

جامعة محمد بوضياف المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

محاضرات في مقياس

القرارات والعقود الإدارية

د/ رابعي إبراهيم

موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق تخصص القانون العام

الموسم الجامعي 2022/2021

تعرف الأعمال الإدارية بأنها مجموعة الأعمال أو التصرفات الصادرة عن الإدارة العامة بغرض تحقيق المصلحة العامة، وبالنظر إلى مختلف الأعمال الإدارية نجدها تنقسم إلى قسمين أساسيين هما:

✓ أعمال إدارية مادية: وهي أعمال تقوم بها الإدارة دون أن تتجه إرادتها لإحداث أثر قانوني معين، سواء بإنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية، ومن أمثلتها: قيام الإدارة بجر سيارة متوقفة في الطريق، هدم منزل آيل للسقوط، إجراءات التحقيق التي تقوم بها الإدارة قبل إصدار قرار معين، الأعمال التحضيرية لقرار التعيين في الوظيفة، وقد تكون الأعمال المادية تنفيذا لقرار إداري، كتنفيذ قرار إخلاء سكن وظيفي، أو تنفيذ القرار التأديبي.

✓ أعمال إدارية قانونية: وهي الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة مع اتجاه إرادتها إلى إحداث أثر قانوني معين، يتمثل في إنشاء مركز قانوني (تعيين موظف)، أو تعديله (ترقية موظف)، أو إلغائه (فصل موظف)، وتنقسم الأعمال الإدارية بدورها إلى قسمين: أعمال قانونية انفرادية وهي التي تترتب فيها الآثار القانونية بالإرادة المنفردة للإدارة، وتسمى هذه الأعمال القرارات الإدارية، مثل قرار التعيين في الوظيفة، قرار حظر التجوال حفاظا على النظام العام. قرار منح رخصة البناء، وأعمال قانونية اتفافية وتترتب فيها الآثار القانونية باشتراك إرادة الإدارة مع إرادة شخص آخر (طبيعي أو معنوي) وتسمى هذه الأعمال بالعقود الإدارية. مثل عقد الامتياز، عقد القيام بأشغال، أو اقتناء اللوازم، أو توريد سلع أو القيام بدراسات أو تقديم خدمات.¹

¹ محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص 3. أنظر أيضا، رداوي مراد، ملخص محاضرات القرارات والعقود، القيت على طلبة السنة الثالثة تخصص قانون عام، بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المسيلة، الموسم 2021/2020، ص 01.

وفقا للبرنامج المعتمد من قبل وزارة التعليم والعالي والبحث العلمي سنحاول في هذا الملخص التطرق لهذين القسمين، بحيث نخصص المحور الأول للقرارات الإدارية، ونتطرق في المحور الثاني للعقود الإدارية

المحور الأول: القرارات الإدارية

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري

المبحث الثاني: خصائص القرار الإداري

المبحث الثالث: تمييز القرار الإداري

المبحث الرابع: أنواع القرارات الإدارية

المبحث الخامس: أركان القرار الإداري

المبحث السادس: نفاذ وتنفيذ القرارات الإدارية

المبحث السابع: نهاية القرارات الإدارية

المحور الثاني: العقود الإدارية

المبحث الأول: تعريف العقود الإدارية ومعيار تمييز تمييزها

المبحث الثاني: بعض أنواع العقود الادارية

المبحث الثالث: إبرام العقود الإدارية.

المبحث الرابع: آثار العقد الإداري.

المبحث الخامس: نهاية العقد الإداري

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري

رغم نص المشرع الجزائري على قرارات معينة وتحديده للجهة المختصة بالنظر في الطعون ضد القرارات الإدارية، سواء في القانون رقم 08-09 المتضمن لقانون الإجراءات المدنية والإداري، أو في القانون العضوي رقم 98-01 المتضمن تحديد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، أو في القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، أو غيرها من القوانين التي تشير إلى قرارات معينة كالنصوص المتعلقة بالوظيفة العامة أو بالصفقات العمومية أو بنزع الملكية أو بالتأديب...، إلا أنه لم يورد أي تعريف للقرار الإداري، تاركا ذلك للفقهاء والقضاء اللذين قدما العديد من المحاولات لتعريف القرار الإداري، نشير إلي أهمها باختصار فيما يلي:

المطلب الأول: تعريف القضاء للقرار الإداري

عرف القضاء المصري القرار الإداري بأنه "إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة أو ضمنا... في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة قانونا في حدود المجال الإداري ويقصد منه إحداث أثر قانون ويتخذ صفة تنفيذية" وبعد ذلك استقر على تعريف آخر مفاده أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنا وجائزا قانونا ابتغاء مصلحة عامة".¹ وانتقد هذا التعريف من عدة أوجه أهمها أنه لم يكتفى بذكر عناصر وجود القرار الإداري بل تطرق أيضا لعناصر مشروعيته وذلك من خلال بيان شروط صحة القرار، هذه الأخير التي تخرج عن التعريف، فالقرار يوجد بمجرد اكتمال عناصر وجوده، وتبقى مسألة صحته من عدمها ووجود بعض العيوب فيه مسألة لاحقة تجعله عرضة للإلغاء، لكنها لا تدخل في تكوين القرار.²

وعرفه القضاء الفرنسي بأنه "عمل قانوني نافذ منفرد يصدر من سلطة إدارية ويكون متمتعا بالقوة التنفيذية".³

المطلب الثاني: تعريف الفقه للقرار الإداري

يقصد بالقرار الإداري "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة لإنشاء أحد المراكز القانونية، أو تعديلها أو الغائها، متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الهدف من ذلك تحقيق المصلحة العامة"⁴، ويعرفه (ليون دوجي) أيضا بأنه كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو ما ستكون في لحظة مستقبلية معينة،⁵ ويعرفه (بونار) بأنه كل عمل

1 محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 7.

2 بركات أحمد، القرار الإداري، دار هومه، الجزائر، 2018، ص 18.

3 نقلا عن رداوي مراد، المرجع السابق، ص 2.

4 بالجيلالي خالد، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بليقيس، الجزائر، 2021، ص 15.

5 عمار عوابدي، نظرية القرار الإداري بين علم الإدارة والقانون الإداري، الطبعة 05، دار هومه، الجزائر، 2009، ص 21.

إداري يحدث تغييرا في الأوضاع القانونية القائمة.¹ وفي الفقه الجزائري عرفه الأستاذ بعلي محمد الصغير بأنه "العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة"².

وقد رجح الأستاذ محمد فؤاد عبد الباسط تعريف الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب حيث عرف القرار بأنه "عمل قانون يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة"³، في حين رجح الأستاذ عمار عوابدي تعريف الدكتور فؤاد مهنا لأنه يشمل كل مقومات القرار الإداري، حيث عرفه بأنه "عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة احدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"⁴ ومهما كان من اختلاف بين هذه التعاريف كلها إلا أنها تشترك في مجملها في أن القرار الإداري تصرف إرادي انفرادي يصدر عن الإدارة العامة ويرتب أثر قانوني.⁵

المبحث الثاني: خصائص القرار الإداري

من خلال التعاريف المذكورة أعلاه يمكن حصر الخصائص الأساسية للقرار الإداري في

العناصر التالي:

✓ القرار الإداري عمل قانوني

✓ القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية (مرفق عام)

✓ القرار الإداري عمل انفرادي

1 عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 21.
2 بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 8.
3 محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 15.
4 عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 22.
5 عادل بو عمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى، 2018، 9.

المطلب الأول: القرار الإداري عمل قانوني

ويقصد بالعمل القانوني العمل الذي تتجه فيه إرادة الإدارة لإحداث أثر قانوني معين، عن طريق إنشاء مراكز قانونية لم تكن موجودة وقائمة من قبل، أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية كانت موجودة. وبهذه الخاصية نستبعد الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة دون أن تستهدف من ورائها إحداث أثار قانونية معينة بل تُحدث نتيجةً واقعية مادية، فتلك الأعمال لا تعد قرارات إدارية¹ وحتى يكون العمل قراراً إدارياً يجب أن يصدر بقصد ترتيب أثر قانوني، ويكون ذو طابع تنفيذي، أي يرتب أثراً أو أذى بذاته، ومالم تتوفر هذه الصفة لا يمكن أن يوصف العمل بأنه قرار إداري، وتبعاً لذلك لا تعتبر قرارات إدارية الأعمال التالية:

✓ الأعمال (السابقة عن القرار الإداري) أي التحضيرية أو التمهيدية: وهي الأعمال التي

تسبق اتخاذ القرار دون أن تحدث بذاتها أثر قانوني يؤدي إلى إنشاء المراكز أو تعديلها أو إلغائها، فهي مجرد أعمال تحضيرية للقرار الإداري، ومثالها التحقيق الذي تقوم به الإدارة قبل اتخاذ قرار معين، أو الاستشارة التي تجريها، فلا تعتبر تلك الآراء والاقتراحات قرارات إدارية، كما أن هذه الأعمال تفتقد للطابع التنفيذي، حيث لا تكون قابلة للتنفيذ بذاتها، ومنه لا تعتبر قرارات ولا يمكن الطعن فيها أمام القضاء.²

✓ الأعمال اللاحقة (التنفيذية): وهي الأعمال اللاحقة لصدور القرار الإداري، فهي مثل

الأعمال التحضيرية لا تعتبر قرارات إدارية، لأنها لا تغير المراكز القانونية، بل تتصل بالقرار وتأتي مرتبطة به أو تنفيذاً له، كالتصديق على القرار أو نشره أو تبليغه للمعني به أو تنبيه المعني أو إنذاره، أو عملية هدم منزل بعد صدور قرار بهدمه، ويشترط في الأعمال التنفيذية حتى لا تعتبر قرارات

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 23. وانظر أيضاً محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 19.
² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 32. وانظر بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 9.

إدارية ألا تتضمن أحكاما جديدة أو تحدث أثرا مستقلا عما أحدثته القرار المُنفذ، وإلا اعتبرت قرارات إدارية مستقلة. والأمر نفسه بالنسبة للأعمال التي تقوم بها الإدارة تنفيذا لحكم قضائي.¹

✓ **التعليمات والمنشورات والأنظمة الداخلية للإدارات:** فالأصل في هذه المناشير

والتنظيمات أنها لا تحدث أثرا بذاتها ولا تؤثر على المراكز القانونية، وإنما تصدر لتنظيم العمل داخل الإدارة، أو توضيحا لكيفية تنفيذ بعض القرارات أو تفسيرها لها، ومثال هذه التعليمات والمناشير الداخلية، تلك المتعلقة بتحديد أوقات الاستقبال، وتوزيع العمل وتقسيم المهام داخل الإدارة بين الموظفين، ومن أمثله أيضا أن يصدر وزير التعليم العالي قرارا يتعلق بالامتحانات أو بمسابقة الدكتوراه مثلا، ثم تصدر مصالح الوزارة أو مدير الجامعة منشورا لاحقا يفسر ذلك القرار أو يبين إجراءات تنفيذه، فهذا المنشور لا يعتبر قرارا إداريا.²

لكن إذا تضمنت هذه المناشير والتعليمات أحكاما جديدة، وكان من شأنها أحداث أثر قانوني بإنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية فإنها تصبح قرارات إدارية، ويمكن حينها الطعن فيها أمام القضاء.

وعموما فإن كل الأعمال الادارية غير القانونية (تحضيرية وتنفيذية وتعليمات داخلية...) تعتبر أعمالا مادية، أي كل الاعمال التي لا تتجه فيها إرادة الإدارة لإحداث أثر قانوني، وإنما تأتي تحضيريا أو تنفيذا لقرار اداري أو تنفيذا لحكم قضائي أو لقانون، أو تقوم بها الادارة عن طريق الخطأ تعتبر أعمالا مادية.

وتنقسم الأعمال المادية إلى قسمين: أعمال مادية عمدية: مثل هدم منزل آيل للسقوط أو مبني بدون رخصة، أو بناء مصنع أو خزان ماء، أو الاعمال التحضيرية كما رأينا سابقا، أو المنشورات

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 33.

² بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 10.

وإجراءات التنظيم الداخلي، والاجابة على أسئلة النواب في البرلمان، والتصريحات الصحفية...
والقسم الثاني الأعمال المادية غير العمدية، كحوادث السيارات التابعة للإدارة العامة، أو الخطأ في استعمال السلاح... كما تعتبر من الأعمال المادية القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو ما يسمى باغتصاب السلطة، حيث لم يعتبرها الفقه والقضاء من الاعمال القانونية.¹

المطلب الثاني: القرار الإداري عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية مختصة

أي أن القرارات الإدارية أعمال صادرة عن سلطة إدارية عامة، سواء كانت إدارة مركزية (رئيس الجمهورية وزير أول أو وزراء) أو محلية (رئيس م ش بلدي، الوالي..) أو مرفقية (مدير الجامعة، مدير المستشفى..)، وتستبعد - مبدئيا - الأعمال التي تصدر عن السلطات غير الإدارية، كأعمال السلطات التشريعية إذ تعتبر قوانين تخضع لرقابة الدستورية فقط ، وكأعمال الهيئات القضائية إذ تعد أحكاما قضائية تخضع لطرق الطعن القضائي المختلفة، كما تخرج أعمال الهيئات والتنظيمات الخاصة عن مفهوم القرار الإداري، مثل الجمعيات والشركات والنقابات، والمؤسسات العمومية الاقتصادية، فاعتبارها من أشخاص القانون الخاص لا يمكنها من حيث الأصل أن تصدر قرارا إداريا بالمعنى السابقة بيانه.²

وتجدر الإشارة إلى أن أعمال السلطتين التشريعية والقضائية وحتى أعمال الهيئات والتنظيمات الخاصة قد تكيف بأنها قرارات إدارية ويعاملها المشرع معاملة القرار، كالقرارات المتعلقة بموظفي المصالح الإدارية والتقنية بمجلس الدولة أو بالمحكمة العليا أو بالمحاكم، أو تلك الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة والمتعلقة بالتسيير الإداري لموظفي

¹ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 11. انظر أيضا رداوي مراد، المرجع السابق، ص 3.

² بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، 12.

المجلس. كما اعتبر المشرع بعض القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية قرارات إدارية، يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري، مثل قرارات منظمة المحامين أو الغرفة الوطنية للمحضرين...

المطلب الثالث: القرار الإداري عمل قانوني انفرادي

يصدر القرار عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة والملزمة، وبذلك يختلف القرار الإداري عن العقد الإداري باعتبار هذا الأخير عمل إداري قانوني اتفاقي ورضائي، يتم بناء على توافق إرادتين متقابلتين، إرادة السلطة الإدارية وإرادة الطرف المتعاقد معها.¹ فهذه الخاصية تميز بين القرار والعقد، فرغم كونه عمل إداري قانوني، إلا أن العقد اتفاقي يحتاج إلى تطابق إرادتين، أما القرار فيصدر بالإرادة المنفردة للإدارة. هذا ونشير في هذا الخصوص إلى ما يعرف بالقرارات الإدارية القابلة للانفصال، وهي القرارات المتعلقة بالعملية التعاقدية وتكون قابلة للانفصال عن العقد ومن شأنها أحداث أثر قانوني، فهذه تعتبر قرارات إدارية يمكن الطعن فيها قضائياً.²

ولا يقصد بهذه الخاصية صدور القرار عن شخص واحد، بل قد يصدر عن شخصين أو أكثر، كالقرارات الوزارية المشتركة التي تصدر عن أكثر من وزير، والقرارات الصادرة عن الهيئات التداولية المختلفة، فهؤلاء الأشخاص لا ينشدون مصالح متعارضة كأطراف العقد بل يسعون لتحقيق مصلحة عامة واحدة مشتركة.³

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 23.

² بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 15.

³ عبد العزيز عبد النعم خليفة، المرجع السابق، ص 37.

المبحث الثالث: تمييز القرار الإداري عن غيره

إضافة إلى اختلاف القرار الإداري عن العمل المادي، وعن العقد الإداري كما رأينا سابقا، ومن أجل وضوح مفهوم القرار الإداري لابد أن نميّزه عن كل من العمل الحكومي، والعمل التشريعي والعمل القضائي.

المطلب الأول: تمييز القرار الإداري عن العمل الحكومي

تتفرع السلطة التنفيذية التي تضطلع بالوظيفة التنفيذية في الدولة إلى فرعين أساسيين هما الحكومة والإدارة العامة للدولة، وتختص الحكومة بالوظيفة الحكومية بينما تختص الإدارة العامة في الدولة بالوظيفة الإدارية. والتمييز بين القرارات الإدارية والعمل الحكومي عملية صعبة ومعقدة نظرا للتداخل والاختلاط العضوي والموضوعي بين العمل الحكومي والقرار، وقد اعتمد الفقهاء للتمييز بين العاملين معايير متعددة، نشير إليها باختصار.

أ- **المعيار العضوي (الشكلي):** يعتمد هذا المعيار على صفة السلطة التي صدر منها العمل أو التصرف بغض النظر عن طبيعة العمل ومحتواه، وبناء عليه إذا صدر العمل من سلطة إدارية كرئيس الجمهورية أو الوزير، أو الوالي، أو غيرهم من السلطات الإدارية يعتبر قرارا إداريا. أما إذا صدر من طرف الحكومة أو أحد أعضائها في نطاق وظيفته الحكومية اعتبر العمل عملا حكوميا، كأعمال مجلس الوزراء ومجلس الحكومة أو أعمال رئيس الحكومة في إطار وظيفته الحكومية.

رغم بساطة هذا المعيار إلا أنه انتقد من قبل الفقهاء على أساس أنه لا يمكن التمييز عضويا بين الحكومة والإدارة، فهناك تداخل واختلاط كبير بين السلطات الحكومية والسلطات الإدارية، فرئيس الجمهورية يحوز الصفة الحكومية والصفة الإدارية في نفس الوقت، وكذلك رئيس الحكومة

يتمتع بالصفتين معا والوضع نفسه بالنسبة للوزراء، فالوزير عضو مجلس الوزراء وعضو في الحكومة ورئيس إداري في وزارته، كل هذا يجعل المعيار العضوي عاجز لوحده عن التمييز بين العمل الحكومي والعمل الإداري.

ب- **المعيار المادي (الموضوعي):** لا يهتم هذا المعيار بالجهة التي أصدرت العمل بل ينظر إلى مضمون العمل وطبيعته، ويعتبر العمل قرارا إداريا إذا كان عملا إداريا بطبيعته أي ذلك العمل المرتبط بالوظيفة الإدارية المتمثلة في تسيير وإدارة المرافق العامة والحفاظ على النظام العام تحقيقا للمصلحة العامة، ويعتبر عملا حكوميا إذا اتصل بأعمال الحكومة.

وقد اختلف الفقهاء في تمييز الأعمال التي تعتبر حكومية بطبيعتها عن تلك التي تعتبر إدارية بطبيعتها، أي متى نقول أن هذا العمل إداري بطبيعته أو حكومي بطبيعته؟ فمنهم من رأى بأن العمل الحكومي بطبيعته هو كل عمل يستهدف حماية وسلامة التراب الوطني واستقلال البلاد، ودفع الأخطار التي تهدده داخليا وخارجيا، والمحافظة على كيان الأمة ودستورها وتنظيم العلاقات الخارجية مع الدول والمنظمات الدولية، أما الوظيفة الإدارية فترتكز وتنحصر في التطبيق اليومي للقوانين وتنظيم علاقة الأفراد بالإدارة العامة.

في حين يرى البعض أن العمل الحكومي بطبيعته هو العمل المتعلق برسم السياسة العامة، أما عمل الإدارة فيختص بتنفيذ السياسة العامة، أو أن العمل الحكومي يتعلق بتقرير الأهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذها والتأكد من مدى تحققها، أو يتعلق بتحديد اختيارات الدولة والتعبير عن ارادتها، بينما تتعلق الوظيفة الإدارية بتنفيذ الأهداف العامة واختيارات الدولة باعتماد أفضل الوسائل.

رغم أن هذه الأفكار ساهمت في رسم ملامح العمل الحكومي والإداري إلى حد ما، إلا أنها انتقدت من زوايا متعددة، فالإدارة تساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في رسم السياسة العامة، وفي تحديد أهداف واختيارات الدولة، كما أن مفهوم السياسة العامة نفسه غير دقيق، ولا تنفرد الحكومة برسمها بل تساهم حتى السلطة التشريعية في ذلك باعتبارها المعبر عن الإرادة العامة.

ت- **المعيار المركب أو المختلط:** يمزج هذا المعيار بين المعيار السابقين، أي العناصر العضوية والعناصر الموضوع السابق الإشارة إليها، وبناء عليه نجد أن العمل الحكومي هو ذلك العمل الذي يصدر من السلطات والهيئات الحكومية التي تعلق وترأس الإدارة العامة، وغالبا ما يتضمن هذا العمل المشاركة في رسم وتحديد مضمون السياسات العامة، بينما يعتبر العمل قرارا إداريا إذا ما صدر من الإدارة العامة التي تحتل مرتبة أدنى من الحكومة في تدرج هيكل السلطة التنفيذية وترتبط بالحكومة بعلاقة التبعية والخضوع، وتتضمن تنفيذ القوانين وتجسيد السياسة العامة من خلال ضمان حسن سير المرافق العامة لإشباع حاجيات الافراد والمحافظة على النظام العام.¹

المطلب الثاني: تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي

تكمن أهمية تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي في أن القرار الإداري يخض لرقابة القضاء ويمكن الغاؤه أو طلب التعويض عنه أمام القضاء، في حين لا يمكن الطعن في القوانين ولا تخضع لرقابة القضاء، بل تخضع فقط لرقابة الدستورية، كما أن القانون باعتباره عملا تشريعيا يسمو على القرار الإداري،² وقد اختلف الفقهاء في تحديد المعيار المعتمد في التمييز بين العاملين:

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 25.

² بركات أحمد، المرجع السابق، 40.

أ- **المعيار الشكلي (العضوي):** يعتمد هذا المعيار على صفة القائم بالعمل ولا يهتم

بمضمونه، وبمقتضاه فإن العمل يكون قرارا إداريا إذا صدر عن السلطات والهيئات الإدارية، ويكون تشريعيا إذا صدر عن السلطة التشريعية (البرلمان)، يمكن لهذا المعيار أن يكون صحيحا ودقيقا لو أن السلطات مستقلة عن بعضها استقلالاً تاماً، أما في ظل وجود علاقة وتداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فلا يمكن الاعتماد على هذا المعيار في عملية التمييز بين العاملين.¹ فرئيس الجمهورية يمكنه التشريع بأوامر والسلطة التنفيذية تشارك في عملية التشريع من المبادرة بالقوانين إلى غاية إصدار القانون، ومه فهذا المعيار ليس فاصلاً.

