بوجود القاعدة القانونية. وتقع المخالفة سواء بإتيان الإدارة عملاً من الأعمال التي يمنعها القانون (مخالفة ايجابية) ومن ذلك مثلاً أن يتم إحالة الموظف على التقاعد

قبل بلوغه السن القانونية للتقاعد، او بامتناعها أو رفضها القيام بما يفرضه عليها القانون (مخالفة سلبية) كحالة رفض الإدارة منح ترخيص لأحد الافراد للبناء أو لمزاولة نشاط رغم استيفاءه جميع الشروط القانونية لذلك، او اصدارها قرارا مخالفا لقرار قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به.

2- المخالفة غير المباشرة للقانون :

تحصل المخالفة غير المباشرة للقانون عندما تصدر عن الإدارة قرارات مخالفة للقانون، وتكون هذه المخالفة ناتجة عن خطأ في تفسير القانون أو في تطبيقه .

أ- الخطأ في تفسير القانون

وتتحقق هذه الحالة عند قيام الإدارة بتفسير القاعدة القانونية بطريقة خاطئة سواء بحسن نية أم بسوء نية، فتعطيها بذلك معنى مغاير للمعنى الذي قصده المشرع، الأمر الذي يؤدي لإصابة القرار الإداري الذي تصدره الإدارة استنادا إلى هذا التفسير الخاطئ بعيب المحل الموجب للإلغاء.

والخطأ في التفسير قد يكون غير متعمد من جانب الإدارة فيقع بسبب غموض القاعدة القانونية وعدم وضوحها¹ ، أو أن القاعدة ذاتها تحتمل التأويل أو الاختلاف في التفسير، وقد يكون متعمداً حين تكون القاعدة القانونية واضحة ولا تحتمل أي تأويل، ولكن الإدارة تتعمد التفسير الخاطئ بقصد التحايل كأن تضيف مثلاً إلى النص شرطاً جديداً للحصول على رخصة معينة، أو تضيف عقوبة تأديبية جديدة لم ترد صراحة في القانون، ما يؤدي إلى خلق قاعدة جديدة لم ينص عليها القانون. وفي هذه الحالة يختلط عيب المحل بعيب الغاية أو الانحراف في السلطة .

¹ - عبدالغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 626

ب- الخطأ في تطبيق القانون :

ويحصل هذا الخطأ عندما تصدر الإدارة قرارا لا يستند إلى أساس قانوني، أي أنها تتصرف خارج الحالات التي نص عليها القانون، أو تتصرف دون مراعاة الشروط التي حددها القانون لذلك، ومنه فإن الخطأ في تطبيق القانون يمكن أن يتجسد في إحدى صورتين:

- تتمثل الصورة الأولى في صدور القرار دون الاستناد إلى وقائع مادية تبرره، ومثال ذلك أن يصدر قرار اداري بتسليط عقوبة تأديبية على الموظف، دون أن يرتكب هذا الاخير أي خطأ يبرر معاقبته .
- أما الثانية فتتمثل في عدم تقدير الإدارة للوقائع، أي عدم تناسب الوقائع القائمة مع القرار الذي يعالجها، فالوقائع هنا موجودة غير أنها لا تكفي أو لم تستوف الشروط القانونية التي تجعلها مبررة لاتخاذ القرار، كأن يرتكب الموظف خطأ تأديبيا من الدرجة الأولى، فتتم معاقبته بعقوبة من الدرجة الثالثة.

ثالثا: آثار عدم مشروعية المحل

من المسلم به أن الإدارة تلتزم عند إصدارها للقرار الإداري أن يكون محل هذا الأخير متفقاً مع جميع القواعد القانونية الملزمة التي تسمو عليه أيأ كانت طبيعتها ومصدرها. فإذا ما خالفت الإدارة هذه القواعد القانونية كان قرارها غير مشروع كونه مشوباً بعيب المحل، على أن هذا العيب الذي يشوب محل القرار الإداري يتفاوت- شأنه شأن العيوب الأخرى- بين اليسر والجسامة، فتتفاوت تبعاً لذلك درجة الجزاء بين:

- إعدام القرار الإداري، اذا كان المحل مستحيلا، أي غير موجود أصلا وغير قابل للوجود، مثال: قرار تعيين موظف متوفي، أو قرار هدم مسكن غير موجود أصلا...

- البطلان (الغاء) في حالة ما إذا كان المحل موجودا لكنه غير مشروع (عيب مخالفة القانون)، مثال: تعيين موظف دون توفر شروط التعيين، احالة موظف على التقاعد قبل بلوغ السن القانوني...

على أن تحديد جسامه العيب من بساطته ترجع إلى السلطة التقديرية للقاضي الإداري .

الفرع الثالث : ركن الغاية

إن المشرع بمنحه الإدارة سلطة عامة، وتخويلها صلاحية اصدار قرارات انفرادية ملزمة للأفراد انما يستهدف بذلك تحقيق غاية محددة وهي المصلحة العامة، فالقرار الإداري اذا لا يشكل غاية في حد ذاته، وإنما هو مجرد وسيلة لتحقيق غاية معينة وهي تحقيق المصلحة العامة، وهذه الغاية تشكل الركن الخامس من أركان القرار الإداري.

سنتكلم أولا عن مفهوم الغاية في القرار الإداري، ثم نستعرض صور العيوب التي يمكن ان تلحق بركن الغاية، وأخيرا نبحث في مصير القرارات المشوبة بهذه العيوب.

أولا: مفهوم وطبيعة ركن الغاية

يقصد بالغاية أو الهدف كركن من أركان القرار الإداري " النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء اصدارها للقرار"¹، ويعبر عنه أيضا بالأثر بعيد المدى والنهائي الذي يستهدفه مصدر القرار الإداري.

ويختلف ركن الغاية عن ركن المحل في القرار الإداري، فالمحل هو الاثر المباشر الذي يترتب على صدور القرار حالا ومباشرة، أما غاية القرار الإداري فهي عبارة عن الهدف البعيد وغير المباشر وهو المصلحة العامة.

¹ - عمار بوضيف، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص204.

كما أنه يختلف أيضا عن ركن السبب، فرغم ارتباطهما الوثيق ببعضهما، إلا أنه من الناحية النظرية يمكن التمييز بينهما، فالسبب ذو سمة موضوعية يتعلق بحالة قانونية أو واقعية تنشأ وتتم بعيدا عن إرادة رجل الإدارة، بينما تمثل الغاية الجانب الشخصي أو الذاتي لدى مصدر القرار الإداري والذي يصبو إلى تحقيق فكرة موضوعية هي المصلحة العامة، فسبب قرار الإدارة بمعاينة موظف قد يكون ارتكاب هذا الموظف لخطأ مهني، أما غايته فهي حفظ النظام واستمرارية وحسن سير المرفق العام، وهما يشكلان صورا للمصلحة العامة.

ويتميز ركن الغاية بالطابع الذاتي إذ هو تعبير عن غاية وقصد ونية الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري، على أن تحديد الغاية من القرار الإداري يتم فق قاعدتين أساسيتين:

• **القاعدة الأولى** تتطلب من عضو السلطة الإدارية أن يتخذ قراراته بصفة عامة بهدف تحقيق المصلحة العامة، فالأصل أن القرارات الإدارية يجب أن تستهدف تحقيق الصالح العام، وهذه قاعدة تحكم جميع أعمال السلطة الإدارية ..

• **القاعدة الثانية** تلزم عضو السلطة الإدارية في حالة ما إذا عين القانون غاية محددة كهدف للقرار بأن يستهدف بقراره هذه الغاية على وجه التحديد، ولا يجوز له أن يتعداها إلى غيرها ولو لمصلحة عامة أخرى، وهو ما يعرف بـ "قاعدة تخصيص الأهداف". ومن أمثلة هذه القاعدة: تحديد المشرع لسلطات الضبط الإداري أهدافا محددة وهي المحافظة على النظام العام فتكون مقيدة بتحقيق تلك الأهداف المخصصة ولا يجوز لها أن تتعداها إلى أهداف أخرى ولو كانت تخدم المصلحة العامة.

ثانيا: عدم مشروعية الغاية أو عيب الانحراف في استعمال السلطة

كقاعدة عامة، تهدف جميع القارات الإدارية إلى تحقيق المصلحة العامة، وكل قرار لا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة يوصف بعدم المشروعية لعيب الغاية أو ما يصطلح عليه بعيب تجاوز السلطة أو عيب الانحراف في استعمال السلطة.

ويقصد بعيب الانحراف في استعمال السلطة " أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون في تحقيق أهداف غير تلك التي حددها له¹، أي أن تستعمل السلطة الإدارية سلطتها لتحقيق هدف غير الذي منحت لها من أجله تلك السلطة²، فيكون إذا القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها نظرا لاتجاه هدفه لتحقيق هدف آخر خارج عن مقتضيات المصلحة العامة أو الهدف المخصص بموجب النصوص، كما يتجلى من القضاء المقارن"³.

ويتحقق عيب الانحراف في صورتين:

1- الانحراف عن المصلحة العامة: ويتحقق عندما يستغل الموظف سلطته التقديرية لتحقيق أغراض لا تتصل بالصالح العام، بل لتحقيق نفع شخصي له أو لغيره، كاستعمال السلطة الإدارية لأغراض شخصية أو سياسية أو حزبية أو عائلية، أو استعمالها للانتقام من الغير، أو بهدف الغش نحو القانون أو التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية، وغيرها من أوجه الانحراف الكثيرة.

2- الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف: فالقرار الإداري يجب ان لا يستهدف عند صدوره المصلحة العامة فحسب، بل أيضا الهدف المخصص الذي عينه القانون -إذا ما وجد- لهذا القرار،

¹ - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر، ص397.

² - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص 191

³ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2012، ص302.

عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له¹، وبالتالي فإن خروج القرار عن هذه الغاية ولو كان هدفه تحقيق المصلحة العامة في ذاتها يجعله مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة أو إساءة استعمال السلطة.

ومن التطبيقات القضائية لقاعدة تخصيص الأهداف ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي الذي قضى بإلغاء قرار المحافظ المتضمن تقرير المنفعة العامة لقطعة أرض مملوكة لمواطن وذلك للانحراف بالسلطة، حيث تبين للمجلس من الظروف المحيطة بالدعوى أن ما اعلنته البلدية من ضرورة المحافظة على الطابع الهادئ للمنطقة السكنية المجاورة للأرض المذكورة ليس من الأهداف التي لأجلها يتقرر نزع الملكية للمنفعة العامة².

ثالثا: جزاء عدم مشروعية ركن الغاية

عند حياد مُصدر القرار الإداري أو انحرافه عن الهدف الاساسي من إصداره للقرار، مستخدما سلطته العامة لتحقيق غاية غير مشروعة، أو تحقيق مصلحة شخصية له أو لغيره سواء كانت في صورة انتقام شخصي، أو لأسباب سياسية، أو المحاباة، أو تحقيق نفع مالي شخصي، وغيرها من صور الانحراف عن المصلحة العامة، فإن القرار الإداري في هذه الحالة يكون محلا للإلغاء على أساس عيب إساءة استعمال السلطة، أو الانحراف في استعمال السلطة.

ويتم التحقق من مشروعية الغاية من القرار (عامة أم مخصصة) فيما دار في ذهن ونية مصدر القرار نفسه، مما يجعل من عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر (... عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية، قوامه أن

¹ - طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 262.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2009، ص 197.

يكون لدى الإدارة عند إصدارها للقرار إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، ولا وجه للتحدي في إثبات هذا العيب بوقائع عامة بعيدة عن الغاية من القرار¹.

فالتبيعة الخاصة التي يتميز بها عيب الانحراف في استعمال السلطة، كونه لا يتنصب على عناصر موضوعية وإنما ينصب على عناصر شخصية وذاتية تتصل بالموظف مصدر القرار² كثيرا ما تصعب من مهمة القاضي الإداري في البحث عنه والتأكد من توفره، فيدفعه هذا للبدء ببحث العيوب الأخرى التي يستند إليها الطاعن في دعواه، فإذا ثبت وجود عيب آخر حكم بإلغاء القرار الإداري دون حاجة إلى الخوض في متاهة البحث في عيب الانحراف في استعمال السلطة .

فإذا كان القرار الإداري مشوباً بعيب في الشكل أو المحل أو في السبب أو لم تراعى فيه قواعد الاختصاص بالإضافة إلى عيب الانحراف فإن القاضي الإداري يقضي بإلغاء القرار الإداري بناء على أحد تلك العيوب ولا يلجأ إلى عيب الانحراف إلا إذا كان هو العيب الوحيد الذي يشوب القرار الإداري³. وهذا ما يجعل من عيب الانحراف في استعمال السلطة وجها احتياطيا من أوجه الطعن بالإلغاء.

المبحث الثالث : نفاذ وسريان القرار الإداري

يقصد بنفاذ القرار الإداري إنتاج القرار لآثاره القانونية التي صدر بقصد إحداثها، والتي تتمثل في إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إلغاء أو تعديل مراكز قانونية قائمة، كما يقصد بالنفاذ أيضا الاحتجاج

¹ - المرجع نفسه، ص5.

² - مصطفى أبو زيد فهي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ج1، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف للنشر، مصر، 1999، ص835

³ - عطا الله تاج، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري، -دراسة مقارنة- دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جانفي 2017، ص 17

بما حواه القرار الإداري في مواجهة الإدارة و الأفراد على حد سواء، من خلال ترتيبه للحقوق و فرضه للالتزامات على كل منهما.

أما سرعان القرارات الإدارية فيقصد به تاريخ نفاذها، وهو تلك المرحلة الزمانية التي تبدأ فيها القرارات الإدارية بتوليد آثارها وبالتالي يصبح من الواجب أن تنفذ هذه القرارات من قبل الإدارة والأشخاص.

ونفاذ القرار الإداري يختلف عن تنفيذه، فالنفاذ عملية قانونية تتعلق بالآثار القانونية للقرار الإداري وهي عنصر داخلي فيه، في حين نجد أن التنفيذ هو عمل مادي خارجي لاحق لنفاذ القرار الإداري وهو يتعلق بإظهار آثاره في الواقع، وإخراجه إلى حيز العمل وتحويله من واقع نظري إلى واقع ملموس يؤدي إلى تحقيق الهدف من اتخاذه، فالنفاذ إذا هو خطوة أولية وسابقة لتنفيذ القرار الإداري. وعليه يمكن القول أن القرار الإداري لكي ينتج أثره يجب ان يكون نافذا في حق المخاطبين به، وأن يكون سريانه قد بدأ من حيث الزمان.

المطلب الأول: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأطراف

بمجرد صدور القرار الإداري صحيحا ومستوفياً لكافة شروطه وعناصره القانونية، يصبح هذا القرار - كقاعدة عامة- نافذاً في مواجهة الإدارة وحجة عليها وملزماً لها، بحيث يحق لكل ذي مصلحة الاحتجاج به في مواجهة الإدارة مصدرة القرار.

أما في حق الافراد المخاطبين بالقرار الإداري، فلكون هذا الأخير يتعلق بمراكزهم الذاتية ويمكن أن يؤثر على حقوقهم، فالعدالة والمنطق تقتضيان أن لا بسري القرار الإداري ولا يكون حجة على المخاطبين به من غير الادارة إلا من تاريخ علمهم به.

الفرع الأول: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة

- يبدأ سريان اثار القرار الإداري في مواجهة الإدارة من تاريخ التوقيع عليه وهو ما يطلق عليه بالإصدار، فالتصديق على القرار من طرف الجهة الإدارية يعتبر بمثابة إصدار له، ويترتب على ذلك:
- ان القرار يعتبر موجودا وناظدا في حق الإدارة من تاريخ إصداره، مالم يكن معلقا على شرط واقف، أو شرط فاسخ.
 - القرارات الإدارية تنفذ بحق جهة الإدارة بمجرد إصدارها لها، حتى ولو لم تشهر للأفراد المخاطبين بها، حيث أن شهر القرار الإداري مقرر لمصلحة الأفراد وليس جهة الإدارة، وبالتالي ينتفي الجهل بالقرار بالنسبة لجهة الإدارة باعتبار أنها هي من أصدرته،
 - يرجع إلى تاريخ الاصدار في شأن تقدير صحة ومشروعية القرار في مختلف أركانه (وبصفة خاصة ركن الاختصاص) في ضوء القوانين السارية وقت صدوره.
 - وجود القرار وصحته لا يتأثران بعدم شهره.
 - يرجع إلى تاريخ الاصدار بخصوص تقدير حقوق المخاطبين بالقرار والمترتبة لهم بموجب هذا القرار) حتى ولو لم يكن القرار قد شهر بعد مادام قد تحقق علمهم به¹.
 - لا يمكن للإدارة أن تتنصل من تنفيذ القرار الإداري بحجة عدم نشر هذا القرار أو تبليغه.

الفرع الثاني: نفاذ القرار الإداري في مواجهة المخاطبين به

يبدأ سريان القرار الإداري في مواجهة الأشخاص المخاطبين به من تاريخ علمهم به عن طريق إحدى وسائل العلم المقررة قانونا وهي التبليغ أو النشر، أو بأي وسيلة أخرى تحقق العلم اليقيني بالقرار

¹ - مجلس الدولة الفرنسي يقصر هذه الامكانية على القرارات الفردية فقط دون التنظيمية، حيث يستلزم نشر هذه الاخيرة حتى يتمكن الافراد المطالبة بحقوقهم المترتبة عنها.

الإداري وبكافة عناصره، بحث لا يمكن الاحتجاج به عليهم إلا من هذا التاريخ، وفي هذا تنص المادة 97 من قانون البلدية¹: " لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى"، كما تنص المادة 125 من قانون الولاية² على: " تنشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعا عاما، وفي الحالات المخالفة، تُبلغ للمعنيين دون المساس بأجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها..."

ومن تاريخ العلم بالقرار، يبدأ أيضا سريان مواعيد الطعن القضائي، حيث تنص المادة 829 من ق.إ.م.إ على أنه "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي"، فإذا لم يتم الإعلان أو تم وكان معيبا فلا تبدأ هذه المواعيد في السريان، وبالتالي تبقى مفتوحة إلى أن يثبت علم الشخص بالقرار الإداري وبالطريقة المعترف بها، وفي هذا تنص المادة 832 من ق.إ.م.إ على أنه " لا يحتج بأجل الطعن المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه، إلا إذا أُشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه".

