

المركز الجامعي صالحى أحمد
معهد الحقوق
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق
تخصص: قانون إداري

القرارات الإدارية التنفيذية

تحت إشراف الأستاذ:
طاهير العيد

من إعداد الطالبان:
- بن حمزة الطيب
- ميلودي بن شريف

أعضاء لجنة المناقشة

أ.د: براهيمى سهام أستاذ التعليم العالى ... رئيسا
د: طاهير العيد دكتور ... مشرفا مقرا
د: دريسى نور الهدى... دكتورة ... عضوا مناقشا

السنة الجامعية
2024-2023



شكر و عرفان

سبحان الله الذي وهبنا نعمة العقل، سبحان الذي يستحق الشكر على نعمته وحده لا شريك له، سبحان الذي جعل لنا العلم نورا وهدانا سبيلا الرشاد الحمد لله الذي هدانا إلى هذا وأحمده على توفيقه لنا في إنجاز هذا العمل.

نتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ المشرف "طاهر العيد"

على نصائحه وإرشاداته المنهجية والعلمية التي

لم يبخل بها علينا طوال إنجاز هذا البحث،

كما نتوجه بالشكر إلى أعضاء اللجنة

إلى كل أساتذة معهد الحقوق بالنعامة

إلى المنظمة الجهوية للمحاميين ناحية سعيدة

وكل من قدم لنا يد العون من قريب أو بعيد.

وفي الأخير نتقدم بشكرنا الواسع لأولياتنا وأساتذتنا الكرامة

إهداء

إلى أبي وأخي رحمهما الله.

إلى أمي الغالية.

إلى زوجتي و كامل عائلتي.

إلى أخي النقيب طاهير العيد.

إلى أخي العقيد رباحي محمد.

إلى زميلي ميلودي بن شريف وكل عائلته.

إلى أخي تراس عبد القادر.

إلى أخي بن أحمد توفيق .

إلى كامل عائلتي الرياضية، فريق صناع القرار إلى الروح الطاهرة

لأخي الحبيب بوزيدي حمه الله.

إلى كل طاقم معهد الحقوق بالنعامة تحية عرفان و تقدير لما لمسناه

فيهم من محبة وود و تقدير تحياتي للجميع.

بن حمزة طيب

إهداء

الى روح والدي الطاهرة تغمدها الله برحمته الواسعة
الى والدي عزيزتي البسها الله لباس العافية.
الى روح أخي أسكنه الله فسيح جناته
الى أعز ما أملك زوجتي والى قرّة عيني
أبنائي "مصطفى" "زهرة" "أمينة"
الى كافة الاصدقاء والصديقات الزميلات والزملاء.
وبالأخص منظمة المحامين لناحية سعيدة.
الى رفيقي في اعداد هذا العمل الأستاذ بن حمزة الطيب.
والى الأستاذ القائم على هذا الجهد
الدكتور طاهير العيد.

ميلودي بن شريف

مقدمة

مقدمة:

تحتل نظرية القرار الإداري مكانة متميزة على صعيد العلوم القانونية عامة والقانون الإداري خاصة، ذلك أن القرار الإداري يعد أهم الوسائل القانونية التي وضعها المشرع بين يدي الإدارة للقيام بأعبائها ووظائفها بهدف تحقيق المصلحة العامة وخدمة الجمهور. كما يعد القرار الإداري أكثر وسائل الإدارة شيوعا واستعمالا على المستوى العملي فهو يحتل من المكانة والدرجة ما تحتلها نظرية العقد على صعيد القانون الخاص. ومن جانب آخر يعد القرار الإداري مظهرا من مظاهر ممارسة السلطة العامة إذ لا يمكن للدولة أن تبادر إلى النهوض بأعباء السلطة العامة بما يقتضي ذلك من وظائف وأعمال مختلفة، ومن حفظ للنظام العام وتنظيم محكم وفعال إذا لم تستعمل وسيلة القرار الإداري.

ولعل أهمية القرار تبرز أكثر من حيث أنه عمل قانوني انفرادي من جهة، ومن جهة أخرى يتمتع بالطابع التنفيذي.

ويظل القرار الإداري في كل الدول وسيلة فعالة لمراقبة أعمال الإدارة الانفرادية ومن خلاله يتمكن القاضي الإداري من فحص ومراقبة مدى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية في أعمالها، ومدى احترامها لحقوق وحرية الأفراد، ولا يمكن المبالغة أن تم القول أن تكريس مفهوم دولة القانون متوقف على ظهور القرار الإداري و على شرعيته ليتأكد القاضي أثناء رفع الدعوى أمامه أن الإدارة و من خلال القرار المطعون فيه قد التزمت حدود القانون أم انها حادت عنه.

إن أهمية القرار الإداري كذلك تتجلى أيضا من حيث أنه وسيلة فعالة لتحقيق النظام العام داخل الدولة، بما يفرض من أشكال ضبط مختلفة، ودون القرار الإداري لا يمكن للدولة أن تتحكم في شؤونها الأمنية وأن تضمن صحة و سكينه عامة.

مقدمة

-الأعمال الإدارية القانونية الاتفاقية: وهي الصادرة بناء على اتفاق تكون الإدارة طرفاً فيه وتتمثل في العقود الإدارية.

- الأعمال القانونية الإدارية الانفرادية: أي الصادرة من جهة الإدارة وحدها وتتمثل في القرارات الإدارية، والتي تعتبر من أهم امتيازات الإدارة وأكثر فعالية هذا ما سنتناوله في الموضوع لما لهذه الدراسة من أهمية.

تكمن أهمية دراسة القرار الإداري في كونه مظهر من مظاهر سلطان الدولة ووسيلة ناجحة لتطبيق وتنفيذ سياساتها وأهدافها المرسومة بصورة موضوعية.

ومن هنا تتجلى ضرورة دراسة القرار الإداري، والتحكم في كل ما يدور حوله، من خلال طرح الإشكاليات التالية:

❖ ما يقصد بالقرار الإداري؟

❖ ما معنى أن يكون القرار تنفيذياً؟

❖ ما هي الشروط والأركان التي يجب توافرها لكي يكون القرار صحيحاً؟

❖ ما هي الضمانات التي أعطاها القانون للمواطن؟

❖ وأخيراً البحث عن كيفية انتهاء القرار.

إن الإلمام بهذا الموضوع يقتضي توزيعه على أربعة فصول، فأما الفصل الأول نتعرض فيه لماهية القرار الإداري التنفيذي من حيث التعاريف الواردة بشأنه وخصائصه ثم تمييزه عما يشابهه من أعمال، وبعد ذلك أنواعه وأركانه، وهذا كله كخطوة للغوص في صلب الموضوع.

فأما الفصل الثاني نتطرق فيه إلى نفاذ القرار الإداري والقواعد التي تحكم نفاذه بالنسبة للإدارة والأفراد ثم نتعرض إلى سريانه من حيث الزمان، وأخيراً نفاذ القرارات الإدارية المتعلقة على شرط أو المضافة إلى أجل.

أما الفصل الثالث فندرج فيه تنفيذ القرار الإداري، ويتضمن طرق التنفيذ وكيفية وقف التنفيذ.

مقدمة

وأخيرا نتعرض في الفصل الرابع لنهاية القرار الإداري سواء كانت نهاية طبيعية أو عن طريق سحبه أو إغائه.

أما الخاتمة تتضمن ما توصلنا إليه من نتائج، ونظرتنا الخاصة لهذا الموضوع

الفصل الأول:
ماهية القرار الإداري
التنفيذي

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

للإدارة سلطات عامة تمارسها عن طريق قيامها بأعمال. من بين هذه الأعمال إصدار قرارات إدارية تعد كوسيلة للتعبير عن إرادتها. و هذا ما سنتعرض عليه في هذا الفصل بتبيان مفهوم القرار الإداري التنفيذي و أنواعه و الأركان التي يحتويها. ثم تميزه عما يشابهه من الأعمال.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري التنفيذي.

لم يتفق واضعو الأنظمة على تعريف جامع للقرار الإداري، إذ تعددت المعانيير والآراء و أفرغت في عبارات مختلفة تبعا لاختلاف الزاوية التي ينظر منها كل من الفقه و القضاء للقرار، مما دعاهم الى الاضطلاع بهذه المهمة.

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري.

اختلف الفقه والقضاء الإداري حول تعريف القرار، على اننا إذا استعرضنا موقف كل منهما لا نجد إلا بعض الفروق الضئيلة في جوهر التعريف، و العناصر المكونة له .

الفرع الأول: تعريف الفقه.

نحاول دراسته من خلال ما جاء به الفقهاء التاليين:

-تعريف الأستاذ هوريو يعرف الأستاذ القرار الإداري بأنه¹:

"تصريح وحيد الطرف عن الإدارة، صادر عن السلطة الإدارية المختصة بصيغة النفاذ، و بقصد إحداث أثر حقوقي"².

يتضح من تعريف الأستاذ هوريو يركز على صيغة النفاذ التي تؤدي الى التنفيذ المباشر.

تعريف الأستاذ فالين :

يعرفه الاستاذ بأنه: "التصرف الحقوقي الذي يصدر عن الإدارة المحلية المختصة بصفتها سلطة عامه وحيد الطرف ، و على أن يحدث بحد ذاته آثار حقوقية"³

إن فالين ينطلق اساسا من تعريفه للقرار الإداري من صيغة النفاذ التي بني عليها تعريف للقرار.

¹ الأستاذ زين العابدين بركات، "الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، ص 472.

² أثر حقوقي بمعنى إنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم.

³ الأستاذ زين العابدين بركات: المرجع السابق، ص 472.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

- تعريف الأستاذ محيو :

يرى الأستاذ ان القرار الإداري " هو كل عمل قانوني صادر عن هيئة إدارية مختصة، يكون بالصيغة التنفيذية" ¹

يلاحظ أن محيو قد ربط الصيغة التنفيذية للقرار الإداري بالمراكز القانونية التي يؤثر فيها

- تعريف فودال :

Une décision exécutoire est un acte juridique émis Unilatéralement par l'administration en vue de modifier l'ordonnancement juridique par les obligations qu'il impose ou par les d'il confère².

الفرع الثاني : تعريف القضاء .

لقد تعرض القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر الى تعريف القرار، و ورد كل من التعريفيين بصيغة متقاربة.

- موقف القضاء الإداري الفرنسي:

موقف القضاء الإداري الفرنسي من تعريف القرار الإداري موقفا مؤيدا لموقف الفقه الإداري ولم يلاحظ اي تعارض بينهما.

- موقف القضاء الإداري المصري:

بالرغم مما ذهب إليه الفقه من تعريف للقرار الإداري فإن التعريف المستقر حاليا في وجدان الفقه والقضاء هو التعريف القضائي الصادر من محكمة القضاء الإداري والمحكمة العليا في مصر والتي عرفت القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يحدده القانون بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح،

¹ Mahiou ,cour d'institutions administratives c g p 189.

² زين العابدين بركات: المرجع السابق ، ص 472.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".¹

ما يلاحظ هو أن القضاء الإداري المصري أضاف إلى التعريف الفقهي وجوب انطباق القرار الإداري مع الغاية التي صدر منها العمل.

- موقف المشرع الجزائري:

القرار الإداري عنده هو عمل قانوني انفرادي صادر من سلطة إدارية وطنية تخضع إلى الجهة التي قصدها المشرع.

وعلى هذا الأساس نتساءل عن كيفية تحديد السلطة الإدارية بالنسبة للنظام الجزائري، إن الكلام على ذلك يقودنا دائما إلى الرجوع إلى المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فالمشرع تبنى المعيار العضوي لإضفاء الطبيعة الإدارية للأعمال الصادرة من أشخاص معينة، وهذه الأشخاص هي أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري).

المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري التنفيذي.

من خلال التعريف القضائي للقرار الإداري ومن آراء الفقهاء التي تدور حوله تتضح لنا الخصائص المكونة للقرار الإداري التنفيذي وهي:

الفرع الأول: القرار الإداري عمل قانوني:

وهذا لتمييزه عن الأعمال المادية الأخرى فالعمل القانوني هو التصرف الذي يحدث آثار قانونية، قد تكون فردية أو تنظيمية فهو ينشئ حقوق ويرتب التزامات مثلا القرار الصادر بتعيين موظف في منصب معين، فهو عمل قانوني ينشئ حقوق و يرتب

¹ محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية "دراسة قانونية و تحليلية مقارنة" المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الإدارة العامة للبحوث، 1994

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

التزامات على عاتق الموظف. فمن بين الحقوق حق إصدار أوامر للمسؤولين. أما الالتزامات الواقعة عليه فتتمثل في ممارسة وظيفته على أكمل وجه.¹

الفرع الثاني: القرار الإداري عمل انفرادي:

و هذا لتمييزه عن الأعمال الاتفاقية (العقود) و على ذلك لا يعتبر قرارا إداريا العمل القانوني الذي يتكون بتقابل إدارتين و يستوي في هذا أن يكون كل من الطرفين سلطة إدارية أو أن يكون أحد الطرفين سلطة إدارية و الطرف الثاني فرد أو هيئة خاصة، ففي كلتي الحالتين لا يعتبر قرارا و إنما عقدا أو اتفاقا.

الفرع الثالث: القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية مختصة.

سواء كانت هذه السلطة مركزية أو لا مركزية فلا يعتبر العمل الصادر من سلطة عامة أخرى كالسلطة التنظيمية أو القضائية قرارا إداريا، كذلك لا تعتبر قرارات إدارية تلك التي تصدر عن أحد أشخاص القانون الخاص إلا في حالتين استثنائيتين في فرنسا اعترف فيهما القضاء بالصفة الإدارية رغم صدوره من شخص خاص. تتعلق الأولى بنظرية الموظف الفعلي أما الثانية فخاصة بامتياز المرافق العامة.

الفرع الرابع: أن يكون بصفة النفاذ.

يقصد بصيغة أن يكون القرار الإداري قابل للتنفيذ بالطريق الإداري المباشر، عملا بقريئة السلامة فالمسلم به كل قرار إداري يفترض أن يكون سليما حتى يثبت العكس و هذا عملا بمبدأ "الإدارة رجل شريف".

و لا يعتبر القرار الإداري نافذا بحق الفرد إلا بعد تبليغه و نشره و بعد ذلك فقط يعتبر ساري المفعول بحقه.

¹ أحمد محي، المرجع السابق، ص 197.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

الفرع الخامس : أن يكون تصريحاً خطياً.

أي تعبيراً واضحاً للإدارة بطريقة الكتابة وليس هناك استثناء لهذه الحالة إلا ما ورد عليه النص في قانون مجلس الدولة حول القرار الضمني.

الفرع السادس: أن يؤثر في المراكز القانونية.

فالتصرف الصادر من الإدارة لا يعتبر قراراً إدارياً إلا إذا كان مؤدياً إلى إحداث تغيير في أحد المراكز القانونية سواء كان ذلك التغيير بالإنشاء أو بالتعديل أو بالإلغاء و سواء كان ذلك المركز فردياً أم تنظيمياً. و على ذلك تعتبر القرارات الصادرة من الإدارة بتعيين أو ترقية أو فصل موظفين عموميين إدارية محضى لأنها تؤدي إلى إحداث تغيير في المراكز القانونية لهؤلاء الموظفين.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

المبحث الثاني: تمييز القرار الإداري التنفيذي عما يشابهه.

تقوم الإدارة بأعمال أخرى غير إصدار القرارات الإدارية سواء كانت الأعمال الأخرى أعمال قانونية أم مجرد أعمال مادية.

وعلى هذا الأساس يجب أن نميز بين القرارات الإدارية من ناحية وكل من الأعمال والأعمال التحضيرية والمنشورات والتعليمات الداخلية والقرارات التفسيرية للقانون و العقود الإدارية من ناحية أخرى.

المطلب الأول: التمييز بين القرار الإداري والعمل المادي.

يختلف القرار الإداري عن العمل المادي في أن الأول يصدر بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنا و جائزا قانونا و كان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة أما الثاني فإنه يكون دائما واقعة مادية أو إجراء مثبتا لها دون أن يقصد به تحقيق آثار قانونية معينة تمنع الوالي دخول إلى شارع ما هذا يعتبر عملا قانوني يترتب آثار أما إقامة الشرطة لحاجز لمنع الدخول للشارع فهو عمل مادي لا يترتب حقوق و لا التزامات فالأعمال المادية هي الأعمال التي تقوم بها الإدارة دون أن تقصد ترتيب أثر قانوني عليها و لكن القانون نفسه قد ترتب عليه هذا الأثر¹

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر M"أن العمل المادي لا تتجه فيه الإدارة بإرادتها الذاتية إلى إحداث آثار قانونية وإن رتب القانون عليها آثار معينة الآن مثل هذه الآثار تعتبر وليدة الإدارة المباشرة لمصدر القرار وليست و ليدة إرادة الإدارة الذاتية "

¹ عبد العالي السناري، المرجع السابق، ص 43.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

بالإضافة إلى ذلك فالعمل القانوني يكون قابل للإلغاء إذا كان مخالف للقانون أما العمل المادي فهو غير قابل للإلغاء كما يمكن التعويض عن العمل المادي الذي ينتج عن تنفيذ قرار غير مشروع.

المطلب الثاني: التمييز بين القرارات الإدارية و الأعمال التحضيرية.

استقر القضاء الإداري على أن القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها هي القرارات الإدارية النهائية (التنفيذية) و هي التي تصدر متخذة صفة تنفيذية دون الحاجة إلى تصديق سلطة أعلى و هذه النهائية (الصيغة التنفيذية) في القرارات الإدارية تقتضي استبعاد الأعمال التحضيرية باعتبار أن القرارات الصادرة بشأنها لا تعد قرارات نهائية و من ثم لا يترتب عليها أي أثر قانوني ، و لا تقوى على إنشاء أو تعديل أو إلغاء أي مثل هذا العيب لا تنتج بذاته أي أثر بما يتعين معه التريث حتى يصدر القرار النهائي ويمكن الطعن فيه .

وقد قضت المحكمة القضاء الإداري المصرية بعدة أحكام توضح فيها الفرق بين الأعمال التحضيرية و القرارات النهائية و يتبين منها أن الأعمال التحضيرية لا يترتب عليها أي إثر قانوني.

فتأشيرة رئيس المصلحة على شكوى موظف بالترقية لا تعتبر قرارا إداريا نهائيا بالترقية بل هو من القرارات التحضيرية التي لم يقصد به مصدره (مصدر القرار) تحقيق آثار قانوني.

المطلب الثالث: التمييز بين القرارات الإدارية و بين المنشورات و التعليمات الداخلية.

تقوم الإدارة بإصدار بعض القرارات دون أن تقصد من ورائها ترتيب آثار معينة في مواجهة الأفراد، بل تقصد اقتصار أثارها على الإدارة ذاتها وتتمثل في هذه القرارات في المنشورات والأوامر المصلحية والتدابير الداخلية.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

الفرع الأول: المنشورات والأوامر المصلحية.

هي عبارة عن التعليمات والأوامر التي تصدر من رئيس المصلحة إلى رؤوسه متضمنة تفسير القوانين والأنظمة القائمة وكيفية تنفيذها.

وهذه الأوامر والمنشورات والتعليمات الموجهة أصلاً إلى الموظفين وهم ملزمون باحترامها على أنها تفسير الصحيح للقوانين واللوائح بناءً على واجب طاعة الرؤوس لرئيسه.

ومخالفة هذه الأوامر والتعليمات من جانب الموظف تعرضه للمساءلة التأديبية إلا أن هذه المنشورات والأوامر لا أثر لها قبل الأفراد ولا تتضمن بالنسبة له أي تغيير في الأوضاع القانونية لأن التزاماتهم محددة في القوانين واللوائح المباشرة.