ب- **المعيار الموضوعي (المادي):** يركز هذا المعيار على مضمون العمل، فيكون العمل إداريا

إذا اقتصر على حماية الحقوق والحريات وتطبيق القوانين وتسيير المرافق العامة واتباع الأعمال التي تساعد على تحقيق الأهداف التي رسمها المشرع، ويكون العمل تشريعيا إذا تضمن قواعد عامة ومجردة، بغض النظر عن مصدرها والشكل والإجراءات التي اتبعت في إصدارها، سواء من السلطة التشريعية أم من السلطات الإدارية.²

المطلب الثالث: تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي

تظهر أهمية التمييز بين العاملين في أن كل منهما يخضع لنظام قانوني مختلف عن الأخرى، فيختلفان في الشكليات والإجراءات اللازمة لإصدارهما، ويختلفان في طرق الطعن، إذ تقبل القرارات الإدارية الطعن أمام القضاء وأمام الإدارة حيث يمكن إلغاؤها وتعديلها وسحبها، في حين أن الأحكام القضائية لا تخضع إلا للصور محددة للطعن القضائي، (المعارضة والاستئناف والنقض..)، ومن

¹ خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، لبنان، 1999، ص22.
² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 20. وانظر أيضا، عمار عوابدي، ص 32، وخالد سنارة الزعبي، المرجع السابق، ص 26-27.

جهة أخرى تترتب المسؤولية الإدارية عن القرارات، ولا مسؤولية عن الأحكام القضائية كقاعدة عامة.¹ وقد اعتمد في التمييز بينهما أيضا على العيارين الشكلي والموضوعي.

أ- **المعيار الشكلي:** كما رأينا سابقا يركز هذا المعيار على الجهة مصدر العمل، فإذا صدر عن جهة إدارية اعتبر العمل إداريا، ولا يصدر القرار الإداري إلا من قبل الإدارة، أما إذا صدر عن جهة تابعة للسلطة القضائية، فيعتبر عملا قضائيا.

وقد انتقد هذا المعيار من وجهين أساسيين: الوجه الأول أنه ليست كل الاعمال الصادرة عن السلطة القضائية هي أحكام قضائية، بل منها ما يعتبر أعمالا إدارية بطبيعتها كالقرارات التي يتخذها رئيس المحكمة والمتعلقة بإدارة المحكمة وتسيير الموظفين، وأيضا لا تعتبر الأعمال الولائية التي يقوم بها القاضي أحكاما قضائية. أما الوجه الثاني فيتمثل في أن المشرع قد يمنح بعض الجهات الإدارية سلطة إصدار أحكام قضائية باعتبارها جهات إدارية ذات اختصاص قضائي.² ومما اعتمد عليه منتقدو هذا المعيار أن "صفة القاضي تلحق بمن يؤدي الوظيفة القضائية وليس العكس" ... والوظيفة المتميزة هي التي تقتضي وجود عضو يتخصص في ممارستها بطريقة خاصة، فالوظيفة تبقى وإن اختلف العضو".³

ب- **المعيار الموضوعي:** يركز هذا المعيار على طبيعة العمل دون الالتفات إلى من قام به، وبناء عليه يصنف العمل بأنه إداري أو قضائي بالنظر إلى العديد من العناصر أهمها:

✓ السلطة التقديرية: ومؤداه أن العمل الإداري هو العمل الذي يصدر عن سلطة تتمتع باختصاص تقديري، بينما الأحكام القضائية تصدر عن اختصاص مقيدة، غير أن هذا المعيار انتقد

¹ خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 31.

² خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 32.

³ بو عمران عادل، المرجع السابق، ص 14.

من حيث ان السلطة الإدارية أيضا مقيدة في ممارستها للاختصاص، خاصة فيما يتعلق بأركان القرار الإداري والتزام إجراءات التعاقد وغيرها، ومن جهة يمكن للقاضي أن يتمتع بقدير كبير من السلطة التقديرية مثل اختياره للعقوبة المناسبة التي يوقعها على المتهم، إذ يحدد المشرع حدها الأدنى والأقصى والقاضي يقر العقوبة وفقا لظروف القضية وملابساتها وما يحيط بها من أضرار أو ظروف التشديد والتخفيف.¹

✓ التلقائية في التصرف: حيث يعتبر العمل إداري إذا صدر تلقائيا دون طلب من أحد، أي ان الجهة الإدارية تصدره من تلقاء نفسها، أما العمل القضائي فهو العمل الذي يصدر بناء على طلب من المعني، فلا يتم العمل القضائي إلا بعد تحريك الدعوى القضائية وفقا لشروط وشكليات محددة قانونا. غير أن هذا المعيار بدوره غير دقيق إذ كثير من القرارات لا تصدر إلا بناء على طلب من المعني، كرخصة البناء أو حمل سلاح أو طلب الإحالة على الاستيداع أو طلب الاستقالة...

✓ ارتباط العمل بوجود نزاع: يعتبر العمل قضائيا إذا صدر فصلا في منازعة أو خصومة معروضة عليه، حول حق شخصي أو عام، ولم يكن المقصود به أحداث أثر في المراكز القانونية انشاء أو تعديلا أو الغاء، وانما تقرير المركز المتنازع عليه والكشف عنه. فيما لا يشترط في القرار الإداري وجود منازعة، بل يقتصر دوره على حماية حقوق الافراد وحريةهم العامة وتطبيق القانون وتسيير المرافق العامة وتحقيق الأهداف التي حددها المشرع.

ورغم وجاهة هذا المعيار وسلامته إلا أنه لم يسلم من النقد، حيث أن الأفراد قد يلجؤون في حل نزعاتهم إلى الإدارة من خلال التظلمات والشكاوى التي يرفعونها، والتي تفصل فيها الإدارة بقرار.

2

¹ بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 14. خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 33
² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 40. وانظر أيضا بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 17.

وكخلاصة لما سبق يمكن القول أن المعيار الشكلي هو المعتمد بشكل أساسي في تحديد طبيعة العمل، فيكون عملاً قضائياً إذا صدر عن جهة قضائية وتشريعياً إذا كان صادراً عن البرلمان، ويعتبر عملاً إدارياً إذا صدر عن أحد السلطات الإدارية، غير أن هذا لا يعني استبعاد المعيار الموضوعي بل يستند إليه أحياناً في عملية التمييز، كما يحدث في تحديد مجال اختصاص النوعي للقضاء الإداري، أو مجال تطبيق الصفقات العمومية...¹

المبحث الرابع: أنواع القرارات الإدارية

يمكن تقسيم القرارات الإدارية إلى عدة أقسام، ويعود ذلك لتعدد المعايير والأسس المعتمدة في التقسيم، ونذكر من هذه المعايير:

- ✓ من حيث تكوينها تنقسم إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة،
 - ✓ من حيث الخضوع للرقابة القضائية تنقسم إلى قرار قابلة للرقابة وقرارات غير قابلة للرقابة (أعمال السيادة)
 - ✓ من حيث مدى ترتيب الأثر القانوني تنقسم إلى قرارات كاشفة وقرارات منشئة
 - ✓ من حيث جهة الإصدار تنقسم إلى قرارات مركزية وقرارات محلية،
 - ✓ من حيث مضمونها وطبيعة المراكز القانونية المتعلقة بها تنقسم إلى قرارات فردية وأخرى تنظيمية.
- سنتطرق لأهم هذه التقسيمات، فنشير إلى القرارات من حيث المصدر ومن حيث الرقابة القضائية، ومن حيث المضمون وطبيعة المراكز.

¹ بركات أحمد، المرجع السابق، ص 46.

المطلب الأول: القرارات الإدارية من حيث الجهة المصدرة

من خصائص القرار الإداري أنه يصدر عن سلطة إدارية، وينصرف مفهوم السلطة الإدارية ليشمل كل الهيئات والمؤسسات الإدارية، سواء كانت مركزية أو محلية، وتبعاً لذلك تنقسم القرارات الإدارية إلى عدة أقسام بحسب مصدر القرار.

أ- قرارات السلطات الإدارية المركزية (المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات

الوزارية): يقصد بها الأجهزة والهيئات الإدارية التي لها اختصاص وطني، وتشمل كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول (رئيس الحكومة) والوزراء، الهيئات والمؤسسات الوطنية.

✓ رئيس الجمهورية: خول الدستور لرئيس الجمهورية جملة من الصلاحيات يمارسها عن طريق إصدار قرارات إدارية مختلفة تسمى (المراسيم الرئاسية)، وقد تكون المراسيم فردية متعلقة بالتعيين في المناصب والوظائف المدنية والعسكرية،¹ كقرارات تعيين الوزراء والسفراء والولاة ومدراء الجامعات كما يختص رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون،² أي يصدر مراسيم رئاسية تنظيمية في المسائل التي ليست من اختصاص السلطة التشريعية.³

✓ الوزير الأول أو رئيس الحكومة: بدوره خوله الدستور -باعتباره سلطة إدارية- سلطة إصدار القرارات الإدارية في شكل (مراسيم تنفيذية)، والتي تنقسم أيضاً إلى فردية تتعلق

¹ المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ تختلف الأوامر عن المراسيم الرئاسية من عدة نواحي أهمها:

- من حيث مجال كل منهما فمجال الأوامر هو المجالات المخصصة للقانون، أي يصدرها رئيس الجمهورية في نفس المجال الذي يشرع فيه البرلمان، أما المراسيم فتصدر في المجالات غير المخصص للقانون.
- من حيث الرقابة تخضع الأوامر لرقابة الدستورية، باعتبارها عملاً تشريعياً، ولا يمكن الطعن فيها (كأصل عام) أمام القضاء، أما المراسيم الرئاسية فتخضع لرقابة الدستورية ويمكن أيضاً الطعن فيها أمام القضاء كونها أعمال إدارية.
- تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء في حالات محددة دستورياً، وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، حالة عطلة البرلمان، الحالة إعلان الحالة الاستثنائية، وإصدار قانون المالية إذا لم يصوت عليه البرلمان في أجل 75 يوم. أما المرسوم ولأنها اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية فهي غير مرتبطة بحالات معينة بل يمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذها في أي وقت.

بالتعيين في مختلف الوظائف،¹ أو تنظيمية تصدر في إطار تنفيذ القوانين.² وهي تختلف عن المراسيم الرئاسية، فهذه الأخيرة توصف بأنها مستقلة، فهي مستقلة لأنها ليست محصورة بتنفيذ القوانين، بخلاف المراسيم التنفيذية التي تصدر تنفيذاً للقوانين والتنظيمات ولا يمكن أن تخرج عن هذا الإطار.

✓ الوزراء: يختص الوزراء أيضاً بإصدار القرارات الإدارية، كل في مجال القطاع

الذي يشرف عليه، وقد يصدر القرار عن أكثر من وزير فيكون قراراً وزارياً مشتركاً.

ب- السلطات المحلية: وتشمل على وجه الخصوص الوالي ورئيس المجلس الشعبي

البلدي، اللذين خولهما القانون سلطة إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بتسيير الشأن المحلي، وقد خصص قانون البلدية 10-11 فرعاً خاصاً لقرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتضمن قانون الولاية 07-12 فصلاً خاصاً بقرارات الوالي.

المطلب الثاني: تقسيم القرارات الإدارية بالنظر إلى مدى خضوعها لرقابة القضاء

التزاماً بمبدأ المشروعية الذي يعتبر أحد مقومات دولة القانون، تخضع كل القرارات الإدارية للرقابة من أجل التأكد من مشروعيتها، وقد تمارس هذه الرقابة من قبل جهات إدارية وصائية (رقابة وصائية) أو جهات إدارية رئاسية (رقابة رئاسية)، غير أن الصورة الأهم للرقابة هي التي يمارسها القضاء على الأعمال الإدارية بشكل عام وعلى القرار الإداري بشكل خاص، والأصل أن كل القرارات الإدارية تكون قابلة للرقابة القضائية، غير أن الفقه والاجتهاد القضائي استثنى طائفة من القرارات من الخضوع للرقابة، يطلق عليها أعمال السيادة أو الحكومة.

1- القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء: كما أشرنا آنفاً فإن الأصل في القرار الإداري

خضوعه للرقابة القضائية بكل صورها، سواء عن طريق دعوى الإلغاء أو التعويض أو التفسير أو

¹ المادة 121 فقرة 12 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² المادة 141 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

فحص المشروعية، ولا يخرج عن نطاق هذه الرقابة إلا ما ستثني بنص أو توفرت فيها أحد المعايير المقررة فقها أو قضاء.

2- **القرارات التي لا تخضع لرقابة القضاء:** وهي طائفة من القرارات تدعى أعمال السيادة أو أعمال الحكومة، ويقصد بها القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية، التي تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بكل صورها، ونظرية أعمال السيادة من وضع القضاء الإداري الفرنسي، حيث رفض مجلس الدولة رقابة بعض الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية، متأثرا بسوء العلاقة التي كانت بين السلطتين القضائية والتنفيذية، والتي اقتضت رسم حدود للقضاة والزامهم بعدم التدخل في قرارات السلطة التنفيذية.

وقد اختلف الفقهاء في تعريف أعمال السيادة تبعا لاختلافهم في المعيار المعتمد في تحديدها، فمنهم من ربطها بالعلاقات الخارجية أو بعلاقة السلطة التنفيذية بغيرها من السلطات، ومنهم من ميّز بين أعمال السلطة التنفيذية السياسية التي تعتبر أعمال سيادة لا تخضع لرقابة القضاء، وأعمالها الإدارية التي يمكن مراقبتها قضائيا،¹ وفيما يلي نشير باختصار لأهم المعايير المعتمدة في تحديد أعمال السيادة

✓ **معيار الباعث السياسي:** ومفاده أن القرار السيادي هو كل قرار كان الباعث على اتخاذه سياسيا، فإن خلى القرار من الباعث السياسي كان قرارا إداريا عاديا خاضعا لرقابة القضاء، غير أن هذا المعيار انتقد لعدم وضوحه، ففكرة الباعث السياسي مرنة وغير دقيقة مهما قدمت لها من تفسيرات، وتستطيع السلطات الإدارية أن تفلت من رقابة القضاء إذا ادعت أمام القضاء أن الباعث على اتخاذهما للقرار سياسي، مما يحول دون إمكانية مراقبته.²

¹ بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 26. وانظر أيضا بوهران عادل، المرجع السابق، ص 17.
² عمار بوضياف، دعوى الالغاء، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2009، ص 42.

✓ معيار طبيعة العمل أو موضوعه: يركز هذه المعيار على موضوع العمل، وقد

انقسم أنصاره إلى رأيين:

● الرأي الأول: يكون العمل سياديا إذا صدر تنفيذا لنص دستوري، ويكون عاديا إذا صدر تنفيذا لنص قانوني أو تنظيمي، وقد انتقد هذا الرأي لأنه يؤدي إلى اخراج قسم كبير من القرارات الإدارية من رقابة القضاء، فاختصاصات رئيس الجمهورية وسلطة في اصدار المراسيم الرئاسية، واختصاصات رئيس الحكومة وسلطته في اصدار مراسيم تنفيذية كلها تجد مصدرها في الدستور، فإعمال هذا الرأي يهدد قيام دولة القانون.

● الرأي الثاني: ميّز هذا الرأي بين الاعمال التي تكون إدارية بطبيعتها، تصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها إدارة، والتي تخضع لرقابة القضاء، والاعمال الحكومية بطبيعتها تصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها حكومة،¹ وقد اختلف الفقهاء في تمييز الأعمال التي تعتبر حكومية بطبيعتها عن تلك التي تعتبر إدارية بطبيعتها، أي متى نقول أن هذا العمل إداري بطبيعته أو حكومي بطبيعته؟ فمنهم من رأى بأن العمل الحكومي بطبيعته هو كل عمل يستهدف حماية وسلامة التراب الوطني واستقلال البلاد، ودفع الأخطار التي تهدده داخليا وخارجيا، والمحافظة على كيان الأمة ودستورها وتنظيم العلاقات الخارجية مع الدول والمنظمات الدولية، أما الوظيفة الإدارية فترتكز وتنحصر في التطبيق اليومي للقوانين وتنظيم علاقة الأفراد بالإدارة العامة.

في حين يرى البعض أن العمل الحكومي بطبيعته هو العمل المتعلق برسم السياسة العامة، أما عمل الإدارة فيختص بتنفيذ السياسة العامة، أو أن العمل الحكومي يتعلق بتقرير الأهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذها والتأكد من مدى تحققها، أو يتعلق بتحديد اختيارات الدولة

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 42.

والتعبير عن ارادتها، بينما تتعلق الوظيفة الإدارية بتنفيذ الأهداف العامة واختيارات الدولة باعتماد أفضل الوسائل¹.

✓ **معيار القائمة القضائية:** نظرا للانتقادات التي وجهت للمعايير السابقة فقد اتجه الفقه إلى القول بأن العمل الحكومي هو كل عمل يقرر له القضاء هذه الصفة، وعليه يجب الرجوع إلى الأحكام القضائية التي تصدر عن الجهات القضائية الإدارية للتمييز بين العمل الحكومي والقرار الإداري.

وقد لقي هذا المعيار تأييدا كبيرا من أغلبية الفقهاء، واتفقوا مبدئيا على القائمة القضائية التالية:

● الأعمال التي تصدرها السلطة التنفيذية في علاقتها مع البرلمان، وتمثل في:

- ✓ دعوة البرلمان للانعقاد
- ✓ اقتراح القوانين
- ✓ اصدار القوانين
- ✓ استشارة الشعب على مشروع قانون ما
- ✓ طلب القراءة الثانية
- ✓ تشكيل الحكومة

● الاعمال المتصلة بشؤون الدولة الخارجية،

- ✓ المفاوضات الدولية
- ✓ المصادقة على الاتفاقيات الدولية
- ✓ تنفيذ الاتفاقيات الدولية

¹ تم التطرق لهذه الموضوع عند تمييز أعمال الإدارة عن أعمال الحكومة.

تفسير الاتفاقيات الدولية ✓

ممارسة حق الحماية الدبلوماسية ✓

الاعمال المتعلقة بالحرب.¹ ✓

واضاف بعض الباحثين لهذه القائمة القرارات الصادرة في الظروف غير العادية والمتعلقة بإعلان حالة الحصار أو الطوارئ أو الحالة الاستثنائية، والقرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في نطاق سلطته السامية، كحقه في إصدار العفو وتخفيض العقوبات واستفتاء الشعب حول قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.²

المطلب الثالث: تقسيم القرارات الإدارية من حيث المخاطبين بها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث المخاطبين بها أو من حيث المدى، أو من حيث المراكز القانونية التي تنشأها إلى قرارات فردية وقرارات تنظيمية، فالأولى تقتصر آثارها فقط على فرد بعينه أو فئة معينة بذاتها مهما كان عددها، أما الثانية فتتعلق بالأشخاص بصفاتهم وليس بذواتهم.

✓ **القرارات الفردية:** وهي القرارات التي تتعلق بفرد أو مجموعة أفراد، محددين بذواتهم،

فهي تتعلق بمراكز قانونية ذاتية وشخصية، كقرار تعيين والي المسيلة أو مدير جامعة المسيلة، أو قرار فصل موظف جراء ارتكابه خطأ تأديبيا، وقد يتعلق القرار الفردي بمجموعة أشخاص، ويكفي أن يكونوا محددين بذواتهم أو بأسمائهم حتى يكون القرار فرديا، مثل القرار المتعلق بنتائج مسابقة توظيف،

¹ بركات أحمد، المرجع السابق، ص 37.
² بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 28.

وتنتهي آثار القرار الفردي بمجرد تنفيذه، حيث يكتمل بتمام هذا التنفيذ استيفاء الغرض من

إصداره.¹

✓ **القرارات التنظيمية (اللوائح):** هي تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة ومجرد،

تسري على جميع الافراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة. فهذا القسم من

القرارات يتعلق بالأشخاص بصفاتهم وليس بذواتهم، وقد يتعلق القرار التنظيمي بشخص واحد ومع

ذلك يعتبر تنظيما متى خاطبه بصفته، وتعتبر القرارات التنظيمية تشريعا فرعيا يقوم الى جانب

التشريع العادي،

ولا تستنفذ القرارات التنظيمية موضوعها بتطبيقها، بل تظل قائمة وقابلة للتطبيق

مستقبلا متى توفرت شروط تطبيقها ولم تلغى أو تسحب.² ومن أمثلتها القرار رقم 711 المؤرخ في 03

نوفمبر 2011 يحدد القواعد المشتركة للتنظيم والتسيير البيداغوجيين للدراسات الجامعية لنيل

شهادتي الليسانس والماستر، فهو قرار تنظيمي يسري على كل من يحمل صفة الطالب، ولا يستنفذ

موضوعه بمجرد تطبيقه، بل يبقى ساريا حتى يلغى أو يسحب.

المطلب الرابع: القرارات الإدارية من حيث التكوين

تنقسم القرارات الإدارية وفقا لهذا المعيار إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة.

- **القرارات البسيطة** تصدر في مرحلة واحدة أو بإجراءات بسيطة، وبصفة مستقلة عن غيرها

من الأعمال، فتكون قائمة بذاتها غير داخلية ولا مرتبطة بأي عمل أخرى، ومن أمثلتها قرار التعيين،

الترقية، وأغلب القرارات الإدارية هي قرارات بسيطة.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 184.

² مازن ليليو، المرجع السابق، ص 190. انظر أيضا بن عودة حورية، المرجع السابق، ص 21.

- **القرارات المركبة**، فهي القرارات التي تصدر مرتبطة ومصاحبة لأعمال إدارية أخرى، فيكون القرار سابقا أو معاصرا أو لاحقة لعمل اداري قانوني آخر ومرتبطة ومن أمثلة القرارات المتصلة بعملية التعاقد أو المتصلة بعملية نزع الملكية للمنفعة العامة، أو للعمليات الانتخابية.¹

وتبرز أهمية التفرقة بين القرارات البسيطة والقرارات المركبة في تطبيق نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال، فمجال تطبيقها ينحصر في القرارات المركبة فقط، فالصفقات العمومية مثلا عقود إدارية تبرم بالمرور بعدة مراحل ومن أجل ابرامها تتخذ الإدارة بعض القرارات، فاذا كان العمل الإداري مركبا من عدة أعمال قانونية، وكان من بينها قرارات يمكن فصلها عن العملية ككل، وأحدث ذلك القرار أثرا قانونيا (بحيث كان من شأنه انشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية) شكل ذلك العمل قرارا إداريا جاز الطعن فيه أمام القضاء.

المطلب الخامس: تقسيم القرارات الإدارية بالنظر إلى أثرها

تنقسم القرارات الإدارية وفقا لهذا المعيار إلى قرارات منشئة وأخرى كاشفة؛ فالأولى تهدف إلى إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديلها أو إلغائها، كتعيين موظف أو ترقيته أو فصله، وأغلبية القرارات الإدارية تدخل في هذا القسم، أما الثانية فتكشف عن وضعية قانونية قائمة قبل صدور القرار، مثل فصل موظف لصدور عقوبة جزائية مقيدة للحرية، فأثر القرارات الكاشفة ينحصر في إثبات وتقرير حالة موجودة من قبل ولا ينشئ مركزا قانونيا جديدا.

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 93. وانظر بو عمران عادل، المرجع السابق، ص 26.