على أن عبئ إثبات العلم بالقرار الإداري يقع دائما على عاتق الجهة الإدارية مصدرة القرار من خلال ما تقدمه من أدلة تثبت قيامها بإعلام الأشخاص المعنيين بالقرار وفقا للوسيلة التي حددها القانون، وهذا يعتبر بمثابة قرينة على علم صاحب الشأن بالقرار، ما لم ينفها المعني بإثبات خلاف ذلك.

¹ - قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 37، مؤرخة في 03 يوليو 2011، معدل ومتمم

² - قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 12، مؤرخة في 29 فبراير 2012

ولكي يتحقق علم الافراد بالقرار ويمكن الاحتجاج به، يجب أن يتم هذا العلم بالوسيلة التي حددها القانون، وأن تحقق هذه الوسيلة العلم الحقيقي والشامل بالقرار وبمضمونه وبكل عناصره، على النحو الذي يسمح لذوي الشأن بتحديد مراكزهم تجاهه، وأن يقفوا على فحواه وأثاره بالنسبة اليهم على وجه الدقة، فإذا ما كان العلم ناقصا أو مبهما فإنه لا يجوز الاحتجاج بالقرار إلا في حدود ما تحقق علم الافراد به.

ويتحقق علم الافراد بالقرار الإداري بإحدى الطرق الثلاث: التبليغ، والنشر، أو من خلال نظرية العلم اليقيني.

أولاً: التبليغ

وهو الطريقة المعتمدة - كقاعدة عامة - لإعلام الأشخاص بالقرارات الفردية، وبواسطة تنقل الإدارة مضمون قراراتها إلى شخص أو عدة أشخاص¹ محددين بذواتهم، ومن ثم يمكنها الاحتجاج به عليهم، وفي هذا نصت المادة 35 من المرسوم 88-131، المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن² على أنه "لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعنى بهذا القرار، إلا أذ سبق تبليغه إليه قانونا، هذا إن لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف".

ويتم تمكين الأشخاص من العلم بوجود القرار والاطلاع على مضمونه بأي وسيلة من وسائل التبليغ المعترف بها قانونا. كتبليغه بواسطة محضر قضائي، أو عبر البريد الإلكتروني أو البريد المضمن مع

¹ - يمكن للإدارة أن تلجأ الى اعتماد وسيلة النشر اذا كان القرار الفردي يمس عددا كبيرا من الافراد يتعذر تبليغهم بمضمونها.

² - مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ج.ج. عدد 27، مؤرخة في 06 يوليو 1988، ص

لإشعار بالاستلام، أو بواسطة الفاكس أو بأي وسيلة أخرى من وسائل الاتصال المعترف بها قانوناً والتي تتيح للإدارة الحصول على دليل يفيد الإرسال والاستلام، كما يمكن للإدارة في بعض الأحيان أن تلجأ إلى تسليم نسخة من القرار لصاحب الشأن شخصياً مع الحصول على توقيعه بالاستلام في سجل خاص.

وتتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية في اختيار وسيلة الإعلان التي تراها مناسبة ما لم يشترط القانون صراحة وسيلة محددة للإعلان أين تصبح الإدارة ملزمة باعتماد التبليغ وفق الكيفية التي أقرها القانون.

ثانياً: النشر

هي الطريقة التي يتم من خلالها علم اصحاب شأن بالنسبة للقرارات التنظيمية او اللائحية، والتي تتضمن قواعد موضوعية عامة ومجردة تخاطب عدد غير محدد من الافراد او الحالات، مما يتطلب علم الكافة به من خلال نشره¹.

ونشر القرارات التنظيمية يكون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عندما يتعلق الأمر بالمراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية، وكذلك القرارات الوزارية والوزارية المشتركة، ومن ثم فإن قواعد سريان هذه القرارات تخضع لنفس قاعدة سريان التشريعات الصادرة عن البرلمان المقررة في المادة 04 من القانون المدني و التي تنص على أنه " تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية. تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد

¹ - مازن ليلوراضي، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ص136.

مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك ختم الدائرة الموجود على الجريدة".

أما بالنسبة للقرارات التنظيمية للوالي فهي تنشر في نشرة القرارات الإدارية للولاية، وهذا حسب نص المادة 3 من المرسوم رقم 81-157 المتضمن تحديد نموذج نشرة القرارات الإدارية في الولاية ومميزاتها¹، حيث نصت على أن "تنشر القرارات الإدارية التي تتضمن أحكاما عامة في نشرة القرارات الإدارية، أما القرارات الإدارية الأخرى، فتبلغ فرديا، ولكن يجب أن تنشر في النشرة المذكورة، إذا تضمنت أثرا حقوقيا بالنسبة للغير...".

ويتم نشر القرارات التنظيمية التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الأشكال التي تضمنتها المادة 98 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، والتي نصها: "...ويتم إلصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور بعد إصدار وصل الاستلام من الوالي، وتدرج في مدونة العقود الإدارية للبلدية".

ثالثا: نظرية العلم اليقيني

نظرية العلم اليقيني هي نظرية قضائية استحدثها مجلس الدولة الفرنسي، ومفادها " أن يصل القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكدة عن غير طريق الإدارة"²، فالعلم اليقيني يتوفر عندما يثبت بطريقة ما وبشكل يقيني لا بشكل ضمني أن الفرد صاحب الشأن قد علم بصدور القرار الإداري وبمحتوياته

¹ - مرسوم رقم 81-157، مؤرخ في 18 جويلية 1981، يتضمن تحديد نموذج نشرة القرارات الادارية في الولاية ومميزاتها، ج.ر.ج.ج، عدد 29، مؤرخة في 21 جويلية 1981، الصفحة 983.

² - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 439.

بالرغم من عدم قيام الإدارة بتبليغه أو نشره ذلك أن التبليغ والنشر ما هما في الواقع سوى وسائل لتحقيق العلم اليقيني، وبالتالي فهذه النظرية تشكل استثناء على قاعدة النشر والتبليغ.

ويسري ميعاد رفع الدعوى في هذه الحالة من التاريخ الذي يثبت فيه علم الطاعن أو المخاطب بالقرار بوجوده، وذلك إذا ما تحققت وقائع وشواهد أو قرائن تثبت حدوث هذا العلم علما يقينا شاملا لمضمون القرار، فيقوم في هذه الحالة العلم الواقعي اليقيني بالقرار مقام العلم القانوني الذي يتحقق بالنشر أو بالتبليغ.

ونظرا لأهمية الآثار القانونية التي تترتب على تطبيق نظرية العلم اليقيني، ومنها نفاذ القرار الإداري بحق صاحب المصلحة، وأيضا حساب ميعاد الطعن بالإلغاء من التاريخ الذي يثبت فيه حصول علمه اليقيني بالقرار، وما يستتبع ذلك قبول الدعوى أو عدم قبولها شكلا، فقد حرص القضاء الإداري على وضع شروط وضوابط محددة لاعتمادها، بحيث لا تقوم قرينة العلم اليقيني إلا بتوفر ثلاث شروط أساسية، وهي:

1- أن يكون العلم بالقرار علما يقينيا لا ظنيا وثابتا لا افتراضياً. ويعني هذا الشرط وجوب تحقق علم صاحب الشأن نفسه بالقرار علما قاطعا لا يعتريه شك أو ظن أو افتراض¹.

2- أن يكون العلم بالقرار شاملا لكافة عناصر القرار ومحتوياته وأسبابه (إن كان واجب التسبيب)، وعلى النحو الذي يمكن صاحب الشأن من تحديد مركزه القانوني إزاءه².

3- أن يثبت العلم علة وجه اليقين بتاريخ معين يصح اعتباره منطلقا لسريان ميعاد رفع الدعوى.

¹ - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 309.

² - طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص 207.

ويترتب على إثبات العلم اليقيني بالقرار نتائج قانونية مهمة، تتمثل في رد الدعوى شكلاً إذا قدمت بعد انقضاء ميعاد الطعن، ويقع عبئ الإثبات- في الغالب- على الإدارة التي تدعي بوقوع العلم بالقرار من تاريخ معين، ولها أن تستعين لأجل ذلك بكافة القرائن والوقائع ووسائل الإثبات المادية والقانونية التي تفيد حصوله، على أن مسألة توافر العلم وكفايته أم عدم كفايته لا يخضع لتقدير الإدارة وإنما يخضع للسلطة التقديرية لقاضي الموضوع الذي يقدر مدى تحقق الواقعة أو الوسيلة و مدى كفايتها لتحقيق الغرض المقصود من النشر أو التبليغ.

ويثبت العلم اليقيني بالقرار الإداري من خلال أي واقعة أو قرينة تفيد حصوله من دون التقيد بوسيلة إثبات معينة، ومن أمثلة ذلك الاقرار الصريح أو الضمني من صاحب الشأن بعلمة بالقرار، كأن يتقدم إلى الإدارة المعنية بتظلم كتابي. أو أن يباشر عمله الجديد المنقول اليه بقرار اداري دون أن يبلغ بأمر النقل...

المطلب الثاني: سرية القرارات الإدارية من حيث الزمان

من المسلم به أن كل قرار اداري يصدر مستوفياً لعناصره وأركانه، تبدأ آثاره في السريان بأثر فوري ومباشر أي أنها تسري على المستقبل فقط ولا تمتد الى الماضي، وهو ما يصطلح عليه بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، غير أن الممارسة العملية أثبتت خروج الإدارة في كثير من الحالات عن هذا المبدأ، وذلك إما بتنفيذ قراراتها بأثر رجعي (الفرع الأول)، أو بإرجاء التنفيذ الى وقت لاحق (الفرع الثاني)، أو بتعليق نفاذها على شرط واقف أو فاسخ (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

لبيان مضمون مبدأ عدم الرجعية، يقتضي الأمر التطرق أولاً إلى تحديد مفهوم وأسس هذا المبدأ، ومن ثم استعراض الاستثناءات التي ترد عليه.

أولاً: مفهوم مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

يقصد بعدم الرجعية: "عدم جواز تطبيق القرار الإداري على الوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانه، وإنما ينحصر سريان أثر القرار على ما يحدث من وقائع وأعمال بعد تاريخ السريان"¹، ويقصد به أيضاً سريان القرارات الإدارية بأثر مباشر من تأريخ نفاذها، وعدم انسحابها على ما تم من مراكز قانونية قبل ذلك، وتقوم فكرة عدم رجعية القرارات الإدارية على عدة اعتبارات، منها:

1- احترام الحقوق المكتسبة، فإذا ما اكتسب الفرد أو الشخص المعنوي حقاً مشروعاً في ظل نظام قانوني معين، أو رتب له قرار إداري مركز قانوني معين فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلا بنص خاص.

2- استقرار الأوضاع القانونية والمعاملات بين الأفراد، فالمصلحة العامة تقتضي أن لا يفقد الأفراد الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم ومراكزهم الذاتية التي تمت بموجب قرارات سابقة.

3- احترام قواعد الاختصاص الزمني، بمعنى عدم اعتداء صاحب الاختصاص الحالي على صاحب الاختصاص السابق.

¹ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995، ص294

ثانيا: استثناءات مبدأ عدم الرجعية

إذا كان الاصل هو عدم سريان القرارات الإدارية إلى الماضي حتى لا تضطرب المعاملات وكي يأمن الناس على حقوقهم، إلا أن هذا المبدأ قد يرد عليه بعض من الاستثناءات في حالات خاصة يجوز فيها للإدارة أن تخرج على هذا المبدأ وتصدر قرارات إدارية بأثر رجعي ، وتمثل هذه الحالات في:

1- إباحة رجعية القرارات بنص خاص

يمكن للمشرع بمقتضى القانون أن يسمح للإدارة بتنفيذ بعض قراراتها بأثر رجعي. فيكون تصرفها الذي يستند على هذا القانون صحيحا، ومن أمثلة ذلك تخويل المشرع للإدارة بإصدار قرار بإعادة الموظفين و العاملين الذي تركوا مراكزهم القانونية الوظيفة بسبب ظروف استثنائية (الحرب) مع تصحيح وضعهم المالي وأقدميتهم بأثر رجعي .

2- رجعية القرارات الإدارية تنفيذاً لحكم قضائي

ويكون ذلك في حالة صدور حكم قضائي بإلغاء قرار اداري، فالإدارة لغرض تنفيذ هذا الحكم تصدر قراراً إدارياً ذا اثر رجعي لتصحيح الوضع القانوني وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى.

3- حالة إصدار قرارات إدارية مؤكدة أو مفسرة

فالقرار الذي يصدر بقصد تأكيد أو تفسير قرار سابق يسرى حكمه من تاريخ تطبيق القرار الأول لأنه لا يضيف أثر جديد له بل يقتصر على تأكيده أو تفسيره

4- رجعية القرارات الإدارية الساحبة

فالقرار الذي تصدره الإدارة بهدف سحب قرار اداري سابق، تنسحب آثاره بالضرورة إلى الماضي أي إلى تاريخ اصدار القرار المسحوب ، وبالتالي فهي تطبق بأثر رجعي نظرا لطبيعتها.

5- رجعية القرارات الإدارية لمقتضيات المرافق العامة

استقر القضاء الإداري على استبعاد تطبيق قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية كلما تعارض تطبيقها مع مقتضيات سير المرافق العامة، وهذا يعني أن للإدارة أن تلجأ إلى تطبيق بعض قراراتها بأثر رجعي إذا ما اقتضت مصلحة المرفق العام ذلك، ومثالها أن تقوم بتعيين بعض الموظفين بأثر رجعي إذا ما تأخر صدور القرار عن يوم تسلمهم الوظيفة.

6- رجعية القرارات الإدارية المصححة

استقر القضاء الإداري على إجازة الرجعية استثناء في حالة تصحيح الإدارة لما يشوب ما تصدره من قرارات من أخطاء مادية شكلية، بحيث تقوم الإدارة بتصحيح قرارها المعيب بقرار لاحق يسمى بالقرار المصحح والذي يسري أثره آليا إلى تاريخ صدور القرار محل التصحيح، وتشتط في هذا التعديل أن يكون شكليا ولا يمس بجوهر القرار المعدل، ولا اعتبر ذلك بمثابة قرار جديد لا يكون لنفاذه سوى أثر مباشر بالنسبة للمستقبل دون الماضي¹.

الفرع الثاني: إرجاء آثار القرار الإداري

في مقابل قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي تملك الإدارة في بعض الأحيان إرجاء تنفيذ بعض قراراتها إلى تاريخ لاحق، أي يكون نافذا في المستقبل وليس بأثر فوري، فالإرجاء إذا هو " أن تقوم الإدارة بتأجيل نفاذ القرار الإداري إلى تاريخ لاحق لصدور القرار لغايات تستهدفها مصلحة المرفق العام وهي تحقيق المصلحة العامة"².

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 151-152

² - خالد سمارة الزعي، مرجع سابق، ص 215.

غير أن حق الإدارة في الإرجاء ليس حقا مطلقا، بل يقوم على التمييز بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

أولاً: القرارات التنظيمية

يجوز للإدارة إرجاء تنفيذ قراراتها التنظيمية إلى تاريخ لاحق، وذلك لأن هذا الإرجاء لا يتضمن اعتداء على السلطة التي تخلفها، لأن هذا الخلف يملك دائماً حق سحب أو إلغاء أو تعديل القرارات التنظيمية، حيث أن هذه الأخيرة لا ترتب حقوقاً مكتسبة لأحد بل تنشئ مراكز تنظيمية عامة، وبالتالي يكون الحق لسلطة القائمة وقت تاريخ المقرر لإعمال آثارها أن تعدلها أو تكيفها أو تسحبها في أي وقت شاءت¹

ثانياً: القرارات الفردية

من المتفق عليه أن القرارات الفردية تولد في مجملها حقوقاً ومراكز قانونية خاصة لا يجوز المساس بها ، كما يستطيع الافراد ان يحتجوا بها في مواجهة الإدارة استناداً إلى فكرة الحقوق المكتسبة، وهذا يقتضي عدم جواز إرجاء آثار تلك القرارات للمستقبل لما يشكله ذلك من خطر على استقرار الأوضاع، كما ينجر عنه أيضا اعتداء على اختصاص السلطة القائمة في المستقبل، كما لو أصدرت السلطة الإدارية الحالية قرار بتعيين موظف وأرجئت تنفيذه إلى فترة لاحقة، فتكون بذلك قد قيدت السلطة الإدارية في المستقبل بقرار التعيين وهطا ما يتنافى مع قواعد الاختصاص الشخصي والزماني.

غير أنه ولضرورات سير المرافق العامة يمكن تأجيل آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق ، فيكون المرجع

هنا هو الباعث وليس التأجيل ذاته،

¹ - محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، ط2004، دار الفكر الجامعي للنشر، سطيف، الجزائر، 2010، ص57-56

الفرع الثالث: تعليق آثار القرار الإداري

إن الشرط بصورة عامة هو أمر مستقبلي وغير محقق الوقوع، ويترب على وقوعه وجوب الالتزام. والشرط كما يلحق الالتزام في القانون الخاص فإنه يلحق أيضا أي ارادة لترتيب أثر قانوني، وهذا الشرط إما أن يكون واقفا أو فاسخا.

أولا: القرار المعلق على شرط واقف

يكون القرار الإداري معلقا على شرط فاسخ عندما تضع الإدارية شرطا مسبقا لسريانه ونفاذ آثاره، فالقرار من حيث تكوينه قائم وموجود، إلا أن آثاره تبقى مجمدة الى أن يتحقق الشرط الواقف، وبدون تحقق هذا الشرط فالقرار الإداري لا يبدأ في السريان.

ومن أمثلة الشروط الواقفة أن تصدر الإدارة قرارا وتعلق نفاذه على مصادقة هيئة أخرى، أو أن تصدر قرارا بترقية موظف محال على التحقيق، ثم تعلق (تشرط) سريان الترقية بثبوت عدم ادانة الموظف..

