وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة يحي فارس بالمدية
كلـــية الحقوق والعلوم السياسية

ضمانات المخاطبين بالقرارات الإدارية

مذكرة نهاية الدراسة للحصول على شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

من تقديم الطالبتين :

- بوقرة بهية
- كويسي رزيقة

تحت إشراف الأستاذة:

- حسناوي زهيرة

السنة الدراسية : 2020/2019

شكر

تشكرات

بسم الله الرحمن الرحيم

إن الاعتراف بالجميل لأهل الفضل واجب و أكيد

بصدد إنجاز هذا العمل ، نشكر الله سبحانه و تعالى

الذي وفقنا لإتمام هذا العمل.

نتقدم بالشكر الجزيل إلى كافة الأساتذة الذين أشرفوا على تعليمنا

و إلى كل من ساعدنا و لو بابتسامة صغيرة صادقة،

إلى كل هؤلاء شكرا جزيلا و جزأكم الله عناخيرا إنشاء الله.

إهداء

<< وقضى ربك الا تعدوا الا اياه وبالوالدين احسانا >>

الى التي حملتني وهنا على وهن وسهرت الليالي في الصغر ومدت لي يد العون في الكبر، الى نبع الحنان وسر الامان وزينة الوجدان وأعز ما أملك في هذه الحياة

امي الغالية حفضها الله واطال في عمرها

الى من لا استطيع رد فضله طول حياتي وكان درع الامان ومرشدي وسندي في هذه الحياة

أبي الغالي حفضه الله واطال في عمره

الى اخوتي

الى كل من وسعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي

بهية

إهداء

إلى من قال فيهما الله عز و جل: "و اخفض لهما جناح الذل من الرحمة و قل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا"

إلى الذين جعلهم الله سندا لي في هذه الحياة إخوتي حفظهم الله

إلى أساتذتي الذين ساهموا بشكل كبير في تحصيلي العلمي

إلى كل من وسعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي

رزيقة

مقدمة

مقدمة:

القرار الإداري عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية بما لها من سلطة القانون، بقصد إحداث أثر قانوني في المراكز القانونية القائمة، أو إنشاء مراكز قانونية جديدة، فيرتب التزاما على الأفراد أو ينشئ لهم حقا وبذلك يعد القرار الإداري من إخطار الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد، لأنها تستطيع تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية، وإذا كانت القاعدة هي نفاذ القرارات الإدارية وإنتاجها لآثارها القانونية منذ صدورها، وأن الطعن بإلغاء القرار الإداري لا يوقف تنفيذه، وأن الأصل في القرارات الإدارية أنها تتمتع بقرينة السلامة والصحة، وسبب تمتع القرار بهذه القرينة، هو عدم شل نشاط الإدارة وهي في سبيل أداء وظيفتها الإدارية، لضمان سير المرافق العامة لغرض إشباع الحاجات العامة والخاصة للأفراد، وأن توقيف هذا القرار سيؤدي إلى إلحاق الضرر بمصالحهم.

وهذا يتحقق باستمرار القرارات الإدارية في إنتاج آثارها لحين تقرير مشروعيتها من جهة مختصة قانونًا بذلك، إلا أنه قد يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها، لذلك حرص المشرع في غالبية الدول، ومنها الجزائر، على تلافي النتائج الخطيرة التي تترتب على هذا التنفيذ، فمن ناحية منح صاحب المصلحة حق اللجوء إلى القضاء لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري ضمن قيود حدتها النصوص التشريعية إلى حين صدور حكم الإلغاء في الموضوع أو برفض الدعوى ومن ناحية أخرى أجاز لذوي الشأن حق اللجوء إلى القضاء لإلزام الإدارة لجبر الضرر في حال حدوث خطأ يمكن نسبته إلى الإدارة أو تابعيها وذلك بتعويض هذا الضرر، ولأهمية نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد، فقد حرص القضاء الإداري ومن قبله المشرع، على إقرار مبدأ استثنائيًا لنفاذ القرارات الإدارية وهو وقف تنفيذها عن طريق القضاء الإداري، وجبر المضرور نتيجة مضي الإدارة في نفاذ القرارات التي تلحق بالأفراد ضررًا.

الأمر الذي يؤدي بنا إلى الوقوف على الموضوع والذي تكمن أهميته في البحث والتعرف على ضمانات المخاطبين بالقرارات الإدارية، توضيح مضمون ضمانات المخاطبين بالقرارات الإدارية، كما تكتسب هذه الدراسة أهميتها من خلال معرفة المخاطبين بالقرارات الإدارية، كما تكتسب هذه الدراسة أهميتها من خلال معرفة بالقرارات الإدارية أهم الضمانات التي منحها المشرع لهم في حالة عدم مشروعية هذه القرارات، والذي بدوره سيعود حتما بالإيجاب على الإدارة والمخاطب بالقرار، وذلك بمنع التعسف في استعمال القرارات.

ولعل من الأسباب التي أدت بنا إلى اختيارنا لهذا الموضوع فيعود إلى رغبتها في البحث في هذا الموضوع لأنه يستدعي اهتمام الباحثين في الوقت الحاضر، تبسيط هذا البحث حتى يسهل على الباحث استيعابه ويسهل فهمه له، قابلية الموضوع للبحث والدراسة، علاقة موضوع الدراسة بالتخصص.

ومن بين أهداف هذه الدراسة هي رغبتنا في إثراء الموضوع الذي يعتبر من أهم الدراسات في الوقت الحالي، دراسة وتحليل ضمانات المخاطبين بالقرارات الإدارية التي شهدت قفزة نوعية بالنسبة للمشرع الجزائري توفير مادة نظرية وميدانية حول هذا الموضوع لزملائي الباحثين، ومن ثم إثراء المكتبة ببحث جديد يكون دعما لمن يريد تعميق البحث في هذا الموضوع قلة المراجع المكتبية بالجامعة المتعلقة بموضوع الدراسة، العراقيل الإدارية التي واجهناها خلال اتصالنا ببعض المكتبات الجامعية الأخرى، ضيق الوقت بالنظر إلى صعوبة الموضوع وتشبعه، ومن أهم الصعوبات والعراقيل التي واجهتنا كذلك الفيروس الخطير وهو حديث الساعة كورونا.

وعليه تبعا لدراستنا لهذا الموضوع والذي أثار الكثير من الجدل لدى فقهاء القانون الإداري نطرح الإشكالية التالية: أمام تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة ما هي الضمانات التي أقرتها التشريعات للمخاطبين بالقرارات الإدارية؟ وتتفرع هذه الإشكالية للتساؤلات التالية: ما هي الطبيعة القانونية لضمانات المخاطبين بالقرارات الإدارية؟

ما هي أسس ضمانات المخاطبين بالقرارات الإدارية، وهل هي قابلة للإلغاء؟ وما هي شروط استفادة المخاطب بالقرار الإداري من هذه الضمانات؟

أما عن المنهج المتبع فقد اتبعنا المنهج الوصفي من خلال توضيح بعض الآراء الفقهية وكذا بعض الجزاءات لضرورة البحث في هذا الموضوع، وبهدف الإلمام بمختلف جوانب الموضوع والإجابة على الإشكالية المطروحة ارتأينا تقسيم هذا البحث إلى فصلين:

الفصل الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري كضمان للأفراد

المبحث الأول: النظام القانون لوقف تنفيذ القرار الإداري

المبحث الثاني: القيود على نظام وقف تنفيذ القرار الإداري

الفصل الثاني: دعوى الإلغاء والتعويض عن القرارات الإدارية كضمان للأفراد

المبحث الأول: دعوى الإلغاء كضمان للأفراد عن القرارات الإدارية

المبحث الثاني: التعويض عن القرارات الإدارية كضمان للأفراد

الفصل الأول:

وقف تنفيذ القرار الإداري

كضمان للأفراد

تمهيد:

الأصل في القرارات الإدارية أنها صدرت سليمة وصحيحة قانونًا فهي تتمتع بقرينة السلامة، وسيرًا مع هذا الأصل، فإن إقامة، دعوى إلغاء قرار إداري معين لا يؤثر على تنفيذ هذا القرار الطعون فيه[1]، معنى أن طلب إلغائه لا يوقف تنفيذه وكذلك الأمر، لا يؤدي التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو الجهة الرسمية إلى وقف تنفيذ القرار. وعلة ذلك واضحة، لأنه لو أجيز وقف تنفيذ القرارات الإدارية بمجرد الطعن عليها بالإلغاء، أو قبل ذلك بالتظلم منها، فإن ذلك يفتح الطريق أمام الأفراد لتعطيل القوة التنفيذية للقرارات الإدارية، ولا أصبح نشاط الإدارة مهددا بالتوقف، لأن كل توقف في سير المرافق العامة سيؤدي –من جهة أخرى- إلى إلحاق الضرر بمصالح الأفراد، وهذا لا يتحقق إلا باستمرار القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في إنتاج آثارها لحين تقرير مشروعيتها من جهة قانونية مختصة بذلك وإلا فإن هذا النشاط سوف يتوقف عن أداء مهمته الأساسية[2].

ونتيجة لذلك، فإن حق الإدارة أن تنفذ قراراتها المستعملة في ذلك القوة الجبرية، إذا اقتضى الأمر ذلك، حتى عند رفع تظلم إداري، أو رفع دعوى بطلب إلغاء القرار الإداري محل التنفيذ، إلا أنه استثناء من هذه القاعدة العامة، أجاز المشرع للقضاء الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه إذا قدرت أن تنفيذه قد ينجم عنه نتائج يتعذر تداركها فيها لو حكم بإلغائه.

والأهمية نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وتعلقه، بنفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد، فإن الباحث سيقوم بتناول نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين بحيث يتم في المبحث الأول تناول النظام القانوني لوقف تنفيذ القرارات الإدارية أما في المبحث الثاني فسيتم تخصيصه لتناول القيود على نظام وقف تنفيذ القرار الإداري.

[1] د.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ط5، القاهرة، 1984، ص 612.
[2] د. أحمد خورشيد حميد المفرجي، وقف تنفيذ القرارات الإداري عن طريق القضاء، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، 1995، ص 8

المبحث الأول: النظام القانوني لوقف تنفيذ القرارات الإدارية

إذا كانت القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية بتاريخ إصدارها وأن الطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء لا يوقف تنفيذها، إلا أنه واستثناء من هذه القاعدة، فقد تدخل الشرع منذ وقت وأقر استثناءً لهذه القاعدة، ويتمثل بوقف تنفيذ القرارات الإدارية التي يتعذر تدارك نتائجها الخطيرة، باعتبارها ضمان للأفراد من تنفيذ الإدارة للقرارات الإدارية[1].

ولأهمية هذا الموضوع، فإن الباحث سيقسم هذا المبحث إلى مطلبين بحيث يتم في المطلب الأول تناول التصريف بوقف تنفيذ القرارات الإدارية وتطوره، وسيتم في المطلب الثاني المبحث في مجال تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الأول: تصريف وتطور وقف تنفيذ القرار الإداري

يتحدد مفهوم القرار الإداري محل وقف التنفيذ من خلال التطرق إلى تعريف وقف التنفيذ وتطور وقف التنفيذ وذلك من فرعين، الفرع الأول سيتم فيه تناول التعريف بوقف التنفيذ، والفرع الثاني سنتناول فيه تطور وقف التنفيذ.

الفرع الأول: تعريف وقف تنفيذ القرار الإداري

الأصل أن الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار الإداري، وهذا يعني أن للإدارة أن تمضي قدما في تنفيذ قراراتها على الرغم من الطعن فيها أمام القضاء، ولكن تفعل ذلك على مسؤوليتها الخاصة، ومع ذلك لها أن ترجئ التنفيذ حتى يتبين لها وجه الاستعجال في تنفيذ القرار محل الطعن[2].

وحتى لا يصل الأفراد تحت رحمة الإدارة في حالة استخدام الإدارة لحقها في التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية (فردية أم تنظيمية) فقد أتاح المشرع لهم سبيلا يمكنهم من تلافي الآثار الضارة التي قد تترتب على تنفيذ هذا القرار، وذلك باللجوء إلى القضاء الإداري للطعن بإلغائه، ووقف تنفيذه مؤقتا لحين صدور القرار في الموضوع، وعليه يعد النظام وقف تنفيذ القرار الإداري ذي الطابع الاستثنائي أحد الأنظمة المقررة لحماية الأفراد في مواجهة الإدارة، وما تملكه من امتيازات ناشئة عن طبيعة روابط القانون العام، ويعتبر هذا النظام من أهم الأمور المستعجلة التي نص عليها القانون[3].

[1] د.ناصر السلامات، نفاذ القرار الإداري، إثراء للنشر والتوزيع، الطبعة 1، عمان، الأردن، 2013، ص 423.
[2] نفس المرجع ، ص 429
[3] د. حمدي ياسين عكاشة: القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 908.

ولأهمية هذا النظام، وتعلقه بتنفيذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد، فإن الباحث سيقوم بتناول التعريف بوقف التنفيذ، ثم التعرض إلى أنواعه وذلك من في البدنين التاليين.

أولا: المقصود بوقف التنفيذ

لم تحدد التشريعات وهي بصدد إقرار نظام وقف تنفيذ القرار الإداري وتحديد شروطه وإجراءاته، أي نص لتعريفه، فلم يرد في قوانين مجلس الدولة الفرنسي المتعاقبة ولا في قوانين مجلس الدولة المصري، وكذلك قانون محكمة العدل العليا ومن قبله قانون تشكيل المحاكم النظامية السابق الإشارة إليه أي نص يعرف وقف تنفيذ القرار الإداري.

ولم يتعرض القضاء الإداري المقارن، وكذلك محكمة العدل الدولية إلى وضع تعريف محدد لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وإنما جاءت الأحكام القضائية لتنظيم إجراءات هذا المبدأ، من حيث مواعيد تقديمه إلى المحكمة المختصة والشروط التي يجب توافرها في هذا الطلب، وطبيعة الأحكام الصادرة في شأنه، وحجيتها في مواجهة الإدارة والأفراد.

أما بالنسبة للفقه، فقد تعرض القلة إلى مفهوم وقف تنفيذ القرار الإداري فقد عرفه البعض، بأنه: <<طلب مستعجل يتقدم به الطاعن على القرار الإداري بالإلغاء، مبتغيا به توقي آثار تنفيذ هذا القرار التي يتعذر تداركها في حالة قبول دعوى إلغائه>>[1]، والبعض عرفه بأنه: <<سلطة أو صلاحية يستطيع بموجبها القاضي أن يحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري عند الطعن به بالإلغاء، إذا طلب الطاعن ذلك الدعوى وعند توافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ وبناء على ما تقدم نستطيع أن نعرف وقف التنفيذ بأنه <<إجراء استثنائي يعطي القاضي سلطة تقديرية لإصدار حكما مؤقتا بوقف تنفيذ القرار الإداري عند الطعن به بالإلغاء، إذا طلب صاحب المصلحة ذلك في لائحة الدعوى وذلك عند توافر الشروط اللازمة لوقف التنفيذ>>

ثانيا: مبدأ الأثر غير الواقف للطعون

يجد مبدأ الأثر غير الواقف للطعون مصدره في الصفة التنفيذ به للقرارات التي تتضمن بذاتها سندها التنفيذي، الأمر الذي يؤدي إلى تمتع هذه القرارات بالامتياز المستبق الذي يسمح للإدارة أن تستغني عن القاضي لاقتضاء حقوقها وأن الطعن بالإلغاء في القرار الإداري أمام القضاء الإداري لا يرتب وقف

[1] د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: قضاء الأمور المستعجلة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 13.

تنفيذ القرار المطلوب إلغاءه، والإدارة لها الخيار بين تنفيذ القرار الإداري، وبالتالي تحمل مسؤولية هذا التنفيذ، أو التريث لحين صدور حكم القضاء في حال وجود المنازعة حول هذا القرار[1].

وأن القاعدة المستقرة في فرنسا ومصر والأردن والطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية لا يوقف تنفيذها[2].

وقد استند مبدأ الأثر غير الواقف للطعون بالإلغاء على عدة مبررات أهمها:

1- فكرة القرار التنفيذي:

وقد كان من دعاة هذه الفكرة العميد "Hauriou"، وهو يرى أن الطابع غير الواقف للطعون القضائية يستمد من مبدأ أكثر عمومية بمقتضاه أن القرارات الإدارية تقترن بامتياز التصرف المباشر أو التنفيذ المباشر، وفي ضوء ذلك عرف العميد "Hauriou" القرار التنفيذي بأنه: <<السلطة المعترف بها للإدارة لتقوم بنفسها بتنفيذ القرارات التي تتخذها دون اللجوء إلى القاضي، وذلك حتى لو كان تنفيذ القرار يهم الغير[3].

فالقرار يصدر متمتعا منذ لحظة صدوره، بقرينة الصحة المفترضة، وهو ما يعني مشروعية القرار قانونا بغير توقف على أي تدخل مسبق من قبل القضاء لتقرير ذلك والقرينة نجد أساسها في كون الإدارة هي القائمة على تحقيق الصالح العام، فيفترض في أعمالها الصحة والسلامة إلى أن يثبت عكس ذلك ممن يدعيه، وعلى أن تتحمل الإدارة مسؤولية التنفيذ فيما لو بان عدم مشروعية القرار الذي تم تنفيذه، فيحق لصاحب الشأن عندئذ مطالبتها بالتعويض إن توافرت كافة شروط طلبه، يعني ذلك في واقع الحال أن القرار الإداري يولد بقوة التنفيذ الذاتي لدوران هذه القوة مع قرينة المشروعية وجودًا وعدمًا.

إلا أن هذه الفكرة وجهت إليها عدة انتقادات، على أساس أن الإدارة لا تمنع إلا باختصاصات تستمدها من المشرع، وأن منح الإدارة امتيازات بدون قانون، انطلاقا من وجوب ضمان مصالح الأفراد وعدم تعرضهم لتعسف الإدارة في استعمال القهر المادي التي تحوزها[4].

وانتقد كذلك الأستاذ "Chinot" تأصيل مبدأ الأثر غير الواقف على الطعون على هذه الفكرة، ويؤيده في ذلك الأستاذ "Barhelemy" من ناحية عدم تمتع الإدارة بأية امتيازات دون نقص قانوني.

---

[1] د. ناصر سلامات، نفاذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 431.
[2] المرجع نفسه، ص 432.
[3] نفسه، ص 432
[4] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة، مرجع سابق، ص 20.

ويذهب الأستاذ "Eisemman" بمناسبة تعليقه إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1980/01/23 إلى المطالبة بهجر هذه الفكرة على غموض وتؤدي إلى الخلط في المفاهيم الأساسية لامتيازات الإدارة.

2- فكرة الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية:

مؤدى هذه الفكرة بأن مبدأ الفصل بين السلطات يقضي ألا تتدخل السلطات باختصاص بعضها البعض، ومنه عدم تدخل السلطة القضائية بأعمال السلطة التنفيذية ونتيجة لهذا المبدأ فإن رفع الدعوى لدى القضاء يجب أن لا يؤثر في الأصل على تنفيذ القرار الإداري، فلو أعطى القضاء صلاحية مطلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري فإن ذلك سيؤدي على عرقلة سير عمل الإدارة، وغل يدها عن إنفاذ قراراتها، الأمر الذي ينتج عنه تدخل مباشر من القضاء في أعمال الإدارة، وحيث إن رقابة القضاء الإداري في دعوى الإلغاء هي رقابة لاحقة، بحيث لا يحق للقاضي التدخل في وظائف الإدارة، لأنه لا يملك أن يصدر إليها أية أوامر بالقيام بعلم أو الامتناع عن عمل، لذلك لابد أن تستمر الإدارة في تنفيذ قراراتها حتى بعد تقديم دعوى للطعن بها[1].

وانتقد البعض هذا التأسيس لمبدأ الأثر غير الواقف للطعون في القرارات الإدارية وسندهم في ذلك أن مبدأ الفصل بين السلطات، إذا نظر إليه بإطلاق سيؤدي في النهاية إلى اعتبار نظام وقف التنفيذ ذاته خروجًا على هذا المبدأ باعتباره معطلا لقرار صادر عن الإدارة بتدخل السلطة القضائية، وبالتالي لا تصلح هذه الفكرة لتبرير إيقاف التنفيذ.

3- اعتبارات عملية تمليها طبيعة نشاط الإدارة:

وأصحاب هذا الاتجاه يذهبون إلى أن الإدارة تتحمل عبء إشباع الحاجات العامة، وأن العمل الإداري يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة فإنه يكون من المنطقي أن يفترض فيه الضرورة والاستعجال، وحتى تبلغ أهدفها بدون عوائق أو تأخير يقتضي الأمر ألا يسمح لأي فرد بأن يشل حركتها بمجرد رفع دعوى أمام القضاء[2].

والقول بغير ذلك يتيح الفرصة لأي نية لا يبتغي سوى المماطلة والتسويف للطعن على أعمال الإدارة بحجة عدم مشروعيتها، وبالطبع إيقاف تنفيذها ليتعطل نتيجة ذلك سير المرافق العامة وإغراق العمل الإداري في الفوضى.

[1] د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007، ص 12.
[2] د. ناصر سلامات، نفاذ القرارات الإدارية، المرجع السابق ص 434.

وفي هذا الصدد يقول الدكتور محمود سعد الدين الشريف: <<مبدأ النفاذ لا يعوزه الشد العقلي إذ يؤكده مبدأ أساسي في القانون الإداري هو ضرورة سير المرافق العامة بانتظام، ولا يتصور أن يقف دولاب هذه المرافق أو يتعطل نشاطها الدائب انتظار للبت القضائي في أمر نفاذ القرارات الإدارية وجعلها يدور في فلك هذه المرافق[1].

وبالنظر إلى جميع التبريرات لمبدأ الأثر غير الواقف للطعون وما واجهته من انتقادات، فالباحث يهب مع الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط في أن جميع هذه الأفكار تساند في تقليل وتبرير هذا المبدأ، وذلك لحماية الصالح العام، كضرورة من ضرورات عمل الإدارة ودوام سير المرافق العامة[2].

الفرع الثاني: تطور وقف تنفيذ القرارات الإدارية

وسنحاول التطرق إلى تطور وقف تنفيذ القرارات الإدارية من خلال تناول هذا التطور من خلال ثلاث دول على التحول التالي أولا في فرنسا، ثانيا: مصر والجزائر.

أولا: في فرنسا:

مر نظام وقف تنفيذ القرار الإداري بمراحل تطور، فقد ظهرت فكرته بموجب المادة الثالثة من مرسوم 22 تموز 1806، ولاتي بموجبها منحت مجلس الدولة وحدة سلطته الآمرة بوقف التنفيذ دون مجالس المقاطعات، ولا يتوقف الأمر على انفراد المجلس بتلك السلطة، إذ أن المشرع قد جعلها مقصورة على أعلى الهيئات به، وهي الجمعية العمومية لقسم القضاء بناء على تقرير يقدم إليها من لجنة القضاء، ومن ثم للقسم القضائي في مرحلة لاحقة، وقد أعطى هذا المرسوم حرية كبيرة للقاضي لعدم ورود أي نصوص تحدد شروط الحكم بوقف التنفيذ[3].

وازدادت أهمية إجراءات وقف تنفيذ القرارات الإدارية أما مجلس الدولة الفرنسي بعد الإصلاح القضائي الذي أجراه المشرع لنظام مجلس الدولة بموجب المادة 3 أيلول 1953، الذي حدد اختصاصات مجلس الدولة على سبيل الحصر، وحول مجالس الأقاليم إلى محاكم إدارية ذات اختصاص عام، ومن ذلك البت في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية بصفة استثنائية، عدا ما يتعلق منها بالحفاظ على النظام لعام والأمن والسكينة العامة، مع جواز استئناف الحكم الصادر خلال خمسة عشر يومًا أمام مجلس الدولة وفي

[1] د. محمود سعد الدين الشريف، وقف تنفيذ القرار الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الخامسة، يناير 1954، ص 50.
[2] د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 13.
[3] د. محمد كطمال الدين منير، قضاء الأمور المستعجلة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 1990، ص 22

هذه الحالة يجوز لرئيس القسم القضائي على الفور وبصفة مؤقتة أن يضع نهاية للحكم الصادر بوقف التنفيذ في أول درجة[1].

إلا أن المشرع الفرنسي تدخل عام 1969 بموجب المرسوم الصادر في 28 يناير وجعل الحظر المفروض على المحاكم الإدارية مقصورًا فقط على وقف تنفيذ القرارات المتعلقة بالنظام العام، أي أن للمحاكم الإدارية حق وقف تنفيذ القرارات الإدارية للحفاظ على الأمن أو السكينة العامة[2]، واستنادًا لهذا المرسوم أقر مجلس الدولة لنفسه حق قبول طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية في أول درجة وتتعلق بالنظام العام، وظل هذا الحق لمجلس الدولة إلى أن منح المشرع بموجب مرسوم 27 شباط 1983 المحاكم الإدارية الاختصاص الكامل للأمر بوقف تنفيذ جميع القرارات الإدارية التي يختص بإلغائها دون قيد أو شرط، ساويا بذلك بينها وبين مجلس الدولة في هذا الصدد[3].

وأجرى المشرع الفرنسي إصلاحه القضائي الثاني في نهاية عام 1987 بموجب القانون 1127 في 13 ك1/ ديسمبر 1987، على أثر تكدس القضايا أمام مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، وأقر المشرع بموجب هذا القانون إنشاء المحاكم الإدارية الاستئنافية تختص وفق للمادة الأولى من هذا القانون بالفصل في الطعون الاستئنافية الموجهة إلى أحكام المحاكم الإدارية، ولم يرد في هذا القانون أي نصوص متعلقة بإجراءات وقف التنفيذ، إلا أنه نص في الفقرة الثانية من المادة الأولى منه على أن تمارس المحاكم الإدارية الاستئنافية اختصاصها بشأن الطعون لتجاوز السلطة ضد القرارات الفردية (غير اللائحية) في شأن طلبات التعويض المرتبطة بهذه الطعون بعد أخذ رأي مجلس الدولة فيها.

