جامعة غرداية

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قســـم الحقوق

عنوان المذكرة :

الآثــار المترتبة على سحب القرار الإداري

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق

تخصص قانون إداري

إعداد الطالب :

زايـــــد جـلـــــول

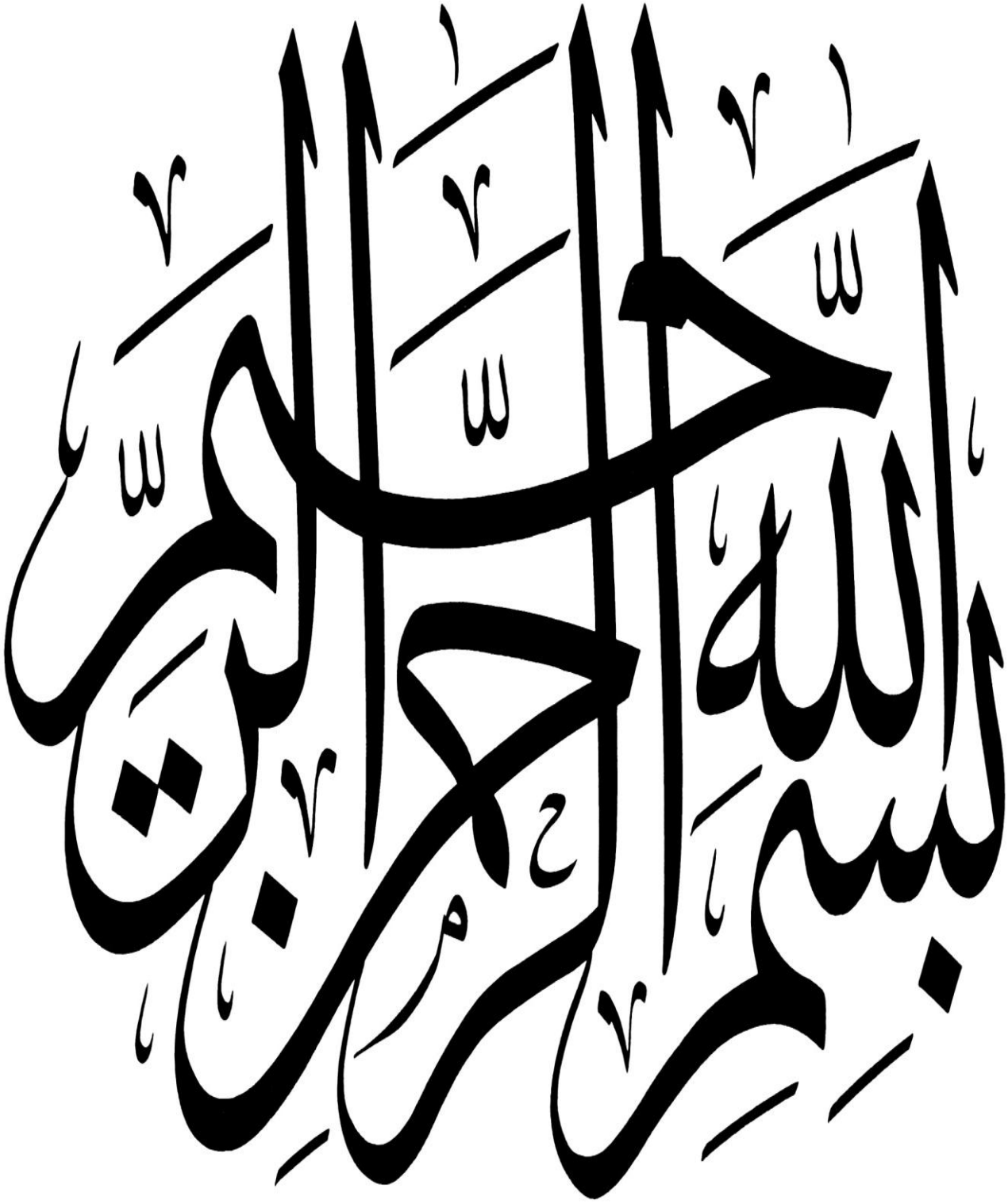
إشراف الأستاذ :

لغـــــلام عـــــزوز

اسم و لقب الأستاذ	الرتبة	الجامعة	الصفة
			رئيـــــــــسا
			مشـــرفا مقررا
			عضوا مـــــناقـــشا

السنـة الجامعيـة

2018/2017


بسم الله الرحمن الرحيم

قال الله تعالى:

«يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَن تَكُونَ تِجَارَةً عَن تَرَاضٍ مِّنكُمْ ۚ وَلَا تَقْتُلُوا أَنفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا »

الآية 29- سورة النساء

إهداء

إلى من دعا لي في صمت كي أنجح، إلى من كانت دعواته تخترق الفؤاد والعقل لتنير ظلمات دربي

إلى أبي العزيز

إلى الشمعة التي تنطفئ كي تنير شمعتي، إلى من كافحت من أجل مواصلة تعليمي، إليك مبع حناني أقولها لك من كل جوارحي

أحبك أمي

إلى رمز المحبة والوفاء، تقديري لها أ كبر من أن يزنها ميزان واحترامي لها أ كبر من أن يمسها إنسان

زوجتي الغالية : فتيحة

إلى الذين يسري دمهم في عروقي وتربطني بهم أسمى المشاعر والمحبة إخوتي :حمدوش، بن عودة، زهرة، نادية، صليحة

إلى من جمعتني بهم المحبة والصداقة : حمر العين، يوسف ، سعيد، بوغنجة وعائلتهم الكريمة.

إلى أصدقائي : عمار ، هشام، جميلة، أمال، زهرة، فضيلة.

جلول

شكر وتقدير

أتقدم بالشكر الجزيل والثناء الخالص والتقدير إلى كل من مد لنا يد المساعدة وساهم في تذليل ما واجهناه من صعوبات طيلة أطوار إنجاز هذا العمل ولو بكلمة طيبة .و إلى كل طاقم و أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة "غـــردايـــة" .

كما لا يفوتني أن أتقدم إلى الأساتذة أعضاء اللجنة المناقشة بالشكر على جميل تحملهم متاعب تقييم هدا البحث .

قائمة المختصرات

ق إ م إ : قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

ج ر ج ج د ش : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

د م ج : ديوان المطبوعات الجامعية

ص : الصفحة

ط : الطبعة

ج : الجزء

ب ت ن : بدون تاريخ النشر

الملخص

يعتبر القرار الإداري التصرف القانوني الأساسي للإدارة العامة الذي تفصح به عن إرادتها المنفردة من اجل تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فهو يتصف بمفهوم دقيق يفصله عن باقي التصرفات القانونية الأخرى كالعقود والأعمال المادية، وكذلك يأخد القرار الإداري عدة صور وأنواع، إلا أن ممارسته خاصة بالإدارة العامة يجب أن تميز عن العمل التشريعي والعمل القضائي، فبقدر ما هو أداة لا بد منها لتجسيد عقيدة الإدارة، إلا أن آثاره لها نهاية سواء كانت طبيعية كالنفاذ أو انتهاء الآجال التي وجد من أجلها، أو غير طبيعية كالالغاء والسحب الذي هو موضوعنا، فالسحب يجب أن ينصب على بعض القرارات التي ترى فيها الإدارة العامة هذا الإجراء خصوصا منها الغير مشروعة كأصل وكاستثناء بعض القرارات المشروعة التي لم تعد مجدية حسب قناعة الإدارة، وكل هذا في آجال حددها القانون مع مراعاة التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرار الساحب اتجاه الأطراف المتضررة من هذه العملية.

Abstract:

The administrative decision is the basic legal act of the public administration, which expresses its individual will in order to achieve the public interest. Therefore, it has a precise concept that separates it from the other legal acts such as contracts and material works. The administrative decision takes several forms and types. To distinguish between the legislative work and the judicial work, as much as it is a necessary tool to reflect the doctrine of management, but the effects have an end, whether natural, such as expiration or expiration of the times for which it was found, or abnormal, such as cancellation and withdrawal, which is our subject, the withdrawal must focus on Biting decisions where public administration sees especially the ones of illicit asset and as an exception to some of the legitimate decisions that are no longer viable by conviction management, all of the deadlines set by the law, taking into account compensation for the damage caused by the direction of the decision Taker parties affected by this process, this procedure.

مقدمة

مقدمـــــــة :

إن السلطة العامة وهي بصدد تسيير أمور الدولة وخدمة الصالح العام لا بد أن يكون ذلك من خلال المرافق العامة والتي لا تعتبر كذلك إلا تلك الحاجات التي قرر الحاكم أنها الأسلوب الملائم لإشباع الحاجات، فلا بد للإدارة من حركية وتصرفات قانونية تجسد هذه النوايا والتي منها القرارت الإدارية وهو مظهر من مظاهر السلطة العامة، حيث يعتبر الوسيلة المفضلة للقيام بالوظائف المتعددة لما يحقق من سرعة وفعالية في العمل الإداري، فالقرار الإداري يتيح للإدارة إمكانية البث من جانب واحد في أمر من الأمور دون الحاجة إلى الحصول على رضا ذوي الشأن، فهو يتمتع بقدرمن الحصانة يفترض فيه السلامة والمشروعية.

وإذا كانت الغاية من القرار الإداري هي إحداث آثار قانونية بإنشاء أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني ما، فإن هذه الآثار آيلة للزوال باعتبار القرار الإداري مثله مثل باقي العمليات الأخرى يواكب التطور مهما طالت مدة سريانه، فقد ينتهي القرار الإداري نهاية طبيعية بانتهاء الأجل المحدد أو بنفاذه باستنفاد مضمونه أو كان معلق على شرط وقد ينتهي بغير إرادة الإدارة ذلك بإفصاحها عن إرادتها الملزمة في إنهاء قرارها وزوال آثاره المستقبلية وهي عملية الإلغاء، وقد يكون بإعدامه كأنه لم يكن تماما ماضيا ومستقبلا وهو ما يعرف بعملية السحب .

وأمام هذه الآلية المتمثلة في سحب القرارات الإداري كان لزاما علينا البحث عن المفهوم القانوني للسحب والآثار التي ترتبها عملية السحب وهذا بعد الإجابة على الإشكالية الآتية :

أولا: الإشكالية :

ما هو الأساس القانوني لسحب القرارات الإدارية والآثار المترتبة عن هذا الإجراء؟

وحتى نلم بالموضوع قدر الإمكان لا بد من الإجابة عن بعض الأسئلة الفرعية أهمها :

- ما مفهوم القرار الإدداري ؟
- ما المقصود بالسحب الإداري ؟
- ما هي الإجراءات العملية لعملية السحب ؟
- ما مدى مسؤولية الإدارة عن عملية السحب ؟

ثانيا: أهمية الدراسة :

موضوع الدراس دو أهمية، خصوصا من الناحية العلمية، التي تساهم في صياغة القوانين وبصفة أدق ما يسمى " الأمن القانوني " حيث أن معظم الإشكاليات التي أثارت جدلا فقهيا تدور حول مجال آثار السحب الإداري للقرارات على علاقة أفراد المجتمع بالسلطة العامة التي منحوها السيادة قصد ضمان حقوقهم وتسيير حياتهم داخل مجتمع متوازن متساوي أمام الأعباء العامة.

ثالثا: أهداف الدراسة :

إن قبول مسؤولية الدولة كشخص معنوي عام، ليس من جهة القول بأنها فوق القانون، إذ نحن في ظل ما يعرف بدولة القانون، بل الأمر يتعلق بمدى إمكانية أن ينسب للدولة (السلطة العامة) ككيان مسؤولية اتجاه تصرفات قامت بها منها سحب القرارات الإدارية وبالتالي من أهم أهداف الدراسة:

- تحديد مفهوم دقيق لسحب القرارات الإدارية .
- محاولة رفع اللبس عن نطاق مسؤولية السلطة العامة في المحافظة على الإستمرارية ضمن مبدأ المشروعية والإستثناءات الواردة عليها كسحب القرارات الإدارية.
- السعي إلى الكشف عن آليات تحول دون المساس بالحقوق وتقييد الحريات والتي هي الأصل حفاظا على هذا المكتسبات لا سالبة لها.

رابعا: أسباب اختيار الموضوع :

لا شك أن اختيارنا للموضوع مرتبط بدافع موضوعي أساسه في حجية الدراسة المراد التطرق إليها في مجال القرارات الإدارية، ودوافع ذاتية نبرز فيها قناعتنا بسيادة القانون و إنصافه خصوصا أن تخصصنا في مجال القانون العام وقناعتنا أنه في ديناميكية وتطور، نبرز من خلاله مواكبة دراستنا لهذا التطور.

خامسا: لدراسات السابقة :

انصبت معظم الدراسات الأكاديمية السابقة في مجال القرارات الإدارية خصوصا سحب القرارات الإدارية وآثارها عن مفهوم السحب والآلية المتبعة في هذا الإجراء وهذا ما صادفناه منها مذكرة سلاطنية خير الدين، سحب القرارات الإدارية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ونبيل عبة، آلية سحب القرار الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، فكانت هذه الدراسات منصبة تحديد حول

تحديد مفهوم السحب وآلياته، وهذا ما عهدناه ولازلنا نتطلع إلى أحدث الدراسات في هذا المجال، حيث نتناول وبدقة مفهوم السحب ومدى الأساس من وجوده من أجل تحقيق المصلحة العامة.

سادسا: صعوبة الدراسة :

باعتبار أن كل عمل إداري يجسد العقيدة والإرادة السياسية للسلطة الحاكمة، فإن أول صعوبة واجهناها هي ارتباط موضوع السحب بالسلطة العامة والمقصود هنا السلطة التنفيذية لا السلطة التشريعية أو القضائية، وهو ما استدعى منا تناول الموضوع من جانبه الإداري المحض وتمييزه عن باقي الأعمال الأخرى، أما العامل الثاني عدم تمكننا من المراجع المتخصصة في هذا المجال خصوصا في القانون المقارن لأنه موضوع يستدعي أكثر تحليلا.

سابعا: منهج الدراسة :

تعد دراستنا وصفية تحليلية اعتمدنا فيها على المنهج الوصفي الذي نسعى من خلاله إلى تشخيص ووصف جوانب الموضوع، وهذا لطبيعة الموضوع، وإجمالا فإن حدود دراستنا فهي إمكانية تنحصر في التشريع الجزائري.

ثامنا: تقسيمات الدراسة :

كما هذه الاعتبارات والمعطيت قسمنا دراستنا إلى فصلين من خلال الدخول مباشرة في الموضوع حيث تضمن الفصل الأول الإطار النظري لسحب القرار الإداري، والذي بدوره يحتوي على مبحثين الأول بعنوان ماهية القرار الإداري محل السحب والمبحث الثاني ماهية سحب القرار الإداري، أما الفصل الثاني يشمل أحكام سحب القرار الإداري والذي تقسيمه هو الآخر إلى مبحثين الأول تضمن القرارات الإدارية المشمولة بالسحب ونطاقها والمبحث الثاني بعنوان الإجراءات التي تثيرها عملية السحب.

الفصل الأول

الإطار النظري لسحب القرار الإداري

تمهيد:

بالرغم من تعدد تعاريف القرار الإداري إلا أنه يعد أحد التصرفات القانونية للإدارة العامة من جانب واحد وكل هذا من أجل تحقيق المصلحة العامة ومساواة أفراد المجتمع أمام الأعباء العامة مما يجعلنا نتطرق بدقة إلى ماهية القرار الإداري في المبحث من هذا الفصل، وبما أن موضوع بحثنا يخص آثار سحب القرار الإداري، وجب علينا تخصيص مبحثا لتحليل مفهوم السحب الخاص بالقرار الإداري.

المبحث الأول : ماهية القرار الإداري، محل السحب :

تعددت التعريفات فيما يخص القرار الإداري سواء من الجانب المفاهيمي أو من حيث النوع، إلا أنها تتفق على أن مصادرها الإدارة العامة، كما أن القرار الإداري ليس نوعا واحدا بل هناك عدة أنواع تعتبر وتأخذ شكل قرار إداري.

كما أن للقرار الإداري خصائصه يستأثر بها حتى يوصف بأنه قرار إدري.

المطلب الأول : مفهوم القرار الإداري وخصائصه :

لقد أعطى الفقه عدة تعريفات للقرار الإداري ، تطرق إليها بعض فقهاء القانون، كما أن للتشريع رأي من الناحية التشريعية في وصف القرار الإداري ليعطي الإجتهاد القضائي دلالات تطبيقية في تعريف القضاء الإداري.

الفرع الأول : مفهوم القرار الإداري .

أولا : التعريف الفقهي :

قبل التطرق لبعض التعريفات الفقهية التي أعطيت للقرار الإداري، لا بأس من محاولة لإعطاء تعريف لغوي لكلمة " قــرار "[1].

يقصد بالقرار لغة : السكون والثبات، ويعني : العزم كما يعني : المنزل والمستقر، ومنه قوله عز وجل في كتابه الكريم : " قَالُوا بَلْ أَنْتُمْ لاَ مَرْحَبًا بِكُمْ أَنْتُمْ قَدَّمْتُمُوهُ لَنَا فَبِئْسَ الْقَرَارُ[2] "

يقول العلامة ابن الكثير في تفسيره لقوله تعالى : " فَبِئْسُ الْقَرَارَ " ، أي فبئس المنزل والمستقر والمصير.

يعترف الفقهاء الإداريون بصعوبة إعطاء تعريف ثابت للقرار الإداري، وذلك لكثرة السلطات الإدارية التي تصدره، غير أنه بالرجوع إلى المؤلفات في مجال الفقه الإداري، نجد مجموعة كبيرة من التعريفات التي أعطيت له :

---

[1]. كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 13.

[2]. سورة ص، الآية 60

ففي الفقه الفرنسي، نجد الفقيه **العميد هوريو** قد عرف القرار الإداري بأنه : " إعلان للإدارة بقد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر ".

وقد أهمل الفقيه هوريو في تعريفه القرارات الإدارية التي تخاطب فيها السلطة الإدارية موظفيها، وحصرها في القرارات التي يخاطب بها الأفراد[1].

وبدوره حاول الفقيه **ليون دوجي** إعطاء تعريف للقرار الإداري بقوله :" كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو ما ستكون في لحظة مستقبلية معينة.

ويتضح من هذا التعريف إغفال الفقيه لعنصر هام في تمييز القرار الإداري عن بقية الأعمال الإدارية، وهو صدور القرار الإداري بصفة منفردة ذات صورة تنفيذية.

وأدلى الفقه المصري بدلوه في محاولة منه لتمييز القرار الإداري، فقد عرفه الأستاذ **سليمان الطماوي** بقوله :" إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة ".

ويعاب على تعريف الدكتور الطماوي في ربط القرار بالإفصاح، متجاهلا أنه يمكن أن يكون القرار الإداري المتخذ سلبيا أو ضمنيا.

وعرفه الدكتور **عبد العزيز عبد المنعم خليفة** بقوله أنه :" تصرف قانوني منفرد صادر عن الإدارة، قاصدة به تحقيق المصلحة العامة من خلال تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة مادام هذا الأمر ممكنا من الناحية الواقعية وجائزا من الناحية القانونية في ظل القوانين واللوائح المعمول بها حال صدور القرار الإداري.

ويلاحظ حسب تعريف الدكتور خليفة أن القرار الإداري تقتصر مهمته على تعديل أو إلغاء المراكز القانونية دون أن يكون له حقٌ في إنشائها.

---

[1]. كوسة فوضيل،مرجع سابق، ص 15.

وعرفه الدكتور **محمد فؤاد مهنا** :" عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم[1].

وفي إطلالة على الفقه الجزائري نجد التعاريف على كثرة الفقهاء:

إذ فرق الدكتور **عمار عوابدي** بين مفهوم القرار الإداري في نطاق علم الإدارة والقانون الإداري، ففي نطاق الإدارة، رأى أنه :" تعبير أو إظهار لإرادة الإدارة في التمسك باختيار معين للقيام أو الامتناع عن القيام به".

ورأى الدكتور عوابدي أن التعريفات في نطاق علم الإدادرة خالية تماما من الحقائق والعناصر والجوانب القانونية للقرارات الإدارية، لذا كان لا بد من تدخل علم القانون الإداري لمساندته ودعمه في القضاء على هذا العيب[2].

ويستنتج في هذا الصدد :" أن القرار الإداري عمل قانوني يخلق آثارا قانونية عن طريق إنشاء مراكز قانونية عامة أو خاصة، لم تكن موجودة وقائمة، وتعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة أو خاصة كانت موجودة وقائمة عن الأعمال الإدارية المادية التي تأتيها وتقوم بها السلطات الإدارية، دون أن تستهدف وراء القيام بها إحداث آثار قانونية معينة "[3].

وعرفه الدكتور **عمار بوضياف** بقوله :" القرار الإداري تعبير إرادي صادر عن جهة إدارية بالإرادة المنفردة ويحدث آثار قانونية ".

أما الأستاذ الدكتور **محمد الصغير بعلي** فعرفه :" القرار الإداري هو العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام، والذي من شأنه إحداث أثر قانوني، تحقيقا للمصلحة العامة "

بينما عرفه الدكتور **ناصر لباد** بقوله :" أنه عمل قانوني صادر بصفة انفرادية من سلطة إدارية، الهدف منه هو إنشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات ".

---

[1]. كوسة فوضيل ، مرجع سابق، ص 16.

[2]. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط5 ، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص17.

[3]. كوسة فوضيل، مرجع سابق، ص 17.

ويرى كوسة فوضيل، أن القرار الإداري هو :" عمل قانوني تصدره السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة، ويحمل الصيغة التنفيذية لمواجهة وضعية قانونية معينة، وهذا بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه، في ظل مبدأ المشروعية "[1].