ثانيا: القرار المعلق على شرط فاسخ

يقصد بالشرط الفاسخ ذلك الشرط الذي يُعلق عليه بقاء القرار واستمرار نفاذه، فالقرار هنا يكون موجودا ونافذا ومنتجا لآثاره، لكنه معرض للزوال بتحقق الشرط الفاسخ. فإذا ما تحقق هذا الشرط انقضى القرار وزال بشكل تلقائي (راجع عنصر: النهاية التلقائية للقرارات الإدارية).

ومن أمثلة الشرط الفاسخ ان تمنح الإدارة ترخيصا وتعلق استمرار نفاذه على بقاء حالة قانونية أو واقعية معينة، فإذا زالت تلك الحالة انقضى القرار تلقائيا...

المبحث الرابع- تنفيذ القرار الإداري

يقصد بتنفيذ القرار الإداري وضع هذا القرار موضع التطبيق ونقله من واقع نظري جامد إلى واقع عملي ملموس ومتحرك، سواء من جهة الإدارة أو من طرف المخاطبين به، وتنفيذ القرار الإداري هو إجراء لاحق لنفاذه، وهو يختلف عنه في كون أن النفاذ عملية قانونية تبدأ بإصدار القرار الإداري أو بشهره (بحسب المخاطبين به)، في حين أن التنفيذ هو عمل مادي خارجي لاحق سواء مباشرة بعد بداية النفاذ أم بعد فترة قصيرة أم طويلة، بل وقد نصادف في بعض الأحيان قرارات نافذة ولكن تنفيذها لم يتم نهائياً لسبب أو لآخر.

والاصل في القرارات الإدارية تمتعها بالقوة التنفيذية بمجرد نفاذها، وهذا ما يترتب التزاما على كل من يعينهم القرار- وعلى الإدارة بدرجة أولى- بتنفيذه وتحقيق آثاره، وهذا ما يدفعنا للكلام عن مختلف الآليات والطرق التي تنفذ من خلالها قرارات الإدارة (المطلب الأول)، وهذا يقتضي بالتبعية التطرق لإجراء وقف نفاذ القرار الإداري كاستثناء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: طرق تنفيذ القرار الإداري

يلتزم الأفراد- كأصل عام- بتنفيذ القرارات الإدارية طواعية وبارادتهم الحرة، سواء كانت تلك القرارات تنظيمية أم فردية (الفرع الأول)، إلا أن الإدارة لا تستطيع انتظار رغبة الأفراد في تنفيذ القرار من عدم تنفيذه، فتلجأ عند امتناع الأفراد إلى تنفيذه مباشرة بما لديها من امتيازات وسلطات استثنائية في تنفيذ قراراتها إضافة إلى تمتع القرارات الإدارية بقريينة المشروعية فور صدورهم وقابليتها للتنفيذ (الفرع الثاني)، وقد تلجأ الإدارة إلى القضاء لاستصدار حكم قضائي بالتنفيذ (الفرع الثالث)، سنستعرض فيما يلي الطرق الثلاث لتنفيذ القرارات الإدارية .

الفرع الأول: التنفيذ الاختياري

الأصل أن يلتزم الجميع " إدارة عامة وأفراد " بالتقيد بالآثار المتولدة عن القرارات الإدارية سواء كانت حقوقا أو التزامات وذلك من خلال المبادرة بتنفيذ القرارات الإدارية تنفيذا اختياريا بعد أن تصبح نافذة، وبالتالي فالتنفيذ الاختياري للقرارات الإدارية لا يقتصر على الأفراد فقط وإنما يمكن أن تمتد أيضا إلى الإدارة.

أولا: التزام الإدارة بتنفيذ قراراتها

بعض القرارات التي تصدرها الإدارة ترتب اثارا تتضمن التزامات تقع على الإدارة نفسها، فيصبح القرار بذلك رهونا بإرادة التنفيذ من قبل هذه الإدارة، فيقع عليها بالتالي ان تبادر بتنفيذ ما يقع عليها من آثار والتزامات، فإذا تضمن القرار مثلا فصل موظف، أو منح مساعدة فتنفيذ ذلك يكون متعلقا بالإدارة وذلك من خلال إيقاف صرف الراتب للموظف المفصول، أو بصرف المساعدة لمن قررت له. ويكون هذا التنفيذ ابتداء من تاريخ اصداره. حيث يجب عليها ان تبادر إلى اتخاذ الاجراءات اللازمة للتنفيذ ولا تملك اي مبرر للامتناع عن التنفيذ، ويترتب على اخلالها بهذا الالتزام ترتيب المسؤولية الإدارية كما تترتب عنها ايضا المسؤولية الشخصية للموظف طبقا لأحكام المادة 30 من المرسوم رقم: 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن¹.

¹ - مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ج.ج. عدد 27، مؤرخة في 06 جوان 1988، ص 1013.

المادة 30: يجب على الموظفين أن يؤدوا واجباتهم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ولا يقبل منهم أي تذرع خصوصا فيما يأتي:
 .رفض خدمة، أو تسليم عقد إداري يحق للمواطن الحصول عليهما قانونا،
 .اعتراض سبيل الوصول إلى وثائق إدارية مسموح بالاطلاع عليها،
 .رفض إعطاء معلومات،
 .التسبب في تأخير تسليم العقود والأوراق الإدارية أو المماثلة في ذلك دون مبرر،

ثانيا: التنفيذ الاختياري من طرف الافراد

الأصل في المخاطبين بالقرار الإداري أن يقوموا بتنفيذه طواعية واختياريا ودون مماطلة بمجرد علمهم به، وذلك لما يفترض في القرارات الإدارية بصفة عامة من صحة وسلامة ومشروعية (قرينة المشروعية)، ولما تتميز به من قوة إلزامية وقابلية للتنفيذ الذاتي¹ دون الحاجة للجوء إلى القضاء.

وبالتالي فإنه لا يحق للمخاطبين بالقرارات الإدارية النافذة أن يمتنعوا عن تنفيذها وليس لهم التحجج والتذرع بحجة الشك في مدى شرعيتها، وفي حالة الاعتراض أو الشك في مشروعيتها فيقع عليهم التظلم أمام الإدارة، أو إثبات ذلك والادعاء به أمام الجهة القضائية المختصة، على أن ذلك التظلم أو الادعاء لا يؤثران في القرار الإداري النافذ ولا يعفيان الفرد من الخضوع لمضمونه، بحيث يبقى سريانه مستمرا ما لم يتم وقفه أو إنهائه من طرف الإدارة أو من طرف القاضي المختص.

ويظهر تنفيذ القرارات الإدارية بالنسبة للأفراد في حالتين:

- إذا كان محل القرار حق أو رخصة: فيسعي الفرد لاستيفاء ذلك وفق التدابير السارية المفعول، ويجب على الإدارة في هذه الحالة تسهيل عملية التنفيذ وعدم وضع العقبات أمامه، وفي هذا السياق تنص المادة 37 فقر 01 من المرسوم 88/131 السابق على ما يلي: " يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات والمنشورات والمذكرات والإعلانات التي أصدرتها"

المطالبة بأوراق أو وثائق لا ينص عليها التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل ،

فعل ما يمس احترام المواطن وكرامته، وسمعة الإدارة .

وكل إخلال بأحد الواجبات المنصوص عليها أعلاه عمدا يمكن إن ينجز عنه تطبيق إحدى عقوبات الدرجة الثانية على مرتكبيه .

وفي حالة العود يمكن، تطبيق إحدى عقوبات من الدرجة الثالثة.

¹ - يطلق الفقه الفرنسي على القرار المتمتع بهذه القوة تسمية "القرار التنفيذي" L'acte exécutoire.

- إذا كان محل القرار التزام على الفرد: ففي هذه الحالة يقع على الفرد تنفيذ القرار دون ماطلة، وذلك بالقيام بالعمل أو الامتناع عن العمل حسب مضمون القرار.

ويخضع التنفيذ الاختياري أو الحر للقرارات الإدارية لعدة اعتبارات وعوامل مساعدة، أهمها:

- احترام الإدارة للقوانين و التنظيمات والاساليب الحضارية عند اتخاذ القرارات الإدارية ، وحرصها على حسن إعدادها وإنجازها، إذ يؤدي ذلك إلى توطيد الثقة في الإدارة ومن ثم المبادرة بتنفيذ قراراتها طوعا وبصورة سليمة وفعالة.
- إشراك الإدارة للمواطنين ومشاورتهم في إعداد وتكوين القرارات الإدارية ، وهذا من شأنه أن يشجعهم على الالتزام والتحمس لتنفيذها والانصياع لها، خلافا للأسلوب الاستبدادي الذي يقوم على تحكم الرؤساء الإداريين وتفردهم باتخاذ القرارات الإدارية¹.
- وعي المجتمع و مدى تحضره، فكلما كان هناك وعي سياسي وقانوني وحس مدني ووطني وثقة في الإدارة، كان التنفيذ الحر للقرارات من طرف المواطنين هو الأصل.

الفرع الثاني: التنفيذ الإداري

يعتبر أسلوب التنفيذ المباشر من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة ومن أشد اساليب التنفيذ وأكثرها تهديدا لحرية الافراد وحقوقهم، وذلك لما يتضمنه من اساليب القهر والقوة، والإدارة في هذا النوع من التنفيذ لا تقوم بعمل قانوني بل بعمل مادي يتمثل في استخدام القوة لإجبار الاشخاص على الامتثال لقراراتها.

¹ - عمار عوابدي- نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص158.

والتنفيذ الإداري يعتبر استثناء من الأصل العام الذي يقتضي الالتجاء للقضاء للتصريح باستعمال القوة المادية، ولذلك لا يجوز للإدارة أن تلجأ إليه إلا في حالات محددة ووفق شرط معينة ومضبوطة.

أولاً: طرق التنفيذ الإداري

قصد تنفيذ قراراتها تلجأ الإدارة إلى إجبار الأفراد عند امتناعهم عن التنفيذ الطوعي، وتملك الإدارة في هذا المسلك الخيارين اللجوء إلى الجزاءات الإدارية أو إلى التنفيذ الجبري.

1- الجزاءات الإدارية

يخول القانون الإدارة في بعض الأحيان بأن تفرض عقوبات أو جزاءات إدارية بهدف إجبار الأفراد على تنفيذ قراراتها، وتتنوع هذه الجزاءات بين¹:

- الجزاءات المالية المتمثلة في الغرامات الإدارية ومنها الغرامات التي تفرضها الإدارة على من يخالف التعليمات والقرارات المنظمة لحركة المرور.
- الجزاءات الشخصية، وهي جزاءات أدبية غير مالية تتضمن الحرمان من الحقوق والامتيازات، ومنها سحب التراخيص بشكل مؤقت أو نهائي كسحب رخصة قيادة بسبب ارتكاب مخالفة مرورية، أو سحب رخصة مزاوله مهنة من المهن لمخالفة واجبات المهنة .
- التدابير العينية، وهي عقوبات تنصب على محل المخالفة، ومنها الغلق الإداري للمحلات لعدم التزامها بشروط النظافة والصحة العامة، أو مصادرة وسائل الصيد لمخالفتها قرارات منع الصيد، وغيرها...

¹ - عماد صوالحية ، الجزاءات الإدارية العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2012/2013، ص 45-67.

وهذه الجزاءات من حيث طبيعتها تعتبر قرارات إدارية تتطلب لإصدارها وجود خطأ سابق لتكون بمثابة الجزاء المقرر على ارتكاب ذلك الخطأ، وهي بذلك تختلف عن بعض القرارات الإدارية الأخرى والتي قد يترتب عليها أثرا مشابها كالقرارات التي تحضر التنقل في اوقات واماكن محددة، أو تمنع أو تقيد ممارسة نشاط ما أو التي ترفض منح الرخص وغيرها، فمثل هذه القرارات ذات طبيعة ضبطية وقائية لا تشترط وجود خطأ سابق بل تقوم على اعتبارات الملاءمة التي تختص الإدارة بتقديرها.

كما تختلف العقوبات الإدارية عن العقوبات الجنائية رغم اشتراكهما في الطبيعة العقابية الردعية، فالعقوبات الجنائية تصدر ضمن احكام قضائية صادرة عن القضاء الجنائي ووفقا لإجراءات جزائية، وبالتالي فهما مستقلتين عن بعضهما بحيث يمكن ان يوجد معا كما يمكن ان يوجد احدهما دون الاخر، فقد يتم توقيع الجزاء الإداري رغم صدور حكم بالبراءة في الدعوى الجزائية، كما يمكن أن يكون الشخص محل عقوبة جزائية ولا تتم متابعتة إداريا، كما يمكن ان تصدر العقوبة الإدارية كعقوبة تبعية لعقوبة جزائية أصلية كعقوبة إبعاد الأجنبي التي تكون جزاء تبعية لإدانته أمام القضاء، غير أنه في هذه الحالة لا يجوز توقيع الجزاء الإداري اذا انقضت الدعوى الجنائية بالتقادم¹.

والعقوبات الإدارية كجميع العقوبات تخضع لمبدأ الشرعية، وعليه فالقرار الصادر بفرض جزاء إداري لا يكون صحيحاً إلا إذا كان القانون ينص على ذلك الجزاء ويجيزه. وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه يلزم أن تكون الجزاءات الإدارية التي تصدرها الإدارة ضرورية وتلائم الوقائع التي أدت إلى فرضها وأن تراعي حقوق الدفاع قبل فرضها وتكفل لهم هذه الضمانات حتى وإن لم ترد في القانون

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، الكتاب الأول (القرار الإداري)، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر .، ص724.

الذي ينص على تلك الجزاءات، ولكنها تقوم باحترامها وكفالتها باعتبارها أصلاً عاماً من الأصول القانونية¹.

2- التنفيذ الجبري المباشر

يمكن تعريف التنفيذ المباشر بأنه "حق الإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختياراً دون حاجة إلى إذن مسبق من القضاء"²، فبمقتضى هذا الحق تستطيع الإدارة في حالة امتناع الأفراد عن تنفيذ قراراتها طوعاً إن تلجأ إلى استعمال ماله من قوة لإجبارهم على ذلك، ويعبر عنه أيضاً بـ "قدرة الإدارة عندما تتخذ قراراً إدارياً إن تطبقه مباشرة بنفسها عن طريق الأكره مستعملةً في ذلك القوة ضد الأفراد الراضين لهذا القرار"

ووسيلة التنفيذ المباشر تعد من أهم الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية في مزاولتها لنشاطها. إذا تستطيع الإدارة أن تنفذ قراراتها بالقوة الجبرية عند الاقتضاء إذا رفض الأفراد تنفيذها اختيارياً ودون حاجة إلى إذن من القضاء.

إن لجوء الإدارة إلى التنفيذ الجبري يكون في حالات استثنائية تتمثل فيما يلي:

- وجود نص صريح (قانون أو تنظيم) يرخص للإدارة بتنفيذ قراراتها تنفيذاً جبرياً دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء، ومن أمثلتها في التشريع الجزائري نص المادة 681 من القانون المدني: "ينفذ الاستيلاء مباشرة أو من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويمكن في الحالات التي تقتضي ذلك، تنفيذه بالقوة بطريقة إدارية دون الإخلال بالعقوبات المدنية والجزائية التي أقرها التشريع المعمول به".

¹ - محمد فؤاد عبدالباسط، مرجع سابق، ص 724

² - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 450.

- اذا لم تكن للإدارة أية وسيلة قانونية أخرى للإجبار على التنفيذ، بحيث يكون هناك امتناع سابق عن التنفيذ الاختياري من طرف الافراد، وهذا يقتضي أن تقوم الإدارة بإعذار المعني واعطائه مهلة كافية للتنفيذ قبل ان تلجأ إلى استعمال القوة.

- وجود حالة ضرورة أو استعجال تقتضي تدخل الإدارة لتنفيذ قراراتها جبرا، كحالة وجود خطر حقيقي وحال يهدد النظام العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة، بحيث يتعذر تدارك هذا الخطر بالطرق العادية، فتتدخل الإدارة لدفع الخطر بشكل مستعجل وهذا لا يتحقق الا بالتنفيذ المباشر، وتبقى الإدارة خاضعة لرقابة القضاء فيما يخص مدى توفر هذه الحالة.

ثانيا: شروط التنفيذ الإداري

باعتبار التنفيذ المباشر يشكل خروجاً عن القاعدة العامة التي تقتضي عدم اللجوء إلى القوة لاقتضاء الحقوق، ونظراً لما تشكله هذه الوسيلة من خطر على حقوق الافراد وحررياتهم، فقد اشترط الفقه والقضاء مجموعة من الشروط تلتزم بها الإدارة في حالة لجوئها إلى هذا الاجراء¹:

- أن يكون القرار المراد تنفيذه جبراً قراراً مشروعاً، لأنه في الحالة العكسية سيكون تدخل الإدارة بمثابة اعتداء مادي.

- أن يقتصر تدخل الإدارة على ما هو ضروري لتنفيذ القرار الإداري، فلا تتعسف او تفرط في استعمال سلطتها.

- أن يرفض من صدر بحقهم القرار تنفيذه والالتزام به ولم تكن لدى الإدارة أية وسيلة أخرى غير تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشراً لتكفل احترامه.

¹ - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 619.

