



كلية الحقوق والعلوم السياسية

الرقم التسلسلي/2019

قسم: الحقوق

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات لنيل شهادة ماستر

تخصص: قانون إداري

سلطة الإدارة في تعديل القرارات الصاورة عنها

إشراف الأستاذ:

بيلي كمال

إعداد الطلبة:

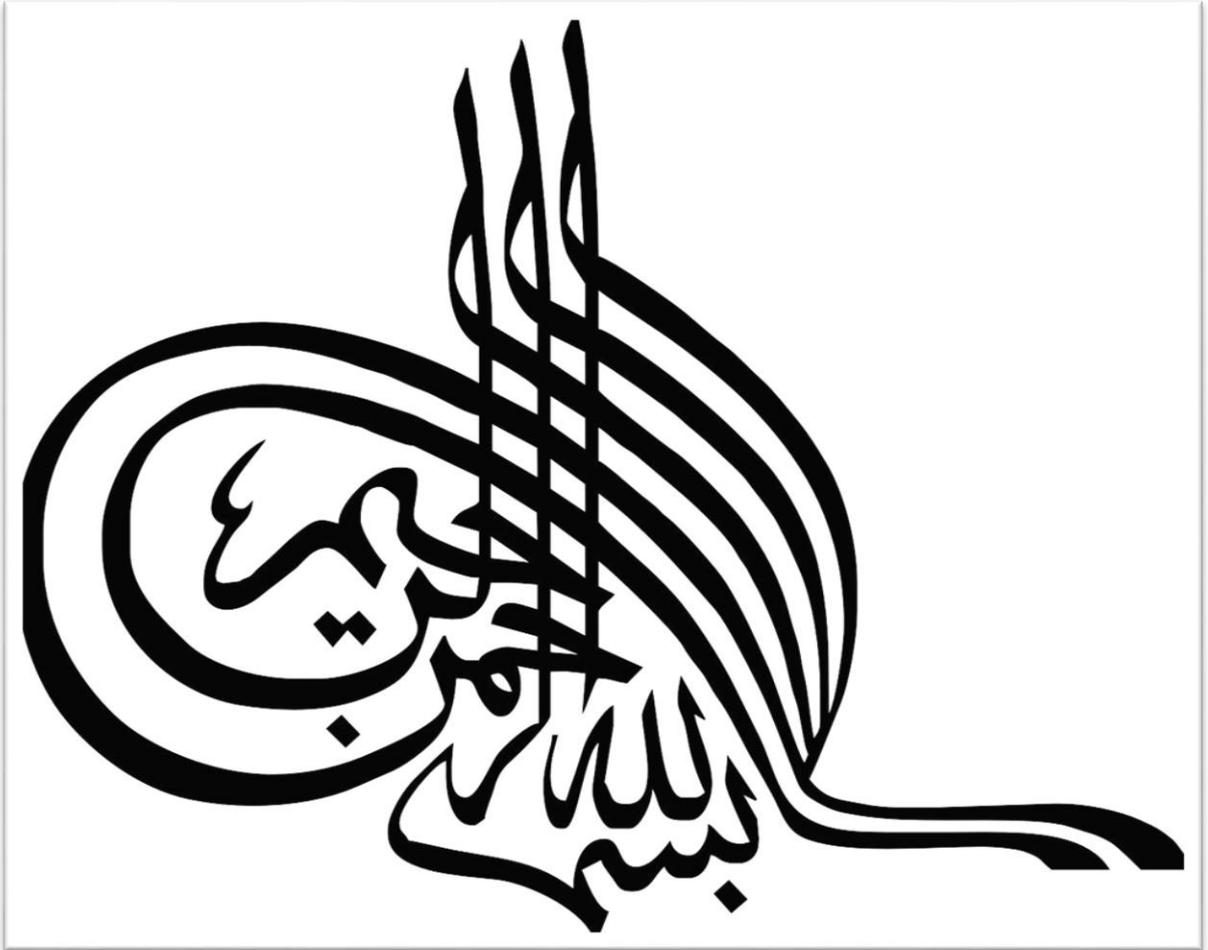
قوايدية سفيان

رزايقية محمد

أعضاء لجنة المناقشة:

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	الصفة
هوام الشبيخة	أستاذ محاضر - ب -	رئيسا
بيلي كمال	أستاذ محاضر - ب -	مشرفا ومقررا
حملة عبد الرحمان	أستاذ مساعد - أ -	مناقشا وممتحنا

السنة الجامعية 2019 / 2020



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

يَنْقُومِ إِنَّمَا هَذِهِ الْحَيَاةُ الدُّنْيَا مَتَّعُ



وَإِنَّ الْآخِرَةَ هِيَ دَارُ الْقَرَارِ

سُورَةُ النِّعَمِ

سُورَةُ النِّعَمِ

شكر و عرفان

الحمد لله حمدا كثيرا مباركا فيه الذي وفقنا لإنجاز هذا العمل المتواضع، أرجو أن يكون، ينتفع به الجميع وفي هذا المقام نتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ: أ.د. بيلي جمال الذي منحنا ثقته وتولى قبوله مهمة الإشراف والمتابعة رغم الظروف الصعبة التي تعاني منها الدولة وهذا إن دل على شيء، إنما يدلوتقديره للعمل فله منا خالص الامتنان والعرفان.

كما لا تفوتنا الفرصة أن نتقدم بالشكر للجنة الأستاذين "هوام الشبيخة" و "حملة عبد الرحمان"

دون أن ننسى كافة الأساتذة الذين رافقونا في مشوارنا الدراسي.

إلى كل من مد يد المساعدة من قريب أو بعيد ولو بالكلمة الطيبة.

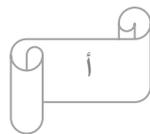
وفي الأخير جاز الله الجميع خير جزاء.

مقدمة

إنطلاقاً من الرقابة الذاتية الإدارية وفقاً للمشروعية تلتزم الإدارة بتعديل القرارات متى كانت غير مشروعة من خلال تغيير مضمونها، وبالتالي يتحدد منطوق القرار بعد تعديله ويحل القرار المعدل محل سابقه محدثاً أثر قانوني لم يكن موجود من قبل وعليه يعتبر التعديل أحد نتائج الرقابة الإدارية اتجاه القرارات الإدارية وتملك الإدارة حق التعديل إما عن طريق الرقابة الوصائية أو الرقابة الرئاسية.

ويكمن ذلك في أن الرقابة الرئاسية آلية أساسية من آليات الإدارة للمحافظة على نشاطها وعلى انسجام أعمالها وصونها من الأخطاء ولها سلطة تقديرية تجيز للرئيس الإداري بمقتضاها حق النظر على الأعمال الصادرة مباشرة عن المرؤوسين الذين يتبعونه وتمارس هاته الرقابة على كل المستويات فالأعلى على الأدنى منه، أما الرقابة الوصائية فهي عكس الرقابة الرئاسية حيث أنها تمارس إلا ضمن المعالم المحددة لها وفقاً للشروط التي نص عليها القانون كما أنها تتضمن إعطاء أوامر فإذا كانت سلطة تقوم برقابة السلطة اللامركزية في مدى احترام لقواعد المشروعية فإنها لا يمكن لها أن تتجاوز الحدود المرسومة لها ولا أن تطلب منها أعمالاً لم ينص عليها القانون.

ومن منطلق تمتع الإدارة بامتيازات عدة على سبيل ممارستها لاختصاصاتها هاته الامتيازات تتسم بطابع السلطة العامة حيث يعد القرار الإداري من أهم الامتيازات باعتباره الوسيلة الأكثر استخداماً في التعامل مع الأفراد وأهم الأدوات التي تستعين بها الإدارة في مباشرة وظيفتها الإدارية، كما يلزم المشرع الإدارة عند إصدار قراراتها أن توفر الظروف المعينة ويتطلب استمرار هذه الظروف بقاء القرارات المذكورة صحيحة وسليمة فإذا ما تغيرت تلك الظروف كان ذلك إخلالاً بالشروط الواردة في القانون الأمر الذي يجعل هذه التصرفات غير مشروعة وبالتالي وجوب تعديلها أو إلغائها، كما قد تجد الإدارة في بعض الأحيان أمام أسباب خارجة عن إرادتها تدفعها للتدخل لجعل القرارات أكثر إنسجاماً مع الظروف المستجدة تحقيقاً للمصلحة العامة وضمان الاستمرارية لسير المرفق العام.



إضافة إلى أن الإدارة أحيانا أخرى قد تصدر قرارات غير ملائمة ناتجة عن سوء التقدير وضعف الكفاءات الإدارية لبعض الموظفين مما يتطلب منها وجوب تعديل هاته القرارات أو إلغائها.

1- دواعي اختيار الموضوع:

إن دواعي اختيار الموضوع تنقسم إلى شقين:

أ - **الشق الموضوعي:** ينطلق أساسا من إهمال وعدم إعطاء الأهمية وعدم تطرق المشرع الجزائري لموضوع التعديل المتعلق بالقرارات الإدارية والاكتفاء إلا فيما يخص بإلغاء السحب، التنفيذ، وقف التنفيذ، بينما أولتها بعض التشريعات والدول الأخرى أهمية كبرى.

أ- **الشق الذاتي:** وينطلق أساسا من كوننا موظفين في إدارات عمومية تصادفنا في بعض الأحيان صدور قرارات إدارية ناتجة عن سوء التقدير من قبل بعض الموظفين الإداريين وهذا راجع لضعف الكفاءة، لهذا السبب ومن أجل المساهمة في إعطاء نوع من الإثراء.

2- إشكالية البحث:

إلى أي مدى يمكن للإدارة أن تلغي أو تعدل القرارات الصادرة عنها؟ وماهي القرارات الخاضعة للتعديل من قبلها؟ وهل للإدارة إمكانية تعديل القرارات الصادرة عنها؟

3- المنهج المتبع

وقد اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي لتوضيح المبادئ التي تقوم عليها سلطة الإدارة في تعديل القرارات الصادرة عنها، وكذا توضيح بعض المفاهيم الأساسية في الموضوع، وتحليل النصوص القانونية التي تناولت الموضوع.

4- أهداف الدراسة

كون هذا الموضوع يكتسي نوع من الأهمية تتعلق بالقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة والتي لها ارتباط وثيق بالموظفين والأشخاص، إلى جانب ذلك كثرة الأخطاء في بعض القرارات التي يتم أحيانا إلغائها عن طريق القضاء بأحكام قضائية والتي لا تحقق المصلحة العامة وضمان الاستمرارية لسير المرفق العام بانتظام.

5- الدراسات السابقة

نظرا لعدم التطرق لمثل هذا الموضوع في السابق محليا خاصة تعذر علينا الاعتماد على دراسات سابقة واقتصرنا على عناوين.

6- صعوبات البحث

إن الصعوبات التي اعترضتنا في إعداد هذه الدراسة تمثلت في عدم إمكانية الاطلاع والحصول على مختلف المعلومات التي تخدم موضوعنا من مراجع سواء على مستوى المكتبة الجامعية أو المكتبات العمومية الموجودة بإقليم الولاية.

7- التصريح بالخطبة

وللإلمام الجيد بالموضوع من كل الجوانب كان لنا أن نتبع الخطبة التالية من أجل الوصول إلى معلومات نفيد ونستفيد منها:

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقا من مبدأ المشروعية

المبحث الأول: مفهوم مشروعية القرار الإداري.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية الذاتية وصورها.

الفصل الثاني: تعديل القرارات الإدارية.

المبحث الأول: مفهوم تعديل القرارات الإدارية.

المبحث الثاني: الأساس القانوني لتعديل القرار الإداري وتمييزه عن ما يشابهه.

الفصل الأول

المبحث الأول: مفهوم مشروعية القرار الإداري

المطلب الأول: تعريف مشروعية القرار الإداري

المطلب الثاني: مصادر مبدأ المشروعية

المطلب الثالث: حماية مبدأ المشروعية من حيث الإدارة والقضاء

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية الذاتية وصورها

المطلب الأول: قرارات السلطة الرئاسية

المطلب الثاني: القرارات الوصائية

خلاصة الفصل

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

إن تعريف القرار الإداري هو التصرف القانوني الذي تتخذه الإدارة المختصة بإرادتها المنفردة والملزمة قصد إحداث أثر قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وحيث أن الأصل في القرار الإداري المشروعية وسلامة القرار الإداري تكون إذا كانت المشروعية سليمة وليست بها عيب وانطلاقاً من مبدأ المشروعية لسلامة القرار الإداري تلجأ الإدارة إلى نوع من الرقابة الإدارية الذاتية من أجل إعطاء مصداقية وشرعية في القرارات الصادرة عنها وتمكينها من إبداء تعديل على قراراتها لما لها من سلطة على قراراتها.

قسمنا الفصل الأول إلى مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم مشروعية القرار الإداري

والمبحث الثاني: الرقابة الإدارية الذاتية وصورها.

المبحث الأول: مفهوم مشروعية القرار الإداري

لفهم موضوع مشروعية القرار الإداري يستوجب في البداية التعريف بمشروعية القرار الإداري، مما يدفعنا إلى تحديد تعريفها اللغوي و الاصطلاحي قصد تحديد معالمها وهذا ما سنتطرق اليه في (المطلب الأول)، بالإضافة إلى تناول مصادر مشروعية القرار الإداري في (المطلب الثاني)، و كذا شروط شروط وضمانات حماية مبدأ المشروعية في (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف مشروعية القرار الإداري

لقد عرف مصطلح مشروعية القرار الإداري مجموعة من التعاريف، اللغوي والاصطلاحي لمشروعية القرار الإداري في (الفرع الأول)، إضافة إلى ذلك نتكلم عن التعريف الفقهي لمبدأ المشروعية في (الفرع الثاني) كما قمنا بتمييز الشرعية عن المشروعية. في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التعريف اللغوي والاصطلاحي لمشروعية القرار الإداري

أولاً: التعريف اللغوي لمشروعية القرار الإداري

لقد جاءت كلمة المشروعية من الفعل الثلاثي شرع: شرع الوارد بشرع شرعا وشروعا : تناول الماء بفيه، شرعت الدواب في الماء: دخلت فيه. الشريعة والشراع والمشرفة: المواضع التي ينحدر الماء منها، شرع فلان في كذا وكذا: أخذ فيه

شرع الدين يشرعه :سنه¹.

الشارع :الطريق الذي يشرع فيه الناس عامة

شرعت في هذا الأمر شروعا :خضت فيه .

شرعت الدابة :صارت على شريعة الماء، أما الشريعة والشرعة :ما سن الله من الدين

وأمر به كالصوم والصلاة والحج والزكاة وسائر أعمال البر، وقيل الشرعة أي الدين

والمنهاج :الطريق المستقيم، شرعوا لهم من الدين ما لم يأذن به الله :أظهروا لهم .كما يقال

شرع فلان أي أظهر الحق وقمع الباطل، كما أن شرع هي بين وأوضح، ونقول الشرعة أي

العادة، هذا يشرعه ذلك².

ثانياً: التعريف الاصطلاحي لمشروعية القرار الإداري

يتعلق هذا المبدأ بحدود سلطات الدولة وخضوع سلطاتها العامة لقواعد ملزمة لذلك فهو

يعتبر الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الدولة .فإذا كان يقصد

بهذا المبدأ سيادة حكم القانون أي خضوع الحاكم والمحكوم لقواعد القانون وأحكامه، فإن

التعريف الاصطلاحي لهذا المبدأ يعني التزام سلطات الدولة الثلاثة :التشريعية والتنفيذية

والقضائية بنصوص القانون وخضوعها لأحكامه باعتبار أن هذا الخضوع يكون حائلاً دون

كل صورة من صور الاعتداء على حقوق الإنسان وحرياته فكل هذه السلطات تخضع

¹ - صالح العلي الصالح و أمينة الشيخ سليمان الأحمد، المعجم الصافي في اللغة العربية، الرياض، السعودية، محرم 1401 هـ ، ص 296 .

² - صالح العلي الصالح وأمينة الشيخ سليمان الأحمد، المرجع السابق، ص296 .

لأحكام القانون عند ممارستها لاختصاصاتها وهذا ما يطلق عليه اصطلاح مبدأ المشروعية¹. فممارسة السلطة لم تعد امتيازاً شخصياً لمن يمارسها، بل هي سلطة قانونية تفوضها الأمة للمؤسسات لتمارسها باسم الأمة و لصالحها، و على هذا فهي سلطة مقيدة بالقانون .

وهذا المفهوم يوجب ضرورة تحديد من يخضع لهذا القانون، ثم تحديد القانون الذي يجب الخضوع له، وأخيراً مدى خضوع الإدارة للقانون.

أ- المقصود بالقانون الذي يجب الخضوع له اختلف الفقه حول القانون الذي يجب الخضوع له وقد انقسموا إلى رأيين: الرأي الأول: يرى هذا الاتجاه أن القانون الذي يجب خضوع السلطات العامة له لا يقتصر على القواعد القانونية الوضعية القائمة في الجماعة فعلاً وإنما يشمل مجموعة القواعد العليا السامية التي تعبر عن الضمير الإنساني كإعلانات الحقوق التي أصدرتها هيئة الأمم المتحدة التي ينبغي على السلطة العامة التقيد بأحكامها .

الرأي الثاني: ينفق هذا الرأي على أن القواعد القانونية التي يجب الخضوع لها هي تلك القواعد القائمة فعلاً، التي ارتضتها الجماعة في صورة عرفية أو أصدرتها في صورة قواعد قانونية . ورغم هذا التوافق إلا أنهم اختلفوا في تحديد هذه القواعد القانونية فأنصار سمو البرلمان يرون أن تحديد هذه القواعد في كل ما يقرره البرلمان صراحة أو ضمناً

¹ - علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري مبدأ المشروعية دعوى الإلغاء دراسة مقارنة - ، كلية الحقوق

جامعة القاهرة فرع بني سويف، دار الجامعة الجديدة، سنة 2009 ، ص 7.

وبالتالي القانون الواجب الخضوع له يشمل التشريعات الصادرة من البرلمان والقواعد العرفية الدستورية التي يسكت البرلمان عن تعديلها أو إلغائها واللوائح التي تصدر بتفويض من البرلمان¹. أما الرأي الراجح في الفقه والقضاء يأخذ بمفهوم واسع للقواعد القانونية الوضعية التي يجب الخضوع لها، وتشمل قواعد القانون الوضعي القائم في الدولة سواء عرفية قضائية تشريعية، فهذا المفهوم الواسع لمبدأ المشروعية يحقق الهدف الأساسي من المبدأ وهو حماية حقوق الأفراد وحياتهم والحيولة دون تحكم الإدارة وتعسفها.

ب- الأفراد والجهات المقصودة بالخضوع للقانون

إن مبدأ المشروعية يعني الخضوع للقانون بصفة عامة، ولكن السؤال المطروح هل المقصودين بالخضوع للقانون هم الأفراد فقط أم الأفراد والجهات الحكومية والهيئات الخاصة والعامة؟ للإجابة على ذلك نقول مبدأ المشروعية يعني خضوع الحكام والمحكومين للقانون، ومن ثم يخضع كل من الأفراد والسلطات الحاكمة في الدولة القانون.. ونعني بالسلطات الحاكمة السلطات الثلاث: تنفيذية وقضائية، تشريعية .

1- **خضوع الأفراد للقانون:** لقد عرف الأفراد فكرة الخضوع للقانون قبل نشأة الدولة وقد كان القانون السائد عبارة عن مجموعة القواعد العرفية أو التقاليد أو العادات، ثم تطور مفهوم القانون وأصبح قاعدة مدونة التي تصدرها سلطة مختصة .

¹ - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 8 .

2- خضوع السلطة التشريعية للقانون وهي أن تباشر وظيفتها في حدود أحكامه القانون وعلى الوجه المبين فيه، وإذا كان الدستور بعد القانون الأعلى في الدولة، فيجب على البرلمان احترام أحكامه في كل التشريعات والقرارات الصادرة منه، لأنه إذا كان الدستور هو الذي يحدد حقوق الأفراد وحررياتهم، فإن السلطة التشريعية هي التي سنت القوانين لهذه الحقوق والحرريات.

3- خضوع السلطة القضائية للقانون: السلطة القضائية يجب أن تخضع للقانون وعليها أن تقوم بتطبيق القانون لا أن تخالف أحكامه، ومنه أن تلتزم بأحكام القوانين المختلفة وهي تقوم بعملية الفصل في المنازعات التي تعرض عليها. بالإضافة وجود درجات في المنازعات قد تعرض عليها، والقاضي بشر قد يخطئ ويصدر حكماً يمثل مخالفة للقانون من حيث الموضوع أو الإجراءات ولذلك لا بد أن يتوافر لدى المتقاضي فرصة لعرض نزاعه أمام محكمة أعلى درجة.

4- خضوع السلطة التنفيذية للقانون: وللسلطة التنفيذية وظيفتين حكومية وأخرى إدارية، الوظيفة الحكومية هي تلك الأعمال التي تصدر عنها باعتبارها أداة للحكم وهي تعد من أعمال السيادة، لا تخضع لرقابة القضاء أما الوظيفة الإدارية: فهي تشمل بصفة عامة التطبيق اليومي للقوانين وتشغيل وإدارة المرافق العامة المختلفة. كما أن السلطة التنفيذية تعد من أخطر السلطات الثلاثة على حقوق وحرريات الأفراد فهي تتولى تنفيذ المشروعات والمرافق لتحقيق الأهداف التي تصبو إليها وتتمتع بامتيازات وسلطات خطيرة

كالتنفيذ المباشر ونزع الملكية للمنفعة العامة وغيرها. ومن ثم تعد السلطة التنفيذية أشد خطراً على الحريات الفردية في السلطتين التشريعية والتنفيذية¹.

ج- مدى خضوع الإدارة للقانون

يتفق الفقه على أن مبدأ المشروعية ينصرف إلى احترام القانون بمدلول واسع، ومن ثم يمتد إلى الخضوع لكافة القواعد القانونية الملزمة بغض النظر عن مصدرها، إلا أنهم اختلفوا فيما بينهم حول مدى خضوع الإدارة للقانون إلى 03 آراء :

الرأي الأول: يرى هذا الاتجاه أنه يقصد بخضوع الإدارة القانون أن تتفق كافة تصرفات الإدارة القانونية والمادية مع القانون وبالتالي لا يجوز للإدارة أن تأتي عملاً قانونياً أو مادياً مخالف للقانون ومعنى ذلك أن تصرفات الإدارة تكون مشروعة إذا لم تخالف القانون. ونلاحظ أن اعتناق هذا الرأي يؤدي إلى توسيع سلطة الإدارة لأنه يفسر مبدأ المشروعية تفسيراً ضيقاً أي أن الإدارة يكون لها حرية كبيرة فيما تأتيه من تصرفات وأعمال. فالأعمال تكون مشروعة إذا لم تخالف الإدارة أحكام القانون لأن هذا الرأي لا يطلب من الإدارة سوى عدم مخالفة القانون فقط.

الرأي الثاني: يرى هذا الاتجاه أن خضوع الإدارة القانون هو ضرورة استنادها في كل تصرفاتها وأعمالها القانونية والمادية إلى أساس من القانون. وبالتالي لا يكفي أن يكون عمل الإدارة وتصرفاتها غير مخالف للقانون وإنما يجب أن يكون تصرفها وعملها مستندا

¹ - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 10.

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

ومبنياً على قاعدة قانونية حتى يكون مشروعاً. ونلاحظ أن هذا الاتجاه يعمل على تفسير مبدأ المشروعية تفسيراً أوسع من الرأي الأول، وبالتالي تقيد من حرية الإدارة لا تملك اتخاذ أي عمل قانوني أو مادي إلا إذا كان مستنداً أو مبنياً على قاعدة قانونية.

الرأي الثالث: يرى هذا الاتجاه إلى أنه لكي يتحقق خضوع الإدارة للقانون وتكون تصرفاتها شرعية أي أن تكون هذه التصرفات مجرد تنفيذاً أو تطبيقاً لقاعدة تشريعية قائمة عند مباشرة التصرف¹.

يتضح لنا من هذا الاتجاه أنه يوسع مضمون مبدأ المشروعية إلى أقصى مدى ويضيق نطاق سلطة الإدارة. فهو يقرر أن أعمال الإدارة لا تكون مشروعة إلا إذا كانت مجرد تنفيذ أو تطبيق القاعدة التشريعية عامة قائمة من قبل وبالتالي يجعل الإدارة مجرد أداة لتنفيذ القانون.

ومن خلال العرض السابق لهذه الآراء يتضح لنا الرأيين الأول والثاني متكاملين وليس متعارضين، الأول يضع التزاماً سلبياً على عاتق الإدارة بأن تكون ملتزمة في تصرفاتها بعدم مخالفة القانون، والرأي الثاني يضع على عاتقها التزاماً إيجابياً بأن تكون تصرفاتها مستندة إلى القانون بمعناه الواسع. وبالتالي الإدارة في تصرفاتها وأعمالها يجب أن تسير وفق الرأيين مجتمعين. لكن يتضح لنا من الاتجاه الثالث أنه ينبغي استبعاد المفهوم الذي قام عليه إزاء تعارضه مع أحكام القانون الذي يمنح الإدارة سلطات

¹ - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 13.

واختصاصات متعددة تتجاوز نطاق تنفيذ القانون بمعناه الضيق .حيث لا يقتصر نشاط الإدارة على مجرد تنفيذ القوانين بل يمنحها المشرع اختصاصات وسلطات واسعة تخرج عن نطاق تنفيذ القانون¹.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي لمبدأ المشروعية

إن تعريف المشروعية في معناه العام تعني سيادة القانون أو الصفة لكل ما هو مطابق للقانون .

مبدأ المشروعية يعني إذن أن تكون جميع نشاطات الإدارة العمومية تمارس في حدود القانون، وكل عمل اداري يخرج عن أحكام هذا المبدأ يكون محلاً للطعن فيه² .

عرف عمار عوابدي مبدأ المشروعية في معناه العام خضوع الجميع لحكام ومحكومين السيادة القانون، وأن جميع الأجهزة والسلطات العامة في الدولة يجب أن تلتزم وتخضع في جميع تصرفاتها وأعمالها لحكم القانون في مفهومه العام وكل عمل أو تصرف يخرج عن أحكام ومقتضيات مبدأ المشروعية يكون عملاً غير مشروع ومحلاً للطعن فيه بعدم الشرعية³.

1 - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 13 .

2 - ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط1، الجزائر، 2006 ، ص 186 .

3 - عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة و القانون الاداري، دار هومة جامعة الجزائر

2005، ص 161 .

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

أما الأستاذ محمد الصغير بعلي ميز بين مبدأ المشروعية بمعناه الواسع والمشروعية الإدارية فمبدأ المشروعية بمعناه الواسع قصد به " سيادة القانون أي خضوع جميع الأشخاص بما فيهم السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول في الدولة ". كما تعني " خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده ¹.

ويقصد بمبدأ المشروعية الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين والمحكومين للقانون وسيادته وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم ².

بينما أشار البعض إلى أن لمبدأ المشروعية معنيان أحدهما واسع يعني خضوع الدولة بكافة سلطاتها للقانون، والآخر يشير إلى خضوع الإرادة فقط للقانون، كما ويذهب البعض الآخر إلى أن مبدأ المشروعية هو مبدأ سيادة القانون أو مبدأ الدولة القانونية بما يعنيه من خضوع الدولة بكافة سلطاتها للقانون، أي أن تتوافق كل التصرفات التي تقدر من سلطات الدولة مع أحكام القانون ³.

¹ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2005 ، ص 9

² - حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن، عمان ، ط 1، منشورات الجامعة الاردنية ، 1987 ، ص 9

³ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري دراسة قانونية - ، الطبعة الأولى، القاهرة، دار الفكر العربي، 1955 ،

ويقصد بمبدأ المشروعية وفق ما يراه الدكتور عمر محمد الشوبكي هو سيادة حكم القانون أو مبدأ الخضوع للقانون، أي يعني بذلك خضوع كل الحكام والمحكومين للقانون¹. ويرى كذلك عبد الغني بسيوني أن مبدأ المشروعية يختلف عن مبدأ خضوع الدولة للقانون الذي يعني خضوع كل الحكام والمحكومين للقانون بحيث يلزم خضوع السلطة العامة بكل هيئاتها الحاكمة للقواعد القانونية السارية كما تسمى الدولة القانونية².

المطلب الثاني: مصادر مبدأ المشروعية

يمكن تصنيف مصادر المشروعية إلى مصادر مكتوبة وتشمل التشريع الأساسي، التشريع العادي، التشريع الفرعي، والمعاهدات في الفرع الأول، ومصادر غير مكتوبة وتشمل العرف والقضاء والمبادئ العامة للقانون في الفرع الثاني .

الفرع الأول: المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية

تتمثل المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية في التشريع الذي يقصد به كمصدر القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة من السلطة المختصة في الدولة وقد تكون سلطة تأسيسية فيكون التشريع دستورياً وإذا كانت سلطة تشريعية فيكون التشريع عادياً ويطلق عليه مصطلح القانون، وإذا كانت سلطة تنفيذية فإننا نكون أمام ما يسمى

¹ - الشوبكي عمر محمد، القضاء الإداري - دراسة مقارنة، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر و التوزيع، سنة 2001، ص 17 .

² - عبد الله عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري اللبناني، ط1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، سنة 2000، ص 3 .

بالتشريعات الفرعية أو اللوائح، ويتميز التشريع عن غيره من المصادر الأخرى بوضوحه وتحديدته وسهولة تعديله¹.

أولاً: التشريع الأساسي (الدستور)

يشكل الدستور التشريع والقانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويعد الدستور مصدراً هاماً للمشروعية بصفة عامة والمشروعية الإدارية بصفة خاصة، وتلتزم به جميع هيئات الدولة بما فيها السلطة التنفيذية وأحكامه نافذة في مواجهة الجميع حكماً و محكومين².

تقع التشريعات الدستورية في قمة الهرم، وتسمو على القواعد القانونية الأخرى جميعاً، والقواعد الدستورية يقصد بها مجموعة القواعد المكتوبة في وثيقة أو عدة وثائق دستورية فحسب، ويمكن أن تكون تلك القواعد غير مكتوبة في ظل دستور عرفي يتمتع بسمو القواعد الدستورية المكتوبة ذاتها، وبالتالي تعد القواعد الدستورية المرجع الأول للمشروعية ودستورية أعمال الإدارة ومخالفتها يوسم هذه الأعمال بعدم المشروعية³.

¹ - مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، 2008، ص 12

² - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009، ص 13

³ - مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 13.

ثانياً: التشريع العادي " القانون

يأتي التشريع العادي أو القانون بالمرتبة الثانية بعد الدستور، من حيث التدرج التشريعي لأنه صادر من الهيئة التشريعية المعبرة على الإرادة العامة والإدارة بوصفها السلطة التنفيذية تخضع لأحكام القانون¹. وللمحافظة على مبدأ المشروعية يجب على الإدارة العامة في مختلف مستوياتها أن تلتزم بما تضعه السلطة التشريعية من قوانين في المجالات التي يخولها إياها الدستور بموجب المادتين 122 و 123 وحتى تنقيح الإدارة العامة بالقوانين يجب أن تكون تلك القوانين مطابقة للدستور وألا تخالفها وإلا كانت غير دستورية².

ثالثاً: التشريع الفرعي اللائحي " التنظيم "

يطلق على القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية التشريع الفرعي، وهي قواعد عامة مجردة واجبة الاحترام تلي التشريع العادي في مرتبتها في سلم التدرج القانوني، وتخضع لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة باعتبارها قرارات إدارية يجب أن تكون متفقة مع القانون³. والسلطة التنظيمية لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية عملياً تنقسم على أساس المعيار الشكلي (العضوي)

¹ - مازن راضي ليلو، نفس المرجع، ص 12.

² - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 11.

³ - مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 13.

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

فالسطة التنظيمية موكلة لبعض هيئات الإدارة العامة بينما الإدارة التشريعية إذ هي منوطة أساساً باختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول.

1- رئيس الجمهورية:

تنص المادة 125 من الدستور 1996 على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة بالقانون." وتم تعديل هذا النص في سنة 2016 بمقتضى المادة 143 التي أضافت للنص السابق: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول¹." وهذا النص يثير مشكلة التفرقة والتمييز بين اختصاص القانون "التشريع العادي" واختصاص التنظيم "التشريع الفرعي اللائحي". فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة ومستقلة فقد تم تحديدها بطريقة سلبية، مما يجعل مجالها واسع يطال كافة الميادين والشؤون باستثناء مجال القانون المحدد أساساً بموجب المادتين 122 و123 من الدستور، كما أنها تبقى مستقلة عن السلطة التشريعية. ورئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في الواقع بموجب التوقيع على المراسيم الأساسية طبقاً لما أقرته المادة 77 من الدستور الفقرة 08.

¹ - القانون رقم 16-01 المؤرخ 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، جبر، العدد 14، المؤرخة 07 مارس

2016، ص 28.

2- الوزير الأول:

تتجلى السلطة التنظيمية للوزير الأول فيما يوقعه من مراسيم تنفيذية تطبيقاً وتجسيدياً البرنامج حكومته وهو ما نصت عليه المادة 143 والتي نصت على ما يلي: " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول." وهو ما نصت عليه المادة و9 من دستور 2016 يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور صلاحيات الآتية...¹ وهو ما يجعل الوزير الأول في تبعية واضحة لرئيس الجمهورية سواء من الناحية العضوية أو الموضوعية².

رابعاً: المعاهدات والاتفاقيات الدولية

إذ تحوز ذات " قوة القانون " متى استوفت الإجراءات المقررة لذلك³، ويقصد بالمعاهدات تلك الاتفاقيات التي تبرمها الدولة مع الدول أو المنظمات الدولية بقصد تنظيم الموضوعات ذات الاهتمام المشترك⁴.

1 - أنظر المادة ومن تعديل 2016 للدستور

2 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 12 وما بعدها

3- محمد عبد الباسط، القضاء الإداري مبدأ المشروعية تنظيم واختصاصات مجلس الدولة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2005، دار الجامعة الجديدة للنشر، ص 9

4 - أحمد رجب محمود، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 2005، ص 33.

وتعتبر المعاهدات الدولية مصدراً من مصادر المشروعية في الدول وذلك بعد التصديق عليها تصبح جزء من القانون الداخلي للدولة، وبالتالي تلزم الأفراد كما تلزم السلطة العامة باحترامها والنزول عند أحكامها¹.

مبدأ المشروعية يتحقق ويصان لدي احترام تدرج هذه المصادر المكتوبة تطبيقاً لقاعدة تدرج القواعد القانونية، وتعد المعاهدات مصدراً لمبدأ المشروعية وهذا بعد التصديق عليها من طرف السلطة المختصة، وفور التصديق عليها تصبح المعاهدة جزء من التشريع الداخلي للدولة وبعض الدساتير كالدستور الجزائري يعترف لها بطابع سمو على القانون².

الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية

تتمثل المصادر غير المكتوبة في العرف، والقضاء ثم المبادئ العامة للقانون .

أولاً: العرف

يقصد بالعرف الإداري مجموعة القواعد التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها وتستمر فتصبح ملزمة لها، وتعد مخالفتها مخالفة للمشروعية وتؤدي إلى إبطال تصرفاتها³.

¹ - حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن، عمان، ط1، منشورات الجامعة الأردنية، 1987، ص 2

² - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية دراسة تشريعية و قضائية و فقهية، ط 1 ، الجزائر، دار الجسور للنشر و التوزيع، ص6

³ - مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 14

وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: تعبير أصطلح على إطلاقه على الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على إتباعها في مزاوله نشاط معين وينشأ من استمرار الإدارة التزامها لهذه الأوضاع والسير على سننها في مباشرة هذا النشاط فتصبح بمثابة القاعدة الواجبة الإتباع ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة¹، ويأتي العرف الإداري في مرتبة أدنى من مرتبة القواعد القانونية المكتوبة، ويستلزم ألا يخالف نصاً من نصوص القانون، وبالتالي هو مصدر تكميلي للقانون لأنه يكمل ويفسر ما نقص منه. وحتى يكون سلوك الإدارة عرفاً إدارياً ومصدر من مصادر القانون يجب أن يتوفر فيه ركنان:

1- الركن المادي:

يتمثل هذا الركن في اعتياد الإدارة على إتباع سلوك معين في نشاط معين وقد يكون هذا الاعتياد ايجابياً أو قد يكون سلبياً ايجابي يظهر في صورة القيام بعمل وسلبى في صورة الامتناع عن القيام بعمل ما، على أن يكون هذا العمل أو الامتناع بشكل ثابت ومستمر ويتكرر في الحالات المماثلة². ويشترط فيه أن يمضي الزمن الكافي لاستقراره، وتقدير ما إذا كانت هذه المدة كافية الوجود العرف من عدمه أمر مرجعه إلى القضاء.

¹ عمرو عدنان، القضاء الإداري مبدأ المشروعية دراسة مقارنة -، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 36 .

² - المرجع نفسه، ص 38 .

2- الركن المعنوي:

هو اعتقاد الإدارة والأفراد بالزامية القاعدة المتبعة وضرورة احترامها وعدم مخالفتها واعتبار ذلك مخالفة قانونية تتطلب الجزاء والقرارات الإدارية التي تصدر مخالفة للعرف الإداري غير مشروعة وعرضة للإلغاء إذا طعن في مشروعيتها أمام القضاء يجب أن يكون العرف الإداري عاماً تطبقه الإدارة و يكون اعتيادي دون انقطاع في جميع الحالات المماثلة و يكون غير مخالف لنص قانوني أو لائح أي يجب أن يكون مشروعاً، و دور العرف كمصدر رسمي للقانون الإداري أقل أهمية من المصادر الرسمية لصعوبة الاستدلال على القاعدة العرفية، ومن جهة أخرى الإدارة في الغالب تلجأ إلى اللوائح كوسيلة لتنظيم نشاطها الإداري¹.

ثانياً: القضاء

المنازعات التي تعرض على القضاء كثيرة ومتنوعة يصعب على التشريعات أياً كانت وفرتها أن تحيط بالحلول، وكثيراً ما لا يجد القاضي النص الذي يحسم ويبين حكم القانون فيها².

وأصل وظيفة القاضي تطبيق القانون والفصل في النزاع المعروض أمامه لأنه ملزم قانوناً بالفصل في المنازعة الداخلة في اختصاصه وإلا كان منكرًا للعدالة، ولذلك على

¹ - مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 16

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 35

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

القاضي إتباع الأسلوب الذي رسمه المشرع له لفض النزاع، فإن لم يجد وجب عليه أن يستوحي قواعد القانون الطبيعي .

وعلى ذلك لا يعد القضاء مصدراً رسمياً للقانون الدورة المتعلقة بتطبيق النصوص التشريعية، وإزالة الغموض والتعارض المحتمل بينهما، ولا يتعدى القاضي هذا الأمر ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج نصوص التشريع، إلا أن الطبيعة الخاصة للقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنيته وتعدد مجالات نشاطه أدى إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي ليتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية فيعمد إلى خلق مبادئ وأحكام القانون الإداري .

فالقاضي الإداري إذا لم يجد في المبادئ القانونية القائمة نصاً ينطبق على النزاع المعروض عليه يتولى بنفسه إنشاء القواعد اللازمة دون أن يكون بقواعد القانون المدني . فيصبح القضاء أهم مصدر رسمي للقانون الإداري ويشكل مصدراً رئيسياً من مصادر المشروعية¹.

¹ - مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 16

ثالثاً: المبادئ العامة

يقصد بها تلك المبادئ التي لا تستند إلى نص مكتوب ومصدرها القضاء، وهي تختلف عن المبادئ القانونية التي يكون مصدرها التشريع، ولجأ القضاء الإداري للمبادئ العامة للقانون ليفصل في المنازعات الإدارية وذلك لعدم تقنين قواعد القانون الإداري¹.

ويرجع الفضل في إبراز المبادئ العامة للقانون كمصدر للقانون الإداري لمجلس الدولة الفرنسي وذلك سنة 1945 م في قراره المتعلق باحترام حقوق الدفاع وعليه فمنشأ نظرية المصادر هو قضائي و من بين بعض المبادئ التي تضمنتها المصادر: مبدأ المساواة، مبدأ كفالة حق الدفاع، مبدأ العدل و الإنصاف، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، مبدأ استمرارية المرافق العامة، و تطور المرافق العامة و تكييفها². و أما عن مصدرها قوة الإلزامية فإن الرأي الفقهي الراجح في فرنسا مثلاً يرجعه إلى القضاء نفسه فهي على حد تعبير الفقيه دي لو بادير تعتبر ذات مصدر قضائي خالص و مثل هذا الرأي يتماشى مع الوضع في الجزائر في مجال الاجتهاد القضائي ، و مما يتضمن من مبادئ عامة للقانون حيث تنص المادة 152 من الدستور الفقرة 3 على : تضمن المحكمة العليا و مجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد و تسهران على احترام القانون ، و نصت

¹ - مازن راضي ليلو، المرجع السابق ، ص 16

² - ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية و القانونية ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، 2006 ، ص 70.

المادة 31 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 05 / 30 / 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله نصت على أن : " ينعقد مجلس الدولة في حالة الضرورة جلساته مشكلاً من كل الغرف مجتمع لاسيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعاً عن اجتهاد قضائي"¹.

المطلب الثالث: حماية مبدأ المشروعية من حيث الإدارة والقضاء

نقسم هذه الشروط إلى ثلاثة فروع، نتناول في الفرع الأول الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، بينما في الفرع الثاني تحديد اختصاصات الإدارة، أما الفرع الثالث نتناول فيه وجوب رقابة قضائية فعالة، حيث أن مبدأ المشروعية يحتل مكانة مميزة كأحد أهم مبادئ القانون إطلاقاً، فتجسيده في أرض الواقع يفرض توفر 03 شروط ينجم عن تخلف أحدهما غياب ما يسمى بمبدأ سيادة القانون وبالتالي اختفاء معالم ومظاهر الدولة القانونية .

الفرع الأول: الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات

المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات هو توزيع السلطات السياسية في الدولة على هيئات مختلفة ولا يجب أن تتركز هذه السلطات في هيئة واحدة، لما يترتب عن ذلك من آثار قانونية بالغة الخطورة، وذلك أنه ما إن اجتمعت السلطات وتركزت في يد الهيئة التنفيذية فصارت على هذا النحو في التشريع وأخرى القضاء وثالثة في التقيد أن تسلم هذه

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 15

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

الأخيرة بخضوعها للجزاء أو فوقها للحساب أمام القضاء .من أجل ذلك ذهب الفقيه مونتسكيو إلى القول بأن :

السلطة توقف السلطة بمعنى أن تعدد السلطات كفيل بإحداث نوع من الرقابة على كل سلطة حتى لا تتفرد بالقرار بما يؤدي في النهاية إلى احترام مبدأ المشروعية¹ .

الفرع الثاني: تحديد اختصاصات الإدارة

لا يمكن أن يتحقق مبدأ المشروعية في أرض الواقع إلا إذا كانت أعمال وصلاحيات السلطة الإدارية أو التنفيذية واضحة ومحددة وعادة ما يتكفل دستور الدولة بتبيان القواعد العامة لممارسة العمل التشريعي، والقوانين تتولى تفصيل هذه القواعد، كما أن صلاحيات ووظائف السلطة القضائية واضحة فهي تتولى الفصل في المنازعات والخصوصيات بما يقره القانون وطبقاً للإجراءات المعمول بها .السلطة الإدارية في الدول تبشر نشاطات واسعة ومتنوعة بقصد تحقيق المصلحة العامة، فهي تتولى إنشاء المرافق العامة بقصد إشباع حاجات الأفراد المختلفة، وهي تكفل المحافظة على النظام العام، وإذا قامت الإدارة بإصدار قرار خارج نطاق اختصاصها اعتبر عملها غير مشروع وكذلك في ابتعادها عن الهدف وهو تحقيق المصلحة العامة .لهذا مبدأ المشروعية يوجب ضبط الإدارة باختصاص معين فيلزمها بالقيام بأعمال معينة ضمن إطار محدد وهذا ما يطلق عليه التنظيم الإداري² .

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص 14 .

² - عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص 15 .

الفرع الثالث: وجوب رقابة قضائية فعالة

الرقابة القضائية بمعنى عام هي: السلطة التي يتمتع بها القضاء في الحكم على قانونية تصرفات السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية في مواجهة الأفراد، في إطار التشريع الساري المفعول وكإحدى أبرز مقومات الدولة القانونية ، تمارس هذه الرقابة على السلطة التنفيذية من خلال مراقبة أعمال الإدارة وعلى السلطة التشريعية تطبيق مبدأ مشروعية القضاء الصادر دستوريا ، وعلى السلطة القضائية مراجعة أحكام القضاء من خلال الطعن بالأحكام الصادرة لذا تعد السلطة القضائية هي الحامية الحقيقية للحقوق هي التي تعطي للقانون فاعليته وإلزامه إذ تعتبر هذه السلطة لا يعدو القانون أن يكون سوى قواعد نظرية لا يجد من يحقق لها الصفة الإلزامية الآمرة¹.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية الذاتية وصورها

إن سهر الإدارة الدائم على قيامها بمهامها على أحسن وجه يستدعي منها الوقوف دائماً على كيفية أدائها لأعمالها، ومن أجل تجسيد ذلك فإنها تلجأ إلى رقابة نفسها بأجهزتها الخاصة وبالوسائل التابعة لها.

حيث أن الرقابة الإدارية الذاتية هي وسيلة من وسائل الإدارة التي تعتمد عليها من أجل الوقوف على مختلف الأخطاء فهو معالجة العيوب وتصويب وتعديل الاختلالات الصادرة عن أعمالها المشروعة حيث نجد من بين الوسائل التي تعتمد عليها الإدارة في مراقبة أعمالها

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص16

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

نوعين من الرقابة متمثلة في الرقابة على القرارات الصادرة على السلطة الرئاسية وكذلك الرقابة الوصائية التي هي ضمن الرقابة التي تمارسها الإدارة الأولى تساهم في الحفاظ وحدة الدولة وعلى الانسجام بين مختلف الوحدات اللامركزية وتعد صور هذه الرقابة كم حيث الزمان إلى سابقة ولاحقة وبذلك تتجسد الأولى في الرقابة على الأعمال التحضيرية قبل اتخاذ القرارات الإدارية من أجل توجيه الهيئات المحلية حتى لا تقع في الأخطاء والثانية تتسم بعدم قيام السلطة اللامركزية بأعمالها سواء كانت عن طريق إحالتها للمصادقة أو بواسطة إرسال فرق تفتيش إلى عين المكان ، ولأجل الوقوف على كل المعلومات قسمنا المبحث إلى مطلبين لكل مطلب فرعين:

المطلب الأول: قرارات السلطة الرئاسية

المطلب الثاني: قرارات السلطة الوصائية

المطلب الأول: قرارات السلطة الرئاسية

تعرف الرقابة الرئاسية بأنها سلطة تقديرية تجيز للرئيس الإداري بمقتضاها حق النظر على الأعمال الصادرة مباشرة عن المرؤوسين الذين يتبعونه، وتمارس هذه الرقابة على كل المستويات فالأعلى على الأدنى منه، إلى ان يصل إلى الإدارة الدنيا في التدرج الإداري على أن يكون الوزير في العادة يمثل قمة الهرم¹.

¹ Charles Debbach, institutions et droit administratif, , 4éd , PU de France1998, P448

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

ومضمون هذه السلطة يتجسد في إمكانية الرئيس الهرمي المباشر أن يثبت عمل مرؤوسه ويقبله، مع إمكانية إدخال بعض التعديلات على أحكامه أو على بعض مقتضياته، كما يمكن للرئيس أن يلغي عمل مرؤوسة بصفة كلية أو جزئية أو إعادة صياغته .

غير أن قواعد التسيير تقتضي عدم حلول الرئيس محل المرؤوس في أداء أعماله، لأن مخالفة ذلك يؤدي إلى الإخلال بمفهوم التدرج الرئاسي، بحيث يصبح الرئيس يجمع بين سلطات الرئيس والمرؤوس .

كما أن الرقابة الرئاسية تختلف على الأنواع الأخرى من الرقابة في كونها تمارس أثناء أداء العمل الإداري¹.

كما عرفت « بأنها ترك أمر الرقابة على أعمال الهيئات العامة لنفس هذه الهيئات ذاتها، بحيث يكون لها أن تراجع نفسها فيما صدر عنها من تصرفات فتعدلها أو تسحبها أو تلغيها حسب توافقها مع القوانين واللوائح، ويتم تدخل الهيئات العامة لممارسة هذه الرقابة الذاتية وفق عدة أشكال، منها الرقابة من جانب الهيئات الإدارية الشاغلة للدرجات العليا من السلم الإداري في مواجهة التصرفات التي تجريها الهيئات الشاغلة للدرجات الدنيا، بمعنى أن الذي يمارس هذه الرقابة هم فقط الرؤساء الإداريون بالنسبة لأعمال مرؤوسيه، لذلك كانت هذه الصورة من صور الرقابة الذاتية وفقاً للنظام المركزي لأنها لا تتحقق إلا حين يرتبط عمال الجهاز إداري فيما بينهم بعلاقة التبعية المتدرجة والخضوع الرئاسي،

¹ Pierre Moor, **droit administratif**, 2éd, Stae Mpfli Editions SA Berne2002, p519

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

فالأصل في هذا النظام أن يكون لكل رئيس إداري حق الإشراف والرقابة على أعمال

مرؤوسيه الذين يشغلون الدرجات الدنيا من السلم الإداري¹»

كما عرفت الرقابة الإدارية الرئاسية على أنها رقابة ذاتية لأن الإدارة تراقب نفسها

بنفسها، فكبار الموظفين يشرفون على تصرفات صغارهم وكل طبقة من الموظفين تخضع

الطبقة أعلى حتى تصل إلى الوزير، وهو الرئيس الأعلى لجميع المصالح التابعة لوزارته،

فهناك نوع من التدرج بين الهيئات أو السلطات الإدارية وبين أشخاص العاملين بها .

وتتحقق الرقابة الإدارية بإصدار الرؤساء المنشورات والأوامر والمعلومات إلى

مرؤوسيهم بقصد توجيههم في أعمالهم وإرشادهم إلى كيفية تنفيذ القوانين واللوائح، كما

تظهر في حق الرؤساء عند مراجعة أوامر المرؤوسين لإقرارها أو وقفها أو تعديلها أو

إلغائها وكذلك حقهم في توقيع العقوبات التأديبية².

من خلال ذلك نستنتج أن هناك فرق بين السلطة الرئاسية والرقابة الرئاسية فالسلطة

الرئاسية تتجسد في تكريس كافة السلطات في يد الرئيس وبسطها على مرؤوسيه من أجل

تحقيق المصلحة العامة، وبذلك فهي وسيلة لبسط إرادته واحترامها من طرف المرؤوسين،

ففي حين أن الرقابة الرئاسية تتمكن الرئيس التحقق من مدى سلامة الأعمال التي أداها

¹ - طعيمة الجرف، رقابة القضاء الأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة ، 1970، ص 70

² - محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، 1972، ص 69

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

المرؤوسون، وبالتالي فهي أداة من أجل قياس العمل المؤدي من قبل المرؤوسين مع المعايير الموضوعية مسبقاً لقياس العمل الإداري .

وعلى ضوء ذلك يمكن تعريف الرقابة الإدارية الرئاسية بأنها سلطة تخول الرئيس الإداري ممارسة عملية الرقابة على جميع التصرفات القانونية والمادية التي يقوم بها المرؤوس في إطار المهام الموكلة إليه قانوناً، من أجل تحليلها وفحصها والتأكد من ملاءمتها، والسهر على مشروعيتها عن طريق التوجيه والمصادقة والتعديل والسحب والإلغاء والحلول، وذلك بهدف تحقيق الرشادة والفعالية المرسومة للإدارة من أجل تحقيق الهدف الأسمى المتمثل في المصلحة العامة .

وفي هذا الإطار يقوم الرؤساء الإداريون بمراقبة أعمال مرؤوسيههم رقابة وقائية سابقة وأنية في نفس الوقت من أجل تجنب الوقوع في عدم المشروعية، ويتجسد ذلك دائماً بالمتابعة الدائمة الأعمال المرؤوسين ومعالجتها وتصحيحها في حالة خروجها عن المشروعية حتى تصبح هذه الأعمال ملائمة ومنتظمة مع أحكام القوانين واللوائح السارية المفعول، مما يجعلها تساهم في تحقيق المصلحة العامة¹.

وبذلك فإن السلطة العليا هي التي ترسم الخطط والمعالم التي يجب السير عليها وعلى المرؤوسين التابعين تنفيذها².

¹ - عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب ،1984، ص 403

² - زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، الرابطة للنشر والتوزيع عمان،2009، ص44

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

كما أنها رقابة مفترضة بحيث لا يشترط أن تنص القوانين على ممارستها فهي آلية، وتطبق بقوة القانون في جميع المرافق العمومية التي تقوم على مركزية الأعمال في صورته التركيز الإداري أو عدم التركيز، عكس الرقابة الوصائية التي تشترط لممارستها أن يكون هناك نص وتمارس في حدوده .

وانطلاقاً من ذلك فإن الرئيس له إمكانية فحص الشكاوى الواردة إليه حول الأعمال التي يقوم بها المرؤوسون ولو في غياب النص الذي يحدد ذلك، وذلك تجسيدا لمبدأ خضوع الإدارة لقواعد المشروعية من جهة وخضوع المرؤوس لسلطات رئيسه¹.

إلى جانب ذلك تتميز السلطة الرئاسية بأنها تقوم على مبدأ أساسي وهام، وهي السلطة التقديرية للرئيس على أعمال المرؤوس وما يترتب عنها من إعطاء الأوامر أو المصادقة على أعمال المرؤوس أو تعديلها أو سحبها أو إلغائها، وهذا هو المظهر الحقيقي في تجسيد الاختصاص التقديري للسلطة الرئاسية².

وتتجسد الرقابة الرئاسية في مظهرين الرقابة على الأشخاص والرقابة على

الأعمال :

¹ - مسعود الجهني، الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 344

² - فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دم ج، 2009، ص 114

الفرع الأول: رقابة قرارات التعيين والتأديب

وتتمثل هذه الرقابة في تمتع الرئيس الإداري بسلطة التنظيم والتعقيب، فسلطة التنظيم تتمثل في سلطة التعيين والتأديب وتقييم أداء الموظف ومراقبته وتوجيهه وإصدار أوامر إليه وإطلاعه على مختلف النصوص القانونية بما يسمح له بالقيام بعمله على أحسن وجه .

وقد يتدخل الرئيس في كيفية أداء المرؤوسين لأعمالهم وتنظيمها بما يستجيب ومتطلبات الإدارة الحديثة، غير أن أغلب الفقهاء يرون بأن سلطة الرقابة على المرؤوس هي في تضيق وتقييد مضطرد، على أساس أن النصوص القانونية والتنظيمية واللوائح المتعددة أحاطت الأمور المتعلقة بالتعيين والترقية والتأديب بجملة من النصوص جعلت من السلطة الرئاسية مقيدة في هذا الشأن، لدرجة تكاد تنعدم معها السلطة التقديرية للرؤساء الإداريين إذ هي مقيدة بمجموع الإجراءات والشكليات التي نصت عليها النصوص القانونية¹، ومن الأمثلة على ذلك ما تضمنه الأمر 03/ 06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

غير أن هذا لا ينفى بأن الرئيس يبقى يمارس صلاحياته تجاه المرؤوس، سواء من حيث انضباطه أو الإشراف عليه ومتابعة أعماله والتعقيب عليها وتقييمه، كما أن المرؤوس يبقى خاضعاً للسلطة السلمية في أداء مهامه يراجع رئيسه فيما يقوم به وينفذ الأعمال التي

¹ - رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، مرجع سابق ، ص 119

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

طلبها منه، وذلك بهدف المحافظة على نسق أداء المصالح الإدارية لمهامها، لأنه لو اختلف هذا النسق فإنه يؤثر مباشرة على أداء الإدارة لمهامها .

كما أن للرئيس تجاه مرؤوسيه سلطة تنظيم وتوزيع العمل داخل الإدارة واتخاذ كافة القرارات الإدارية اللازمة من أجل السهر على قيام جميع الموظفين بالاختصاصات الموكلة للجهة الإدارية التي يقومون بتسييرها، على أن يكون توزيع العمل بين المرؤوسين توزيعاً عادلاً يضمن تشغيل كل الموظفين في الوقت الرسمي المخصص للعمل ويكون ذلك من خلال التعليمات التي يوجهها للمرؤوسين، إلى جانب ذلك للرئيس الحق في رسم طرق العمل التي تساهم في ترشيد الوقت والنفقات والجهد وتجنب التعقيد والتداخل والازدواجية في العمل واتخاذ كل التدابير التي من شأنها تكفل تقديم خدمات جيدة للجمهور، وتبرز سلطة الرئيس على المرؤوس بصفة جلية عندما تكون بصدد رقابة أعمال المرؤوس.

الفرع الثاني : الرقابة على أعمال

إن الغاية النبيلة التي تنشدها الإدارة يتطلب منها القيام بها على أحسن وجه في إطار المبادئ الأساسية التي تحكم المرفق العام، وانطلاقاً من ذلك نجد أن الرقابة الإدارية التي يمارسها الرؤساء على أعمال مرؤوسيه تدخل ضمن هذا السياق .

في هذا الإطار نجد أن الرئيس الإداري يتمتع بسلطات واسعة تجاه ما يصدر عن مرؤوسيه، وتتخذ هذه الرقابة عدة صور كالرقابة على الإجراءات والرقابة على التنفيذ، والرقابة على المستندات التي يقوم بإعدادها المرؤوس والرقابة المالية، ويتمتع الرئيس تجاه

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

جميع الأعمال التي تصدر من المرؤوس بعدة سلطات التصديق والإلغاء والتعديل والسحب والحلول، وتمارس هذه السلطات بالوسائل التالية¹:

✓ **الإشراف**: وهي متابعة أعمال المرؤوسين من أجل توجيهها نحو الاتجاه الصحيح وذلك عن طريق الأوامر والتعليمات والتوجيهات الشفوية والكتابية، ويكون الإشراف من قمة الهرم إلى أسفله.

✓ **التفتيش**: والغرض منه فحص سلامة الأعمال التي تقوم بها الإدارة، وتدوين الملاحظات في تقارير من أجل استغلالها من السلطة السلمية واتخاذ الإجراءات المناسبة من أجل معالجة الانحرافات .

✓ **التقارير الإدارية**: هي من الوسائل التي تمكن الرئيس من الاطلاع على ما يقوم به المرؤوسون في تنفيذ أعمالهم، ومن خلالها يقيم جميع أعمال مرؤوسيه ويقدم التوجيهات والإرشادات من أجل إصلاح الخلل أو إتباع الطرق الناجعة لتقديم خدمة عامة على أحسن وجه .

تساهم هذه الوسائل في مساعدة الرئيس على الإشراف المباشر على أعمال مرؤوسيه، ويكون على دراية تامة بما تقوم به السلطات الدنيا بما يسمح له تقويم وتوجيه تلك الأعمال من أجل تقديم خدمة أفضل .

¹ - محمد عيسى الفاعوري، الإدارة بالرقابة، مرجع سابق ، ص 43

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

أما السلطات التي تخولها جميع التشريعات للرئيس على أعمال مرؤوسيه فتتمثل فيما يلي:

1- سلطة الترخيص أو الإجازة: تقتضي هذه السلطة أنه لا يمكن للمرؤوسين تنفيذ

أعمالهم إلا

بعد الحصول على الإجازة والموافقة عليها من طرف الرئيس الإداري المختص، مالم ينص

القانون على خلاف ذلك .

وإجازة الرئيس الأعمال مرؤوسه قد تكون صريحة وذلك عندما ينص القانون بأن

أعمال المرؤوس لا تكون نافذة إلا بعد إجازتها من طرف الرئيس .

غير أنه في بعض الأحيان يقرر النص القانوني أن هذه الأعمال تكون نافذة من

تاريخ صدورها وليس من تاريخ الإجازة والمصادقة، وفي هذه الحالة تكون الإجازة أو

التصديق اجراء شكلي حتى تصبح أعمال وتصرفات المرؤوس نهائية .

وقد تكون الإجازة من طرف الرئيس الإداري للأعمال التي قام بها المرؤوس ضمنية،

وذلك بعد فوات مدة زمنية معينة على صدور وأعمال وتصرفات المرؤوس دون أن يعترض

الرئيس الإداري عليها رغم علمه بها وإحالتها له ¹.

2- سلطة التعديل: في إطار تحقيق مبدأ المشروعية يتمتع الرئيس الإداري بسلطة

تعديل تصرفات وأعمال مرؤوسيه بالقدر الذي يجعلها متطابقة، وغير مخالفة للنصوص

¹ - طعيمه الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة، 1973، ص 186 .

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

القانونية والتنظيمية وأكثر انسجاماً وملاءمة وفقاً لما تقتضيه حسن تنظيم وسير المرافق العمومية من أجل تحقيق المصلحة العامة .

والأصل فإن سلطة التعديل التي يمارسها الرئيس تكون على أعمال المرؤوس غير المشروعة، إلا أنه يجوز للرئيس ممارسة سلطة التعديل حتى على الأعمال المشروعة والسليمة بغية جعلها أكثر ملاءمة وانسجاماً مع النسق الإداري العام، ومن أجل القيام بالنشاط الإداري بطريقة علمية تحقق الهدف المنشود، ويقوم الرئيس بهذه السلطة إما بصورة تلقائية وإما بناء على تظلم رئاسي يرفعه المتضررون وأصحاب المصلحة¹.

3- سلطة الإلغاء: وتعتبر من السلطات المهمة التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة

مرؤوسيه في إطار ممارسة سلطة المتابعة والتعقيب على أعمال المرؤوسين، حيث يمكن للرئيس إلغاء أعمال مرؤوسيه غير المشروعة في إطار حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون بمناسبة قيام الإدارة بمهامها، سواء كانت هذه القرارات فردية أو تنظيمية لا يمكن الدفع ضدها بفكرة الحقوق المكتسبة على أساس أن العمل الإداري غير المشروع لا يمكن أن يولد حقاً، بشرط احترام المدة القانونية لإلغائها قبل أن تكتسب حصانة ضد الإلغاء الإداري أو القضائي، وألا تكون بلغت عدم الشرعية درجة خطيرة من الجسامة والخطورة بصورة تفقد فيها هذه الأعمال طبيعتها القانونية وصفتها الإدارية وتتحول إلى أعمال مادية

¹ - طعيمه الجرف، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 80

كما هو الحال في حالات اغتصاب السلطة، بحيث تتعدم هذه الأعمال ولا يمكن لها أن

تتحصن بالشرعية بفوات مواعيد الطعون الإدارية والقضائية .

إلى جانب ذلك فإنه يمكن للسلطة الإدارية إلغاء بعض الأعمال الإدارية السليمة،

غير أنه يجب التمييز بين الأعمال الإدارية التنظيمية التي تتمتع الإدارة تجاهها بسلطة

واسعة في إلغائها والأعمال الإدارية الفردية، حيث تكون سلطة الإدارة مقيدة في إلغائها

لاسيما تلك القرارات التي تولدت عنها حقوقا مكتسبة، أو مراكز قانونية جديدة بشرط ألا

يعتريها عيب جسيم يؤثر على شرعيتها .

4- سلطة السحب: تملك السلطة الرئاسية سلطة سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

وإعدام آثارها تجسيدا لمبدأ المشروعية وتحقيق ملاءمة القرار الإداري في إطار رقابتها

على أعمال الهيئات المرؤوسة، إلا أن القضاء الإداري قد أرسى أسسا لعملية السحب حيث

ميز كذلك بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية، حيث يمكن سحب القرارات

الإدارية التنظيمية في إطار مراقبة الإدارة لمدى مشروعية أعمالها في أي وقت كان، في

حين أن القرارات الإدارية الفردية مربوطة بميعاد رفع دعوى الإلغاء، بحيث إذا أنقضى

أجل الطعن القضائي تحصن القرار الإداري ضد عملية السحب ماعدا في الحالات التي

استقر عليها القضاء الإداري، التي يمكن فيها للإدارة سحب القرار الإداري كالقرارات

الصادرة بناء على غش، والقرارات الخاصة بفصل الموظفين، والقرارات الصادرة بناء على

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

سلطة مقيدة للإدارة والقرارات المنعدمة¹. وبناء على ذلك فإنه يجوز للسلطة الإدارية الرئاسية في إطار صلاحياتها كقاعدة عامة إمكانية سحب القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة المرؤوسة في إطار السهر والحرص على تجسيد مبدأ المشروعية في كافة الأعمال التي تقوم بها.

5- سلطة الحلول: وهي سلطة مفترضة نابعة من خضوع المرؤوس للرئيس، وبذلك يقوم الرئيس

بالحلول مكان المرؤوس كلما ادعت الضرورة ذلك، وتمارس هذه السلطة على جميع أعمال المرؤوس وهي سلطة واسعة لا يحدها إلا القوانين والتنظيمات بسن استثناءات على ذلك . ويقوم الرؤساء الإداريون بدواعي حماية المصلحة العامة وتجسيد فكرة احترام مبدأ المشروعية في إطار دولة القانون.

وتعتبر سلطة الحلول الرئاسي باعتبارها مظهر من مظاهر فكرة السلطة الرئاسية، سلطة أصلية يختص بها الرؤساء الإداريون، ويمارسونها على أعمال مرؤوسهم دون وساطة أو نص قانوني يقيدها، وإذا وجد فلا يكون إلا استثناء للقاعدة العامة التي تقر بالاختصاص الأصيل للرؤساء في ممارستها .

¹ - رمزي طه الشاعر، تدرج البطان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية مصر، 1968، ص 355 - 356

المطلب الثاني: القرارات الوصائية

إذا كانت الرقابة الرئاسية في إطار المنظومة الإدارية رقابة مفترضة، فإن الرقابة الوصائية عكس ذلك فإنها لا تمارس إلا ضمن المعالم المحددة لها، وإذا كانت التسمية في حد ذاتها تطرح إشكالا قانونيا على أساس أن الجهات المشمولة بالرقابة تمارس مهامها بكل حرية¹.

في حين نجد المشرع الفرنسي هجر مصطلح الوصاية الإدارية منذ دستور 1964 واستبدالها بمصطلح الرقابة الإدارية، إلا أن ذلك لم يمنع من استمرار تداول مصطلح الوصاية الإدارية².

وتتلازم الرقابة الوصائية مع التنظيم الإداري اللامركزي، حيث يوزع النشاط الإداري ما بين السلطة الإدارية المركزية والسلطات الإدارية الإقليمية أو المرفقية التي تباشر اختصاصها ضمن الحدود المرسومة لها وتحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها³.

¹ - بكر القباني، الإدارة العامة، ج2، دار النهضة العربية القاهرة، 1968، ص 183

² - Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel et Science Politique, Economica 1978, P687

³ - Bernard Chantebout, op. cit., P 687

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

وهناك من عرف الوصاية الإدارية بأنها نوع من الرقابة التأديبية تمارسها سلطة تابعة للدولة أو ممثلها (المحافظ على سلطة محلية لامركزية، وتمارس هذه الرقابة على الأشخاص (وصاية على الأشخاص) أو على الأعمال (وصاية على الأعمال)¹.

وما يميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الإدارية هي أنها رقابة مشروطة، بحيث لا تمارس بصفة آلية بل تكون إلا في إطار الشروط التي نص عليها القانون².

كما أنها لا تتضمن إعطاء أوامر، فإذا كانت سلطة تقوم برقابة السلطة اللامركزية في مدى احترامها لقواعد المشروعية، فإنها لا يمكن لها أن تتجاوز الحدود المرسومة لها ولا أن تطلب منها أعمالاً لم ينص عليها القانون.

كما أن الوصاية الإدارية هي مجرد رقابة المشروعية ولا يمكن لها أن تتعدى ذلك بحيث لا يمكن للجهة الوصية أن تمارس رقابة الملاءمة، كما هو الحال في الرقابة الإدارية الرئاسية³.

وبذلك فإن الرقابة الوصائية تدخل ضمن الرقابة التي تمارسها الإدارة بنفسها بمعنى أنها رقابة ذاتية، كما أنها تساهم على الحفاظ على وحدة الدولة، وعلى الانسجام بين مختلف الوحدات اللامركزية.

¹—Patrick Fraissier, Jean – Paul Valette, **Précis de droit public**, P.U. F 2000, P 248

² – عادل بوعمران ، **البلدية في التشريع الجزائري**، دار الهدى عين مليلة 2010 ، ص 99

³– **Bernard Chantebout**, op. cit, p688

الفرع الأول: مظاهر الرقابة الوصائية على القرارات

تتعدد صور الرقابة الوصائية بحسب الزاوية التي ينظر إليها، فإذا تم النظر إليها من حيث الزمان فتكون رقابة سابقة ولاحقة.

وبذلك تتجسد الرقابة السابقة في رقابة الأعمال التحضيرية قبل اتخاذ القرارات الإدارية، وذلك بغرض توجيه الهيئات المحلية من أجل تجنب الأخطاء قبل وقوعها، ويتجسد ذلك عن طريق أخذ الإذن المسبق من الجهة الوصية أو انتظار رأيها قبل الشروع في العمل المزمع القيام به¹.

أما الرقابة اللاحقة تتم بعد قيام السلطات اللامركزية بأعمالها سواء كانت عن طريق إحالتها للمصادقة أو بواسطة ارسال فرق التفتيش إلى عين المكان .

الفرع الثاني: مجال الرقابة الوصائية

لأصل في نظام الجماعات الإقليمية أنها تتمتع باختصاصات مستقلة عن اختصاصات جهة الوصاية بما يحقق لها استقلال يساهم في اتخاذ المبادرات من قبلها، ولمواجهة الحاجات المحلية المتجددة والمضطردة في كل وقت، وبذلك فإن الجهة الوصية تباشر رقابتها بالقدر الذي لا يخل باستقلاليتها ولا يتعدى مراجعة قراراتها والتأكد من مدى مشروعيتها، ومن أجل تحقيق ذلك فقد حولت السلطة الوصية عدة صلاحيات، كالتصديق

¹ - عمار بوضياف، الرقابة على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 6، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 16

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

على المداولات والقرارات أو إلغائها أو سلطة الحلول عندما تتولى اتخاذ القرار بنفسها مكان السلطة اللامركزية .

غير أن المشرع كثيراً ما يحيط هذه الوسائل بجملة من الضمانات حتى لا تتعسف سلطة الوصاية في ممارسة سلطاتها على الجماعات اللامركزية، وحتى لا تؤثر على استقلاليتها والحد من اتخاذ المبادرات المحلية، حيث تبقى دائماً تنتظر في قرارات الجهة الوصية مما يجعلها فعلاً إدارة موصى عليها .

تتجسد هذه الرقابة من خلال المجال الذي تمارس فيه، سواء كانت رقابة على الأعمال أو على الأشخاص أو على الأجهزة .

خلاصة الفصل

تناولنا خلال الفصل الأول مشروعية القرار الإداري حيث تطرقنا إلى تعريف المشروعية ومصادر مبدأ المشروعية في القرار الإداري و حماية من الناحية الإدارية والقضائية فالمشروعية بمعناها الواسع يقصد بها سيادة القانون بمعنى خضوع جميع الاشخاص للقواعد القانونية السارية المفعول في الدولة بمعنى آخر هو خضوع الحكام والمحكومين على حد سواء للقانون وهذا الخضوع يكون حائلاً دون كل صورة من صور الاعتداء على حقوق الإنسان وحرية كما يجب على جميع الأجهزة والسلطات العامة في الدولة أن تلتزم وتخضع في تصرفاتها وأعمالها لحكم القانون وكل عمل أو تصرف يخرج عن أحكام ومقتضيات مبدأ المشروعية يكون عملاً غير مشروع ومحلًا للطعن فيه بعدم المشروعية في نفس الإطار تطرقنا إلى مصادر مبدأ المشروعية والتي تصنف إلى صنفين: مصادر مكتوبة والتي تمثل التشريع الأساسي، التشريع العادي، التشريع الفرعي والمعاهدات ومصادر غير مكتوبة متمثلة في الغرف والقضاء والمبادئ العامة للقانون.

إن مبدأ المشروعية يحتل مكانة مميزة فهو يعتبر من أهم مبادئ القانون إطلاقاً فتجسيده يفرض شروط تنجم عن تخلفها غياب ما يسمى بمبدأ سيادة القانون وبالتالي اختفاء معالم ومظاهر الدولة القانونية ، وفي نفس الإطار تطرقنا إلى الرقابة الإدارية الذاتية وصورها حيث أن الإدارة تستدعي عليها القيام بأعمالها الوقوف دائماً على أداءها حتى تجسد رقابة نفسها بأجهزتها الخاصة والوسائل التابعة لها فرقابة قرارات السلطة الرئاسية تعتبر آلية

الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية

أساسية للمحافظة على نشاط وانسجام أعمالها وحمايتها من الأخطار ولتوسع أعمال الإدارة وتوزيعها على وحدات أخرى لا سيما في إطار نظام إداري اللامركزي يستوجب إيجاد بدائل أخرى للرقابة الرئاسية تمثلت أساساً في الرقابة الوصائية كما تمارس الرقابة الإدارية على كل المستويات في الأعلى إلى الأدنى منه إلى أن يصل إلى الإدارة الدنيا في التدرج الإداري كما تجبر الرقابة لرئاسية بصفتها سلطة تقديرية للرئيس الإداري بمقتضاها حق النظر على الأعمال الصادرة مباشرة عن المرؤوسين الذين يتبعونه كقرارات التعيين والتأديب.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: تعديل القرارات الإدارية

المبحث الأول: مفهوم تعديل القرارات الإدارية

المطلب الأول: تعريف تعديل القرارات الإدارية

المطلب الثاني: أسباب تعديل القرار الإداري

المطلب الثالث: شروط وآثار تعديل القرار الإداري

المبحث الثاني: الأساس القانوني لتعديل القرار الإداري وصوره وتميزه عن ما يشابهه

المطلب الأول: الأساس القانوني للتعديل

المطلب الثاني: صور تعديل القرار الإداري

المطلب الثالث: تمييز تعديل القرارات الإدارية

الفرع الأول: تمييز التعديل عن السحب

الفرع الثاني: تمييز التعديل عن الإلغاء

الفرع الثالث: تمييز التعديل عن التصحيح

خلاصة الفصل

للقوف على تعديل القرار الإداري انطلاقاً من الرقابة الإدارية الذاتية التي تملكها الإدارة فإن الإدارة تتلزم بتعديل هذه القرارات متى كانت غير مشروعة من خلال تغيير مضمونها حتى يتم تصويبها وبالتالي تجدد منطوق لذلك تناولنا هذا الفصل في مبحثين كل مبحث له ثلاث مطالب.

حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى مفهوم تعديل القرار الإداري حيث تطرقنا في المطلب الأول إلى تعريف تعديل القرار الإداري، وحاولنا في المطلب الثاني إلى أسباب تعديل القرار، وتطرقنا إلى شروط التعديل في المطلب الثالث، أما المبحث الثاني الأساس القانوني لتعديل القرار الإداري وصوره وتمييزه عن ما يشابهه حيث تطرقنا في المطلب الأول للأساس القانوني للتعديل، المطلب الثاني يوضح صور تعديل القرار الإداري أما المطلب الثالث خصصناه لتمييز تعديل القرار الإداري عن ما يشابهه.

المبحث الأول: مفهوم تعديل القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري عملاً إدارياً قانونياً نهائياً، يفصح عن مضمون الإدارة المنفردة والملزمة للإدارة في مواجهة الأفراد بعد تخطيه لمراحل الاقتراح والتحضير، وبلوغه مرحلة إنتاج الأثر القانوني وبالرغم من ذلك فإنه يخضع لبعض صوره للرقابة الإدارية للتأكد من مدى مشروعية وملائمته وقد ينتهي الأمر بتعديله من قبل جهة الإدارة المختصة ومن هذا المنطلق قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري وشروطه.

المطلب الثاني: الآثار القانونية المترتبة على تعديل القرار الإداري.

المطلب الأول: تعريف تعديل القرارات الإدارية

يتمثل المعنى اللغوي لكلمة "التعديل" في إجراء التغيير، وإزالة الأخطاء، أو تقويم الأشياء وإصلاحها¹، وقانونه فهو كل إضافة أو حذف أو تغيير في وثيقة معينة"، بينما الإداري فيعني كل ما هو منسوب للإدارة، ومن جانبنا نرى بأن التعديل الإداري يتمثل في قيام الإدارة بتغيير مضمون قرارها، خلافاً لما كان عليه عند صدوره، وبدورها فقد اعترفت المحكمة بحق الإدارة في تعديل قراراتها، وعدم جواز قيام القضاء بذلك. ولا شك أن التعديل الوارد على مضمون القرار يؤدي للتغيير في أثره القانوني، تأسيساً على أن الأخير يمثل محل القرار أو موضوعه، لذلك؛ إن لم يتحقق هذا التغيير رغم إجراء التعديل، فإن الأخير يعد مادياً ولا أثر قانوني له، ومثال ذلك القيام بتعديل شكليات القرار غير الجوهرية التي لا

¹ - أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، ط1، القاهرة، 2008، ص 1467 .

تؤثر في مضمونه، كالتصحيح اللغوي، أو إعادة الصياغة مع بقاء المضمون ذاته. كما يفترض في التعديل أن يكون بهدف تصويب القرار الإداري ضمانا لمشروعيته، لذلك فالتعديل لا يعني التصويب بحد ذاته، وإنما إجراء التغيير للوصول إليه، خصوصا أن التعديل يمثل وسيلة رقابية بيد الإدارة تجاه أعمالها، وقد لا يحقق المرجو منه، لأن هذه الرقابة تعد ذاتية، ويكون الرقيب والخاضع للرقابة تابعين لجهة واحدة، بل قد يتحدان في ذات الجهة، ويتم إجراءاته من جانب الإدارة التي تعد خصما وحكما في ذات الوقت¹. نتيجة لذلك؛ فإن كافة القرارات الإدارية الرقابية ومن بينها قرار التعديل تخضع للرقابة هي الأخرى، سواء الإدارية من جانب الجهات العليا، أو الرقابة القضائية عند الطعن بها بالإلغاء، وفي هذا السياق، أشارت المحكمة إلى أن التعديل لا بد وأن يكون مبررا وإلا كان مخالفا للقانون، وحبوا بالإلغاء² والتعديل بصورته السابقة يرد على مضمون قرار موجود وقائم بعد صدوره بهدف تصويبه، لذلك يأخذ مظهرا رقابيا ومرهون بوجود القرار الأصلي محل الرقابة، وبدون الأخير لا يمكن اتخاذ قرار التعديل باعتباره قرارا تبعا له، لذلك يختلف عن التعديل في المراكز القانونية، حيث أن التعديل هنا يتمثل في أثر قانوني لقرار جديد ومستقل ولا علاقة له بأي قرار سابق، تأسيسا على أن القرارات الإدارية بشكل عام تأتي لإحداث أثرا قانونيا

¹ - محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة - د.ط، ص 189 .

² - أنظر: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2008/275، 2004/7/14، من منظمة القضاء والتشريع في فلسطين المقتني، موسوعة قضائية الالكترونية، معهد الحقوق بجامعة بيرزيت على العنوان التالي:

يؤدي لإنشاء المراكز القانونية أو تعديلها أو إلغائها¹. وعليه، فارق كبير بين التعديل في مضمون قرار سابق، وبين أن نكون بصدد قرار جديد مضمونه التعديل في مركز قانوني لأحد الأفراد، ومثاله قرار الترقية أو النقل أضف لذلك فإن تعديل الإدارة المضمون قراراتها تستمد من سلطتها الرقابية، وحقها في مراجعة أعمالها لضمان مشروعيتها ، بينما تعديلها في المراكز القانونية إنما يندرج في إطار سلطتها العامة المتعلقة بإصدار القرارات الإدارية، استجابة لمقتضيات المصلحة العامة التي تعد غاية هذه القرارات² ، وتأكيدا لذلك أشارت المحكمة في بعض الدول إلى أن الإدارة تملك سلطة التعديل في المركز القانوني للموظف في أي وقت، طالما استدعت المصلحة العامة اتخاذ قرار بتعديله .

والتعديل كما السحب والإلغاء يمثل وسيلة رقابية بيد الإدارة تجاه قراراتها غير المشروعة بعد صدورها، لذلك فهي من الوسائل الرقابية اللاحقة، أو المصححة، ووفقا لقضاء المحكمة فإنها تستخدم في إطار تصويب الإدارة للأوضاع الناتجة عن قراراتها المخالفة للقانون، واستعمالها لسلطاتها الرقابية، لذلك لا بد من وجود ما يبرر استعمالها، وضمن الميعاد القانوني المقرر لها³ ، حفاظا على استقرار المراكز القانونية ، ومع ذلك، فالسحب يؤدي لإزالة القرار بجميع آثاره، واعتباره كأن لم يكن له. بينما التعديل فيؤدي إلى

¹ - مجدي مدحت النهري، القرار الإداري بين النظرية و التطبيق، د.ط، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 2003، ص26

² - محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري - التعريف والمقومات - النفاذ والانتضاء، د.ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص 221 .

³ - حكم محكمة العدل العليا، غزة، في الدعوى رقم 30 / 2004 ، بتاريخ 2005/6/4، للرجوع إلى أحكام أنظر موسوعة المقتني الإلكترونية، المرجع السابق ، ص 104 .

التغيير في مضمون القرار مع بقاءه، كما أن اللجوء إليهما يكون وفقا لطبيعة المخالفة التي تضمنها القرار المبدأ المشروعية، بحيث لو كانت كلية فيتم سحبه، أما إن كانت جزئية فيتم تعديله، وذات الحال بالنسبة للإلغاء.

فضلا عن ذلك فإن كل ما يتوجب على الإدارة سحبه من قرارات لا يعني بالإمكان تعديلها، لأن بعض القرارات تكون معيبة بعبء لا يقبل التصحيح، بل يتوجب إزالة القرار من الأساس للقضاء على هذا العيب، ومثال ذلك القرارات المعيبة بعدم الاختصاصات. أما عن السحب الجزئي الذي يعني إزالة بعض محتويات القرار بأثارها، وبقاء الأخرى قائمة ومنتجة لآثارها، فيتطابق مع التعديل في حال كان بالحذف من المضمون، بخلاف فيما لو كان تعديلا بالإضافة، ويسرى هذا الحكم أيضا على الإلغاء الجزئي، مع الأخذ بعين الاعتبار اختلاف مقصوده عن السحب الجزئي .

وأخيرا يوجد التعديل العقدي الذي يتمثل في قيام الإدارة بإرادتها المنفردة ، بتعديل بنود العقد الإداري لزيادة التزامات المتعاقد معها أو انقاصها ، وهذا يعني اتفاه مع التعديل في القرار الإداري من حيث ارتباطهما بأعمال قانونية، وإرادة الإدارة وحدها، بيد أن التعديل في القرار قد يكون من جانب مصدره أو رئيسه، بينما التعديل العقدي لا يكون إلا من قبل الإدارة المتعاقدة ذاتها، لذلك لا يملك الرئيس الإداري التعديل في العقود التي أبرمها

مرؤوسيه .كما أن التعديل في القرار الإداري يأتي كوسيلة لإرساء مشروعية القرار، بينما التعديل العقدي يقوم على تحقيق المصلحة العامة التي ترتبط دائماً وأبداً بالعقد الإداري¹.

المطلب الثاني: أسباب تعديل القرار الإداري

إن الإدارة في سعيها المستمر لتكون جميع تصرفاتها محققة للصالح العام ، تحرص على أن تكون هذه التصرفات بمنحى عن الإلغاء أو التعديل ، أو كليهما معا ، لذا ، فهي تراقب نفسها ، وهذه المراقبة تتم من خلال مراجعة الإدارة لتصرفاتها ، فتلغي هذا التصرف ، أو تعدله ، أو تسحبه ، أو تحل تصرف آخر محله... ولما كان التصرف الإداري يستهدف تحقيق مصلحة عامة ، فإن الإدارة - ومن أجل تحقيق هذا الهدف - لا تبتغي مجرد توافق هذا التصرف مع القانون ، وإنما تمتد رقابتها إلى مدى ملاءمته للهدف الذي تسعى إلى تحقيقه ، فهي تمارس رقابة مشروعية وملائمة في الوقت نفسه².

ويمكن إجمال المبررات التي تدفع الإدارة إلى إعادة النظر في القرارات الصادرة عنها، بالآتي:

أولاً : حق الإدارة في تغيير رأيها لأجل تدارك خطأ وقع منها ، خاصة وأنها غير منزهة عن الخطأ³، إذ قد تكتشف الإدارة بعد إصدارها لقرارات إدارية معينة ، أنها قد ارتكبت

¹ - عمرو حسن بخيت ، عبدالغني حمادة، مضمون فكرة الشرط الاستثنائي في نطاق العقد الإداري - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009، ص 4 .

² - فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، 1988، ص 75

³ - إسماعيل صعصاع البديري ، المصدر السابق ، ص 7.

بعض الأخطاء - كما لو تجاهلت بعض قواعد القانون التي سنها المشرع لصالح الأفراد والتي كان يجب على الإدارة مراعاتها والالتزام بها - ومن ثم تتجه الإدارة إلى الرجوع عن هذه القرارات أو إبطالها بقصد احترام حكم القانون ، ومراعاة مصالح الأفراد الذين تعلقت حقوقهم بتلك القرارات¹ ، فمبدأ المشروعية يوجب على الإدارة الالتزام في إصدار قراراتها باحترام القانون ، فإن خالفته بالخروج عليه ، وجب عليها الرجوع عن قراراتها المخالفة للقانون ، ولا تثريب عليها إن هي عادت إلى حظيرة القانون في أي وقت² .

ثانياً : تغير الظروف المادية أو القانونية التي أدت بالإدارة إلى اتخاذ القرار عما كانت عليه عند إتخاذه ، الأمر الذي يتطلب منها إعادة النظر بهذا القرار ، بأن تجعل - أي الإدارة - تتخذ قراراً بإلغائه ، أو على الأقل تعديله ضمنياً³ ، فتغير الظروف قد يؤثر في مشروعية القرارات الإدارية ، مما يخول الإدارة حق إلغاء القرارات المذكورة وتعديلها حتى لو لم ينص على ذلك في صلب القرار ، وذلك لجعله متطابقة مع أحكام القانون ، ومع المشروعية الجديدة⁴.

كما يخول تغير الظروف الواقعية والقانونية الأفراد حق اللجوء إلى الإدارة للمطالبة بإلغاء أو تعديل القرارات اللاحقة (التنظيمية) ، فإن رفضت الإدارة ذلك ، حق لهم أن يطعنوا في

1 - سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص 177 .

2 - حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس ، مصر ، 1981 ، ص 309 .

3 - ماهر صالح الجبوري، القرار الإداري ، دار الحكمة ، بغداد ، 1991 ، ص 261.

4 - أحمد إسماعيل، أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 20 ، العدد الأول ، 2004 ، ص 14 .

هذا القرار لدى مجلس الدولة ، وأن يكون مبنى هذا الطعن تغيير الظروف ، وليس النعي على اللائحة ذاتها بعدم المشروعية¹ .

ثالثاً: أن صدور حكم من القضاء بإلغاء القرار الإداري المعيب - فردية كان أم تنظيمية - وما ينجم عن هذا الإلغاء من زوال القرار المذكور وحدوث نوع من الفراغ الإداري، واضطرار الإدارة إلى إصدار قرار جديد لسد هذا الفراغ، سوف يؤدي إلى حدوث ارتباك في الأوضاع والمراكز القانونية التي نتجت عن القرار الملغى، وبالتالي تأثر النشاط الإداري برمته، ولهذا، تلجأ الإدارات في أمل منها بالحفاظ على القرار المعيب، إلى إصلاح ما ينطوي عليه من أخطاء، وإجراء تعديلات عليه.

المطلب الثالث: شروط وأثار تعديل القرار الإداري

الفرع الأول: شروط تعديل القرار الإداري

يتوجب على الإدارة عند ممارستها لسلطتها في تعديل القرارات الإدارية الالتزام بمجموعة من الضوابط التي تؤدي إلى إجراء التعديل بطريقة صحيحة، وفيما يلي نوضح ذلك .

أولاً: الالتزام بالنطاق الموضوعي لسلطة التعديل

¹ - أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى هذا الأمر في حيثيات حكمه الصادر عام 1976 في قضية (Despujol) والذي جاء فيه :- «...أن لكل ذي مصلحة في حالة زوال الظروف التي بررت قانوناً إصدار اللائحة البلدية، أن يقدم طلباً في أي وقت إلى العمدة ، يطلب تعديلاً.

ويقصد بهذا الالتزام تقيد الإدارة بالحدود الموضوعية لسلطة التعديل، بحيث يتوجب عليها تعديل القرارات الإدارية التي يجوز قانوناً أن تكون محلاً للتعديل، بخلاف القرارات الأخرى التي لا يجوز إخضاعها للتعديل، ومثالها القرارات الإدارية السليمة التي رتبت حقوقاً مكتسبة للأفراد، لأن التعديل هنا يتعارض مع مبدأ احترام الحقوق المكتسبة، ويؤدي لإهدارها، ويبتعد عن العلة التي شرع من أجلها التعديل، مع التأكيد على أنه يجب توافر أمرين في القرار المحصن من التعديل، وهما أن يكون سليمة وأن يؤدي لترتيب حقوق مكتسبة في ذات الوقت، لذلك لو كان سليماً ولم يرتب مثل هذه الحقوق فيمكن تعديله، كذلك فيما لو كان مخالفاً للقانون¹، حتى ولو ادعى أصحاب الشأن بوجود حقوق مكتسبة، لأن العمل الذي يخالف القانون لا يمنح هذه الحقوق، وهو ما أشارت إليه محكمة العدل².

ويضاف لذلك وفقاً لقضاء هذه المحكمة القرارات المحصنة من الرقابة الإدارية، إذ أنها تعد نهائية بمجرد صدورها، ولا يقبل إعادة النظر فيها من قبل الإدارة، والقيام بتعديلها أو سحها أو إلغائها، لأنها قرارات ذات طابع قضائي، ومن ثم يكون السبيل الوحيد للتظلم منها أمام محكمة العدل العليا.

بواسطة الطعون التي يتقدم بها أصحاب الشأن، وتتمثل هذه القرارات في تلك التي تصدر عن لجنة التقاعد المدني والمتعلقة باحتساب رواتب التقاعد³، وباعتقادنا أن المحكمة

1 - محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة - ط.د.، ص 173 .

2 - حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2007/103، 2009/3/25، موسوعة المقتني الإلكترونية، المرجع السابق.

3 - حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2010/244، 2011/11/28، كذلك: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2008/124، 2011/9/7، موسوعة المقتني الإلكترونية، المرجع السابق.

الفصل الثاني: تعديل القرارات الإدارية

لم تكن موفقة في قضائها السابق، لأن العلة التي استندت إليها في عدم جواز تعديل هذه القرارات على أساس أنها ذات طابع قضائي لا تتعارض مع حق الإدارة المشروع في مراجعة تصرفاتها حتى وإن كانت لها مثل هذا الطابع، والدليل على ذلك أن المحكمة لم تشر الذات الموقف بالنسبة للقرارات التأديبية مع أنها هي الأخرى لها ذات الطبيعة، كما أن وجود مثل هذه الطبيعة الملازمة للقرار الإداري لا يعني غياب فرضية وجود خطأ وقعت به الإدارة عند إصدار قرارها وبالتالي يتعين إزالته من جانبها باستعمال سلطتها في التعديل وصولاً لتصويب القرار الإداري .

ويستفاد من كل ما تقدم أن التعديل يتوجب القيام به نتيجة لوجود مبررات قانونية ومشروعة استدعت لجوء الإدارة إليه، وتأكيداً على ذلك أشارت محكمة العدل العليا إلى أن القرار الصادر عن رئيس دائرة الإجراء بمحكمة صلح رفع بتعديل قراره السابق دون وجود مبررات قانونية، فإن ذلك يجعل من التعديل قائماً على خلاف القانون، الأمر الذي يتعين معه إجابة طلب المستدعي بإلغائه .

وفي حكم آخر أشارت إلى أن قرار تعديل أقدمية الموظف يعد مخالفاً للقانون في حال لم بين صدوره على مبررات قانونية سليمة، وينطوي على تعسف في استعمال السلطة¹.

ثانياً: إجراء التعديل من قبل الجهة المختصة

¹ - حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2003/2، 2004/7/14، موسوعة المقتني الإلكترونية ، المرجع السابق.

أشرنا سابقا إلى أن التعديل يتمثل في تغيير مضمون القرار الإداري بما يؤدي إليه ذلك من ترتيبه النتائج جديدة، وإعادة تأثيره في المركز القانوني للمخاطب به، لذلك فإنه يتوجب إجراء التعديل ممن يملك بالأساس إصدار هذا القرار، احتراما لقواعد الاختصاص، حيث لا يجوز لغير مصدر القرار القيام بتعديله لما في ذلك من اعتداء على صلاحياته، ما لم يكن هذا التعديل تم من قبل رئيسه الإداري بموجب ما يملكه من سلطات رقابية ومن بينها التعديل، ويتأسس هذا القول على أن ممارسة الاختصاص تشمل إصدار القرار وتعديله وسحبه وإلغائه ونقضه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وبدورها أكدت محكمة العدل العليا في أكثر من موضع على أن التعديل في القرار الإداري ممنوح لمن قام بإصداره. وأشارت إلى عدم مشروعية التعديل الذي صدر عن مجلس التنظيم الأعلى لأنه يتناول مخططات تنظيم تفصيلية تدخل ضمن اختصاص المجالس الولائية، والتي تملك حق تعديلها دون غيرها.¹

ثالثا: تعديل القرار الإداري ضمن الميعاد القانوني المحدد لذلك

يتميز التعديل بأنه من وسائل الرقابة الإدارية اللاحقة وليس السابقة على صدور القرار الإداري، لذلك يفترض إجرائه بعد صدور القرار لا قبل ذلك، تأسيسا على أنه تعديل في المضمون، والأخير لا ينتح إلا بعد صدور القرار²، بيد أن الإدارة مقيدة زمنيا بإجراء

¹ - حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2000/25، 2006/6/17، حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 1997/46، 1998/2/24، مجموعة العدل العليا في العشرين عاما...، مرجع سابق، ص 104.

² - أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها - دراسة مقارنة -، بحث منشور، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة 31، العدد الأول، 1989، ص 41-42

التعديل حتى لا يتحصن القرار الإداري من التعديل "، ومن ثم يتوجب القيام به ضمن الميعاد القانوني المقرر له، وهو ذات الميعاد المقرر لوسيلتي السحب والإلغاء، وكذلك الطعن القضائية، وذلك في حالة ما إذا أدى القرار إلى ترتيب حقوق مكتسبة للغير ، بينما إذا لم يرتب هذه الحقوق فرديا كان أم لآئحي فيمكن تعديله في أي وقت دون التقيد بميعاد، لأن التعديل هنا لا يؤدي إلى حدوث أي ضرر أو مساس بالحقوق والمصالح الفردية. وبدورها أشارت محكمة العدل العليا إلى أن الإدارة ملتزمة بسحب قرار معادلة شهادة المستدعي خلال ستون يوما من تاريخ صدور المعادلة، بحيث لو انقضت هذه المدة فإنه لا يجوز بعد ذلك سحب القرار أو تعديله أو إلغائه، وعليه فإن الإدارة ملتزمة بإجراء التعديل وفقا للميعاد المحدد لها، وفي حال لم تحترمه فيكون تعديلها باطلا ولا يعتد به ، وبررت المحكمة قضائها المتقدم في أن مرور مدة الستون يوما يؤدي إلى تحصين القرار من التعديل، ويصبح للمستدعي حق مكتسب في بقاء هذا القرار طالما أن الإدارة أغفلت تعديله خلال المدة القانونية، وفي أحكام أخرى كانت المحكمة تشير إلى أن الإدارة تملك "الرجوع" عن قراراتها غير السليمة، إلا أن ذلك مرتبط بالوقت المناسب"، بحيث يتم استعمال هذه السلطة خلال المدة المخصصة للطعن وهي الستين يوما.

الفرع الثاني: آثار تعديل القرار الإداري

أولا: فيما يتعلق بالقرارات الفردية

إن الحل الذي يستفاد من هذه التعديلات في حالة القرارات الفردية يتماثل مع الحل الذي يستخلص في حالة التعديلات القانونية دون أثر رجعي ففي كلتا الحالتين تستمر مشروعية القرار في التقدير في ضوء القواعد التي كانت موجودة عند صدورها أي في تاريخ إصدارها فالمبدأ العام في القرارات الفردية سواء كانت شخصية أم شرطية يقضي بأن هذه القرارات متى صدرت سليمة وترتب عليها حق شخصي أو مركز قانوني خاص فإنه لا يمكن المساس بها إلا في الأحوال المسموح قانونياً.

ثانياً: فيما يتعلق بالأنظمة

إن للأنظمة قرارات إدارية تتضمن قواعد عامة مجردة في شخصية وملزمة وهي تتصف بطابع الثبات النسبي حيث يجوز للإدارة إلغاء هذه القرارات أو تعديلها بقرارات مثلها أو أعلى منها من قبل السلطة المختصة وفي أي وقت تشاء لأن هذه القرارات تنشئ مراكز نظامية عامة ولا ترتب عليها حقوق مكتسبة¹.

وعلى هذا فمن غير الطبيعي بقاء هذه القرارات المتعلقة بالأنظمة عندما تصبح غير متطابقة مع القواعد القانونية الجديدة، وكما قلنا فإن الإدارة تستطيع أن تلغي أو تعدل هذه القرارات بقرارات مثلها أو أعلى منها من السلطة المختصة وفي أي وقت على أن الأنظمة بعكس القرارات الفردية تقدر مشروعيتها ليس فقط في ضوء القواعد القانونية التي كانت موجودة عند صدورها وإنما كذلك في ضوء القواعد الجديدة.

¹ مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد 20 ، العدد 1 ، 2004 .

المبحث الثاني: أساس تعديل القرار الإداري وصوره وتميزه عن ما يشابهه

يتميز القرار الإداري محل التعديل بأنه عملاً قانونياً يؤثر في المراكز القانونية للأفراد، لذلك فإن تعديله لن يكون بمعزل عن هذا التأثير، ومن هنا تلتزم الإدارة باللجوء إليه مستندة إلى أساس قانوني يمنحها هذه السلطة، وإلى جانب ذلك يتوجب عليها القيام به بصورة صحيحة وفقاً للشروط التي تكفل سلامته، وعلى هذا النحو سنتناول استعراض هذا المبحث من خلال المطالب الآتية:

-المطلب الأول: الأساس القانوني لتعديل القرار الإداري

-المطلب الثاني: صور تعديل القرار الإداري

-المطلب الثالث: تمييز تعديل القرارات الإدارية

المطلب الأول: الأساس القانوني لتعديل القرار الإداري

تتمتع الإدارة بسلطة تعديل القرارات الإدارية الصادرة عنها في ضوء تمتعها بالسلطة الرقابية بصورة عامة، إذ أن التعديل يعد سبيلها للقيام بهذه المهمة، وتحقيق نتائجها في ذات الوقت حيث تلجأ إليه الإدارة لتقاضي الأخطاء التي وقعت بها عند إصدارها لهذه القرارات، وقد لا يحقق التعديل هذه الغاية، ويكون سبيلها حينئذ إما سحب القرار أو إلغائه، وصولاً لحلول قرار جديد محل السابق¹. لذلك، تستمد الإدارة حقها في تعديل قراراتها غير السليمة من سلطتها الرقابية التي تمنحها الحق في مراجعة جميع أعمالها، والقيام بتصحيحها بما يجعلها

¹ - محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية - دراسة مقارنة - الكتاب الثاني د.ط، 1968، ص

مطابقة للقانون، سواء قبل صدورها أم بعد ذلك ، مع التأكيد على أن التعديل يمثل وسيلة رقابية لاحقة وليست سابقة على صدور العمل الإداري محل الرقابة¹. وبالبناء على ما تقدم يمكن القول بأن سلطة الإدارة المتعلقة بتعديل القرار الإداري تتفرع عن سلطة أوسع ألا وهي السلطة الرقابية، وهو ما يعني استنادها إلى السلطة الأخيرة في ممارسة الأولى، وأن التعديل كما السحب والإلغاء تعد وسائل رقابية ولدت من رحم الرقابة الإدارية. لذلك فإن الأساس القانوني الذي يمنح الإدارة الحق في إجراء التعديل يتمثل في حقها الذاتي الذي يخولها رقابة أعمالها ومراجعتها ضمانا لمشروعيتها) ، وتحقيقا للمصلحة العامة ، وهو ما يؤكد عليه القضاء باستمرار .

وبذلك يتضح أمامنا أن فرضية القبول بسلطة الإدارة في تعديل قراراتها تتأكد في ظل حقيقة الدور الذي تتولاه هذه السلطة باعتبارها تمثل أداة رئيسية تدعم تطبيق مبدأ المشروعية، وبسط نفوذه تجاه الأعمال الإدارية، ومثل هذا المبرر هو الذي دفع إلى الاعتراف بسلطتها في سحب القرارات الإدارية رغم خطورتها وتعارضها مع مبادئ عدم الرجعية واحترام الحقوق المكتسبة، إلا أن دورها الداعم لمبدأ المشروعية شكل اعتبارا راجحا أدى إلى قبولها فقها وقضاء. أضف لذلك فإن التعديل يمثل في جوهره قرارا تصحيحها وإجراء واجبا في حال تبين بعد ممارسة الرقابة الإدارية وجود أخطاء أو مواطن قصور في الأعمال محل الرقابة، ويقصد بهذا القرار التصرف الذي يصدر عن الجهة تعديل القرار

¹ - نفس المرجع، ص 133 .

الإداري في القانون الفلسطيني (دراسة تحليلية) الإدارية المختصة تعبيراً عن إرادتها في تحقيق نتائج قانونية معينة وفقاً للشكل والإجراءات التي يحددها القانون¹ وبما أن الرقابة الإدارية قد تنتهي أحياناً إلى قيام الإدارة بإجراء التعديل في قراراتها الصادرة عنها ، فإن الثابت في هذا المقام أن التعديل يأتي أحياناً نتيجة للبت في التنظيمات والاعتراضات المقدمة من أصحاب الشأن لدى جهة الإدارة، ويدل على أن الإدارة تعاملت إيجاباً مع هذه التظلمات دون رفضها أو السكوت بشأنها، وأخذت بعين الاعتبار ما يدعيه الأفراد من وقوع ضرر أصابهم جراء إصدار القرارات وارساء مشروعيتها تصرفاتها ، وهو ما يؤدي إلى تعزيز روح التعاون بين السلطات الإدارية والأفراد، ويزيد من حالة الثقة تجاه عدالة الواقع الإداري بالمجتمع. فضلاً عن أن قبول الإدارة للتظلم وما يؤدي ذلك إلى تحقيق مطالب المتظلم قبل ولوجه منصة القضاء يكشف عن الحكمة التي ابتغاها المشرع من وراء اشتراط تقديمه في بعض الأحيان، وهنا يأتي التعديل كوسيلة لتعزيز وجود هذه الحكمة وتحقيقها كما أراد المشرع، وهي تمكين الإدارة من أن تلعب دورها المفترض في الحفاظ على مشروعيتها أعمالها قبل أن يتدخل القضاء في هذا الشأن.

المطلب الثاني: صور تعديل القرار الإداري

تتعدد صور تعديل القرار الإداري، بالنظر إلى الجهة التي تمارس التعديل، أو طبيعة القرار الإداري محل التعديل، وفيما يلي نوضح ذلك .

¹ محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 138

أولاً: التعديل الولائي والتعديل الرئاسي

أكدت محكمة العدل العليا على أن من يملك إصدار القرار الإداري يملك تعديله ، وهذا هو التعديل الولائي أو الموازي الذي يقوم به مصدر القرار نفسه بعد مراجعته للقرار ، وقد يكون مباشراً من تلقاء نفسه، دون أن يطلب أحداً منه ذلك، في حال اكتشاف وجود خطأ مات، أو بناء على تظلم قدم إليه من قبل صاحب الشأن، يعترض بموجبه على القرار لدى مصدره، طالبا منه إعادة النظر فيه بتعديله أو سحبه أو إلغائه ، وفي المقابل فإن التعديل الرئاسي في مضمون القرار الإداري يكشف عن وجود طرفين هما مصدر القرار ورئيسة الإداري الذي يأمر بالتعديل، ويتأسس هذا التعديل على حق الرئيس في مراقبة أعمال مرؤوسيه، بسحبها أو تعديلها أو إلغائها، ويأتي التعديل إما الرئيس مباشرة دون طلب صاحب المصلحة منه ذلك، أو بناء على تظلم، وهذا الأخير يعرف بالتظلم الرئاسي"، ويقصد به التظلم الذي يقدمه المتضرر من القرار إلى رئيس مصدر القرار .

ورغم أهمية التعديل الرئاسي المتمثلة في وجود طرف رقيب غير مصدر القرار، إلا أنه لم يكن محل اتفاق الفقه، حيث أن البعض يرى عدم جواز تمتع الرئيس الإداري بسلطة التعديل تجاه أعمال مرؤوسيه، لأنها تخالف قواعد الاختصاص، في حين أنكر آخرون هذا القول، مؤكداً على أنه لا يوجد تعارض، وهو ما نؤيده، لأن التعديل هنا يتفرع عن السلطة الرئاسية التي يخضع لها المرؤوس دون مساسها باختصاصاته، وأن ممارستها يفترض قيام الأخير بمباشرة صلاحياته وإصدار أعماله، ومن ثم يتم إخضاعها للرقابة الرئاسية كنتيجة

حتمية تقتضيها هذه الرقابة، لذلك انتهى معظم الفقه للقول بأن يجوز للرئيس الإداري ممارسة سلطة التعديل تجاه أعمال مرؤوسيه المشمولين بالرقابة، سواء بصفة جزئية، أم كلية عن طريق الإلغاء ، ونضيف لذلك بأن الهدف الذي يسعى إليه الرئيس الإداري في هذا الشأن هو تعديل القرار الإداري بما يجعله مطابقاً للقانون¹، ولا يجب التذرع بأي أمر يحول دون استعمال سلطة تؤدي إلى احترام القرارات الإدارية لنصوص القانون .

ثانياً: التعديل في القرار الإداري الفردي والتعديل اللاحق

يتمثل القرار الإداري الفردي في القرار الذي يؤثر في المركز القانوني لفرد معين، أو مجموعة محددة من الأفراد، بينما التنظيمي فهو عبارة عن لائحة تتضمن قواعد عامة ومجردة، وتخاطب غير محدود من الأفراد ، ولقد أدى الاختلاف بين القرارين الفردي والتنظيمي إلى خضوع كل منهما النظام القانوني مغاير للآخر، سواء من حيث نفاذهما أو نهايتهما، حيث أن سريان كل منهما يختلف عن الآخر، وأحكام سحبهما وإلغائهما ليست واحدة، وهو ما ينطبق بدوره على التعديل أيضاً وبالنسبة للتعديل في القرار الإداري الفردي فيمكن التمييز بين حالتين، فإذا كان سليماً ومشروعاً ورتب حقوقاً مكتسبة، فلا يجوز تعديلها، لأن التعديل هنا يؤدي إلى المساس بهذه الحقوق، وهو ما لا يقبله القانون، أما إن لم يؤدي لذلك فيمكن تعديله، قياساً على السحب والإلغاء، حيث يجوز تنفيذهما بذات الحالة طالما لم يؤثران في الحقوق المكتسبة المتولدة عن القرار الإداري الفردي السليم . ويمكن

¹ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، د.ط، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص16

لنا تبرير هذا الحكم بالنظر إلى آثار السحب والإلغاء التي تعد أوسع نطاقا وأشمل من نظيرتها المترتبة على التعديل، لذلك فإذا كان كلاهما جائزا في هذه الحالة، فمن باب أولى الأخذ بالتعديل، فقد تلجأ إليه الإدارة كبديل عنهما، وهو ما يصب في مصلحة الأفراد نظرا لطبيعته، وضيق نطاق آثاره، كما أنه لا يؤثر على وجود القرار الإداري، وإنما يؤدي للتغيير في مضمونه، وسريانه مجددا وفق نتائج التعديل، أما إن كان القرار الإداري الفردي غير مشروع فالأمر مختلف، حيث يكون من حق الإدارة تعديله بما يجعله مطابقا للقانون، ومثل هذا الحق يعكس في ذات الوقت التزاما عليها وفقا لما يفرضه مبدأ المشروعية، حيث لا يسمح ببقاء الأعمال المخالفة له، ويكون للإدارة إزالتها بالوسيلة المناسبة، ومن بينها التعديل، وتأكيدا على ذلك أشارت محكمة العدل العليا إلى أن الإدارة تملك مراجعة أعمالها، وتصحيحها فيما لو تبين مخالفتها للقانون، وفي هذه الحالة لا يجوز التذرع بوجود حقوق مكتسبة، لأن الأخيرة لا تولد في ظل مخالفة القرار للقانون. أما عن القرار الإداري التنظيمي أو اللائحي، فالثابت بشأنه أنه يتميز بعموميته وتجريده، وعدم تأثيره في المراكز القانونية للأفراد بصورة مباشرة، ومن ثم لا يتولد عنه حقوق مكتسبة بالصورة التي تلازم القرارات الفردية، وهو ما يعني غياب الخشية التي تحول دون سحبها أو تعديلها أو إلغائها، حتى ولو كانت مشروعة وسليمة، لهذا ومنحت الإدارة الحق في تعديلها، وبأي وقت، طالما استدعت المصلحة العامة ذلك¹، ونجد في هذا المقام من يشير إلى ضرورة سريان التعديل

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 221 .

للأمام دون أن يكون له أثرا رجعيا ، وهو ما نؤكد عليه لأن التعديل بأثر رجعي في هذه الحالة يؤدي إلى المساس بالحقوق المكتسبة الناتجة عن القرارات الفردية التي صدرت بالاستناد للقرار التنظيمي أو اللائحي. وبدورها أشارت محكمة العدل العليا إلى أن القرارات التنظيمية أو اللائحية لا تنشئ حقوقا مكتسبة، لذلك فهي قابلة للتنفيذ والتعديل والإلغاء في أي وقت، ويتأسس ذلك على وجوب التزام الإدارة بمراعاتها أولا بأول، وتحقيق انسجامها مع متطلبات العمل داخل المرافق العامة، واتفاقها دائما مع المصلحة العامة، وهو ما يفرض تغييرها واستبدالها باستمرار. ومن باب أولى فإذا كانت هذه القرارات غير مشروعة فيحق للإدارة إنهاء وجودها بالوسيلة المناسبة، أو تصحيح مضمونها بما يجعلها مطابقة للقانون .

المطلب الثالث: تمييز تعديل القرارات الإدارية

بعد أن بينا مفهوم التعديل الجزئي للقرار الإداري، وصوره، والمبررات التي تدفع الإدارة إلى اللجوء إليه ، يتعين علينا أن نميزه عن غيره من الأفكار المشابهة والمقاربة له ، والتي قد تختلط به ، حيث سنقوم في هذا المطلب بالتمييز بين التعديل الجزئي للقرار الإداري ، وبين كل من تحول القرار الإداري ، وسحبه وإلغاءه ، والقرار الإداري المضاد ... وذلك في ثلاث فروع على التوالي:

الفرع الأول: تمييز التعديل عن تحول القرار الإداري

يقصد بتحول القرار الإداري أن القرار الإداري الباطل الذي لا يمكن بسبب بطلانه أن ينتج أثره القانوني، يتحول إلى قرار آخر صحيح غير القرار الأول، إذا وافق القرار الباطل عناصر هذا القرار الآخر الصحيح - من حيث الشكل فيما إذا كان القرار الباطل أو إلغاء اللائحة، وفي حالة رفض طلبه، يطعن في قرار الرفض الصريح أو الضمني أمام مجلس الدولة شكلية - ومن حيث المضمون، إذا أمكن افتراض أن نية جهة الإدارة يمكن أن تتصرف إلى القرار الجديد عند العلم ببطلان القرار الأصلي¹.

ويختلف تعديل القرار الإداري عن التحول في أن الذي يبطل في التعديل هو جزء فقط من القرار الإداري، أما التحول فيتطلب بطلان القرار بأكمله .

ويتفرع عن ذلك فارق آخر بين النظامين، ففي حين لا يتغير القرار الإداري في حالة تعديله، حيث يظل الجزء السليم من القرار نفسه صحيحة بعد إلغاء وإسقاط الجزء المعيب منه ، مما يبقى على الطبيعة القانونية للقرار المعدل دون تغيير في مضمونه ، نجد أن التصرف الناشئ عند أعمال التحول هو تصرف جديد استمد عناصره من القرار الباطل ، وهو يختلف عنه سواء في النوع أو المضمون .

كما أن جهة الإدارة تستطيع أن تعدل في قراراتها الصحيحة أو تلغيها - عن طريق إصدار قرار آخر جديد في الحدود التي تسمح بها نظرية سحب القرارات الإدارية - في

¹ - محمد عبدالله الدليمي ، تحول القرار الإداري ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد ، العراق ،

حين أن تحول القرار الإداري مقصور أصلا على القرار الباطل، كونه يعد وسيلة يمكن بها للإدارة أو القاضي الإداري أن يرتبا على عناصر القرار الباطل آثار القرار الصحيح.¹ ومن الجدير بالذكر أن جانبا من الفقه لم يميز بين نظام تعديل القرارات الإدارية ونظام التحول، حيث يرون أن فكرة التحول سحبة من نوع تعديل القرار الإداري، فالتحول ليس في حقيقته سوي سحبة إدارية ضمنية للقرار المعيب الذي يقوم على أنقاضه القرار الجديد المتحول .

الفرع الثاني: تمييز التعديل عن سحب القرار الإداري :

يقصد بسحب القرار الإداري قيام السلطة الإدارية، وبدافع المصلحة العامة، بإنهاء القرار الإداري وإزالة ما ترتب عليه من آثار من وقت نشؤه، بحيث يعد وكأنه لم يكن² وبعبارة أخرى ، هو إلغاء القرار الإداري بأثر رجعي منذ تأريخ صدوره ، وبالتالي إلغاء كافة الآثار التي ترتبت على صدوره في الماضي ، أو التي يمكن أن تترتب مستقبلا³، فهو عملية

¹ - رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية-رأسة مقارنة - ، الطبعة الثانية ، مطبعة جامعة عين شمس ، 1988 ، ص 441 و 246.

² - محمود خليل خضير ، نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق الصادرة عن جامعة النهدين ، العراق ، المجلد 20، العدد 10، 2008، ص 20 .

³ - أحمد حافظ نجم ، القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1983 ، ص 36 .

قانونية تمكن السلطة الإدارية من إعادة النظر في القرار الذي أصدرته بالنسبة للماضي والمستقبل بأثر رجعي .

ويمتاز كل من التعديل للقرار الإداري، وسحب القرار، بأن كليهما يتم بالإرادة المنفردة للإدارة ، وأن كل منهما يستهدف تحقيق المصلحة العامة - المتمثلة بسير المرافق العامة بانتظام واضطراد - ويرتكز على فكرة تغير الظروف الواقعية والقانونية ، كما أن نطاق تطبيق كليهما يشمل القرارات المعيبة و الصحيحة على حد سواء .

في حين يختلفان عن بعضهما، في أن السحب يعيد الحال إلى ما كانت عليه، وبالتالي يتمتع على الإدارة اتخاذ أي إجراء تنفيذي ينبنى عليه ترتيب أي أثر للقرار المسحوب بعد سحبه، أما التعديل للقرار الإداري ، فإنه يعتبر بمثابة تصرف إنشائي وقرار جديد تجريه الإدارة ، يتضمن تعديلا في المراكز القانونية القائمة ، وتغيير حالاتهم في ضوء الوقائع الجديدة ، وفي حدود القانون¹.

الفرع الثالث: تمييز التعديل عن القرار المضاد :

يقصد بالقرار المضاد القرار الذي بمقتضاه يتم إلغاء أو تعديل القرار السليم الذي أنشأ حقوقا أو مزايا لمصلحة فرد من الأفراد ، وفقا للشروط أو الإجراءات التي نص عليها القانون² ، فالقرار المضاد قرار إداري جديد متكامل العناصر ، ينهي بصورة صريحة أو

¹ - حسني درويش عبد الحميد ، المصدر السابق ، ص 491 .

² - صالح بن سليمان العبري ، القرار المضاد في القضاء الإداري الأردني والعماني، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة اليرموك، الأردن، 2013، ص 18 .

ضمنية آثار قرار إداري فردي سليم ومنشئ لحق ، بأثر يمتد للمستقبل ، عن طريق إتباع قاعدة توازي الشكل عند عدم وجود نص¹ ويتشابه التعديل للقرار الإداري مع القرار الإداري المضاد من حيث الآثار ، إذ أن كليهما يتم بالنسبة للمستقبل ويمنعه من أن ينتج آثار جديدة ، دون أن يمس ما أنتجه من آثار في الماضي² .

في حين يختلف التعديل للقرار الإداري عن القرار المضاد، في أن الأخير يطبق في مواجهة القرارات الفردية السليمة التي يتولد عنها حقوق للغير أو أنتجت آثار قانونية³ ، بينما تستطيع جهة الإدارة في التعديل أن تعدل في قراراتها المعيبة والصحيحة على حد سواء، فردية كانت أم تنظيمية.

كما أن صلاحية الإدارة في تعديل القرار أو إلغائه مستمدة من مقتضيات التنظيم الإداري، فهي صلاحية تقوم دون الحاجة لنص صريح عليها، فيما يتعين وبالضرورة وجود نص قانوني صريح يمنح جهة إدارية معينة صلاحية إصدار القرارات المضادة⁴ .

يضاف إلى ذلك أن الإدارة تتمتع في التعديل الجزئي بسلطة تقديرية، في حين تخضع في بعض الأحيان بالنسبة للقرار الإداري المضاد إلى شروط معينة يحددها نص القانون،

¹ - صادق محمد علي الحسيني ، القرار الإداري المضاد - دراسة مقارنة - ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بابل ، العراق ، 2004، ص 7 .

² - حسني درويش عبد الحميد ، المصدر السابق ، ص 599 .

³ - صالح بن سليمان ، المصدر السابق، ص 28 .

⁴ - علي خطر شطناوي ، دراسات في القرارات الإدارية ، مطبعة الجامعة الأردنية ، 1998، ص 380 .

أي أنها قد لا تتمتع بسلطة تقديرية عند اتخاذها، بل تكون أحياناً إجبارية، حينما يتعين على الإدارة إصدار القرار المضاد¹ ،

هذا، ولا بد لنا أن نشير إلى أن التعديل للقرار الإداري يختلف عن حالة تصحيح القرار، والذي يقصد به قيام الإدارة باستيفاء واستكمال ما أغفلته من أشكال مطلوبة لصحة قرارها² أو تصويب الشكل أو الإجراء الذي باشرته على نحو خاطئ.

حيث تقوم الإدارة في حالة التعديل بإصدار قرار جديد تضيي به الصفة الشرعية على تصرفه، فتصحح ما شابه من إهدار للقواعد القانونية وتعديل في معناه، ويكون هذا القرار نافذة من تأريخ نشره³، أما في التصحيح الإداري⁴، فإن الإدارة تقوم بإصدار قرار بذات مضمون القرار الأول بعد مراعاة القواعد الشكل والإجراء التي أغفلتها - أي تغطية العيب الذي يشوب القرار وإزالة ما كان يشوبه من لبس من دون أن يترتب على ذلك أثر - ويكون هذا القرار نافذاً من تاريخ صدور القرار الأول، أي بأثر رجعي .

ورغم أن كلا من التعديل الجزئي للقرار الإداري والتصحيح الإداري يهدفان إلى تطهير القرار من عدم مشروعيته والحيلولة دون إلغائه، إلا أن التصحيح الإداري يكون عادة غير

1 - صالح بن سليمان العبري ، المصدر السابق، ص 27 و د.علي خطار شطناوي ، المصدر السابق ، ص 380 .
2 - صفاء محمود السويلمين عبد الرؤوف الكسابية.أحمد عارف الضلعين ، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري ، بحث منشور في مجلة دراسات / علوم الشريعة والقانون الصادرة عن الجامعة الأردنية ، المجلد(40) ، ملحق 1، 2013 ص 1018 .
3 - ناصر عبد الحليم السلامات، نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني - دراسة مقارنة - ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس ، مصر ، 2009 ، ص 285 - 286 .
4 - محمد عبد اللطيف ، التصحيح التشريعي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1991 ، ص 41 - 52 .

الفصل الثاني: تعديل القرارات الإدارية

مؤثر في مضمون القرار، أو في ملائمة إصداره وليس من شأنه أن يضيف جديدة إلى عناصر التقدير، أو أن يغير في محتوى القرار الإداري¹، في حين أن من شأن التعديل للقرار الإداري إحداث تغيير في محله وجوهره.

¹ - صفاء محمود السوليمين و د . عبد الرؤوف الكساسبة و د.أحمد عارف الضلاعين ، المصدر السابق، 1021 .

خلاصة الفصل

في إطار ممارسة الإدارة لرقابتها الإدارية الذاتية على قرارات التي تصدر عنها تملك الإدارة حق السحب أو الإلغاء أو التعديل بما يؤدي إلى إرساء المشروعية وهذا يكون لها سلطة في تعديل القرارات من خلال تغيير مضمونها حتى يتم تصحيحها اسنادا إلى القانون ومن هنا كان لا بد لنا خلال الفصل الثاني التطرق إلى مفهوم تعديل القرار الإداري وشروطه وأثره. والأساس القانوني للتعديل وصوره وتمييزه عما يشابهه.

فهو يؤدي إلى التغيير في مضمون القرار مع بقاءه بصورته الجديدة كما أنه يكون بالنسبة للقرارات التي تنطوي على مخالفة جزء لمبدأ المشروعية بحيث يمكن تصويبها وتعديلها دون الحاجة لسحبها أو إلغائها كليا ، حيث لا يشترط دوما لإجراء التعديل أن يكون القرار غير مشروع ، فالقرارات اللائحية السليمة يكن تعديلها عندما تستدعي المصلحة العامة ذلك بشرط ألا يكون التعديل بأثر رجعي ولا يكون فيه مساس بالحقوق المكتسبة بموجب قرارات فردية استندت للقرارات اللائحية ولقد استخلصنا من خلال ما تم ذكره في هذا الفصل أن للتعديل شروط وصور وأسباب وأثار قانونية يجب توفرها عند القيام بأي تعديل قرار إداري صادر عن جهة مختصة لذلك.

خاتمة

من خلال ما تم التطرق له في دراستنا يتضح لنا من خلال ما تقدم أن الإدارة بمقتضى الالتزام المفروض عليها بموجب احترام مبدأ المشروعية ومبدأ الملائمة الذي يندرج ضمن السلطة التصديرية للإدارة ممارستها لنشاطاتها، يقع على عاتقها التزام يتمثل بوجود تصحيح ما تقع فيه من أخطاء ، وأن لها في إطار الرقابة الذاتية على أعمالها تعديلها القرارات الصادرة عنها تجنب إعادة النظر فيها وتخليصها من وصمة عدم المشروعية، تفاديا لإلغائها قضائيا ، لما يترتب على هذا الإلغاء من آثار ، ولهذا فإنها تقوم بتعديل قراراتها المعينة ، كما أن السلطة الإدارية للإدارة إذا ما وجدت أثناء نظرها أن القرار المتظلم فيه سليم في بعض أجزائه ، وعيبا في جزء محدد منه، وأن هذا القرار قابل للتعديل ، فلها أن تقوم بتعديل القرار الإداري المقدم تظلم فيه بتعديل الجزء غير مشروع من هذا القرار، والإبقاء على بقية الأجزاء السليمة منه ويمكن القول أن أبرز النتائج التي تم التوصل إليها في هذه الدراسة تتلخص في ما يلي:

أولاً: أن المقصود بتعديل القرار الإداري إحداث تغيير في محل القرار، بحيث يقتصر على أمور ثانوية مما يحول دون إنهائه أو إزالة آثاره فهو بمثابة تصحيح يرد محل القرار الإداري دون أن يشمل بأكمله مستهدفا الحلول دون إعدام القرار، ومن خلال هذا التعريف يتضح الآتي:

1- أن التعديل ينصب على بعض عناصر المشروعية، وتحديد محل القرار وبالتالي

فإن باقي الأجزاء تظل على حالها.

2- أن تعديل القرار الإداري يكون على نوعين فهو إما أن يكون تعديل إيجابي يتم من

خلاله إضافة آثار تؤدي إلى إحداث تغيير في بعض آثار القرار الآخر بالنسبة

للمستقبل وإما يكون تعديل سلبي عن طريق الإلغاء المباشر لجزء محدد من القرار

الإداري من طرف الإدارة دون أن يشمل بأكمله وذلك ما ينوب القرار من حالات

عدم المشروعية.

3- إن التعديل يطبق على القرارات السليمة والمعيبة معا.

ثانيا: أن تعديل القرار الإداري بحد تأصيله وأساسه انطلاقا من مبدأ المشروعية اذ عن طريقه يتم الإبقاء على الأجزاء الصحيحة من القرار الإداري والقادة من الإلغاء وجعله قادرا على انتاج آثاره القانونية.

ثالثا: إن الإدارة إن كانت تملك حق تعديل القرارات التنظيمية واللوائح في أي وقت وفقا لمقتضيات الصالح العام، فإنها حقها في هذا الشأن يحدده ثلاث قيود:

1- أن يتم التعديل بأجزاء عام يطبق على الكافة أي بقرار تعديلي عام مماثل.

2- عدم المساس بالحقوق المكتسبة التي ترتبت على القرارات الفردية الصادرة بالاستناد إلى تلك القرارات التنظيمية.

3- إلا تمارسه الإدارة إلا بالنسبة للحاضر والمستقبل، إذ لا يجوز تغيير أو تعديل هذه القواعد بالنسبة لزمن مضى أي سابق، فليس للإدارة أن تنظم ما جرى في زمن سابق وإلا تجاوزت حدود سلطتها وكان قرارها في هذا الشأن معيبا يعيب تقدم الاختصاص من حيث الزمان ، أما بالنسبة للمستقبل فإنه يجوز للإدارة أن تصدر قرارات تنظيمية مع إرجاع آثارها إلى تاريخ لاحق في المستقبل دون أن يشكل ذلك تعديا اغتصابا لاختصاص الإدارة حيث يكون للأخيرة حق تعديل هذه القرارات واللوائح أو سحبها أو إلغائها بما يتفق ومقتضيات سابق المرفق العام.

رابعا: إن السلطة الرئاسية بجميع مظاهرها تعد الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية الأدنى منها، إذ أن السلطة الرئاسية بما لها من حق الرقابة والإشراف والتوجيه على الجهات المرؤوسة لها الحق في تعديل القرارات الصادرة عن هذه الجهات أو إلغائها.

خامسا: هناك عدد من القيود التي ترد على سلطة الإدارة في تعديل القرارات الإدارية منها:

1-مراعاة قواعد المشروعية.

2-أن يظل الهدف من القرار المعدل باقيا.

3-يتعين حدوث التعديل بطريقة لا تؤدي إلى تعديل نصوص القرار الإداري وأثاره المشروعة أي على الغدارة البحث قبل إجراء التعديل على انعكاسات التعديل على النصوص الباقية من القرار الإداري.

أبرز التوصيات والاقتراحات:

قد لوحظ أن معظم التشريعات محل التعديل لم اقرر أي جزاء يتم ايقاعه عند عدم قيامها بتعديل القرار الإداري غير المشروع خاصة وأنها قد تتعمد أحيانا إلى التهاون والتحايل حتى انقضاء الميعاد القانوني المحدد للتظلم أو الطعن بالإلغاء وسيرورة هذا القرار محصنا ضد الإلغاء القضائي مما يستوجب تدخل القضاء الإداري في هذا الصدد وتقرير مبدأ قانوني يتصدى لهذا الأمر.

من خلال دراستنا توصلنا إلى ضرورة أن تلعب الهيئات الرقابية الإدارية دورها الرقابي من أجل المحافظة على مبدأ المشروعية فيما يتعلق بتصحيح القرارات الإدارية غير المشروعة والإسهام من خلال التقارير السنوية الصادرة عنها في إيجاد إطار تشريعي يمكن من خلاله مساءلة الجهات الإدارية ومحاسبتها، عند تنقيط وتعديل القرارات الصادرة عنها من وصمة عدم المسؤولية.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

أ- القوانين والأوامر

- 1- المادة 01 من الأمر 05 / 04 المؤرخ في 18/07/2005 المتضمن قانون الولاية المعدل والمتمم للقانون 90 / 09 ، ج ر 50
- 2- المادة 99 من القانون 10/11 «تصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ ارسالها الى الوالي »
- 3- القانون رقم 16-01 المؤرخ 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، جبر، العدد 14، المؤرخة 07 مارس، 2016،
- 4- المادة 80 / 2 من القانون 08/90 تتضمن ما يلي: «إذا كان القرار مخالفا لقانون أو تنظيم يحق للوالي إلغاءه بقرار مسبب خلال هذه المدة.
- 5- المادة 41 من قانون 90 / 08 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 07 أفرى 1990 ، ج ر 15
- 6- المادة 49 من القانون 90 / 09 المتضمن قانون الولاية « تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى خمسة عشر يوما الا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به ...»
- 7- المواد 102،103،104،105،106،131 من الأمر 24/67 المتضمن قانون البلدية مؤرخ قي 18/01/1967، ج ر 06
- 8- المواد 55، 56، 57، 58 من الأمر 69 38 المؤرخ في 23 مارس 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر 44

قائمة المصادر والمراجع

9- المواد 55، 56، 57، 58 من الأمر 38 69 المؤرخ في 23 مارس 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر 44.

10- أنظر: حكم محكمة العدل العليا، رام الله، في الدعوى رقم 2008/275، 7/14/2004، منظمة القضاء والتشريع في فلسطين المقتني، موسوعة قضائية الالكترونية، معهد الحقوق بجامعة بيرزيت على العنوان التالي:

بكر القباني، الإدارة العامة، ج2، دار النهضة العربية القاهرة، 1968

11- ميثاق الولاية المصادق عليه من قبل مجلس الثورة والحكومة في 26 مارس 1969، ص374، ج ر 44.

12- ميثاق الولاية المصادق عليه من قبل مجلس الثورة والحكومة في 26 مارس 1969، ج ر 44.

ثانيا : المراجع

أ- القواميس والمعاجم

- 1- أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، ط1، القاهرة، 2008 .
- 2- صالح العلي الصالح و أمينة الشيخ سليمان الأحمد، المعجم الصافي في اللغة العربية، الرياض، السعودية، محرم 1401 هـ .

ب- المراجع باللغة العربية

- 1- أحمد حافظ نجم ، القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1983 .
- 2- أحمد رجب محمود، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 2005 .
- 3- الشوبكي عمر محمد، القضاء الإداري - دراسة مقارنة- ، ط1 ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2001.
- 4- حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن ، عمان ، ط1 ، منشورات الجامعة الاردنية ، 1987 .

قائمة المصادر والمراجع

- 5- حافظ محمود، القضاء الإداري في الأردن، عمان، ط1 ، منشورات الجامعة الأردنية، 1987.
- 6- رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية-رأسة مقارنة - ، الطبعة الثانية ، مطبعة جامعة عين شمس ، 1988.
- 7- رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية مصر 1968 .
- 8- زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، الرأية للنشر والتوزيع عمان، 2009.
- 9- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري دراسة قانونية- ، الطبعة الأولى، القاهرة، دار الفكر العربي، 1955.
- 10- سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري، د. ط، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974.
- 11- طعيمه الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة ، 1973.
- 12- طعيمه الجرف، رقابة القضاء الأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة ، 1970
- 13- عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى عين مليلة ، 2010 .
- 14- علي خطار شطناوي ، دراسات في القرارات الإدارية ، مطبعة الجامعة الأردنية ، 1998.
- 15- علي زغدود ، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، ش و نت، الجزائر ، 1977.
- 16- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري مبدأ المشروعية دعوى الإلغاء دراسة مقارنة- ، كلية الحقوق جامعة القاهرة فرع بني سويف، دار الجامعة الجديدة، سنة 2009 .
- 17- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية دراسة تشريعية و قضائية و فقهية، ط 1، الجزائر، دار الجسور للنشر و التوزيع

قائمة المصادر والمراجع

- 18- عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984.
- 19- عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة و القانون الاداري ،دار هومة جامعة الجزائر 2005 .
- 20- عمرو عدنان، القضاء الاداري مبدأ المشروعية دراسة مقارنة -، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- 21- فاروق احمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، العراق، 1988.
- 22- فريجة حسين ، شرح القانون الاداري ، دم ج ، 2009 .
- 23- ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري -مبدأ المشروعية -، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، سنة 1995.
- 24- مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الاداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدانمارك، 2008 .
- 25- ماهر صالح الجبوري، القرار الإداري ، دار الحكمة ، بغداد ، 1991.
- 26- مجدي مدحت النهري، القرار الإداري بين النظرية و التطبيق، د.ط، مكتبة الجلاء الجديدة ،المنصورة ، 2003 .
- 27- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الادارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ن الجزائر ، 2005 .
- 28- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009 .
- 29- محمد عبد الباسط، القضاء الاداري مبدأ المشروعية تنظيم واختصاصات مجلس الدولة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2005 .
- 30- محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة-دراسة مقارنة-، د.ط ، 2000.

قائمة المصادر والمراجع

- 31- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري "التعريف والمقومات-النفاز والانتضاء"، د.ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005 .
- 32- محمد كامل ليلة ،الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية-دراسة مقارنة- الكتاب الثاني د.ط، 1968.
- 33- ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية و القانونية ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، 2006 .

ت - المراجع باللغة الأجنبية

- 1- Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel et Science Politique, Economica 1978,
- 2- Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel et Science Politique, Economica 1978,
- 3- Charles Debbach, institutions et droit administratif, 4éd , PU de France 1998,
- 4- Hygues Tay. La Nouvelle Institution en Algérie, R.A.S.J, No 4, 1967
- 5- Patrick Fraissier, jean - Paul Valette, Précis de droit public, P.U. F 2000.

ج- رسائل والمذكرات

- 1- حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس ، مصر ، 1981
- 2- عمرو حسن بخيت عبدالغني حمادة، مضمون فكرة الشرط الإستثنائي في نطاق العقد الإداري- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009.
- 3- مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه ، جامعة قسنطينة .

4-محمد عبدالله الدليمي ، تحول القرار الإداري ، رسالة دكتوراه، مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بغداد ، العراق.

5-ناصر عبد الحليم السلامات، نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني-
دراسة مقارنة - ، رسالة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس ، مصر ، 2009 .

6-صادق محمد علي الحسيني ، القرار الإداري المضاد- دراسة مقارنة - ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون في جامعة بابل ، العراق ، 2004 .

7-صالح بن سليمان العبري ،القرار المضاد في القضاء الإداري الأردني
والعماني،رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون في جامعة اليرموك، الأردن،2013.

ث - المجالات

1- أحمد إسماعيل، أثر تغير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 20 ، العدد الأول ، 2004 .

2-أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها-دراسة مقارنة-، بحث منشور، مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة 31، العدد الأول،1989.

3- عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6 ، أبريل 2010 ، جامعة محمد خيضر بسكرة.

4- عبد الله عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري اللبناني، ط1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، سنة 2000.

- 5-عمار بوضياف، الرقابة على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 6، جامعة محمد خيضر بسكرة :
- 6-صفاء محمود السوي ليمين عبد الرؤوف الكساسبة. أحمد عارف الضلاعين، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، بحث منشور في مجلة دراسات / علوم الشريعة والقانون الصادرة عن الجامعة الأردنية، المجلد(40) ، ملحق 1، 2013
- 7- محمود خليل خضير، نهاية القرار الإداري بغير طريق القضاء، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق الصادرة عن جامعة النهرين ، العراق ، المجلد) 20، العدد 10، 2008 .

الفهرسة

الفهرسة

الصفحة	العنوان
	شكر وعرافان
أ- ج	مقدمة
الفصل الأول: الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة انطلاقاً من المشروعية	
6	المبحث الأول: مفهوم مشروعية القرار الإداري
7	المطلب الأول: تعريف مشروعية القرار الإداري
8	الفرع الأول: التعريف اللغوي والاصطلاحي
15	الفرع الثاني: تعريف الفقهي
17	المطلب الثاني: مصادر مبدأ المشروعية
17	الفرع الأول: المصادر المكتوبة
22	الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة
26	المطلب الثالث: حماية مبدأ المشروعية من حيث الإدارة والقضاء
27	الفرع الأول: الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات
27	الفرع الثاني: تحديد اختصاصات الإدارة
28	الفرع الثالث: وجود رقابة قضائية فعالة
29	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية الذاتية وصورها
30	المطلب الأول: قرارات السلطة الرئاسية

34	الفرع الأول: رقابة قرارات التعيين والتأديب
36	الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال
41	المطلب الثاني: القرارات الوصائية
43	الفرع الأول: مظاهر الرقابة الوصائية على القرارات
43	الفرع الثاني: مجال الرقابة الوصائية
45	خلاصة الفصل
الفصل الثاني: تعديل القرارات الإدارية وشروطه وآثاره القانونية وتمييزه عن ما يشابهه	
49	المبحث الأول: مفهوم تعديل القرارات الإدارية
49	المطلب الأول: تعريف تعديل القرارات الإدارية
52	المطلب الثاني: أسباب تعديل القرار الإداري
55	المطلب الثالث: شروط وآثار تعديل القرار الإداري
60	المبحث الثاني: الأساس القانوني لتعديل القرار الإداري وصوره وتمييزه عن ما يشابهه
61	المطلب الأول: الأساس القانوني للتعديل
63	المطلب الثاني: صور تعديل القرار الإداري
67	المطلب الثالث: تمييز تعديل القرارات الإدارية
67	الفرع الأول: تمييز التعديل عن السحب
69	الفرع الثاني: تمييز التعديل عن الإلغاء
70	الفرع الثالث: تمييز التعديل عن التصحيح
74	خلاصة الفصل

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