ثانيا : لتعريف القضائي :

خلت القوانين من وضع تعريف محدد للقرار الإداري، تاركة الاضطلاع بهذا الأمر لاجتهاذات الفقه وأحكام القضاء[2].

وقد استقر القضاء في تعريفه للقرار الإداري بأنه " إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون ممكنا وجائزا قانونا ابتغاء مصلحة عامة ".

ومن هذا التعريف القضائي للقرار الإداري، يتضح أنه تصرف قانوني منفرد صادرة عن الإرادة، قاصدة به تحقيق المصلحة العامة من خلال تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة مادام هذا الأمر ممكنا من الناحية الواقعية وجائزا من الناحية القانونية في ظل القوانين واللوائح المعمول بها حال صدور القرار الإداري[3].

ثالثا : التعريف التشريعي :

نلاحظ من القوانين المتعاقبة والمشكلة للمنظومة التشريعية في الجزائر، أنها لم تتطرق إلى أي تعريف يخص القرار الإداري، رغم وجود عدة نصوص قانونية في قوانين مختلفة أشارت إليه منها :

- المادة 161 من دستور 2016 :" ينظر القاضي في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"[4].
- المادة 801 من القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي تنص :" تختص المحاكم الإدارية كذلك في : 1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى

---

[1]. كوسة فوضيل، مرجع سابق، ص 18 .

[2].عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية في الفقه والقضاء، دار الكتاب الحديث، 2008 ، ص 29.

[3]. المرجع نفسه، ص 29.

[4]. القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016المضمن تعديل الدستور، ج.ر.ر رقم 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية..."[1].

- المادة 41 الفقرة الثانية من الأمر رقم 03/06[2] المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية :" تكرس وضعية خارج الإطار بقرار إداري فردي من السلطة المخولة، لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات "
- المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله[3] : يفصل مجلس الدولة ابتدائيا نهائيا في : 1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية...
- المادة 80 من القانون رقم 21/ 01 المؤرخ في 2001/ 12 / 22 المتضمن قانون الإجراءات الجبائية : يمكن حسب الحالة المكلف بالضريبة اللجوء إلى لجنة الطعن المختصة المنصوص عليها في المواد أدناه في أجل أربعة (4) أشهر ابتداء من تاريخ استلام قرار الإدارة"[4].
- المادة 459 من الأمر 66 /156 المؤرخ في 1966/ 06 / 08 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم " يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دج، ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة ".

من قراءة هذه المواد يتبين لنا أنها حددت اختصاص القضاء الإداري في النظر في دعاوى الإلغاء، التفسير وتقدير مدى المشروعية في المقررات الإدارية وآجال الطعن وحتى العقوبة الجنائية التي تسلط على مخالفيها دون أن تحدد لنا ما يقصد بالقرار الاداري.

---

[1]. المادة 801 من القانون 09/08 المتضمن قانون إ.م.إ المؤرخ في 15 فيفري 2008 ج.ر.رقم 21 الصادرة في 23 أوت 2008.

[2]. الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة في 15 يوليو 2006 ج.ر رقم 46 الصادرة في 16 جويلية 2006.

[3]. القانون 01/98 المؤرخ في 03 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله،المعدل والمتمم في 2011/07/06، ج.ر رقم 43 الصادرة في 03أوت 2011.

[4]. العيد صالحي، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجبائية،دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 97.

فأمر طبيعي أن يعزف المشرع عن التطرق لتعريفات، تتعلق بمصطلحات قانونية، عادة ما يثور حولها الجدل ويكثر بشأنها الاختلاف، تاركا ذلك للفقه والقضاء.

الفرع الثاني : خصائص القرار الإداري :

أولا : تصرف قانوني :

يعنى كون القرار الإداري تصرف قانونية، أنه عمل إرادي أصدرته الإدارة قاصدة به ترتيب أثر قانوني، ويتمثل الأثر القانوني المراد إحداه بالقرار الإداري، في إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل أو إلغاء لمركز قانوني قائم [1].

والمركز القانوني وهو مجموعة من الحقوق والواجبات ، قد يكون عاما فيكون واحدة بالنسبة لكل من تماثلت ظروفهم ، كما هو الشأن بالنسبة للموظف في القانون العام والزوج في القانون الخاص، وقد يكون المركز القانوني شخصي، بحيث يختلف مضمونه من شخص إلى آخر كمركز المتعاقد مع الإدارة في القانون العام، ومركز البائع والمشتري في القانون الخاص .

وما دام القرار الإداري تتصرف قانوني، فإنه يخرج عن نطاقه كافة الأعمال التي لا ترتب بذاتها أثرا قانونيا كالأعمال التحضيرية أو التمهيدية السابقة على إصدار القرار وأعمال الإدارة المادية، إضافة لكافة أعمالها التنفيذية، سواء تعلق التنفيذ بقرارات إدارية، أو النصب على قوانين وأحكام قضائية[2].

ثانيا : من جانب واحد :

ليست كل التصرفات القانونية الصادرة عن الإدارة قرارات إدارية ، حيث يشترط لإسباغ هذا الوصف على التصرف أن يكون صادرة من جانب واحد هو جهة الإدارة الصادر عنها التصرف، وهذا ما يميز القرارات الإدارية عن العقود الإدارية والتي وإن كانت تتفق معها في كونها تصرف قانوني إلا أنها لا تعبر عن إرادة الإدارة وحدها، ولكنها تنعقد بتلاقي تلك الإرادة مع إرادة المتعاقد مع الإدارة.

ولكون العقد الإداري تصرف قانوني يستند إلى إرادة طرفي فالمنازعة بشأنه لا يختص بها قاضي الإلغاء وإنما يكون الاختصاص بهذا الشأن لقاضي العقد، ومع ذلك فإن هناك من

---

[1]. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2012، ص269.

[2].عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ص 31-32.

القرارات ما ينفصل عن العقد وإن كان يسهم في تكوينه وتسمى القرارات المنفصلة وهذه تعد قرارات إدارية، كما هو الشأن بالنسبة لقرار وضع شروط المناقصة أو المزايدة أو قرار إرسائها حيث تقبل مثل تلك القرارات الطعن عليها بالإلغاء .

وليس معنى صدور القرار الإداري عن جانب واحد حتمية صدوره عن شخص واحد، فقد يصدر عن شخصين يمثلان الإدارة كما لو استلزم المشرع صدور القرار عن وزير أو أكثر، كما قد يصدر القرار عن هيئة جماعية كمجلس الوزراء مثلا أو إحدى الهيئات العامة، ففي مثل هذه الحالات يعد التصرف قرارا إداريا متى استوفي هذا القرار باقي المقومات باغ هذا الوصف عليه، ما دام من صدر عنهم لا ينشدون مصالح عرضة كأطراف العقد الإداري، بل يسعون إلى تحقيق مصلحة عامة واحدة مشتركة[1] .

فما دام من صدر عنهم القرار يعبرون عن إرادة الإدارة غد هذا القرار قرارا إدارية، بغض النظر عن عدد من صدر عنهم .

ثالثا : صادر عن شخص عام[2] :

يتعين لوصف التصرف القانوني الصادر عن جانب واحد بوصف القرار الإداري أن يصدر هذا التصرف عن شخص من أشخاص القانون العام أي عن جهة تدخل ضمن الهيكل الإداري للدولة كرئيس الدولة أو مجلس الوزراء أو المصالح العامة وهيئات الحكم المحلى، إضافة إلى النقابات المهنية، حيث اعتبر ما يصدر عن تلك التنظيمات المهنية فيما يتعلق بشئون أعضائها بمثابة قرارات إدارية على نحو ما رأينا .

لأجل ذلك لا يعد ما يصدر عن أشخاص القانون الخاص قرارات إدارية ، كالأفراد أو الجمعيات أو الشركات، حتى لو تعلقت بنشاط يحقق نفعا عاما .

والمقصود بالشخص العام الذي يصدر القرار الإداري بتصرفه القانوني الانفرادي هو السلطة التنفيذية ممثلة في جهة الإدارة الصادر عنها التصرف القانوني .

---

[1].عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ص 37-38.

[2].الشخص العام هو مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد من أجل تحقيق غرض معين ومعترف لها بالشخصية القانونية، انظر رمضان أبو سعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني،الدار الجامعية، بيروت، 1983، ص 318.

يضاف إلى ما تقدم أنه يخرج عن نطاق القرارات الإدارية أعمال تسليمات السياسية والشعبية كما هو الشأن بالنسبة لما يصدر عن الأحزاب السياسية من أعمال حيث أن تلك الأحزاب بوضعها السياسي ليست سلطة عامة إدارية .

وقد قضى في هذا الشأن بأن "ما يصدره الاتحاد الاشتراكي العربي من قرارات في نطاق مباشرته لوظيفته السياسية وفقا لما رسمه الدستور وبينه نظامه الأساسي لا يعد من القرارات الإدارية بمعناها المفهوم في القانون، بالنظر إلى أن السلطة التي أصدرتها ليست سلطة إدارية وإنما هي سلطة سياسية شعبية مستقلة عن سلطات الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية[1].

رابعا : في نشاط إداري :

ليس كل تصرف قانوني تصدره سلطة إدارية من جانب واحد قرارا إداريا بل ينبغي لإسباغ هذا الوصف على التصرف أن يصدر في نشاط إداري[2]، وأن يصدر عن الإدارة بوصفها سلطة إدارة وليست سلطة حكم .

فالتصرف حتى يكون قرارا إداريا لا يكفي أن يكون كذلك من حيث شكله كأن يصدر عن سلطة إدارية، وإنما ينبغي أن يكون كذلك من حيث موضوعه أيضا كأن يدور موضوع هذا القرار حول نشاط إداري .

وتأسيسا على ما تقدم فإن الأعمال المتعلقة بنشاط خاص أو نشاط ديني لا تكتسب وصف القرارات الإدارية.

ونظرا لأن شركات القطاع العام من أشخاص القانون الخاص لكون العلاقة التي تربطها بالعاملين بها علاقة تعاقدية فإن كل قرار يتعلق بإداراتها لا يدخل في نطاق القرارت الإدارية، حتى ولو كان صادرا عن الوزير المختص، حيث أن ما يصدر عن الوزير في هذا الشأن لا يصدر استنادا إلى السلطة العامة المخولة له بمقتضى القوانين بصفته وزيرا، وإنما صدر منه بناء على أحكام القانون الذي ينظم إدارة شركات القطاع العام باعتبار أنها من أشخاص القانون الخاص[3].

---

[1]. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ص 38-39 .

[2]. علاء الدين عشي،مرجع سابق، ص 157.

[3].عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص ص 40-41.

المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية :

إن الإدارة العامة عند إفصاحها بإحداث آثارا قانونية لا يكون في قالب واحد أو منحصرا في هيئة معينة دون سواها، ولكن هذا الإفصاح القانوني يكون بعدة أنواع أهمها سواء من حيث الخضوع أو عدم الخضوع لرقابة القضاء أو من حيث الآثار المترتبة عليها ومن حيث مداها ومن حيث تكوينها.

الفرع الأول : أنواع القرارات الإدارية من حيث التكوين وأهميتها :

تنقسم القرارات من حيث تكوينها إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة أو من نسجه.

أولا : من حيث التكوين :

1- القرارات البسيطة :

وفي القرارات التي تصدر بصفة مستقلة وتكون قائمة بذاتها. وهي غير مرتبطة بعمل آخر وأبرز مثال على ذلك قرار التعيين أو الترقية أو القرار التأديبي[1].

2- القرارات المركبة :

وهي القرارات التي تصاحب أعمالا إدارية أخرى قد تكون سابقة على صدور القرار أو معاصرة له أو لاحقه لصدوره مع وجود صلة إرتباط بينهما، وأبرز مثال على ذلك التعاقد بطريق الامتياز، حيث جاء في المادة 155 من قانون البلدية[2].

يصادق الوالي على هذه الاتفاقيات التي حررت لهذا الغرض بموجب قرار إذا كانت مطابقة لنماذج الاتفاقيات المحمولة حسب قواعد الإجراءات السارية المفعول ".

وكذلك ما جاء في المادة 149 من قانون الولاية[3].

يصادق على العقود المبرمة في هذا الصدد بموجب قرار من الوالي وينبغي أن تكون مطابقة لدفتر الشروط النموذجي المصادق عليه وفقا للقواعد والإجراءات المعمول بها". ومن النصين أعلاه نستنتج إن اللجوء لأسلوب الامتياز كطريقة من طرق إدارة المرافق العامة

---

[1].عمار بوضياف، القرار الإداري – دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 ، ص 60.

[2].المادة 155: يمكن لمصالح البلدية الذكورة في 149 أعلاه أن تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول، قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22جوان 2011، ج.ر رقم37 الصادرة في 03 جويلية 2011 .

[3]. انظر المادة 149 من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، ج.ر رقم 12 الصادرة في 29 فيفري 2012.

يستوجب أولا مداولة من المجلس المعنى (ولائي أو بلدي) بعد ثبوت عدم إمكانية إدارة المرفق بطريقة الاستغلال المباشر أو طريقة المؤسسة. وبعد عرض الأمر على الهيئة المنتخبة وجب إحالة الملف في كلا الوضعيتين على والي الولاية بغرض إصدار قرار إداري موضوعه الترخيص باستغلال وإدارة المرفق عن طريق الامتياز.

ومنه ننتهي إلى نتيجة أن موضوع المداولة لا ينفذ ولا يستفيد المعني بالامتياز، إلا إذا صادق الوالي على مداولة المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية. ويصادق على العقود بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي[1].

ثانيا : أهمية التمييز بين القرارات البسيطة والقرارات المركبة :

تعود أهمية تقسيم القرارات إلى قرارات بسيطة وأخرى مركبة بالنظر الجوانب كثيرة لعل أهمها ما يلي :

1- من حيث الإجراءات :

يمر القرار الإداري البسيط بإجراءات عادة ما تكون بسيطة، كأن يق الشخص طلب إنتداب فيعرض على اللجنة المنتهية وبعد موافقتها يصدر قرار الانتداب أو كأن يقدم الشخص طلب توظيف ويخضع المسابقة دخول ويصدر بعد ذلك قرارا بتعيينه بينما القرار المركب يتبع بشأنه إجراءات كثيرة ومعقدة وعادة ما يتم إشراك هيئات إدارية أخرى حددها التشريع أو التنظيم كما مر بنا بالنسبة للترخيص بالتعاقد بأسلوب الامتياز أو بالنسبة لرخصة البناء.

2-من حيث سرعة ظهور القرار

طالما كان القرار البسيط يمر بإجراءات عادة ما تكون بسيطة، فإن ظهوره يأخذ زمنا قليلا وهذا خلاف القرار المركب يأخذ ظهوره زمنا طويلا بحكم كثرة الإجراءات وتعدد الجهات الإدارية المشتركة في العمل الإداري الواحد.

3- من حيث حرية الإدارة:

تملك الجهة الإدارية المختصة حرية اكبر وهي تصدر القرار الإداري البسيط ولكن هذا لا يعفيها من الخضوع لقواعد القانون أو نصوص التنظيم فيما يخص القيام بعملية إصدار القرار الإداري.

---

[1].عمار بوضياف،القرار الإداري، مرجع سابق، ص ص 60-61.

غير أننا نجد نطاق حريتها في اتخاذ القرار الإداري يتضاءل إن تعلق الأمر بعمل مركب إذ تلزم حينئذ بأن تشرك غيرها من الإدارات المحددة بموجب النص، وإلا صار عملها مطعونا فيه من حيث المشروعية.

4- من حيث القابلية للطعن (سبب تاريخي):

إن هذا السبب يتعلق بفرنسا التي لم تكن تجيز رفع دعوى إلغاء ضد عمل مركب وهذا تطبيقا لنظرية الطعن المقابل أو ما يسمى بالدعوى الموازية.

وهو ما يعني قابلية القرار المركب للطعن لكن بطريقة خاصة ومحددة، وهذا خلافا للقرار البسيط الذي يقبل الطعن فيه بطريق دعوى الإلغاء[1].

الفرع الثاني: أنواع القرارات الإدارية من حيث الخضوع أو عدم الخضوع للوقاية الإدارية.

أولا : أنواع القرارات الإدارية من حيث الخضوع للوقاية الإدارية :

إن الأصل هو خضوع القرارات الإدارية لرقابة القضاء سواء بدعوى التعويض أو بدعوى الإلغاء لأنها النتيجة الطبيعية للأخذ بمبدأ المشروعية، - وهو الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة[2]-.

1- دعوى التعويض : يمكن تعريف دعوى التعويض بأنها الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها و يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات المختصة[3] وطبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري والضار، وفي حال إخلالها بالتزاماتها التعاقدية أو عند استعمالها للسلطات المخولة لها استعمالا تخالف القانون، كما تكون الإدارة مسؤولة عن تعويض المتعاقد معها كلما لحق منه به من ضرر رغم عدم نسبة خطأ ما لها يكون أساس إلزامها بالتعويض في تلك الأخيرة إما استنادا لنظرية الإثراء بلا سبب وإما لاعتبارات العدالة، وموجبات الحفاظ على التوازن المالي للعقد[4] وعليه فقد

---

[1] عمار بوضياف، القرار الإداري. مرجع سابق ، ص ص 62-63.

[2] .عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية،ط1 ،ج1 ، جسور للنشر والتوزيع،الجزائر، 2013 ، ص 11.

[3] . المادة 801 من ق.إ.م.إ ، مصدر سابق.

[4] . بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى، عين مليلة، 2010،ص 116.

تقوم دعوى التعويض على أساس الخطأ أو على أساس المخاطر، فدعوى التعويض الإداري تمتاز بأنها دعاوى القضاء الكامل فإنها من دعاوى حقوق قضاء الحقوق.

فبالنسبة لدعوى القضاء الكامل وتعريفها بأنها دعوى التعويض، يرى الأستاذ رشيد خلوفي بأن هذا غير صحيح لسببين :

- يتمثل السبب الأول في عدم وجود دعوى هذه التسمية ضمن القائمة المذكورة في المادة 801 من ق.إ.م.إ[1].
- ويتمثل السبب الثاني في الهدف المنتظر من دعوى القضاء الكامل في بعض القضايا والتي لا تنتهي بتعويض، مثل النزاعات الانتخابية ونزاعات الضرائب.
- وبالتالي فإن التعريف المباشر لدعوى القضاء الكامل مسألة صعبة لا تجد حلا إلا في تقديم تعريف سلبي أو تعريف من باب المخالفة، وعلى هذا الأساس نعرَف دعوى القضاء الكامل، بأنها الدعوى التي لا تهدف إلى تفسير قرار إداري أو مقرر قضائي إداري، أو تقدير مشروعية قرارات السلطات الإدارية أو إلغائها[2].

ومن أبرز خصائص دعوى التعويض أن :

- دعوى التعويض الإدارية دعوى قضائية ؛
- دعوى التعويض دعوى ذاتية – شخصية ؛
- دعوى التعويض من دعاوى الضاء الكامل ؛
- دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق .

2-دعوى الإلغاء : هي الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ويرفعها ذو الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعية. وتتحرك وتنحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية، وذلك بحكم قضائي ذي حجة عامة و مطلقة، أوهي الدعوى التي يطلب فيها من القاضي إلغاء قرار غير مشروعة تستند دعوى الإلغاء على جملة من المقومات تميزها عن الدعاوي

[1]. المادة 801 ق.إ.م.إ ، مصدر سابق.

[2]. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، ج2، ط2، د.م.ج، 2013، ص 185.

القضائية المدنية و الإدارية) الأخرى، و باقي الطعون، هو ما يتمثل – أساسا – في الخصائص التالية:

- دعوى الإلغاء دعوى قضائية ؛
- إجراءات ذات طبيعة خاصة و متميزة ؛
- دعوى الإلغاء دعوى موضوعية (عينية) ؛
- دعوى الإلغاء دعوى مشروعية .

ثانيا: أنواع القرارات الإدارية من حيث الخضوع للوقاية الإدارية :

إن الرقابة خاصية القضائية على القرارات الإدارية ليست مطلقة أو جامدة من شأنها شل حركة الإدارة بما يؤدي إلى عجزها عن الاضطلاع بالمهام المنوطة بها، فأوجدت ما يسمى بأعمال السيادة[1] ونظرية الظروف الاستثنائية نتناول كل واحدة على حدى.

1-أعمال السيادة : تعتبر نظرية اعمال السيادة من وضع القضاء الإداري الفرنسي التي تدرع بها مجلس الدولة الذي رفض التصدي لبعض الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية وأطلق عليها مسمى أعمال السيادة وكل هذا احتفاظا على استمراريته وبقائه وحتى لا يكون مصيره كمصير البرلمانات القضائية التي ألغتها السلطة التنفيذية بعدما أدركت خطورتها.

اختلف فقهاء القانون بشأن المعيار الواجب أعماله حتى تعتبر هذا العمل من أعمال السيادة و بالتالي يحضر ضد الرقابة القضائية أو أنه عمل إداري عادي [2].

أ. معيار الباعث السياسي :

مفاده أن أعمال السيادة تنطوي على باعث سياسي فإن خلى العمل الإداري من هذا الباعث عد العمل الإداري عاديا، فالباعث السياسي حصن ضد الرقابة الفضائية .

ولكن هذه الفكرة تطل غامضة تستطيع الجهة الإدارية التدرع بما للإفلات من رقابة القضاء.

---

[1]. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع،الجزائر، 2005، ص23.

[2]. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص46.

