



جامعة كربلاء
كلية القانون
الفرع العام

التنظيم القانوني للإنذار الإداري في العراق (دراسة مقارنة)

اطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون – جامعة كربلاء
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون العام

كتبت بواسطة الطالبة

زهراء منصور مذكور الحلفي

بإشراف

الاستاذ الدكتور علاء ابراهيم محمود

محرم / 1445 هـ

يوليو/ 2023 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

... فَأَمَّا الزَّبَدُ فَيَذْهَبُ جُفَاءً ۗ وَأَمَّا مَا يَنْفَعُ النَّاسَ فَيَمْكُثُ فِي

الأَرْضِ ...

صدق الله العلي العظيم

سورة الرعد/ جزء من الآية (17)

إقرار المشرف

أشهد إن أطروحة الدكتوراه الموسومة بـ (التنظيم القانوني للإنذار الإداري في العراق (دراسة مقارنة)) المقدمة من قبل الطالبة (زهراء منصور مذكور) إلى مجلس كلية القانون – جامعة كربلاء بوصفها جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون العام ، وقد جرت تحت إشرافي ورشحت للمناقشة ... مع التقدير ...



التوقيع :

الاسم : أ.د. علاء ابراهيم محمود

الاختصاص : القانون الإداري

جامعة كربلاء – كلية القانون

إقرار المقوم اللغوي

أشهد أنني قرأت اطروحة الطالبة الموسومة بـ (التنظيم القانوني للإنداز الإداري في العراق (دراسة مقارنة)) المقدمة من قبل الطالبة (زهراء منصور مذكور) إلى مجلس كلية القانون – جامعة كربلاء ، وقد وجدتها صالحة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية، بعد أن أخذت الطالبة بالملاحظات المسجلة على متن الأطروحة .

مع التقدير ...



التوقيع :

الأسم : أ.م. د. كريم خضير فارس المسعودي

الاختصاص العام : لغة عربية

الاختصاص الدقيق : اصول اللغة العربية وطرائق تدريسها

إقرار لجنة مناقشة

نحن رئيس لجنة المناقشة وأعضائها نقرأنا اطلعنا على هذه الاطروحة الموسومة بـ (التنظيم القانوني للأنداز الإداري في العراق " دراسة مقارنة ") وناقشنا الطالبة (زهراء منصور مذكور) في محتواها، وفيما لها علاقة بها ، ونعتقد إنها جديرة بالقبول لنيل درجة الدكتوراه في القانون / فرع القانون العام وبدرجة () .

التوقيع : 

الأسم : أ.د. عادل كاظم سعود

عضواً

التاريخ : / / 2023

التوقيع : 

الأسم : أ.د. صعب ناجي عبيد

رئيساً

التاريخ : / / 2023

التوقيع : 

الأسم : أ.م.د. رشا شاكر حامد

عضواً


التاريخ : / / 2023

التوقيع : 

الأسم : أ.د. سلمى طلال عبد الحميد

عضواً

التاريخ : / / 2023

التوقيع : 

الأسم : أ.د. علاء ابراهيم محمود

عضواً ومشرفاً

التاريخ : / / 2023

التوقيع : 

الأسم : أ.م.د. سالم نعمه رشيد

عضواً

التاريخ : / / 2023

صادق مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء على قرار لجنة المناقشة

التوقيع : 

أ.د. باسم خليل نايل السعيد

ر. عميد كلية القانون - جامعة كربلاء

التاريخ : / / 2023

الإهداء

- إلى من ليس للعدل حكمًا، ولا للحق ظهورًا إلا حين يكون لها قبرًا، ومزارًا... حبيبة الخالق، وروح أفضل مخلوق... كفاء قسيم الجنة والنار، وأم السادات الأطهار الزهراء فاطمة (صلوات الله عليها).

- إلى من سجدت له كلماتي قصورًا عن وصفه... العراق وطني.

- إلى من تجرّعت مرّ الحياة؛ لنتشف حلاوتها... الحبيبة أمي.

- إلى من شاب رأسه تعبًا؛ لنعيش حياتنا برفاه... الحبيب أبي.

- إلى قدوتي، وصديقتي، والحبيبة، وحيدتي في هذه الدنيا... العزيزة أختي.

- إلى رفاقي، ومحط سرّي، وبيت الأمان... الأعمام أختي.

أهدي بتواضع هذا الجهد

ورجائي من الله (سبحانه) القبول.

الباحثة

شكر و عرفان

شكري، وحمدي لمن بدونه لا أملك لنفسي نفعًا، ولا ضرًا... ربّي، ورب الخلائق أجمعين.

الشكر لأمي، فلا يوجد مخلوقًا يستحق أن يشكر أوّلًا بعد خالقه أولى ممن آلت على نفسها إبقائي في (الخدج)، فلم تتنفس الصعداء حين ولدتني ولم أكمل السبعة شهور من حملها إلا بأخذي في أحضانها، وقد عوّضتني في شهريّ المتبقيين لي في بطنها دلّالًا، ورغدًا شاملًا لا متناهيًا، فصيرتني أميرةً ما نالت دلّالها أفضل الأميرات ممن تسيّدن العروش... وشكري لك يا أمي يضاهي الحياة. ثم الشكر لمن أسأل الله أن لا يحرمني من رؤية عينيه، لمن بعزه أنا عزيزة، وبه أتفاخر، وبإسمه أتباهي، من أخطأ الكتاب في وصفه بالحبیب الأوّل؛ فهو الحبيب الذي لا يضاهيه في الوصف بالحب حبيبٌ... إليكما يا والدَيّ كلّ ما لدي من شكر، وأجزله، وأجمله يا أوفى، وأحقّ من شكر...، فلعينكما كلّ الشكر، وكلّ الحب، وكلّ ما في القلب من نبض... أبقاكما لي ربّي، ولا آراني فيكما سوءا.

وشكري لمن أضاءوا أناملهم شمعةً في طريقي والتي بارك الله فيما تخطه، وأصحاب الحناجر التي طيّب الله أنفاسها... لكلّ من علّمني حرفًا، أو بذل من أجلي جهدًا وأتشرّف بالإبتداء بالذکر بأستاذي المشرف الذي يشده الفكر عن وصفه، ويعجز اللسان عن شكره؛ لكرمه بقبول الإشراف، ومتابعته بالتوجيه، والنصح، والإرشاد طوال مدّة الكتابة معه وهو الأستاذ الدكتور (علاء إبراهيم الحسيني) ... وأوجّه إمتناني فيما بعد إلى عمادة، وأساتذة كليّة القانون في جامعة كربلاء، والقائمين عليها. كما لا يفوتني الشكر للأستاذ المساعد الدكتور (مجيد مجهول درويش) عميد كليّة القانون في السماوة؛ لكلّ ما أبداه لي من مساعدة، وملاحظة، ونصيحة... ولا يفوتني الإعتزاز، والعرفان لمن عملوا على تقويم إطروحتي من (مقومين ومناقشين) ؛ لتشرق نحو سماء الإبداع، ولتغدو حبرًا قيّمًا نافعًا.

الشكر لكلّ من سانديني، ورفدني بالقوّة، ولكلّ من تمنّى لي خيرًا ... قريبًا، صديقًا، عزيزًا.

فلجميع فائق الشكر، وجزيل التقدير.

الباحثة

قائمة المحتويات

الصفحة من - إلى	الموضوع
6 - 1	المقدمة.
57 - 7	الفصل الأول ماهية الإنذار الإداري
32 - 9	المبحث الأول/ التعريف بالإنذار الإداري
20 - 9	المطلب الأول/ مفهوم الإنذار الإداري
15 - 10	الفرع الأول/ تعريف الإنذار الإداري
20 - 15	الفرع الثاني/ شروط الإنذار الإداري
32 - 20	المطلب الثاني/ ذاتية الإنذار الإداري
24 - 20	الفرع الأول/ خصائص الإنذار الإداري
32 - 25	الفرع الثاني/ تمييز الإنذار الإداري عما يشبهه به
57 - 33	المبحث الثاني/ أساس الإنذار الإداري وطبيعته القانونية
46 - 33	المطلب الأول/ الأساس الفلسفي والقانوني للإنذار الإداري
39 - 34	الفرع الأول/ الأساس الفلسفي للإنذار الإداري

الصفحة من - إلى	الموضوع
46 - 40	الفرع الثاني / الأساس القانوني للإنذار الإداري
57 - 46	المطلب الثاني / الطبيعة القانونية للإنذار الإداري
52 - 46	الفرع الأول / الطبيعة الإدارية
57 - 53	الفرع الثاني / الطبيعة الجزائية
97 - 58	الفصل الثاني الأحكام القانونية للإنذار الإداري
76 - 60	المبحث الأول/ الجهة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري وحالات الإعفاء منه
70 - 60	المطلب الأول/ الجهة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري
65 - 61	الفرع الأول / الجهة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري أصالةً
70 - 65	الفرع الثاني/ الجهة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري إستثناءً
76 - 70	المطلب الثاني/ حالات الإعفاء من الإنذار الإداري
73 - 70	الفرع الأول/ الإعفاء بناءً على نص
76 - 74	الفرع الثاني/ الإعفاء بناءً على أسباب واقعية

الصفحة من - إلى	الموضوع
97 - 77	المبحث الثاني / المتطلبات الشكلية والموضوعية للإنذار الإداري
85 - 77	المطلب الأول/ المتطلبات الشكلية
81 - 78	الفرع الأول/ الشكل الذي يتخذه الإنذار الإداري
85 - 81	الفرع الثاني/ البيانات الوجوبية التي يتضمنها الإنذار الإداري
97 - 85	المطلب الثاني/ المتطلبات الموضوعية
90 - 85	الفرع الأول/ مدة الإنذار الإداري
97 - 90	الفرع الثاني/ السبب
130 - 98	الفصل الثالث الآثار المترتبة على مخالفة الإنذار الإداري والرقابة القضائية عليه
113 - 100	المبحث الأول/ الآثار المترتبة على مخالفة الإنذار الإداري وتطبيقاتها
106 - 101	المطلب الأول/ الآثار المترتبة على مخالفة الإنذار الإداري
103 - 101	الفرع الأول/ أثر مخالفة الإنذار الإداري على المركز القانوني
106 - 103	الفرع الثاني/ أثر مخالفة الإنذار الإداري على الخدمة العامة

الصفحة من - إلى	الموضوع
113 - 107	المطلب الثاني/ تطبيقات الآثار المترتبة على مخالفة الإنذار الإداري
109 – 107	الفرع الأول/ تطبيقات أثر مخالفة الإنذار الإداري على المركز القانوني
113 - 109	الفرع الثاني/ تطبيقات أثر مخالفة الإنذار الإداري على الخدمة العامة
130 - 114	المبحث الثاني/ الرقابة القضائية على الإنذار الإداري
121 - 114	المطلب الأول/ الرقابة القضائية على الإنذار الإداري في الدول المقارنة
118 - 115	الفرع الأول/ الرقابة القضائية على الإنذار الإداري في فرنسا
121 - 118	الفرع الثاني/ الرقابة القضائية على الإنذار الإداري في مصر
130 - 121	المطلب الثاني الرقابة على الإنذار الإداري في العراق
127 - 122	الفرع الأول/ رقابة القضاء العادي
130 - 127	الفرع الثاني / رقابة القضاء الإداري
136 - 132	الخاتمة
153 - 138	المصادر
i - ii	ABSTRACT

الملخص

لمّا كان الجزاء، وأياً كان نوعه في كلّ من التشريعات التي تنصّ عليه ليس غاية في حدّ ذاته، وإنّما هو ما تستهدفه تلك التشريعات في نصوصها من ردع، وزجر لمن تسوّّل له نفسه المخالفة، وإتيان الفعل الممنوع قانوناً...؛ لذلك كان من الطبيعي أن تكون هناك ضمانات تسبق توقيع هذا الجزاء حين يكون الجزاء إدارياً توقعه الإدارة العامّة على من يأتي بمخالفات لإلتزامات متفق عليها بموجب العقد الذي قد تعقده الجهة الإداريّة مع أحد الأشخاص، أو أن يأتي بهذه المخالفات أحد المتمتّعين بالخدمات العامّة من المواطنين سواء أكان شخصاً طبيعياً، أم معنوياً تقع عليه إلتزامات بموجب القانون ولا يقوم بتنفيذها، أو يؤخّر التنفيذ، أو يبطل فيهِ... وأياً كان نوع المخالفة لهذا الإلتزام فإنّ الإنذار الإداري يمثّل إحدى الضمانات الإجرائيّة (الشكليّة) التي تسبق توقيع الجزاءات الإداريّة العامّة.

إنّ الإنذار الإداري يشكّل ضمانة قانونيّة وجوبيّة يترتّب على عدم إصدارها بحق المخالف بطلان الجزاء الإداري الذي تقوم بإيقاعه الإدارة. ومع أهميّة هذه الضمانة إلا أن المشرّع العراقي لم يتناولها بشيء من التوسّع، والشمول، فقد إكتفى بالنص عليها في بعض القوانين ذات الصلة بالعقود الإداريّة، أو في القوانين المرتبطة بالخدمات العامّة والمتعلّقة بحياة المواطنين، وإدارة المرافق العامّة التي تشعب السلطة العامّة من خلالها حاجاتهم، كقانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 المعدّل... وغيره من القوانين التي أشارت للإنذار الإداري.

ويلاحظ من خلال التمعّن في النصوص التي تناولت الإنذار أنّها خلت في أغلبها من إشتراط المتطلّبات الموضوعيّة، أو الشكليّة اللازمة لصحّة توجيه الإنذار الإداري، وبيان توضيحها.

ويرتّب الإنذار عند مخالفته آثاراً خطيرة تلقي بظلالها على المركز القانوني للمتعاقد المخالف، أو على الخدمة العامّة بالنسبة للمخالفين من الجمهور... وفي صدد ضرورة إصدار الإنذار الإداري، والإلتزام فيه وبمضامينه من قبل الإدارة العامّة فإنّ القضاء لم يخلّ مسؤوليّته من الرقابة على ما يخص هذا الإنذار حتّى لا تستخف السلطة المختصّة بتوجيهه في وجوب إصداره، ولا تتعسّف في أي شأن خاص بالإنذار لها فيه سلطة تقديرية.

المقدّمة



المقدمة

الحمد لله رب العالمين، وأفضل الصلاة، وأزكى التسليم على فاطمة، وأبيها، وبعلمها، وبنيها عدد ما أحاط به علم الله (سبحانه)، وأحصاه. أما بعد فإنّ للتطور الحاصل في ميادين المجتمع العمليّة أثره في إتساع تدخّل الدولة في شتى نواحي المجتمع الإجماعيّة، والإقتصاديّة، والثقافيّة وغيرها من جوانب الحياة؛ وذلك لكي تتولّى الدولة بنفسها ضمان تحقيق المصالح المرتبطة فيها؛ وبغية ضمان إدامة المصالح المذكورة كان لا بدّ من منح الإدارة العامّة صلاحية فرض الجزاء دون الرجوع إلى القضاء على أنّ لا تكون العقوبات المقيدة للحريّة من بينها، فمرةً تكون عقوبات إدارية مائيّة، كالغرامة، والمصادرة الإداريّة، ومرةً أخرى تكون عقوبات شخصيّة، كغلق المحل، وسحب الترخيص، وحظر النشاط، ونشر العقوبة الإداريّة فضلاً عن إلزاميّة أن لا يكون فرض الجزاء الإداري ماساً بمبدأ الفصل بين السلطات، أو بمبدأ الشرعيّة الجزائيّة، ولا يحرم المدان إدارياً من فرصة الاعتراض أمام الإدارة، أو المحاكم.

أولاً/التعريف بموضوع البحث وأسباب إختياره:

لما كان القانون هو وسيلة المجتمع للتنظيم، وإرساء الإستقرار فيه، وتحقيق الصالح العام في خضم ذلك؛ ولأنّ العقوبة ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي الوسيلة التي من خلالها تتحقّق الغاية وهي المصلحة العامّة كان لا بدّ من أن يسبق توقيعها إجراءات معيّنة، أو ضمانات إجرائيّة محدّدة منها إيصال العلم لصاحب الشأن المعنى بالقرار الإداري كإخطار، وإنذار له؛ لحمله على تنفيذ إلتزامه تجاهها كضمانة إجرائيّة تسبق توقيع العقوبة الإداريّة ومرةً يحمل الإنذار معنى الجزاء، أو العقوبة بحد ذاته. وبما أنّ موضوع الإنذار الإداري من الموضوعات المتعارف عليها من حيث الوجود التطبيقي على أرض الواقع، وشبه المجهولة من حيث المعرفة القانونيّة حتّى من قبل المختصّين في مجال القانون بل ومن المكلفين بفرضه في وقائع الحياة رغم ضرورته، وأهمّيته في التطبيق؛ تبعاً لذلك إرتأينا تناول هذا الموضوع بالدراسة؛ للوقوف على كلّ ما يتعلّق به.

ومن الأسباب الواقعيّة التي دعت لإختيار موضوع البحث وجود المخالفات الكثيرة التي تستلزم الحاجة، والضرورة لإصدار الإنذار الإداري ما يستدعي البحث فيها، ووضع نظريّة عامّة للإنذار

الإداري، فواقع عمل دوائر الدولة يعاني من كثرة الإعتداءات على الأموال العامّة للدولة، أو الخروج على مقتضى القواعد القانونيّة، وكثرة الخروقات في هذا الجانب في الوقت الذي يكاد الإهتمام بموضوع الإنذار شبه منعدم من حيث الضوابط المرتبطة به إرتباطاً لا يقبل الإغفال عنها في سبيل إصداره صحيحاً، متكاملأ، كالمدّة التي يمهل خلالها المخالف بإصلاح ما أخطأ فيه، فضلاً عن العقوبات المفروضة التالية لفرضه . كذلك فإنّ من أبرز الأسباب لدراسة الإنذار الإداري ما هو مرتبطٌ بالجانب القانوني ولعلّ أهم هذه الأسباب هو وجود الحاجة الملحة لتحديث القوانين العراقيّة، وتنظيم الإنذار الإداري، والتوسّع فيه، فضلاً عن رفع اللبس والغموض عن بعض الأمور المتعلّقة به من حيث الإجراءات، والجوانب الموضوعيّة ذات الصلة.

ثانياً/ أهميّة موضوع البحث:

تكمّن أهميّة موضوع البحث في أنّ الإنذار الإداري يشكّل الضمانة الإجرائيّة الحقيقيّة للأشخاص (الأشخاص الطبيعيين، والأشخاص المعنويّة الخاصّة) والتي يجب أن تسبق إيقاع العقوبة عليهم من قبل الإدارة العامّة؛ حيث يتم من خلال الإنذار تنبيه الأشخاص، وإحاطتهم بأوجه المخالفة المنسوب إليهم إرتكابها ومن ثم منحهم مهلة زمنيّة محدّدة بنص القانون، أو مدّة معقولة تتحدّد في ضوء المبادئ العامّة للقانون؛ لإعطائهم فرصة العدول عنها، ومحاولة إزالتها، أو إزالة أسبابها ومن ثم تقع العقوبة الموقّعة من قبل الجهة الإداريّة باطلّة فيما لو وقعت دون إنذار فضلاً عن بطلانها في الجانب العقدي على من يخل، أو يقصّر في تنفيذ الإلتزامات المتفق عليها، أو يتأخّر في هذا التنفيذ... هذا من الناحية العمليّة.

أمّا من الناحية العلميّة فنكمن أبسط صورة لضرورة البحث في موضوع الإنذار الإداري في عدم وجود دراسات سابقة تناولت موضوع الإنذار الإداري رغم أهميّته، فضلاً عن قصور المشرّع في أثناء تنظيمه لهذه الضمانة الإجرائيّة ما يجعل البحث في هذا الموضوع أكثر ضرورة، وأكثر حاجة لدراسته.

ثالثاً/ مشكلة البحث:

يثير البحث إشكاليات عديدة أهمها ما يلي:

الإشكالية الأولى: البحث في طبيعة الإنذار الإداري، وهل هو عقوبة بحد ذاته أم مقدمة لفرض العقوبات الأخرى؟ ، فإن كان ما تقدّم هل يصح توجيه العقوبات الأخرى دون توجيهه؟ .

الإشكالية الثانية: بالنسبة للعقد الإداري، فهل يعد الإنذار الإداري مرتباً بالجزاء العقديّة إرتباطاً غير قابل للإفكاك بحيث تبطل الجزاءات التي لم يسبقها الإنذار أم هنالك أحوال أوجدها المشرّع، أو التطبيق وتسامح بها القضاء تفضي إلى إنفصاله عن تلك الجزاءات؟.... الخ.

الإشكالية الثالثة: هل يعد الإنذار الإداري الباطل، أو الذي لم يتم مراعاة شروط صحته قابلاً للتصحيح؟ وهل يكون قادراً على إنتاج الآثار القانونيّة؟.

الإشكالية الرابعة: عدم وجود التنظيم القانوني الدقيق للإنذار الإداري، وعدم وضوحه ومن ثم عدم تبيان أحكامه، وإجراءاته، كذلك قصور البحوث العلميّة، والدراسات في صدده فضلاً عن عدم وجود الرقابة القضائية الفعّالة على الإدارة العامّة في هذا الجانب.

أضف لذلك العديد من الإشكاليات التي يثيرها موضوع البحث على شكل تساؤلات لعلّ أبرزها يتجسّد في التساؤلات الآتية: من هي السلطة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري أصالةً؟، وهل من الممكن أن يصدر من سلطة أخرى على سبيل الإستثناء؟ وما هي المتطلّبات الموضوعيّة، والشكليّة التي في ضوءها صدر الإنذار صحيحاً لا يطعن به بالإلغاء؟، وما هي المدّة التي على المخالف الذي وجّه له الإنذار تدارك مخالفاته في أثنائها؟ وهل من الضروري توحيدها؟ أم يترك ذلك لكلّ مخالفة، وقانون معنى بمعالجتها على حدة؟.

ومن التساؤلات أيضاً: هل يجب أن يتضمّن الإنذار الإداري مجموعة من البيانات الوجوبيّة على سبيل الحصر بحيث يحكم عليه بالبطلان فيما لو خلا من إحداها؟ وفي لحاظ ذلك هل للإنذار شكلاً معيّناً؟، وعلى ماذا تؤثر مخالفة الإنذار الإداري، ولمن تنصرف؟ .

رابعاً/ هدف البحث:

يهدف بحثنا هذا إلى تبيان ما يهدف له الإنذار الإداري من وجوب إصداره من قبل الإدارة إلى الملتمزم أمامها المخالف وفق ما تقتضيه مبررات العدالة، ومبررات وجوب سير المرفق العام بانتظام، وإطراد، وضرورة مواكبته للظروف المستجدة... ومن ثم بطلان ما توقعه الجهة الإدارية من جزاءات دون إصداره إزاء مبدأ المشروعية، وأمام ما تشكله الإدارة من سلطة راعية للمصلحة العامة وأمام ما تواجهه من مسؤوليّة في سبيل تحقيقها، والموازنة بينها وبين المصلحة الخاصة.

لما تقدم كان من أهم أهداف بحثنا ما يلي:

- 1- التأسيس لنظريّة عامّة في الإنذار الإداري.
- 2- التأسيس لدراسات جزئية تتناول موضوع الإنذار الإداري بالدراسة.
- 3- الدعوة لإصلاح المنظومة القانونية العراقية فيما يخص الإنذار الإداري.
- 4- التشديد على مسألة الرقابة القضائية على هذا الإنذار في العراق.

خامساً/ منهجية البحث:

بغية تحقيق البحث الشامل، والمتكامل في موضوع (التنظيم القانوني للإنذار الإداري في العراق (دراسة مقارنة)) من حيث إستعراض أهم الإشكاليات فيه، ومعالجتها معالجة دقيقة، ووافية؛ فقد إعتدنا المنهج التحليلي للنصوص القانونيّة، والاستقرائي للإجتهادات الفقهيّة مع مختارات لبعض الأحكام القضائيّة، والقرارات ذات الصلة بالموضوع وبإسلوب مقارن لكلّ من فرنسا، ومصر، والعراق.

سادساً/ خطة البحث:

تقوم خطة البحث على التقسيم الثلاثي للفصول؛ إذ تتضمن مقدمة، وثلاثة فصول مع خاتمة ضمناها أهم النتائج، والمقترحات. ثم إنتهجنا التقسيم الثنائي؛ فكلّ فصل مبحثان ثم مطلبين، ففرعان لكلّ مطلب. وقد كان الفصل الأوّل بعنوان: ماهية الإنذار الإداري وقد قسّم إلى مبحثين، عنون الأوّل بالتعريف بالإنذار الإداري، بينما خصص الثاني لأساس الإنذار الإداري وطبيعته القانونية. وفيما يليه من فصل كان معنوناً بالأحكام القانونية للإنذار الإداري ، فخصص المبحث الأوّل للجهة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري وحالات إعفائها فيما خصص الثاني للمتطلبات الشكلية، والموضوعية للإنذار الإداري.

وأخيراً تم إستعراض الآثار المترتبة على الإنذار الإداري عند مخالفته ، والرقابة القضائية عليه وذلك من خلال مبحثين إختص بهما الفصل الثالث.

