

السنة الثالثة: قانون عام.

مقياس: نظرية القرارات والعقود الإدارية.

أهمية القرار الإداري:

إن نظرية القرار الإداري تحتل مكانة متميزة على صعيد العلوم القانونية عامة ودراسات القانون الإداري خاصة وهذه الأهمية يمكن خصرها فيما يلي:

1- إن القرار الإداري يتخذ بالإرادة المنفردة دون إرادة أو مشاركة من المعني أو المعنيين.

2- إن القرار الإداري مظهر من مظاهر ممارسة أعمال السلطة العامة.

3- إن القرار الإداري محور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

4- إن القرار الإداري غير قابل للتقنين.

5- إن القرار الإداري أكثر الوسائل إستعمالا لدى جهة الإدارة.

6- إن القرار الإداري يتمتع بالطابع التنفيذي.

7- لنظرية القرار الإداري صلة بغيرها من النظريات كنظرية الضبط الإداري و نظرية الموظف العام و نظرية المرفق العام و نظرية نزع الملكية للمنفعة العامة.

تعريف القرار الإداري:

لقد خلت التشريعات من تعريف القرار الإداري و هذا أمر طبيعي إذ الغالب أن يعزف المشرع عن التطرق لتعريفات تتعلق بمصطلحات قانونية عادة ما يثر الجدل حولها و يكثُر بشأنها الإختلاف تاركاً ذلك للفقهاء و القضاء و أحسن ما فعل بذلك.

أولاً: التعريف الفقهي:

لقد إعترف الفقهاء الغربي بصعوبة إعطاء تعريف للقرار الإداري و هذا بالنظر للجهات الإدارية الكثيرة التي تصدره و بالرغم من ذلك قدم الفقه مجموعة كبيرة من التعريفات من أهمها ما ذهب إليه العميد موريس هوريو الذي عرف القرار الإداري على أنه إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر.

إن هذا التعريف السالف الذكر خلا من ذكر أن القرار الإداري يتخذ بالإرادة المنفردة للإدارة كما حصر القرارات الإدارية على أنها وسيلة رخطاب بين الإدارة و الأفراد مبعداً بذلك القرارات الإدارية الموجهة للإدارات العمومية.

لقد عرف الدكتور فؤاد مهنا القرار الإداري بأنه عمل قانوني إنفرادي يصدر من جانب واحد بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة و يحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم.

إن هذا تعريف دفع بالكثير من الفقهاء إلى تركية هذا التعريف.

ثانياً: التعريف القضائي:

عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكم لها صدر في 1954.01.06 في القضية رقم 934 القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح قصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً و جائزاً قانوناً و كان الباعث عليه إبتغاء مصلحة عامة.

غير أن هذا التعريف تم إفتقاده كون أن عبارة إفصاح الإدارة لا يكون إلا في القرارات الإدارية الصريحة دون القرارات الضمنية كما أن التعريف حصر آثار القرار الإداري في إحداث آثار قانونية في حين أن القرار الإداري يمكن له أن يعدل و أن يلغي الآثار القانونية و لهذا تم إنتقاد هذا التعريف الشائع.

عناصر وجود القرار الإداري و خصائصه:

1- القرار الإداري تصرف إرادي:

من المعلوم أنه ليس للإدارة من سبيل التعبير عن إرادتها إلا من خلال ما يصدر عنها من قرارات إدارية و ليس بالضرورة أن يكون إفصاحها صريحا إذ يمكن أن يشكل ضمنيا و إلتزامها السلبية قرار إداري أيضا و هو ما يعرف فقها بالقرار الإداري السلي فخوفا من مراكز المخاطبين من تعسف الإدارة قد يتدخل الشرع و يلزم الإدارة أحيانا بضرورة التعبير عن موقفها فإن هي إلتزمت الصمت نكون أمام قرار سلي يكون عرضة للبطلان أمام القضاء.

و في هذا السياق فإن تمييز القرار السلي و القرار الضمني يكمن في أن سلطة الإدارة في القرار السلي تكون مفيدة حين يستخلص من إمتناع الإدارة عن إتخاذ موقف معين في موضوع يلزمها القانون بإتخاذ موقف بشأنه بينما تكون سلطة الإدارة في القرار الضمني غير مقيدة بنص و متروك لها سلطة التقدير و يستخلص موقف الإدارة من ملابسات و قرائن معينة.

إن القرار الإداري الصريح: هو القرار الذي تفصح من خلاله الإدارة عن إرادتها بصورة واضحة صريحة ملموسة بما يكفل لذوي الشأن التعرف على موقفها و بالتالي معرفة مركزهم القانوني بغض النظر عن مضمونه سواء كان إيجابيا أو سلبيا أي القيام بعمل أو الإمتناع عن القيام بعمل.

القرار السلي: على نقيض القرار الصريح نكون أمام قرار سلي إذا ما إلتزمت الإدارة الصمت و السكوت إزاء موقف معين و لم تظهر إرادتها خارجيا بوسيلة واضحة رغم أن المشرع و بموجب نصوص قانونية يلزمها بذلك. لذا يجب توفر شرطين و هما:

* أن يتضمن النص القانوني إلتزام الإدارة بإصدار قرار إداري معين إختصاص مقيد بناء على نصوص قانونية.

* أن تمتنع الإدارة عن ذلك و تلتزم الصمت و السكوت.

مثلا: رخصة البناء ، الهدم.

