جامعة محمد خيضر- بسكرة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

القرارات الإدارية المنفصلة و آلية الطعن فيها

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق.

تخصص: قانون إداري.

إعداد الطالبة:

حجازي إبتسام

إشراف الدكتور:

مرزوقي عبد الحليم

الموسم الجامعي: 2014-2015

تقوم الإدارة بقصد إشباع الحاجات العامة وتسيير المرافق العمومية لتحقيق الصالح العام بمجموعة من الأعمال إحداها مادية وأخرى قانونية، فالأولى تتمثل في مجموعة الأعمال والتصرفات التي تأتيها الإدارة تحقيقا للنفع العام كعمليات الهدم والبناء والصيانة مثل بناء مستشفى، شق طريق، بناء جسور...الخ، أما الثانية فتتمثل في العقود الإدارية والقرارات الإدارية، وهذه الأخيرة تعتبر من أهم الوسائل القانونية التي تستخدمها الإدارة لتحقيق هدفها المتمثل في إحداث أثر قانوني وذلك إما بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، وهذا ما يميّزها عن العقود الإدارية التي تنشأ باشتراك كل من إرادة الإدارة وإرادة الغير.

وحتّى يكون العقد إداريّا يجب أن يكون أحد طرفيه شخصا معنويا عاما وله صلة بالمرفق العام ويتضمن شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، حيث تخضع المنازعات التي تثور بشأنه لاختصاص القضاء الإداري، وبوجه عام فإنّ قضاء العقود الإدارية هو قضاء التعويض لأنّ قضاء الإلغاء ينصب وجوبا على قرار إداري، ثمّ إنّه لا يمكن إسناد إخلال الإدارة بالتزاماتها التعاقدية كوجه من أوجه الإلغاء تحمي مبدأ المشروعية في حين أنّ الالتزامات المترتبة عن العقود الإدارية ذات طابع شخصي.

وقد يحدث أن تمس القرارات الإدارية بمراكز المخاطبين بها مما يؤدي في الأخير إلى المساس بحقوقهم ومصالحهم الشيء الذي يدفعهم إلى مهاجمتها أمام القضاء الإداري لإلغائها، والذي يعتبر الجهة الوحيدة التي لها الصلاحية لإلغاء قرارات الإدارة غير المشروعة، وذلك لما خوّل له المشرع الجزائري سلطة رقابية عليها والتي تعتبر ضمانات لحقوق الأفراد من جهة ومن جهة أخرى ضمانة تضع حدا لتعسف الإدارة والتخفيف من قوّة سلطاتها وامتيازاتها العامة، وهذا ما كرّسه الدستور الجزائري لسنة 1996 من خلال تبني الازدواجية القضائية التي تسمح بمخاصمة الأفراد للإدارة وبالتالي تترتب مسؤوليتها عن مختلف تصرفاتها وأعمالها المادية والقانونية وذلك من خلال مختلف الدعاوى الإدارية المرفوعة أمام القضاء خاصة دعوى الإلغاء، حيث نجد أنّ المشرع الجزائري قيّد مخاصمة هذه القرارات بآجال محددة وينتج عن انقضائها تحصن القرارات الإدارية وبالتالي تصبح غير قابلة للطعن فيها بالإلغاء.

ونظرا لأهمية حماية مبدأ المشروعية في إطار العملية التعاقدية ظهرت نظرية القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري وهي من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي حيث تساهم هذه

القرارات في تكوين العقد الإداري، فهذا الأخير يعتبر عملية مركبة من عدّة مراحل تصدر خلالها الإدارة قرارات إدارية قابلة للانفصال عنها ويمكن الطعن فيها بالإلغاء استقلالا عن العقد الإداري.

فعلى الرغم ما أثاره موضوع القرارات الإدارية المنفصلة وتطبيقاتها المختلفة في القضاء الإداري الفرنسي وكذلك القضاء المصري إلاّ أنّنا نجد أنّ هذا الموضوع تقريبا لا يلقى الاهتمام من جانب الفقه الجزائري، لذلك جاءت دراستنا تهدف إلى إعادة الاعتبار لموضوع القرارات الإدارية المنفصلة أو القابلة للانفصال عن العقود الإدارية في الجزائر وهذا من خلال توضيح تطبيقات هذه النظرية مقارنة بما هو معمول به في فرنسا، ويعود اختيارنا للتشريع الفرنسي كوجه للمقارنة لكون فكرة نظرية القرارات الإدارية المنفصلة من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي.

وعليه تمحورت إشكاليتنا حول:

الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية المنفصلة وكيفية الطعن فيها إضافة إلى إشكاليات فرعية أخرى نبرزها خلال دراسة الموضوع

للإجابة عن هذه الإشكالية اتبعنا منهجا تحليليا وذلك لما يتطلب دراسة هذا الموضوع من تفصيل وتحليل لتحقيق قدر كافي من الوصف القانوني لهذه النظرية، كما استعملنا المنهج التاريخي من خلال إلقاء نظرة على بداية نشأة القرارات الإدارية المنفصلة،دون إغفال جانب المنهج المقارن من خلال التطرق إلى هذه النظرية في مختلف الأنظمة المقارنة الفرنسي والمصري والجزائري.

ويعود سبب اختيارنا لهذا الموضوع بالتحديد نتيجة لما لمسناه من أهمية نظرية القرارات الإدارية المنفصلة عن العملية التعاقدية، وكذلك قلة التطرق إليه من طرف الباحثين والكتّاب الجزائريين بشكل كافي، حيث من المراجع الجزائرية التي عالجت هذا الموضوع كتاب عمار عوابدي أمّا بعضها فقد اكتفت بالإشارة إليه فقط، ومن الكتّاب المصريين الذين درسوا هذا الموضوع نجد سليمان محمد الطماوي وعبد العزيز عبد المنعم خليفة وكذلك حمدي ياسين عكاشة وغيرهم هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية فقد ساعدت هذه النظرية في توضيح وجود ومصير نظرية الدعوى الموازية في المنازعات الإدارية، وكذلك احترام وتطبيق

الاختصاص القضائي في منازعات العملية الإدارية المركبة والمختلطة في النظام القضائي المعاصر.

غير أنّه لا يخفى على أحد الصعوبات التي يواجهها كل باحث، فلقد شكّل نقص المعلومات والمراجع المتخصصة في الموضوع أحد العوائق الجدّية التي واجهناها في البداية وخاصة أنّ موضوعنا هو جزئية من موضوع القرارات الإدارية، مما شكّل لدينا صعوبة عرض الموضوع والتوسع فيه خاصة، إضافة إلى ذلك قلة القرارات القضائية التي تبيّن موقف القضاء الجزائري من هذه النظرية جعل من البحث يفقد السمة العملية والتي حاولنا إضفائها على الموضوع من خلال طلب قرارات قضائية والتي قوبلت بالرفض، غير أنّ ما تم التحصل عليه لم يقدّم الإضافة المرجوة، كما أنّه أثار انتباهنا بالبحث عدم اهتمام الفقه الجزائري بموضوع القرارات الإدارية المنفصلة بالمقابل لاقت اهتماما أكثر من جانب الفقه الفرنسي وكذلك الفقه المصري، حيث نأمل أن يكون موضوعنا هذا كمساهمة في نقاش مستقبلي لدى الباحثين الجزائريين.

ورغم الصعوبات تمكّنا من جمع مادة علمية رأينا أنّها كافية لتغطية جوانب الموضوع والذي قسمناه إلى فصلين أفردنا أولهما للإطار المفاهيمي للقرارات الإدارية المنفصلة لنعرج في الثاني على دعوى الإلغاء كآلية للطعن ضد هذا النوع من القرارات.

يعتبر القرار الإداري من أخطر الوسائل التي تستخدمها الإدارة لتنفيذ أعمالها الإدارية،ولذلك ألزمها المشرع أن تصدره في شكل وإجراء قانوني وهذا من أجل حماية حقوق الأفراد واحترام مبدأ المشروعية.

وتعتبر القرارات الإدارية المنفصلة عن العقود الإدارية واحدة من هذه القرارات الإدارية بوجه عام مع وجود بعض الخصوصيات فيها ،ولذلك يجب إصدارها وفقا لما يقرره القانون.

وسنتطرق في هذا الفصل إلى مبحثين حيث نتكلم في المبحث الأول عن ماهية القرارات الإدارية المنفصلة الذي يتضمن ثلاث مطالب فالأول نوضح فيه مفهوم القرارات الإدارية المنفصلة من خلال تعريفها ونشأتها،أما المطلب الثاني نبين صور القرارات الإدارية المنفصلة،وفي المطلب الثالث نميز القرارات الإدارية المنفصلة بواسطة معيارين هما المعيار الشخصي(الذاتي) والمعيار الموضوعي (المادي)،وبعدها يأتي المبحث الثاني نتطرق فيه إلى تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة من خلال المطلبين حيث نتناول في المطلب الأول تطبيقات نظرية القرارات الإدارية ، في أعمال السلطة التنفيذية ، أما المطلب الثاني فنبين تطبيقات هذه النظرية في الأعمال السابقة عن موقف القضاء.

المبحث الأول

ماهية القرارات الإدارية المنفصلة

تعتبر نظرية القرارات الإدارية المنفصلة من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي، حيث أن هذه القرارات المنفصلة تسبق أو تمهد لإبرام العقد، وسنتطرق إلى هذه النظرية من خلال مفهومها إلى نشأتها ثم إلى تعريفها، ثم نوضح مختلف صور القرارات المنفصلة وبعدها نميز هاته القرارات الإدارية المنفصلة وذلك وفقا لما يلي:

المطلب الأول

مفهوم القرارات الإدارية المنفصلة

تعتبر نظرية القرارات الإدارية المنفصلة تطبيقا لفكرة التمييز بين القرارات الإدارية البسيطة والقرارات الإدارية المركبة، فالأولى تصدر مستقلة و منفصلة عن أية عملية إدارية مثل قرارات السلطة الرئاسية وقرارات البوليس الإداري، أما الثانية تصدر مرتبطة ومتصلة بعملية قانونية أخرى وغير مستقلة عنها بحيث تصبح جزء لا يتجزأ ولا ينفصل عن العملية الإدارية الأصل، فهي تصدر سابقة أو معاصرة أو لاحقة لعملية إدارية قانونية مثل القرارات السابقة والمعاصرة واللاحقة للعقود الإدارية والقرارات السابقة والمعاصرة واللاحقة للعملية الانتخابية[1].

الفرع الأول

نشأة القرارات الإدارية المنفصلة

لقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية القرارات الإدارية المنفصلة وذلك أنه في بداية الأمر كان لا يقبل الطعن بالإلغاء ضد العقد الإداري لأن التفرقة لم تظهر بوضوح وقتذاك بين دعوى الإلغاء و دعوى القضاء الكامل[2]، لكن قضاء مجلس الدولة الفرنسي عدل عن موقفه هذا فيما بعد، حيث أصبح يقدر دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية غير المشروعية و المنفصلة ذاتيا وموضوعيا عن العملية الإدارية القانونية، على الرغم من أن لرافع دعوى الإلغاء ضد

(1): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص439، 440.

(1): عز الدين كلوفي، نظام المنازعة في مجال الصفقات العمومية على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار النشر جيطلي، الجزائر، 2012، ص 104، 105.

القرارات الإدارية غير المشروعية و المنفصلة يملك حق استعمال دعاوى القضاء الكامل ضد العملية الإدارية المركبة ككل أمام الجهة القضائية المختصة بها، فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي سلسلة من الأحكام الكبرى في الفترة الممتدة ما بين 1903 -1906 يثبت موقفه في قبول دعوى الإلغاء المنصبة على القرارات الإدارية غير المشروعية و المنفصلة عن العملية الإدارية القانونية.[1]

ومن أسباب موقف مجلس الدولة الفرنسي هذا الذي أدى في نهاية الأمر إلى ظهور نظرية القرارات الإدارية المنفصل:[2]

أولا اكتشاف مجلس الدولة الفرنسي أن شرط انتقاء الدعوى الموازية هو شرط لا وجود له في الحقيقة، و لا يمكن أن توجد هذه الدعوى وفقا للشروط التي وضعها قضاء مجلس الدولة الفرنسي لتطبق شرط انتقاء الدعوى الموازية لأن دعوى الإلغاء هي دعوى القانون العام الأصلية و الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعية، فبدأ مجلس الدولة الفرنسي يتخلى تدريجيا عن تطبيق شرط انتقاء الدعوى الموازية و تطبيق نظرية القرارات الإدارية المنفصلة و السبب الحقيقي و الرئيسي لظهور هذه النظرية.

ثانيا: السبب الذي جعل مجلس الدولة الفرنسي يقبل دعوى الإلغاء المنصبة على القرارات الإدارية غير المشروعية و المنفصلة عن العملية الإدارية المركبة هو تطبيق دعوى الإلغاء ضد هذه القرارات طبقا لشروط القبول المقررة في النظام القضائي لا يمكن أن تمس بفكرة الحقوق الشخصية المكتسبة من العملية الإدارية المركبة والتي تتصل بها القرارات الإدارية المنفصلة و أنقاض نظرية الدعوى الموازية أو شرط انتقاء الدعوى الموازية.

الفرع الثاني

تعريف القرارات الإدارية المنفصلة

(2): عمار عوابدي، المرجع السابق، ص438.

(3): عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص438.

باعتبار القرار الإداري هو عمل قانوني من جانب واحد يصدر من أحد السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء [1]، فيمكن تعريف القرار الإداري المنفصل الذي تعددت تعريفاته إلى:

هناك من عرفه بأنه:(القرار المنفصل هو القرار الذي يساهم في تكوين العقد الإداري و يستهدف إتمامه إلا أنه ينفصل عن العملية التعاقدية مما يجيز الطعن فيه بالإلغاء و استقلاله عن العقد)[2]

واعتبر القضاء الإداري أيضا:(أعمالا منفصلة كل الأعمال التي تسبق العقد الإداري وفي هذا الصدد فإن عمل المصادقة على العقد الإداري من الأعمال المنفصلة المتعلقة بإبرام العقد الإداري، وهو عمل إنفرادي يصنف ضمن القرارات الإدارية إذا توفرت فيه عنصري التنفيذ والمساس بالمركز القانوني).[3]

وهناك تعريف آخر:(هي القرارات التي تصدرها الإدارة في سبيلها للتعاقد تستهدف التمهيد لإبرام العقد والسماح بإبرامه أو تحول دون إبرامه).[4]

ويعرفها البعض الآخر:(القرارات التي تساهم في تكوين العقد الإداري و تستهدف إتمامه، إلا أنها تنفصل عن هذا العقد، وتختلف عنه بطبيعتها، الأمر الذي يجعل الطعن فيها بالإلغاء جائزا)[5].

نلاحظ على مجموعة هذه التعريفات أنّ المضمون نفسه في تعريف القرارات الإدارية المنفصلة، وإن اختلفت فقد تختلف من ناحية المصطلحات المستعملة اختلافا بسيطا فقط وليس جوهريا.

ونستخلص من مجموعة التعريفات السابقة للقرارات الإدارية المنفصلة التعريف التالي:

---

(1): علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج2، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص111.

(2): نقلاعن رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2007، ص77.

(3): نقلا عن رشيد خلوفي، المرجع نفسه، ص77.

(4): نقلا عن عز الدين كلوفي، المرجع السابق، ص107.

(5): نقلا عن عز الدين كلوفي، المرجع نفسه، ص107.