على أنه لما كان المقصود من الأوامر المصلحية والمنشورات الإدارية مجرد توجيهات داخلية يلتزم بها الموظفون لا الأفراد فإنه لا يجوز للإدارة أن تفرض على الأفراد التزاماً بناءً على تلك المنشورات وإلا كان لهم الحق في رفع دعوى الإلغاء ضدها. لكنه استقر القضاء بعد ذلك على عكس هذا الاتجاه وأصبح لا يقبل دعوى الإلغاء ضده.

الفرع الثاني : الإجراءات الداخلية(التدابير الداخلية).

الإجراءات الداخلية هي إجراءات تتخذها السلطات الإدارية في غير نطاق التأديب و دون استثناء الى اللوائح و نصوص قانونية معينة بقصد تسيير المرافق العامة و تنظيمها على نحو يكفل أداء الخدمة على أحسن وجه وتتميز الإجراءات الداخلية بثلاث خصائص:

أولها أنها داخلية محصية وثانيها أنه لا أثر قانوني لها قبل الأفراد و ثالثها أنها تقديرية إلى أقصى حد ممكن.¹

¹ عبد العالي السناري، المرجع السابق، ص 47.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأن الملاحظات التي يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيهما فيما يتعلق بأعمالهم والتي تودع ملفات خدمتهم لا تعتبر من قبيل القرارات الإدارية.

كما قضت بأن التعليمات الداخلية لا تقوم مقام القرار الإداري وتختلف عنه وهي لا تقوى على ترتيب حقوق أكثر أو بالمخالفة لما ترتبه القوانين.

المطلب الرابع: التمييز بين القرارات الإدارية والقرارات التفسيرية.

تختلف القرارات الإدارية عن القرارات التفسيرية فقد يخول قانون من القوانين للحكومة سلطة إصدار القرارات اللازمة لتفسيره والقرار التفسيري ليس قرارا إداريا تنظيميا وإنما هو قرار نظامي يعد جزءا لا ينفصل عن النظام الذي يفسره ومن ثم لا يجوز الطعن في الإلغاء.

والقرار التفسيري يختلف عن القرارات الإدارية التنظيمية أي اللوائح إذ أن اللوائح إنما يتولد عنها إنشاء أو إلغاء أو تعديل المراكز القانونية في مجال اختصاصها بينما القرارات التفسيرية لا تصنع أصولا أو قواعد ولا تأتي بجديد في المراكز القانونية العامة أو الفردية. ويظل هكذا طالما ألتزم حدود تفسير النظام الذي يفسره أما إذا ما تعدى القرار التفسيري الحدود وأنشأ قاعدة جديدة فإنه ينقلب إلى قرار إداري.

المطلب الخامس: التمييز بين القرارات الإدارية والعقود الإدارية.

تختلف القرارات عن العقود الإدارية التي تبرمها الإدارة فالقرار الإداري هو إفصاح عن إرادة الإدارة بناء على سلطتها العامة وبقصد إحداث أثر قانوني فهو تصرف قانوني من جانب واحد فالإدارة هنا تتمتع بسلطة البث والتقرير من جانب واحد.

أما العقد الإداري فهو توافق إرادتين أو أكثر لإنشاء لالتزامات تعاقدية بين طرفي العقد أي بين الإدارة من جهة والمتعاقد منها من جهة أخرى.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

المبحث الثالث: أنواع القرارات الإدارية التنفيذية.

تتخذ القرارات الإدارية أنواعا متعددة قد لا يدركها الحصر وهذا حسب الوجهة التي ينظر منها القرار فيكفي أن نغير هذه الزاوية لنجد أنفسنا أمام تقسيم جديد لهذا سنكتفي بالتقسيمات الهامة ذات الأثر المحسوس من الناحية العملية.

المطلب الأول: القرارات الإدارية من حيث التكوين.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلى نوعين هما القرارات البسيطة والقرارات المركبة (أو المندمجة).

الفرع الأول: القرارات البسيطة.

هي التي تتميز بأن لها كيانا مستقلا ولها حياتها الخاصة فهي تتم على مرحلة واحدة دون أن تستند إلى إجراءات أخرى ومثال ذلك القرار الصادر بتعيين موظف عام.

الفرع الثاني: القرارات المركبة أو المندمجة.

فهي قرارات الإدارية التي تدخل في تكوين عملية قانونية مركبة تتضمن عدة مراحل أو تشمل مجموعة من الإجراءات المتتابعة التي لا يكتمل القرار الإداري بدونها ومن الأمثلة على ذلك القرار الصادر بنزع ملكية عقار خاص للمنفعة العامة إذ أنه يدخل في عملية قانونية مركبة.

فائدة هذا التقسيم أن القضاء الإداري في فرنسا يسمح بفضل القرار الإداري الذي يسهم في تكوين العملية القانونية المعينة والطعن فيه مستقبلا بقصد إلغائه. فإذا ما حكم بطلانه انعكس ذلك على العملية المركبة التي ساهم فيها القرار الباطل.¹

¹ سليمان محمد الطماوي "مبادئ القانون الإداري"، دراسة مقارنة الكتاب الثالث، 1979، ص 155.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

و مع ذلك فكثير من القرارات الإدارية التي تتصل بالعقد الإداري يمكن الطعن فيها استقلالاً بدعوى الإلغاء و ذلك عن طريق فصلها عن العملية القانونية المركبة و هو ما يسمى بنظرية الأعمال المنفصلة.

كما يلاحظ من ناحية أخرى أي بساطة القرار واندماجه في عملية مركبة هي مسألة موضوعية. فالقرار البسيط ظاهرة قد تحتوي على عدة قرارات مستقلة فحينئذ يجب أن يعامل كل قرار على حدى رغم هذه الوحدة الظاهرية وهذا ما قضت به المحكمة القضاء الإداري المصري: "إذا كان القرار المطعون فيه قد أشتمل على عدة مواد كل منها يعتبر قرار إداري منشأ لمركز قانوني خاص و مستقلاً بذاته فلكل ذي مصلحة أن يطعن في الجزء الذي يمس من القرار إذ انطوى على أي مخالفة للقانون أو اشتتمل على عيب آخر من العيوب التي قد تشوب القرار الإداري.¹

¹ الحكم الصادر في 18 مارس 1954.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

المبحث الثاني: القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء.

توجد قرارات إدارية عالية تخضع لرقابة القضاء إلغاء أو تعويضا وهناك طائفة من القرارات الإدارية تمتاز بعدم خضوعها للقضاء إطلاقا لا من حيث الإلغاء ولا من حيث التعويض و هي ما تسمى بأعمال الحكومة و أعمال السيادة.

الفرع الأول: أعمال السيادة أو الحكومة.

هي عبارة عن طائفة من الأعمال تقوم بها السلطة التنفيذية وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء، لاتصالها بسيادة الدولة من الداخل أو من الخارج. ولقد تعددت معايير والضوابط التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي في تحديد أعمال السيادة وتمييزها عن غيرها من الأعمال الأخرى للسلطة التنفيذية والتي لا تلحقها الحصانة التي تلحق أعمال السيادة.

معيار الباعث السياسي: أعمال السيادة هي ما تصدره السلطة التنفيذية بباعث سياسي.¹ إلا أن هذا المعيار يؤدي إلى توسيع نطاق هذه الأعمال لدرجة أن السلطة التنفيذية تستعملا كحجة كلما أرادت أن تفلت من رقابة القضاء.

معيار طبيعة العمل: يهتم البحث في طبيعة العمل الصادر من السلطة التنفيذية فإذا كان العمل الحكومي كان عمل من أعمال السيادة و من ثم لا يخضع لرقابة القضاء، أما إذا كان العمل إداري فإنه يخضع لرقابة القضاء. و هذا ما كان معمولا به في مجلس الدولة الفرنسي.²

معيار القائمة القضائية: يقضي هذا المعيار بالرجوع إلى القضاء لتحديد أعمال السيادة بالرجوع إلى أحكام القضاء يلاحظ أنه يعتبر من أعمال السيادة كل ما يتعلق بالعلاقة بين دولة ودولة أخرى أو علاقة حكومة بالبرلمان وبالتالي تدخل فيها قرارات

¹ G. VEDEL. D'ADMINISTRATIF. 1968. P 298.

² أي كان ل م.ف السلطة التنفيذية في هذا الشأن.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

المتعلقة بالدبلوماسية وقرارات إعلان الحرب وعقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية وكذلك بعض الأعمال المتعلقة بأمن الدولة الداخلي.

وما يلاحظ في هذا الشأن أن الفقه والقضاء يعملان على التضييق من نطاق هذه النظرية.

كما أن الجزائر اعتمدت معيار القائمة القضائية في حصر أعمال السيادة ومثال ذلك القرار المنشور في المجلة القضائية 1989، القضية تتعلق بسحب عملة 500 دج من التداول الصادر في 1974/01/07، وهناك قرار آخر صادر عن وزير المالية يجدد استبدال هذه الأوراق خارج المواعيد القانونية.

الفرع الثاني: قرارات الإدارة.

هي القرارات الإدارية العادية التي تخرج عن نطاق أعمال السيادة فهي لا تتعلق بعلاقة الدولة بدولة أخرى أو علاقة الحكومة بالبرلمان من وجهة نظر القضاء الإداري بل تتعلق غالبا بالعلاقة بين الدولة من جانب وبين مواطنيها أو موظفيها من جانب آخر وهذا النوع من القرارات يخضع خضوعا كاملا لولاية القضاء الإداري فيقبل الطعن فيع بالإلغاء والتعويض في حدود القواعد القانونية المقررة والمواعيد المحددة.

ويطلق على تلك القرارات (أعمال السلطة العامة) أو (أعمال الدولة العامة) وتقوم بها الإدارة العامة بوصفها سلطة عامة قائمة على إدارة وتنظيم المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة بكل ما يستلزم تحملها لتلك المسؤولية من تعامل مع الأفراد ومع الموظفين العموميين.

المطلب الثالث: القرارات الإدارية من حيث الآثار.

تتنوع القرارات الإدارية تنوعا كبيرا من حيث آثارها فمنها القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة ومنها ما هو إيجابي و ما هو سلبي.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

الفرع الأول: القرارات الكاشفة والقرارات المنشئة.

يقصد بالقرارات الكاشفة تلك القرارات التي لا تستحدث جديدا بل يقتصر دورها على إثبات أو تقرير حالة موجودة من قبل. ومثال ذلك القرار الصادر لفصل موظف لسبق الحكم عليه في جريمة يترتب على ارتكابها فقهه لوظيفة عامة.¹

أما القرارات المنشئة فهي التي يترتب عليها إنشاء آثار جديدة ومثال على ذلك القرار الصادر بتعيين موظف أو فصله.

ويترتب على التفرقة بين هذين النوعين نتيجة هامة وهي أن القرارات المنشئة يترتب آثارها منذ تاريخ صدورهما أما آثار القرارات الناشئة فترجع إلى التاريخ الذي ولدت الآثار القانونية التي كشف عنها القرار.²

الفرع الثاني: القرارات الإيجابية والقرارات السلبية.

القرار الإيجابي هو عبارة عن قرار صريح تصدره الإدارة بالمنع فيتجلى فيه موقفها بوضوح ومن هذه الأمثلة هذا النوع قرار تعيين موظف في وظيفة عامة و قرار توقيع عقوبة تأديبية على أحد موظفي الإدارة.

أما القرار الإداري السلبي فهو تعبير عن موقف سلبي للإدارة. حيث لا تعلن عن إرادتها صراحة بالنسبة لموضوع معين كان يجب عليها اتخاذ موقف بشأنه طبقا للأنظمة واللوائح ويتعين في هذه الحالة لكي تكون بصدد قرار إداري سلبي أن يكون موقف الإدارة سلبي يتمثل في امتناعها من اتخاذ قرار كان من المفروض عليها أن تتخذه.

أما إذا كان القانون واللوائح لا توجب على الجهة الإدارية التدخل لاتخاذ قرار إداري بل ترك لها الخيار في هذا الشأن. فامتناعها في هذه الحالة لا يشكل قرار إداري سلبي. هل يمكن الطعن فيه ؟

¹ يهتم بهذا التقسيم الفقه الألماني.

² سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، طبعة 1984/5، ص 240.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

المطلب الرابع: القرارات الإدارية من حيث المدى.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها إلى قرارات فردية تخاطب أفراد معينة بالذات أو تتعلق بحالة خاصة وقرارات تنظيمية تتضمن قواعد عامة ومجردة تنطبق على كل حالة تتوفر فيها شروط قيامها سواء وجدت تلك الحالة وقت صدور القرار التنظيمي أو في المستقبل.

الفرع الأول: القرارات الإدارية الفردية.

القرار الفردي هو القرار الذي يتعلق بشخص معين بالذات أو بأشخاص معينين بذواتهم أو بحالة خاصة كتعيين شخص معين أو مجموعة من الأشخاص محددين بالذات في بعض الوظائف أو ترقيتهم كما يعتبر كذلك القرار المتعلق بفض مظاهرة معينة بالرغم من احتواء المظاهرة على عدد كبير من الأفراد إلا أنه يتعلق بذلك المظاهر دون غيرها و من تم يعتبر قرارا فرديا لتعلقه بحالة معينة.

إن العبرة في تمييز القرار الفردي ليست في قلة أو كثرة عدد الأفراد الذين ينطبق عليهم القرار وإنما هي في تحديد هؤلاء الأفراد بذواتهم و يتميز القرار الفردي بأنه يستهلك فحواه بمجرد تنفيذه و هذا على خلاف القرار التنظيمي.

الفرع الثاني: القرارات الإدارية التنظيمية.

هي القرارات الإدارية التي تنطوي على قواعد قانونية عامة تؤدي إلى انشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة وهي تصدر لكي تطبق على عدد غير معين وغير محدد من الأشخاص.

فالقرار التنظيمي يصدر لكي يطبق على كل من يوجد في مركز القانوني معين اتجاه الإدارة سواء حاليا أو مستقبلا وهو لذلك يصدر متضمنا قواعد عامة ومجردة دون أن يكون متضمنا لبيان أو حصر لأسماء الأشخاص الذين تنطبق عليهم تلك القواعد.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

هذه العمومية لا تعني انطباقها على كافة أشخاص المجتمع فقد تنطبق على فئة منهم كالمهندسين، والمحامين طالما أنهم قد عينوا بصفاتهم لا بذواتهم .
و لا يغير من طبيعة القرار التنظيمي¹ و انطباقه على حالات قليلة أو حتى على حالة فردية ما دام القرار ينطوي على قاعدة عامة موضوعية تطبق على أشخاص معينين بأوصافهم لا بذواتهم، فالقواعد التي تحدد الاختصاصات الإدارية لرئيس دولة لا تعتبر قرارات فردية و لكنها تعتبر قرارات تنظيمية و ذلك بسبب عموميتها عند إنشاء لانصراف خطابها إلى شخص معين بالوصف لا بذات. فهي تنطبق على كل من يتولى رئاسة الدولة حالياً أو مستقبلاً.²

كما تصدر القرارات التنظيمية في شكل لائحة هذه الأخيرة تتخذ أنواع متعددة وهي:
اللوائح التنفيذية: يقصد باللوائح التنفيذية كل لائحة توضع بواسطة السلطات الإدارية وتكون لازمة لتنفيذ نظام أو تحديد إجراءات الواجبة لتطبيقه، فالأنظمة عادة ما تتناول كليات المسائل وتترك التفاصيل للسلطة التنفيذية زواله. بما تصدره من لوائح بحكم اتصالها المباشر واليومي مع الجمهور.

وتستند السلطة الإدارية في وضع اللوائح التنفيذية إلى النصوص الدستورية التي تخولها حق وضع هذه اللوائح.

اللوائح التنظيمية: يقصد بها اللوائح التي توضع بقصد تنظيم المرافق العامة وترتيبها وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية، وتعتبر اللوائح التنظيمية من اللوائح المستقلة حيث أنها بعكس اللوائح التنفيذية تصدر من السلطة التنفيذية دون حاجة لوجود نظام قائم تستند عليه.

¹ يلاحظ أن القرارات الإدارية التنظيمية يطلق عليها أيضاً اسم القرارات الإدارية اللائحية أو اللوائح.

² محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، ص 76

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

لوائح الضبط: وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية للمحافظة على النظام العام بمداولاتها الثلاثة وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ومن أمثلة لوائح الضبط اللوائح المنظمة للمرور و لوائح الوقاية من الأوبئة و الأمراض المعدية. وهذه اللوائح أخطر من النوعين السابقين لأنها تنطوي على تقييد حريات الأفراد وتتضمن في الغالب عقوبات لمن يخالف أحكامها.

لوائح الضرورة: هذا النوع من اللوائح لا يصدر إلا في حالة قيام ظروف استثنائية يقتضي الأمر معالجتها على وجه السرعة ولوائح الضرورة لها قوة القانون و من ثم تستطيع السلطة التنفيذية أن تنظم بها كل ما يمكن أن تنظمه القانون كفرض عقوبة أو ضريبة ومن جهة أخرى لا يمكن تضمين اللائحة ما لا يمكن تناوله القانون و إلا اكتسبت اللائحة هنا صفة أسوى من القانون هي نتيجة لا يمكن التسليم بها.

اللوائح التفويضية: المقصود بها هي كل ما يصدر عن السلطة الإدارية من قرارات لها قوة القانون بناءا عن تفويض تصدره لها السلطة التشريعية في شكل قانون، فهذه اللوائح تصدر لا في غيبة البرلمان كلوائح ضرورية، و لكن تصدر و البرلمان منعقد. و من هنا كانت خطورتها. لأن الأصل في الهيئات المؤسسة أن تمارس اختصاصها بنفسها وما يخالف ذلك يعد خرق مبدأ الفصل بين السلطات.¹

الفرع الثالث: أهمية التمييز بين القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية.

للتمييز بين القرارات الفردية والقرارات التنظيمية أهمية كبرى نظرا لما يترتب عليه من نتائج فيما يتعلق بالنظام القانوني الذي يخضع له كل منهما، ويتجلى الاختلاف في عدة نواحي:

¹ سليمان محمد الطماوي "المرجع السابق" ص 470.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

أولاً: القرارات الفردية يترتب عليها إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني شخصي أما اللوائح فإنه يترتب عليها إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام.

ثانياً: يسري القرار الإداري الفردي في مواجهة صاحب الشأن من تاريخ محكم بمضمونه سواء تم إعلانه رسمياً أو عن طريق تحقيق علمه اليقيني به.

أما اللائحة فإنها تسري في مواجهة الأفراد في تاريخ نشرها أو إعلانها في أماكن ظاهرة بالنسبة للمخاطبين بها دون حاجة لأن يخطروا بها جميعاً لاستحالة ذلك.¹

ثالثاً: يختلف القرار الفردي عن القرار التنظيمي من ناحية طريقة الطعن فيه بالإلغاء.

فالقرار الفردي يطعن فيه بالإلغاء مباشرة خلال المدة المحددة قانوناً للطعن في القرارات الإدارية فإذا انقضت تلك المدة دون طعن فإنه يتحصن نهائياً ضد الإلغاء (هذا

كقاعدة عامة).²

- أما القرارات التنظيمية فتقبل الطعن فيها بالإلغاء بإحدى الطريقتين فإما بالطريق المباشر أو بالطريق الغير مباشر.³

رابعاً: لا تستطيع الإدارة إلغاء القرار الإداري الفردي متى صدر سليماً وترتب عليه حقوق للغير أما القرارات التنظيمية فالإدارة تستطيع إلغاؤها في أي وقت و دون التقيد بمدة

محددة سواء اللائحة سليمة أم معينة.

¹ هناك استثناءات على القاعدة وهي حالة القرارات الإدارية المعدومة و التي لا تتحصن ضد الإلغاء أو السحب.

² الطريق المباشر: أن يطلب إلغاؤها في مواعيد المقررة بقصد إلغاء القرار كلية

³ الطريق الغير مباشر: يكون في أي وقت و لو بعد انقضاء ميعاد الطعن وذلك عند الطعن بإلغاء في القرارات الفردية بتطبيق القرار على احالات الفردية بقصد عدم تطبيقه على المخاطب به.