وقد اختلف الفقهاء في تحديد طبيعة القرارات الكاشفة كونها تكشف عن المراكز القانون ولا ترتب اثرا فيها.¹ وأخرجها البعض من مفهوم القرارات الإدارية، باعتبار القرار الإداري يؤثر في المراكز القانونية، وإذا فقد هذه الخاصية لا يعتبر قرارا.²

المبحث الخامس: أركان القرار الإداري

يقوم القرار الإداري على خمسة أركان، لا وجود له بدونها، ولو تخلف أحدها أو شابهه عيب وصف القرار بعدم المشروعية وأمكن الطعن فيه وطلب إلغائه أمام القضاء، عن طريق دعوى الإلغاء.

فيجب أن يكون هناك سبب وجيه يقتضي صدور القرار، ويجب أن يصدر القرار من جهة مختصة، وفقا للإجراءات التي حددها القانون ويفرغ القرار في الشكل الذي حدده القانون، وأن يكون محله مشروع ويستهدف تحقيق المصلحة العامة، وبذلك تتمثل أركان القرار في: السبب، الاختصاص، الشكل والإجراءات، المحل، الهدف. نتناولها باختصار في المطالب الموالية.

المطلب الأول: ركن السبب

نتطرق في هذا المطلب لتعريف ركن السبب، وشروطه، والعيوب التي تتعلق بهذا الركن.

أولا: تعريف ركن السبب: سبب القرار الإداري "هو الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذ القرار، فهو مبرر وسند خارجي لإصداره"³، أو كما عرفه بونار "هو

¹ بن عودة حورية، محاضرات في النظرية العامة للقرارات الإدارية، ألفت على طلبه السنة الأولى ماستر تخصص وظيفة عامة، قسم الحقوق، جامعة طاهر مولاي - سعيدة، ص 16.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 223.

³ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 40.

الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإداري وتبرر احتمال اتخاذه".¹ أو كما يسميها الفقيه دوجي هو الباعث الملهم الذي يثير مجرد الفكرة لدى رجل الإدارة في أن يقدم على اتخاذ العمل القانوني"² أي أن السبب مستقل عن إرادة رجل الإدارة، ومرتبطة بحالة واقعية أو قانونية، يتعين على رجل الإدارة أن يتدخل لمواجهةها والتعامل معها بإصدار قرار حتى ولو كان ضد رغبته الشخصية.³

فلا يكفي لتحقيق هذا الهدف أن يصدر رجل الإدارة قراره اعتقاد بأنه يسعى لتحقيق المصلحة العامة، بل يتعين عليه أن يتخذ قراره استجابة لمتطلبات الحياة العملية واحتياجات المجتمع والظروف الواقعية التي تبرر وتدفع لإصدار القرار وتكون مناسبة له.⁴

وقد يكون السبب حالة واقعية مثل الفيضان أو الزلزال، أو حريق أو اضطراب أمني، أو أحداث شغب.... أو حالة قانونية، مثل استقالة موظف، أو ارتكابه لخطئ تأديبي...

وبخصوص وجوب اتخاذ القرار إذا توفرت أسبابه فقد ميّز الفقه والقضاء بين حالتين:

✓ السلطة المقيدة: هي الحالة التي يحدد فيها المشرع أسبابا معينة لاتخاذ بعض القرارات أو تكون الإدارة ملزمة باتخاذ القرار متى توفرت أسبابه، كأن يفرض القانون على الإدارة أن تمنح رخصة معينة لطالها إذا توفرت شروط محددة. وتستفاد السلطة المقيدة من الألفاظ التي تفيد الالتزام مثل يجب ويتعين وعليه....

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 147.

² بن عودة وريّة، المرجع السابق، ص 38.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 122.

⁴ خالد سمارة الزغبى، المردع السابق، ص 40.

✓ السلطة التقديرية: في هذه الحالة لا تحدد النصوص القانونية سببا بعينه لاتخاذ

القرار أو أنها تحدد السبب دون أن تلزم الإدارة بإصدار القرار، فتوفر السبب لا يقتضي صدور

القرار وجوبا، ويعبر عن هذه السلطة بعبارة يمكن، يجوز، له أن، يستطيع...¹

ثانيا: شروط ركن السبب: استقر القضاء على ضرورة توفر شرطين في سبب القرار الإداري:

1. أن يكون سبب القرار قائماً وموجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار، أي أن تكون الحالة

الواقعية أو القانونية موجودة فعلاً وإلا كان القرار الإداري معيباً في سببه، ولا يكفي وجودها بل

يجب أن يستمر وجودها حتى صدور القرار، فإذا وجدت الظروف الموضوعية لإصدار القرار إلا أنها

زالت قبل إصداره فإن القرار يكون معيباً في سببه، فمثلا لو تقدم موظف بطلب استقالة ثم تراجع

وقام بسحب ذلك الطلب قبل صدور قرار قبولها، فلا يمكن لذلك الطلب أن يكون سببا لقرار انهاء

الرابطة الوظيفية، كذلك لا يعتد بالسبب الذي لم يكن موجوداً قبل إصدار القرار إلا أنه تحقق

بعد ذلك، فتقديم طلب الاستقالة بعد صدور قرار انهاء المهام لا يشكل سببا لهذا القرار.²

2. أن يكون السبب مشروعاً، وتظهر أهمية هذا الشرط في حالة السلطة المقيدة للإدارة،

عندما يحدد المشرع أسباباً معينة يجب أن تستند إليها الإدارة في إصدار بعض قراراتها، فإذا

استندت الإدارة في إصدار قرارها إلى أسباب غير تلك التي حددها المشرع فإن قرارها يكون مستحقاً

للإلغاء لعدم مشروعية سببه.³

¹ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 43.

² بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 44.

³ مازن ليليو، المرجع السابق، ص 176. أنظر أيضا علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 279.

فإذا حدد المشرع للإدارة سببا لإصدار بعض القرارات فعليها الالتزام بها ولا تملك أن تستند إلى غيرها من الأسباب، فإن خالفها وأصدرت القرار استنادا إلى سبب أجنبي اعتبر القرار غير مشروع لعدم مشروعية السبب.¹

ثالثا: صور رقابة القضاء لركن السبب (عيوب ركن السبب): يخضع سبب القرار الإداري لرقابة متدرجة من قبل القضاء، تبدأ من التأكد من الوجود المادي للواقع، ثم رقابة صحة التكييف القانوني للواقعة، وأخيرا رقابة ملاءمة وتناسب القرار مع القرار المتخذ.

1- **الرقابة على وجود الوقائع:** في هذه الحالة يتأكد القاضي من الوجود الفعلي للحالة الواقعية أو القانونية التي بني عليها القرار، فإذا تبين أن القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب يبرره فإنه يكون جديراً بالإلغاء لانتفاء الواقعة التي استند عليها، أي لانعدام السبب. فإذا تم فصل موظف لارتكابه خطأ تأديبيا، ثم تبين أنه لم يرتكب ذلك الخطأ إطلاقا، فإن قرار الفصل يعتبر غير مشروع لانعدام السبب.² أو يصدر قرار الخصم من راتب الموظف لغيابه عن العمل لمدة يوم بدون مبرر، فحالة الغياب تشكل واقعة مادية تبرر قرار الخصم، غير أنه إذا اثبت الموظف وجوده في مكان العمل في ذلك التاريخ يجعل الواقعة التي استند عليها القرار غير صحيحة، وغير موجودة أصلا مما يجعل القرار معيبا بعيب انعدام السبب.³

2- **الرقابة على تكييف الوقائع:** بعد تحقق القاضي من وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها، ينتقل للتأكد من صحة التكييف القانوني لها، فعدم التزام الموظف بتعليمات رئيسه الإداري (واقعة قانونية) تشكل خطأ تأديبيا من الدرجة الثالثة، وهي سبب لاتخاذ

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 126.

² بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 46.

³ بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 50.

قرار إداري تأديبي من الدرجة الثالثة، ولو كُيِّف الخطأ على أنه من الدرجة الرابعة لشكل عيباً من عيوب السبب، يتعلق بتكليف الواقعة.

3- **الرقابة على ملائمة القرار للوقائع:** الأصل ألا تمتد رقابة القضاء الإداري لتشمل البحث

في مدى ملائمة وتناسب الوقائع مع القرار الصادر بناءً عليها، لأن تقدير أهمية الوقائع وخطورتها مسألة تدخل ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة.

إلا أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر أخذ يراقب الملائمة بين السبب والقرار المبني عليه وخاصة فيما يتعلق بالقرارات المتعلقة بالحريات العامة. ثم امتدت الرقابة على الملائمة لتشمل ميدان القرارات التأديبية.¹

المطلب الثاني: ركن الاختصاص في القرارات الإدارية

يقصد بالاختصاص القدرة على مباشرة عمل إداري معين أو تحديد مجموعة الأعمال والتصرفات التي يكون للإدارة أن تمارسها قانوناً وعلى وجه يعتد به.² أو هو "القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني".³

ويعتبر توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها نظام القانون العام ويراعى فيها مصلحة الإدارة التي تستدعي أن يتم تقسيم العمل حتى يتفرغ كل موظف لأداء المهام المناطة به على أفضل وجه، كما أن قواعد الاختصاص تحقق مصلحة الأفراد من حيث

¹ مازن ليليو، المرجع السابق، ص 177. انظر أيضاً بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 47.

² خالد سماره الزغبى - القرار الإداري - الطبعة الأولى - عمان - 1993 - ص 65 .

³ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 49.

أنه يسهل توجه الأفراد إلى أقسام الإدارة المختلفة ويساهم في تحديد المسؤولية الناتجة عن ممارسة الإدارة لوظيفتها.

وتجد قواعد الاختصاص أساسها ومصدرها في القانون (الدستور، القانون، التنظيم)، وذلك بحسب الجهة المصدرة للقرار الإداري. فنجد الدستور يحدد اختصاصات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، سواء المتعلقة بسلطة التعيين التي تصدر بشأنها قرارات فردية، أو بالسلطة التنظيمية التي يمارسها من خلال القرارات التنظيمية. ونجد قانون البلدي مثلا يحدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وهكذا

وبما أن ركن الاختصاص يتعلق بصلاحيات رجل الإدارة لممارسة مهام في موضوع محدد وفي زمان ومكان محددين وفقا لما يحدده القانون، فإن الاختصاص يأخذ أربعة صور أساسية وهي الاختصاص الشخصي، والاختصاص الموضوعي، والاختصاص الزماني، والاختصاص المكاني. ويعبر عنها أيضا بصور الاختصاص أو عناصر الاختصاص.

أولا: الاختصاص الشخصي: يقصد بالاختصاص الشخصي تحديد الشخص أو الجهة الإدارية الخولة والمرخص لها باتخاذ القرار الإداري،¹ ويشترط لصحة القرار الإداري أن يصدر من الشخص أو الهيئة المنوط بها إصداره، فقد حدد القانون لكل قرار جهة تختص بإصداره،² ولا يملك هذا الشخص أو تلك الجهة نقل اختصاصها للغير إلا في الأحوال التي يجيزها القانون.

مثال: وفقا للمادتين 91 و92 من الدستور يعود الاختصاص الشخصي في تعيين رئيس

الحكومة والوزراء والسفراء والولاة والقضاة لرئيس الجمهورية.

¹ بعلي محمد الصغير المرجع السابق، ص 60.

² خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 22.

ويرد على الاختصاص الشخصي جملة من الاستثناءات تتمثل في نظرية الموظف الفعلي، التفويض، الحلول، الانابة، نوجزها على النحو الآتي:

1- **نظرية الموظف الفعلي:** الموظف الفعلي أو الواقعي هو الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلا، أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلا، ومع ذلك تعتبر القرارات الصادرة منه سليمة ومنتجة لآثارها".

وتستند نظرية الموظف الفعلي على اعتبارين مختلفين بحسب الحالة:

● في الظروف العادية: تجد نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية تبريرها في حماية مصلحة الافراد، استنادا على "الأوضاع الظاهرة" فعمل الموظف الذي لم يصدر قرار تعيينه أو كان باطلا يعتبر عملا صحيحا أخذا بالأوضاع الظاهرة التي تعامل معها الجمهور، حيث لا يمكن لهم معرفة صحة تعيين هذا الموظف من عدمه.

● في الظروف الاستثنائية: تجد هذه النظرية تبريرها في ضمان استمرارية سير المرفق العام بانتظام واطراد، استنادا على "حالة الضرورة" ففي حالة اختفاء السلطات الشرعية أي اختفاء صاحب الاختصاص القانوني بسبب غزو خارجي أو حالة الحرب فان الضرورة تقتضي قبول تصرفات الموظف الفعلي حتى وان كان قرار تعيينه باطلا أو لم يصدر أصلا. او انتهت علاقته بالوظيفة بسبب التقاعد أو الفصل.¹

2- **التفويض:** نتناول مفهومه وشروطه وأنواعه، وذلك في العناصر التالية:

أ- مفهوم التفويض وأهميته: تستلزم ضرورات العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة أن يفوض بعض الموظفين المختصين بعض أعمالهم إلى موظفين آخرين غالباً ما يكونون رؤوسين

¹ بعلي محمد الصغير المرجع السابق، ص 61. خالد سمارة الزعبي، ص 68.

بالنسبة لهم. ويقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه. بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل.¹

وعرفه سليمان الطماوي بأنه " أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر".²

وللتفويض مزايا عدة فهو من جانب يخفف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل، إذ يقوم بنقل جزء من اختصاصه في مسألة معينة إلى أحد مرؤوسيه.

ويؤدي من جانب آخر إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم ويدرب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء، فينبغي فهم الثقة والقدرة على القيادة.³

ب- أنواع التفويض: يظهر التفويض في صورتين هما: تفويض الاختصاص (السلطة) وتفويض التوقيع.

✓ تفويض الاختصاص (السلطة): يقصد بالتفويض في الاختصاص أن يعهد صاحب الاختصاص الأصلي إلى غيره، سواء كان في نفس مستواه الوظيفي أو أدنى منه مباشرة جزء من اختصاصه فيكون مفوضاً والآخر مفوض إليه، وذلك. بموجب نص قانوني يجيز له ذلك.

¹ مازن ليليو. المرجع السابق، ص 49. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 65.
² سليمان محمد الطماوي، نقلاً عن بن عودة حورية، المرجع السابق، ص 32.
³ محمد علي الشباطات، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث، العدد 27، جوان 2018 السنة التاسعة، ص 5.

وفي هذا النوع من التفويض تنتقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه، ويترتب على ذلك حرمان صاحب الاختصاص الأصلي من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض، وتصدر القرارات باسم المفوض إليه وليس باسم المفوض، ويوجه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصه، ويترتب على ذلك أن يظل التفويض سارياً حتى ولو تغير الشخص المفوض إليه لأن التفويض للمنصب ذاته وليس لشاغله، ما لم يصدر قرار صريح بإلغائه.¹

✓ **تفويض التوقيع:** ويقصد به قيام صاحب الاختصاص الأصلي بتفويض أحد مرؤوسيه بالتوقيع على بعض القرارات باسم الأصلي وتحت رقابته، فهو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه، ومن ثم فهو ينتهي بتغير المفوض أو المفوض إليه، كما أن هذا التفويض لا يحرم المفوض حق التوقيع إلى جانب توقيع المفوض إليه، ولا يمنع ذلك من ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص، كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض، تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة.²

✓ **مقارنة بين نوعي التفويض:** من خلال ما سبق يمكن استخلاص الفروق بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

● **تفويض الاختصاص** تصرف حاجز يمنع الأصلي من ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض، في حين أن تفويض التوقيع لا يمنع الأصلي من مشاركة المفوض إليه في التوقيع، أي أن المفوض والمفوض إليه يمكنهما ممارسة الاختصاص في نفس الوقت.

¹ محمد علي الشباطات، المرجع السابق ص 6.

² محمد علي الشباطات، المرجع السابق ص 7.

● تفويض الاختصاص موضوعي وليس شخصياً، ويترب على ذلك ان يظل التفويض سارياً وقائماً حتى لو تغير الشخص المفوض إليه، لان التفويض للمنصب ذاته وليس لشاغله، أما تفويض التوقيع فهو شخصي يقوم على أساس العلاقة بين المفوض والمفوض إليه، ومن ثم فهو ينتهي بتغير المفوض أو المفوض إليه.¹

● من حيث المسؤولية: في تفويض الاختصاص يعتبر المفوض إليه هو المسؤول عن التصرفات التي مارسها في إطار الاختصاص الممنوح له، لأن القرار الصادر عنه يعتبر قراره لا قرار المفوض، أما في تفويض التوقيع فان المسؤولية عن القرار تنصرف للأصيل باعتبار أن المفوض إليه يتصرف باسم المفوض ولحسابه وتحت رقابته ومسؤوليته.

● في تفويض الاختصاص تكون قرارات المفوض إليه في نطاق التفويض منسوبة إلى المفوض إليه وتأخذ مرتبة درجته الوظيفية، أما في تفويض التوقيع فإن القرار يأخذ مرتبة وقوة المفوض وليس المفوض إليه.

ت- شروط التفويض: نظراً للطابع الاستثنائي للتفويض فإنه لا يكون صحيحاً إلا إذا توفرت فيه جملة من الشروط:

✓ لا تفويض إلا بنص: حتى يكون التفويض صحيحاً يجب أن يسمح به القانون، أي ان يستند التفويض إلى نص قانوني يجيزه ويسمح به.

✓ صدور قرار التفويض: لا يكون التفويض صحيحاً إلا إذا صدر قرار التفويض، أي أن التفويض لا يكون بقوة القانون، فلا يكفي وجود نص يجيز التفويض بل يجب أن يصدر قرار من

¹ محمد علي الشباطات، ص 7. مازن، ص 51.

صاحب الاختصاص الأصيل ينقل به بعض اختصاصاته للمفوض إليه، على أن يتضمن القرار حدود التفويض ومدته وشروط ممارسته.¹

✓ يجب أن يكون التفويض جزئياً: فلا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته، لأن هذا يعد تنازلاً من الرئيس عن مزاوله جميع أعماله التي أسندها إليه القانون.

✓ لا تفويض في التفويض: فلا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره، حيث استقر القضاء الإداري على أن التفويض في التفويض مخالف للقانون.

✓ أن يكون التفويض محدد المدة: فالتفويض مؤقت وقابل للرجوع فيه من جانب الرئيس لأن الأصل هو عدم التفويض والاستثناء هو التفويض الذي يستطيع الرئيس دائماً إلغائه بقرار ويسترد اختصاصه.²

3- **الحلول:** يقصد بالحلول "أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه، فحينئذ يحل محله في ممارسة الاختصاص من عينه المشرع لذلك".³ فعند غياب صاحب الاختصاص الأصيل أو عجزه أو تقاعسه وامتناعه عن ممارسة مهامه يحل محله موظف آخر للقيام بجميع اختصاصاته.⁴

فالحلول مثل التفويض لا يكون إلا بنص، إلا أنه يختلف عنه في بعض الأحكام أهمها:

✓ التفويض لا يتم إلا بموجب قرار صادر عن صاحب الاختصاص الأصيل، فهو مرتبط بإرادة هذا الأخير ورغبته، أما الحلول فيتم بقوة القانون متى توفرت موجباته، ولا يحتاج لأي قرار، ولا دخل لإرادة صاحب الاختصاص الأصيل فيه.

¹ عبد العزيز عبد المنعم، المرجع السابق، ص 59.

² بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 66، مازن ليليو، المرجع السابق، ص 49. محمد علي الشباطات، المرجع السابق، ص 10-14.

³ سليمان محمد الطماوي، نقلاً عن بركات اجمد، المرجع السابق، ص 70.

⁴ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 68. خالد سمارة الزعبي، ص 76. عبد العزيز عبد المنعم، المرجع السابق، ص 65.

✓ التفويض جزئي كما رأينا، أما الحلول فيكون كلياً، أي أن الموظف الذي حل محل الأصيل يمارس كل الاختصاصات المسندة له، إلا ما استثني بنص.

✓ الهدف من التفويض هو التخفيف والسرعة في انجاز المهام، أما الغرض من الحلول فهو ضمان استمرارية سير المرفق العام بانتظام واطراد.

4- **الإنابة:** تعتبر الإنابة مصدراً غير مباشر لممارسة الاختصاص، ففي حال غياب صاحب الاختصاص الأصيل تقوم هي نفسها أو الجهة الإدارية الأعلى منها بإصدار قرار تكلف بمقتضاه موظفاً آخر للقيام باختصاصات الأصيل الغائب.

وعليه فالإنابة مثل التفويض لا تكون إلا بموجب قرار إداري، يحدد النائب، وبهذا الشرط فهي تختلف عن الحلول الذي يكون بقوة القانون ولا يحتاج لقرار إداري.

كما أن الإنابة تختلف عن الحلول في كون أن النص القانوني الذي يجيز الإنابة لا يحدد النائب عادة، وإنما يتركه للسلطة التقديرية لصاحب الاختصاص الأصيل، أو للجهة الإدارية الأعلى، أما في الحلول فإن النص القانوني هو الذي يحدد من يحل محل صاحب الاختصاص الأصيل.

إضافة لما سبق فإن الإنابة ترتبط غالباً بغياب صاحب الاختصاص الأصيل، أما الحلول والتفويض فلا يقتضيان غياب صاحب الاختصاص، بل قد يتعلق الأمر بالعجز أو التقاعس عن القيام بالمهام بالنسبة للحلول، أو التخفيف عن صاحب الاختصاص الأصيل والسرعة في القيام بالمهام بالنسبة للتفويض.¹

¹ عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ص 67. بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 36. بركات أحمد، المرجع السابق 72.

ثانيا: الاختصاص الموضوعي للقرارات الإدارية: ويقصد به تحديد المواضيع ونوعية الأعمال وطبيعتها التي يجوز للموظف أو الجهة الإدارية إصدار قرارات بشأنها.¹ وبعبارة أخرى يقصد به تحديد الموضوعات والأعمال التي يجوز للشخص المختص أن يصدر قرارات إدارية بشأنها، بحيث يجب عليه أن يقتصر تدخله عليها، فإذا خرج عنها اعتبر قراره غير مشروع.²

ثالثا: الاختصاص المكاني للقرارات الإدارية: ونعني به تحديد الانطاق الإقليمي لممارسة الاختصاص، أي المجال الإقليمي الذي يمكن للموظف أو الجهة الإدارية أن تصدر قراراتها ضمنها، ولا يطرح هذا الاختصاص أي إشكال بالنسبة للسلطات المركزية التي تسري قراراتها على كامل التراب الوطني، أما بالنسبة للسلطات المحلية (الإقليمية) فيجب عليها احترام نطاق اختصاصها الجغرافي تحت طائلة بطلان قراراتها.³

رابعا: الاختصاص الزمني للقرارات الإدارية: يقصد بالاختصاص الزمني في القرارات الإدارية، المجال الزمني الذي يستطيع خلاله الموظف العام أو السلطة الإدارية إصدار القرارات الإدارية التي عهد بها القانون إليه، فلا يمكن للموظف أن يصدر قرارا قبل أن يكتسب الصفة الإدارية التي تخوله سلطة إصدار ذلك القرار، كما لا يمكنه إصدار القرار بعد نهاية هذه الصفة بالتقاعد أو انتهاء المهام. ومن جهة أخرى إذا حدد المشرع آجالا معينة لإصدار بعض القرارات فإن ذلك الأجل هو المجال الزمني الذي يتعين إصدار القرار ضمنه وإلا اعتبر القرار معيبا بعبء عدم الاختصاص الزمني.