تعتبر القرارات الإدارية المنفصلة مجموعة من القرارات السابقة لعملية إبرام العقد والمساهمة في تكوينه حيث يجوز الطعن فيها بالإلغاء استقلالا عن العقد الإداري.

وحتى نكون إزاء القرارات الإدارية المنفصلة عن العملية العقدية يجب توافر شرطين أولهما: أن يكون هذا الإجراء ضروريا لإبرام العقد، ثانيهما: أن لا يعد هذا الإجراء جزء لا يتجزأ عن العقد.[1]

ومن أمثلة هذه القرارات الإدارية المنفصلة هي: قرار الإعلان عن الصفقة العمومية، قرار المنح المؤقت للصفقة العمومية، قرار الحرمان من دخول منافسة الصفقة العمومية، وكذلك القرارات الخاصة بالتصديق على الصفقة العمومية ولاسيما من قبل السلطة الوصية، قرار إلغاء الصفقة قبل إبرامها، وكذلك قرار إبرام الصفقة العمومية في حد ذاته.[2]

فكل القرارات الإدارية التي تصدرها المصلحة المتعاقدة في أي إجراء من تلك الإجراءات المتعلقة بمصلحة إعداد الصفقة وإبرامها تعد من قبيل القرارات الإدارية المنفصلة عن العملية التعاقدية، ويتدرج الطعن فيها ضمن ولاية قضاء الإلغاء.[3]

المطلب الثاني

صور القرارات الإدارية المنفصلة

(1): عزالدين كلوفي ، المرجع السابق، ص107.

(2): عز الدين كلوفي، المرجع نفسه، 107- 116.

(3): عزالدين كلوفي، مرجع نفسه، 116.

تأخذ القرارات الإدارية صورا عدة مما ما يتصل بشكل إبرام هذا العقد، ومنها ما يتعلق بالمراحل السابقة على الإبرام، وهذا ما سيتم توضيحه فيما يلي:

الفرع الأول

القرارات الممهدة لإبرام العقد

ينبغي التمييز في الأول في مقام التكييف بين العقد الذّي تبرمه الإدارة وبين الإجراءات التي تمهد بها لإبرام هذا العقد أو تهيؤ لمولده، فإن من هذه الإجراءات ما يتم بقرار من السلطة الإدارية المختصة له خصائص القرار الإداري و مقاومته من حيث كونه إفصاحا عن إدارتها الملزمة بناءا على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني [1]، فهي تعتبر القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية أثناء المراحل التمهيدية للعقد أي قبل إبرام العملية التعاقدية وهو ما يطلق بالقرارات الإدارية المنفصلة و مثال ذلك قرارات لجنة تقييم العروض وقرارات لجنة البت.[2]

أولا: قرارات لجنة تقييم العروض:

وتتمثل مهمتها حسب المادة 125 من المرسوم الرئاسي(236/10) المعدل والمتمم تحليل العروض وبدائل العروض عند الاقتضاء من أجل إبراز الاقتراحات التي ينبغي تقديمها للهيئات المعنية كما يقوم بإقصاء العروض غير المطابقة لموضوع الصفقة ولمحتوى دفتر الشروط ويشير إلى أنه عضوية لجنة تقييم العروض تتنافى مع عضوية فتح الأظرفة حسب نص المادة 3/125 من المرسوم الرئاسي.[3]

(1): حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في مجلس الدولة، ج1، دار أبو المجد، مصر، 2001، ص433.

(2): أحمد محمود جمعة، العقود الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص440.

(1): المرسوم الرئاسي 236/10 المتضمن قانون الصفقات العمومية، الصادر في07 أكتوبر 2010، ج ر، عدد 58 صادرة بتاريخ المعدّل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 98/01 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المؤرخ في 2011/03/01 ج ر عدد 14 صادرة بتاريخ 2011/03/06.

وبشكل عام فإن قراراتها تعد قرارات تمهيدية مثال صدور قرار بطرح العمل في المناقصة، والقرار الصادر باستبعاد أحد المتناقصين، والقرار الصادر بإلغاء المناقصة أو بإرسائها على شخص معين.[1]

وباعتبار أن هذه القرارات قرارات مستقلة عن العقد و تدخل في الإجراءات الإدارية السابقة على إبرامه ولا تعتبر من شروط العقد فهي قرارات قابلة للانفصال يجوز رفع دعوى إلغاء بشأنها من كل ذي مصلحة من الغير ويمكن للمتعاقد الإدارة أن يطعن بالإلغاء ضدها ولكن يجب أن يكون طعنه مبنيا على أساس أن القرار المنفصل قد خالف القانون،إذ يجب أن يكون الأسباب موضوعية وليس على أساس حقوق شخصية ناتجة عن العقد نفسه، إذ لو كانت كذلك تكون المنازعات في هذا المجال المتعلقة بهذه الحقوق أمام قاضي العقد.[2]

ثانيا: قرارات لجنة البت:

تختص لجنة البت بإصدار قرار بإرسال المناقصة، وقد استقر القضاء الإداري على إخضاع مثل هذه القرار لاختصاص قاضي الإلغاء باعتباره من القرارات المنفصلة عن العقد حيث يجوز لصاحب العطاء المرفوض إقامة دعوى بإلغاء القرار الصادر عن لجنة البت برفض عطائه.[3]

الفرع الثاني

القرارات الصادرة لإبرام العقد.

(2): عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية الإدارية، دار الفكر الجامعي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007 ، ص21.

(3): حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص434.

(4): عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص361.

القرار الصادر بإبرام العقد هو في ذاته قرار إداري يخضع لاختصاص قاضي الإلغاء دون قاضي العقد، باعتبار أن العقد حال صدور هذا القرار لم يكن قد انعقد بعد، الأمر الذي يجعل منه قرارا إداريا منفصلا عن العقد الإداري.[1]

ولقد أوجد المرسوم الرئاسي في المادة 425 المرسوم الرئاسي 10-236 إجراءا جديدا هو المنح المؤقت للصفقة وهو إعلان تلتزم الإدارة المعنية بنشره في الجرائد اليومية لإخبار المعنيين بنتيجة الانتقاء وهذا لإضفاء شفافية أكثر على الصفقات العمومية.[2]

وهي تعد من قبيل قرارات إبرام العقد الإداري، ولقد استقر القضاء في فرنسا و الأردن على أن قرارات إبرام العقد تعد قرارات قابلة للانفصال عن العملية العقدية مثال قرار الإحالة وقرار إلغاء دعوى المناقصة، ولكن لقبول دعوى الإلغاء صغتها شكلا يجب أن تتم مخاصمة الجهة الإدارية التي أصدرت قرار الإحالة والجهة التي صادقت على هذا القرار فيجب مخاصمتهما معا.[3]

وعموما يجوز الطعن بالإلغاء في قرارات إبرام العقد وهذا لإمكانية فصلها عن عملية التعاقد سواء من الغير أو من المتعاقد.[4]

الفرع الثالث

القرارات الصادرة لتنفيذ العقد

(1): عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، 361.

(2): عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر دراسة تشريعية قضائية وفقهية، دار الجسور، الجزائر، 2007، ص218.

(3): علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج1، دار الثقافة ، عمان، 2008، ص368، 369.

(4): محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة،2002، ص66.

وهي القرارات تصدرها الجهة الإدارية تنفيذا للعقد من العقود الإدارية كالقرار الصادر بسحب العمل ممن تعاقد معها، والقرار الصادر بمصادرة التأمين وبإلغاء العقد ذاته.[1]

فمصادرة التأمين تندرج ضمن دائرة العملية العقدية، إذ لا يجوز لأطراف العقد أو غيرهم مخاصمة هذه الإجراءات عن طريق قضاء الإلغاء، بل يتعين على الشخص الذي لحقه الضرر اللجوء إلى قاضي العقد فهي إجراءات لازمة لتنفيذ مما يجعلها قرارات قابلة للانفصال عن العملية العقدية لكن يرد على هذه القاعدة الكثير من الاستثناءات فيملك الأفراد مخاصمة الإجراءات المتعلقة بتسيير المرفق العام في حال أن هذه الإجراءات في حال أن هذه الإجراءات ذات طبيعة تنظيمية وليست تعاقدية حتى لو كان مقدم الدعوى أحد المتعاقدين مع الإدارة.[2]

كما أقر القضاء الإداري انفصال بعض الإجراءات المركبة للعملية العقدية ومخاصمتها بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، مثال ذلك العقود التي يبرمها الموظفون العامون غير المثبتين في الخدمة الدائمة كالإشارة الواردة في العقد بأن الشخص المعني يعد محاضرا متفرغا أو اعتباره معينا خارج الإطار الإداري أو رفض تعديل بعض شروط العقد وفي تبريد هذا الإجهاد القضائي أن منازعات الوظيفة العامة تتميز بسمات وخصائص ذاتية ومخاصمتها بدعوى الإلغاء لا توجه للعقد نفسه ولا يستهدف المنازعة في مشروعيتها، بل توجه ضد قرار إداري سابق مندمج بالعقد ويستند لأسباب طعن لمخالفته مبدأ المشروعية وليس مخالفة أحكام العقد.[3]

المطلب الثالث

تمييز القرارات الإدارية المنفصلة

(1): عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص21.

(2): علي خطار الشطناوي، المرجع السابق، ص369.

(3): علي خطار الشطناوي، المرجع نفسه، ص370.

يمكن تحديد القرارات الإدارية المنفصلة وفصلها عن العمليات الإدارية المركبة بواسطة معيارين وهما المعيار الشخصي الذاتي والمعيار الموضوعي (المادي)، ولذلك نفس هذا المطلب إلى فرعين هما:

الفرع الأول

تمييز القرارات الإدارية المنفصلة بواسطة المعيار الشخصي

يمكن ضبط القرارات الإدارية المنفصلة عن العمليات التعاقدية المرتبطة والمتصلة بها بواسطة المعيار الشخصي الذاتي الذي يعتبر معيار كلاسيكي في تحديد وفصل القرارات الإدارية المنفصلة عن العمليات الإدارية المركبة وذلك لإمكانية رفع وقبول دعوى الإلغاء ضدها بصورة مستقلة عن الدعوى الأصلية للعملية الإدارية المركبة ككل.[1]

أولا- المركز القانوني الشخصي:

ويقصد بالمركز القانوني الشخصي المراكز القانونية التي تخلق وتنظم بواسطة قواعد وأعمال قانونية فردية وذاتية تتعلق بكل شخص أو حالة على حدة [2]، فالمعيار الشخصي الذاتي أساسا يستند ويتأسس على المركز القانوني الشخصي والصفة الشخصية لرافع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية المنفصلة غير المشروعة أمام الجهة القضائية المختصة بدعوى الإلغاء في النظام القضائي للدولة.[3]

ثانيا- الجهة القضائية المختصة بدعوى الإلغاء:

(1): عمار عوابدي، المرجع السابق، ص442.

(2): عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، ط5، 2009، ص35.

(3): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص442.

إذ يقر المعيار الشخصي الذاتي بعنصر عدم إمكانية الدفاع عن الحقوق والمراكز القانونية قضائيا إلا بواسطة دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية المنفصلة وغير المشروعية ويكون ذلك أمام الجهة القضائية المختصة بها وذلك لفائدة وصالح رافع الدعوى من أجل حماية حقوقه أكثر من استعمال لدعوى القضاء الكامل في منازعات العمليات الإدارية المركبة والمتصلة بهذه القرارات الإدارية المنفصلة.[1]

فهناك نكون أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة بدعوى الإلغاء في النظام القضائي للدولة، وهذا على أساس أن الجهات الأصلية المختصة بالنظر والفصل في دعوى الإلغاء، و لأن القرارات الإدارية المركبة تعتبر مظهر من مظاهر السلطة في العملية الإدارية، الأمر الذي جعل أن لا تختص جهة القضاء العادي بمنازعات العملية الإدارية.[2]

الفرع الثاني

تمييز القرارات الإدارية المنفصلة على أساس المعيار الموضوعي

يمكن أيضا تحديد القرارات الإدارية المنفصلة بأكثر دقة وتفصيل عن طريق معيار آخر وهو المعيار الموضوعي،وهذا ما سنستخلصه من أحكام وتطبيقات القضاء الإداري لنظرية القرارات الإدارية المنفصلة، إذ تبيّن لنا أنّه يمكن استقلالية القرارات الإدارية المركبة عن العمليات الإدارية المركبة وجواز الطعن فيها بعدم المشروعية أمام الجهة القضائية المختصة بدعوى الإلغاء وذلك بشكل منفصل عن دعوى القضاء الكامل [3]، فالمعيار الموضوعي يتألف من عدة عناصر تتمثل في:

أولا–مدى فاعلية القرارات الإدارية في تكوين العملية التعاقدية:

(1): عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص443،442.

(2): صالحي حكيمة، القرارات الإدارية القابلة للانفصال(مذكرة لنيل درجة الماستر)، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2011، ص45.

(3): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص445.

ويتمثل هذا العنصر فيما إذا كانت هذه القرارات فعالة وأساسية في تكوين العملية الإدارية، ووجود الموضوع الأساسي للعملية الإدارية المركبة ومثال ذلك العملية العقدية، عملية الأشغال العامة.....،بحيث تصبح هذه القرارات قرارات إدارية مركبة غير منفصلة.[1]

أما إذا كان دور هاته القرارات الإدارية المركبة ومكانتها غير حيوية ولا جوهرية وأساسية في تكوين ووجود العملية المركبة فإنّ هذه القرارات المركبة تكون قرارات إدارية منفصلة يمكن الطعن فيها بعدم الشرعية وقبول دعوى الإلغاء ضدها بصورة منفصلة ومستقلة عن دعوى العملية الإدارية الأصلية والعامة، ومن أمثلة تطبيقات القضاء الإداري لهذا العنصر:

أنه يمكن رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات المكونة للعقد ولكنها تكون مستقلة استقلالا في المواعيد وفي الشروط العامة للطعن بالإلغاء ومثال ذلك القرارات التمهيدية والسابقة لإبرام العقد مثل قرارات وضع شروط ومواصفات المناقصات والمزايدات العامة والإعلان عنها وقرارات التراخيص للهيئات والسلطات الإدارية بالتعاقد، قرارات فحص العطاءات والعروض، قرارات إرساء المناقصات والمزايدات العامة، وأساس قبول دعوى الإلغاء ضد هذه القرارات بشكل منفصل هو تدخلها بصورة جوهرية وأساسية في إبرام وتكوين العملية التعاقدية.[2]

ثانيا–مدى فعالية القرارات المنفصلة لرافع الدعوى:

يمكن اعتبار أيضا مدى فعالية القرارات الإدارية المنفصلة عنصرا مهما في المعيار المادي الموضوعي، إذ يجب مراعاة مدى الفائدة المرجوة من الطعن بالإلغاء ضد هاته القرارات المنفصلة والمستقلة عن العملية الإدارية المركبة، وهذه الأهمية تتمثل في مدى درجة الفاعلية في تحقيق الحماية الجدية لحقوق ومصالح رافع دعوى الإلغاء، وكذلك من حيث تسهيل الإجراءات القضائية على المتقاضي والاقتصاد في التكلفة في تحريك استعمال الدعوى للدفاع عن الحقوق والمصالح الشخصية لرافع الدعوى.[3]

ثالثا–مدى عمومية أو فردية القرارات الإدارية المنفصلة:

(1): عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 446.

(2): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص46،47.

(1): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق،ص 448.