الفرع الثالث: التنفيذ القضائي

يعد التنفيذ القضائي طريقا اصليا لحمل الافراد على احترام القرارات الإدارية وتنفيذها اذا امتنعوا عن التنفيذ طواعية، وذلك من خلال لجوء الإدارة إلى القضاء لاستصدار احكام جزائية ومدنية تلزم أو تعاقب من يمتنع عن التنفيذ . وقد خول التشريع للإدارة اللجوء إلى طريقين أساسيين حتى تفرض تنفيذ قراراتها ويتعلق الامر بدعويين: الدعوى المدنية والدعوى الجزائية، وهو ما نتطرق اليه فيما يلي:

أولا: الدعوى المدنية

تلجأ الإدارة بمقتضى الدعوى المدنية إلى القاضي المدني مثلها في ذلك مثل سائر الأفراد العاديين لتحصل منه على حكم بتنفيذ قراراتها في حالة رفض الأفراد الالتزام بها وتنفيذها . وبالرغم من وجود اختلاف فقهي وقضائي حول حق الإدارة في رفع الدعوى المدنية¹ الا أن الاتجاه السائد فقها وقضاء في الجزائر هو إمكانية لجوء الإدارة للقضاء العادي بغرض الحصول على حكم يلزم الأفراد بتنفيذ قراراتها²، ومن ذلك ما قضى به مجلس الدولة بتاريخ 2002/09/23 ضد والي ولاية الجزائر أن استيلاء الوالي المنتدب على محل ذي استعمال سكني مشغول بصفة قانونية يعد تجاوزا للسلطة حيث أكد مجلس الدولة أن السلطة القضائية هي الوحيدة المختصة بالإخراج من السكن

¹ - استقر القضاء والفقهاء الفرنسي على قصر التنفيذ عن طريق القضاء في الدعوى الجنائية فقط، باستثناء الحالات التي نص فيها القانون

صراحة على حق الإدارة في اللجوء للدعوى المدنية

² - محمد الصغير بعلي، القرارات الادارية، مرجع سابق، ص 145.

ثانيا: الدعوى الجزائية

في هذه الحالة تلجأ الإدارة إلى القضاء الجنائي لحمل الافراد وجبرهم على التنفيذ، وذلك من خلال المبادرة بتقديم شكوى امام المحكمة المختصة تطلب فيها تحريك دعوى عمومية موضوعها الامتناع عن تنفيذ قرار إداري، غير ان استعمال الإدارة لهذه الوسيلة مرهون بوجود نص قانوني صريح يجرم عدم التنفيذ ويرتب جزاء عليه، وذلك اعمالا لقاعدة شرعية الجريمة والعقوبة في المجال الجنائي.

وقد اعتبر المشرع الجزائري أن الامتناع عن تنفيذ قرار إداري يعتبر مخالفة ورتب عنها عقوبة جزائية، وهذا ما يتضح نص المادة 459 من قانون العقوبات والتي جاء فيها: "يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة"

المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري

يهدف تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تقتضي تنفيذ القرارات الإدارية بشكل مباشر فور صدورها من أجل حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وبين المصلحة الخاصة التي تستوجب توفير حماية قضائية عاجلة لحقوق الأفراد تضمن تفادي ما قد يصيبهم من أضرار يصعب تداركها أو يستحيل جبرها نتيجة قيام الإدارة بتنفيذ قراراتها، منح المشرع ضمانات هامة للأفراد تتمثل في إمكانية اللجوء إلى القضاء المختص والمطالبة على وجه الاستعجال بوقف تنفيذ القرار الإداري محل النزاع إلى غاية الفصل في موضوع الدعوى.

الفرع الأول: مبررات وقف تنفيذ القرار الإداري

يمكن ايجاز المبررات التي دفعت المشرع لإقرار آلية وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النقاط التالية:

- تعذر تدارك بعض الاضرار التي قد تصيب الافراد نتيجة تنفيذ القرارات الإدارية ، وخاصة غير المشروعة، وعدم امكانية جبر الضرر بالتعويض، ومثال ذلك الضرر الذي يلحق بالطالب نتيجة منعه من دخول مسابقة، أو الضرر الناجم عن تنفيذ قرار هدم مبنى اثري...
- وقف التنفيذ يعتبر كضمانة هامة ضد تعسف الإدارة ومخالتها القانون في حالة استخدام حقها في اصدار القرار الإداري بصفة انفرادية، وفي تنفيذه مباشرة دون اللجوء للقضاء، فقد تسيء الإدارة استخدام هذا الحق وتخرج عن الشروط المحددة له أو تستعمله دون مبرر مما يترتب عنه ضرر جسيم للأفراد.
- وفقا للقاعدة العامة التي تقر بالأثر غير الواقف للطعن الإداري أو القضائي، قد يكون القرار غير مشروع ورغم ذلك ينفذ رغم رفع دعوى إلغاء ضده امام القضاء المختص، لذلك اقر المشرع في مقابل ذلك حق المتضرر في اللجوء للقضاء المستعجل الذي يقوم بوقف تنفيذه اذا ما قامت لديه قرائن جدية على عدم المشروعية.

الفرع الثاني: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري

اذا كان المشرع قد قرر للأفراد الحق في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري حماية لهم من تعسف الإدارة، فإنه في المقابل قد احاط ذلك الحق بعدة قيود تضمن التوازن بين مصلحة الافراد والمصلحة العامة، وحتى لا يستخدم الافراد تلك الرخصة استخداما سيئا بقصد عرقلة نشاط الإدارة أو لمجرد تعطيل وتأجيل تنفيذ قراراتها، وعليه فالقاضي الإداري لا يحكم بوقف القرار الإداري إلا إذا تيقن من أمرين:

- ألا يترتب على الوقف تعطيل نشاط الإدارة وتفويت مقاصدها العاجلة.
- تحقق مصلحة ماسة مبررة لوقف التنفيذ

الفرع الثالث: الجهة المختصة بوقف تنفيذ القرار الإداري

لما كان طلب وقف التنفيذ يكون بطريق التبعية لدعوى الإلغاء، فإنه من المنطقي تبعا لذلك ان تكون المحكمة المختصة بنظر طلب الوقف هي نفسها المختصة بالفصل في الدعوى الموضوعية اي دعوى الإلغاء.

ولذلك نجد معظم التشريعات تمنح اختصاص الفصل في طلبات وقف التنفيذ لنفس جهة القضاء المختصة بإلغاء القرار، وهذا ما نهجه المشرع الجزائري في ق.إ.م.إ الذي اسند هذا الاختصاص لكل من المحاكم الإدارية والمحكمة الإدارية للاستئناف بالجوائر العاصمة كونها الجهتين القضائيتين المختصتين معا بالنظر والفصل في دعاوى الالغاء .

أولا: اختصاص المحاكم الإدارية

اشار ق.إ.م.إ إلى المحاكم الإدارية واختصاصها في النظر في طلب وقف التنفيذ في نص المادة 833، حيث تنظر فيه بنفس تشكيلة الموضوع حسب المادة 836، وتفصل في الدعوى بأمر مسبب ينهي نفاذ القرار الإداري المطعون فيه إلى غاية الفصل في الموضوع أين يزول اثر الوقف أو يثبت تبعا لنتيجة الحكم اللاحق في دعوى الإلغاء

المادة 833: لا توقف الدعوى المرفوعة أمام الجهة القضائية الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

غير أنه، يمكن الجهة القضائية الإدارية أن تأمر، بناء على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري."

المادة 834: تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ المذكور في المادة 833 أعلاه، بدعوى مستقلة طبقا للمادة 919 من هذا القانون

لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه.

المادة 835: يتم التحقيق في طلب وقف التنفيذ بصفة عاجلة، ويتم تقليص الآجال الممنوحة للإدارات المعنية لتقديم الملاحظات حول هذا الطلب، وإلا استغني عن هذه الملاحظات دون إعدار. عندما يظهر للمحكمة الإدارية من عريضة افتتاح الدعوى ومن طلبات وقف التنفيذ أن رفض هذه الطلبات مؤكداً، يجوز الفصل في الطلب بدون تحقيق

المادة 836: في جميع الأحوال، تفصل التشكيلة التي تنظر في الموضوع في الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بأمر مسبب. ينتهي أثر وقف التنفيذ بالفصل في دعوى الموضوع

أولاً: اختصاص المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة

تبعاً لاختصاصها الاستثنائي- بمقتضى المادة 900 مكرر من ق.إ.م.إ، بالنظر في طلبات الإلغاء والتفسير وفحص مشروعية القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية المركزية والمنظمات المهنية والهيئات العمومية الوطنية، فإن المحكمة الإدارية للاستئناف تكون مختصة بالتبعية بالفصل في طلبات وقف التنفيذ ضد نفس القرارات، وهذا ما نصت عليه المادة 900 مكرر 8 من نفس القانون.

المادة 900 مكرر 8: تطبق الإجراءات المنصوص عليها في المواد 833 و 834 و 837 من هذا القانون والمتعلقة بشروط

وإجراءات وقف التنفيذ أمام المحكمة الإدارية للاستئناف"

المبحث الخامس- نهاية القرار الإداري

تشكل نهاية أو زوال القرارات الإدارية المرحلة الأخيرة من حياة هذا القرارات والحد الذي ينتهي إليه نفاذها وتنقضي فيه آثارها مثلها مثل باقي الظواهر القانونية، فنهاية القرار الإداري إذا يقصد بها زوال مفعول هذا القرار ووضع حد لجميع الآثار القانونية المترتبة عنه.

ونهاية القرار الإداري إما أن تكون نهاية إدارية أي بتدخل من الإدارة نفسها عن طريق الإلغاء أو السحب، وهو ما يعرف بالإلغاء الإداري (المطلب الأول)، وإما أن تحدث خارج إرادة الإدارة، سواء بشكل طبيعي أو تلقائي، أو بتدخل من جهة قضائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نهاية القرار الإداري بإرادة الإدارة

بعد إصدارها للقرار الإداري قد تجد الإدارة أن قرارها صدر مشوبا بعيب يمس مشروعيته، أو أن ظروف إصداره لم تكن ملائمة، أو أن هذه الظروف قد تغيرت بعد إصداره، فتقوم بإنهائه بإرادتها المنفردة مستعملة في ذلك ما تملكه امتيازات وسلطات مستمدة من القوانين.

وعليه فإنهاء القرار الإداري من طرف الإدارة يكون بقيام هذه الأخيرة بوضع حد لسريان القرار، وذلك بإلغائه ووقف سريان آثاره بالنسبة للمستقبل (الإلغاء)، أو بسحبه بأثر رجعي من تاريخ صدوره (السحب).

الفرع الأول: الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية

يقصد بالإلغاء - كامتياز تتمتع به الإدارة في مواجهة الافراد - ذلك الإجراء الذي تتخذه الإدارة العامة بإرادتها المنفردة لإنهاء قراراتها ووضع حد كل الآثار القانونية المترتبة عنها بأثر فوري، ويعرف أيضا بأنه "عمل قانوني يصدر عن جهة الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد إنهاء آثار قرار إداري بالنسبة للمستقبل

دون المساس بالأثار التي تمت قبل إلغائه"¹، فالإلغاء هنا يمس آثار القرار الملغى بالنسبة للمستقبل فقط أي من تاريخ اصدار القرار المتضمن للإلغاء، دون المساس بآثاره السابقة المرتبة في الماضي وفقا لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وحماية للحقوق المكتسبة.

وإلغاء القرار الإداري من طرف الإدارة قد يكون برغبتها بما لها من امتيازات السلطة العامة وذلك احتراما لمبدأ المشروعية، من حيث تصحيح أخطائها و الرجوع عنها، أو إعمالا لمبدأ الملائمة، تكييفاً مع مقتضيات المصلحة العامة وتلبية لاحتياجات الجمهور.

ويمكن أن يصدر هذا الإلغاء ومن الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري والجهة الرئاسية لها، كما أن الإلغاء قد يأتي في بعض الأحيان تنفيذا لحكم قضائي، ويترتب على إلغاء القرار الإداري الآثار التالية:

- توقف القرار الإداري عن ترتيب آثاره القانونية بأثر فوري يسري من تاريخ صدور قرار الإلغاء بالنسبة للمستقبل، دون أن يمتد إلى ما رتبته من آثار في الماضي، تماشياً مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية
- تتحصن القرارات الإدارية بعد انقضاء المدة القانونية التي تستطيع السلطة الإدارية في إطارها.
- و الإلغاء قد يكون شاملاً للقرار كله وقد يكون جزئياً كالإلغاء قرار التعيين بالنسبة لبعض الموظفين الذين شملهم قرار التعيين الأول، كما أن الإلغاء قد يأخذ شكل تعديل كلي أو جزئي لقرار إداري قائم.
- ولبيان سلطة الإدارة في إلغاء قراراتها، من المهم التمييز بين سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية المشروعة، وسلطتها في إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة.

¹ - عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 169.

أولاً: سلطة الإدارة في إلغاء قراراتها المشروعة

استقر كل من الفقه والقضاء الإداريين على أن القرارات الإدارية السليمة التي تكسب حقوقاً ومراكز قانونية مشروعة لا يجوز لجهة الإدارة المساس بها، إلا وفقاً للأوضاع والإجراءات التي يقرها القانون، وذلك استناداً إلى مبدأ "الحقوق المكتسبة"، وللتدقيق في إمكانية إلغاء القرارات الإدارية المشروعة، يجب التمييز بين القرار الإداري التنظيمي والفردى.

1- إلغاء القرارات التنظيمية السليمة

باعتبار أن القرارات الإدارية التنظيمية هي قواعد عامة ومجردة تنشئ مراكز عامة لا تولد للمخاطبين بها أي حق مكتسب. وبالتالي فهي تخضع دائماً لإمكانية التعديل عليها أو إلغائها في أي وقت وفقاً لمقتضيات الصالح العام دون أن يكون لأحد الاحتجاج بوجود حق مكتسب تجاهها.

2- إلغاء القرارات الفردية السليمة

باعتبار أن القرارات الفردية السليمة تنشئ - في مجملها - مراكز قانونية خاصة وترتب حقوقاً مكتسبة فإن الإدارة لا تملك حق المساس بها أو إلغائها بالنسبة للمستقبل إلا في الحالات التي يسمح بها القانون، وهذا تقيداً بمبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد، إلا أنه وبالرغم من ذلك فهناك أسباب تخول الإدارة - استثناءً - إلغاء قراراتها الفردية السليمة دون أن تتحمل مسؤولية ذلك، مع بقاء التزامها قائماً باتباع الإجراءات والضوابط القانونية المتعلقة بإصدار القرارات الإدارية المضادة (قرارات الإلغاء)، ويمكن حصر هذه الأسباب في:

- وجود نص تشريعي يبيح ذلك، كأن يحدد المشرع اسبابا وحالات يمكن فيها للإدارة إنهاء قرار تعيين الموظف ومن ذلك نص المادة 216 من قانون الوظيفة العمومي¹.
- رضا صاحب المصلحة، وموافقته على الإلغاء، وهذا يكون عادة في القرارات المقررة لمصلحة الفرد، كحالة تنازله طوعا عن الاستفادة من رخصة ما.
- اخلال المستفيد من القرار بالالتزامات التي يفرضها عليه، مثل اخلال الموظف بشرط من شروط التعيين في الوظيفة، كالغياب عن العمل، أو اخلال المستفيد من الرخصة بشروط الاستفادة.
- تغير الظروف التي على أساسها صدر القرار، كتغير شروط الاستفادة من ترخيص بممارسة نشاط تجاري..
- وجود مقتضى من المصلحة العام، وتكون عادة مرتبطة بممارسة الضبط الإداري كحالة الحفاظ على الصحة العامة أو النظام الاقتصادي أو الاجتماعي....
- أما في حالة عدم ترتيب القرارات الفردية السليمة لحقوق ذاتية مكتسبة للأفراد فالإدارة تملك بشأن إلغائها سلطة تقديرية واسعة مادام أن هذا الإلغاء يتم وفق الطرق والاجراءات المحددة قانونا، ولا تمس بأي حق من حقوق الأفراد.

¹ - أمر رقم 03-06، مؤرخ في 15 يوليو 2006، معدل ومتمم، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ج.ج، عدد 72، مؤرخة في 15 نوفمبر 2006.

المادة 216: "ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن: فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها، -فقدان الحقوق المدنية، -الاستقالة المقبولة بصفة قانونية، -العزل، -التسريح، -الإحالة على التقاعد، -الوفاة. يتقرر الإنهاء التام للخدمة بنفس الأشكال التي يتم فيها التعيين".

ثانيا: سلطة الإدارة في إلغاء قراراتها غير المشروعة

ويقصد بالقرارات غير المشروعة تلك القرارات التي بشوئها عيب من عيوب المشروعية نتيجة لاختلال أحد أركانها الخمسة (عيب السبب، عيب الشكل والإجراء، عيب عدن الاختصاص، عيب مخالفة القانون، عيب الانحراف في استعمال السلطة)، وباعتبار أن هذه القرارات صدرت غير مشروعة فإن كل الاثار التي تتولد عنها تكون بدورها غير مشروعة وفقا لقاعدة "ما بني على باطل فهو باطل"، وهذا يفرض على الإدارة متى ادركت عيب عدم مشروعية القرار أن تبادر إلى إغائه وإزالة آثاره في الحاضر والمستقبل دون أن تميز بين كونه تنظيميا ام فرديا، رتب حقوقا ام لم يرتب، على أن يتم هذا الإلغاء ضمن الشروط والاجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها.

الفرع الثاني: سحب القرارات الإدارية

تعد عملية سحب القرارات الإدارية إحدى أهم الأساليب التي تعتمد عليها الإدارة لإنهاء قراراتها غير المشروعة، ويقصد بالسحب الإداري "إنهاء واعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي، كأنها لم توجد إطلاقا أي القضاء على الاثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل"¹.

فالسحب الإداري إذا يترتب عنه إلغاء كلي لكل ما رتبه القرار الإداري المسحوب من آثار قانونية وبأثر رجعي أي إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار محل السحب، وبذلك فهو يختلف عن الإلغاء الإداري الذي يتوقف أثره على المستقبل فقط ولا يمس بالحقوق والمراكز المكتسبة قبل تاريخ الإلغاء.

¹ - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 170.

ويتم سحب القرارات الإدارية من قبل الجهة التي اصدرتها او السلطة الرئاسية لها بموجب قرار اداري آخر (القرار الساحب) يكون من نفس مستوى القرار المسحوب وفقا لقاعدة توازي الأشكال، ويصدر بمبادرة تلقائية أو بناء على تظلم ولائي أو رئاسي، ويمكن ان يكون هذا السحب جزئيا او كليا، صريحا أو ضمنيا.

فالسحب يكون جزئيا عندما تستهدف الإدارة إزالة جزء من نصوص القرار أو آثاره غير المشروعة فتتدخل بسحبه اهدارا لآثاره في الماضي والمستقبل مع بقاء اجزاء القرار الأخرى صحيحة¹، على عكس السحب الكلي الذي يمس كافة عناصر القرار المسحوب وينهي كل آثاره من الوجود واعتبارها وكأنها لم تكن.