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 277.

² عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 73.

³ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 277.

المطلب الثالث: ركن الشكل والاجراءات

لا توجد قواعد عامة تحدد شكل القرار والاجراءات الواجبة الاتباع لإصداره، لذلك نجد الاجراءات المتبعة لاتخاذ القرار والشكل الذي يفرغ فيه يختلف من قرار لآخر. كما أن الإدارة كأصل عام غير ملزمة بشكل معين أو اجراءات محددة، إلا إذا نص القانون على ذلك، حيث يشكل عدم التزامها خروجاً عن إرادة المشرع ويصبح قرارها معيباً في الشكل أو الاجراءات.¹

أولاً: مفهوم ركن الشكل والاجراءات وأهميته: يقصد بركن الشكل والاجراءات مجموعة القواعد الشكلية والاجرائية التي يتطلبها القانون لصحة القرار (كالكتابة والتسبيب والتوقيع والاستشارة والتحقيق....)

ويعرف الشكل بأنه المظهر الخارجي الذي تعبر فيه الإدارة عن إرادتها، أو القالب الذي يفرغ فيه القرار الإداري. أما الاجراءات فهي مجموعة المراحل والخطوات والتدابير التي يجب على الإدارة اتباعها للتعبير عن إرادتها.²

ويكتسي ركن الشكل والاجراءات أهمية كبيرة، فهو بمثابة قيد تُضبط به السلطات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة في مجال إصدار القرارات، وبذلك تتحقق حماية المصلحة العامة، من خلال تجنيب الإدارة مواطن الزلل والتسرع في إصدار القرارات، وتضمن بذلك مشروعية قراراتها، ومن جهة أخرى منحها وقتاً للتدبر والاستشارة حتى تكون قراراته مدروسة فتضمن ملاءمتها. وتبرز أهمية هذا الركن أيضاً في تحقيق مصلحة الأفراد وعدم فسح المجال للإدارة لإصدار قرارات مجحفة

¹ عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ص 85.
² بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 41. بعلي ص 72.

بحقوقهم بصورة ارتجالية، كما أن اتباع الإجراءات وصب القرار في قالب شكلي محدد يسهل عملية الرقابة عليه، خاصة الرقابة القضائية.¹

ثانيا: أهم صور شكليات وإجراءات القرار الإداري: نورد فيما يلي أهم صور الشكليات ثم أهم الإجراءات التي تتبع في إصدار القرار.

1- **الشكليات (المظهر الخارجي للقرار):** الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تصدر قراراتها في قالب معين، ولها سلطة تقديرية في ذلك، غير أنه في حال اشترط القانون شكلية معينة عليها أن تلتزم بها، وإلا اعتبر قرارها معيبا، ومن أهم الشكليات التي تشترط في القرار عادة، الكتابة التسبب، التاريخ، التوقيع، التحيث اللغة... ونشير فيما يلي لأهم هذه الشكليات:

أ- **الكتابة:** لا تعتبر الكتابة ركنا في القرار الإداري ويصح القرار بدونها، لكن إذا اشترطها المشرع وخالفت الإدارة ذلك بطل القرار، وشرط الكتابة قد يكون صريحا وقد يكون ضمنيا، ومثال الشرط الضمني اشتراط نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرة الرسمية، فهذا النشر لا يكون إلا كتابة مما يعني أن القرار يجب أن يكون مكتوبا، وبشكل عام فقد استقر العمل اليوم على أن القرارات الإدارية تكون مكتوبة، نظرا للأهمية العملية والقانونية للكتابة، سواء من حيث اعتبارها دليل إثبات قاطع، ومعرفة طبيعة ومضمون ومجال القرار الإداري الصادر.²

ب- **تحرير القرار باللغة العربية:** إذا اشترط المشرع تحرير القرار بلغة محددة فعلى الإدارة أن تلتزم بذلك، وقد نص المشرع الجزائري على هذا الشرط في القانون رقم 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، حيث نص في المادة 4 منه على أنه "تلتزم جميع الإدارات العمومية والهيئات والمؤسسات والجمعيات على اختلاف أنواعها باستعمال اللغة وحدها وفي كل أعمالها، وتسيير إداري

¹ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 73. مازن ص 175. بركات احمد، المرجع السابق، ص 76.

² بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 43. عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 96.

....." ونصت المادة 5 من نفس القانون على أنه تحرر كل الوثائق الرسمية والتقارير ومحاضر الإدارات العمومية والهيئات والمؤسسات والجمعيات باللغة العربية". وقد رتب المشرع البطلان على تخلف هذه الشكلية، حيث نصت المادة 29 من نفس القانون على أنه "تعد الوثائق الرسمية المحررة بغير اللغة العربية باطلة...."¹

ت- التسبب: يقصد بالتسبب أن تذكر الإدارة في صلب قرارها الأسباب التي دفعتها إلى إصداره لإحاطة المخاطبين بالقرار بتلك الدوافع،² وكقاعدة عامة أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها التي يفترض أنها قائمة على سبب صحيح ومشروع يبرر للسلطة الإدارية تصرفاتها، وعلى من يدعي العكس أن يثبت ذلك، إلا إذا نص القانون صراحة على وجوب تسبب القرار الإداري، حيث تلزم الإدارة حينها بتبرير قراراتها.

ويختلف التسبب عن السبب، فهذا الأخير ركن في القرار الإداري سابق لإصداره، أما التسبب فهو شكلية قد يشترطها المشرع وقد لا يشترطها، وهي أحد عناصر ركن الشكل والإجراءات، ويكون التسبب معاصر لصدور القرار حيث يرد في صلبه، كما أن التسبب لا يلتزم به الإدارة إلا إذا ورد نص بذلك، في حين أن السبب يجب أن يكون قائما وصحيحا دائما، سواء اشترط التسبب أو لم يشترط.³

ونظرا لأهمية التسبب فإن المشرع الجزائري منذ 2006 اشترط التسبب كقاعدة عامة يجب على كل الإدارات الالتزام بها عندما تكون القرارات الصادرة عنها في غير صالح المواطن، حيث نصت المادة 11 من القانون 06-01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم على أنه "

¹ بركات أحمد، المرجع السابق، ص 80.
² عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 96.
³ عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 97.

لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساساً.....

✓ تسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وتبين طرق الطعن المعمول بها"

إلى جانب هذا النص اشترط المشرع تسبب القرار في العديد من النصوص القانونية، على غرار القرارات التأديبية حيث اشترط المادة 165 من الأمر 06-03 تبرير القرار التأديبي.

ث- التوقيع والتاريخ: القاعدة العامة أن إصدار القرار المكتوب يقتضي عملياً لإصداره توقيع الجهة المختصة، سواء ورد النص على ذلك أم لم يرد،¹ كما يشكل التاريخ شكلية مهمة في القرار الإداري إذ من خلاله تحدد آجال الطعن في القرار، ويتم التأكد من ركن الاختصاص وقت صدور القرار وغيرها..

2- الإجراءات (مراحل وخطوات إصدار القرار): يقصد بالإجراءات كما ذكرنا سابقاً الخطوات والتدابير التي تتخذها الإدارة والآجال التي تلتزم بها قبل إصدار القرار. كاستدعاء المعني بالقرار لتسمع أقواله كما هو في مجال التأديب، أو جراء تحقيق مسبق أو استشارة هيئة معينة.² ومن أهم الإجراءات التي تسبق اتخاذ القرار:

أ- الاستشارة: تعتبر الاستشارة من أهم إجراءات اتخاذ القرار الإداري، وهي تأخذ صورتين أساسيتين:

● استشارة اختيارية، وهي الاستشارة التي تلجأ إليها الإدارية دون أن يكون هناك نص يلزمها بذلك.

¹ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 79
² بركات أحمدن المرجع السابق، ص 78.

• استشارة إجبارية: وهي الاستشارة التي يفرضها القانون على الإدارة قبل إصدار القرار، وإذا أصدرت قرارها دون إجراء الاستشارة كان قرارها معيبا، وتنقسم هذه الاستشارة بدورها إلى قسمين: استشارة غير ملزمة، حيث يكون إجراء الاستشارة إجباريا غير أن الإدارة لا تكون ملزمة بالأخذ برأي جهة الاستشارة، ويمكنها أن تصدر قرارها مخالفا لرأي جهة الاستشارة. استشارة ملزمة (الرأي المطابق): في هذه الصورة تكون الاستشارة إجبارية وتكون الإدارة ملزمة برأي جهة الاستشارة، أي أن قرارها يجب أن يصدر مطابقا لرأي جهة الاستشارة، وإذا خالفه اعتبر القرار معيبا.

ب- الاقتراح: قد يشترط القانون لصحة القرار الإداري أن يتخذ بناء على اقتراح جهة أخرى.
ت- احترام حقوق الدفاع: على الإدارة أن تلتزم باحترام حقوق الدفاع قبل إصدارها للقرارات خاصة في مجال التأديبية والضبط الإداري، وذلك بالاستماع للمعني وتمكينه من الدفاع عن نفسه أو الاستعانة بمحامي أو بأحد زملائه.¹

المطلب الرابع: ركن المحل

نتطرق لهذا الركن من خلال الحديث عن مفهومه وشروطه

أولاً: مفهوم ركن المحل: يقصد بمحل القرار الإداري موضوعه أو الأثر القانوني المترتب عليه حالا ومباشرة، أو النتيجة الأولية التي يسعى مُصدر القرار الإداري إلى تحقيقها، وذلك إما بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم.² فمحل القرار هو النتيجة التي أحدثها، والأثر القانوني الذي يترتب عليه.³

¹ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص ص 76-77.

² بالجيلالي خالدن المرجع السابق، ص 52.

³ عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 146

ثانياً: شروط ركن المحل: يشترط لصحة المحل ما يلي:

- أن يكون محل القرار الإداري مشروعاً: يجب أن يكون الأثر القانوني الذي تقصد الإدارة ترتيبه

جائزاً قانوناً وامتفقا مع القانون بمعناه الواسع.¹

- أن يكون محل القرار الإداري ممكناً: أي أن ترتيب الأثر ممكناً من الناحية الواقعية والقانونية،

ولا يكون مستحيل التطبيق. فقرار ترقية موظف لا يكون ممكناً إذا كان الموظف قد أحيل على

التقاعد أو توفي، فترتيب أثر القرار غير ممكن من الناحية القانونية، وكذلك قرار تحويل طالب من

جامعة إلى أخرى إذا كان الطالب غير مسجل أصلاً، وقرار هدم منزل آيل للسقوط لا يكون ممكناً إذا

كان المنزل قد سقط بالفعل، فإحداث أثر القرار غير ممكن من الناحية الواقعية.²

المطلب الخامس: ركن الغاية (الهدف)

يقصد بغاية القرار الإداري، النتيجة النهائية، أو الهدف، أو الغرض النهائي الذي يسعى رجل

الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصدار القرار، فالهدف من إصدار قرار بتعيين موظف هو لتحقيق

استمرار سير العمل في المرفق الذي تم تعيينه فيه، والهدف من إصدار قرارات الضبط الإداري هو

حماية النظام العام بعناصره الثلاث السكنينة العامة، والصحة العامة، والأمن العام.

ويعتبر تحقيق المصلحة العامة غاية القرارات الإدارية كافة، فإذا انحرفت الإدارة في

استعمال سلطتها بإصدار قرار لتحقيق أهداف خاصة أو تتعارض مع المصلحة العامة فإن قرارها

يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

¹ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 82

² بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 81. عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 148-151.

والأصل أن كل قرار إداري يستهدف تحقيق المصلحة العامة، غير أن المشرع قد يلزم الإدارة بتخصيص أهدافها، ويمكن تحديد الغاية من القرار الإداري وفق صورتين:

1- **استهداف المصلحة العامة:** السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة، فإذا حادت الإدارة عن هذا الهدف لتحقيق مصالح شخصية لا تمت للمصلحة العامة بصلة كمحاباة الغير أو تحقيق غرض سياسي أو استخدام السلطة بقصد الانتقام فإن قراراتها تكون معيبة وقابلة للإلغاء.

2- **احترام قاعدة تخصيص الأهداف:** على الرغم من أن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة دائماً فقد يحدد المشرع للإدارة هدفاً خاصاً يجب أن تستهدف تحقيقه، وإذا ما خالفت هذا الهدف فإن قرارها يكون معيباً بإساءة استعمال السلطة ولو تذرعت الإدارة بأنها قد قصدت تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف ومثال ذلك قرارات الضبط الإداري التي حدد لها القانون أهدافاً معينة لا يجوز للإدارة مخالفتها وهي المحافظة على الأمن العام و السكينة العامة والصحة العامة، فإذا خالفت الإدارة هذه الأهداف في قرارات الضبط الإداري فإن قرارها هذا يكون معيباً.¹

المبحث السادس: نفاذ وتنفيذ القرار الإداري

القاعدة العامة أن القرارات الإدارية تكون نافذة منذ تاريخ صدورها، لكنها لا تسري في حق الأفراد إلا من تاريخ علمهم بها، عن طريق أحد وسائل العلم المقررة قانوناً، ولا يمكن تنفيذ القرار الإداري إلا لاحقاً، أي لا يرتب القرار أثره إلا بعد أن يكون نافذاً، سنتطرق في هذا المبحث لنفاذ القرار الإداري في مطلب أول، ثم تنفيذ القرار الإداري في مطلب ثاني.

¹ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 83. عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 163. مازن ليليو، المرجع السابق، ص 178.

المطلب الأول: نفاذ القرار الإداري

يختلف نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة عن نفاذه في مواجهة الأفراد. لكن قبل الحديث

عن نفاذ القرار الإداري نشير إلى قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية.

أولاً: قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية: الأصل أن تسري آثار القرارات الإدارية بأثر مباشر وعلى

المستقبل، ولا تسري بأثر رجعي على الماضي وذلك للاعتبارات التالية:

✓ احتراماً للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي تمت في ظل نظام قانوني سابق،

✓ استقرار المعاملات بين الأفراد

✓ احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان.

وكل قرار يخالف قاعدة عدم الرجعية يعتبر قراراً باطلاً.

الاستثناءات الواردة على قاعدة عدم الرجعية: قاعدة عدم الرجعية ليست مطلقة بل ترد عليها

بعض الاستثناءات نوردتها فيما يلي:

1- إباحة الرجعية بنص القانون: يجوز للمشرع أن يخول الإدارة بنص صريح أن تصدر

قرارات معينة بأثر رجعي على اعتبار أن المشرع يمثل المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها.

2- قرار تنفيذ حكم الإلغاء: الحكم القضائي الصادر بإلغاء قرار إداري يؤدي إلى إعدام

هذا القرار بالنسبة للمستقبل والماضي، وحتى تنفذ الإدارة حكم الإلغاء لا بد لها من إصدار قرارات

متضمنة بالضرورة آثاراً رجعية، وذلك لإعادة الوضع كما كان عليه قبل صدور القرار الملغى، كما لو

حكم القضاء بإلغاء قرار الإدارة بفصل موظف فإن الإدارة تلتزم بإعادته إلى وظيفته السابقة، مع

منحه الامتيازات والحقوق التي فاته التمتع بها في فترة انقطاعه عن الوظيفة، وذلك بموجب قرار إداري يسري بأثر رجعي من تاريخ صدور القرار الملغى.¹

3- رجعية القرارات الإدارية الساحبة: يمكن للإدارة كما سنرى لاحقا أن تسحب قراراتها التي لم ترتب حقوقا مكتسبة، بقرارات لاحقة يكون لها أثر رجعي، ميث يصدر القرار لكنه يطبق بأثر رجعي من تاريخ صدور القرار المسحوب.

4- القرارات الإدارية المصححة: يمكن للإدارة أن تصحح قراراتها المعيبة، وقد أجاز القضاء لها ذلك استثناء لتصحيح الأخطاء المادية فقط أي أن التصحيح لا يشمل المضمون أو الجوهر بل يتعلق بالجوانب الشكلية، وحينذاك فإن القرار المصحح يسري بأثر رجعي من تاريخ صدور القرار المصحح.²

ثانيا: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة: متى استوفى القرار الإداري جميع أركانه كان نافذا في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره، ولا يتوقف نفاذه في مواجهتها على علم الأفراد به، حيث يفترض علم الإدارة بصدور القرار وفحواه، وعليه لا يعتد بما قد تثيره جهة الإدارة من عدم نشر القرار.³

ويترتب على نفاذ القرار في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره جملة من النتائج تتمثل فيما يلي:

✓ يرجع إلى تاريخ صدور القرار للتأكد من مشروعيته، فالنظر في مدى توفر أركان القرار يكون بالرجوع لتاريخ صدوره، حيث يتم التأكد من صدوره عن جهة مختصة في زمن الاختصاص وأن القرار يستند إلى سبب مشروع وأنه يستهدف الصالح العام وغيرها من الأركان.

¹ عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 248 مازن ليليو، المرجع السابق، ص 199. عشي ص 291. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 100
² عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 251.
³ عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 244.

✓ يمكن للإدارة تنفيذ القرار فور صدوره بشرطين: أولهما ألا يلحق هذا التنفيذ ضرراً

بالأفراد، والا يعلق تنفيذ القرار على شرط واقف، كوجود اعتماد مالي أو تصديق جهة معينة.¹

✓ يمكن لصاحب المصلحة أن يتمسك بالقرار ويحتج به على الإدارة منذ صدوره، ولا

يمكنها الاحتجاج بعدم النشر أو التبليغ أو غيرها، لأن هذه الإجراءات قررت لصالح المخاطب بالقرار

وليس لمصدر القرار الذي يفترض فيه العلم به.²

ونشير في هذا الصدد أن الفقهاء اتفقوا على أن القرارات الفردية نافذة في مواجهة الإدارة منذ

صدورها، غير أنهم اختلفوا في القرارات التنظيمية، فمنهم من عاملها معاملة القرارات الفردية

وأخضعها لنفس القاعدة، وهي النفاذ من تاريخ الصدور، ومنهم من ذهب إلى أن القرارات التنظيمية

لا تكون نافذة في مواجهة الإدارة إلا من تاريخ نشرها.³

ثالثاً: سرعان القرار الإداري في مواجهة الأفراد: لا تسري القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد إلا من

تاريخ العلم بها، ويتم علم الأفراد بالقرارات الإدارية الصادرة لصالحهم أو ضدهم وفقاً للأشكال

والوسائل المحدد قانوناً، وتجدر الإشارة إلى أن عبء إثبات علم الأفراد بالقرار الإداري يقع على عاتق

الإدارة. وتختلف هذه الطرق والوسائل بحسب نوع القرار، وتتمثل في النشر والتبليغ، والعلم بالقرار

يقيناً.

1- **النشر (وسيلة العلم بالقرارات التنظيمية):** هو نوع من أنواع الاشهار وهو إجراء يعلم

بوجود قرار إداري ينظم مسألة لا بد من العلم بها" أو هو "وسيلة رسمية فرضها المشرع على الإدارة

مصدرة القرار لإعلام الناس به وأسموه بالعلم الرسمي بالقرار" وهو الطريقة التي يتم من خلالها

¹ عبد المنعم خليفة، ص 245. بعلي ص 98.

² حورية، ص 43.

³ راجع حورية ص 44

علم أصحاب الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية، أي القرارات التي تتضمن قواعد عامة ومجردة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد، مما يتطلب علم الكافة به من خلال نشر. لأن النشر غير ممكن لعدم التحديد. ونشر القرار ليس ركنا فيه، حتى يترتب البطلان على تخلفه، بل هو شرط لنفاذه في مواجهة المخاطبين به، حيث لا يجوز إلزامهم بما لا علم لهم به.

ومن حيث الأصل فإن الإدارة تملك سلطة تقديرية في اختيار الوسيلة الملائمة لنشر قراراتها بما يكفل علم الكافة بها، من ملصقات أو جريدة الإذاعة الانترنيت .. الخ، غير أنه إذا حدد المشرع وسيلة معينة لنشر القرار فعليها أن تلتزم بها ولا يعتد بغيرها من الوسائل.

والقاعدة العامة فيما يخص قرارات السلطة المركزية كالمراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية والقرارات الوزارية المشتركة والقرارات الوزارية الصادرة عن وزارة واحدة أنها تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وتطبق عليه الأحكام المتعلقة بالنشر في الجريدة الرسمية. كما أن مختلف الوزارات تملك نشرة رسمية خاصة بها لنشر القرارات الإدارية المتعلقة بالقطاع، ويتم التأكيد على ذلك عادة في المادة الأخيرة من كل مرسوم رئاسي أو تنفيذي أو قرار وزاري مشترك أو قرار وزاري فردي حيث ترد بالصياغة التالية: «ينشر هذا المرسوم ... القرار ... في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية». ونصت المادة 97 من قانون البلدية على أنه " لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد اشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى" ونفس الحكم وارد في المادة 125 من قانون الولاية.¹

¹ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 101- 103 حورية ص 46. ص بركات أحمد، المرجع السابق، ص 104.

ورغم أن النشر هو وسيلة العلم بالقرارات التنظيمية إلا أنه توجد بعض القرارات الفردية ونظراً لأهميتها يتم نشرها في الجريدة الرسمية كقرارات التعيين في المناصب العليا بموجب مرسوم رئاسي مثلاً.

2- **التبليغ أو الإعلان (وسيلة العلم بالقرار الفردي):** التبليغ هو "إجراء تقوم به السلطة

الإدارية لإعلام المعني بوجود قرار إداري يخصه" ويقصد بالإعلان أيضاً تبليغ القرار الإداري إلى المخاطب به بالذات، والأصل أن الإعلان يتم بكافة الوسائل المعروفة والتي من خلالها يمكن أن يتحقق علم صاحب الشأن بالقرار، كتسليمه القرار مباشرة أو بالبريد أو عن طريق محضر، أو لصقه في المكان المخصص للإعلان، أو النشر بالنسبة للقرارات الجماعية.

والتبليغ هو الوسيلة الواجبة للعلم بالقرارات الفردية الصادرة بصدد فرد معين بالذات أو أفراداً معينين بذواتهم أو بخصوص حالة أو حالات معينة، كما هو الحال بالنسبة لقرار تعيين موظف، ووفقاً للمادة 35 من المرسوم 88-131 المتعلق بعلاقة الإدارة بالمواطن فإنه "لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانوناً..."

ومثل النشر فإن الإدارة تملك سلطة تقديرية في اختيار وسيلة تبليغ قراراتها ما لم يرد نص يحدد وسيلة بعينها، فيتعين عليها أن تلتزم بها ولا يعتد بغيرها من الوسائل¹.

3- **العلم اليقيني كإجراء لنفاذ القرارات الإدارية:** يقصد بالعلم اليقيني أن يتمكن الشخص

المعني بالقرار الإداري من الاطلاع عليه والعلم بمحتواه بطريقة أخرى غير النشر والتبليغ، بصورة

¹ عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 258 بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 104.