الفصل الأوّل

ماهية الإنذار الإداري



الفصل الأوّل

ماهية الإنذار الإداري

إنّ الإنذار الإداري وبصفته ضماناً إجرائية تسبق توقيع الجزاءات الإدارية العامّة سواء على من يتعاقد مع الإدارة العامّة ويخل في تنفيذ التزاماته معها، أو على المخالفين للقانون العام من أشخاص القانون الخاص يستوجب وفق تنظيم قانوني معيّن؛ إذ يعد الإنذار ضماناً قانونية تنفرد بجملة من الخصائص التي ينفرد بها عن غيره من الضمانات الأخرى، كما أنّ له كينونة تميّزه عمّا يُشتبه به من مفاهيم في إطار القانون الخاص؛ كالإعذار بوصفه تنبيهاً لمن تأخّر في سداد ما عليه من دين، أو أداء ما عليه من التزامات في القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدّل وكذا الأمر بالنسبة للدول المقارنة، كما يتميّز عن الإنذار كعقوبة توفّع على الموظّف في الدول المقارنة وفي العراقي حسبما ورد في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدّل.

ويؤسس لهذا الإنذار جملة من الأسس الفلسفية أبرزها ضرورة تحقيق المساواة، وضمان عدالة الإجراءات تحقيقاً للمصلحة العامّة، ولأهميّة تحقيق التوازن بينها وبين المصالح الخاصّة في النظام القانوني التي حرص المشرّع على أن تبنى وفق أسس فلسفية، وقانونية في كلّ من العراق وفرنسا، ومصر. وعند التمعّن في ما تكيف به ضمانة الإنذار الإداري، وما يُسبغ عليها من وصف لطبيعتها القانونية نجد أنها تتصف بالطبيعة الخاصّة بإزدواج الصفتين الإدارية، والجزائية هذا وغيره ما سنبينه تباعاً على شكل مبحثين وكالتالي:

المبحث الأوّل/ التعريف بالإنذار الإداري:

المبحث الثاني/ أساس الإنذار الإداري وطبيعته القانونية:

المبحث الأوّل

التعريف بالإنذار الإداري

يغيب عن الكثير من الباحثين في مجال القانون وضع تعريفًا خاصًا بالإنذار الإداري، بل يخلط الكثير منهم فيما بينه وبين مسمّيات أخرى تستعمل في نطاق التنبيه للطرف الآخر على الرغم من أهمّيته كضمانة شكلية تسبق إيقاع الجزاءات من قبل الإدارة العامّة في الوقت الذي تكون لهذا الإنذار إستقلاليته من حيث توقّر جملة من الشروط التي لا ميل عن ضرورة تحققها، كما تميّزه ذاتيته الخاصّة والتي تتمثّل ببعض الخصائص التي ينفرد بها عن غيره ، وبذلك يمكن تمييزه عمّا قد يشتبه به من المصطلحات المشابهة إلى حد ما معه...؛ وبغية توضيح ما تقدّم سنعمد تقسيم هذا المبحث على مطلبين: نتناول في أولهما مفهوم الإنذار الإداري من حيث تعريفه في اللغة، وفي الإصطلاح ومن حيث إيراد شروطه. أمّا المطلب الثاني فسيخصص لذاتية الإنذار الإداري من حيث خصائصه، وتمييزه عمّا يشتبه به.

المطلب الأوّل

مفهوم الإنذار الإداري

لبيان مفهوم الإنذار الإداري فإنّه لا بدّ من الوقوف على معنى الإنذار في اللغة، والإنذار الإداري إصطلاحًا فضلًا عن تناول شروط الإنذار الإداري ما يجعل تقسيم المطلب والحال هذه على فرعين: نخصص الأوّل منهما لتعريف الإنذار لغةً، والإنذار في الإصطلاح بينما نخصص الثاني منهما لشروط هذا الإنذار.

الفرع الأوّل

تعريف الإنذار الإداري

أوّلاً/ الإنذار لغةً⁽¹⁾:

الإنذار مصدر قولهم: أنذر، ينذر وهو مأخوذ من مادّة (نذر) التي تعني التخويف، أو التخوّف، قيل ومنه النذر ووجه تسميته أنّ صاحبه يخاف إذا أخلف⁽²⁾. ومنه أيضاً الإنذار: أي الإبلاغ، ولا يكاد يكون إلّا في التخويف فتناذر القوم، أي خوّف بعضهم بعضاً، وقيل أصل الإنذار هو الإعلام؛ إذ نقول: أنذره إنذاراً إذا أعلمته، فهو منذر، ونذير، أي معلّم، ومخوّف، ومحذّر وينقل أهل الحديث أنّ الرسول (صلى الله عليه وآله) كان إذا خطب إحمّرت عيناه، وعلا صوته، وإشتدّ غضبه كأنه منذر جيش، فالمنذر هو المعلّم الذي يعرف القوم بما قد دهمهم من عدوّ، أو غيره، وهو المخوّف أيضاً⁽³⁾. فالإنذار إخبارٌ فيه تخويف كما أنّ التبشير إخبارٌ فيه سرور ولا أدلّ على ذلك من قوله تعالى: "فَأَنْذَرْتُكُمْ نَارًا تَلَظَّى"⁽⁴⁾ وقوله تعالى: "أَنْذَرْتُكُمْ صَاعِقَةً مِّثْلُ صَاعِقَةِ عَادٍ وَثَمُودَ"⁽⁵⁾ والنذير المنذر ويقع على كلّ شيء فيه إنذار إنساناً كان أو غيره، كقوله تعالى: "وَلَقَدْ أَرْسَلْنَا نُوحًا إِلَىٰ قَوْمِهِ إِنِّي لَكُمْ نَذِيرٌ مُّبِينٌ"⁽⁶⁾ وقوله تعالى: "هَذَا نَذِيرٌ مِّنَ النَّذِيرِ الْأُولَىٰ"⁽⁷⁾، أي من جنس ما أنذر به الذين تقدّموا، كذلك قوله تعالى: "إِنِّي أَنَا النَّذِيرُ الْمُبِينُ"⁽⁸⁾ وقد نذرتُ، أي علمتُ، وحذرتُ⁽⁹⁾.

1- عرّف قاموس لاروس الفرنسي الإنذار بأنّه: "تبلغ شخص بشيء ما أو إعلامه به"، أو هو "جلب إنتباه شخص حول حدثٍ ما"، يُنظر: Dictionnaire français LAROUSSE Disponible sur le site suivant : Date d'entrée le 27/05/2022 منشور على الموقع

2- أحمد بن فارس بن زكريا، مقاييس اللغة، ج5، دار الجبل، بيروت، ص415.

3- محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، ج5، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بلا سنة طبع، ص201.

4- سورة الليل، الآية (14).

5- سورة فصلت، الآية (13).

6- سورة هود، الآية (25).

7- سورة النجم، الآية (56).

8- سورة الحجر، الآية (89).

9- الحسين بن محمد أبي القاسم الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، تحقيق وضبط إبراهيم شمس الدين، مؤسسة الأعلمي للطبوعات، بلا سنة طبع، ص236.

ثانيًا/ الإنذار الإداري إصطلاحًا⁽¹⁾:

يعرّف الإنذار في الإصطلاح وفقًا للقواعد العامّة على أنّه: "إثبات حالة تأخّر المدين في تنفيذ التزاماته إثباتًا قانونيًا"⁽²⁾، كما يعرّف بأنّه: "إثبات حالة تأخّر المدين في تنفيذ التزاماته"⁽³⁾، وفي الحقيقة فإنّ مثل هكذا تعاريف تتلائم مع روابط القانون الخاص ولا تتناسب مع روابط القانون العام ومن ثم لا يمكننا أن نعتد ما تقدّم ويمكننا القول بإستبعادها من موضوع بحثنا، كما إنجهد بعض الفقه في تعريف الإنذار بأنّه: "إخطار الشخص بورقة رسميّة تطلب فيها الإدارة تنفيذ إلتزامه"⁽⁴⁾، ولو تأملنا في هذا التعريف نجد أنّه لا يستوعب المعنى الحقيقي للإنذار الإداري؛ فهو مقتضب جدًّا كما أنّه غير واضح المقصد الذي نوّد تفصيله في سياق الموضوع.

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى تعريفه بأنّه: "تنبيه توجّهه الإدارة للمتعاقد معها توضّح له أوجه التقصير، أو التأخير في تنفيذ العقد الإداري، وتأمّره فيه بضرورة الإلتزام في تنفيذ العقد وفق القواعد القانونيّة المعمول بها في مدّة تحدّدها له تحت طائلة إتخاذ الأجراء القانوني المناسب بحقّه الذي يتخذ في مجمل الأحوال طابع الجزاء الإداري"⁽⁵⁾ الإداري"⁽⁵⁾ والتعريف المتقدّم يتلائم مع طبيعة الروابط العقدية في نطاق القانون الإداري، في حين ذهب بعضهم إلى أنّ الإنذار الإداري هو: "التنبيه الذي توجّهه الإدارة إلى المتعامل معها المقصّر مبيّنة فيه أوجه الخلل والتقصير في تنفيذ إلتزاماته وحثّه على ضرورة التنفيذ حسب الإتفاق، وخلال المدّة المحدّدة لذلك حتّى لا يتم فرض الغرامة عليه"⁽⁶⁾ لكن يؤخذ على التعريف المتقدّم أنّه يماثل ما سبقه؛ إذ يقصر معنى الإنذار ضمن نطاق العقد الإداري والملاحظ من التشريعات، وسلوكيات الإدارة اليوميّة أنّها كثيرًا ما تلجأ لتوجيه الإنذار لأشخاص لا يرتبطون معها برابطة عقديّة بل يمتد

1- لم نجد للفقه الفرنسي أي تعريف للإنذار الإداري كضمانة من الضمانات الشكلية لفرض الجزاء من قبل الإدارة العامّة على الملتمزم أمامها المخالف سواء كان من المنتفعين في نطاق القانون العام، أو من قبل الملتمزمين معها في العقود الإداريّة .

2- د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج2، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، 2000، ص830.

11- د. عبد المجيد الفياض، نظرية الجزاءات في العقد الإداري، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 1975، ص93.

4- د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج2، مصدر سابق، ص 1984.

5- د. - د. نصري منصور النابلسي، العقود الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، حلب، بلا سنة طبع، ص157.

6- د. نصري منصور النابلسي، المصدر نفسه، ص157.

لأكثر من ذلك إلى حالات كثيرة خارج نطاق العقد (كما سنعرضه في قادم الصفحات). ورَجَّح بعض الفقهاء أن يكون الإنذار الإداري: "إجراء إداري تُحيط به الإدارة المخالف علمًا بما تنوي إتخاذه في مواجهته من جزاء نتيجة مخالفته للقواعد القانونيّة لمنحه فرصة تدارك الموقف، وتصحيح وضعه المخالف للأوضاع القانونيّة"⁽¹⁾.

ولو ذهبنا في محاولة لإيجاد تعريف للإنذار الإداري من وضع المشرّع⁽²⁾ نجد أنّ التشريعات التي تعرّضت للإنذار لم تورد تعريفًا له عدا مرسوم الموافقة على البنود العامّة لإدارة المشاريع العامّة الفرنسي لسنة 2021 حيث ورد فيه لفظ الإنذار تحت مسمّى الإخطار وعرفه بأنّه: "الإجراء القانوني الذي تقوم بموجبه الإدارة المتمثّل في لفت إنتباه الطرف المتعاقد إلى بيانات إتخاذ القرار (الجزء) بحقه بأي وسيلة مادّيّة، أو غير مادّيّة عن طريق ملف تعريف المشتري، أو أي وسيلة إتصال أخرى إلكترونيًا بالطريقة التي تمكّن من معرفة تاريخ إستلامها على وجه اليقين وحيثما أمكن ذلك وقت إستلامها"⁽³⁾ في حقيقة الأمر فإنّ هذا التعريف لا يُمكن الإعتماد عليه؛ كونه إقتصر على الإنذار في حالة العقد وبالمقارنة مع قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامّة المصري⁽⁴⁾، وتعليمات تنفيذ العقود الحكوميّة العراقيّة⁽⁵⁾ نجدهما لم يوردا أي تعريف للإنذار في هذا الشأن مما يعني تقدّم القانون الفرنسي في هذا الجانب.

1- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص243.

2- من وجهة نظر الباحثة فإنّه ليس من مهمّة المشرّع وضع تعريف لشيء ما، وإيلاجه بمتن القانون ولكن هذا الكلام يرد عليه إستثناء وهو حين يتعلّق الأمر بمسألة ترتبط إرتباطًا وثيقًا بحقوق الأفراد، وحرّيّاتهم فلنأكيد عدم المساس بما يرتبط بهم مباشرةً وحتى لا يُسمح بانتهاكها كان من الضروري على المشرّع أن يتناوله بالتعريف، كالإنذار الإداري؛ وذلك في سبيل قطع دابر الخلاف فيما قد يعترض الفهم للإنذار مما يخلق سلطة إداريّة متعسّفة، أو منازعة بين الأشخاص في القانون الخاص، والإدارة العامّة.

3- la « notification est l'action consistant à porter une information ou une décision à la connaissance de la ou des parties contractantes par tout moyen matériel ou dématérialisé, par le biais d'un profil d'acheteur ou par tout autre moyen de communication électronique, permettant de déterminer de façon certaine la date et, le cas échéant, l'heure de sa reception»: Voir: Art(2/ 3), Arrêté du 30 mars 2021 portant approbation du cahier des clauses administratives générales des marchés publics industriels

4- قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامّة المصري رقم (182) لسنة 2018 المعدّل بالقانون رقم (188) لسنة 2020.

5- ينظر: تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقيّة رقم (2) لسنة 2014 .

والكثير من التشريعات إكتفت بتنظيم الإجراءات المتعلقة بالإنذار، أو تحديد حالات توجيهه دون أن تضع له تعريفاً مثال ذلك ما ورد في مواد قانون حماية البيئة الفرنسي والتي جاء فيها أنه: "يجوز لمكتب التنوع البيولوجي الفرنسي أن يصدر تحذيراً (إنذاراً) ينذر فيه الصيادين المخالفين لشروط الصيد، كما يحق له إلغاء رخصة الصيد أصلاً، أو تعليقها" كما أوضحت في بقية المواد أحكام ذلك تفصيلاً⁽¹⁾. كما أنّ بعض التشريعات قد أوردته بمصطلح غير مصطلح الإنذار، من ذلك مثلاً قانون الشؤون البيئية المصري والذي ورد فيه: "على المسؤول عن إدارة المنشأة طبقاً لأحكام هذا القانون الاحتفاظ بسجل بيان تأثير نشاط المنشأة على البيئة... يقوم الجهاز بإخطار الجهة الإدارية المختصة بتكاليف صاحب المنشأة بتصحيح المخالفة على وجه السرعة، فإذا لم يتم ذلك خلال ستين يوماً من تاريخ تكليفه يكون للجهاز بعد إخطار الجهة الإدارية المختصة... وبكافة الوسائل، والإجراءات اللازمة"⁽²⁾ إلا أنّ المشرع العراقي كان قد تفوَّق على نظيره المصري في هذا الشأن⁽³⁾ فقد ورد في قانون حماية وتحسين البيئة العراقي: "أولاً: للوزير، أو من يخوله إنذار أيّة منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (10) عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الإمتثال فللوزير إيقاف العمل... حتّى إزالة المخالفة"⁽⁴⁾، كذا الحال في قانون إدارة البلديات العراقي والذي جاء فيه: "3- لمدير عام الدائرة، ولمدير البلدية إنذار المسؤول عن أي بناء، أو إستعمال تم بدون إجازة، أو موافقات أصولية... بقرار قضائي مكتسب الدرجة القطعية"⁽⁵⁾. ومن ثم فقد ذكر لفظ الإنذار فيهما بصريح العبارة، وبما يتناسب ومعناه الدقيق إلا أنّ المشرع العراقي وكسائر مشرعي الدول لم يعمد إلى تعريف الإنذار وفي مختلف تشريعاته.

1- Voir: L'article (423/25/1-9) du Code de la protection de l'environnement, n°95-101 de 1995 .

2- ينظر: نص المادّة (22) قانون الشؤون البيئية المصري رقم (4) لسنة 1994 المعدّل بالقانون رقم (9) لسنة 2009.

3- لا يُحَدِّد أن نقارن هذه المسألة مع التشريعات الفرنسيّة ذلك وإن ورد لفظ (الإخطار) فيها إلا أنّنا نستبعدا ؛ كون أنّ الترجمة من اللغة الفرنسيّة إلى اللغة العربيّة تارة تأتي بمصطلح (الإخطار)، وأخرى بمصطلح الإعدار، وقلمًا تأتي بمصطلح الإنذار؛ والسبب يكون عائداً إلى من قام بالترجمة ومن ثم لا يُمكن الجزم في هذا الموضوع.

4- ينظر: نص المادّة (33) قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

5- ينظر: نص المادّة (3/95) من قانون إدارة البلديات العراقي رقم (165) لسنة 1964 المعدّل.

وفي الجانب القضائي يوجد هناك قرار لمحكمة التمييز العراقية عرّفت فيه الإنذار بأنّه: " عمل قانوني يصدر من جانب واحد وليس له شكل خاص إلا إذا نصّ القانون على ذلك الشكل، أو صدوره من جهة حصرية والتعهدات، والكفالات إستناداً إلى أحكام المادّة (9) من قانون كتاب العدول رقم (33) لسنة 1998 لا يعتبر منعاً لتلك الوزارات، والدوائر من توجيه الإنذارات، و الإشعارات كافة ومنها الإنذارات التي توجّه إلى الجهات المتعاقدة معها، كالشركات، أو الأشخاص"⁽¹⁾ وبملاحظة هذا التعريف نجد أنّ المحكمة لم تكن بصدد وضع تعريف للإنذار فلم يكن شاملاً، ليتسع، ويشمل جميع الحالات محل الدراسة لاسيّما الجوانب المتعلقة بموضوع، وشكل الإنذار، والجهة التي تتولّى توجيهه وهنا نرى ضرورة أن يحيط القضاء الإداري العراقي، أو المقارن الإنذار الإداري باهتمامه، ويضع له مفهومًا واضحًا يشكّل قاعدة يمكن الإستناد إليها في تقدير مشروعية أعمال الإدارة المرتبطة بالإنذار؛ ذلك أنّ التعريف يقع على عاتق القضاء في درجة كبيرة وبالدرجة الأكبر على عاتق الفقهاء، والشراح خاصّة وأنّ القضاء الإداري بطبيعته منشأ، والقاضي الإداري بدوره مبتكر للمعالجات، والحلول للقضايا المعروضة أمامه في ضوء المبادئ العامّة الحاكمة.

مما تقدّم يتبيّن أنّ الإنذار ليس وسيلة لإظهار إرادة الإدارة في إحداث آثار قانونيّة جديدة، بل هو عمل، أو تصرف ممهّد لإرادة الإدارة في تطبيق الجزاءات القانونيّة، أو التعاقدية؛ ذلك أنّه قد يحين تنفيذ الإلتزام أيّما كان نوعه تجاه الإدارة ومع ذلك تعمد الإدارة للسكوت عن الموقف فيحمل منها محمل التسامح فيظهر لمن خالف الإلتزام إرتضاء الإدارة ضمنيًا، كمد الأجل على سبيل المثال فوق المدّة المحدّدة ما دامت تستطيع الإنتظار دون ضرر بالغ يصيبها جراء ذلك⁽²⁾. لكن الإدارة قد تتضرّر وغالبًا ما تتضرر من أي إخلال في إلتزامات مفروضة على المتعامل معها سواء إلتزامات نصّ عليها القانون، أو أشير لها إتفاقًا خاصّة وأنّ الضرر الذي نعنيه هنا هو الضرر الذي يصيب الصالح العام ما يعني بعبارة أخرى تضرر المرافق العامّة، وتعطيل عملها. ففي هذه الحالة والتي على الملتزم فيها تنفيذ إلتزامه وعلى أكمل وجه على

1- الحكم رقم (136)، الهيئة الموسّعة المدنية، محكمة التمييز الإتحادية، صدر بتاريخ 22 / 4 / 2019، منشور

على الإنترنت على بوابة مجلس القضاء الأعلى فيما يخص قرارات محكمة التمييز الإتحادية تحديدًا.

2- د. سامح عبد الله عبد الرحمن محمد، سحب العمل من المقاول في عقود الأشغال العامّة، ط1، مركز الدراسات للنشر والتوزيع، مصر، 2016، ص343.

الإدارة أن تُنذره وفقاً للطرق التي رسمها القانون، وعند ذلك يُصبح ملزماً بتنفيذ التزامه فوراً بما نصّت عليه القواعد القانونية، أو الإتفاقيّة وإلا يوقّع عليه الجزاء.

عليه ترى الباحثة وأيّاً ما كان موضوع الإنذار حتميّة توجيهه كوسيلة تنبيه لمن قصّر في تنفيذ إلتزاماته سواء كان في مجال عقد أبرمته الإدارة مع شخص من الأشخاص الطبيعيّة، أو المعنويّة فأخل بتنفيذ ما هو متفق عليه، أو كان تجاه أحد الأشخاص وبصفته مستفيداً، ومنتفعاً من خدمات المرفق العام وتنبيهه إلى ما في ذمته من إلتزامات تجاه الإدارة العامّة وذلك ينبع بطبيعة الحال مما يتمنّع به الإنذار من صفة الضمانة الوجوبيّة السابقة على توقيع الجزاء.

بناءً على ما سبق ومن التعريفين اللغوي، والإصطلاحي نستطيع أن نعرّف الإنذار الإداري بأنّه: تصرف صادر بالإرادة المنفردة للإدارة توجّههُ للملتزم أمامها المخالف سواء كان إلتزاماً قانونياً، أو إتفاقيّاً تُنذره فيه بضرورة تنفيذ إلتزامه وفق ما ترفقه من بيانات تفضي مراعاتها لتدارك وضعه الخاطئ وخلال مدّة معيّنة قانوناً، أو عرفاً (المدّة المعقولة) وإلا أوقعت عليه الجزاء.

الفرع الثاني

شروط الإنذار الإداري

يستوجب الإنذار الإداري شروطاً عدّة حتّى يصدرُ صحيحاً، وهذه الشروط هي كالآتي:

أولاً/ أن يكون الإنذار صادراً من الجهة الإداريّة المختصة:

يجب أن يعبّر الإنذار عن إرادة الإدارة بشكلٍ قاطع، وصريح وهذه هي ميزة الإنذار الإداري فما كان إدارياً إلا ليميّز بأنه صادر عن إرادة عامّة لها سلطاتها، وإمّتيازاتها المنبثقة من كونها المؤتمنة على المصلحة العامّة⁽¹⁾، وإشباع الحاجات العامّة، وتحقيق الصالح العام ومن ثم إهدار قاعدة المساواة بينها وبين المتعاملين معها. ففي فرنسا في قانون البيئة الفرنسي فإنّ الجهة المختصة في توجيه الإنذار هي (مكتب التنوّع

1- يمكن أن تعرّف السلطة العامّة بأنّها: مجموعة من الإمتيازات التي تتمنّع بها الإدارة، وتستخدمها من أجل إشباع الحاجات العامّة في الدولة وتهدف لتحقيق المصلحة العامّة على عاتق المصلحة الخاصّة، ينظر: د. أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامّة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص341.

البيولوجي الفرنسي⁽¹⁾، وفي مصر فإنّ قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء نصّ على أن: "يكون للمديرين، والمهندسين، والمساعدين الفنيين... التنويه كتابة على المرخص إليهم، والمشرّفين على التنفيذ إلى ما يحدث في هذه الأعمال من إخلال بالأصول الفنية، وسوء استخدام المواد... عقبات في سبيل تنفيذها"⁽²⁾، كذا الحال في العراق في قانون حماية الصّحة الحيوانيّة والذي أشار إلى أنّ الإختصاص في توجيه الإنذار يكون للسلطة الصحيّة البيطريّة حيث نصّت على أن: " يكون للسلطة الصحيّة البيطريّة أن توجّه إنذاراً إلى أصحاب المشاريع المنصوص عليها في المادّة (31) من هذا القانون في حالة مخالفتهم للشروط الفنيّة، والصحيّة لتربية الحيوانات بإزالة المخالفة... إيقافها، أو غلقها نهائياً"⁽³⁾، وأكّدت على الإختصاص في مادّة أخرى، كما بيّن القانون إجراءات ذلك في موطن آخر⁽⁴⁾.

وفي مجال العقود بالنسبة لفرض الجزاءات التعاقدية وباعتبارها من الأمور المتصلة بتنفيذ العقد الإداري فإنّها تتناط بجهة الإختصاص؛ إذ توقّعه السلطة المختصّة⁽⁵⁾ قانوناً⁽⁶⁾، أو إتفاقاً (بموجب العقد) وغالباً ما ينظّم القانون أو العقد سلطة الإدارة في توقيع الجزاء ويجعل الإنذار شرطاً لما تقدّم. ليس هذا فحسب بل يجب أن يوجّه الإنذار مكانيّاً، وزمانيّاً من الجهة المختصّة بتوقيعه ولا يصح أن تقوم به جهة

1- Voir: R. 423-25-1-2-3-4-5-6-7-8-9,p.1266 - 1267, Code de l'environnement, Dernière modification: 2022-05-01 Edition 2022-05-03, Production de droit.org.