ويكون السحب ضمنيا عندما تلجأ الإدارة إلى اصدار قرار اداري جديد يحل محل القرار غير المشروع دون أن يسحبه صراحة، فهذا التصرف تكون الإدارة قد استبعدت قرارها غير المشروع وتراجعت عنه دون أن تعبر عن ذلك صراحة، ومثاله أن يصدر قرار بإعادة الموظف المفصول إلى منصبه دون التطرق لقرار الفصل.

ورغم أن السحب يعتبر حقا أصيلا للإدارة ومظهرا مهما من مظاهر سلطتها العامة، ووسيلة من الوسائل التي يقرها القانون للإدارة لممارسة رقابتها الذاتية الداخلية على اعمالها لحماية مبدأ المشروعية، إلا أنه في المقابل وبالنظر لما تشكله هذه الوسيلة من خطر على حقوق الأفراد وعلى استقرار مراكزهم القانونية، فقد يتم تقييد سلطة الإدارة في سحب قراراتها بضوابط وشروط تضمن عدم استعمالها لسلطة السحب فيما يضر بالمراكز القانونية للأفراد.

¹ - إسلام محمود مهران، السحب الجزئي للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة، المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، المجلد 16، العدد3، ص 574.

فسلطة الإدارة في سحب قراراتها محكومة إذا بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، ويترب عن هذا أن القرارات التي لا تنشئ حقوقا مكتسبة يمكن التمسك والمطالبة بها من طرف الغير، فهذه القرارات يرخص للجهة الإدارية المختصة بسحبها في أي وقت مادامت لم تمس بمركز قانوني لأي شخص ولا يوجد من ينسب لنفسه حقا أنشأه أو عدله أو الغاء القرار المسحوب.

وغالبا ما يتحقق الترخيص بالسحب في القرارات التنظيمية أو اللائحية، فهذه الأخيرة لا تولد لذاتها حقا مباشرا للغير بل تنشئ مراكز عامة ومجردة تقبل بطبيعتها التبديل والتغيير في كل وقت، ولهذا فإن الإدارة تملك بالنسبة لها حرية تامة ولا يثور أي نزاع حول فكرة سحبها¹.

غير أن هذه الحرية تتقيد عندما يتعلق الأمر بالقرارات الفردية التي تكون قد صدرت تطبيقا للوائح التنظيمية، بصرف النظر عما إذا كانت هذه اللوائح سليمة أو معيبة²، فإذا ما تم تنفيذ القرارات التنظيمية بإصدار قرارات فردية ورتبت هذه الأخيرة حقوقا ومراكز ذاتية للأفراد أصبح سحب القرارات التنظيمية غير جائز، لأن السحب في هذه الحالة يعتبر إعداما للقرار التنظيمي من يوم صدوره، وكذلك إعداما للقرارات التطبيقية التي صدرت استنادا له واعتبارها كأن لم تكن، وهذا يعني المساس بالحثوث المكتسبة التي يحميها القانون³.

¹ - هناك رأي فقهي آخر يعارض فكرة قابلية القرارات التنظيمية للسحب، ويرى أن صفة العمومية والتجريد لا يمكن أن تتخذ كسبب لسحب القرار التنظيمي السليم، مستندا الى أن القوانين هي الأخرى تتضمن قواعد عامة ومجردة ورغم ذلك لا يمكن الغاؤها بأثر رجعي.
² - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص. 506
³ - عبد العزيز السيد الجوهري، لقانون الإداري والقرار الإداري في الفترة ما بين الاصدار والشهر (دراسة مقارنة) د.م.ج، الجزائر، 1995، ص. 288.

أولاً: سلطة الإدارة في سحب قراراتها المشروعة

كقاعدة العامة لا يجوز للإدارة سحب قراراتها الادرية المشروعة متى رتبت حقوقا مكتسبة للأفراد، وهذه القاعدة تشمل القرارات التنظيمية والفردية. غير أن القضاء أجاز على سبيل الاستثناء سحب القرارات المشروعة إذا كان هذا السحب في مصلحة المخاطبين بها، كسحب الإدارة لقرارها بفصل أحد موظفيها بشرط أن لا يمس ذلك بحق مكتسب لشخص آخر.

ثانياً: سلطة الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة

تملك الإدارة سحب القرار المعيب مادام مهديدا قضائيا بالإلغاء، لتتوقى الإدارة بذلك إجراءات التقاضي وتصحيح الوضعية،

إلا أن القضاء قد قيد حق الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة بشرطين أساسيين¹ ومن دونهما لا يمكن تطبيق نظرية سحب القرار الإداري، وهذين الشرطين وهما:

- أن يكون السحب خلال المدة المحددة للطعن بالإلغاء²، وهي في التشريع الجزائري أربعة أشهر تسري ابتداء من تاريخ تبليغ القرار أو نشره، وهذا حسب نص المادة 829 من ق.إ.م.إ. وهذا الشرط يتماشى مع مبدأ استقرار المعاملات والمحافظة على فكرة الحق المكتسب.

¹ - تم استخلاص الشرطين من الحكم الشهير لمجلس الدولة الفرنسي في قضية " دام كاشي" بتاريخ 13 نونبر 1922، والذي قضى فيه بأنه: (إن كان للوزير بصفة عامة حق إلغاء أي قرار ينشئ حقوقا ذاتية للأفراد من تلقاء نفسه بسبب عيب يعتره يستوجب إلغائه عن طريق القضاء، إلا أنه لا يملك هذا الحق إلا إذا كان الأجل المحدد للطعن القضائي لم ينته بعد، أما إذا سقط الأجل وكانت الدعوى قد رفعت فعلا أمام القضاء للفصل فيها فلا يجوز للوزير أن يسحب القرار المعني).

² - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 457.

غير أن شرط تقييد السحب بالميعاد لا يسري على القرارات المعدومة، فهذه الأخيرة وبسبب تحولها إلى مجرد اعمال مادية فهي لا تخضع لشرط الميعاد المقرر لدعوى الإلغاء، ولا يمكن أن تحصن بفوات الميعاد، وبالتالي يجوز للإدارة سحبها في أي وقت.

- أن يستند السحب إلى اسباب تتعلق بعدم المشروعية وليس لأسباب تتعلق بالملائمة، أي أن يكون دافع الإدارة لسحب قرارها وجود عيب على الأقل من عيوب المشروعية الخمسة وهي : عيب السبب، عيب الشكل والاجراء، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

المطلب الثاني: نهاية القرار الإداري خارج إرادة الإدارة

في حالات كثيرة ينتهي القرار الإداري وتنقضي آثاره بعوامل وأسباب وتصرفات خارجة عن ارادة الإدارة، ويمكن فرز هذه الحالات إلى فئتين: حالات ينتهي فيها القرار تلقائيا وبشكل طبيعي وهو ما يعرف بالنهاية التلقائية للقرار الإداري (الفرع الأول)، وحالات ينتهي فيها بموجب حكم قضائي بالإلغاء او الاعدام وهو ما يعرف بالإنهاء القضائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: النهاية التلقائية للقرار الإداري

ينتهي القرار الإداري في بعض الأحوال نهاية طبيعية دون تدخل من الإدارة وخارج ارادتها، وهو بذلك ينقضي من تلقاء نفسه ودون أي تدخل إداري أو قضائي، وهذا يحدث بتوافر أحد الأسباب التي تسمى الأسباب الطبيعية. ومن أهم هذه الأسباب ما يلي:

أولاً: تنفيذ القرار الإداري (تحقق الغرض) :

فالقرار الإداري بمجرد تنفيذه (طوعاً أو جبراً أو عن طريق القضاء)، ينتهي ويتحقق الغرض الذي صدر لأجله، ومن أمثلة ذلك: انتهاء القرار الصادر بهدم منزل ايل للسقوط بتنفيذ الهدم، وانتهاء القرار المتضمن إبعاد شخص اجنبي بمغادرة ذلك الأجنبي البلاد، انتهاء قرار انتداب موظف لمهمة محددة تلقائياً ودون الحاجة لاستصدار اي قرار اخر بانتهاء تلك المهمة.

وهذه القاعدة لا تنطبق على جميع القرارات، فهناك من القرارات الإدارية ما يبقى أثرها مستمرا رغم تنفيذها وهي ما يطلق عليها بالقرارات المستمرة، فطبيعة هذه القرارات تستدعي عدم انقضائها بمجرد تنفيذها بل تبقى آثارها قائمة ومستمرة إلى أن يتدخل طرف خارجي لإنهائها، ومثالها: القرارات التنظيمية التي تبقى قابلة للتنفيذ باستمرار ما لم يتم الغاؤها أو سحبها، وكذلك بعض القرارات الفردية كقرار الترخيص بممارسة مهنة، فهذا القرار لا ينتهي بالالتحاق بالمهنة، بل يبقى مستمرا ما دامت شروط وجوده قائمة.

ثانياً: نهاية المدة المحددة لنفاذ القرار الإداري (القرار المؤقت)

فالقرارات المؤقتة أو المحددة بأجل (يضعه المشرع، أو تضعه الإدارة) تنتهي تلقائياً بانقضاء الأجل المحدد لنفاذها، ومن أمثلة القرارات المؤقتة: قرار التصريح للأجنبي بالإقامة لمدة محددة، وقرار منح رخصة لمدة محددة، وقرار انتداب موظف ...

ثالثاً: نهاية القرار الإداري بتحقق الشرط الفاسخ

فالإدارة كثيراً ما تلجأ لاعتبارات معينة أن تصدر قرارات تكون نافذة ولكن تعلق نهايتها بتحقق شرط معين يسمى بالشرط الفاسخ، فالقرار يبقى مستمرا في الوجود ومنتجا لآثاره شريطة عدم تحقق

الشرط الفاسخ، فإذا ما تحقق ذلك الشرط زال القرار المرتبط به وانقضى بصفة تلقائية، ففترة الاختبار التي يخضع لها الموظف المعين تحت التجربة يكون مركز الموظف فيها معلقا على شرط فاسخ يتحقق بعدم ثبوت صلاحيته، فإذا ما تحقق الشرط الفاسخ انقضى قرار التعيين تلقائيا.

رابعاً: استحالة تنفيذ القرار الإداري

فالاستحالة المطلقة في تنفيذ القرار الإداري تؤدي إلى انتهائه، ومثال ذلك انتهاء قرار التوظيف بوفاة الموظف قبل الموظف قبل تنفيذ قرار التعيين، أو الهلاك المادي أو القانوني للمحل الذي يقوم عليه القرار كنهاية قرار هدم أو نزع ملكية بيت بسبب تهمد البيت قبل تنفيذ القرار، ونهاية الترخيص باستعمال المال العام نتيجة زوال صفة العمومية عن هذا المال... فالأصل في مثل هذه الحالات أن تصبح القرارات منتهية تلقائيا ولا يمكن تجسيد آثارها القانونية، باستثناء بعض الحالات التي تسمح بترتيب بعض آثار القرار على ورثة المستفيد.

خامساً: نهاية القرار الإداري بالتبعية

ويتحقق ذلك عندما يكون القرار الإداري مستندا إلى نص قانوني أو إلى تصرف قانوني آخر كقرار أو عقد، فينتهي القرار آليا بانتهاء النصوص التي يستند إليها.

الفرع الثاني: الانهاء القضائي للقرار الإداري

ينتهي القرار الإداري بحكم قضائي نهائي بالإلغاء، وذلك بعد رفع دعوى قضائية تسمى بدعوى الإلغاء أمام الجهة القضائية المختصة لمطالبة بإلغاء القرار بعد اثبات عدم مشروعيته استنادا على أحد وجوه عدم المشروعية أي العيوب التي تلحق بأركان القرار الإداري (أولا)، غير أنه إذا ثبت لدى

القاضي أن عيوب المشروعية التي شابت القرار الإداري المطعون فيه قد بلغت درجة من الجسامة فيحكم حينها بإعدام القرار الإداري (ثانيا).

أولاً: الإلغاء القضائي كوسيلة لإنهاء القرار الإداري

تمثل دعوى الإلغاء (وتسمى أيضا بدعوى تجاوز السلطة) إحدى أهم وأنجع وسائل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ويقصد بها تلك "الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ذوو الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختص في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة، وتتحرك وتنحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية، والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من هدم شرعيتها، وذلك بحكم قضائي ذي حجة عامة ومطلقة"¹

فدعوى الإلغاء إذا تعتبر الوسيلة القضائية الوحيدة لإنهاء القرارات الإدارية غير المشروعة، وهي ذات طبيعة عينية موضوعية، تسعى لضمان مبدأ المشروعية بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعية أي مخالفة للنظام القانوني السائد بالدولة²، كما أنها تتميز بإجراءات ذات خصائص وشروط متميزة عن بقية الدعاوى القضائية الأخرى³.

ويتمتع الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري بحجية الأمر المقضي به وهي حجية مطلقة بحيث لا يقتصر أثره على من صدر الحكم في مواجهتهم بل يسري أيضا على الغير وكل من يمسه القرار الملغى حتى ولو لم طرفا في الخصومة، وهذه الحجية تفرض على الإدارة التزاما بتنفيذه كاملا و على وجه

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، د.م.ج، الجزائر، 1995، ص 314.

² - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 164.

³ - سيتم تفصيل كل الجوانب المتعلقة بدعوى الإلغاء ضمن مقرر المنازعات الإدارية للسداسي الثاني.

صحيح وذلك باتخاذ التدابير الايجابية التي تضمن محو آثار القرار الإداري الملغى بأثر رجعي أي من وقت صدوره ويكون ذلك من خلال اصدارها قرارا اداريا جديدا تنفيذا للقرار القضائي يتضمن سحب القرار الأول وإزالة آثاره القانونية والمادية وإعادة الحال إلى ما كان عليه.

ثانيا: إعدام القرار الإداري

الإعدام هو عمل قانوني ينطق به القاضي الإداري فيؤدي إلى نزع صفة "القرار الإداري" عن التصرف إما لتخلف أحد عناصره الجوهرية أو لوجود عيب جسيم بأحد اركانه، فيتحول بذلك القرار الإداري المنعدم إلى مجرد عمل مادي.

فالقرار المنعدم يقصد به "ذلك القرار الذي لحقت به مخالفة جسيمة أفقدته صفة القرار، وهبط به إلى مجرد العمل المادي الذي لا يتمتع بشيء من الحصانة المقررة للقرارات الإدارية"، كما يقصد به أيضا "القرار الذي بلغ فيه العيب حدا جسيماً يجرده من كيانه ومن صفته الإدارية، ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بما تتمتع به القرارات الإدارية-سليمة أم معيبة- من حصانة"¹

ويتقرر اعدام القرار الإداري بموجب حكم قضائي نهائي يصدره القاضي بناء على دعوى يرفعها المتضرر من القرار، كما يمكن للقاضي أن يثير تلقائياً مسألة انعدام القرار المعروض أمامه لكونه من النظام العام²، ومن المستقر عليه أن القرار يكون مشوباً بالانعدام إذا اكتنفته إحدى العيوب التالية:

1- عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة): ويتحقق هذا العيب في حالتين:

- إذا صدر ممن ليس له علاقة بالإدارة: إذ يتخذ القرار في هذه الحالة من قبل شخص لا يتمتع بأي صفة إدارية تخوله اتخاذ تصرفات تتصل بالوظيفة الإدارية كحالة انتحاله لصفة موظف مثلا

¹ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 525.

² - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 176

واصداره لقرارات على هذا الاساس، أو أن يصدر قرار من قبل شخص لم تكتمل بعد إجراءات تعيينه، أو أن يصدر القرار من قبل فرد أبطل تعيينه، أو أن يصدر من فرد انتهى سند تقلده للوظيفة.

- إذا صدر القرار من قبل سلطة إدارية بالتجاوز على اختصاص إحدى السلطتين التشريعية والقضائية، وتستند جسامه هذا العيب من خرق الإدارة لمبدأ دستوري وهو مبدأ الفصل بين السلطات، ومثال ذلك تضع السلطة التنفيذية قواعد عامة ضمن مجال يعود لاختصاص السلطة التشريعية. أو عندما تفرض السلطة الإدارية جزاءات أو تفصل في مواضيع لا يجوز الفصل فيها الا بموجب حكم قضائي.

2- إذا كان محل القرار مستحيلاً: وهذه الصورة تمثل العيب الجسيم الذي يمس ركن المحل والمتمثل في " انعدام المحل"، كأن يصدر قرار بتعيين شخص ميت في الوظيفة، أو يهدم بيت غير موجود...

3- إذا اتخذ القرار بناء على غش أو تدليس: وهو العيب الجسيم الذي يمس ركن السبب في القرار، ويتحقق هذا العيب بلجوء المستفيد من القرار لأساليب الغش والتدليس لدفع الإدارة إلى إصدار القرار.

نهاية القرارات الادارية



الفصل الثاني:

العقود الإدارية

تمهيد

رغم اعتماد الإدارة في غالب الاحيان على آلية القرارات الإدارية كوسيلة لتحقيق المصلحة العامة، الا أن هذه المصلحة قد تقتضي في بعض الاحيان -عندما يتعلق الامر بمرفق عام - ان تلجأ الإدارة إلى وسيلة أخرى اكثر ملائمة وهي الاتفاق مع شخص آخر سواء كان من اشخاص القانون العام او القانون الخاص، بحيث يتولى هذا الأخير بموجب العقد المبرم على تحقيق اهداف الإدارة في تحقيق الخدمة العمومية.

ونظرا إلى أنه في بعض الاحيان قد تنشأ عن هذه العقود نزاعات بين الاطراف ما يقتضي تحديد القضاء المختص بالفصل في هذه النزاعات، وبالتالي تحديد طبيعة هذه العقود، أي تمييز العقود الإدارية عن عقود القانون الخاص.

المبحث الأول: مفهوم العقود الإدارية

لبيان مفهوم العقد الإداري، نتطرق لتعريفه أولا، ثم نستعرض أهم السمات العناصر والخصائص التي تميزه عن غيره من التصرفات.