وفي أيار 1988 صدر مرسومًا ينظم الشروط المستقرة في قضايا مجلس الدولة لوقف التنفيذ لكي تطبق أمام المحاكم الاستئنافية، والذي تضمن نقل اختصاص مجلس الدولة كمحكمة استئنافية في الأحكام الصادرة في دعاوي إلغاء القرارات غير اللائحية إلى المحاكم استئنافية الجديدة على مراحل، وبذلك تختص هذه المحاكم بصفتها الاستئنافية في الأحكام المستأنفة إليها في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية غير اللائحية.

---

[1] د. عبد العظيم عبد السلم عبد الحميد: مصادر الإجراءات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة حمادة للكمبيوتر، 1994/1993، ص 121.

[2] د. محمد عبد اللطيف، الإصلاح الثاني للقضاء الإداري في فرنسا، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الأول، السنة 34، 1990، ص 25 وما بعدها.

[3] د. ناصر سلامات، نفاذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 424.

ثانيا: الجزائر ومصر

في القانون الجزائري، فلقد جاء النص على وقف تنفيذ القرار الإداري في ق.إ.م الصادر بموجب الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق لـ 8 جوان 1966، وذلك في المواد 3/170، 3/171، 2/283، سابق الإشارة إليها ثم في القانون المعدل أي قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد القانون 09/08 خاصة المواد من 833 إلى 837[1].

أما في مصر، فقد أخذ المشرع المصري بنظام وقف التنفيذ ونص عليه في قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة منذ أول قانون، حيث نص في المادة التاسعة من القانون رقم 182 لسنة 1946 على أنه: <<لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، على أنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها، وانتقل النص بحرفيته بدون تعديل إلى المادة العاشرة من القانون الثاني لمجلس الدولة رقم 9 لسنة 1949[2].

غير أن تعديلا آخر لحق القانون 9 لسنة 1949 وذلك بموجب القانون رقم 6 لسنة 1952 والذي جاء بتغيير في الجهة المختصة بنظر طلبات الوقف من مجلس الدولة إلى الدائرة المختصة بنظر الموضوع في محكمة القضاء الإداري.

ثم بعد ذلك صدر قانون مجلس الدولة الثالث، تحت رقم 125 لسنة 1955 والذي نص على سلطة الوقف في المادة 18 منه، أما قانون مجلس الدولة الرابع، رقم 55 لسنة 1959، فينص على وقف التنفيذ في المادة 21 منه، وأخيرًا صدر القانون 48 لسنة 1972، حيث تناولت المادة 01/49 منه وقف التنفيذ على أنه: <<لا يترتب على رفع الطلب (طلب الإلغاء) إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه>>[3]

المطلب الثاني: مجال تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري

القرار الإداري هو وحده الذي يصلح لطلب وقف التنفيذ حيث يرتبط قبول هذا الطلب بوجود القرار الإداري، وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا بأن سلطة المحكمة في وقف تنفيذ القرار الإداري مشتق من سلطة الإلغاء، لذلك يشترط لقبول وقف التنفيذ أن يكون ثمة قرار إداري نهائي موجود وقائم ومنتج لآثاره عند إقامة الدعوى وعدم وجود القرار قبل إقامة الدعوى يجعلها غير مقبولة، ونفس الحكم

[1] أ. غيتاوي عبد القادر، دفاتر السياسة والقانون، العدد التاسع، جوان 2013، ص 201.
[2] المرجع نفسه، ص 202.
[3] نفسه، ص 202.

ينطبق إذا وجد القرار عند إقامة الدعوى إلا أنه زال أثناء نظرها، بأن استجابت جهة الإدارة لطلب المدعي ففي هذه الحالة يكون ركن المحل قد زال وتصبح الدعوى غير ذات موضوع الأمر الذي يستوجب الحكم بانتهاء الخصومة، وبالتالي سنحاول تناول مجال تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري من خلال فرعين على النحو التالي: الفرع الأول سنتطرق فيه إلى الحالات التي يقبل فيها طلب وقف التنفيذ، والفرع الثاني سنتناول فيه الحالات التي لا يجوز فيها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

الفرع الأول: الحالات التي يقبل فيها طلب وقف التنفيذ

القاعدة العامة في هذا المجال هي أنه لا يقبل وقف تنفيذ القرارات الإدارية إلا بالنسبة لتلك التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء.

أي أن نكون بصدد قرار الإداري وليس بصدد عمل مادي، وأن يكون هذا القرار نهائي، ومنه فالقرارات الإدارية في مراحلها التحضيرية التي تتطلب التصديق عليها من سلطة أعلى لا يقبل أن تكون محل بالإلغاء، ومن ثمة لا يجوز وقف تنفيذها.

ويكون من اختصاص قاضي الموضوع الناظر في الدعوى الاستعجالية الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا شكل هذا الأخير تعديًا أو استيلاء أو غلقا إداريًا، حتى ولو لم يكن هناك قرار إداري سابق، وهكذا ما نصت عليه المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[1].

أولا: حالة التعدي

لم يحدث المشرع الجزائري مفهوم التعدي، أما في فرنسا فقد عرف مجلس الدولة الفرنسي التعدي على أنه: <<كل تصرف صادر عن الإدارة في ظروف لا ترتبط بأية صلاحية من الصلاحيات المخولة لها قانونًا تنتهك بذلك حقا من حقوق الملكية العقارية أو حرية من الحريات الأساسية>>

ويمكن القول أن التصرف الصادر عن الإدارة يشكل تعديًا كلما كان في هذا التصرف مساس بحق الملكية أو إحدى الحريات الأساسية، وغير مرتبط بأي صلاحية من الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة في ممارسة سلطاتها، وأن فعل التعدي يتعلق بالعقارات أو المنقولات[2].

وقد ساير الاجتهاد القضائي الجزائري هذا التعريف الذي توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي لحالة التعدي، ومنه فإن قيام الوالي بطرد مستأجر من الشقة التي يشغلها بصفة قانونية، وقد منحها إلى شخص

[1] د.مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء 3، الطبعة 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 505.

[2] وزارة العدل، الندوة الوطنية للقضاء الاستعجالي، مديرية الشؤون المدنية، الجزائر، ص 167.

آخر بموجب قرار صادر عنه يشكل تعديًا، يستوجب رفعه لأن الطرد من المساكن لا يكون إلا بموجب حكم قضائي[1].

وفي مجال الحريات العامة يعتبر الاجتهاد القضائي المساس بحرية التنقل باعتباره حق دستوري، يشكل تعديًا ويستوجب رفعه م قبل قاضي الموضوع الفاصل في القضايا الاستعجالية.

وتعد من أبرز صور الاعتداء المادي الذي تقوم به الإدارة، إلا أن هناك من الفقهاء من يذهب إلى استبدال تسمية "التعدي" إلى "الاعتداء المادي" على اعتقد أن هذه التسمية "الاعتداء المادي" تتماشى أكثر وتتلاءم مع مفهوم الاعتداء المادي بمعناه الواسع، وتبرز المخالفة الجسيمة للقانون، إلا أننا نرى أنه من الصواب أن نميز بين الاعتداء المادي كونه له مدلول واسع ويشمل عدة مفاهيم أخرى، بما فيها التعدي كونه نظرية مستقلة وله شروطه الخاصة.

ويعرف التعدي بأنه فعل مادي يصدر عن الإدارة ومشوب باللامشروعية الصارخة ويشكل مساسا بالملكية الخاصة أو بالحقوق الأساسية للأفراد.

وكذلك نوكن أمام حالة تعدي عندما ترتكب الإدارة أثناء قيامها بنشاط مادي تنفيذي مخالفة جسيمة من شأنها المساس بحق أو بحرية عمومية[2].

أما على الصعيد القضائي فقد عرفه مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 1949/11/18 بأنه: <<تصرف متميز بالخطورة صادر عن الإدارة، والذي بموجبه تمس هذه الأخيرة بحق أساسي أو بالملكية الخاصة>>.

وبصفة عامة فالفقه والقضاء وإن اختلفت صياغتهم في تعريف حالة التعدي، إلا أنها تصب في معنى واحد ومحدد بنفس الشروط ألا وهي:

1- أن يكون تصرف الإدارة مشوب باللامشروعية الصارخة، ويتمثل هذا الشرط كون الإدارة تقوم بالتصرف المادي، مخالفة القانون مخالفة صارخة، ويتم التمييز في هذه الحالة بين قيام التعدي لانعدام القانون، إذ قد تقوم الإدارة بتصرف مادي لا يمكنها إسناده إلى نص قانوني أو أنها استندت في إصدارها للقرار محل التنفيذ إلى نص قانوني قد لا يدخل ضمن صلاحياتها، وهو ما يطلق عليه بالتعدي الناشئ عن القرار الإداري[3].

[1] د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 507.
[2] د. رشيد مخلوفي، قانون المنازاعات الإدارية، الجزائر، د.م.ج، 1994، ص 184.
[3] بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة، ص 19

أما الحالة الثانية من التعدي، فهي حالة انعدام الإجراءات أو التعدي الناشئ عن التنفيذ الجبري للقرار الإداري، وذلك متى لجأت الإدارة إلى التنفيذ الجبري في حالات يمنع فيها القانون اللجوء إليه[1].

2- أن يمس بالحقوق الفردية: حيث أن حالة التعدي لا تقوم بداهة إلا إذا مس التصرف الصادر عن جهة الإدارة بحق من الحقوق الفردية العديد والمتنوعة مثل: حق الملكية، حق حرمة المسكن، وحق حرية التنقل.

وإن صلاحيات الإدارة في مجال النظام العام لا ينبغي أن تمارس إلا في إطار القوانين واللوائح، دون المساس بالحريات الفردية، إن تصرف الإدارة بسحبها جواز السفر من المدعي في غياب قرار يمكنه من تحريك دعوى الإلغاء لا يمكن إلا أن يكيف على أنه تعديًا[2].

غير أن المحكمة العليا وفي حالات نادرة، خرجت عن هذا المسلك العام، ونجحت نحو تضييق مفهوم التعدي، ففي قرارين منعزلين، ذهبت إلى أنه لا يمكن التمسك بالتعدي عندما تقوم الإدارة بتنفيذ عمل بالقوة عير مرتبط بتطبيق نص تشريعي أو تنظيمي، ومن شأنه أن يمس بحرية أساسية أو بحق الملكية.

ويؤكد قرار ثاني صادر في نفس الفترة الزمنية هذا الاجتهاد المنعزل، فيقرر أنه لا مجال لاختصاص القضاء المستعجل في القضايا التي تتخذ فيها الإدارة قرارات إدارية، غير أن هذا الاجتهاد معيب، لأنه لا يمكن قصر التعدي على العمل المادي للإدارة فقط، دون القرارات غير المشروعة في حالة تنفيذها[3].

ثانيا: حالة الاستيلاء:

يعرف الاستيلاء لغة بأنه: نزع عقار يوجد في حيازة شخص من طرف الإدارة ويعرفه الاجتهاد القضائي الفرنسي على أنه: <<كل مساس من طرف الإدارة بحق الملكية العقارية لأحد الخواص، في ظروف لا يكون هذا الاعتداء فعلا من أفعال التعدي>>، إلا أنه قد يكون الاستيلاء مشروعًا، مثل ما هو عليه الحال بالنسبة للتسخيرة التي تناولها القانون المدني في المادة 679، وكذا نزع الملكية للمنفعة العامة طبقًا للقانون.

وتبعًا لذلك فإن الاستيلاء على خلاف التعدي، إذ لا يرد إلا على العقارات، هذا في القانون الفرنسي بينما قد ينص أيضا على الأموال طبقا للقانون الجزائري، ومهما كان نوعها عقارات أو منقولات، وكذا على الخدمات[4].

---

[1] د.مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 134.

[2] المرجع نفسه، ص 507.

[3] نفسه، ص 508.

[4] بن قدور حاج، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2017/2016، ص 10.

ولكي نكون بصدد الاستيلاء غير المشروع يجب أن يتوفر شرطان:

- أن يكون هناك تجريد من الملكية، أي نزع اليد، وليس مجرد حرمان بسيط من التمتع.

- عدم مشروعية الاستيلاء، ونكون أمام هذه الحالة إذا صدر الاستيلاء من سلطة غير مختصة المادة (680) من القانون المدني الجزائري، وإن يصدر أمر الاستيلاء من سلطة غير مختصة المادة 680 فقرة 2 من القانون المدني الجزائري.

-ومنه وبالإضافة إلى حالة التعدي، فقد نص المشرع الجزائري على حالة الاستيلاء، وتأصيلا لدراسة ومعرفة حالة الاستيلاء، نرجع إلى نصوص القانون المدني، وتحديدا للمواد 679 إلى المادة 68 مكرر3، فنجد أن المشرع قد عرفه بأنه: <<الحصول على الأموال والخدمات في حالات الاستثنائية والاستعجالية لضمان سير المرفق العمومي، وقد أدرج المشرع في نفس القانون إشكال الاستيلاء وشروطه وكيفية التعويض عنه>>[1].

ينصب الاستيلاء على الأموال والخدمات والمقصود بالأموال في هذه الحالة كافة الأموال سواء كانت عقارية أم منقولة، أما الخدمات فالمقصود بها الأشخاص القائمين بهذه الخدمات، بحيث يجوز لإدارة أن تسخر الأفراد للقيام بأعمال داخل المرفق أو تقديم خدمات من شأنها ضمان سير مرافقها العامة.

لا يجوز الاستيلاء إلا في الحالات الاستعجالية أو الاستثنائي، إذ لا يمكن للإدارة اللجوء إلى الاستيلاء إلا في الحالتين المنصوص عليهما قانونًا، وهما حالتي الاستعجال أو الظروف الاستثنائي.

وقد نصت المادة 681 مكرر 3 من القانون المدني على عدم جواز القيام بعملية الاستيلاء على هذه الحالات وقد رتبت عليه جزاءات عقابية[2].

وعلى قاضي الأمور الإدارية المستعجلة أن يبحث عن مدى توافر حالة الاستيلاء من عدمها كي يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، فإذا تبين له أن عملية الاستيلاء مشروعة وكانت طبقا للنصوص القانونية، فإنه ليس من اختصاصه الأمر بوقف التنفيذ، أما إذا تبين له من ظاهر مستندات القضية أن عملية الاستيلاء لا ترتبط بأي نص قانوني، فإنه يجوز له في هذه الحالة الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، وفي الغالب فإن أحكام القضاء المستعجل تعتمد في وقت التنفيذ على حالة التعدي، رغم أن موضوع النزاع يتعلق بعقارات استولت عليها الإدارة[3].

[1] بن قدور حاج، المرجع السابق، ص 11
[2] المرجع نفسه، ص 12
[3] لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، دار هومة، الجزائر، 2007، ص 203

ثالثا: حالة الغلق الإداري

لقد أدرج المشرع الجزائري حالة القلق الإداري لحالة من الحالات التي يجوز فيها طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وذلك بموجب نص المادة 921 ق.إ.م.إ، وذلك خلافا لحالتي التعدي والاستيلاء، اللتان تعدان من الأعمال الإدارية المادية غير المشروعة، إذ أن الغلق الإداري يعد عملا قانوني تعمد فيه الإدارة إلى خلق محل ذو استعمال تجاري –غالبا- ويتخذ هذا العمل شكل قرار يوقع جزاء أو عقوبة إدارية، ومثال ذلك ما جاء في الأمر 95-06 في المادة 75 منه والتي تجيز لوزير التجارة إصدار قرار بغلق المحل لمدة لا تتجاوز 30 يومًا في حالة عدم احترام صاحب المحل أحكام القانون، والغرض المنشود من إضافة حالة الغلق الإداري، هو حماية المواطن من تعسف الإدارة وإخضاع القرارات الإدارية الخاصة بالغلق الإداري إلى رقابة السلطة القضائية، ومنحها صلاحية الفصل فيها بصفة مستعجلة لتفادي ما قد ينجم عنه من أضرار، وعليه فالمشرع يكون قد افترض عدم المشروعية في قرارات الغلق التي تصدرها السلطات الإدارية، وهذا للحد من تعسف الإدارة[1].

رابعًا: وقف تنفيذ القرار الإداري في حالة ما إذا كان موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي

نصت على هذه الحالة العامة 919 ق.إ.م.إ بقولها: <<عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي فيجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أوقف آثار معينة منه، متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار.

- عندما يقضي بوقف التنفيذ يفصل في طلب إلغاء القرار في أقرب الآجال.

- ينتهي وقف التنفيذ عند الفصل في موضوع الطلب.

بحيث تنص هذه المادة كذلك، على هذه الحالات وعلى شروط تطبيقها، وهي ذات الشروط المقررة لوقف تنفيذ القرار الإداري، والقضاء الاستعجالي بصفة عامة[2].

الفرع الثاني: الحالات التي لا يجوز فيها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

إذا كان محل دعوى الإلغاء دائما هو قرار إداري نهائي صادر عن سلطة وطنية في نشاط إداري، فقد استقرت أحكام القضاء الإداري على رفض طلب إلغاء القرار الإداري وبالتالي رفض وقف تنفيذه لانتفاء القرار الإداري في الحالات الآتية:

[1] بن قدور حاج، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 13

[2] المرجع نفسه، ص 14.

أولا: الأعمال التحضيرية والإجراءات التنفيذية وأعمال الإدارة الداخلية

يجب أن يكون محل وقف التنفيذ هو قرار إداري نهائي تولد عنه أثر قانوني، سواء باستحداث مركز قانوني أو إلغائه أو تعديله، أما الأعمال التحضيرية والإجراءات التنفيذية وأعمال الإدارة الخاصة، فهي لا تعد قرارًا إداريا بالمعنى المتفق عليه فقهاء وقضاء ذلك أن مثل هذه الأعمال لا تؤثر بذاتها على مركز قانوني، وبالتالي لا تقبل دعوى إلغائها لانعدام المصلحة في إقامة تلك الدعوى، وبالتالي لا يقبل طلب وقف تنفيذها حيث لا يتولد عنها أثر قانوني يمكن أن يلحق ضررًا بطالب وقف التنفيذ[1].

ثانيا: الأعمال التشريعية والقضائية وأعمال السيادة:

تخرج كافة الأعمال التشريعية والأعمال التي تصدر عن المحاكم بصفتها القضائية على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وكذلك أعمال السيادة التي تصدر عن السلطة التنفيذية من الخضوع لرقابة القضاء الإداري، إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات وتقديرا لسمو التشريع فيما يخص الأعمال التشريعية، وكذلك فإن الأحكام التي تصدر عن المحاكم لا تنشأ مراكز قانونية جديدة تخص الأعمال التشريعية، وإنما تكشف عن مركز قانوني موجود فعلا أو نفي وجود هذا المركز، أما فيما يتعلق بأعمال السيادة فقد اعتبرها المشرع بنصوص قانونية تخرج عن ولاية القضاء الإداري[2].

مما يترتب أن الأعمال التشريعية والأحكام التي تصدر عن المحاكم والأعمال المتعلقة بالسيادة عن ولاية القضاء الإداري، وبالتالي لا يجوز الطعن بإلغائها أو وقف تنفيذها.

ثالثا: القرارات الإدارية المنعدمة:

إذا صدر قرار إداري مخالف للقانون او به عيب في الشكل أو عدم الاختصاص أو التعسف في استعمال السلطة، فإن هذا القرار يكون باطلا، ويجوز الطعن فيه خلال الآجال المحددة قانونا، بحيث إذا انقضت تلك المواعيد ثبت القرار واستقر المركز المترتب عنه، لا بدعوى مباشرة بطلب إلغائه ولا بصفة غير مباشرة في طلب يتعرض لنتائجه، غير أنه من ناحية أخرى يعترف الفقه والقضاء بأنه متى بلغ العيب مبلغًا معينا من الجسامة، فإن القرار لا يكون باطلا فحسب، ولا تستقر آثاره بعد فوات مواعيد الطعن والسحب، بل يكون منعدمًا أي كأنه لم يوجد أصلاً، فلا ينبني عليه مركز قانوني مهما طال الوقت، ويجوز

[1] د.ناصر سلامات، نفاذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 438-439
[2] المرجع نفسه، ص 439.

التعرض لما ينسب إليه من آثار سواء بدعوى أصلية أو بإعلان بطلانه، أو بصفة تبعية أثناء توجيه طلبات تتعارض مع قيام هذا العمل، فلا يعتصم هذا العمل ولا تستقر نتائجه بانقضاء الزمن[1].

والقرارات الإدارية المنعدمة ليست هي مجرد صدور القرار الإداري مخالفا لقواعد الاختصاص أو الشكل، وإنما هي شيء أعنف من هذا أو أمعن من الخروج على القانون وهي أعمال تجريها السلطة الإدارية في مسائل لا تدخل في وظيفتها أصلا، وبعيدة كل البعد عن وظيفتها، وتعتبر في هذه الحالة أعمال شخصية من الموظف الذي قام بها، وغير متعلقة بموضوع إداري، فالقرار الذي يصدر من موظف ليست له سلطة إصدار قرارات إداري إطلاقا هو قرار إداري منعدم[2].

إن القرار الإداري المنعدم، على النحو الذي يجرده من صفته القانونية، لا يتطلب لوقف تنفيذه توافر الشروط القانونية لوقف تنفيذ القرارات الإدارية الصحيحة أو المعيبة.

رابعًا: القرارات الإدارية السلبية:

اعتبر المشرع المصري أن صمت الإدارة لمدة معينة دون رد صريح، كان يجب إعلانه بمثابة قرار إداري سلبي من جانبها، ويجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام المحكمة المختصة حيث نص القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدول في المادة 10 منه على أنه: <<يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح>> فإذا طعن في القرار الإداري السلبي بالإلغاء أمام المحكمة المختصة، فهل يجوز للطاعن أن يطلب وقف تنفيذ هذا القرار، الذي امتنعت الإدارة بواسطته عن الاستجابة إلى طلبه؟

وإن إعطاء الحق للطاعن بالإلغاء، وصدور الحكم بوقف التنفيذ يعني أن القضاء قد أمر الجهة الإدارية المختصة أن تقوم بشيء محدد، ويكون بالتالي قد حل محلها، ولكن موقف القضاء يختلف عن ذلك، حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بوقف تنفيذ القرار السلبي بامتناع الجهة الإدارية عن إعطاء المدعية شهادة مدة خدمتها، وما يترتب على ذلك من آثار، استنادًا إلى أن امتناع الجهة الإدارية عن منح المدية شهادة بإنهاء خدمتها يمثل عقبة قانونية تحول دون سفرها إلى خارج البلاد، فضلا عن أن الامتناع عن إعطائها شهادة بمدة خدمتها وحالتها الوظيفية ينعكس على عملها الجديد وينطوي على محاربة لها في الرزق[3].

---

[1] مجلة مجلس الدولة المصري، السنة السابعة، مقال الدكتور مصطفى كمال وصفي، ص 246

[2] بن قدور حاج، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 15.

[3] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ط2، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 21.

أما المحكمة الإدارية العليا، قضت بأن وقف تنفيذ القرار السلبي بالامتناع عن اعتبار خدمة المهندس المكلف منتهية قبل انتهاء مدة التكليف غير مقبول، لأن هذا القرار يعتبر من القرارات التي لا يقبل وقف تنفيذها[1].

أما في فرنسا، مبدئيا لا يمكن للقاضي الإداري الآمر بوقف تنفيذ القرار المحال إليه، إلا إذا كان ذلك القرار تنفيذيا، وليس له سلطة الأمر بوقف تنفيذ قرارات الرفض، إلا في الحالات التي يترتب فيها عن الإبقاء على تلك القرارات تعديل في الوضعية القانونية، أو الواقعية التي كانت موجودة سابقًا، وهذا من خلال القرار الصادر عن مجلس الدولة في 23 جانفي 1970 (وزير الدولة المكلف بالشؤون الاجتماعية ضد موروس)، وبشرط أن تكون تلك الوضعية شرعية (مجلس الدولة 25 ماي 1988).

[1] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 69

المبحث الثاني: القيود على نظام وقف تنفيذ القرار الإداري

الأصل أن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية شُرع كضمان للأفراد من تنفيذ الإدارة لقراراتها الإدارية التي يتعذر آنذاك تدارك نتائجها، إلا أنه وخروجا على هذا الأصل فقد برزت بعض القيود التي يمكن أن تحد من هذه الضمانة للأفراد، سواء أوردها المشرع بنصوص صريحة في التشريعات، أم تلك التي جاءت من خلال التطبيق العملي أمام القضاء الإداري، فقد تناولت بعض التشريعات نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية على اعتبار أنه طلب مستعجل يقدمه صاحب الشأن إلى المحكمة المختصة بنظر الطلب الأصلي، واشترطت تلك التشريعات اقتران طلب وقف التنفيذ مع الطلب الأصلي، ونصت تشريعات على عدم قبول طلب وقف التنفيذ في حالات معينة إلا بعد التظلم الوجوبي، وأقرت تشريعات أخرى نظام إحالة طلب وقف التنفيذ إلى هيئة أخرى لتقديم تقرير حوله، ولما تقتضيه هذه الدراسة فسيتناول هذه القيود التي ترد على وقف تنفيذ القرار الإداري في المطالب التالية:

المطلب الأول: سنتناول فيه تزامن طلب وقف التنفيذ مع دعوى الموضوع، أما المطلب الثاني: فسنتناول فيه الاستعجال كشرط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

المطلب الأول: تزامن طلب وقف التنفيذ مع دعوى الموضوع

إن أهمية القرار الإداري باعتباره الوسيلة الأساسية التي تستطيع الإدارة بواسطتها مباشرة نشاطها من جهة، وخطورة الحكم بوقف التنفيذ من جهة أخرى، هما اللذان دفعا إلى اشتراط تزامن طلب وقف التنفيذ مع دعوى الموضوع لضمان جدية المدعي في دعواه، وأن لا يقصد من طلب وقف التنفيذ مجرد تعطيل عمل الإدارة.

الفرع الأول: وجوب رفع دعوى في الموضوع أو تظلم إداري مسبق

من شروط دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وجوب رفع دعوى في الموضوع أي دعوى إلغاء أو تظلم إداري مسبق وعليه سوف نبين كل على حدا.

أولا: وجوب رفع دعوى في الموضوع

يشمل هذا الشرط كل حالات وقف تنفيذ القرارات الإدارية المكرسة في القانون، سواء من حال أمام قاضي الموضوع أو في حالات القضاء الاستعجالي، كأن الأصل لقبول دعوى تنفيذ القرارات الإدارية لابد أن رفع دعوى إلغاء ومتعلقة بالقرار محل وقف التنفيذ وهذا ما توضحه المادة 834 من ق.إ.م.إ في حالة

طلب وقف التنفيذ من قبل قاضي الموضوع بقولها: <<لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830>>[1].