القرار الضمني: يعتبر القرار الإداري ضمني متى توافرت قرائن و ظروف و ملابسات مما يستدل بها على موقف الإدارة حيال مسألة معينة و هنا نلاحظ تشابه بين القرار السلي و الضمني يتمثل في إلتزام الإدارة الصمت و السكوت إلا أن معيار التمييز بينهما يكمن في البحث عن طبيعة السلطة الممنوحة للإدارة.

إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة فالقرار سلي و إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية فالقرار ضمني.

مثلا: المصادقة الضمنية للمداوات م 830 ق إ م إ.

2- القرار الإداري عمل إنفرادي:

ذلك لكونه يصدر بإرادة السلطة الإدارية لوحدها و على هذا الأساس فلا يعتبر القرار إداريا العمل القانون الذي يتكون يتقابل إرادتين مختلفتين بإشتراك طرفين كل منهما يمل لحسابه و ليس بالضرورة حتى يجوز القرار على صفته كعمل إنفرادي أن يصدر عن شخص واحد يعينه فقد يشترك فيه الكثير من الأشخاص في عملية تكوينه و يعمل كل واحد منهم في مجاله و يبقى العمل محافظ مع ذلك على وصفه كقرار مادام الجميع من شارك عمل لحساب الإدارة العامة.

لذا وجب التمييز بين القرار الإداري و العقد الإداري بغض النظر عن الجهة المصدرة للقرار حتى و لو كان ذلك بإشراك جهات إدارية أخرى أو بإحالة ملف على جهات إدارية أخرى غير الجهة المصدرة للقرار فذلك لا ينفي صفة الإنفرادية.

نظرية القرارات القابلة للإنفصال:

3- القرار الإداري صادر عن جهة إدارية مختصة:

لا يكون القرار إداري إلا إذا صدر عن جهة إدارية في الدولة سواء كانت مركزية أو لا مركزية إنطلاقا من مبدأ الفصل بين السلطات و تخرج عن دائرة القرارات الإدارية الأعمال الشرعية و الأعمال القضائية.

إن المشرع الجزائري أخذ بالمعيار العضوي في تحديد طبيعة المنازعات الإدارية عملا بنص المادة 800 و 801 من ق إ م إ رقم 09.08 المؤرخ في 2008.02.25 لكون أن القرارات التي تصدر عن إحدى الجهات الإدارية المركزية أو اللامركزية الإقليمية أو المرفقية تكون محل دعوى الإلغاء إما أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة حسب طبيعة القرار محل الدعوى.

4- القرار الإداري يرتب آثار قانونية:

ليس كل ما تصدره الإدارة قرار إداريا يصلح لأن يكون محل لرقابة القضاء فالعبرة في ذلك بما يترتب من آثار سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

و تأسيسا على ذلك فإن الأعمال الإدارية التي لا تمس بمصالح المخاطبين لا تحوز على الصفة التنفيذية و لا تعد قرارات إدارية و لا تصلح لأن تكون محل رقابة المشروعية للأعمال التحضيرية و الإستشارة و الأعمال التنظيمية و الأعمال التمهيدية و الأعمال المادية. إن الأثر الذي يحدثه القرار الإداري هو الذي يتمم ببيان القرار الإداري و لو لاه لما تم الطعن فيه.

أنواع القرارات الإدارية:

لتقييم القرارات الإدارية حسب الزاوية التي تعالج من خلالها و إذا كانت تقسيمات القرارات الإدارية كثيرة و متنوعة إلا أنه يمكن حصر أهم التقسيمات فيما يلي:

1- من حيث أسلوب الإدارة في التعبير عن إرادتها:

أ- قرار صريح: و هو القرار الذي تفصح بموجبه الإدارة عن إرادتها المنفردة بعبارة صريحة بمعنى أفرغت الإدارة إرادتها في شكل خارجي كقرار التعيين أو الفصل أو الترقية أو التحويل أو الفصل.

ب- قرار سلبي: هو ذلك القرار الذي تلتزم الإدارة فيه الصمت و السكوت رغم أن القانون يلزمها بإتخاذ موقف و إصدار قرار و هو القرار الذي لا يتحقق إلا بتوفر شرطين و هما: إلزام القانون لجهة الإجارة بإتخاذ موقف سواء كان النص دستوريا أو تشريعا أو تنظيميا مما يجعل من سلطة الإدارة مقيدة و أو تواجه الإدارة هذا الإلزام بالإمتناع و التمرد.

ج- قرار ضمني: إن القرار الضمني تستجه خلال ظروف و ملابسات و قرائن تدل على موقف حكمي و ضمني من جانب الإدارة متى كانت سلطة الإدارة تقديرية.

إن المعنى بالقرار الإداري الصريح تكون وضعيته مريحة في حالة إصدار الجهة الإدارية للقرار الصريح في ظرف زمني وجيز دون طول الإنتظار أو عناء كبير على خلاف القرار السلبي أو الضمني لاسيما و أنه يقع على عاتقه عبء إثبات تفسير موقف الإدارة عند اللجوء للقضاء.

2- من حيث التكوين:

تنقسم القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلى قرارات بسيطة و قرارات مركبة أو مندمجة.

أ- القرارات البسيطة:

و هي القرارات التي تصدر بصفة مستقلة و تكون قائمة بذاتها وهي غير مرتبطة بعمل آخر لقرار التعيين أو قرار تاديبي أو الترقية.

ب- القرارات المركبة:

و هي القرارات التي تصاحب أعمال إدارية أخرى قد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقة على صدور القرار مع وجود صلة و ارتباط بينهما.