المطلب الأول: تعريف العقد الإداري وخصائصه

الفرع الأول: تعريف العقد الإداري

يعرف العقد بوجه عام بأنه توافق إدارتين أو أكثر على إنشاء التزامات متبادلة أو إحداث أثر قانوني معين، أما العقد الإداري فإنه وإن كان لا يخرج عن هذا التعريف من حيث الجوهر، الا أن الفقه والقضاء قد افردا له تعاريف خاصة تتناسب وطبيعته وتميزه عن العقود الأخرى.

فالعقد الإداري حسب بعض الفقه هو: « ذلك العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه و تظهير فيه الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام وآية ذلك أن يتضمن العقد شروطا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، أو أن يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام»¹

أما من ناحية القضاء، فقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على تعريف العقد الإداري بأنه «كل اتفاق يبرمه أحد الأشخاص المعنوية العامة بغرض تسيير مرفق عام، على أن تظهر في الاتفاق نية الشخص المعنوي العام في الأخذ بوسائل وأحكام العام، إما بتضمين الاتفاق شروطا غير مألوفة في عقود القانون الخاص، أو بالسماح للمتعاقد معها- وهو أحد أشخاص القانون الخاص- بالاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام» .

وهو المفهوم الذي تبناه القضاء الإداري في مصر، حيث عرفته المحكم الإدارية العليا بأنه "العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام، أو بمناسبة تسييره وأن يظهر نيته بالأخذ بأسلوب القانون العام وذلك بتضمين العقد شرطا أو شروطا غير مألوفة في عقود القانون الخاص".

الفرع الثاني: تمييز العقود الإدارية

إن الهدف الرئيسي من تكييف العقد فيما اذا كان اداريا أم من عقود القانون الخاص هو الوصول إلى تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في المنازعة الناشئة عن العقد خاصة في الدول التي تأخذ بنظام الازدواجية القضائية، ويتم تحديد الطبيعة الإدارية للعقد وفق آليتين:

¹ - سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط03، 1975، ص 50.

أولاً: العقود الإدارية بتحديد القانون

وتسمى أيضا بالعقود المسماة، ويقصد بها تلك العقود التي سماها القانون وأضفى عليها الصفة الإدارية، ثم نظم أحكامها على هذا الأساس، ولأن القانون سماها وحدد أحكامها، فهي عقود إدارية بقوة القانون، ولا خلاف حول صفتها وبالتالي لا يجوز البحث في طبيعتها.

فإضفاء الصبغة الإدارية على العقد وتمييزه عن العقد المدني يتم إذا بموجب نص تشريعي أو تنظيمي، وذلك إما بشكل مباشر عندما تصدر قوانين تحدد طبيعة العقد صراحة، ومن أمثلتها عقود الصفقات العامة التي نظمها قانون الصفقات العمومية، أو بشكل غير مباشر عندما يسند التشريع مهمة الاختصاص للبحث في النزاعات المرتبطة بها إلى القضاء الإداري، دون أن يحدد طبيعتها بشكل صريح.

ثانياً: العقود الإدارية بتحديد القضاء

نظراً لمحدودية المعيار التشريعي وتعذر إحاطته بكل العقود الإدارية، فقد سعى القضاء الإداري نحو توسيع اختصاصه ليشمل عقوداً أخرى لم يحددها التشريع، ويستند القاضي في إضفاء الطبيعة الإدارية للعقد وتمييزه عن العقود المدنية على مجموعة من المعايير أو الشروط، وهي:

1- أن يكون أحد طرفي العقد جهة إدارية :

فالعقد الذي يكون أحد أطرافه شخصاً معنوياً عاماً يعتبر كقاعدة عامة عقداً إدارياً، غير أن هناك -وعلى سبيل الاستثناء- بعض العقود التي تكون الإدارة طرفاً فيها ورغم ذلك لا تعتبر عقوداً إدارية، لأن الإدارة قد تتخلى في بعض الحالات عن طريقة التعاقد الإداري وأحكامه، وتلجأ إلى أساليب القانون

الخاص عند إبرامها العقود. وبالمقابل قد توجد عقودا لا تكون الإدارة طرفا فيه (أي أن كل أطراف العقد اشخاصا خاصين) ورغم لم تعتبر عقودا إدارية .

2- أن يتصل العقد بمرفق عام¹:

فالعقد الذي تكون الإدارة طرفا فيه واتصل بنشاط مرفق عام يعد عقدا إداريا، سواء كان الاتصال من حيث التنظيم أو التسيير، أو الاستغلال، أو غيرها من صور الاتصال.

ونظرا لعدم كفاية شرط الاتصال بالمرفق العام كمعيار لتمييز العقد الإداري بسبب اتساع فكرة المرفق العام لتشمل للمرافق الاقتصادية والصناعية والتجارية، فقد صار من الضروري إضافة معيار جديد لتمييز العقد الإداري عن العقد المدني ويتمثل في اشتراط استعمال أساليب القانون في العقد.

3- اعتماد وسائل القانون العام في إبرام العقد وتنفيذه

بمعنى ان يتضمن العقد شروطا استثنائية وغير مألوفة² في عقود القانون الخاص (التي تكون بين الافراد)، بحيث تتجه نية الاطراف المتعاقدة عند إبرامها للعقد إلى الأخذ بأساليب ووسائل القانون العام وبامتيازات السلطة العامة.

¹ - يعرف مجلس الدولة الفرنسي المرفق العام بأنه: " هو كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على ادارته ويعمل بانتظام واستمرار، ويستعين بسلطات الادارة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة التي يتطلها لا بقصد الربح بل بقصد المساهمة في صيانة النظام، وخدمة المصالح العامة في الدولة..."

² - البند غير المألوف هو البند الذي يخول محله للأطراف المعنية حقوقا ويضع على عاتقهم التزامات اجنبية بطبيعتها عن تلك التي يمكن أن تقبل بحرية من أي مكان في اطار القوانين المدنية والتجارية (مجلس الدولة الفرنسي)

ويقصد بالشروط الاستثنائية: " تلك الشروط التي تمنح أحد الطرفين المتعاقدين حقوقاً أو تحمله التزامات غريبة في طبيعتها عن تلك التي يمكن أن يوافق عليها من يتعاقد في نطاق القانون الخاص"، ومن أمثلة الشروط الاستثنائية:

- حق الإدارة في التفتيش على أعمال المتعاقد معها أثناء تنفيذ العقد .
- حق الإدارة في فسخ العقد دون حاجة إلى إنذار أو تنبيه .
- حق الإدارة في توقيع جزاءات على المتعاقد دون الرجوع للقضاء عند إخلاله بأي شرط من شروط التعاقد .
- استقلال الإدارة بوضع شروط العقد (دفتر الشروط) .
- حق الإدارة في التنفيذ على حساب المتعاقد في حالة تقصيره.

سؤال: ما الفرق بين العقد الإداري وعقد الإدارة؟

المطلب الثاني: أركان العقد الإداري

يقوم العقد الإداري-على غرار العقد المدني- على توافق إرادتين (إيجاب وقبول) على إنشاء التزامات وحقوق متبادلة، ولصحته يشترط القانون ضرورة توافر مجموعة من الأركان وهي الرضا والمحل والسبب، والشكل.

الفرع الأول : الرضا

يقوم ركن الرضا في العقد الإداري بوجود إرادتين متوافقتين (احدهما للإدارة) وفق المقتضيات والأوضاع التي يقررها القانون. ويشترط في رضا الإدارة كطرف في العقد أن يكون صادرا من الجهة

المختصة بالتعاقد، كما يشترط أن يكون رضا الطرفين سليماً خالياً من العيوب المعروفة كالغلط والتغريب والإكراه، والغبن والعيوب المرتبطة بانعدام أو نقص الأهلية.

الفرع الثاني : المحل

يقصد بمحل العقد، العملية القانونية التي يراد تحقيقها من حيث إنشاء حقوق والتزامات متقابلة للمتعاقدين فيشترط فيه أن يكون موجوداً أو ممكناً، معيناً أو قابلاً للتعين، وأن يكون مشروعاً، أي مما يجوز التعامل به.

ومحل العقد يحدده الطرفان –على غرار العقود المدنية- غير أن الإدارة قد تعدله بإرادتها المنفردة استناداً إلى الامتيازات التي تتمتع بها في مواجهة المتعاقد.

الفرع الثالث : السبب

ويقصد به الدافع أو الباعث للتعاقد، فالعقد الإداري كبقية التصرفات الأخرى لابد أن يستند إلى سبب مشروع ولا يعد باطلاً لتخلف ركن من أركانه.

الفرع الرابع : الشكل

من حيث المبدأ لا يشترط أن تفرغ العقود في شكل معين، غير أنه إذا أوجب القانون شكلاً أو إجراء معيناً في العقد الإداري فيصبح ذلك الشكل ركناً جوهرياً يترتب عن تخلفه بطلان العقد، ومن أمثلة الشكليات ما تضمنه قانون الصفقات من اشتراط الكتابة وإجراءات الأبرام كطلب العروض والمسابقة، وغيرها.

المطلب الثالث: أنواع العقود الإدارية

يختلف تصنيف العقود الإدارية بحسب الزاوية التي ينظر إليها من خلالها. ولعل أشهر هذه التقسيمات، تقسيم العقود الإدارية إلى عقود إدارية مسماة (عقود إدارية بتحديد القانون)، وعقود إدارية غير مسماة (العقود الإدارية بطبيعتها).

فالعقود الإدارية المسماة يقصد بها تلك العقود التي تدخل القانون وحدد طبيعتها الإدارية ووضع أحكامها ونظم إجراءاتها، أما العقود الإدارية غير المسماة فهي عقود تتوفر فيها الشروط المميزة للعقد الإداري ولم يرد لها أي تنظيم سابق، وبالتالي تخضع للقواعد العامة، ومن أهم العقود الإدارية نذكر:

الفرع الأول: عقد الامتياز (عقد التزام المرفق العام):

يعتبر عقد الامتياز من أهم أنواع العقود الإدارية وهو يشكل أحد أساليب إدارة المرفق العام، وهو عبارة عن "عقد إداري يتم بين شخص معنوي من أشخاص القانون العام وأحد أشخاص القانون الخاص، يتعهد بمقتضاها الملتزم (الفرد أو الشركة) بالقيام على نفقته وتحت مسؤوليته بأداء خدمة عامة للجمهور طبقاً للشروط الموضوعة له، مقابل التصريح باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن واستلثه على الأرباح، ويكون الاستغلال في صورة تصريح للملتزم بتحصيل رسم أو أجر من المنتفعين"¹.

وفد عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكمها الصادر في 25 مارس 1956 بقولها " ... إن التزام المرافق العامة ليس إلا عقداً إدارياً يتعهد أحد الأفراد والشركات بمقتضاه بالقيام على نفقته وتحت مسؤوليته المالية بتكليف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية وطبقاً للشروط التي توضع له،

¹ - محمود عاطف البنا، العقود الإدارية، ط1، دار الفكر، مصر، 2007، ص15

بأداء خدمة عامة للجمهور، وذلك مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن واستيلائه على الأرباح".

كما أن مجلس الدولة الجزائري قد تطرق اليه في قراره الصادر في 09 مارس 2004¹ بقوله: " ان عقد الامتياز التابع للأملك الدولة هو عقد إداري تمنح بموجبه السلطة الامتياز للمستغل بالاستغلال المؤقت لعقار تابع للأملك الوطنية بشكل استثنائي ويهدف محدد ومتواصل مقابل دفع إتاوة ولكنه مؤقت وقابل للرجوع فيه".

أما المشرع الجزائري فقد عرف عقد الامتياز في كثير من نصوصه، ومنها ما ورد في مضمون المادة 64 مكرر من قانون الأملك الوطنية²: " يشكل منح امتياز استعمال الأملك الوطنية العمومية المنصوص عليه في هذا القانون والأحكام التشريعية المعمول بها، العقد الذي تقوم بموجبه الجماعة العمومية صاحبة الملك، المسماة السلطة صاحبة حق الامتياز، بمنح شخص معنوي أو طبيعي، يسمى صاحب الامتياز، حق استغلال ملحق الملك العمومي الطبيعي أو تمويل أو بناء و/أو استغلال منشأة عمومية لغرض خدمة عمومية لمدة معينة، تعود عند نهايتها المنشأة أو التجهيز محل منح الامتياز إلى السلطة صاحبة حق الامتياز..."

ومن خلال ما سبق من تعاريف، يمكن تلخيص أهم مميزات عقد الامتياز في النقاط التالية:

- عقد الامتياز عقد اداري.
- موضوع عقد الامتياز هو تسيير مرفق عام، واستغلال وبناء المنشآت الضرورية لتسيير المرفق، وكذا التجهيزات اللازمة للاستغلال.

¹ - قضية رقم 11950 فهرس رقم 11952.

² - قانون رقم 90-30، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملك الوطنية ج.ج.ج، عدد 52، مؤرخة في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-14، مؤرخ في 20 جويلية 2008، ج.ج.ج، عدد 44، مؤرخة في 03 أوت 2008، ص 15.

- يتقاضى صاحب الامتياز أجره من مستعملي المرفق محل الامتياز.
- عقد الامتياز عقد طويل المدة، بحيث تتراوح في التشريع الجزائري-حسب موضع العقد وتقدير الإدارة- بين 33 سنة و99 سنة .

الفرع الثاني: عقد الاشغال العامة

هو اتفاق بين الإدارة العامة وأحد الأشخاص، محله قيام هذا الأخير ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات لحساب الإدارة تحقيقا لمنفعة عامة، في مقابل مادي متفق عليه (يقابل عقد المقاوله المعروف في القانون الخاص)، ويشترط في هذا العقد توافر أربعة عناصر وهي:

- أن يتعلق بعقار وليس بمنقول.
- أن يتمثل في أعمال البناء، أو الصيانة، أو الهدم، أو الترميم .
- أن تتم الأعمال لحساب الإدارة العامة بغض النظر عن كون هذا العقار مملوكا لها، أو مستأجرا، أو ملكا للملتزم الذي يتولى إدارة أحد المرافق العامة، أو لإحدى الجمعيات ذات النفع العام.
- يجب أن تتم هذه الأعمال المكونة للأشغال العامة بقصد تحقيق النفع العام وليس لتحقيق كسب مالي.

الفرع الثالث: عقد التوريد(عقود اقتناء اللوازم)

هو عبارة عن "اتفاق بين شخص معنوي من أشخاص القانون العام و فرد، أو شركة يتعهد بمقتضاه الفرد، أو الشركة بتوريد منقولات معينة لمرفق عام مقابل ثمن معين"، ويشترط في هذا العقد:

- أن يكون محل العقد منقولات، وهو ما يميزه عن عقد الأشغال العامة الذي يتعلق بالعقارات.
- أن يتصل العقد بمرفق عام .

الفرع الرابع: عقد النقل

هو عقد بين شخص معنوي عام وأحد الأشخاص يلتزم فيه الأخير بتقديم خدمة نقل بضائع او منقولات أو اشخاص من مكان لآخر لقاء أجر متفق عليه.

الفرع الخامس: عقد تقديم المساعدة

ومحله التزام المتعاقد مع الإدارة بتقديم معونة او مساهمة نقدية او مادية مساهمة في انشاء مشروع عام.

الفرع السادس: عقد القرض العام

هو عقد يقترض بموجبه أحد اشخاص القانون العام مبلغا من المال يلتزم برده في أجل محدد وفي مقابل فائدة محددة.

الفرع السابع: عقود تقديم الخدمات

اتفاق بين الإدارة وشخص آخر يلتزم بموجبه هذا الأخير بتقديم خدمات يحتاجها المرفق العام.

الفرع الثامن: عقود انجاز الدراسات

اتفاق بين ادارة عامة وشخص آخر، يتم بمقتضاه إعداد الدراسات المسبقة عن مشروع من المشاريع العامة.

المبحث الثاني: ابرام العقد الإداري

كقاعدة عامة، تملك الإدارة حرية التعاقد واختيار المتعاقد في اطار تحقيق المصلحة العامة والمحافضة على المال العام، غير أن هناك طائفة من العقود تخضع في ابرامها وتنفيذها لشروط

واجراءات محددة تضمنتها نصوص خاصة أهمها المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية¹، ولذلك تسمى هذه الطائفة من العقود بالصفقات العمومية.

ويخضع إبرام العقود الإدارية بصفة عامة لجملة من المبادئ والاسس أهمها:

- مبدأ ضرورة المحافظة على المال العام

- مبدأ العلنية: ويقصد به ضرورة اشهار نية الإدارة في عقد الصفقة حتى تصل إلى علم كل من يهمهم الامر.

- المصلحة الفنية: التي تقتضي التركيز عند إختيار المتعاقد على الأكفأ والاقدر من الناحية الفنية والتقنية.

- حرية المنافسة: من خلال إتاحة الفرصة لكل من تتوفر فيه الشروط لكي يتقدم بعرضه ويشارك في المنافسة.

وتبرم الصفقات العمومية حسب لنص المادة 39 من المرسوم 247-15 وفقا لإجراء طلب العروض الذي يشكل القاعدة العامة، أو وفق إجراء التراضي .

المطلب الأول: طلب العروض²

هو اجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة دون مفاوضات، للمتعهد الذي يقدم أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، استنادا إلى معايير اختيار موضوعية، تعد قبل اطلاق الاجراء، فطلب العروض اذا هو وسيلة أصلية واجراء يستهدف وضع عدة مترشحين في منافسة ومنح العقد للمتنافس الذي يقدم افضل عرض.

¹ - مرسوم رئاسي رقم 247-15 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ج.ج، عدد 50، بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

² - تضمنته المادة 40 من قانون الصفقات العمومية

ويمكن ان يكون طلب العروض وطنيا او دوليا ويأخذ اربعة اشكال حددتها المادة 42 من قانون الصفقات وهي:

الفرع الأول: طلب العروض المفتوح¹

هو اجراء يمكن من خلاله أي مترشح مؤهل أن يقدم تعهدا، وبالتالي فهو يستهدف إخضاع التعاقد لأكبر قدر ممكن من المنافسة، وتلجأ الإدارة إلى هذا النوع من المناقصات في المشاريع أو الأعمال التي لا تتطلب خبرة فنية دقيقة ومعقدة .