وتنص المادة 919 من نفس القانون على أنه: <<عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار منه...>> وهذا ما يبرز أن تسبق دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية دعوى إلغاء أمام القاضي الاستعجالي>>.

والملاحظ ان هذا الشرط كان قائمًا في قانون الإجراءات المدنية القديم وذلك في المادة 170 فقرة 10 تنص <<لا يكون للدعوى أمام مجلس القاضي أثر إلا إذا قرر بصفة استثنائية خلاف ذلك بناء على طلب صريح من المدعي>> ويقصد هنا بالدعوى دعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرار الإداري، في حين نصت المادة 2/283 على <<ويسوغ لرئيس الغرفة (رئيس مجلس الدولة) أن يأمر بصفة استثنائية وبناء على طلب صريح، بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه بحضور الأطراف أو من أبلغ قانونًا بالحضور>>، ويقصد المشرع بالقرار المطعون هنا القرار الإداري محل دعوى الإلغاء.

ويشترط للمعني بالقرار أن يرفع دعوى الإلغاء في آجالها القانونية المحددة في المادة 829 من ق.إ.م.إ والمحددة بأربعة أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي[2].

ثانيا: رفع تظلم إداري مسبق:

يمكن للمدعي أن يتقدم برفع دعوى وقف التنفيذ للقرار الإداري متزامنا مع تظلم إداري مسبق دون الحاجة لرفع دعوى في الموضوع وهذا ما أقرت به المادة 834: <<...ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830>>، وهذه الحالة تخص حالة رفع دعوى وقف التنفيذ أمام قاضي الموضوع سواء كان ذلك أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة دون تعلقها بحالة وقف التنفيذ استعجاليا أذ يشترط فيها إرفاق عريضة طلب وقف التنفيذ بنسخة من عريضة دعوى الموضوع وذلك حسب نص المادة 926 من ق.إ.م.إ وبهذا لابد من تقديم تظلم إداري أمام الجهة مصدرة القرار ثم التوجه بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري إلى القاضي المختص مرفقًا بما يثبت تقديم التظلم[3].

[1] بلال العقبي، دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012-2013، ص 22

[2] المرجع نفسه، ص 23

[3] المادة 926 من ق.إ.م.إ.

الفرع الثاني: وجوب رفع دعوى الوقف بدعوى مستقلة

أوجب المشرع على أن ترفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى مستقلة وهذا ما يظهر من المادة 1/834 <<تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة...>> وهذا بالنسبة للحال أمام قاضي الموضوع أما بالنسبة للطلبات المقدمة أمام القاضي الاستعجالي، فترفع بعريضة مستقلة بنسخة من عريضة دعوى الموضوع وذلك حسب المادة 926 من قانون إ.م.إ <<يجب أن ترفق العريضة الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري أو بعض آثاره، تحت طائلة عدم القبول، بنسخة من عريضة دعوى الموضوع>>[1].

أما المادة 10/170 من قانون إجراءات المدينة السابق، قد نصت على أن وقف التنفيذ يكون بناءا على طلب صريح وليس عريضة عمليا وكان يقدم طلب وقف التنفيذ في شكل عريضة مستقلة عن عريضة دعوى الإلغاء.

أما بالنسبة للوضع في فرنسا فنجد أن هناك تطابق بين النصوص في هذا المجال، فالنص الجزائري يتحدث عن وجود دعوى مستقلة بينما النصوص الفرنسية تتحدث عن عريضة متميزة Une requete distincte.

وبالمقابل ونظرًا لعدم تضمن النصوص المنظمة لاختصاصات مجلس الدولة في مجال الوقف لحكم مقرر لاستقلال صحيفتي الوقف والإلغاء بما يجعل الأصل هو وحدة الصحيفة، ثم استخلاص عدم البطلان فيما لو استقت الصحيفتان أمامه.

وقسم حسم المرسوم الصادر في 22 نوفمبر 2000 وذلك في مادته 1/522 واشترط رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري بصحيفة مستقلة مرفقة بنسخة من صحيفة دعوى الموضوع[2].

المطلب الثاني: الاستعجال كشرط لقبول وقف تنفيذ القرار الإداري

يقوم الاستعجال المبرر لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء في كل حالة يؤدى تنفيذ هذا القرار فيها في الفترة ما بين الطعن بإلغائه وحتى الفصل في الدعوى نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى بإلغاء القرار، بمعنى أنه لن يتسنى للحكم الصادر بالإلغاء إعمال أثره في إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المقضي بإلغائه.

[1] المادة 926 من ق.إ.م.إ.
[2] بلال العقبي، دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، السابق ص 24-25.

ومن ثم فإن، الأضرار العادية الممكنة التدارك في حالة القضاء بإلغاء القرار غير كافية لقياس الاستعجال الموجب لقبول طلب وقف تنفيذه.

وقد وجد هذا الشرط سنده التشريعي بنص المادة 49 من قانون مجلس الدولة فيما ذهبت إليه من أنه <<يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري، إذا طلب ذلك من صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها>>

ولعل في قرارات الضبط الإداري مجالا خصبًا لتوافر حالة الاستعجال حيث أن مثل تلك القرارات يرتب تنفيذها نتائج يتعذر تداركها لمساسها بالحريات كحرية الاجتماع والحرية الشخصية، ومن ثم فإنها تحول دون استعمال حق مشروع مقرر قانونًا ومؤكد دستوريًا.

لذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن إلى أن تقييد الحرية ينطوي على أبرز صور الاستعجال حيث يرتب تنفيذ مثل هذا القرار نتائج يتعذر تداركها[1].

وتقرير الاستعجال بمفهومه السابق متروك لتقدير محكمة الموضوع حسب وقائع وظروف وملابسات ك دعوى، بالإضافة لموقف المدعي نفسه من توقي تلك النتائج بوسائل مشروعة ومباحة[2].

فلا يتوافر الاستعجال إذا كان بوس الطعن توقي النتائج متعذرة التدارك والتي من شأن تنفيذ القرار إحداثها بواسطة الوسائل العادية المقبولة[3].

وهذا يعني ان قناعة القاضي بأن بوسع الطاعن توقي نتائج تنفيذ القرار المطلب وقف تنفذه بوسائل عادية ومشروعة يحول دون قضائه بوقف تنفيذ القرار.

ومرجع ذلك من وجهة نظري سببين أولهما أن القاضي يقدر أن الاستعجال لم يعد قائمًا، ذلك لأن بوسع الطاعن توقي آثار التنفيذ الضارة ويتحمل وحده نتيجة تقاعسه عن ذبك برفض طلبه بوقف تنفيذ القرار وثانيهما التأكيد على احترام مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بإلغاء القرارات الإدارية من خلال جعل الخروج عليه محكوما بطبيعته الاستثناء بصفة عامة والتي لا تجيز أعمله إلا في أضيق نطاق.

والمشرع حينما ترك للقاضي تقدير توافر الاستعجال المبرر لوقف تنفيذ القرار الإداري قصد توقي النتائج الخطيرة التي قد يرتبها هذا القرار مع الحرص في ذات الوقت على مبدأ قابلية القرارات الإدارية للتنفيذ رغم الطعن عليها بالإلغاء.

---

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 90.
[2] المرجع نفسه، ص 90.
[3] المرجع نفسه، ص 91.

ولا يشترط لقيام الاستعجال أن تكون كافة نتائج تنفيذ القرار المطلوب وقف تنفيذ، متضمنة على وجه الإطلاق أضرار أو أخطارًا بالنسبة للطاعن بل يكفي أن يؤدي بعضها فقط إلى ذلك ما دام مؤثرا في مركزه، على درجة من الأهمية كافية لكن تبرر الخشية من احتمال عدم تدارك نتائجه فيما لو قضى ببطلان هذا القرار[1].

وحتى يكون الاستعجال مبررًا لوقف تنفيذ القرار الإداري فلا يكفي توافره عند التقدم بالطلب بل يجب أن يستمر قائمًا لحين الفصل فإذا زال قبل ذلك فلا يعد هناك محلا لقبول وقف التنفيذ انتفاء دواعيه.

وفي تطبيق المحكمة الإدارية العليا لقيام حالة الاستعجال المبررة لقبول طلب وقف تنفيذ أحد القرارات ذهبت إلى أن الحيلولة بين الطلاب وانتظامهم بالدراسة ودخول الامتحان أمر يتعذر تداركه، وضررًا حالاً يصعب تعويضه المساس بذلك بمستقبلهم الدراسي، ومن ثم تتحقق بشأنه حالة الاستعجال[2].

حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أنه <<لا ريب أنه في مجال وقف التنفيذ يتعين استمرار ركن الاستعجال حتى تاريخ الفصل في النزاع، ذلك لأن القصد من الحكم بوقف التنفيذ هو تفادي النتائج التي يتعذر تداركها فيما لو تم تنفيذ القرار المطعون فيه، فإذا انتفت تلك النتائج بأن زالت حالة الاستعجال فقد طلب وقف التنفيذ أحد ركنيه ويتعين الحكم برفضه[3].

وهناك من القرارات الإدارية ما يكون الاستعجال الموقف لوقف التنفيذ متوافرا قيامه بها بصورة غير قابلة لإثبات العكس، كما أن هناك حالات ينتفي بها قيام هذا الركن، وطلك على نحو ما سوف نتناوله في الفرعية الآتيين:

الفرع الأول: تطبيق ات توافر شرط الاستعجال:

هناك طائفة من القرارات الإدارية التي يقوم بتنفيذها شرط الاستعجال الموجب لوقف هذا التنفيذ وذلك كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الماسة بحق دستوري أو مورد رزق أو سمعة شخصية أو معتقد ديني.

أولا القرارات الماسة بحق دستوري

إذا كفل الدستور حقا للأفراد فلا يجوز المساس به بقرار إداري سواء بتقييد ممارسة هذا الحق أو تضييق نطاقه أو إلغائه احتراما لمبدأ التدرج التشريعي والذي يجعل للدستور قدسية وسمو على القوانين والقرارات الإدارية.

[1] د.عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 91
[2] المرجع نفسه، ص 92
[3] نفسه، ص 92

لأجل ذلك فإن كل قرار إداري يمس حقا قرره الدستور، هو قرار يكون طلب وقف تنفيذه المقترن بدعوى إلغائه مقبول دائمًا، لافتراض ترتيبه للنتائج متعذرة التدارك افتراضًا غير قابل لإثبات العكس.

ومن ثم فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن بأن أي مساس أو انتقاص لحق من الحقوق الدستورية يقوم بشأنه ركن الاستعجال دائمًا معللة ذلك بأن الأمانة التي تطوق عنق قاضي المشروعية تلزمه دائمًا بالذود عن الحقوق الدستورية المقررة للمواطنين حتى يتوافر للمشروعية قيام ولسيادة القانون أن تصان[1].

وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في هذا الصدد إلى أنه: <<إذا كان الأمر متعلقا بحق من الحقوق الدستورية، فإن المساس أو الانتقاص منه يتوافر له قانونا وحقا ركن الاستعجال اللازم توافره مع ركن الجدية للقضاء بوقف القرار المطعون فيه، كما وأنه يبرر إجابة المدعى إلى طلبه وينفذ الحكم بمسودته وبدون إعلان.

والواقع أنه متى تعلق القرار المطلوب وقف تنفيذه بأحد الحقوق الدستورية الثابتة، فإن ذلك لا يعني توافر ركن الاستعجال المبرر لقبول طلب وقف التنفيذ فحسب وإنما يعني أن ركن الجدية يكون متوافر أيضا في مثل تلك الأحوال، ذلك لأن مثل هذا القرار بلا شك مرجح الإلغاء الأمر الذي يتوافر معه ركن قبول طلب وقف التنفيذ معًا.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أنه مما لا شك فيه أن الاعتداء على الحريات أو تقييدها بلا موجب من القانون هو أبرز الصور التي يترتب عليها نتائج يتعذر تداركها يتوافر معه ركن الاستعجال[2].

ومن الحقوق التي كفل الدستور حمايتها ومن ثم أصبحت حقوقًا دستورية الأمر الذي لا يجوز معه المساس بها بقرار إداري حق الفرد في الترشح لعضوية المجالس المحلية والنيابية وحقه في احترام حريته الشخصية هذا الإضافة إلى كفالة حريته في العقيدة وحريتي الإقامة والتنقل حيث يتوافر في القرارات الصادرة بالحد من تلك الحقوق والحريات ركن الاستعجال الموجب لقبول وقف تنفيذها لحين الفصل في دعوى الإلغاء المقامة بصددها.

1- قرارات الاستبعاد من الترشح لعضوية المجالس المحلية:

إذا صدر قرار إداري باستبعاد اسم أحد الأفراد من كشوف المرشحين لعضوية المجلس المحلية دون سبب مشروع، فإنه يعد بمثابة اعتداء على حق كفله الدستور، الأمر الذي يؤدي إلى توافر ركن الاستعجال في طلبات وقف القرارات الصادرة بهذا ا الاستبعاد إضافة إلى أن إجراء الانتخاب موقوت بفترة

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 94.
[2] المرجع نفسه، ص 94

زمنية محددة، وأن في قرب حلول هذا الموعد ما يتحقق به توافر ركن الاستعجال، الأمر الذي يتعين معه وقف تنفيذ قرار الاستبعاد لحين الفصل في دعوى الإلغاء[1].

كما قضى في هذا الشأن بوقف تنفيذ قرارات لجنة إعداد نتيجة الانتخابات لمجلس الشعب والتي ترتب عليها حرمان أحد الأحزاب من التمثيل في المجلس وإهدار حقه في ذلك، كما قضى بوقف تنفيذ قرار باستبعاد مرشحة من كشوف المرشحين لانتخابات المجلس الشعبي المحلي لإحدى المحافظات، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن <<ركن الاستعجال قد تحقق... نظرًا لما يترتب على استمرار تنفيذ هذا القرار من اعتداء على حق من الحقوق التي كفلها الدستوري للمواطنين للمشاركة في إدارة شؤونهم المحلية وفقا لنص المادة 162 من الدستور، ومن ثم فإن رفع هذا الاعتداء يعد أمرًا مستعجلاً بطبيعته>>.

2- قرارات حظر الاجتماعات السلمية:

وفقا للمادة 54 من الدستور يكون لكافة المواطنين حق الاجتماع الخاص أو العام في هدوء، ولا يجوز لرجال الأمن حضور تلك الاجتماعات التي لا تحتاج إلى تصريح خاص لانعقادها، ما دام لا يحمل المجتمعون سلاحًا.

فإذا صدر قرار إداري يحظر حريت الاجتماع السلمي أو يقيدها، وطعن على هذا القرار بالإلغاء وطلب وقف تنفيذه، فإنه يجوز للمحكمة قبول هذا الطلب حيث يتوافر فيه ركن الاستعجال.

وتطبيقا لذلك فقد أوقفت محكمة القضاء الإداري تنفيذ قرار بمنع اجتماع لتدارس الآثار الناجمة عن صدور قرار إداري آخر، لما في قرار المنع من تعطيل لحق دستوري يشكل إحدى الحريات العامة، ولأن من شأن المنع إلى أن يفصل في الدعوى موضوعيًا تفويت للغاية المقصودة من الاجتماع، ويحصل نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه مما يتعذر تداركها[2].

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص إلى وقف تنفيذ قرار بمنع إقامة اجتماع عام لحزب الوفد الجديد في قطعة أرض فضاء[3].

3- قرارات الماسة بالحريات الشخصية:

قرارات تحديد الإقامة:

كل قرار إداري يحظر على مواطن الإقامة أو يفرض عليه الإقامة في مكان معين في غير الأحوال المبينة في القانون يعد قرارًا غير دستوري لمخالفته المادة 50 من الدستور مما يؤدي إلى توافر ركن الاستعجال في مثل هذا القرار، إذا ما طلب وقف تنفيذه في إطار الدعوى المقامة لإلغائه.

---

[1] د.عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 94

[2] المرجع نفسه، ص 96

[3] د. طارق فتح الله، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1978، ص 173.

وتبريرا لذلك فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن حرية التنقل والسفر هي من الحقوق التي كفلها الدستور وأكدتها المواثيق الدولية، ومن ثم يتوافر في طلب وقف تنفيذ القرار الذي يحد منها أو يصادرها ركن الاستعجال، الأمر الذي يجعله مقبولاً.

قرارات الاعتقال:

ينطوي الاعتقال على أقسى صور المساس بالحرية الشخصية للمواطن، لذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن إلى أن تقييد الحرية الشخصية من خلال الاعتقال يمكن به أبرز صور الاستعجال لما يترتب على هذا التقييد من نتائج يتعذر تداركها.

ومع ذلك فقد انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى رفض وقف تنفيذ قرار إداري صادر باعتقال مواطن لتعرض وقف التنفيذ مع المصلحة العامة والتي غلبتها على مصلحة طالب الوقف[1].

4- القرارات الماسة بحق الملكية:

حرص الدستور على صون حق الملكية الخاصة، بحيث لا يجوز انتزاع هذا الحق من أصحابه أو الانتقاص منه أو تقييد استعماله في غير الحالات التي يحددها القانون.

ومن ثم فإن كل قرار إداري ينطوي على اعتداء حق الملكية الفردية في أي من الصور السابقة، يعد بمثابة قرار غير مشروع، مما يحدو بالقضاء إلى الاستجابة لطلب وقف تنفيذه حال الطعن عليه بالإلغاء.

وقد تأكد ذلك بقضاء المحكمة الإدارية العليا حينما ذهبت إلى وقف تنفيذ قرار بتقرير المنفعة العامة لبعض القرارات، حيث انتهت إلى أن حرية التملك من الحريات التي يكفلها ويصونها الدستور، مما يجعل ركن الاستعجال متوافرًا.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بوقف قرار بالاستيلاء على بعض الأراضي، لما يرتبه تنفيذ مثل هذا القرار من اعتداء على حق الملكية رغم حرص الدستور على كفالة حمايته وبهذه المثابة يتوافر ركن الاستعجال في طلب وقف التنفيذ[2].

ثانيا: القرارات الماسة بمورد الرزق والسمعة الشخصية

القرارات الماسة بمورد الرزق:

لأن مورد رزق الإنسان يمثل قيمة هامة بالنسبة له، حيث يؤدي انقطاعه إلى العصف باستقراره المادي ولنفسي والعائلي، مما يوقعه في الفاقة.

ولتجنب الآثار الضارة الناجمة عن انقطاع مورد الرزق فقد دأب القاضي على إيقاف تنفيذ القرارات المنطوية على هذا الأثر حال الطعن عليها بالإلغاء.

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 98
[2] المرجع نفسه، ص 99

حيث قضى في هذا الشأن بوقف تنفيذ قرار تجنيد استنادًا إلى أن من شأن تنفيذه التأثير على استقرار المدعي لي عمله وتدبير مورد رزقه، مما يؤكد توافر ركن الاستعجال المتطلب لوقف تنفيذ القرار[1].

كما أوقفت المحكمة الإدارية العليا قرارًا بإلغاء ترخيص مقصف، حين استبان لها أن من شأن هذا الإلغاء إصابة طالب وقف التنفيذ بأضرار جسيمة قد يتعذر تداركها، تتمثل في ارتباك التزاماته المالية، مما يؤدي إلى تسريح عدد كبير من العاملين في المقصف ممن يعلون أسرا متعددة الأطراف[2].

وليس كل قرار يمس مورد رزق يصح أن يكون محلاً لوقف التنفيذ حيث أن إعمال هذا المبدأ على إطلاقه من شأنه دخول العديد من القرارات في نطاق وقف التنفيذ الأمر الذي يعرقل العمل الإداري ويشمل نشاط الإدارة بصفة عامة.

لذلك فإنه حتى يقضي بوقف تنفيذ القرار محل دعوى الإلغاء والذي ينطوي على مساس بمورد رزق الطاعن فإنه إذا انحسر أثر القرار المطعون فيه إلى حرمان طالب وقف تنفيذه من كسب محتمل في نشاط فرعي دون أن يمس نشاطه الرئيسي فلا يكون هناك محلا لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري لانتفاء الاستعجال، حيث يكون بإمكان طالب وقف التنفيذ لانتظار لحين الفصل في طلب إلغاء القرار المطعون فيه، اعتمادا على ما يحصل عليه من مورد للرزق يتيحه له نشاطه الرئيسي الذي لم يمسه القرار محل طلب وقف التنفيذ[3].

القرارات الماسة بالسمعة الشخصية:

لكل شخص مصلحة معتبر قانونًا في الحفاظ على سيرته الذاتية، والذود عنها من قيلة السوء، لما تمثله سمعة الشخص من حق أدبي قيمة واجبة الاحترام.

وقد حرص القضاء الإداري على تأكيد هذا الحق بإيقافه لتنفيذ القرارات الإدارية والتي يكون من شأن تنفيذها المساس بالسمعة الشخصية للصادر بشأنه القرار على أساس أن تلوث تلك السمعة بالإشاعات وقيلة السوء يصيب صاحب الشأن بإيلام نفسي طيلة مدة النظر في دعوى إلغاء القرار، بل ربما لا يزيل هذا الألم إلغاء القرار لاحقًا.

لأجل ذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى وقف تنفيذ قرار إداري حينما ثبت لديها أن من شأن استمرار تنفيذه المساس بسمعة طالب وقفه، حيث افترض توافر ركن الاستعجال في هاذ الطلب تأسيسًا على أن شأن تنفيذ القرار الصادر برفض منح ترخيص للمدعي بالاتجار بالأسلحة استنادا لإصابته بمرض عقلي،

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 100.
[2] المرجع نفسه، ص 100
[3] نفسه، ص 101

ترتيب نتائج وخيمة تتمثل ليس فحسب في حرمانه من مباشرة نشاطه التجاري، بل فيما يترتب على هذا الحرمان المستند لوصمه الإصابة بمرض عقلي من تأثير سلبي على سمعته التجارية، وافتقاده لثقة المتعاملين معه في المجال التجاري والذي تقوم العلاقات فيه على أساس الثقة والائتمان[1].

كما قضت محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ قرار إداري ينطوي على نسبة مخالفات تتعلق باعتداءات جنسية وهتك عرض بعض الفتيات القاصرات المنسوبة إلى رئيس مجلس إدارة إحدى الجمعيات، تأسيسًا على أن من شأن استمرار تنفيذ هذا القرار نتائج يتعذر تداركها، تتمثل في المساس بسمعة المدعية، وقدرتها على العمل في الوسط الاجتماعي مما يحرمها من مباشرة نشاطها كرئيسة لمجلس إدارة الجمعية الأمر الذي يتوافر معه قيام ركن الاستعجال[2].

الفرع الثاني: صور انتفاء شرط الاستعجال في وقف تنفيذ القرار الإداري

ينحسر ركن الاستعجال عن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، بحيث لا يقضى بقبول هذا الطلب إذا ما تحققت النتائج متعذرة التدارك قبل الفصل في طلب وقف التنفيذ، أو كان القرار محل الطلب قد تم تنفيذه بالفعل، وأخيرًا إذا مس القرار المطلوب وقف تنفيذه حقا ماليا، وذلك على نحو ما سوف نستوضحه تفصيلا فيما يلي:

أولا: تحقق النتائج متعذرة التدارك أثناء الفصل في الطلب

الهدف من وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء هو توفي النتائج متعذرة التدارك التي يرتبها تنفيذ هذا القرار.

فإذا تحققت آثار القرار التي يتعذر تداركها على أرض الواقع فقد فات الغرض الذي لأجله يجاب طالب وقف التنفيذ لطلبه الأمر الذي يعدم فائدة قبوله مما يحدو بالقضاء إلى رفضه لانتفاء ركن الاستعجال الموجب لقبوله الأمر الذي انتفت معه مصلحة طالب وقف التنفيذ في استمرار التمسك بطلبه.

ذلك لأن المصلحة وإن كانت شرط لقبول دعوى الإلغاء فهي كذلك بالنسبة لطلب وقف التنفيذ حيث يدور قبول هذا الطلب معها وجودًا وعدمًا.

وتأكيدًا لذلك فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه: <<على المحكمة التصدي لبحث شرط المصلحة في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، للتأكد من أن طالب وقف التنفيذ في حالة قانونية خاصة

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 102
[2] المرجع نفسه، ص 102

بالنسبة للقرار محل هذا الطلب، من شأنها أن تجعل تنفيذه يؤثر تأثيرًا مباشرا في مصلحة شخصية له، ومن ثم فإنه يتعين توافر هذه المصلحة وقت إبداء الطلب مع استمرار قيامها لحين الفصل فيه>>[1]

ثانيا: تنفيذ القرار محل طلب الوقف:

قصد بطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية –كاستثناء- على مبدأ الأثير غير الموقف للطعن على تلك القرارات، مواجهة آثار التنفيذ الضارة في الفترة بين الطعن بالإلغاء والفصل في هذا الطعن، فإذا نفذ القرار فعلا تنفيذًا كاملا تحققت به كل آثاره والتي قصد بطلب وقف التنفيذ توقيها، فينتفي ركن الاستعجال الموجب لقبول طلب وقف التنفيذ مما يعدم مصلحة طالب وقف تنفيذ القرار الإداري في الاستمرار في طلبه الأمر الذي يتعين معه على المحكمة رفضه.

فالأصل أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يفترض أن هذا القرار لم يتم تنفيذه بعد، وإلا فإن ركن الاستعجال المبرر لهذا الطلب سينهار فلا يكون هناك موجبًا لقبوله كما هو الشأن في حالة طلب وقف تنفيذ قرار بالإزالة، فإذا تمت تلك الإزالة بالفعل فلن يكون هناك محلاً لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه[2].