2- المادّة (14) من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء المصري رقم (106) لسنة 1976 المعدّل .

3- المادّة (32) من قانون حماية الصّحة الحيوانيّة العراقي رقم (32) لسنة 2013 .

4- نصّت المادّة (44) من قانون حماية الصّحة الحيوانيّة العراقي رقم (32) لسنة 2013 على: " للسلطة الصحيّة البيطريّة إنذار صاحب المحل في حالة ارتكابه مخالفة خلال 10 عشرة ايام لازالة المخالفة من تاريخ التبليغ وعند عدم إزالتها خلال المدّة المحددة يعاقب بغرامة لا تقل عن (500,000) خمسمئة ألف دينار ولا تزيد على (1,500,000) مليون وخمسمئة الف دينار".

5- نصّت المادّة الأولى من قانون تنظيم التعاقدات المصري رقم (182) لسنة 2018 المعدّل على أن: " يقصد بالسلطة المختصّة: الوزير، ومن له سلطاته، أو المحافظ، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامّة أو الصندوق، أو من يعادلهم من سلطات في الجهات المنصوص عليها في المادّة الأولى من مواد إصدار هذا القانون، كلّ في نطاق إختصاصه"، وبالرجوع إلى تعليمات تنفيذ العقود الحكوميّة العراقيّة رقم (2) لسنة 2014 لم نجد أي توضيح لأشخاص السلطة المختصّة بالتعاقد في صلبها.

6-« lacheteur est le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice qui conclut le marché avec le titulaire». Voir: Art (2/ 1), Arrêté du 30 mars 2021 portant approbation du cahier des clauses administratives générales des marchés publics industriels.

غيرها إلا إذا كان هناك تفويضًا يجيزه القانون؛ ولهذا السبب فإنّ الأوامر المصلحيّة⁽¹⁾ التي يُصدرها بعض الموظّفين لا يُمكن اعتبارها من قبيل الإنذار إلا في حالتها صدورها، أو تصديقها من الجهة التي أنيط بها توقيع العقد⁽²⁾.

يترتّب على ما تقدّم اعتبار إختصاص الإدارة في إصدار الإنذار الإداري من النظام العام شأنه في ذلك شأن القرار الإداري ومن ثم يبطل التنازل عنه، أو الإتّفاق على مخالفته بل للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها وإن لم يدفع به أيّ من الخصوم وفي أيّ مرحلة، أو أيّ حالة تكون عليها الدعوى وفي هذا الصدد فإنّ الإستعجال لا يبرر صرف النظر عن الإختصاص، وإهماله⁽³⁾.

ثانيًا/ أن يكون الإنذار واضحًا:

حتّى يكون الإنذار نافذًا متمتّعًا بالحجّيّة فيجب أن ترد بياناته بشكل واضح، وبإسلوب مبسّط سهل الفهم تتجلى فيه المخالفات المرتكبة بوضوح، وكيفيّة تفاديها إن أمكن ذلك، أي أن تكون الأسباب التي إستند عليها محدّدة، ومعينة؛ بغية تلافيتها في أثناء مدّة الإنذار لكي يتمكّن المقصّر من تفادي مخالفاته ومن ثم يتجنّب إيقاع الجزاء عليه فضلًا عمّا تتجنّبهُ الإدارة من أعباء، وتكاليف إضافية، وإن تتعاقد مع غير المتعاقد معها المخالف لإلتزاماته ما ينعكس والحال هذه سلبيًا على سير المرفق العام، وإستمراره في إنتظام وإطراد⁽⁴⁾.

كما أنّ عبارات الإنذار يجب أن ترد قاطعة الدلالة لا تقبل التفسير، ولا التأويل فإنّ وردت بطريقة يعترها اللبس، والغموض فإنّ ذلك يستوجب تدخّل القاضي عن طريق

1- يعرف الأمر المصلحي على أنّه: "الأمر الصادر من جهة الإدارة إلى مقاول الأشغال العامّة بقصد تحديد أوضاع تنفيذ العقد، ويصدر عادةً من الأعضاء الفنيين في الإدارة ولا سيما المهندسين المنوط بهم تنفيذ العقد. ويعد قرارًا إداريًا ملزمًا يتعيّن على المقاول إحترامه، وتنفيذ ما جاء فيه"، ينظر: د. علي الفحام، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص430.

2- هارون عبد العزيز الجمل، النظام القانوني للجزاءات في عقد الأشغال العامة، دراسة مقارنة، إطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1979، ص276.

3- ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1611، 46 ق. ع، جلسة 16 / 3 / 2003، مجموعة المبادئ القانونية، ج2، 2005، ص314.

4- فاروق أحمد خماس ود. محمد عبد الدليمي، الوجيز في النظرية العامة للعقود الإدارية، كلية القانون، جامعة الموصل، 1992، ص142.

التفسير القضائي⁽¹⁾. وفي حالة الشك في مدى تطبيق شرط الإعفاء من الإنذار فإنّ هذا الشك يفسّر لمصلحة الطرف الآخر، كالمتعاقّد؛ كونه الطرف الأضعف في الرابطة العقدية الإدارية ومن ثم يترتب البطلان على الجزاء الذي قد تفرضه الإدارة دونما إنذار، وما يستتبع ذلك من تعويض يقع على عاتقها؛ لعدم مراعاته. أمّا لو كان سكوت القانون، أو العقد سيّد الموقف ففي هذه الحالة يجب إعمال ما يقرره القانون المدني من قاعدة عامّة في مجال العقود المدنية والتي تلزم بإنذار المتعاقّد قبل إنزال الجزاء به⁽²⁾.

ثالثاً/ أن يكون الإنذار محدّد المدّة:

إنّ الغاية من الإنذار ليست التنبيه فقط بإيقاع الجزاء وإنّما أن يُمنح المخالف مدّة زمنية؛ كي يتمكّن خلالها من تدارك أخطائه التي تُسببت إليه؛ لذلك فلا بدّ من أن يتضمّن الإنذار بياناً يحدد فيه الوقت الممنوح للموجّه إليه بصورة واضحة، وكافية نوعاً ما أيّاً كان مصدر التحديد قانونياً، أي بنص القانون، أو تحديداً عرفياً (المدّة المعقولة) وهي المدّة التي اعتادت الإدارة على منحها مستعينةً بذلك في الأحكام التي أقرّها القضاء في هذا المجال بحيث يقوم المُنذَر في أثناء تلك المدّة بتنفيذ ما جاء في الإنذار من توجيه. وما يُبرز ضرورة هذا الشرط هو أنّ مجرد منح المخالف مدّة زمنية لتنفيذ إلتزامه يعد بمثابة إنذار رسمي صادر إليه خاصّة وأنّ ذلك يحقق الغاية المتوخاة من الإنذار الإداري وهي حثّ الملتزم الذي أخل بتنفيذ إلتزامه بأي شكل من أشكال الإخلال على أن يسارع للتنفيذ المطلوب منه من قبل الإدارة⁽³⁾.

ومن المدد التي تولّى المشرّع تحديدها ما قضى فيه المشرّع في فرنسا في المادّة (49/1) من دفتر الشروط الإدارية العامّة والتي تطبّق على عقود الأشغال العامّة فجعل المدّة

1- كان قد قضى مجلس الدولة في فرنسا بعدم اعتبار الإنذار صحيحاً قانوناً ما لم توجّهه الإدارة للمتعاقد معها بالكيفية التي تبين فيها الإخلال الذي بدر منه بدقّة، وغير صحيحاً مادام لا يكشف عن نيتها القاطعة في فرض الغرامات التأخيرية كنتيجة حتمية للإخلال المذكور في صلب الإنذار، ينظر:

C.E., 17 Décembre 2008, Syndicat intercommunal de gestion et d'aménagement de Superbagnères, no 296819, Res., p. 174

2- عزيزة شريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص158.
3- تذهب المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنّ منح الجهة الإدارية مهلة للمورّد المتأخّر في تنفيذ إلتزامه يقصد به إنذار ذلك المورّد، وإستنهاض همته لحثّه على القيام بتوريد ما تعهد به في العقد وبالسرعّة الممكنة ويجب أنّ لا تمنح تلك المدّة إلّا بعد إنتهاء المدّة المتفق عليها في العقد، ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1964/2/8 نقلاً عن: سمير صادق، العقد الإداري في المبادئ الإدارية العليا، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1995، ص215.

الممنوحة (15) يوماً كمهلة للمتعاقد فيما إذا كانت حالة مستعجلة، وفي ذلك تبرز سلطة قاضي الموضوع في تقدير مدى كفاية هذه المدّة من عدمها⁽¹⁾. أمّا في مصر فإنّ هذه المدّة كان قد حدّدها المشرّع المصري في قانون المناقصات والمزايدات الملغى ب(15) يوماً في الوقت الذي خلا من تحديدها قانون تنظيم التعاقدات الجديد⁽²⁾. وفي العراق فإنّ الشروط العامّة لمقاولات أعمال الهندسة المدنيّة الملغاة كانت قد حدّدت مدّة الإنذار ب(14) يوماً⁽³⁾ في حين لم تشر الوثائق القياسية للمناقصات التنافسيّة العامّة لعقود تنفيذ الأشغال العامّة إلى مدّة الإنذار وإنّما أشارت في نصوص متفرقة للمدّة التي على صاحب العمل أن يُشعر فيها المقاول بالشأن المراد تحقيقه، أو إصلاحه عدا بعض النصوص التي أشارت فيها للمدّة المعقولة⁽⁴⁾. ومن ثم فقد يترك المشرّع أمر تحديد هذه المدّة للإدارة من باب تخويلها السلطة التقديرية في هذا الشأن؛ إذ قد تكون الإدارة الأدرى في تحديد المناسب منها، والكافي وبما لا ينعكس على ضمان وجوب سير المرفق العام بانتظام، وإطراد مع ضرورة مواكبته للظروف المستجدّة وتخضع سلطتها هذه لرقابة القضاء... وفي هذا السياق فإنّ من الضروري الذكر أنّ مجرد التراضي، أو فوات الوقت الطويل عقب الإنذار لا يعد بالضرورة من قبيل تنازل الإدارة ضمناً عن إيقاع الجزاء ولا يستلزم معه إنذاراً جديداً ومن ثم ليس من حق الطرف المخالف مواجهة الإدارة بحجّة بطلان هذا الجزاء⁽⁵⁾.

رابعاً/ أن يكون الإنذار مجدّياً:

حتّى يمكن القول بوجوب توجيه الإنذار كضمانة إجرائية فلا بُدّ من أن يكون الإنذار مجدّياً، أي أنّه بعبارة أخرى يجب أن يكون نافعاً، مرتباً لنتائج وهي تنفيذ الإلتزام ومن ثم تعفى الإدارة من إصداره إذا بدا أنّه غير ذي فائدة، أو أصبح تنفيذ الإلتزام غير

1- المادّة (49 / 1) من دفتر الشروط الإداريّة الفرنسي.

2- المادّة (84) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات المصري رقم (89) لسنة 1998 الملغى.

3- المادّة (65 / 1) من الشروط العامّة لمقاولات أعمال الهندسة المدنيّة العراقيّة الملغاة.

4- من ذلك ما بيّنته المادّة (11 / 2) من الوثائق القياسية للمناقصات التنافسيّة العامّة لعقود تنفيذ الأشغال العامّة في العراق بقولها: "الإخفاق في إصلاح العيوب: إذا أخفق المقاول في إصلاح أي عيب، أو ضرر خلال فترة معقولة، جاز لصاحب العمل (أو من ينوب عنه) أن يرسل إشعاراً بشكل معقول إلى المقاول يحدّد فيه موعداً آخر لإصلاح تلك العيوب أو الأضرار قبل إنقضائه".

5- د. جمال عثمان جبريل ود. إبراهيم محمد علي، آثار العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، القاهرة، 2002، ص99.

ممكّن، أو غير مجدٍ بفعل الملتزم أمامها، كما لو أصر على عدم التنفيذ وصرّح عن ذلك، ذلك في حالة ارتكاب أخطاء لا يمكن تفاديها، كالمقاول الذي يرتكب أخطاءً فنيّة لا يمكن تداركها، أو أنّ التنفيذ قد مضى ميعاده فلا داعٍ للإنذار في ما تقدّم من حالات وغيرها كثير؛ إذ يصبح توجيهه ضرباً من العيب⁽¹⁾.

المطلب الثاني

ذاتيّة الإنذار الإداري

للإنذار ذاتيّه التي تميّزه عن غيره من الأوضاع المشابهة؛ تبعاً لما يتصف به من خصائص، ولما يختلف به عمّا قد يختلط بمعانيه... وفقاً لذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين: نتناول في الأوّل منه خصائص الإنذار الإداري بينما نتناول تمييزه عمّا يُشتبه به وذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأوّل

خصائص الإنذار الإداري

يختص الإنذار الإداري بخصائص عديدة ينفرد بها، من أبرزها ما يأتي:

أولاً/ إنّ الإنذار الإداري تصرف قانوني فعّال:

تتجلى فائدة الإنذار الإداري، والجدوى منه في مواجهة المخالف في ما يوقعه هذا الإنذار في نفسه من ضرورة ملاحقة الوقت، وتصحيح مسار تنفيذه للإلتزام الملقى عليه خشية فرض الجزاء وبذلك يعد الإنذار عملاً فعّالاً، فهو تصرف قانوني يرتب النتائج وهذا ما يجعل منه إعلاناً إيجابياً صادراً بالإرادة المنفردة للإدارة؛ إذ لا يُمكن أن يتم الإنذار كحجّة داحضة للمخالف بطريق الصمت، أو الإغفال، أو بأي تصرف سلبي

1- د. عاطف سعدي محمد علي، المعيار القضائي في تمييز العقود الإدارية، طبقاً لأحدث اتجاهات الفقه والقضاءيين الفرنسي والمصري، مجلة الفقه والقضاء العربية، ع 3، الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب، جامعة الدول العربية، ص 482.

فهو يجب أن يمثّل دعوة رسميّة للمخالف من أجل تنفيذه للإلتزام الواقع على عاتقه وإلاّ عوقب بالجزاء⁽¹⁾.

ثانياً/ يعدّ الإنذار الإداري من النظام العام⁽²⁾:

يرتبط الإنذار الإداري إرتباطاً وثيقاً بالنظام العام؛ والسبب في ذلك يعود إلى أنّ أغلب القواعد المنظّمة له تعدّ قواعداً أمرية⁽³⁾ ومن ثمّ فتطبيقها وجوبياً حتّى وإن كانت سلطة الإدارة في مسألة ما بخصوصه سلطة تقديرية، فهي إن إختارت سلك طريقه عليها عند ذلك الإلتزام بما رسمه المشرّع، والتقيّد به سواء أكان ذلك من حيث الجهة المختصة بتوجيهه، أو من حيث المدة المحدّدة لفرضه، أو من حيث ما يتضمّنه من بيانات، والشكل الذي عليه، أو من حيث إجراءات تبليغه، وما إلى غير ذلك. وحين القول بأمرية قواعده فذلك يعني أنّها قواعد لا يمكن التنازل عنها، ولا الإتّفاق بأي شكل على مخالفتها، كما يمكن إثارة أيّاً منها في أي مرحلة من مراحل الدعوى لو رفعت بشأنها،

1- ياسر عمار جبار، ضوابط سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات التعاقدية في القانون العراقي والمقارن، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، 2018، ص18.

2- غالباً ما تثار فكرة النظام العام سواء لدى الفقه، أو القضاء في أثناء نظر الدعاوى القضائية خاصّةً وأنهما لم يتّفقا على تعريف حاسم لهذه الفكرة وإن كان القضاء قد عرّفه بشكل مرّن دون حسم لهذا التعريف من خلال جمع آراء الفقهاء، وقضاء المحاكم في الدول المختلفة. ويمكن أن يعرف النظام العام ببساطة بأنّه: "مجموعة القواعد التي يقوم عليها كيان، وأساس المجتمع والتي يترتّب على تخلفها إنبهار المجتمع، إنّ القواعد القانونية التي تعتبر من النظام العام في قواعد يقصد بها تحقيق مصلحة عامّة سياسية، أو اجتماعية، أو اقتصادية، وتتعلّق بنظام المجتمع الأعلى، وتعلو على مصلحة الأفراد، فيجب على جميع الأفراد مراعاة هذه المصلحة وتحقيقها، ولا يجوز لهم أن يناهضوها باتّفاقات فيما بينهم، حتّى ولو حقّقت لهم مصالح فردية؛ لأنّ المصالح الفردية لا تقوم أمام المصلحة العامة"، ومن أمثلة تلك القواعد تلك المتعلقة بحقوق، وحرّيات الأفراد في المجتمع، وكذا القواعد المتعلقة بالكيان السياسي للدولة، كنظام الحكم في الدولة، وشكله (جمهورياً، ملكياً،...)، والمتعلّقة أيضاً بتكوين السلطات في الدولة، وتحديد الإختصاص لكل سلطة من السلطات الثلاث (التنفيذية، والتشريعية، والقضائية)، كما يعد أيضاً من النظام العام النظام الإقتصادي للدولة، والأسس الإجتماعية فيها (كنظام الأسرة، ونظام العمل)... الخ. وتختلف فكرة النظام العام باختلاف المكان، والزمان؛ فمفهومه يختلف في الدول الإسلامية عن الدول العربية، كذلك في المجتمع الواحد يختلف مفهومه في زمن معيّن عنه في زمن آخر كما هو الحال بشأن تغيير النظام الإقتصادي للدولة من رأسمالي إلى اشتراكي، ينظر: د. عبدالرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد؛ نظرية الإلتزام بوجه عام، مصادر الإلتزام، 1م، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2000، ص399 – 400.

3- إنّ إرتباط فكرة النظام العام بالقواعد القانونية يرجع إلى تقسيم القاعدة القانونية إلى قاعدة أمرية، وأخرى مكتملة، فالقاعدة الأمرية: هي القاعدة التي ينعّم معها سلطان إرادة الأفراد بشأنها، بمعنى أنه لا يجوز للأفراد الإتّفاق على ما يخالفها. والقاعدة المكتملة: هي تلك القاعدة التي يجوز للأفراد الإتّفاق على ما يخالفها، ينظر: د. عبد الباقي البكري وم. زهير بشير، المدخل لدراسة القانون، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة طبع، ص33.

كذلك يمكن أن تثار من أي شخص له مصلحة بل حتّى من قبل المحكمة من تلقاء نفسها. ولعلّ أوضح الأمثلة على إلزاميّة النصوص المتعلّقة بالإنذار الإداري ما جاء به قانون تحصيل الديون الحكومية بالنص على أن: " تطبّق أحكام هذا القانون من قبل: 6- مدير النواحي بالنسبة لتوجيه الإنذار"، كذلك ما نصّ عليه بالقول: "إذا تأخّر المدين عن دفع أي مبلغ من المبالغ المذكورة في مادّة (1) في الموعد المعيّن فعلى الموظف المخوّل بتطبيق هذا القانون أن ينذره بوجوب تسديد الدين خلال عشرة أيام اعتباراً من اليوم التالي لتبليغه بالإنذار"، وأن: " 1- يبّلىغ بالإنذار المدين، أو أحد أفراد عائلته البالغين سن الرشد الساكنين معه في الدار، كما يجوز تبليغ من يكون مقيماً معه في الدار، أو من يعمل في خدمته... 3- إذا إمتنع المذكورين في الفقرة 1/ من هذه المادّة عن التبليغ بالإنذار... ويعتبر ذلك تبليغاً"، كذا الحال بالنسبة للمادّة (5) حين بيّنت: " 1- إذا لم يدفع الدين عند إنتهاء مدّة الإنذار يصدر المخوّل بتطبيق القانون قراراً بحجز أموال المدين المنقولة بما فيها أرصده، وودائعه لدى المصارف بما يعادل مقدار الدين، فإن لم تكفّ يجرّ حجز أمواله غير المنقولة بما يعادل الدين"⁽¹⁾.

ثالثاً/ يتصل الإنذار الإداري بالإختصاص التقديري للسلطة الإداريّة:

يتصف الإنذار الإداري بكونه تصرف قانوني يظهر فيه تمتّع الإدارة بالإختصاص التقديري لاسيّما في عنصري السبب، والمحل؛ ففي عنصر السبب يمنح المشرّع سلطة واسعة في إختيار الأسباب الدافعة لإصداره كما يمنحها سلطة إختيار الوقت في توجيه هذا الإنذار في أحيان كثيرة عندما تحدد هذه الأسباب، وتقوم بتعيينها⁽²⁾، وفي عنصر

1- ينظر: المواد (2، 3، 4، 5) من قانون تحصيل الديون الحكومية العراقي رقم (56) لسنة 1977 .
2- تبرز السلطة التقديرية في ما يستعمله المشرّع من مفردات في صلب القوانين، فقد إستعمل المشرّع الفرنسي في قانون حماية البيئة الفرنسي رقم(95-191) لسنة 1995 المعدّل مفردة (يجوز) بقوله في المادّة (423): "يجوز لمكتب التنوّع البيولوجي أن يصدر تحذيراً (إنذاراً) ينذر فيه الصيادين... أو يعلّقها" ولم ينص على الإلزام بكلمة (يجب)، كذلك فيما يخص المشرّع المصري في قانون تنظيم وتوجيه أعمال البناء رقم (106) لسنة 1976 في المادّة (14) بقوله: " يكون للمديرين، والمهندسين، والمساعدين الفنيين... وعلى الأشخاص المشار إليهم في الفقرة السابقة التنويه كتابةً إلى ما يحدث في هذه الأعمال من إخلال... عقبات في سبيل تنفيذها"؛ فقد إستعان بحرف الجر (اللام) الذي يدل على الجواز، وسلطة التقدير ولم يستخدم الحرف (على) الذي يدل على الوجوب في توجيه الإنذار ، كذا الأمر بالنسبة للمشرّع العراقي في قانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 المعدّل وذلك في المادّة (3 / 85) بنصّها : "مدير عام الدائرة، وللمدير البلدية إنذار المسؤول عن أي بناء، أو إستعمال تمّ بدون اجازة... بقرار قضائي مكتسب الدرجة القطعية" .

المحل فإنّ المشرّع غالباً ما يترك أمر تحديد البيانات الواردة في الإنذار الإداري خاضعاً للسلطة التقديرية للإدارة⁽¹⁾؛ فهذه البيانات وإن كان لزاماً على السلطة الإدارية ذكر بعضها في الإنذار الذي توجّهه إلا أنّ هذه البيانات تبقى محكومة بموجب التحديد التقديري للإدارة؛ ذلك أنّ المشرّع كثيراً ما يعمد إلى عدم تحديدها، كالمدة مثلاً (كما سيأتي شرحه لاحقاً) ولو تأملنا قليلاً نجد أنّه من الصائب عدم تحديد المدة؛ فالإدارة العامّة وبطبيعة عملها اللصيق بحياة الناس اليومية تكون أدري بأنّ توجّه إنذارها قصيراً من حيث مهلته أم يحتاج تنفيذ ما فيه لمدة طويلة. على أنّه تجب الملاحظة أنّ ليس للإدارة أن تتعسّف في استعمال سلطتها هذه، كأن تجعلها مهلة قصيرة جدّاً بحيث لا يُمكن من وجّه له الإنذار من الاستفادة منها ويكون والحال هذه تنبيهاً بتوقيع الجزاء لا وسيلة لتلافيه ومن ثمّ وجب أن تكون السلطة التقديرية في إطار ما لا يُنافي العدل، والمنطق؛ إذ يجب أن تكون هذه المدة معقولة وكما ذكرنا فإنّ ذلك لا يخلو من رقابة القضاء من حيث التقدير.

رابعاً/ إنّ أثر الإنذار الإداري مؤقت:

ينتهي الإنذار الإداري بإنهاء المدة؛ ذلك أنّ من أبرز الخصائص التي يتصف بها الإنذار الإداري هو أنّه ليس مؤبّداً، فهو لصيق بفكرة الإنتظار، والترقّب لرد فعل المُنذَر بالإستجابة للتنفيذ المطلوب منه في الإنذار، أو بالإمتناع عن التنفيذ؛ لذلك سنجد أنّ من أهمّ البيانات الإلزامية التي يجب أن يضمّها الإنذار الإداري في صلبه هي المدة (كما سنراه لاحقاً) ومن ثمّ فإنّ الإنذار لا يعرف فكرة التأييد، ولا الإستمرارية وذلك ينبع من أهميّة التنفيذ الملقى على عاتق المخالف والمرهون بإدارة السلطة العامّة في بيان كفيّة إدارتها للمنافع العامّة، وتحقيقها الصالح العام⁽²⁾.

1- عبد العزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص38.

2- د. طارق سلطان، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الإدارية وضوابطها، دار النهضة لعربية، القاهرة، 2010، ص249.