المبحث الرابع: أركان القرار الإداري التنفيذي

إن القرار الإداري باعتباره عملاً قانونياً يجب أن تتوفر فيه جميع الشروط والأركان الخاصة به حتى يكون صحيحاً أو منتجاً لأثاره، فلا بد أن يصدر من السلطة المختصة مطبقاً للقوانين شكلاً و مضموناً و معتمداً على سبب يبرره و مستهدفاً تحقيق مصلحة عامة و من ثم تتمثل أركان و مقومات القرار الإداري في الاختصاص و الشكل و السبب المحل و الغاية .

المطلب الأول: ركن الاختصاص في القرار الإداري

يعتبر ركن الاختصاص في القرار الإداري أحد العناصر الشكلية التي يتكون منها القرار و يقصد به رجل الإدارة لقيام بعمله على أتم وجه، كما أن فكرة تحديد الاختصاص منحدره من مبدأ الفصل بين السلطات فإذا كان هذا المبدأ يقتضي تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاث¹ إلا أن من نتائج قيام السلطة التنفيذية بتوزيع اختصاصاتها على الهيئات الإدارية المختلفة .

ويترتب على ذلك أن يقتصر نشاط الموظف أو الهيئة على الاختصاص الذي جده له القانون فليس لأي منهما أن يجاوز هذا الاختصاص و إلا عرض عمله لعيب عدم الاختصاص .

وعلى ذلك يمكن تعريف قواعد الاختصاص بصفة عامة بأنها تلك القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام الصفقات العامة.²

و لقد ذهب بعض الفقهاء الى تشبيه قواعد الاختصاص في القانون العام بقواعد الأهلية في القانون الخاص على أساس أن كلا منهما يهدف الى بيان ما إذا كان شخص معين ذات صفة في القيام بعمل قانوني معين.

¹ تتمثل في السلطة التنظيمية والقضائية والتنفيذية.

² سليمان محمد الطماوي، "المرجع السابق" ص 279

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

إلا أنه في الواقع توجد عدة اختلافات تتمثل فيما يلي:

- (أ) - الغاية من تحديد قواعد الاختصاص هي المصلحة العامة في حين أن قواعد الأهلية يراعي في تحديدها اصلا مصلحة الفرد .
- (ب) - يترتب على عدم الاختصاص البطلان المطلق أما قواعد الأهلية فيترتب عليها بطلان مطلق أو نسبي حسب الأحوال
- (ج) - انعدام الأهلية سببه عجز في الملكات الفردية و على عكس من ذلك فعدم الاختصاص سببه هو التخصص و تقسيم العمل .
- و تحدد فكرة الاختصاص بالعناصر التالية :

الفرع الأول: العنصر الشخصي

و ذلك بتحديد الأفراد اللذين يجوز لهم دون غيرهم أن يباشروا الأعمال الإدارية و ذلك كما إذ خص المشرع بمفرد أو بهيئة اختصاص معين ، فيجب أن تمارسه بنفسها ، و بالتالي يجب أن يكون لمصدر القرار و جود قانوني و يثبت وجوده هذا بقرار تعينه في منصب معين أما إذا كانت هيئة فبالقرار الصادر بتشكيلها .

وبعد ذلك أصبح المعول عليه هو مطابقة التصرف الصادر من رجل الإدارة المختص للقانون موضوعيا و هذا ما يتماشى مع فكرة الموظف الفعلي (الواقعي)¹ ، و أساس سلامة أعماله تقوم في الظروف العادية على فكرة الظاهر و في الظروف الاستثنائية تقوم على ضرورة سير المرافق العامة بانتظام و هذا ما أكده حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 5 مارس 1948 في قضية² Marion et autres.

والأصل أن الاختصاص شخصي لكن استثناء قد يعهد صاحبه بعض منه الى جهات أخرى عن طريق التفويض و الحلول.

¹ الموظف الفعلي : هو الفرد الذي عين تعينا معيبا أو لم يصدر بتعيينه قرار ومع ذلك أعماله سليمة.

² يتعلق هذا الحكم بقرارات صدرت من لجنة خاصة حلت محل المجلس البلدي الذي هرب أعضاؤه عند غزو الألمان لفرنسا خلال الحرب العالمية

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

أولاً- التفويض :

يقصد به أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته الى فرد لآخر و يكون دائماً جزئياً و هذا ما يتفق مع كون الاختصاص شخصي، فإذا كان التفويض كلياً يصبح أمام تحويل هيئتين نفس الاختصاص.

بالإضافة الى أنه لا يكون مشروعاً إلا إذا أجازته المشرع و نميز بين نوعين في التفويض: تفويض التوقيع و تفويض السلطة.

ثانياً - الحلول :

يقصد بان يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسة اختصاصه، وحينئذ يعين المشرع من يحل محله و تكون له نفس سلطات الأصيل عكس المفوض الذي تقتصر سلطته على ما فوض فيه.

والمسلم به قانوناً أن التفويض أو الحلول لا تحجب سلطات الاصيل نهائياً بل يسمح للأصيل ممارسة اختصاصه في الحدود التي تتفق مع سبب التفويض.

الفرع الثاني: العنصر الموضوعي

لا يكتفي المشرع بالاختصاص الشخصي، وإنما يحدد لكل واحد الأعمال التي يجوز له ممارستها وهو مقيد بها فإذا ما خرج عن ذلك القواعد و حاول اصدار قرار ليس من اختصاصه كان قراره باطلاً.

ويتخذ خروج رجل الإدارة على القيود الموضوعية لاختصاصه صورتين : صورة اغتصاب السلطة و صورة عدم الاختصاص البسيط.¹

الفرع الثالث: العنصر الزمني

¹ سليمان محمد الطماوي "المرجع السابق" ص 303

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

وذلك بتحديد فترة تكون لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه اثناءها فإذا انتهت المدة زال اختصاصاته، وعلى هذا الأساس بنيت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، وعدم إرجاء اثارها الى المستقبل.

فإذا نص المشرع على عدم جواز مزاوله اختصاص ما إلا بعد مرور مدة معينة فإن كل قرار يصدر قبل حلول الاجل المضروب يعد باطلا.

ومما يعرض أيضا في هذا الصدد حكم اعمال الحكومة المستقبلية، فبمجرد قبول استقالتها وحتى تعيين حكومة تخلفها فهي لا تملك (الحكومة المستقبلية) الا التصرف في الأمور الجارية وكل قرار يصدر خلاف ذلك يعد بمثابة اعتداء على سلطات الحكومة القادمة.¹

الفرع الرابع: العنصر المكاني

وذلك بتحديد النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه في مباشرة اختصاصه.

وحالات عدم اختصاص المكاني نادرة في الواقع العملي لأن الحدود مكانية لمزاوله الاختصاص الإداري تكون عادة واضحة المعالم والقليل منها يتعلق بإفراد غيروا محل إقامتهم بدون علم الإدارة.

المطلب الثاني: ركن الشكل في القرار الإداري

القرار الإداري ككل عمل قانوني يجب أن يتجسد في مظهر خارجي بأن تعلن الإدارة عن إرادتها وإذا لم تفصح عن هذه الإرادة فلا يمكن أن يترتب على إرادتها أثر ما. هذا هو الاصل لكن حماية للأفراد من تعنت الإدارة يفترض أنها قد أعلنت عن إرادتها حتى لو ألتزمت الصمت فسكوتها يعتبر بمثابة قرار الرفض.

¹ سليمان محمد الطماوي "المرجع السابق" ص 317 .

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

فركن الشكل في القرار الإداري هو المظهر الخارجي للقرار والقواعد الإجرائية التي تطبقها القوانين واللوائح لإصداره.

فالأصل أن الإدارة غير مقيدة بشكل معين في الإفصاح عن إرادتها ما لم يأمرها المشرع بإتباع شكلا معيناً في إصدار قراراتها في هذه الحالة تلتزم الإدارة بهذا الشكل. والقاعدة أن كل مخالفة لهذه الإجراءات الشكلية تؤدي إلى بطلان القرار و إلى انعدامه إذا بلغت حدا كبيرا من الجسامه و ذلك بلا حاجة إلى نص، لكن مجلس الدولة الفرنسي وضع بعض القواعد و مقتضاها ان يمهل الشكلية إذا كانت ثانوية و مؤثرة في صحة القرار.

وتبرز أهمية قواعد الشكل في القرارات الإدارية في أن إتباعها يحقق المصلحة العامة من جهة ومصلحة الأفراد من جهة أخرى كما تؤدي إلى حسن إصدار القرارات الإدارية و بالتالي حسن سير المرافق العامة.

إن القضاء الإداري لا يقضي بإلغاء القرار الإداري لمجرد انطوائه على عيب شكلي مهما كان تافها أو ثانويا وإنما يفرق بين الشكل الجوهرى والشكل الثانوي والسؤال الذي يطرح نفسه هو: ما هو معيار تمييز الشكل¹ الجوهرى عن الشكل الثانوي² في القرارات الإدارية؟

في الواقع لم يوضح معيار محدد التمييز الجوهرى عن الشكل الثانوي و إنما وجدت عدة مواقف فقهية نتناولها فيما يلي:

المعيار القانوني: يعتبر الشكل جوهريا إذا نص القانون على ضرورة استيفاء إجراءات شكلية معينة، مقررًا إلى جانب ذلك بطلان القرار الصادر على خلاف.

¹ تتمثل أهم الشكليات الجوهرية في: وجوب أخذ رأي فرد أو هيئة -مقدما ضمانات التأديبية وعدم الإخلال لحق الدفاع

-الإجراءات التمهيدية والمدة الجوهرية تسبب القرار إذا نص عليه القانون.

² الشكليات القانونية: مقررًا لصالح الإدارة للأفراد ما تقضي بهذه الإجراءات الشكلية.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

المعيار الفقهي: يثار الخلاف بين الفقهاء في حالة ما إذا حدد القانون قواعد شكلية معينة دون ان يرتب جزاءا على مخالفتها و ذلك بسكوته عن تقرير بطلان القرار و بالتالي يبحث الفقهاء عما إذا كانت الإجراءات التي تطلبها القانون في هذه الحالة جوهرية أو ثانوية و يمكننا التمييز بين ثلاث آراء فقهية.

أولاً: يرى اصحابه ان الشكليات المقررة لصالح الأفراد تعتبر جوهرية يترتب على مخالفتها بطلان القرار أما الشكليات المقررة لصالح الإدارة فهي ثانوية و لا تؤدي الى بطلان القرار و يعيب على هذا الرأي أن دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية تستهدف مخاصمة القرار الإداري في ذاته.

ثانياً: يرى اصحابه أن الشكليات الجوهرية تنقسم إلى:

- حالة اسقاط الشكل وهو مخالفة جوهرية يترتب عليها البطلان.
- حالة اداء الشكل على نحو مخالف لما هو مقرر فيتعين البحث عما إذا كانت المخالفة قد غيرت من طبيعة الإجراءات الشكلية أم لا فإذا كانت الاجراءات رغم ما شابها من مخالفة قد حققت الهدف الذي قررت من أجله فهي مخالفة ثانوية لا تستوجب الغاء القرار، أما إذا لم تحقق الهدف فهي مخالفة جوهرية تؤدي الى بطلان القرار.

ثالثاً: يرى اصحابه أن اساس التفرقة هو درجة جسامة عيب الشكل فإذا كان عيب الشكل جسيميا فيكون الشكل جوهريا يستوجب الغاء القرار أما إذا كان عيب الشكل ليس جسيميا فالشكل يكون ثانوي لا يؤدي الى الغاء القرار الإداري.

المطلب الثالث: ركن السبب في القرار الإداري

سبب القرار هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع رجل الإدارة الى اتخاذ القرار فالإخلال بالنظام العام مثلا حالة واقعية تبرز إصدار قرارات تكفل صيانة النظام العام و تقديم الموظف استقالته تعتبر حالة قانونية تبرر القرار الذي يصدر بإنهاء علاقة العمل.

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

فكل قرار يجب أن يكون مستندا الى دواعي قامت لدى الإدارة حين أصدرته و إلا كان القرار باطلا لانعدام السبب فتدخل الإدارة يجب أن لا يقاس على تصرف الأفراد لأنها منوطة بتحقيق مصلحة العامة فرجل الإدارة لا يتدخل إلا إذا قام سبب يبرر تدخله. كما أن القانون قد يقيد من سلطة الإدارة في اختيار الأسباب التي بها تدخلها فيلزمها بأن لا تبني قرارا معيبا إلا على أساس معينة و اذا يؤكد عنصر المشروعية في القرار و يشترط الفقه و القضاء عدة شروط يجب توافرها في السبب الذي تستند إليه الإدارة حتى يكون القرار صحيح و تتمثل فيما يلي:

❖ يجب أن يكون سبب القرار قائما عند إصدار القرار.

❖ يجب أن يكون سبب القرار صحيحا.

❖ يجب أن يكون مسبب بما يقره القانون مبررا للقرار المتخذ.

❖ يجب ان يكون السبب محددًا بوقائع ظاهرة يقوم عليها.

كما يجب الإشارة الى ذكر الفرق بين سبب القرار الإداري وتسببيه.

فالتسبيب هو ذكر أسباب القرار صراحة عند إصداره والأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح للأفراد عن السبب الذي تدخلت بناء عليه، إلا إذا ألزمها القانون بذلك وهذا فقط يصبح التسبيب شرطا شكليا جوهريا و ملزما في القرار و يترتب على إغفاله بطلان القرار على أنه يجب أن يوضح في الاعتبار أن القرار الإداري حتى إذا كان غير مطلوب تسببيه فإنه يجب دائما أن يقوم على سبب يبرره.

المطلب الرابع: ركن المحل في القرار الإداري

محل التصرف القانوني بصفة عامة هو الأثر القانوني الذي يحدثه هذا التصرف و بما أن القرار الإداري هو تصرف قانوني فإن محله هو موضوعه أو الأثر القانوني

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

المباشر المترتب عليه فهو الأثر الذي يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة وقت صدوره و ذلك إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاءه.¹ فمحل القرار الإداري الصادر بتعيين شخص في وظيفة ما هو وضع هذا الشخص في المركز القانوني الذي تحدده وظيفته.

كما يتضح تمييز القرار الإداري عن العمل المادي فيترتب على الأول آثار قانونية مباشرة أما العمل المادي فإن محله يكون نتيجة واقعية.

كما يجب أن يكون محل القرار ممكنا و جائزا قانونا فإذا كان الأثر القانوني للقرار مستحيلا ترتب على ذلك انعدام القرار فالقرار الصادر بترقية موظف يرتب أثرا قانونيا يتمثل في ترقية هذا الموظف فإذا كان الموظف قد توفي قبل صدور هذا القرار كان القرار منعما لانعدام المحل و استحالته.

كما يجب أن يكون القرار مشروعا أي متقفا مع القواعد القانونية المختلفة فإذا لم يكن كذلك أعتبر القرار باطلا.

المطلب الخامس: ركن الغاية في القرار الإداري

يقصد بركن الغاية في القرار الإداري الهدف النهائي الذي يسعى رجل الإدارة الى تحقيقه من إصدار القرار الإداري.

وهدف القرار الإداري أو الغاية منه تختلف كل الاختلاف عن كل من سبب القرار وكذلك محل القرار.

فمحل القرار الإداري هو الأثر القانوني بهذا القرار فالقرار الصادر بفضل أحد الموظفين محله فصل هذا الموظف أما سببه فهو الحالة الواقعية أو القانونية التي قامت قبل إصدار القرار أما الغاية من قرار الفصل فمن المفروض أن تكون المصلحة العامة. وتتجلى هنا في ضمان حسن سير المرافق العامة.

¹ محمد عبد العال السناري "المرجع السابق" ص 164 .

الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.

- و تحديد أهداف القرار الإداري تتم وفقا لما يلي :

أولاً: القاعدة العامة في هذا الشأن هي أنه يجب على رجل الإدارة أن يستهدف في جميع أعماله تحقيق الصالح العام وإذا خرج عن هذه القاعدة اصبح عمله مجرد اعتداء مادي.¹

ثانياً: نظرا للحدود الواسعة لفكرة المصلحة العامة وحرية رجل الإدارة في نطاق هذه الفكرة فإن المشرع كثيرا ما يحدد له (في نطاق نفس الفكرة) هدف مخصصا و لا يجوز له ان يسعى الى تحقيق غيره باستعمال الوسائل التي بين يديه حتى ولو كان الهدف الذي يسعى اليه متعلقا بالمصلحة العامة وهذا ما يعرف بقاعدة "تخصيص الأهداف".²

ثالثاً: يمكن معرفة هدف اختصاص إداري معين مما يلي :

❖ إذا حدد القانون صراحة الهدف من الاختصاص إداري، فان هذا الهدف هو الذي يجب أن يسعى لتحقيقه المسئول عن هذا الهدف.

❖ يمكن استخلاص الهدف المخصص من قصد المشرع و روح القانون مع الاستعانة بالأعمال التحضيرية التي أحاطت بالقانون في حالة عدم افصاح المشرع عن الهدف من اختصاص معين.

❖ قد لا يحدد المشرع الهدف من اختصاص إداري معين ولكن طبيعة الاختصاص قد تفرض على الإدارة هدفا محددًا.³

¹ الاعتداء المادي: سوف نتكلم عنها في الفصل الثالث المتعلق بتنفيذ القرارات الادارية

² سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري الكتاب الثالث ص 152.

³ مثلا: سلطات البوليس الإداري حيث أن اهدافها مخصصة دائما إذ لا يجوز الالتجاء اليها إلا لتحقيق غرض يتعلق بالنظام العام .

الفصل الثاني:

نفاذ القرارات الإدارية

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

يقصد بنفاذ القرار الإداري سريانه، وهذا السريان يختلف بالنسبة للإدارة عنه بالنسبة للأفراد.

والقاعدة العامة هي أن يكون القرار الإداري نافذا في حق الإدارة بمجرد صدوره، ولكنه لا يسري في حق الأفراد إلا من تاريخ العلم به بإحدى وسائل العلم المقررة قانونا. وهذه القاعدة تطبق على أغلب القرارات الإدارية أما القرارات المعلقة على شرط أو المضافة الى أجل فإنها لا تبدأ في السريان الى عند تحقق الشرط المعلقة عليه أو عند حلول الأجل المضافة إليه.

وإذا كان الأصل هو نفاذ القرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل، إلا أن هناك القرارات التي تخرج على هذا النمط، وتتضمن أثرا رجعيا. ويحكم نفاذ هذا النوع من القرارات مبدأ هاما من المبادئ المتفق عليها فقها وقضاء ألا وهو مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وهو من المبادئ العامة للقانون، إلا انه ترد عليه بعض الاستثناءات نوردها في حينها. وسوف نتناول في هذا الفصل وجود القرار الإداري وكيفية الاحتجاج به في مواجهة الإدارة ذاتها و في مواجهة الأفراد، كما نتناول نفاذ القرارات الإدارية من حيث الزمان، و اخيرا نتطرق الى نفاذ القرارات المعلقة على شرط أو مضافة الى أجل.

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

المبحث الأول: وجود القرار الإداري والاحتجاج به:

كما سبق الذكر، يقصد بنفاذ القرار الإداري توليد أثاره القانونية ودخوله حيز التطبيق، ويثير مفهوم النفاذ عدة تساؤلات تتعلق باللحظة التي يوجد فيها القرار الإداري، و يصبح عندها صحيحا و منتجا لآثاره.

المطلب الأول: وجود القرار الإداري

لقد اختلفت وجهات النظر حول اللحظة التي يوجد فيها القرار و يصبح منتجا لآثاره القانونية.

فيرى البعض أن القرار الإداري يوجد منذ اللحظة التي يتم فيها التوقيع عليه من السلطة المختصة بإصداره¹، أي أن هذا التوقيع هو الإجراء الذي يكتمل به القرار. فتوقيع القرار هو في ذات الوقت إصداره و نتيجة لذلك تقوم قرينة قاطعة مؤداها أن موقع القرار هو في نفس الوقت مصدره مهما تعدد المشتركون في إعداده.