مثلا: التعاقد عن طريق الإمتياز عقد الإمتياز يصادق الوالي على الإتفاقيات.

إن القرار الإداري المركب هو ذلك القرار الذي يتبع بشأنه إجراءات كثيرة و معقدة و عادة ما يتم إشراك هيئات أخرى حددها التشريع و التنظيم - قرارات متخذة بصدد عملية تعاقدية، قرارات المتخذة بصدد الإنتخابات، نزع الملكية للمنفعة العامة، رخصة البناء.

3- من حيث التأثير على المراكز القانونية:

لتقييم القرارات الإدارية من حيث التأثير على المراكز القانونية إلى قرارات منشئة و قرارات كاشفة.

أ- القرارات المنشئة:

و هي تلك القرارات الإدارية التي تحدث تغييرا في المراكز القانونية للمخاطب بالقرار فتنشئ له وضعا جديدا لم يكن متوفرا من قبل أو تغيير له وضعاً قائماً أو تلغي له هذا الوضع القائم أي أن القرار المنشئ رتب أثرا قانونيا.

ب - القرارات الكاشفة أو المقررة:

هي تلك القرارات التي لا تحدث تغييرا في المراكز القانونية العامة أو الخاصة بل ينحصر دورها في تقرير و تأكيد مركز قانوني قائم من قبل فالقرارات الإدارية التفسيرية.

إن العبرة في سريان القرار الإداري المنشئ بأثر فوري منذ صدوره بينما القرار الكاشف يسري بأثر رجعي.

4- من حيث الخضوع لرقابة القضاء:

تقيم القرارات الإدارية من حيث الخضوع لرقابة القضاء إلى قرارات تخضع لرقابة القضاء و قرارات تخضع لذلك.

أ- القرارات التي تخضع لرقابة القضاء:

يقضي مبدأ المشروعية خصوم القرارات الإدارية لرقابة القضاء سواء في مجال الإلغاء أو التغيير أو فحص المشروعية أو التعويض و عليه يمكن للمخاطب بالقرار الإداري كصاحب صفة و مصلحة المطالبة أمام القضاء بإلغائه أو تفسيره أو فحص مدى مشروعيته أو المطالبة بالتعويض عن الضرر إن كان القرار هو السبب في ذلك.

ب- القرارات التي لا تخضع لرقابة القضاء:

هناك نوع من القرارات تم إخراجها من مجال التغطية القضائية بصفة كلية و تحصينها ضد الرقابة القضائية و هي أعمال السيادة أو الحكومة قياسا على نظرية أعمال السيادة و هي من وضع القضاء الإداري الفرنسي من خلال إمتناع مجلس الدولة الفرنسي ممارسة الرقابة عن بعض الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية و أطلق عليها أعمال السيادة و المعيار الذي تم إعتماده في بداية المطاف هو

معيار الباعث السياسي ثم معيار طبيعة العمل أو موضوعه ثم معيار القائمة القضائية أو التعداد على سبيل الحصر و من هذه الأعمال الأعمال المتعلقة بأمن الدولة الداخلي و الأعمال المتعلقة بالحرب و الأعمال المتصلة بالشؤون الخارجية و غيرها.

5- من حيث المخاطبين بما أنواع القرارات بالنظر إلى عموميتها و مداها:

تنقسم القرارات الإدارية إلى قرارات فردية و قرارات تنظيمية.

أ- القرارات الإدارية الفردية:

و هي القرارات التي تخص شخصا معينا بذاته أو أفراد معينة بذواتهم و تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها على الحالة المعنية أو الحالات المعنية مثلا مرسوم رئاسي يمنح الجنسية.

ب- القرارات التنظيمية أو اللاتحوية:

و هي قرارات تحتوي على قواعد عامة و مجردة و لا تعني شخصا بذاته و إنما تخاطب مجموعة من الاشخاص و تمس مجموعة من المراكز بشكل مجرد و تأتي في سلم التدرج التسريعي في المرتبة الثالثة بعد الدستور و القوانين و إن كانت تختلف عن القاعدة القانونية من حيث الشكل و المصدر.

6- من حيث الجهة المصدرة:

تقيم القرارات الإدارية من حيث الجهة المصدرة إلى عدة نواحي حسب طبيعة الجهة التي صدر عنها و هذا ضمن الهيكل الإداري للدولة.

أ- القرارات الصادرة عن السلطة المركزية:

و تتمثل هذه القرارات في القرارات الصادرة عن رئاسة الجمهورية كالمراسيم الرئاسية التنظيمية و الفردية و التنفيذية كما تصدر عن رئاسة الحكومة مراسيم تنفيذية تنظيمية و مراسيم فردية كما تصدر عن الوزير القرارات الوزارية الفردية أو المشتركة.

ب - القرارات الصادرة عن السلطة اللامركزية:

و هي تلك القرارات التي تصدر عن الولاية في إطار ممارسة صلاحيتهم و كذا القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية كما نجد أن هناك قرارات صادرة عن الأجهزة الإدارية المستقلة و المصالح الإدارية الخارجية المتمثلة في المديريات التنفيذية على مستوى الولاية مثل مدير الصحة و الشؤون الدينية و التربية و التجارة و غيرها.

أركان القرار الإداري:

للقرار الإداري أركان يتعين توافرها حتى يرتب آثاره و نتائجه القانونية و هذه الشروط تنحصر في صدوره عن سلطة إدارية مختصة تنحصر وفقا لإجراءات و تشكيلات حددها القانون و التنظيم و أن يقوم على سبب يسوغه و يستند عليه و يبرر وجوده و أن يكون الهدف منه تحقيق مصلحة عامة.