ب. معيار طبيعة العمل أو موضوعه :

- إذا كانت طبيعة العمل تنفيذا لنص دستوري فيكون من أعمال السيادة وإن كان تنفيذا لنص قانوني أو لائحي يكون عملا عاديا، وكنقد هذا الرأي : لو اعترف الدستور للوزير الأول بسلطة توقيع المراسيم التنفيذية، فحسب هذا الرأي هذه المراسيم لا تخضع لرقابة القضاء وهذا ما يمكن أن يؤدي إلى تلاشي دولة القانون.
- ضمن إطار المعيار الموضوعي إن العمل يكون سياديا إذا صدر عن السلطة التنفيذية بوصفها حكومة أما إذا صدر عنها بوصفها إدارة فيعد من قبيل الأعمال العادية.
- وكنقد هذا الرأي تظل فكرة الغموض تميز دائما هذا التمييز وبالتالي يصبح أداة هروب السلطة التنفيذية من رقابة القضاء.

وهكذا ظلت فكرة أعمال السيادة إلى يومنا هذا من المسائل التي يكتنفها الغموض في فقه من الإداري والقانون الدستوري رغم الجهود المبذولة سواء على صعيد الفقه العربي أو الغربي[1] إلا أن ذلك لا يمنع على الإطلاق من تقسيم هذه الأعمال وتصنيفها على الأقل إلى مجموعات كاد الفقه أن يجتمع بشأنها تتلخص في ما يلي :

- ✓ الأعمال التي تنظم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ومنها دعوة الناخبين للقيام بالعملية الانتخابية ودعوة البرلمان للإنقاذ في دورة استثنائية أو حل البرلمان .
- ✓ الأعمال المتصلة بالشؤون الخارجية من سير لمرفق التمثيل الدبلوماسي والقرارات الصادرة من الدولة المتعلقة بغيرها من الدول والأعمال المتعلقة بالرعايا والاتفاقيات والمعاهدات الدولية .
- ✓ الأعمال المتعلقة بالحرب .
- ✓ الأعمال المتعلقة بأمن الدولة الداخلي ويدخل تحتها التدابير الضبطية خاصة ذات الطابع الوطني والصادرة عن السلطة المركزية.

2- نظرية الظروف الإستثنائية : ينبغي الإشارة أن للظروف العادية نظامها القانوني، فطالما اتسم الحوار العام داخل المجتمع بالأمن العام والطمأنينة فإن كل مؤسسة دستورية

[1]. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 48 .

تباشر مهامها بشكل عادي[1]، كما يتمتع الأفراد بالحقوق والحريات المعترف بها دستوريا غير أن الظروف الاستثنائية تفرض اتخاذ إجراءات غير عادية بغرض تحقيق المقاصد العامة وحفظ النظام العام بالرغم من إمكانية مساسها ببعض الحقوق وتقييد حريات، ولتحقيق هذا الغرض اعترفت الدساتير لرؤساء الدول باتخاذ إجراءات لحماية الأرواح والممتلكات عند المساس مثلا بالجانب الأمني.

من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة : بموجب سلطاته الدستورية في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني (البوليس الإداري) حيث يتخذ التدابير والإجراءات الكفيلة بدرء ذلك الحظر وبالتالي الحفاظ على النظام العام[2].

ومن أهم الوسائل القانونية لتحقيق ذلك يمكن الإشارة خاصة إلى السلطات القانونية المخولة الرئيس الجمهورية في إعلان :

- ✓ حالة الحصار état de siege
- ✓ حالة الطوارئ état d'urgence
- ✓ الحالة الاستثنائية état d' exception
- ✓ حالة الحرب état de guerre

ويتم ذلك بموجب إصدار مراسيم رئاسية التي تكيف عن أنها من أعمال السيادة مما يترتب عنه استبعاد الرقابة القضائية عليها.

الفرع الثالث : أنواع القرارات الإدارية من حيث الآثار المترتبة عليها.

القرارات الإدارية من حيث الآثار التي ترتبها إلى :

أولا : من حيث نفاذها

كل قرار تصدره سلطة إدارية، يكون الغرض منه خدمة المرفق العام، وتتولد عنه آثار، فقد يمتد أثرها إلى الأفراد، وقد لا يتعدى اثرها أعضاء الإدارة العامة التي وجهت إليها.

---

[1].عبد الكريم بن رمضان، ضوابط توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة في مجال الضبط الإداري، مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في مسار الحقوق تخصص قانون إداري، قسم الحقوق ، جامعة غرداية، 2014/2013، ص 45.

[2]. محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 21.

1- القرارات الإدارية النافذة في حق الأفراد:

كل قرار إداري بيسري وجوبا وإلزاما في مواجهة المخاطبين به، سواء عينوا فيه بذواتهم أو بصفاتهم. وغالبية القرارات ملزمة، مادامت قد صدرت في نطاق احترام مبدأ المشروعية.

ولا يترتب عن الطعن فيها بالإلغاء، توقف سريانها في مواجهة المخاطبين بها، ما لم ير القاضي الإداري غير ذلك. بموجب عريضة مكتوبة ، يقدمها المعني بالأمر، متى كان من شأن تنفيذ القرار الإداري خلق أضرار من الصعب جبرها مستقبلا، وهو ما نصت عليه المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[1].

2- القرارات الإدارية غير النافذة في حق الأفراد :

يطلق عليها الفقهاء إجراءات التنظيم الداخلي، لأنها تتعلق بتنظيم المرفق، من حيث العلاقات الداخلية، لأجل ضمان تحقيق الغرض من وجوده.

ولا يتعدى أثر القرارات التي تهدف تنظيم مرفق إداري معين العاملين به، إذ لا تسري في مواجهة الناس الأجانب عن القطاع الإداري.

وتشمل إجراءات التنظيم الإداري، مجموع المنشورات، التعليمات، التوصيات والتدابير، الرسائل الداخلية، الأوامر والتوجيهات.

وعادة ما تصدر هذه الأعمال عن الرؤساء السلميين، وتكون موجهة إلى مرؤوسيهم، وهي بصورة عامة عبارة عن مستندات داخلية خاصة بالإدارة، ولا يطلع عليها المواطنون، خاصة أنها تهدف إلى التذكير وتفسير النصوص القائمة لفهم موحد في جميع المرافق والمصالح، وبهذا الصدد فإنها غير قابلة للمساس بحقوق المواطنين وإلحاق الضرر بهم، وهو ما قضى به مجلس الدولة في قرار صادر بتاريخ 2001/03/19 : 1/ حول القرار المطعون فيه، حيث أن الوقائع على ما يتبين من عريضة الطعن وسائر الأوراق تتلخص في أن العارضين وجهوا رسالة إلى مصدر القرار بتاريخ 1998/09/23 يلتمسون فيها تنفيذ التعليمة رقم 2 الصادرة عن رئيس الحكومة بتاريخ 1997/09/15 وباتخاذ التدابير لتنفيذها باعتبارهم

[1].المادة 833 ق.إ.م.إ : لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

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

معنيين بمضمونها بعد أن تم حل مؤسستهم بتاريخ 1997/10/11 وعين لها مصفيا لهذا الغرض وحيث أن المطعون ضده أصدر قرارا إداريا يحمل رقم 57 ومؤرخ في 1998/10/24 وتتضمن المادة الأولى منه ما يلي : بموجب هذا القرار تحذف المؤسسة غير المستقلة المحلة المدعوة "إينا" الكائنة بولاية البليدة من قائمة المؤسسات المزمع بيع أصولها لصالح شركات الأجراء الملحقة للقرار رقم 13 المؤرخ في 1998/02/24[1]...

وحيث أن عريضة الطعن تستند على الأسباب التالية لتبرير طلب إلغاء القرار موضوع الطعن، إن التعليمة رقم 2 تعطي الأولوية العمال للاستفادة من أصول المؤسسة المنحلة، وأنهم ضحوا بعرقهم طيلة عدة سنوات للحفاظ على حسن سيرها، وأنهم عمال شباب يريدون المساهمة في تطور الاقتصاد الوطني بدلا من تسجيلهم لدى الصندوق الوطني للبطالة.

ولكن حيث أن دعوى تجاوز السلطة أو دعوى الإلغاء يطلب فيها القاضي إلغاء قرار غير مشروع، وهو الغرض الوحيد من وجودها، ويتعين والحال هكذا أن يثبت العارضون عدم احترام قاعدة قانونية أو أحد قواعد المشروعية بصفة عامة.

وبإسقاط هذا المدلول القانوني على الأسباب الواردة في عريض الطعن للعارضين يتبين عدم استيفائها لهذا الشرط الجوهري لدعوى تجاوز السلطة، بحيث لم يثبتوا أي عيب للقرار المشكو منه، سواء من الناحية الموضوعية أو فيما يخص عيوب الشكل، ولا يتضمن أية مخالفة للقانون.

وحيث علاوة على ذلك، فإن القرار المشكو منه يتماشى وصحيح القانون على معنى المادة 92 من قانون المالية لسنة 1998[2] التي تفيد أن عملية البيع لفائدة العمال الأجراء هي مكنة قانونية اختيارية الصاحب الاختصاص في تقريرها أو عدم تقريرها.

وحيث حينئذ فإن العارضين قاموا بقراءة خاطئة للمادة المذكورة سابقا، فيكون طلبهم القضائي في غير طريقه الصحيح، ولا يؤدي لإلغاء القرار المشكو منه.

---

[1].كوسة فوضيل، مرجع سابق، ص ص 90-91.

[2]. القانون 97-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997 المتضمن قانون المالية لسنة 1998 ج.ر رقم 89 صادر 31 ديسمبر 1997

حول التعليمة رقم 02 الصادرة بتاريخ 1997/09/15: حيث أن العارضين يتمسكون بالتعليمة رقم 02 والمشار إليها سابقا[1].

وحيث بالرجوع إلى هذه الوثيقة فإنها ترمي إلى تحديا. شروط وإجراءات التنازل لأصول المؤسسات العمومية غير المستقلة والمحلة فتوضح كيفيات التنازل والتعليمات السابقة عن ذلك.

وحيث حينئذ فإن طبيعة التعليمة المذكورة ما هي إلا تعليمه توضيحية فلم تخلق بذاتها جديدا لنص المادة 92 من قانون المالية الصادر في 1998 وإنما اقتصرت على توضيح الإجراءات الواجب إتباعها في حالة تقرير التنازل لفائدة العارضين للمؤسسة المحلة

وحيث بالنتيجة فإن التعليمة المذكورة لا تكون دعامة قانونية يحتج بها العارضون إلا بعد أن تكون لهم مراكز قانونية على معنى المادة 92 من قانون المالية المذكورة سابقا، ومن ثم لا يجوز مجاراة العارضين في هذه الجزئية.

أما إذا كانت هذه التعليمات والتوصيات تخص علاقة الإدارة بالمواطنين، فلا بد من نشرها، وهو ما أقرته المادة 09 من المرسوم ثم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطن[2].

وكمثال عن القرارات غير النافذة في مواجهة الأفراد، التعليمة الوزارية المشتركة المؤرخة في 13 أوت 1985 المتعلقة بمعالجة البناء غير المشروع، والتي تنص في مقدمتها :" لقد نشأت ظاهرة البناء غير المشروع عن أسباب كثيرة لا فائدة في ذكرها مرة أخرى، اللهم إلا إذا كان الغرض منه إبراز الدور الحساس الذي يتعين أن يقوم به كل فرد، من خلال تطبيق والتنظيمات المعمول بها، والتأكيد الثابت الدائم لسلطة الدولة، باعتبارها الضامن الفعلي الوحيد لمصلحة المواطن.

وإذا كانت المساعي لإيجاد حل لهذه المسألة قد تعددت، فإن الظاهرة ما تزال مستمرة رغم ذلك، وبلغت في الوقت الراهن حدود جد خطيرة.

ومهما يكن، فإن عواقب هذه الوضعية لا يمكن أن تستمر دون أن تلحق بالغ الضرر بالتنمية الشاملة في البلاد، ولذلك بات من اللازم البحث عن السبل والوسائل الملائمة

---

[1]. كوسة فوضيل، مرجع سابق، ص ص 91-92.

[3]. المرسوم 131/88 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن المؤرخ في 04 جويلية 1988، ج ر رقم 27 الصادرة 1988/07/06.

وتطبيقها، قصد معالجة هذه المشكلة المتمثلة في البناء غير المشروع، والقضاء عليها قضاء نهائيا وشاملا.

وهذه التعليمة تعين، بعد تحليل حالات البناء غير المشروع إطار تسويته الممكنة، الأجهزة التي تتولى تطبيق الحلول المستنتجة والاجراءات المتعلقة بها...."

لكن يتبين، أنه متى صدرت تعليمة من سلطة إدارية ومست بحق، كانت باطلة جاز للمعنيين بها اللجوء للقضاء الإداري ومخاصمتها، وهو ما يثيره قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ2003/01/21:" حيث أنه يعرض، بأنه إثر حل مؤسسة نقل المسافرين ما بين البلديات تم تشكيل 4 شركات ذات المسؤولية الحدودة...[1] وأنه إثر العقد المنشئ لهذه الشركة فوجئت بصدور تعليمة تطلب من الحرس البلدي منع عمال هذه الشركة وحافلاتها من دخول الحظيرة، وأن القرار المستأنف غير مسبب وأضر بحقوق المستأنفة، وأن الحظيرة تابعة للأملاك الوطنية...

وأن القرار المستأنف لم يتصد لهذا الوجه، وأنه لحق بها ضرر جراء هذه التعليمة، وأن بلدية عين التوتة تتمسك.. بأن هذه التعليمة المتخذة ليست قرارا إداريا من شأنه أن يبطل من طرف قاضي إداري، وأن العقار محل النزاع ملك للبلدية قد أدمج في احتياطاتها العقارية في 1984 بناء على المداولة المؤرخة في 1982/02/16 ومالكه الأصلي هو (ج.ع)...

حيث أن الحظيرة رقم 2 كانت ملك المؤسسة النقل ما بين البلديات قبل حلها.

حيث أنه يستخلص من المادة 23 من قانون المالية المتمم لسنة1994[2]، وأن الأملاك التابعة للمؤسسات العمومية تنقل ملكيتها عندما تكون تابعة للجماعات المحلية بدون عوض إلى الدولة تمنحها للمؤسسات المستفيدة.

حيث أن رئيس البلدية باتخاذه التعليمة المطعون فيها بالإبطال تجاوز صلاحياته، كون أن الحظيرة محل النزاع أصبحت ملكا للدولة بموجب المادة 23 المذكورة أعلاه، وأنه يتعين إبطال هذه التعليمة ".

---

[1]. كوسة فوضيل، المرجع سابق، ص ص 94-95.

[2]. المرسوم التشريعي رقم 18/93 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج ر العدد 88 الصادرة في 1993/12/30.

ثانيا : من حيث تأثيرها على المراكز القانونية :

معلوما، أنه من عناصر ومقومات العمل الإداري حتى يعتبرقرارا إداريا يخضع للطعن القضائي بالإلغاء أن يرتب آثارا قانونية، غير أنه يلاحظ وجود نوعين من القرارات في تأثيرها على حقوق والتزامات الطرفين، حيث قد تؤدي إلى تقرير مركز قانوني، أو تؤدي إلى الكشف عنه فقط.

1- القرارات الإدارية المنشئة :

يكون القرار الإداري منشئا ومقررا لمركز قانوني، إذا ترتب على صدوره إنشاء مركز قانوني جديد (قرار التوظيف)، أو تعديل مركز قانوني قائم (قرار التحويل) أو إلغاء مركز قانوني قديم (قرار العزل). ولا يرقى إلى درجة القرار الإداري العمل الذي يصدر عن سلطة إدارية ولا يمس بمركز قانوني.

وللقرار الإداري المنشئ أثر فوري بمجرد تبليغه، إذا كان القرار فرديا، أو نشره إذا كان تنظيميا، ويقع على عاتق الطاعن عبء إثبات أن القرار الإداري مس بحقوقه.

2- القرارات الإدارية الكاشفة :

القرارات التي لا تؤدي إلى إحداث تأثير على المراكز القانونية، سواء كانت المراكز فردية أو عامة، إذ لا يتعدى دورها تفسير أو تأكيد المراكز القانونية الموجودة، تكون كاشفة. وللقرار الكاشف أثر رجعي على المراكز القانونية، طالما أنه أكد حقا موجودا[1].

الفرع الرابع : أنواع القرارات الإدارية من حيث مداها :

وتنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها، أي من حيث عمومية أو عدم عمومية مارها القانونية، إلى قرارات ادارية فردية أو ذاتية، وقرارات ادارية تنظيمية ولائحية.

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

[1]. كوسة فوضيل، مرجع سابق، ص ص96- 97.

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

وللقرارات الإدارية العامة أهمية حيوية وقوية في مساندة وتكميل القانون في تنظيم الحياة العامة وفي توفير وإيجاد الشروط والظروف والعوامل اللازمة لتكييف وتفسير وتطبيق القانون، ونظرا للقيمة العلمية النظرية والعملية التمييز القرارات الإدارية الفردية عن القرارات الإدارية العامة المجردة، ونظرا لقيمة ودور القرارات الإدارية العامة في تنظيم المجتمع ومؤسسات الدولة الإدارية إلى جانب التشريع العادي، فإنه يجب إعطاء فكرة عن القرارات الإدارية (اللوائح أو المراسيم العام الإدارية)[1].

المطلب الثالث : تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال الأخرى :

باعتبار السلطة تتكون من ثلاث سلطات، سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية وسلطة قضائية لا شك أنها تقوم بتصرفات قانونية أعمال مادية وتشريعات وقرارات وأحكام قضائية، فهذا يجعلنا نميز بين القرار الإداري وغيره من الأعمال الأخرى سواء الأعمال التشريعية أو الأعمال القضائية.

الفرع الأول : التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي :

يتميز العمل الإداري عن العمل التشريعي من زوايا متعددة . ولد مجال التمييز بين العملين فضلنا أولا تبيان أهمية التمييز بين " الإداري والعمل التشريعي ثم التطرق لمعايير التمييز.

[1].عمار عوابدي ، مرجع سابق، ص ص107- 108.

أهمية التمييز بين العمل الإداري والعمل التشريعي :

هناك فوائد عملية وعلمية بالغة الأهمية تنتج عن وصف عمل ما بانه تشريعي أو إداري. ويمكن حصر جوانب هذه الأهمية فيما يلي :

1. من حيث الخضوع للرقابة القضائية : إن القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءا وفحصا للمشروعية وتفسيرا وتعويضا بينما العمل التشريعي لا يخضع من حيث الأصل لرقابة القضاء ، بل يخضع لصور خاصة في مجال الرقابة والفحص كخضوعه للرقابة على الدستورية تباشرها هيئات متخصصة كالمجلس الدستوري عندنا في الجزائر[1].
2. من حيث المرتبة في هرم النصوص القانونية : يحتل العمل التشريعي في سلم وهرم النصوص الرسمية المكانة الثانية بعد النص التاسيسي أو الدستور باعتباره مجموعة قواعد قانونية صادرة عن السلطة التشريعية، بينما القرار الإداري يحتل مرتبة النصوص اللائحية والتنظيمية، ونتيجة لذلك فإن حجيته أقل من النص التشريعي.
3. من حيث الجهة المصدرة : إن العمل التشريعي صادر عن السلطة التشريعية . ولكل دولة سلطة التشريعية واحدة، بينما العمل الإداري مجسدا في القرار الإداري يصدر عن السلطة التنفيذية وهياكلها كثيرة ومتنوعة، فأحيانا يصدر القرار الإداري عن سلطة مركزية (رئيس الجمهورية ، رئيس الحكومة ، الوزراء ، المنظمات الوطنية المهنية ، الهيئات الوطنية المستقلة).

وأحيانا أخرى يصدر القرار عن الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية . ويصدر عن مدراء المؤسسات الإدارية، وعن المصالح الإدارية الخارجية الموجودة على مستوى الولايات. وهكذا فالهيئات التي يصدر عنها القرار الإداري كثيرة ومتنوعة

4. من حيث الإجراءات: يمر العمل التشريعي في كل الأنظمة القانونية بإجراءات خاصة تتسم عموما بالبطء، فلو أخذنا على سبيل المثال حركية النص التشريعي في الجزائر طبقا للمادة 136 من الدستور خاصة وكذلك القانون العضو رقم 99-12 المؤرخ في

[1].عمار بوضياف،القرار الإداري، مرجع سابق، ص ص 24-25.

8 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما[1]، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والنظام الداخلي لمجلس الأمة، نجد أن إجراءات العمل التشريعي تمر بالمراحل التالية :

- إيداع مشروع القانون من قبل الحكومة أو اقتراح القانون من 20 نائبا على الأقل لدى المجلس الشعبي الوطني : ومن الطبيعي أن رئيس الحكومة قبل أن يبادر إلى عرض مشروع القانون على الغرفة الأولى يلزم بإحالته إلى مجلس الحكومة بغرض المصادقة عليه، ثم إحالته من قبل الأمين العام للحكومة لمجلس الدولة لإبداء الرأي حوله طبقا للمادة 136 من الدستور، ثم يعرض على مجلس الوزراء[2].
- مناقشة المشروع على مستوى المجلس الشعبي الوطني : بما تطلبه هذه المرحلة من إجراءات طويلة من عرض المشروع على مكتب المجلس الشعبي الوطني ثم عرضه على اللجنة المختصة وسماع تقريرها ومناقشته و أخير التصويت عليه.
- مناقشة المشروع المصادق عليه على مجلس الأمة، بما تأخذه هذه العملية من مراحل إجرائية هي ذاتها المطبقة أمام المجلس الشعبي الوطني من عرض النص على مكتب مجلس الأمة ثم إحالته أمام اللجنة المختصة وإعداد التقرير ثم مناقشته والتصويت على النص.
- مرحلة محتملة الحدوث : تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان في حال عدم مصادقة مجلس الأمة على النص فإنه، وطبقا للمادة 138 من الدستور نكون بصدد خلاف بين الغرفتين بما يقتضي اجتماع لجنة متساوية الأعضاء بطلب من الحكومة بغرض اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف
- مرحلة الإصدار : يتولى رئيس الجمهورية سلطة الإصدار في أجل ثلاثين يوما ابتداءا من تاريخ تسليمه النص وهذا ما قضت به المادة 144 من الدستور.