قاطعة لا ظنية ولا افتراضية وبكيفية وافية وشاملة"¹. كأن يقدم طعنا يتعلق بالقرار قبل أن يبلغ إليه.

والعلم اليقيني يجب أن يكون متضمناً المضمون الكامل لعناصر القرار الإداري ومحتوياته فيقوم مقام النشر والإعلان، فيصبح صاحب الشأن في مواجهة القرار في حالة تسمح له بالإلمام بكافة ما تجب معرفته، فلا عبره بالعلم الظني أو الافتراض مهما كان احتمال العلم قوياً.

ويمكن أن يستمد هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة معينة للإثبات. وللقضاء الإداري أن يتحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة وهل هي كافية للعلم أم لا ، ولا يبدأ سريان مدة الطعن إلا من اليوم الذي يثبت فيه هذا العلم اليقيني.²

لكن رغم اعتماد هذه النظرية من قبل القضاء الإداري الجزائري إلا أنه متردد وغير مستقر في إعمالها، متأثراً بنظيره الفرنسي الذي يكاد يهجر هذه النظرية ويطبّقها في حدود ضيقة فقط. والفقهاء اليوم أصبح يدعو للتخلي عن هذه النظرية حتى لا تتقاعس الإدارة في التبليغ ولا تفلت من القرارات من رقابة القضاء تحت ذريعة العلم بها وانقضاء أجل الطعن.³

المطلب الثاني: تنفيذ القرار الإداري

يختلف تنفيذ القرار عن نفاذه في ذاته، فالنفاذ عملية قانونية تتم بالإصدار أو الشهر (النشر والتبليغ) كما سبق بيانه، أما التنفيذ فهو عملية مادية لاحقة لنفاذ القرار، وهي تقتضي ترجمة القرار إلى واقع عملي ملموس، فنفاذ قرار تعيين موظف مثلاً، يكون بمجرد صدوره بالنسبة للإدارة،

¹ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 105.

² مازن ليليو، المرجع السابق، ص 198.

³ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 106.

وبالنسبة لمن تم تعيينه بعد العلم به عن طريق التبليغ، لكن تنفيذه لا يكون إلا بعد أن يستلم الوظيفة ويأمر مباشرة مهامه.

والأصل أن يتم التنفيذ طواعية، سواء من قبل الإدارة أو من قبل الأفراد، باعتباره عملاً قانونياً ملزماً، غير أنه في حال التقاعس أو الامتناع يمكن للإدارة اللجوء للتنفيذ المباشر (الجبري) كما يمكن للأفراد اللجوء للقضاء لإجبار الإدارة على التنفيذ في حال امتنعت عن التنفيذ الطوعي.¹ وهي الطرق التي سنتناولها تباعاً:

أولاً: التنفيذ الاختياري (الطوعي، العادي): الأصل في القرار الإداري أن ينفذ طواعية من طرف الأفراد المخاطبين به بصفة تلقائية، دون أن يستدعي الأمر تدخل الإدارة أو جهة أخرى لإلزامهم بذلك، نظر لإلزامية القرارات الإدارية ولما تتمتع به من قوة تنفيذية، وقرينة المشروعية والسلامة.² ويتعلق التنفيذ الاختياري بمصدر القرار أو المخاطب به على السواء، فالأصل أن يلتزم الجميع بتنفيذ القرار، أي التقيد بالآثار المتولدة عنه سواء كانت حقوقاً أو التزامات.

وإذا كان عبء التنفيذ يقع على الإدارة يجب عليها أن تتخذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بتطبيق القرار، كأن تتوقف عن صرف الراتب للموظف الذي صدر قرار إداري بفصله.

أما إذا كان عبء التنفيذ يقع على الأفراد، فإن عليهم القيام بما يقتضيه تنفيذ القرار، فإذا كان محل القرار هو التزام، فعلى المعني به إما القيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل حسب مضمون القرار، فعليه مثلاً أن يمتنع عن الحضور للعمل وينقطع عن ممارسة مهامه تنفيذاً لقرار التوقيف طيلة مدة التوقيف، وعليه القيام بإخلاء المنزل الذي صدر قرار إداري بإخلائه. أما إذا كان

¹ عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 262. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 107. الشافعي محمد أبو راس، المرجع السابق، ص 318.

² حورية ص 54.

محل القرار حق أو رخصة، فعليه أن يسعى لاستيفاء ذلك الحق، واستغلال تلك الرخصة، وعلى الإدارة تمكينه من ذلك الحق أو استغلال تلك الرخصة، وتمتنع عن أي عمل يعيق تنفيذ القرار، فلا يمكنها الاعتراض عن البناء لحامل رخصة البناء، وليس لها أم تمنع من يملك رخصة حفر بئر من القيام بإجراءات الحفر.¹

ثانياً: أسلوب التنفيذ المباشر (الجبري): يقصد بالتنفيذ المباشر السلطة الاستثنائية التي تملكها الإدارة لتنفيذ قراراتها بنفسها تنفيذاً جبرياً عند امتناع الأفراد عن تنفيذها اختيارياً.

1- **مبررات التنفيذ المباشر:** تقوم سلطة الإدارة في التنفيذ المباشر على أساس:

- ✓ قرينة المشروعية: أي أن كل ما تصدره الإدارة من قرارات يعد صحيحاً ومطابقاً للقانون إلى أن يثبت العكس، لذلك تعفى الإدارة من إثبات صحة قراراتها.² وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك، وعليه مادام القرار مشروعاً فمن الطبيعي أن يكون التنفيذ المباشر مشروعاً.
- ✓ تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة: تعتبر سلطة الإدارة في التنفيذ المباشر لقراراتها أهم مظاهر امتيازات السلطة العامة. التي منحها لها المشرع لحماية المصلحة العامة وحفاظاً على النظام العام، وعليه يجب أن يكون التنفيذ المباشر مرتبطاً بتحقيق المصلحة العامة.
- ✓ ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد: هذا المبدأ هو مبرر منطقي للتنفيذ المباشر، باعتبار الإدارة هي المكلفة بإدارة وتسيير المرافق العام والسهر على حسن سيرها واستمراريتها، ومن شأن التنفيذ المباشر أن يختصر الوقت والنفقات التي يقتضيها اللجوء للقضاء من أجل إجبار الأفراد على التنفيذ. فيكون التنفيذ المباشر أضمن لحسن سير المرفق العام وانتظامه، خاصة مع قرينة المشروعية.³

¹ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 108.

² مازن ليليو، المرجع السابق، ص 201.

³ الشافعي محمد أبو اس، المرجع السابق، ص 318.

✓ التنفيذ المباشر استثناء (تقييد التنفيذ بحالات وشروط): الأصل أن تلجأ الإدارة للقضاء من أجل إجبار الأفراد على التنفيذ، غير أنه ونظراً للمبررات السابقة مكتمها القانون من التنفيذ المباشر، كسلطة استثنائية، لا تستعملها إلا في حالات ووفقاً لشروط محدد، وفي مقابل هذه السلطة يمكن للأفراد اللجوء للقضاء لطلب وقف التنفيذ أو طلب التعويض عما لحقهم من ضرر جراء التنفيذ المباشر.¹ فسلطة الإدارة في اللجوء إلى التنفيذ الجبري ليست مطلقة وإنما مقيدة بالضوابط المحددة قانوناً.

2- حالات التنفيذ المباشر: لأن التنفيذ المباشر يعد وسيلة استثنائية فإن الإدارة لا تلجأ إلى

استخدامه إلا في حالات معينة هي:

أ- التنفيذ المباشر بنص قانوني: تتحقق هذه الحالة عندما يسمح القانون صراحة للإدارة بأن تنفذ قرارها بشكل مباشر دون اللجوء للقضاء.

ب- حالة الضرورة: يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في حالة وجود خطر يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، بحيث يتعذر عليها مواجهة هذا الخطر باستخدام الطرق العادية، ونظراً لخطورة اللجوء إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة فقد جرى القضاء والفقهاء على أن حالة الضرورة لا تقوم إلا بتوافر الشروط التالية:

✓ وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة "الأمن، الصحة، السكينة".

✓ تعذر دفع هذا الخطر بالوسائل القانونية العادية.

✓ أن يكون هدف الإدارة من تصرفها تحقيق الصالح العام.

¹ بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 74-45.

✓ أن يكون تصرف الإدارة في الحدود التي تقتضيها الضرورة، ولا تضحي الإدارة بالمصلحة الخاصة إلا بالقدر اللازم والضروري لتحقيق المصلحة العامة، كما أنه إذا كان أمام الإدارة عدة بدائل لتحقيق المصلحة العامة فعليها أن تختار من بينها أقلها إضراراً بالمصلحة الخاصة.¹

3- **شروط تطبيق التنفيذ المباشر:** يشترط للجوء الإدارة إلى التنفيذ الجبري في الحالات السابقة توافر الشروط الآتية:

✓ أن يكون القرار المراد تنفيذه مشروعاً، يستند على نص قانوني، وهذا تأكيداً لمشروعيته ودفعا لأي تعسف من قبل الإدارة.

✓ امتناع الأفراد عن التنفيذ الاختياري، ومن ثم على الإدارة اعدار الأفراد بوجوب تنفيذ القرار طوعاً، فإذا رفضوا جاز للإدارة استعمال طريق التنفيذ المباشر.

✓ يجب أن يقتصر التنفيذ المباشر على الإجراءات الضرورية لتنفيذ القرار، بتحقيق محل القرار أي أثره المباشر، دون أن تتعدى ذلك.

فإذا خالفت الإدارة هذه الشروط، وتذرعت بالتنفيذ المباشر، فإنها تتحمل ما قد ينشأ عن تنفيذ القرار من أضرار تلحق بالأفراد، ويعد ما قامت به اعتداء مادياً، وهذا دون المساس بالقرار الإداري الذي من الممكن أن يكون مشروعاً في ذاته.²

ثالثاً: تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق القضاء: إذا لم ينفذ القرار الإداري اختياريًا، ولم تستطع الإدارة تنفيذه إجبارياً لعدم توفر حالات التنفيذ المباشر أو شروطه، فلا سبل لتنفيذه سوى اللجوء للقضاء، الذي يعد طريقاً أصلياً للتنفيذ القرار الإداري.

¹ عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 266-268.
² بركات أحمد، المرجع السابق، ص 132-133. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 115. عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 268-269.

ويكون التنفيذ القضائي عادة من خلال تقديم شكوى أمام وكيل الجمهورية لدى المحكمة المختصة لتحريك دعوى عمومية، وهنا لا بد من وجود نص قانوني يجرم عدم التنفيذ ويقرر عقوبات ذلك.

وقد ورد نص قانون عام جرم عدم تنفيذ القرارات الإدارية، وهو نص المادة 459 من قانون العقوبات التي اعتبرت الامتناع عن تنفيذ القرارات مخالفة يعاقب عليها بغرامة من 3000 دج إلى 6000 دج،¹ أو بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر. وهذا ما لم يرد نص قانون خاص يقرر عقوبات أخرى، فتطبق العقوبات الواردة في ذلك النص الخاص، مثل نص المادة 77 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، التي نصت على عقوبة تتراوح بين 30000 دج و1000000 دج عن تنفيذ أشغال أو استعمال أرض يتجاهل الالتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه، أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامها.

المبحث السابع: نهاية القرار الإداري

يقصد بنهاية القرارات الإدارية زوال ما لها من آثار قانونية، ووضع حد للآثار المترتبة عليها أو التي سُنَّتْ بها في المستقبل.²

وينتهي القرار الإداري كصرف قانوني نهاية طبيعية أو عن طريق الإدارة عندما تقوم بسحبه أو إلغائه، ويمكن أن ينتهي عن طريق القضاء عن طريق حكم قضائي يقضي بإلغاء القرار بناء على دوى قضائية من ذوي الشأن.

¹ المادة 467 مكرر 1 من قانون العقوبات.

² بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 77.

أولاً: النهاية الطبيعية للقرار الإداري: ينتهي القرار طبيعياً دون تدخل من الإدارة أو من القضاء، في أحد الحالات التالية:

1- **تنفيذ القرار:** ينتهي القرار الإداري الفردي متى استنفذ الموضوع الذي صدر من أجله، مثل قرار هدم منزل أو حفر بئر أو ترحيل أجنبي، فمجرد تنفيذه أي القيام بالهدم أو الحفر أو الترحيل ينقضي القرار. وهذا السبب يتعلق بالقرارات الفردية فقط لأنها تتعلق بأشخاص معينين بذواتهم تستنفذ مضمونها بمجرد تحقق الأثر الذي صدرت لإحداثه، أما القرارات التنظيمية ولأنها عامة ومجردة، فلا يؤدي تطبيقها على حالة فردية إلى نهايتها وانقضائها، بل يستمر تطبيقها بعد ذلك على كل من توفرت فيه شروط تطبيقها، وبالتالي فتنفيذ القرار لا يعتبر سبباً لنهاية القرارات التنظيمية.¹

2- **نهاية الأجل المحدد للقرار (القرارات المؤقتة):** إذا اقترن القرار الإداري بأجل معين للتنفيذ فإنه ينتهي ألياً بحلول الأجل، مثل قرار الترخيص لأحد الأجانب بالإقامة لمدة سنة في الجزائر، ينتهي هذا القرار بمجرد نهاية السنة. أو القرار التنظيمي المتعلق بإعلان حالة الحصار أو الطوارئ لمدة شهرين فإنه ينتهي بنهاية المدة.

3- **انعدام محل القرار (استحالة التنفيذ):** يفضي إلى نهاية القرار سواء تعلق الأمر:

✓ بالشخص المخاطب بالقرار كوفاة الشخص المعني بالقرار.

✓ أو بموضوع القرار كسقوط المنزل الأيل للسقوط أو هلاك المحل المستفاد منه

4- **تحقق الشرط الفاسخ:** إذا علق القرار على شرط فاسخ فإنه ينتهي بمجرد تحقق الشرط.

¹ بركات أحمد، المرجع السابق، ص 148.

ثانيا: النهاية القضائية للقرار الإداري (إلغاء القرار قضائيا): ينتهي القرار الإداري بموجب حكم قضائي بالإلغاء صادر عن جهة قضائية مختصة، بناء على دعوى إلغاء ترفع من ذي مصلحة وصفة، يستهدف ابطال القرار الإداري لعدم مشروعيته، سواء أمام مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية، (أو المحاكم الإدارية الاستئنافية بعد تنصيبها).

وهذا وفقا لشروط وآجال محدد خصوصا في القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، والقانون 98/02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، وقانون الإجراءات المدنية والإدارية، كما أن القاضي لا يلغي القرار تلقائيا بمجرد رفع الدعوى بل يتأكد من أن القرار معيب في أحد أركانه. وإلغاء القرار قضائيا يقتضي إزالة كل آثار القرار منذ إصداره، واعتباره كأنه لم يكن، أي أن الإلغاء القضائي للقرار يسري بأثر رجعي لتاريخ صدور القرار الملغى.

وتشترك الأسباب السابق لنهاية القرار الإداري سواء الطبيعية أو القضائية في كونها خارجة عن إرادة الإدارة، ولا دخل للإدارة فيها، وفي المقابل هناك أسباب تنهي القرار الإداري بتدخل من الإدارة وبياراتها.

ثالثا: النهاية الإدارية للقرارات الإدارية: يمكن للإدارة بما تملكه من امتيازات للسلطة العامة وإعمالا للرقابة الذاتية أن تنهي القرار الإداري، وتؤسس هذه السلطة إما على:

✓ مبدأ الملاءمة: الذي يقتضي التكيف مع المتغيرات مراعاة للمصلحة العامة وتلبية لاحتياجات الأفراد، فمتى رأت الإدارة أن قراراتها ورغم مشروعيتها إلا أنها لم تعد ملائمة جاز لها وضع حد لآثار تلك القرارات.

✓ مبدأ المشروعية: متى رأت الإدارة أن قرارها معيب وغير مشروع أمكن لها تصحيح الوضع وانتهاء ذلك القرار التزاماً بمبدأ المشروعية.

وتنهي الإدارة قراراتها إما عن طريق السحب أو الإلغاء، شريطة أن توازن بين المصلحة العامة (التي تمثلها الإدارة) والمصلحة الخاصة للأفراد المخاطبين بالقرار، أي ان سلطة الإدارة في انهاء قراراتها ليست مطلقة بل مقيدة وتمارس مع مراعاة جملة من الاعتبارات عليها أخذها في الحسبان، لاسيما مدى مشروعية وسلامة القرار الإدارية من ناحية، وطبيعة تلك القرارات (تنظيمية أو فردية) من ناحية أخرى.¹

1- **إلغاء القرار الإداري:** يقصد بالإلغاء الإجراء الإداري الذي تستخدمه الإدارة العامة لإنهاء ما القرارات الإدارية من آثار قانونية بأثر فوري، أي إلغاء آثاره القانونية بالنسبة للمستقبل دون المساس بالآثار التي رتبها في الماضي تطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية حماية للحقوق المكتسبة.²

أو هو العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة متضمناً إنهاء أثر القرار الإداري بالنسبة للمستقبل مع ترك آثاره التي رتبها منذ لحظة صدوره وحتى إلغائه.³

وتختلف سلطة الإدارة في إلغاء قراراتها الإدارية بحسب طبيعة قراراتها تنظيمية أو فردية.

أ- **إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية:** يمكن للإدارة إلغاء قراراتها التنظيمية سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، لأن القرارات التنظيمية تنشئ مراكز عامة وليست خاصة، فتملك الإدارة

¹ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 135.

² بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 77.

³ مازن ليليو، المرجع السابق، ص 207.

في كل وقت أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفقاً لمقتضيات الصالح العام، وليس لأحد أن يحتج بوجود حق مكتسب. ويجب أن يتم إلغاء القرار التنظيمي أو تعديله بقرار تنظيمي مماثل، وأن تظل القرارات الفردية التي اتخذت بالتطبيق للقرار الملغي نافذة ومنتجة لآثارها.¹

ب- إلغاء القرارات الإدارية الفردية: القاعدة العامة أن القرارات الفردية غير المشروعة، يمكن إلغاؤها، ويمثل هذا الإلغاء جزاء لعدم مشروعيتها. أما القرارات الفردية المشروعة فلا يمكن إلغاؤها، متى رتبت حقوقاً شخصية وأنشأت مراكز قانونية خاصة، غير أنه ينبغي التمييز في هذا المجال بين القرارات الفردية المشروعة التي ترتب حقوقاً مكتسبة للأفراد وتلك التي لا تولد حقوقاً. ✓ القرارات التي ترتب حقوقاً مكتسبة للأفراد: نظراً لما ترتبه القرارات الفردية من مراكز قانونية خاصة للمخاطبين بها، فإنه لا يجوز للإدارة إلغاؤها، حماية للمراكز القانونية التي أنشأتها والتي تشكل حقوقاً مكتسبة لمن صدر القرار بشأنهم.²

✓ القرارات الفردية التي لا ترتب حقوقاً مكتسبة: يجوز إلغاء هذا النوع من القرارات، لانتفاء علة المنع، وتتمثل القرارات الفردية التي لا ترتب مراكز قانونية في القرارات التالية:

• القرارات الولائية: وهي القرارات التي تعطي لفرد ما ميزة أو رخصة دون أن تحمله أي التزامات، مثل منح أحد الموظفين إجازة في غير الحالات التي يحتم فيها القانون منح هذه الإجازة.

• القرارات الوقتية: هذا النوع من القرارات لا تنشئ إلا وضعا مؤقتا، لا يرقى لتكوين مركز قانوني ذاتي، ومن ثم لا يعطي هذا الوضع للأفراد حقا مكتسبا في التمسك باستمراره، لأنهم يعلمون أنه وضع مؤقت منذ نشأته، مثل القرار الصادرة بمنح التراخيص فهي قرارات مؤقتة بطبيعتها واستمرارها رهن بمقتضيات المصلحة العامة.

¹ عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 325. مازن ليليو، المرجع السابق، ص 208.

² عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 326.

• **القرارات السلبية:** وهي القرارات التي تصدر عن الإدارة بالرفض، مثل قرار رفض الترخيص لأحد الافراد بمزاولة مهنة أو فتح محل، او رفض رخصة البناء فهذه القرارات لا ترتب حقوقا مكتسبة.

فالقدرات غير المشروعة يمكن الغاؤها سواء كانت فردية او تنظيمية، أما القرارات المشروعة فيمكن الغاء التنظيمية منها، في حين لا يمكن الغاء القرارات الفردية إذا أنشأت مراكز قانونية خاصة وحقوقا مكتسبة.

ت- **المختص بإلغاء القرار الإداري:** القاعدة العامة أن يصدر قرار الإلغاء من الجهة نفسها التي أصدرت القرار الملغى، غير أنه يمكن الغاء القرار الإداري من قبل السلطة الرئاسية، فقرار الوالي يمكن الغاؤه من قبل الوزير مثلا. كما يمكن إلغاء القرار من قبل الجهة الوصية، مثل سلطة الوالي في الغاء مداوات المجلس الشعبي البلدي غير المشروعة.

ث- **آجال الإلغاء الإداري للقرار الإداري:** حفاظا على المراكز القانونية فإن الإلغاء يجب أن يتم في المدة المقررة لذلك، وكقاعدة عامة فإن الإلغاء يكون في نفس مواعيد الطعن أمام القضاء، أي في أجل أربعة (4) أشهر من تاريخ التبليغ بالنسبة للقرارات الفردية ومن تاريخ النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية، وإذا انقضى هذا الميعاد فإن القرار الإداري يتحصن ضد الإلغاء سواء من جانب القضاء أو ن جانب الإدارة. هذا ما لم يرد نص خاص يحدد آجالا أخرى.

2- **سحب القرار الإداري:** يقصد بسحب القرار الإداري إنهاء ما ولده من اثر في الماضي ومنع سريان أثره بالنسبة للمستقبل بقرار تصدره الإدارة،¹ أو هو إعدام القرارات الإدارية بأثر رجعي من تاريخ صدورها، وكأن القرار لم يولد مطلقاً ولم يرتب أية آثار قانونية، والسحب بهذا

¹ عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 297

المعنى كإلغاء القضائي من حيث أثره ، إذ يترتب عليه إنهاء جميع الآثار القانونية المترتبة على القرارات الإدارية اعتباراً من تاريخ صدورها ، وإذا كان من حق القضاء إلغاء القرارات الإدارية المعيبة خلال مدة معينة هي مدة الطعن بالإلغاء ، فإن المنطق يحتم أن تتمتع الإدارة بحق سحب قراراتها المعيبة خلال هذه المدة، توفيقاً لإجراءات التقاضي المطولة.¹

ويتم سحب القرارات اما بناء على طلب من صاحب المصلحة أو تلقائياً من قبل الإدارة، في إطار الرقابة الذاتية على أعمالها لتنقيتها من وصمة عدم المشروعية، تفادياً لإلغائها وتجنباً لتبعات الإلغاء من تعويض أو زعزعة للثقة المفترض توافرها في تلك القرارات،

وفي هذا المجال يجب التمييز بين سحب القرارات الإدارية المشروعة وسحب القرارات الإدارية غير المشروعة.