أما شهر القرار الإداري فما هو إلا إجراء لاحق يختلف تماما عن العناصر المكونة للقرار وليس له دور في وجوده، ويقتصر عمله على نقل العلم بالقرار الإداري الى الأفراد. في حين ذهب البعض الآخر إلا ان القرار الإداري يوجد منذ اللحظة التي يتم فيها شهره بإحدى وسائل الشهر المعترف بها قانونا، أي أن واقعة الشهر هي الإجراء الذي يكتمل به القرار الإداري، أما قبل ذلك فيكون الأمر مجرد مشروع قرار.²

والقاعدة العامة أن القرارات الإدارية تصبح نافذة وسارية المفعول منذ تاريخ صدورها من السلطات الإدارية المختصة أي منذ لحظة التصديق و التوقيع عليها من طرف السلطة الإدارية المختصة بإصدارها.³

¹ وهذا ما ذهب اليه الفقه الفرنسي عبر آراء Laubadere-f-p-benoit-j.mouby

كما جاء بذلك الفقه المصري بواسطة الدكتور سليمان الطماوي و الدكتور عبد الفتاح حسن و الدكتور محمود حلمي

² الفقه الفرنسي: o.dupeyroux-g -Isaal

³ عمار عوايدي "القانون الإداري" ص511 و.د سليمان الطماوي "النظرية العامة للقرارات الإدارية" ص 518

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

وهذا ما أخذ به القضاء الفرنسي بقوله: إن شهر القرار الإداري ليس شرطاً لصحته بل مجرد إجراء لاحق لا يقصد به سوى نقل العلم بالقرار الإداري إلى ذوي الشأن من الأفراد.¹

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على وجود القرار الإداري

لقد رتب كل من الفقه والقضاء الإداري نتائج هامة على وجود القرار الإداري يمكن حصرها فيما يلي:

أولاً: لا يعتبر عدم الشهر عيباً في القرار الإداري يبرر طلب إلغاءه: بما أن الشهر لا يعد ركناً ولا شرطاً لصحة القرار الإداري فإن إغفاله لا يؤدي إلى إلغاءه، و يترتب على إغفال شهر القرار الإداري عدم استطاعة الإدارة الاحتجاج به في مواجهة الأفراد دون أن يكون في ذلك تأثير على شرعيته.

وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في كثير من أحكامه بأن عدم الشهر لا يعتبر عيباً في القرار الإداري يستوجب إلغاءه لهذا السبب²، كما أن عدم شهره عن الوجه الصحيح لا يعيبه.

ثانياً: يجب الرجوع إلى تاريخ صدور القرارات الإدارية لفحص و تقدير مدى صحة و شرعية القرارات الإدارية أي من حيث ركني الاختصاص و الشكل والإجراءات و من حيث مطابقته للقانون أو عدم مطابقته في هذا الوقت بالذات دون أي وقت آخر، و هذا ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه.³

ثالثاً: تستطيع الإدارة تنفيذ القرار الإداري قبل شهره ولكن بالقدر الذي لا يلحق ضرراً بالأفراد، إن القاعدة العامة في نفاذ القرارات الإدارية تقتضي بأنه لا يجوز الاحتجاج بالقرار الإداري قبل شهره في مواجهة الأفراد.

¹ حكم "م د ف" في 1938/06/28 في قضية STEFANI

² حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1974/02/05 في قضية FEDERATION – A – LEGRIEME

³ حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1974/01/10 في قضية SUNDICAT NATIONALDE CRDRES

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

وكاستثناء على الأصل يحق للإدارة أن تقوم بتنفيذ القرار الإداري قبل شهره إذا كان هذا القرار من شأنه تحقيق مصلحة الأفراد أو على الأقل لا يترتب عليه إلحاق الضرر بهم، ويقول الفقيه الفرنسي "فالين" في هذا الشأن "يمكن القول بصفة عامة بأن القرار الإداري يكون قابلاً للتنفيذ قبل شهره في الحدود التي لا تمس فيها حقوق الأفراد.¹

رابعاً: لا تستطيع الإدارة أن تحتج بعدم الشهر للتهرب من الحقوق التي يكتسبها الأفراد بصور القرارات الإدارية: فيقر القضاء و الفقه التزام الإدارة بالقرارات الإدارية التي تصدرها بغض النظر عن شهرها ،لأن الشهر إنما تقرر لمصلحة الأفراد و ليس لمصلحة الإدارة ،و هذا ما اكده مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 18 ماي 1974²، حيث قضى بأن "قوة الأمر المقرر مفروضة على الإدارة نفسها حتى و لو كان القرار لم يعلن أو ينشر ، ويحق لذوي الشأن الاستناد الى هذا القرار طالما لم يصدر قرار آخر أو حكم قضائي يقضي بإلغائه أو بطلانه.

خامساً: يجب الرجوع الى تاريخ صدور القرار لتحديد حقوق الأفراد التي تنشأ لهم في مواجهة الإدارة: فتاريخ صدور القرار هو الذي يحدد بدء ترتيب حقوق الأفراد الذين صدر في شأنهم القرار، وعليه يرجع دائماً الى تاريخ صدور القرار الإداري لتحديد أقدمية حقوق الأفراد بمقتضى القرارات التي تصدرها الإدارة بشأنهم.

سادساً: إذا حدد القانون مدة معينة لإصدار قرار إداري فيكفي أن يصدر خلال تلك الفترة، و لا يهم أن ينشر بعد فواتها فالقانون حين يحدد الإدارة فترة تستطيع خلالها إصدار قرارات معينة فإنما يقصد من ذلك أن يكون القرار مكتملاً خلال تلك الفترة، وطالما أن القرار الإداري يكتمل بتوقيعه فلا يهم أن يتم شهره خلال الفترة التي حددها القانون للإصدار.

¹ محمد عبد العال السناري "القرارات الإدارية" ص 271

² حكم مجلس الدولة الفرنسي حول قضية VILLE DE CAYEME

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

المبحث الثاني: نفاذ القرارات التنفيذية.

لقد سبق القول أن القرارات الإدارية تعتبر نافذة في تاريخ صدورها و التوقيع عليها، أما تنفيذها فلا يتم إلا بعد اتخاذ إجراءات التنفيذ المتمثلة في تبليغ القرارات الإدارية الى أصحاب العلاقة، ونشرها في الجريدة الرسمية أو الإعلان عنها و ذلك حسب ما تقتضيه النصوص القانونية في هذا الشأن.

ولذلك فإن القرارات الإدارية تعتبر نافذة بالنسبة للسلطة الإدارية المختصة من تاريخ صدورها و لا تعتبر مقيدة بها إلا بعد نشرها أو إعلانها في هذه الحالة فقط تكون قد مست المراكز القانونية المكتسبة، وعلى ذلك فلها أن تعود عنها قبل النشر أو الإعلان، أما بالنسبة للأفراد فتعتبر نافذة من تاريخ تبليغها و بعد نشرها و الإعلان عنها.¹

المطلب الأول: نفاذ القرارات التنفيذية بالنسبة للإدارة

بصدور القرار الإداري من السلطة التي تملكه مستوفيا لجميع عناصره، فإنه ينفذ فوراً في حق الإدارة ولا يتوقف هذا النفاذ على علم الأفراد.

فالقاعدة العامة كما سبق الإشارة إليها هي أن القرارات الإدارية تكون نافذة في حق الإدارة بمجرد صدورها، ولو لم تكن قد أشهرت بعد، ذلك لأن الشهر إنما تقرر لمصلحة الأفراد لا لمصلحة الإدارة، فالهدف من الشهر هو علم الأفراد بالقرار المخاطبين به.

وهو ما ينتقي بالنسبة للإدارة، ذلك لأنها هي مصدرة القرار ومن ثم فتكون على علم به، فلا يشترط الشهر لكي يكون القرار الإداري نافذاً في مواجهتها.

ولا تستطيع الإدارة الاحتجاج بعدم الشهر للتهرب من احكام القرارات التي تصدرها²، كما أن النفاذ ليس مقصوراً على القرارات الإدارية السليمة بل يشمل القرارات الإدارية المعيبة

¹ زين العابدين بركات " الموسوعة الإدارية " ص 494 .

² لقد اشار الى هذا المعنى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 16/04/1948 في قضية

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

إذا لم يصل العيب فيها الى درجة من الجسامة يجردها من صفتها الإدارية و يجعلها معدومة.

المطلب الثاني: نفاذ القرارات التنفيذية بالنسبة للأفراد

إذ كانت القرارات الإدارية تنفذ في حق الإدارة بمجرد صدورها كما سبق الذكر، فإنها لا تنفذ في مواجهة الأفراد إلا إذا علموا بها بإحدى الطرق المقررة قانونا كما أن هذه القاعدة أي عدم جواز الاحتجاج بالقرار في مواجهة الأفراد قبل نشره أو إعلانه هي من النظام العام.

وحكمة هذه القاعدة أن القرارات الإدارية باعتبارها ضوابط السلوك البشري في نطاق الجماعة يجب أن يعلم بها الأفراد حتى يمكنهم أن يرتبوا أمور حياتهم وفقا لمقتضياتهم فمن غير الطبيعي إلزامهم بأمر لا يعلمون بها.

ومن ثم يجب أن تنتقل الإدارة الى علم الأفراد القرار بتمامه وبسائر أحكامه، فكيف يتم ذلك؟

الفرع الأول: وسائل العلم بالقرارات الإدارية

وسائل العلم بالقرارات الإدارية في القانون الإداري هي:

أولاً- النشر:

هو اتباع الإدارة للشكليات المقررة حتى يعلم الجمهور بالقرار فهو إعلان الناس ومنهم صاحب الشأن بمحتويات القرار التي يصدرها الجهات الإدارية حتى يكونوا على بينة منها، والمسلم به أنه إذا نص القانون على طريقة معينة للنشر فيجب على الإدارة إتباعها.¹

¹ عبد العزيز الجوهري "القانون والقرار الإداري" في الفترة ما بين الإصدار و الشهر.

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

إما إذا لم يحدد القانون طريقة معينة للنشر، فيجب أن يكون في جريدة أو نشرة معدة للإعلان، أو من شخص أو جهة مختصة بذلك والمقصود بذلك وسائل النشر الرسمية.

ولكي يكون النشر سليماً ومؤدياً لدوره يجب أن يكشف على مضمون القرار فحواه، فإذا ورد النشر بعبارة مجملة لا تمكن صاحب الشأن من العلم بمضمون القرار علماً كافياً نافياً للجهالة فإنه لا يعتد به في العلم بالقرار، وهذا ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي.¹ وما يلاحظ أن نشر القرار الإداري يفترض معه علم الكافة به، لكن هذا الافتراض لا يصدق إلا على من كانوا داخل الدولة التي حدث فيها القرار، أما الأفراد الذين يكونوا خارج الدولة التي حدث فيها النشر فإنه لا يحتج في مواجهتهم بالقرار المنشور.

ثانياً - الإعلان:

هو الطريقة التي ينتقل بها القرار الإداري إلى علم الفرد أو الأفراد معينين بذواتهم، والإعلان هو الأصل في نقل العلم بالقرار الإداري إلى أصحاب الشأن فهو أقوى من النشر كوسيلة للعلم بالقرار، ذلك لأن العلم الذي يتم بواسطة الإعلان هو علم حقيقي أما العلم الذي يتم عن طريق النشر فهو افتراضي.

و من أجل ذلك يعتبر الإعلان الوسيلة الأساسية لنقل العلم بالقرارات الإدارية الفردية، والإعلان بعكس النشر لا يقيد الإدارة بإتباع شكل معين فكل ما من شأنه أن يحمل القرار إلى علم موجه إليه يعتبر إعلاناً صحيحاً ما لم ينص القانون على طريقة معينة للإعلان. ومن تم يمكن للإدارة أن تجري الإعلان بأي صورة من الصور طالما لم يحدد القانون طريقة معينة لإجرائه، فيمكن أن يكون عن طريق خطاب مسجل أو عن طريق محضر، لكن هل يشترط أن يسلم الإعلان لصاحب الشأن شخصياً؟²

¹ الحكم الصادر بتاريخ 15/11/1951 في قضية EPUX GESHIN

² عبد العزيز السيد الجوهري "المرجع السابق" ص 131 و 132

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

لقد كان مجلس الدولة الفرنسي يشترط لصحة الإعلان أن يسلم لصاحب الشأن شخصياً.

إلا انه عدل عن هذه النظرة أو أجاز بعد ذلك في العديد من احكامه بأنه يمكن أن يتم الإعلان الى الوكيل أو الممثل القانوني لصاحب الشأن. و يتعين ان يكون الإعلان كاملاً، فإذا كان ناقصاً أي لا يتضمن القرار كافة تفاصيله فإن علم صاحب الشأن يكون ناقصاً، وبالتالي لا يترتب عليه أي أثر في بدأ سريان ميعاد الطعن.

ثالثاً - العلم اليقيني:

من المعلوم أن النشر والإعلان وسيلتان من وسائل العلم بالقرارات الإدارية، ولكن ليس معنى ذلك أن يتحقق العلم بهما وحدهما وإنما يوجد طريق ثالث للعلم بهذه القرارات وطريق العلم اليقيني. وذلك إذا لم تقم الإدارة بالنشر والإعلان.

ويحدث العلم بهذه الوسيلة باجتهاد صاحب الشأن، أي بمسعى فردي منه فقد يقع علمه صدفة كأن يكون قد اطلع على القرار قبل أن تبلغه به الإدارة أو قبل نشره وقد يحدث هذا العلم أيضاً إذا قامت الإدارة باتخاذ إجراءات في مواجهة صاحب الشأن لتنفيذ قرار قبل تبليغه به ففي مثل هذه الحالات وغيرها يتحقق العلم لكن لا يكون علماً يقينياً إلا إذا ظهر دليل أو وقعت واقعة أو وجدت قرينة تدل على علمه بالقرار.

فالعلم لا يصبح يقينياً إلا إذا ثبت أمام القاضي ما يؤيد هذا اليقين¹. ومفاد نظرية العلم اليقيني أنه في حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء يقوم العلم بالقرار المطعون فيه مقام النشر والإعلان لأن العلم هو الغاية من النشر والإعلان كما أن النشر والإعلان هما وسيلة للعلم.

¹ عبد العزيز السيد الجوهري "المرجع السابق" ص 140 - ص 141

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

ولكي يعتد بالعلم اليقيني في حساب ميعاد الطعن بالقرارات الإدارية يجب أن تتوافر فيه شروط ثلاثة وهي:¹

1. أن يكون علما حقيقيا لا ضمنيا ولا افتراضيا.
2. أن يشمل العلم جميع عناصر القرار التي تمكن صاحب الشأن من تجديد موقفه حيال القرار من حيث قبوله أو الطعن فيه.
3. أن يثبت حدوث هذا العلم في ميعاد يبدأ منه سريان مدة الطعن.

الفرع الثاني: القرارات الإدارية غير القابلة للنشر أو الإعلان.

إذا كانت القاعدة أن القرارات الإدارية تنظيمية كانت أم فردية تعتبر قابلة للنشر والإعلان، فإنه يرد على هذه القاعدة استثناء يتمثل في وجود بعض القرارات لا تقبل النشر أو الإعلان وهذه القرارات يمكن تقسيمها الى نوعين وهما:

أولا- قرارات الرفض الضمنية:

هذه القرارات تنتج عن موقف سلبي للإدارة تجاه الفرد ينجم عن سكوتها بالرد على طلبه مدة معينة، فإذا انقضت هذه المدة دون رد صريح منها اعتبر ذلك قرارا ضمنيا يرفض الاستجابة الى الطلب.

ففي فرنسا لم يكن يوجد ميعاد محدد للطعن في هذه القرارات، الأمر الذي أدى الى ترك المراكز القانونية الناشئة عن هذه القرارات دون تحديد أو استقرار.

وبعد ذلك صدر أول تشريع منظم للطعن في هذه القرارات وهو القانون الصادر في 18 ديسمبر 1940، ونص على انه إذا مضت أربعة أشهر من تاريخ تقديم الطلب في الإدارة دون رد عليه، فإنه من حق المتقدم بالطعن، في القرار الضمني بالرفض الناتج عن الموقف السلبي للإدارة.

¹ عبد العالي السناري المرجع السابق ص 293 - 294

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

ولكن بالرغم من هذا فقد ظلت حقوق الأفراد مهددة بالضيق¹، و لذلك لجأ المشرع الى إصدار رقم 557 بتاريخ 1956/06/08 واعاد فيه تنظيم مواعيد الطعن في هذه القرارات، فبالنسبة لدعوى الإلغاء فإن الميعاد في القرار الضمني هو 60 يوما تبدأ من تاريخ تقديم صاحب الشأن طلب الى الإدارة، أما بالنسبة الى دعاوي القضاء الكامل فقد ردد القانون الاخير نفس النظام الذي كان ساريا قبل ذلك، و القاضي بعدم وجود ميعاد للطعن في القرار الإداري الضمني.²

ثانيا: قرارات لا تقبل النشر أو الإعلان بطبيعتها.

لقد كان لمجلس الدولة الفرنسي الأسبقية في معالجة هذا النوع من القرارات، فقد حدد طبيعتها وشروطها ونتائجها، وتجلي ذلك من خلال الحكمين الصادرين في: 23 ماي 1952³ و 15 ماي 1953⁴، حيث قدم المجلس لأول مرة شكلا جديد من اشكال القرارات الإدارية التي اعتبرها غير قابلة للنشر أو الإعلان بسبب طبيعتها.

ففي كل من الحكمين صدر قرار من المحافظ بقبول أحد الأطفال في مؤسسة المساعدات العامة للطفولة، وبعد ثلاث أو أربع سنوات تقدم أحد الأشخاص للمطالبة بهذا الطفل، ففي قضية ROGE لم يشر مضمون الحكم الى صفة هذا الطالب بينما في قضية ED أشير الى أن طالب هو الأم وزوجها، وفي هذين الحكمين استطاع مجلس الدولة أن يضع قاعدتين:

الأولى: أن قرار المحافظ على إلحاق الطفل بالمؤسسة يعتبر غير قابل للنشر بسبب طبيعته. فالنشر هنا يكون مخالف لنص المادة 11 من قانون 15 أفريل 1943

¹ لقد كانت عيوب هذا التشريع تتمثل في تلقي الأفراد ذو النية الحسنة تأكيدات شفوية من الغدارة أنها ستبث في طلبهم قريبا بقرار صريح ثم يواجهون بعد فترة الأربعة أشهر بأن الإدارة لم تف بوعودها و أن ميعاد الطعن قد انتهى.

² عبد العال السناري : المرجع السابق "ص 293-294

³ قضية ROGE

⁴ قضية: EPOUX-DASTILLON

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

المتعلق بتقديم اطفال بطريق الهجر السري، كما ان الإعلان هنا يتنافى مع حالة الشخص الذي يرفض الإفصاح عن شخصيته عند تقديم الطفل الى المؤسسة، فقرار الموافقة على إلحاق الطفل بالمؤسسة لا يمكن اعلانه.

ثانيا: عند وجود قرار غير قابل للنشر أو الإعلان بسبب طبيعته، فإن ميعاد الطعن ضد هذا القرار لا يبدأ في السريان بالنسبة لأصحاب الشأن إلا من تاريخ تأكد علمهم بهذا القرار وذلك عن طريق الإشارة الى هذا القرار في قرار رسمي آخر. وهو حكم قضائي وهذا ما حدث في قضية (روجي).¹

¹ عبد العزيز الجوهري "المرجع السابق" ص 158

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

المبحث الثالث: سريان القرار الإداري من حيث الزمان.

إن القرارات الإدارية لا تعتبر نافذة قبل صدورها، أي لا يمكن تطبيقها، لأننا في هذه الحالة نكون قد اعطينا للأحكام الواردة فيها مفعولاً رجعياً. فالقرارات ذات الأثر الرجعي هي التي تمس مراكز قانونية شخصية تكاملت عناصرها قبل أن يصبح القرار نافذاً.