والمقصود بتنفيذ القرار الإداري المؤدي لعدم قبول طلب وقف تنفيذه هو التنفيذ الكامل لهذا القرار والمنطوي على تحقيق القرار لكافة آثاره واستنفاذه للغرض الذي لأجله صدر، أما إذا كان القرار قد نفذ تنفيذًا جزئيًا فإنه للحكم على مدى تأثير ذلك على قبول طلب وقف تنفيذه ينبغي التفرقة بين فرضين أولهما إذا ترتبت على التنفيذ الجزئي للقرار تحقق الأثر الذي قصد بطلب الوقف توقيه وهان لا يكون طلبه مقبولا لانعدام مصلحته في التمسك به وثانيهما إذا كان الأثر لمطالب بتوقيه لم يحققه التنفيذ الجزئي للقرار فيكون للمحكمة الاستجابة لطلب وقف تنفيذ القرار متى توافرت شروط قبول هذا الطلب، وتقدير ذلك خاضع بالطبع لسلطة المحكمة المختصة بنظر دعوى إلغاء القرار الإداري تقدره في ضوء ظروف كل حالة على حده ويخضع تقديرها في هذا الشأن لرقابة المحكمة الإدارية العليا.

ومن ثم فإنه يتعين لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أن يكون هذا القرار مستمرًا في إنتاج آثاره القانونية المراد تفادي النتائج المترتبة عليها.

وتطبيقا لذلك فقد قضى برفض وقف تنفيذ قرار إداري بنزع ملكية خاصة إقامة مستشفى عليها، حيث ثبت لدى المحكمة الإدارية العليا حال نظر الدعوى أن الاستيلاء على الأرض قد تم بالفعل بواسطة

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 104
[2] المرجع نفسه، ص 104

الإدارة لاتي شرعت في إقامة المستشفى عليها، الأمر الذي ارتأت معه المحكمة أن طلب وقف التنفيذ غير ذي موضوع[1].

وقد وجد هذا المبدأ صدى في أحكام المحكمة الإدارية العليا الحديثة حين ذهبت إلى أنه: <<...ومن حيث أن البادئ من ظاهر الأوراق أن قرار وزيرة الشؤون الاجتماعية المطعون فيه رقم 304 لسنة 1996، الصادر بتاريخ 1996/12/15 تضمن في مادته الأولى حل مجلس إدارة الجمعية المصرية للدراسات الاجتماعية وتعيين مجلس إدارة مؤقت لمدة عام من تاريخ صدور هذا القرار، لما نسب إليه من مخالفات منها بطلان انعقاد لجمعية العمومية العادية في 1996/04/08 الأمر الذي يفيد أن مجلس الإدارة المنحل تم تشكيله في تاريخ سابق على 1996/04/08 وإذا صدر حكم محكمة القضاء الإداري المطعون فيه بتاريخ 5 من يونيو سنة 1997، قاضيا بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه وهو بعد تعيين مجلس إدارة مؤقت للجمعية لمدة سنة اعتبارًا من 1996/12/15 ولم تأمر دائرة فحص الطعون بهذه المحكمة بوقف تنفيذ ذلك الحكم، فإن مقتضى ذلك ولازمه أن يكون الواقع القانوني قد تجاوز مجال وقف التنفيذ الذي طلب الحكم به بالدعوى، وأساس ذلك أن المدة المقررة لمجلس الإدارة هي ثلاث سنوات وبفواتها يعود الأمر لزامًا إلى صاحب الاختصاص الأصيل في اختيار مجلس الإدارة وهو الجمعية، ولا يبقى صالحًا للفصل فيه سوى طلب الإلغاء، ويتعلق بوزن القرار المطعون فيه بتاريخ 1997/06/05 ومن ثم فإنه أيا ما يكون الأمر مدى تحقق وجه الاستعجال في طلب وقف التنفيذ، الامر الذي يقتضي من هذه المحكمة رفض الطعن الماثل وهو المتعلق بالشق المستعجل من هذه الدعوى>>[2]

وقد خرجت المحكمة الإدارية العليا على مبدا أن تنفيذ القرار الإداري يحول دون طلب وقف تنفيذه بالنسبة لقرارات نزع الملكية حين انتهت إلى قيام ركن الاستعجال الموجب لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري رغم تنفيذ تلك القرارات بالفعل تأسيسًا على أن في رفض طلب وقف التنفيذ في هذه الحالة تشجيع للاعتداء على الملكية الخاصة بغير حق بما يحمله ذلك من قهر لأصحاب الحقوق لما يرتبه من آثار نفسية واجتماعية لا يمكن جبرها بالتعويض المادي[3].

ثالثا: القرارات الماسة بحقوق مالية:

يقوم ركن الاستعجال على نحو ما سبق تناوله على تحقيق تنفيذ القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ نتائج يتعذر تداركها أي إنتاجه لأثر لا يمكن إصلاحه وهذا الغرض ينتهي بالنسبة للقرارات التي تمس

[1] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 105
[2] المرجع نفسه، ص 107
[3] د.أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، ص 675

حقوق الطالب المالية، حيث أن الأضرار المالية التي يخلفها تنفيذ تلك القرارات من الممكن دائمًا تداركها من خلال تعويض من أصيب بها حال صدور حكم بإلغاء القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ الأمر الذي ينتفي معه ركن الاستعجال في هذا الطلب مما لا يكون معه هناك محلا لقبوله.

وقد قضى تأكيدًا لذلك بأنه لما كان الثابت أن الطاعن يستهدف أساسًا وقف تنفيذ قرار بمطالبته بدفع سبع آلاف وستمائة جنيه كرسوم تم ربطها على الفندق الذي يرأس مجلس إدارة الشركة التي تديره، فإن قيام الطالب بأداء تلك الرسوم ليس من قبيل النتائج التي يتعذر تداركها في مفهوم حكم المادة 49 من قانون مجلس الدولة، لأنه بوسع صاحب الفندق –فيما لو قضى لصالحه في موضوع الدعوى- أن يسترد ما سبق وأن دفعه من رسوم[1].

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن قضاءها جرى على أنه في المنازعات التي تدور حول حقوق مالية يتنازعها أطراف الدعوى ينتفي تصور وقوع نتائج يتعذر تداركها من جراء تنفيذ ما قد يصدر من قرارات في هذه المنازعات، إذ يؤول الأمر بعد حسم موضوع تلك المنازعات إلى أن يسترد كل صاحب حق حقه.

ومع ذلك فإن رفض أو قبول طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية ذات الطابع المالي يخضع لتقدير محكمة الموضوع، في ضوء ظروف وملابسات كل نزاع على حده بالنظر لتوافر ركن الاستعجال من عدمه.

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بتوقف تنفيذ قرار إداري حين استبان لها أن من شأن هذا التنفيذ إصابة الطالب بأضرار مادية غير محددة المدى.

كما قضت بوقف تنفيذ قرار رفض مبلغ كقيمة لغرامة أشغال طريق حين ثبت لديها ضخامة مبلغ الغرامة بصورة من شأنها التأثير على المركز المالي لطالب وقف التنفيذ بصورة بالغة[2].

وأخيرا وقفت المحكمة الإدارية العليا قرارًا بإلغاء ترخيص مقصف لما يترتب على تنفيذه من أضرار جسيمة تتمثل ليس فحسب في حرمان المدعى من الانتفاع بالترخيص، بل أيضا في ارتباك التزاماته المالية التي ترتب تشريد عدد غير قليل من المستخدمين والعمال الذين يعملون في هذا المقصف وكلهم يعول أسرًا متعددة الأفراد[3].

---

[1] د. أعبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، المرجع السابق، ص 108.
[2] المرجع نفسه، ص 111
[3] نفسه، ص 111.

الفصل الثاني:

دعوى الإلغاء والتعويض عن القرارات الإدارية كضمان للأفراد

تمهيد:

تشكل دعوى الإلغاء الطعن القضائي ضد القرارات الإدارية المستوية بعيب من عيوب عدم المشروعية يترتب عليها بطلان القرارات الإدارية المخالفة للقانون مما جعلها الوسيلة الأكثر استعمالا وانتشارًا لدى المتقاضين، ونظرًا لخطورتها أخضعها المشرع لرقابة القاضي الإداري احتراما لمبدأ المشروعية وتكريسًا لدولة القانون، وهو ما يفسر اهتمام المشرع الجزائري بها فقد خصها بالعديد من الأحكام والشروط وجعلها بمثابة رخصة في يد الأفراد لمواجهة الإدارة وذلك بهدف الإقرار بحقوقهم، أما التعويض فهو إحدى وسائل الرقابة القضائية على الإدارة العامة، من مقتضاه تقرير مسؤولية الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام عما أصاب المضرور بسبب عدم مشروعية القرار الإداري، فعدم المشروعية أساسي للتعويض عن القرارات الإدارية.

ويكون القرار الإداري غير مشروع إذا شابه عيب وأكثر من العيوب التالية: عدم الاختصاص، مخالفة القوانين والأنظمة وغيرها من العيوب التي تجعل القرار غير مشروع، ومسؤولية الإدارة التي يترتب عليها التعويض تنهض بإصدارها لقرار إداري غير مشروع لعيب من عيوب عدم المشروعية يمثل الخطأ وأن يلحق صاحب الشأن ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين خطأ الإدارة وبين الضرر.

وعليه سنتناول في هذا الفصل مبحثين حيث سنتطرق إلى دعوى الإلغاء كضمان للأفراد عن القرارات الإدارية في المبحث الأول أما المبحث الثاني فستناول فيه التعويض عن القرارات الإدارية كضمان للأفراد.

المبحث الأول: دعوى الإلغاء كضمان للأفراد من القرارات الإدارية

تشكل دعوى الإلغاء الطعن القضائي ضد القرارات الإدارية المشوبة بعيب من عيوب عدم المشروعية، يترتب عليها بطلان القرارات الإدارية المخالفة للقانون مما جعلها الوسيلة الأكثر استعمالاً وانتشارًا لدى المتقاضين، ونظرًا لخطورتها أخضعها المشرع لرقابة القاضي الإداري احترامًا لمبدأ المشروعية وتكريسًا لدولة القانون، وهو ما يفسر اهتمام المشرع الجزائري بها فقد خصها بالعديد من الأحكام والشروط وجعلها بمثابة رخصة في يد الأفراد لمواجهة الإدارة وذلك بهدف الإقرار بحقوقهم وللوقوف على ماهية دعوى الإلغاء ارتأينا بداية إلى تعريفها وبيان شروطها في المطلب الأول، ثم أسباب قيامها والآثار القانونية النجمة عن إلغائها في القرار الإداري في المطلب الثاني.

المطلب الأول: التعريف بدعوى الإلغاء والشروط اللازمة لرفع دعوى الإلغاء

سنحاول في هذا المطلب بيان مفهوم دعوى الإلغاء في القرار الإداري من خلال التعريف بدعوى الإلغاء في الفرع الأول، وتبيين أهم الشروط التي تستلزمها دعوى الإلغاء المرفوعة أمام القضاء الإداري.

الفرع الأول: التعريف بدعوى الإلغاء

وسنتناول التعريف بدعوى الإلغاء من ثلاث جوانب وذلك على النحو التالي: أولا: التعريف من الناحية اللغوية، وثانيا التعريف من الناحية الاصطلاحية وثالثا التعريف من الناحية القانونية.

أولا: التعريف من الناحية اللغوية:

الدعوة لغة تعني اسم لما يدعى، فهي تجمع على دعاوى (بكسر الواو وفتحها) وتطلق على معان حقيقة كانت أو مجازية تفيد معنى الطلب والتمني[1]، حيث قال تعالى: <<لَهُمْ فِيهَا فَاكِهَةٌ وَلَهُمْ مَا يَدَّعُونَ>>[2] إذ هي تطلق على الزعم حقا أو باطلا.

ثانيا: التعريف من الناحية الاصطلاحية

عرف جانب من فقه القانون دعوى الإلغاء بأنها: <<دعوى قضائية ترفع إلى القضاء لإعدام قرار إداري مشوب بأحد عيوب عدم المشروعية>>[3]

---

[1] ابن منظور، لسان العرب، ج5، بلا دار نشر، القاهرة، 1982، ص 266

[2] سورة يس، الآية 57

[3] عبد الله حداد، القانون الإداري المغربي، على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، بلا دار نشر، الدار البيضاء، بلا سنة نشر، ص 4

كذلك تعرف بأنها: <<الدعوى التي يباشرها القضاء الإداري عن طريق الطعن في قرار إداري معين بطلب إلغائه بسبب عدم مشروعيته>>[1]

ونحن من جانبنا نعرف دعوى الإلغاء بطلب من الأفراد بمقتضاها بإلغاء قرار إداري صدر بخلاف ما تقضي به قواعد المشروعية.

ثالثا: من الناحية القانونية

لقد تضمنت العديد من النصوص القانونية الإشارة إلى دعوى الإلغاء، مثلما جاء في المادة 7 من ق.إ.م بنصها <<تختص المجالس القضائية بالفصل... في الطعون بالبطلان...>> وكذلك المادة 274 بقولها: <<تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ابتدائيًا ونهائيا في الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية>>[2]، وأيضا ما جاء في المادة 9 من القانون العضوي 98-01[3]، وقد سميت دعوى الإلغاء بأنها الطعن بالبطلان بالإضافة إلى استعمال مصطلح تجاوز السلطة.

ما تجدر الإشارة إليه في هذا المجال أن هذا النوع من الدعاوى لا يزال يعاني رحلة البحث عن التسمية الصحيحة، وقد استعمال المشرع الجزائري تسمية "دعوى الإلغاء" التي يعتقد أنها الأنسب وذلك في ق.إ.م.إ الجديد في كل من المادتين 801 بقولها <<تختص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى الإلغاء...>>، وكذلك المادة 901 بقولها <<يختص مجلس الدولة... بالفصل في دعاوى الإلغاء>>[4]

الملاحظ من التعريفات السابقة أنه على الرغم من تباينها، إلا أنها اتفقت جميعها على أن دعوى الإلغاء لا تخرج من كونها دعوى منصبة على قرار إداري غير مشروع.

عموما يمكن إيراد التعريف التالي: <<دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع الصادر عن السلطات الإدارية طبقا لإجراءات خاصة ومحددة قانونًا>>[5]

---

[1] عبد الله حداد، المرجع السابق، ص 5

[2] أم رقم 66-154 مؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق لـ 8 يونيو سنة 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر عدد 47 صادر بتاريخ 9 يونيو 1966 (المعدل والمتمم).

[3] تنص المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 4 صفر عام 1479 الموافق لـ 30 مايو سنة 1998 يتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر صادر بتاريخ 1 يونيو 1998.

[4] المادتين 801 و901 من قانون رقم 08-09 مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق لـ 25 فبراير سنة 2008يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، عدد 21 صادر بتاريخ 23 أبريل 2008.

[5] عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في الإجراءات المدنية والإدارية الطبعة 1، ..... للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2009، ص 48.

الفرع الثاني: الشروط اللازمة لرفع دعوى الإلغاء

وسنتناول في هذا الفرع أهم الشروط اللازمة لرفع دعوى الإلغاء على النحو التالي:

أولا: الشروط المتعلقة برفع الدعوى

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن تكون هنالك مصلحة من قبل الشخص الذي أصابه الحيف من القرار الإداري (بمعنى أن يكون القرار قائما ومنتجا لآثاره وقت إقامة الدعوى) وإلا فلا تسمح دعوى الإلغاء دون توفر المصلحة الشخصية فيها[1].

المصلحة في دعوى الإلغاء تختلف عن المصلحة المتوافرة في القضاء العادي إذ في الأخير تكفي أن توجد مصلحة حتمية ضرورية لرفع الدعوى كما في الدعاوى المقامة بين المؤجر والمستأجر مثلا، أما في القضاء الإداري وتحديثًا في دعوى إلغاء القرار الإداري المصلحة أوسع وأكثر شمولا إذ أنه حتى وإن كان القرار الإداري المعيب المطعون فيه لم يصب المركز القانوني للطاعن حالا بل يكفي أن يكون للقرار الإداري تأثير على المصالح المستقبلية وهنا تبرز الموضوعية في دعوى الإلغاء والتي تؤكد توجه المشرع القانوني في تعزيز حماية وصيانة القانون وسيادته، فدعوى الإلغاء تشمل بالحماية للمصالح كافة الحتمية منها والمحتملة[2].

ثانيا: الشروط المتعلقة بالقرار المطعون فيه:

هناك أربع حالات تندرج ضمن هذا الوصف والتي نتناولها تباعا:

أ- أن يتعلق الطعن بقرار إداري:

كي تقبل دعوى الإلغاء يجب ان ينصب الطعن على قرار إداري معيب في عدم مشروعيته[3]، إن القرار الإداري عمل قانوني وهو بذلك يختلف عن المادي في حالات ثلاث هي:

1- عدم جواز الطعن بالإلغاء في الأعمال المادية.

2- عدم جواز الطعن في الأعمال التمهيدية السابقة على صدور القرار الإداري.

3- عدم جواز الطعن بالإلغاء على الأعمال اللاحقة على القرار الإداري الهادفة إلى تفسير القرار وتنفيذه.

[1] د. محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، بلا دار نشر، القاهرة، 1981، ص 79
[2] المرجع نفسه، ص 80
[3] د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، دار العاتك للنشر، القاهرة، بلا سنة نشر، ص 54.

ب- أن يكون القرار الإداري نهائيًا صادرا بإرادة الإدارة المنفردة:

يراد بذل أن الإدارة وهي بصدد مباشرة اختصاصها القانوني في إصدار القرارات أن تنشئ أو تلغي مركزًا قانونيًا معينًا وسواء كان القرار صريحًا أم ضمنيًا، لا تحتاج إلى مصادقة سلطة إدارية أعلى إذا ما صل وكان القرار يحتاج إلى موافقة جهة إدارية أخرى، عندئذ إمكانية الطعن فيه بالإلغاء تكون مستحيلة[1].

ج- أن يصدر القرار الإداري من سلطة إدارية وطنية:

أي أن تكون قادرة على إحداث أثر قانوني معين بالتالي يصدر القرار من سلطة إدارية دورها إداري (تنفيذي) لا تشريعي، بالتالي فمن غير المعقول من الناحية القانونية أن يتم الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة عن الهيئات والبعثات الأجنبية والمنظمات الدولية، إذ أن الطعن يمل فقط المؤسسات والهيئات الإدارية الوطنية التي لها القدرة من الناحية القانونية ف إحداث أو إضافة أثر قانوني معين يتناسب وحجم الصلاحيات الممنوحة لها قانونًا[2].

د- أن يكون القرار الإداري خاضعا للولاية القضائية:

ثالثا: الشروط المتعلقة بميعاد رفع الدعوى

أ- بدء ميعاد الطعن:

يبدأ ميعاد الإلغاء من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشأن به، وقد جاء القضاء الإداري بوسيلة ثالثة وهي العلم اليقيني وهو ما سنوضحه في الآتي:

1- نشر القرار:

أن نشر القرار إنما يكون في الجريدة الرسمية للدولة أو في النشرات الرسمية أو المصحية إلا إذا نص القانون على وسيلة أخرى للنشر، أما غير ذلك فلا يعد نشرا للقرار وبالتالي لا يحقق علم صاحب أو أصحاب الشأن به ولا يفترض[3].

[1] د.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 328
[2] المرجع نفسه، ص 330.
[3] د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 56.

ونشر القرار الإداري إنما هو وسيلة للعلم به بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية لكونها تضع قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد.

2- تبليغ القرار أو إعلانه:

التبليغ أو الإعلان هو الطريقة التي تحيط الإدارة بها صاحب الشأن علما بالقرار الإداري، فتبليغ القرار أو إعلانه ما هو إلا وسيلة للعلم بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية والنشر يجب أن تحتوي التبليغ على المضمون الكامل للقرار.

والقاعدة العامة أن التبليغ لا يخضع إلى شكليات معينة يتوجب توافرها غير أنه لابد من أن يتضمن اسم الجهة الإدارية الصادر عنه أو يصدر عن الموظف المختص، وأن يوجه إلى ذوي المصلحة شخصيًا أو من يقوم مقامهم، ويبدأ الميعاد بالسريان من تاريخ وصول التبليغ إلى صاحب الشأن وليس من تاريخ إرساله[1].

3- العلم اليقيني:

اتجاه القضاء الإداري العراقي المقارن إلى اعتبار العلم اليقين بالقرار المطعون فيه مبدأ لتحديد ميعاد الطعن بالإلغاء فالعلم اليقيني هو علم صاحب الشأن بالقرار الإدارة بصورة فعلية بما يعني عن العلم بالتبليغ.

ويشترط القضاء الإداري في هذا العلم عدة شروط:

1- أن يكون هذا العلم حقيقيا مؤكدا وليس افتراضيا أو ضمنيا، لأن العلم اليقيني يأتي على خلاف الأصل المتمثل بالنشر أو التبليغ.

2- أن يكون هذا العلم محددا بتاريخ تحديدًا دقيقًا.

3- أن يحتوي العلم على مضمون القرار وعناصره وأسبابه جميعها.

4- أن يكون العلم محددا على القرارات الإدارية فقط دون غيرها[2].

[1] أبو ذر عبد الكريم شاكر، مجلة الإدارة والاقتصاد، السنة الخامسة والثلاثون، عدد ثلاثة وتسعون، 2012، ص 151.
[2] نفس المرجع، ص 152.

ب- تجاوز ميعاد الطعن:

أن المواعيد المحددة قانونا للطعن بالقرارات الإدارية إلغاء توجب أن يقوم صاحب المصلحة برفع دعواه خلالها، وإلا سقط حقه في الطعن، لأنها كما أشرنا تعد من النظام العام، مع ذلك يجوز امتداد هذه المدة في الأحوال التالية:

1- وقف الميعاد:

ويعني عدم سريان مدة الطعن بعد أن بدأت وذلك لحدوث ظرف طارئ، وهذا الأخير يقصد به القوة القاهرة التي هي كل عذر قهري يمنع صاحب المصلحة من رفع دعواه بحيث لا تسري بقية المدة إلا بعد زوال هذه القهوة القاهرة التي حالت بين صاحب المصلحة ورفع دعواه ولا تقتصر القوة القاهرة على الأحوال الخارجية عن إرادة صاحب المصلحة التي تحول بينه وبين رفع دعوى الإلغاء، كقيام حرب أو حدوث كوارث طبيعية بل تشمل كذلك الأحوال الخاصة بالمدعي كاعتقاله أو العجز الذي يصيبه نتيجة المرض الذي يصيبه الأمر الذي يجعل الميعاد موقوفا بالنسبة إليه وللقاضي الإداري سلطة تقديرية في التحقق من توافر حالة القهوة القاهرة من عدمها[1].

2- انقطاع الميعاد:

المقصود به وقوع أمر معين أو حادثة معينة تؤدي إلى إسقاط أو عدم احتساب ما مضى من أيام الميعاد على أن يبدأ ميعاد جديد بعد انقضاء هذا الأمر أو الحادثة وينقطع ميعاد الطعن بالإلغاء في الحالات الآتية:

- التظلم الإداري: وهو عبارة عن طلب يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية العليا يطلب فيها إعادة النظر في القرار الصادر بحقه بسحبه أو تعديله قبل الالتجاء إلى القضاء، فهذا التظلم ينتج أثره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء[2].

- طلب الإعفاء من الرسوم القضائية: مقتضاه ان يقدم صاحب الشأن إلى المحكمة المختصة طلبًا يتضمن التماسًا بإعفائه من الرسوم القضائية تمهيدًا لإقامة الدعوى أمام القضاء الإداري، ويترتب على تقديم هذا الطلب انقطاع ميعاد الطعن على أن يقدم خلال الميعاد المقرر للطعن بالإلغاء.

[1] أبو ذر عبد الكريم شاكر، المرجع السابق، ص 154
[2] المرجع نفسه، ص 155.

- رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة: أن رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة سواء كانت تابعة للقضاء الإداري أو العادي ينتج أثره في انقطاع المدة للطعن بالإلغاء، ويبقى أثر قطع سريان الميعاد حتى يصبح الحكم بعدم الاختصاص نهائيًا باستنفاذ جميع طرق الطعن فيه أو بفوات هذه المواعيد، غير أن صاحب الشأن لا يستفيد من هذا السبب القاطع سوى مرة واحدة فقط[1].

ج- آثار انتهاء ميعاد الطعن بالإلغاء:

يترتب على انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء تحصن القرار الإداري من الطعن بالإلغاء سواء كان هذا القرار تنظيمًا أم فرديًا، فتكون الدعوى المرفوعة بعد ذلك غير مقبولة شكلا والدفع بعدم القبول دفع متعلق بالنظام العام غير أن هناك بعض الاستثناءات على القاعدة أعلاه، أرساها القضاء الإداري أي جواز الطعن ببعض القرارات الإدارية ولو فاتت مواعيد الطعن فيها، وهذه الاستثناءات تتمثل بالآتي:

1- أن ثمة قرارات لا يتقيد الطعن فيها بميعاد محد أي استمرار سريان ميعاد الطعن فيها وهي:

- القرارات المعدومة: القرار المعدوم هو الذي يكون مشوبًا بعيب جسيم يجعله معدوم الأثر قانونا كما لم شاب بعيب عصب السلطة أو انعدمت إرادة مصدره.

- القرارات المستمرة: وهي القرارات الإدارية الصادرة بناء على سلطة مقيدة فلا تولد آثارا قانونية معينة وإنما ينحصر دورها على مجرد تنفيذ وتقرير لحق المستمد من القانون مباشرة فلا تمنع الإدارة بإصدارها بأي سلطة تقديرية لذا قرر القضاء الإداري المقارن بأن هذا النوع من القرارات لا يتحصن بفوات الميعاد[2].

2- إذا تغيرات الظروف التي أدت إلى إصدار القرار غير المشروع بأن عدم التشريع أو اختل مسلك القضاء الإداري الذي صدر في ظله القرار الإداري فيكون بذلك غير مشروع، فصاحب الشأن الطعن بالقرار خلال فترة الطعن التالية لصدور التشريع الجديد أو من تاريخ العلم اليقيني لصاحب الشأن باختلاف مسلك القضاء الإداري في التغير[3].

المطلب الثاني: أسباب قيام دعوى الإلغاء والآثار

في هذا المطلب سنحاول تسليط الضوء على الأسباب الكامنة وراء قيام دعوى الإلغاء في الفرع الأول كما سنتطرق في الفرع الثاني إلى الآثار التي تنجم عن الحكم بإلغاء القرار الإداري.

[1] أبو ذر عبد الكريم شاكر، المرجع السابق، ص 156
[2] المرجع نفسه، ص 157.
[3] نفسه، ص 158.