للقرار الإداري خمسة أركان و هي ركن الدستور و ركن الإختصاص و ركن الشكل و الإجراءات و ركن المحل و ركن الهدف.

أولا: ركن السبب:

يقصد بالسبب الحالة القانونية أو الواقعية التي تسوغ إصدار القرار أي أن السبب هو الوقائع و الظروف المادية و القانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها.

الحالة الواقعية: إضطرابات في الإقليم مرسوم حالة الطوارئ الحالة الإستثنائية الكوارث الطبيعية الزلازل الحرائق الفيضانات.

الحالة القانونية: إرتكاب موظف خطأ تأديبي إستقالة ، الإستداع.

إن للسبب شروط و هي أن يكون مشروعاً و قائماً و حالاً.

أ- أن يكون مشروعاً: تكريماً لدولة القانون و يجب إخضاع الإدارة لمنظومة قانونية بما يكفل الحقوق و الحريات للأفراد و لا يمكن أن يتحقق ذلك إلا إذا اعتمدت الإدارة على سبب مشروع كواقعة مادية أو قانونية.

ب- أن يكون قائماً و حالاً:

يجب أن يكون السبب المعتمد عليه في إصدار القرار الإداري كواقعة مادية أو قانونية موجود فعلياً و قائماً و حالاً و لا يمكن افتراض وجود سبب علماً و أنه يشترط في السبب أن يظل قائماً إلى غاية صدور القرار فإذا زال السبب قبل إصدار القرار لا يمكن للإدارة أن تتمسك بإصداره و إلا كان قرارها غير مشروع و مشوب بعيب إنعدام السبب - سحب الإستقالة - .

هناك فرق بين السبب و التسبب ذلك أن التسبب هو ذكر الأسباب في صلب القرار الإداري فهو إجراء شكلي يندرج ضمن ركن الشكل و الإجراءات.

و هو ملزم للإدارة في حالة وجد نص قانوني صريح.

هناك قرينة قانونية مفادها أن القرارات الإدارية الغير مسببة صحيحة و سليمة إلى غاية إثبات العكس.

ثانياً: ركن الإختصاص:

تعريفه:

يقصد بالإختصاص القدرة قانوناً على مباشرة عمل إداري معين لكون أن القانون هو الذي يحدد لكل موظف نطاق إختصاصه و منه فقواعد الإختصاص يتم ضبطها من طرف المشرع و هي من النظام العام مما يترتب عن ذلك القول:

* لا يجوز للإدارة إبرام إتفاق مع الأفراد لتغيير و مخالفة قواعد الإختصاص.

* يحق للطاعن صاحب الصفة و المصلحة إثارة الدفع بعدم الإختصاص في أي مرحلة من مراحل التقاضي كما يجوز للقاضي إثارة هذا الدفع من تلقاء نفسه.

* لا يجوز للإدارة التحلل من قواعد الإختصاص حتى في حالة الضرورة أو الإستعجال.

* لا يجوز للإدارة التنازل عن إختصاصاتها.

* لا يجوز تصحيح عيب الإختصاص بإجراء لاحق.

إن ركن الإختصاص عناصر و هي أربعة:

1- العنصر الشخصي للإختصاص: بمعنى صدور القرار و إتخاذه من طرف اسلطة الإدارية التي حددها القانون دون غيرها إلا أن

هناك إستثناءات على هذا الأصل حماية منه للنظام العام و ضماناً منه لسيرورة المرافق العامة بانتظام و إطرأء هذه الإستثناءات تكمن في

التفويض:

يقصد بالتفويض أن يعهد الرئيس الإداري ببعض إختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى معاونيه المباشرين بناءً على نص قانوني أو هو الإجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى لجزء من إختصاصاتها بناءً على نص قانوني يأذن له بذلك و أن للتفويض شروط و هي:

- وجود نص قانوني يرخص بالتفويض.

- صدور قرار التفويض.

إن للتفويض صور و هي:

* تفويض الاختصاص أو السلطة:

و يقصد به نقل أو تحويل جزء أو بعض اختصاصات من شخص أو سلطة إدارية إلى سلطة إدارية أخرى مما يؤدي إلى حرمان الأصل من مباشرة العمل محل التفويض طيلة مدة التفويض و تحمل المفوض له المسؤولية الكاملة عما فوض له.

* تفويض التوقيع:

يكتفي المشرع في هذه الصورة بنقل صلاحية التوقيع لا غير و يكون التفويض هنا قائما على إعتبرات شخصية و الثقة و يسمح فيه للأصيل في نفس الوقت التوقيع فيما يتحمل الأصل المسؤولية من أساء المفوض له التصرف.

الحلول:

يقصد بالحلول في المجال الإداري أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصل أو أن يعترضه مانع سواء كان إراديا كالأستقالة أو الإمتناع عن العمل أو كان غير إرادي كالمرض و الموت عندئذ تحل من يعينه المشرع محل الاصيلي و تكون سلطات و اختصاصات من سيمارس الحلول هي ذاتها سلطات الاصيل.

حلول الوالي محل رئيس البلدية بعد إعداره:

يقصد بالإنبابة حالة الشغور الذي يحدث في الوظيفة نتيجة غياب أو إمتناع سلطة عامة فتقوم ذات السلطة في حالة الغياب أو سلطة أعلى منها بتعيين نائب يقوم بالعمل ضمن الكيفية التي يجيزها النص القانوني.