ويحكم نفاذ هذا النوع من القرارات مبدأ هام من المبادئ المتفق عليها فقها وقضاء ألا وهو "مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية" ومبدأ عدم الرجعية بصفة هامة من المبادئ المسلم بها سواء كان ذلك في مجال القوانين وخاصة القوانين الجنائية، أما في مجال القرارات الإدارية بنوعها التنظيمية و الفردية، سوف نتكلم في هذا المبحث عن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية كقاعدة عامة، ثم نورد بعد ذلك الأحوال التي أباح فيها الفقه والقضاء الخروج عن هذا المبدأ.

المطلب الأول: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

طبق هذا المبدأ منذ أوائل القرن 19، وكان من جملة مبادئ أساسية التي بناها الاجتهاد الإداري الفرنسي للمحافظة على حقوق المواطنين والتي نشأت مباشرة من إعلان حقوق الإنسان.

ومن جملة هذه المبادئ مساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة و عدم رجعية القوانين و القرارات الإدارية، واعتبر القضاء الإداري كل تصرف مخالف لهذه المبادئ باطل، ويحمل السلطة الإدارية التي ارتكبتها كافة الأضرار المادية والمعنوية الناتجة عن ذلك.

فمبدأ عدم رجعية القرارات من مبادئ المسلم بها فقها و قضاء و من أحدث أحكام المجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن حكمه بتاريخ 5 جانفي 1979 في قضية N- M -F -ASSOCIATION ، وكذلك حكمه بتاريخ 03 نوفمبر 1978 في قضية

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

DAME-LAMOTHE وقد مضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الحكم الأخير بأن القضاء الإداري لا أثر له في تاريخ سابق على إعلانه، ويصاب القرار بعدم المشروعية إذا نص فيه على أن يسري من تاريخ سابق على تاريخ صدوره.

كما أن المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي حتى لو كانت تلك الحقوق مستمدة من قرارات تنظيمية عامة، تصدرها الإدارة بما لها من سلطة في حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى القوانين، ولم تكن تلك الحقوق مستمدة مباشرة من النصوص القانونية.

كما أن قاعدة عدم الرجعية في القرارات الإدارية هي قاعدة آمرة وجزاء الرجعية هو البطلان، فالقرارات ذو الأثر الرجعي يكون باطلا ويجب على القضاء الحكم بإلغائه. وإلغاء القرار الرجعي قد يكون كلياً إذا كان القرار غير قابل للتجزئة وقد يكون جزئياً بإلغاء الأثر الرجعي، واستبقاء باقي الآثار سليمة إذا ما كان القرار يقبل التجزئة، فيقتصر الإلغاء على جانبه الرجعي وهذه هي الحالة الغالبة.

ويستند مبدأ عدم الرجعية الى الاعتبارات التالية:

أولاً: فكرة احترام الحقوق المكتسبة فالمسلم به أن الأفراد إذا ما اكتسبوا حقاً في ظل نظام قانوني معين، فإنه يتمتع المساس بهذا الحق إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية التي أدت الى اكتساب ذلك الحق.

فإذا ما اكتسب أحد الأفراد مركزاً قانونياً ذاتياً نتيجة قرار إداري أو اتفاق مع الإدارة فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز إلا بالوسيلة المشروعة وهي القانون ذي الأثر الرجعي وهذا ما أكدته القضاء الإداري باستمرار.

ثانياً: فكرة استقرار المعاملات : فالتنظيم إنما يكون بالنسبة الى المستقبل مع ترك الآثار التي تمت في الماضي سليمة، ولهذا فإن معظم الدساتير تنص على أن القوانين تسري بالنسبة الى المستقبل و لو لم يتضمن الدستور نصاً يجيز الرجعية لاستحالة سريان القانون على الماضي .

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

ثالثا: إن قبول مبدأ الرجعية يعني بالتالي قيام السلطة بممارسة صلاحيات ليست من اختصاصها من حيث صلاحية الولاية الزمانية، والتي تمنع ممارسة صلاحيات كانت تقع ضمن اختصاص السلطة السابقة.

المطلب الثاني: أحوال إباحة الرجعية.

إذا كانت القاعدة العامة هي عدم رجعية القرارات الإدارية إلا ان المتتبع لأحكام القضاء الإداري سواء فرنسا أو غيرها من الدول الأخرى يجد ان هناك حالات أباح فيها القضاء الخروج على القاعدة العامة على سبيل الاستثناء.

وسوف نعرض فيما يلي أحوال إباحة الرجعية التي أقرها القضاء الإداري:

أولا: إباحة الرجعية بنص تشريعي.

و هذه أقدم الحالات و اكثرها تطبيقا في العمل ،و بمقتضاها يجوز للمشرع أن يخول الإدارة بنص صريح في القانون اعمال الرجعية .ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن حكمه بتاريخ 7 فبراير 1979 حيث قضى بشرعية امتداد آثار القرار الإداري الى تاريخ سابق على صدوره في حالة ما إذا نص القانون على ذلك لمعالجة فراغ تشريعي أو قانوني.¹

وكذلك حكمه في قضية ميشال بتاريخ 9 ديسمبر 1975 حيث قضى فيها عدم شرعية القرار الإداري الرجعي ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ويلاحظ أن تفويض المشرع للإدارة بإصدار قرارات رجعية قد يكون صريحا وذلك بأن ينص في القانون صراحة على تخويل الإدارة تضمين قرارات معينة أثرا رجعيا الى تاريخ لا حق ومثال ذلك ما حدث في فرنسا اعقاب الحرب العالمية الثانية حيث أصدر المشرع عدة قوانين أباح فيها للإدارة اتخاذ قرارات رجعية في شؤون الموظفين منذ قيام الحرب.

¹ حكم م د ف في قضية Agrèges –des –disciplines artistiques –Association–des–professeurs

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

و قد يكون ضمنيا كما لو صدر قانون يخول الإدارة سلطة عادة النظر في جميع القرارات الصادرة من سلطة ما ابتداء من تاريخ معين.¹

ثانيا: إباحة الرجعية تنفيذا لأحكام الإلغاء.

لما كانت دعوى الإلغاء من الدعاوى العينية فإن الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري يكون حجة على الكافة فإذا صدر حكما بإلغاء قرار إداري معيب فإن هذا القرار يعد في حكم المعدوم من يوم صدوره، ومن ثم تلتزم الإدارة بإعادة تصحيح الوضع القانوني على هذا الأساس بكل الطرق ومنها إصدار قرارات إدارية بأثر رجعي، وذلك لإعادة الحال الى ما كان من الواجب أن يكون عليه، وتعتبر هذه القرارات الرجعية استثناء من القاعدة العامة و القاضية بعدم الرجعية.

فكما كانت القاعدة أن المتقاضي لا يمكن أن يضار من جراء بطئ التقاضي، فإن الحقوق رافع دعوى الإلغاء لا يمكن أن تسقط مهما طال الوقت بين رفع الطعن وبين صدور الحكم فيه، بل يتعين إعادة الحال الى ما كان عليه ولو لم يصدر القرار الإداري المحكوم بإلغائه.

ولا شك أن أعمال هذه القاعدة كثيرا ما يرتب للإدارة مضايقات لا سيما إذا طالت المدة بين رفع الدعوى وبين الحكم فيها، فإن الإدارة ستجد نفسها مضطرة لإعادة النظر في كثير من القرارات التي ترد مستندة الى قرار المحكوم بإلغائه.

ولكن مهما كانت تلك المضايقات، فإن العمل امام مجلس الدولة الفرنسي يجري باستمرار على إلزام الإدارة بالقيام بكل ما يقتضيه الحكم الصادر بالإلغاء.

و يتجلى ذلك في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1925/12/26 في قضية روديار² جاء فيه: "إذا كانت القاعدة هي عدم رجعية اللوائح و القرارات الإدارية الفردية إلا إذا كانت تلك القرارات تنفيذا لقانون رجعي، فإن هذه القاعدة تتضمن استثناء

¹ سليمان محمد الطماوي " المرجع السابق " ص 519 و 520

² محمد سليمان الطماوي، "النظرية العامة للقرارات الإدارية" ص 522

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

في حالة صدور القرارات الإدارية تنفيذًا لحكم صادر من مجلس الدولة، وذلك أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تتولد عنها بالضرورة بعض الآثار في الماضي، لما يستتبعه الحكم بالإلغاء من اعتبار القرارات الملغاة معدومة من يوم صدورها".

ثالثًا: القرارات الإدارية التي تتضمن بالضرورة أثر رجعي.

هناك طائفة من القرارات الإدارية تتضمن آثار رجعية لظروف خاصة تحيط بها. يمكن حصرها فيما يلي :

1- الرجعية بسبب طبيعة الاختصاص:

قد يخول المشرع للإدارة سلطة إصدار قرارات إدارية تسري خلال فترة معينة، فصدور هذه القرارات في تاريخ لاحق خلال هذه الفترة لا يجعل باطلة وتسري من تاريخ بداية الفترة حتى نهايتها، وتكون متضمنة بالضرورة أثر رجعي وهذا ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي.¹

2- الرجعية بسبب مقتضيات سير المرافق العامة:

يستبعد مجلس الدولة الفرنسي تطبيق قاعدة عدم الرجعية كلما تعارضت مع مقتضيات سير المرافق العامة أو كانت نتائجها غير مقبولة، ومن هذا القبيل رجعية القرارات تعيين بعض الموظفين إذا ما تأخر صدور القرار عن يوم تسلمهم العمل.

3- القرارات المؤكدة والمفسرة:

الرجعية في هذه الحالة هي رجعية ظاهرية وغير حقيقية فالقرار المؤكد لا يحدث بذاته آثار قانونية. فمهمته تكمن في ترديد الأحكام التي وردت بقرار سابق. منه لا يضيف القرار المؤكد شيئًا جديدًا إلى الوضع القانوني القائم في القرار الأول، فهو ينطوي على رجعية ظاهرية.

¹ حكم المجلس الصادر في 11/07/1951 في قضية syndicat générale des planteurs et

manipulateurs de canne de la Martinique

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

4- الرجعية في حالة سحب القرارات الإدارية:

على الإدارة ان تسحب القرارات التي لم يترتب عليها أي حق مكتسب سواء كانت سليمة أو معيبة، ومثال ذلك القرار الصادر برفض الترخيص لفتح محل تجاري¹ والقرارات التأديبية إلا إذا ترتب على سحب القرار التأديبي طرد موظف آخر.²

5- الرجعية في حالة تصحيح القرارات الإدارية المعيبة:

إذا صدر قرار إداري غير مشروع أو أرادت الإدارة الاحتفاظ بهذا القرار من التاريخ الذي صدر فيه فهل تملك تصحيحه؟

لو اجزنا للإدارة ذلك لكان القرار بالتصحيح رجعيًا من حيث انسحاب آثاره إلى تاريخ صدور القرار المعيب، ويأخذ التصحيح إحدى الصورتين:

(أ) - أن يصدر من الإدارة قرار معيب، ثم تنتبه إلى خطئها و تحاول تصحيحه بقرا ر لاحق و هو ما يعبر عنه القانون الخاص باصطلاح الإجازة.

(ب) - ان يصدر القرار من شخص أو هيئة لا صفة لها في إصداره و تريد الإدارة المختصة تصحيح الوضع السابق بقبول ذلك القرار من تاريخ صدوره، وهو ما يسمى في القانون الخاص بالإقرار.

رابعاً: هل يجوز اعمال الرجعية إذا كانت اصلح للأفراد؟

لقد سبق الذكر أن مبدأ عدم الرجعية يقوم اساساً بقصد حماية حقوق الأفراد وعدم المساس بالمراكز المكتسبة التي اكتسبت في ظل أوضاع قانونية مشروعة، ولكن مجلس الدولة الفرنسي لم يستند إلى هذه الاسس في أعمال مبدأ الرجعية و بنى موقفه على اعتبارين وهما:³

الخوف من انتشار المحسوبية على حساب النفع العام.

¹ حكم مجلس الدولة في 27/07/1947 في قضية *societe duchet*

² حكم المجلس في 06/02/1948 في قضية *Demousselle- mollet*

³ سليمان محمد الطماوي "المرجع السابق" ص 522.

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

إن قاعدة عدم الرجعية لا تستند الى مجرد احترام الحقوق المكتسبة بل تقوم على ضرورة ممارسة الاختصاصات وفقا للأوضاع السليمة. وعلى هذا الأساس حكم مجلس الدولة الفرنسي بعدم شرعية القرار الصادر بإرجاع اقدمية موظف الى تاريخ يسبق تاريخ تعيينه حتى ولو كان نتيجة خطأ من الإدارة.¹

¹ حكم مجلس الدولة الفرنسي في 1913/01/10 في قضية Association professionnelle des administrateurs des colonies

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

المبحث الرابع: نفاذ القرارات المعلقة على شرط أو المضافة الى أجل

إن القاعدة العامة في نفاذ القرارات الإدارية، هي نفاذها بالنسبة الى الإدارة منذ تاريخ صدورها. ونفاذها بالنسبة الى الأفراد منذ تاريخ علمهم بها وذلك بواسطة النشر والإعلان أو العلم اليقيني. وفي واقع الأمر أن هذه القاعدة لا تصدق إلا بالنسبة للقرارات الإدارية التنفيذية أما القرارات الإدارية المعلقة على شرط، وتلك المضافة الى أجل فإن نفاذها وتحقق آثارها مرهون بتحقيق الشرط الذي علق عليه أو حلول الأجل المضاف إليه، و هذا ما ندرسه فيما يلي:

المطلب الأول: نفاذ القرارات الادارية المعلقة على شرط .

يعرف فقهاء القانون الخاص الشرط بأنه أمر مستقبل غير محقق الوقوع وهو أمر عارض إضافي يمكن تصور الالتزام بدونه.¹

والشرط كما يلحق الالتزام في مجال القانون الخاص، فإنه يلحق أي إرادة ترتب أثرا قانونيا ومن أجل هذا يمكن أن يلحق الشرط بالقرار الإداري باعتباره إفساحا عن إرادة ترتب أثرا قانونيا،

فإذا كانت القاعدة هي نفاذ القرارات الإدارية من تاريخ صدورها فإنه يجب أن نميز في هذا الصدد بين القرارات البسيطة والقرارات المعلقة على شرط فإن نفاذها وتحقق آثارها مرهون بتحقيق الشرط الذي علق عليه القرار.

والشرط ينقسم الى قسمين فإما أن يكون شرطا فاسخا أو يكون شرطا واقفا (موقفا) مع أن معظم الشروط في القرارات الإدارية هي شروط موقفه ويكون الشرط واقفا إذا كان سريان القرار الإداري موقفا على وجوده كأن تصدر الإدارة قرارا و تعلق نفاذه على مصادقة هيئة أخرى أو موافقة البرلمان كما قد يكون الشرط الواقف صريحا أو ضمنيا.

¹ العناصر الثلاثة المذكورة تعتبر مقومات للشرط.

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

أما الشرط الفاسخ فنكون بصدده إذا كان زوال القرار الإداري متوقفا على وجوده كأن تمنح الإدارة ترخيصا وتعلق استمرار نفاذه على بقاء حالة واقعية أو قانونية معينة فإذا زالت الحالة انقضى أثر القرار .

كما يجب عدم الخلط بين الشرط الفاسخ وبين استبقاء الإدارة لحقها في إنهاء القرار في أي وقت تشاء، فإنهاء القرار في الحالة الأولى يكون نتيجة لتحقيق الشرط الفاسخ لا بناء على إرادة الإدارة. أما في الحالة الثانية فإن القرار ينتهي بإرادة الإدارة ذاتها كأن تمنح أحد الأفراد ترخيصا باستعمال المال العام استعمالا خاصا مع استيفاء حقها في إنهاء هذا الاستعمال في أي وقت تشاء.

ومن الجدير بالذكر إنه إذا ما علق القرار الإداري على شرط (موظف أو فاسخ) فإنه يجب أن يكون مشروع، فإذا ما كان الشرط غير مشروع، فما أثره على القرار؟¹

إن المسلم به في هذا الصدد هو بقاء القرار سليما مع بطلان الشرط الذي اقترن به وذلك في حالة مطابقة القرار الإداري للقانون موضوعيا. ومثال ذلك في حالة إصدار الإدارة ترخيصا يخول أحد الأفراد فتح مخبزة بشرط بيع الخبز بسعر يقل عن السعر المقرر رسميا، فهنا يبطل الشرط ويبقى الترخيص سليم بالإضافة الى ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بصحة القرار الصادر بالترخيص لشركة "اتوكار" باتخاذ موقف لها في الطرق العامة مع بطلان الشرط الذي يلزمها باحترام مواعيد السكة الحديدية.²

كذلك يبطل الشرط ويظل القرار الإداري سليما إذا كان القانون يلزم الإدارة بأن تصدر القرار بسيطا ولكنها قامت بتعليقه على شرط.

وبطلان الشرط قد يؤدي في بعض الحالات الى بطلان القرار الإداري المعلق عليه بأن وذلك في الحالات التي يتبين فيها ان الشرط كان هو الدافع الرئيسي لإصدار القرار.³

¹ سليمان محمد الطماوي "المرجع السابق" ص 501

² حكم م د ف الصادر في 1918/06/22 في قضية Pouchez et autres

³ حكم م د ف الصادر في 1943/02/05 في قضية Peutrol

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

ويتضح ذلك من أن الإدارة لم تكن لتصدر القرار لولا شرط الذي اقترن به، وهذه مسألة موضوعية يقدرها القاضي في كل حالة حدى.

المطلب الثاني: نفاذ القرارات الإدارية المضافة الى أجل.

كما تعلق القرارات الإدارية على شرط فاسخ أو موقف فإنها قد تقترب بأجل فاسخ أو موقف و يعرفه الفقهاء بأنه أمر مستقبل محقق الوقوع يترتب على وقوعه نفاذ الالتزام أو انقضائه، ومن ذلك يتضح أن الأجل يتفق مع الشرط في أنه امر مستقبل، و في أن الأجل محقق الوقوع و الأجل الفاسخ هو الذي يترتب على حلوله انقضاء الالتزام و هو كثير الحدوث في الحياة الإدارية كأن يصدر القرار الإداري و يحدد نفاذه بوقت معين ينتهي القرار بانتهائه و مثال ذلك ان يصدر ترخيص مقرون بأجل معين ينتهي بانتهائه أو أن يصدر قرار بتعيين موظف لمدة معينة، قضى هذه الحالات ينتهي القرار قانونيا بحلول الأجل.

كما ان القرار الإداري المضاف الى أجل فاسخ يكون نافذا في حق الإدارة بمجرد صدوره ولا يسري في حق الأفراد إلا من تاريخ شهره ويستمر هذا النفاذ بالنسبة للإدارة بانتهاء هذا الأجل دون حاجة الى صدور قرار آخر أو حكم قضائي. وهذا لا يعني أن القرار الإداري مضاف الى أجل فاسخ لا يمكن انهاء قبل حلول الاجل والأمر في هذا الشأن يختلف بالنسبة للقرار الفردي عنه بالنسبة للقرار التنظيمي.

فالنسبة للقرار الفردي يمكن أن ينتهي نفاذه قبل حلول الأجل عن طريق سحبه بمعرفة الإدارة أو إلغائه بمعرفة القضاء مع مراعاة مدة السحب والإلغاء مقرر قانونيا.

اما بالنسبة للقرار التنظيمي فبالإضافة الى إمكانية انهاء نفاذه قبل حلول الاجل عن طريق السحب أو الالغاء فإنه يمكن أيضا إنهاء نفاذه عن طريق تعديله بمعرفة الإدارة، أو استبدال غيره به وذلك نظرا لما للإدارة من حق تعديل القرارات التنظيمية في أي وقت تشاء.