---

[1]. انظر المادة 136 من الدستور، مصدر سابق.

[2].عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 26.

- إخطار المجلس الدستوري (إجراء اختياري ووجوبي في حالات): يمكن لرئيس الجمهورية طبقا للمادتين 187و 188 من الدستور إحالة النص المصادق عليه من الغرفتين على المجلس الدستوري بغرض فحص دستوريته، غير أنه إذا خص النص مجالا للقانون العضوي تعين طبقا المادة 141 من الدستور إحالته وجوبا على المجلس الدستوري قبل إصداره.
- طلب قراءة ثانية (إجراء محتمل الحدوث): طبقا للمادة 145 من الدستور يمكن لرئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية تتعلق بقانون تم التصويت عليه وهذا في غضون 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره،[1] وعندئذ لا يتم إقرار القانون إلا باغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ومن الطبيعي القول أن النص التشريعي سيعرف بطنا أكثر إذا تم تقديم طلب قراءة ثانية.
- مرحلة النشر: لا ينفد النص القانوني إلا بعد نشره وفوات المدة التي يقررها القانون لسريانه والتي حددتها المادة الرابعة من القانون المدني ما لم يقرر القانون أجلا أخر للسريان.

ومن خلال ما تقدم من مراحل يتبين لنا أن النص التشريعي يمر بمراحل طويلة ويستغرق ظهوره وقتا طويلا خلافا للقرار الإداري الذي سرعان ما يظهر إلى حيز الوجود، فقد يقدم الشخص طلب انتداب مثلا فيستجاب الطلبه بعد مدة وجيزة.

وإلى جانب تميز العمل التشريعي بالإجراءات الثقيلة مقارنة بالقرار الإداري فإن هناك سمة يتميز بها العمل التشريعي عن القرار الإداري تتمثل في أن العمل التشريعي تشترك في ظهوره كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية اعتبارا من أن لهذه الأخيرة الحق دستوريا في تقديم مشروع القانون ومناقشته على مستوى اللجان المتخصصة لكل من الغرفة الأولى والثانية، ولا تشترك السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في إصدار القرار الإداري.

[1]. عمار بوضياف ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص ص 27-28.

5. من حيث مجال التطبيق : إن النصوص ذات الطابع التشريعي تتضمن قواعد عامة ومجردة وهي موجهة للمخاطبين بها وهم مجموعة من الأشخاص، وقد يتعلق التشريع الواحد بسكان دولة بأكملها كان يتعلق الأمر بالقانون المدني أو قانون الجنسية أو قانون الحالة المدنية، فمجال التشريع ونطاقه من السعة مكان، بينما القرار الإداري يخاطب في حالات كثيرة مراكز فردية كقرار التعيين والترقية وقرار نزع الملكية والقرار التأديبي.

غير أن القرار الإداري يقترب من التشريع إذا صدر في شكل قرار تنظيمي فيخص حينئذ مجموعة من الحالات والوضعيات ويصدر بصيغة عامة ومجردة، ولكن مع وجود هذا التشابه بين العمل التشريعي والقرار الإداري يظل العمل التشريعي متميزا من حيث سعة مجال تطبيقه[1].

6. من حيث بدء السريان أو النفاذ : طبقا للمادة 4 من القانون المدني الجزائري تطبق القوانين في تراب الجمهورية إبتداءا من يوم نشرها، تكون نافذة المفعول في الجزائر بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها، وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك ختم الدائرة الموضوع على الجريدة الرسمية والأمر يختلف بالنسبة للقرار الإداري إذ قد يرتب القانون أثرا معينا بعد سريان القرار الإداري كالاعتراف المعني بحق الطعن وهذا حسب المادتين 829 و 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[2].

الفرع الثاني : التمييز بين القرار الإداري والعمل القضائي :

على نفس المنوال المتبع في الفرع الأول سنتطرق لأهمية التمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي ثم نفصل في معايير التمييز.

- أهمية التمييز بين العمل الإداري والعمل القضائي:

ينجم عن القول أننا أمام عمل إداري أو قضائي جملة من الآثار القانونية لعل أهمها :

---

[1]. عمار بوضياف ، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 28.

[2]. انظر المادتين 829 و 830 ق.إ.م.إ، مصدر سابق

أولا : من حيث طرق الطعن :

يخضع العمل الإداري ممثلا في القرارات الإدارية للإجراءات خاصة في مجال الطعن فقد يفرض المشرع الطعن في القرار الإداري أمام نفس الجهة المصدرة له (طعن ولائي)، أو أمام جهة إدارية وصية عنها (طعن رئاسي)، ويجعل لهذا الطعن مدة خاصة وأشكالا معينة، الأمر الذي يختلف عن الطعن في الأحكام التي ينظمها القانون مراعيا في ذلك الدرجات (درجة استناف ودرجة عليا أو نقض)، كما يراعي مسالة الحضور والغياب[1]، والحكم المدني والحكم الجزائي، وعلى ذلك يخضع العمل القضائي مجسدا في الأحكام والقرارات النوع محدد من طرق الطعن لا تليق إلا به يتضمنه قانون الإجراءات المدنية وقانون الإجراءات الجزائية وتختلف عن طرق الطعن في القرار الإداري.

ثانيا : من حيث طبيعة الجهة التي تتولى مراقبة العمل :

تقتضي دولة القانون إخضاع أعمال الإدارة الرقابة القضاء بما يتيح للطرف المعني الطعن في القرار الإداري أمام سلطة القضاء بالشكل و الكيفية المحددة قانونا فالقضاء جهة مؤهلة ومخولة للنظر في الطعون الموجهة ضد الأعمال الإدارية ممثلة في القرارات الإدارية ولا بعد ذلك مساسا أو انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات، بينما يخضع العمل القضائي مجسدا في الأحكام (أحكام الدرجة الأولى والثانية) لرقابة القضاء نفسه فتعرض أحكام الدرجة الأولى على جهة قضاء الدرجة الثانية وتعرض قرارات الدرجة الثانية أمام جهة النقض (المحكمة العليا)، كما تعرض القرارات القضائية في المادة الإدارية الصادرة عن الإدارية الإدارية على رقابة مجلس الدولة باعتبارها جهة استئناف ويطعن فيها بالنقض أمامه أيضا.

ثالثا : ومن حيث الإجراءات :

الأصل أن جهة الإدارة غير ملزمة بإجراء خاص حال قيامها بالتصرفات الانفرادية غير أن المشرع قد يفرض لاعتبارات موضوعية الخضوع لإجراء معين عند إصدارها للقرار الإداري، والأصل أيضا أنه وحتى مع وجود إجراءات تحكم العمل الإداري الانفرادي فإنها- أي الإجراءات- وجب أن تتسم بالبساطة بهدف الإسراع في ميلاد القرار الإداري، والأمر يختلف بالنسبة للعمل القضائي إذ عادة ما تحكمه إجراءات منصوص عنها تشريعا كما أن ظهور

[1].عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 38.

العمل القضائي في شكل حكم أو قرار قضائي يأخذ مدة زمنية طويلة خاصة أمام الجهات القضائية العليا (المحكمة العليا ومجلس الدولة)، وهذا أمر طبيعي إذا تأخذ جهة القضاء الوقت الكافي لإصدار حكمها أو قرارها بما يلزم ذلك من إعطاء حق الدفاع للمتقاضين المتخاصمين.

رابعا: من حيث وجود أو عدم وجود نزاع :

إن العمل القضائي ناتج عن خصام بين إثنين أو أكثر وتتدخل جهة القضاء بعد رفع الأمر إليها بواسطة دعوى مسجلة أمامها وتفصل في هذا الخصام أو النزاع[1]، بينما العمل الإداري مجسدا في القرار لا يحتوي على فصل في نزاع قائم بل هو عمل انفرادي صادر عن جهة إدارية بقصد إحداث أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني.

ونظرا لأهمية المنازعة كأداة للتمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى تكريس هذه الأداة في حكم لها صدر في 15 جوان 1948 بقولها :" يشرط في القرار القضائي أيا كانت السلطة التي تصدره توافر شروط ثلاثة، الأول قيام خصومة بين طرفين والثاني أن تقوم هذه الخصومة على مسألة قانونية والثالث أن يكون للقرار عند الفصل في الخصومة قوة الشي المقتضى فيه " وفي حكم لها صدر في أول جوان 1953 ذهبت نفس المحكمة إلى تأكيد هذه الميزة التي ينفرد بها العمل القضائي بقولها :" إن المعيار الذي وضعه شراح القانون الإداري وفقهاؤه للتمييز بين العمل القضائي[2] والقرار الإداري أن الأول يصدر بعد إدعاء ومخالفة ويفصل فيه من هيئة ليست طرفا في النزاع القائم ....".

غير أن التمييز بين العمل القضائي والعمل الإداري إستنادا لوجود خصومة قائمة بالنسبة للأول وعدم وجودها بالنسبة للثاني، مسألة لا يمكن التسليم بها بصورة مطلقة ذلك أن جهة الإدارة قد تفصل في خصومة قائمة بين طرفين كان يعترف القانون لجهة إدارية بالنظر في طعن ضد قرار إداري فنكون حينئذ أمام نزاع قائم بين الطاعن أو ضحية القرار، وجهة الإدارة مصدرة القرار.

---

[1].عمار بوضياف،القرار الإداري، مرجع سابق، ص ص 39-40.

[2]. قدور شرع، التعويض عن أضرار أعمال السلطة العامة، مكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة غرداية، 2015/2014، ص 33.

خامسا : من حيث الاستقلالية والتبعية :

يتمتع القاضي وهو يفصل في المنازعات المعروض عليه بكامل الاستقلالية بما يضمن له الحياد التام وبهدف إصدار حكم عادل وهو ما أقره الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وأقره الدستور الجزائري .

إلا أن الموظف وهو يمارس عمله يخضع لسلطة رئاسة تجعله تابعا لجهة عليا يتلقى منها الأوامر والتعليمات ويلزم بتنفيذها.

سادسا: من حيث المسؤولية :

تسأل الدولة في غالبية النظم القانونية عن أعمال موظفيها وتلزم بدفع التعويض للطرف المضرور، ولا تسأل الدولة في كثير من النظم القانونية عن أعمال السلطة القضائية[1].

[1].عمار بوضياف،القرار الإداري، مرجع سابق، ص 41.

المبحث الثاني : ماهية سحب القرار الإداري :

إن قرار السحب للقرار الإداري له مفهوم يختلف عن باقي المفاهيم الأخرى كالإلغاء أو التعديل أو التفسير وبالتالي لا بد من تعريف دقيق يحدد معنى السحب وإعطاء مفهوم يحدد معناه وطبيعته وآليات ممارسة إجراءات السحب وما هو الأساس القانوني لحق الإدارة في السحب.

المطلب الأول : مفهوم سحب القرار الإداري :

من أجل إعطاء مفهوم دقيق لمعنى سحب القرار الإداري وجب علينا تحديد تعريف دقيق للسحب سواء من الناحية اللغوية أو الإصطلاحية وحتى رأي الفقه في هذه التعاريف أي المعنى القانوني وهذا ما نفصله في فروع هذا المطلب.

الفرع الأول : تعريف سحب القرار الإداري لغة :

- السحب :هو سل الشيء وانتزاعه من شيء آخر.
- يقال:سحب، يسحب، اسحب، سحبا :الشيء جره على الأرض.
- ويعني السحب أيضا استرداد، استرجاع، رجوع عن الأمر[1].

وقد ورد هذا المصطلح في القرآن الكريم لقوله تعالى: " إذ الأغلال في أعناقهم والسلاسل يسحبو[2] ، ويفيد في هذه الحالة السحب معنى الجر، أما في قوله تعالى" : ربنا أبصرنا وسمعنا فأرجعنا نعمل صالحا إنا موقنون[3]" فهنا يفيد الرجوع معنى الأثر الرجعي.

الفرع الثاني : تعريف سحب القرار الإداري إصطلاحا :

السحب في القاموس القانوني :"هو عملية إعدام آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل بحيث يعتبر القرار كأنه لم يولد إطلاقا ".

---

[1].جيلاني نذير، آثار سحب القرار الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2012/2011، ص 12.

[2]. سورة غافر– الآية 71.

[3]. سورة السجدة – الآية 12.

ويعرف كذلك في القاموس الإداري:

« le retrait d'un acte administratif équivaut à l'annulation décent acte par l'autorité opérant : abinition, il anéanti l'acte des l'origine et supprime ses effets aussi bien passés que futurs l'acté ou rapporté disparait totalement de l'ordonnance juridique. »

الفرع الثالث : تعريف سحب القرار الإداري فقهيا :

لقد جاءت عدة تعريفات فقهية لتحديد مفهوم سحب القرارات الإدارية نذكر منها:

- ✓ دلو بادير Andre DeLaubadere: "السحب هو محو القرارات الفردية المعيبة بأثر رجعي عن طريق مصدرها".
- ✓ شارل ديباش Charles Debbash :"سحب القرار الإداري يقوم عند إلغاء كل الآثار الناجمة عنه منذ صدوره".
- ✓ سليمان محمد الطماوي: "السحب هو إلغاء بأثر رجعي"[1] .
- ✓ عمار عوابدي: "السحب الإداري للقرارات الإدارية هو إماء أو إعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي، كأنها لم توجد إطلاقا أي القضاء على الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للماضي، والحاضر والمستقبل ويضيف : "عملية قلع لجذور الآثار القانونية للقرارات الإدارية نهائيا."[2]

وعرفه محسن خليل على أنه" إجراء تنفرد به السلطة الإدارية يخولها الرجوع عن قرارات سبق صدورها عنها، ويقصد بذلك تحديد القرار من قوته القانونية ومحو آثاره بالنسبة للماضي، والمستقبل أي بأثر رجعي، وكأنه لم يولد قط."

وهكذا تتجلى لنا خطورة هذا الإجراء، ذلك أن السحب لا يقتصر أثره على المستقبل فحسب بل يمتد إلى الماضي ليجتث القرار من جذوره، أي منذ ذلك التاريخ الذي صدر فيه "ابتداء "لا من سحبه، فيصبح وكأنه لم يكن، ويضاف إلى ذلك أن الإدارة هي التي أصدرت

---

[1].سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة القرارات الإدارية، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، دار الفكر العربي، مصر، 1957، ص 636.

[2]. عمارعوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1998، ص 17.

القرار الإداري أصلا لتحقيق غرض معين، خدمة للصالح العام، فكيف يجوز لهذه السلطة سحب قراراتها؟

يجيب الفقه[1] عن هذا التساؤل، بأن الحكمة من منح الإدارة السلطة التي تمكنها من العودة عن قرارها وسحبه، تتمثل في أنها قد تستشعر خطأ، أو مخالفة قانونية من جانبها، وقد تطرأ بعض الظروف، أو تستجد بعض المعطيات التي تدفعها إلى تغير رأيها فتلجأ إلى سحب قرارها رعاية وتحقيقا للمصلحة العامة، وبناء عليه، فإن الهدف الأساس من تقدير حق الإدارة في سحب القرارات الإدارية هو احترام حكم القانون، والحفاظ على فاعلية القرار الإداري فالإدارة ليست مترهة عن الخطأ، ومن حقها أن تغير رأيها، إما لتدارك المخالفة القانونية التي شابت قرارها، وإما لتضع في الاعتبار ما استجد من عناصر لم تكن تحت نظرها حين أصدرت القرار المنوي سحبه، فأعمال الإدارة دائمة التطوير والتغيير، وسحب القرار يمكن الإدارة من مراقبة نفسها بنفسها.

وهكذا تتضح طبيعة هذا الإجراء، باعتباره أهم أدوات الرقابة التي تمارسها السلطة الإدارية على مشروعية قراراتها، بهدف تصويب ما يصدر عنها من قرارات مخالفة للقانون إعمالا لمبدأ المشروعية، بل إن بعض الفقه يعتبر ذلك واجبا عليها وليس مجرد رخصة[2].

وإذا كان الرأي السابق يستند إلى فكرة المصلحة العامة، وإلى مبدأ المشروعية، فقد ذهب الفقه إلى أن الأساس القانوني لحق الإدارة في سحب قراراتها، إما أن يستند إلى قابلية القرار الإداري المعيب للإلغاء القضائي خلال مدة الطعن، أو إلى حق السلطة الرئاسية المختصة في التعقيب على أعمال المرؤوسين، علما بأن الرأي الراجح فقها يرد هذا الحق إلى مبدأ المشروعية، الذي يوجب خضوع الإدارة للقانون وتقيدها بأحكامه، ويؤدي ذلك إلى ضرورة قيام الإدارة بسحب قرارها المخالف للقانون[3].

ولا ريب في أن الإقرار للإدارة بهذا الحق أمر تحفه المخاطر، فالحجة التي سبق ذكرها لتبرير حق الإدارة في سحب قراراتها لتدارك ما قد يقع منها من مخالفات قانونية إعمالا لمبدأ المشروعية، تصطدم بمبدأ آخر في غاية الأهمية يتلخص في ضرورة حماية مصالح الأشخاص

---

[1]. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994،ص 544-545.

[2].سليمان محمد الطماوي،النظرية العامة القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 699.

[3]. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ص 544-550.

الذين حصلوا على مزايا وترتبت لهم حقوق مكتسبة بناءا على تلك القرارات المراد سحبها وتأسيسا على ذلك، فإن القرار الساحب يخل بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وبما يتطلبه هذا المبدأ من استقرار للأوضاع والمراكز القانونية.

لذا يمكن القول، بأن سحب القرارات الإدارية ليس بالأمر الهين، أو اليسير بل" هو موضوع شائك يعد من أعقد موضوعات القانون الإداري، لأننا نجد أنفسنا بين مبدأين متعارضين لا يمكن التوفيق بينهما، إلا إذا ضحينا بأحدهما لحساب الآخر، والمبدآن هما: مبدأ المشروعية، ومبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، ولما كان المبدآن من المبادئ الرئيسة لأي نظام قانوني، فقلما يتفق الفقهعلى الحل الواجب الإتباع."

المطلب الثاني : طبيعة قرار السحب وآليات ممارسة إجراءاته :

باعتبار الإدارة العامة أداة لتجسيد العقيدة السياسية للسلطة العامة من أجل تحقيق المنفعة العامة، فإن لجوؤها لقرار السحب ينطوي تحت هذا الغطاء، وبالتالي له مبرر وأساس قانوني يتمثل في نظرية المصلحة الإجتماعية ونطاق مبدأ المشروعية، وهذا بعد مراعاة الإدارة ذاتها للضرر الذي يلحقه القرار المسحوب أو عدم جدواه أصلا، أو بواسطة تظلم مسبق أي تظلم إداري وهذا ما نفصله في الفرعيت الآتيين :

الفرع الأول : الأساس القانوني لحق الإداري في السحب :

أولا : نظرية المصلحة الإجتماعية :

شُرع للإدارة سحب قراراتها المُعيبة حتى تتمكَّن من تصحيح أخطائها بشرط أن يكون القرار المُراد سحبه مُخالفاً للقانون، أما إذا قام القرار الإداري على أسس صحيحة مستوفياً شروطه القانونية، فإنه يمتنع على جهة الإدارة سحبه لانتفاء العلَّة التي شرعت من أجلها قواعد السحب , وذلك احتراماً للقرار واستقراراً للأوضاع القانونية وتحقيقاً للمصلحة العامة .

وهناك إجماع في الفقه الفرنسي والمصري[1] على أن القرار المُعيب يتحصَّن من السحب بمروره مدة الطعن القضائي دون الطعن عليه بالإلغاء التي بانقضائها يتحصَّن القرار ويصبح مشروعاً.

[1].سليمان الطماوي،النظرية العامة للقرارت الإدارية، مرجع سابق، ص 700.

ويرى الدكتور محمد كامل ليله أن استقرار المراكز القانونية للأفراد أولى بالرعاية والاحترام وأجدر بالحماية من فكرة الإلغاء لعدم سلامة القرار – الذي ترتبت عليه تلك المراكز – بسبب مُخالفته لمبدأ الشرعية[1].

وبعبارة أخرى إن المستقر في القضاء الإداري أن سحب القرارات، قد شرع لتمكين الجهة الإدارية من تصحيح خطاء وقعت فيه، ويقتضي ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفا للقانون، أما إذا قام القرار الإداري علي أسس صحيحة مستوفيا شروطه القانونية فانه يمتنع علي جهة الادارة سحبه، لانتفاء العلة التي من اجلها شرعه قواعد السحب وذلك احتراما للقرار واستقرارا للأوضاع وتحقيقا للصالح العام، وقد اجمع الفقه المصري والفرنسي علي أن القرار المعيب يتحصن من السحب والإلغاء، بمرور مدد الطعن القضائي دون الطعن عليه بالإلغاء حيث يصبح القرار في هذه الحالة مشروعا.

ويرى الدكتور عبد القادر خليل، أن المصلحة العامة هي الأساس القانوني لحق الادارة في سحب قراراتها الادارية، فالمصلحة العامة هدف عام يجب أن تسعي الادارة إلي تحقيقه أثناء مباشره سلطتها وإدارتها للمرافق العامة، فان تجاوزته فان تصرفها يوصم بعيب بالانحراف فأصحاب هذه النظرية، يذهبون إلي أن الأساس الذي من اجله منحت الادارة الحق في سحب قراراتها، هو ضرورة استقرار المراكز والأوضاع القانونية للإفراد لان في ذلك وبلا شك تحقيقا للصالح العام (أو المصلحة الاجتماعية للإفراد) فهم يغلبون مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية على مبدأ المشروعية واحترام القانون لان في مراعاتها ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد[2].