أ- سحب القرارات المشروعة: القاعدة العامة المستقرة فقهاً وقضاً أنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية المشروعة سواء أكانت قرارات فردية أو تنظيمية، حماية لمبدأ المشروعية وضمنان الحقوق المكتسبة للأفراد، واعمالاً للاستقرار في الأوضاع القانونية وتطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

وقد أجاز القضاء الإداري استثناء سحب القرارات الإدارية المشروعة في حالات معينة، تشمل في القرارات الإدارية الخاصة بفصل الموظفين، شريطة ألا يؤثر قرار السحب على حقوق الافراد التي اكتسبت، كما لو تم تعيين موظف آخر لشغل الوظيفة التي كان يشغلها الموظف المفصول، والحالة

¹ مازن ليليو، المرجع السابق، ص 209.

الثانية تتعلق بالقرارات التأديبية، باعتبار هذه القرارات لا تولد حقوقاً مكتسبة للأفراد فأجاز لقضاء للرئيس سحب قرار العقوبة التأديبية لعدم تعلق هذا القرار بحق مكتسب لشخص آخر.¹

ب- سحب القرارات الإدارية غير المشروعة: القاعدة المستقرة في القضاء الإداري أنه يجوز للإدارة أن تسحب قراراتها غير المشروعة التنظيمية أو الفردية، كجزء لعدم مشروعيتها واحتراماً للقانون. بل من الواجب عليها سحب قراراتها غير المشروعة تصحيحاً للأوضاع المخالفة للقانون،²

وأساس هذه القاعدة هو أن القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية لا تنشأ حقوقاً مكتسبة للأفراد ومن ثم يجوز إعدام آثارها بالنسبة للماضي والمستقبل.

وبناء على ما سبق يجب أن يكون القرار موضوع السحب غير مشروع بأن يكون معيباً بأحد عيوب القرار الإداري، فيكون إما صادر عن جهة غير مختصة، أو في غير الشكل الذي يتطلبه القانون، أو لم يستند القرار لأسباب واقعية وقانونية تبرره، أو شابه عيب في المحل أو مشوب بعيب الانحراف بالسلطة³

ت- المختص بسحب القرار الإداري: القاعدة العامة أن يصدر قرار السحب من الجهة نفسها التي أصدرت القرار المسحوب، أو من قبل السلطة الرئاسية، ما لم يمنح المشرع هذا الحق لجهة أخرى.

ت- آجال سحب القرار الإداري: حفاظاً على المراكز القانونية فإن السحب يجب أن يتم في المدة المقررة لذلك، وكقاعدة عامة فإن السحب يكون في نفس مواعيد الطعن أمام القضاء، أي في أجل أربعة (4) أشهر من تاريخ التبليغ بالنسبة للقرارات الفردية ومن تاريخ النشر بالنسبة للقرارات

¹ عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 304-306. مازن ليليو، المرجع السابق، ص 212.

² عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 300. مازن ليليو، المرجع السابق، ص 210.

³ مازن ليليو، المرجع السابق، ص 210. عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 297.

التنظيمية، وإذا انقضى هذا الميعاد فإن القرار الإداري يتحصن ضد السحب. هذا ما لم يرد نص خاص يحدد آجالاً أخرى.

إلا أن قاعدة التقيد بميعاد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة ترد عليها بعض الاستثناءات تستطيع الإدارة فيها أن تسحب قراراتها دون التقيد بمدة معينة تمثل فيما يلي:

✓ **القرار المنعدم:** القرار الإداري المنعدم هو القرار المشوب بعيب جسيم يجرده من صفته الإدارية ويجعله مجرد عمل مادي، لا يتمتع بالحماية المقررة لقرارات الادارية، فلا يتحصن بمضي المدة، ويجوز سحبه في أي وقت، كأن يكون القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم، أو ينعدم محل القرار مثل قرار التعيين في منصب كان مشغولاً من قبل شخص آخر وقت صدور قرار التعيين، فهذا قرار منعدم لان المنصب غير موجود، وللإدارة أن تسحب هذا القرار في أي وقت.

✓ **القرار الإداري المبني على غش أو تدليس:** إذا صدر القرار الإداري بناءً على غش أو تدليس من المستفيد من القرار، فإن للإدارة أن تسحب القرار دون التقيد بمدة السحب متى اكتشفت الغش أو التدليس، لأنه لا يوجد في هذه الحالة ما يبرر حماية المركز القانوني لهذا الشخص الذي استعمل طرقاً احتيالية بنية تضليل الإدارة وحملها على إصدار القرار، ولنكون أمام هذه الحالة لابد من أن يستعمل المستفيد من القرار طرق احتيالية للتأثير على الإدارة، وأن تكون هذه الطرق هي التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار مثال ذلك قرار تعيين موظف على أساس تقديم شهادات مزورة.¹

✓ **القرارات الإدارية التي لم تنشر أو لم تبلغ:** من المستقر فقهاً وقضياً أن القرار الإداري يكون نافذاً في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره في حين لا يسري في مواجهة الأفراد إلا بعلمهم به

¹ بركات أحمد، المرجع السابق، ص 177. عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 314.

بالتطرق المقررة قانوناً. وبناءً على ذلك فإن لجهة الإدارة أن تسحب قراراتها الإدارية التي لم تنشر أو لم تبلغ دون التقييد بميعاد معين.¹

¹ بركات أحمد، المرجع السابق، ص 178.

المحور الثاني: العقود الإدارية

تقوم الإدارة العمومية في ممارستها لنشاطها بإبرام نوعين من العقود:

1- تبرم عقودا تشبه العقود التي يبرمها الخواص فيما بينهم، وفقا لقواعد القانون الخاص، مثل

شراء أو بيع أو كراء عقارات (محلات تجارية، سكنات..) أو شراء سلع أو الحصول على خدمات..

تسمى هذه العقود بعقود الإدارة، وقد ورد النص عليها مثلا في المادة 679 من القانون المدني،

يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات

والشروط المنصوص عليها في القانون..."

2- يمكن للإدارة أن تبرم عقودا تتضمن شروطا غير مألوفة لا تخضع لقواعد القانون الخاص،

تسمى العقود الإدارية، وهو النوع الذي سندرسه في هذا المحور.

فليس كل عقد تبرمه الإدارة يعتبر عقدا إداريا بل اشترطت محكمة القضاء الإداري في مصر

التركيز على موضوع العقد، وذلك في حكمها الصادر في 24 فبراير سنة 1957 س 13" أن العقد المبرم

بين شخص معنوي وبين أحد الأفراد لا يستلزم بذاته اعتبار العقد من العقود الإدارية بل إن المعيار

المميز لهذه العقود عما سواها من عقود القانون الخاص ليس في صفة المتعاقد بل في موضوع العقد

نفسه متى اتصل بمرفق عام من حيث تنظيم المرفق وتسييره أو إدارته أو استغلاله أو المعاونة أو

المساهمة فيه. أي أن القضاء المصري لم يعمل المعيار العضوي لوحده، بل اشترط اتصال العقد

البرم من قبل الإدارة بمرفق عام.

المبحث الأول: تعريف العقد الإداري وبيان خصائصه

نتطرق باختصار لتعريف العقود الإدارية في الفقه والقضاء، (المطلب الأول) ونستخلص من التعريف أهم الخصائص التي تميز العقد الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف العقد الإداري

وفقا لما استقر عليه قضاء مجلس الدلة الفرنسي فإن العقد الإداري هو "كل اتفاق يبرمه أحد الأشخاص المعنوية العامة بغرض تسيير مرفق عام على أن تظهر في الاتفاق نية الشخص المعنوي العام في الأخذ بوسائل وأحكام القانون العام، إما بتضمين الاتفاق شروطا غير مألوفة في عقود القانون الخاص، أو بالسماح للمتعاقد معها بالاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام"¹

وعرفه الأستاذ سليمان محمد الطماوي بأنه "ذلك العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وأية ذلك أن يتضمن العقد شروطا استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص، أو أن يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام"².

كما عرف العقد الإداري بأنه "اتفاق معقود بين جهة الإدارة كسلطة عامة، وبين فرد أو شركة خاصة بقصد إنجاز عمل محدد يحقق المنفعة العامة، مع تضمين الاتفاق شروطا غير مألوفة في مجال التعاقد الخاص، أو السماح للمتعاقد معها بالاشتراك مباشرة في تسيير مرفق عام"³.

¹ نقلا عن محمد الشافعي ابوراس، المرجع السابق، ص 17.

² نقلا عن محمد الشافعي ابوراس، المرجع السابق، ص 18

³ محمد الشافعي أبوراس، المرجع السابق، ص 19.

وبشكل مختصر نقول أن العقد الإداري هو العقد الذي يبرمه شخص قانوني عام بقصد إدارة مرفق عام أو تنظيميه أو تسييره، وتظهر فيه نية اتباع أساليب القانون العام وأحكامه.

المطلب الثاني: خصائص العقد الإداري (عناصر أو مقومات ..)

قبل الحديث عن الخصائص لابد من الإشارة إلى أن العقود الإدارية تحدد بأحد طريقتين:

أولاً: العقود الإدارية بتحديد القانون: وهي العقود التي ورد نص تشريعي أو تنظيمي باعتبارها عقوداً إدارية، وذلك بشكل صريح كعقود الصفقات العمومية، عقد امتياز المرفق العام وعقود القرض العام. أو يجعل المنازعات المتعلقة بها من اختصاص القضاء الإداري، والملاحظ أن النصوص القانونية غالباً لا تتعرض إلى بيان الطبيعة الإدارية لهذه العقود وإنما تكتفي بالإشارة إلى أن الاختصاص بالمنازعات المتعلقة بها يعود للقضاء الإداري، فاستنتج القضاء الإداري من ذلك أن هذه العقود هي عقود إدارية بتحديد القانون.

ثانياً: العقود الإدارية بحسب طبيعتها (بتحديد القضاء): وهي العقود التي يعتبرها القضاء عقوداً إدارية متى توفرت معايير معينة، أو تميزت بخصائص استقر عليها الفقه والقضاء، حيث أن هذا الأخير استخلص حال تمييزه للعقود الإدارية عن غيرها من العقود بعض الشروط الأساسية والضرورية لوصف العقد بأنه إداري، تتلخص في العناصر التالية:

- 1- أن يكون أحد طرفي العقد جهة إدارية
- 2- أن يتعلق العقد بمرفق عام.
- 3- أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص.

ونشير إلى أن هذه المقومات تشكل في ذات الوقت معايير لتحديد العقد الإداري، فقد تدرج القضاء في أعمال هذه المعايير حيث أعتد المعيار العضوي في البداية، بحيث ركز على أطراف العقد وكلما كانت الإدارة طرفاً في العقد، عد العقد إدارياً، غير أنه هجر هذا المعيار، واعتمد معيار اتصال العقد بالمرفق العام، وبعد ظهور أزمة المرفق العام، ونظر الان الإدارة قد تتصرف وفقاً لقواعد القانون الخاص، فقد اعتمد معياراً آخر لتحديد العقد الإداري وهو تضمين العقد شروط استثنائية وغير مألوفة.

1- أن يكون أحد طرفي العقد جهة إدارية: يعتبر هذا العنصر من البديهيات، فلا يمكن أن يوصف عقد بأنه إداري، إلا إذا كان أحد أطرافه جهة إدارية، والعقد الذي لا يكون أحد أطرافه من أشخاص القانون العام، لا يمكن اعتباره عقداً إدارياً على الإطلاق¹.

وهذا الشرط تستلزمه المبادئ العامة للقانون الإداري الذي وجد ليحكم نشاط السلطات الإدارية أما العقود التي تبرم بين الأفراد أو أشخاص القانون الخاص الأخرى فتعد من عقود القانون الخاص ولو أبرمت لتحقيق المصلحة العامة.

وأشخاص القانون العام تتمثل بالدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية الإدارية، القانون عليها الشخصية المعنوية².

¹ محمد الشافعي أبور اس، المرجع السابق، ص 23.
² مازن ليليو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 224.

غير أن القضاء اعتبر بعض الأشخاص المعنوية من أشخاص القانون العام، مثل النقابات المهنية (كنقابة المحامين، أو المهندسين ...) وهذا الاعتراف يجعل العقود التي تبرمها من العقود الإدارية متى توفرت باقي الشروط.¹

كما يعتبر العقد عقدا إداريا إذا أبرم بين شخصين من أشخاص القانون الخاص إذا كان أحد طرفي هذا العقد قد أبرم العقد لحساب شخص معنوي عام وليس لحسابه الخاص.² فهنا يعتبر العقد إدارياً على أساس أن المتعاقد الخاص كان بمثابة وكيل عن الشخص العام.

غير أنه في الكثير من الأحيان تكون الإدارة طرف في هذا العقد إلا أنه يعد من عقود القانون الخاص، مما يجعل المعيار العضوي غير كاف لوحده لتمييز العقد الإداري لكن شرط وجودها طرفاً في العقد يبقى شرطاً أساسياً لإضفاء الصفة الإدارية عليه إذا ما توفرت الشروط الأخرى التي يستلزمها القضاء كمعيار لتمييز العقد الإداري.³

2- **أن يتعلق العقد بإدارة مرفق عام:** لا يكفي وجود الإدارة في أحد طرفي العقد، بل لا بد من اتصال العقد بمرفق عام، حيث استقر القضاء الإداري على اعتبار علاقة العقد بمرفق عام عنصراً أساسياً لتكييف العقد بأنه عقد إداري.⁴ وحكمة هذا الشرط أن مقتضيات المرافق العامة والمبادئ التي تحكمها لا سيما سيرها بانتظام وباضطراد ومبدأ التكيف ... هي التي تبرر النظام القانوني الاستثنائي، وهذا الاتصال دليل على أن الإدارة تسعى لتحقيق النفع العام.⁵

¹ محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص 23.

² محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص 23.

³ مازن ليليو، المرجع السابق، ص 225.

⁴ محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص 24.

⁵ علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى الجزائر، ص 301.

هذا وليس لعلاقة العقد بالمرفق العام صورة محددة، فقد يتصل العقد بتنظيم المرفق واستغلاله أو تسييره.... فالاتصال بالمرفق يأخذ صورة الانشاء كما هو الحال في عقود الأشغال العامة، أو يكون الاتصال لضمان سير المرفق بانتظام واطراد كعقود التوريد والتموين والنقل الخدمة، أو يتعلق العقد بإدارة المرفق العام وتنظيمه وتسييره كعقود امتياز المرفق العام.¹

ومن تطبيقات القضاء المصري لهذا المعيار، حكم المحكم الإدارية العليا الصادر في 1968/05/18 الذي قضى بأن العقد المبرم بين وزارة التربية والتعليم وبين بعض المؤلفين عقد إداري بسبب أنه يسهم في تسيير مرفق التعليم، وقد تنطوي على شرط استثنائي.²

وبناء عليه فإن كون الإدارة طرفا في العقد دون أن يتعلق العقد بمرفق عام تخرجه من دائرة العقود الإدارية، مثل تأجير البلدية لنزل خاص بها إلى مواطن قصد إدارته، فهذا العقد لا يعتبر إداريا لأن موضوعه ليس مرفقا عاما، فالنزل الخاص لا يقدم خدمات عامة، وبالتالي فهو ليس مرفقا عاما.³

غير أن تطور الحياة الإدارية، والتغيرات الكبيرة التي طرأت في القواعد التي نهضت عليها فكرة المرافق العامة، بتأثير من سياسة الاقتصاد الموجه وزيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي وما رافق ذلك من ظهور المرافق الاقتصادية والاجتماعية والصناعية والمرافق المهنية المختلفة، لم تعد نظرية المرافق العامة تحظى بأهميتها السابقة وتعرضت لنقد شديد.

¹ محاضرات سوق اهراس ص 2

² محمد الشافعي أبوراس، المرجع السابق، ص 28.

³ نسريني شريفي وآخرون، القانون الإداري، دار بلقيس، الجزائر، ص 164.

حتى ذهب البعض إلى القول أن مفهوم المرفق وأهميته بالنسبة للقانون الإداري قد أصبحت ثانوية، في حين أعتبر آخرون ما حصل تطوراً في مفهوم المرفق العام.

ورغم ما أصاب هذه النظرية من نقد بقيت أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمصري تؤكد ضرورة اتصال العقد بنشاط مرفق عام لإضفاء الصفة الإدارية عليه.

غير أن من الفقهاء من ذهب إلى أن فكرة المرفق العام كمعيار لتمييز العقد الإداري لم تعد كافية أو صالحة للتطبيق.¹ حينذاك بدأ التفكير في معيار إضافي لتمييز العقود الإدارية، ونشأت فكرة الشروط الاستثنائية غير المألوفة.

3- أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص: لا تكفي

العناصر السابقة لاعتبار العقد اداليا، ذلك أن الإدارة قد تتعاقد بأساليب القانون الخاص وتُخضع نفسها وعقدها لقواعد وأحكام القانون الخاص، وحتى يكون العقد إدارياً يجب أن تأخذ الإدارة في العقد بوسائل القانون العام وأساليبه، وهو ما يعني تضمين العقد شروطاً استثنائية، غير مألوفة في مجال عقود القانون الخاص، وقد اعتبر بعض الفقهاء الشروط غير المألوفة هي العنصر الجوهرى لتمييز العقد الإداري.²

ومن أمثلة هذه الشروط الاستثنائية أو غير المألوفة حق الإدارة في تعديل العقد وشروطه في أي وقت، أو الحق في فرض عقوبات مالية على المتعاقد معها في بعض الحالات، وحقها في تحديد السعر، أو الحق في فسخ العقد من جانب واحد أو فرض أعباء جديدة على المتعاقد، وحقها في مراقبة المتعاقد معها في كل وقت ... وغالبا ما تكون الشروط غير المألوفة متضمنة في العقد نفسه،

¹ مازن ليليو، المرجع السابق، 226.
² محمد الشافعي أبو راس، المرجع السابق، ص 33.

إلا أنه من الممكن أن يكون موجودا خارج العقد في قانون أو تنظيم إذ كان العقد يحيل إلى ذلك القانون أو ذلك التنظيم ومثال ذلك أن يحيل العقد إلى أحكام قانون الصفقات.

المعيار المعتمد في تحديد العقد الإداري في التشريع الجزائري

أخذ المشرع الجزائري في تحديد العقد الإداري بالمعيار العضوي، الذي كرسته المادة 800 من القانون 08-09 المتضمن ق إ م إ والتي نصت على ما يلي:

" المحاكم الإدارية هي جهات ولاية عامة في المنازعات الإدارية،

تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها"

فمن خلال المادة فإن كل المنازعات المتعلقة بالعقود التي يكون أحد أطرافها الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية يختص بها القضاء الإداري. هذا كأصل عام.

وبالرجوع للمادة 6 من المرسوم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، نجد أنها حددت الجهات التي يطبق عليها هذا النص، وتمثل في الدولة الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري، عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً، بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية.

فالمشروع اعتمد بشكل أساس المعيار العضوي في إضفاء صفة العقد الإداري، وهو نفس التوجه الذي كان مكرسا من قبل، غير أن المطلة الأخيرة تبين أن المشروع استعمل أيضا المعيار الموضوعي وذلك باعتبار العقود التي يبرمها أشخاص القانون الخاص عقودا إدارية إذا كانت ممولة من قبل الدولة أو الجماعات الإقليمية، وهذا استحضار لفكرة المرفق العام، فالمشاريع الممولة من قبل ميزانية الدولة أو أحد الجماعات المحلية تستهدف النفع العام.

المبحث الثاني: بعض أنواع العقود الإدارية

يختلف تصنيف العقود الإدارية بحسب زاوية النظر، ولعل أشهر هذه التقسيمات، تقسيم العقود إلى عقود إدارية مسماة (عقود إدارية بتحديد القانون)، وعقود إدارية غير مسماة (العقود الإدارية بطبيعتها)، فالعقود المسماة يقصد بها تلك العقود التي تدخل القانون وحدد طبيعتها الإدارية، ووضع أحكامها ونظم إجراءاتها، أما العقود الإدارية غير المسماة فهي عقود تتوفر فيها الشروط المميزة للعقد الإداري ولم يرد لها أي تنظيم سابق، وعليه تخضع للقواعد العامة،¹ ويمكن أن نشير لأهم العقود الإدارية.

- **عقد الأشغال العامة:** وهو اتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد بقصد القيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات لحساب شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة نظير مقابل متفق عليه وطبق للشروط المتفق عليها في العقد

عرف (دي لوبادير) عقد الأشغال العامة بأنه "إعداد مادي لعقار، ينفذ لحساب شخص عام، بهدف تحقيق منفعة عامة" "

¹ مراد رداوي، المرجع السابق، ص 12.

وفي الفقه العربي عرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه " اتفاق بين الإدارة و أحد الأفراد أو الشركات بقصد القيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات لحساب شخص معنوي عام ، وبقصد تحقيق منفعة عامة ، في نظير المقابل المتفق عليه ، ووفقا للشروط الواردة بالعقد "

أما الدكتور ماجد راغب الحلو فيعرفه بأنه " اتفاق بين الإدارة وأحد المقاولين يقوم بمقتضاه هذا الأخير- بمقابل- ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات معينة لحساب الإدارة ، تحقيقا لمنفعة عامة"

(يقابله عقد المقاولة في القانون الخاص)

ويشترط في عقد الأشغال العامة توفر العناصر التالية:

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

ويتميز عقد الأشغال العامة في أن الإدارة تملك سلطة الإشراف والتوجيه على تنفيذ العقد في أوسع مدى لها، إذ تملك سلطة توجيه العمال واختيار طريقة التنفيذ، كما يجوز للإدارة أن تعدل الشروط الأصلية للعقد بما يحقق المصلحة العامة

يعتبر من عقود الأشغال العامة، عقد بناء مدرسة، وعقد ترميم مستشفى، وعقد صيانة مبنى ومنشآت كلية أو محكمة، لأن الالتزام بالبناء أو الترميم أو الصيانة ينصب على عقارات.

- **عقد التوريد (اقتناء اللوازم)** : هو اتفاق بين الإرادة و أحد أشخاص القانون الخاص يتعهد بمقتضاه الطرف الثاني بتوريد منقولات لازمة للمرفق العام مقابل ثمن معين .

عرفته محكمة القضاء الإداري المصرية عقد التوريد بأنه " إتفاق بين شخص معنوي من أشخاص القانون العام وفرد أو شركة يتعهد بمقتضاه فرد أو الشركة بتوريد منقولات معينة للشخص المعنوي لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معين".⁽¹⁾

ويشترط أن يكون موضوع عقد التوريد أشياء منقولة دائماً، وهو ما يميزه عن عقد الأشغال العامة الذي يتعلق بالعقارات والعقارات بالتخصيص، ومن قبيل هذه المنقولات توريد مواد التموين والأجهزة والبضائع المختلفة الأخرى.

- **عقد النقل**: هو اتفاق بين الإدارة وأحد أشخاص القانون الخاص يتعهد بمقتضاه هذا الأخير بنقل شيء أو أشخاص أو وضع وسيلة نقل تحت تصرفها.