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

أما الأجل الواقف فهو الذي يترتب على حلوله نفاذ الالتزام أي يؤدي الى ارجاء أثر القرار فترة من الزمن بعد صدوره، فلا يوجد قانون يمنح الإدارة تأخير آثار القرارات الإدارية إذا ما قامت دواعي الى ذلك، وإذا كان القضاء الفرنسي قد الغى قرارات أرجأت الإدارة آثارها الى تاريخ مستقبل، فلم يكن ذلك لهذا السبب، وإنما الأسباب الأخرى صاحبت هذا الإرجاء.

ويلاحظ أن الأحكام القضائية في هذا المجال قليلة، ومع ذلك يمكن أن نستنتج منها التمييز بين اللوائح والقرارات الفردية:

أولاً: بالنسبة للوائح :

يمكن للإدارة أن تصدر قرارات إدارية تنظيمية مع إرجاء آثارها الى تاريخ مستقبل. ذلك لأن القرارات التنظيمية لا تتولد عنها إلا مراكز نظامية عامة، و من ثم لا يمكن مواجهتها بفكرة الحقوق المكتسبة. ومن ناحية أخرى فالقاعدة التي تخضع لها اللوائح تقوم على حق الإدارة في تعديلها في كل وقت. وفي هذا السياق ذكر مفوض الحكومة تيسيار في تقريره في قضية بيجوت التي صدر فيها حكم مجلس الدولة الفرنسي في 17 ماي 1907 حيث يقول: "أن السلطات الإدارية تستطيع -بشرك احترام الدستور و سائر القوانين أن تنظم بالنسبة للمستقبل مختلف الإدارات العامة، و ظروف القائمين بالعمل فيها.

ولا يمكن القول ان مثل هذه الحالة بأن الإدارة تغتصب السلطة أو تعتدي على اختصاص السلطة التي تخلفها إذ يظل لهذه الأخيرة حقها في تعديل وإلغاء اللوائح التي تم وضعها من قبل".¹

¹ محمد سليمان الطماوي "المرجع السابق" ص 555

الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية

ثانيا : بالنسبة للقرارات الفردية :

لا يمكن تطبيق القاعدة السابقة على القرارات الفردية و يرجع ذلك الى الفروق الموجودة بين اللائحة و القرار الفردي من حيث سلطة الإدارة في إلغاء كل منهما فبينما سلطتها المطلقة فيما يخص اللائحة فإن تلك السلطة مقيدة بالنسبة للقرار الفردي ، ومن ثم فإن ارجاء آثار قرار فردي الى تاريخ مستقبل يتضمن اعتداء على اختصاص السلطة القائمة انذاك و ذلك لأنه يقيد اختصاصها الى حد كبير كما قد يختلف تقديرها للقرار عن تقدير السلطة التي أصدرته.

وبالرغم من ان هذه الاعتبارات قد تبدوا مطلقة في ظاهرها مما قد يدعوا الى القبول بأن القاعدة بالنسبة للقرارات الفردية التي تحمل أجل موقف تعد باطلة لكن مجلس الدولة لا يؤيد هذا القول فقد صدرت منه احكام تقضي بإلغاء قرارات فردية مؤجلة، ولكنه في أحكام اخرى اجاز إرجاء آثار بعض القرارات الادارية الى تاريخ لاحق. ووضح الامثلة لهذا القضاء تتعلق بقرارات التعيين.

فقد تصدر الإدارة قرارا بتعيين موظف على ان ينفذ القرار في تاريخ لاحق. وقد يطابق هذا التاريخ في كثير من الأحوال تاريخ خلوا الوظيفة التي تكون مشغولة عند صدور قرار التعيين.¹

¹ حكم م د ف الصادر في 1919/07/05 في قضية Fighiera

الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

يقصد بتنفيذ القرار الإداري اظهار آثاره في الواقع، وبعبارة أخرى إخراج القرار حيز العمل لتحقيق الهدف من اتخاذه.

والمسلم به أن القرار متى صدر صحيحا ممن يملك سلطة إصداره فإنه يكون قابلا للتنفيذ، ولما كانت القرارات الإدارية هي أهم وسائل الإدارة في تحقيق أهدافها فقد أحيطت بعدة ضمانات تتكفل بسرعة وسهولة تنفيذها.

فإذا ما امتنع الأفراد عن تنفيذ تلك القرارات بمحض إرادتهم فالإدارة تستطيع تنفيذ قراراتها مباشرة دون الحاجة الى الحصول على اذن مسبق من القضاء بالتنفيذ، وذلك عن طريق استخدام حقها في التنفيذ المباشر إذا توفرت لها شروطها.

وفي مقابل ذلك للأفراد أن يتقدموا بطلبات الى القضاء الإداري يطلبون فيها وقف تنفيذ القرارات الإدارية غير المشروطة والضارة بحقوقهم، فيقضي لهم القضاء الإداري بوقف تنفيذ تلك القرارات مؤقتا لحين الفصل مشروعيتها.

وهذا ما سوف نتناوله في هذا الفصل مبرزين أولا طرق وكيفيات التنفيذ ثم نتكلم عن وقف التنفيذ.

الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

المبحث الأول: طرق تنفيذ القرارات الإدارية.

الأصل أنه بمجرد صدور القرار الإداري، وإبلاغ صاحب الشأن به أن يبادر بتنفيذه اختياراً أو طواعية.

فواجب المواطنين في الدولة الحديثة ان يعطوا كل ما في وسعهم لمعاونة الإدارة على أداء واجباتها المتعددة، والتي تتمخض من مصلحة الجميع في أما إذا امتنع الأفراد عن تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة بشأنهم فإن الإدارة تلجأ في تنفيذ قراراتها الى اتخاذ أحد الطريقتين إما التنفيذ عن طريق القضاء، والتنفيذ عن طريق استخدام حقها في التنفيذ المباشر.

إذن هناك طرق ثلاثة لتنفيذ القرارات الإدارية هي طريق التنفيذ الاختياري الحر، وطريق التنفيذ الإجباري والمباشر، ثم طريق التنفيذ القضائي، وهذا ما سنتناوله في المطالب التالية:

المطلب الأول: التنفيذ الاختياري الحر للقرارات الإدارية

إن القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية المختصة يلزم بتنفيذها المخاطبين بها من أفراد عاديين وسلطات و عمال الدولة، وذلك متى علموا بها بإحدى وسائل و طرق العلم المقررة قانوناً.¹

و هناك عوامل تساعد على تنفيذ القرارات الادارية تنفيذا حرا و اختياريا أهمها:

أولاً : حسن إعداد و إنجاز عملية اتخاذ القرارات الإدارية إذ تؤدي هذه العملية إذا اتخذت طبقا للطرق العملية الحديثة الى توفر عناصر الارتباط و الاندماج الروحي و الفكري بالقرارات الإدارية و التحمس و التضحية في تنفيذها من طرف المخاطبين بها اختياريا و تلقائيا.

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، ص 514 .

الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

ثانياً: وجود رأي عام ي فكلما كان الوعي القانوني والحس المدني في المجتمع كان التنفيذ الاختياري للقرارات الإدارية من طرف المواطنين هو الأصل

ثالثاً: تمتع القرارات الإدارية بالطبيعة الإلزامية والقرينة الشرعية والسلامة إذ بحجة الشك في مدى شرعية وسلامة القرارات الإدارية من الناحية القانونية.

فكل قرار إداري تصدره السلطة الإدارية المختصة يفترض فيه الشرعية والصحة وتقوم هذه القرينة على اساس ان الإدارة العامة رجل شريف يستهدف دوما تحقيق المصلحة العليا.

وينجم عن هذه القاعدة انه يجب على من يدعي عدم صحة و شرعية القرارات الإدارية أن يثبت ذلك بكافة الوسائل القانونية.

المطلب الثاني: تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق القضاء

التنفيذ القضائي للقرارات هو الأصل المقرر للإدارة لتنفيذ قراراتها، فلها أن تلجأ للقضاء لإجبار الأفراد على تنفيذ القرارات الإدارية إذا ما امتنعوا على تنفيذها اختيارياً. ولجوء الإدارة الى القضاء لتنفيذ قراراتها يكون عن طريق استخدام الدعوى الجنائية أو الدعوى المدنية.

الفرع الثاني: تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق دعوى جنائية .

وذلك في حالة ما نص القانون على عقوبة جنائية لجزاء لمخالفة القرار إداري ما ففي هذه الحالة تكون الدعوى الجنائية وسيلة إجبار الأفراد على احترام القرارات الإدارية. ومهما كانت العقوبة المقررة لمخالفة القرار الإداري فإن على الإدارة أن تكتفي برفع دعوى الجنائية بدلا من التنفيذ المباشر إذا رأت ان العقوبة تافهة اي غير داعية، لان سبيل ذلك هو تعديل التشريع بتشديد العقوبة و ذلك إذا لم تتوافر حالة الضرورة.

الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

وهكذا يمكن القول بان طريق الدعوى الجنائية هو الطريق الأصيل لتنفيذ القرارات الإدارية¹. (اجتهاد محكمة العليا في هذا الشأن).

وذلك متى وجد نص جنائي يقرر عقوبة لمخالفة القرارات الإدارية و عدم تنفيذها من قبل الأفراد و مقال ذلك نص المادة 459 من قانون العقوبات الجزائري التي تقرر: "يعاقب بغرامة مالية من 5 الى 20 دينار جزائري، ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من يخالف المراسيم او القرارات المتخذة قانونا من السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقب عليها بنصوص خاصة."

الفرع الثاني: تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق دعوى مدنية

لقد استقر القضاء الفرنسي حاليا -بعد تردد كبير- على عدم جواز سلوك الإدارة للطريق المدني بقصد الحصول على أحكام لإلزام الأفراد باحترام القرارات الإدارية. فإذا كان تمت جزء جزائي فالدعوى الجنائية هي الطريق القضائي الوحيد المتعين سلوكه، أما إذا لم توجد العقوبة الجنائية فإن الطريق المدني يعلق في وجه الإدارة إلا إذا اباحه القانون صراحة أو استحال توقيع العقوبات الجنائية عنها.

استقر على هذا الاجتهاد القضائي بعد الجدل الذي ثار حول قرارات الاستيلاء على أماكن السكن في فرنسا فقد لجأت الإدارة الى القضاء المستعجل للحصول على حكم بطرد السكان الذين رفضوا إخلاء المساكن المستولى عليها.

وقد أيد الفقه هذا القضاء على أساس القاعدة المقررة في فرنسا والقاضية بعدم اختصاص المحاكم القضائية بأعمال الإدارة بصفة عامة.²

¹ محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 587.

² مرجع نفسه، 180-181

الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

المطلب الثالث: التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية .

إن المبدأ الأساسي أن الإدارة لا تملك صلاحية تنفيذ قراراتها الإدارية بذاتها و عن طريق استعمال القوة، فالأصل في هذا المجال أن التشريع النافذ يتضمن عدة عقوبات معينة لكل مخالفة و خاصة منها الجزائية إلا ان الاتجاه الى القضاء لتنفيذ القرارات يضعف عادة من مقدرة الإدارة على انتظام العمل الإداري و يكلفها وقتا و نفقات إضافية. ولما كان اتباع طريق التنفيذ المباشر يؤدي الى تنفيذ بطريقة سريعة و حاسمة بمعرفة الجهة الإدارية مصدرة القرار لذلك تلجأ الإدارة في كثير من الأحيان اتخاذ طريق التنفيذ المباشر لتنفيذ قراراتها في حالة معارضة الأفراد للتنفيذ نظرا ليسر هذا الطريق و فعاليته و إذا اقتضى الأمر فباستعمال القوة عندما لا توجد وسيلة أخرى.

فما المقصود بالتنفيذ المباشر؟¹

التنفيذ المباشر هو الطريقة التي تلجأ اليها السلطات الإدارية لتنفيذ قراراتها الإدارية، ولو اقتضى الأمر استعمال القوة وذلك عندما لا تجد وسيلة أخرى لتنفيذها لغاية واحدة وهي تنفيذ أحكام القانون والمحافظة على مضمونه.

نظرا لكون هذا الأسلوب استثناء فقد عمل الفقه والقضاء على حصر استعمال حق التنفيذ المباشر في حالات سنورها فيما بعد. كما وضع شروط تسمح باستعمال في غير ما أعده له.

الفرع الأول: حالات التنفيذ المباشر

لقد حدد الفقه والقضاء حالات معينة يجوز فيها للإدارة أن تلجأ للتنفيذ المباشر لتنفيذ قراراتها وهذه الحالات تنحصر في:

أولاً: حالة وجود نص صريح يجيز للسلطة الإدارية استعمال التنفيذ الجبري و مثال ذلك النصوص المتعلقة بتحصيل الضرائب والرسوم، و النصوص التي تتيح حجز

¹ زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية، ص 501

الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

المصابين بالأمراض العقلية و كذلك نص المادة 30 من قانون 11-91 و المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة¹ والمادة 31 من قانون الفرنسي الصادر في 1977/07/03 المتعلق بنزع الملكية و الاستلاء و التي تنص على ان إذا لم يكن بإمكان تنفيذ الأمر بالاستلاء بسبب تعنت السكان فإن يمكن اللجوء الى القوة.²

ثانيا: إذا رفض الأفراد تنفيذ القانون أو لائحة لم تنص فيها على جزاء لمن يخالفها فقد أباح القضاء للإدارة أن تلجأ الى التنفيذ المباشر في هذه الحالة لتكفل احترام النصوص القانونية وألا تعطل تنفيذ القانون. ومثلها حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر في 2 ديسمبر 1902³ حيث أصدرت المحكمة مرسوما يستند على قانون بقضي بإغلاق مؤسسة لإنشائها بدون رخصة. وقامت الإدارة بتنفيذ هذا المرسوم إداريا. فلما رفع الأمر لمحكمة التنازع قررت أن هذا التنفيذ الإداري لا شائبة فيه ذلك لأن القانون لم يشر الى طريق آخر لتنفيذ احكامه في هذا الصدد.

والواضح أن القضاء في فرنسا، لا يجيز للإدارة أن تلجأ الى التنفيذ المباشر إلا لأعمال القانون، لا لتحقيق أغراض خاصة. وهذا يقتضي ان يكون الأفراد قد خرجوا على حكم القوانين واللوائح ولم تتضمن تلك التشريعات جزاء على مخالفتها.⁴

ثالثا: حالة الضرورة: مقتضاها أن تجد الإدارة نفسها امام خطر داهم، يقتضي منها أن تتدخل فورا للمحافظة على الأمن والسكينة و الصحة العامة، بحيث لو انتظرت حكم القضاء لترتب على ذلك أخطار جسيمة، و في هذه الحالة لا يجوز للإدارة أن تلجأ الى التنفيذ المباشر حتى لو كان المشرع يمنعها صراحة من اللجوء إليها، إذ القاعدة أن الضرورات تبيح المحظورات. على ان المشرع قد يتوقع الضرورة وينص حق الإدارة في

¹ الجريدة الرسمية عدد 21 لسنة 1991 ص 693.

² بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، ص 173

³ قضية Just – Société immobilière de sainte

⁴ محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 576

الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

التدخل عند تحقيقها .و المتفق عليه ان المشرع في هذه الحالات لا ينشأ للإدارة حقا جديدا و لكنه يؤكد لها الحق ثابتا من قبل .وكل ما يترتب عن نص المشرع في هذه الحالات هو التزام الإدارة بسلك السبيل الذي رسمه لها المشرع في حالة الضرورة المنصوص عليها كما لو اشترط ان تسبب قرارها أو تنذر الأفراد .

أما في غير الأحوال المنصوص عليها صراحة فالاجتماع منعقد على أن الإدارة تلجأ الى التنفيذ المباشر في حالة الضرورة.

فقد طبق هذا المبدأ مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 18 جانفي 1994 في قضية "SOCIETE MAGG"¹

كما اكدت المحكمة العليا (الجزائر) هذه الحالة بقرارها الصادر 1989/06/02 و القاضي ب من المقرر قانونا أنه اذا اقتضت الضرورة القسوى التنفيذ الفوري للأشغال .
تهم الدفاع الوطني بعد التصريح بالمنفعة العمومية جاز منح التصريح باستلام حياة ملكية الخاصة بموجب قرار من وزير الدفاع الوطني ومن ثم فإن القرار الإداري المخالف لهذا المبدأ يعد مشوبا بعيب تجاوز السلطة.

ولما كان من الثابت في قضية الحال أن مقرر الوالي الناطق بالتملك الفوري للأراضي اللازمة لإنجاز حاجز مائي غير قانوني يعد مشوبا بعيب تجاوز السلطة باعتبار انه لا يعمل بطريقة التنفيذ الفوري إلا بالنسبة للمشاريع وزارة الدفاع الوطني ومتى كان كذلك استوجب القرار المطعون فيه.²

وكما كان التنفيذ المباشر في حالة الضرورة يمثل أكبر خطر يهدد الأفراد في حرياتهم و أموالهم، و حتى و لو كان المشرع قد نظم طريقة معينة يجب على الإدارة اتباعها في حالة تدخلها فقد عمل الفقه والقضاء على حصر استعمال حق التنفيذ المباشر

¹ يجوز في حالة الضرورة حفاظا للصحة العامة ان يأمر بمصادرة و إتلاف مواد غذائية فاسدة معروضة للبيع

² المجلة القضائية العدد الثاني 1992 ص 134 .

الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

في دائرة ضيقة بوضع شروط تمنع استعماله في غير ما أعد له، والقضاء يحرص على سرد هذه الشروط من ذلك تبرير عمل الإدارة أو استنكاره.

الفرع الثاني: شروط التنفيذ المباشر

لقد عمد الفقه والقضاء الى حصر شروط التنفيذ المباشر فيما يلي:

أولاً: عدم وجود اية وسائل اخرى تتمكن الإدارة من اللجوء إليها لتأمين احترام القانون والوسائل هذه تتضمن كافة الوسائل القانونية الممكن اللجوء إليها لتأمين ومنها إقامة دعوى قضائية وكل ما من شأنه ان يؤدي الى احترام القانون.

ثانياً: ان يقع التنفيذ المباشر تطبيقاً لنص قانون صريح.

ثالثاً: أن يكون القرار الإداري قد اصطدم بإرادة واضحة أو مقاومة جدية لعدم التنفيذ.

رابعاً: ان تتخذ السلطات الإدارية وسائل التنفيذ الجبري بحيث تؤدي فقط الى تحقيق الغرض المباشر من القرار الإداري، أي احترام القانون.

ولا يجب ان تتعدى هذه الوسائل تلك الحدود وإلا تكون قد تجاوزت حدود سلطتها، وهنا تنطبق المبادئ القاضية بأن تتخذ الإدارة فقط الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على النظام العام.

وفي غير هذه الشروط إذا اعتمدت الإدارة استعمال و وسائل التنفيذ الجبري لقراراتها الإدارية مع انه كان بإمكانها تنفيذها، فالأحوال العادية فتكون قد ارتكبت تجاوزاً لحدود سلطتها و بالتالي تتحمل المسؤولية المدنية الناتجة عن هذه التصرفات، وإذا وقع ذلك تكون الإدارة قد ابتعدت عن أحكام التنفيذ المباشر ودخلت ضمن حدود الاعتداء المادي¹

¹ زين العابدين بركات الموسوعة الإدارية ص 503-504

الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

المبحث الثاني: وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

إن وقف تنفيذ القرارات الادارية من شأنه ان يشل حركة القرار ويجعل نفاذه عديم الفاعلية في الوقت وإن كان لا يؤثر بالقرار في حد ذاته إلا انها يصيبه في قوته التنفيذية فيصير القرار بوقفه خاليا من كل صفة تنفيذية ولا ينتج اي أثر. فيمكن القول بان القرار يكون في حالة سكون يتقرر مصيره فيما بعد إما بإعادته الى الحركة وذلك بإلغاء الوقف وإما ابطاله نهائيا وذلك بإلغائه بمعرفة القضاء او سحبه بمعرفة الإدارة.

فوقف تنفيذ القرار الإداري قد يكون بمعرفة الادارة، وقد يكون بمعرفة القضاء بناءا على طلب صاحب الشأن.