خامساً/ إنَّ الإنذار الإداري وجوبي (الزامي):

يمثل الإنذار عنصراً جوهرياً، وضمانة إجرائية وجوبية تسبق فرض الجزاءات العامة ما يترتب على إهماله أن يكون الجزاء الموقع معيماً بعبء الإجراء ومن ثم عدم مشروعية هذا الجزاء، وكونه باطلاً. وبإستقراء أحكام القضاء الإداري الفرنسي يظهر أنه إعتد على أربعة معايير للحكم على جوهريّة الإجراء يبدأ أول هذه المعايير بالجزاء القانوني الذي يترتب على إهماله ومن ثم يعد الإجراء جوهرياً متى ما رتب المشرع على إغفاله بطلان الجزاء. فيما كان المعيار الثاني هو معيار المصلحة الفاتنة بتخلّفه؛ إذ يعد الإجراء جوهرياً في الحال الذي يفوت تركه مصلحة جديرة بالاعتبار من وجهة نظر المشرع ويُلاحظ في هذا الشأن تواتر أحكام المحاكم الإدارية على المعيارين المتقدمين في تطبيقهما وهما معياري (الجزاء القانوني، طبيعة المصلحة الفاتنة)⁽¹⁾.

في الوقت الذي أرسى فيه مجلس الدولة الفرنسي ثالث المعايير وهو معيار الشكل، أي أنّ جوهريّة الإجراء، وعدمها هنا تعتمد على إثبات عدم مراعاة الإدارة عند إصدار قرارها للشكل الذي صدر به؛ حيث كان لا بُدّ من أن تصدره على نحو مغاير. أمّا المعيار الرابع والذي كان الأخير بدوره فالفضل في إبتداعه يعود أيضاً إلى مجلس الدولة وهو معيار صاحب المصلحة؛ وتبعاً لذلك يكون الإجراء غير جوهري متى ما كانت المصلحة من إستيفائه هي مصلحة الإدارة والعكس أن يكون الإجراء جوهرياً فيما إذا كانت المصلحة المتوخاة من إتخاذه هي مصلحة الأشخاص الذين في مواجهتها⁽²⁾.

في ضوء ما تقدّم من معايير يمكن القول بجوهريّة إجراء الإنذار طبق المعيار الأول ومن ثم فالجزاء الذي يفرض على من كان في مواجهة الإدارة دون إنذار سابق يكون مشوباً بالبطلان.

1- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، مصدر سابق، ص141.

2- د. محمد باهي أبو يونس، المصدر نفسه، ص142.

الفرع الثاني

تمييز الإنذار الإداري عمّا يشته به

يختلط الإنذار الإداري مع جملة من المسمّيات القانونيّة التي قد تثير الخلط، واللبس عند بعض الباحثين سواء في القانون المدني من حيث تشابهه مع الإعذار، أو في القانون الإداري؛ لتشابهه مع الإنذار كعقوبة إنضباطيّة وهو ما سنبيّنه وفق الآتي:-

أوّلاً/ تمييز الإنذار الإداري عن الإعذار:

ذهب الفقهاء في تعريف الإعذار مدنيّاً في إتجاهات عديدة صبّت جميعها في معنى واحد وهو وضع المدين وضع المتأخّر في تنفيذ إلتزامه المترتب في ذمته بموجب العقد المبرم بينه وبين الدائن بمجرد حلول الأجل الذي نصّ عليه العقد⁽¹⁾، وقد نصّ على الإعذار القانون المدني الفرنسي في نصوص عديدة أشار فيها أنّ للدائن بإلتزام معيّن أنّ يطالب بالتنفيذ العيني، أو أنّ يقوم بنفسه بالتنفيذ، أو قبول التنفيذ غير الكامل للعقد مع المطالبة بالتخفيض النسبي للثمن شريطة أنّ يقوم بإعذار المدين ابتداءً⁽²⁾، وعلى صعيد القانون المدني المصري فقد أشار بنصّه: "لا يستحق التعويض إلا بعد إعذار المدين ما لم ينص القانون على غير ذلك"⁽³⁾، وفي العراق⁽⁴⁾ نصّ القانون المدني بقوله: "في العقود الملزمة للجانبين إذا لم يوف أحد العاقدين بما وجب عليه بالعقد جاز للعاقد الآخر بعد الإعذار أنّ يطلب الفسخ مع التعويض إن كان له مقتضى على أنّه يجوز للمحكمة أنّ تنظر المدين إلى أجل، كما يجوز لها أنّ ترفض طلب الفسخ إذا كان ما لم يوف به المدين قليلاً بالنسبة للإلتزام في جملة"، وأشار في مورد آخر منه على أنّ: "لا يستحق التعويض إلا بعد إعذار المدين ما لم ينص القانون على غير ذلك"⁽⁵⁾.

1- د. إسماعيل غانم، النظرية العامة للإلتزام، ج2، بلا مكان نشر، مصر، 1967، ص30.

2- ينظر: نصوص المواد (1221، 1222، 1223 بهذا الشأن فضلاً عن المواد 1224، 1225، 1226 و مواد أخر كثيرة من قانون العقود الفرنسي الجديد، المواد من (1100 - 1231 - 7) ، ترجمة د. محمد حسن قاسم، منشورات الحلبي الحقوقية، 2018.

3- نص المادّة (218) من القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 المعدّل.

4- تجدر الملاحظة إلى أنّ القانون المدني العراقي أوجب الإعذار في التنفيذ الجبري التعويضي ولم يوجبه في التنفيذ الجبري العيني كما فعل المشرّع المصري، ينظر النصوص المتعلّقة بالإعذار في القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدّل، والقانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 المعدّل.

5- نصّ المادّتين (1/177) و(256) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدّل.

في ضوء النصوص المتقدّمة والتي تناولت الإعذار وعقب تعريفه⁽¹⁾ نلاحظ عدّة وجهات متماثلة للشبه بينه وبين الإنذار الإداري فضلاً عن جملة من الإختلافات تنهض بينهما وكالاتي:-

1- أوجه الشبه:

تقوم بين الإنذار والإعذار جملة من نقاط الشبه منها ما يلي :

- أ- يتشابه الإعذار مع الإنذار الإداري في أنّ كلاهما يمثّل تنبيهاً لمن أخل في تنفيذ التزامه، فغاية إشتراط الإعذار في القانون المدني هي تنبيه الدائن للمدين إلى أنّه غير متهاون في تحصيل حقّه بالتنفيذ عند حلول الأجل... وهذه الغاية نفسها تنهض بالنسبة للإنذار الذي توجّهه الإدارة لمخاطبيها ممن قصّروا في أداء التزاماتهم، فهو كما رأينا يشكّل وسيلة للفت النظر أنّ الإدارة غير متهاونة مع من أخلّ، وقصّر.
- ب- يتوقّف على كليهما ترتيب الأثر، وإتخاذ الإجراءات بحق المقصّر؛ فالإعذار يمثّل المهلة القانونيّة للمدين؛ ذلك أنّ حلول الأجل لا يكفي لاعتبار المدين معذراً بل يجب أن يُفصح الدائن عن رغبته في أن يتم التنفيذ على الفور بتوجيه الإعذار إليه حتى يترتب عن تأخّره في التنفيذ الآثار القانونيّة للإعذار ومن ثم فلا إثبات تأخّر المدين في تنفيذ التزامه لأبّد من الإعذار طبقاً لقواعد القانون المدني ومن تاريخ الإعذار يُستحق التعويض للدائن⁽²⁾، وعلى ذات الشاكلة يكون الحال بالنسبة للإنذار الإداري، فكلّ جزاء تنزله الإدارة بمن خالف إلتزاماته العقديّة في نطاق العقد الإداري، وكذا الأمر في فرض العديد من الجزاءات الإداريّة بحق المتعاملين مع الإدارة فهي جزاءات باطلّة ما لم يسبقها إنذاراً محدد المدة بمقتضى القانون، أو العرف.
- ت- إنّ كلاً من الإنذار الإداري، والإعذار لا يوجّهان عن طريق السكوت، ولا يكونان حجّة عن طريق الصمت، حيث أنّ مجرد حلول أجل الإلتزام المتفق عليه بين الدائن والمدين لا يكفي لاعتبار المدين متأخّراً في تنفيذه؛ إذ يجب للتنفيذ العيني للإلتزام، كما

1- لا يفوتنا في هذا الصدد التوضيح بأنّ في مجال القانون الخاص مصطلحات تضم (الإعذار) والذي بيّنا تعريفه أعلاه، و(الإنذار) وهو أوّل الطرق التي يجب اللجوء إليها قبل رفع الدعاوى المدنيّة، والتجاريّة وبوجه من قبل الدائن للمدين. كما أنّ هناك (الإخطار) وهو إعلام، وإبلاغ المخاطر إليه بموقف، أو تصرف، أو واقعة وقد يتضمّن مطالبة ما، وتحديد أجل الوفاء بها، ينظر: ميسون سيف الدين عبد الرحمن محمد، أثر الإنذار بالإخلاء على عقد الإيجار، دراسة مقارنة، جامعة أفريقيا العالمية، الخرطوم، السودان، 2019، ص83-84.

2- د. عبد المجيد الحكيم ود. عبد الباقي البكري ود. محمد طه البشير، القانون المدني وأحكام الإلتزام، ط4، ج2، المكتبة القانونية، بغداد، 2010، ص52.

يجب للتنفيذ بطريق التعويض إعدار المدين كي لا يحمل سكوت الدائن محل التسامح، والرضا الضمني بتأخر المدين في هذا التنفيذ⁽¹⁾ وهذا ما هو عليه الحال بالنسبة لموقف الإدارة ممن ترغب في توجيههم بالإسراع في التنفيذ، أو التنفيذ الصحيح.

ث- يتفق كلاهما في عدم محدودية الإجراءات، وتقييدها في الإعلان عنهما؛ فلكي يتم الإعدار ليست هناك طريقة معينة بذاتها لإتمامه ليكتفى بهذا الشأن بعدم إتخاذ طريق السلب، والصمت ومن ثم سلك طريق الإعلان، والتنبيه؛ إذ قد يكون الإعدار عن طريق ورقة رسمية ويجوز إستثناءً أن يتم الإعدار عن طريق البريد الإلكتروني، حيث أن الأصل في الإعدار أن يكون بإنذار المدين على يد محضر قضائي بالوفاء بالتزامه الذي تخلف عن تنفيذه يبيّن فيها الدائن أنه يطلب من المدين تنفيذ الإلتزام، على أن تبّلع هذه الرسالة إلى المدين بناءً على طلب الدائن ويقوم مقام الإعدار كلّ رسالة رسمية يدعو فيها الدائن المدين إلى الوفاء بالتزامه، ويسجّل عليه التأخير في تنفيذه ويتم الإعدار والحالة هذه بوساطة كلّ تصرف من قبل الدائن من شأنه الإعلان عن رغبته الجديّة في تنفيذ المدين للإلتزامات الملقاة على عاتقه⁽²⁾... كذا الأمر بالنسبة للإنذار الإداري الذي لا شكل معيّن له المهم في ذلك أنه يفصح وبشكل رسمي عن رغبة الإدارة في إستيفاء ما هو مرهون عند من يوجّه الإنذار من إلتزام، وواجب سواء بورقة رسمية، أو برسالة على الإيميل الإلكتروني، أو غير ذلك من الوسائل الإعلانيّة للتبليغ.

ج- يلتقي كلّ منهما في أنّ لهما حالات يُعفى فيها من توجيههما بحكم الإلتفاق، أو القانون،

1- د. انور سلطان، الموجز في النظرية العامة للإلتزام، دراسة مقارنة في القانونين المصري واللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1983، ص36.

2- يمثّل القانون المدني الفرنسي الأساس في الشكائيّة التي إعتدها القانون المدني المصري في الإعدار وبالرجوع إلى هذا القانون نجد أنّه في المادّة (219) قد نصّ على: "يكون إعدار المدين بإنذاره أو بما يقوم مقام الإنذار، ويجوز أن يكون الإعدار عن طريق البريد على الوجه المبين في قانون المرافعات كما يجوز أن يجوز مترتباً على إتفاق يقضي بأن يكون المدين معذراً بمجرد حلول الأجل دون الحاجة إلى أي إجراء آخر" وبالعودة إلى قانون المرافعات المصري نجد أنّ القانون القديم الملغى رقم (77) لسنة 1949 قد سمح بالإعدار عن طريق البريد ولكن قانون المرافعات النافذ رقم (13) لسنة 1968 كان قد خلا من النص على ما يجيزه، أو ما قد يمنعه فجرى العرف في القضاء أنّ الإعدار عن طريق الإنذار بالبريد لم يعد مسموحاً به، ينظر: محمود شبل، الإعدار في القانون المدني المصري، إطروحة دكتوراه، كئيّة الحقوق، جامعة القاهرة، 2006، ص. وفي العراق فقد أوضحت المادّة (257) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدّل موقفها من الشكل الذي يتخذه الإعدار فنصّت على أن: "يكون إعدار المدين بإنذاره ويجوز أن يتم الإعدار بأي طلب كتابي آخر كما يجوز أن يكون مترتباً على إتفاق يقضي بأن يكون المدين معذراً بمجرد حلول الأجل دون حاجة إلى إنذار".

أو قد يكون الإعفاء بناءً على ظروف معيّنة⁽¹⁾.

2- أوجه الاختلاف:

يختلف الإنذار الإداري عن الإعذار في نقاط عديدة لعلّ أهمّها:

- أ- يقوم الإعذار وبحكم روابط القانون الخاص بين طرفين متساويين من حيث المبدأ العام وإن اختلفا في مراكزهما القانونيّة؛ كون أنّ أحدهما مدين للآخر بالتزام، أو أداء معيّن... في حين فرض المشرّع توجيه الإنذار الإداري كضمانة لصالح الأشخاص؛ للحد من تعسف الإدارة لما لها من علو على بقيّة الأشخاص الطبيعيّة، والمعنويّة الخاصّة بصفتها سلطة عامّة.
- ب- غاية ما يصبو إليه الإعذار تحقيق مصلحة شخصيّة بحتة للدائن في حين تكمن وراء الإنذار الإداري غاية أسمى وهي المصلحة العامّة، فغاية الإنذار الإداري تنفيذ الأعمال القانونيّة المرتبطة، أي القرارات السابقة، أو العقد السابق، ومن ثم ضمان إستمرار المرافق العامّة بانتظام، وإطراد.
- ت- يسبق الإعذار حالات معيّنة يقوم بها الدائن في مواجهة المدين وتختلف هذه الحالات ما بين فرنسا، ومصر، والعراق (كما أوضحنا في التعريف بالإعذار) بينما القاعدة العامّة في كلّ من هذه الدول هي أنّ يسبق الإنذار الجزاءات العامّة التي قد تفرضها الإدارة بالشكل الذي يعد فيه الإنذار ضمانة إجرائيّة واجبة يترتب على تخلفها الحكم ببطلان الجزاء، أو العقوبة.
- ث- أثر الإعذار هو الفسخ أو إحتساب التعويض من تاريخ توجيهه⁽²⁾ أمّا الإنذار فأثره أشد تأثيراً على من يوجّه له فيما لو لم يمتثل لما فيه وهو إنزال الجزاء به.

1- ينظر: القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدّل وهي المادّة (257) بشأن الحالات المستثناة بحكم الإتفاق، والمواد (3/ 258، 573، 642، 937، 941) بشأن الحالات المستثناة بحكم القانون، والمادّة (4، 2، 1/258) بشأن الحالات التي يكون فيها الإعذار غير مجدٍ، فضلاً عن الإعفاء بناء على طبيعة الأشياء وإن لم يكن هناك إتفاقاً، أو نصّاً يوجب الإعفاء وذلك في حالتها إستحالة توجيه الإعذار من قبل المدين بسبب الظروف المحيطة به، وحالة ما إذا جاهر المدين بعلمه بحلول أجل التنفيذ، والأداء ونيتته في الوفاء فلا لزوم له والحالة هذه، ينظر: د. عبد المجيد الحكيم ود. عبد الباقي البكري ود. محمد طه البشير، القانون المدني وأحكام الإلتزام، مصدر سابق، ص52.

2- من يتتبع مواد القانون المدني العراقي يجد أنّه لم يحدد مدّة الإعذار؛ لأنّ في تحديد مدّة الإعذار قيّد على حرّيّة المتعاقدين، ومن شأن ذلك خلق مشاكل في التطبيق منها ما يتعلّق ببدء المدّة، أو إنتهائها، ينظر: نصوص القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدّل.

ثانياً/ تمييز الإنذار الإداري عن الإنذار كعقوبة إنضباطيّة:

يعد الإنذار كعقوبة إنضباطيّة أحد أنواع العقوبات الإنضباطيّة، أو التأديبيّة وتمثّل العقوبة الإنضباطيّة بشكلٍ عام الأثر المترتب على صدور القرار الإداري بما تحقّقه من غاية الزجر الخاص، والردع العام؛ لمنع معاودة ارتكاب المخالفة بقصد الحفاظ على أداء الموظف العام على نحو ما ينبغي. والعقوبة الإنضباطيّة حسبما عرفها بعض الفقه: "جزء ذو طبيعة خاصّة يصيب الموظف في مركزه الوظيفي دون مساس بحريّته، أو ملكيّته الخاصّة؛ بسبب مخالفات ذات طبيعة خاصّة (المخالفات الإداريّة) ويترتب عليها الحرمان، أو الإنتقاص من إمتيازات الوظيفة"⁽¹⁾ ومن ثم فهو تصرف عقابي يتم إتحاذه بهدف حسن سير العمل، وإنتظامه⁽²⁾. وقد ورد الإنذار كعقوبة في فرنسا في قانون الخدمة المدنيّة العام في الفصل الثالث منه وتحت عنوان (العقوبات التأديبيّة) والذي نصّ على تقسيم العقوبات التأديبيّة التي يمكن توقيعها على موظفي الخدمة المدنيّة إلى أربع مجموعات: " المجموعة الأولى: أ- الإنذار"⁽³⁾، وفي مصر كان قد ورد ضمن العقوبات التأديبيّة للعاملين المدنيين وهي عقوبات تختلف بحسب المستوى الوظيفي الذي يشغله الموظف العام؛ وذلك من حيث كونه شاغلاً لإحدى وظائف الإدارة العليا من عدمه وفق ما ورد بالمادّة (80) من قانون العاملين المدنيين بالدولة الملغى وعلى سبيل الحصر بالنص على: "أوّلاً: العقوبات التأديبية الجائز توقيعها على العاملين من غير شاغلي الوظائف العليا:1- الإنذار"⁽⁴⁾، وقد ورد في قانون الخدمة المدنيّة المصري: " لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلاّ بعد التحقيق معه كتابةً... ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاءي الإنذار، والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز

1- د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا سنة طبع، ص92.

2- د. محمد مختار، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، إطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1973، ص31.

3- « Chapitre III: Sanctions disciplinaires (Articles L533-1 à L533-6)Section 1: Échelle des sanctions disciplinaires (Articles L533-1 à L533-3) Sous-section unique : Sanctions disciplinaires pouvant être infligées à un fonctionnaire (Articles L533-3)Article L533-1. Création Ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021 - art. sanctions disciplinaires pouvant être infligées aux fonctionnaires sont réparties en quatre groupes :1° Premier groupe :a)L'avertissement», Voir: L'article (533-1) Code général de la fonction publique modifié 1983 .

4- المادّة (80) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (47) لسنة 1978.

ثلاثة أيام أن يكون التحقيق شفافاً، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء"⁽¹⁾. في العراق فقد تضمّنتها المادّة (8) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام كعقوبة تأتي في التسلسل الثاني للعقوبات الثمانيّة والتي وردت على سبيل الحصر بنصّها: "العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف هي:- أولاً: لفت النظر... ثانياً: الإنذار"⁽²⁾.

مما تقدّم ومن خلال البحث يمكن ملاحظة بعض نقاط الشبه، وأوجه الاختلاف بين الإنذار الإداري والإنذار الوظيفي وكالاتي:-

1- أوجه الشبه:

تنهض بين الإنذار الإداري، و الإنذار كعقوبة إنضباطيّة جملة من النقاط المشتركة أبرزها ما يلي:

- أ- إنّ كلّاً من الإنذار كعقوبة إنضباطيّة، والإنذار الإداري يمثل تنبيهاً لمن أخل في تنفيذ التزاماته الملقاة على عاتقه، وتوجيهاً نحو تحسين السلوك في أداء تلك الإلتزامات.
- ب- كلاهما يهدفان إلى حسن سير المرفق العام بانتظام، وبإضطراد⁽³⁾.
- ج- كلاهما يصدر من الإدارة؛ كونها سلطة عامّة تعمل على تحقيق الصالح العام⁽⁴⁾.
- ح- إنّ كلّاً من الإنذار كعقوبة إنضباطيّة، والإنذار الإداري من النظام العام من حيث كلّ ما يتعلّق بهما... وتمنح الإدارة في توجيههما سلطة تقديرية بحسب ما تقتضيه المصلحة العامّة⁽⁵⁾.
- خ- كلاهما يمكن التظلم منه بالطعن قضائياً⁽⁶⁾.

1- المادّة (59) من قانون الخدمة المدنيّة المصري رقم (81) لسنة 2016 .
 2- المادّة (8) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدّل.
 3- د. محمود عاطف البناء، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا سنة طبع، ص 262
 4- د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأنواعها، دار الهيئة المصرية، 1976 ، ص 27.
 5- د. محمد مصطفى المولى، السلطة المختصّة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دار الكتب القانونية، مصر، 2012، ص 47 .
 6- يمكن التظلم من عقوبة الإنذار كعقوبة إنضباطيّة حسبما نصّت عليه المادّة (15) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدّل ، كذلك يمكن التظلم من الإنذار الإداري كضمانة تسبق توقيع الجزاء وفق ما نصّت عليه قوانين كثيرة منها قانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 المعدّل في المادّة (5/95).

د- كلاً منهما يكون فيه التسبب إجراءً شكلياً لازماً يترتب عليه بطلان عقوبة الإنذار الإنضباطية⁽¹⁾، أو الجزاء الذي يوقع عند مخالفة الإنذار كضمانة شكلية.

2- أوجه الاختلاف:

يختلف الإنذار الإداري عن الإنذار كعقوبة إنضباطية بمجموعة من النقاط أبرزها ما يلي:

أ- يشكّل الإنذار كعقوبة إنضباطية عقوبة قائمة بحد ذاتها لمن ارتكب مخالفة إدارية يسبقها عدد من الضمانات الشكلية، والضمانات الموضوعية⁽²⁾ في حين يشكّل الإنذار الإداري بحد ذاته ضمانة إجرائية تسبق توقيع الجزاء لمن أخل بالإتفاق مع الإدارة، أو خالف قواعد القانون العام.

ب- يفرض الإنذار كعقوبة إنضباطية من موظف (شخص يرتبط معها بعلاقة تنظيمية)⁽³⁾، بينما يوجّه الإنذار الإداري من جهة إدارية إلى شخص طبيعي، أو معنوي يرتبط معها بعقد، أو دونه⁽⁴⁾.

ت- يهدف الإنذار كعقوبة إلى الزجر، والردع العام؛ بغية منع الموظف من تكرار المخالفة، ومنع غيره من التفكير بإرتكابها. في الوقت الذي يهدف فيه الإنذار الإداري كضمانة لمنح مهلة إضافية للمخالف في سبيل تدارك تلك المخالفة⁽⁵⁾.

1- هناك قرارات كثيرة لمجلس الدولة العراقي في هذا الشأن ، منها قرارها المؤرخ في 17 / 2 / 2021 الذي أشارت فيه إلى المبدأ القانوني: "عدم تسبب قرار فرض العقوبة مخالفة للقانون توجب إلغاء القرار" إشارة إلى المادة (10) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، ينظر: قرار محكمة قضاء موظفين، رقم الدعوى 1811/ تمييز، بتاريخ: 17 / 2 / 2021، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2021، المكتبة الوطنية، بغداد، ص374.

2- تخضع العقوبات الانضباطية لعدد من الضوابط الإجرائية وهي أن تصدر من الجهة الإدارية المختصة، وأن تستند إلى تحقيق إداري بكامل إجراءاته التي ينص عليها القانون، وأن يسبب قرار العقوبة. كذلك يجب توافر جملة من الضوابط الموضوعية؛ لصحة العقوبة الإنضباطية والتي تتمثل بمبدأ شرعية العقوبات الانضباطية، ومبدأ شخصية العقوبة، فضلاً عن وحدتها، كما يجب التناسب بين المخالفة ونوع العقوبة، ينظر: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا سنة طبع، ص 66 ، 71

3- د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مصدر سابق، 1979 ، ص 434 .

4- د. علي خطار شنطاوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة، مؤسسة وائل، عمان، بلا سنة طبع، ص348 .

5- د. محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، مصدر سابق، ص47 .

ث- أثر الإنذار كعقوبة إنضباطيّة ثابت من حيث نيله من إمتيازات الموظّف المادّيّة، والمعنويّة. أمّا أثر الإنذار الإداري فمتغيّر من حيث ما يترتّب على عدم التنفيذ لما ورد فيه من جزاء⁽¹⁾.

ج- ورد الإنذار كعقوبة لمن ارتكب مخالفة إداريّة بدرجة معيّنة على سبيل الحصر في كلّ من فرنسا، ومصر، والعراق بينما لم يرد الإنذار الإداري في كلّ من هذه الدول بوصفه ضمانّة بشكل ثابت⁽²⁾.