ثانيا : نظرية احترام مبدأ المشروعية :

إن السمة البارزة للدولة الحديثة أنها دولة قانونية تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم، وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية والمحلية والمرفقية. ومن هنا تبرز العلاقة بين مفهوم الدولة القانونية ومبدأ المشروعية، ذلك أن إلزام

---

[1]. مفتاح خليفة عبدالحميد، سحب القرار الإداري وآثاره، مجلة العلوم والدراسات الإنسانية– المرج، العدد1، 2014. ص 92.

[2]. منتديات الموظف الجزائري، الأساس القانوني لحق الإدارة في السحب، 2018/08/08، 12:45، http// www.mouazaf-dz.com/t114-topic.

الحكام والمحكومين بالخضوع لقواعد القانون، وتحكم هذا الأخير في تنظيم وضبط سائر التصرفات والنشاطات هو مظهر يؤكد قانونية الدولة أو وجود ما يسمى بدولة القانون .

ويقصد بمبدأ المشروعية الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة. وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين والمحكومين للقانون وسيادة هذا الأخير وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم.

إذ لا يكفي أن يخضع الأفراد وحدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة، بل من الضروري أن تخضع له أيضا الهيئات الحاكمة في الدولة على نحو تكون تصرفات هذه الهيئات وأعمالها وعلاقاتها المختلفة متفقة مع أحكام القانون وضمن إطاره.

ويمثل مبدأ المشروعية من جهة أخرى صمام أمان بالنسبة للحقوق وحريات الأفراد، وهو الحصن الذي يكفل صيانتها وحمايتها من كل اعتداء، فلو أخذنا على سبيل المثال حق الملكية من حقوق الإنسان كفله الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 17 منه وثبته العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وهو حق تابت أيضا في دساتير الدول على اختلاف نظامها السياسي، ومكرس في القوانين المدنية، فإن الاعتداء على هذا الحق مباشرة إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة من قبل أحد الجهات الإدارية المخولة ودون مراعاة جوانب إجرائية، فإن قرار النزع على هذا النحو صدر مخالفا لما قرره القانون ما يصح معه نعته بالقران الت غير المشروع هو البطلان والإلغاء إما من جانب سلطة إدارية أو سلطة قضائية.

ومن هنا تبين لنا أنه لولا مبدأ المشروعية لضاع حق الملكية، بل وكل حق أي كانت طبيعته.

ولا يكفل مبدأ المشروعية حماية حقوق الأفراد فقط، بل يحمي أيضا ويصون حرياتهم، ذلك أن السلطة الإدارية إن كان معترف لها في كل الأنظمة القانونية باتخاذ إجراءات الضبط للمحافظة على النظام العام، فإن ممارسة هذه السلطة مقيد بمراعاة مبدأ المشروعية، فلا يجوز للسلطة الإدارية اتخاذ إجراءات الضبط خارج إطار ودواعي النظام العام، فإن ثبت ذلك تعين النطق بإلغاء القرار الإداري إما من جانب القضاء بعد رفع الأمر إليه، أو من جانب السلطة الإدارية (الولائية أو الرئاسية)[1].

[1].عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 12-13.

مبدأ المشروعية مُؤداه خضوع سائر سُلطات الدولة لأحكام القانون، بحيث تكون تصرفاتها مُحددة بسياج قانوني لا تستطيع أن تتعداه، فالإدارة مُلزمة عند مُباشرتها لأوجه نشاطها باحترام القواعد القانونية النافذة أيَّاً كان مصدرها، فكل أعمال الإدارة سواءً كانت أعمالاً قانونية أو تصرفات عادية يجب أن تتم في حدود القانون، وخضوع الإدارة للقانون يُرتب عليها نتيجة هامة وهي أنه : لا يجوز أن تتصرَّف إلا داخل إطار القواعد القانونية النافذة، حيث أن مُبادرة الإدارة إلى تصحيح أخطائها القانونية وردها إلى حظيرة القانون ورد الحقوق إلى أصحابها هو جوهر مبدأ المشروعية .

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها بتاريخ 17/12/1951 م على ذلك بقولها (أن الحكمة من تجويز سحب القرارات هي أن القرار المُخالف يبقى فترة من الزمن معرضاً للإلغاء بالطريق القضائي، فمن المنطق أن يكون لجهة الإدارة التي أصدرت هذا القرار أن تتجنَّب حكم القضاء بإلغائه، فتسبق هي القضاء،وتُصلِح بنفسها شوائب القرار وعيوبه).

ويرى الدكتور ثروت بدوي أنه لعلَّ تطابق ميعاد السحب في كل من مصر وفرنسا مع ميعاد الطعن القضائي أحاط نظرية السحب باللبس والغموض والإبهام , فظنَّ الكثيرون أن السحب لم يُخوِّل للإدارة إلا خضوعها للرقابة القضائية , وكأن السحب وسيلة تتوقى به الإدارة حكم القضاء، هذا الفهم يجب أن يزول، وذلك أن الرقابة الإدارية رقابة موازية للرقابة القضائية وسابقة عليها، وزوال الرقابة الأخيرة لا يغني على الرقابةالأولى التي تظل وحدها بين يدي الفرد والسلطات العامة للأول أن يُثيرها، والثانية أن ترتد إلى حظيرة القانون[1].

الفرع الثاني : آليات ممارسة إجراءات السحب :

أولا : التظلم الإداري :

يمكن تعريف التظلم المسبق على أنه طعن ذو طابع إدارض محض يوجهه الشأن إلى الإدارة المعنية ولائية كانت أم رئاسية يعبر فيه عن عدم رضاه من عمل أو قرار إداري ويلتمس من خلاله من جهة الإدارة مراجعة قرارها، وليس كأصل عام شكلا معينا، ويمنح التظلم المسبق من جهة الإدارة فرصة في العدول عن قرارها وعملها بصورة إرادية ودون أمر أو تدخل من القضاء، وبإمكان الإدارة أن تراجع نفسها فتلغي القرار محل التظلم أو الشكوى[2].

[1].مفتاح خليفة عبد الحميد، مرجع سابق، ص 90.

[2].عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق،ص 297.

ويتم التظلم بأحد الصورتين :

1- التظلم الرئاسي: ويرفع إلى السلطة التي تعلو الجهة التي أصدرت القرار . و يعتبر التظلم الرئاسي القاعدة في مجال التظلمات إذ بإمكان الرئيس الإداري از اقتنع بعدم مشروعية القرار أن يتخذ ما يراه مناسبا وهذا ما أقرته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا.

2- التظلم الولائي: ويمثل الطريق الاستثنائي ويتم اللجوء إليه من قبل الطاعن في حالة ما إذا لم يكن للجهة مصدرة القرار سلطة رئاسية وهو ما أشارت إليه صراحة المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الملغي بتقديمها التظلم الرئاسي على التظلم الولائي.

ثانيا : من طرف الإدارة ذاتها :

تقوم السلطة الإدارية المختصة ذاتها بإنهاء الآثار القانونية التي تولدها القرارات الإدارية، بأثر رجعي، وذلك المدة القانونية المحددة.

وعرفه الدكتور عمار عوابدي بأنه " عملية قلع الجذور الأثار القانونية للقرارات الإدارية نهائيا " وتملك السلطة الإدارية حق إعدام قراراتها الإدارية غير المشروعة واستثناء البعض من قراراتها المشروعة، منعا لها أن تسري وهي مشوبة بعيب من عيوب المشروعية، وممارسة لرقابتها على مدى مشروعيتها وسلامتها وملاءمتها.

كما تقوم السلطة الإدارية المختصة بسحب كل قراراتها الإدارية التوبة بعيب من عيوب المشروعية، كما لها أن تسحب بعض الأنواع من القرارات الإدارية، وإن كانت سليمة، وهذا رغم أن السلطة الإدارية لا يجوز لها أن تسحب إلا القرارات المشوبة بعيب، وهذا تصحيحا لوضعية قانونية ، أو أن المخاطبين بالقرارات الإدارية والذين استفادوا من امتيازات بواسطتها، لم يحترموا القانون والتنظيم المعمولين بهما وارتكبوا مخالفة[1] .

كل هذا شريطة ألا تختار ميعاد السحب وإن كان لا بد من ذلك بعد انقضاء المدة فعليها اللجوء إلى القضاء بدعوى الإلغاء التي تختلف عن السحب .

[1]. كوسة فوضيل، مرجع سابق، ص ص 252-253.

خلاصة الفصل الأول :

يعتبر القرار الإداري أحد التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة العامة من اجل تحقيق المصلحة العامة، بحيث يجب إعطاء مفهوم دقيق للقرار الإداري وتحديد خصائصه وذكر أنواعه مع تمييزه عن باقي أعمال السلطات الأخرى، كما يلاحظ أن الإدارة تقوم بتصحيح بعض تصرفاتها ذاتيا منها سحب قراراتها في حالة ملاحظتها وقوع أضرار بسببها أو عدم جدواها أصلا، وهذا السحب يجب أن يجد مبرراه وأساسه القانوني ووسائل إجراءات اللجوء إليه سواء من الإدارة نفسها أو اطراف متضررة خارج أو داخل الإدارة.

الفصل الثاني

أحكام سحب القرارات الإدارية

تمهيد:

رغم إقرار المشرع للإدارة سحب بعض القرارات الإدارية، إلا أن هناك نطاق محدد لا يخرج دائما عن مراعاة المصلحة العامة في إطار مبدأ المشروعية والمحافظة على الاستمرارية، فسحب القرارات الإدارية ليس على الإطلاق بل هناك بعض القرارات مشمولة بالسحب سواء كانت مشروعة والتي لا يجوز سحبها كقاعدة عامة، إلا أن هناك استثناءات ترد على هذا المبدأ العام والعكس كقاعدة عامة دون استثناء واجب سحب القرارات المشروعة، وأثناء عملية السحب هناك إجراءات يجب مراعاتها وتطبيقها.

المبحث الأول : القرارت الإدارية المشمولة بالسحب ونطاقها :

إن التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة العامة مفادها دائما تحقيق المصلحة العامة فهي دائما ديناميكية مدعومة باجتهادات فقهية وقضائية، والتي قد تؤثر على الإدارة حتى في سحب قراراتها وإن كانت مشروعة وهو استثناء، أما القرارات الغير المشروعة واجب ولزوم على الإدارة سحبها.

المطلب الأول : سحب القرارات الإدارية المشروعة :

إن أساس وجود التلازم بين السلطة وأفراد المجتمع هو نظرية الضمان التي تضمن مساواة الجميع أمام الأعباء العامة، ولا يكون هذا إلا ضمن مبدأ المشروعية، ولكن تطور حاجات المجتمع وظهور التقليدية أو سحبها نهائيا وتعويضها بأخرى رغم مشروعيتها.

الفرع الأول : القاعدة العامة لعدم جواز سحب القرار الإداري المشروع (السليم) :

العميد سليمان الطماوي، في تأصيل هذه القاعدة إلى القول" :أن القرار الإداري السليم لا يمكن سحبه تأسيسيا على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وذلك أن القرار الساحب فيما أبيحله سحب القرارات الإدارية السليمة سيكون رجعيا من حيث إعدامه لآثار القرار المسحوب من تاريخ صدور هذا القرار الأخير، وليس هناك من سبب معقول لتحريم الرجعية في حالة القرارات التي تنشئ أو تعدل مراكز قانونية، وإباحتها بالنسبة إلى القرارات التي تلغي مراكز قانونية[1].

فإذا صدر القرار الإداري متفقا وأحكام القانون، فالأصل هو عدم جواز سحبه، لأن الرجوع فيه وسحبه يحتاج إلى إصدار قرار آخر، يمتد أثره إلى الماضي، وفي ذلك إهدار لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومن ثم الإخلال بما رتبه القرار السليم المسحوب من مراكز قانونية وحقوق مكتسبة.

وقد تأكد ذلك بقضاء المحكمة الإدارية المصرية العليا التي قضت بأنه...." مادامت الرخصة قد صدرت صحيحة بعد استيفاء الشرائط القانونية وإعمال الإدارة سلطتها التقديرية،

[1].عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ، ص303.

فيكون تغييرها أو سحبها نهائيا قد صدر مخالفا للقانون، حيث أنه حسب تعبير المحكمة أن من المسلمات القرار الإداري متى صدر صحيحا، امتنع سحبه كلية[1]."

الفرع الثاني : حالات إقرار جواز سحب القرارات الإدارية :

أولا: سحب القرارات الإدارية الفردية التي تنشئ حقوقا :

من الأسباب الرئيسية، التي قامت عليها قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية احترام الحقوق المكتسبة أو المراكز الشخصية، التي يكتسبها أفراد في ظل التشريعات السابقة.وقد استند القضاء فيكل من مصر وفرنسا، إلى هذه الحجة، فيجوز سحب بعض القرارات الفردية السليمة، وذلك في حالة ما إذا كانت تلك القرارات لم تولد حقا، لأن الرجعية في هذه الحالة تكون رجعية ظاهرية أكثر منها حقيقية[2].

وقد ذهب بعض الفقه في هذا الشأن، إلى عدم جواز التوسع في سحب القرارات التي لا تولد حقا،حيث أن الاستناد إلى أن سحب تلك القرارات لا يتعارض مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية .لعدم مساس السحب بالحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية، حيث لا يستند مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إلى مجرد احترام الحقوق المكتسبة، بل يقوم على اعتبارات أخرى، تتعلق بممارسة اختصاصات الإدارية في حدود القانون، وأن ممارسة اختصاص يكون بالنسبة للمستقبل .ولوفتحنا هذا الباب على مصرعيه فإن السحب، قد يكون مشوبا بالمجاملة على حساب المصلحة العامة فقد تقوم جهة الإدارة بسحب القرار التأديبي المتضمن توقيع عقوبة معينة على موظف رغم ما يستندإليه من مبررات وأسباب جدية بمجرد الرغم في تمكين هذا الموظف من الترقي الذي ما كان ليحدث مع قيام العقوبة[3].

وبهذا اتخذت بعض التطبيقات القضائية .كالقرارات الفردية التي لا تنشأ ثمة مراكز قانونية للأفراد منحق الإدارة سحبها في أي وقت .ومن ثم قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأن"القرارات الفرديةالتي تنشأ مزايا، أو مراكز، أو أوضاعا قانونية بالنسبة للغير، يجوز للإدارة سحبها في أي وقت، لأن القيود التي تفرض على جهة الإدارة في سحب

---

[1]. جيلاني نادير، مرجع سابق ص21.

[2]. سليمان الطماوي، مبادىء القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي الإسكندرية، ط6، 2007، ص 868.

[3]. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 597.

القرارات الفردية، إنما تكون في حالة ما إذا أنشأت هذه القرارات مراكز قانونية لمصلحة فرد من الأفراد ولا يكون من المناسب حرمانهم منها.

ولا شبهة في أن القرار الصادر بتوقيع جزاء على الموظف، لم يتعلق به مصلحة لأحد الأفراد كما أنه لم يتولد عنه لجهة الإدارة مركز ذاتي، يمتنع عليها بوجود سحبه الموظف من ظلم إذ ليس بسائغ القول، بأن جهة الإدارة ترتب لها مركز ذاتي في الإبقاء على عقوبة توقعت بغير سبب قانوني،ومن ثم يجوز للإدارة سحب هذا القرار في أي وقت دون التقيد بميعاد"[1].

ثانيا : سحب القرارات الإدارية التنظيمية :

فاعتبار القرارات التنظيمية، على خلاف القرارات الفردية، لا تنشئ مراكز شخصية بل يتولد عنهامراكز عامة، وهذه المراكز لا تخول للأفراد حقوقا، إلا بتطبيقها تطبيقا فرديا.

السؤال الذي يطرح نفسه، هل يجوز سحب القرار التنظيمي السليم بمجرد أنه لا يرتب حقوقا أو مراكز شخصية؟ والسبب في ذلك، أنه لا يجوز سحب القرارات التنظيمية بأثر رجعي، لأن التنظيم إنما يكون بالنسبة إلى المستقبل، لا بالنسبة إلى الماضي.

وبالرجوع إلى قضاء مجلس الدولة المصري، في هذا الخصوص فإن القضاء غير واضح .فغالبية أحكامه منذ إنشائه تجري على هذا النحو .والدليل على ذلك، أنه في أحد أحكامه المؤرخ في1948/01/12 يقول" يجب التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية كاللوائح وبين القرارات الإدارية الفردية، إذ بينما يجوز للإدارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواء بالإلغاء، أو التعديل في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة، فإنه لا يجوز لها سحب القرارات الفردية"...

وكذا حكمه في 11 أبريل سنة 1950 ويقرر أنه" إذا لم يكن القرار فردي قصد به شخص المدعي بل هو قرار لائحي عام، فإنه يسري على الكافة، والعلاقات التي تربط الموظف بمجلس المديرية علاقة لائحية لا تعاقدية، وللإدارة حق سحب القرار اللائحي العام في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة.فقضاء االمجلس شبه مستقر على جواز سحب

[1]. جيلاني نادير، مرجع سابق، ص 24 .

القرارات التنظيمية، وهو في إطلاقه السابق، لم يبين أحكام هذا السحب ولا حدوده، ولا ما إذا كان يشمل القرارات التنظيمية السليمة أو المعيبة .ولا يزال الأمر على هذا الحال[1].

المطلب االثاني : سحب القرارات الإدارية الخارجة عن مبدأ المشروعية :

يعتبر الخروج عن مبدأ المشروعية المبرر الأساسي لسحب القرارات الإدارية التي تضمنها عيب يسلبها مشروعيتها سواء تعلق بالسلطة مصدرة القرار المسحوب أو عيب تعلق بالقرار ذاته.

الفرع الأول : العيوب المتعلقة بالسلطة المصدرة للقرار :

أولا : عدم الاختصاص :

يكون القرار الإداري مشوبا بعيب عدم الاختصاص، من صدر ممن لا ولاية له في إصدارها سواء لصدوره عن موظف لا يملك سلطة التقرير، أو صدوره عن موظف يملك تلك السلطة، إلا أنه خالف مقتضياتها الزمانية أو المكانية، فلهذا العيب درجتين، قد يكون عيب عدم اختصاص جسيم مثاله القرارات الصادرة من طرف الإدارة التي تدخل في اختصاص السلطتين التشريعية، أو القضائية وقد يكون عيب عدم اختصاص بسيط، مثاله، أن يتعدى موظف إداري داخل الجهاز الإداري على وظيفة موظف آخر[2].

ثانيا : عيب الانحراف بالسلطة :

يكون القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة، متى صدر لتحقيق غاية غير المصلحة العامة، أو تخالف الهدف المخصص لإصداره، وهو الهدف الذي قصد بالقرار تحقيقه، كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الخاصة بالضبط الإداري، والتي يتعين أن يكون هدفها حماية النظام العام بعناصره الثلاث من سكينة عامة ، صحة عامة، أو أمن عام. وتختلف القاعدة هنا عن تلك التي رأيناها بالنسبة للقرارات الإدارية المشروعة، فإذا كانت دواعي المصلحة العامة تقتضي استقرار الأوامر الإدارية الفردية بمجرد صدورها سليمة من ترتب عليها حق أو مركز خاص بالأفراد[3].

---

[1] . جيلاني نادير، مرجع نفسه، ص ص 26 27 .

[2]. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية في الفقه والقضاء، مرجع سابق، ص 300

[3]. المرجع نفسه، ص 301.

فإن القاعدة عكس ذلك بالنسبة إلى القرارات الفردية غير المشروعة، فهذه القرارات يجوز إلغاؤها لا بالنسبة إلى المستقبل فحسب، بل وبالنسبة إلى الماضي أيضا، وأساس هذه القاعدة مزدوج فمن الناحية الأولى، لا تستطيع القرارات الباطلة كقاعدة عامة أن تنشئ حقوقا للأفراد، ومن ناحية ثانية، فإن الإلغاء، أو السحب بالنسبة إلى القرار غير المشروع هو جزء لعدم مشروعيته يسمح للإدارة أن تفعل بنفسها ما يفعله قاضي الإلغاء فيما لو طعن في القرار المعيب أمامه، فلا معنى لمنع الإدارة من إلغاء قرار مصير طبيعي إلى الإلغاء أمام القضاء، كما أن مقتضيات إعمال السلطة الرئاسية، أن يمكن الرئيس الإداري من التعقيب على أعمال المرءوس وإلغاء قراراته المعيبة، وعلى هذا الأساس بنيت أحكام التظلم الرئاسي والولائي.

وكما سبق الذكر أن للإدارة حق إلغاء، وسحب القرار المعيب، فإن الدقة تقتضي أن تقول أن الإلغاء، أو السحب هو في حقيقته واجب على الإدارة لا مجرد اختصاص اختياري لها، لأن واجب الإدارة الأول أن تعمل على سيادة حكم القانون، وأن تكون تصرفاتهما في نطاقه، فإذا ما خالفت القانون بحسن نية، أو بسوء نية، فعليها في كل وقت أن ترجع مختارة إلى حظيرة القانون بتصحيح الأوضاع غير المشروعة وإزالة ما يترتب من آثار. ومن ثم فقد قيد مجلس الدولة الفرنسي حق الإدارة في إلغاء، أو سحب القرارات غير المشروعة ، بأن يتم في خلال مدة معينة، فإذا انقضت تلك المدة تعينت معاملة القرار المعيب معاملة القرار السليم[1].

الفرع الثاني : العيوب المتعلقة بالقرار ذاته :

أولا : عيب الشكل :

يعد القرار الإداري معيبا في شكله من صدر في غير الشكل، أو صدر بغير الإجراءات التي حددها القانون لإصداره، وهي نوعان. أشكال جوهرية، وجزاء مخالفتها إلغاء القرار. وأشكال ثانوية، وهي إجراءات يمكن تداركها وإصلاحها دون إلغاء القرار.

[1].سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 699.