المطلب الأول: وقف تنفيذ بمعرفة الإدارة

إن الإدارة في بعض الأحيان قد تلجأ الى وقف تنفيذ القرار الإداري بعد صدوره وذلك حتى يتمكن من البحث في مشروعيته و يحدث هذا الأمر في حالة تسرع الإدارة بإصدار قرار معين ثم يتبين لها بعد ذلك انه مشوب ببعض العيوب، فترى الإدارة أنه من الأفضل لها أن توقف تنفيذه مؤقتا، فإذا تبين لها أنه مشروع فإنها تقوم بإلغاء قرار الوقف و يستمر القرار الأول في السريان و يكتسي بعد ذلك الصيغة التنفيذية.¹

إما اذا تبين لها عدم مشروعيته فإنها تقوم بسحبه لكن هل يجوز لها وقف القرار الإداري في أي وقت تشاء؟

لا يجوز للإدارة وقف تنفيذ القرار الإداري في أي وقت لأن الوقف بمعرفة الإدارة ليس غاية في ذاته وإنما غرض الإدارة من ان يتاح لها وقتا كافيا للبحث في مدى مشروعية القرار.

¹ بشير بلعيد " القضاء المستعجل في الأمور الإدارية " ص 165.

الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

وعلى ذلك فلا يجوز للإدارة إصدار قرار بوقف تنفيذ قرار إداري إلا في حالة مدة الطعن القضائي المقررة في هذا القرار.

و إذا كانت الإدارة قد تقوم بوقف تنفيذ القرار الإداري صراحة، فإنها قد تقوم بوقف تنفيذه ضمنا و يحدث ذلك في حالة ما إذا طعن أحد الأفراد بالإلغاء في قرار اداري معين و ضمن طلب الإلغاء طلب وقف التنفيذ القرار الاداري، فإن الإدارة في هذه الحالة قد ترى أن التسرع في تنفيذ القرار المطعون فيه سوف يعرضها للمسؤولية و من ثم فإنها تمتنع عن تنفيذه (أي توقف تنفيذه ضمنا) حتى يصدر حكم من القضاء بوقف التنفيذ، أو رفض طلب الوقف وعلى ضوء هذا الحكم تقوم الإدارة بتنفيذ القرار أو تستمر في الامتناع عن تنفيذه.

المطلب الثاني: وقف التنفيذ بمعرفة القضاء

إن القاعدة العامة في تنفيذ القرارات الإدارية تقتضي بأن مجرد رفع دعوى لطلب الإلغاء القرار الإداري لا يترتب عليه وقف تنفيذ القرار المطعون فيه.

و من جهة أخرى لا تقبل دعوى وقف تنفيذ قرار إداري دون وجود دعوى بطلان¹ و بما ان بعض القرارات الإدارية يترتب على تنفيذها أضرار جسيمة يتعذر تداركها، و أن تلك الاضرار لا يجدي فيها التعويض المالي الذي تتحمله الإدارة في حالة ما إذا كان القرار الإداري معيبا و حكم القضاء بإلغائه مكا أن المتضرر من هذا النوع من القرارات ليس لديه أي وسيلة يستطيع بواسطتها أن يوقف تنفيذ القرار لحين الفصل في دعوى الإلغاء استنادا الى القاعدة المذكورة سابقا.

ومن أجل هذا خول المشرع الأفراد حق وقف التنفيذ القرارات الإدارية بصفة مؤقتة لحين الفصل في دعوى الإلغاء و ذلك طبقا للمواد 833-834-835-836 من قانون

¹ اجتهاد المحكمة العليا-الغرفة الإدارية -الصادر في 16/06/1990 المجلة القضائية العدد الأول 1993

الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

الإجراءات المدنية و الإدارية و التي نصت لا يكون للطعن امام المجلس القضائي أثرا موقوف إلا إذا قرر بصفة استثنائية خلاف ذلك بناءا على طلب صريح من المدعي.

ومع ذلك لا يجوز للمجلس القضائي بأي حال من الأحوال أن يأمر بوقف تنفيذ قرار يمس حفظ النظام والامن والهدوء العام.

والقرار الذي يأمر المجلس القضائي فيه بوقف التنفيذ يقبل الطعن بالاستئناف أما المحكمة العليا في ميعاد 15 يوما من تاريخ تبليغه ويجوز لرئيس الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا وفي هذه الحالة أن يأمر فورا وبصفة مؤقتة أن يضع حدا لوقف التنفيذ. وقيدت هذا الحق بشروط.

الفرع الأول: شروط الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري.

إن المشرع الجزائري شأنه شأن المشرع الفرنسي لم يضع شروط خاصة للحكم بوقف التنفيذ للقرارات الإدارية، بل ترك الأمر لكل من الفقه والقضاء لتحديد هذه الشروط وقد حصرها فيما يلي: ¹

أولاً: شرط الضرر و شرط الاستعجال:

الضرر الذي يترتب عليه و قف تنفيذ القرار الإداري هو ذلك الضرر الذي يتعذر تداركه و يجب ان يكون ضررا غير قابل للإصلاح فيقول الأستاذ "لافرير" إن القانون يجيز وقف التنفيذ عندما يترتب على التنفيذ مخاطر تسبب للطرف الثاني ضررا غير قابل للإصلاح ² كما اشار الدكتور سليمان الطماوي الى ان شرط الاستعجال (أو الضرر) أمر نسبي تقديري قد تختلف بشأنه وجهات النظر وهذا ما خلصت إليه المحكمة العليا في قرارها رقم 29170 الصادر بتاريخ 1982/07/10 حيث جاء فيه " من المستقر عليه

¹ بشير بلعيد، المرجع السابق، ص 180.

² السناري، القرارات الإدارية، ص 343

الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

فقها و قضاء أن الأمر بتأجيل تنفيذ القرار الإداري موضوع طلب التأجيل المتعين رفضه عند عدم تأسيسه على هذا الاعتبار.

ثانيا : استناد طلب وقف التنفيذ على أسباب جدية .

إن هذا الشرط يعتبر من الشروط الموضوعية اللازمة لإمكان الحكم بوقف التنفيذ. و لقد قصد القضاء الإداري من اشتراط توافر الأسباب الجدية بجانب الشرط الاستعجال ألا يتخذ الأفراد من وقف التنفيذ وسيلة لتعطيل نشاط الإدارة بدون مبرر معقول فلقد استلزم الأستاذ "والين" الى جانب توافر شرط الضرر ان يبدو القضاء أن كسب المدعى للدعوى محتمل.

وقد اشترط القضاء الإداري لإمكان الحكم بوقف التنفيذ ضرورة توافر الشرطين سالفين الذكر معا. ولا يكفي توافر أحدهما دون الآخر فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي برفض طلب وقف التنفيذ لانعدام الأسباب الجدية بالرغم من توافر ركن الاستعجال.¹

ثالثا: تقديم طلب وقف التنفيذ

لإضافة الى الشرطين الموضوعين السابقين يشترط ورود طلب التنفيذ في شكل معين. وهذا الشرط لا يقل أهمية عن الشروط الموضوعية الأخرى لإمكان الحكم بوقف التنفيذ وجزء تخلف هذا الشرط هو رفض المحكمة الإدارية طلب وقف التنفيذ.

الفرع الثاني: طبيعة الحكم بوقف التنفيذ.

يترتب على صدور حكم بوقف التنفيذ لقرار إداري معين، وقف تنفيذه مؤقتا لحين الفصل في موضوع دعوى الإلغاء فإذا فصل في الموضوع بإلغاء القرار الإداري موضوع الطعن فإنه يجوز للإدارة في هذه الحالة تنفيذ قرارها.

على انه يجب على الإدارة في حالة الحكم بوقف لتنفيذ قرار إداري قامت بإصداره أن تمتنع عن تنفيذ هذا القرار إذ لم تكن قد بدأت في تنفيذه بالفعل.

¹ حكم م د ف الصادر في 1968/07/12 في قضية ministre de l'intérieur

الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية

أما إذا كانت قد بدأت في تنفيذه فيجب عليها التوقف عن استكمال هذا التنفيذ كما يجب عليها عدم إصدار قرارات إدارية أخرى استنادا إلى القرار الذي قضى بوقف تنفيذه حتى يتم الفصل في موضوع دعوى الإلغاء.

ومما سبق يتضح أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري هو بطبيعته حكم مؤقت ووجوده معلق على الحكم في موضوع دعوى الإلغاء.

ويترتب على كون الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري حكما مؤقتا معلقا وجوده على الحكم في موضوع الدعوى كما أن الحكم قطعي حائزا لقوة الشيء.

المقضي فيه على الرغم من أنه حكم مؤقت ومن ثم يجوز الطعن فيه مستقبلا حتى قبل الفصل في موضوع الدعوى.

وعلى ذلك لا يجوز النظر في طلب وقف التنفيذ صدر قبل ذلك برفض طلب وقف تنفيذه إلا إذا تغيرت الظروف بحيث وجه جديد الاستعجال.

الفصل الرابع: نهاية
القرارات الإدارية
التنفيذية

الفصل الرابع: نهاية القرارات الإدارية التنفيذية

يقصد بنهاية القرارات الإدارية زوالها من عالم القانون و وضع حد لآثارها القانونية فالقرار الإداري ككل الظواهر القانونية هو أمر مؤقت، و إذ كان من حق الأفراد ان يرتبوا أمور حياتهم على ثبات القرارات الإدارية، فإن هذا الثبات و الاستقرار لا يمكن ان يرتقي الى درجة الجمود لأن ذلك ينافي مقتضيات السير الحسن للإدارة.¹

النهاية الطبيعية للقرارات الإدارية:

فقد ينتهي القرار الإداري نهاية طبيعية لا دخل فيها للإدارة أي انه يسقط من نفسه، ويحدث ذلك لأسباب معينة وهي الأسباب الطبيعية لانتهاء القرارات الإدارية، وتتعدد صورها وحالاتها في مجال القرارات الادارية.

فقد ينتهي القرار نهاية طبيعية باستنفاذ مضمونه أو انتهاء الغرض منه ويحدث ذلك بالنسبة للقرارات الفردية مثلا القرار الصادر بهدم عقار معين ينتهي بعدم هذا الأخير. وقد ترى الإدارة أن المصلحة العامة توقيت القرار بفترة زمانية معينة ومن ثم ينتهي القرار بانتهاء تلك الفترة، دون الحاجة لصدور قرار آخر بذلك الانتهاء. ومثال ذلك القرار الصادر بالترخيص لإقامة أجنبي لمدة معينة. حيث ينتهي الترخيص بانتهاء تلك المدة. وقد يكون القرار الإداري مقترنا بشرط فينتهي بتحقيقه فبمقدور الإدارة ان تمنع ترخيصا وتعلق باستمرار نفاذه على بقاء حالة واقعية او قانونية معينة فإذا زالت تلك الحالة انقض أثر القرار.

ومن أسباب انتهاء القرار بطريقة طبيعية كذلك استحالة تنفيذه استحالة مطلقة، واستحالة التنفيذ قد تكون نتيجة لانعدام محل القرار والانعدام قد يكون ماديا² أو قانونيا³ * ومشكلة نهاية القرارات الادارية يجب أن ينظر اليها من ناحيتين رئيسيتين:

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 591.

² مثلا القرار الصادر في تعيين موظف في منصب معين إلا انه توفي قبل تنفيذ قرار التعيين

³ مثلا نهاية الترخيص باستعمال المال العام نتيجة زوال صفة العمومية عليه.

الفصل الرابع: نهاية القرارات الإدارية التنفيذية

الناحية الأولى: تقوم على إعدام آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل بحيث يعتبر القرار وكأنه لم يولد إطلاقاً وهو ما يعرف بـ "سحب القرارات الإدارية".

الناحية الثانية: فتقوم على إنهاء أثر القرار الإداري ككائن ويموت ويطلق عليه اصطلاحاً الإلغاء.

وهذا ما سندرسه في هذا الفصل على النحو التالي:

المبحث الأول: سحب القرارات الإدارية.

يقصد بسحب القرارات الإدارية إنهاء قوتها القانونية بأثر رجعي من وقت صدورها بحيث تصبح وكأنها لم تصدر إطلاقاً ويتم ذلك بقرار تصدره السلطة الإدارية المختصة. والسحب قد يكون كلياً شاملاً للقرار الإداري وذلك إذا كانت عدم المشروعية قد لحقت القرار كله. أما إذ لم تلحق سوى جزء فقط دون باقي أجزائه فإن سحب في هذه الحالة يكون سحباً جزئياً ولا يحدث هذا إلا إذا كان القرار الإداري مركباً أي قابل للتجزئة أما إذ لم يكن كذلك فإنه على الإدارة أن تسحبه كلية.

ويتم سحب بقرار من السلطة التي أصدرت القرار المطلوب سحبه من السلطة الرئاسية له ما لم ينص القانون على حرمانها من هذا الحق أو يخوله لجهة أخرى. والهدف الأساسي من تقرير حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية هو احترام القانون والحفاظ على فعالية العمل الإداري فالإدارة ليست منزهة عن الخطأ ومن حقها أن تغير رأيها، إما لتدارك الخطأ وإما لتضع في الاعتبار ما استجد من عناصر لم تكن متواجدة حين أصدرت القرار المطلوب سحبه وهذا دوماً تحقيقاً لصالح العام ويفرق الفقه والقضاء في هذا الشأن بين القرارات الإدارية المشروعة والقرارات الإدارية الغير مشروعة.

المطلب الأول: سحب القرارات الإدارية المشروعة.

إن القاعدة العامة تقضي بعدم إمكانية سحب القرار الإداري المشروع (السليم) وقد بنيت هذه القاعدة على أساس مبدأ عدم رجعية القرارات ذلك لأن قرار الساحب سيكون رجعياً من حيث إعدامه لآثار القرار المسحوب من تاريخ صدور القرار الأخير، هذا فيما لو أبيع سحب القرارات الإدارية السليمة¹ وقضت في هذا الشأن المحكمة العليا - غرفة إدارية - في القضية رقم 97-1047 بالقرار الصادر بتاريخ 19-12-1993.

من المستقر عليه قضاء أن القرار الإداري الذي ينشئ حقوقاً يتوجب لسحبه أن يتم

¹ محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 594.

الفصل الرابع: نهاية القرارات الإدارية التنفيذية

ذلك قبل انقضاء مهلة الطعن القضائي، ويعد بعد ذلك إجراء غير قانوني إلا ان الاجتهاد القضائي يجيز استثناء من هذه القاعدة الخاصة بالقرارات التشريعية.

وقاعدة عدم جواز سحب القرار الإداري السليم تسري بالنسبة للقرارات الفردية والتنظيمية على حد سواء، ولا يغير في ذلك القول بإن القرارات التنظيمية على خلاف القرارات لا ينشئ مراكز شخصية بل يتولد عنها مراكز عامة وهي لا تمس الأفراد غلا بتطبيقها تطبيقاً فردياً.

وإذا كانت هذه القاعدة هي الأصل، فالفقه والقضاء قد أجاز الخروج على تلك القاعدة في الحالتين يمكن فيها سحب قرار إداري مشروع على خلاف الأصل العام وهما¹:

الفرع الأول: سحب القرارات الإدارية السليمة التي لا تولد حقاً.

لقد خرج الفقه والقضاء عن الأصل العام والقاضي بعدم جواز سحب القرارات الإدارية السليمة على أساس ذلك يؤدي إلى استقرار حقوق الأفراد.

وبالتالي أجاز سحب القرارات الإدارية السليمة التي لم يتولد عنها حق إلا أن التسليم بهذا الاعتبار لا يجب أن يرد عن مطلق الأحوال لأن فكرة عدم رجعية القرارات الإدارية لا تستند فقط إلى مبدأ احترام الحقوق المكتسبة، بل تقوم على اعتبارات أخرى تتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في حدود القانون.

مثال ذلك القرار الإداري يقضي بتنظيم مسابقة لتوظيف، هذا لقرار لا يولد أي حق بالنسبة للأفراد المشاركين في المسابقة وبالتالي يمكن إلغاؤه. هذا ما حكم به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 20 ماي 1955 في قضية SYNDICAT NATIONALDE

² L'ADMINISTRATION GENERALE DES COLONIES

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، ص 288.

² a.mahiou « cours d'intuition administratives » p 220

الفصل الرابع: نهاية القرارات الإدارية التنفيذية

الفرع الثاني: سحب القرارات الإدارية الصادرة بفصل الموظفين.

وهو الاستثناء الثاني الذي جاء به الفقه والقضاء، ومرد هذا الاتجاه الى اعتبارات العدالة والشفقة بالموظفين المفصولين وبمعنى ادق انه قائم على اعتبارات إنسانية بحتة. وهذا ما قضى به مجلس القضاء الفرنسي في حكمه الصادر في 28 فبراير 1908 في قضية فرنسا.

وذلك لإن شروط التعيين قد تتغير عقب فصل الموظف، فإذا اريد ارجاعه من جديد فقد لا نطبق عليه الشروط القائمة ولهذا تقرر إعدام قرار الفصل بأثر رجعي ولقد قيد مجلس الدولة الفرنسي جواز سحب قرار الفصل بالألا تكون الإدارة قد عينت في وظيفة المفصول موظف آخر تعيينا سليما.¹

المطلب الثاني: سحب القرارات الإدارية غير المشروعة.

القاعدة المسلم بها في هذا الشأن هو حق الإدارة في سحب القرارات الادارية غير المشروعة وتجد تطبيقاتها الإدارية الفردية لأنها وحدها هي التي تلحق حقا. فالسحب هنا مقصور على القرارات الإدارية الفردية فإذا كان بإمكان الإدارة أن تصحح الأوضاع المخالفة للقانون فإن الدواعي الاستقرار تقتضي أنه إذا صدر قرار فردي معين من شأنه أن يولد حقا. فهذا القرار يجب أن يستقر على فترة معينة من الزمن ويساوي في ذلك القرار الصحيح.

فالقرار الاداري المعين يتحصن على أساس دواعي الاستقرار واحترام الوضع الظاهر، كما ان المشرع حينما حدد ميعاد قصيرا للإفراد و هو4 اشهر² لرفع دعوى الإلغاء ضد القرارات المعينة التي تلحق بهم اذى، و إلا استقرت تلك القرارات و انتجت

¹ محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 598.

² وذلك طبقا للمادة 929 من قانون 09/08 المؤرخ في 2008/02/25

الفصل الرابع: نهاية القرارات الإدارية التنفيذية

آثارها كما لو كانت قرارات سليمة فالمشرع حينما يفعل ذلك إنما ينزل ذلك حكم الاعتبارات المنصوص عليها سابقا.

كما يمكن للإدارة خلال هذه الفترة سحب القرارات الغير مشروعة وذلك حتى تتفادى إجراءات التقاضي المعقدة، فإذا ما نفذ طريق الإلغاء القضائي وجب تحصين القرار في مواجهة الإدارة حتى لا تبقى العلاقة مفتوحة من جانب الإدارة ومغلقة من جانب الأفراد و إذا كان ما سبق هو القاعدة العامة في مجال سحب القرارات الإدارية غير مشروعة إلا أن هناك استثناءات من شأنها السماح للإدارة بسحب القرارات الإدارية غير المشروعة حالات معينة بعد فوات مواعيد الطعن القضائي فيها:

الفرع الأول: حالات السحب التي لا تتقيد بمدة

من بينها نذكر ما يلي:

أولا: حالة القرارات الإدارية المعدومة:

القرار المعدوم هو القرار الذي بلغ فيه العيب حدا جسيما يجرده عن الصفة الإدارية ويجعله مجرد عمل مادي لا يتمتع بأي حصانة، ولهذا سمح مجلس الدولة الفرنسي للإدارة بأن تصحح الوضع غير المشروع بأن تزيل شبهة قيام هذه القرارات في أي وقت¹ ثانيا: حالة حصول أحد الأفراد على قرار إداري نتيجة غش أو تدليس.