1- د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، بلا مكان طبع، 1984 ، ص121 .
2- د. خالد الزغبى، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1998، ص236 .

المبحث الثاني

أساس الإنذار الإداري وطبيعته القانونيّة

لم يفرض الإنذار الإداري عبئاً وإنما أسست له مجموعة من الأسس الفلسفيّة، والقانونيّة فهناك من الأسس الفلسفيّة التي لا مناص عنها في الحياة العمليّة والتي أبرزها ما تفرضه مبررات العدالة التي يجب أن تحقق بين الإدارة والمتعامل معها، الملتزم أمامها، فضلاً عمّا توجبه المصلحة العامّة التي تعمل السلطة العامّة ممثّلةً بالإدارة على تحقيقها من ضرورة توجيه هذا الإنذار والتأني في محاسبة المخل في إلتزاماته تجاهها. كما أنّ هناك أسس قانونيّة مختلفة، ولا حصر لها وردت في صلب التشريعات بيّن فيها المشرع إلزاميّة توجيه الإنذار من قبل الإدارة منها ما نصّ على الإنذار بصورة صريحة، ومنها ما أشارت له بنصوص لا تقبل القول بغير وجوب فرضه كضمانة إجرائيّة لا بدّ منها... هذا الإنذار بطبيعته يحمل طابعاً إدارياً تارةً؛ كون لا يمكن التحدّث بإمكانية توجيهه إلا من قبل السلطة الإداريّة، وفي علاقة لا بدّ أن تكون طرفاً فيها، وتارةً أخرى يحمل الطابع الجزائي؛ فهو يسبق الجزاء، وقد يكون بحد ذاته الجزاء نفسه. إنّ تفصيل ما قدّمناه يتطلّب منّا تقسيم المبحث إلى مطلبين: نخصص الأوّل منهما للأساس الفلسفي، والقانوني للإنذار في حين نخصص الثاني للطبيعة القانونيّة له.

المطلب الأوّل

الأساس الفلسفي والقانوني للإنذار الإداري

يؤسس للإنذار الإداري أساسين أحدهما فلسفيّ، والآخر قانوني بناءً على ذلك سيكون على المطلب على فرعين: نتناول في الأوّل الأساس الفلسفي للإنذار الإداري، بينما نتناول الأساس القانوني له في الفرع الثاني.

الفرع الأوّل

الأساس الفلسفي للإنذار الإداري

يفرض توجيه الإنذار الإداري فلسفياً مبرّران يسوغان وجوب إنذار الإدارة للمتعاقد معها، أو من تود توجيهه له؛ نتيجة لمخالفته أحكام القانون، أو الإتفاق من الأشخاص المعنويّة، أو الطبيعيّة ففي كلتا الحالتين تكمن هناك مصلحة من يخاطب بالإنذار من جانب، ومن جانب آخر وفي مجال العقود الإداريّة خاصّة تكمن مصلحة الإدارة حين تحقق ما تصبو إليه من تحقيق الصالح العام.

أوّلاً/ العدالة⁽¹⁾:

بشكلٍ عام فإنّ مفهوم العدالة مرتبطٌ بالفكرة الفلسفيّة، والأخلاقيّة التي مفادها أنّ الناس يجب أن يعاملوا بشكلٍ عادل، ومعقول، وغير متحيّز من قبل القانون، ومن قبل القائمين على تنفيذه وأنّ القوانين يجب أن تضمن عدم وقوع أيّ ضرر بالطرف الآخر. وبذلك فإنّ كلمة العدالة بعمومها ثريّة بالدلالات؛ فهي تدل على المساواة، والتكافؤ، والإعتدال، والإنصاف... وغالباً ما تعرّف العدالة بالسلب فيقال بأنّها ضد الجور، والظلم، ضد الحيف، والغبن، ضد المفاضلة التمييزيّة (العنصريّة) بين الناس على أساس جنسي، أو إثني، أو قومي، أو ديني، أو مذهبي، أو لغوي، أو ثقافي... ، وضد الإحتكار، والإستبداد، والتسلّط، والتعسّف، وضد الإكراه، وضد الإستغلال، وضد التعصّب في الأحكام، والآراء، والمواقف، وضد الغش، والتدليس، وضد الإنحراف، والفساد، و الإمتيازات، وضد الجهل، والهُوى⁽²⁾.

وبما أنّ الجزاء بصورة عامّة، والجزاء الإداري بصورة خاصّة ليس غاية في حد ذاته فهو لا يعدو أن يكون وسيلة يهتدى بها لتحقيق غاية ألا وهي المصلحة العامّة ومن ثم وتوقّياً لإصطدام الإدارة بالأشخاص كأثر غير مرغوب فيه لتوقيع العقوبة عليهم كان لا بُدّ من إحاطتهم علماً بأوجه ما ارتكبه من مخالفة، أو ما في ذمتهم من إلتزامات مع

1- تمثّل العدالة أساساً فلسفياً نصّ عليه دستور جمهوريّة العراق لسنة 2005 في المادة (19/ سادساً) منه وذلك في القول: " لكلّ فرد الحق في أن يعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائيّة والإداريّة".

2- جاد الكريم الجباعي، مبادئ العدالة وشروط إمكانها، ص1، بحث منشور على الإنترنت بتاريخ: 8 تموز/ يوليو 2020.

منهم مهلة كافية عدلاً، ومنطقاً للعدول عن المخالفة، وإزالة أسبابها⁽¹⁾؛ لذلك فلا بدّ قبل توقيع الجزاء على المتعاقد مع الإدارة، أو على المخالف بشكل عام لأحكام القانون العام في ما فرضَ عليه من التزامات أن يتم إنذاره⁽²⁾ والإنذار في هذه الحالة أمر منطقي تفرضه قواعد العدالة؛ إذ من اللازم أن ينبّه المخالف إلى مخالفته، أو التقصير الذي بدر منه مما أضرّ بالمرفق؛ وذلك حتّى يمكّن من تصحيح هذه المخالفة لتنتهي المشكلة إلى هذا الحد. فهو والحالة هذه يعني أنّ الإدارة ستباشر بإيقاع الجزاء فيما لو لم يتم بإزالة أسباب المخالفة، ومعالجة إخلاله ومن مقتضى ذلك أن تعتمد الإدارة إلى ترك الفرصة المناسبة بعد هذا الإنذار حتّى يستطيع تدارك الأمر، وتصويب الخطأ⁽³⁾. فالإنذار من الضوابط الأساسية التي لا بُدّ منها قبل توقيع الجزاء الإداري، بل هو من الضمانات المهمّة خاصّة في نطاق العقود الإداريّة؛ كي لا يفاجأ المتعاقد على حين غرّة بإيقاع الجزاء من قبل الإدارة دون منحه فرصة مناسبة لتدارك وضعه ما قد يتسبب بخسائر فادحة له والعدل بوصفه قاعدة عامّة لا يُمكن تجاهلها يقع على عاتق الإدارة التزامها بضرورة إنذاره وإلا كان قرارها بفرض الجزاء معرضاً للبطلان⁽⁴⁾.

مما سبق يتضح أنّ التذكير من قبل الإدارة بأنّ هناك عقوبة رادعة تفرض في حال بقاء الحال كما هو من الإهمال، أو التراخي في تنفيذ الإلتزام، أو ترك الأمر في طي المخالفة هو مما تقتضيه مبررات العدالة، فمن العدالة أن يكون من أخلّ بالإلتزامه بأيّ وجه من أوجه الإخلال، أو حالات المخالفة على علم بأنّ ما صدر منه بالإيجاب، أو السلب يشكّل خرقاً يستوجب التدخّل بإيقافه بفرض الجزاء، ومن العدالة أيضاً أن يكون على علم بما هو مطلوب منه لإيقاف إجراءات الإدارة في إيقاع هذا الجزاء، فضلاً عن وجوب إطلاعه على المدّة التي يخوّل خلالها بتصويب أخطائه...، وغيرها من البيانات التي يقتضيها العقل، ويفرضها المنطق القانوني السليم والتي لا يُمكن معرفتها إلاّ بوساطة الإنذار الإداري وهو بمثابة ضمانة حقيقيّة، وفعّالة في مواجهة تعسّف الإدارة في إستخدامها في فرض الجزاء.

1- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص37.

2- Le foulon, J. et Laviale C, Les mises en demeure administratives, AJ. 1980, p.267

3- د. جابر جاد نصار، الوجيز في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة طبع، ص286.

4- سكران سالم، الإعدار في العقود الإداريّة، دراسة مقارنة، إطروحة دكتوراه، كئيّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2018، ص100.

ويمكن القول إنّ الإنذار الإداري يعد بمثابة نفي لقرينة إرتضاء الإدارة بالوضع القائم المخالف للقانون، أو الإتفاق، وهو تعبير عن رغبتها الجديّة في وجوب تنفيذ الإلتزام، وعدم تسامحها إزاء أي مخالفة. وينهض هنا الاعتبار الأخلاقي بين الإدارة والملتزم؛ ذلك أنّ تنبيه الإدارة للمقصر، أو المخل في تنفيذ إلتزامه هو إجراء تقتضيه القيم الأخلاقيّة قبل مفاجأته بالجزاء، وما ينطوي عليه من مساس بكرامته، وسمعته⁽¹⁾، ففي الإنذار قطع لدابر إدعاء المخل بإستعداده لما هو مطلوب منه وهذا ما تفرضه قواعد العدل، والإنصاف. ولمجلس الدولة العراقي أحكام، وقرارات عديدة أقرّ فيها المجلس وجوب التوفيق بين ما تتمتع به الجهة الإداريّة من سلطة تقديرية كذلك التي تتمتع بها في إطار الإنذار الإداري وبين المعاملة الإداريّة العادلة التي فرضها دستور جمهوريّة العراق ومن هذه القرارات قراره الذي نتج عنه مبدأ قانونياً مفاده أنّ: "السلطة التقديرية للإدارة يجب أن تُمارس وفق ضوابط، ومعايير موضوعية تضمن معاملة إدارية عادلة"⁽²⁾، كذلك قراره الذي كان مبدأه يصب في نفس المعنى من حيث أن: "السلطة التقديرية يجب أن تخضع في إستخدامها إلى اسس ومعايير موضوعية"⁽³⁾.

ثانياً: المصلحة العامّة:

المصلحة العامّة وتعرّف بأنّها المنفعة العامّة⁽⁴⁾، والرعاية الإجتماعية، أو رفاهيّة الجميع سواء الأجيال الحاضرة، أو المقبلة في المجتمع. ومضمون المصلحة العامّة

1- د. عبد المجيد الحكيم ود. عبد الباقي البكري ود. محمد طه البشير، القانون المدني وأحكام الإلتزام، مصدر سابق، ص47.

2- قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 71/ تمييز / 2021، بتاريخ: 17/ 3/ 2021، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2021، المكتبة القانونية، بغداد، 2022، ص290.

3- قرار محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 742/ تمييز / 2020، بتاريخ: 11/ 11/ 2020، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2020، المكتبة القانونية، بغداد، 2021، ص326.

4- في إطار القانون الإداري يتضح الفرق بين المصلحة العامّة، والمنفعة العامّة؛ فالمصلحة العامّة: هي فكرة مجردة تتعلّق بحاجات كبيرة لا حصر لها من قبل الدولة تختلف هذه الفكرة من زمان لزمان آخر، ومن مكان لمكان آخر، كإختلاف النظام العام؛ فالمصلحة العامّة في وقت السلم تتطلّب إجراءات غير تلك التي تشدد في وقت الحرب، والمصلحة التي في فرنسا وتقوم على حرّية الناس من حيث تركهم بأي حال وإن كان مربكاً للاخلاق العامّة غير المصلحة في البلاد الإسلاميّة التي تقتضي تقييد الناس في هذا الجانب حفاظاً على الأخلاق المقدّسة في نظر الإسلام. فهي إذا تختلف، كالنظام العام بإختلاف الزمان، والمكان.

أمّا المنفعة فهي قد تكون إشباع حاجات محددة مهما توسّعت من قبل أشخاص لا تعد الدولة، أي الإدارة من بينهم في حين قد تحقّقها الدولة حين تتولّى هي إشباع الحاجات تحت مسمّى تحقيق المصلحة العامّة. ومن ثم فكل مصلحة هي إشباع حاجة، وليس كلّ إشباع لها هو مصلحة؛ فالمصلحة إذا مقتصرة على الإدارة، بينما المنفعة بإمكان شمول تحقيقها من قبل الأشخاص في القانون الخاص، يُنظر: د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص355.

يحتوي على عناصر جوهرية تتجسّد في العدالة: وهي التوازن الذي يجب تحقيقه بين المصالح المتعارضة؛ بغية كفالة النظام اللازم لإستقرار المجتمع الإنساني، وتطوّره حيث تنقسم العدالة في هذا الجانب إلى أربعة أنواع وهي عدالة المساواة، والعدالة التوزيعية والعدالة التكليفية. والإستقرار الإجتماعي: ويندرج مفهومه ضمن روابط الأفراد المتنوّعة في داخل المجتمع وذلك على أساس الإعتراف المتبادل بوجود الآخرين فيه، والإعتراف بين المجتمعين السياسي، والمدني بالوجود المتبادل وللإستقرار الإجتماعي تطبيقات شتى في نطاق الروابط القانونية في المجتمع، وذلك كما هي الحال مثلاً في القاعدة المستقرّة في النظم القانونية كافة والمتعلّقة بعدم سريان القانون على الماضي، والقاعدة المتعلّقة بعدم جواز إستيفاء الحق بالذات، وتلك المتعلّقة بوجود قوننة الجريمة، والعقوبة فلا يجوز تكييف جريمة، أو تحديد عقوبة بلا نص. والتطوّر الإجتماعي؛ إذ إنّ المصلحة العامّة تتجسّد في تنمية العنصر البشري في المجتمع خير تنمية، وتحقيق التقدّم المادي، والمعنوي للمجموع.

إنّ الإدارة و بحكم سلطتها العامّة تتولّى مهمّتين أساسيتين وهما: سلطة الضبط الإداري (أو ما يطلق عليه بسلطة البوليس) وذلك من خلال الحفاظ على النظام العام (بتحقيق الأمن العام، الصحة العامّة، وتوفير السكنية العامّة، والآداب والأخلاق العامّة) ولتحقيق ذلك؛ تقوم الإدارة بإصدار قرارات الضبط الإداري التي تتضمّن: جزاءات تفرض على من يخالفها، ومن ضمنها الجزاءات الجنائية. فضلاً عن سلطتها في تنظيم المرافق العامّة والعمل على وجوب سيرها بإضطراد خاصّة في نطاق العقود الإدارية، فإنّ الإدارة وبهدف التأمين، والحفاظ على سير المرفق العام بإنظام، وإستمرار لها أن تصدر قرارات الضبط الإداري، بحيث تفرضها على المتعاقد المقصّر، والمخل بتنفيذ التزاماته التعاقدية وفي حدود معينة، هذه القرارات تطبّق على جميع الأشخاص، سواء أكانوا في مراكز تعاقدية مع الإدارة، أو من الغير، وتطبيق هذه العقوبات لا يكون لمجرد قيام المتعاقد بمخالفة شروط العقد، وإنّما؛ لمخالفته ما تتضمّن هذه القرارات من أحكام والتي عليه واجب احترامها بصفته ملزماً بإحترام القوانين، والقرارات الصادرة من الإدارة بصفة السلطة العامّة وكلّ ذلك في إطار المحافظة على المصلحة العامّة⁽¹⁾.

1- فارس علي جانكبير، سلطة الإدارة المتعاقدة في حالة التنفيذ المعيب للعقد الإداري، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بلا مكان طبع، 2014، ص70.

من ذلك كان من أهم شروط العقد الإداري إتصاله بمرفق عام سواء تعلّق العقد بإدارة، أو إستغلال، أو تنظيم لهذا المرفق وأيّاً كان نوعه سواء كان من المرافق الإداريّة التقليديّة، أو من المرافق الإقتصاديّة، أو المهنيّة. وطالما أنّ المرفق يقوم على إشباع الحاجات العامّة، والضروريّة للأفراد؛ ومن ثم فهو يخضع لقاعدة رئيسية، وجوهريّة مؤدّاه أنّ المتعاقد مع الإدارة يلتزم بتنفيذ إلتزاماته بحيث يضمن عدم تعرّض السير المستمر، والمنتظم بإطراد للمرفق العام للخطر، والتوقّف. وتأكيداً لحق الجهة الإداريّة المتعاقدة في التصرف لمواجهة تقصير المتعاقد معها في تنفيذ إلتزاماته العقديّة على نحو يخل بالسير المنتظم للمرفق العام موضوع العقد يحق إتخاذ أحد إجرائين وفقاً للمصلحة العامّة وهما: فسخ العقد، أو سحب العمل ويلاحظ أنّه في حالة عقد التوريد، فقد منحت جهة الإدارة إتخاذ أحد إجرائين وفقاً لما تقتضيه مصلحة العمل وهما: شراء الأصناف التي لم يتم المتعهد بتوريدها، أو إنهاء التعاقد فيما يختص بهذه الأصناف. وقد سار مجلس الدولة الفرنسي على هذا المبدأ بحيث أنّه لم يسمح للمتعاقد بإيقاف التنفيذ أيّما كان العذر، وأيّما كانت الظروف إلّا في حالة القوّة القاهرة؛ إذ تبرر له تنفيذ الإلتزامات التعاقدية بل حتّى في هذه الحالة تطلب من المتعاقد بذل أقصى جهد؛ لإستمرار سير المرفق العام وأكثر من ذلك فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أنّ تقصير المتعاقد في قيامه بهذا الإلتزام خطأ جسيماً يبرر إسقاط إلتزامه، وقد طبّق القضاء الإداري ذلك في كثير من أحكامه. كذلك فقد حرص المشرّع المصري على إستمراريّة عمل المرفق العام محل العقد خاصّةً في عقدي الأشغال العامّة، والتوريد وقد منح جهة الإدارة المتعاقدة خيار سحب العمل من المتعاقد المقصّر في حالة ثبوت تقصير المتعاقد معها في تنفيذ إلتزاماته العقديّة، وتنفيذها على حسابه⁽¹⁾.

ومن أجل ذلك تملك الإدارة العامّة وبوصفها سلطة عامّة توقيع الجزاءات على المتعاقد معها فيما لو لم يفّ بإلتزاماته المتفق عليها في العقد بنفسه، ودونما حاجة اللجوء إلى القضاء؛ والسبب واضح في ذلك التشديد فهو يكمن في أنّ تقصير المتعاقد، وإخلاله في تنفيذ إلتزاماته قد يلحق الضرر بالمرافق العامّة وما يفضي إليه ذلك من تهديد لسيرها،

1- أميرة وصال، ضوابط سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016، ص39-40.

وإنعكاسه على ما تقدّمه من إشباع للحاجات العامّة، والنفع العام فتدخّل القضاء كطريق لإستيفاء حق الإدارة كثيراً ما يتصف بالبطء الذي يهدد دوام سير المرفق العام⁽¹⁾.

وبين سلطة الإدارة في ذلك وواجبها في تنبيه الأشخاص قبل توقيع الجزاءات من حيث ما تفرضه العدالة يكون الإنذار بذلك ضماناً عامّة لتحقيق نوع من التوازن بين حق الإدارة في ضمان سير المرافق العامّة بانتظام، وحق الملتزم المخل في معاملة عادلة سواء كانت معاملة عقديّة، أو معاملة مما يقتضيها القانون، كرسوم الماء، والكهرباء، أو حالات التجاوز على الأموال العامّة وعلى ذلك فالإنذار غير مقرر لمحاباة الإدارة، ولا لمعاملة المخالف لأحكام القانون، أو الإتفاق وإنما يهدف فيما يهدف إليه إلى علو مبدأ المشروعية ومغزى ذلك أنّه ضماناً لعدم إبتعاد الإدارة عن هذا المبدأ، وبقاء التصرفات الصادرة منها في سياقه كما يعني ذلك أنّ لا يخرج الملتزم عن نطاق المصلحة العامّة، ومن ثم لا تخل الإدارة بواجبها في تحقيق النفع العام، ولا يغلب احد الأشخاص مصلحته الشخصية على حساب محاباة الصالح العام. فالمصلحة العامّة تمثّل الباعث، والغاية بالنسبة للعمل الإداري؛ ذلك أنّ إستهداف المصلحة العامّة شرط موضوعي لمشروعية العمل الإداري وعلى عكس نشاط الأفراد الذين يعملون من أجل غايات مختلفة تشمل جميعها المصالح الشخصية فإن الإدارة لا تعمل إلا على ضوء الصالح العام وحده وإلا كان القرار معيباً بعيب الإنحراف بالسلطة⁽²⁾.

وفي الحقيقة فإننا نرى ضرورة توجيه الإنذار خاصّة بالنسبة للمتعاقد فإنّ في ذلك تحفيز له لتنفيذ العقد على الوجه المطلوب وبذلك توفّر الإدارة عناء فسخ العقد، والتعاقد مع شخص آخر من جديد وما يترتب على ذلك من أضرار على الإدارة من حيث تكثيف الجهد الذي على الإدارة بذله، والنفقات التي تكلفها، والوقت الأطول وما ينعكس جراه من ضرر على المصلحة العامّة برمتها.

1 - د. جابر جاد نصار، الوجيز في العقود الإدارية، مصدر سابق، ص 283.

2- محمد ماهر أبو العينين، العقود الإدارية وقوانين المزايدات والمناقصات، الكتاب الثاني، ط2، دار الكتب القانونية، بلا مكان طبع 2005 ، ص 246 .

الفرع الثاني

الأساس القانوني للإنذار الإداري

أوّلاً/ أساس الإنذار الإداري في قوانين الدول المقارنة:

أ- أساس الإنذار الإداري في فرنسا:

عند التمعّن في أغلب القوانين الفرنسيّة نجد أنّ المشرّع الفرنسي أسس للإنذار، وأولاه أهميّة بالغة وهذا إنّ دلّ إنّما يدل على تأكّده أنّ الإنذار ضمانّة إجرائيّة لا بدّ منها عند القول بإمكانية فرض الجزاء، فبالعودة إلى قانون العمل الفرنسي نرى أنّه منح الإدارة سلطة توجيه الإنذار لصاحب العمل؛ إذ بيّن أنّه يجوز للإدارة إمّا أن تغرّم صاحب العمل، أو توجّه له إنذاراً بناءً على تقرير ضابط التفتيش في حالة حدوث خرق في مكان العمل، أو حالة وجود خلل في التدابير التنظيميّة لتطبيق إلتزامات رب العمل أخصّها: 1- تجاوز الوقت المخصص للعمل، ومخالفة أحكام أوقات الراحة، والأحكام المتعلّقة بالحد الأدنى من الأجور...⁽¹⁾. ونؤيد ما ذهب إليه المشرّع الفرنسي حين أبقى على رقابة الإدارة، وإشرافها على سير العمل في المشاريع ومنها سلطة الرقابة على أوقات العمل، والأجور وما إلى ذلك والرقابة التي نحن بصددّها تعد ضمانّة حقيقيّة للعمّال إزاء صاحب العمل؛ فتسعى من خلالها الإدارة إلى المحافظة على حقوق العمّال، وحياتهم الفرديّة، وتمنع أي إنتهاك يطالها سواء أكانت العلاقة التي تربطهم برب العمل إتفاقيّة بعقد عمل فردي، أو جماعي، أو غيره. كذلك قانون الإجراءات الجنائيّة نصّ على أن: "يجوز دفع مبلغ الغرامة الميسّرة إلى من إكتشف تلك المخالفة، أو خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ارتكاب المخالفة وفي حالة رفض ذلك فيوجّه له إنذاراً بضرورة دفعها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإنذار وفي حالة إمتناعه عن

1- «L'autorité administrative compétente peut, sur rapport de l'agent de contrôle de l'inspection du travail mentionné à l'article L. 8112-1, et sous réserve de l'absence de poursuites pénales, soit adresser à l'employeur un avertissement, soit prononcer à l'encontre de l'employeur une amende», Voir: L'article (8115-1) du code du travail de 1841, modifié par la loi 727 août-2018 .

ذلك فإنّ عليه دفع الغرامة الثابتة المضاعفة⁽¹⁾. وهذا بالتأكيد إجراء إنفراد به المشرّع الجنائي بين مختلف دول العالم حيث لا يعرف توجيه الإنذار كضمانة في حالة ارتكاب المخالفات في القانون الجنائي. كذا الحال في مرسوم الموافقة على البنود الإدارية العامّة لإدارة المشاريع العامّة الفرنسي حسناً فعل المشرّع حين أبرز مفهوم الإخطار بصفته إنذاراً يشكّل ضمانّة إجرائيّة⁽²⁾. ثم جاء لبيّن الشكل الذي يكون عليه هذا الإنذار كما بيّن آلية توجيهه⁽³⁾. لكن ما يلاحظ على هذا المرسوم أنّه أورد الإخطار كإشعار لإعلام المخاطب بأمر ما دون تهديد تارةً، و(كإنذار) مصحوب بالتهديد بتوجيه الجزاء عند عدم الإلتزام بما ورد في صلبه تارةً أخرى؛ إذ أنّه أوضح بشأن تمثيل العميل بأنّه: " عند الإخطار بالعقد تعيّن السلطة المتعاقدة شخصاً طبيعياً واحداً أو أكثر مخولاً بتمثيله... هؤلاء الممثلين يتمتّعون بسلطات كافية لإتخاذ القرارات الملزمة لمدير

1- « Le montant de l'amende forfaitaire minorée peut être acquitté soit entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction, soit dans un délai de quinze jours à compter de la constatation de l'infraction ou, si l'avis de contravention est ultérieurement envoyé à l'intéressé, dans le délai de quinze jours à compter de cet envoi. En cas de non-paiement de l'amende forfaitaire minorée dans les conditions prévues ci-dessus, le contrevenant est redevable de l'amende forfaitaire». Voir: L'article (529- 8) du code de procédure pénale n° 57-1426 de 1957 modifié.