ثانيا : عيب المحل :

يعتبر محل القرار الإداري، هو الأثر المطلوب إحداثه بهذا القرار، من إنشاء المركز قانوني جديد أو إلغاء أو تعديل في مركز قانوني قائم، ويتعين لصحة القرار الإداري في محله أن يكون الأثر المقصود إحداثه بهذا القرار ممكنا من الناحية الواقعية، وجائزا من الناحية القانونية، وعيب المحل يتمثل في مخالفة آثار القرار الإداري الصادر وفقا لأحكام القانون.

ثالثا : عيب انعدام الأسباب :

يكون القرار الإداري معيبا في سببه، من لم تقم حالة واقعية، أو قانونية تستند إليها الإدارة في إصداره وتبرر هذا الإصدار[1].

المطلب الثالث : الجهة المختصة بالسحب ومدى احترامها للميعاد :

إن خاصية سحب القرارات الإدارية تعتبر اختصاص أصل للسلطة التي أصدرته، إلا أنه يمكن للسلطة الرئاسية لهذه الأخيرة ممارسة هذا الإجراء تحت مبدأ التبعية الرئاسية وكل هذا في ميعاد محدد تمارس فيه عملية السحب.

الفرع الأول : الجهة المختصة بالسحب :

أولا : سحب القرار بواسطة مصدره :

إذا نشأ القرار الإداري صحيحا فلا مجال للحديث عن السحب إلا إستثناءا كما سبق الذكر، أما إذا نشأ معيبا، فنلاحظ أنه يبقى لفترة معينة في إطار الزعزعة واللا استقرار مما يستوجب تدخل السلطة المختصة لوضع حد له، ولا شك أن هذه السلطة هي نفسها مصدرة القرار المعيب – كأصل عام – إلا في الحالات التي نص فيها المشرع على منعها من إعادة النظر فيه[2].

وسحب القرار من جانب مصدره قد يكون إما بناءا على طلب الأفراد عن طريق التظلم أو بعد مراجعة الإدارة لتصرفاتها للتحقق من مدى مطابقتها للقانون، أي من تلقاء نفسها في إطار الرقابة الذاتية التي تمارسها.

---

[1].عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية في الفقه والقضاء، مرجع سابق، ص 300.

[2].المرجع نفسه، ص 318.

والعلة في منح الإدارة (مصدرة القرار) سلطة سحب قراراتها المعيبة هي أن الجهة مصدرة القرار أقدر من غيرها على تعرف مواطن العيوب التي تشوب قرارها وكيفية تصحيحها، وذلك انطلاقا من أعمال الرقابة الذاتية التي تجريها على تصرفاتها، وهي وسيلة ناجحة لإحترام القانون وتوفير الطمأنينة القانونية بوسائل ميسرة.

ولكن إختصاص السلطات الولائية، أي الجهة مصدرة القرار محل السحب وإن قلنا أنه إختصاص أصيل، إلا أنه يبقى أحيانا مؤقت وغير نهائي، إذا كانت لهذه السلطة الولائية سلطات إدارية رئاسية في النظام الإداري للدولة، ولم ينص القانون صراحة على الإختصاص النهائي والباث للسلطات الإدارية الولائية في سحب قراراتها.

أما إذا نص المشرع على منح الإختصاص بالسحب للسلطة المصدرة للقرار، فلا يجوز لأي سلطة أخرى أن تنازعها في هذا الإختصاص، و إلا اعتبر عملها تجاوزا للسلطة. ومثال ذلك نص المادة 165 من المرسوم: 454/ 91 المؤرخ في: 1991/11/23 المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها وبضبط كيفية ذلك، حيث جاء فيها: " تتخذ السلطات التي منحت الرخصة قرار إبطال رخصة شغل الأملاك العامة شغلا خاصا، وسحبها حسب الأشكال نفسها التي تم تسليمها وفقها"[1].

ثانيا : سحب القرار عن طريق السلطة الرئاسية لجهة اصدار القرار:

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه والتي من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية و الخضوع، فليست هي بحق أو إمتياز للرؤساء الإداريين بقدر ما هي إختصاص يمنحه لهم المشرع، ويتطلبه حسن سير الوظيفة الإدارية بانتظام تحقيقا للمصلحة العامة في مفهوم الوظيفة الإدارية[2].

فالسلطة الرئاسية من خلال هذا المفهوم تخول للرئيس الإداري جملة من الإختصاصات على أشخاص مرؤوسيه وأخرى على أعمالهم تتمثل في حق الإشراف والتوجيه والرقابة، وفي حق التعقيب وفي هذا الإطار تبرز سلطة السحب المقررة للرئيس الإداري على عمل مرؤوسيه التحقيق مبدأ المشروعية من خلال وزن الأمور بميزان القانون

---

[1]. المرسوم التنفيذي رقم: 454/91 المؤرخ في 1991/11/13 ، المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها وبضبط كيفية ذلك، ج ر العدد 60 الصادرة في 1991/11/24.

[2]. عمارعوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 172.

وردها إلى نصابها بتصحيح الأخطاء التي شابت القرارات الصادرة من المرؤوس خلال مدة السحب المقررة قانونا.

ولكن هذا القول يحمل في طياته بعض الاستثناءات فإذا كان الأصل أن سلطة الرئيس تتناول جميع أعمال المرؤوس فإن المشرع قد يخرج عن ذلك استثناءا فيخول المرؤوس حق ممارسته إختصاص لا يخضع للرقابة الرئاسية أي سحب القرار غير المشروع من إختصاص المرؤوس وحده[1].

كما يجب أن لا يكون القرار محل السحب من القرارات الممتنع سحبها أو التي تكون جهة الإدارة قد استنفدت ولايتها بالنسبة لها بمجرد إصدارها، فعلى السلطة الرئاسية في مباشرتها الحقها في السحب أن تتقيد بذات الشروط المقررة للسحب بواسطة مصدر القرار.

وتجدر الإشارة إلى أن الفقه والقضاء الفرنسي وكذا البلجيكي لا يعتبر الأمر سحبا Retrait إلا في حالة سحب القرار بواسطة الجهة التي أصدرته، أما في حالة السحب بواسطة السلطة الرئاسية فهم يعتبرونه إبطالا Annulation، وهذا التمييز يظهر من خلال تعريفهم للسلطة الرئاسية بأنها سلطة وقف أو إبطال أو تعديل قرارات المرؤوسين .

وقد غدت هذه التفرقة سمة أصيلة وميزة في القضاء الفرنسي اطردت عليه أحكامه، والملاحظ أن قضاءنا الإداري لم ينهج في أحكامه هذا التمييز الذي جرى عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وانتهى إلى عدم التمييز بين السحب الصادر عن نفس الجهة مصدرة القرار، والسحب الصادر عن السلطة الرئاسية، إذ يبقى الأمر سيان من حيث وجوب إتباع الأحكام التي تفرضها ممارسة هذه السلطة.

الفرع الثاني : الميعاد القانوني لسحب القرار الإداري :

أولا : الميعاد كأصل عام لسحب القرار الإداري :

ميعاد سحب القرار الإداري غير المشروع هو ذاته ميعاد الطعن بإلغائه وهو ستين يوما من تاريخ صدوره، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن بأن القرار الإداري يتحصن بمضي ستين يوما من تاريخ صدوره .

[1]. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 692.

وقد ذهبت أحكام المحكمة الإدارية العليا الحديثة إلى أن القرار الإداري المعيب الذي يولد حقا أو مركزة قانونية لا يجوز سحبه بعد انقضاء ستين يوما من تاريخ نشره أو إعلانه ، فإذا انقضت هذه المدة اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي سحب أو إلغاء ، حيث يصبح لصاحب الشأن حق مكتسبة فيما تضمنه القرار، وأن أي إخلال بهذا المبدأ يعد أمرا مخالفا للقانون.

وهذا يعني بطلان القرار الساحب إذا ما تم السحب بعد انقضاء الميعاد المذكور وقد ذهب بعض الفقه – بحق – إلى تأييد الاتجاه القضائي الذي يقرر بدء ميعاد سحب القرارات الإدارية من تاريخ صدورها ؛ لأن القرار يسرى في حق الإدارة من هذا التاريخ ويولد حقوق وينشئ التزامات اعتبارا من ذلك، ومن ثم يكون من المنطق والعدالة أن تتمكن جهة الإدارة اعتبارا من هذا التاريخ من تقدير مشروعية القرار والرجوع فيه .

وحكمة تحديد ميعاد لسحب القرار الإداري غير المشروع أن هذا القرار رغم عدم مشروعيته إلا أنه قد يتولد عنه من الآثار ما يمس مصالح بعض الأفراد، لذلك فإنه ليس من المصلحة أن تظل تلك الأوضاع والمراكز القانونية معلقة إلى مالا نهاية بحجة عدم مشروعية القرارات التي ولدتها.

إلا أن لسحب القرار الإداري حالات دون التقيد بميعاد، خروجا على الأصل العام والذي بموجبه لا يجوز سحب الإدر القراراتها بعد مضي الميعاد المقرر للسحب، ورغبة في استقرار المراكز القانونية ولو استندت في نشأتها إلى قرارات معيبة، فإنه من الجائز للإدارة سحب القرار الإداري ولو بعد انقضاء ميعاد السحب في حالة انعدا القرار الإداري، أو صدوره نتيجة غش أو تدليس ، هذا بالإضافة إلى سحب التسويات الخاطئة بالمرتبات .

أولا : القرار المعدوم :

يكون القرار معدوما إذا شابه عيبا جسيمة تجرد معه هذا القرار من صفته الإدارية ، بحيث يجعل منه مجرد عمل مادي بحت[1] .

ونظرا لأن انعدام القرار يخرجه من إطار القرارات الإدارية، فإنه لا يسرى عليه ما يسري على تلك القرارات من تحصن ضد السحب والإلغاء بمرور ستين يوما على تاريخ

[1]. عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 308.

صدوره، حيث يكون بوسع الإدارة سحبه في أي وقت، فمثل هذا القرار تنتفي فيه علة عدم جواز السحب بعد مضى المدة والمتمثلة في الحفاظ على المراكز القانونية المكتسبة بفضل القرار الإداري، ذلك لأن القرار المعدوم وإن كان لا يكتسب حصانة فإنه أيضايكسب حقا.

وفي التفرقة بين العمل الإداري الباطل والذي لا يجوز للاا ارب إلا في ميعاد محدد، والعمل المعدوم والذي يجوز لها سحبه في أي وقت.

ذهب بعض الفقه إلى أن الفرق بين القرار الإداري المنعدم والقرار الإداري الباطل مرجعه فكرة الوظيفة فكل عمل منبت الصلة بالوظيفة الإدارية كما يحددها القضاء على ضوء المبادئ الدستورية العامة في الدولة، بحيث لا يمكن اعتباره تنفيذا مباشرا أو غير مباشر للوظيفة الإدارية فهوعمل معدوم أما إذا أمكن إرجاع عمل الإدارة إلى وظيفتها الإدارية، سواء أكانت مارست تلك الوظيفة في حدودها المشروعة أو تجاوزت تلك الحدود، فهو عمل إداري يحتفظ بصفته الإدارية وما تستتبعة، تلك الصفة من أحكام[1].

بينما البعض الآخر من الفقه يذهب إلى أن الإنعدام القانوني للقرار الإداري يأخذ إحدى صورتين وهما :

1- الانعدام لانتفاء صفة عضو السلطة الإدارية عن مصدر القرار:

يقوم الانعدام هنا إذا ما اغتصب فرد عادي صفة الموظف العام أو صدر القرار نتيجة لاغتصاب سلطة إصداره، كان يصدر عمن لا يملك سلطة إصداره

2- الانعدام المخالفة موضوع القرار للقاعدة العليا في الدولة :

ويكون القرار الإداري منعدما في هذا الفرض إذا مس حقا دستوريا أو صدر عن الإدارة قرار مما يدخل في اختصاص أي من السلطتين التشريعية أو القضائية، أو اتخذت هيئة إدارية قرارا يدخل في اختص هيئة إدارية أخرى.

وعلى الرغم من مناداة بعض الفقه بحق بعدم التوسع في فكرة الانعدام ، لما يؤدي إليه ذلك من تهديد للاستقرار الإداري، إلا أن قضاء مجلس الدرنة توسع في تلك الفكرة توسعا كبيرا.

[1]. علاء الدين عشي،مرجع سابق، ص 270.

ويمكننا القول بأن كل القرارات المشوبة بعيوب بسيطة تكون باطلة في حين أنه إذا ما لحق بالقرار الإداري مخالفة جسيمة ، فإنها تجرده من صفته كتصرف قانوني أوتنزل به إلى الغصب ، تنحدر به إلى درجة العمل المادي المندم الأثر قانونا[1].

وتطبيقا للاتجاه التوسعي لقضاء مجلس الدولة في تقديره لانعدام القرارات الإدارية ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن القرار الفاقد للسبب الصحيح والمنتج ، وكذلك القرار الذي لا يقع على محل قانوني، يكون بمثابة قرار معدوم .

حيث ذهبت إلى أن تعين أحد الأفراد على درجة كانت مشغولة وقت صدور قرار التعيين، يجعل قرار التعيين فاقدا لركن المحل، الأمر الذي يؤدي إلى انعدامه ، ويعطى للإدارة الحق في سحبه في أي وقت.

ثانيا : القرارات الصادرة بناء على غش أو تدليس[2] :

إذا صدر القرار الإداري نتيجة لغش وخداع المستفيد منه فإنه يكون مع الإدارة حال اكتشافها ذلك، وتيقنها من أنها ما كانت لتصدر هذا القرار لولا ما تعرضت له من غش وتدليس صاحب الشأن أن تسحب هذا القرار دون تقيد منها بمواعيد سحب القرارات الإدارية.

حيث قصد بحظر السحب بعد مضي تلك المواعيد حماية المستفيد من القرار الذي يفترض فيه حسن النية ، وحتى لا يضار من خطأ الإدارة حال إصدارها للقرار والذي لم يكن له دور فيه ، حيث أن من شأن سحب القرار الإضرار به .

أما وقد ثبت أن المستفيد من الإدارة سئ النية وهو الذي دفع بسوء نيتة الإدارة إلى الخطأ والذي نجم عنه إصدارها للقرار الإداري، فإنه لم يعد الجدير بالحماية وليس له التمسك بأن من شأن سحب القرار المساس بحقوقه المكتسبة حيث أن تلك الحقوق المدعاة اكتسبها بالغش والتحايل غيرالمشروع على الإدارة، ويكون سحب الإدارة لقرارها الصادر بتأثير في المستفيد هو الجزء الأوفى لتصرفه مهما مضى من وقت على صدور القرار[3].

---

[1].عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 311-312.

[2].محمد صبري السعدي، الواضح في شرح القانون المدني، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2011، ص 176.

[3].عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 313-314.

ومن أمثلة القرارات المستندة إلى الغش والتي يجوز لجهة الإدارة سحبها في أي وقت قرار تعيين في إحدى الوظائف العامة، أصدرته الإدارة لصالح أحد الأفراد استنادا إلى شهادات تؤهله لشغل الوظيفة، ثبت و أنها غير صحيحة .

وتأكيدا للمبدأ السابق ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "التدليس عيب من عيوب الإرادة التي إذا شابت التصرف أبطلته بما يترتب عليه من آثار، إذ الأصل أن الغش يفسد كل شئ، والتدليس الذي يصاحب مراحل إصدار القرار الإداري عمل بطبيعته قصدي، يتوافر باستعمال صاحب الشأن طرقا احتيالية بنية التضليل للوصول إلى غرض غير مشروع ، يدفع الإدارة فعلا إلى إصدار قرارها، وقد تكون هذه الطرق الاحتيالية طرقا احتيالية كافية للتضليل أو إخفاء الحقيقة، وقد تكون عملا ماديا محضا في صورة كتمان صاحب الشأن عمدا بعض المعلومات الأساسية التي تجهلها جهة الإدارة، ولا تستطيع معرفتها عن طريق آخر، بحيث يؤثر جهلها بتلك المعلومات تأثيرا جوهرية في إرادتها، وذلك مع علم صاحب الشأن بهذه المعلومات، وبأهميتها وخطرها، وأن الإدارة تعول عليها في إصدار قرارها ولو لم تطلبها منه صراحة ، على أن مناط إنزال حكم قيام التدليس أن يكون صادرا من المستفيد، وأن يثبت أنه كان يعلم به، أو كان من المفروض حتما أن يعلم به، فلا يضار المستفيد من عمل غيره، لأن أساس فكرة التدليس هي معاقبة المدلس ذاته ، وحرمانه من الاستفادة من نتائج عمله.

وفقا لهذا الحكم فإن التدليس المؤدي لجواز سحب القرار الإداري مهما طال أمد إصداره يتعين لقيامه توافر الشروط الآتية :

1- وقوع التدليس من المستفيد :

يتعين أن يكون الشخص المدلس على الإدارة هو المستفيد من القرار الاداري ذاته، حيث أن القصد من فتح ميعاد سحب القرار الإداري في هذه الحالة هو معاقبة المدلس على تصرفه الإيجابي أو السلبي الذي أدى إلى إصدار القرار الخاطئ [1].

ومن ثم إذا قام بالتدليس شخص آخر غير المستفيد بالقرار فإنه من خير الجائز أن يضار المستفيد بالقرار بتصرف، لم يصدر عنه اللهم إلا إذا كان المستفيد عالما بذلك الغش

[1]. محمد صبري السعدي، مرجع سابق، ص 177.

الذي أدخله الغير على الإدارة وارتضى نتيجته المتمثلة في إصدار القرار وذلك بعدم إخباره الإدارة بوقوعه[1] .

2- سوء النية :

ينبغي أن يكون المستفيد سيئ النية بمعنى أن يكون عالما أو من المتعين عليه حتما أن يعلم بأن من شأن تصرفه الإيجابي باستعمال طرق احتيالية أو السلبي بإحجامه عن ذكر الحقيقة للإدارة، إيقاع الإدارة في خطأ يجعلها تصدر القرار.

3- أن يكون الغش أو التدليس مؤثرا :

يتعين أن يكون غش أو تدليس المستفيد من القرار هم الإدارة لإصداره بمعنى أن القرار الإداري ما كان ليصدر بالمضمون الذي تضمنه لولا الغش والتدليس ويكفي في هذا الشأن أن يكون ال التدليس كان لهما وزن كبير لدى الإدارة حال إصدارها للقرار .

ومن ثم فإذا تقدم طالب الترخيص بشهادة إضافية غير حقيقية تفيد احترامه لاشتراطات قانون حماية البيئة لترجيح منحه هذا الترخيص في حين أن تلك الشهادة لم تكن مطلوبة ضمن اشتراطات منح الترخيص فإن قرار منح الترخيص لا يعد مشوبا بالغش والتدليس لهذا السبب ، ولكن الأمر يكون مختلفا لو تطلب القانون تلك الشهادة ضمن اشتراطات منح الترخيص ، حيث يكون من شأن ثبوت مغايرتها للحقيقة إعطاء الإدارة حق سحب قرار منح الترخيص في أي وقت دون التقيد بميعاد .

ثالثا : سحب التسويات المالية الخاطئة :

صرف المرتبات وملحقاتها يتم استنادا إلى قرار إداري ضمني تحتويه قوائم المرتبات والمعاشات التي تخول الدفع للموظفين، وكان مقتضى ذلك أنه إذا أخطأت الإدارة وأمرت بأن يصرف إلى أحد الموظفين أكثر مما يستحق ، أن يستقر الأمر الإداري الصادر بذلك بعد مرور مواعيد سحب القرار الإداري[2].

[1].عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 315.

[2].سليمان الطماوي، النظرية العامة القرارات الإدارية،مرجع سابق، ص658.

وجاء في المادة 829 منه على أنه" يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الجماعي، أو التنظيمي[1]."

أما المادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فقد نصت أنه" عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى832 أعلاه"[2].

يتبين من خلال هاتين المادتين، أن ميعاد الطعن القضائي، هو أربعة أشهر سواء رفع أمام المحاكم الإدارية، أو مجلس الدولة حسب قانون إجراءات المدنية والإدارية الجديد.

أما بالنسبة لمسألة التظلم الإداري وكما يسمى الطعن المسبق، فأصبح طبقا لقانون إجراءات المدنية والإدارية الجديد، أمرا جوازيا سواء أمام المحاكم الإدارية، أو مجلس الدولة وهذا ما نصت عليه المادة 830 في فقرتها الأولى من نفس القانون"يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه."

إن مدة الأربعة الأشهر المحددة حاليا لطلب الإلغاء القضائي، يمكن لها أن تمدد كما يمكن لها أن تنقطع أو توقف، ونفس الأحكام تطبق على السحب القرار الإداري، في حالة رفع دعوى أمام القضاء الإداري بطلب إلغاء القرار الإداري غير المشروع، فإنه يجوز للإدارة أن تسحب قرارها في أي وقت قبل صدور الحكم في الدعوى،ولكن حق الإدارة في هذه الحالة مقيد بطلبات الخصم في الدعوى، فلا تمس القرار إلا بالقدر الذي يملكه القضاء عن طريق الإلغاء.[3]

---

[1].انظر المادة 829 من القانون رقم 09/08. مصدر سابق.

[2].انظر المواد 907 و 829 و 832 من القانون 09/08، مصدر سابق.

[3]. نص المادة 328 قانون إجراءات المدنية والإدارية، على انه" :تنقطع آجال الطعن في الحالات التالية:

1-الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.

2-طلب المساعدة القضائية.

3-وفاة المدعي أو تغير أهليته.

4-القوة القاهرة أو الحادث الفجائي

المبحث الثاني : الآثار التي تثيرها عملية السحب الإداري :

إن سحب القرار الإداري لا يعني زواله وإعدامه فقط، بل يجب عدم العمل به مستقبلا كأنه لم يوجد ومحو آثاره القانونية التي نتجت منذ صدوره حتى سحبه، ثم تقرير مسؤولية الإدارة التي أصدرته في حالة تسببه في أضرار.