فالغش و التدليس كما هو معلوم من عيوب الرضى فإذا ما صدر القرار الإداري نتيجة غش أو تدليس من ذي مصلحة، فيكون باطلا، فإذا انعدم حسن النية لدى المستفيد من القرار و كان هو الذي دفع الإدارة الى استصدار القرار المعيب بغشه أو تدليسه فإنه يكون حينئذ غير جدير بالحماية تطبيقا للقاعدة المستقرة في فقه القانون-ان الغش يفسد

كل شيء FRAUSS OMIMA-CORRUMPIT

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ص 196.

الفصل الرابع: نهاية القرارات الإدارية التنفيذية

الفرع الثاني : الآثار المترتبة على استقرار القرار المعيب

القاعدة التي يسير عليها مجلس الدولة الفرنسي و التي يعلنها الفقهاء ان القرار المعيب الذي يستقر نتيجة عدم سحبه إداريا أو إلغائه قضائيا يترتب ذات الآثار التي يترتب عليه كما لو كان قرارا سليما و على هذا الأساس يترتب القضاء الإداري على القرار المستقر جميع نتائجه في المجالات التي يتحصن فيها القرار الإداري المعيب بمضي المدة.

ولهذا فإن القرار الغير المشروع و المتحصن بمرور مدد التقاضي دون ان يسحب إداريا أو يلغي قضائيا ينتج كافة الآثار التي كان من شأنها ان يترتب عليه لو كان سليما، سواء اكانت تلك الآثار مباشرة او غير مباشرة. وينتج عن ذلك نتائج يمكن حصرها فيما يلي:

1- يجوز طلب التعويض من القرار المعيب رغم تحصنه، لأن دعوى التعويض مدتها اطول من مدة دعوى الإلغاء.

2- أن القرارات التنظيمية رغم تحصنها يمكن شل اثارها بأحد الاسلوبين.

أ- الطعن بعدم شرعيتها إذا أرادت الغدارة تطبيقها على الأفراد لأن الدفع بعدم مشروعية لا يسقط بالتقادم.

ب- يمكن طلب إلغاء القرارات الإدارية الفردية التي تصدر تطبيقا للقرار التنظيمي

المعيب - بالرغم من تحصنها بمرور التقاضي-وذلك استنادا الى ماضي القرار التنظيمي من عيوب.¹

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ص212.

الفصل الرابع: نهاية القرارات الإدارية التنفيذية

المبحث الثاني: إلغاء القرارات الإدارية التنفيذية.

يقصد بإلغاء القرارات الإدارية إنهاء آثارها بالنسبة للمستقبل دون ماضي، وهذا ما يميز الإلغاء عن السحب، ويكون ذلك من طرف الجهة المصدرة للقرار أو من السلطة الرئاسية لها وهذا يتماشى مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وبهذا يضمن الحقوق المكتسبة للأفراد.¹

ولما كان من حق الإدارة سحب القرارات الإدارية غير المشروعة فيكون لها منطوقا إلغاؤها بالنسبة للمستقبل، ولكن التساؤل يثور عن مدى حق الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية السليمة. خاصة وإنما رأينا فيما سبق أنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية السليمة.

وفي واقع الأمر يختلف حق الإدارة في إلغاء القرارات التنظيمية من حقها في الإلغاء القرارات الإدارية، وذلك نظرا لاختلاف طبيعة المراكز القانونية المتولدة عن كل منهما.

المطلب الأول: إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية.

يحق للإدارة في أي وقت تشاء إلغاء القرار التنظيمي أو تعديله أو استبداله بغيره وفقا لمقتضيات الصالح العام.

والعلة في جواز هذا الإلغاء أن القرار التنظيمي يتضمن نصوصا تنظيمية عامة، تنشئ مراكز قانونية عامة و هذه المراكز تخضع لقاعدة التغيير و التبديل في كل وقت.² إلا أن القضاء الإداري بدأ يأخذ بقبول مبدأ التعويض عن الأضرار التي تنشأ عن القرارات الإدارية التنظيمية، وذلك بعد أن أصبحت الدولة تتدخل في الشؤون الاقتصادية.³

¹ a.mahiou « cours d'institutions administratives » p 219

² عبد العزيز السيد الجوهري "القانون والقرار الإداري" ص 307

³ حكم م د ف الصادر في 1938/01/14 Societe anongne des produits laitiers la fleurette

الفصل الرابع: نهاية القرارات الإدارية التنفيذية

المطلب الثاني: إلغاء القرارات الإدارية الفردية.

إذا كان يجوز للإدارة ان تقوم بإلغاء القرار التنظيمي او تعديله أو استبداله بغيره في أي وقت. فإن الأمر يختلف بالنسبة للقرارات الفردية فالقاعدة المسلم بها في هذا الشأن هي عدم جواز إلغاء الإدارة للقرارات الفردية. وإذا فعلت ذلك عملها هذا بمثابة اعتداء على حقوق الأفراد.

ولما كان الفقه والقضاء الإداري قد استقر على حق الإدارة في سحب القرارات الفردية التي لم يتولد عنها حق فيكون لها كذلك إلغاء القرارات الفردية التي لم تولد حقوق. وتثور هنا المشكلة في تحديد القرارات التي تولد حقوقاً ومن ثم لا يجوز إلغاؤها وتلك التي لا تولد حقوقاً وبالتالي يجوز إلغاؤها.

فالفقه والقضاء لم يتوصلا الى وضع معيار يمكن بواسطة تحديد القرارات المنشئة للحقوق عن غيرها التي تنشئ حقوق وعلى ذلك يتوجب التفرقة بين الأنواع التالية:
أولاً: القرارات الإدارية الفردية السليمة والتي تولدت عنها حقوق.

تتمثل القرارات الإدارية الفردية التي يتولد عنها حق في القرارات الولائية والقرارات الوقتية، القرارات السلبية، القرارات غير التنفيذية.

إذا أنشأ هذا القرار حقاً لمصلحة فرد أو أنشأ مركزاً شخصياً فقد أصبح محصناً، ولا نقصد بذلك انه لا يمكن إلغاؤه من قبل السلطة الإدارية المختصة بل عليها عندما تريد ذلك أن تلجأ الى اصدار قرار إداري آخر يبطل مفعول القرار الإداري الأول (القرار المضاد)¹، ضمن نفس الأصول والإجراءات القانونية.

¹ عبد العزيز السيد الجوهري " المرجع السابق " ص 309

الفصل الرابع: نهاية القرارات الإدارية التنفيذية

فإذا اصدرت السلطة الإدارية المختصة قرارا اداريا سليما بتعيين موظف ثم ارادت إلغاؤه فإن ذلك يخرج عن اختصاصها لكنها تستطيع الوصول الى ذات الغاية "اجراء مضاد وذلك بلجوتها الى تسريحه أو إلغاء وظيفته وفقا لأصول والإجراءات القانونية.¹

ثانيا: القرارات الإدارية الفردية الغير سليمة.

لقد ذهب بعض الفقهاء الى ان هذا القرار لا يولد حقوقا بينما ذهب البعض الآخر الى ان القرار غير المشروع يولد حقا متى انقضت مهلة الدعوى القضائية (120 يوما). فمن الممكن إلغاؤه ضمن هذا الميعاد أو حتى الطعن به امام القضاء الإداري طالما انه لم يصدر حكم من القضاء بإلغائه.

اما إذا أنقضى ميعاد الطعن او صدر حكم من القضاء الإداري فلا يجوز إلغاؤه لأنه قد تحصن.

¹ زين العابدين بركات " المرجع السابق " ص 529.

الخلاصة

خاتمة:

إذا كان القرار الإداري هو أحد أوجه لتجسيد العمل الإداري، ويعطي لنا تعبيراً عن الطريقة المنتهجة من طرف السلطة التنفيذية لممارسة صلاحياتها الدستورية. فإنه يفترض فيه أن يمثل استمرارية الموقف العام وفكرة سيادة الدولة، ويكون كذلك إذا ابتعد عن التطورات أو التوترات التي تعرفها الساحة السياسية.

فالقرار الإداري يفترض فيه أن يقوم على أسس وأركان قانونية. وهي بدونها يكون القرار معيباً، ويحق للإدارة أن تسحب قراراتها المعيبة فتكون قد ساهمت بنفسها في حماية حقوق وحرريات الأفراد، وإلا تكون قراراتها عرضة للإلغاء عن طريق القضاء الإداري.

وبعيداً عن المنظور العلمي للقرارات الإدارية، نلاحظ أنها تتخذ شكلاً آخر في الواقع العلمي. فهي تتأثر في إصدارها أو إلغائها بالتغيرات التي تعرفها مؤسسات الدولة، وذلك راجع من جهة إلى اختلاف دهنيات رجال الإدارة وانحرافهم عن مسعى المصلحة العامة ومبدأ المشروعية ومن جهة أخرى إلى نقص الكفاءات المتخصصة وهو ما يعرقل السير الحسن للعمل الإداري.

كل هذه العوامل أدت إلى اتخاذ القرار الإداري صوراً معاكسة لما يجب أن يكون عليه كل من المواطن ورجل الإدارة.

حيث بدأ يتخذ أشكالاً أخرى وأصبحت الإدارة تتخذ قراراتاً بمنظور سياسي متجاهلة الأصول العلمية للقرار الإداري.

وأحسن دليل على هيمنة القرار السياسي البعيد عن الأسس العلمية يتجلى في خرق مبدأ "توازي الأشكال" فقد تصدر مباشرة أو تعليمات أو حتى برقيات تكون مخالفة للمراسيم أو القرارات التنظيمية.

إن المسلم به هو أن الاستقرار الاجتماعي ينبع من مبدأ الفصل بين السلطات و عن مدي احترام الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية، والقرار الإداري هو أحسن وسيلة

خاتمة

لحماية هذه الحقوق و الحريات، أما هذا تعسفت الإدارة في استعمال القرار فيكون ذلك هدرا لتلك الحقوق.

ومن خلال الأهمية البالغة لتصدير قرار مشروع لا يمس بالحقوق والحريات العامة ويكرس قوة الادارة يتعين أن تسند مهمة إنشاء القرار الإداري إلى ذوي اختصاص وكفاءات ملمة بأحكام القانون الإداري والتشريعات المحيطة به المتعلقة بتسيير المرافق العامة.

وكذلك ترسخ مبدأ إستقلالية القضاء الذي ينجر عنه حياد في معالجة مشروعية القرارات الصادرة من الادارة دون أن تدخل اعتبارات أخرى للأسف هي واقع لا سيما السياسية فقوة القرار الاداري تكمن في المشروعية التي ينجر عنها تنفيذ تحت راية القانون وحماية الحقوق والحريات والأكثر من ذلك قابلية الأفراد لإحساسهم بالعدل.

وعليه يكون من الاجدر إدخال بعض الإصلاحات من شأنها حماية حقوق وحرريات الافراد وتكريس ما يسمى بدولة القانون.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً- المراجع باللغة العربية:

1. بشير بلعيد: القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرصي، باتنة، 1993.

2. رشيد مخلوفي: الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، قانون

المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، طبعة 1998

3. زين العابدين بركات: الموسوعة الإدارية في القانون الإداري السوري والمقارن، دار الفكر، عمان، 1974.

4. عبد العزيز السيد الجوهري: القانون والقرار الإداري- في الفترة ما بين الإصدار والشهر - دراسة مقارنة- ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية.

5. عمار عوابدي: القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية 1990.

6. محمد سليمان الطماوي: "النظرية العامة للقرارات الإدارية"-دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي-1984

7. محمد سليمان الطماوي: اموال الغدارة العامة وامتيازاتها، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، 1979.

8. محمد سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري -دراسة مقارنة-، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، 1991.

9. محمد عبد العال السناري: القرارات الإدارية -دراسة مقارنة- القاهرة، المكتبة القانونية 1994

10. محمد فؤاد عبد الباسط: اعمال السلطة الإدارية -القرار و العقد-، مكتبة الهدايا للطبع و النشر الإسكندرية الطبعة 1995 .

المراجع باللغة الأجنبية:

1. Mahiou ;cours d'institutions administrative 3^{eme} edition -1981

قائمة المصادر والمراجع

2. Office des publication universitaires, Vedel g droit administratif ,
Presses universitaire de France, 4^{eme} édition, 1968

ثالثا: المجالات

- المجلة القضائية: سلسلة تصدر عن المحكمة العليا، من سنة 1989-1997 صادرة
عن قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا.

الفهرس

الفهرس:

شكر
إهداء:
مقدمة:	7
الفصل الأول: ماهية القرار الإداري التنفيذي.	11
المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري التنفيذي.	12
المطلب الأول: تعاريف القرار الإداري.	12
الفرع الأول: تعريف الفقه.	12
الفرع الثاني: تعريف القضاء.	13
المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري التنفيذي.	14
الفرع الأول: القرار الإداري عمل قانوني:	14
الفرع الثاني: القرار الإداري عمل انفرادي:	15
الفرع الثالث: القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية مختصة.	15
الفرع الرابع: أن يكون بصفة النفاذ.	15
الفرع الخامس: أن يكون تصريحاً خطياً.	16
الفرع السادس: أن يؤثر في المراكز القانونية.	16
المبحث الثاني: تمييز القرار الإداري التنفيذي عما يشابهه.	17
المطلب الأول: التمييز بين القرار الإداري والعمل المادي.	17
المطلب الثاني: التمييز بين القرارات الإدارية و الأعمال التحضيرية.	18
المطلب الثالث: التمييز بين القرارات الإدارية و بين المنشورات و التعليمات الداخلية.	18
الفرع الأول: المنشورات والأوامر المصلحية.	19
الفرع الثاني: الإجراءات الداخلية(التدابير الداخلية).	19
المطلب الرابع: التمييز بين القرارات الإدارية والقرارات التفسيرية.	20
المطلب الخامس: التمييز بين القرارات الإدارية والعقود الإدارية.	20
المطلب الأول: القرارات الإدارية من حيث التكوين.	21
الفرع الأول: القرارات البسيطة.	21
الفرع الثاني: القرارات المركبة أو المندمجة.	21
المبحث الثاني: القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء.	23
الفرع الأول: أعمال السيادة أو الحكومة.	23
الفرع الثاني: قرارات الإدارة.	24
المطلب الثالث: القرارات الإدارية من حيث الآثار.	24
الفرع الأول: القرارات الكاشفة والقرارات المنشئة	25

الفهرس

- 25 الفرع الثاني: القرارات الإيجابية والقرارات السلبية.
- 26 المطلب الرابع: القرارات الإدارية من حيث المدى.
- 26 الفرع الأول: القرارات الإدارية الفردية.
- 26 الفرع الثاني: القرارات الإدارية التنظيمية.
- 28 الفرع الثالث: أهمية التمييز بين القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية.
- 30 المبحث الرابع: أركان القرار الإداري التنفيذي.
- 30 المطلب الأول: ركن الاختصاص في القرار الإداري.
- 31 الفرع الأول: العنصر الشخصي.
- 32 الفرع الثاني: العنصر الموضوعي.
- 32 الفرع الثالث: العنصر الزمني.
- 33 الفرع الرابع: العنصر المكاني.
- 33 المطلب الثاني: ركن الشكل في القرار الإداري.
- 35 المطلب الثالث: ركن السبب في القرار الإداري.
- 36 المطلب الرابع: ركن المحل في القرار الإداري.
- 37 المطلب الخامس: ركن الغاية في القرار الإداري.
- 40 الفصل الثاني: نفاذ القرارات الإدارية.
- 41 المبحث الأول: وجود القرار الإداري والاحتجاج به.
- 41 المطلب الأول: وجود القرار الإداري.
- 42 المطلب الثاني: النتائج المترتبة على وجود القرار الإداري.
- 44 المبحث الثاني: نفاذ القرارات التنفيذية.
- 44 المطلب الأول: نفاذ القرارات التنفيذية بالنسبة للإدارة.
- 45 المطلب الثاني: نفاذ القرارات التنفيذية بالنسبة للأفراد.
- 45 الفرع الأول: وسائل العلم بالقرارات الإدارية.
- 48 الفرع الثاني: القرارات الإدارية غير القابلة للنشر أو الإعلان.
- 51 المبحث الثالث: سريان القرار الإداري من حيث الزمان.
- 51 المطلب الأول: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.
- 53 المطلب الثاني: أحوال إباحة الرجعية.
- 58 المبحث الرابع: نفاذ القرارات المعلقة على شرط أو المضافة الى أجل.
- 58 المطلب الأول: نفاذ القرارات الإدارية المعلقة على شرط.
- 60 المطلب الثاني: نفاذ القرارات الإدارية المضافة الى أجل.
- 64 الفصل الثالث: تنفيذ القرارات الإدارية.
- 65 المبحث الأول: طرق تنفيذ القرارات الإدارية.
- 65 المطلب الأول: التنفيذ الاختياري الحر للقرارات الإدارية.

الفهرس

66	المطلب الثاني: تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق القضاء
66	الفرع الثاني: تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق دعوى جنائية
67	الفرع الثاني: تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق دعوى مدنية
68	المطلب الثالث: التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية
68	الفرع الأول: حالات التنفيذ المباشر
71	الفرع الثاني: شروط التنفيذ المباشر
72	المبحث الثاني: وقف تنفيذ القرارات الإدارية
72	المطلب الأول: وقف تنفيذ بمعرفة الإدارة
73	المطلب الثاني: وقف التنفيذ بمعرفة القضاء
74	الفرع الأول: شروط الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري
75	الفرع الثاني: طبيعة الحكم بوقف التنفيذ
78	الفصل الرابع: نهاية القرارات الإدارية التنفيذية
80	المبحث الأول: سحب القرارات الإدارية
80	المطلب الأول: سحب القرارات الإدارية المشروعة
81	الفرع الأول: سحب القرارات الإدارية السليمة التي لا تولد حقا
82	الفرع الثاني: سحب القرارات الإدارية الصادرة بفصل الموظفين
82	المطلب الثاني: سحب القرارات الإدارية غير المشروعة
83	الفرع الأول: حالات السحب التي لا تنقيد بمدة
84	الفرع الثاني : الآثار المترتبة على استقرار القرار المعيب
85	المبحث الثاني: إلغاء القرارات الإدارية التنفيذية
85	المطلب الأول: إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية
86	المطلب الثاني: إلغاء القرارات الإدارية الفردية
89	خاتمة:
92	قائمة المصادر والمراجع:
95	الفهرس:
99	الملخص:

المخلص

الملخص

الملخص:

إن القرار الإداري أحد الأعمال القانونية التي تصدرها الإدارة إضافة للعقد الإداري، فالقرار الإداري إن كان عمل إداري إرادي فهو لا يخرج عن كونه يصدر تنفيذا للقانون، باعتباره صادر في السلطة التنفيذية صاحبة هذا الاختصاص.

يتميز القرار الإداري عما يشابهه من أعمال مادية وأعمال تحضيرية ومنشورات وتعليمات وقرارات تفسيرية وله عدة أنواع من حيث التكوين ومن حيث رقابة القضاة وله آثار ويتكون من أركان تخص الاختصاص والشكل والسبب وتختلف طرق تنفيذه أما عن طريق الإدارة أو القضاء، نفس الأمر في طلب وقفه وفي الأخير له نهاية لآثاره إما بالسحب أو الإلغاء.

الكلمات المفتاحية: وقف التنفيذ، القرار الإداري، السلطة التنفيذية.

Summary:

The administrative decision is one of the legal acts issued by the administration in addition to the administrative contract. If the administrative decision is a voluntary administrative act, it does not deviate from the fact that it is issued in implementation of the law, as it is issued by the executive authority that has this jurisdiction.

The administrative decision is distinguished from similar material actions, preparatory actions, publications, instructions, and explanatory decisions. It has several types in terms of composition and in terms of the judges' oversight. It has effects and consists of pillars related to jurisdiction, form, and reason. The methods of implementing it differ, either through the administration or the judiciary. It is the same in requesting its suspension and in the end. It has an end to its effects, either by withdrawal or cancellation.

Keywords: suspension of execution, administrative decision, executive authority