الفرع الأول: أسباب قيام دعوى الإلغاء

سنتناول في هذا الفرع أهم الأسباب المؤدية إلى قيام دعوى الإلغاء على النحو التالي:**أولا: عيب مخالفة القانون:**

كما هو معلوم أن القرار الإداري هو عمل قانوني بالتالي فلابد أن يكون محل هذا القرار منسجمًا ومتناغمًا مع قواعد القانون.

لذا فإن القرار الإداري يكون معيبًا من الناحية الموضوعية إذا جاء مخالفًا للقانون كونه يشكل مصدر تهديد للأوضاع القانونية التي يخاطبها ومن شأنها الإضرار بمصالح الأفراد.

إن مضمون القرار الإداري (محل الطعن الإداري) والذي تتجه إرادة الإدارة إلى تحديد ثأره أو إحداثه تارة أخرى، يكون خاضعًا لشروط لابد من توافرها ولا مناص من تخلفها وهذه الشروط هي:

أ- أن يكون محل القرار ممكنًا:

ومعنى هذا أن يكون محل القرار الإداري متاحا من الناحية القانونية والواقعية، فلا يمكن للإدارة أن تصدر قرار على محل مستحيل تحقيقه، كما لو أصدرت الإدارة قرار بهدم دار آيلة للسقوط واتضح أن الدار سقط بالفعل، وبالتالي يكون محل القرار (عملية الهدم) قد استحال تنفيذها هذا من الناحية المادية.

أما من الناحية القانونية فقد تعمد الإدارة إلى إصدار قرار بتعيين موظف بدرجة وظيفة ما، ووجد عدم توفر الدرجة الوظيفي فضلا عن عدم توفر التخصص بدرجة وظيفية ما، ووجد عدم توفر الدرجة الوظيفية فضلا عن عدم توفر التخصيص المالي الذي يؤهل الإدارة لاتخاذ مثل هكذا قرار فيكون محل القرار شيء لا يمكن تحفظه وهو إحداث مركز قانوني معين[1].

ب- أن يكون محل القرار جائزًا (مشروعًا):

يراد بذلك ترتيب الأثر القانوني الناشئ عن القرار يجب أن يكون مشروعًا أي غير مخالف لأحكام القواعد القانونية النافذة وقت صدور القرار أما إذا كان محل القرار غير مشروع وقت صدور القرار فيكون عندئذ من المستحيل تحقيقه، كما لو صدر قرار من الإدارة، وكان الأثر المترتب عليه يتعارض مع المبادئ الدستورية التي تقضي بضرورة احترام الحريات العامة أو حق التعبير عن الرأي.

[1] عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، 2007، ص 148

لذلك فإذا ما صدر القرار الإداري كان معيبًا بعيب المحل المخالف للقواعد القانونية يكون وقت ذلك مدعاة للإلغاء[1].

وبعد أن تم بيان الشروط الواجب توافرها كي تنأى الإدارة بنفسها عند إيراد محل قرار مخالف للقانون يكون حريًا بالإلغاء، أضحى لزاما علينا بيان أهم العيوب التي يظهر فيها محل القرار الإداري والتي من شأنها تعريضه للإلغاء وهي بحسب الصورة الآتية:

الصورة الأولى: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية

تتحقق هذه الصورة في قيام الإدارة بالتجاهل التام لأحكام القانون بإصدارها قرارات لا استند إلى مسوغ قانوني سليم بصورة كلية أم جزئية وذل بإيراد لفعل ممنوع قانونًا، وسواء كانت المخالفة بصورتها الإيجابية وذلك باتباع فعل ممنوع قانونًا أو الامتناع عن فعل أمر به القانون[2].

الصورة الثانية المخالفة غير المباشرة للقانون

وتظهر في عنوانين رئيسيين هما:

1- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

منح القانون الحق للإدارة في تفسير النصوص القانونية الغامضة منها وهي تعمل في إصدار القرار الإداري المراد إسناد القرار إليها شريطة الالتزام بالمبادئ العامة في تفسير النصوص التشريعية، إذ قد تباشر عملية التفسير خلافًا للمفهوم أو المعنى الذي قصده المشرع بالتالي تكون سببا في إهدار حقوق الأفراد، كما لو قامت الإدارة بزيادة أو مضاعفة عقوبات (جزاءات) تأديبية إلى تلكم الجزاءات المنصوص عليها قانونا، فهنا ينهض عيب المحل ويكون سببًا مباشرًا للإلغاء انطلاقا من مبدأ عدم تناسب العقوبة الانضباطية مع الفعل المنسوب بحق الموظف المخالف[3].

2- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية:

يكون القرار الإداري محدّدًا بالإلغاء إذا ما بادرت إلى الخطأ في تطبيق النص القانوني معتمدة على وقائع هي في حقيقة الأمر غير موجودة، وهنا يجوز دور القضاء في مراقبة الوقائع التي يستند إليها القرار

[1] د. علي محمود بدير و د. عصام البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة سنهوري للنشر، بغداد، 2009، ص 439.
[2] عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 150.
[3] عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشورات المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 232.

الإداري، كما لو عهدت الإدارة إلى معاقبة بناء على توصية مجلس تأديبي بحق الموظف واتضح إن هذا المجلس لم يشكل وفق الأسس القانونية السليمة المعتمدة في عملية تشكيلة[1].

أولا: عيب الشكل

يتحقق هذا العيب عندما يصدر القرار عن الإدارة غير مستوفي للشكليات والإجراءات المنصوص عليها ضمن القواعد القانونية، والشكل هو المظهر الخارجي للقرار الإداري لذا فإن عدم احترام القواعد الإجرائية والشكلية تجعل القرار الإداري معيبًا في شكله ويكون عندئذ معرضا للإلغاء.

إن تقيد الإدارة في اتباع القواعد الشكلية المنصوص عليها سواء ضمن القواعد القانونية أو ضمن الأنظمة والتعليمات بجنبها الاستعجال والسرعة في إصدار قرارات غير مدروسة ينعكس سلبًا على أداء واجبها بأحسن وجه ممكن باتخاذها للقرارات سواء كانت قرارات تنظيمية كانت أم فردية.

وتأسيسًا على ذلك هنالك من الإجراءات والشكليات التي تعدم القرار الإداري لتعلقها بمسائل جوهرية ماسة بمصالح الأفراد وشكليات غير جوهرية فهي في حقيقة الأمر لا تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري لأنه لا يترتب على إصدارها مساس وضياع لمصالح الأفراد وهو ما نتناوله تباعًا.

ثانيا: الشكل الجوهرية الذي يؤثر في مشروعية القرار الإداري

ويتجلى هذا لأمر في عدة صور أهمها:

1- شكل القرار:

لا توجد قواعد خاصة بالصورة التي يظهر فيها القرار الإداري فقد يصدر بصورة غير مكتوبة كأن يصدر بصورة شفهية أو قد تستلزم الضرورة بأن يتطلب القانون اشتراط صدور القرار بصورة مكتوبة، حماية وصيانة لحقوق الأفراد من جهة، وتجنبًا للإدارة من إصدار قرارات معيبة من جهة ثانية، لذا فإن نص القانون على كتابة القرار الإداري وامتناع الإدارة عن اتباع ذلك يجعل القرار معيبًا في شكله ويصح عندئذ المطالبة بإلغائه[2].

2- تسبيب القرار:

يقصد به على أن الإدارة الإفصاح عن الأسباب التي دعتها إلى إصدار مثل هكذا قرار والتسبيب يختلف عن السبب في القرار الإداري، فالأول، يعتبر شرط شكلي لصحة القرار الإداري أما الثاني (السبب) فهو ركن أساسي في القرار الإداري فإذا تخلف عن القرار معيبًا بعدم مشروعيته[3].

---

[1] عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 233.
[2] د. علي محمد بدير، ود. عصام البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، مرجع سابق، ص 430.
[3] مرجع نفسه، ص 431.

3- الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار الإداري:

قد يوجب القانون ضرورة اتباع إجراءات تمهيدية وتحضيرية تسبق عملية إصدار القرار الإداري هذه الإجراءات تصبح جوهرية ،ذ يترتب على إغفالها بطلان القرار الإداري، مثال ذلك الموظف المحال إلى لجنة تحقيقية لإخلاله بواجبات الوظيفة العامة، فلا يمكن بأي حال إصدار التوصية بمعاقبته دون اتباع إجراءات التحقيق الإداري معه[1].

4- الشكليات المتعلقة باللجان:

يفرض المشرع عادة إجراءات معينة في عملية تشكيل اللجان ويظهر الأمر جليًا في تحديد اللجان الخاصة بتأديب الموظفين عند إخلالهم بواجبات الوظيفية العامة لذا فإن القرارات الصادرة عن هذه اللجان، والتي لم تتبع الإجراءات المنصوص عليها قانونا تكون معيبة في شكلها وعرضة للإلغاء.

ب- الشكل غير الجوهري الذي لا يؤثر في مشروعية القرار الإداري:

اتجه جانب من الفقه والقضاء الإداريين إلى أن تقاضي الإدارة عن اتباع بعض الإجراءات أو الشكليات في القرار الإداري مشروعيته كما لو اتجهت الإدارة إلى عدم بيان صفات أعضاء اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي في متن القرار الصادر عنها[2].

إن أن هذا الأمر لا يعد مخالفة تستحق الإلغاء كونه معيبًا بعيب الشكل مستندين في ذلك إلى الإطار العام الذي تعم من خلاله الإدارة يسير نحو التحليل من الشكليات التي تعذر بها عمل الإدارة وهي بصدد تحقيق الصالح العام.

ثالثا: عيب السبب

لا يكفي أن يصدر القرار الإداري مستوفيًا للإجراءات والشكليات القانونية بل لابد أن يكون مبنيًا على أسباب مشروعة وإلا كان حريًا للإلغاء.

السبب هو الباعث الدافع والمبرر على اتخاذ القرارات وهو بذلك يعتبر عنصر البدء في وجود القرار لذلك اتجه الفقه القانوني إلى تعريفه بأنه: <<الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والتي تدفع الإدارة إلى التدخل واتخاذ القرار>>[3].

[1] أبو ذر عبد الكريم شاكر، مجلة الإدارة والاقتصاد، مرجع سابق، ص 155.
[2] د.محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، القاهرة، 2007، ص 139
[3] د.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 194.

إن تخلف السبب يكون كافيًا لإلغاء القرار الإداري، الأمر الذي دعا بالفقه والقضاء إلى ضرورة توافر شروط في السبب إذا ما تخلف أيا من هذه الشروط فغن للقضاء الإداري إصدار قراره بإلغاء القرار الإداري وهذه الشروط تتمثل في الآتي:

1: أن يكون السبب مشروعًا:

هذا يعني أن يكون الدافع على صدور القرار الإداري مشروعًا من الناحية القانونية، فإذا ما جاء السبب مخالفًا للقواعد القانونية كان القرار الإداري الصادر بالاستناد إليه حريا بالإلغاء.

ب- أن يكون السبب قائمًا وموجودًا وقت صدور القرار الإداري:

يعتبر السبب من الوقائع الفعلية التي يستند إليها القرار وسابقة على صدوره وتظل باقية حتى ساعة صدور القرار الإداري، هذا يعني أن أساس تحديد مشروعية القرار الإداري من عدمها تتجسد في وقت صدور القرار[1].

ج- أن يكون السبب مبنيا على تكييف قانوني سليم

معنى ذلك أن القاضي الإداري عليه أن يراقب عمل الإدارة وهي بصدد تكييف الوقائع التي تصدر بشأنها القرارات الإدارية، فإذا عمدت الإدارة مثلا إلى معاقبة المواقف لتغيبه عن العمل لمدة أسبوع (مثلا) فلكي يكون القرار سليمًا يجب إثبات واقعة التغيب، ومما تجدر الإشارة إليه هو وجوب أو توصف تلك الواقعة (واقعة التغيب) بانها خطأ وظيفي، فإذا كان سبب التغيب يعود لعذر مشروع أضحى القرار معيبًا مستحقًا للإلغاء[2].

د- أن يكون السبب الذي يبنى عليه القرار الإداري حقيقيًا:

هذا يعني وجوب أن يكون السبب له وجود مادي وفعلي أي أنه يستند إلى أصول ثابتة وتحديد الأسباب من قبل المشروع القانون، يجعل الإدارة ملزمة باتباعها ومقيدة بإدراجها ضمن قراراتها، أما إذا كانت تلكم الأسباب غير صحيحة من ناحية الواقع أو إنها تنطوي على مخالفة صريحة لأحكام القانون عند القرار وقت ذلك معيبًا حريًا بالقضاء بإلغائه.

رابعًا: عيب عدم الاختصاص

ويقصد به القدرة القانونية التي يتمتع بها القرار سواء كان عضوَا أو هيئة أخرى في إصدار قرار إداري، فإذا ما بادرت إحدى الإدارات إصدار قرار يعود لإدارة أخرى كان قرارهًا معينًا يعيب عدم الاختصاص وأصبح عندئذ القرار مدعاة للإلغاء. باعتبار أن قواعد الاختصاص تعتبر جزء من النظام العام،

[1] د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 195
[2] المرجع نفسه، ص 195.

وتم الأمر بمباشرة صلاحيات اختصاص سلطة أخرى عليه فإن لعيب عدم الاختصاص ثلاثة صور رئيسية[1] هي:

أ- عدم الاختصاص الموضوعي:

تحقق هذه الصورة عند قيام إحدى الإدارات بإصدار قرار هو خارج عن اختصاصها والذي يصطلح عليه (بعدم الاختصاص الإيجابي) أو إنها تباشر برفض إصدار قرار يقع ضمن الاختصاص الموكل إليها فعملية الرفض هذه تسمى (بعدم الاختصاص السلبي عن طريق الامتناع)[2].

ب- عدم الاختصاص المكاني:

تتضح هذه الصورة في مباشرة الإدارة بإصدار قرارها خارج النطاق الجغرافي أو الإقليمي الذي تعمل ضمنه الجهة المعنية إصدار القرار الإداري، ولعل أبرز مثال يطرح في هذا المقام اختصاص الإدارات المحلية في المحافظات عندما يبادر أحد المحافظين (مثلا) بالتجاوز على الحدود الإدارية لمحافظته بإصدار قرار ينصب على محافظة أخرى، إذ أنّ هذا الفرق لقواعد الاختصاص المدني وحده يكون كافيًا لإلغاء القرار الإداري[3].

ج- عدم الاختصاص الزماني:

إن الإدارة ملزمة باتخاذ قرارها خلال الميعاد المقرر قانونًا، فإذا حدث وإن صدر القرار بعد ذلك الميعاد عدّ عيبًا يستحق الإلغاء، ومثال ذلك إذا ما باشرت الإدارة حقها بالنظر في الطعن بأحد القرارات التي أصدرتها وألحقت ضررًا بالغير بعد مرور فترة الـ (30) يوم، يوم الممنوحة لها قانونًا للنظر في صحة تلكم الطعون.

خامسًا: عيب الانحراف في استعمال السلطة

إن الإدارة وهي تسير نحو تحقيق الصالح العام قد تلجأ إلى المغالات في استخدام سلطتها الممنوحة قانونًا بغية تحقيق أهداف وغايات بعيدة عن تلك التي حددها لها القانون، غي مبالية بالشكل والإجراءات التي فرضها القانون[4].

---

[1] د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1994، ص 518.
[2] المرجع نفسه ، ص 519
[3] د. علي محمد بدير و د.عصام البرزنجي ود.مهدي السلامي، مرجع سابق، ص 428.
[4] المرجع نفسه، ص 428.

لذلك سار فقهاء القانون الإداري إلى تعريف الانحراف بأنه: <<استعمال رجل الإدارة لسلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به>>، كذلك يعرف بأنه <<استخدام الموظف العام لسلطته لتحقيق هدف غير ذلك الهدف الذي من أجل تحقيقه أنيطت به تلك الصلاحيات>>[1].

لذا فإن انحراف الإدارة في استخدام الصلاحيات المنوطة بها ما هو إلا تعبير قانوني عن نية الإدارة بالابتعاد عن الأهداف التي حددها القانون، هذا الابتعاد قد يكون نتيجة لخطأ في فهم غاية المشرع أو قد يكون متعمدا ترنو من ورائه تحقيق مصالح شخصية بالتالي التأثير على المصلحة العامة[2].

وللانحراف صور عدة أهمها:

أ- استهداف المصلحة العامة:

تتجلى هذه الحالة في أن من يملك الحق في إصدار القرار الإداري ويحاول تفويض المصلحة العامة، كما لو اتبعت الإدارة المحلية لإحدى المفاوضات مثلا يمنع مظاهرة ليس بقصد الحد من الحريات العامة، أو تلميم الأفراد من خلال التأثير على حرية التعبير عن الرأي المنقولة بموجب الدستور بل بحجة أنها تهدف إلى المحافظة على النظام العام أو قد يكون المنع ذات بعد سياسي أو غايته الانتقام عليه نقول لا سبيل للإدارة وهي تصدر قراراتها سوى تحقيق المصلحة العامة، وإلا كان قرارها عرضة للإلغاء من قبل القضاء الإداري[3].

ب- الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف:

على الإدارة وهي تصدر قراراتها التقيد بالأهداف التي حددها القانون وإلا كان مصيره الإلغاء لإصابته بعيب الانحراف في استعمال الصلاحيات والحقوق مثلها القرارات التي تصدرها الإدارة في مجال الضبط الإداري التي يجب أن لا تعيد فيها عن المحافظة على النظام العام والتي تتمثل في (الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة)[4].

ج- الانحراف في استعمال الإجراءات المقررة قانونًا:

تتضح هذه الصورة في قيام الإدارة في اتباع أسهر الإجراءات غير مبالية بالضرر الذي قد يصيب الأفراد وحقوقهم نتيجة لذلك، كما لو قامت الإدارة بالاستيلاء على أملاك الغير دون اتباع الإجراءات

[1] د. علي خاطر الشنطاوي، القضاء الإداري الأردني، مطبعة كنعان، عمان، 1995، ص 628.
[2] المرجع نفسه، ص 629.
[3] نفسه، ص 630.
[4] د. محمد لي جواد، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 90.

القانونية الخاصة بنزع الملكية العامة، إذ أن مثل هذا القرار يصور لنا عدم مبالاة الإدارة في اتباع الإجراءات المنصوص عليها ويثبت مدى تعسفها في مباشرة الصلاحيات المنوطة بهذا قانونا[1].

الفرع الثاني: الآثار القانونية الناجمة عن إلغاء القرار الإداري

الحكم القضائي هو القرار أو العمل الذي تقوم المحكمة بإصداره حسما منها للمشكلة المعروضة أساسها هذا الحكم من شأنه أن يتفق مع حقيقة مراكز الخصوم القانونية.

بناء عليه فإن من الآثار التي تنجم عن احكم بدعوى إلغاء القرار الإداري المعيب أثرين مهمين نتناولهما في نقطتين الأولى نتكلم فيها عن حجية الشيء المقضي به، أما الثانية تبيان الكيفية التي يتم فيها تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء.

أولا: حجية الشيء المقضي به

يراد بذلك أن أي قضية تطرح للنظر من قبل القضاء الإداري ويصدر حكما فيها من غير الممكن النظر فيها ثانية لأي طرف من أطرافها وإن تم ذلك فمن حق الطرف الثاني في دعوى الطعن بحجية الشيء المقضي به، أي أن الحكم الذي صدر من المحكمة هو عنوان للحقيقة.

إن الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري هي بمجموعها تمتاز بأنها أحكام قطعية أي ليس لها الحق في الرجوع عنها أو تعديلها، وهذا يعني أن مضمون هذه الأحكام تعتبر قرينة قانونية غير قابلة لإثبات العكس، وهو ما عبر عنه قانون مجلس شورى الدولة رقم 106 لسنة 1989 المعدل بالقول: <<...يكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة الصادر نتيجة الطعن باتا وملزمًا>>[2]

ثانيا: تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء:

يقع على عاتق الإدارة ضرورة التقيد بتنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرارها المعيب وإلا فإن تقاعسها عن أداء هذا الواجب يثير المسؤولية التقصيرية بحقها فضلا عن المسؤولية الجنائية كالموظف الذي يمتنع عن تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء عليه فالإدارة ملزمة بضرورة إعادة الوضع إلى ما كان عليه ما قبل صدور القرار الإداري وهو جزء من واجبها الإيجابي باتجاه محو جميع الآثار القانونية والمادية التي ترتبت عن القرار المعيب وذلك بأثر رجعي من خلال سعيها إلى إزالة جميع الآثار القانونية التي رتبها القرار الملغى انطلاقا من النتيجة الحتمية لحكم الإلغاء هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية أن على الإدارة الامتناع عن مخالفة حكم الإلغاء باعتبار أن الأخير يجوز قوة الشيء المقضي به فعليها عندئذ الامتناع عن إصدار أي قرار من شأنه مخالفة القرار الملغى[3].

---

[1] د. محمد علي جواد، المرجع السابق، ص 91.
[2] المصدر نفسه، ص 92.
[3] عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص708

المبحث الثاني: التعويض عن القرارات الإدارية كضمان للأفراد

سنتناول في هذا المبحث التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة والبحث في الجزاء المترتب على تقرير مسؤولية الإدارة ألا وهو التعويض سواء من حيث طبيعته أو من حيث مداه وأسس تقديره أو من حيث الجهة الملزمة بتحمل عبئ التعويض النهائي، وذلك من خلال مطلبين حيث سنتطرق في المطلب الأول إلى أسس التعويض كما سنتناول نطاقا لتعويض كضمان للأفراد في المطلب الثاني.

المطلب الأول: أسس التعويض

تعتبر أسس التعويض أهم الأشياء التي تقوم عليها المسؤولية الإدارية والتي تقوم على ثلاث أركان وهي الخطأ الذي يقع من جانب الإدارة العامة، الضرر الذي يصيب الأفراد بفعل العاملين في الإدارة العامة، أو بسبب سير المرافق العامة، والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر. وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب على الشكل التالي الخطأ والضرر في الفرع الأول، أما الفرع الثاني فسنتناول فيه العلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

الفرع الأول: الخطأ والضرر

وسنتطرق في هذا الفرع إلى الخطأ والضرر وذلك من خلال التعريف بالخطأ والضرر وتبيين أنواع الخطأ والضرر وأهم شروط الضرر وذلك على النحو التالي أولا الخطأ، وثانيا الضرر.

أولا: الخطأ

أ- تعريف الخطأ: الدولة باعتبارها شخصًا اعتباريًا (معنويًا) لا تستطيع ممارسة أعمالها بنفسها بل تعهد بممارسة تلك الأعمال لأشخاص طبيعيين يطلق عليه اصطلاح (موظفون) تنحصر واجبات وظيفتهم في القيام بمهام الدولة وأعمال سلطاتها المختلفة تحقيقا للصالح العام، ومصلحة الأفراد على حد سواء، إلا أنه قد يحدث أثناء قيامهم بأعباء الوظيفة العامة أن يلحق بالأفراد ضرر نتيجة خطأ ارتكبوه، وهذا الخطأ قد يكون خطأهم كأشخاص وهو ما يطلق عليه الخطأ الشخصي، وقد يكون الخطأ عائدًا على الإدارة العامة نفسها التي يقومون بتصريف أعمالها بسبب سوء تنظيم المرفق العام نفسه مثلاً وهو ما يطلق عليه الخطأ المرفقي أو المصلحي، وقد يكون الخطأ مشتركًا أي شخصيًا ومرفقيًا.

والخطأ هو حجر الزاوية في مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية فهي تقوم بقيامه وتنتفي بانتفائه، والخطأ يتمثل في إصدار قرار إداري غير مشروع، بالإضافة إلى أن الخطأ هو سبب الالتزام بالتعويض، كما وأن فكرة الخطأ أساسا للمسؤولية تمثل القاعدة الأساسية العامة والمبدأ الأصيل في الفروع القانونية كافة، ومن هذه الفروع القانون الإداري[1].

[1] د. عصفور سعدود، محسن، (د.ت)، القضاء الإداري، القسم الثاني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشاة المعارف، الإسكندرية، ص 550.

ب- أنواع الخطأ:

1- الخطأ الشخصي:

يقصد بالخطأ الشخصي الخطأ الذي ينسب إلى الموظف وتتحقق مسؤوليته الشخصية عن هذا الخطأ ويكون وحده مسؤولا عن الأضرار التي نتجت عنه وذلك بدفع تعويض من ماله الخاص، ويكون الاختصاص في حالة الخطأ الشخصي للمحاكم العادية.

كما ويقصد بالخطأ الشخصي بأنه: <<خطأ يصدر عن الشخص التابع للجهة الإدارية دون أن يكون للإدارة دور ما في وقوع مثل هذا الخطأ>>[1]

2- الخطأ المرفقي:

الخطأ المرفقي هو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق ذاته بصرف النظر عن العاملين فيه ويتمثل في عدم تأديته للخدمات التي يضطلع بها على الوجه القانوني الصحيح.

كما ويقصد بالخطأ المرفقي الخطأ الذي ينسب إلى المرفق حتى لو كان الذي قام به ماديًا أحد الموظفين، إذا لم يعد شخصيًا، ويقوم الخطأ هنا على أساس أن المرفق ذاته هو الذي سبب الضرر لأنه لم يؤد الخدمة وفقا للقواعد التي يسير عليها، سواء أكانت هذه القواعد خارجية، أي وضعها المشرع ليلتزم بها المرفق، أو داخلية سنها المرفق لنفسه، أو يقتضيها السير المادي للأمور.

والخطأ المرفقي الذي يرتكبه العاملون في المرفق العام على نوعين: خطأ موظف أو موظفين معينين بالذات، وخطأ لا يمكن نسبته إلى موظف او موظفين معينين بالذات[2].

ثانيا: الضرر

أ- تعريف الضرر: لا يكفي القول بمسؤولية الإدارة أو موظفيها توافر عنصر الخطأ بل يجب أن يترتب على هذا الخطأ ضرر ما يصيب أحد الأفراد، فإن كان يتصور الحكم بالتعويض دون وقوع خطأ كما في حالة المسؤولية على أساس المخاطر والتي يأخذ بها القضاء الإداري الفرنسي، فغنه لا يتصور أن يحكم بالتعويض عن فعل لا يرب ضررًا حتى لو كان هذا الفعل خاطئًا، ومن ثم فإن الضرر يعد ركنًا لازمًا لقيام المسؤولية الإدارية بأنواعها سواء قامت على أساس الخطأ أو على أساس المخاطر[3].