الفرع الثاني: طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا²

هو اجراء يسمح فيه لكل مرشح تتوفر فيه الشروط الدنيا التي تحددها الإدارة المتعاقدة مسبقا بتقديم تعهد، وتتعلق هذه الشروط الدنيا بالقدرة التقنية والمالية والمهنية الضرورية لتنفيذ الصفقة.

الفرع الثالث: طلب العروض المحدود³

وهو الاجراء الذي تدعو من خلاله الإدارة -بناء على انتقاء اولي- عددا محدد من الأفراد ممن لديهم خبرة فيما يتعلق بموضوع الصفقة، وتستعمل هذه الطريقة من اجل تنفيذ الخدمات التي تتطلب معارف خاصة (الدراسات والعمليات المعقدة او ذات الاهمية الخاصة).

¹ - تضمنته المادة 43 من قانون الصفقات العمومية

² - تضمنته المادة 44 من قانون الصفقات العمومية

³ - تضمنته المادتين 45 – 46 من قانون الصفقات العمومية

الفرع الرابع: المسابقة¹

وهي إجراء يضع رجال الفن في منافسة قصد إنجاز عملية تشتمل على جوانب تقنية أو اقتصادية أو جمالية أو فنية خاصة. وتلجأ الإدارة المتعاقدة إلى إجراء المسابقة في مجال تهيئة الإقليم والتعمير والهندسة المعمارية والهندسة، أو معالجة المعلومات وغيرها.

المطلب الثاني: التراضي (الاتفاق المباشر أو الممارسة الحرة)

التراضي حسب المادة 41 من المرسوم الرئاسي 247/15 هو: "إجراء تخصيص صفقة لمعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة..."، وحيث أن هذه الطريقة تسمح للإدارة باختيار الشخص الذي تتعاقد معه بكل حرية والتفاوض معه مباشرة حول بنود العقد، فقد جعله القانون إجراء استثنائياً لا تلجأ إليها الإدارة إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، وضمن شروط تنظيمية واجراءات معينة، وفي هذا الإطار قانون الصفقات بين حالات التراضي البسيط، وبين التراضي بعد الاستشارة.

الفرع الأول: التراضي البسيط²

تلجأ الإدارة إلى التراضي البسيط في الحالات الآتية:

- عندما لا يمكن تنفيذ الخدمات إلا على يد متعامل متعاقد وحيد يحتل وضعية احتكارية. أو لحماية حقوق حصرية أو لاعتبارات تقنية أو ثقافية أو فنية.
- في حالات الاستعجال الملح المعلن بخطر داهم يهدد استثماراً أو ملكاً للمصلحة المتعاقدة أو الأمن

العمومي

¹ - تضمنته المادتين 47 - 48 من قانون الصفقات العمومية

² - تضمنته المادة 49 من قانون الصفقات العمومية

- في حالة تموين مستعجل مخصص لضمان توفير حاجات السكان الأساسية.
- عندما يتعلق الأمر بمشروع ذي أولوية وذي أهمية وطنية، يكتسي طابعا استعجاليا.
- عندما يتعلق الأمر بترقية الإنتاج و/أو الأداة الوطنية للإنتاج.
- عندما يمنح نص تشريعي أو تنظيمي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري حقا حصرياً للقيام بمهمة الخدمة العمومية أو عندما تنجز هذه المؤسسة كل نشاطها مع الهيئات والإدارات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

الفرع الثاني: التراضي بعد الاستشارة¹

وتلجأ إليه الإدارة في الحالات التالية:

- عندما يعلن عن عدم جدوى طلب العروض للمرة الثانية.
- في حالة صفقات الدراسات واللوازم والخدمات الخاصة التي تستلزم طبيعتها اللجوء إلى طلب العروض، وتحدد خصوصية هذه الصفقات بموضوعها أو بضعف مستوى المنافسة أو بالطابع السري للخدمات.
- في حالة صفقات الأشغال والدراسات التابعة مباشرة للمؤسسات السيادية في الدولة .
- في حالة الصفقات الممنوحة التي كانت محل فسخ وكانت طبيعتها لا تتلاءم مع آجال طلب العروض.
- في حالة العمليات المنجزة في إطار إستراتيجية التعاون الحكومي أو في إطار اتفاقات ثنائية تتعلق بالتمويلات الامتيازية وتحويل الديون إلى مشاريع تنموية أو هبات عندما تنص اتفاقات التمويل على ذلك.

¹ - تضمنته المادة 51 من قانون الصفقات العمومية

المبحث الثالث: تنفيذ العقد الإداري

بمجرد إبرام العقد الإداري تبدأ مرحلة سريان الآثار القانونية المترتبة عنه والتي تتمثل في مجموعة من الحقوق والالتزامات التي تترتب في ذمة كل من الطرفين، غير أن الآثار المترتبة عن عملية إبرام العقد الإداري تختلف اختلافا جوهريا عن تلك المترتبة عن عقود القانون الخاص، ففيما تخضع الآثار المترتبة عن العقود الخاصة لمبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" والذي يضمن المساواة بين طرفي العقد، بحيث لا يمكن لأحدهما الانفراد بفرض شروط والتامات على الطرف الآخر، فإن العقود الإدارية تقوم على عدم المساواة لصالح الإدارة، فالإدارة المتعاقد تتمتع بامتيازات وسلطات تجعلها في مركز أسى من الطرف الثاني سواء في الحقوق أو في الالتزامات، على اعتبار أن الإدارة عند إبرامها لهذه العقود فإنها تستهدف المصلحة العامة في حين يبتغي المتعاقد معها مصلحته الخاصة.

ومن جهة أخرى فإن آثار هذا النوع من العقود لا تقتصر على تلك الحقوق والالتزامات التي تتولد وتنشأ وقت الإبرام بل تشمل حقوق والالتزامات أخرى تتولد في وقت لاحق نتيجة استخدام السلطة الإدارية لحقها في تعديل شروط العقد.

المطلب الأول: حقوق والالتزامات الإدارة المتعاقدة

إن الطبيعة الخاصة للعقد الإداري كونه يتصل بالمرفق العام يجعل من الإدارة في وضع مختلف عن وضع المتعاقدين معها، فهي لا تتعاقد كأفراد كونها لا تستهدف مصلحة خاصة أو ذاتية، إنما تتعاقد للمصلحة العامة والنفع العام خدمة للمستفيدين من المرفق، وهذا ما يخولها حقوقا وامتيازات خاصة غير متاحة للمتعاقد الآخر (الفرع الأول)، غير أنه وفي ذلك تفرض مجموعة من الالتزامات على الإدارة تشكل ضمانا لعدم تعسفها في استعمال تلك الامتيازات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حقوق الإدارة

يقصد بحقوق الإدارة تلك السلطات أو الامتيازات التي تمتلكها الإدارة في مواجهة المتعاقد معها، وتتجسد تلك السلطات في مجموعة الوسائل القانونية التي تستعملها الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد لضمان تنفيذه على الوجه الذي يحقق الغرض الذي ابرم لأجله.

وتستمد الحقوق غير المألوفة التي تتمتع بها الإدارة في العقد الإداري من خصوصية موضوع العقد نفسه، كونه يتصل بالمرفق العام ويستهدف المصلحة العامة، وبالنظر لهذه الخصوصية فقد خولت الإدارة مجموعة من الحقوق تتمثل في : حق الرقابة و التوجيه، حق التعديل في بعض بنود العقد بالإرادة المنفردة، حق توقيع الجزاءات، أخيرا حقها في فسخ وإنهاء العقد بالإرادة المنفردة.

أولاً: سلطة الرقابة والتوجيه

كون العقد الإداري يتصل بمرفق عام فهذا يمنح للإدارة سلطة الرقابة والاشراف والتوجيه في كل مراحل التنفيذ، بما يسمح لها بضمان حسن التنفيذ والتزام المتعاقد بالشروط والكيفيات المحددة مسبقا في العقد، وهذا الحق يعتبر حقا ملازما للعقد تلجأ الإدارة إلى استعماله حتى ولو لم يشر اليه في مضمون العقد.

ويشمل حق الرقابة كافة النواحي المتعلقة بحسن تنفيذ العقد سواء الجانب الإداري، أو المالي، أو التقني، كما أنه يسمح للإدارة بابداء التحفظات وإصدار التعليمات والوامر للمتعاقد معها بما يضمن تنفيذ العقد على النحو المتفق عليه تحقيقا للمصلحة العامة.

ثانيا: سلطة تعديل بعض شروط العقد

تملك الإدارة المتعاقدة سلطة تعديل بعض بنود العقد الإداري بالزيادة أو النقصان وبارادتها المنفردة كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، بهدف ضمان حسن سير وانتظام المرفق العام، ويكمن الهدف الأساسي من الاعتراف للإدارة بهذه السلطة ليس لسبب تغليب مركز الإدارة على الطرف الآخر، وإنما هي ضمانة لتوفير أفضل الظروف وأحسنها لأداء الخدمة العمومية¹.

غير أن هذه السلطة المتاحة للإدارة - ونظرا لخطورتها- فهي ليست مطلقة، بحيث لا يمكن للإدارة تعديل موضوع العقد نهائيا، أو المساس بالمركز المالي للمتعاقد، وإلا فللمتعاقد طلب التعويض الكامل أو حتى طلب فسخ العقد، وعليه فإن حق التعديل المتاح للإدارة مقيد بمجموعة من الضوابط والشروط يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- أن لا يمس التعديل بالمزايا المالية للمتعاقد
- أن يقوم التعديل على سبب جدي، ويكون الهدف من ورائه تحقيق المصلحة العامة.
- أن يصدر التعديل عن السلطة المختصة وأن تراعى فيه الاجراءات القانونية المعمول بها.
- أن لا يمس التعديل جوهر العقد أو يغير من طبيعته.

ثالثا: حق توقيع جزاءات على الطرف المتعاقد

يمكن أن تلجأ الإدارة إلى توقيع الجزاء على المتعاقد معها كلما أخل بالتزاماته المتفق عليها أو قصر في تنفيذها كعدم احترام المدة المحددة للتنفيذ، أو تغيير المعايير المتفق عليها وغيرها، بحيث يمكن للإدارة أن تتخذ في حقه بعض الاجراءات مثل توقيف تنفيذ التزاماتها لاسيما المالية، أو الحلول محل

¹ - بوضياف عمار، شرح تنظيم الصفقات العمومية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط3، 2011، ص106.

المتعاقد والقيام بالتنفيذ المباشر على نفقته وتحت مسؤوليته، أو الغرامة أو التعويض أو مصادرة التأمين، وقد تصل إلى فسخ العقد وإنهاء الرابطة التعاقدية عندما يكون الاخلال جسيماً.

رابعاً: سلطة إنهاء العقد الإداري

وهذه السلطة تتيح للإدارة -إذا ما اقتضت مصلحة المرفق العام ذلك- فسخ العقد من جانب واحد دون الحاجة إلى وجود نص يجيزها أو وجود خطأ من جانب المتعاقد، ومثال ذلك أن تقوم الإدارة باسترداد المرفق قبل نهاية المدة.

على أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد بارادتها المنفردة ليست مطلقة، فيجب أن تستهدف المصلحة العامة، كما أنها ملزمة بدفع التعويض المناسب للمتعاقد المتضرر من هذا الاجراء، وهي تخضع في النهاية لرقابة القاضي عند استعمالها لهذه السلطة.

الفرع الثاني: التزامات الإدارة المتعاقدة

يقع على عاتق الإدارة المتعاقدة عند تنفيذ العقد الإداري جملة من الالتزامات، أهمها:

- احترام كافة الشروط الواردة في العقد وتنفيذها تنفيذا سليماً.
- لا يجوز لها التحلل من الرابطة التعاقدية بالعدول كلية عن العقد الذي أبرمته الا في الحالات التي تستدعي ذلك.

- الامتناع عن القيام بأي عمل أو إجراء يتعارض مع التزاماتها التعاقدية إزاء الطرف المتعاقد معها كأن تمنح مثلاً حقوقاً لشخص أو متعاقد آخر تتعارض مع ما منح للمتعاقد معها.

المطلب الثاني: حقوق والتزامات المتعاقد مع الإدارة

تحكم موضوع حقوق والتزامات الطرف المتعاقد مع الإدارة قاعدتان مهمتان وهما:

- أن المتعاقد مع الإدارة يستمد حقوقه والتزاماته من العقد الإداري نفسه.
- أن الطرف المتعاقد مع الإدارة يستهدف في الأساس مصلحته الشخصية أي تحقيق الربح المادي.

الفرع الأول: حقوق المتعاقد

في مقابل الحقوق والسلطات التي تتمتع بها الإدارة، فإن المتعاقد في العقد الإداري يتمتع هو أيضا بمجموعة من الحقوق التي تحفظ له مركزه القانوني والمالي تجاه الإدارة المتعاقدة، وتكون في نفس الوقت مقابلا لما قد يتكبده من نفقات، وما قد يواجهه من صعوبات أثناء التنفيذ، وتتمثل أهم هذه الحقوق في:

أولاً: حقه في الحصول على المقابل المالي المتفق عليه

باعتبار أن المتعاقد مع الإدارة يهدف أساسا إلى تحقيق الربح، فإن هذا الحق يعتبر من أهم حقوق المتعاقد، لذلك لا تستطيع الإدارة أن تعدل هذا الحق بإرادتها المنفردة .

ثانياً: الحق في إعادة التوازن المالي للعقد (المعادلة المالية للعقد)

أثناء مرحلة تنفيذ العقد قد يتعرض المتعاقد لتدخل الإدارة التي تملك زيادة التزاماته أو إنقاصها بإرادتها المنفردة وفقا لما تراه مناسبا، كما قد يتعرض لظروف ومستجدات خارجية طارئة (طبيعية أو مادية) مما قد يحمله مخاطر إدارية واقتصادية مرهقة له بشكل يخل بقاعدة التوازن المالي للعقد، لذلك يحق لهذا المتعاقد أن يطالب بالتعويض عن تلك الأعباء الإدارية والإقتصادية المرهقة التي يتعرض لها أثناء تنفيذ التزاماته التعاقدية.

وقد سلم القضاء الإداري بمبدأ تعويض المتعاقد مع الإدارة دون خطأ من جانبها وذلك استنادا إلى إحدى النظريات التالية: نظرية فعل الأمير، نظرية الظروف الطارئة، ونظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة.

1- نظرية فعل الأمير:

يقصد بفعل الأمير كل إجراء مشروع تتخذه أو تصدره الإدارة أو إحدى السلطات العامة في الدولة يكون من شأنه زيادة الأعباء المالية على عاتق المتعاقد مع الإدارة في تنفيذ التزاماته التعاقدية. وفعل الأمير قد يكون في صورة إجراء خاص يصدر مباشرة من الإدارة المتعاقدة، كقيام هذه الأخيرة مثلا بإضافة ملاحق للمبنى محل العقد، أو قيامها باستبعاد بعض العمال...، كما قد يكون في صورة إجراء عام عندما يصدر التصرف عن سلطة عامة أخرى غير الإدارة المتعاقدة (غير مباشرة)، كحالة فرض رسوم جمركية، أو زيادة في الضرائب أو رفع مبالغ التأمين... ويشترط للأخذ بنظرية فعل الأمير الشروط التالية:

- أن يكون الإجراء الذي تتخذه الإدارة غير متوقع من الطرفين وقت إبرام العقد.
 - أن يكون مصدر الفعل إحدى السلطات لعامة في الدولة (الإدارة)
 - أن يكون فعل الأمير عملا مشروعاً
 - أن يكون بمناسبة تنفيذ عقد إداري، بمعنى أن يكون في مرحلة التنفيذ وليس الإبرام
 - أن يؤدي التصرف إلى الإخلال بالوازن المالي للعقد، بمعنى أن يسبب ضرراً للمتعاقد.
- ففي حالة تحقق كل الشروط المذكورة أعلاه، يمكن للقاضي أن يعمل بنظرية فعل الأمير وبموجبها يستحق المتعاقد المتضرر تعويضاً كاملاً عن كل ما لحقه من خسائر فعلية وما فاتته من كسب متوقع،

وفي حالة ما إذا ترتب عن فعل الامير استحالة تنفيذ العقد فيمكن للمتعاقد أن يتحلل من التنفيذ كحالة صدور قانون يمنع استيراد سلعة تستعمل في التنفيذ.

2- نظرية الظروف الطارئة:

قد تستجد أثناء تنفيذ العقد ظروفًا أو وقائع لم تكن متوقعة عند الابرام، كحرب أو وباء، أو أزمة اقتصادية، أو اضطراب مفاجئ، أو غلق حدود، أو غيرها... من شأنها أن تؤدي إلى الاخلال الجسيم بأسعار التنفيذ على نحو يرهق المتعاقد ويلحق به خسائر جسيمة لا يستطيع تحملها، ما يترتب له حقا في مطالبة الإدارة بالتعويض من خلال تحمل جزء من الخسائر الناجمة عن هذه الظروف الطارئة. ويشترط للعمل بنظرية الظروف الطارئة:

- أن يقع الظرف الطارئ بعد التعاقد وأثناء التنفيذ.

- أن يكون الظرف أجنبيا عن أطراف العقد.

- أن تكون الوقائع غير متوقعة.

- أن تسبب خسائر لا يمكن للمتعاقد تحملها.

وينتج عن تطبيق القاضي لنظرية الظروف الطارئة:

- استمرار المتعاقد في تنفيذ التزاماته ضمانا لسير المرفق العام، لأنه يؤدي إلى الازهاق وليس إلى

استحالة التنفيذ (قوة القاهرة)

- حق المتعاقد في الحصول على تعويض جزئي عن الخسائر التي لحقت به فقط.

سؤال: ما الفرق بين الظروف الطارئة والقوة القاهرة؟ وماذا يترتب عن كل منهما؟

3- نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة:

تقوم هذه النظرية عندما يتفاجأ المتعاقد أثناء التنفيذ بصعوبات مادية استثنائية لم تكن متوقعة ولا يمكن توقعها، فهي مقررة إذا لتأمين المتعاقد ضد المخاطر غير المحتملة التي يمكن يواحبها أثناء تنفيذ العقد الإداري، بحيث تتيح له حق المطالبة بالتعويض من الإدارة لجبر الضرر، ويستحق المتعاقد وفقا لهذه النظرية تعويضا يناسب الاعباء والتكاليف الاضافية.