تعتبر جهة القضاء الإداري نوعية القرارات الإدارية المركبة من حيث مدى فرديتها أو عموميتها عنصر من العناصر المادية المعتمدة لدى القاضي المختص بالنظر في دعوى الإلغاء، والتي يستعين بها في تحديد القرارات الإدارية المنفصلة على أساس المعيار المادي، إذ تعتبر القرارات العامة أو اللوائح الإدارية المركبة دائما قرارات إدارية منفصلة ونستنتج هذا على أساس أنها قرارات إدارية عامة ومجردة تتعلق بمراكز قانونية عامة من حيث الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء للمراكز القانونية العامة.

رابعا-الجهة الإدارية المختصة لإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة:

يعد القضاء الإداري الجهة المختصة بالنظر في دعوى الإلغاء في النظام القضائي للدولة هذا بالنسبة للقرارات الإدارية بصفة عامة باعتبار أن القرارات المركبة والمتصلة بالعملية التعاقدية قرارات منفصلة ومستقلة عن العقد الإداري فإنه يمكن للقاضي الطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري باعتباره الجهة القضائية المختصة للدولة هذا بالنسبة للقرارات الإدارية بصفة عامة باعتبار أن القرارات المركبة والمتصلة بالعملية التعاقدية قرارات متصلة ومستقلة عن العقد الإداري فإنه يمكن للقاضي أن يطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري باعتباره الجهة القضائية المختصة بالنظر والفصل في هذه الدعوى، وبالتالي لا يمكن إخضاع مثل هذه الدعوى إلى اختصاص الجهات القضائية العادية.[1]

فتعتبر الجهة القضائية المختصة بدعوى الإلغاء مرشدا أساسيا يستعين بها القاضي الإداري لتحديد وفصل القرارات الإدارية المركبة وذلك لتقديم وتقرير مدى قبول أو عدم قبول دعوى الإلغاء المنصبة على القرارات الإدارية المركبة القابلة للانفصال،فهذا العنصر يساعد القاضي في إزالة الإبهام والغموض على مجموعة من القرارات التي تكون متصلة بالعملية الإدارية المركبة والتي لا يمكن فصلها عنها وبالتالي الجهة القضائية المختصة بالنظر في هذه المنازعة هي جهة القضاء العادي.[2]

(2): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص448.

(1): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص49.

ومن كل ما سبق نلاحظ أنّ القرارات الإدارية المنفصلة يمكن تمييزها عن طريق معيارين يتمثلان في المعيار الشخصي والمعيار الموضوعي، فالمعيار الأول يحتوي على عنصرين وهما التمييز على أساس المركز القانوني والجهة القضائية المختصة، أما المعيار الثاني فيتضمن عدّة عناصر تتمثل في مدى فاعلية هذه القرارات في تكوين العقد، وكذلك مدى فاعليتها بالنسبة لرافع الدعوى أي هل فعلا تحقق له الفائدة المرجوة من رفع الدعوى، وأيضا عنصر مدى فردية أو عمومية القرارات الإدارية المنفصلة حيث يعتمد عليها القاضي للنظر في دعوى الإلغاء ويستعين بها من أجل تحديد القرارات الإدارية المنفصلة، وأخيرا عنصر الجهة القضائية المختصة لإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة والمتمثلة في جهة القضاء الإداري بصفة عامة وجهة قضاء الإلغاء بصفة خاصة.

المبحث الثاني

تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة

تعددت تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في ميادين مختلفة مما يسمح لنا التعرف عليها أكثر، حيث قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين حصرنا فيهما تطبيقات هذه النظرية، فالمطلب الأول تناولنا فيه مختلف التطبيقات في أعمال السلطة التنفيذية أما المطلب الثاني

نتكلم عن تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في الأعمال الصادرة عن القضاء، وهذا ما سيتم تباينه من خلال ما يلي:

المطلب الأول

تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في أعمال السلطة التنفيذية

سنتطرق في هذا المطلب إلى مختلف التطبيقات ومحاولة حصر أكبر عدد ممكن منها وذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول

تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في منازعات العملية العقدية

تعددت تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في منازعات العملية العقدية الإدارية في مجموعة من الحالات التي قبل ويقبل فيها القضاء الإداري في القانون المقارن خاصة قضاء مجلس الدولة الفرنسي دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية المركزية المتعلقة بالعملية التعاقدية بصورة منفصلة ومستقلة عن دعاوى العقود الإدارية المتمثلة في دعاوى القضاء الكامل ودعاوى قضاء الحقوق، فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي في الفترة الممتدة ما بين 1903و1906 سلسلة من الأحكام القضائية التي كانت الأصل وحجر الأساس لوجود نظرية القرارات الإدارية المنفصلة، ثم توالت الأحكام والتطبيقات القضائية في القضاء الإداري التي تبين أنواع القرارات الإدارية المركبة المنفصلة عن العقود الإدارية، وذلك تطبيقا لكل من المعيار الشخصي الذاتي والمعيار الموضوعي (المادي) [1] ، ومن أمثلة تطبيقات القضاء الإداري في القانون المقارن ما يلي:

1-القرارات الإدارية المركبة السابقة على عملية إبرام العقود الإدارية والتي تتعلق بعمليات وإجراءات تحضير عملية إبرام وانعقاد العقود الإدارية، مثل القرارات الإدارية المتعلقة بالترخيص للسلطات الإدارية بالتعاقد، وقرارات الإعلان عن المناقصات والمزايدات العامة، وقرارات منع البعض من المشاركة في المناقصات والمزايدات العامة، ميعاد المداولات السابقة، هذه الفئة من القرارات الإدارية المركبة المتصلة بالعملية الإدارية العقدية،تعتبر قرارات إدارية منفصلة وفقا للمعيار المادي الموضوعي ومن ثم يمكن قبول دعوى الإلغاء ضدها أمام جهة القضاء الإداري المختص بدعوى الإلغاء إذا ما طعن فيها بعدم الشرعية وبدعوى الإلغاء بالرغم من وجود

(1): طلحة زينب، القرارات الإدارية القابلة للإنفصال(مذكرة لنيل درجة الماستر)، كلية الحقوق، جامعة بسكرة،2012، ص41.

دعاوى العقود الإدارية كل منازعات العملية الإدارية والعقدية ككل [1]، فهكذا اعتبر مجلس الدولة الفرنسي القرارات الإدارية المتعلقة بمنح الترخيص و الاختصاص للسلطات الإدارية بالتعاقد باسم ولحساب الإدارة العامة، قرارات إدارية مركبة ومنفصلة وقبل ضدها دعوى الإلغاء أمامه بصورة مستقلة عن دعاوى العقود الإدارية أمام الجهات المختصة بها، وذلك في حكمه بتاريخ 1906/04/06 في قضية كاموس (kamus) ، وفي حكمه الصادر بتاريخ 09-07-1948 في قضية بوقاد (bourgade).[2]

2- أما القرارات الإدارية المركبة والمتصلة بالعملية الإدارية العقدية في مرحلة إبرام وتنفيذ العقد، فالأصل أنّها قرارات إدارية مركبة متصلة بالعملية العقدية وليست منفصلة، وبالتالي لا يمكن قبول دعوى الإلغاء وإنما تحل منازعاتها بواسطة دعاوى العملية العقدية ككل وأمام قضاء العقد المختص، ولكن استثناءا من هذا الأصل العام يعتبر القضاء الإداري في القانون المقارن بعض القرارات الإدارية المركبة والمتصلة والمرتبطة بالعملية الإدارية العقدية في مرحلة تنفيذ العقد قرارات إدارية منفصلة عن العملية العقدية وذلك على أساس المعيار الشخصي الذاتي في بعض الحالات وعلى أساس المعيار المادي في حالات أخرى، وقبل ضدّها دعوى الإلغاء بصورة مستقلة عن دعاوى العملية العقدية.[3]

الفرع الثاني

تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في ميدان المنازعات الضريبية

تخضع منازعات القرارات الإدارية المركبة المرتبطة بالعمليات الإدارية الضريبية في جلّها للنظام القانوني للدعاوى الضريبية سواء أمام جهات القضاء الإداري أو جهات القضاء العادي أو أمام جهات إدارية شبه قضائية في بعض الحالات، ولكن القضاء الإداري في

(1): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص451.

(2): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص51.

(3): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص451-453.

القانون المقارن خاصة مجلس الدولة الفرنسي يفرق بين القرارات الإدارية المتصلة بالعمليات الضريبية حيث تحل منازعاتها عن طريق الدعاوى الضريبية أمام الجهة القضائية المختصة وبين القرارات الإدارية المركبة والقابلة للانفصال ذاتيا وموضوعيا عن العملية الإدارية الضريبية التي يمكن قبول دعوى الإلغاء ضدّها أمام جهة القضاء الإداري بصورة مستقلة عن الدعاوى الضريبية تطبيقا لنظرية القرارات الإدارية المنفصلة [1]، وهكذا تعتبر القرارات الإدارية المركبة المتعلقة والمتصلة بالعملية الإدارية الضريبية قرارات متصلة وغير منفصلة إذا ما كانت شديدة الارتباط والاتصال ذاتيا وموضوعيا بالوعاء الضريبي والتالي لا يمكن قبول دعوى الإلغاء ضدّها إذا ما طعن فيها بعدم الشرعية.[2]

وتطبيقا لهذا الأصل العام يعتبر القضاء الإداري أغلب القرارات الفردية والذاتية المركبة والمتصلة بالعملية الإدارية الضريبية قرارات إدارية مركبة متصلة وغير منفصلة عن العملية الإدارية الضريبية وبالتالي عدم قبول دعوى الإلغاء ضدّها أمام جهة القضاء الإداري المختص، بينما يعتبر القرارات الإدارية المركبة وغير المنفصلة ماديا وموضوعيا وذاتيا بالعملية الإدارية الضريبية قرارات إدارية منفصلة وبالتالي تقبل ضدها دعوى الإلغاء أمام قاضي الإلغاء إذا ما طعن فيها بعدم المشروعية بصورة منفصلة ومستقلة عن الدعوى الضريبية العامة والأصلية مثل القرارات المتعلقة بتنظيم المرافق والمؤسسات الضريبية، وقرارات الرسوم والضرائب المباشرة وغير المباشرة، وكذلك القرارات الإدارية المتعلقة بوعاء الضريبة أو الرسوم.[3]

كما تعتبر مداولات المجالس العامة البلدية والمجالس العامة للمديريات والمقاطعات الإدارية المتعلقة الضرائب والميزانيات والرسوم المحلية قرارات إدارية منفصلة يمكن الطعن فيها بدعوى الإلغاء بصورة منفصلة ومستقلة عن الدعوى الضريبية الأصلية،وكذلك القرارات الإدارية المتعلقة بتخصيص استعمالات الأموال العامة تعد قرارات منفصلة يمكن قبول دعوى الإلغاء ضدّها عن الدعوى الضريبية العامة إذا ما طعن في هذه القرارات بعدم الشرعية عن طريق دعوى الإلغاء.[4]

---

(1): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص52.

(2): عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص453.

(3): عمار عوابدي،النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص454، 455.

(1): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص54،53.

الفرع الثالث

تطبيقات القرارات الإدارية المنفصلة في مجال المنازعات الانتخابية

تحل المنازعات الانتخابية بواسطة الدعوى الانتخابية الأصلية المقررة لحل المنازعات المتعلقة بالانتخابات ككل وبشكل عام وموحد، ولكون أنّ العملية الانتخابية عملية مركبة يقتضي إجراؤها العديد من الإجراءات الفردية اللازمة لها لكونها جزء لا يتجزأ منها، وهي الإجراءات المتعارف عليها بالإجراءات القابلة للانفصال ، حيث تعتبر هذه الإجراءات قرارات إدارية فردية قابلة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري المختص.[1]

ومن خلال موقف القضاء الإداري في القانون المقارن من نظرية القرارات الإدارية المنفصلة يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من العمليات الانتخابية لتطبيق هذه النظرية في مجال المنازعات الانتخابية تتمثل في تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في عملية الانتخابات التشريعية وتطبيقاتها كذلك في عملية الاستفتاءات العامة، وأخيرا تطبيقاتها في العملية الانتخابية غير التشريعية.[2]

أولا- تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في عملية الانتخابات التشريعية:

تعد القرارات الإدارية الصادرة بخصوص عملية الانتخاب كأصل عام وبحكم تكييفها الصحيح لا عمل تشريعي و لا برلماني بل هي أعمال إدارية تصدرها الجهة الإدارية المختصة في مرحلة سابقة على ثبوت العضوية في البرلمان فهذا الأخير لا يستأثر بشؤون أعضائه ومصائرهم إلا بعد تثبيت عضويتهم الصحيحة، فإنّ القرارات الصادرة في شأن الطعون الانتخابية في أساس طبيعتها محض اختصاص قضائي كغيره من الاختصاصات القضائية ولا تخرج عن هذه الرقابة القضائية إلا في حدود يفرضها نص صريح وقائم [3]، إلا أنّ القضاء الإداري والقانون المقارن يرون أنّ القرارات الإدارية المركبة المتعلقة بعملية الانتخابات التشريعية تعتبر قرارات مركبة متصلة في جميع الأحوال بها ويستحيل فصلها بأي شكل من الأشكال، ولذلك لا يمكن قبول دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية المركبة المتصلة بالعملية الانتخابية

(2): علي خطار الشرنطاوي، المرجع السابق، ص363.

(3): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص458،457.

(1): عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ج1، 2003، ص199.

التشريعية، فمنازعات هذه العملية تحل بالطرق القضائية والسياسية المقررة في النظام القانوني لعملية الانتخابات التشريعية، فمجلس الدولة الفرنسي يرفض قبول دعوى الإلغاء ضد القرارات المركبة المتصلة بالعملية الانتخابية التشريعية مثل مرسوم دعوى الناخبين للمشاركة في الانتخابات التشريعية، قرارات تسجيل الناخبين، قرارات تسجيل المرشحين.[1]

ويعود السبب الرئيسي لعدم تطبيق نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في مجال عملية الانتخابات التشريعية هو منطق وأحكام نظرية أعمال السيادة وأعمال الحكومة، حيث أنّ هذه القرارات المتعلقة بالعملية الانتخابية التشريعية تعتبر من أعمال السيادة لا يجوز رفع دعوى الإلغاء ضدها على أساس أنّها مظهر من مظاهر علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية وأعمال وإجراءات العلاقة بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية تعتبر من أعمال الحكومة والسيادة المحصنة ضد رقابة القضاء بصورة عامة وضد رقابة الإلغاء بصورة خاصة وذلك وفقا للمعيار القضائي الراجح في القانون الإداري المقارن في تحديد أعمال السيادة.[2]

فالأعمال السيادية محصورة في الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، والأعمال الدبلوماسية وأعمال الحرب.[3]

ثانيا- تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في مجال عملية الاستفتاءات العامة:

إذا كانت القرارات الإدارية المركبة لعملية الانتخابات التشريعية غير قابلة للإلغاء وغير خاضعة لرقابة للقضاء لأنّها تعتبر أعمال سيادية فإنّ القرارات الإدارية المركبة والمتصلة بالعملية الانتخابية في مجال الاستفتاءات العامة فقد اعترف القضاء الإداري في القانون المقارن بوجودها[4] ومثال ذلك قرار رفض حزب من الأحزاب في عملية الاستفتاء اعتبره مجلس الدولة الفرنسي قرارا إداريا منفصلا قبل دعوى الإلغاء المنصبة عليه بصورة مستقلة ومنفصلة عن دعوى عملية الاستفتاء التي قد يختص بها مجلس دستوري أو محكمة دستورية عليا وذلك في حكمه الصادر بتاريخ 27-10-1961 في قضية التجمع (le regroupementnational)

(2): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع نفسه، ص458.