- **عقد تقديم خدمات**: هو اتفاق بمقتضاه يقدم أحد الأشخاص خدماته لشخص معنوي عام مقابل تعويض يتفق عليه وفقاً للشروط الواردة في العقد الإداري.

- **عقد تقديم المساهمة**: هو اتفاق بين الإدارة وطرف خاص، للمساهمة نقداً أو عينياً في نفقات مرفق عام أو أشغال عامة.

- **عقود القرض العام**: وهو عقد بمقتضاه يقرض أحد الأشخاص (أو البنوك) مبلغاً من المال لأحد أشخاص القانون العام مقابل تعهد الأخير برد القرض وفوائده السنوية في الأجل المحددة.

1- حكم محكمة القضاء الإداري في 2-9-1952 المجموعة - السنة 7- ص 76 .

- عقود تفويض المرفق العام: (207) وهي عقود تبرم بين شخص معنوي عام (السلطة المفوضة) وأحد أشخاص القانون الخاص، (المفوض له) يتولى بموجبه هذا الأخير تسيير المرفق العام. وقد ورد في المادة 10 من المرسوم الرئاسي 15-247 أربعة أشكال أساسية لعقود التفويض، وهي الامتياز والإيجار والوكالة المحفزة والتسيير، تختلف عن بعضها حسب مستوى التفويض والخطر الذي يتحمله المفوض له ورقابة السلطة المفوضة، وذكر هذه العقود يجعلها من العقود المسماة، ولكن يمكن أن يأخذ التفويض أشكالاً أخرى، وفيما يلي نشير إلى الأشكال الأربعة:

● **عقد الامتياز (التزام المرفق العام) (المادة 210 مطه 1):** يقصد بالامتياز ان تعهد الإدارة ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية الى أحد الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته وفي مقابل ذلك يتقاضى رسوما يدفعها كل من انتفع بخدمات المرفق . وحدد المرسوم الرئاسي 15-247 مضمون هذا العقد بالنص على أنه "تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط باستغلال المرفق العام. يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت رقابة السلطة المفوضة، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستخدمي المرفق العام" وقد حددت مدة العقد بثلاثون سنة كحد أقصى يمكن تمديدتها لمدة أربع سنوات مرة واحدة.

ولقد اعتبر القضاء الإداري عقد الامتياز بأنه عقد اداري من نوع خاص موضوعه ادارة مرفق عام يتعهد بمقتضاه الملتزم وعلى نفقته وتحت مسؤوليته وبتكليف من الدولة أو أحد هيئاتها بالقيام بنشاط معين وخدمة محددة والحصول على مقابل من المنتفعين.

● **عقد الإيجار (المادة 210 مطة 2):** هو عقد إداري يكلف بموجبه شخص عام

(المؤجر) شخصاً آخر (المستأجر) باستغلال مرفق عام لمدة معينة، بحيث يقوم المستأجر بتسيير واستغلال المرفق مستخدماً عماله وأمواله، ويتقاضى مقابل مالي محدد في العقد،

● **عقد الوكالة المحفزة:**

● **عقد التسيير:**

المبحث الرابع: أثار العقد الإداري

بعد إبرام العقد الإداري تترتب عليه جملة من الآثار تشكل حقوق والتزامات طرفي العقد، ومن خلال هذه الآثار تظهر خصوصية العقد الإداري إذ تتمتع الإدارة بامتيازات استثنائية وغير مألوفة في مواجهة المتعاقد معها، وفي مقابل ذلك يتمتع هذا الأخير بجملة من الحقوق وضمائنات تحول دون المساس بمصلحته الخاصة.

المطلب الأول: سلطات الإدارة المتعاقدة

مع أن العقود الإدارية تتفق مع عقود القانون الخاص في أنها تنشئ بين الأطراف حقوقاً والتزامات متبادلة، غير إنها تختلف من حيث عدم تسليمها بقاعدة المساواة بين المتعاقدين، فتمتع الإدارة بحقوق وامتيازات لا يتمتع بمثلها المتعاقد ترجيحاً للمصلحة العامة على المصلحة الخاصة للمتعاقدين¹.

ويمكن حصر السلطات التي تتمتع بها إدارة المتعاقدة في المحاور التالية:

¹ مازن ليليو، المرجع السابق، ص 264.

أولاً: سلطة الرقابة والتوجيه.

ثانياً: سلطة تعديل شروط العقد بالإرادة المنفردة.

ثالثاً: سلطة توقيع جزاءات مختلفة على الطرف المتعاقد.

رابعاً: سلطة إنهاء العقد.

أولاً: سلطة الرقابة والتوجيه: تتمتع الإدارة بسلطة توجيه المتعاقد وإصدار الأوامر والتعليمات اللازمة لتنفيذ العقد، كما تملك حق الرقابة والإشراف على تنفيذ في مختلف مراحلها، ورغم أنه غالباً ما يعترف للإدارة بهذه السلطة في العقد إلا أنها تبقى متمتعة بها حتى في حالة عدم النص عليها، لأن هذه السلطة تجد أساها في مفهوم المرفق العام الذي تسهر على حسن سيره،¹ فالإدارة عندما تتعاقد مع الأشخاص لا تتخلى عن مسئوليتها للمتعاقد معها، بل تبقى مسؤولة عن حسن سير المرفق ولذلك تشرف وتراقب وتتأكد من حسن التنفيذ. فهي تستهدف التأكد من سلامة التنفيذ ومطابقة للشروط المنصوص عليها ضمن بنود العقد.

وتمارس الإدارة هذه السلطة من خلال مجموعة من الأعمال المادية كالزيارات الميدانية لمواقع الأشغال، وإجراءات المعاينات والاختبارات التقنية، أو بموجب وسائل قانونية كتوجيه التعليمات المتعلقة بكيفية العلم والمواد المستعملة والمواعيد والأجال.²

¹ لباد ناصر، المرجع السابق ص 284

² محمد علي عشي، المرجع السابق، ص 309.

غير أن هذه السلطة ليست مطلقة إذ أن الإدارة تلتزم بعدم التعسف باستخدامها لتحقيق أغراض خاصة لا تتعلق بالمصلحة العامة. ومن جانب آخر يجب ألا تؤدي الرقابة والتوجيه إلى حد تغيير طبيعة العقد.¹

ثانياً: سلطة تعديل شروط العقد بالإرادة المنفردة: تمتلك الإدارة حق تعديل شروط العقد بإرادتها المنفردة كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، بهدف ضمان حسن سير المرفق العام، وهي سلطة مقررة للإدارة ولو لم ينص العقد على ذلك، بل تعتبر من النظام العام ويقع باطلاً كل اتفاق أو شرط يقضي بخلافها.²

غير أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل ترد عليها بعض القيود أهمها:

- عدم جواز إجراء تعديلات تمس بجوهر العقد، أي أن التعديلات تتصل بمسائل فرعية ولا تؤدي إلى تغيير العقد تغيراً جذرياً أو تجعل منه عقداً جديداً.
- لا يمكن للتعديل أن يمس المزايا المالية للمتعاقد مع الإدارة.
- تمارس هذه السلطة بموجب قرار إداري يجب أن يكون مستوفياً لجميع عناصر المشروعية.

وفي مقابل هذه السلطة يمكن للمتعاقد مع الإدارة طلب التعويض أو حتى فسخ العقد.³

ثالثاً: سلطة توقيع جزاءات مختلفة على المتعاقد: يمكن للإدارة بما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة أن تفرض جزاءات مختلفة على المتعاقد معها إذا قصر في تنفيذ التزاماته سواء امتنع عن التنفيذ أو تأخر فيه أو نفذ الالتزام على غير الوجه المطلوب.⁴

¹ د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 449 نقلاً عن مازن ليليو، المرجع السابق، ص 266.

² بو عمران عادل، المرجع السابق ص 187.

³ رداوي مراد، المرجع السابق، ص 15. عشي علي، المرجع السابق، ص 309. لباد ناصر، المرجع السابق ص 285.

⁴ محمد علي عشي، المرجع السابق، ص 310. رداوي مراد، المرجع السابق، ص 15.

وحتى يكون لسلطة الرقابة والاشراف والتوجيه فاعلية وأثراً، لابد وأن يتقرر للإدارة حق توقيع الجزاءات على المتعاقد معها، إذا ما ثبت لديها - من خلال الإشراف والمراقبة- مخالفته لشروط العقد بما يخل بالصالح العام، وأنه لم يدعن لتعليمات وتوجيهات الإدارة.¹

وتأخذ هذه الجزاءات صور مختلفة تتمثل في التالي:

1- **الجزاءات المالية:** الجزاءات المالية هي عبارة عن مبالغ المال التي يحق للإدارة أن تطالب بها المتعاقد إذا أخل بالتزاماته التعاقدية.

والجزاءات المالية نوعين فقد تكون مرتبطة بحصول ضرر لحق الإدارة نتيجة لخطأ المتعاقد، وقد تكون نوعاً من العقاب على المتعاقد بغض النظر عن صدور خطأ منه، فالجزاءات المالية في العقود الإدارية لا تقتصر على تعويض الضرر بل تشمل الغرامات التأخيرية التي تعد ضماناً لإنجاز المتعاقد مع الإدارة عمله على أتم وجه ويشكل إرغاماً للمتعاقد على الوفاء بالتزاماته التعاقدية.

ويمكننا الإشارة إلى أهم أنواع هذه الجزاءات وكالاتي:

أ- **التعويضات:** من المستقر فقها وقضاء أن كل إخلال بالتزام عقدي أو بالتزام يفرضه القانون ويسبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض.

والتعويض في مجال العقود الإدارية، يتميز في أن الإدارة تملك فرضه بإرادتها المنفردة وهي التي تحدد مقداره وكيفية تحصيل قيمته وهذه الامتيازات تبرز الطبيعة الخاصة لهذا الجزاء بصفته

¹ الشافعي محمد أبو راس، العقود الإدارية، المرجع السابق ص 93.

جزاء إدارياً، ويضاف إلى ذلك أن التعويض في العقود الإدارية لا يعد دائماً تعويضاً عن ضرر، إذ غالباً ما يمثل إجراء ضاعطاً على المتعاقدين توكيلاً لتنفيذ التزاماتهم على الوجه الأكمل.

ب- غرامات التأخير: الغرامات التأخيرية هي مبالغ إجمالية من المال تقدرها الإدارة مقدماً تتضمنها نصوص العقد بصفته جزاء يفرض على الطرف الآخر إذا تراخى أو تأخر في التنفيذ.¹ أو هي الغرامة التي توقع على المتعامل المتعاقد في حال تأخره عن التنفيذ في الأجل المتفق عليه في الصفقة المبرمة.²

وتتميز غرامة التأخير بجملة من الخصائص أهمها:

- أنها جزاء اتفائي يجري تقريره بشكل مسبق.
- تطبق بموجب قرار إداري تصدره المصلحة المتعاقد دون حاجة لسند قضائي.
- يتم توقيعيها بمجرد انقضاء الأجل المقررة للتنفيذ دون حاجة لإثبات وقوع الضرر.
- تكون مستحقة بمجرد حلول الأجل دون اعذار من قبل الإدارة.
- لا يمكن فرض غرامة التأخير في حال كان التأخر بسبب إجراءات قامت بها الإدارة أو بسبب قوة القاهرة.³

ت- مصادرة كفالة حسن التنفيذ (التأمينات): هي مبالغ مالية تودع لدى جهة الإدارة تتوقى بها آثار الأخطاء التي يرتكبها المتعاقد أثناء تنفيذ العقد الإداري،⁴

ومصادرة التأمينات عبارة عن شرط جزائي من شروط العقود الإدارية يتم الاتفاق عليه مع المتعاقد جزاء لإخلاله بالتزاماته التعاقدية إلا أنه يختلف عن الشرط الجزائي في عقود القانون

¹ مازن ليليو، المرجع السابق ص 270.

² عمران عادل، المرجع السابق ص 193.

³ عمران عادل، المرجع السابق، ص 194.

⁴ مازن ليليو، المرجع السابق ص 271

الخاص، في أن الإدارة تملك فرضه بإرادتها المنفردة دون الحاجة لصدور حكم من القضاء بذلك ودون أن تسلتزم تحقق ضرر ما، وهذا المعنى يكتسب هذا الشرط طبيعته الإدارية.

2-الجزاءات غير المالية أو الضاغطة: هي الجزاءات التي تقررها الإدارة بهدف الضغط على المتعاقد وإجباره على التنفيذ واحترام بنود العقد.¹ ومن صورها:

أ- حلول الإدارة محل المتعاقد معها وقيامها بتنفيذ العمل بنفسها وبإمكانياتها المادية والبشرية، ويكون ذلك على حساب المتعاقد وعلى مسؤوليته

ب- أن تعهد إلى متعاقد آخر تنفيذ هذه الأعمال على مسؤولية المتعاقد المقصر.

ويشترط لتطبيق هذا النوع من الجزاءات ارتكاب المتعاقد لخطأ جسيم، ووجوب اعداره قبل توقيع الجزاء.²

ت- الشراء على حساب المتعاقد في عقد التوريد، يرتبط هذا الجزاء في الغالب بعقود التوريد فإذا تخلف المتعاقد عن تنفيذ التزامه بالتوريد، تقوم الإدارة بالتنفيذ على حسابه ومسئوليته.

رابعا: سلطة إنهاء العقد: تتمتع الإدارة بامتياز مهم في عقودها الإدارية هو قدرتها على إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة قبل إتمام هذا العقد نهائياً، سواء كان ذلك بسبب خطأ المتعاقد معا فيشكل فسخ العقد صورة من صور الجزاء، او كان الفسخ دون خطأ من جانب المتعاقد، وانما لمقتضيات المرفق العام.

¹ مازن ليليو، المرجع السابق ص 272. عمران عادل، المرجع السابق ص 195.

² عمران عادل، المرجع السابق ص 196. مازن ليليو، المرجع السابق ص 273

على أن سلطة الإدارة في إنهاء العقد بإرادتها المنفردة ليست مطلقة، فيجب أن تستهدف المصلحة العامة، كما أنها ملزمة بدفع التعويض المناسب للمتعاقد المتضرر من هذا الإجراء، وتمارس هذه السلطة تحت رقابة القضاء.¹

المطلب الثاني

حقوق المتعاقد في مواجهة الإدارة

في مقابل السلطات الواسعة والاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة المتعاقد معها، فإن الأخير يتمتع بحقوق تماثله وتمثل هذه الحقوق في:

- حقه في الحصول على المقابل المالي،
- الحق في التعويض،
- حقه في ضمان التوازن المالي للعقد.

أولاً: **حق الحصول على المقابل المالي**: يسعى المتعاقد مع الإدارة لتحقيق مصالح مادية من وراء تعاقدته تتمثل بالمقابل المالي للسلع أو الخدمات التي قدمها للإدارة وفقاً لالتزاماته التعاقدية.

وتختلف طبيعة هذا المقابل باختلاف العقود الإدارية، ففي عقد الامتياز يتمثل بما يحصل عليه المتعاقد من رسوم تفرض على المنتفعين من خدمات المرفق، أما في عقود التوريد والأشغال العامة، قد يكون بشكل الثمن الذي تدفعه الإدارة نظير السلع التي تم توريدها أو الأشغال التي تم

¹ رداوي مراد، المرجع السابق ص 15.

تنفيذها.¹ كما قد يكون المقابل في شكل راتب شهري يتقاضاه المتعاقد مع الإدارة كما هو الحال في عقد التوظيف.²

وقد يكون المقابل المالي ثابتا لا يمكن للإدارة تغييره رفعا أو تخفيضا، أو يكون قابلا للمراجعة وذلك طبقا لما تقتضيه الصفقة المبرمة ويجوز تغييره شرط أن تحدد الصفقة صيغة أو صيغ المراجعة وكيفية تطبيقها.³

ورغم أن الأصل هو أن دفع المقابل المالي يتم بعد الإنجاز الفعلي لمضمون العقد، إلا أن يتم بعدة كيفية، وردت في قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام وهي:

- الدفع مقابل التنفيذ الجزئي للصفقة (الدفع على الحساب): عرفته المادة 109 من قانون الصفقات العمومية بأنه "كل دفع تقوم به المصلحة المتعاقدة مقابل تنفيذ جزئي لموضوع الصفقة" وهو النظام المعمول به في عقود الأشغال والخدمات.
- الدفع بعد التنفيذ الكامل للصفقة: وهو دفع السعر كاملا بعد التنفيذ الكامل والمرضي لموضوع الصفقة.
- الدفع قبل تنفيذ الخدمات موضوع الصفقة (التسهيلات المالية): أجاز المشرع للإدارة أن تدفع مبالغ مالية للمتعاقد معها قبل تنفيذ الخدمات موضوع الصفقة ودون تنفيذ الخدمة، وفي حدود نسب محددة، على أن يتم استعادتها لاحقا، والغاية من هذه التسهيلات المالية هو تمكين المتعاقد من تحمل الأعباء المالية للمشروع بهدف تنفيذ الصفقة في الآجال المحددة.⁴

¹ مازن ليليو، المرجع السابق ص 284.

² لباد ناصر، المرجع السابق ص 286.

³ عمران عادل، المرجع السابق ص 199.

⁴ عمران عادل، المرجع السابق ص 203.

ثانياً: الحق في التعويض: للمتعاقد وفقاً للقواعد العامة أن يتقاضى بعض التعويضات في حالة تسبب الإدارة بإحداث ضرر به نتيجة الاخلال بالتزاماتها التعاقدية، أو التعسف في استعمال سلطاته الاستثنائية، كتعديل العقد بدون مراعاة الشروط القانونية.

كذلك يتقاضى المتعاقد التعويض عن الأعمال الإضافية التي ينجزها ولم تكن واردة بالعقد إذا

كانت هذه الأعمال ضرورية أو مفيدة لتنفيذ العقد.¹

ثالثاً: ضمان التوازن المالي للعقد: أن الاعتراف للإدارة بسلطة تعديل شروط العقد وزيادة أو إنقاص التزامات المتعاقد معها بإرادتها المنفردة لابد أن يقابلها من جانب آخر حق للمتعاقد يتمثل بمنحه من الامتيازات المالية ما يساوي الزيادة في التزاماته، فالعدالة تقتضي أن يكون من طبيعة العقود الإدارية أن تحقق بقدر الإمكان توازناً بين الأعباء التي يتحملها المتعاقد مع الإدارة وبين المزايا التي ينتفع بها.

وعلى هذا فإن فكرة التوازن المالي تتعلق بالاختلال المالي للعقود بفعل الإدارة وهي فكرة ملازمة للتعديل في العقود الإدارية، أو لأسباب خارجة عن إرادة الإدارة، وتتم إعادة التوازن المالي للعقد بالاستناد لأحد النظريات التالية:

- نظرية فعل الأمير،
- نظرية الظروف الطارئة،
- نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة.

¹ مازن ليلبون المرجع السابق، ص 284. عمران عادل، المرجع السابق، ص 205

1- **نظرية فعل الأمير:** نتناول هذه النظرية من خلال تحديد مضمونها وشروطها والأثار المترتبة عليها.

أ- **مضمون النظرية:** يراد بفعل الأمير "جميع الأعمال الإدارية المشروعة التي تصدر عن السلطة الإدارية المتعاقدة، وتؤدي إلى ضرر بالمركز المالي للمتعاقد معها".¹ أو هي "كل إجراء مشروع تتخذه أو تصدره الإدارة أو أحد السلطات العامة في الدولة يكون من شأنه زيادة الأعباء المالية على عاتق المتعاقد مع الإدارة في تنفيذ التزاماته التعاقدية".²

فنظرية فعل الأمير تتعلق بوضع إداري غير متوقع، لذلك تسمى أيضا (بنظرية المخاطر الإدارية)، وقد يكون هذا الوضع الإداري الطارئ ذا طابع عام أو خاص، ومثال الظرف العام حظر استيراد بعض المواد اللازمة لتنفيذ العقد، أو فرض رسوم جمركية، أو رفع مبالغ التأمين. أما الظرف الخاص فمثل غلق طريق للسير مما يجبر السيارات المتعاقد مع الإدارة قطع مسافة أطول وبالتالي زيادة التكلفة...

ب- **شروط تطبيق النظرية:** يشترط لتطبيق نظرية فعل الأمير توافر ما يأتي:

- أن يكون الإجراء الذي تتخذه الإدارة غير متوقع من الطرفين وقت إبرام العقد.
- أن يكون مصدر الفعل أحد السلطات العامة في الدولة الإدارية، مع الإشارة لوجود اتجاهين بهذا الخصوص، اتجاه مضيق يحصر تطبيق هذه النظرية على الأعمال التي تقوم بها الإدارة المتعاقدة فقط، واتجاه موسع يطبق النظرية سواء كان الوضع الإداري المستجدة صادر عن الإدارة المتعاقدة او غيرها من الإدارات العامة.

¹ مازن ليليو، المرجع السابق، ص 287.

² رداوي مراد، المرجع السابق، ص 16.

- أن يكون فعل الأمير عملاً مشروعاً، أما إذا كان خطأ فإن الإدارة تتحمل المسؤولية على أساس الخطأ ولا تطبق نظرية فعل الأمير.

- أن يكون بمناسبة تنفيذ العقد الإداري، أي يكون في مرحلة التنفيذ وليس الإبرام.

- أن يؤدي التصرف إلى الإخلال بالتوازن المالي للعقد، بمعنى أن يسبب ضرراً للمتعاقد.¹

- أن يواصل المتعاقد تنفيذ العقد دون توقف، ضماناً لمبدأ استمرارية المرفق العام على الرغم من الخسائر التي لحقت به نتيجة فعل الإدارة المتعاقدة، ولا يمكنه الاستفادة من التعويض الكلي إذا توقف عن تنفيذ العقد.²

ت- الآثار المترتبة على تطبيق نظرية فعل الأمير: يستهدف أعمال نظرية فعل الأمير إعادة التوازن المالي للعقد عن طريق تعويض المتعاقد تعويضاً كاملاً عن الأضرار التي لحقت نتيجة الإجراء الذي أصدرته الإدارة، والتعويض الكامل يشمل ما لحقه من خسارة وما فاتته من ربح، على أن يدخل ضمن العنصر الأول النفقات الإضافية نتيجة فرق السعر أو الرسوم الجديدة أو الأجور وغيرها، أما العنصر الثاني أي ما فاتته من ربح محتمل فيشمل المبالغ المالية التي كان المتعاقد يسعى للحصول عليها لو لم تتدخل الإدارة بتصرفها المشروع.³ بل ويمكن للمتعاقد مع الإدارة المطالبة بإنهاء العقد متى أصبح تنفيذه مستحيلاً.⁴

-2 **نظرية الظروف الطارئة:** تختلف نظرية الظروف الطارئة عن نظرية فعل الأمير من

عدة نواحي ويتجلى ذلك من خلال تحديد مضمونها وشروطها والآثار المترتبة عليها.

¹ رداوي مراد، المرجع السابق ص 16.

² بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 137.

³ بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 137.

⁴ عمران عادل، المرجع السابق، ص 212.