2- العنصر المكاني للإختصاص:

و هو المجال الإقليمي الذي يسمح فيه القانون لرجل الإدارة إصدار قراراته الإدارية في حدوده بمعنى تحديد و حصر الدائرة المكانية الولاية، البلدية، رئيس الجامعة، الوزير، الوزير الأول، رئيس الجمهورية.

3- العنصر الزماني للإختصاص:

و هو الحيز الزمني الذي يسمح فيه قانونا لرجل الإدارة مباشرة إختصاصه كالعهد الانتخابية بالنسبة لرئيس البلدية و الدورات العادية و الإستثنائية للمجالس المحلية الولائية و البلدية.

4- العنصر الموضوعي للإختصاص:

و هو تحديد الموضوعات و طبيعة الأعمال التي يجوز للشخص الإداري أن يصدر بشأنها و في نطاقها قرارات إدارية و لا يصح الخروج عنها و إلا عد عملها عرضة للإلغاء طالما و أن المشرع هو من يوزع الأعمال و الوظائف و الصلاحيات بين الجهات الإدارية تفاديا لظاهرة تداخل الصلاحيات و ظاهرة تنازع الإختصاص بنوعيه السلبي و الإيجابي.

ثالثا: ركن الشكل و الإجراءات:

يقصد به مجموعة الشكليات و الإجراءات التي تكون قالب أو الإطار الخارجي الذي يظهر و يبرز إرادة الإدارة في إصدار القرار الإداري ذلك أن القرار الإداري بإعتباره عملا إراديا يتطلب إظهار و تجسيد إرادة الإدارة في مظهر خارجي معلوم حتى ينتج آثاره القانونية إزاء المخاطب به أو المخاطبين به.

الأصل أن الإدارة عند قيامها بإصدار قرارات إدارية لا تلزم بشكل أو إجراء معين ما لم يقرر الدستور أو القانون أو التنظيم خلاف ذلك.

إن أهمية الشكل و الإجراءات تكمن في كونها قررت و فرضت للمصلحة العامة لكونها تعصم الإدارة من مخاطر التسرع و تدفعها إلى إتخاذ قرارات مدروسة بما يحافظ على مبدأ المشروعية.

و من أمثلة ذلك الشكل أو المظهر الذي يتخذه القرار و التسيب و التوقيع و اللغة، تحييث القرار.

إن الإجراءات هي الشكليات السابقة على إتخاذ القرار و التي تدخل في تكوين القرار و تشكيل محتواه و التي تؤثر على مشروعية القرار و من أملتها الإستشارة، أخذ الرأي، التحقيق، المعاينات، إحترام المرء.

إن شكليات القرار الإداري نوعان أساسية و جوهرية و ثانوية فالشكليات الأساسية تؤثر في القرار و تجعله باطلا أما الثانوية فلا. مثلا كالأجراءات التي قررت لصالح الإدارة لا لصالح الأفراد، الإجراءات التي لا تؤثر في سلامة القرار و لا تمس بمراكز الأشخاص.

رابعاً: ركن العمل:

محل القرار الإداري هو الأثر الذي يترتب عليه مباشرة و حالا و يؤدي إلى إحداث تغيير إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني موجود من قبل.

إن محل القرار الإداري الفردي ينتج أثراً شخصياً يمس شخصاً بذاته أما القرار التنظيمي ينتج أثراً عاماً واسع النطاق.

و تشترط في محل القرار الإداري أي موضوعه أن يكون مشروعاً أي لا يتعارض مع التشريع بمفهومه الواسع و أن لا يكون مخالفاً للقانون و إلا كان عرضه للإبطال بسبب عيب مخالفة القانون.

كما يشترط في المحل أن يكون ممكناً أي غير مستحل مثلاً صدور قرار بترقية موظف ثبت أنه توفي قبل صدور القرار.

خامساً: ركن الغاية – الهدف:

غاية القرار هو الهدف الذي تبتغيه الإدارة من وراء إصدار قرارها.

إن ركن الهدف هو النتيجة النهائية الذي تستهدفها الإدارة من وراء إصدار القرار و إذا كان الهدف العام هو تحقيق المصلحة العامة و هو إلزام مفترض لا يحتاج إلى نص يقره بل أنه فضلاً عن كونه التزام قانوني و إداري فإنه بالدرجة الأولى إلزام أخلاقي تفرض أخلاقيات الوظيفة العامة و أدائها و إلا عد القرار مشوب بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة.

هناك قاعدة أو مبدأ تخصيص الأهداف و هي تعني تدخل المشرع في الدولة نظراً لكون المصلحة العامة ليس لها معنى محدد لكي يحدد بشكل ملزم للإدارة العامة أهدافاً محددة طبقاً للقانون كقرارات الضبط الإداري فهذه القرارات إن خرجت عن هذه الأهداف تعد و تعتبر غير مشروعة حتى و لو إستهدفت المصلحة العامة.

نفاذ القرار الإداري و تنفيذه:

سريان القرار الإداري و طرق تنفيذه:

يقصد بنفاذ القرار الإداري إنتاج القرار لأثاره القانونية و المتمثلة في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني أو بمعنى آخر توليد القرار لأثاره القانونية و دخولها حيز التطبيق.

نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة:

إن القرار الإداري بمجرد صدور إكتمال أركانه التي سبق الإشارة إليها يعد نافذاً و ساري المفعول من حيث الأصل في حق جهة الإدارة منذ لحظة صدوره و هي ملزمة به لصاحب المصلحة أن يتمسك بالقرار الإداري منذ تاريخ صدوره و لا تستطيع الإدارة أن تمنح على

الغير بعدم التبليغ أو النشر لكونها وسائل قررت لصالح الأفراد لا لمصلحة الإدارة طالما و أن الإدارة هي مصدر القرار الإداري و تعلم به.

غير أنه وقع إختلاف لدى الفقه الإداري حول سريان القرار الإداري لكي يستقر الوضع على أن القرار الفردي يسري بمجرد صدوره و هذا ما سايره فيه القضاء الإداري بخلاف القرار التنظيمي.

ذهب جانب من الفقه إلى القول أن القرار التنظيمي يدخل حيز النفاذ بمجرد صدوره لا نشره لكون النشر قرر لمصلحة الأفراد. * إلا أن غالبية الفقهاء الفرنسيين أقروا مبدأ عدم نفاذ القرار التنظيمي في مواجهة الإدارة إلا من تاريخ نشره قياسا على سريان القانون م 4 في القانون المدني الجزائري لكون القرار التنظيمي و النص القانوني يتمتعان بالعمومية و التجريد و هذا ما ذهب إليه القضاء الإداري الفرنسي.

الإستثناءات الواردة على قاعدة سريان القرار الإداري من يوم صدوره:

إذا كان الأصل أن القرار يتقيد في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره فإن هناك إستثناء بحيث لا تسري هذه القاعدة على:

- القرار الإداري المتعلق على شرط واقف.
- القرار الإداري يتوقف على مصادقة جهة إدارية.
- تحديد الجهة الإدارية مصدرة القرار تاريخ مستقبلي و بعيد لبدأ سريانه.

* نفاذ القرار الإداري في حق الأفراد أو الأشخاص:

إن القرار الإداري يسري بأثر مباشر متى توفرت الوسائل القانونية و هي النشر أو التبليغ و أضاف القضاء وسيلة ثالثة و هي العلم اليقين.

النشر: هو إتباع الإدارة الشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار الإداري التنظيمي الذي يخاطب مجموعة من الأشخاص بصفاتهم لا بذواتهم طالما و أن النصوص القانونية تفرض على الإدارة نشر قراراتها التنظيمية حتى يتسنى لكل صاحب مصلحة و صفة الطعن في القرار.

و يشمل النشر كافة محتوياته و كل مضمونه حتى يلم صاحب المصلحة به إلمام نافيا للجهالة و منه فإن نشر ملخصه لا يفني بالغرض لاسيما و أن القرار تم صياغته في شكل مواد.

إن النشر يمكن أن يكون في الجريدة الرسمية أو النشرات الخاصة و الرسمية لمختلف الجهات الإدارية أو في مقرات الإدارات العمومية بالتعليق أو الأماكن العمومية و الساحات.

التبليغ (الإعلان):

يقصد به إخطار المعني أو المعنيين بالقرار رسمي بأصل القرار أو نسخة منه أو صورة منه بالكيفية التي حددها القانون أو بالكيفيات المعتمدة و التبليغ ليس له شكل خاص كقاعدة عامة لكون أن العلم عن طريق التبليغ هو علم حقيقي و ثابت بخلاف العلم بالنشر الذي هو علم إفتراضي و التبليغ يعد ضمان للفرد و لإستعمال حقه في التظلم و الطعن و هو حق من حقوقه (عن طريق البريد العادي أو المضمون، محضر رسمي، موطن المحضر، شفاهة، الفاكس).

العلم اليقين:

يقصد به أن يصل القرار إلى علم الافراد بطريقة مؤكدة عن غير طريق الإدارة أي دون تبليغه أو نشره حسب طبيعته كل ذلك إستنادا إلى نظرية العلم اليقين التي أوجدها القضاء الإداري الفرنسي و التي تقوم على شروط.

سريان القرار الإداري بأثر رجعي:

إستثناء:

إن القرار الإداري عند صدوره وجب تنفيذه على المستقبل لا الماضي و منه فإنه يسري بأثر فوري لا رجعي و الحكمة من وراء ذلك هي تقرير مبدأ عدم رجعية القرار الإداري في ضرورة إحترام الحقوق المكتسبة و ضمان إستقرار المعاملات تطبيقا للمبادئ العامة للقانون و قواعد العدالة.

غير أنه و لكل قاعدة إستثناء و الإستثناء هو جواز و إمكانية سريان القرار على الماضي في حالات محددة درج عليها القضاء الإداري الفرنسي و غيره.

1- حالة صدور قرارات إدارية تنفيذا لقرارات قضائية.

2- حالة إجازة المشرع رجعية بعض القرارات الإدارية بنص خاص.

3- حالة لجوء الإدارية لإستعمالها حقها في سحب قرار إداري لم يترتب عنه حق مكتسب لأحد الأشخاص دون التقييد بأي مدة كونه ينهي القرار المعيب.

4- حالة صدور قرارات إدارية تفسيرية.

في حالة صدور قرار إداري غامض و مبهم تلجأ الإدارة إلى إصدار قرار ثاني تفسيري يسري أثره على الماضي.

1- أن يحصل العلم بغير النشر أو التبليغ - تخلف.

2- أن يكون العلم بالقرار قطعيا لا ضمنيا أو إفتراضيا و شاملا لجميع.

3- أني كون العلم ثابتا بتاريخ معلوم.

هذه النظرية لقيت إنتقادا شديدا من لدن الفقه و القضاء الفرنسي.