المطلب الأول : زوال القرار المسحوب وآثاره القانونية بأثر رجعي :

إن تطبيق رجعية القرارت الإدارية المسحوبة، هو الإجراء الواجب تكرسيه، وإلا ما الفائدة من السحب، إلا أن القانون الإداري اعترف ببعض القرارات حتى وإن كانت صادرة من جهات أخرى غير الإدارة ذاتها وفي حالة استثنائية ومثال ذلك اعترافه بالموظف الفعلي وما صدر منه من قرارات وبالتالي موقف السحب من هذه القرارات.

الفرع الأول : مدى تطبيق رجعية القرارات الإدارية المسحوبة :

القاعدة العامة المطبقة بالنسبة لكافة القرارات الإدارية هو سريانها بأثر مباشر[1]، بحيث لا يرد نفاذها للماضي، حيث لا يجوز بالحقوق المكتسبة التي ثبتت للأفراد قبل صدور القرار، والتي من شأن تنفيذه إلى الماضي إهدارها حيث أن تلك الحقوق لا يجوز المساس بها و بقانون يتضمن الأثر الرجعي.

كما أن رجعية القرارات الإدارية إضافة لما فيه من مساس بمراكز قانونية مستقرة من شأنه أيضا تهديد استقرار المعاملات .

وترتيبا على ذلك إذا نص قرار إداري على انسحاب آثاره للماضي فإنه يعد بمثابة قرار باطل متعين الإلغاء.

فقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية وإن كانت أصل عام ، إلا أنها ليست قاعدة مطلقة حيث يرد عليها العديد من الاستثناءات على النحو التالي :

أولا : رجعية القرارات الإدارية بنص تشريعى :

من الجائز صدور قانون يمنح الإدارة حق إصدار قرارات إدارية في حالات خاصة ذات أثر رجعي .

[1].عبدالعزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، 246.

وقد يخول المشرع للإدارة إصدار قرارات ذات أثر رجعي بنص صريح ، ويكون ذلك بمثابة تفويض من المشرع للإدارة في ممارسة اختصاص لا يملكه سواه ، حيث لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة إلا بقانون .

ومن أمثلة ذلك تخويل المشرع للإدارة بإصدار قرار بإعادة الموظفين الذين حالت الحرب دون استمرارهم في وظائفهم مع تصحيح وضعهم منذ قيام الحرب ، أو سحب نوع معين من القرارات ابتداء من تاريخ معين في الماضي[1].

وقد قضى في هذا الشأن بأن ".... المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي طبقا للأوضاع الدستورية، حتى ولو كانت تلك الحقوق مستمدة من قراراته تنظيمية عامة تصدرها الإدارة بما لها من سلطة عامة في حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى القوانين، ولم تكن تلك الحقوق مستمدة مباشرة من نصوص قوانين لأن الأصل طبقا القانون الطبيعي هوالحقوق المكتسبة، فهذا ما تقضي به العدالة الطبيعية ويستلزمه الصالح العام، إذا ليس من العدل في شئ أن تهدر الحقوق كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والاط استقرار حقوقهم .

ثانيا : رجعية القرارات الإدارية تنفيذا لحكم قضائي بالإلغاء :-

إذا ما طعن على قرار إداري بالإلغاء وقضى فعلا بإلغائه، غدا هذا القرار هو والعدم سواء، ليس بالنسبة للمستقبل فحسب بل بالنسبة الماضي أيضا حيث يعد هذا القرار وكأنه لم يصدر بداءة .

وهنا يتعين إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور هذا القرار الملغي ، وذلك من خلال صدور قرار جديد بأثر رجعى لتسوية الآثار المترتبة على هذا القرار .

فلو كان محل القرار المقضي بإلغائه تخطى موظف في الترقية ، فإن على الإدارة إصدار قرار جديد بأثر رجعي بترقية من صدر الحكم لصالحة اعتبارا من تاريخ ترقية زملائه.

كما أن إلغاء قرار الإدارة برفض منح ترخيص رغم استيفاء الطالب الشروط استصداره عند الطلب يستوجب منح الطالب ترخيصا من تاريخ الطلب الأصلي مع ترتيب ما يتولد عن

[1].سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق، ص 519.

ذلك من آثار، وأهمها منح هذا الشخص ترخيصا حتى لو تغيرت شروط منحه في الفترة بين رفع الدعوى والحكم فيها، كما أن هذا الشخص يحصل على براءة إذا قدم للمحاكمة لمزاولته نشاط رفض الترخيص بمزاولته، وذلك استنادا إلى حكم إلغاء قرار رفض منح مزاولة النشاط.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن "مقتضى الحكم الصادر من هذه المحكمة بإلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من ترك المدعي في الترقية تنسيقا بالأقدمية المطلقة، استحقاق المدعى الترقية بدلا ممن تخطاه، ولذلك كان من المتعين إصدار قرار بترقيته بدلا ممن تخطاه، بعد أن ألغيت ترقيته بالحكم ، فإذا كانت الحكومة قد أعادت الترقية من جديد وتركته بدعوى أن الدور لم يدركه، فإنها تكون قد جاوزت ما قضت به هذه المحكمة، بعد أن أصبح الحكم لصالحه حجة بما قضى به، لا يجوز للسلطة الإدارية نقضها فتعود إلى مناقشة أقدمية المدعي"[1].

ورجعية القرارات الإدارية المستندة إلى حكم الإلغاء وإن كانت ترتب إعداما للقرار الملغي بأثر رجعي، إلا أن هذا الإعدام يمتد لكل قرار ربطته بالقرار الملغى صلة تبعية قوية لدرجة لا يمكن معها بقائه بعد إلغاء القرار الذي استند غليه، وتقدير قوة علاقة التبعية بين القرار الملغى واى قرار اخر متروك للقضاء يقدره في ضوء كل حالة على حدى ، بحيث إذا ما ثبتت به توافر علاقة التبعية بين القرار المحكوم بإلغائه وأي قرار آخر، كان مصير هذا القرار الزوال من يوم صدوره ، كنتيجة طبيعية لإلغاء القرار الذي تبعه .

وتأكيدا لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن الطعن ف التخطي في الترقية بالأقدمية يغني الطاعن عن الطعن في كل قرار و تبنى على الأقدمية، ما دام الطعن في القرار الأول وهو الأصل يتضمن حتما وبحكم اللزوم، الطعن ضمنا في القرارات التالية وهي الفرع، وما ترتب على هذا الطعن من آثار يقتضي تصحيح الأوضاع بالنسبة إلى المدعي في القرارات التالية، وضعا للأمور في نصابها السليم ، كأثر من آثار حكم الإلغاء ، الكاشف لأصل الحق .

[1].عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 250.

ثالثا : رجعية القرار الإداري بسبب طبيعته :

هناك بعض القرارات الإدارية ما تكون ذات أثر رجعي استنادا الطبيعتها الخاصة التي تستوجب هذا الأثر كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية التالية :

1- القرار الإداري الساحب :

بوسع الإدارة سحب ما سبق أن أصدرته من قرارات إدارية لم ترتب حقوق مكتسبة بغض النظر عن سلامتها ودون التقيد بمدد الطعن بإلغائها بقرارات إدارية أخرى لاحقة تكون لها أثر رجعي ، حيث تنسحب آثارها إلى تاريخ إصدار القرار المسحوب والذي غد بموجب سحب الإدارة له كأن لم شأنه في ذلك كشان الحكم المقضي بإلغائه .

ويرى بعض الفقه – بحق – في هذا الشأن أن رجعية القرار الساحب و رجعية ظاهرية ، وذلك في حالة السحب التي لم يترتب عليها حق مكتسب لأن أثر القرار الساحب في هذه الحالة يقتصر على إزالة القرار المسحوب بالنسبة للمستقبل، ولكن رجعية القرار الساحب تكون حقيقية في حالة ترتيب القرار محل السحب الآثار في الماضي [1].

2- القرارات الإدارية المصححة :

إذا أصدرت الإدارة قرارا أدركت بعد إصداره أنه معيب ولم تشأ أن تسحبه، بل ترغب في الاحتفاظ به من التاريخ الذي صدر به ، فإذا جاز للإدارة تصحيح هذا القرار بقرار لاحق فإن أثر هذا القرار يرتد إلى تاريخ صدور القرار محل التصحيح ، أي يكون ذا أثر رجعي .

والقاعدة العامة في هذا الشأن أنه لا يجوز تصحيح القرارات الإدارية بأثر رجعي، إلا أن القضاء الإداري استقر على جواز ذلك استثناء من القاعدة العامة في حالة تصحيح الإدارة لما يشوب ما تصدره من قرارات من أخطاء مادية .

- تصحيح الأخطاء المادية :

من الجائز للإدارة تصحيح أخطاء قراراتها المادية عند نشرها ويكون لهذا التصحيح أثر رجعي ، حيث لا يسرى أثره من تاريخ إجرائه ، بل يرتد إلى تاريخ إصدار القرار.

[1].سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 536.

إلا إنه يشترط لمشروعية التصحيح هنا ألا ينصب على صلب القرار مغيرة لمضمونه، حيث يتعين أن يقتصر نطاقه على النواحي الشكلية، وإلا عد بمثابة قرار جديد لا يكون لنفاذه سوى أثر مباشر بالنسبة للمستقبل دون الماضي .

الفرع الثاني : نظرية الموظف الفعلي وموقعها من رجعية القرار المسحوب :

لقد أوجد الفقه والقضاء نظرية الموظف الفعلي وذلك لتجاوز الآثار الجانبية الضارة التي تترتب على منطق البطلان والقاعدة القانونية التي تقول ما بني على باطل فهو باطل . فالموظف الفعلي أو الواقعي في الظروف العادية هو ذلك الشخص غير المختص الذي لم يقلد الوظيفة العامة أصلا أو كان قرار تقليده للوظيفة العامة معيبة من الناحية القانونية أو كان موظفا وزالت عنه صفته الوظيفية لأي سبب كان ، والموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية هو من يباشر الوظيفة العامة تحت ضغط ظروف استثنائية أو دوافع سياسية أو اجتماعية أو بدافع المصلحة الوطنية وبهدف عدم توقف المرافق العامة الحيوية وخاصة في أوقات الحروب وغياب السلطات العامة أو انحسارها ، والأصل اعتبار قراراته التي يتخذها منعدمة وباطلة قانونا لأنها صادرة من غير مختص إلا أن الفقه والقضاء ولاعتبارات تتعلق باستقرار المراكز القانونية وضرورة سير المرافق العامة بصفة منتظمة اعترف بصحة هذه القرارات ضمن شروط معينة[1]، وتتخلص هذه الشروط في قيام فكرة الظاهر بأن تكون عملية تقلد هذا الشخص للوظيفة فتيحة بمظهر المعقولية وهذا يعني أن من يتولى وظيفة معينة على أساس من عمل منعدم وهو القرار المتسم بالمخالفة الجسيمة والواضحة كل الوضوح لا يمكن أن يكون موظفا فعليا ومن ثم تكون قراراته منعدمة .

الأثر الرئيسي للسحب، هو إنهاء القرار المسحوب منذ لحظة صدوره بحيث يعد كأنه لم يولد قط، وعلى هذا الأساس تزول جميع الآثار المترتبة عليه، بما في ذلك سقوط جميع القرارات التي تستندفي وجودها إلى القرار المسحوب، وذلك للارتباط الوثيق بينها أو اعتبارها، جميعا تدخل في عملية قانونية واحدة "مركبة" فتتساقط بالتبعية بسبب فقدااا لسندها

[1].نظرية الموظف الفعلي، موقع سكريبد، https://fr.scribd.com/doc/119353489،2018،13:56/08/25.

القانوني، كأن يصدر قرار بتعيين موظف ثم يسحب فيسقط هذا القرار، وكل ما يكون قد إنبنى عليه كقرارات الترقية، أو الندب، أو الإعارة[1].

وسبب رجعية أثر القرار الساحب، فإن ذلك يقتضي إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه وتؤكد محكمة القضاء الإداري الأردنية على هذا الأثر بقولها "إذا كان القرار الساحب صحيحا فمن مقتضاه اعتبار القرار المسحوب بخصوص فصل المدعى كأن لم يكن، ويعتبر كأن خدمته لم تنقطع ويكون القرار الصادر بعد ذلك بتعيينه في الخدمة تعيينا جديدا قرارا باطلا، ومن ثم يتعين إلغاؤه باعتبار أن المدعي مازال في الخدمة ولم يفصل عنها، مع ما يترتب على ذلك من آثار مالية، وتحديد وضعه في الأقدمية بين أقرانه".

وغالبا ما يستدعي الأمر قيام الإدارة بإصدار القرارات اللازمة، لتحقيق هذه النتيجة، وتقر بذلك محكمة العدل العليا الأردنية، بقولها "إذا حكم بإلغاء قرار إداري فإن الإدارة تلتزم بأن تعيد الحال إلى ما كانت عليه، كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقا مهما كانت تلك النتائج، وذلك لأن ولاية الإلغاء تنطوي على إاء الوجود القانوني للأمر المشكو منه بحيث يترتب على الإدارة التزامات أولها إيجابي يقتضي من الإدارة اتخاذ جميع الإجراءات التي من شأا إعادة الحالة إلى ما كانت عليها قبل صدور القرار الإداري الملغي.

أما فيما يخص علاقته بنظرية الموظف الفعلي، إذا كان الأصل أن القرار الساحب، يترتب عليه زوال القرار المسحوب بأثر رجعي، بل تتساقط جميع القرارات التي صدرت استنادا إليه، فإن هذا الأثر قد اصطدم باعتبارات عملية يفرضها الواقع، وهي الاعتبارات نفسها التي اصطدمت بها أحكام الإلغاء أيضا في حالات معينة، ومرد هذه الصعوبات أن القرار المسحوب، قد ترتب عليه في بعض الأحيان آثار تقضي العدالة، والمصلحة العامة بالإبقاء عليها، وذلك استنادا إلى أصول قانونية أخرى تحول دون تطبيق، الأثر الرجعي للسحب "وهناك مثال كثير الوقوع من الناحية العملية. وهو سحب القرار الصادر بتعيين موظف لأنه لم يكن معينا بصورة قانونية سليمة، فهذا الموظف كان يمارس أعمالا وظيفية، ويصدر قرارات إدارية، ويقبض مرتبا[2]، ويمثل الدولة في بعض المهام، فلو طبق الأصل

---

[1]. هاني علي الطهراوي، قواعد وآثار سحب القرار الإدارية، مجلة الحقوق- المجلس العلمي بجامعة الكويت، 2004، ع28، ص 110.

[2]. المرجع نفسه، ص ص 111-112.

العام للسحب زوال القرار المسحوب بجميع آثاره المترتبة عليه، لأدى ذلك إلى بطلان كل الأعمال والتصرفات التي مارسها هذا الموظف، وقد تكون أحكاما قضائية إذا كان قاضيا..."

وبسبب تعذر القبول ذه النتائج والآثار، وأمام هذه الصعوبات سلم مجلس الدولة الفرنسي ومن بعده القضاء الإداري، بأن بعض الآثار التي نتجت عن قرار التعيين الباطل المسحوب تبقى قائمة عملا بنظرية الموظف الفعلي، واستنادا إلى مبدأ مهم هو حماية الغير حسن النية، وتجنبه نتائج السحب التي قد تلحق الضرر به، فقرارات الموظف الذي يبطل، أو يلغى قرار تعيينه لابد أن تبقى نافذة وتعد صحيحة، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالأفراد، أو الأشخاص الذين تعاملوا معه بحسن نية وترتبت لعدم بناء على هذه القرارات حقوق أو مراكز قانونية.

المطلب الثاني : إعادة الأوضاع إلى ما قبل صدور القرار الإداري المسحوب :

في نطاق قاعدة توازي الأشكال وحتى تقوم الإدارة بإعدام قراراتها المشمولة بالسحب وجب عليها إصدار ما يسمى بالقرار الساحب كأداة قانونية وبالتالي فإن مثل هذه القرارات الساحبة بقدر ما تحققه من آثار إيجابية فإنها لا تخلو من آثار سلبية أخرى.

الفرع الأول : الآثار السلبية للقرار الساحب :

القرار الساحب هو قرار رجعي يعمل على إعدام القرار المسحوب وتجريده من قوته القانونية مع إزالة كافة الآثار المترتبة عنه، فهو إذن يلعب دور الهدم لحياة القرار الإداري السابق، وكل مايتعلق به من آثار ليعيد الوضع إلى حالته السابقة، هذا ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 12 مارس 1947 في قضية Trouillas والذي قضى بأن القرار الصادر بسحب تعيين أحد الموظفين في وظيفة معينة يؤدي إلى فقدان الموظف بأثر رجعي كل المزايا المالية التي ترتبت على هذا التعيين. فهذه الحالة تفرض أن قرار التعيين كان معيبا منذ البداية لذا وجب سحبه، ونفس الشيء ينطبق على قرارات الترقية.

إذن الأثر الرجعي هنا معناه تدخل الإدارة بقرار أخر جديد لسحب قرار سابق ولد معيبة من وقت صدورد. لكن السؤال الذي يطرح في هذا الشأن، هل الرجعية الناجمة عن سحب القرارات الإدارية غير المشروعة شي أمر منطقي ؟ [1].

لو افترضنا مثلا أن الإدارة قامت بإصدار قرار يقضي بمنح ترخيص لفتح محل ما، ثم قامت بسحب هذا الترخيص، فهل هذا السحب يؤدي إلى إعدام العلاقات التي قامت بين صاحب المحل المرخص له و زبائنه ؟ بالتأكيد سوف يكون الجواب بالنفي، وتظل العلاقات سليمة. ومن بين الأمثلة التي جاءت أيضا في هذا الصدد سحب قرار تعيين موظف فهذا القرار يقتضي إعمالا للأثر الرجعي للسحب اعتبار الأعمال الصادرة عنه معدومة لصدورها من غير ذي صفة، ومع ذلك تبقى في الحدود التي تقتضيها نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي. وهذه الحلول قد تبدو غير سليمة قانونا، ولكن تفسر على أنها مراعاة لمصلحة الإدارة و استمرار السير المرافق العامة في تأدية وظائفها باضطراد و انتظام دون انقطاع، لعدم فقدان الثقة في الإدارة وما يترتب عن هذا الوضع من أضرار بالغة. وبالتالي فإن القول بالرجعية في سحب القرارات الغير المشروعة يبدو غير مقبول و غير منطقي هذا ما أشار إليه غالبية الفقه الذي تناول هذا الموضوع بالدراسة والتحليل.[2]

الفرع الثاني : الآثار الإيجابية للقرار الساحب :

إن القرار الساحب لا يستهدف إلغاء القرار المسحوب بأثر رجعي فحسب وإنما يتعين بحكم اللزوم إعادة الحال إلى ما كان عليه فبل صدور القرار المسحوب وبالتالي فإن جهة الإدارة تلتزم بإصدار كافة القرارات التي يقتضيها تحقيق إعادة الحال إلى ما كانت عليه فإن القرار المسحوب قرار إداري صادر بفصل موظف وعليه يتعين على الإدارة إصدار قرار بإعادة الموظف إلى عمله كما لو كانت خدمته مستمرة وترتب كافة الآثار التي تنجم عن ذلك.

حيث يتم إعادته إلى نفس الوظيفة السابقة ووضعه بين إقرانه في الدرجة ذاتها، ويتقاضى نفس المرتب وفي هذه الحالة تنطبق على حلة سحب قرار الإحالة إلى المعاش،

---

[1].محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 140 .

[2]. سلاطنية خير الدين، سحب القرار الإداري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2015/2014 ، ص 63.

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على هذه القاعدة في حكمه الصادر بتاريخ 22 ماي1953 ، ويخلص في أنه على إثر خلاف نشب بين مدير الأمن العام ومدير البوليس القضائي ترك هذا الأخير وظيفته فصدر قرار بفصله وبعد مضي ثلاث سنوات صدر قرار بسحب الجزاءات التي صدرت ضده والتي ترتبت على ترك الوظيفة وإعادته إلى نفس الوظيفة التي كان يشغلها قبل فصله.

ونستخلص من كل ما تقدم إلى أن السحب يزيل القرار المسحوب من الوجود بأثر رجعي ويعتبر كأنه لم يكن، كما يعود بالحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المسحوب وعلى الجهة الإدارية إصدار كافة القرارات واتخاذ ما يلزم من الإجراءات الكفيلة بتحقيق هذه الغاية[1].

المطلب الثالث : تقرير مسؤولية الإدارة عن أعمال السحب :

إن أي تصرف تقوم به الإدارة سواء كان ماديا أو تصرفا قانونيا يلحق أضرارا بالغير يلزم الإدارة بالتعويض، فعملية السحب سواء كانت هذه القرارات سليمة أو معيبة توجب التعويض في حالة وجود الضرر.

الفرع الأول : مدى جواز التعويض عن قرارات السحب السليمة :

القاعدة، أن جهة الإدارة ملزمة بالتدخل لإجراء السحب، وتصحيح قراراتها المعيبة في حدود الشروط والضوابط المستقرة في شأن سحب القرارات الإدارية، فإذا صدر القرار مخالف للقانون وبادرت جهة الإدارة إلى سحبه في خلال المواعيد القانونية المقررة في هذا الصدد، فإنها تكون قد التزمت صحيح القانون ولا غبار على تصرفها، وفي هذه الحالة لا يستطيع الفرد أن يدعي بأن ضررا قد لحقه من قرار السحب السليم. ذلك يرجع إلى أن المركز القانوني لصاحب الشأن في فترة السحب يظل مهددا مزعزعة إلى أن تنقضي المواعيد المقررة للسحب والتي بانقضائها يكتسب القرار حصانة تجعله بمنأى عن السحب أو الإلغاء. هذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية Trouillas « أن السحب المطابق للقانون، لوروده على قرار مخالف للقانون وفي خلال المواعيد المقررة للسحب قانونا، فإن

[1]. نبيل عبه، آلية سحب القرار الإداري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2014/2013، ص ص 52-53 .

المدعي في هذه الحالة لا يستحق تعويضا على السحب لإنتفاء ركن الخطأ الذي يبرر الحق في التعويض ».

وصورة ذلك في تشريعنا الجزائري كأن تمنح الإدارة المختصة رخصة بناء لطالبها، ثم بعد ذلك تكتشف أن القطعة الأرضية التي سيقام عليها البناء لا توافق أحكام مخطط شغل الأراضي، فتقوم بموجب قرار لاحق بسحب رخصة البناء إستنادا إلى نص المادة 44 من المرسوم رقم 176 – 91 ، فلا يمكن أن يتدرع هنا صاحب الرخصة بالأضرار التي لحقته من قرار السحب اليطالب بالتعويض طالما أن الإدارة تصرفت تصرفا قانونيا بسحبها للقرار غير المشروع.

ولكن في الواقع أنه في بعض الحالات قد يسبب قرار السحب الصحيح ضررة معتبرا الصاحب الشأن، إلا أنه لا يحكم للمضرور بالتعويض عن ذلك طالما كان القرار مطابقا للقانون، لأن الإدارة لا يمكن أن تسأل عن أعمالها المشروعة مهما كانت نتائجها السلبية، كما يجب في المقابل أن يتحمل الأفراد جزءا من نشاط الإدارة.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي قد جرى على تعويض بعض حالات السحب الصحيحة التي يترتب عليها ضررا للأفراد، وقد طبق ذلك بصفة خاصة في قضية Bonzy وتلخص ظروفها في "أن اللجنة الإدارية لأحد مكاتب الإعانات قررت إعانة قدرها خمسمائة فرنك للمدعو Bonzy ، وقبل موافقة مدير المديرية عليها قامت اللجنة المذكورة بسحب قرار الإعانة[1]، الأمر الذي دفع المعني إلى رفع دعوى أمام مجلس الدولة مطالبة بتعويض مساو للمبلغ الذي كانت اللجنة المذكورة قد وعدته بمنحه إلا أن مجلس الدولة الفرنسي – جريا على قراره السابق بعدم منح التعويض الكامل على أساس الضرر من السحب في هذه الحالة – قضى للسيد Bonzy بنصف الإعانة فقط كتعويض باعتبار أن الإعانة المذكورة لم تكن قد تقررت بصفة نهائية.

وأيضا حكمه في قضية Meric ، حيث قضى بأن السحب المشروع يجب أن يتم إجراؤه في ضوء الشروط المقررة في هذا الشأن، وإذا صدر قرار السحب وفقا لهذه الشروط

[1].سلاطنية خير الدين، مرجع سابق، ص ص 65-66.

فالسحب مشروع ولا تعويض عليه، أما إذا تأخرت الإدارة في إجراء السحب لمدة طويلة، فإن هذا التأخير يرتب مسؤوليتها عن تعويض الأضرار الناجمة عن هذا التأخير.

هذا الحكم يتفق مع ما انتهى إليه القضاء الإداري، من تقرير اختصاصه بمراقبة مشروعية القرارات في مجال دعوى الإلغاء والحكم على الإدارة بالتعويض لتراخيها في اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه، وذلك على الرغم من أن اختيار الوقت المناسب لإصدار القرار هو من أبرز مظاهر السلطة التقديرية للإدارة.

والأساس الذي بني عليه القضاء الفرنسي موقفه هذا هو مبدأ العدالة الذي يعتبر بمثابة الغاية المترجمة والمجسدة لفكرة الصالح العام المشترك الذي يبرر وجود السلطة العامة ويحرك أعمالها وإجراءاتها التي تكون مصدر أضرار لبعض الأفراد فتتحمل الإدارة مسؤوليتها ولو كانت مشروعة.

الفرع الثاني : مدى جواز التعويض عن قرارات السحب المعيبة :

الأصل أن قرارات السحب المعيبة التي ترتب عدم صحة قرار السحب من الناحية القانونية تمكن من صدر هذا القرار في مواجهته من إستصدار حكم من القضاء بإلغاءه (الطريق المباشر).

ولكن إذا أغلق أمامه هذا الباب بإنقضاء مدد الطعن القضائي فلا يضيع حقه، إذ يبقى أمامه رفع دعوى تعويض على الإدارة مصدرة القرار المعيب طالما أن ميعاد هذه الدعوى مفتوحا وإختصاص القضاء الإداري ما زال قائما[1].

ولاشك أن المبدأ القائل بأنه لا تعويض ولا مسؤولية بدون خطأ ينطبق على هذه الحالة، وهي حالة وجود قرارات سحب معيبة والتي تشكل في حد ذاتها وجود خطأ، فإذا ما خلفت أضرارا وتحققت العلاقة السببية بين الخطأ والضرر تقررت المسؤولية الإدارية في هذا الوضع، ووجب التعويض على الإدارة، هذا ما انتهى إليه القضاء الفرنسي من خلال حكمه الصادر بتاريخ: 1953/10/03 الذي قضى بمسؤولية الإدارة عن الأضرار التي لحقت بصاحب المصلحة أو الغير من جراء قرار السحب غير المشروع في حالة ما إذا شابه عيب من عيوب الشرعية وأيضا المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها بتاريخ :

[1]. سلاطنية خير الدين، مرجع سابق، ص ص66-67.

1987/05/20 بقولها : « بأنه يشترط الحكم بالتعويض عن الضرر أن يكون قرار السحب مشوبا بعيب أو أكثر من العيوب التي تبرر إلغاء القرار عن طريق القضاء ».

و هذه العيوب التي تعتبر مصدرا للتعويض هي كالتالي :

أولا: عيب عدم الاختصاص في قرار السحب :

إذا خالفت الإدارة قواعد الاختصاص في قرار السحب كان القرار معيبا بعيب الاختصاص، لكن لا يستوجب التعويض عنه دائما، ولا تقرر مسؤولية الإدارة إلا في حالة عدم الاختصاص الموضوعي حيث تكون المخالفة جسيمة [1].

ثانيا: عيب الشكل في قرار السحب:

إذا ما خالف رجل الإدارة ركن الشكل، كان قرار السحب معيبا بعيب الشكل، ويشكل بالتالي وجها من أوجه عدم المشروعية، أما فيما يخص التعويض عن هذا القرار، فإن القضاء الإداري لا يجعل عيب الشكل دائما خطأ يرتب مسؤولية الإدارة، فهو يشترط لقيام المسؤولية الإدارية في هذا النطاق أن يكون الشكل أساسيا وجوهريا، والشكل الجوهري هو الذي ينص القانون صراحة على اتباعه، أما إذا كان الشكل ثانويا لم ينص عليه القانون فلا مجال لمسؤولية الإدارة[2].

ثالثا : عيب المحل أو مخالفة القانون في قرار السحب:

إذا كان محل القرار الساحب مخالفا للقانون فهو يكون بذلك وجها من أوجه عدم المشروعية ويرتب على عاتق الإدارة المسؤولية الإدارية ويستوجب التعويض عنه في حالة وجود ضرر.

رابعا : عيب السبب في قرار السحب:

في حالة ما إذا تدخلت الإدارة لإصدار قرار السحب دون وجود حالة قانونية تلزمها بالتدخل كان قرار السحب معيبا بعيب السبب، فيتحول إلى قرار غير مشروع، ويتحقق عنصر الخطأ، في هذه الحالة إذا ما ترتب ضررا للغير تقوم مسؤولية الإدارة، ويكون هنا من واجب القاضي الحكم عليها بالتعويض .

خامسا : عيب الغاية أو الانحراف بالسلطة في قرار السحب:

---

[1].عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 159.

[2].سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 140.

لقد جعله مجلس الدولة دائما مصدرا للمسؤولية فقد قضى مثلا في قراره الصادر في قضية Fournier بتاريخ: 21 فيفري 1934 بأن الخطأ الذي يشوب القرار الإداري بسبب الانحراف بالسلطة يستوجب ضرورة إلزام السلطة الإدارية بتعويض الأفراد نتيجة لاستهداف رجل الإدارة غرضا بعيدا عن الصالح العام، وهذا القول ذاته ينطبق على قرار السحب.

من خلال دراستنا لمختلف العيوب التي يمكن أن تشوب قرار السحب الإداري نلاحظ أن قرارات السحب الإدارية المشوبة بأحد وجهي عدم المشروعية الخارجية (عيب مخالفة الشكل وعدم الاختصاص) لا تشكل دائما مصدرا للمسؤولية الإدارية، ويرجع ذلك إلى انتفاء رابطة السببية بين العيب ذاته وبين الضرر الناشيء عن قرار السحب أي أن هذين العيبين لا يشكلان مصدرا للتعويض حيث يمكن للإدارة تدارك الخطأ وتصحيحه، وهذا خلافا لأوجه عدم المشروعية الداخلية (المتمثلة في مخالفة القانون وانعدام السبب، و الانحراف بالسلطة) حيث تشكل دائما مصدرا للمسؤولية الإدارية لتأثيرها في مضمون القرار بصفة لا يمكن معها تصحيحه.

بالإضافة إلى هذه العيوب التي قلنا أنها تشكل خطأ إذا نجم عنه ضرر يستوجب التعويض وقيام المسؤولية الإدارية، هناك حالة أخرى حين تغفل الإدارة قيود السحب الشرعية، كقيد الميعاد مثلا، فإذا افترضنا قيام الإدارة بسحب قرار غير مشروع تحصن بعد مرور المدة المقررة للسحب قانونا بمعنى أن قرار السحب صدر بعد انقضاء مدة السحب فهنا يعد هذا القرار باطلا فإذا ألحق ضررا بالغير وتحققت علاقة السببية بينه وبين الخطأ فهنا تلزم الإدارة بتعويض المضرور عن آثار هذا السحب ولو تم رفع دعوى تعويض من صاحب الشأن بعد انقضاء ميعاد الإلغاء لأن دعوى التعويض مدتها أطول من دعوى الإلغاء[1].

فمضى مدة التقاضي بالنسبة إلى طلب إلغاء القرار لا يحول دون المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تنجم عن تنفيذ القرار الباطل، فالمسلم به أن حق طلب التعويض في هذه الحالة مستقل عن طلب الإلغاء وله مدة التقادم الخاصة بها.

[1].سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 361.

خلاصة الفصل الثاني :

يعتبر الخروج عن مبدأ المشروعية الدريعة الأساسية والمبررة لسحب القرارات الإدارية المشمولة بهذا الخروج، إلا أنه ليس الوحيد الذي لا بد منه، فقد ترى الإدارة العامة في بعض القرارات الإدارية مبرارا للسحب رغم مشروعيتها كعدم جدواها أو أنها لم تعد تلبي الحاجات أو لم تواكب التطورات المتتالية، فسحب القرارات يشمل كأساس الغير مشروعة وكاستثناء بعض آخر وإن كان مشروعا.

إلا أن عملية السحب يجب أن تراعي مبدأ رجعية القوانين وعدم إصطدامها بما اعترف به القانون الإداري بما يسمى بنظرية الموظف الفعلي، وكذلك على الإدارة منح التعويض للمتضررين من القرار الساحب.

خاتمة

الخاتمـة :

إن إفصاح الإدارة العامة عن نيتها في وضع آليات أو إحداث مراكز قانونية يعتبر تقريرا وعزما منها في تجسيد ذلك على أرض الواقع من أجل تحقيق المصلحة العامة، وهو ما يعرف بالقرار الإداري الذي يتضمن قاعدة الإلزام القانوني ووجوب النفاذ، فمن دراستنا لهذا الموضوع خلصنا أن القرار الإداري له حركية متطورة استمدها من ديناميكية القانون الإداري من تطور وإضافات فقهية واجتهادات قضائية، تجعل من بعض أنواعه ينتهي نهاية طبيعية كالنفاذ أو انتهاء الآجال التي وجد من أجلها، أو نهاية غير طبيعية كتدخل القضاء الإداري لإلغائه أو تقوم الإدارة العامة ذاتها بسحب بعض القرارات التي ترى فيها عدم المشروعية كأساس أو عدم الجدوى حتى وإن كانت مشروعة وهو استثناء، فإن كان من حق كل الأفراد أن يعولوا على قدر واسع من من ثبات للقرار الإداري إلا أن الإستقرار في المراكز القانونية لا يمكن أن يرقى بأي حال من الأحوال إلى درجة الجمود ولأن ذلك ينافي تطور وسير الإدارة وكل هذا من أجل تحقيق الرضا العام الذي تطور هو الآخر بطلبات لم تكن في الماضي تعد من الحاجات لتصبح من أساسيات العيش ضمن مجتمع حديث قابل للتطور في أي زمان.

فسحب القرار الإداري من الإدارة نفسها يعتبر تصرف قانوني يصب دائما في خدمة المصلحة العامة، فليس عيبا أن تلجأ الإدارة إلى هذا الإجراء فحتى القوانين تلغى رغم قوتها ودرجتها، إن رأي المشرع تغييرها أو عدم جدواها، ضمن الأولى أن يشمل الإلغاء وسحب القرارات الإدارية التي تلحق أضرارا أو وجودها لا فائدة منه، ومنه توصلنا في الخير إلى ما يمكن أن يكون محل توصيات من أصحاب القرار منها :

- تقديم المصلحة العامة على مبدأ ثبات القرار الإداري ؛
- مراعاة التكلفة المالية التي يرتبها القرار الإداري و بالتالي يجب أن يصوب نحو الخدمة التي وجد من أجلها حتى نتجنب السحب وما يرتبه من مصاريف على حساب الخزينة العمومية ؛
- عدم إفراط الإدارة العامة في عملية سحب القرارات الإدارية لأنه من شأنه المساس بمصداقية الإدارة العامة وجعل المواطن يحس بالأمن القانوني ؛
- التعويض العادل والمنصف للمضررين بالقرارات الساحبة .

الخاتمـــة :

وفي الأخير يجب ألا تخرج هذه الإجراءات عن فكرة احترام الحقوق المكتسبة، ومبادئ العدالة، واستقرار المعاملات الإدارية، فتكون السلطة مشروطة بحدود ومقدار متطلبات ومقتضيات ملاءمة شرعية العمل الإداري، ومبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، بمعنى أنها مقيدة بهدف تحقيق المصلحة العامة و مساواة الجميع أما الأعباء العامة.

قائمة المصادر
و المراجع

أولا: المصادر

1. القرآن الكريم

- **الدستور:** دستور1996 المؤرخ في 1996/11/28 المعدل والمتمم بالقانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016المضمن تعديل الدستور، ج.ر.ر رقم 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

ثانيا: القوانين والمراسيم والأوامر

1. القوانين :

- القانون 01/98 المؤرخ في 03 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 2011/07/06 ج.ر رقم 43 الصادرة في 2011/08/03.
- القانون 97-02 المؤرخ في 31 ديسمبر 1997 المتضمن قانون المالية لسنة 1998 ج.ر رقم 89 صادر 31 ديسمبر 1997.
- قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22جوان 2011، ج.ر رقم37 الصادرة في 03 جويلية 2011 .
- القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، ج.ر رقم 12 الصادرة في 29 فيفري 2012.
- القانون 09/08 المتضمن قانون إ.م.إ المؤرخ في 15 فيفري 2008 ج.ر.رقم 21 الصادرة في 23 أوت 2008.

2.الأوامر :

- الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة في 15 يوليو 2006 ج.ر رقم 46 الصادرة في 16 جويلية 2006.

2. المراسيم :

- المرسوم التنفيذي رقم 454/91 المؤرخ في 1991/11/13 ، المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها وبضبط كيفية ذلك . ج. ر رقم 60 الصادرة بتاريخ 1991/11/24.
- المرسوم 131/88 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن المؤرخ في 04 جويلية 1988 ، ج.ر رقم 27 الصادرة في 1988/07/06.
- المرسوم التشريعي رقم 18/93 المؤرخ في 29 ديسمبر 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1994 ج ر رقم 88 الصادرة في 1993/12/30.

ثالثا: المراجع

1. الكتب :

- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى، عين مليلة، 2010.
- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، ج2، ط2، د.م.ج، 2013.
- رمضان أبو سعود، الوسيط في شرح مقدمة القانون المدني،الدار الجامعية، بيروت، 1983.
- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط8، دارالفكر العربي، 1966.
- سليمان محمد الطماوي، النطرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، 1957.
- سليمان محمد الطماوي،القضاء الإداري،قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي،1996.
- عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية في الفقه والقضاء، دار الكتاب الحديث، 2008.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2012.

- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية،ط1 ،ج1، جسور للنشر والتوزيع،الجزائر، 2013.
- عمار بوضياف،القرار الإداري – دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 .
- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط5، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- العيد صالحي، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجبائية،دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994.
- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع،الجزائر، 2005.
- محمد صبري السعدي، الواضح في شرح القانون المدني، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2011.

2. **الأطروحات و المذكرات :**

- عبد الكريم بن رمضان، ضوابط توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة في مجال الضبط الإداري، مذكرة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في مسار الحقوق تخصص قانون إداري، قسم الحقوق ، جامعة غرداية، 2014/2013.
- قدور شرع، التعويض عن أضرار أعمال السلطة العامة، مكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة غرداية، 2015/2014

- جيلاني نذير، آثار سحب القرار الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2012/2011.
- سلاطنية خير الدين، سحب القرار الإداري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2015/2014.
- نبيل عبه، آلية سحب القرار الإداري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2014/2013.

3. المجلات :

- مفتاح خليفة عبدالحميد،سحب القرار الإداري وآثاره،مجلة العلوم والدراسات الإنسانية– المرج، العدد1، 2014.
- هاني علي الطهراوي، قواعد وآثار سحب القرار الإدارية، مجلة الحقوق– المجلس العلمي بجامعة الكويت،2004،ع28.

رابعا: الأنترنيت :

- https://fr.scribd.com/doc/119353489.
- http// www.mouazaf-dz.com/t114-topic.

الفهـــرس

فهرس المحتويات

الإهداء

الشكر و التقدير

قائمة المختصرات

الملخص

مقدمـة 01

الفصل الأول : الإطار النظري لسحب القرار الإداري.

المبحث الأول : ماهية القرار الإداري، محل السحب 06

المطلب الأول : مفهوم القرار الإداري وخصائصه..... 06

الفرع الأول : مفهوم القرار الإداري..... 06

الفرع الثاني : خصائص القرار الإداري..... 11

المطلب الثاني : أنواع القرارات الإدارية 14

الفرع الأول : أنواع القرارات الإدارية من حيث التكوين 14

الفرع الثاني : أنواع القرارت الإدارية من حيث الخضوع أو عدم الخضوع للوقاية الإدارية..... 16

الفرع الثالث : أنواع القرارات الإدارية من حيث الأثار المترتبة عليها..... 20

الفرع الرابع : أنواع القرارات الإدارية من حيث مداها..... 25

المطلب الثالث : تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال الأخرى..... 26

الفرع الأول : القرار الإداري والعمل التشريعي 26

الفرع الثاني : القرار الإداري والحكم القضائي..... 30

فهـرس المحتويات :

المبحث الثاني : ماهية سحب القرار الإداري..... 34
المطلب الأول : مفهوم سحب القرار الإداري 34
الفرع الأول : تعريف سحب القرار الإداري لغة 34
الفرع الثاني : تعريف سحب القرار الإداري اصطلاحا..... 34
الفرع الثالث : تعريف القرار الإداري فقهيا..... 35
المطلب الثاني : طبيعة قرار السحب وآليات ممارسة إجراءاته..... 37
الفرع الأول : الأساس القانوني لحق الإداري في السحب..... 37
الفرع الثاني : آليات ممارسة إجراءات السحب..... 40
خلاصة الفصل الأول 42

الفصل الثاني : أحكام سحب القرارات الإدارية

المبحث الأول : القرارت الإدارية المشمولة بالسحب ونطاقها 45
المطلب الأول : سحب القرارات الإدارية المشروعة 45
الفرع الأول : القاعدة العامة لعدم جواز سحب القرار الإداري المشروع (السليم) 45
الفرع الثاني : حالات إقرار جواز سحب القرارات الإدارية..... 46
المطلب الثاني : سحب القرارات الإدارية الخارجة عن مبدأ المشروعية..... 48
الفرع الأول : العيوب المتعلقة بالسلطة المصدرة للقرار..... 48
الفرع الثاني : العيوب المتعلقة بالقرار ذاته..... 49
المطلب الثالث : الجهة المختصة بالسحب وميعاده 50
الفرع الأول : الجهة المختصة بالسحب 50
الفرع الثاني : الميعاد القانوني لسحب القرار الإداري 52
المبحث الثاني : الإجراءات التي تثيرها عملية السحب الإداري..... 59
المطلب الأول : زوال القرار المسحوب وآثاره القانونية بأثر رجعي..... 59

فهـرس المحتويات :

الفرع الأول : مدى تطبيق رجعية القرارات الإدارية المسحوبة..... 59

الفرع الثاني : نظرية الموظف الفعلي وموقعها من رجعية القرار المسحوب..... 63

المطلب الثاني: إعادة الأوضاع إلى ما قبل صدور القرار الإداري المسحوب..... 65

الفرع الأول : الآثار السلبية للقرار الساحب 65

الفرع الثاني : الآثار الإيجابية للقرار الساحب 66

المطلب الثالث : تقرير مسؤولية الإدارة عن أعمال السحب..... 67

الفرع الأول مدى جواز التعويض عن قرارات السحب السليمة..... 67

الفرع الثاني : مدى جواز التعويض عن قرارات السحب المعيبة 69

خلاصة الفصل الثاني 72

الخاتمة 74

قائمة المراجع 77

فهرس المحتويات 82