أ- مضمون نظرية الظروف الطارئة: يقصد بالظروف الطارئة، والتي يطلق عليها ايضاً المخاطر الاقتصادية تلك الظروف الاستثنائية التي تقع أثناء تنفيذ العقد الإداري، ولا دخل للإدارة ولا المتعاقد في حدوثها، ومن شأنها أن تجعل تنفيذ العقد مرهقاً.¹

فنظرية الظروف الطارئة لا تجعل تنفيذ العقد مستحيلاً مثلما هو الحال بالنسبة للقوة القاهرة التي تعفي المتعاقد من التنفيذ، بل التنفيذ في نظرية الظروف الطارئة يبقى ممكناً ولكنه مرهق، وعلى ذلك لا يعفى المتعاقد من تنفيذ العقد، لكنه لا يتحمل الخسائر لوحده بل يحق له أن يطلب من الإدارة أن تسهم في تحمل بعض الخسائر التي تلحق به، ضماناً لاستمرار المرفق العام في أداء خدماته.²

وقد يكون الظرف الطارئ طبيعياً، مثل الزلزال أو الفيضان أو وباء، وقد يكون اقتصادياً مثل حدوث كساد عاملي، ارتفاع الأسعار لسلعة معينة، فرض حصار اقتصادي على الدولة، كما قد يكون الظرف سياسياً، مثل اضطرابات أمنية، مظاهرات وقطع للطريق.

ب- شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة: يشترط لتحقيق هذه النظرية توافر الشروط الآتية:

- وقوع حوادث استثنائية عامة غير متوقعة بعد إبرام العقد وأثناء تنفيذه، ويشترط ألا يمكن دفعها أو تداركها. مثل ارتفاع تكلفة المواد الأولية كغلاء الحديد والإسمنت في عقود الأشغال العمومية، أو انهيار قيمة العملة، هذا ويعد الظرف الطارئ غير متوقع ولو كان ذلك يتعلق فقط بنطاق هذا الظرف الطارئ لا بأصله، فإذا كان المتعاقد يتوقع ارتفاع الأسعار ولكنه لم يكن يتوقع ارتفاعها إلى الحد الذي وصلت إليه فإن الشرط يعد متوفراً وتطبق النظرية في هذه الحالة.

¹ الشافعي محمد أبو راس، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 109.

² مازن ليليو، المرجع السابق، ص 290.

- أن يكون الحادث الطارئ خارجاً عن إرادة الإدارة والمتعاقد: فلا يستطيع المتعاقد أن يستفيد من هذه النظرية، إذا كان متسبباً بإحداث الظرف الذي جعل تنفيذ التزامه مرهقاً، كذلك يلزم ألا تكون الإدارة هي التي تسببت في إحداث هذا الظرف بخطئها أو بفعلها المشروع فتكون ملزمة في هذه الحالة بتعويض المتعاقد عما لحقه من ضرر وفق قواعد المسؤولية العقدية أو وفقاً لنظرية عمل الأمير.

- أن يؤدي الظرف الطارئ إلى إلحاق خسائر غير مألوفة ومن شأن هذه الخسائر أن تؤدي إلى اضطراب في التوازن المالي للعقد، وإرهاق المتعاقد. وعلى ذلك فإن حدوث خسائر بسيطة للمتعاقد لا تسمح بالاستفادة من هذه النظرية.

- أن يستمر المتعاقد في تنفيذ العقد. التزاماً بضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد. لأن الهدف الأساسي من أعمال هذه النظرية وتعويض المتعاقد هو سير المرفق العام.¹

ت- الآثار المترتبة على تطبيق نظرية الظروف الطارئة: تطبيق نظرية الظروف الطارئة لا تعفي المتعاقد من تنفيذ التزاماته، فالمتعاقد يبقى ملزماً بالاستمرار في تنفيذ العقد، وهذا ما يميز نظرية الظروف الطارئة عن القوة القاهرة التي تجعل تنفيذ الالتزام مستحيلاً.

ويترتب على تطبيق نظرية الظروف الطارئة تعويض المتعاقد جزئياً، فيقتصر التعويض عما لحقه من خسارة فقط، ولا يتعدى ذلك، كما أن التعويض لا يغطي كل الخسارة المحققة إنما يقتصر على جزء منها، فالإدارة تتضامن مع المتعاقد في تحمل جزء من الخسارة وليس لها أن تتملص من ذلك.² وبهذا فهي تختلف عن نظرية فعل الأمير التي كون التعويض فيها تعويضاً كاملاً يشمل ما

¹ مازن ليليو، المرجع السابق، ص 292
² عمران عادل، المرجع السابق، ص 215.

لحق المتعاقد من خسارة وما فاتته من كسب أما في نظرية الظروف الطارئة فإن التعويض لا يغطي إلا الخسائر التي نجمت عن الظرف الطارئ والتي تجاوزت الحدود المعقولة.¹

3- نظرية الصعوبات (العقبات) المادية غير المتوقعة: تختلف نظرية الصعوبات المادية

غير المتوقعة عن نظرية فعل الأمير من حيث السبب، وعن نظرية الظروف الطارئة من حيث السبب والآثار، ويتضح ذلك من خلال التطرق لمضمون هذه النظرية وآثارها.

أ- مضمون النظرية: يصادف المتعاقد مع الإدارة في بعض الأحيان وخاصة في عقود الأشغال صعوبات مادية غير متوقعة لم تدخل في حساب طرفي العقد عند التعاقد، وتجعل تنفيذ الالتزام صعباً على المتعاقد مع الإدارة وأكثر كلفة.

وفي هذه الحالة استقر القضاء الإداري على ضرورة تعويض المتعاقد إذا أدت الصعوبات التي واجهته إلى قلب اقتصاديات العقد، على أساس أن النية المشتركة لأطراف العقد اتجهت إلى أن الأسعار المتفق عليها في العقد إنما وضعت في ظل الظروف العادية وأن أي زيادة في الأسعار بسبب الصعوبات المادية غير المتوقعة تتطلب تقدير خاص يتناسب معها.

وغالباً ما تظهر هذه الصعوبات في صورة ظواهر طبيعية كما لو صادفت المتعاقد لحفر نفق كتل صخرية بالغة الصلابة لم يكن في وسعة توقعها رغم ما اتخذته من حيلة ودراسات للمشروع قبل التنفيذ.

ب- شروط تطبيق نظرية الصعوبات المادية: يشترط لتطبيق هذه النظرية توافر الشروط الآتية:

¹ عمران عادل، المرجع السابق، ص 215. مازن ليليو، المرجع السابق ص 292.

- أن تكون الصعوبات مادية: وترجع هذه الصعوبات في الغالب إلى ظواهر طبيعية ترجع إلى طبيعة طبقات التربة محل العقد كأن يكتشف المتعاقد أن الأرض المراد تنفيذ العقد فيها ذات طبيعة صخرية مما يقتضي زيادة مرهقة في النفقات والتكاليف، أو يفاجأ المتعاقد بوجود مياه يحتاج إلى نفقات غير عادية لسحبها وتجفيفها.

كما قد ترجع الصعوبات إلى فعل الغير، وليس إلى ظواهر طبيعية، كوجود قناة مملوكة لشخص ولم يشر إليها في العقد أو مواصفاته.

- أن تكون الصعوبات المادية استثنائية وغير عادية، ويملك القاضي سلطة تقديرية في تحديد ما إذا كانت الصعوبات المادية ذات طابع استثنائي من عدمه.

- أن تكون الصعوبات المادية طارئة أو غير متوقعة.

- أن يكون من شأن هذه الصعوبات أن تلحق اضطراب في التوازن المالي للعقد.

- أن تكون الصعوبات من غير عمل أحد طرفي العقد: يشترط لتطبيق هذه النظرية ألا يكون للمتعاقد دخل في إحداث الصعوبات أو زيادة أثارها خطورة وأن يثبت أنه لم يكن في وسعه توقي آثارها وأنه لم يخرج على شروط العقد أثناء قيامه بتنفيذ التزاماته.

- أن يستمر المتعاقد في تنفيذ العقد: لكي يستفيد المتعاقد من هذه النظرية يجب أن يستمر في تنفيذ العقد رغم الصعوبات المادية التي يواجهها.

ت- الأثار المترتبة على تطبيق النظرية: يترتب على اعمال هذه النظرية عدم توقف المتعاقد عن تنفيذ العقد، وحصوله على تعويض كامل عن جميع الأضرار التي يتحملها وذلك بدفع مبلغ معين إضافي له على الأسعار المتفق عليها.¹

وبذلك تختلف هذه النظرية من حيث سببها والنتائج المترتبة عليها عن نظرية الظروف الطارئة، فهذه الأخيرة تطبق بسبب ظروف سياسية أو اقتصادية أو طبيعية ... ينتج عنها قلب اقتصاديات العقد أو اختلال توازنه المالي ويقتصر التعويض فيها على قدر محدد تساهم فيه جهة الإدارة.

كما أنها تختلف عن نظرية فعل الأمير من حيث سببها، فهذه الأخيرة تطبق بسبب اجراء عام أو خاص صادر عن السلطة الإدارية المتعاقدة، ولكنها تتفق معها في النتيجة، ففي كلا الحالتين التعويض كامل وليس جزئي، على أن تطبيق هذه النظرية لا يعفي بحال من الأحوال من الاستمرار في تنفيذ التزاماته، ما لم يصبح هذا التنفيذ مستحيلا فنكون أمام حالة القوة القاهرة.²

المبحث الخامس: نهاية العقود الإدارية

يقصد بنهاية العقود الإدارية أو انقضائها إنهاء ما للعقود الإدارية من آثار قانونية بالنسبة للطرفين، سواء كانت النهاية عادية (طبيعية)، أو نتيجة سبب من الأسباب التي حالت دون التنفيذ العادي للالتزامات التعاقدية.³

سنخصص المطلب الأول للنهاية العادية للعقود، والمطلب الثاني للنهاية غير العادية.

¹ مازن ليلو، المرجع السابق ص 293. شافعي محمد بوراس، العقود الإدارية، المرجع السابق ص 120-122. عمران عادل، المرجع السابق، ص 217.

² مازن ليلو، المرجع السابق ص 293.

³ بالجيلالي خالد، المرجع السابق ص 140.

المطلب الأول: النهاية العادية للعقود الإدارية

القاعدة العامة أن العقود الإدارية تنفذ وفقا للأشكال والآجال القانونية المتفق عليها في العقد، وينقضي العقد الإداري بتنفيذ موضوعه أو بانتهاء المدة المحددة له:

أولاً: انقضاء العقد بتنفيذ الالتزامات المترتبة على طرفيه تنفيذاً كاملاً: إذا أدى كل طرف ما عليه من التزامات عقدية، يتحقق الهدف من إبرام العقد وينقضي نهاية طبيعية، فينقضي عقد الأشغال العامة بتنفيذ تلك الأشغال واستلام المتعاقد الثمن، كذلك ينتهي عقد التوريد بإتمام تسليم البضائع محل التوريد واستلام المتعاقد الثمن من الإدارة. أو بالقيام بالدراسات أو بتقديم الخدمات موضوع الاتفاق في عقد الدراسات أو الخدمات، وهكذا.

ثانياً: انقضاء العقد الإداري بانتهاء المدة المحددة له: تنتهي العقود الإدارية المحددة المدة بانتهاء مدة العقد، فالمدة في هذه العقود تعد عنصراً جوهرياً، مثلما هو الحال في عقود تفويض المرفق العام، التي تنتهي بانتهاء الأجل المقرر لها بحسب نوع العقد،¹ كما رأينا في أنواع العقود.

المطلب الثاني: النهاية غير العادية للعقود الإدارية

يقصد بالنهاية غير العادية أو غير الطبيعية، نهاية العقد قبل إتمام طرفي العقد لالتزاماتهم ودون تحقق الغرض من العقد أو قبل نهاية مدة العقد، ويسمى أيضاً فسخ العقد، ويتم هذا الفسخ إما بالاتفاق بين طرفي العقد، أو من قبل الإدارة، وبموجب حكم قضائي، أو بقوة القانون، وسنتطرق لهذه العناصر تباعاً:

¹ الشافعي محمد بوراس، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 124. بالجيلالي خالد، المرجع السابق ص 140

أولاً: الفسخ باتفاق الطرفين: قد يتفق طرفي العقد (الإدارة والمتعاقد معها) على فسخ العقد قبل مدته أو دون اتمام تنفيذه، ويكون الإنهاء في هذه الحالة اتفاقياً يستند إلى رضا الطرفين، ويمكن لطرفي العقد عند اتفاقهما على فسخه أن يقررا بشكل رضائي تعويضاً للطرف الذي تضرر جراء الفسخ.¹

ثانياً: الفسخ بقوة القانون: يقع الفسخ هنا بقوة القانون أي دون تدخل من قضائي أو إداري، وهي حالات يقرر فيها القانون إنهاء العقد قبل نهايته الطبيعية إذا تحققت شروط يحددها، فإذا تحققت صار العقد مفسوخاً بقوة القانون من تاريخ تحقق الشرط، والأصل ألا يترتب على هذا الفسخ أي تعويض لأحد طرفيه إلا إذا كان سبب الفسخ مرتبطاً بخطأ أحد الأطراف فيلتزم بتعويض الطرف الآخر.² ومن هذه الأسباب هلاك محل العقد أو وفاة المتعامل المتعاقد إذا كان شخصه محل اعتبار في العملية التعاقدية أو في حالة افلاسه...³

ثالثاً: الفسخ القضائي: قد يتقرر فسخ العقد الإداري بحكم قضائي بناء على طلب الإدارة أو المتعاقد معها في حالات معينة.

1- **الفسخ القضائي بسبب القوة القاهرة:** والقوة القاهرة هي حادث خارجي لا يد للمتعاقدين في أحداثها، غير متوقع ومستحيل الدفع، يؤدي إلى استحالة تنفيذ العقد استحالة مطلقة وبشكل دائم، ويتعين على المتعاقد أن يلجأ إلى القضاء للحصول على حكم بانفساخ العقد للقوة القاهرة. في حين تستطيع الإدارة إنهاء العقد بقرار منها استناداً منها إلى القوة القاهرة ويكون الفسخ حينها فسخاً إدارياً.

¹ الشافعي محمد بوراس، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص 128.

² الشافعي محمد بوراس، العقود الإدارية، المرجع السابق ص 129.

³ رداوي مراد، المرجع السابق، ص 17.

2- الفسخ القضائي كجزاء للإخلال بالالتزامات التعاقدية: أن حق الفسخ بحكم قضائي

بناء على طلب الإدارة أو المتعاقد، لإخلال الطرف الآخر بتنفيذ التزاماته مضمون للطرفين ما دامت الإدارة تملك حق فسخ العقد بقرار إداري استناداً إلى خطأ المتعاقد في تنفيذ التزاماته العقدية، فلا تلجأ إلى القضاء لتقرير الفسخ إلا لكي تضمن عدم رجوع المتعاقد عليها بالتعويض إذا تبين أن قرارها بالفسخ مشوباً بالتعسف.

أما بالنسبة للمتعاقد فلا بد له من اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم بفسخ العقد إذا أخلت الإدارة بالتزاماتها إخلالاً جسيماً.

3- الفسخ في مقابل حق الإدارة في تعديل العقد: تملك الإدارة كما بيناً سلطة تغيير

شروط العقد وإضافة شروط جديدة بما يتراءى لها أنه أكثر اتفاقاً مع الصالح العام، ويملك المتعاقد في مقابل هذا الحق المطالبة بالتعويض. وإذا وجد المتعاقد أن التعويض غير كاف لمواجهة الظروف التي أوجدها التعديل، وأن التعديل تجاوز إمكانياته المالية وقدراته الفنية وتسبب في قلب اقتصاديات العقد. فإن للمتعاقد الحق في المطالبة بفسخ العقد قضائياً مع التعويض، لأن سبب الفسخ في هذه الحالة هو تصرف الإدارة.

وقد رأينا أن حق تعديل العقد من جانب الإدارة مشروط بأن لا تتجاوز تلك التعديلات الحدود الطبيعية المعقولة والمتفق عليها في العقد مسبقاً بدرجة كبيرة، وألا تؤدي إلى قلب اقتصاديات العقد رأساً على عقب، ومن دون أن تؤدي إلى تغيير جوهره بحيث يصبح المتعاقد معها وكأنه أمام عقد جديد ما كان ليقبله لو عرضت عليه تلك الأعمال عند التعاقد لأول مرة.

وأساس الفسخ القضائي كموازن لسلطات الإدارة في التعديل هو أن التعويض الذي تلتزم به

جهة الإدارة في مقابل حقها في التعديل لا يكفي لإصلاح الضرر الذي نشأ عنه هذا من جهة.¹

رابعاً: الفسخ عن طريق الإدارة: قد تقوم الإدارة بإنهاء العقد بإرادتها المنفرد سواء كان ذلك بسبب

خطأ المتعاقد معها، فيكون الفسخ جزاء للإخلال الجسيم بالالتزامات التعاقدية، أو دون خطأ منه

إذا كانت مقتضيات المصلحة العامة تقتضي ذلك، مع احتفاظ المتعاقد في هذه الحالة بحقه في

التعويض المناسب.²

¹ مازم ليليو ، المرجع السابق ، ص 301. رداوي مراد، المرجع السابق، ص 17.

² رداوي مراد، المرجع السابق، ص 18.

قائمة المراجع

نصوص قانونية:

- 1- التعديل الدستوري لسنة 2020. مرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 الجريدة الرسمية عدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020
- 2- قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم الجريدة الرسمية عدد 37 مؤرخة في 01 يونيو 1998.
- 3- أمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966 يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 49 مؤرخة في 11 يونيو 1966.
- 4- قانون رقم 90-29 ممضي في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 52 مؤرخة في 02 ديسمبر 1990.
- 5- قانون رقم 91-05 المؤرخ في 16 يناير 1991 يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 3 مؤرخة في 16 يناير 1991.
- 6- قانون رقم 06-01 ممضي في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الجريدة الرسمية عدد 14 مؤرخة في 08 مارس 2006.
- 7- أمر رقم 06-03 ممضي في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 46 مؤرخة في 16 يوليو 2006، الصفحة 3

- 8- قانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 21 مؤرخة في 23 أبريل 2008.
- 9- قانون رقم 10-11 ممضي في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37 مؤرخة في 03 يوليو 2011، الصفحة 4
- 10- قانون رقم 07-12 ممضي في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12 مؤرخة في 29 فبراير 2012، الصفحة 5
- 11- مرسوم رقم 131-88 ممضي في 04 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية عدد 27 مؤرخة في 06 يوليو 1988، الصفحة 1013
- 12- مرسوم رئاسي رقم 15-247 ممضي في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية عدد 50 مؤرخة في 20 سبتمبر 2015، الصفحة 3
- 13- القرار رقم 711 المؤرخ في 03 نوفمبر 2011 يحدد القواعد المشتركة للتنظيم والتسيير البيداغوجيين للدراسات الجامعية لنيل شهادتي الليسانس والماستر،

المؤلفات:

- 1- بالجيلالي خالد، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس، الجزائر، 2021.
- 2- بركات أحمد، القرار الإداري، دار هومه، الجزائر، 2018.
- 3- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- 4- خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، لبنان، 1999.
- 5- خالد سمارة الزعبي - القرار الإداري - الطبعة الأولى - عمان - 1993.

- 6- عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى، 2018 .
- 7- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- 8- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى الجزائر.
- 9- عمار بوضياف، دعوى الالغاء، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2009 .
- 10- عمار عوابدي، نظرية القرار الإداري بين علم الإدارة والقانون الإداري، الطبعة 05، دار هومه، الجزائر، 2009.
- 11- محمد علي الشباطات، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث، العدد 27، جوان 2018 السنة التاسعة.
- 12- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005.
- 13- نسريني شريفي وآخرون، القانون الإداري، دار بلقيس، الجزائر.

المطبوعات الجامعية:

- 1- بن عودة حورية، محاضرات في النظرية العامة للقرارات الإدارية، أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر تخصص وظيفة عامة، قسم الحقوق، جامعة طاهر مولاي – سعيدة.
- 2- رداوي مراد، ملخص محاضرات القرارات والعقود، أقيمت على طلبة السنة الثالثة تخصص قانون عام، بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المسيلة، الموسم 2021/2020.

فهرس المحتويات

01	..... مقدمة
03	..... المبحث الأول: تعريف القرار الإداري
04	..... المطلب الأول: تعريف القضاء للقرار الإداري
04	..... المطلب الأول: تعريف الفقه للقرار الإداري
05	..... المبحث الثاني: خصائص القرار الإداري
06	..... المطلب الأول: القرار الإداري عمل قانوني
08	..... المطلب الثاني: القرار الإداري عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية مختصة
09	..... المطلب الثالث: القرار الإداري عمل قانوني انفرادي
10	..... المبحث الثالث: تمييز القرار الإداري عن غيره
10	..... المطلب الأول: تمييز القرار الإداري عن العمل الحكومي
12	..... المطلب الثاني: تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي
13	..... المطلب الثالث: تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي
16	..... المبحث الرابع: أنواع القرارات الإدارية
17	..... المطلب الأول: القرارات الإدارية من حيث الجهة المصدرة
18	..... المطلب الثاني: تقسيم القرارات الإدارية بالنظر الى خضوعها لرقابة القضاء
22	..... المطلب الثالث: تقسيم القرارات الإدارية من حيث المخاطبين بها
24	..... المطلب الرابع: القرارات الإدارية من حيث التكوين
25	..... المطلب الخامس: تقسيم القرارات الإدارية بالنظر الى أثرها
25	..... المبحث الخامس: أركان القرار الإداري
26	..... المطلب الأول: ركن السبب
29	..... المطلب الثاني: ركن الاختصاص في القرارات الإدارية
38	..... المطلب الثالث: ركن الشكل والإجراءات
42	..... المطلب الرابع: ركن المحل
43	..... المطلب الخامس: ركن الغاية (الهدف)

45	.....	المبحث السادس: نفاذ وتنفيذ القرار الإداري
45	.....	المطلب الأول: نفاذ القرار الإداري
51	.....	المطلب الثاني: تنفيذ القرار الإداري
56	.....	المبحث السابع: نهاية القرار الإداري
56	.....	أولاً: النهاية الطبيعية للقرار الإداري
57	.....	ثانياً: النهاية القضائية للقرار الإداري
58	.....	ثالثاً: النهاية الإدارية للقرار الإداري
66	.....	المحور الثاني: العقود الإدارية
67	.....	المبحث الأول: تعريف العقد الإداري وبيان خصائصه
67	.....	المطلب الأول: تعريف العقد الإداري
68	.....	المطلب الثاني: خصائص العقد الإداري
74	.....	المبحث الثاني: بعض أنواع العقود الإدارية
78	.....	المبحث الثالث: آثار العقد الإداري
79	.....	المطلب الأول: سلطات الإدارة المتعاقدة
84	.....	المطلب الثاني: حقوق المتعاقد في مواجهة الإدارة
93	.....	المبحث الرابع: نهاية العقود الإدارية
94	.....	المطلب الأول: النهاية العادية للعقود الإدارية
94	.....	المطلب الثاني: النهاية غير العادية للعقود الإدارية
98	.....	قائمة المراجع
101	.....	الفهرس