طرق تنفيذ القرار الإداري:

التنفيذ الإختياري عن طريق الأفراد و التنفيذ الإداري أو المباشر أو الجبري و التنفيذ عن طريق القضاء أو ما يسمى بالتنفيذ القضائي.

أولا: التنفيذ الإختياري عن طريق الأفراد:

إن القرارات الإدارية الصادرة عن جهة الإدارة المختصة يلتزم أصحاب الشأن من الافراد المخاطبين بها تنفيذها متى علموا بها بصفة تلقائية و طوعية دون أن يستدعي الأمر تدخل الإدارة بسلوكها للقنوات المتاحة لإلزامهم على ذلك طالما و أن القرار الإداري هو مظهر من مظاهر ممارسة السلطة العامة يكون أن الاصل كلما كان الوعي السياسي و القانوني مزدهر في المجتمع كلما كان التنفيذ الإختياري للقرارات الإدارية من قبل المواطنين و ليس لهم الشك في سلامة القرارات الإدارية و مشروعيتها لكونها تتمتع دائما بقرينة السلامة و المشروعية و تقوم هذه القاعدة على أساس أن الإدارة العامة رجل شريف يستهدف دوما تحقيق المصلحة العامة و على من يدعي خلاف ذلك يقع عليه عبء الإثبات.

ثانيا: التنفيذ الإداري أو المباشر أو الجبري:

يقصد به حق الإدارة في أن تنفذ قراراتها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها إختياريا دون حاجة إلى إذن مسبق من سلطة أخرى و لو كانت سلطة القضاء.

فمثلا لو تصورنا صدور قرار نزع الملكية و إمتنع المنزوع من ملكيته على رفع اليد على العقار محل النزاع لإمتناعه هذا لا يحول دون تنفيذ قرار النزاع و لو بالقوة العمومية و نظرا لخطورة هذا الأسلوب وجب التقييد بتوفر شروط التنفيذ الجبري و هي:

1- مشروعية التنفيذ الجبري:

أي ينبغي أن يكون القرار الإداري محل التنفيذ الجبري يستند إلى نص قانوني أو تنظيمي تفاديا لظاهرة تعسف السلطة الإدارية.

2- أن يمتنع الفرد عن التنفيذ إراديا أو إختياريا:

لكون أن التنفيذ الجبري هو طريق إستثنائي لا تلجأ إليه الإدارة إلا في حالة إمتناع المعني و إتخاذه موقفا سلبيا.

3- أن تلتزم الإدارة حدود التنفيذ الجبري:

يجب إستعمال التنفيذ الجبري كوسيلة إستثنائية فقط للغرض المخصص له دون تجاوزه تفاديا للإضرار بالآخرين و المساس بمراكز الأفراد. الحماية الجزائية للقرارات الإداري 459 ق ج.

نهاية القرارات الإدارية و إنهاء القرار الإدارية:

ينتهي العمل بالقرار الإداري و ينتهي بالتالي تأثيره بإحدى الطريقتين الإداريتين و هما السحب و الإلغاء أي إنتهاء القرار الإداري بعمل الإدارة و بفعلها إلا أن هناك حالات لنهاية القرار الإداري بدون عمل الإدارة.

أولا: نهاية القرارات الإدارية بغير عمل الإدارة:

قد ينتهي القرار الإداري بدون تدخل الإدارة مصدرة القرار أو الجهة الإدارية الأعلى منها و بالتالي تختفي آثاره بالضرورة و هذا راجع إلى عدة أسباب و ظروف و حالات طبيعية واقعية أو قانونية منها:

1- نهاية القرار الإداري بإنهاء الغرض منه - تحقق الغرض -:

إن القرار الإداري ينتهي بإنهاء الغرض منه كما لو صدر قرار بالهدم لبناية من طرف جهة إدارية مختصة و عليه فإن تنفيذه ينحصر في مباشرة عملية الهدم فإن تحققت أدى ذلك بالتبعية لإنهاء القرار- قرار إبقاء أجنبي - خلافا لحالات أخرى نجد فيها القرار الإداري يختفي رغم أنه لم ينفذ لإستحالة التنفيذ المطلق - قرار ترقية موظف توفي - غير أن هناك قرارات تحقق مبتغاها و هدفها و تنفذ رغم ذلك لا تنتهي و تزول بل تظل قائمة و مستمرة كصدور قرار يقضي بمنح ترخيص من جهة إدارية لشخص لممارسة نشاط أو إستغلال محل أو عقار مثلا. ففي مثل هذه الحالة رغم أن القرار نفذ و المعني بدأ أو شرع في الإستغلال أو النشاط غير أن القرار لا يزول و لا ينتهي بل يظل القرار منتجا لآثاره و قائما و مستمرا.

2- نهاية القرار بإنهاء المدة المحددة له:

في حالة ما إذا حدد القانون سلفا مدة زمنية محددة لنهاية القرار الإداري و كانت المدة معينة و معروفة فإذا تحقق عنصر الزمن إنتهت آثار القرار الإداري طالما و أن - قرار رخصة بناء صالحة لمدة زمنية معينة - القانون أعلى درجة من القرار الإداري.