(3): طلحة زينب، المرجع السابق، ص45، 46.

(4): محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص313.

(1): صالحي حكيمة، المرجع السابق،ص56.

وكذلك الحكم الصادر بتاريخ 19-10-1962 في قضية بروكاس(procas) إذ اعتبر مرسوم تنظيم الحملة الانتخابية والتصويت قرارا إداريا فرديا مستقلا عن دعوى الاستفتاءات التي يختص بها مجلس دستوري أو محكمة دستورية عليا.[1]

ثالثا- تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في عملية الانتخابات غير التشريعية وغير عملية الاستفتاءات:

توجد كذلك تطبيقات أخرى لنظرية القرارات الإدارية المنفصلة في مجال عملية الانتخابات غير التشريعية مثل عملية انتخابات مجالس البلدية ومجالس الولايات أو مجالس المديريات أو المقاطعات أو انتخابات المجالس المهنية، فالقرارات الخاصة بهذه العمليات هي قرارات تقبل ضدها دعوى الإلغاء بصورة منفصلة عن الدعوى الانتخابية العامة الأصلية المقررة أمام قاضي الانتخابات، ومثال ذلك قبول مجلس الدولة الفرنسي دعوى الإلغاء دعوى الإلغاء ضد القرارات المتعلقة بانتخابات مجالس البلدية بشرط أن تكون من ذوي صفة ومصلحة وذلك في حكمه الصادر بتاريخ 07-08-1903 في قضية شابو(chabo).[2]

كما اعتبر مجلس الدولة الفرنسي المرسوم المتضمن للنظام القانوني لانتخابات المجالس المهنية قرارات إدارية منفصلة (actes détachables) وقبل ضدها دعوى الإلغاء بشكل مستقل عن الدعوى الانتخابية العامة والمقررة أمام قاضي الانتخابات وذلك في حكمه الصادر بتاريخ 30-04- 1948في قضية"Casson et Saint-Denis"، بينما لم يقبل مجلس الدولة الفرنسي دعوى الإلغاء القرارات الإدارية المتعلقة باستدعاء الانتخابات، وذلك في حكمه الصادر بتاريخ 20-12-1946 في قضية كازلانِ (Casalan) وكذا رفضه لقبول دعوى الإلغاء ضد القرارات المتعلقة بالمنتخبين لأنّها تعتبر قرارات إدارية قابلة للانفصال رغم اتصالها بعملية الانتخابات غير التشريعية.[3]

الفرع الرابع

(2): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص460،459.

(3): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص57.

(1): عمار عوابدي،النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق،ص460،461.

تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في مجال منازعات نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة

يقصد بنزع الملكية الخاصة هي حرمان ملك العقار من ملكه جبرا للمنفعة العامة نظير تعويضه عما لحقه من ضرر والملا حظ على هذا الإجراء أنّه يمس بالحريات الفردية للأفراد ولقد أقرتها الدساتير ورغم ذلك فإنّ إجراءات نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة يكون بقرار صادر من الجهة الإدارية المختصة وهذا تمهيدا لنزع الملكية وهو قرار قابل للانفصال في مجال نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة [1]، إذ قبل مجلس الدولة الفرنسي دعوى الإلغاء ضد هذا النوع من القرارات وهذا ما قضى به في حكمه الصادر بتاريخ 1958/06/20 في قضية جورين (jurine).[2]

وأيضا حكمه الصادر بتاريخ 1910/02/11 في قضية (laurent chaposay) ويشترط القضاء الإداري قبول دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية المتصلة بعملية نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة وذلك لكونه قرارات إدارية منفصلة، إلا إذا أصدر حكم قضائي نهائي من الجهة القضائية المختصة بدعوى نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، وذلك لتجسيد قوة وحجية الحكم الحائز على قوة الشيء المقضي فيه[3].

وكذلك يمكن أن يعقد الاختصاص للقضاء الإداري للفصل في المنازعات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة وذلك بوجود نص تشريعي يقرر الاختصاص بنظر الدعوى للقضاء الإداري دون القضاء العادي بالرغم من توافر كل الشروط اللازمة لانعقاد الاختصاص للقضاء العادي.[4]

المطلب الثاني

تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في الأعمال الصادرة عن موقف القضاء

(2): طلحة زينب، المرجع السابق، ص47.

(3): طلحة زينب، المرجع نفسه، ص47.

(1): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري،المرجع السابق، ص462.

(2): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص59.

سنتطرق إلى تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في الأعمال الصادرة عن القضاء بدءا بالقضاء الفرنسي باعتباره أول من ابتدع هذه النظرية وبعد ذلك نتناول تطبيقات هذه النظرية في القضاء الجزائري.

الفرع الأول

مدى تطبيق القرارات الإدارية المنفصلة في القضاء الإداري الفرنسي

لقد تعددت تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في القضاء الإداري الفرنسي في مجالات مختلفة وعلى سبيل المثال في مجال منازعات العملية العقدية الإدارية، حيث أنّ قضاء مجلس الدولة الفرنسي يقبل الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية المركبة المتصلة بالعملية العقدية بصورة منفصلة عن دعاوى العقود الإدارية ودعاوى الحقوق ترفع أمام جهة الاختصاص القضائي بدعاوى عقود الإدارة العامة.[1]

وهكذا اعتبر مجلس الدولة الفرنسي القرارات الإدارية المتعلقة بمنح الترخيص والاختصاص للسلطات الإدارية بالتعاقد باسم ولحساب الإدارة العامة قرارات إدارية مركّبة ومنفصلة يقبل ضدّها دعوى الإلغاء استقلالا عن العقد الإداري أمام الجهات المختصة بها وهذا في حكمه الصادر بتاريخ1948/07/09 في قضية (Bourgad) كما اعتبر قرارا رفض الإدارة العامة للتعاقد مع أحد الأشخاص قرارا إداريا منفصلا.[2]

وكذلك اعتبر قرار قبول الإدارة العامة لعرض مسابقة في مناقصة عامة قرارا إداريا منفصلا عن العقد وقبل ضده دعوى الإلغاء بصورة مستقلة عن دعوى العقد ككل وذلك في حكمه الصادر بتاريخ 1973/05/20 في قضية الشركة الصناعية للبناء والأشغال كما اعتبر مجلس الدولة الفرنسي مداولات مجالس البلدية المتعلقة بالتمهيد لإبرام عقود الإدارة المختلفة قرارات إدارية منفصلة عن عملية التعاقد حيث قبل ضدّها دعوى الإلغاء استقلالا عن دعاوى

(3): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص60.

(1): محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت، 2003، ص333.

العقود الإدارية وذلك في حكمه الصادر في 1968/12/23 في قضية بلدية بونتيني (Pontigne) وحكمه الصادر بتاريخ1968/12/18 في قضية (Cie de eoux).[1]

واعتبر قضاء مجلس الفرنسي القرارات الإدارية المركبة المرتبطة بالعملية التعاقدية العقدية والداخلة لعملية تكوين العقود الإدارية في عملية تنفيذها والتي تمس حقوق ومراكز الغير على أساس أنّ هذا الغير لا يملك تحريك رفع الدعوى العقدية، نظرا لنسبة آثار العقود وشخصية دعاوى العقود لأنّها من دعاوى القضاء الكامل، ومن دعاوى قضاء الحقوق وذلك في حكمه الصادر بتاريخ 1940/04/05 في قضية جي فيتل والآخرين(Gey fitel et les autres) وحكمه الصادر بتاريخ 1944/06/30 في قضية بارزي(Parzerx) وحكمه الصادر بتاريخ 1907/12/06 في قضية بربارو (Barbaro).[2]

كما اعتبر القضاء الإداري الفرنسي القرارات الإدارية المرتبطة بالعملية التعاقدية والتي تصدر بعد عملية إبرام العقد قرارات إدارية منفصلة وقابلة للطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام قاضي الإلغاء بصورة منفصلة عن دعوى العقد إذا ما صدرت هذه القرارات من السلطات الإدارية ليست بصفتها المتعاقدة، كما أنّها تصدر السلطات الإدارية هذه القرارات المركبة باعتبارها سلطات بوليس أو ضبط إداري وذلك في حكمه الصادر بتاريخ 1907/12/06 في قضية الشركات الكبرى(Grande compagnies).[3]

ومن تطبيقات المنازعات الضريبية ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 1911/11/08 في قضية بلدية بانو(commune de bagneux)، وحكمه الصادر بتاريخ 1968/05/08 في قضية بلدية ديني(commune de dugny) وحكمه الصادر بتاريخ 1956/05/11 في قضية مدينة بريست (ville de brest) وحكمه الصادر بتاريخ 1962/03/23 في قضية بلدية مودون(Commune de meudon)، فهذه كلّها أحكام تدل على أنّ أحكام القضاء الإداري الفرنسي يعتبر القرارات الإدارية المركبة والمتصلة بالعملية

(2): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص452.

(3): محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص337.

(4): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق،ص452-454.

(1): طلحة زينب، المرجع السابق، ص50

الضريبية قرارات منفصلة وبالتالي تقبل ضدّها دعوى الإلغاء أمام قاضي الإلغاء المختص إذا ما طعن فيها بعدم الشرعية بصورة منفصلة ومستقلة عن الدعوى الضريبية العامة.

الفرع الثاني

مدى تطبيق القرارات الإدارية المنفصلة في النظام القضائي الجزائري

لقد تبنّى النظام القضائي الجزائري نظرية القرارات الإدارية المنفصلة من النظام القضائي الفرنسي وهذا راجع لكون قضاء مجلس الدولة الفرنسي هو أولمن ابتدع هذه النظرية، ولهذا فإنّ القضاء الإداري الجزائري ثمّن نظرية القرارات الإدارية المنفصلة وعرف تطبيقاتها المختلفة وهذا ما سيتم توضيحه على النحو التالي:

فمن تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في مجال العقود الإدارية في النظام القضائي الجزائري حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا لدعوى الإلغاء المقدّمة لها من طرف شركة هيتزل ضد القرارات الإدارية المستهدفة ضمان حسن تنفيذ عقد الأشغال العامة إذ اعتبرها قرارات إدارية متصلة وغير منفصلة عن العملية التعاقدية وفقا للمعيار المادي الموضوعي والمعيار الذاتي الشخصي المطبق قضائيا أو المعتمد لتحديد وفصل القرارات الإدارية المركبة عن العملية الإدارية المركبة.[1]

وكذلك حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصدر بتاريخ 1968/11/29 في قضية شركة المعادن للسيّد معروف إذ رفضت قبول دعوى الإلغاء المقدمة من الشركة المذكورة ضد هذا القرار، إذ اعتبر قرار سحب عقد الإمتياز من شركة المعادن للسيد معروف قرار إداري متصل(Acte ratachable) وغير منفصل عن عملية عقد الإمتياز (Concession) موضوعيا وشخصيا لأنّه من إجراءات عملية تنفيذ العقد، فهو بذلك عنصر من عناصر دعوى العقد التي تختص بها الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي.[2]

وأيضا الحكم الصادر في قضية شركة اتحاد النقل والمشاركة من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادرة بتاريخ 1969/02/18، حيث اعتبرت القرار الإداري المركب الصادر

(1): طلحة زينب، المرجع السابق، ص51،52.

(2): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص468.

من السلطة الإدارية الوصائية والذي كان مضمونه رفض مداولة صادرة من مجلس محلي متعلقة بعقد امتياز مرفق عام قرار إداري منفصل وبذلك قبلت دعوى الإلغاء المرفوعة ضدّه.[1]

وكذلك قضية سرجران(Sragrain) إذ رست أحد البلديات المناقصة على طرف أجنبي عن المناقصة العامة للبلديات فاعتبرت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في حكم صادر لها بتاريخ 1969/11/28 أنّ القرار الصادر عن البلدية قرار إداري غير مشروع من حيث الشكل والإجراءات وقرار إداري صادر عن العملية التعاقدية، وبذلك قبلت دعوى الإلغاء ضد قرار إرساء المناقصة غير المشروع لأنّه منفصل ماديا وموضوعيا وذاتيا عن عقد البلدية.[2]

ومن تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في مجال المنازعات الضريبية في النظام القضائي الجزائري حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 1966/06/24 في قضية شركة قريب، حيث اعتبرت الغرفة الإدارية هذه القضية وتطبيقا للمعيار الشخصي الذاتي أنّ القرار الإداري الفردي متعلق برفض إدارة الضرائب لطلب الاستفادة من تخفيض الرسوم الإجمالية قرار إداريا مركبا ومتصلا بالعملية الإدارية الضريبية لا يقبل الانفصال وبذلك رفضت دعوى الإلغاء المرفوعة ضد هذا القرار الإداري الفردي.[3]

أما بالنسبة في مجال منازعات عملية نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة نجد حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 1948/05/26 في قضية(ز–ب) ضد والي ولاية البليدة ووزير الداخلية حيث أنّ قرار الوالي المنفصل عن عملية نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة والمتضمن التصريح بوجود منفعة عامة قرار معيب بعيب مخالفة الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية وهذا لأنّ القرار صدر دون أخذ رأي المجلس الشعبي لولاية البليدة وهذا تطبيقا لنص المادة 4 من الأمر رقم 84/67 المؤرخ في 25 ماي 1976 والمتضمن لقواعد نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العمومية والتي تنص بأنّه:"يمكن للمجلس الشعبي لولاية معينة الإدلاء برأيه قبل أي تصريح بالمنفعة العامة " وبذلك قبلت دعوى

(3): عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص468.

(4): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص67،68.

(1): عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص468.

الإلغاء المنصبة على قرار الوالي ولاية البليدة وهذا لكونه قرار منفصل عن عملية نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة.[1]

(2): طلحة زينب،المرجع السابق، ص53.

تعتبر دعوى الإلغاء هي الوحيدة المنصبة على القرارات الإدارية في حال ما إذا كانت هذه القرارات غير مشروعة أصدرتها الإدارة تجاوزا لحدود سلطاتها، وهذا ما ينطبق على القرارات الإدارية المنفصلة عن العقود الإدارية حيث يمكن الطعن فيها بالإلغاء استقلالا عن العقد الإداري وذلك إذا كانت هذه القرارات تمس بحقوق الأفراد وتخالف مبدأ المشروعية وسنسلط الضوء في هذا الفصل من خلال مبحثين حيث نتناول في المبحث الأول دعوى إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة، ونتطرق في المبحث الثاني إلى أثر الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

دعوى إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة

يمثل القضاء الإداري الولاية العامة في مباشرة دعوى الإلغاء بناء على الطعن في قرار إداري غير مشروع وذلك بسبب تجاوز الإدارة لحدود سلطاتها المشروعة في اصدار قرارات إدارية تمس بحقوق الأفراد، ولذلك على القاضي الإداري التأكد من مشروعية هاته القرارات أو عدم مشروعيتها فسلطاته تتحدد فقط في إلغاء هذا القرار دون أن يتعدى إلى سلطات أخرى كتعديل القرار أو استبداله مثلا، وفي هذا المبحث سنتطرق إلى مفهوم دعوى الإلغاء، وبعدها إلى شروط إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة، وكذلك مراحل الطعن في هاته القرارات.

المطلب الأول

مفهوم دعوى الإلـغاء

تنصب دعوى الإلغاء على القرارات الإدارية بصفة عامة، حيث تعتبر القرارات الإدارية المنفصلة واحدة من هذه القرارات يجوز الطعن فيها بالإلغاء في حال ما إذا كانت غير مشروعة، وسنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف دعوى الإلغاء وبعدها شروط رفع هذه الدعوى.

الفرع الأول

تعريـف دعـوى الإلـغاء

لدعوى الإلغاء مجموعة من التعريفات نورد منها مايلي:

1- عرفت بأنّها:"الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الجهات القضائية الإدارية التي تستهدف إلغاء قرارا إداري بسبب عدم مشروعيته لما يشوب أركانه من عيوب"[1]

2-كما عرفت كذلك:"الدعوى التي يطلب فيها من القاضي إلغاء قرار غير مشروع"[2]

3-وأيضا هي:"دعوى قضائية ترفع أمام القضائية المختصة بغرض إلغاء قرارات إداري غير مشروع طبقا لإجراءات خاصة ومحددة قانونا"[3]

4-وكذلك هي:"الدعوى التي ترفع من ذوي الشأن إلى القضاء الإداري بطلب إلغاء أو إعدام قرار إداري يخالف القانون"[4]

5-وعرفت أيضا أنها:"هي الدعوى التي يرفعها ذوي الصفقة والمصلحة إلى جهة قضائية إدارية لإبطال قرار إداري غير قانوني ومحو آثاره ماضيا ومستقبلا "[5]

من خلال مجموع هذه التعريفات نلاحظ أن دعوى الإلغاء ترفع ضد القرارات الإدارية غير المشروعة حيث حددت الجهة القضائية التي يطعن أمامها في القرار غير المشروع، وكذلك سبب إلغاء هذه القرارات والمتمثل في عدم مشروعيتها وأيضا هناك من أضاف شرط الصفة والمصلحة اللّتان يجب توفرهما في دعوى الإلغاء.

ومنه فدعوى الإلغاء هي دعوى قضائية ترفع من صاحب الشأن ضد قرار إداري غير مشروع أمام الجهة القضائية المختصة.

الفرع الثاني

(1): نقلا عن محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص31

(2):نقلا عن عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، دار الجسور، الجزائر، 2009، ص48.

(3): نقلا عن عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص48.

(4): نقلا عن محمد الرصيفان العبادي، قضاء الإلغاء الإداري، دار جليس الزمان، عمان، 2013، ص75.

(5): نقلا عن بوحميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم وعمل واختصاص، دار هومة، الجزائر، 2011، ص146.

شروط دعوى الإلغاء

تتوفر دعوى الإلغاء على مجموعة من الشروط فهناك شروط قبول عامة تتمثل في (الصفة،المصلحة، الأهلية، شرط يتعلق بالعريضة، شرط الاختصاص القضائي)، وشروط خاصة ممثلة في (القرار الإداري،التظلم الإداري،شرط الأجل).

أولا:الشروط العامة:

تنص المادة 13ف2/1 من القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه:"لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفقة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفقة في المدعي أو في المدعى عليه " [1]

تعتبر كل من الصفقة والمصلحة شرطان أساسيان لقبول الدعوى،حيث ميز المشروع من خلال نص المادة 13 من القانون المذكور بين الشروط الشكلية والموضوعية لقبول الدعوى بحيث أبقى على الشرطين الشكليين وهما الصفة والمصلحة بينما أحال الأهلية التي تعتبر شرط إجرائي لمباشرة الدعوى(شرطا موضوعيا) إلى المادة 64 من القانون أعلاه[2]

1-الصفة: هي صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات القضائية سواء بنفسه (صفة مكتسبة تلقائيا) أو عن طريق ممثلة القانوني (بموجب نص قانوني صريح) كصفة تمثيل الوكيل أو القاصر.[3]

فهناك اتجاه فقهي وقضائي سائد يرى بأنّ شرط الصفة يندمج مع شرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء بحيث تتوافر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى.[4]

(1): مولود ديدان، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار بلقيس، الجزائر، 2009، ص08.

(2): بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الجزائر، ط4، 2013، ص40.

(3): عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة بسكرة، 2010، ص81.

(1): محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص160،159.

2- المصلحة: يعرّفها فقهاء المرافعات بأنّها:"المنفعة التي يجنيها المدّعي من التجائه إلى القضاء فكل شخص اعتدي عل حقه تحققت له مصلحة في الالتجاء إلى القضاء".[1]

ويعني هذا أنّ المصلحة هي الفائدة التي يرجوها المدعي من الحكم، فأي شخص اعتدي على حقه فله مصلحة اللجوء إلى القضاء ليطالب به، فمصلحة البائع لدى المشتري هي استفاء الثمن والمشتري مصلحته هي استلام المبيع، ومصلحة الوارث من قسمة التركة هو استيفاء نصيبه منها في مواجهة باقي الورثة.[2]

3- الأهلية: تعرّف الأهلية على أنّها:" قدرة الشخص على التصرف أمام القضاء للدفاع عن حقوقه ومصالحه".[3]

واستناد إلى كون وجود شخص طبيعي إلى جانب الشخص المعنوي فإن الأهلية مطلوبة لدى الشخص الطبيعي كالشخص المعنوي.

أ -**أهلية الشخص الطبيعي:** تتوقف قدرة الشخص الطبيعي في التصرف على تمتعه بالشخصية القانونية، كما حددت في نص المادة 25 من القانون المدني، وتبدأ بتمام ولادته حيّا وتنتهي بوفاته، ويتمتع الجنين بحقوقه المدنية، ومنها الحق في التقاضي بشرط أن يولد حيّا، ويشترط في الشخص الطبيعي بلوغ سن الرشد(19سنة)، متمتعا بقواه العقلية ولم يحجر عليه(م 40 من القانون المدني الجزائري).[4]

وتنطبق هذه الشروط على الأجنبي الذي يجب عليه وفقا لنص المادة 46 من قانون الإجراءات المدنية دفع كفالة يقدرها القاضي ما لم يوجد نص مخالف في الاتفاقيات، فأهلية الشخص

(2): فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، 2005، ص243.

(3): عبد الوهاب بوضرسة، الشروط العامة والخاصة لقبول الدعوى بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر،ط2، 2006، ص65.

(4): بوحميدة عطاء الله، المرجع السابق، ص 173.

(5): بوحميدة عطاء الله، المرجع السابق، ص 173،174.

الطبيعي تنتهي بوفاته، وفي حالة ما إذا رفع دعواه قبل وفاته فإنّ القضية تستمر في السير متى كانت مهيأة للفصل فيها (المواد 84،85 إلى 89 من ق إ م).[1]

ب- أهلية الشخص المعنوي: تنص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على:" مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعى أو مدعى عليها تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية"[2]

إذا كانت القاعدة هي وجوبية التمثيل بالنسبة للأشخاص الطبيعية، فإنّ الدولة والأشخاص المعنوية العامة معفاة من التمثيل الوجوبي سواء كانت مدّعية أو مدّعى عليها، فقد جاء في نص المادة 828 من القانون أعلاه " مع مراعاة النصوص الخاصة" والتي يقصد بها النصوص المتعلقة بالهيئات العمومية الوطنية كالمجلس الدستوري مجلس المحاسبة المجلس الشعبي الوطني ...وغيرها فيمثلها رئيسها، وكذلك النصوص التي تسمح بالتمثيل القانوني.[3]

4- الاختصاص القضائي: ويقصد به أن يرفع المدعي دعواه أمام الجهة القضائية المختصة نوعيا وإقليميا، فالاختصاص الإقليمي لهيئات القضاء الإداري قد عالجته المواد من 803 إلى 806 من ق إ م و إ.[4]

كما يجب الإشارة إلى أنّ الاختصاص النوعي والإقليمي من النظام العام يجوز الدفع بعدم الاختصاص من أحد الخصوم في أي مرحلة كانت عليها الدعوى،كما يمكن إثارته تلقائيا من طرف القاضي الإداري وهذا ما نصت عليه المادة 807 من نفس القانون أعلاه.[5]

(1): بوحميدة عطاء الله، المرجع نفسه، ص174.

(2): بوحميدة عطاء الله، المرجع السابق، ص 175.

(3): بوحميدة عطاء الله، المرجع نفسه، ص 175.

(4): عزري الزين، المرجع السابق، ص84.

(1): عزري الزين، المرجع نفسه، ص84.

5- شرط العريضة: لقد نصت المواد 815 و816 من القانون أعلاه ترفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية بعريضة مكتوبة موقعة من محام وطبقا للمادة 15 من نفس القانون يجب توافر البيانات التالية:[1]

- اسم ولقب المدعي وموطنه.
- اسم ولقب وموطن المدعى عليه فإن لم يكن موطن له فآخر موطن له.
- الإشارة إلى تسمية الشخص المعنوي ومقره وصفة ممثله القانوني أو الإتفاقي.
- عرض موجز للوقائع والطلبات ووسائل الإثبات المدعمة للدعوى.
- الإشارة إلى المستندات والوثائق المرفقة والمؤيدة للدعوى.

وتنص المادة 815 و 826 من ق إ م و إ وجوبا أن ترفع الدعوى على يد محام إلا أنّ المادة 828 أعفت الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية من هذا الشرط وتوقع في هذه الحالة من الممثل القانوني لها.[2]

ثانيا- الشروط الخاصة:

ويقصد بها الشروط المتعلقة بدعوى الإلغاء دون غيرها من الدعاوى وتتمثل هذه الشروط في القرار الإداري، شرط التظلم الإداري، شرط الميعاد، وذا ما سيتم توضيحه على النحو التالي:

1- شرط القرار الإداري: لقد نصت المواد 829، 830، 831 من ق إ م و إ على هذا الشرط، ولقد عرّفه الدكتور فؤاد مهنّا:"عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغاءه"[3]

والقرار الإداري على هذا النحو يقوم على العناصر التالية:[4]

(2): مولود ديدان، المرجع السابق، ص08.

(3): عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق،ص92.

(1): علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص111.

(2): محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص72

أ- **القرار الإداري تصرف قانوني:** ليس كل ما تقوم به الإدارة يعد قرارا إداريا فحتى يعتبر كذلك يجب أن يكون عملا قانونيا أي صادر بقصد إحداث أثر قانوني يؤثر على المركز القانوني المخاطب به.

ب- **القرار الإداري صادر عن جهة إدارية:** نكون أمام قرار إداري إذا صدر عن جهة إدارية سواء كانت مركزية أو لامركزية، إقليمية أو مرفقية.

ج- **القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة:** ويقصد بها أن يصدر القرار من جهة واحدة دون تدخل إرادة أخرى.

د- **القرار الإداري تنفيذي ويلحق أذى بذاته:** يشترط في التصرفات الصادرة عن الإدارة أن تكون ذات طابع تنفيذي أي من شأنها إحداث أثر قانوني بمجرد صدورها إما بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

2- **شرط التظلم الإداري المسبق:** ألغي هذا الشرط حيث لم يعد شرطا إلزاميا أمام المحكمة الإدارية و لا أمام المجلس الدولة ، و إنما هو إجراء اختياري وهذا وفقا للمادة 830 من ق إ م و إ والتي تنص على أنه : يجوز للشخص المعنى بالقرار الإداري تقديم تنظم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 وهذا الشرط رغم أنه اختياريا يقع التزام على الشخص الذي لا يريد أن يتبعه باحترام شكلياته إجراءاته التي نص عليها في القانون إلا رفضت دعواه لهذا السبب.[1]

3- **شرط الميعاد:** دعوى الإلغاء مقيدة بأجل يجب على رافع الدعوى أن يحترم هذا الأجل وإلا تحصن القرار الإداري ضد دعوى الإلغاء وهذا ضمانا لاستقرار الحقوق والأوضاع القانونية ، إذ لا يعقل أن يكون المساس بها متاحا في أي وقت لمن شاء لهذا قيد المشروع هذه الدعوى وعلى خلاف الدعاوى الأخرى بأجل يجب أن يحترم و إلا رفضت الدعوى شكلا [2] ، وسنفصل في هذا الشرط عند تطرقنا إلى شروط إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة.

(3): رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص63.

(1): محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص128.

مما سبق نستخلص أنّ لدعوى الإلغاء دعوى قضائية ترفع من أصحاب الشأن أمام الجهة القضائية المختصة لإلغاء قرارا إداري غير مشروع، ومنه فلهذه الدعوى شروط عامة والتي تخضع لها جميع الدعاوى الإدارية والمتمثلة في الصفة المصلحة والأهلية شرط الاختصاص القضائي وكذلك العريضة، أما الشروط الخاصة فهي تتعلق بدعوى الإلغاء فقط متمثلة في القرار الإداري محل الطعن التظلم الإداري وشرط الميعاد.

المطلب الثاني

شروط إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة

يتبين لنا مما سبق ذكره أنّ منازعات العقود الإدارية تدخل في اختصاص القضاء الإداري الكامل، أما القرارات الإدارية المنفصلة عن العملية التعاقدية فهي تدخل في اختصاص قضاء الإلغاء، إلا أنه لإلغاء هاته القرارات المنفصلة يجب أن تتوفر بعض الشروط نتناولها تباعا خلال الفروع التالية:

الفرع الأول

تقديم إلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال من غير المتعاقد

بموجب هذا الشكل لا تقبل دعوى إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة عن العقود الإدارية من الشخص المتعاقد مع الإدارة سواء كان هذا الشخص طبيعيا أو اعتباريا حيث أنّه بوسع هذا المتعاقد اللجوء إلى دعوى القضاء الكامل ويستمد غير المتعاقد حقه في الطعن بإلغاء القرار الإداري المنفصل عن العقد الإداري بأنّ هذا القرار قد أثّر في مركزه القانوني ومن ثم فهو له مصلحة للطعن فيه بالإلغاء.[1]

وبناء على هذه القاعدة يمكن القول بأنه يستطيع أي شخص من الغير الذي مس هذا القرار بمركزه القانوني أن يطعن فيه بالإلغاء استقلالا عن العقد الإداري، أما المتعاقد مع الإدارة يجوز له كذلك أن يطعن في هذا القرار الإداري بشرط أن يؤسس دعواه على أنّ هذا القرار

(1): عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، المرجع السابق، ص343.

(2): عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص344.

الإداري المنفصل قد خالف القانون أي أن يكون طعنه موجها إلى مخاصمة القرار الإداري موضوعيا وليس على أساس أنّه مس بحقوقه الشخصية الناتجة عن العقد نفسه، لأنّ المنازعات المتعلقة بهذه الحقوق تكون عن طريق دعوى القضاء الكامل.[1]

الفرع الثاني

أن يكون القرار الإداري نهائيا وباتا

لكي تحرك دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية لا بد أولا من توافر مجموعة من الشروط فهناك كما سبق الذكر شروط عامة وأخرى خاصة ومن بين الشروط الخاصة الواجب توافرها أن يكون محل وموضوع دعوى الإلغاء الطعن في قرار إداري نهائي.[2]

ويكون هذا القرار الإداري النهائي صادر من سلطة إدارية مختصة التنفيذ جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصداره دون أن يكون لازما قانونيا لنفاذه مما يجب عليه بعد ذلك عرضه على سلطة عليا وهذا ما يجب توافره في القرار الإداري المنفصل شأنه في ذلك شأن كافة القرارات الإدارية لما يتمتع به من انفرادية و إلزامية بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني.[3]

وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصري في السنة الأولى لإنشائها:" بأنّ من العمليات التي تباشرها الإدارة ما قد يكون مركبا له جانبان، أحدهما تعاقدي بحت تختص به المحكمة المدنية، والآخر إداري يجب أن تسير فيه الإدارة على مقتضى التنظيم الإداري المقرر لذلك، فقد تصدر بهذا الخصوص قرارات من جانب واحد تتوافر فيه جميع خصائص القرارات الإدارية وتتصل بالعقد من ناحية الإذن به أو ابرامه أو اعتماده، فحيثما يمكن فصل هذه القرارات من العملية المركبة، فإنّ طلب إلغاؤها يكون والحالة هذه من اختصاص محكمة القضاء الإداري إذا وقعت مخالفة للقوانين واللوائح وذلك دون أن يكون لإلغائها مساس بذلك العقد الذي يظل قائما إلى أن تفصل المحكمة المدنية في المنازعة المتعلقة به"[4]

---

(3): رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص78.

(2): مصطفى أبو الزيد الفهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص283.

(1): عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص589.

وبذلك تعتبر كافة الأعمال التحضيرية أو التمهيدية أو الإستشارية ليست محلا لدعوى الإلغاء، لأنّ مثل هذه الأعمال لا ترتب بذاتها مراكز قانونية تعطي الأفراد حقا في الطعن عليها بالإلغاء لعدم تمتعها بأية صفة تنفيذية.[1]

الفرع الثالث

رفع دعوى الإلغاء في الميعاد

تنص كل من المادة **829 و907** من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على الآجال المحددة لرفع دعوى الإلغاء.

فالمادة **829** من القانون أعلاه تنص على رفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية على النحو التالي:"يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي من القرار الإداري الفردي، أومن تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".[2]

فقد حددت هذه المادة آجال رفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية بأربعة أشهر وذلك من تاريخ التبليغ أو النشر وهناك من يضيف وسيلة العلم اليقيني، وهذا ما يحيلنا أنّ هناك آجال كذلك أمام مجلس الدولة.

كما أنّ القضاء الإداري المصري أقرّ بأنّه تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في دعاوى الإلغاء المقامة ضد القرارات الإدارية النهائية.[3]

فالمادة **907** نصت على:" عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، وتطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها قي المواد من **829** إلى **832** أعلاه"

نلاحظ أنّ ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو أربعة أشهر من تاريخ التبليغ أو النشر سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة.

---

(2): عبد الغني بسيوني، المرجع نفسه، ص589.

(3): قانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير2008 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ، ج.ر، عدد 21 المؤرخة في 23 أفريل 2008.

(1): عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، مصر، 2008، ص43

إذن القاعدة العامة لحساب الآجال هي أربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار الفردي أو نشر القرار الجماعي، إلا أنّ لهذه القاعدة استثناء حيث يمكن تمديد هذه الآجال في حالات وقف أو قطع الميعاد.

أولا: حالات وقف الميعاد: ويقصد بها توقيف سريان مدة الطعن مؤقتا ليستأنف بعد زوال وانتهاء أسباب وحالات الوقف، حيث يستكمل فقط ما تبقى من المدة القانونية ومثال ذلك بعد المتقاضي عن إقليم الدولة [1]، حيث نصت المادة **404** من القانون المذكور سابقا على:" تمدد لمدة شهرين (2) آجال المعارضة والاستئناف والتماس إعادة النظر والطعن بالنقض المنصوص عليها في هذا القانون للأشخاص المقيمين خارج الإقليم الوطني"[2]

ثانيا: حالات قطع الميعاد: نصت المادة 832 من ق إ م و إ على حالات قطع الميعاد بقولها:"تنقطع آجال الطعن في الحالات الآتية:[3]

1- الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة،

2- طلب المساعدة القضائية،

3- وفاة المدعي أو تغير أهليته،

4- القوة القاهرة أو الحادث الفجائي"

تختلف حالات قطع الميعاد عن حالات الوقف من حيث حساب المدة ففي حالات القطع يعاد الحساب من جديد بينما في حالات الوقف يستأنف الحساب

هذا فيما يخص بإلغاء القرارات الإدارية بصفة عامة والقرار الإداري المنفصل شأنه شأن القرارات الإدارية وذلك لما يتمتع به من خصائصها فإنّ الإدارة لها أن تصدر قرارات من جانب واحد فيها جميع خصائص القانون الإداري وتتصل بالعقد من ناحية إبرامه أو الإذن به وبالتالي

(2): محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص166.

(3): انظر المادة 404 من القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(4): مولود ديدان، المرجع السابق، ص192.

يكون جائزا طلب إلغائه وفصله عن العملية المركبة إذا وقعت مخالفة للقوانين واللوائح و الاختصاص هنا يكون لمحكمة القضاء الإداري، وذلك دون المساس بالعقد الذي يظل قائما[1]

ولهذا لا يكون محلا لدعوى الإلغاء كل الأعمال التحضيرية والتمهيدية و الاستشارية لأنّها أعمال لا ترتب مراكز قانونية تعطي الحق للأفراد للطعن فيها بالإلغاء وذلك لعدم تمتعها بالصفة التنفيذية، كما لا يجوز الطعن ضد إجراءات الإعلان عن المناقصة ونماذج المناقصات والمزايدات لعدم تمتعها بصفة القرار الإداري.[2]

يتضح من المادتين 829 و 830 من القانون أعلاه أنّه يجب إقامة دعوى الإلغاء خلال شهرين من تاريخ تبليغ أو نشر أو إعلان القرار المطعون فيه، أما في حالة سكوت الجهة الإدارية المختصة أي لم ترد لا بالإيجاب ولا بالرفض لمدة شهرين يعد بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.[3]

في حالة سكوت الجهة الإدارية يستفيد المتظلم من أجل شهرين المشار إليه في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها يبدأ سريان أجل شهرين من تاريخ تبليغ الرفض.[4]

وعندما تكون الجهة المختصة بالتظلم تداولية لمجلس أو لجنة مثلا، فإنّ حساب مهلة السكوت الممنوحة للإدارة تبدأ من تاريخ قفل أول دورة قانونية تلي إيداع الطلب وهذا حسب ما نصت عليه المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.[5]

(1): صالحي حكيمة، المرجع السابق،ص76.

(2): عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص589.

(3): انظر المادة 830 من قانون09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية.

(1): القانون رقم09/08.

(2): مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج2،ديوان المطبوعات الجامعية، 1998،ص223.

المطلب الثاني

مراحل الطعن بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة

يمكن التمييز بين مرحلتين من مراحل عقود الإدارة وتتمثل في مرحلة تكوين وانعقاد العقد ومرحلة تنفيذ وانتهاء العقد، فالإدارة تصدر في كل مرحلة من هاتين المرحلتين مجموعة من القرارات الإدارية التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء إلا أنه تختلف آليات الطعن بالإلغاء من مرحلة إلى أخرى.

الفرع الأول

الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المنفصلة في مرحلة انعقاد العقد

تصدر الإدارة في هذه المرحلة مجموعة من القرارات بعضها يتعلق بتمهيد عملية إبرام العقد و البعض الآخر يرتبط بهذا الإبرام ويتزامن معه.

أولا:القرارات السابقة على إبرام العقد:

القاعدة العامة أنّه يقبل الطعن بالإلغاء في القرارات الممهدة والمساهمة في تكوين العقد مثل قرارات لجان فحص العطاءات، قرارات لجان البت في العطاءات، قرارا إرساء المناقصة أو المزايدة وقرارات إلغاءها وغيرها من القرارات الأخرى إذ تعتبر قرارات مستقلة عن العقد وتدخل في الإجراءات السابقة على إبرامه.[1]

ولقد ذهب رأي من الفقه بالقول بأنّ قرارات الإستبعاد الصادرة من الإدارة في مواجهة المقاول والمواد التي الذي يتقدم بعطائه فصلا، وإن كان تجاوز الطعن عليها بالإلغاء إساءة استعمال سلطته إلا أنّها ليست تطبيقا لمناهج القرارات المنفصلة وغير مرتبطة بالعملية التعاقدية حيث تعتبر قرارات عامة تجاوز سريانها مدة العملية العقدية.[2]

(1): عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص333.

(2): طلحة زينب، المرجع السابق، ص62.

ثانيا- القرارات التي تقترن بإبرام العقد: وهذه القرارات تتزامن معه في نوعين هما القرارات الخاصة باعتماد العقد أو بإبرامه والقرارات المتضمنة رفض وإتمام العقد.[1]

أ- القرارات الخاصة باعتماد العقد أو إبرامه: قبل مجلس الدولة الفرنسي الطعن بالإلغاء في القرار الصادر باعتماد العقد أو إبرامه استقلالا عن العقد ذاته، فقد ميّز المجلس بين العقد نفسه أي تبادل التعبير عن إرادة الإدارة وإرادة الطرف الآخر المتعاقد معها وبين القرار الضمني والقرار الافتراضي الذي يسبق هذا الإبرام كذلك بأنّ القرار الذي يصدر من جهة الإدارة بإبرام عقد من العقود مثل إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانونا بقصد إحداث أثر قانوني ومن ثمّ يكون الطعن في القرار الصادر بإبرام العقد أمرا جائزا.[2]

ب- القرارات المتضمنة رفض إبرام واتمام العقد : يرى كل من مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري الطعن بالإلغاءضد القرارات المتضمنّة رفض إبرام التصديق عليه باعتبار هذا النوع من القرارات الإدارية منفصلة عن العقد وجه من أوجه المشروعية ويستوي في ذلك أن يكون العقد مدنيا أو إداريا.[3]

الفرع الثاني

الطعن بإلغاء القرارات القابلة للانفصال في مرحلة تنفيذ العقد.

تصدر الإدارة عقب إبرام العقد العديد من القرارات التي تكون طرف فيها وتهدف بعض هذه القرارات إلى إجبار المتعاقد على التنفيذ،كما سعى البعض الآخر إلى توقيع عقوبات على المتعاقد المقصر في أداء التزاماته كذلك قد تتعرض هذه القرارات بإجراء تعديلات في عقود الإدارة بناء على استخدام الإدارة لسلطتها في تعديل عقودها وقد يكون موضع هذه القرارات هو انتهاء الإدارة لعقودها بإدارتها المنفردة لمالها من سلطة في هذا الشأن فالقاعدة العمة بالنسبة لعقود الإدارة هي أن القرارات التي تصدر عن الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد تكون جزءا لا يتجزأ من العملية التعاقدية ومن ثم لا يجوز الطعن عليها بالإلغاء مستقلة عن العقد ذاته،فالعملية

(3): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص80.

(4): محمد عبد العالي السناري، مبادئ وأحكام العقود الإدارية في مجال النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، ص83.

(1): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص81.

التعاقدية بأكملها وما يلحقها من قرارات تدخل في اختصاص قاضي العقد وحده دون اشتراك من قاضي الإلغاء إلا أن هناك استثناءات على هذه القاعدة منها ما هو خاص بالمتعاقد مع الإدارة ومنها ما هو خاص بالغير [1]

أولا-الاستثناءات الخاصة بالمتعاقدين:

الأصل أن المتعاقد مع الإدارة لا يجوز له أن يسلك طريق الطعن بالإلغاء ضد القرارات الصادرة من الإدارة في مرحلة التنفيذ وإنما يكون له الحق في الطعن في هاته القرارات أمام قاضي العقد سواء كان هو القاضي الإداري في العقود الإدارية أو القاضي المدني في العقود المدنية،ولكن يخرج عن هذه القاعدة بعض الاستثناءات التي يستطيع فيها المتعاقد مع الإدارة الطعن بالإلغاء ضد القرارات الصادرة في مرحلة تنفيذ العقد.[2]

تتمثل هذه الاستثناءات في الطعون المقدمة ضد قرارات الإدارة التي تستند إلى العقد أي القرارات التي تصدر عن الإدارة بصفتها صاحبة سلطة عامة وليس بصفتها متعاقدة، وكذا الطعون المقدّمة من العمال المرتبطون مع الإدارة بعقد مدني.[3]

1- الطعون المقدّمة ضد القرارات التي تصدرها الإدارة باعتبارها سلطة عامة وليس باعتبارها متعاقدة:

القرارات التي تؤثر في تنفيذ عقود الإدارة لا تصدر كلّها عن هذه الأخيرة باعتبارها متعاقدة بل بعضها يصدر عنها بهذه الصفة والبعض الآخر يصدر عنها بهذه الصفة والبعض الآخر يصدر عنها باعتبارها سلطة عامة خوّلتها القوانين واللوائح في حق اتخاذ إجراءات معيّنة، ولهذا ذهب القضاء الفرنسي إلى التفرقة بين القرارات التي تصدر عن الإدارة باعتبارها متعاقدة وتلك التي تصدر عنها باعتبارها سلطة عامة وذلك من شأن جواز الطعن فيها بالإلغاء من عدمه.[4]

(2): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص84.

(3): سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص733.

(1): سليمان الطماوي، المرجع نفسه، ص733.

(2)صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص85.

استقر القضاء الإداري على عدم قبول الطعن بالإلغاء ضد القرارات الصادرة عن الإدارة باعتبارها متعاقدة وبالتالي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء باعتبارها سلطة ومن ثمّ يجوز الطعن فيها بالإلغاء.[1]

وقد أجاب مفوض الدولة الفرنسي (Tradeu) على هذا التساؤل في تقريره المقدّم لمجلس الدولة في قضية (Cied du mord et autres) حكم المجلس بتاريخ 1907/12/06 حيث قرر أنّ الأوامر التي توجهها الدولة للشركات تختلف آثارها حسب ما إذا كانت متّخذة بناءا على دراسة الشروط أو بناءا على اللوائح، ففي هذه الحالة يجب أن تقيم الشركة دعواها أمام مجلس مديرية قاضي العقد.[2]

أما في الحالة الثانية فإنّ شرعية هذه الأوامر يجب أن تبحث في حد ذاتها مع تجريدها عن العقد ولذلك فإنّ دعوى الإلغاء هي الطريقة التي يجب أن تلجأ إليها الشركات للطعن على قرارات السلطة العامة ومن أمثلة القرارات التي تتخذها الإدارة باعتبارها سلطة عامة تلك القرارات المتعلقة بالضبط والمتمثلة في حماية الأمن والصحة والسكينة.[3]

2- الطعون المقدّمة من العمال المرتبطين مع الإدارة بعقد إداري:

قد يرتبط العمال مع الإدارة بعقد إداري يكونون في علاقاتهم معها في مركز ذات طبيعة مختلطة مكوّنة من نوعين إحداهما تعاقدي والآخر لائحي، يتمثل الجانب التعاقدي في النصوص الخاصة مدّة العقد ومقدار الأجر ونوع العمل، أما الجانب اللائحي أو التنظيمي فيتمثل في إجراءات العمل والقواعد الخاصة بتنظيمه ويترتب على الطبيعة المختلطة للعقد الإداري المبرم بين العمال والإدارة وجود نوعين من الطعون هما:[4]

* الطعن أمام قاضي العقد وذلك بالنسبة للقرارات التي تصدرها الإدارة استنادا إلى النصوص التعاقدية.

(3): صالحي حكيمة، المرجع نفسه، ص85.

(4): محمد عبد العالي السناري، المرجع السابق، ص95.

(1): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص86

(2): محمد عبد العالي السناري، المرجع السابق، ص95.

* الطعن أمام قاضي الإلغاء وهذا بالنسبة للقرارات التي تتخذها الإدارة بناء على سلطتها المستمدّة من النصوص اللائحية.

3- الطعون المقدّمة من العمال المرتبطين مع الإدارة بعقد مدني:

قد تستأجر الإدارة بعض العمال وترتبط معهم بعقد مدني وليس بعقد إداري، ومن ثمّ فإنّ المنازعات المتعلقة بهذا العقد المدني يختص بنظرها حسب الأصل القضاء العادي وليس القضاء الإداري، وكذلك يختص بنظر المنازعات المتعلقة بكافة الإجراءات الصادرة عن الإدارة بشأن هذا العقد المدني.[1]

ولكن القضاء الإداري في فرنسا ومصر خرج عن هذه القاعدة وقبل بعض القرارات في العقد بالطعن عليها استقلالا أمام قاضي الإلغاء مثل قرارات تعيين وعزل بعض العاملين وكذلك قرارات تنظيم العمل وغيرها.[2]

ثانيا- الاستثناءات الخاصة بغير المتعاقدين مع الإدارة:

إذا كان الأصل هو عدم قبول الطعن بالإلغاء من المتعاقدين على القرارات الصادرة عن الإدارة و المتعلقة بتنفيذ العقد فإنّ مجلس الدولة الفرنسي طبّق هذه القاعدة فيما يتعلق بغير المتعاقدين مع الإدارة، حيث منعهم من الطعن بالإلغاء على القرارات الخاصة بتنفيذ العقد، إلاّ أنّه عدل عن قضائه هذا منذ حكمه الشهير في قضية Société -Anonyme de livraisoms in destrielset commersial- الذي صدر بتاريخ 1961/04/24 حيث أجاز لغير أطراف العقد الطعن بالإلغاء في بعض القرارات المتعلقة بتنفيذ العقود إذا كانت تلك القرارات تمس بمصالحهم وذلك على سبيل الاستثناء من القاعدة العامة المشار إليها سابقا، وقد سلك مجلس الدولة المصري نفس المسلك.[3]

وتتمثل تلك الاستثناءات فيما يلي:

(3): محمد عبد العالي السناري، المرجع السابق، ص95.

(4): صالحي خكيمة، المرجع السابق، ص87.

(1): محمد عبد العالي السناري، المرجع السابق، ص97.

1- الطعون المقدّمة من غير المتعاقدين ضد القرارات الصادرة عن الإدارة باعتبارها سلطة عامة:

قبل مجلس الدولة الفرنسي الطعن بالإلغاء من غير المتعاقدين على القرارات التي تصدرها الإدارة بمقتضى القوانين واللوائح وليس باعتبارها أحد أطراف العقد، حيث طبّق المجلس في هذا الشأن نفس القاعدة التي طبّقها بالنسبة للمتعاقدين وهي قبول الطعن بالإلغاء في هذا النوع من القرارات.[1]

2- الطعون المقدّمة من المنتفعين ضدّ القرارات المتعلقة بحقوق التزام المرافق العامة:

المنتفعين بالخدمات التي يؤديها المرفق العام وإن كانوا من الغير بالنسبة لعقد التزام المرافق العامة إلا أنّهم لهم مصلحة في إدعاء عليه وثيقة الالتزام من ناحية ويتفق مع القانون من ناحية أخرى وهذا العقد ينشئ حقوق للمنتفعين بخدمات المرفق العام من قبل الملتزم وقبل الإدارة، ومن أجل هذا فللمنتفعين بخدمات المرفق العام الطعن بالإلغاء ضد القرارات المتعلقة بالتنفيذ استقلالا عن عقد الالتزام إذا طابقت تلك القرارات الشروط الواردة في وثيقة الالتزام أو خالفت قاعدة قانونية، أما إذا كانت القرارات التي اتخذت من طرف الإدارة تستند إلى الشروط التعاقدية الواردة في عقد الالتزام وليس في الشروط اللائحية فإنّه في هذه الحالة لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء وإنّما يتم الطعن فيها أمام قاضي العقد بواسطة المتعاقد مع الإدارة [2] ويقوم المنتفعين بالطعن بالإلغاء في القرارات المتعلقة بالتنفيذ استقلالا عن عقد الالتزام في إحدى الحالتين:[3]

الحالة الأولى: وذلك عندما تصدر الإدارة قرارا يبين للمنتفع مخالفته للشروط اللائحية الواردة في وثيقة الالتزام أو لأي قاعدة قانونية فإنّه يجوز الطعن عليها بالإلغاء إذا مست هذه الوثيقة بحقوقه.

الحالة الثانية: في حالة ما إذا خالف الملتزم في علاقته بالمنتفعين للشروط الواردة في وثيقة الالتزام فيلجأ المنتفعون إلى مانحة الالتزام طالبين منها التدخل لإجبار الملتزم على عدم مخالفة

(2): محمد عبد العالي السناري، المرجع السابق، ص97.

(1): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص88.

(2): محمد عبد العالي السناري، المرجع السابق، ص97.

شرط الالتزام فإذا امتنعت الإدارة في هذه الحالة عن التدخل فإنّها تكون قد أصدرت قرار سلبي بالرفض مما يجوز للمنتفعين الطعن فيه بالإلغاء.

المبحث الثاني

أثر الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة

سنتطرق في هذا المبحث إلى أهم الآثار الناتجة عن الحكم الصادر بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة على العمليات التعاقدية،وبعدها نبين موقف الفقه والقضاء كذلك من هذه الآثار.

المطلب الأول

أثر الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة على العقد الإداري

سنتناول في أثر الحكم بإلغاء القرارات الإدارية القابلة للإنفصال على العمليات التعاقدية مبدأين يتمثلان في عدم امتداد أثر الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة إلى العقد الإداري وكذلك امتداد أثر الحكم.

الفرع الأول

عدم امتداد أثر الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة إلى العقد الإداري

من المتعا رف عليه أن دعوى الإلغاء لا تنصب سوى على القرار الإداري ومنه فالقرار الإداري المنفصل عن العقد الإداري شأنه شأن القرارات الإدارية، لكن دون أن يمتد حكم الإلغاء إلى العقد الإداري الذي ساهم القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء في تكوينه حيث يبقى هذا العقد رغم ذلك صحيحا[1]، وقد قضى في هذا الشأن بأن ما صدر من قرارات مخالفة للقوانين أو

(1): صالحي حكيمة، المرجع السابق، 92.

اللوائح أو مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة يعطي للأفراد حقا في طلب إلغائها دون أن يكون لحكم الإلغاء مساسا بذات العقد، رغم أن القرارات الإدارية المنفصلة تدخل في تكوين العقد و تمهد لإبرامه إلا أنها تبقى عملا مستقلا و منفصلا عن عملية التعاقد التي التي لا تخضع لاختصاص قاضي الإلغاء، كما أن هذا الأخير حسبما ذهبت محكمة القضاء الإداري ".....لا يبحث إلا فيما إذا كان القرار المطعون فيه يجب أو لا يجب أن يلغى دون أن يهتم بما قد يترتب على هذا الإلغاء من نتائج سلبية أو إيجابية ....." [1]، و إذا أصح أن إلغاء القرار في الحالة المعروضة لا يؤدي إلى إبطال العلاقة التعاقدية التي نشأت عنه، إلا أن هذا لا ينفي وجود المصلحة في طلب إلغاء هذا القرار، إن من المحتمل أن يؤدي الحكم الصادر بإلغاء إلى فسخ أو تصحيح الوضع تأسيسا على عدم الإبقاء على تصرف يقوم على قرار حكم بإلغائه.[2]

الفرع الثاني

امتداد أثر الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة إلى العقد الإداري

أساس هذا المبدأ أن القرار الإداري و إن كان مستقلا أو قابل للانفصال عن العقد إلا أنه يكون مع مجموع القرارات الأخرى كلا لا يتجزأ فهو مرحلة من مراحل العملية المركبة و يتوقف عليه سلامة العملية بأكمله، ولذا فإن انهيار القرار الإداري يترتب عليه انهيار بقية أجزاء العملية التعاقدية ككل [3]، فهذا إلى أي يتفق مع طبيعة العلاقات و التصرفات القانونية التي ترتكز على قاعدة هامة كل ما بني على باطل فهو باطل، فما دام القرار الإداري الذي ساهم في تكوين العملية التعاقدية قضى بإلغائه كذلك العقد يكون بالنتيجة باطل، ولا مجال للقول هنا أن القرار المقضي بإلغائه منفصل عن العقد، حيث أنه لولا هذا القرار لما وجد العقد [4]، و تأييدا لهذا الانتقاد الفقهي فقد ذهبت فتوى قسم إلى أي بمجلس الدولة إلى أنه"..... يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون صادر من سلطة إدارية لها الحق في إصداره و يكون الإخلال بذلك موجبا ببطلان التصدق" وبما أن مدير معمل تكوين البترول الأمريكي بالسويس غير مختص

(2): عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، المرجع السابق، ص345،346.

(3): عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص346.

(1): طلحة زينب، المرجع السابق، ص66.

(2): عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، المرجع السابق، ص346.

بإصدار قرارات إدارية تفصح عن إدارة مصلحة المناجم في إحداث أثر قانوني، وذلك أن المختص في هذه الحالة هو مدير مصلحة المناجم لشؤون الوقود الذي لم يصدر منه قرار بقبول عطاء الشركة و من ثم لا يكون ثمة عقد قد انعقد بينها و بين المصلحة ....." [1]، و هذا ما يؤكد أن العقد الإداري لا يقوم على قرار باطل فإذا بطل قرار قبول العطاء لعدم اختصاص مصدره فإن هذا القرار رغم أنه منفصل عن عملية التعاقد لا يمكن أن ينشأ عنه عقد إداري و رغم استقرار قاعدة عدم تأثير العقد الإداري بالحكم الصادر بإلغاء قرار منفصل عنه حيث لا ينفسخ هذا العقد تلقائيا كأثر لحكم الإلغاء إلا أن ذلك لا يقلل من أهمية حكم الإلغاء، حيث أن العقد يتأثر من الناحية العملية بإلغاء أحد القرارات المنفصلة عنه، فيمكن لأحد أطراف العقد استنادا إلى هذا الحكم أن يلجأ لقاضي العقد مطالبا بفسخه حيث أن الحكم بالإلغاء أثر مطلق يكون محل تقدير المحكمة المدنية أو الإدارية كما أن حكم الإلغاء قد يكون له آثار إيجابية فمن الممكن أن تقوم الإدارة بتصحيح الوضع بإجراء لاحق، [2] وحق المطالبة بإنهاء العقد الإداري استنادا إلى الحكم الصادر بإلغاء أحد القرارات المنفصلة عن هذا العقد و التي ساهمت في تكوينه يقتصر استعماله على أطراف العقد و ذلك وفقا لقاعدة نسبية العقود الإدارية فليس لمن يكن طرفا في العقد اللجوء إلى قاضي العقد متمسكا بحكم إلغاء القرار المنفصل والذي ساهم في اتخاذ العقد الإداري توصلا لإنهاء هذا العقد.[3]

المطلب الثاني

موقف الفقه و القضاء من أثر الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة

سنحاول في هذا المطلب عرض أهم المواقف و الآراء التي استقر عليها كل من الفقه و القضاء في مجال إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة.

الفرع الأول

(3): عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص346-348.

(1): عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص348.

(2): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص94.

موقف القضاء من دعوى إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة

نتطرق في هذا الفرع إلى الأحكام التي تقضي بأن إلغاء القرارات المنفصلة يترتب عليها مباشرة إلغاء العقد و الأحكام التي لا يترتب عليها مباشرة إلغاء العقد.

أولا: الأحكام التي تقضي بأن إلغاء القرارات المنفصلة التي يترتب عليها مباشرة إلغاء العقد

تبنى مجلس الدولة الفرنسي في قضائه الحديث الرأي الذي يقوم على أن إعدام أحد القرارات الإدارية المنفصلة في شهادة إعدام ضمنية للعقد ككل حتى ولو لم يصدر حكم بإلغاء العقد من قاضي العقد و بما أن القضاء الإداري الفرنسي لاسيما قضاء مجلس الدولة الفرنسي المصدر التاريخي الأصلي و الأساسي للنظام القانوني لدعوى الإلغاء في النظام القضائي الجزائري تبنت نظرية الإدارية المنفصلة و تطبيقاتها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي فإن النظام القضائي الإداري الجزائري اعتبر أن إلغاء القرار المنفصل يؤدي حتما إلى بطلان العقد الذي تم إبرامه[1]

ومثال ذلك الحكم الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1966/12/16 في قضية شركة هيرتزل إذ رفضت دعوى الإلغاء من طرف شركة هيرتزل ضد هذه القرارات المتصلة و المرتبطة بعقد الأشغال العامة في هذه القضية[2]

ثانيا:الأحكام التي تقضي بأن إلغاء القرارات المنفصلة لا يترتب عليها مباشرة إلغاء العقد

لقد استقر القضاء على أن حكم إلغاء القرار الإداري المنفصل لا يؤدي إلى إبطال العقد،بل يبقى قائما و منتجا لأثاره القانونية حتى يرفع صاحب الشأن المنازعة أمام قاضي العقد،حتى أنه توجد بعض أحكام مجلس الدولة الفرنسي حكم فيها المجلس بأن إلغاء القرار الإداري المنفصل عن العقد ينتج عنه مباشرة إنهاء العقد،كما استقر كل من القضاء الإداري الفرنسي و الأردني على أن هناك بعض الإجراءات المتعلقة بالعملية التعاقدية يمكن إلغاؤها

(1): عمار عوابدي، المرجع السابق، ص443.

(2): المجلة القضائية، العدد الرابع، ص222،221.

عن طريق دعوى الإلغاء و التعويض عن الأضرار الناجمة على أن لا يكون لهذا الإلغاء أي مساس بالعقد ذاته بل يظل قائما و تفصل فيه الجهة المختصة بمنازعات العقود.[1]

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه الصادر 04 أوت 1905 في قضية (martin) بأن مداولات المجلس العام الورشير (loir et cher) غير مشروعة بسبب مخالفة لركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية المتعلقة بمنح عقد امتياز تسيير و تشغيل مرفق المواصلات بواسطة التزام، لكن العقد يظل ساريا و منتجا لآثره حتى يطلب إنهاءه أمام قاضي العقد من أحد طرفيه.[2]

الفرع الثاني

موقف الفقه من دعوى إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة

لقد اختلف الفقهاء في شأن قاعدة استمرار العقد رغم الحكم بإلغاء القرار الإداري المنفصل الذي يصدر في مرحلة الإبرام،حيث انقسم إلى فريقين بين مؤيد و معارض لهذه القاعدة وهذا سيتم توضيحه في ما يلي:

أولا الفقه المعارض:

يذهب الفقيه الفرنسي (krassillrit) إلى أن عدم ترتيب أي آثار قانونية على إلغاء القرار الإداري المنفصل يتضمن مخالفة واضحة لحجية الأمر المقضي فيه، فكيف يمكن الإبقاء على العقد صحيحا ما دام أنه يتضمن عدم المشروعية، حيث أن أحد العناصر التي قام عليها أصبح معدوما مما يقتضي حكم الإلغاء.[3]

المصري في هذه المسألة يتضمن موقفا واضحا فالقرار المنفصل يحكم بإلغائه يعتبر مرحلة من مراحل العملية المركبة و يترتب على سلامته العملية كلها، و بالتالي فإن إلغاء

(3): علي خطار الشنطاوي، الرجع السابق، ص366.

(4): عمار عوابدي، المرجع السابق، ص443.

(1): صالحي حكيمة، المرجع السابق، ص96،97.

القرار الإداري المنفصل يؤدي إلى إنهاء ما يترتب عليه ولم يستثني المجلس من هذه القاعدة الإحالة أن تنتهي العملية المركبة بعقد، وهذا الاستثناء لم يعد ما يبرره في الوقت الحاضر ففي الحقيقة إن تمسك مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص يرجع إلى أسباب تاريخية مقصودة على فرنسا كانت سبب قاعدة قبول دعوى الإلغاء إذا وجدت طريقة مقابلة للطعن.[1]

ولما بدأ المجلس يتخلى عن هذه القاعدة فعلا وتدريجيا فألغى القرار الذي كان أساس العقد دون أن يتصدى للعقد، لذلك فإن القضاء يمثل مرحلة للتقيد لا مجال للتقيد به في مصر، حيث يرى الدكتور عبد المنعم جيرة أنه لا يوجد أي مبرر منطقي بفرض هذه النتيجة فضلا على أن يلزم أصحاب الشأن بضرورة الإلغاء إلى القضاء وهو أمر واضح لا يحتاج إلى تفسير ولا يتفق وضرورة تسيير العقد.[2]

وقد انتقد الدكتور عبد الحميد حشيش الاتجاه الذي استقر عليه القاضي الإداري و اقترح حلول بديلة تتمثل في اختيار أحد البديلين هما:[3]

1- أن يفسح لغير أطراف العقد بأن يطالبوا بإبطاله أمام القاضي و ذلك بعد أن يحصلوا على حكم إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة من قاضي الإلغاء و ضرب لذلك مثلا بأن صاحب العطاء الذي لم ترسى عليه مناقصة لسبب غير مشروع يمكن أن يلغى قرار المناقصة، ثم يلجأ بعد ذلك إلى العقد ليطالب بإبطال استنادا إلى عدم مشروعية القرار، وتطبيق نفس القاعدة إذا كان الطعن في قرار مؤسسا على عدم صحة العملية التعاقدية في حد ذاتها.

2- هو الاكتفاء بالاتجاه إلى قاضي الإلغاء أن يسمح له بترتيب كافة النتائج المطبقة و المبنية على إلغاء القرارات ببطلان العقد نفسه على أنه في الحالات التي تؤدي فيها إلغاء القرار إذا مش بالعقد كله أو بعضه فإنه يعين اختصاص طرفي العقد فضلا عن الإدارة مصدرة القرار وذلك حتى يدافع كل صاحب مصلحة عن حقوقه.

ثانيا-الفقه المؤيد للاتجاه الغالب في أحكام القضاء:

(2): سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص374.

(3): عبد المنعم جيرة، قواعد الإجراءات وتنظيم المناقصات والمزايدات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000،ص118.

(1): طلحة زينب، المرجع السابق، ص71.

استقر بعض الفقهاء على الرأي الذي يتبنى فكرة الإبقاء على العقد صحيحا و منتجا لآثاره القانونية رغم إلغاء القرار المنفصل الذي ساهم في تكوين الرابطة التعاقدية، حيث لا يترتب على إلغاء القرار المنفصل مباشرة إنهاء العقد بل يظل ساريا إلى يتطلب صاحب الشأن إبطال هذا العقد، إلا أنه يستطيع أن يطعن في أي قرار وأن يكون هذا الطعن يستند أساسا إلى مخالفة قواعد المشروعية، فيناقش القرار من حيث أسباب إلغاءه، فيرى الفقيه "ريفيروا" أنه يجب أن لا يكون إلغاء القرار المنفصل أي أثر على العقد ذاته حيث يبقى العقد قائما إلى أن يتم إبطاله[1]

يتضح في الأخير أن الحكم الصادر في الطعون المقامة ضد القرارات الإدارية لا يمتد إلا إلى القرار المطعون فيه فإذا قبلت الدعوة في طعن موجه إلى بإرساء المناقصة فإن الحكم الصادر بإلغاء ذلك القرار لا يؤثر من الناحية النظرية في العقد ذاته، وإذا حكم بإلغاء المسابقة لا يؤثر ذلك على قرار التعيين الذي يصدر استنادا إليها إلا أنه من الناحية العلمية وحسبما يقضيه تنفيذ الحكم تنفيذا كاملا تلتزم الإدارة بفسخ العقد و إلغاء القرار بعد ظهور فساد أساسهما القانوني بحكم قضائي نهائي[2]

يتبين لنا مما سبق أن موقف الفقه من إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة بدوره ينقسم إلى تيارين بين مؤيد و معارض لهذه الفكرة، فلكل منه أسببه إزاء هذا الموقف، ففي الحقيقة وفقا لقاعدة ما بني على باطل فهو باطل فإنه لا يمكن الإبقاء على العقد صحيحا و منتجا لأثاره القانونية مادام قد ألغي القرار الإداري الذي ساهم في بناء هذا العقد، و بالتالي يجب إنهاء كذلك العقد برمته استنادا على عدم مشروعية القرار،إلا إذا وافق أطراف العقد على إلغاء الحفاظ على العلاقة التعاقدية فيما بينهما و الاكتفاء بإلغاء القرار المنفصل فقط دون أن يؤثر هذا على العملية التعاقدية و الإبقاء على العقد صحيحا.

(2): مصطفى أبو زيد الفهمي، المرجع السابق، ص815.

(1): حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص432.

من خلال دراسة نظرية القرارات الإدارية المنفصلة يتبين لنا أنّ هاته القرارات تساهم في تكوين العملية التعاقدية وتهدف إلى إتمامها إلا أنّها تختلف وتنفصل عنها، الأمر الذي جعل الطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء جائزا فهي قرارات تسبق عملية إبرام العقد، حيث أنّ إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة لا يؤدي كنتيجة إلى إبطال العقد الذي يبقى سليما وصحيحا ومنتجا لأثاره القانونية إلاّ أن يتمسك أحد أطرافه بحكم إبطال العقد ، ولكون القضاء الإداري الفرنسي المصدر التاريخي والأصلي لهذه النظرية في النظام القانوني إلاّ أنّنا نجد أنّ النظام القضائي الجزائري قد تبنّى هذه النظرية كذلك وعرف تطبيقاتها المتعددة.

ومن النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة مايلي:

– نظرية القرارات الإدارية المنفصلة هي من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي.

– التخلي عن تطبيق شرط انتفاء الدعوى الموازية في النظام القضائي الجزائري وتبني نظرية القرارات الإدارية المنفصلة.

– تقسيم المنازعات التي تثور بشأن العملية التعاقدية ككل إلى منازعات تتعلق بالقرارات السابقة على عملية إبرام العقد وإخضاعها إلى قاضي الإلغاء، والمنازعات التي تثور بشأن العقد الإداري في حد ذاته وإخضاعها إلى قاضي العقد.

– تعتبر نظرية القرارات الإدارية المنفصلة وسيلة قانونية قضائية فعالة في احترام وتطبيق قواعد الاختصاص القضائي في النظام القضائي المعاصر.

– وكذلك ما توصلنا إليه من خلال دراستنا هذه أنّه عند تطبيق هذه النظرية لا بد أن نشير إليها بصورة واضحة ودالة مثل ما كان في الفترة الممتدة ما بين 1964–1970 حيث أنّه في المرحلة اللاحقة على عام 1970 لا تشير بصراحة إلى أحكام هذه النظرية بصورة مشابهة أو مطابقة تماما لتطبيقات مجلس الدولة الفرنسي، كما أنّ التطبيق الصحيح لهذه النظرية في القضاء الجزائري يؤدي إلى الاستغناء عن المحاولات الخاطئة والمستحيلة لتطبيق شرط انتفاء الدعوى الموازية .

الفهرس

مقدمة..... أ-ج

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للقرارات الإدارية المنفصلة

المبحث الأول: ماهية القرارات الإدارية المنفصلة..... 06

المطلب الأول: مفهوم القرارات الإدارية المنفصلة..... 06

الفرع الأول: نشأة القرارات الإدارية المنفصلة..... 06

الفرع الثاني: تعريف القرارات الإدارية المنفصلة..... 08

المطلب الثاني: صور القرارات الإدارية المنفصلة..... 10

الفرع الأول: القرارات الممهدة لإبرام العقد..... 10

أولا : قرارات لجنة تقييم العروض..... 10

ثانياً : قرارات لجنة البت..... 11

الفرع الثاني: القرارات الصادرة لإبرام العقد..... 12

الفرع الثالث : القرارات الصادرة لتنفيذ العقد..... 13

المطلب الثالث: تمييز القرارات الإدارية المنفصلة..... 14

الفرع الأول: المعيار الشخصي(الذاتي)..... 14

أولا- المركز القانوني الشخصي..... 14

ثانيا- الجهة القضائية المختصة بدعوى الإلغاء..... 15

الفرع الثاني: المعيار الموضوعي(المادي)..... 15

أولا- مدى فاعلية القرارات الإدارية المنفصلة في تكوين العملية التعاقدية..... 16

ثانيا- مدى فعالية القرارات الإدارية المنفصلة لرافع الدعوى..... 16

ثالثا– مدى فردية أوعمومية القرارات الإدارية المنفصلة..... 17

رابعا– الجهة الإدارية المختصة لإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة..... 17

المبحث الثاني: تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة..... 18

المطلب الأول:تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في أعمال السلطة التنفيذية....19

الفرع الأول: تطبيقات نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في منازعات العملية العقدية..... 19

الفرع الثاني: تطبيقات نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في ميدان المنازعات الضريبية..... 21

الفرع الثالث: تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في مجال المنازعات الانتخابية..... 22

أولا– تطبيقات القرارات الإدارية المنفصلة في عملية الانتخابات التشريعية 22

ثانيا– تطبيقات القرارات الإدارية المنفصلة في مجال عملية الاستفتاءات العامة.....24

ثالثا– تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في مجال عملية الانتخابات غير التشريعية وغير الاستفتاءات..... 24

الفرع الرابع : تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في مجال منازعات نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة..... 25

المطلب الثاني: تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في الأعمال الصادرة عن موقف القضاء..... 26

الفرع الأول: مدى تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في القضاء الإداري الفرنسي..... 26

الفرع الثاني: مدى تطبيقات نظرية القرارات الإدارية المنفصلة في القضاء الإداري الجزائري..... 28

الفصل الثاني: آلية الطعن ضد القرارات الإدارية المنفصلة

المبحث الأول: دعوى إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة..... 32

المطلب الأول: مفهوم دعوى الإلغاء..... 32

الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء..... 33

الفرع الثاني: شروط دعوى الإلغاء..... 34

أولا- الشروط العامة..... 34

ثانيا- الشروط الخاصة..... 37

المطلب الثاني: شروط إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة..... 39

الفرع الأول: تقديم طلب إلغاء القرارات المنفصلة من غير المتعاقد..... 39

الفرع الثاني: أن يكون القرار الإداري المنفصل نهائيا وباتا..... 40

الفرع الثالث: رفع دعوى الإلغاء في الميعاد..... 41

أولاً : حالات وقف الميعاد..... 42

ثانياً : حالات قطع الميعاد..... 42

المطلب الثالث: مراحل الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المنفصلة..... 44

الفرع الأول: الطعن بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة في مرحلة انعقاد العقد..... 44

أولا- القرارات السابقة على إبرام العقد..... 45

ثانيا- القرارات التي تقترن بإبرام العقد..... 45

الفرع الثاني: الطعن بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة في مرحلة تنفيذ العقد..... 46

أولاً : الاستثناءات الخاصة بالمتعاقدين..... 46

ثانيا: الاستثناءات الخاصة بغير المتعاقدين مع الإدارة..... 49

المبحث الثاني: أثر الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة..... 50

المطلب الأول: أثر الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة على العمليات التعاقدية..... 51

الفرع الأول: عدم امتداد أثر الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة على العقدالإداري. 51

الفرع الثاني: امتداد أثر الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة إلى العقد الإداري..... 52

المطلب الثاني: موقف الفقه والقضاء من أثر الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة.... 53

الفرع الأول: موقف القضاء من دعوى إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة..... 53

أولا- الأحكام التي تقضي بأنّ إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة تترتب عليها مباشرة إلغاء العقد..... 53

ثانيا- الأحكام التي تقضي بأنّ إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة لا يترتب عليه مباشرة إلغاء العقد..... 54

الفرع الثاني: موقف الفقه من دعوى إلغاء القرارات الإدارية المنفصلة..... 55

أولا- الفقه المعارض..... 55

ثانيا-الفقه المؤيد..... 56

الخاتمة..... 59

قائمة المصادر والمراجع..... 61

الفهرس..... 65

قائمة المصادر والمراجع

أولا- القوانين:

1- قانون رقم09/08 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2- المرسوم الرئاسي 236/10 المتضمن قانون الصفقات العمومية الصادر بتاريخ 07 أكتوبر 2010، جريدة رسمية، عدد58 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي98/01 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، مؤرخ في 01-03-2011، جريدة رسمية، عدد 14 صادرة بتاريخ 2011/03/06.

ثانيا- الكتب:

01- أحمد محمود جمعة، العقود الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.

02- بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نشورات بغدادي، الجزائر، ط4، 2013

03-بوحميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص، دار هومة، الجزائر، 2011.

04- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القضاء الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار أبو المجد، مصر، ط2، 2001.

05- رشيد خلوفي، قانون المنازعة الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،ط3، 2007.

06-عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، ج1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.

08-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية الإدارية،دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.

09-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي ،الإسكندرية، 2007.

10- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، مصر، 2008.

11- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية،2003.

12- عبد المنعم جيرة ، قواعد الإجراءات وتنظيم المناقصات والمزايدات، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.

13- عبد الوهاب بوضرسة، الشروط العامة والخاصة لقبول الدعوى بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، ط2، 2006.

14- عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الإجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة بسكرة، 2010.

15- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج2، دار الهدى، الجزائر، 2010.

16- علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج1، دار الثقافة ، عمان، 2008.

17- عمار بوضياف، الصفقات العمومية في الجزائر،دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط1، دار الجسور، الجزائر،2007.

18- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، دار الجسور، الجزائر،2009.

19- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

20- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، ط5، 2009.

21- فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة، عمان، 2005.

22- كلوفي عزالدين، نظام المنازعة في مجال الصفقات العمومية على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية.دار النشر جيطلي، الجزائر 2012.

23- محمد الرصيفان العبادي، قضاء الإلغاء الإداري، دار جليس الزمان، عمان، 2013.

24- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار الجسور، الجزائر، 2009.

25- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع،الجزائر،2010.

26- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.

27- محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية،القاهرة،2002.

28- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،

29- محمود السنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1992.

30- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998.

31- مصطفى أبو زيد الفهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.

32- مولود ديدان، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار بلقيس، الجزائر،2009.

ثالثا- الرسائل العلمية والمذكرات:

01- صالحي حكيمة، القرارات الإدارية القابلة للإنفصال(مذكرة لنيل درجة الماستر)،كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2011.

02- طلحة زينب، القرارات الإدارية المنفصلة(مذكرة لنيل درجة الماستر)، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2012.

رابعا-المجلات:

01- المجلة القضائية، المحكمة العليا،العدد الرابع، 2002.