غير أن هذا التعويض لا يمكن للمتعاقد استحقاقه الا بتوفر مجموعة من الشروط، وهي:

- أن تكون الصعوبات مادية وغير عادية.
- ان تكون الصعوبات غير متوقعة، ولم يكن بالإمكان توقعها
- ان يتكبد المتعاقد خسائر وأعباء إضافية لا يمكن تحملها.

الفرع الثاني: التزامات المتعاقد

تتجسد أهم الالتزامات التي تقع على عاتق المتعاقد مع الإدارة فيما يلي: الإلتزام بالتنفيذ الشخصي للعقد، وكذا الإلتزام بالمواعيد المتفق عليها.

أولاً: الإلتزام بالتنفيذ الشخصي للعقد

انطلاقاً من أن العقود الإدارية التي تبرمها الإدارة تقوم على الاعتبار الشخصي للمتعاقد معها، والمبني على مجموعة من المعايير المالية والتقنية والإدارية التي لم تتوفر الا في هذا المتعاقد، وبناء عليه يصبح لزاماً على هذا المتعاقد أن يتولى تنفيذ العقد بنفسه ولا يجوز له التنازل عن ذلك لغيره.

غير أنه ولضرورات المصلحة العامة وحسن سير المرفق، قد يسمح القانون للمتعاقد بتفويض كل أو جزء من صلاحيته للغير بعد موافقة من الإدارة المتعاقدة، ومن ذلك ما تضمنه قانون الصفقات

العمومية وتفويضات المرفق العام¹، حيث سمحت المادة 140 منه للمتعاقل المتعاقد بمنح تنفيذ جزء من الصفقة لشخص آخر يسمى "المناول" بوسطة عقد يسمى "عقد مناولة" وذلك ضمن الشروط والاءراءات التي يحددها القانون.

ثانيا: الإلتزام بالمواعيد المتفق عليها

ومعناه أن يلتزم المتعاقد بأجال ومواعيد التنفيذ المتفق عليها في العقد، سواء تعلق الأمر بميعاد بداية التنفيذ، أو بأجل التسليم، أو بالمواعيد الدورية لمراحل الانجاز المتفق عليها.

المبحث الرابع: نهاية العقود الإدارية :

العقود الإدارية حالها كحال التصرفات القانونية الأخرى، يمكن أن تنتهي بالطرق الطبيعية أو العادية كما يمكن أن تنتهي أيضا بطرق غير لعادية أو استثنائية ، وهو ما سنشرحه ضمن الفروع التالية.

المطلب الأول: النهاية الطبيعية للعقد الإداري

ينتهي العقد الإداري نهاية طبيعية عندما بتحقق الغرض الذي ابرم لأجله وقيام كل طرف بتنفيذ التزاماته تجاه الطرف الأخر، أو بنهاية مدته الزمنية وحلول الأجل المتفق عليه.

الفرع الأول: تنفيذ موضوع العقد

على غرار العقود الأخرى، تنقضي العقود الإدارية بتنفيذها كلية واستنفاذ جميع آثارها القانونية بعد وفاء الأطراف (الإدارة و المتعاقل المتعاقد) بجميع الالتزامات المترتبة عليهم ووفقا للكيفيات المتفق عليها، وهذا ما يؤدي بالتالي انحلال الرابطة التعاقدية بصفة تلقائية.

¹ - مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ج.ج، عدد 50، مؤرخة في 20 سبتمبر 2015.

على أن هذا الانحلال لا يعني - في بعض العقود - انتهاء الرابطة بصفة نهائية، ففي مجال الصفقات مثلا يميز قانون الصفقات العمومية في مادته 148 بين مرحلتين من التسليم: الاستلام المؤقت للصفقة، والاستلام النهائي،

المادة 148 فقرة 06: في حالة الصفقات العمومية التي تتضمن مدة ضمان فإنه يتم إجراء استلام الصفقة على مرحلتين، استلام مؤقت واستلام نهائي.

عندما يتم النص في الصفقة العمومية على أجل جزئي منفصل عن الأجل الكلي فإنه يمكن اللجوء إلى استلام مؤقت جزئي للخدمات الموافقة لذلك الأجل. وفي هذه الحالة يبدأ سريان أجل الضمان اعتبارا من تاريخ أول استلام جزئي. غير أنه لا ترد كفالة أو اقتطاع الضمان إلا بعد انتهاء أجل ضمان جميع الخدمات

الفرع الثاني: انتهاء مدة العقد

تتميز بعض العقود الإدارية، مثل عقود الامتياز، بكونها تكون محددة المدة بمقتضى القانون، كما يتم تحديد مدة العقد في حالات أخرى ضمن محتوى العقد نفسه، وفي الحالتين تكون هذه العقود عقودا مؤقتة، وبالتالي فإنها تنتهي أليا وبقوة القانون بانقضاء المدة المحددة لها .

المطلب الثاني: النهاية غير الطبيعية للعقد الإداري

تتجسد النهاية غير الطبيعية للعقود الإدارية في تلك الحالات التي لا تنقضي فيها العقود تلقائيا، بل بمؤثر خارجي، وهذا المؤثر قد يتمثل في اطراف العقد انفسهم، كما قد يكون خارجا عن ارادتهم، وعليه يمكن تقسيم صور النهاية غير الطبيعية للعقود الإدارية أي قبل انتهاء الأجل الطبيعي، إلى نهاية بقوة القانون، ونهاية بعد الفسخ سواء كان اتفاقيا، ام اداريا، أم قضائيا.

الفرع الأول: فسخ العقد الإداري بقوة القانون

في هذه الحالة يفسخ العقد أليا وبقوة القانون، أي أن التزامات الأطراف المتعاقدة تنقضي لظروف تكون خارج عن إرادتها، وذلك من تاريخ تحقق اسباب الفسخ. ومن هذه الاسباب نذكر:

- حالة القوة القاهرة، والتي تتجسد في مختلف الظواهر الطبيعية الاستثنائية التي لا يملك المتعاقد توقعها ولا مقاومتها ولا التغلب عليها وتجعل اتمام العقد مستحيلا، فهذه الحالة تعفي الأطراف من جميع التزاماتهم التعاقدية، وترتب في المقابل التزاما على الإدارة المتعاقدة بدفع تعويض مالي مقابل الأضرار التي تلحق بالمتعاقد معها.

- وفاة المتعامل المتعاقد إذا كان شخصه محل اعتبار في العملية التعاقدية أو في حالة افلاسه ...

- هلاك محل العقد

- صدور قانون جديد بإنهاء بعض العقود لأسباب معينة.

الفرع الثاني: الفسخ الاتفاقي للعقد الإداري

ويحدث عندما تتفق الإدارة مع المتعاقد الآخر على إنهاء العقد، ووضع حد للأثار الناجمة عنه، وذلك قبل انقضاء مدته الأصلية.

الفرع الثالث: الفسخ الإداري للعقد

قد تقوم الإدارة بإنهاء العلاقة التعاقدية بأرادتها المنفردة سواء كان جزاء للإخلال الجسيم بالالتزامات المترتبة على المتعاقد (خطأ المتعاقد)، أو دون خطأ منه إذا كانت مقتضيات المصلحة العامة تقتضي ذلك، مع احتفاظ المتعاقد في هذه الحالة بحقة في الحصول على التعويض المناسب.

الفرع الرابع: الفسخ القضائي للعقد الإداري

قد يتقرر فسخ العقد الإداري بحكم قضائي بناء على طلب أحد الطرفين، استناداً إلى إحدى

الحالات التالية:

- القوة القاهرة، والتي تسمح للمتعاقد باللجوء إلى القضاء للمطالبة بفسخ العقد بسبب استحالة التنفيذ.

- إخلال أحد المتعاقدين بالتزاماته التعاقدية: ففي حالة وجود تقصير أو خطأ من المتعاقد، يمكن للإدارة أن تلجأ

- استعمال الإدارة لحقها في تعديل العقد، ففي مقابل استعمال الإدارة لحقها في تغيير شروط العقد أو إضافة شروط جديدة، يملك المتعاقد الآخر حق اللجوء إلى القضاء للمطالبة بفسخ العقد مع التعويض إذا ما تجاوز التعديل إمكانياته المالية وقدراته الفنية وتسبب في قلب اقتصاديات العقد.

قائمة المراجع:

أولاً: النصوص القانونية

- الأمر 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، عدد 49، مؤرخة في 11 جوان 1966.
- القانون 88-01، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج.ج، العدد 02، مؤرخ في 13 جانفي 1988.
- أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 يوليو 2006، معدل ومتمم، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، عدد 72، مؤرخة في 15 نوفمبر 2006.
- قانون رقم 90-30، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية ج.ر.ج.ج، عدد 52، مؤرخة في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-14، مؤرخ في 20 جويلية 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 44، مؤرخة في 03 أوت 2008.
- القانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن ق.إ.م.إ، ج.ر.ج.ج، العدد 21، بتاريخ 12 أفريل 2008، معدل ومتمم بالقانون 22-13، مؤرخ في 12 جويلية 2022، ج.ر.ج.ج، العدد 48، صادرة بتاريخ 17 جويلية 2022.
- القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، ج.ر.ج.ج، عدد 37، مؤرخة في 03 جويلية 2011.
- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 12، مؤرخة في 29 فبراير 2012.
- مرسوم رقم 81-157، مؤرخ في 18 جويلية 1981، يتضمن تحديد نموذج نشرة القرارات الادارية في الولاية ومميزاتها، ج.ر.ج.ج، عدد 29، مؤرخة في 21 جويلية 1981، الصفحة 983.
- مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج.ج، عدد 27، مؤرخة في 06 يوليو 1988.
- مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج، عدد 50، بتاريخ 20 سبتمبر 2015.
- مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.ج، عدد 48، بتاريخ 27 جويلية 1994، معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 22-54، السابق ذكره.
- مرسوم تنفيذي رقم 22-54، مؤرخ في 02 فبراير 2022، يتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية، ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج.ر.ج.ج، عدد 9، مؤرخة في 03 فيفري 2022.

ثانياً: الكتب

- أحمد محيو ، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.
- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان، ط01، 1997.
- خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة. دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط2، عمان، 1999.
- سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري. الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، ط03، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975.
- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط01، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975.
- سلمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة. مطبعة عين شمس، ط3، مصر، 1978.
- طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.
- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون الإداري والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر (دراسة مقارنة) د.م.ج، الجزائر، 1995.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، 2009،
- عبد الغني بسيوني عبد الله، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984.
- عمار بوضياف، القرارات الإدارية، ط1، جسر للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسر للنشر والتوزيع، 2009.
- عمار بوضياف ، شرح تنظيم الصفقات العمومية ، ط3، جسر لمنشرو التوزيع، الجزائر، 2011.
- عمار عوابدي، القانون الإداري-النشاط الإداري-الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، د.م.ج، الجزائر، 1995.
- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دارهومة، الجزائر، 2003.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري ، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر.
- مازن ليلوراضي، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ص136.
- مازن ليلوراضي ، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية ، الدنمارك، 2008، ص37.

- ماهر الصالح الجبوري، القانون الإداري، مطبعة جامعة بغداد، العراق، ط1، 01، 2009.
- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دارالعلوم، عنابة-الجزائر، 2005.
- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء، دارالعلوم، عنابة، الجزائر، 2012.
- محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، دارالعلوم، عنابة، 2009.
- محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، ط2004، دار الفكر الجامعي للنشر، سطيف، الجزائر، 2010.
- محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، الكتاب الأول (القرار الإداري)، دار النهضة العربية، القاهرة.
- محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1997.
- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1973.
- محمود عاطف البنا، العقود الإدارية، ط1، دار الفكر، مصر، 2007.
- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ج1، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف للنشر، مصر، 1999.
- ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، دون سنة نشر.
- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995.

ثالثا: المقالات

- إسلام محمود مهران، السحب الجزئي للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، المجلد 16.
- عطا الله تاج، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري"، -دراسة مقارنة- دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جانفي 2017.
- محمد فؤاد مهنا، القرار الإداري في القانون الإداري المصري والفرنسي، مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، السنة الرابعة، 1958، العدد الثالث.
- محمود خليل، خضير، نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، العراق، المجلد 10، العدد 1، 2008، ص 239-261، الرابط: <https://www.iasj.net/iasj/download/b27456487d1f3fb1> (تاريخ التصفح: 2023-01-17)

رابعا: البحوث والمنكرات

- عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2013/2012.

فهرس المحتويات:

1.....	مقدمة عامة:
2.....	<u>الفصل الأول: القرارات الإدارية</u>
3.....	المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية :
3.....	المطلب الأول: تعريف القرار الإداري وخصائصه
3.....	الفرع الأول: تعريف القرار الإداري
6.....	الفرع الثاني : خصائص (عناصر) القرار الإداري
11.....	المطلب الثاني : تصنيف القرارات الإدارية
11.....	الفرع الأول : تصنيف القرارات الإدارية من حيث تكوينها
12.....	الفرع الثاني : القرارات الإدارية من حيث مداها أو عموميتها
13.....	الفرع الثالث : تصنيف القرارات الإدارية من حيث مصدرها
14.....	الفرع الرابع : القرارات الإدارية من حيث خضوعها لرقابة القضاء
14.....	الفرع الخامس : القرارات الإدارية من حيث الآثار المترتبة عنها
15.....	الفرع السادس : القرارات الإدارية من حيث شكلها او مظهرها
17.....	المبحث الثاني : أركان القرار الإداري
18.....	المطلب الأول: الأركان الشكلية للقرار الإداري
18.....	الفرع الأول : ركن الاختصاص
28.....	الفرع الثاني : ركن الشكل والاجراء
30.....	المطلب الثاني: الأركان الموضوعية للقرار الإداري
30.....	الفرع الأول : ركن السبب
35.....	الفرع الثاني : ركن المحل
39.....	ثالثا: آثار عدم مشروعية المحل
40.....	الفرع الثالث : ركن الغاية
44.....	المبحث الثالث : نفاذ وسريان القرار الإداري
45.....	المطلب الأول: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأطراف
46.....	الفرع الأول: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة

- 46..... الفرع الثاني: نفاذ القرار الإداري في مواجهة المخاطبين به
- 52..... المطلب الثاني: سريان القرارات الإدارية من حيث الزمان
- 53..... الفرع الأول: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية
- 55..... الفرع الثاني: إرجاء آثار القرار الإداري
- 58..... المبحث الرابع- تنفيذ القرار الإداري
- 58..... المطلب الأول: طرق تنفيذ القرار الإداري
- 59..... الفرع الأول: التنفيذ الاختياري
- 61..... الفرع الثاني: التنفيذ الإداري
- 66..... الفرع الثالث: التنفيذ القضائي
- 67..... المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري
- 67..... الفرع الأول: مبررات وقف تنفيذ القرار الإداري
- 68..... الفرع الثاني: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري
- 69..... الفرع الثالث: الجهة المختصة بوقف تنفيذ القرار الإداري
- 71..... المبحث الخامس- نهاية القرار الإداري
- 71..... المطلب الأول: نهاية القرار الإداري بإرادة الإدارة
- 71..... الفرع الأول: الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية
- 75..... الفرع الثاني: سحب القرارات الإدارية
- 79..... المطلب الثاني: نهاية القرار الإداري خارج إرادة الإدارة
- 79..... الفرع الأول: النهاية التلقائية للقرار الإداري
- 81..... الفرع الثاني: الإلغاء القضائي للقرار الإداري
- 86..... الفصل الثاني: العقود الإدارية
- 87..... المبحث الأول: مفهوم العقود الإدارية
- 87..... المطلب الأول: تعريف العقد الإداري وخصائصه
- 87..... الفرع الأول: تعريف العقد الإداري
- 88..... الفرع الثاني: تمييز العقود الإدارية
- 91..... المطلب الثاني: أركان العقد الإداري

91.....	الفرع الأول : الرضا
92.....	الفرع الثاني : المحل
92.....	الفرع الثالث : السبب
92.....	الفرع الرابع : الشكل
93.....	المطلب الثالث: أنواع العقود الإدارية
93.....	الفرع الأول: عقد الامتياز (عقد التزام المرفق العام):
95.....	الفرع الثاني: عقد الاشغال العامة
95.....	الفرع الثالث: عقد التوريد(عقود اقتناء اللوازم)
96.....	الفرع الرابع: عقد النقل
96.....	الفرع الخامس: عقد تقديم المساعدة
96.....	الفرع السادس: عقد القرض العام
96.....	الفرع السابع: عقود تقديم الخدمات
96.....	الفرع الثامن: عقود انجاز الدراسات
96.....	المبحث الثاني: ابرام العقد الإداري
97.....	المطلب الأول: طلب العروض
99.....	المطلب الثاني: التراضي(الاتفاق المباشر أو الممارسة الحرة)
99.....	الفرع الأول: التراضي البسيط
100.....	الفرع الثاني: التراضي بعد الاستشارة
101.....	المبحث الثالث: تنفيذ العقد الإداري
101.....	المطلب الأول: حقوق والتزامات الإدارة المتعاقدة
102.....	الفرع الأول: حقوق الإدارة
104.....	الفرع الثاني: التزامات الإدارة المتعاقدة
104.....	المطلب الثاني: حقوق والتزامات المتعاقد مع الإدارة
105.....	الفرع الأول: حقوق المتعاقد
108.....	الفرع الثاني: التزامات المتعاقد
109.....	المبحث الرابع: نهاية العقود الإدارية :

109	المطلب الأول: النهاية الطبيعية للعقد الإداري
109	الفرع الأول: تنفيذ موضوع العقد
110	الفرع الثاني: انتهاء مدة العقد
110	المطلب الثاني: النهاية غير الطبيعية للعقد الإداري
111	الفرع الأول: فسخ العقد الإداري بقوة القانون
111	الفرع الثاني: الفسخ الاتفاقي للعقد الإداري
111	الفرع الثالث: الفسخ الإداري للعقد
112	الفرع الرابع: الفسخ القضائي للعقد الإداري
113	قائمة المراجع: