

مظاهر إمتيازات السلطة العمومية في القرار الإداري إنشاء وإلغاء

Manifestations of Public Authority Privileges in Administrative Decision Issuance and Termination

مرية العقون

جامعة زيان عاشور الجلفة (الجزائر)، lagmaria2020@gmail.com

تاريخ النشر: 2022/04/27

تاريخ القبول: 2022/04/23

تاريخ الاستلام: 2022/02/14

ملخص: تتمتع الإدارة العامة في مجال القرارات الإدارية بسلطات وإمتيازات واسعة، هدفها الأساسي تحقيق الأهداف العامة للدولة في كافة المجالات، وهذه الإمتيازات إختصت بها الإدارة نظرا لما تحمله من واجبات وتحمله من مسؤوليات في سبيل تحقيق المصلحة العامة وتلبية حاجات الجمهور، فالإدارة بإمتيازاتها هذه ليست في صراع مع القانون فهي تمارس هذه الإمتيازات تحت لوائه ولا تخرج عنه وإلا كنا أمام تعسف في إستعمال السلطة، وهو الأمر الذي يتنافى مع مبدأ المشروعية. فالسلطة الإدارية وضمن حدود القرارات تملك حق الإصدار، فالقرارات الإدارية لا تصدر إلا بناء على إرادتها المنفردة ووفقا لسلطتها التقديرية، فلا تحتاج إلى رضا المخاطبين بها، هذا دون إغفال للعناصر والإجراءات القانونية التي يتعين عليها إحترامها حال إصدارها، وفي المقابل تحوز حق الإنهاء، حيث أقر لها إمتياز إيقاف الأثر القانوني لها ووضع حد لها إما بالسحب أو الإلغاء... وما ما الإقرار بهذه الإمتيازات إلا دعما لأحد أهم مبادئ المرفق العام وهو مبدأ إستمرارية المرفق العام ومعالجة كافة المستجدات التي قد تعرفها الحياة الإدارية.

كلمات مفتاحية: إمتيازات السلطة العمومية، القرار الإداري، إصدار القرار الإداري، إنهاء القرار الإداري.

Abstract: In the field of administrative decisions the public administration enjoys wide powers and privileges, its main objective is to achieve the general objectives of the state in all areas, and these privileges belong to the administration because of the duties and responsibilities it assumes in order to achieve the public interest and meet the needs of the public, the administration with its privileges is not in conflict with the law, since it exercises these privileges under its banner and does not deviate from them, otherwise we would be faced with an abuse of power, which is incompatible with the principle of legality. To the satisfaction of those who send it, without

neglecting the legal elements and the procedures that it must respect when it is issued, and in return, it has the right to terminate, because it has received the privilege of stopping its effect juridical and to put an end to it either by withdrawal or by cancellation... and the recognition of these privileges is only in support of one of the most important principles of the public establishment, which is the principle of the continuity of the public service installation and the treatment of all the developments that can be known from the administrative life.

Keywords: the privileges of public authority; the administrative decision; the issuing of the administrative decision; the termination of the administrative decision.

1- مقدمة

تصبغ صفة العمل الإداري على كل الأعمال التي تقوم بها الإدارة والتي تهدف من خلالها إلى تحقيق المصلحة العامة، فمنها الأعمال التي تصدرها بإرادتها المنفردة والتي تعرف بالقرارات الإدارية، وأعمال أخرى ، تكون بناءً على إتفاق بين إرادتين وهو ما يسمى بالعقد الإداري، وتعد القرارات الإدارية أحد أنجع وأسرع الأساليب لتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية، وتتمتع ضمنها الإدارة بجملة من الإمتيازات تختلف في طبيعتها عن الإمتيازات التي قد يحوزها الأفراد.

وتشكل القرارات الإدارية أهم إمتيازات الإدارة بإعتبار أن إصداره يعتمد على الإرادة المنفردة لها، ووفقاً لسلطتها التقديرية، وهو بذلك يمثل الوسيلة الهامة الفاعلة التي تستطيع الإدارة من خلالها أن تفصح على إرادتها الملزمة حتى تصل إلى تحقيق أهدافها والقيام بواجباتها المنوطة بها على أكمل وجه كونها من أهم مظاهر الإتصال المباشر بين الإدارة والأفراد.

الأمر الذي دفعنا إلى طرح الإشكال التالي: إلى أي مدى تتوسع إمتيازات السلطة العامة في إصدار القرارات الإدارية وإنهائها؟

وقد تم معالجة هذه الإشكالية في محورين، الأول وحاولنا البحث في مظاهر إمتيازات السلطة العامة في إصدار القرارات الإدارية، أما المحور الثاني فتضمن مظاهر إمتيازات السلطة العامة في إنهاء الإدارة لقراراتها.

المحور الأول: مظاهر إمتيازات السلطة العامة في إنشاء القرارات الإدارية.

يعتبر القرار الإداري أحد أهم مظاهر السلطة العامة، فهو ذلك الأسلوب المعبر عن إرادة السلطة الإدارية تبتغي من إصداره تحقيق مصلحة عامة، كما أنه ضمانة للإستجابة بمرونة لمقتضيات حسن سير المرفق العام، لذا فهو وسيلة تواكب

تطورات الحياة الإدارية، وهو الأسلوب الأكثر شيوعاً في أعمال الإدارة ولا نظير له في مجال القانون الخاص، فمن شأنه إحداث آثار قانونية على عاتق المخاطبين به دون أن يتوقف ذلك على قبولهم.

أولاً: عناصر القرار الإداري وإتساع سلطة الإدارة فيها.

لا يقوم القرار الإداري إلا بتمام أركانه وعناصره، كما لا يصدر إلا بالإرادة المنفردة للإدارة، وهو ما يعرف بكونه ذلك العمل القانوني الإنفرادي الصادر عن السلطة الإدارية الذي يهدف إلى إحداث آثار قانونية، فإن لها كل السلطة في إعداد القرار الإداري وإصداره.

وتمارس الإدارة في إصدارها للقرارات الإدارية سلطتين إحداهما مقيدة تلتزم فيها بنصوص القوانين الصارمة ولا مجال للتصرف خارجه، وسلطة تقديرية تكون فيها للإدارة حرية التصرف دون أي يعني ذلك مخالفتها لنصوص القانون وهو ما سنوضحه فيما يلي:

1- السلطة التقديرية للإدارة في القرارات الإدارية.

يقصد بمنح السلطة التقديرية للإدارة أن تكون حرة في إتخاذ القرار أو الإمتناع عن إتخاذه أو إختيار القرار الذي تراه مناسباً، أي أن المشرع يترك للإدارة حرية إختيار وقت وأسلوب التدخل في إصدار قرارها تبعاً للظروف، فالمشرع يكتفي بوضع القاعدة العامة التي تنصف بالمرونة تاركاً للإدارة تقدير ملائمة التصرف، شريطة أن تتوخى الصالح العام في أي قرار تتخذه وأن لا تنحرف عن هذه الغاية، وإلا كان قرارها مشوباً بعيب إساءة إستعمال السلطة(1).

فالسلطة التقديرية، هي إمتياز الإدارة في إعداد القرارات الإدارية، إصدارها، تعديلها، إلغائها، كونها الأجدر في تقدير مستجدات الحياة الإدارية وكل تدخل من القانون قد يجعل العمل الإداري جامداً، ففي ما يخص سلطة الإصدار تتعلق بالحرية في إصدار قرارات إدارية للأسباب والأوضاع التي تقدرها وبالتالي ترتب الآثار القانونية التي تراها مناسبة، وإن كان البعض ينتقد هذه السلطة لإعتبارهم أن السلطة المقيدة مشروعة والتقديرية غير مشروعة وتخضع لأغراض الموظف الشخصية وحسب، الأمر الذي قد يجعلنا في حالة من الشكوك حول منح هذه الحرية للإدارة من عدمها.

(1) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ب ط، منشورات الأكاديمية العربية، الدنرك، 2008، ص 181.

والسلطة التقديرية فعليا لا تعني مخالفة مبدأ المشروعية أو تجاهله، بل يقصد بها حرية التصرف في إطار القانون خاصة في ما يتعلق بعناصر القرار الإداري(1)، فالقانون بنفسه هو من منح للإدارة سلطة الملائمة والتقدير، ومن الأسباب التي أكدت على وجوب تمتع الإدارة بهذه السلطة نجد أن:

- السلطة التقديرية لازمة للإدارة إنطلاقا من الواجبات والمسؤوليات الملقاة على عاتقها كون الأمر يلزمها بسرعة التحرك لمعالجة كل طارئ كونهما يساعدها أساسا على تحقيق الصالح العام.

- وجوب حماية التطور المستمر والمتواصل للعمل الإدارية، فالمرونة التي يعرفها لا تجعله يخرج عن القانون بل تمنحه السلطة التقديرية المسؤولة أي ضمن إطار أي الحرية ضمن إطار القانون، ولا يجب أي يكون تقييد الإدارة يصل إلى حد جمود العمل الإداري والعجز عن حل أي من المشكلات البسيطة أو اليومية التي قد يقع فيها الموظف الإداري.

- إن منح السلطة التقديرية للإدارة وحرية التصرف أداة هامة لسد الثغرات القانونية كونها تعالج كل الفراغات التي لم يتطرق إليها القانون مما يساهم في تحقيق إستمرارية المرفق العام، فالمشرع لا يمكنه فعليا الإحاطة بكل متطلبات الوظيفة الإدارية.

وفي تأييد الجهات القضائية لسلطة الإدارة في إتخاذ القرارات وفق حرية التصرف نجد القرار الصادر في 1993/03/24(2) عن المحكمة العليا: "... ومتى كان من المقرر قانونا أن تعيين مدير مؤسسة ولائية يتم بموجب مقرر من الوالي، ويتم إيقافه عن مهامه بنفس الطريقة... ومن ثمة فإن مقرر العزل لمدير عام م. ع محلية -في قضية الحال- يخضع للسلطة التقديرية للوالي بإعتباره منصبا نوعيا، ومتى كان كذلك إستوجب رفض الطعن." ، أين كرس هذا القرار وإعترف بالسلطة التقديرية للإدارة، فإعتبر أن سلطة الوالي في هذه القضية بعزله الموظف سلطة تقديرية، ولم يجز للموظف الطعن في هذا المقرر، إنطلاقا من ذلك رفضت دعواه.

(1) عليوات ياقوتة، السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، المجلد 29، العدد 01، 2015، ص 452.

(2) القرار رقم 76732 الصادر في 1991/03/24، عن المحكمة العليا في قضية (ي.ب) ضد: والي ولاية بشار، المجلة القضائية، العدد 01، لسنة 1993، ص 146.

2- مجال السلطة التقديرية للإدارة ضمن عناصر القرار الإداري:

من خلال السلطة التقديرية للإدارة تبرز إمتيازاتها في إصدارها لقراراتها، فيتعين أن تمارس ضمن حدود، أي أن تكون ضمن نطاق معين حتى لا نقع في مأزق عدم المشروعية فكما سبق الذكر يجب أن تكون حرية التصرف ضمن حدود المشروعية وإحترام القانون.

فبالنظر إلى عناصر القرار الإداري وأركانها، الخارجية منها على غرار (عناصر الشكل والإجراءات، وعنصر الإختصاص) أو في العناصر الداخلية (عنصر السبب، المحل، الغاية)، تمارس الإدارة إمتيازاتها وفق ما يخدم المصلحة العامة وفي ذلك يتوجب منها مراعاة الحقوق المكتسبة ومبدأ إستقرار المعاملات.

فبالنسبة للأركان الخارجية يقصد بالشكل في القرارات الإدارية المظهر الخارجي المعبر عن إرادة الإدارة فقد يكون شفاهة أو كتابة، والأصل أن للإدارة حرية في إختيار شكل قراراتها ما لم يشترط القانون خلاف ذلك، ولا سلطة تقديرية للإدارة فيه، وإلا أصبح قرارها قابلا للإبطال بسبب مخالفة الشكل أو الإجراء القانوني، ويجدر التفرقة بين ما يعتبر جوهريا سواء تعلق الأمر بالشكل أو الإجراءات، بحيث يؤثر غيابه على القرار فيصبح معيبا، ويؤدي الأمر إلى إلغائه، وبين ما يعتبر ثانويا للإدارة سلطة فيه ولا تعد مخالفته، عيبا في القرار يستدعي البطلان أو الإلغاء.

أما عن الإجراءات والتي تمثل مجموعة السلوكيات والمراحل السابقة على عملية إتخاذ القرارات الإدارية، وتدخل في تكوينها وتشكيل محتواها، كما تؤثر في مدى شرعية القرارات الإدارية في جميع الحالات، لأنها تعتبر جزءا من القرارات الإدارية المتخذة، والإجراءات تقررت لتحقيق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء فإذا ما تخلفت هذه الإجراءات المنصوص عليها قانونا لإتخاذ قرار إداري ما، فإن القرار يقع باطلا ويجوز الطعن فيه إداريا أو قضائيا⁽¹⁾، وبالتالي لا يمكن للإدارة تجاهل إجراءات ومراحل تكوين القرارات الإدارية خاصة الجوهرية منها وبالتالي لاسلطة تقديرية فيها.

(1) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 05، دار هوم، الجزائر، 2009، ص

أما عن الإختصاص فهو تلك الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للإختصاص في الدولة، لشخص معين ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية بإسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة، على نحو يعتد به قانوناً⁽¹⁾، في القرار الإداري فيعتبر ركنا من النظام العام لا يجوز مخالفته، فالقوانين والتنظيمات حددت

صراحة مجال إختصاص موظف الإداري الشخصي، الزماني، المكاني... لذا فالإدارة في هذا الركن تتصرف وفق الإختصاص المقيّد ولا تملك سلطة توسيع إختصاصها أو مخالفة المشرع في ذلك، تحت طائلة البطلان، فلا يجوز الإتفاق على خلافه ويمكن إثارته في أي مرحلة كانت عليها الدعوى.

وعن سلطة الإدارة في محل القرار الإداري الذي يمثل الأثر المترتب على إصدار القرار الإداري والمركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، يشار إلى أنه تتمتع في ركن المحل الإدارة سلطة تقديرية، ويعرف محل القرار الإداري على أنه الأثر الذي تتجه نية مصدر القرار إلى إحداثه، وأثر القرار الإداري هو المركز القانوني الذي يدور حوله القرار الإداري إنشاء أو تعديلاً أو إلغاء، طالما لم يلزمها المشرع بخلاف ذلك، وتظهر السلطة التقديرية من خلال حرية الإدارة في التدخل لإحداث الأثر أو الإمتناع عنه (2) وكذا سلطة الإدارة في إختيار وقت التدخل خاصة إذا لم يلزمها المشرع بوقت محدد، وسلطة الإدارة في إختيار الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري.

الغاية من القرار الإداري لا تخضع للسلطة التقديرية للإدارة وتعرف على أنها ويعرف هدف القرار الإداري على أنه: "الأثر البعيد أو النهائي وغير المباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري في قراره." (3).

وفيما يخص ركن السبب الذي يمثل السبب الحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق صدور القرار الإداري وتدفع الإدارة لإتخاذه، وتختلف سلطة الإدارة في ركن السبب بحسب موقف المشرع وله في هذا حالات نذكرها

(1) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 69.

(2) علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009، ص 107-108.

(3) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ط06، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص

(1)، مثلاً أن تنجّه إرادة المشرع إلى تقييد الإدارة بالتصرف وفق سبب محدد لا يتعين على الإدارة الخروج عنه، وفي هذه الحالة تكون سلطة الإدارة مقيدة كلياً بمبدأ المشروعية، حيث يجبرها على تسبب قراراتها، أو أن يحدد المشرع للإدارة مجموعة أسباب وهي تختار بينهم، ولها حرية التدخل أو الإمتناع، وهي حالة تمنح فيها الإدارة قدراً من السلطة التقديرية أي بصفة جزئية.

والحالة الأخيرة هي أن يترك الحرية للإدارة في إختيار السبب دون أي قيد أو شرط، أين تتسع سلطات الإدارة التقديرية ولا يوجد ما يلزمها بخلاف ذلك، وفيما يخص ركن الغاية فلا يمكن للإدارة أن تكون لها سلطة تقديرية في المصلحة العامة التي تشكل هدفاً أساسياً لكل عمل إداري، وأحياناً قد يفرض المشرع هدفاً مخصص يتعين على الإدارة تحقيقه، وبالنهاية لا يمكن أن تكون للإدارة سلطة تقديرية في ركن الغاية وحال إصدارها لقرارات إدارية.

وبالتالي فالإدارة تجد حريتها أكثر وتتسع فيه سلطاتها التقديرية الأمر في ركن السبب وهو أخطر العناصر أين يمكنها الإفلات من الرقابة المشروعية والملاءمة نظراً لكون الأمر يتعلق بالنية الفعلية للشخص مصدر القرار، والإدارة دائماً حسنة النية وأعمالها يفترض فيها المشروعية كأمر سابق.

وعن مدى رقابة القضاء على السلطة التقديرية للإدارة، تقتضي القاعدة العامة بإبعاد السلطة التقديرية للإدارة عن رقابة القضاء، لأن السلطة التقديرية تتعلق بفكرة الملائمة وهذه الأخيرة من صلاحيات الإدارة تمارسها أثناء ممارستها لأعمالها، والقاضي الإداري ليس قاضي الملائمة، بل هو قاضي المشروعية وبالتالي لا تمتد يده إلى دائرة الأعمال التي تمارسها الإدارة بناءً على سلطاتها التقديرية(2)، وهذا ما إستقر عليه الفقه والقضاء، غير أن القضاء قد خرج على هذه القاعدة برقابته على السلطة التقديرية في حالتين رقبته على الغاية والسبب في القرار الإداري(3).

وبالتالي فالسلطة التقديرية ترتبط بفكرة ملائمة القرار الإداري، إذ أن المشرع منح الإدارة هذه السلطة شعوراً منه بأنها أقدر على إختيار الوسائل المناسبة للتدخل وإتخاذ القرار الملائم في ظروف معينة، وأنه مهما حاول لن يستطيع أن يتصور جميع الحالات التي قد تطرأ في العمل الإداري ويضع الحلول المناسبة لها.

(1) نواف كنعان، القضاء الإداري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2002، ص 46 وما يليها.

(2) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 181.

(3) سعيد بويصري، ضمانات تطبيق مبدأ المشروعية في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي -دراسة مقارنة-، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، لسنة 2009، ص 180، 181، ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ب ط، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص 615، عليوات ياقوتة، السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص 456.

وقد برز في مجال رقابة القضاء على السلطة التقديرية إتهامان فقد ذهب جانب من الفقه إلى أن القضاء يتمتع عن بسط رقابته على أعمال الإدارة المستندة إلى سلطتها التقديرية، فالقاضي بحسب رأيهم يمارس رقابة المشروعية وليس رقابة الملائمة ولا يجوز له أن يمارس سلطته على الإدارة فيجعل من نفسه رئيسا لها، في حين يذهب الجانب الآخر إلى جواز تدخل القاضي لمراقبته السلطة التقديرية على أساس ما يتمتع به القاضي الإداري من دور في الكشف عن قواعد القانون الإداري فيمكن له أن يحول بعض القضايا المدرجة في السلطة التقديرية والمرتبطة بالملائمة إلى قضايا تدرج تحت مبدأ المشروعية تلتزم الإدارة بإتباعها وإلا تعرضت أعمالها للبطلان(1).

والرأي الأكثر قبولا في هذا المجال يذهب إلى أن سلطة الإدارة التقديرية لا تمنع من رقابة القضاء وإنما هي تمنح الإدارة مجالا واسعا لتقدير الظروف الملائمة لإتخاذ قراراتها وهذه الحرية مقيدة بأن لا تتضمن هذه القرارات غلطا بينا أو إنحرافا بالسلطة، وهي بذلك لا تتعارض مع مبدأ المشروعية(2).

المحور الثاني: مظاهر إمتيازات السلطة العامة في إنهاء الإدارة لقراراتها:

إن أهم ما يميز العمل الإداري الإنفرادي هو إنحصار الإرادة بيد الجهة الإدارية في ترتيب آثار معينة محمية قانونا بموجب القرارات الإدارية، وبالتالي وكأصل عام لا يمكن مراجعتها أو تعديلها أو إلغائها إنطلاقا من مبدأ حماية إستقرار المعاملات وكذا حماية الحقوق المكتسبة.

إلا أنه وإنطلاقا من إعتبارات قانونية وأخرى تتعلق بإمتياز السلطة العامة يمكن للإدارة التصرف تجاه القرارات الإدارية التي أصدرتها وإنهاءها إما بسحبها أو إلغائها.

أولا: سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية.

تلجأ الإدارة إلى إلغاء القرارات الإدارية بهدف إنائها وإزالة آثارها، خاصة بعد ثبوت عدم مشروعيتها، والإدارة في هذا الشأن تستهدف وقف أثر القرار الإداري في المستقبل مع حماية ما قد رتبته القرار من حقوق والتزامات

(2) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 182..

في الماضي، ويعرف الإلغاء الإداري على أنه: "إنهاء وإعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل فقط إعتباراً من تاريخ الإلغاء مع ترك وإبقاء آثارها السابقة قائمة بالنسبة للماضي فقط"⁽¹⁾.

فالإلغاء الإداري إجراء مخفف يطال القرارات الإدارية غير المشروعة والتي يترتب على سحبها آثار خطيرة لا يمكن للإدارة توحيها مستقبلاً، خاصة إذا كانت هذه القرارات قد أكتسبت حقوقاً ومراكز قانونية مختلفة ومن ثمة تفرعت عنها قرارات وحقوق لأطراف أخرى... وبالتالي فالإلغاء يمثل أحد أهم امتيازات السلطة الإدارية بوضع حد لها وإزالة آثارها في الحاضر والمستقبل، ولا يمس بأي من الحقوق المكتسبة قبل صدوره، بحيث يهدف إلى حماية مبدأ المشروعية أي ضمان مطابقة أعمالها للقانون، حيث أن هذا القرار كان غير مشروع وقت صدوره وأن الإدارة لم تنتبه له آنذاك، فمنحها القانون وضمن الآجال القانونية الحق في إلغائه ووقف أثره في الحاضر والمستقبل مع حماية المراكز القانونية والحقوق التي رتبها آنذاك.

إن إعتبار إلغاء القرارات الإدارية إمتياز للإدارة وإجراء يخضع لسلطتها التقديرية، لا يعني خروج الإدارة عن القانون وعن مبادئ المشروعية، وفي هذا الشأن تم إقرار جملة من الشروط العملية، الواقعية، وحتى الموضوعية القانونية التي تجعل منه مشروعاً ومحل قبول من طرف صاحب الشأن والقضاء المختص في حال الطعن في قرار الإلغاء.

أما حدود سلطة الإدارة في إلغاء قراراتها الإدارية فنميز بين إلغاء الإدارة للقرارات الإدارية المشروعة، والقرارات غير المشروعة، كما نميز بين إلغاء القرارات الإدارية المشروعة التي رتبت حقوقاً والتي لم ترتب حقوقاً، فلا يجوز للسلطة الإدارية القيام بإلغاء القرارات في كل الأحوال لأن في ذلك مساس بمبدأ المشروعية وحماية الحقوق المكتسبة، فلا يجوز إلغاء قرار فردي سليم متى أنشأ حقاً مكتسباً لفرد من الأفراد، إلا وفقاً للأوضاع التي يقررها القانون ذلك أن المراكز الخاصة التي تنشأ عن القرارات الفردية تطبقاً لقواعد تنظيمية سليمة، لا يمكن المساس بها أو تعديلها إلا برضا من نشأت لصالحهم⁽²⁾.

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ص 150، جملة جبار، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 113.

(2) جبار جميلة، دروس في القانون الإداري، ط 01، منشورات كليك، الجزائر، 2014، ص 113، حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، ب ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص 666.

أما بالنسبة لإلغاء القرارات الإدارية المشروعة التي لم ترتب حقوقا فإن في القرارات الإدارية المشروعة والتي لم ترتب حقوقا مجال واسع للإدارة لتمارس فيه سلطاتها خاصة سلطة الإلغاء لأن أي إنهاء لهذا النوع من القرارات لن يؤثر على أي مراكز قانونية ولا يمس بأي حقوق للأفراد، وهنا يجوز للسلطة الإدارية إلغائها، وفق الإجراءات القانونية والتنظيمية المحددة، وضمن الآجال والمواعيد القانونية المحددة، وعادة ما يتعلق الأمر بالقرارات الإدارية التنظيمية دون القرارات الإدارية الفردية، نظرا لما تتضمنه من قواعد عامة وبمجردة كما أنها لا تنشئ حقوق ومراكز قانونية تدخل في ذمم الأشخاص وتخضع لحماية القانون.

أما عن إلغاء الإدارة للقرارات الإدارية غير المشروعة القرار الإداري غير المشروع هو قرار إداري نشأ معيبا بأحد عيوب المشروعية الشكلية منها (عيب الشكل والإجراءات) أو الموضوعية (عيب السبب، عيب مخالفة القانون، عيب الإنحراف في استعمال السلطة)، ومتى أدركت الإدارة ذلك يتعين عليها إلغاؤه، حماية لمبدأ المشروعية فلا تمييز بين إن كان هذا القرار قد رتب حقوقا أو لم يرتبها، قد أنشأ مراكز قانونية أم لا، فيكفي بأن يوصف العمل بأنه غير مشروع حتى يتم إلغاؤه وإزالة آثاره في الحاضر والمستقبل، ويشترط أن يتم الإلغاء ضمن الشروط القانونية والتنظيمية المعمول بها خاصة منها ما يتعلق بالآجال القانونية، فإذا تم تجاوز المدد القانونية تحصن القرار وعد تصرف الإدارة ضده غير مشروع ومحل طعن فيه أمام القضاء⁽¹⁾.

ثانيا: سلطة الإدارة في سحب القرارات الإدارية.

يعرف سحب القرارات الإدارية بأنه أحد أهم سلطات الإدارة تجاه القرارات الإدارية التي أصدرتها ويقصد به حق الإدارة في إعدام قراراتها بأثر رجعي من تاريخ من تاريخ صدورها، وتعد في هذه الحالة كأن لم تكن، وبذلك يلتقي السحب مع الإلغاء القضائي، كون أن كل منهما يسري على الماضي فيعدم القرار ساعة صدوره وبالضرورة يسقط كل آثاره وتوابعه، مع فارق كبير بينهما تجسد في أن السلطة التي تمارس السحب هي سلطة

(1) جميلة جبار، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 113، عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، في

الفترة ما بين الإصدار والشهر -دراسة مقارنة-، ط 03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017، ص ص 310، 311.

إدارية بينما السلطة التي تمارس الإلغاء القضائي هي السلطة القضائية، غير أن سلطة الإدارة في سحب قراراتها تفرض علينا التمييز بين نوعين من القرار هما القرار المشروع والقرار غير المشروع.⁽¹⁾

أما عن الأساس الذي يمكن للإدارة أن تسحب قراراتها على شأنه هو عدم مشروعية القرارات حيث أن يكون القرار غير مشروعاً حتى تقوم الإدارة بسحبه بأثر رجعي ويشترط عليها احترام الحقوق المكتسبة للأشخاص حتى ولو كانت هذه القرارات غير مشروعة، بالإضافة إلى أنه يجب السحب ضمن الآجال والمواعيد القانونية...

حيث أن القرار الإداري إذا ما صدر صحيحاً وسليماً وترتب عنه مركزاً قانونياً أو حقاً شخصياً مكتسباً للأفراد، فإنه يتمتع على جهة الإدارة أن تسحبه، وبالتالي يعتبر قرار السحب مخالفاً للقانون وحديراً بالإلغاء، وذلك تأسيساً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وإحترام الحقوق المكتسبة وضرورة إستقرار الأوضاع والمراكز القانونية الناشئة عن تلك القرارات، ووفقاً ل(ق.إ.م.إ) 08-09 فإنه يتحدد ميعاد سحب القرارات الإدارية بميعاد رفع الدعوى القضائية وهو ما أكدته نص المادة 829 منه حيث أنه: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي"، وإستناداً على ذلك فإنه يتحدد أجل سحب القرارات الإدارية من طرف الإدارة بأربعة (4) أشهر، وتتجاوز هذه المدة فإنه يتحصن القرار الإداري مهما كان وصفه مشروعاً أم غير مشروع، كقاعدة عامة.

وفي القرار الصادر عن المجلس الأعلى في قضية (ف.ع) ضد والي ولاية عنابة (2)، جاء فيه: "... من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أنه يجوز سحب القرار الإداري إذا كان غير قانوني، وذلك قبل إنقضاء أجل الطعن القضائي..." حيث طالما أعتبر القرار الإداري غير مشروع وجب سحبه لكن بشرط أن يكون ذلك قبل إنقضاء أجل الطعن، وهو ما يؤكد أن أجل السحب نفسها أجل الطعن القضائي، وبالتالي كل قرار سحب يتم بعد إنقضاء هذه المدة يعد غير مشروع.

(1) عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط01، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 231، أنظر: عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية - دراسة تشريعية، فقهية وقضائية، ب ط، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 72، محمد رضا جنح، القانون الإداري، ط2، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008، ص ص 220، 221.

(2) القرار رقم 72894 الصادر عن المحكمة العليا في 1988/02/10، في قضية (ف.ع) ضد والي ولاية عنابة، المجلة القضائية، العدد 4، لسنة 1991، ص 227.

وأساس تقرير مدة معينة يجب أن تتم عملية السحب الإداري للقرارات غير المشروعة خلالها هو كبح لمكانية وجود أي تعسف من الإدارة وكذا فكرة إستقرار عملية تنفيذ القرارات الإدارية وفكرة إحترام الحقوق المكتسبة بالتقادم ومرور الوقت، وكذا فكرة الظاهر وإحترام ثقة الأفراد في مشروعية القرارات الإدارية، بحكم الظاهر وفوات الوقت⁽¹⁾، وحتى لا تمارس الإدارة سلطتها في السحب على وجه التعسف.

تستهدف عملية السحب في الأساس إحترام مبدأ المشروعية والحفاظ على إستقرار المراكز القانونية وحماية الحقوق المكتسبة، وبالنسبة للقرارات الإدارية المنعومة فإنها تفقد هذه الصفة بإعتبار أنه لا وجود لها في الواقع ولا يترتب عنها أية تأثير على الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد ولا يمكن التذرع بالحق المكتسب الناشئ عنها، والقرارات المنعومة لا تتمتع بأية حصانة حتى مع مرور المدة المحددة لسحبها أو الطعن فيه للإدارة السلطة الواسعة لسحبها في أي وقت، وكذلك الأمر بالنسبة للقرارات التي صدرت بناء على تدليس أو غش لا يمكن للطرف المستفيد الإحتجاج بفوات المدة وتحصين القرار الإداري ضد السحب والإدارة سحبها في أي وقت متى إكتشفت ذلك⁽²⁾، كما أن الإدارة سحب قراراتها في أي وقت دون التقيد بميعاد متى أمرها القانون أو القاضي بذلك.

أعطى المشرع الحرية للإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة بإصدار قرار بالسحب، غير أنه منها من سحب قرار السحب نفسه، بإصدار القرار يتم وفق إجراءات معينة وقرار سحبه أيضا وبالتالي فلا مجال للتلاعبات الإدارية إصدار فسح و سحب للقرار الساحب، لأن أهم ما يميز القرارات هو صدورها بناء على تريت ودراسة من الإدارة ولا مجال للقرارات العشوائية.

وحتى تكون عملية سحب القرارات الإدارية صحيحة ومشروعة يجب أن تتم بواسطة السلطات المخول لها ذلك⁽³⁾، والسلطات الإدارية هي الجهة المختصة بعملية سحب القرارات الإدارية وفقا للقوانين والتنظيمات، ونميز

⁽¹⁾ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 05، دار هومه، الجزائر، 2009، ص 172.

⁽²⁾ عمار بوضيف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية وفقهية، المرجع السابق، ص 241، عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص 75.

⁽³⁾ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 172.

في هذا الشأن بين من يملك سلطة إصدار القرار من جهة ومن يملك سلطة الرقابة والإشراف والتوجيه وبالتالي حق التعقيب والتصديق من جهة ثانية.

نطاق سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية ويمثل المجال الذي تمارس فيه الجهة الإدارية بما لها من إمتيازات سلطتها في إجراء عملية السحب الإداري، والتي تدخل في جانب الأعمال المشروعة والغير مشروعة، هاته الأخيرة التي تمثل المجال الخصب لممارسة السحب الإداري بأثر رجعي، بإستهداف الإدارة تطبيق مبدأ المشروعية وتكريس إحترامه، سحب الإدارة للقرارات الإدارية غير المشروعة من حق الإدارة بل من الواجب عليها سحب قرارها متى ثبت لديها عدم مشروعية وذلك تصحيحا للأوضاع المخالفة للقانون، شريطة أن تتقيد بميعاد السحب إذا كان القرار الفردي باطلا، (1).

ووفقا للقرار رقم 51535 (2) الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 1987/05/16 حيث أقره أنه: "... متى أصدرت السلطة الإدارية قرارا فرديا، إكتسب المعنى حقوقا بمجرد التوقيع عليه، فإن سحب هذا القرار لا يجوز إلا إذا كان مشوبا بعيب عدم الشرعية، ومن ثمة فإن القرار الإداري الذي أبطل القرار الفردي الصحيح المكسب للحقوق يعد مشوبا بعيب تجاوز السلطة." وبهذا المفهوم فإنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية الفردية إلا إذا كانت غير مشروعة.

ووفقا لما جاء به الإجتهد القضائي الجزائري نجد القرار رقم 104779 (3) الصادر عن المحكمة العليا بتاريخ 1993/12/19 حيث أنه جاء فيه: "من المستقر عليه قضاء أن القرار الإداري أن القرار الإداري الذي ينشئ حقوقا يستوجب لسحبه أن يتم ذلك قبل إنقضاء مهلة الطعن القضائي، ويعد ذلك إجراء غير قانوني، إلا أن الإجتهد القضائي يميز إستثناء من هذه القاعدة الخاصة بالقرارات اللاشرعية، ولما تبين أن القرار الإداري الصادر في 1984/06/11، قد أنشأ حقوقا لصالح المستأنف، فليس لرم.ش البلدي أن يسحبه أو يبطله بعد إنتهاء المدة كما فعل." بهذا المعنى يجوز سحب القرارات الإدارية الغير مشروعة حتى بعد فوات الآجال.

(1) جبار جميلة، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 111.

(2) القرار الإداري رقم 51535 الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 1987/05/16، في قضية (ك.ف) ضد (الدولة)، المجلة القضائية، العدد 03، لسنة 1990، ص 191.

(3) القرار رقم 104779 الصادر عن المحكمة العليا في 1993/12/19، في قضية (ك.ع) ضد رئيس بلدية الشارقة، المجلة القضائية، العدد 3، لسنة 1994، ص 206.

ما يعننا هو مااء به هذا القرار من إثناء (إلا أن الإأهاد القضاى بجز إثناءا من هذه القاعدة الخاصة بالقرارات اللاشركة) هأ يابن الموقف الصرى فى أنه بوز ساء القرارات الإاراة الر مرروعة بعد إناء مدة الطعن القضاى المقررة، إثناءا على إأرام مباء المرروعة وتطبةه على كافة الأوااع.

والساأل الذى طرا حول هذا الإثناء هل إأمل الساء كل القرارات ر مرروعة التى أكسبت الاءوق والتى لم اكسب اءوقا، النوع الثانى أمر مرأ ساءه آى بعد فوات الأال لأن هذه القرارات لم اكسب اءوقا ولم تؤثر على المراكز القانونية للأأاا.

أما بالنسبة للنوع الأول والمأمل فى القرارات الإاراة الر مرروعة والتى اكسب اءوقا، فقد برز فى هذا الشأن جملة من الأراء، الرأى الأول يعأر الاء لا إأولأ عن القرار ر مررووع وبالتالى بوز ساءه آى بعد فوات الأال(1)، أما الرأى الثانى رى بأن القرارات الر مرروعة ولو رأب اءوقا بوز ساءها حمااة لمباء المرروعة، آى بعد فوات الأال والمقرة فى القانون الجزائرى ب4 أشهر، بأأار أنما اءوق نشأت عن عمل ر مررووع، ولا أأضع للاماة.

أما الرأى الثالث فىأأر القرارات الإاراة الر مرروعة ترتب اءوقا بمكن ساءها، ضمن الأال القانونية، لكن بعد فوات الأال أأأع هذه القرارات بالامانة ولا بمكن للاماة ساءها بأثر رأعى، ومألما وصفه الفقهى أأأ مأو بصبأ القرار الإارارى ر مررووع والاءوق التى أكسبها نهائة أى آابآة ولا بأال لأأصرف الإارة فىها بالسأ(2)، وسأ القرارات ر مرروعة بآب أن إأأأ إلى الشرط المذكورة سابقا فىأب أن يكون القرار المراد ساءه ر مرروعا، وأن إأ السأ ضمن الأال القانونية.

سأ الإارة للقرارات الإاراة المرروعة وعلى هذا الأساس بآمع الفقه والقاء على اءم آواز سأ القرارات الإاراة السلأمة سواء كانت فرداة أم أأظمأاة التى ولأ اءوقا للأفراد، إأأراما لمباء اءم رأعىة

(1) لأأأأل أكثر أنظر: اء العزأ السأ الأهرى، القانون والقرار الإارارى، المرأ السابق، ص 93.

(2) أأأ مأو، مأاضرات فى المؤأسسات الإاراة، أأأة مأأ اءرب صاصألا، ط04، أأوان المأأوعات الجامأاة، الأزار، 2006،

القرارات الإدارية⁽¹⁾، إستقر الإجتهد القضائي الجزائري على عدم جواز سحب القرار الصحيح وأعتبر ذلك تجاوزا للسلطة وهو ما أكد عليه القرار رقم 29432(2) الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 1982/11/27 في أنه: "... من المقرر قانونا -وعلى ما جرى فيه قضاء ثابت- إستحالة سحب القرار الإداري الصحيح الذي تتخذه السلطة ويكون منشئا لحقوق، ومن ثمة فإن القرار البلدي الملغى لرخصة البناء لمجرد إدعائه بوجود نزاع في الملكية يعد قرارا مشوبا بتجاوز السلطة..."، وعلى هذا الأساس فضايط سحب الإدارة لقراراتها المشروعة هو مدى إنشائها للحقوق وترتيبها لآثار قانونية في مواجهة المخاطبين.

أما القرارات التنظيمية المشروعة التي لم تولد حقوقا ولم ترتب أي آثار جاز سحبها، فإذا إقتصر إصدار الإدارة وتطبيقها لقراراتها التنظيمية تطبيقا فرديا فإن أثر هذه القرارات يظل محصورا في إنشاء مراكز عامة، ومن ثمة يجوز سحب هذه القرارات وتعديلها أو إلغائها بواسطة السلطة الإدارية⁽³⁾.

4. خاتمة:

من خلال دراستنا لمظاهر إمتيازات السلطة العمومية للإدارة في إصدار وإنهاء القرارات الإدارية توصلنا إلى جملة من النتائج أهمها:

- أن الإدارة وفي ممارستها لإمتيازاتها تعمل ضمن إطار الحرية التي منحها لها القانون ولا تخرج عنه، حتى تصل إلى حد التعسف في إستعمال السلطة وتكون أعمالها عرضة للإلغاء، فالإمتيازات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة في إصدارها وإنشائها للقرارات الإدارية بدورها تسعى لحماية مبدأ المشروعية، وتحقيق المصلحة العامة.
- إن سحب إمتيازات السلطة العامة من الإدارة وجعلها في مرتبة مساوية لمرتبة الأشخاص (الأفراد) المخاطبين بقراراتها ينقص من فعاليتها وقيمتها، كما أن إتباعها الجامد للقواعد القانون سيخلق

(1) ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ط01، منشورات لباد، 2004، ص 379، أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 341، 342، ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص549.

(2) القرار رقم 29432 الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 1982/11/27، في قضية (ب.ل) ضد (والي ولاية الجزائر و ر.م.ش. البلدي للقبعة)، المجلة القضائية، العدد 01، لسنة 1990، ص188.

(3) عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، المرجع السابق، ص 288، 289، حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص672.

الروتين الإداري المل وعدم مواكبة أي تطور قد تعرفه الحياة الإدارية أو أية مستجدات، وبالتالي لا يمكنها حل أي من المشكلات أو الظواهر الطارئة.

- أن إمتيازات تتعدد السلطة الإدارية في تكوين قراراتها وإصدارها، كما في إنهاؤها عن طريق الإلغاء أو السحب، هدفها الأساسي تحقيق المصلحة العامة وإحترام تطبيق القانون.
- أن إمتيازات السلطة العامة في القرارات الإدارية ساهمت في حل الكثير من المشكلات الإدارية التي عجز القانون عن حلها، إمتيازات السلطة العامة أقرت لدفع المصلحة العامة وتلبية حاجات الجمهور فيما عجز عنه القانون.

5. قائمة المراجع:

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- جبار جميلة، دروس في القانون الإداري، ط01، منشورات كليك، الجزائر، 2014
- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، ب ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، في الفترة ما بين الإصدار والشهر-دراسة مقارنة-، ط 03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017.
- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009.
- عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية- دراسة تشريعية، فقهية وقضائية، ب ط، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط01، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 05، دار هومه، الجزائر، 2009.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ط06، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.

- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ب ط، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996.
- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ب ط، منشورات الأكاديمية العربية، الدنرك، 2008.
- محمد رضا جنح، القانون الإداري، ط2، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008.
- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ط01، منشورات لباد، 2004.
- نواف كنعان، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2002.
- عليوات ياقوتة، السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، المجلد 29، العدد01، 2015.
- سعيد بوزيري، ضمانات تطبيق مبدأ المشروعية في الفقة الإسلامي والقانون الوضعي-دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، لسنة 2009.

القرارات القضائية:

- القرار رقم 76732 الصادر في 1991/03/24، عن المحكمة العليا في قضية (ي.ب) ضد: والي ولاية بشار، المجلة القضائية، العدد01، لسنة 1993، ص 146.
- القرار رقم 72894 الصادر عن المحكمة العليا في 1988/02/10، في قضية (ف.ع) ضد والي ولاية عنابة، المجلة القضائية، العدد 4، لسنة1991.
- القرار رقم 29432 الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 1982/11/27، في قضية (ب.ل) ضد (والي ولاية الجزائر و ر.م.ش البلدي للقبه)، المجلة القضائية، العدد 01، لسنة 1990، ص188.
- القرار الإداري رقم 51535 الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 1987/05/16، في قضية (ك.ف) ضد (الدولة)، المجلة القضائية، العدد03، لسنة 1990، ص191.
- القرار رقم 104779 الصادر عن المحكمة العليا في 1993/12/19، في قضية (ك.ع) ضد رئيس بلدية الشارقة، المجلة القضائية، العدد3، لسنة 1994، ص 206.