3- نهاية القرار الإداري بزوال الحالة الواقعية:

لقد سبق و أن تم الإشارة أن لكل قرار إداري سبب و السبب هو ركن من أركان القرار الإداري الذي يعبر عن تلك الحالة الواقعية التي تدفع بالإدارة إلى التدخل و إصدار قرار إداري يتماشى و تلك الحالة الواقعية لكون أن الإدارة لا تتحرك من فراغ و لا تصدر قراراتها بصورة إرتجالية أو إعتيابية فإذا ما تحققت الحالة الواقعية - السبب - كوجود كارثة طبيعية فياضانات أو إنتشار وباء يستوجب ذلك

بالضرورة إصدار قرار إداري يتماشى و تلك الحالة الواقعية فإذا زال الظرف أو إختفى فذلك يؤدي بالضرورة إلى زوال و نهاية القرارات الإدارية التي تم إتخاذها بعنوان هذه الحالة أو ذلك الظرف.

4- نهاية القرار الإداري بإنهاء الحالة القانونية:

هذه الحالة شبيهة بالحالة السابقة إلا أن الإختلاف يكمن في إصدار قرار إداري بناء على حالة قانونية أي وجود أسباب قانونية كالترخيص لأجنبي بإقامة بناء على علاقة عمل بينه و بين جهة إدارية معينة - وجود علاقة عمل مع جهة رسمية - .

5- نهاية القرار الإداري لإستحالة التنفيذ:

هناك قرارات إدارية تصدر و لا تنفذ بسبب إستحالة تنفيذها كأن يلجأ الإدارة إلى الترخيص لشخص لممارسة نشاط ما أو تعيينه في وظيفة ما ثم بعد ذلك ثبت الوفاة لهذا الأخير بعد صدور القرار.

6- نهاية القرار الإداري بتحقيق الأجل الفاسخ:

قد تعلق جهة إدارية سريان قرار إداري ما على أجل فاسخ فإن تحقق الأجل الفاسخ أدى ذلك بالضرورة إلى زوال القرار الإداري و نهايته.

7- نهاية القرار الإداري بحكم أو قرار قضائي:

ينتهي القرار الإداري بواسطة القضاء و هذا من خلال رفع دعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة وفق شروط و إجراءات قانونية لإلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته أين يملك القاضي الإداري سلطة واسعة في إلغاء القرار الإداري و هذا مظهر من مظاهر دولة القانون بحيث و بصدور حكم أو قرار قضائي يتعين على الجهة الإدارية إلغاء القرار الإداري و وضع حد له و كأنه لم يصدر أصلا إمتثالا للحكم أو القرار القضائي الصادر عن المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة حسب طبيعة الإختصاص النوعي.

ثانيا: الإنتهاء الإداري للقرار الإداري:

نهاية القرار الإداري بعمل من جانب الإدارة:

إلغاء:

هو إجراء قانوني تقوم به الإدارة و بمقتضاه تنهي الآثار القانونية للقرار فورا و بالنسبة للمستقبل و من دون أن ترتد آثاره على الماضي. إن القرارات الإدارية التنظيمية لتضمنها قواعد مجردة و عامة و لإرتباطها بمراكز عامة يجوز للإدارة إلغائها في أي وقت إلا أن الوضع يختلف بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية و ذلك تبعا لمشروعية القرار من عدمه و مدى ترتيبه للحقوق المكتسبة. إن القرارات الإدارية الفردية المشروعة و السليمة لا يجوز المساس بها متى رتبت حقوق مكتسبة لكونها تحصنت. أما القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة و المرتبة لحقوق فيجوز للإدارة إلغائها حماية لمقتضيات المشروعية إلا أن هذه السلطة محصورة في آجال قانونية محددة بأربعة أشهر قياسا على آجال الطعن القضائي في القرارات الإدارية فإذا إنقضت الآجال تحصن القرار الإداري و اصبح مشروعا.

رغم عدم مشروعيته و هذا حفاظا على إستقرار الأوضاع القانونية و الحقوق المكتسبة.

السحب:

هو إعدام القرار و محو آثاره بشكل نهائي و مطلق و هي طريقة تتيح للإدارة مراجعة أعمالها القانونية بأثر رجعي. و السحب يختلف عن الإلغاء القضائي لكونه لا يخضع للإجراءات و القيود التي يخضع لها الإلغاء القضائي.

إن للإدارة سلطة الملاءمة في سحب قراراتها التنظيمية و تجريدتها لكونها لا ترتب إلا مراكز عامة و أنه لا أحد أن يحتج على الإدارة بحق مكتسب في ظل هذه المراكز القانونية العامة إلا أن الأمر يختلف بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية لكون أن الإدارة لا يحق لها سحب قرارات فردية سليمة إلا إذا ثبت أن هذه الأخيرة لم ترتب مزايا و حقوق لفائدة الغير.

إن للسحب شروط و يجب توفرها و هي:

أولاً: عدم مشروعية القرار الإداري محل السحب:

ثانياً: وجوب إجراء السحب في الآجال المقررة قانوناً:

ميعاد الطعن القضائي المحدد بـ **04** اشهر.

ثالثاً: أن يتم السحب من قبل السلطة المختصة:

ما تجدر الإشارة إليه أنه لا يعتد بهذه الآجال و يسقط العمل بها في حالات محددة و يكون للإدارة مطلق الحرية في سحب القرارات الفردية و هي:

* سحب القرار المعدوم مشوب بعيب الإختصاص الجسيم.

* سحب القرار الصادر بناء على تدليس و غش ممن صدر لمصلحته.

إن الغش يفسد كل عمل و عليه فالقرار الصادر على هذا النحو غير جدير بالحماية.

وثائق مزورة: تحايل المعني بتقديم معلومات خاطئة أو وثائق غير صحيحة.

* القرارات التي لم تنشر و لم تبلغ.