---

[1] نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2010، ص 62.

[2] المرجع نفسه، ص 88.

[3] نفسه، ص 103

وقد استقر القضاء الإداري على أن الإدارة تكون ملزمة بتعويض الأضرار التي تلحق بالمضرور نتيجة خطئها، فإذا انتهى الضرر انتفت المسؤولية وانتفى الحكم بالتعويض وهو ما أكدته محكمة العدل العليا في أحد أحامها والذي جاء فيه <<... وبما أنه لم يقم دليل في الدعوى على وقوع الضرر المطالب بالتعويض عنه، حيث لا يوجد في ظروف إعارة المستدعية أنه قد أصابها ضرر في حق أو مصلحة مالية، كما لم تمس في مصلحة غير مالية وهو ما يعرف بالضرر الأدبي او المعنوي، إذ أن المستدعي ضده لم يهدف في قراره الملغى إلى المساس بسمعتها أو بشيء من كرامتها وشرفها ولا في أي حال من حالات الضرر المعنوي التي تعيب الشخص.

وبناء على ما تقدم بيانه وقد انتفى حصول الضرر من جانب الإدارة الذي يناط بالتعويض بحلوله باعتباره الركن الأول والأساسي من أركان المسؤولية التضمينية فلا مجال للمطالبة بالتعويض، وبالتالي فإن النتيجة التي تخلص إليها محكمتنا هو عدم قيام ما يوجب مسؤولية الإدارة بالتعويض الأمر الذي تكون معه الدعوى مستوجبة الرد[1].

ب- شروط الضرر:

1- يجب أن يكون الضرر ناجم عن عمل من أعمال الإدارة العامة: مفاد هذا الشرط أنه كي تسأل الغدارة عن تعويض الأضرار التي تصيب الأفراد فلابد من أن يكون الفعل الضار منسوبًا إلى الإدارة العامة، سواء كانت هذه الأضرار بفعل الأشخاص العاملين في الإدارة العامة أم بفعل الأشياء أو الحيوانات التي تملكها أو تشرف عليها. وبناء على ذلك فإن الفعل الضار لا يكون منسوبًا للإدارة العامة، إذا كان بفعل أشخاص لا تربطهم بالإدارة العامة أية رابطة، أو تربطهم بالغدارة العامة رابطة، ولكن قاموا بالفعل في حياتهم الخاصة ودون استخدام أدوات المرفق العام. أو كان الفعل الضار ناجمًا عن أشياء أو حيوانات لا تملكها الإدارة العامة ولا تشرف عليها[2].

2- يجب أن يكون الضرر مباشرًا:

يقصد بهذا الشرط أن يكون خطأ الإدارة هو السبب المباشر للضرر، ويتمثل ذلك في الرابطة التي تربط الفعل الخاطئ بآثاره الضارة بأن يكون الضرر نتيجة الخطأ، فإذا كان الضرر نتيجة غير مباشرة، للخطأ فلا مسؤولية على مرتكب ذلك الخطأ[3].

[1] نداء محمد أمين أبو الهوى، المرجع السابق، ص 103
[2] المرجع نفسه، ص 104
[3] د. خليل حسن، قضاء الإلغاء والتعويض مطبعة التنوبي، الإسكندرية، 1992، ص 298.

ونوع الضرر مباشر أو غير مباشر يتحدد وفقا لرابطة السببية التي بينه وبين فعل الإدارة الخاطئ، فإذا وجدت هذه الرابطة قامت المسؤولية الإدارية، أما إذا وقع الضرر نتيجة لخطأ المضرور نفسه أو بسبب القهوة القاهرة فإن الضرر المنسوب للإدارة قد يتسنى كلها أو جزئيًا بنسبة مساهمة كل ..... في إحداث الضرر[1].

وتذهب الدكتورة سعاد الشرقاوي في مؤلفها المسؤولية الإدارية إلى القول بأنه يترتب على ضرورة اشتراط كون الضرر مباشرًا أن يستبعد التعويض في الحالات التي يثبت فيها أن الضرر كان بسبب أجنبي كالقوة القاهرة أو خطأ المضرور أو الغير، وتستطرد القول بأن القوة القاهرة هي حادثة خارجية مستقلة عن عمل المسؤول لا يمكن للتنبؤ كما لا يمكن مقاومتها وبالتالي تعفي من المسؤولية، في حين أن الحادث المفاجئ هو الذي يكون بعيد الاحتمال مستحيل المقاومة، إلا أنه مرتبط بنشاط المسؤول عن الخطأ وبالتالي لا يؤدي إلى إعفائه من المسؤولية[2].

والمسؤولية في حال حصول ضرر نتيجة لقيام خطأ بين إحداهما من جانب المضرور أو الغير والآخر من جانب الإدارة لا تخرج عن احتمالين:

1- أن يكون خطأ المضرور أو الغير مستغرقًا لخطأ الإدارة:

كما لو كان الخطأ عمديًا أو كان خطأ الإدارة مترتبا عليه، ففي هذه الحالة يعد السبب المستغرق هو السبب الوحيد في إحداث الضرر وبالتالي تعفى الإدارة كلية من المسؤولية.

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بمصدر في حكمها الذي جاء فيه <<إن الطاعن كان يستطيع أن يتوقى الأضرار التي يطالب بالتعويض عنها، إذ كان قد بادر إلى الرد على الوزارة عندما طالبته بتقديم ما يثبت أنه كان يعمل في شركة مساهمة وإلى إقامته الدعوى في المواعيد القانونية، وإذا لم يقم المدعي بأي عمل من هذه الأعمال، فليس له أي حق في التعويض عن الأضرار التي أصابته لأن الأضرار نشأت عن الأخطاء التي وقع فيها[3].

2- أن يكون خطأ الغير أو المضرور غير مستغرق لخطأ الإدارة:

بمعنى أن هناك تعددا بالأسباب، استقرا لقضاء الإداري في هذه الحالة على الاعتداد بالأسباب المنتجة وهي الأسباب المألوفة والتي تنتج الضرر عادة، وعدم الاعتداد بالأسباب العارضة وهي الأسباب غير

[1] د.خليل محسن، المرجع السابق، ص 299
[2] د. الشرقاوي سعاد، المسؤولية الإدارية، ط2، دار المعارف، مصر، 1972م، ص 239.
[3] المرجع نفسه، ص 239.

المألوفة التي لا تنتج الضرر عادة وهو ما يعرف بنظرية السبب المنتج أما نظرية تكافؤ الأسباب أو تعادلها التي قبلت بشأن هذا الاحتمال وتذهب إلى اعتبار جميع الأسباب التي ساهمت في إحداث الضرر متساوية استقر القضاء على استبعادها[1].

وعليه تعفى الإدارة من المسؤولية بقدر الخطأ الذي ساهم فيه المضرور، أي كون هنالك توزيع للمسؤولية نتيجة الخطأ المشترك الواقع من جانب الإدارة والمضرور ويعود تقدير مسؤولية كل منهم في إحداث الضرر للقضاء بقدرها وفق كل حالة على حدة.

3- يجب أن يكون الضرر محققًا ومؤكدًا:

معنى أن الضرر محقق أي ذا وجود مؤكد، أي مؤكد الوقوع، فالضرر إما أن يكون قد وقع بالفعل كإصابة شخص أو إتلاف منقول، أو أنه لم يقع بعد ولكن وقوعه في المستقبل أمر مؤكد وحتمي الوقوع كتفويت الفرصة على الطالب لأداء امتحانات الثانوية العامة، فهنا الضرر محقق الوقوع في المستقبل ويتمثل في عدم إدارة الطالب على الالتحاق بالجامعة لإكمال دراسته، وكإصابة طفل بعجز بسبب ضرر لحقه يحون دون قدرته على ممارسة أي مهنة مستقبلاً[2].

أما الضرر الاحتمالي أو الافتراضي فإنه لا يصلح أساسا للتعويض كون لا مسؤولية تترتب عليه، وذلك على أساس أن الضرر يجب أن أو الافتراضي فإنه لا يصلح للتعويض كون لا مسؤولية تترتب عليه، وذلك على أساس أن الضرر يجب أن يكون ممكن التقدير بالنقود وهو شرط لا يمكن تحققه إلا في حالة الضرر المحقق والمؤكد الوقوع، فالحق لا يمكن أن يؤسس على الخشبة والشك والخطر أو التهديد.

وقاعدة تحقق الضرر من القواعد المستقرة في القضاء الإداري، فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأنه: <<لاعتداد في تقدير التعويض يقول المدعي بأنه لو بقي في الخدمة لوصل إلى درجة وكيل وزارة في بحر عامين>>.

لأن العبرة في تقديره إنما يكون بمقدار الضرر فعلا على أساس الواقع الثابت لا على أساس افتراض أمور محتملة فلا تحصل، إذ يجب لصحة الأحكام أن تبنى على الواقع لا على الفروض والاحتمالات، وما دامت الترقية لدرجة أعلى سلطة بيد الحكومة تمنحها لمنا تراه جديرًا بها، وليس حقا للموظف فليس المدعي أن يتمسك بترقيات لم تمنحها له الحكومة، كما ذهبت في حكم آخر لها إلى أنه

[1] د. الشرقاوي سعاد، المرجع السابق، ص 240.
[2] د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري لقضاء الإلغاء، قضاء التعويض، ط1، الناشر، المؤلف، 1999، ص 309.

<<من المبادئ المقررة ألا يكون التعويض إلا عن ضرر محقق فلا يدخل في حسابه الأضرار الاحتمالية>>[1]

4- يجب أن يكون الضرر خاصًا:

يقصد الفقه والقضاء الفرنسي بخصوصية الضرر أن يكون حدوثه قد مس مصالح فرد معين أو عدد قليل من الأفراد، ومفاد هذا الشرط أن الضرر الذي يرتب مسؤولية الإدارة وبالتالي الحكم بالتعويض هو الضرر الخاص، أما إذا كان الضرر عامًا فلا تعويض عنه ويكون الضرر عامًا إذ أصيب به عدد غير محدد من الأفراد، أو إذا حل بفئة من الأفراد بشكل عام دون تمييز بينهم، وتكمن العلة في عدم التعويض عن الضرر العام باعتباره من الأعباء العامة التي يجب على الأفراد تحملها تضحية منهم لصالح الجماعة[2].

والضرر العام يجب أن يتجاوز في مداه المضايقات المادية الناجمة عن نشاطات الإدارة ويمكن أن يتضرر منها بعض الأفراد (مثل السكان المجاورين لمطار أو محطة قطار).

ويذهب جانب من الفقه إلى عدم اعتبار صفة الخصوصية من شروط الضرر لكون هذه الصفة خارجة عن مميزات وصفات وخصائص الضرر مبررا وجهة نظره بأن الضرر يقع ويتم تمييزه بخصائص وصفات معينة.

أما شرط الخصوصية فإنه أمر ينظر إليه بعد وقوع الضرر وقيامه، كما ويرى بأن شرط الخصوصية يعد من باب أولى أقرب لمانع المسؤولية منه إلى شرط الضرر مؤيدًا في ذلك الدكتور محمد الشافعي أبو راس حينما ذهب إلى القول بأن هذا الشرط غير منطقي لأنه لا يجوز أن يكون اتساع أثر الخطأ سببا للإعفاء من المسؤولية[3].

5- يجب أن يخل الضرر بمركز قانوني مشروع

من المبادئ المسلم بها أن لكل شخص الحق في سلامته جسديًا وماديًا، ويترتب على ذلك أن الاعتداء على أي من هذه الحقوق يولد حقا في التعويض، وعليه فيجب لاستحقاق التعويض وفقًا لهذا الشرط أن يكون الضرر الذي لحق بالفرد والناجم عن خطأ الإدارة قد أصاب حقًا مشروعًا يحميه القانون سواء تعلق هذا الحق بمصلحة مادية أو أدبية[4].

---

[1] نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مرجع سابق، ص 106.
[2] د.مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية (قضاء التعويض)، ط2، دار النهضة العربية، 1996-1997، ص 290.
[3] د. مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، المرجع السابق، ص 290.
[4] نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مرجع سابق، ص 107

وتأسيسا على ما سبق فقد ذهب القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر إلى عدم أحقية الخليلة بالتعويض لوفاة خليلها لأن الضرر لذي أصابها لم يخل بحق مشروع يحميه القانون[1].

وعلى العكس فإن الأولاد الطبيعيين لهم الحق في التعويض في حالة وفاة أحد الوالدين لأن علاقتهم بوالديهم مشروعة وإن كانت قد نشأت عن علاقة غير مشروعة.

وتشدد مجلس الدولة الفرنسي واشتراط وقوع الضرر على حق مشروع إلا أنه كان يتساهل أحيانا فيكتفي بوقع الضرر على مصلحة مشروعة، ومن ذلك حكمه في قضية Savelli والتي رفض فيها الحكم بتعويض السيد سافيلي لوفاة خليلته، في حين قرر تعويض الفتاة (Esttel) استيل التي لم يتجاوز عمرها 16 شهر على أساس وجود مصلحة مقبولة ومحمية اجتماعيًا لأن المتوفاة كانت تؤدي لهذه الطفلة دور الأم رغم افتقاد الحق المشروع في حالة الطفلة[2].

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي عدل فيما بعد عن موقفه السابق والمتمثل بعدم تعويض العشيقة عن موت عشيقها[3].

6- يجب أن يكون الضرر قابلا للتقدير بالنقود:

من الشروط الواجب توافرها في الضرر أن يكون تقديره بالنقود ممكنًا، وتظهر أهمية هذا الشرط في إمكانية تنفيذ الحكم الصادر بالتعويض، وهو شرط لا يثير أي إشكالية إذا ما كنا بصدد ضرر مادي وهو الضرر الذي يصيب الذمة المالية للشخص المضرور كالمساس بمنقول أو عقار مملوك له أو حرمانه من كسب ربح، وذلك لأن تقدير الضرر بالنقود يتسم بالسهولة واليسر في حالة الأضرار المادية وتكون هذه الأضرار سهلة الاكتشاف والتقييم[4].

أما الضرر المعنوي أو الأدبي هو الضرر الذي يمس شعور وعاطفة المضرور أو شرفه أو كرامته أو اعتباره بصرف النظر عن الخسارة المادية التي تلحقه أو الكسب المادي الذي يفوته نجد أن القضاء الإداري الفرنسي تأخر في الاعتراف بالتعويض عنه حيث اتجه في بادئ الأمر نحو رفض الحكم بالتعويض عنه لا سيما الآلام النفسية بحجة أن تقدير التعويض في هذه الحالة أمر بالغ الصعوبة، فضلا عن أي مبلغ لا يمكن أن يجبر هذا الضرر، إلا أنه حسم الموقف نهائيًا في قضية ليتسيران والتي انتهى فيها إلى أن الضرر المعنوي قابل للتعويض[5].

---

[1] نداء محمد أمين أبو الهوى، المرجع السابق، ص 107
[2] المرجع نفسه، ص 108
[3] نفسه، ص 108.
[4] نفسه، ص 108.
[5] نفسه، ص 108.

وبالإضافة إلى الضرر المادي البحت والضرر المعنوي البحت هنالك ما يعرف بالضرر المختلط ويتحقق ذلك في الحالة التي يصبح فيها الضرر المعنوي ضررًا ماديًا، بمعنى أن ينجم عن الضرر المعنوي بعض الأضرار المادية، وتجدر الإشارة إلى أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي لم يجبر على قاعدة واحدة بشأن تعويض الضرر المختلط فقد كان بحكم بمبلغ إجمالي عن وقوع الضررين المادي والأدبي، وقد لا يشير إلى الأضرار المعنوية في الحكم مكتفيًا الحكم بمبلغ التعويض عن الأضرار الناشئة عن الفعل الضار[1].

ج- أنواع الضرر:

الضرر هو الأثر الناجم عن الاعتداء على حق نوعان مادي وهو الذي يصيب الشخص في ماله، وضرر أدبي أو معنوي وهو الذي يصيب الشخص في ذاته سواء أكانت هذه الإصابة مادية كجرح جسمه او تشويهه، أو كانت معنوية تنصب على كرامته وشرفه وسمعته وعرضه وشعوره وعاطفته أو نحو ذلك.

وقد استقر القضاء الإداري على أن الضرر بنوعيه المادي والأدبي يصلحان أساسًا للحكم بالتعويض وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها والذي جاء فيه <<الضرر باعتباره ركنًا من أركان المسؤولية التقصيرية إما أن يكون ماديًا، والضرر المادي هو الإخلال بمصلحة قيمة مالية بشرط أن يكون الإخلال بهذه المصلحة محقّقًا، وإما أن يكون أدبيا وهو الذي يصيب مصلحة غير مالية للمضرور بأن يصيبه في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه>>[2]

وعليه فالضرر المادي يعد من الأضرار الموجبة للمسؤولية التقصيرية أو التضمينية المدنية والإدارية على حد سواء، فقد استقر القضاء المدني والإداري منذ أمد بعيد على مبدأ التعويض عن الأضرار المادية التي تلحق بالأفراد في ذمتهم المالية والتي قد تتمثل في خسارة مالية أو كسب فائدة[3].

أما الضرر المعنوي أو الأدبي والذي يمثل المساس بمصلحة غير مالية يمكن إرجاعه إلى أربع فئات وتلك على النحو التالي:

1- الضرر الأدبي الذي يصيب الجسم كالجروح وما تسببه من الآلام، وما تخلفه من تشويه في الأعضاء.

2- الضرر الأدبي الذي يصيب العرض والشرف والكرامة والاعتبار كالقدح والذم وهتك العرض وإيذاء السمعة.

---

[1] نداء محمد أمين أبو الهوى، المرجع السابق، ص 109
[2] المرجع نفسه، ص 110
[3] نفسه، ص110

3- الضرر الأدبي الذي يصيب الشعور والوجدان كقتل ابن أو والد أو زوجة او زوج أو أخ.

4- الضرر الأدبي الذي يصيب الشخص من مجرد الاعتداء على حق ثابت له ولو لم يترتب على هذا الاعتداء ضرر مادي.

ويلاحظ ن الضرر المعنوي في فئاته الثلاث السابقة غالبًا ما يستتبعه ضرر مادي، ففي الحالة الأولى يتتبع الضرر المعنوي ضررًا ماديًا يتمثل في المصاريف والنفقات العلاجية والتعطيل عن العمل، في حين أنه في الحالة الثانية يتتبع الضرر المعنوي ضرر مادي يتمثل في إمكانية الطرد من العمل، أما الحالة الأخيرة فيتمثل الضرر المادي الذي يتتبع الضرر المعنوي في الحرمان من مورد مالي أو يؤدي إلى مصاريف مالية للمضرور[1].

الفرع الثاني: العلاقة السببية:

وسنحاول تناول العلاقة السببية من التعريف بالعلاقة السببية أولا، وتبيين أهم حالات العلاقة السببية ثانيًا على النحو التالي:

أولا: تعريف العلاقة السببية:

من القواعد المقررة في المسؤولية المدنية أنه لا يكفي أن يتوافر خطأ وضرر لقيام المسؤولية، بل يجب ان يكون الضرر ناجمًا مباشرة عن الخطأ إذ يسأل الشخص عن ضرر لم يكن نتيجة مباشرة لخطئه، وهذا المفهوم تبناه القضاء الإداري فلا مجال لقيام المسؤولية الإدارية إلا بتوافر ثلاثة عناصر خطأ من جانب الإدارة العامة، وضرر وعلاقة سببية مباشرة بينهما، وبهذا فغن علاقة السببية تعد الركن الثالث من أركان المسؤولية الإدارية، ويقصد بها أن يكون الضرر مترتبًا على الخطأ بأن يكون الخطأ هو المصدر المباشر للضرر ويعبر عنه أحيانًا باشتراط أن يكون الضرر مباشرًا، إلا أن هذه الرابطة المباشرة ما بين الخطأ والضرر قد تنتفي أو تنقطع في حال وجود السبب الأجنبي[2].

ثانيا: حالات العلاقة السببية

أ- القوة القاهرة: للقوة القاهرة أثر في انتفاء علاقة السببين بين الخطأ والضرر وهذا الانتفاء قد يكون كليًا أو جزئيًا ويعود تقدير ذلك للقضاء عند عرض النزاع عليه، ويشترط في القوة القاهرة ولتي تؤدي إلى انتفاء رابطة السببية المباشرة أن تكون غير متوقعة الحدوث وأن يستحيل دورها ماديًا ومعنويًا.

[1] نداء محمد أمين أبو الهوى، المرجع السابق، ص 111.
[2] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1988، ص 380

فقد نصت المادة (261) من القانون المدني الأردني على أنه: <<إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه كآفة سماوية أو حادث فجائي أو قوة قاهرة، أو فعل الغير أو فعل المتضرر كان غير ملزم بالضمان ما لم يقض القانون أو الاتفاق بغير ذلك>>[1]

ويذهب القضاء الإداري إلى التمييز بين القوة القاهرة التي ترجع إلى أسباب خارجية عن الشيء الذي تقوم به الغدارة كالبراكين والزلازل، وبين الحادث المفاجئ الذي يرجع إلى أسباب داخلية كانفجار آلة[2].

ومن ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الذي تقول فيه: <<إن الحادث الفجائي في مجال المسؤولية على أساس المخاطر هو الحادث الداخلي المجهول السبب غير المتوقع الذي لا يمكن دفعه والذي يرجع مصدره إلى نشاط الإدارة في ذاته أو إلى شيء تمتلكه أو تستعمله، وأن القوة القاهرة إنما ترج إلى أمر خارجي عن نشاط الإدارة أو عن أشياء تمتلكها وأن القهوة القاهرة يترتب عليها انعدام علاقة السببية[3].

ب- خطأ المضرور: تنتفي علاقة السببية وبالتالي تنتفي مسؤولية الإدارة كليًا إذا ثبت أن فعل المضرور وحده هو الذي تسبب، أما إذا كان خطأ المضرور من جملة أخطاء تسببت في وقوع الضرر ومن بينها خطأ الإدارة فإن مسؤولية الإدارة بالتعويض في مثل هذه الحالة تنتفي بشكل جزئي وذلك بنسبة مساهمة الأخطاء الأخرى في الضرر، وبمعنى آخر إذا كان هناك خطأ مشترك من جانب المضرور والإدارة فإن المسؤولية تتوزع بينهما بنسبة ما ارتكبه كل منهما من خطأ ويعود تقدير ذلك للقضاء أثناء نظره في النزاع، وهو ما نصت عليه المادتان (264) و(265) من القانون المدني الأردني.

فقد نصت المادة 264 على أنه: <<يجوز للمحكمة أن تنقص مقدار الضمان أو أن لا تحكم بضمان ما إذا كان المتضرر قد اشترك بفعله في إحداث الضرر أو زاد فيه>> في حين نصت المادة 265 على أنه: <<إذا تعدد المسؤولون عن فعل ضار، كان كل منهم مسؤولا بنسبة نصيبه فيه وللمحكمة أن تقضي بالتساوي أو بالتضامن والتكافل فيما بينهم>>[4]

ج- خطأ الغير: تعفى الإدارة من المسؤولية الإدارية كلية إذا ثبت أن الضرر الذي لحق بالأفراد مرده خطأ الشخص الأجنبي وحده، إلا أنه يقع عليها في هذه الحالة عبء إثبات خطأ الغي والذي لا يمت للإدارة بأية صلة، كما ويقع عليها إثبات أن خطأ الغير الأجنبي مستعرف لخطأ الإدارة إن وجد.

---

[1] نداء محمد أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مرجع سابق، ص 116

[2] المرجع نفسه، ص 117.

[3] د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء، قضاء التعويض)، مرجع سابق، ص 315

[4] نداء محمد أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، المرجع السابق، ص 117

في حين لا تنتفي مسؤولية الإدارة كلية إذا كان الضرر ناجمًا عن أخطاء مشتركة من جانب الإدارة والغير ففي هذه الحالة وكما في الحالتين السابقتين يسأل كل منهما بنسبة الخطأ المرتكب من قبله ويعود تقدير ذلك للقضاء[1].

ومن أحكام القضاء الإداري بشأن انتفاء رابطة السببية حكم المحكمة الإدارية العليا والذي جاء فيه تقضي المادة 163 من القانون المدني بان كل خطأ رتب ضررًا للغير يلزم فاعله بالتعويض، وإذا كان خطأ الإدارة في مجال القرارات الإدارية يتمثل كقاعدة عامة في صدور قرار مخالف للقانون وفي هذه الحال تنعقد مسؤوليتها الإدارية إذا ما رتب هذا الخطأ ضررًا لغير وقامت علاقة السببية بين الخطأ والضرر،... ولذلك يكون القرار المطعون فيه أيا كانت الأسس التي قام عليها لم يرتب بذاته أضرار للمطعون فيه، فعلاقة السببية بينه وبين ما لحق المذكور من أضرار غير قائمة، ومن ثم تنتفي مسؤولية الجهة الإدارية[2].

المطلب الثاني: نطاق التعويض كضمان للأفراد

يعتبر القرار من أنجح الوسائل التي تتمتع بها الإدارة في أداء اختصاصاتها، وإنشاء التزامات في ذمة الأفراد الخاضعين لها والمتعاملين معها وذلك يعد القرار الإداري عملا قانونيًا متميزًا ينفرد به القانون العام دون غيره لأن مبدأ المساواة بين الأفراد يحول دون تمكين أحدهم من إلزام غيره بإرادته المنفردة.

وإذا كان الخطأ هو الركن الأول في قيام مسؤولية الإدارة، فإن مثل هذا الخطأ في القرارات الإدارية يتمثل في أوجه عدم المشروعية التي تصيب هذه القرارات، أي بصدوره مختلفة لمجموعة من القواعد القانونية الملزمة، حيث تكون بذلك عرضة للطعن بالإلغاء والمطالبة بالتعويض.

الفرع الأول: القرارات القابلة للتعويض

وسنحاول في هذا الفرع تناول أهم القرارات القابلة للتعويض من خلال التطرق إلى التعويض عن القرار الباطل أولا والتعويض عن القرار المنعدم ثانيا وذلك على النحو التالي:

أولا: التعويض عن القرار الباطل

اختلف الفقه في مسألة التمييز بين القرار الباطل والقرار المنعدم، وكل منهم استند إلى أحد المعايير لتبرير مواقفه، الأمر الذي كان له الأثر في ترتيب المسؤولية على الإدارة[3].

[1] نداء محمد أبو الهوى، المرجع سابق، ص 117

[2] شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، ط1، دار الفكر الجامعي، ص 206

[3] د. ناصر السلامات، نفاذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 524.

فمنهم من استند إلى معيار اغتصاب السلطة، بين موسع في الاتجاه وبين مضيق وجانب ثان من الفقه اعتمد على معيار الوظيفة الإدارية، وآخرين استندوا إلى معيار الظاهر في حين أن جانب منهم استند إلى معيار أركان القرار الإداري، رغم أنهم لم يتفقوا على كيفية إعماله لاختلافهم أصلا حول تحديد أركان القرار.

وذهب أستاذنا الفاضل رمزي الشاعر بعد أن نقد المعايير السابقة إلى أن أساس التمييز بين القرار الباطل والمنعدم يتصل بمدى الخروج على القاعدة القانونية العليا مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذا التمييز يتصل بمشروعية القرار وليس بانعقاده والذي انتهى إلى نتيجة مفادها <<أن الانعدام القانوني كدرجة من درجات بطلان القرار الإداري يأخذ إحدى صورتين طبقا للعنصر الذي تتصل به المخالفة، الانعدام الانتفاء صفة عضو السلطة الإدارية عن مصدر القرار والانعدام لمخالفة موضوع القرار القاعدة الثانوية العليا>>.

أما فيما يتعلق بفكرة التعويض عن الأضرار التي يحدثها القرار الباطل، فقد فرق القضاء الإداري بين العيوب التي تشوب القرار الإداري وتجعله قابلاً للإلغاء بتجاوز السلطة فجعل بعضها مصدرًا للتعويض، نتناول فيما يلي هذه العيوب وأثرها في التعويض[1].

أ- أوجه البطلان الشكلية:

1- ركن الاختصاص وأثره في التعويض:

يشترط لمشروعية القرارات الإدارية أن تصدر ممن يملك الاختصاص بإصدارها، لأن قواعد الاختصاص النوعي والمكاني والزماني، المستمدة من المشرع هي التي تعين الهيئات والأشخاص التي تملك سلطة إصدارها، لضمان سير المرفق العام وقضاء حاجات أفراد المجتمع[2].

وبالنسبة للتعويض كجزاء للمسؤولية الإدارية التي يمكن أن تشار في حالة عيب عدم الاختصاص، فإن مجلس الدولة الفرنسي لم يقرره (التعويض) على إطلاقه بالنسبة لهذا العيب، فهو لا يحكم بالتعويض إلا إذا كان العيب جسيمًا، كأن يصدر القرار من موظف لا يملك إصداره إطلاقًا لأن عيب عدم الاختصاص في هذه الحالة يتعدى الناحية الشكلية، ويؤثر في موضوع القرار وتعرف هذه الحالة بعدم الاختصاص الموضوعي.

أما إذا كان عيب عدم الاختصاص يتمثل في صدور قرار من موظف بدلا من موظف آخر، فلم يقرر مجلس الدولة الفرنسي تعويضًا عن هذا القرار، على أساس أن الضرر الناجم من هذا القرار كان يمكن

[1] د.ناصر السلامات، المرجع السابق، ص 525.
[2] المرجع نفسه، ص 525

أن يصيب الفرد المضرور حتى لو صدر من الموظف المختص، في حين لم يجعل هذا المجلس من عيب عدم الاختصاص سببًا في التعويض في حال ما إذ أخطأ العمدة في تحديد نطاق سلطاته[1].

وفي مصر سار القضاء الإداري على نهج نظيره الفرنسي، في عدم الحكم بالتعويض نتيجة عيب عدم الاختصاص، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء بل كل من القضاءين أساسه الخاص الذي يقوم عليه، كما أن عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل الذي قد يشوب القرار الإداري فيؤدي إلى الغاية لا يصلح حتم وبالضرورة أساسًا للتعويض، ما لم يكن العيب مؤثرًا في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليمًا في مضمونه محمولا على أسبابه المبررة رغم مخالفة قاعدة الاختصاص أو الشكل فإنه لا يكون ثمة محل لمساءلة الجهة الإدارية عنه والقضاء عليها بالتعويض، لأن القرار كان سيصدر على أي حال بذلت المضمون لو أن تلك القاعدة قد روعيت[2].

وهذا موقف محكمة العدل العليا الأردنية، فقضت بحكم لها صادر في 1994/10/19 جاء فيه: <<...ومن المستقر عليه أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وأن يصيب الفرد نتيجة هذا الخطأ وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر في حين لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد إلغاء قرارات الإدارة المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص>>[3].

2- ركن الشكل وأثره في التعويض:

الأصل أن القرار الإداري لا يخضع لشكل معين، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك كاشتراط الكتابة، أو اشتراط ذكر سبب القرار مثلا، أو استوجب لإصداره اتخاذ إجراءات محددة، كأخذ رأي إحدى الجهات، أو إجراء التحقيق التمهيدي اللازم قبل إصدار القرار[4].

وعيب الشكل لا يؤدي إلى بطلان القرار الإداري إلا إذا نص المشرع صراحة على البطلان في حالة استيفاء الشكل المطلوب، أو إذا كان عيب الشكل جسيمًا أو جوهريًا، بحيث أن تلافيه كان يمكن أن يؤثر في مضمون القرار ويغير من جوهره، أما مخالفة الشكليات الثانوية فلا ترتب البطلان.

وعلى هذا لا يقرر القضاء مسؤولية الإدارة والحكم عليها بالتعويض، إلا إذا كان الشكل الذي تمت مخالفته أساسيًا أو جوهريًا، أما إذا كان الشكل ثانويًا فلا يترتب على إغفاله مساس بمصالح الأفراد[5].

---

[1] د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، ص 140
[2] د.ناصر السلامات، مرجع سابق، ص 526
[3] المرجع نفسه، ص 526
[4] نفسه، ص 527.
[5] نفسه، ص 527

فقد رفض مجلس الدولة المصري نظيره الفرنسي، في عدم الاعتداد بعيب الشكل كسبب للتعويض، وما لم يكن هذا لعيب مؤثرًا في موضوع القرار فإذا كان القرير سليمًا في مضمونه محمولاً على أسباب مبررة، رغم مخالفة قاعدة الشكل، فإنه لا يكون ثمة مجال للقضاء بالتعويض، فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها صدر بتاريخ 2000/09/05 جاء فيه <<ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن عيب الشكل الذي يشوب القرار الإداري لا يترتب عليه حتى الحكم بالتعويض...>>

ولم يختلف موقف محكمة العدل العليا الأردنية عما سار عليه القضاء الإداري سواء في فرنسا أو مصر، فيما يخص عيب الشكل فقد قضت في حكم لها صدر بتاريخ 2000/03/29 جاء فيه <<أن الاجتهاد استقر على أن إلغاء القرار لعيب شكلي سواء فيما يتعلق بمخالفة الشكل أو عيب عدم الاختصاص لا ينهض سببًا للحكم بالتعويض في حين لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد إلغاء قراراتها المشوبة بعيب الشكل... ذلك أن العيوب الشكلية التي تشوب القرار الإداري وتؤدي إلى إلغائه لا تصلح أساسًا مبررًا للتعويض...>>[1]

ب- أوجه الطعن الموضوعية:

1- ركن الغاية وأثره في التعويض:

ركن الغاية هو النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، أو الهدف الذي يرمي إلى تحقيقه القرار الإداري، ويتحقق هذا الركن وفقا لقاعدتين هما: قاعدة تخصيص الأهداف، وقاعدة المصلحة العامة.

ويرى أستاذنا الدكتور سليمان الطماوي أن عيب الانحراف بالسلطة خطأ مرفقيًا يستوجب مسؤولية الدولة دائمًا، فالمبدأ المقرر في هذه الحالة هو تلازم هذا الوجه من أوجه عدم المشروعية مع مسؤولية الإدارة، فعدم مشروعية الغاية يحقق دائمًا المسؤولية الإدارية، ويوجب الحكم في حال ثبوته بالتعويض للمضرور.

وقد أكد الفقيه Duce على أن الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها في المجال الإداري يكون دائمًا خطأ جسيمًا، مما يوجب معه تولد مسؤولية الإدارة وفي هذا يوضح بأنه لا يوجد أي حكم كشف فيه مجلس الدولة عن انحراف السلطة ثم استبعاد بعد ذلك مسؤولية الإدارة عنه[2].

وقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن عيب الغاية الذي يشوب القرار الإداري مصدر للمسؤولية، وجاء ي حيثيات الحكم إذا كان القرار معيبًا بالانحراف فالقضاء مستقر على جعله باستمرار مصدرًا للمسؤولية، لأن هذا الخطأ بطبيعته يستوجب التعويض إذا ترتب عليه ضرر ثابت.

[1] د.ناصر السلامات، المرجع السابق، ص 528
[2] المرجع نفسه، ص 529

وهذا هو موقف محكمة العدل العليا الأردنية، حيث جاء في حكم لها في حين لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد إلغاء قرارات الإدارة المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة لقانون وعيب الانحراف...>>[1]

2- مخالفة القانون:

إن مخالفة القرار الإداري للقانون، يرتب حتمًا تغيرًا في مضمون القرار الإداري، وبالتالي يختلف هذا المضمون لو أن جهة الإدارة أصدرت قرارها ملتزمة بنصوص القانون، حيث استقرت الأحكام القضائية على إقرار مسؤولية الإدارة دائمًا عند مخالفة قراراتها للقانون.

وتتخذ في مخالفة القرار الإداري للقانون تطبيقات متعددة، وهي:

- أن تكون مخالفة القاعدة القانونية قد تنكر قاعدة (حجية الشيء المقضي به)، وبالتالي تكون المخالفة جسيمة نظرًا لإخلالها بقاعدة أساسية تستلزمها ضرورة استقرار الحياة الاجتماعية[2].

فقد تمتنع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها، أو أن تلجأ لإصدار قرار يتعارض وقوة الشيء المقضي به، أو تساهم في عدم التنفيذ وهذا الموقف السلبي للإدارة (الامتناع) أو الإيجابي (استصدار قرار يعارض الحجية) يشكل مخالفة جسيمة تستوجب التعويض في حال ثبوت الضرر.

- قد تتجسد مخالفة القانون بالخطأ المباشر في تطبيق القاعدة القانونية، كامتناع محافظ عن منح ترخيص لموظف بالرغم من استيفاء طلب هذا التصريح لشروطه القانونية.

- وقد تكون مخالفة القانون بسبب الامتناع المستمر في تطبيق القانون أو اللائحة، بحيث ترفض الإدارة تطبيقها مرارا، ويكون ذلك الرفض واضحًا، ويكون الضرر الناجم عن هذا السلوك الإداري ضررًا خاصًا[3].

وقد تتجلى المخالفة للقاعدة القانونية بصورة الاعتداء على حرية عامة، كإصدار قرار تعسفي بالقبض على أحد المواطنين دون مبرر، فإن ذلك يحدث ضررًا، يوجب التعويض عنه[4].

وقد اتجه القضاء الإداري في مصر إلى اعتبار ان مسؤولية الإدارة تنعقد في حال مخالفتها للقانون، وتجبر بضمان الضرر الذي ينتج عن مثل هذا القرار، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم جاء فيه

[1] د.ناصر السلامات، المرجع السابق، ص 529.
[2] المرجع نفسه، ص 529.
[3] د. معوض عبد التواب، القضاء الإداري، الكتب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 123.
[4] د. ناصر السلامات، نفاذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 530.

<<...أجاز المشرع ندب العامل إلى وظيفة في نفس مستوى وظيفته أو في وظيفة أعلى مباشرة، مؤدى ذلك عدم جواز الندب لوظيفة تعلو وظيفة العامل المنتدب بأكثر من درجة وأساس ذلك أن إصدار التنظيم الوظيفي الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي الرئاسي لا يستقيم أو يتفق مع مقتضيات التنظيم الإداري أن تتجاهل الجهة الإدارية بقرار الندب الترتيب الهرمي بما يجعل الأدنى درجة رئيسًا لمن يعلوه درجة، فالقرار بهذه المثابة يشكل ركن الخطأ في جانب الإدارة متى أدى الخطأ إلى إلحاق ضرر مباشر، يتمثل في الإيذاء بلا مسوغ من القانون فإن مسؤولية الإدارة تنعقد، وقضت أيضًا لا يشفع إعفاء الإدارة من المسؤولية وقوعها في خطأ فني أو قانوني... متى تحققت أوجبت مسؤولية مرتكبها عن تعريف الضرر الناشئ عنها، بقطع النظر عن الباعث على القاعدة القانونية وإدراك فحواها، فالخطأ في فهم الواقع أو القانون ليس عذرًا دافعًا للمسؤولية، وجاء اتجاه محكمة العدل العليا متفقًا مع نظيرها المصري والفرنسي، فقضت في هذا الخصوص أنه مادام القرار الذي بنيت عيه دعوى المطالبة بالتعويض موافق للقانون، وكان إعمالا لمقتضياته فإن هذه الدعوى تكون واجبة الرد[1].

وقضت أيضا <<تختص المحكمة العدل العليا بنظر طلبات التعويض مني جانت مؤسسة على قرار إداري لمخالفته القانون.

كما أن القضاء الإداري لا يحكم بالتعويض إلا إذا ثبت أن القرار الإداري الذي كان السبب في الضرر غير مشروع بأن شابه وجه من وجوه عدم المشروعية كعيب مخالفة القانون>>[2]

3- ركن السبب وأثره في التعويض:

يجب أن يقوم كل قرار إداري على سبب صحيح، ويستند إلى قاعدة قانونية، أو حالة واقعية سابقة على القرار، بحيث يكون وجودها هو الذي يدفع مصدر القرار إلى إصداره، ويخضع القرار الإداري من حيث صحة السبب لرقابة القضاء الإداري باعتباره شرط لصحته.

وبالنسبة للتعويض عن عدم المشروعية القائمة على عيب السبب في القرار الإداري وبالتالي تحقق مسؤولية الإدارة، فيما إذا أحدث ضررًا فقد ربط مجس الدولة الفرنسي ذلك بجسامة الخطأ، سواء من الناحية القانونية أم الواقعية، فإذا كانت الجسامة على درجة يسير فإن المجلس لا يحكم بالتعويض.

أما إذا قدر أن الخطأ كان جسيمًا فإنه يقضي بالتعويض.

[1] د. ناصر السلامات، المرجع السابق، ص 530.
[2] المرجع نفسه، ص 532.

اعتبر مجلس الدولة المصري أن السبب يشكل أحد العيوب التي تلحق بالقرار الإداري بموجب المادة العاشرة من قانونه رقم 47 لسنة 1972، والتي تنص في فقرتها العاشرة على أنه: <<أن يكون مرجع الطعن عدم لاختصاص أو عيبًا في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم جاء فيه أن المشرع قد جعل مناط مسؤولية الإدارية عن القرارات التي تسبب أضرارًا للغير هو وقوع عيب في هذه القرارات المنصوص عليها قانونًا[1].

وقد اكتف أحكام القضاء الإداري المصري الغموض فيما يخص عيب السبب، ففي حكم لمحكمة القضاء الإداري قضت بعدم أحقية المدعي في التعويض في قرار إحالته على الاستيداع لسوء حالته الصحية وعدم كفاءته.

في حين قضت في دعوى مشابهة بإلزام الإدارة بالتعويض نتيجة الضرر الذي لحق بالطاعن.

أما محكمة العدل العليا في الأردن فكان لها رأي آخر، حيث اعتبرت أن الخطأ في تفسير القاعدة القانونية لا يوجب مسألة الإدارة، حيث قضت في حكم لها صدر بتاريخ 1997/03/26 جاء فيه: <<يتجه القضاء الإداري في نطاق التعويض إلى عدم مساءلة الإدارة في حالة الخطأ في تفسير القاعدة القانونية>>[2]

ثانيا: التعويض عن القرار المنعدم

القرار المعدوم هو الذي تكون فيه المخالفة لمبدأ المشروعية على درجة كبيرة من الجسامة بحيث لا يعد تطبيقا لنص قانوني أو لائحي، وتتجلى صور الانعدام للقرار الإداري بإحدى صورتين: الانعدام لانتفاء صفقة عضو السلطة الإدارية عن مصدر القرار، والانعدام لمخلفة موضوع القرار للقاعدة القانونية العليا في الدولة.

وقد تطورت فكرة التعويض في القرار الإداري المعدوم، نتيجة التطور الذي لحق بمسؤولية الإدارة ففي الفترة الأولى كانت تنتقي هذه الفكرة، وفي مرحلة لاحقة أقرّت مع بعض الضوابط، ونشير إلى هاتين المرحلتين.

المرحلة الأولى: انتفاء التعويض في القرار المعدوم:

القرار الصادر من شخص عادي لا علاقة له بجهة الإدارة يرتب مسؤولية، وذلك لأن بعد هذا الشخص من الاتصال بالوظيفة الإدارية لا يمكن التمتع بأي امتياز من الامتيازات التي قررها القانون العام، التي منها إمكان مساءلة الإدارة في بعض الحالات عن الأخطاء التي يرتكبها الموظف أثناء قيامه بالوظيفة.

[1] د.ناصر السلامات، المرجع السابق، ص 532.
[2] المرجع نفسه ، ص 533

وطبقا لمعيار النزوات الشخصية الذي قال به الفقيه الفرنسي لافريير للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، فإنه يترتب التعويض على عاتق الإدارة إذا لم يثبت تعمد الموظف مخالفة القانون، أو قصد إلحاق الضرر بالآخرين، أما إذا كان حسن النية وابتغى تحقيق الصالح العام فإنه لا يسأل عن الخطأ الذي ارتكبه مهما كان جسيمًا[1].

وينقد أستاذنا الدكتور رمزي الشاعر هذا التحليل إذ يقرر واهام هذا الرأي يختلط القرار المعدوم بالقرار الباطل، فكلاهما يعد مصدرًا لمسؤولية السلطة العامة، ما لم يثبت أن الموظف قد اتجه عمدًا إلى مخالفة القاعدة القانونية ليتحقق نفعًا شخصيًا أو غرضًا بعيدًا عن فكرة المرفق العام[2].

وقد اتجه مجلس الدولة الفرنسي –في بداية الأمر- إلى أن القرار المعدوم يشكل خطا شخصيًا يسأل عنه الموظف في أحواله الخاصة، وقد برر الفقيه الفرنسي "دوجي" هذا الاتجاه على سند من القول بأن القانون العام لا يسلم بمبدأ مسؤولية تقوم هذا الاتجاه على سند من القول بأن القانون العام لا يسلم بمبدأ مسؤولية تقوم كضمان يؤمن الأفراد ضد المخاطر الناجمة عن نشاط المرفق العام، ويجب استبعاد مسؤولية الدولة كلما كان عمل الموظف منبت الصلة بالمرافق العامة لأن أساس مسؤوليتها هو ضمان مخاطر المرافق، وهذا الضمان لا محل له، إذا لم يكن الضرر من عمل المرفق[3].

إلا أن الفقيه الفرنسي "جيز" انتقد هذا التبرير، حيث يرى أن فكرة التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي لم توجد في القانون إلا لحماية الموظف حتى لا يسأل عن الأخطاء التي يرتكبها أثناء تأدية واجبات وظيفته.

المرحلة الثانية: مسؤولية الإدارة عن طريق التعويض نتيجة القرار المعدوم

تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي، في مرحلة لاحقة، في سبيل توفير ضمنة أكبر للأفراد من تنفيذ الإدارة لقراراتها، وتخوفًا من خطر إعسار الموظف، فأباح للمضرور اختصام جهة الإدارة ومطالبتها بالتعويض عن الضرر الذي أصابه جراء خطأ الموظف الشخصي[4].

ومن أبرز المبادئ التي استحدثها المجلس الفرنسي -في تطوره- أن الإدارة لا تتحمل العبء النهائي بدفع التعويض للمضرور في حالة القرار المعدوم فلها على سبيل ذلك أن ترجع بما دفعته على الموظف الذي أصدر القرار المعدوم.

---

[1] د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص 183-184.
[2] د. ناصر السلامات، نفاذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 534.
[3] المرجع نفسه ، ص 534
[4] نفسه ، ص 535.

وقد ساير مجلس الدولة المصري نهج نظيره الفرنسي بهذا الخصوص، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها صدر بتاريخ 1985/06/08، جاء فيه لا يجوز لجهة العمل ان ترجع على أي من تابعيها في ماله الخاص لاقتضاء ما تحملته من أضرار عن أخطائهم إلا إذا اتسم هذا الخطأ بالطابع الشخصي.

وفي حكم آخر قضت المحكمة الإدارية العليا <<...ولا شك أن هذه الأخطاء التي تتابعت وبلغت حدًا من الجسامة وإنما تشكل خطأ شخصيًا يسأل عنه (الموظف) شخصيًا وحده في ماله الخاص ومن ثم يكون للجهة الإدارية أن ترجع عليه بقيمة الضرر الذي لحقها كاملاً...>>[1]

أما بالنسبة لموقف محكمة العدل العليا، فإنه تجدر الإشارة إلى أنها لم تتعرض صراحة لفكرة التعويض عن القرارات الإدارية المعدومة، إلا أنه يمكن القول بأنه من خلال استخدامها لبعض العبارات، في حكم وحيد صدر عنها، ما يفيد بأنها لم تمنع التعويض عن القرارات المعدومة متى كانت سببًا في حدوث ضرر، فقد جاء في حيثيات الحكم الصادر بتاريخ 1997/09/28 أنه اعتبرت أن دعوى التعويض في قرار منعدم صدر عن رئيس الوزراء، غير محلها، لعلة أن هذا القرار لم يكون هو السبب المباشر في إحداث الضرر، وإنما الذي أحدث الضرر هو مخطط تنظيمي لا تربطه صلة بالقرار المطعون فيه (القرار المنعدم الصادر عن رئيس الوزراء).

وعليه يمكن القول من خلال هذا الحكم لو كان الضرر نتيجة لقرار رئيس الوزراء المنعدم لقضت المحكمة بالتعويض عن الضرر[2].

وأخيرا تجدر الإشارة إلى ما ذهب إليه أستاذنا الدكتور رمزي الشاعر حول مدى مسؤولية الإدارة عن القرار المعدوم،، حيث ذهب إلى القرار المعدوم فضلا على أنه يرتب المسؤولية المالية في كل الأحوال، فإن هذه المسؤولية تكون دائمًا مسؤولية شخصية يقع عبؤها على الموظف الذي أصدرا لقرار، ومسؤولية الإدارة في هذه الحالة لست إلا مسؤولية مؤقتة في مواجهة المضرور وحده اقتضتها العدالة وحماية الأفراد من خطر إعسار الموظف[3].

أما في العلاقة بين الإدارة والموظف، فإن الموظف وحده يتحمل كقاعدة عامة العبء النهائي للتعويض، وعليه أن يرد للإدارة ما سبق أن ما دفعته للمضرور من تعويض، وإن كان هذا لا يمنع من أن

[1] د. ناصرا لسلامات، المرجع السابق، ص 535
[2] المرجع نفسه ، ص 536.
[3] نفسه، ص 536

تتحمل الإدارة جزء من التعويض وذلك إذا أثرت في تصرف الموظف، وإنما لا يزيد على مقدار ما أثرت به[1].

الفرع الثاني: أنواع التعويض وتقديره كضمان للأفراد من تنفيذ القرارات الإدارية

سنتناول في هذا الفرع أنواع التعويض أولا كما سنتطرق إلى تقدير التعويض كضمان للأفراد من تنفيذ القرارات الإدارية ثانيًا على النحو التالي:

أولا: أنواع التعويض

إن التعويض بشكل عام يكون محددا ومطلقًا، أي الوفاء بالالتزام عنه وهذا هو الأصل في الالتزامات التعاقدية، أما بالنسبة للالتزامات التقصيرية، فإن الأصل هو التعويض بمقابل سواء كان هذا المقابل نقديًا أم غي نقدي، وإن كان الغالب أن يكون التعويض نقدًا، فهل يمكن أن يكون التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة والتي تلحق ضررًا بالأفراد بصورة نقدية.

أ- الأصل هو التعويض النقدي عن قرارات الإدارة غير المشروعة

لما كان يمتنع على القاضي أن يوجه أمرًا للإدارة بإتيان عمل معين أو ينهاها عنه انطلاقا من مبدأ الفصل بين السلطات، فإن التعويض عن القرار الإداري غير المشروع يكون في الأصل نقدًا لجبر الضرر، فإن أصدرت الإدارة قرارا –غير مشروع- بهدم عقار مملوك لأحد الأفراد فإن القاضي الإداري لا يستطيع أن يأمر الإدارة بإعادة بناء المنزل الذي تم هدمه، وكل ما عليه في هذه الحالة هو أن يحكم بإلغاء قرار الهدم وما يتبع ذلك أن دفع التعويض عن القرار الإداري غير المشروع يجب أن يكون كاملا؟، وإذا تأخرت الإدارة بدفع التعويض للمضرور فهل تلزم بغرامة أو بفوائد نتيجة هذا التأخير على غرار ما ورد في القانون الخاص؟[2]

1- التعويض النقدي قد يكون دفعة واحدة أو مقسطًا أو إيرادا مرتبًا:

القاعدة المستقرة أنه إذا صدر حكمًا قطعيًا يلزم الإدارة بتعويض المضرور بمبلغ نقدي، وكان واجب النفاذ، فلا يجوز للجهة الإدارية أن تمنع عن تنفيذه أو تتقاعس عن أداء التعويض للمضرور[3].

[1] د. ناصرا لسلامات، المرجع السابق، ص 536.
[2] المرجع نفسه ، ص 538
[3] نفسه، ص 538

نصت المادة 269 من القانون المدني الأردني على أنه يصبح أن يكون الضمان مقسطًا كما يصبح أن يكون إيرادا مرتبًا ويجوز في هاتين الحالتين إلزام المدين بأن يقدم تأمينًا تقدره المحكمة.

يفهم من هذا النص أن الأصل في التعويض أن يكون في صورة مبالغ مالية للمضرور جبرًا لضرره ويجيز أن يتم دفع هذا المبلغ على فترات زمنية، أو إيراد لمدة معينة أو مدى الحياة، وكل ذلك يخضع للسلطة التقديرية للقاضي.

وفي هذا الشأن قضت محكمة العدل العليا الأردنية إذا أنهيت خدمة مورث المستدعين بتاريخ 2004/04/01 بسبب العجز الطبيعي لمعاناته من سرطان الرئة المنتشر، وتوفي بتاريخ 2002/04/29 وبلغ مجموع الاشتراكات المسدد (58) اشتراكا منقطعًا وليس (61) اشتراكًا متقطعً كما ورد بقرار لجنة تسوية الحقوق، الذي كان قائمًا على خطأ، ومخالفا للواقع فيستحق ورثة المؤمن عليه، تعويض الدفعة الواحدة بنسبة 15% خمسة عشر بالمئة من متوسط الأجر الشعري لآخر (24) اشتراكًا مضروبًا بعدد الاشتراكات وفقًا لأحكام المادة (51) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة 2001.

وفي حكم آخر اعتبرت أن المستدعي يستحق راتب تقاعد الشيخوخة وليس التعويض دفعة واحدة[1].

ويستفاد من نصوص القانون المدني التي لا يوجد ما يمنع من تطبيقها في النظام القانوني الإداري، ومن أحكام القضاء الإداري بخصوص طريقة مالية دفع التعويض النقدي لمضرور نتيجة القرارات الإدارية غير المشروعة، أن الأصل أن يدفع التعويض نقدًا للمضرور كدفعة واحدة، إلا أنه يجوز للمحكمة أن تقدم بتجزئة دفع هذا التعويض أو أن تقرر إيرادا مدى الحياة.

2- مدى جواز إلزام الإدارة بغرامة تهديدية أو فوائد تأخير:

اختلفت مواقف الأنظمة القانونية المقارنة من الأخذ بفكرة جواز إلزام الإدارة بغرامة تهديدية أو فوائد تأخير لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية بين من أقرها وبين من رفضها بشكل قاطع[2].

ب- اصور الأخرى للتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة

كما سبق الإشارة أن الأصل في التعويض عن قرارات الإدارة غير المشروعة أن يكون نقديً إلا أن القضاء الإداري قد تطور في هذا المجال، بحيث أجاز التعويض العيني في بعض الحالات، وسمع كذلك بالتعويض الأدبي[3].

[1] د. ناصرا لسلامات، المرجع السابق، ص 539
[2] د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 738.
[3] د. ناصر السلامات، نفاذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 539

1- التعويض العيني:

عرف البعض التعويض العيني بأنه: <<إعادة الحل إلى مكان عليه قبل إحداث الضرر>>

إذا كان التعويض العيني جائزًا في إطار القانون الخاص، فهو مستبعد في ضوء القانون الإداري لا يكون التعويض فيه –بحسب الأصل-إلا نقديًا ويرجع السبب في ذلك إلى مبدأ التقليدي الذي يحول بين القاضي الإداري وتوجيه أوامر إلى الإدارة[1].

إلا أن قضاء مجلس الدولة قد تطور في هذا الشأن، بحيث أجاز التعويض العيني في إحدى الحالتين:

الحالة الأولى: هي حالة الالتزام التخييري، بمعنى أن يكون للشخص العام التخلص من الإدانة المالية إذا قام بأداء عمل معين، وبشكل خاص قيامه بتنفيذ أشغال معينة لوضع نهاية للمركز الضار، وتطبيقًا لذلك، قضى المجلس إلزام أحد المقاطعات بمبلغًا معينًا إذا لم تقم بإعادة بناء بعض المباني الجنائزية على نفقتها[2].

فالشخص العام غير ملزم بالقيام بعمل إلا أن القاضي الإداري يمنحه الخيار بين تنفيذ بعض الأعمال لإنهاء المركز الضار أو دفع مبلغ من النقود.

الحالة الثانية: وتتمثل في أن يطلب المضرور التعويض العيني وتوافق الإدارة على هذا الطلب.

أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري المصري، فقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها جاء فيه للمحكمة وهي سبيل نظر دعوى التعويض عن الضرر المترتب على القرار الإداري غير المشروع أن تستبعد من الأضرار ما لا دليل عليه، إذا كان الأصل في التعويض أن يكون نقديًا فإنه يجوز أن يكون التعويض عن الأضرار غير نقدي وأن إلغاء القرار غير المشروع يعد خير تعويض عن الأضرار الأدبية[3].

وفي حكم آخر قضت: <<...وأن هذا الذي ذهب إليه الحكم المطعون فيه لا يتعارض مع المبادئ التي استقر عليها القضاء الإداري من أن إعادة المفصول إلى علمه خير تعويض له ماديًا وأدبيًا...>>

أما بالنسبة لموقف محكمة العدل العليا الأردنية، فإن موقفها جاء مغاير لما ذهب إليه القضاء الإداري المصري في هذا الشأن، حيث لم تذهب إلى اعتبار أن إلغاء قرار فصل الموظف من قبيل التعويض العيني للمضرور.

---

[1] د. ناصرا لسلامات، نفس المرجع، ص 542

[2] C.E 19 jan 1976, cnr de morgan, Rec, p 1160.

[3] د. ناصر السلامات، نفاذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص 543.

وإنما أشارت في بعض الأحكام إلى المعنوي جبر الضرر، ومن ذلك حكمها الصادر في 1997/05/27، والذي جاء فيه <<توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل دون أن يكون مختصًا بإصدار –مثل هذا القرار- من شأنه أن يلحق الضرر بسمعتها ومن حقها الحصول على تعويض يجبر ما لحقها من ضرر معنوي، وبنفس المعنى قضت استعمال المحافظ صلاحياته الخولة إليه بموجب قانون منع الجرائم دون أن تقوم لأنه صدر بشكل مخالف للقانون، ويكون من حق المستدعي الحصول على تعويض لجبر ما لحق به من ضرر مادي أو معنوي[1].

وعلى عكس اتجاه القضاء الإداري لمصري فيما يخص إلغاء القرار الإداري أو سحبه حيث ذهبت محكمة العدل العليا في حكمها الصادر في 2000/01/23 إلى أنه: <<ذلك أن الغاية من إقامة الدعوى هي الدفاع عن مصلحة ذاتية أثر فيها القرار المطعون فيه تأثيرًا مباشرًا، ومن الآثار التي تترتب على قيام المصلحة الشخصية في دعوى الإلغاء أن إلغاؤه وليس مجرد إلغاء القرار الإداري وحيث أن الضرر الذي تدعيه المستدعية لم يكن بسبب صدور القرار المطعون فيه والمتضمن إيقاع عقوبتي التوبيخ والغرامة المالية بحق المستدعي ضده الرابع وإلغاء العقوبة الصادرة بحقه، كما أن إلغاء هذا القرار لن يزيل الضرر الذي تدعيه>>[2]

ويتضح موقف محكمة العدل العليا جليًا في حكم لها صدر في 1995/07/09 حيث اعتبرت أن مجرد قيام الإدارة بسحب قرارها الإداري أو إلغائه الذي سبب ضررًا، فإن ذلك لا يرتب مسؤوليتها من التعويض الذي أصاب المضرور[3].

2- التعويض الأدبي:

عرف أستاذنا الدكتور الطماوي: الضرر الأدبي هو الذي يمس مصلحة غير مالية أي الضرر الذي لا يصيب الذمة المالية للإنسان، وإنما يصيب المشاعر والوجدان، أو السمعة والشرف والاعتبار[4].

وقد أخذ القضاء الإداري بهذا النوع من التعويض، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: <<...إنه ولئن كان الطاعن لم يؤيد ما طالب به من تعويض وجه الضرر المادي الذي حاق به من جراء الاعتقال بمستندات تؤيده إلا أنه ليس بخلاف في هذا الصدد أن غل يد الطاعن فجأة عن إدارة شؤونه وأمواله من جور وتدبر موقفه قانونا وتدبير أمر الدفاع عنه كل ذلك من شأنه حتما الإضرار ماديا به

[1] د. ناصرا لسلامات، المرجع السابق، ص 544.
[2] المرجع نفسه، ص 544.
[3] نفسه، ص 544.
[4] د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 764.

وإشغاله بمصروفات ما كان أغناه عنها لولا القرار الباطل باعتقاله كذلك ما أصابه من أضرار أصابت شخصه من جراء الاعتقاد ومست كرامته واعتباره والآلام النفسية الذي صاحبت ذلك. فذلك كله من قبيل الأضرار الأدبية التي لحقت به من جراء قرار اعتقاله الباطل، ومؤدى ذلك الحكم بتعويض الطاعن عن الأضرار المادية والأدبية التي أصابته[1].

وقد أخذت محكمة العدل العليا بالتعويض عن الضرر الأدبي، حيث قت في حكم لها جاء فيه: <<...ليس ضروريًا أن يكون الضرر الذي يلحق بالمستدعي ماديًا بل يكفي أن يكون الضرر أدبيًا أو معنويًا...>>

وقضت كذلك <<يجوز مخاصمة أي شخص بصفته الشخصية وبالإضافة لوظيفته في حال الادعاء بالتعويض عن ضرر مادي أو أدبي ناشئ عن خطأ وظيفي ارتكبه رجل الإدارة>>[2]

ثانيا: تقدير التعويض كضمان للأفراد من تنفيذ القرارات الإدارية

بعد أن كانت الإدارة في التقدم بمنأى عن المسؤولية الإدارية، فهي لا تتحمل التعويض عن القرارات الإدارية لايت يصدرها الموظفون التابعون لها، مهما كانت طبيعة تلك القرارات، وإن كانت على درجة كبيرة من الجسامة، وتبرير ذلك في حينه، يقوم على أساس أنها تقوم بوظيفته المحافظة على الأمن، فه بذلك كانت دولة حارسة، إلى أن تم هجر هذه الفكرة، وذلك مع ازدياد توعية الأنشطة التي دخلت الإدارة فيها فقد تم اعتبارها مسؤولة عن التعويض عن الأضرار التي قد تنجم عن قراراتها الإدارية سواء تلك المشوبة بالبطلان، وحتى تلك المشروعة من ثبت أنها أحدثت ضررًا، كل ذلك في جانب توفير الحماية للمتعاملين مع الإدارة[3].

ومر مفهوم التعويض عن أعمالا لإدارة بمراحل تطور هامة جدًا، على اعتبار أنه ضمان للأفراد من تنفيذ القرارات الإدارية، فبعد استقرار هذا التطور في أحكام القضاء، خاصة فيما يتعلق بالتعويض عن الضرر المعنوي أو الأدبي الذي يصيب المضرور نتيجة تلك القرارات، فقد ساهم ذلك، في تريث الإدارة قبيل لجوئها إلى المباشرة في تنفيذ القرار الإداري[4].

---

[1] د.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 764.

[2] د. ناصر السلامات، المرجع السابق، ص 545

[3] د. رحاب الشبلي، مسؤولية الإدارة بلا خطأ، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، كلية الحقوق، 2005، ص 107

[4] المرجع نفسه، ص 108

فالقرار الإداري يمر بمراحل تكوين بدءًا من التحضير له ووصولا إلى إصداره من قبل الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص، ثم تأتي مرحلة وضعه موضع التنفيذ، للوصول إلى الغاية لاتي ابتغاها رجل الإدارة (مصدر القرار) من ذلك القرار، إلا أنه وتحسبا من تحمل الخزينة لأعباء نتيجة الحكم بضرر مادي أو معنوي، قد يرجع فيه على مصدر القرار في ماله الخاص، فإنه يتأنى في تنفيذ ذلك القرار، الأمر الذي يساهم في إعطاء الإدارة فرصة للرجوع عن قرارها المعيب الذي يحملها مسؤولية التعويض[1].

وبما أن هذه الدراسة تتعلق –بشكل مباشر- بالنظام القانوني الأردني، فإن الباحث ومن خلال استقراء أحكام محكمة العدل العليا، سواء تلك التي تناولت مدى تحقق مسؤولية الإدارة عن قراراتها المشوبة بالبطلان[2]، أو التعويض عن الأضرار الناشئة عن تلك القرارات، فإنه يتضح أن تلك الأحكام لم تكن تتضمن مبادئًا وأسسًا، كذلك التي أوردها نظيرها مجلس الدولة المصري، وإنما جاءت أحكامها مقتضية أحيانًا ويكتنفها الغموض أحيانًا أخرى[3].

[1] د. رحاب الشبلي، المرجع السابق، ص 109
[2] د. ناصر السلامات، نفاذ القرار الإداري، المرجع السابق ص 546.
[3] المرجع نفسه، ص 574.

الخاتمة

الخاتمة

بعد أن تم دراسة موضوع ضمانات المخاطبين بالقرارات الإدارية من خلال التطرق إلى النصوص التشريعية التي تتعلق بهذا الموضوع ووفقا لما تناولناه من مواضيع في ثنايا هذا البحث، نختم بإلقاء الضوء على أهم ما استخلصناه، وما تم التوصل إليه من نتائج نوجزها فيما يلي:

أظهرت الدراسة أن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية الذي أخذ به المشرع لم يحقق الضمانة المطلوبة من عدم تنفيذ القرارات الإدارية، كما أن البطء في إجراءات الفصل في طلب وقف التنفيذ قد يؤدي ف يغالب الأحيان إلى عدم تحقق الغاية التي ابتغاها المشرع من إقراره لهذا النظام، وقد تعرض مصالح الأفراد وحقوقهم إلى الهدر لأن الإدارة قد تنفذ قرارًا كاملاً قبل صدور الحكم بوقف تنفيذه.

كما أن دعوى الإلغاء هي الدعوى التي تهدف إلى إلغاء القرار الإداري، الذي أصدرته الإدارة وأن سلطة القاضي الإداري تقتصر على البحث في مشروعية القرار ومدى اتفاقه مع قواعد القانون وإلغائه، كما تبين من خلال الدراسة أن التعويض عن القرارات غير المشروعة، يؤدي إلى جبر الضرر، وبالتالي إن إلغاء القرار الإداري دون تعويض عنه على أساس فكرة أن إلغاء خبر تعويض، لن يكون جابرا لما لحق المضرور من ضرر، فهذه الفكرة وإن كانت تصلح في مجال دعوى الإلغاء، لأن الهدف من إقامتها هو إلغاء القرار المطعون فيه، فالأمر مختلف عنه في دعوى التعويض، والتي يكون الهدف منها مطالبة المضرور بجبر الضرر الذي لا يأتي عن طريق التعويض المالي أو العيني عن الأضرار المادية والأدبية.

ومن خلال النتائج التي توصلنا إليها ارتأينا إلى طرح بعض التوصيات آملين أخذها بعين الاعتبار:

في سبيل تحقيق ضمانة أكبر للأفراد فيما يخص نظام وقف القرارات الإدارية فإننا ندعوا إلى إلغاء بعض القيود على هذا النظام لأن ورود بعض هذه القيود يؤدي إلى إنقاص هذه الضمانة، وبالتالي قد لا تتحقق الغاية المنشودة من إقرار هذا النظام.

نوصي التأكيد بضرورة تقيد الإدارة في الإسراع بتنفيذ الحكم القضائي الصادر في دعوى الإلغاء سواء كان الحكم في صالحها أو يحينها وإلا تعرض من تعمد التأخير إلى عقوبات شديدة حفاظا على مصالح الأفراد وترسيخها لمبدأ الدولة القوية في ردع المخالفات، كما نأمل إقامة التوعية المستمرة بإقامة الندوات والدورات التدريبية للموظفين (بجميع درجاتهم الوظيفية) ترشدهم إلى تلافي الأخطاء في مراحل إعداد القرار الإداري تحسبًا لعدم خروجه بصورة تضع مراكز الأشخاص ومصالحهم في خطر وعدم المبالغة في تفسير الأنظمة والتعليمات وابتداع تعليمات لا أساس قانوني لوجودها.

كما نتمنى أن يراجع القضاء الإداري قضاءه بخصوص التعويض عن الضرر المادي والصيني والأدبي عن القرار غير المشروع الذي قد يرتب ضررًا ذلك ان جميع الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بهذا الخصوص لا تفرق بين الضرر العيني والضرر المعنوي والضرر الأدبي، ومن جهة أخرى فإن أحكام تكاد تكون مقتضية لذا فإننا نأمل أن تبدأ المحكمة بالتفصيل في تناولها لأحكام التعويض عن الضرر الذي يحدثه القرار الإداري غير المشروع، وأن تتبنى في قضائها فكرة إلزام الإدارة بالغرامة التهديدية في حال امتناعها عن تنفيذ الأحكام الإدارية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

القرآن الكريم برواية ورش

❖ **أولا: الكتب**

1. الشرقاوي سعاد، المسؤولية الإدارية، ط2، دار المعارف، مصر، 1972م.

2. محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، بلا دار نشر، القاهرة، 1981.

3. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ط5، القاهرة، 1984.

4. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1988.

5. محمد كطمال الدين منير، قضاء الأمور المستعجلة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 1990.

6. خليل حسن، قضاء الإلغاء والتعويض مطبعة التنوبي، الإسكندرية، 1992.

7. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1994.

8. رشيد مخلوفي، قانون المنازاعات الإدارية، الجزائر، د.م.ج، 1994.

9. عبد العظيم عبد السلم عبد الحميد: مصادر الإجراءات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة حمادة للكمبيوتر، 1994/1993.

10. علي خاطر الشنطاوي، القضاء الإداري الأردني، مطبعة كنعان، عمان، 1995.

11. مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية (قضاء التعويض)، ط2، دار النهضة العربية، 1996-1997.

12. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشورات المعارف، الإسكندرية، 1997خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري لقضاء الإلغاء، قضاء التعويض، ط1، الناشر، المؤلف، 1999.

13. معوض عبد التواب، القضاء الإداري، الكتب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.

14. د.مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء 3، الطبعة 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

15. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، ط2، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.

16. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: قضاء الأمور المستعجلة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.

17. عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، 2007.

18. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2007.

19. لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، دار هومة، الجزائر، 2007.

20. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، القاهرة، 2007.

21. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.

22. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في الإجراءات المدنية والإدارية الطبعة 1، ..... للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2009.

23. د. علي محمود بدير و د. عصام البرزنجي ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة سنهوري للنشر، بغداد، 2009.

24. غيتاوي عبد القادر، دفاتر السياسة والقانون، العدد التاسع، جوان 2013.

25. د.ناصر السلامات، نفاذ القرار الإداري، إثراء للنشر والتوزيع، الطبعة 1، عمان، الأردن، 2013.

26. حمدي ياسين عكاشة: القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.

27. ناصر سلامات، نفاذ القرارات الإدارية.

28. وزارة العدل، الندوة الوطنية للقضاء الاستعجالي، مديرية الشؤون المدنية، الجزائر.

29. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية.

30. بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة.

31. د.أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف.

32. عبد الله حداد، القانون الإداري المغربي، على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، بلا دار نشر، الدار البيضاء، بلا سنة نشر.

33. محمد علي جواد، القضاء الإداري، دار العاتك للنشر، القاهرة، بلا سنة نشر.

34. عصفور سعدود، محسن، (د.ت)، القضاء الإداري، القسم الثاني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشاة المعارف، الإسكندرية.

35. شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، ط1، دار الفكر الجامعي.

36. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام.

❖ **الرسائل والمذكرات:**

✓ **الدكتوراه:**

1. أحمد خورشيد حميد المفرجي، وقف تنفيذ القرارات الإداري عن طريق القضاء، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، 1995.

2. رحاب الشبلي، مسؤولية الإدارة بلا خطأ، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، كلية الحقوق، 2005.

✓ **ماجستير**

1. نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2010.

✓ **الماستر**

1. بلال العقبي، دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012-2013.

2. بن قدور حاج، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2017/2016.

❖ **النصوص القانونية:**

✓ **القوانين:**

1. القانون رقم 98-01 مؤرخ في 4 صفر عام 1479 الموافق لـ 30 مايو سنة 1998 يتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر صادر بتاريخ 1 يونيو 1998.
2. قانون رقم 08-09 مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق لـ 25 فبراير سنة 2008يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، عدد 21 صادر بتاريخ 23 أبريل 2008.

✓ **الأوامر:**

1. أمر رقم 66-154 مؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق لـ 8 يونيو سنة 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر عدد 47 صادر بتاريخ 9 يونيو 1966 (المعدل والمتمم).

❖ **المجلات**

1. مجلة مجلس الدولة المصري، السنة السابعة، مقال الدكتور مصطفى كمال وصفي.
2. طارق فتح الله، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1978.
3. أبو ذر عبد الكريم شاكر، مجلة الإدارة والاقتصاد، السنة الخامسة والثلاثون، عدد ثلاثة وتسعون، 2012، ص 151.
4. محمد عبد اللطيف، الإصلاح الثاني للقضاء الإداري في فرنسا، بحث منشور في مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الأول، السنة 34، 1990.
5. محمود سعد الدين الشريف، وقف تنفيذ القرار الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الخامسة، يناير 1954.

❖ **القواميس**

1. ابن منظور، لسان العرب، ج5، بلا دار نشر، القاهرة، 1982.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

1. C.E 19 jan 1976, cnr de morgan, Rec.

الفهرس

الفهرس:

المحتويات	الصفحة
الشكر.....	-
الإهداء.....	-
المقدمة.....	01
الفصل الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري كضمان للأفراد	
تمهيد.....	04
المبحث الأول: النظام القانوني لوقف تنفيذ القرارات الإدارية.....	05
المطلب الأول: تصريف وتطور وقف تنفيذ القرار الإداري.....	05
الفرع الأول: تعريف وقف تنفيذ القرار الإداري.....	05
أولا: المقصود بوقف التنفيذ.....	06
ثانيا: مبدأ الأثر غير الواقف للطعون.....	06
الفرع الثاني: تطور وقف تنفيذ القرارات الإدارية.....	09
أولا: في فرنسا:	09
ثانيا: الجزائر ومصر.....	11
المطلب الثاني: مجال تطبيق وقف تنفيذ القرار الإداري.....	11
الفرع الأول: الحالات التي يقبل فيها طلب وقف التنفيذ.....	12
أولا: حالة التعدي.....	12
ثانيا: حالة الاستيلاء:	14
ثالثا: حالة الغلق الإداري.....	16
رابعًا: وقف تنفيذ القرار الإداري في حالة ما إذا كان موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي	16
الفرع الثاني: الحالات التي لا يجوز فيها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.....	16
أولا: الأعمال التحضيرية والإجراءات التنفيذية وأعمال الإدارة الداخلية.....	17

ثانيا: الأعمال التشريعية والقضائية وأعمال السيادة:	17
ثالثا: القرارات الإدارية المنعدمة:	17
رابعًا: القرارات الإدارية السلبية:	18
المبحث الثاني: القيود على نظام وقف تنفيذ القرار الإداري.....	20
المطلب الأول: تزامن طلب وقف التنفيذ مع دعوى الموضوع.....	20
الفرع الأول: وجوب رفع دعوى في الموضوع أو تظلم إداري مسبق.....	20
أولا: وجوب رفع دعوى في الموضوع.....	20
ثانيا: رفع تظلم إداري مسبق:	21
الفرع الثاني: وجوب رفع دعوى الوقف بدعوى مستقلة.....	22
المطلب الثاني: الاستعجال كشرط لقبول وقف تنفيذ القرار الإداري	22
الفرع الأول: تطبيق ات توافر شرط الاستعجال:	24
أولا القرارات الماسة بحق دستوري.....	24
ثانيا: القرارات الماسة بمورد الرزق والسمعة الشخصية.....	27
الفرع الثاني: صور انتفاء شرط الاستعجال في وقف تنفيذ القرار الإداري.....	29
أولا: تحقق النتائج متعذرة التدارك أثناء الفصل في الطلب.....	29
ثانيا: تنفيذ القرار محل طلب الوقف:	30
ثالثا: القرارات الماسة بحقوق مالية:	31
الفصل الثاني: دعوى الإلغاء والتعويض عن القرارات الإدارية كضمان للأفراد	
تمهيد.....	34
المبحث الأول: دعوى الإلغاء كضمان للأفراد من القرارات الإدارية.....	35
المطلب الأول: التعريف بدعوى الإلغاء والشروط اللازمة لرفع دعوى الإلغاء.....	35
الفرع الأول: التعريف بدعوى الإلغاء.....	35
أولا: التعريف من الناحية اللغوية:	35

ثانيا: التعريف من الناحية الاصطلاحية.....	35
ثالثا: من الناحية القانونية.....	36
الفرع الثاني: الشروط اللازمة لرفع دعوى الإلغاء.....	37
أولا: الشروط المتعلقة برفع الدعوى.....	37
ثانيا: الشروط المتعلقة بالقرار المطعون فيه:	37
ثالثا: الشروط المتعلقة بميعاد رفع الدعوى.....	38
المطلب الثاني: أسباب قيام دعوى الإلغاء والآثار.....	41
الفرع الأول: أسباب قيام دعوى الإلغاء.....	42
أولا: عيب الشكل.....	44
ثانيا: الشكل الجوهرية الذي يؤثر في مشروعية القرار الإداري.....	44
ثالثا: عيب السبب.....	45
رابعًا: عيب عدم الاختصاص.....	46
خامسًا: عيب الانحراف في استعمال السلطة.....	47
الفرع الثاني: الآثار القانونية الناجمة عن إلغاء القرار الإداري.....	49
أولا: حجية الشيء المقضي به.....	49
ثانيا: تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء:	49
المبحث الثاني: التعويض عن القرارات الإدارية كضمان للأفراد.....	50
المطلب الأول: أسس التعويض.....	50
الفرع الأول: الخطأ والضرر.....	50
أولا: الخطأ	50
ثانيا: الضرر.....	51
الفرع الثاني: العلاقة السببية:	58
أولا: تعريف العلاقة السببية:	58

ثانيا: حالات العلاقة السببية.....	58
المطلب الثاني: نطاق التعويض كضمان للأفراد.....	60
الفرع الأول: القرارات القابلة للتعويض.....	60
أولا: التعويض عن القرار الباطل.....	60
ثانيا: التعويض عن القرار المنعدم.....	66
الفرع الثاني: أنواع التعويض وتقديره كضمان للأفراد من تنفيذ القرارات الإدارية	69
أولا: أنواع التعويض.....	69
ثانيا: تقدير التعويض كضمان للأفراد من تنفيذ القرارات الإدارية.....	73
الخاتمة.....	76
قائمة المراجع.....	79
الفهرس	84