2-la « notification est l'action consistant à porter une information ou une décision à la connaissance de la ou des parties contractantes par tout moyen matériel ou dématérialisé, par le biais d'un profil d'acheteur ou par tout autre moyen de communication électronique, permettant de déterminer de façon certaine la date et, le cas échéant, l'heure de sa reception»: Voir: Art(2/ 3), Arrêté du 30 mars 2021 portant approbation du cahier des clauses administratives générales des marchés publics industriels.

3- « La notification des décisions, observations ou informations qui font courir un délai est faite par tout moyen matériel ou dématérialisé permettant de déterminer de façon certaine la date et, le cas échéant, l'heure de sa réception

Cette notification peut être faite par le biais du profil d'acheteur ou à l'adresse postale ou électronique des parties mentionnée dans les documents particuliers du marché ou, à défaut, à leur siège social, sauf si ces documents leur font obligation de domicile en un autre lieu En cas de groupement, la notification se fait au mandataire pour l'ensemble du groupement» Voir : Art(3/1/1), Arrêté du 30 mars 2021 portant approbation du cahier des clauses administratives générales des marchés publics industriels.

المشروع بناءً على إخطار بإسمهم... العقد⁽¹⁾، ففي هذه المادّة يظهر جلياً أنّ المراد بلفظ (الإخطار) هو الإشعار بالتبليغ فحسب⁽²⁾. في حين أنّ مواد آخر أوردت الإنذار بالمعنى الذي يراد به الضمانة الإجرائيّة (الإنذار الإداري) وذلك في إطار توضيحها في إطار فشل الوكيل في إلتزاماته بالتمثيل، أو التنسيق، أو في أداء خدماته فنصّت على : "في الحالة المعيّنة التي لا يمتثل فيها وكيل التجمع لإلتزاماته، تضعه السلطة المتعاقدة في إشعار للوفاء بها. إذا لم يكن لهذا الإشعار الرسمي أي تأثير فإنّ السلطة المتعاقدة تدعو أعضاء المجموعة إلى تعيين... ذات الصلة"⁽³⁾، وغير هذه المواد كثر. ولمن يعزي السبب إلى الترجمة؛ حيث ربما يكون المترجم المختص قد ترجم كلّ كلمة فيها إعلام، أو تبليغ بمفرده (الإخطار) نقول له: نعم، صحّ ذلك فيما لو كانت الكلمات الواردة في المرسوم مختلفة لكنّه سواء أراد بها إنذاراً أم إخطاراً أم إشعاراً فهو كان قد ذكرها بكلمة فرنسيّة واحدة في كلّ المواد وهي "notification" والتي تعني في اللغة العربيّة (إخطار) وكان قد عرفه المشرّع في المادّة (3 / 2) كإنذار بالمعنى المقصود في

1- « Représentation de l'acheteur:

Dès la notification du marché, l'acheteur désigne une ou plusieurs personnes physiques, habilitées à le représenter auprès du titulaire, pour les besoins de l'exécution du marché. D'autres personnes physiques peuvent

être habilitées par l'acheteur en cours d'exécution du marché

Ce ou ces représentants sont réputés disposer des pouvoirs suffisants pour prendre, dès notification de leur nom au titulaire dans les délais requis ou impartis par le marché, les décisions nécessaires engageant l'acheteur » Voir : Art(3/3), Arrêté du 30 mars 2021 portant approbation du cahier des clauses administratives générales des marchés publics industriels.

2- Voir : Art (3/4/1-2), Arrêté du 30 mars 2021 portant approbation du cahier des clauses administratives générales des marchés publics industriels.

3- 4- «En cas de défaillance du mandataire du groupement, les membres du groupement

sont tenus de lui désigner un remplaçant. A défaut, et à l'issue d'un délai de huit jours à compter de la notification de la mise en demeure par l'acheteur d'y procéder, le cocontractant exécutant la part financière plus importante restant à la réaliser à la date de cette modification devient le nouveau mandataire du groupement »: Voir: Art (3/5/4), Arrêté du 30 mars 2021 portant approbation du cahier des clauses administratives générales des marchés publics industriels.

موضوع البحث وإن لم ينص على مفردة الجراء (كما بيّناه سابقاً) وهو ما يؤكّد الخطأ الذي وقع فيه.

ب- أساس الإنذار الإداري في مصر:

لم تخلُ نصوص التشريعات المصريّة في القوانين ذات الشأن العام من إيراد الإنذار فيها بوصفه ضماناً وجوبية لازمة تسبق فرض الجراء، ففي قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء تم النص على أنّ: " يكون للمديرين، والمهندسين، والمساعدين الفنيين... ويكون لهم بمقتضى ذلك حق دخول مواقع الأعمال الخاضعة لأحكام هذا القانون ولو لم يكن مرخصاً بها، وإثبات ما يقع بها من مخالفات، واتخاذ الإجراءات المقررة في شأنها. وعلى الأشخاص المشار إليهم في الفقرة السابقة التتويه كتابةً على المرخص إليهم، والمشرفين على التنفيذ إلى ما يحدث في هذه الأعمال من إخلال بالأصول الفنيّة، وسوء استخدام المواد... عقبات في سبيل تنفيذها" (1).

لكن يؤخذ على المشرّع في هذه المادّة أنّه لم يتناول الإنذار بشكل واضح، وصريح بالطريقة التي تجعل منه مضموناً، وفعّالاً أكثر بصفته ضماناً إلاّ أنّه تناول التظلم من الإخطار بصريح العبارة بإيراده المصطلح (الإخطار) في القانون نفسه بقوله: " لذوي الشأن التظلم من القرارات التي تصدرها الجهة الإداريّة المختصة بشؤون التنظيم وفقاً لأحكام هذا القانون وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطارهم... بشؤون القرارات" (2). كما يؤخذ على المشرّع في هذه المادّة أنّه لم يسمّ الإنذار بإسمه الصريح هذا وإنّما أسماه (بالإخطار) وهذا المصطلح (كما أوضحنا) لا يصح والمعنى المطلوب؛ ذلك أنّ الإخطار إنّما يعني في القانون الإداري إعلام الإدارة بأنّ من تعاقّد معها سيفسخ عقده، أو يتحلل من التزاماته والدليل ما جاء في القانون ذاته في من أن: "مع مراعاة أحكام المادّة السابقة... على المهندس في حالة تحلّله لأي سبب من الإشراف على التنفيذ أن يخطر الجهة المذكورة كتابةً بذلك وفي هذه الحالة تُوقف الأعمال... وعلى المهندس المشرف على التنفيذ أن يرفض استخدام مواد البناء غير المطابقة للمواصفات، وعليه أن يخطر الجهة المذكورة كتابةً بذلك وبأية أعمال مخالفة فور وقوعها أيّاً كان مرتكبها" (3)، فالمشرّع والحال هذه خلط ما بين المصطلحات وإنّما

1- يُنظر: المادّة (14) من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء المصري رقم (106) لسنة 1976 المعدّل.

2- يُنظر: المادّة (15) من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء المصري رقم (106) لسنة 1976 المعدّل.

3- يُنظر: المادّة (12) من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء المصري رقم (106) لسنة 1976 المعدّل.

أراد بها التنبيه، والإعلام فحسب دون أن يكون دقيقاً فيها من حيث التعبير القانوني ومن البديهي أن هذا غير محبذ؛ لأنّه يشكّل صعوبة على المطلع على هذا القانون من غير المتفهمين في القانون، والمختصين به. وفي مجال العقود الإدارية فقد أسس المشرّع للإنذار ولم يغفل عنه ونجد ذلك واضحاً في اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات المصرية الملغى والتي إشتراط وجوب توجيه إنذار للمتعاقد قبل توقيع الجزاء، ويكون ذلك حسب ما نصّ عليه: "بكتاب موصّ بعلم الوصول على عنوانه المبين في العقد، على أن يصلح مخالفته خلال مدّة خمسة عشر يوماً من تاريخ توجيه الإنذار إليه"⁽¹⁾.

ثانياً/ أساس الإنذار الإداري في العراق:

أسس المشرّع العراقي في قوانين كثيرة للإنذار الإداري منه ما منح فيه الإدارة سلطة تقديرية، ومنه ما كان مفروضاً عليها توجيهه، ففي مجال السلطة التقديرية نجد أن قانون العمل كان قد نصّ بصريح العبارة على: "أولاً - للوزير توجيه إنذار إلى صاحب العمل المخالف قبل إحالته إلى المحكمة المختصة"⁽²⁾، ومن الحالات التي يكون فيها الإنذار وجوبياً ما قرره قانون العمل نفسه بقوله: "ثالثاً- للوزارة أن تقرر غلق مكان العمل، أو إيقاف عمل آلة... أو أكثر في حال إمتنع صاحب العمل عن تنفيذ تعليمات الصحة، والسلامة المهنية... وذلك بعد إنذاره بإزالة المخالفة... إعداد تقريراً خطياً حول المخالفة"⁽³⁾، كما ورد في قانون الآثار والتراث حيث نصّ على أن: "تقوم الجهة المشاركة بتخليّة المبنى التراثي المؤجّر؛ لغرض إجراء الصيانة، والترميم بعد توجيه إنذار للمستأجر خلال (90) تسعين يوماً من تاريخ تبلغه بالإنذار إستثناءً من قانون إيجار العقار المرقم بـ (87) لسنة 1979 المعدّل"⁽⁴⁾. كذلك في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية نصّ على: " أولاً:- أ- يعد المناقص الفائز ناكلاً عند تحقق الحالات الآتية: أ- إمتناعه عن توقيع العقد بعد التبليغ بكتاب الإحالة وبعد إنذاره رسمياً... قانوناً.

1- ينظر: المادّة (84) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات المصرية الملغى والتي نصّت على أنّه: "إذا أخل المقاول بأي شرط من شروط العقد، أو أهمل، أو أغفل القيام بأحد إلتزاماته المقررة، ولم يصلح أثر ذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إنذاره بكتاب موصّ عليه بعلم الوصول على عنوانه المبين بالعقد بالقيام بإجراء هذا الإصلاح...".

2- يُنظر: المادّة (134) من قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة 2015 المعدّل.

3- يُنظر: المادّة (12) من قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة 2015 المعدّل.

4- المادّة (25) من قانون الآثار والتراث العراقي رقم (55) لسنة 2002 المعدّل.

ثانيًا: - ب - يتم توجيه إنذار رسمي للمقاول... تبليغه بالإنذار. رابعًا- في حالة إخلال... فعلى جهة التعاقد إنذاره رسميًا... تنفيذ العقد"⁽¹⁾. فضلًا عن قوانين كثيرة لا حصر لها نصّ فيها المشرّع العراقي وبعبارات واضحة تدلّ دلالة قاطعة على كبير إهتمامه بالإنذار الإداري كضمانة إجرائيّة للمتعامل مع الإدارة تسبق توقيع الجزاء من قبلها.

وعند خوض غمار البحث في مجمل القوانين العراقيّة ذات الشأن المعني بموضوعنا نلاحظ مدى دقّة المشرّع العراقي في إنتقاء الألفاظ القانونيّة بالشكل المخصص لها في كلّ موضع، وعند كلّ مناسبة تدفعه للنص على مادّة ما؛ فهو قد إستعمل مفردة (الإنذار) بالصورة التي تدلّ دلالة قاطعة على أنّه ضمانّة إجرائيّة ضروريّة أحيانًا، وواجبة أحيانًا أخرى على الإدارة في تنبيه الملتزم المخالف للقانون العام، أو الإتفاق المعقود معها. كما وُقِّع المشرّع العراقي في إستعماله لمفردة (إخطار) بالشكل الذي يبيّن فيه أنّه تبليغ من الجهة الأدنى إلى السلطة الأعلى ولعلّ أوضح الأمثلة ما جاء به قانون البنك المركزي بالنص على: " 1- يجوز للمحافظ، أو لأحد نائبيه، أو لأي عضو آخر من أعضاء المجلس أن يستقيل من مهام منصبه بعد إخطار سلطة التعيين كتابيًا برغبته في ذلك... مدّة لا تزيد عن ثلاثة شهور من تاريخ الإخطار الأصلي بالإستقالة... النظر فيها"⁽²⁾، كذلك ما جاء في قانون العمل: " ينتهي عقد العمل في إحدى الحالات الآتية: ... ح - إستقالة العامل شرط أن يوجّه إخطارًا إلى صاحب العمل قبل (30) ثلاثين يومًا في الأقل من إنهاء العقد فإذا ترك العامل العمل بدون توجيه الإخطار... المتبقّي منها"⁽³⁾، كذلك كان موقّفًا في إختياره المفردات التي يراد بها الإعلام، والتنبيه دون التهديد بالجزاء، كمفردة (إشعار)، فبالعودة إلى قانون المرور 2019 نجد أنه قد أشار إلى التنبيه بالإشعار؛ للتذكير بدفع غرامة فرضت على السائق سابقًا بقولها: " أولًا: إذا ارتكب السائق الذي يقود عجلة تعود لدوائر الدولة والقطاع العام، أو المختلط إحدى المخالفات المنصوص عليها في هذا القانون، ولم يدفع الغرامة خلال المدّة المقررة تقوم دائرة المرور بإشعار دائرته بدفع الغرامة... إلى مديريّة

1- يُنظر: المادّة (10) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم (2) لسنة 2014.

2- يُنظر: المادّة (14) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004

3- يُنظر: المادّة (43) من قانون العمل العراقي رقم (37) لسنة 2015 المعدّل.

المرور المختصّة. ثانيًا: إذا ارتكب السائق... ولم يدفع الغرامة خلال المدّة المقررة تقوم دائرة المرور بإشعار دائرة الكمارك... من هذا القانون"⁽¹⁾.

بهذا يكون مشرّعنا العراقي قد فاق كلّ من نظيريه (الفرنسي ، والمصري) بالطريقة التي تمكّن الناس البسطاء من غير الباحثين في القانون من فهم النصوص القانونيّة ذات الصلة الوثيقة بحياتهم اليوميّة.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونيّة للإنذار الإداري

يحمل الإنذار الإداري الطبيعة القانونيّة المزدوجة، فهو من جانب ذي صبغة إداريّة بحتة، ومن جانب آخر يكون ذي صبغة جزائيّة ما يقتضي تقسيم المطلب على فرعين: يخصّ الأوّل منهما للطبيعة الإداريّة، بينما يُخصّص الآخر للطبيعة الجزائيّة.

الفرع الأوّل

الطبيعة الإداريّة

تمارس الإدارة في نطاق أنشطتها اليوميّة الإنذار الإداري كجزء من هذا النشاط سواء أكان موجّهًا لشخص معنوي خاص، أو شخص طبيعي قد أخل بالتزاماته المفروضة عليه بموجب القانون العام، أم كان توجيهه لمن تعاقد معها فأخل في تنفيذ التزاماته بموجب العقد المبرم بينهما.

إنّ الطبيعة الإداريّة لهذا الإنذار تنبع من كونه جزءًا من أعمال الإدارة اليوميّة اللصيقة بحياة الأشخاص بصفتها سلطة عامّة تعمل على توفير مقتضيات الصالح العام، وتحقيقها ومن قبيل ذلك أن تعمل الإدارة على توجيه الإنذار لمن قد يخل بالسير المنتظم للمرفق العام، أو يعرقل إستمراره ومن ثم تصدر الإدارة قرارها بالإنذار الإداري لتنبّه به من خالف واجباته العامّة. ومن أبرز الأمثلة على ذلك ما تضمّنه قانون إدارة البلديات العراقي بقوله: " 3- لمدير عام الدائرة، ولمدير البلديّة إنذار المسؤول عن أي بناء، أو إستعمال تم بدون إجازة، أو موافقات أصوليّة... إذا كان البناء، أو الإستعمال

1- يُنظر: المادّة (29) من قانون المرور رقم (8) لسنة 2019 .

ممنوعاً، أو مخالفاً بمقتضى التشريعات النافذة وقت حدوث البناء المخالف، أو الإستعمال الممنوع ولم يصدر ما يجيزه من تشريع لاحق وذلك بلزوم معالجة، وتصحيح، أو إزالة الأسباب الداعية للمنع، أو المخالفة بالكيفية التي تقرها أمانة بغداد، أو البلدية خلال المدّة التي تحددها عدا القضايا التي إقترنت بقرار قضائي مكتسب الدرجة القطعيّة"⁽¹⁾ فمن نص هذه الفقرة نلاحظ كيف أنّ القانون منح المدير العام للدائرة، أو المدير العام للبلديّة سلطة توجيه الإنذار بصفتها سلطة عامّة تحرص على تطبيق القانون، وإيقاف كلّ ما من شأنه التجاوز على الأموال العامّة، وتقليل الإنتفاع بها من قبل الجمهور، أو منع هذا الإنتفاع... بل منع كلّ ما قد يقلق راحة المواطنين في هذا الشأن. وهنا قد يُطرح التساؤل هل أنّ القرار الصادر بتوجيه الإنذار الإداري يعتبر قراراً إدارياً؟ ولو بحثنا في ذاتيّة القرار من حيث أركانه، وشروط صحّته سنجد أنّ الإنذار الإداري يتصف بصفة القرار الإداري البحتة، وكما سيتم توضيحه:

1- ركن الإختصاص: ويعرّف الإختصاص بأنه القدرة على إصدار القرارات الإداريّة على وجه يعتد به قانوناً. فيجب أن يصدر القرار الإداري من الذين منحهم القانون السلطة على إصداره. وركن الإختصاص هو أهم أركان القرار الإداري ويمكن أن يقوم الشخص بالطعن في صحّة القرارات بشكل مباشر متى ما تم الإثبات بعدم وجود ركن الإختصاص به وفي أي مرحلة من المراحل التي تمر بها الدعوى؛ إذ أنّه من النظام العام. و يوصف القرار الذي لا يوجد به ركن الإختصاص بالقرار المعيب الذي أصابه عيب ويؤدي إلى بطلان هذا القرار. من أنواع الإختصاص، الإختصاصات الشخصيّة، الإختصاصات الموضوعيّة، الإختصاصات المكانيّة، والإختصاصات الزمانيّة. ويلحظ أنّ هذا الركن يتوقّر بما فيه في الإنذار الإداري الذي يجب بدوره أن يصدر من الجهة المختصة⁽²⁾.

2- ركن الشكل والإجراءات: لا يوجد للقرار الإداري شكل معيّن يجب أن يصدر فيه، والإدارة لا تتقيّد بشكل خاص تقوم به بالإفصاح عن إرادتها الواجبة إذا لم يحكم القانون باتباع شكل خاص. كذلك الحال في الإجراءات، حيث ليس للقرار الإداري

1- المادّة (95 / 3) من قانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 المعدّل.

2- د. بكر القباني، القانون الإداري الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، بلا سنة طبع، ص 226 .

إجراءات معيّنة إلا إذا أوجب القانون على جهة الإدارة الإلتزام بإجراءات كان قد رسمها، كالتوقيع والختم، والتصديق. وهذا ما ينطبق على الإنذار الإداري⁽¹⁾.

3- ركن المحل: من المعروف أنّ المحل في القرار الإداري هو الأثر المترتب عليه. وهو ما يتوفّر في الإنذار الإداري⁽²⁾.

4- ركن السبب: يجب أن يقوم القرار الإداري على سبب يعتمد عليه ويكون سبب إصداره. ويعرّف السبب: بأنّه الحالة القانونيّة، أو الواقعيّة التي تدفع جهة الإدارة لإصدار القرار الإداري. يعتبر السبب هو الدافع والمبرر لإصدار القرار الإداري. وبالنسبة للسبب للإنذار الإداري فهو واجب فيه (كما سيوضّح لاحقاً)⁽³⁾.

5- ركن الغاية: والغاية هي النتيجة النهائيّة التي تعمل جهة الإدارة على تحقيقها، والعمل عليها من خلال القرار الإداري الذي يتم إصداره. كذا الأمر بالنسبة للإنذار الإداري، فلا إنذار يصدر دون غاية من إصداره⁽⁴⁾.

مما تقدّم يتبيّن لنا صحّة ما ذهبنا إليه من أنّ الإنذار الإداري له طابع القرار الإداري .

وهنا يطرح التساؤل: هل يمكن الطعن بالإنذار الإداري أمام محكمة القضاء الإداري؟. للإجابة على هذا السؤال علينا أن نستذكر شروط قبول دعوى الإلغاء، ونسقطها على الإنذار الإداري، وهذه الشروط هي كالآتي:

1- أن يكون القرار إدارياً⁽⁵⁾، والقرار الإداري كما هو معروف "إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة بقصد إحداث أثر قانوني في المراكز القانونيّة بالإنشاء، أو الإلغاء، أو التعديل"⁽⁶⁾ وبالنسبة للإنذار فإنّه إفصاح صادر من قبل الإدارة (حصراً) وإختصاص

1- د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، ط1، مكتبة الفلاح، الكويت، 1988م، ص319 .

2- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، ط6، القاهرة، 1991م، ص200 .

3- د. سليمان محمد الطماوي، المصدر نفسه، ص200 .

4- محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، 1993، ص648.

5- أ.د. غازي فيصل مهدي و أ.د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، ط3، دار السلام القانونية، النجف الأشرف، 2017، ص164

6- د. عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983، ص42.

جهة الإدارة المختصة في إصداره من النظام العام (كما بيّناه سابقاً) كما هو الحال في القرار الإداري⁽¹⁾.

2- أن يكون القرار نهائياً⁽²⁾، وبالفعل فالإنذار الإداري نهائي من حيث كونه يصدر بمجرد توقيع السلطة المختصة بتوجيهه دون أن يحتاج لتعقيب، أو مصادقة من جهة رئاسية، أو وصائية أخرى.

3- أن يكون مؤثراً في المراكز القانونية بالإنشاء، أو الإلغاء، أو التعديل⁽³⁾، في هذا الشرط نقول: إنّ الإنذار الإداري مؤثر من جانبين، الأول من حيث التأثير على المركز القانوني للشخص المعاقب، والتأثير على إستحقاقه للخدمة العامة وهذا هو الأثر المباشر، إضافةً إلى ما يترتب عليه توجيهه من سقوط إلتزام الإدارة في الضمانة الإجرائية، وما يترتب عليه عدم توجيهه من بطلان الجزاء الذي توقعه الإدارة على المخالف ومن ثم فهو مؤثر ولكن بصورة غير مباشرة. إنّ الإدارة في حركتها اليومية تمارس نوعين من الأنشطة لا ثالث لهما فهي إما أن تكون تصرفات قانونية، أو أعمالاً مادية⁽⁴⁾ فهل يصح وضع الإنذار في خانة الأعمال المادية؟! وبالتأمّل في نص المادة (7/ رابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدّل بقوله: " تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر، والقرارات الإدارية الفردية، والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين، والهيئات في الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة، والقطاع العام التي لم يعيّن مرجع للطعن فيها... الضرر بذوي الشأن"⁽⁵⁾. نجد أنّ المشرّع قد ابتدأ بعبارة تختص محكمة القضاء الإداري ثم أوردت طبيعة الاختصاص وهو النظر في صحة القرارات، والأوامر التي تصدر من الموظفين، والهيئات في الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة، والقطاع العام والتي لم يعيّن مرجع للطعن والإنذار ولا شك قرار قابل للطعن أمام محكمة القضاء الإداري بعد التأكد من توافر الشروط اللازمة لرفع دعوى الإلغاء وأمّا بقية الشروط وهي "بناء على طلب من ذي

1- Debbash (Ch) et Ricci (J. C), Contentieux administratif, Daloz, . 1985, p 779

2- د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط 1، دار السنهوري، بغداد، 2015، ص 213.

3- د. مازن ليلو، القانون الإداري، ط 4، دار المسلة، لبنان، 2017، ص 219.

4- د. ميسون طه حسين ود. غني زغير الخاقاني، مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري في العراق، ط 1، مؤسسة دار الصادق الثقافية، 2018، ص 213.

5- المادة (7/ رابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدّل.

مصلحة... من إلحاق الضرر بذوي الشأن"⁽¹⁾، فضلاً عن وجوب التظلم⁽²⁾ فهي شروط تنصرف إلى إختصاص محكمة القضاء الإداري الذي ورد ذكره في بداية المادة، أي أنّ كلّ تلك الشروط ومن بينها الشروط التفصيليّة الخاصّة بالقرار الإداري هي شروط مرتبطة بدعوى الإلغاء حصراً وليس أدل من ذلك في أنّ اللجان ذات الإختصاص القضائي تطبّق قانون المرافعات؛ ما يعني أنّها بذاتها لها طبيعة خاصّة ما يبرر هذه الطبيعة الخاصّة على ما تنظر فيه من قرار ومن ثمّ فمنح حق الاعتراض على الإنذار في قانون إدارة البلديات من قبل من صدر بحقه كفيل بأن يجعل منه قراراً إدارياً بالنصّ على: 4- أ. تؤلّف بأمر من وزير الداخلية هيئة إستئنافية في وزارة الداخلية برئاسة قاضٍ يرشّحه وزير العدل، وعضوين من موظّفي وزارة الداخلية من ذوي الخبرة، والإختصاص في المجال الفّني، والقانوني لا تقل عن 5 خمس سنوات . ب. تؤلّف بأمر من أمين بغداد هيئة إستئنافية برئاسة قاضٍ يرشّحه وزير العدل، وعضوين من موظّفي الأمانة من ذوي الخبرة، والإختصاص في المجال الفّني، والقانوني لا تقل عن 5 خمس سنوات . 5- لمن أنذر وفق أحكام الفقرتين (2 و3) من هذه المادة حق الاعتراض على الإنذار الموجّه إليه خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالإنذار لدى الهيئة الإستئنافية. 6- أ. تنظر الهيئة الإستئنافية في الاعتراضات المرفوعة إليها، والفصل فيها طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنيّة ولها أن تقرّر بعد الوقوف على وجهة نظر الأطراف ذات العلاقة بالقضيّة المعترض عليها"⁽³⁾ ، أليست هذه المادة شبيهة بما جاء به قانون التقاعد الموحد ، فقد أشار إلى تشكيل مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين ليتولّى النظر في الاعتراضات المقدّمة في شأن القرارات التي تصدرها الهيئة في قضايا التقاعد⁽⁴⁾، ألم تكن هذه لجنة كما هو عليه الحال في قانون إدارة البلديات؟! أليس المقدّم أمامها مجرد اعتراض؟! ألم يكن ما تم الاعتراض عليه يعد قراراً إدارياً وبنص المادة ذاتها من قانون التقاعد؟! وبذلك تكون الهيئة الإستئنافية المنصوص عليها في قانون إدارة البلديات مرجعاً للطعن ومن ثمّ فهي

1- المادة (7/ رابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدّل.

2- في نص المادة (7/ سابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدّل.

3- المادة (95) من قانون إدارة البلديات العراقي رقم (165) لسنة 1964 المعدّل.

4- المادة (29) من قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (9) لسنة 2014 المعدّل نصّت على أنّ : "أولاً- يشكّل مجلس يسمّى (مجلس تدقيق قضايا المتقاعدين) يتولّى النظر في الاعتراضات المقدّمة في شأن القرارات التي تصدرها الهيئة في قضايا التقاعد... ، ثانياً - تصدر قرارات المجلس بالأكثرية وعند تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس".

طريق طعن موازي للدعوى الإداريّة التي لا ترفع إلا على قرار إداري بحت بل أنّ قرار الهيئة في قانون إدارة البلديات قرار بات وبذلك يكون أشدّ قوّة من حيث الأثر من قرار لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين والتي يكون قرارها عرضة للطعن به أمام محكمة التمييز الإتحاديّة ما لم تنته مدّة الطعن فيه⁽¹⁾.

إنّ قرار الإنذار كما يوجّه لشخص خالف القانون العام وهو يحمل صفة المواطنة للدولة التي يسود فيها هذا القانون، فقد يوجّه للمتعاقد مع الإدارة في عقد من عقودها أيّاً كان نوعه في حالة ما إذا أخل بتنفيذ الإلتزامات المتفق عليها في صلب العقد. ويرد الإنذار ضمن الشروط اللائحيّة في العقد ومن ثم لا يمكن الإتّفاق على ما يُخالفها، أو التنازل عنها كذلك فهو واجب على عاتق الإدارة يسبق الجزاء الذي قد تروم توقيعه على الملتزم أمامها، المخالف لهذا الإلتزام وكلّ ذلك في سبيل إستمرار عمل المرافق العامّة، وتحقيق الغاية المتوخاة منها وهي المصلحة العامّة. ويذهب بعض الفقهاء في شأن العقد إلى القول بضرورة إجراء الإنذار قبل توقيع الجزاءات الماليّة على المتعاقد بشكل عام مع الإدارة، ويخالف هذا القول فقهاء آخرون بأنّ الإنذار يعد ضروريّاً في المواد المدنيّة لا في مجال العقود الإداريّة والتي تغلب فيها المصلحة العامّة على المصلحة الخاصّة ومن ثم ضرورة الإنذار من وجهة نظرهم مرهونة بإرادة الإدارة من خلال سعيها في تحقيق المصلحة العامّة⁽²⁾، حيث يتفق الفقه في فرنسا على مبدأ وجوب إنذار المتعاقد مع الإدارة عند إخلاله، أو تقصيره في تنفيذ إلتزاماته المفروضة عليه بموجب العقد المبرم بينهما؛ وذلك بغية لفت نظره لضرورة إصلاح أخطائه، وتلافيها؛ لتجنّب توقيع الغرامة عليه⁽³⁾ بحيث إستقر الفقه على أنّ عدم مراعاة الإدارة الإجراءات

1- نصّت المادّة (30) من قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (9) لسنة 2014 المعدّل على أنّ: "أولاً: لذوي العلاقة، أو من يمثلهم قانوناً الاعتراض أمام المجلس خلال (90) تسعين يوماً من تاريخ التبّغ بقرار الهيئة حقيقة، أو حكماً... ثالثاً- للمعترض، والمعترض عليه، أو من يمثلهما قانوناً الطعن بقرار المجلس لدى محكمة التمييز الإتحاديّة خلال (60) ستين يوماً من تاريخ تبّغه به ويكون قرار المجلس غير المطعون فيه، والقرار التمييزي الصادر بنتيجة الطعن باتاً".

2- ذهب بعض الفقهاء في فرنسا وعلى الرغم من بدهيّة الإنذار بالنسبة لبعض الجزاءات، كغرامة التأخير، والفسخ إلى عدم ضرورته في بعض الجزاءات الأخرى، كوضع المشروع تحت الحراسة في عقود إمتياز المرفق العام وأن كان يستفاد من أحكام مجلس الدولة الفرنسي التعميم بالنسبة للإلتزام السابق، ينظر: د. محمد سعيد أمين، المبادئ العامة في تنفيذ العقد الإداري، دار الإيمان للطباعة، بلا مكان طبع، بلا سنة طبع، ص174-175.

3- لا يقتصر الإنذار سواء كان سابقاً على توقيع الجزاء في العقود، أو كان سابقاً على توقيع أي عقوبة قد تفرضها الإدارة على الحالات المقررة في نصوص القانون، ومن ثم فهو شرط لازم حتّى في حالة عدم النص عليه؛ إذ يجب الرجوع والحالة هذه إلى أحكام القانون المدني؛ كونها المبادئ العامّة الحاكمة شريطة أنّ يتناسب

الشكليّة السابقة على توقيع الجزاء ومن أهمّها الإنذار يكون ذا أثر هام ويتمثّل هذا الأثر في إعفاء المتعاقد مما يترتّبهُ هذا الجزاء من نتائج باهظة مهما بلغت درجة الخطأ، ونسبة المخالفات المنسوبة إلى هذا المتعاقد، وهذا ما كان قد سلّم به مجلس الدولة الفرنسي في ضرورة إنذار المتعاقد إن كان متراخيًا، أو غير جاد في تنفيذ التزامه⁽¹⁾. وفي مصر فإنّ الفقه كان قد ذهب إلى عدم اشتراط الإنذار بالنسبة لجزاء الإسقاط، في الوقت الذي ذهب فيه بعضهم الآخر إلى أنّ الإدارة لا تعفى بأيّ حالٍ من الأحوال إلاّ في حالتي وجود نص صريح في العقد، أو في دفاतर الشروط⁽²⁾. أمّا بالنسبة للفقه العراقي على حد قراءة الباحثة فليس هناك موقفًا واضحًا في بيان رأيه.

مما تقدّم ترى الباحثة أنّ للإنذار الإداري طبيعة إدارية تشبه تلك التي يتمتّع بها القرار الإداري وحسبما بيّناه من المقارنة بينه وبين القرار الإداري فكلّ ما يستلزمه القرار الإداري من أركان، يتوافر في الإنذار الإداري، وينطبق عليه.

الفرع الثاني

الطبيعة الجزائيّة

يحمل الإنذار الإداري الطابع الجزائي؛ وذلك بوصفه ضماناً من الضمانات الشكليّة الوجوبيّة التي تسبق توقيع الجزاءات الإداريّة ومن ثم فكلّ عقوبة إداريّة يجب أن يسبقها الإنذار باستثناء تلك العقوبات الواردة في قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي والتي يتم إيقاعها على الموظّفين، أو المكلفين في خدمة عامّة⁽³⁾ وهذا ما يجعل توجيه كلّ عقوبة، أو جزاء دونه باطلاً، فهو والحال هذه وثيق الصلة بالجزاء، ومغطّى به، فالإجراء في قانون العقوبات الإداري يرتبط بالجزاء في هذا القانون على نحو قد يصعب معه الفصل بين مرحلة تحديد الجزاء الإداري نفسه، ومرحلة

مع طبيعة العمل الإداري، ينظر: د. إبراهيم محمد علي، آثار العقود الإدارية، وفقاً للقانون رقم (89) لسنة 1998 بشأن المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص97-98.

1- د. إبراهيم طه الفياض، العقود الإدارية، النظرية العامة وتطبيقاتها في القانون الكويتي والمقارن مع شرح قانون المناقصات الكويتي رقم (37) لسنة 1964، ط1، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، ص204-205.

2- د. أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامّة في العقود الإدارية، مصدر سابق، ص368.

3- ينظر: نص المادّة (8) من قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدّل.

الإجراءات اللازمة لفرض هذا الجزاء⁽¹⁾. بل إلى أكثر من ذلك فإنّ بعض أنواع الإنذارات الإداريّة تشكّل بحد ذاتها وصفًا ثنائيًا بين الضمانة، والجزاء؛ وذلك بحسب شدّة المخالفة التي يصدر بسببها وتعبيرًا عن شناعة المخالفة توجّه الإدارة إنذارها لعلّ أكثر ما يُجسّد الصفة الجنائيّة للإنذار الإداري ما جاء به القانون (6-642) الفرنسي في القرار من قانون التعليم في الجزء التشريعي منه وتحديدًا الجزء الثالث والمعنون (التعليم العالي والبحث) في الكتاب السادس منه المسمّى (بتنظيم التعليم العالي والبحث)؛ إذا نصّ على: "يجوز بناءً على طلب الوزير المسؤول عن التعليم العالي سحب إمكانيّة منح شهادات الهندسة. يتم اتخاذ قرار السحب في الصيغ المنصوص عليها ومن قبل الهيئات المنصوص عليها في المواد L. 642-4 و L. 642-5. ومع ذلك، لا يمكن إتخاذ قرار السحب إلّا بعد إنذار صادر بناءً على تقرير المفتش المعين خصيصًا لهذا الغرض من قبل هيئة التقييم الهندسي والذي أثبت التفتيش الجديد، و الذي تم إجراؤه على مدّة سنة واحدة، أنّه غير فعال. تتخذ اللجنة جميع التدابير المفيدة للحفاظ على حق الطلاب أثناء دراستهم بهدف الحصول على شهادة مهندس"⁽²⁾؛ فقد منح الوزير حق طلب سحب مُنح شهادة الهندسة رغم توجيه الإنذار ومن ثم فالإنذار هنا يحمل الصفتين، حيث يشكّل ضمانة إجرائيّة تسبق توقيع الجزاء؛ لوجوب إصداره قبل توقيع جزاء السحب كما يشكّل جزاء في حال تم السحب مباشرة دون منح فرصة لتصحيح المخالفات التي من أجلها يوقّع الجزاء⁽³⁾... يضاف إلى ذلك ما جاء به بأنّه: "يجوز للإدارة إمّا أن تغرّم صاحب العمل، أو توجّه له إنذارًا بناءً على تقرير ضابط

1- محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، بلا مكان طبع، 2007، ص 167 .

2- Voir : Loi 642-6 Ordonnance 2000-549 2000-06-15 Code de l'éducation Partie législative- Troisième partie : Les enseignements supérieurs et la recherche - Livre VI : L'organisation des enseignements supérieurs et de la recherche p.218

3- كذا الحال جاء في القانون الخاص بالتعليم الفرنسي رقم (131- 8) المعدّل بالقانون رقم (791) المؤرخ في يوليو (تموز) لسنة 2019 في المادّة (14) منه بالنص على: "عندما يغيب الطفل مؤقتًا عن الصف، يجب على الأشخاص المسؤولين، ودون تأخير، إبلاغ مدير أو مديرة المؤسسة التعليميّة بأسباب هذا الغياب... يحيل مدير المؤسسة التعليميّة الأمر إلى سلطة الدولة المختصة في مجال التعليم من أجل أن يرسل إنذارًا إلى المسؤولين عن الطفل، مذكرًا إياهم بالعقوبات الجنائيّة المطبّقة وإبلاغهم بأنظمة الدعم الأبوي التي يمكن أن يلجأون إليها... يبلغ مدير المؤسسة التعليميّة السلطات المحليّة والجهات المعنية بحماية الطفولة بالتدابير المتّخذة في المؤسسة المدرسيّة ضد التغيّب... و ضمن الشروط التي يحددها مرسوم"، ففي هذا القانون ورد الإنذار الذي يوجّه للمسؤولين عن الطفل بصفته جزاءً، وتنبهًا كضمانة تسبق توقيع عقوبات أقسى، وأشد، ينظر:

article 14 du code de l'éducation française, numéro 131-8, modéré par loi 791 datée 26 juillet 2019

التفتيش في حالة حدوث خرق في مكان العمل، أو حالة وجود خلل في التدابير التنظيميّة لتطبيق التزامات رب العمل أخصّها: 1- تجاوز الوقت المخصص للعمل، ومخالفة أحكام أوقات الراحة، والأحكام المتعلّقة بالحد الأدنى من الأجور...⁽¹⁾ فضلاً عن : " لتحديد ما إذا كان إنذاراً، أو غرامة وعند الإقتضاء لتحديد مبلغ الغرامة، تأخذ السلطة الإداريّة في الإعتبار ظروف، وخطورة التقصير، وسلوك صاحبه، ولا سيّما حسن نيّته، وكذلك موارده، ونفقاته"⁽²⁾؛ إذ يظهر من المادّة المتقدّمة أنّ المشرّع الفرنسي أراد بالإنذار الجزاء وأقرنه بجزاء الغرامة، وخير السلطة الإداريّة بينهما. كذلك في مصر في قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء نصّ: " يكون للجهة الإداريّة المختصة بشؤون التنظيم بقرار مسبّب يصدر بعد موافقة اللجنة المنصوص عليها في المادّة السابقة أن تقوم بإزالة المباني، أو أجزائها التي تقام بدون ترخيص بعد تاريخ العمل بهذا القانون إذا كان يترتّب على بقائها الإخلال بمقتضيات الصالح العام، ولم يقدّم المالك بالتنفيذ خلال المدة المناسبة التي تحددها له تلك الجهة... بطريق الحجز الإداري"⁽³⁾.

ومثال ذلك أيضاً ما جاء به قانون التعليم العالي الاهلي العراقي⁽⁴⁾ بالنص على: "أولاً- للوزير إنذار الجامعة، أو الكليّة غير المرتبطة بجامعة، أو المعهد عن طريق دائرة

1-« L'autorité administrative compétente peut, sur rapport de l'agent de contrôle de l'inspection du travail mentionné à l'article L. 8112-1, et sous réserve de l'absence de poursuites pénales, soit adresser à l'employeur un avertissement, soit prononcer à l'encontre de l'employeur une amende⁴», Voir: L'article (8115-1) du code du travail de 1841, modifié.

2-« Pour déterminer si elle prononce un avertissement ou une amende et, le cas échéant, pour fixer le montant de cette dernière, l'autorité administrative prend en compte les circonstances et la gravité du manquement, le comportement de son auteur, notamment sa bonne foi, ainsi que ses ressources et ses charge» Voir: L'article (8115-4) du code du travail de 1841, modifié.

3- المادّة (16) من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء المصري رقم (106) لسنة 1976 المعدّل.

4 - يلاحظ في هذا الشأن في مصر قصور قانون التعليم العالي الاهلي وهو قانون الجامعات الخاصة والأهلية الصادر بالقانون رقم (12) لسنة 2009 رغم قيام الرئيس المصري عبد الفتّاح السيسي بتعديل بعض أحكامه بالقانون رقم (154) لسنة 2021؛ إذ جاء القانون مقتضباً جداً لا يعالج كلّ جوانب هذا التعليم، فضلاً عن عدم التأكيد على الرقابة، والإشراف من قبل وزارة التعليم العالي المركزيّة خاصّة في جانب المخالفات من قبل القائمين على إدارة الجامعة، أو الكليّة الأهليّة وكلّ ما هنالك أنّ المادّة (18) ذكرت أنّه: "يختص مجلس الجامعات الخاصّة، ومجلس الجامعات الأهليّة بمتابعة، وتطوير، وضمان جودة العمليّة التعليميّة، والبحثيّة بالجامعات التابعة له ولكلّ مجلس في نطاق إختصاصه على الأخص ما يأتي: ... 7- دراسة ما يعرض على المجلس من حالات مخالفة الجامعة التابعة له للقانون، أو اللانحة، أو قرار إنشائها، أو تنظيمها، أو قرارات

كاتب العدل، أو عن طريق جريدة واسعة الإنتشار في حالة ثبوت مخالفتها للشروط المطلوبة بإزالة المخالفة خلال مدّة لا تزيد على (90) تسعين يوماً من تأريخ التبليغ بالإنذار⁽¹⁾ ففي هذه المادّة يظهر واضحاً إزدواجيّة الطبيعة القانونيّة للإنذار الإداري بحكمه ضمانّة تصدر قبل توقيع الجزاء المنصوص عليه في المادّة نفسها والتي نصّت على: "يغلق الوزير القسم، أو الفرع العلمي في حالة عدم إزالة المخالفة في المدّة المنصوص عليها في البند أوّلاً من هذه المادّة"⁽²⁾ فضلاً عن الصفة الجزائيّة البحتة التي سبغت عليه وذلك يبدو من إختيار المشرّع للتسلسل الوارد في قائمة العقوبات التي تُفرض على الجامعة، أو الكليّة في فقد جاءت عقوبة التعليق التي تلي هذا الإنذار في النقطة (ب) منها أي لم ترد في الفقرة (أوّلاً) وهي نفس الفقرة التي نصّت عليه ما يعني أنّ المشرّع أراد به جزاءً أوّلياً، وفي حالة عدم إزالة المخالفة، والتصميم عليها من قبل الجامعة، أو الكليّة الأهليّة تطبّق المرحلة التالية وهي مرحلة التعليق . كذلك الكلام في النقطة (د) حين نصّت على: " للوزير التوصية إلى مجلس الوزراء بغلق الجامعة، أو الكليّة، أو المعهد في حالة عدم إزالة المخالفة بعد مرور مدّة الإنذار، و مرور مدّة التعليق المذكورة آنفاً"⁽³⁾ حيث إحتسب المشرّع مدّة الإنذار جنباً إلى جنب مدّة التعليق كأنها مدّة منح مهلة عن طريق الجزاء ولو أراد به الضمانة فقط لطرح من الحساب مدّة الجزاء الآخر وهو (التعليق). فضلاً عن كلّ ذلك جاءت الفقرة ثالثاً لتعطي الصلاحية للوزير بالتوصية إلى مجلس الوزراء بإلغاء إجازة الجامعة، أو الكليّة، أو المعهد بعد إنذارها عند ثبوت مخالفتها للشروط المطلوبة فلو كان الإنذار بمعنى الضمانة هنا لمنح المشرّع الصلاحية للوزير بعد تأكيد من قبله في النص على شرط إنتهاء مدّة الإنذار دون إزالة المخالفة كما فعل في الفقرتين اللذين سبقتهما⁽⁴⁾.

المجلس، وإقتراح التدابير الكفيلة بإزالة أسباب المخالفة، ومتابعة مدى تنفيذها" كأنه أدلى بمراقبة الجامعة، أو الكليّة للقائمين عليها وهم المخالفون أصلاً ثم لم يجعل متابعة المخالفات بشكل جبّري، ولم ينص على إلزامهم بوجود معالجة المخالفة وتهديدهم بالعقاب فيما لو يزيلوا أسباب المخالفة، ويتداركوها. ومن ذلك يبدو لنا جلياً تقدّم المشرّع العراقي في جانب التعليم العالي الأهلي.

- 1- المادّة (38/ أوّلاً) قانون التعليم العالي الاهلي العراقي رقم (25) لسنة 2016 .
- 2- المادّة (38/ ثانيّاً/ ب) قانون التعليم العالي الاهلي العراقي رقم (25) لسنة 2016.
- 3- المادّة (38/ ثانيّاً/ د) قانون التعليم العالي الاهلي العراقي رقم (25) لسنة 2016.
- 4- نصّت المادّة (38/ ثالثاً) : " للوزير التوصية إلى مجلس الوزراء بإلغاء إجازة الجامعة، أو الكليّة، أو المعهد بعد إنذارها عند ثبوت مخالفتها للشروط المطلوبة، و له التوصية بإلغاء الإجازة دون إنذار في حالة ثبوت حدوث خلل جسيم في نواحي علميّة، أو تربويّة، أو عدم الإلتزام بالأهداف التي أنشأت من أجلها".

وبعيداً عن قانون التعليم العالي الأهلي العراقي نجد في قانون المطبوعات العراقي الطبيعة المزدوجة للإنذار الإداري بالقول: " أ- للوزير أن ينذر رئيس التحرير إذا نشر في المطبوع الدوري ما يخالف أحكام هذا القانون وعلى رئيس التحرير نشر نص الإنذار في أوّل عدد يصدر بعد تبليغه به"⁽¹⁾ فهنا للوهلة الأولى يظهر الإنذار بصفة الضمانة كوسيلة تنبيه لرئيس التحرير إلى مخالفاته مع صفتها الجزائية وذلك بوجوب نشر الإنذار في أوّل عدد يصدر بعد تبليغه به لكن وبقراءة الفقرة (ب) من المادة نفسها تظهر الطبيعة الجزائية للإنذار الإداري بما لا يقبل الشك والتي تنص على: "لا يمنع الإنذار إتخاذ التعقيبات القانونيّة عن الجرائم المعيّنة في هذا القانون بسبب ما تنذر من أجله"⁽²⁾؛ إذ أردف المشرّع هذه الفقرة ربطاً بفقرتها الأولى ليجعل من الإنذار جزاءً إدارياً بحد ذاته؛ فأعطى صلاحية إتخاذ إجراء التعقيبات القانونيّة دون أن يوجب عليه ترقب مدّة الإنذار، ومحاولة تدارك المخالفة، وأسبابها وما يؤكّد جزائية الصفة للإنذار الإداري أنّه لم يذكر أي مدّة له ولم يجعلها تقديرية التحديد من قبل الوزير، كذلك فهو لم ينص على وجوب إصلاح الموقف، وإزالة المخالفة من قبل رئيس التحرير. ولا يقتصر الأمر على القوانين التي تظهر فيها الإدارة منفردة في أعمالها التي تحقق المصلحة العامّة بل حتّى في مجالات العقد الإداري بل إنّ الصفة الجزائية أبرز ما تكون في هذا المجال؛ نتيجة لما يربّته الإنذار من جزاءات شديدة اللهجة فيما لو لم يتم الإلتزام به، وتنفيذ ما جاء في محتواه، ففي العراق نصّت المادة (10) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية في فقراتها: " أوّلاً: أ- يعد المناقص الفائز ناكلاً عند تحقق الحالات الآتية:- (1) إمتناعه عن توقيع العقد بعد التبليغ بكتاب الإحالة، وبعد إنذاره رسمياً بتوقيع العقد خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ إنذاره ومن دون عذر مشروع قانوناً... ب- في حالة نكول المناقص تتخذ الاجراءات الآتية: (1) مصادرة التأمينات الأولية الخاصّة بالمناقص الناكل. (2) إحالة المناقصة على المرشّح الثاني ويتحمّل المناقص الناكل فرق البدلين الناجم عن تنفيذ العقد. (3) في حالة نكول المرشّح الأوّل، والثاني فلجهة التعاقد إحالة المناقصة على المناقص الثالث ويتحمّل كلّ من الناقلين الأوّل، والثاني فرق البدلين وحسب فرق المبالغ الخاصّة بالترشيح لهما، ومصادرة التأمينات الأولية للمرشحين الأوّل، والثاني. (4) في حالة نكول المرشّح الثالث يتم

1- المادة (22/ أ) من قانون المطبوعات العراقي رقم (206) لسنة 1968 المعدّل.

2- المادة (22/ أ) من قانون المطبوعات العراقي رقم (206) لسنة 1968 المعدّل.

مصادرة التأمينات الأوليّة له، ويتم إعادة الإعلان عن المناقصة ويتحمّل المناقصون الناقلون الثلاث فرق البدلين وكلّ بحسب سعره المقدم مع مصادرة التأمينات الأوليّة للمناقصين الثلاث الناقلين.(5) تطبّق على المناقصين الناقلين الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذا البند عند حدوث النكول أثناء فترة نفاذ العطاءات الخاصّة بالمناقصة... رابعاً- في حالة إخلال المجهّز للسلع، والخدمات، أو الإستشاري بالتزاماته التعاقدية فعلى جهة التعاقد إنذاره رسمياً وعند عدم إستجابته فيتم تنفيذ الإلتزامات المخل بها على حسابه وذلك وفقاً لأحد الأساليب المنصوص عليها في المادّة (3) من هذه التعليمات عند توقّر الشروط الخاصّة بها، ويتحمّل المتعاقد المخل دفع تعويض عن الأضرار التي لحقت بجهة التعاقد؛ بسبب هذا الإخلال بعد إنتهاء تنفيذ العقد⁽¹⁾.

في كلّ مما تقدّم يبدو لنا مدى الربط الوثيق بين الإنذار والجزاء المترتب على عدم الإلتزام به ما يسبغ عليه الطبيعة الجزائية، ويقرّنه بها.

1- المادّة (10/ أوّلاً/ رابعاً) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014 .

الفصل الثاني

الأحكام القانونيّة للإنذار الإداري



الفصل الثاني

الأحكام القانونية للإنذار الإداري

لما كان الجزاء القانوني ليس غاية بحد ذاته وإنما هو الوسيلة التي تتوسل بها السلطات العامة لتحقيق غايتها في سبيل تحقيق المصلحة العامة، واستمرار عمل المرفق العام بانتظام واطراد كان من الضروري أن ينظّم المشرّع بعبارات صريحة الجهة المختصة بتوجيهه، وأن يضمّن نصوصه الخاصة بالإنذار الإداري بالحالات التي تعفى عند تحققها السلطة العامة من إصداره، فضلاً عن إمكانية إتفاق الإدارة مع المتعاقد معها على عدم توجيهه فيما لو حصل خلل من جهته في تنفيذ الإلتزامات المتفق على أدائها، أضف لذلك حالات أخرى يتحقق فيها الإعفاء وفقاً للقواعد العامة.

ونظراً لأهمية الإنذار الإداري كان لا بدّ من أن يتضمّن مجموعة من البيانات اللازمة لصحة إصداره وفق شكل معيّن وفي هذا الصدد لا بدّ من التركيز على المهلة الممنوحة لمن يوجّه له الإنذار الإداري والتي يجب ان تكون كافية؛ لكي يستطيع من خلالها المخالف القيام بجميع الأعمال الواردة فيه، ولضمان صحّته شكلاً، وموضوعاً فلا بد من ان يكون له سبباً، وأن يكون مسبباً، وفي سبيل دراسة ما تقدّم سنقسّم هذا الفصل على مبحثين بالشكل التالي:

المبحث الأوّل/ الجهة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري وحالات الإعفاء منه:

المبحث الثاني/ المتطلبات الشكلية والموضوعية للإنذار الإداري:

المبحث الأول

الجهة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري وحالات الإعفاء منه

نظراً للحساسية التي يتصف بها موضوع الإنذار الإداري، وأهميته فقد إهتم المشرع في العراق، والدول المقارنة في كل من فرنسا، ومصر بمسألة من يختص على وجه التحديد، والدقة بتوجيهه؛ والسبب في ذلك واضحاً وهو ما يتمتع به الإنذار الإداري من خصوصية؛ كونه يجسد الضمانة الحقيقية لمن يخالف القانون العام من الأشخاص، أو من يخالف ما تم الإتفاق عليه من المتعاقد مع الإدارة العامة.

هذا من جانبه ما دعا المشرع في الدول المذكورة أن تعالج الحالات التي تعفى منها السلطة المختصة بتوجيهه من إصداره، ولا يعني ذلك تقيّد هذه السلطة بما ورد في متن القوانين التي تستند عليها في مجال الإنذار بخصوص الإعفاء وإنما هناك من الحالات ما يتحقق الإعفاء منها بموجب القواعد القانونية العامة.

ليس ذلك فحسب بل لهذه السلطة نفسها أن تتفق مع من تود التعاقد معه على أن يتنازل عنه بالنص بصورة صريحة على الإعفاء من توجيه الإنذار الإداري له ومن ثم إيقاع الجزاء عليه بشكل مباشر فيما لو استحق ذلك.

بناء على ما تم تقديمه سيكون هذا المبحث مقسماً على مطلبين: يكون الأول منهما بعنوان الجهة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري ليكون بذلك معنونا بحالات الإعفاء من الإنذار الإداري.

المطلب الأول

الجهة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري

لكي تمارس الإدارة العامة تصرفاتها في إطار من المشروعية. عليها أن تلتزم بقواعد تلك المشروعية والتي أبرزها ممارسة التصرف من قبل الجهات المختصة بممارسته قانوناً، وبما أنّ الإنذار الإداري أحد أهم التصرفات التي قد تمارسها الإدارة العامة في

أنشطتها اليومية إرتبطت مشروعيته، وصحته القانونية كضمانة إجرائية سابقة على توقيع الجزاءات العامة بصدوره من الجهة المختصة بإصداره قانوناً، والمخولة به.

الفرع الأول

الجهة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري أصالةً

تقوم فكرة السلطة العامة على فكرة الإختصاص والذي يعني: "القدرة القانونية التي يملكها موظف عام، أو سلطة عامة والتي تخول صاحبها حق إتخاذ قرار معين"⁽¹⁾، أو هو: "الصلاحية القانونية للقيام بعمل معين، أو القدرة على إصدار القرار الإداري ممن منحه القانون سلطة إصداره"⁽²⁾. وقد نصَّ قانون تنظيم التعاقدات المصري على أنه: " يقصد بالسلطة المختصة: الوزير، ومن له سلطاته، أو المحافظ، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة أو الصندوق، أو من يعادلهم من سلطات في الجهات المنصوص عليها في المادة الأولى من مواد إصدار هذا القانون، كلَّ في نطاق إختصاصه"⁽³⁾، وبالرجوع إلى تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية لم نجد أي توضيح لأشخاص السلطة المختصة بالتعاقد في متنها⁽⁴⁾.

إنَّ أبرز مصادر الاختصاص، وأكثرها إستعمالاً في الحياة اليومية هو النص القانوني؛ حيث يعمل المشرِّع على إيراد الشخص، أو الهيئة صاحب السلطة المختصة في ممارسة التصرف الإداري. وتأكيداً لذلك أخذ الفقه، والقضاء في فرنسا، ومصر، والعراق يجمعان على إستخدام مصطلحات (السلطة المختصة)، أو (الهيئة المختصة)، أو (الموظف المختص) ليريداً بذلك أن الأصل العام هو مباشرة الأصل لإختصاصاته إستناداً إلى مبدأ شخصيَّة العمل⁽⁵⁾. فالمبدأ العام في هذا الجانب هو ممارسة الإختصاص من شخص من أسند إليه، وأنه لا يجوز لأي سلطة كانت أن تفوض غيرها في ممارسة هذا الإختصاص دون أن يرخص ذلك لها نص معين، ويبرر بعض

1- د. عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، شركة الجلال للطباعة، الاسكندرية، 2007، ص103.

2- د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص50.

3 - ينظر: قانون تنظيم التعاقدات المصري رقم (182) لسنة 2018.

4- ينظر: تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم (2) لسنة 2014.

5- بشار جميل، التفويض في الإختصاص، دراسة مقارنة، إطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1979، ص52.

الفقهاء هذا المبدأ بالقول: إنَّ هذا الإختصاص يُمنح للموظَّفين لصفاتهم الشخصية، وذلك لما يتطلَّبه من ثقة في هذا الموظَّف، أو ذاك؛ وفقاً لما يتوسَّم فيه من كفاية، وجدارة بل لما يسبق بعضهم من تأهيل خاص للوظيفة التي يقومون بها، كرجال الأمن. فمن المبادئ المستقرَّة في القانون العام بشأن الإختصاص أنه شخصي، وعلى الموظَّف أن يمارسه بنفسه، ولا يجوز له تخويل غيره إلا في الحالات التي يجيز فيها المشرِّع ذلك، وبما أنَّ تسيير المرافق العامَّة بانتظام؛ وإطراد قد تستوجب أن يمارس التصرَّف الإداري من قبل غير المختصِّين به؛ وذلك في سبيل تحقيق السرعة، والمرونة في أداء الأعمال، والأنشطة اليومية مما يسهِّل على الأفراد قضاء مصالحهم⁽¹⁾ وهناك حكم محكمة قضاء الموظفين المصرية بهذا الصدد أشار فيه إلى أن: "إنَّ القاعدة التي أخذ بها الفقه، والقضاء أنه إذا أنيط بسلطة من السلطات الإدارية إختصاص معيَّن بمقتضى المبادئ الدستورية، أو القوانين، واللوائح، فلا يجوز لها أن تنزل عنه، أو تفوِّض فيه سلطة، أو جهة أخرى؛ لأنَّ مباشرة الإختصاص عندئذ يكون واجباً قانونياً عليها، إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمَّن تفويضاً في الإختصاص"⁽²⁾، ويتمتَّع ركن الإختصاص بميزات كثيرة، تميِّزه عن باقي الأركان الخاصَّة بمشروعية التصرَّف الإداري، ومن هذه الميزات:

- 1- يعد ركن الإختصاص من النظام العام ومن ثم لا يجوز الإتِّفاق على خلافه، أو التنازل عنه.
- 2 - يستطيع قاضي الإلغاء من تلقاء نفسه أن يتدخَّل لإثارة هذا العيب في أيَّة مرحلة تكون عليها الدعوى حتَّى لو أسست عليه هذه الدعوى ومن ثم تكون له سلطة الحكم بإلغاء القرار الذي لحقه هذا العيب⁽³⁾.
- 3- لا تسمح قواعد الإستعجال للإدارة أن تخالف قواعد الإختصاص ما عدا حالات الظروف الإستثنائية⁽⁴⁾.

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، ط ١، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2002، ص 25.

2- حكم محكمة قضاء الموظفين المصرية بتاريخ: 19 آذار 1955، أشار إليه: د. ماهر صالح الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار إبن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 2009، ص 330.

3- د. ماهر صالح الجبوري، المصدر نفسه، ص 316

4- د. نواف كنعان، القضاء الإداري، ط ١، دار الثقافة للنشر، عمان، 2002، ص 252 .

4- يحق لرافع دعوى الإلغاء ان يثير عيب عدم الإختصاص في أيّ مرحلة تكون عليها الدعوى ولا يحتج على المدعي في هذا المقام بأنّه قدّم طلبات جديدة.

5- لا يجوز تصحيح القرار المصاب بعيب عدم الإختصاص سواء عن طريق إجازته، أو إعتماده من صاحب الإختصاص؛ لأنّه قرار باطل قانوناً.

6- إصدار القرار الإداري خلافاً لقواعد الإختصاص تجعل من صاحب هذا القرار المعيب بهذا العيب منتحل لصفة صاحب الإختصاص الدقيق بإصدار القرار الإداري وفق الأصول القانونية⁽¹⁾.

إننا حين نقول إنّ الإختصاص ركن في التصرف الإداري، وأنّه من النظام العام فذلك يعني أنّ عدم الإختصاص عيباً ويختلف باختلاف جسامته فإمّا أن يكون معيباً بعيب عدم الإختصاص البسيط، أو عيب عدم الإختصاص الجسيم ويختلف ما يرتبّه العيب من أثر باختلاف العيب نفسه؛ حيث يرتب الأوّل البطلان بينما يرتب الآخر الإنعدام للتصرف الصادر من الإدارة، وهناك قرار لمحكمة قضاء الموظفين في هذا الشأن أقرت فيه مبدأ قانونياً وهو: " لا ينتج القرار الإداري أثره القانوني ما لم يصدر من جهة مختصة"⁽²⁾ وهو قرار من قرارات كثير صدرت مشابهة، وحتى في مجال القضاء يعد الإختصاص من النظام العام الذي يستوجب رد الدعوى. ونتيجة لكون (الإختصاص) من النظام العام فإنّ قواعده تفسّر تفسيراً ضيقاً للغاية، وأنّ التصديق اللاحق من السلطات المختصة للقرارات المنسوبة بعدم الإختصاص لا يعدم عدم مشروعيتها. ويقسم الفقه المعاصر أنواع الاختصاص على النحو التالي:-

1- قاسم عبادي مهدي العامري، عيب عدم الإختصاص في القانون الإداري، مجلة القانون والقضاء، ع3، بغداد، 2010، ص 266 .

2- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 188/ تمييز / 2018، بتاريخ: 2018 / 3 / 29، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2019، ص362. وهناك قرار آخر لمجلس الدولة العراقي إستوضحت فيه وزارة الثقافة عن الجهة المختصة بمنح إجازة الإنشاء للمرفق السياحي وذلك بطلب تحديد الجهة المخولة بمنح الإجازات للشركات السياحية وتجديدها، حيث أصدر المجلس حكمه وفقاً لقانون هيئة السياحة رقم (14) لسنة 1996 طبقاً للمادة (1 / 12) منه فرأى المجلس أنّ الجهة المختصة بمنح ذلك هو رئيس هيئة السياحة، كما أجاب المجلس عن إستيضاح الوزارة بتحديد الجهة المختصة بغلق الشركات السياحية وفقاً للقانون المذكور في المادة (19) منه وهو رئيس الهيئة بصفته مسؤولاً عن غلق الشركات السياحية ، فضلاً عن إلغاء إجازتها، حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 43 / 21 / 4 / 2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2020، ص 108 - 109.

أولاً/ الإختصاص الموضوعي la compétence ration matière : ويتحدد مجاله بمعرفة كل سلطة بحسب قاعدة الإختصاص التي تحدد الموضوعات التي تدخل في إختصاصها ، أي أنه تحديد للإختصاصات من حيث الموضوع.

ثانياً/ الإختصاص المكاني la compétence ration locative : وهي تلزم العضو المختص بممارسة إختصاصه في مكان، أو بقعة محددة.

ثالثاً/ الإختصاص الزمني la compétence ration temporel : وهو النطاق الزمني الذي يمكن فيه ممارسة الإختصاص، بحيث إذا تجاوزه العضو خرج تصرفه عن مجال إختصاصه.

إنّ الجهة المختصة في إطار توجيه الإنذار الإداري يسري بشأنها كل ما ذكرناه من وجوب الإلتزام بإصداره من قبل من حدده المشرّع بإختصاص إصداره؛ بحيث لو صدر من جهة غير تلك التي حددها المشرّع نكون أمام تصرف إداري معيب يعيب عدم الإختصاص. ولأهميّة الإختصاص نجد أن المشرّع في كل النصوص القانونية التي ورد فيها الإنذار الإداري في العراق والدول المقارنة إبتدأها بذكر السلطة المختصة بتوجيهه، وعيّنت تلك السلطة بعبارة، وأخرى نورد من ذلك، على سبيل المثال ما ورد في قانون الصحة البيطريّة من أن: "توجّه السلطة الصحيّة البيطريّة إنذاراً إلى أصحاب المشاريع المنصوص عليها في المادّة (31) من هذا القانون في حالة مخالفتهم للشروط الفنيّة، والصحيّة لتربيّة الحيوانات بإزالة المخالفة خلال المدّة التي تحدّدها في الإنذار وفي حالة عدم إزالة المخالفة يتم إيقافها أو غلقها نهائياً"⁽¹⁾، كما ورد فيه أيضاً: "للسلطة الصحيّة البيطريّة إنذار صاحب المحل في حالة ارتكابه مخالفة خلال (10) عشرة أيام؛ لإزالة المخالفة من تأريخ التبليغ، وعند عدم إزالتها خلال المدّة المحدّدة يعاقب بغرامة لا تقل عن (500,000) خمسمئة ألف دينار، ولا تزيد على (1,500,000) مليون وخمسمئة ألف دينار"⁽²⁾. كذلك في قانون إدارة البلديات حيث أشار إلى أن: "لمدير عام الدائرة، ولمدير البلدية إنذار المسؤول عن أي بناء، أو إستعمال تم بدون إجازة، أو موافقات أصولية... بقرار قضائي مكتسب الدرجة

1- المادّة (32) من قانون الصحة البيطرية العراقي رقم (32) لسنة 213 .

2- المادّة (44) من قانون الصحة البيطرية العراقي رقم (32) لسنة 213 .

القطعية"⁽¹⁾. ومن أحكام مجلس الدولة العراقي في إختصاص الجهة التي توجّه الإنذار ما قرره المجلس عند إستيضاح وزارة الثقافة عن الجهة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري إلى الشركات السياحية المخالفة من وجوب توجيهه من قبل رئيس هيئة السياحة أو من يخوّله، وصدر الحكم بدلالة المواد (9، 15، 2/17) من قانون هيئة السياحة⁽²⁾.

ومن البدهي بمكان أن الإختصاص في الدولة القانونية ظاهرة قانونية وليست شخصية، ومسؤولية ليست مركزاً يعتلى بفعل المقدره الذاتية الخاصة، والمواهب الفردية التي تتراءى للموظف وأنه حققها بسجاياها، وقدرته وإتّما هو وصف قانوني حدّده القانون، ورسم شروطه، ومعالمه، وجدواه لصالح المجتمع وهذا ما ينطبق، وأهميّة الإنذار الإداري، وخطورته كضمانة إجرائية تسبق إيقاع الجزاءات الإدارية العامّة.

الفرع الثاني

الجهة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري إستثناءً

بعد إن تعدّدت مهام الدولة، وتوّعت، وأخذت بالتشعب كان من الطبيعي أن يحظى موضوع التفويض في الإختصاص، وما شاكله بأهميّة كبيرة في النواحي القانونية، حيث إنعكس ذلك الإهتمام على المشرّع الذي أخذ يدل بعبارات، أو بأخرى على عدم التشبّب في السلطة، وعدم إقصار ممارستها على صاحب الإختصاص الأصلي، والتأطير لذلك في نصوص في متن الدستور، أو القانون. وهناك عدّة أوجه تمارس فيها السلطة من باب الإستثناء لعلّ أبرزها التفويض، يمثّل التفويض الإداري حجر الزاوية في القانون الإداري؛ وذلك بما يمثّله من أداة لإعادة توزيع الاختصاصات بين أعضاء الجهاز الإداري مما يضمن السرعة في إنجاز العمل، والمرونة، والكفاءة فيه، ولما فيع من رفع العبء عن القادة الإداريين بالشكل الذي يضمن إنجازهم للمهام الكبيرة⁽³⁾.

1- المادّة (95) من قانون إدارة البلديات العراقي رقم (165) لسنة 1964 المعدّل.

2- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 43 / 2019، بتاريخ: 21 / 4 / 2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2020، ص112.

3- د. فوزي أحمد إبراهيم، التفويض الإداري في ضوء النصوص القانونية وأحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، القضائية، ع14، المملكة العربية السعودية، 2018، ص58.

وفي نطاق معنى التفويض لم يتفق الفقه الفرنسي على تعريف محدّد؛ إذ ذهب بعضهم إلى أنّ التفويض هو: "القرار الذي بمقتضاه تنتقل سلطة إدارية أمرًا محددًا من نطاق سلطتها في إصدار القرار إلى عضو آخر في نطاق سلطة إصدار القرار"⁽¹⁾، أو: "القرار الذي يكلف بموجبه الأصيل مهمات محدّدة، واضحة الأهداف دون أن يفوض في مسؤوليته"⁽²⁾، بينما ذهب آخرون في تعريف التفويض إلى أنّه: " سلطة إدارية تعهد ببعض اختصاصاتها التي تستمدّها من التشريعات إلى سلطة إدارية أخرى بناء على نص يجيز ذلك، مع الاحتفاظ بهذا الإختصاص بصفة أصلية"⁽³⁾، في حين ذهب رأي آخر منهم بأنّه:"الإجراء الذي تكلف بواسطته سلطة ما، سلطة أخرى أن تعمل بإسمها في حالة محدّدة، أو ظروف معيّنة"⁽⁴⁾، أمّا الفقه المصري فذهب في معنى التفويض إلى: " أن يعهد صاحب الإختصاص بممارسة جانب من إختصاصه سواء في مسألة معيّنة، أو في نوع معيّن من المسائل إلى فرد آخر، أو سلطة أخرى"⁽⁵⁾، واما الفقه العراقي فقد ذهب إلى أنّ التفويض: " معناه ان يخوّل رجل الإدارة ممارسة بعض إختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى آخر"⁽⁶⁾.

1- Delvolve (J.), Les délégations de matières en droit public, Libr. du Recueil Sirey, these, Toulouse, 1930, p.96.

2- GERBET (Jacques), La délégation des pouvoirs, Paris, Dunod (r) Économie, Collection, La vie de l'Entreprise,1971, p.12.

3- Vedel (G) , Droit Administratif , Paris ,1973 ,p. 169.

4- Puisoye (J) et Dupy, introduction générale, 1937. p. 5.

5- د. سليمان الطماوي القرارات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996 ، ص 197 .
6- هناك حالات أخرى تمارس فيها الوظيفة من غير الجهة المختصة به؛ والسبب في ذلك يعود لتقيّد النصوص القانونية التي أشارت لممارسته بالتفويض بإختيار المفردات التي تدل عليه، من هذه الحالات الحلول: والذي يتحقق عند قيام موظف معيّن بممارسة كلّ الإختصاصات المسندة لصاحب الإختصاص الأصيل بدلاً عنه؛ لإستحالة قيامه بمهامه عملياً، وقانونياً لمدة زمنية معيّنة، كالتغيّب، أو العجز، أو المرض، أو الإجازة، أو السفر في مهمّة رسمية، ويشترط في الحلول شرطان هما: إستحالة ممارسة الأصيل لإختصاصه، ووجود نص قانوني يحدّد الموظف البديل، ومثال ذلك حلول النائب الأول محل المحافظ في حالة عجزه عن أداء مهامه؛ لأسباب صحيّة مدّة لا تزيد على ثلاثة أشهر. فضلاً عن الإنابة: هي تكليف إداري تعهد بمقتضاه السلطة العليا إلى أحد الموظفين؛ لممارسة كلّ الإختصاصات المسندة لصاحب الإختصاص الأصيل لحين عودته من تغيّبه، أو تعيين خلف له وتتم دون الحاجة إلى نص قانوني صريح، فهي وسيلة لمعالجة الفراغ الإداري في حالة غياب النصوص التي تجيز الحلول وتسمّى الإنابة في العراق بالوكالة، فيقال: وزير وكالة، أو عميد وكالة، أو مدير عام وكالة، وهكذا، ينظر: د. غازي فيصل مهدي، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 130- 131.

ويجب إصدار التفويض من السلطة المختصة بإصداره، أي صاحب الإختصاص الأصلي، وفي حالة صدوره من جهة لا تملكه قانوناً يكون مشوباً بالبطلان ومن هنا يقع باطلاً كل إنذار صدر من غير السلطة المختصة، أو بناءً على تفويض من غير هذه السلطة⁽¹⁾. ويتعيّن على صاحب الإختصاص الأصلي أن يمتنع عن مزاوله إختصاصه طيلة مدّة التفويض؛ حتّى لا يحصل تنازع، أو تناقض في القرارات الصادرة عن الإدارة، على أنّ تفويض الإختصاص لا ينفي المسؤولية عن صاحب الإختصاص الأصلي بل تبقى مسؤولية المفوض عن الأعمال التي فوضها فضلاً عن مسؤولية المفوض إليه تطبيقاً للمبدأ القائل: " إنّ التفويض في الإختصاص. لا تفويض في المسؤولية". أمّا لو مارس صاحب العمل الإختصاص في أثناء مدّة التفويض سيكون عمله مشوباً بعيب عدم الإختصاص الزمني⁽²⁾. ولا بدّ التمييز بين صورتين من صور التفويض هما: تفويض الإختصاص وتفويض التوقيع، والنوع الأوّل أكثر أهميّة، وأشدّ أثراً من الثاني؛ لأنّ النوع الأوّل من التفويض يؤدي إلى تعديل قواعد الإختصاص بين جهات الإدارة، فتنقل السلطة بالتفويض إلى الجهة المفوض إليها. أمّا في النوع الثاني، وهو تفويض التوقيع الذي معناه أن يعطي موظّف ما الحق في توقيع المعاملات التي تدخل في إختصاص موظّف آخر أعلى منه مرتبة في السلم الإداري . فهو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصيّة المفوض إليه ومن ثم فهو ينتهي بتغيير المفوض، أو المفوض إليه، كما أن هذا التفويض لا يحرم المفوض حق التوقيع إلى جانب توقيع المفوض إليه ، ولا يمنع ذلك من ممارسة الرئيس المفوض ذات الإختصاص كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة. ولكن يكمن الخلاف بينهما من حيث الآثار فحسب⁽³⁾. وللتفويض الإداري مبادئ منها:

1- لا يكون التفويض إلّا جزئياً.

2- عدم جواز تفويض الإختصاصات المفوضة.

3- لا يكون التفويض إلّا من أعلى إلى أسفل.

1- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ العقد الإداري وتسوية منازعاته قضاءً وتحكيمًا، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2010، ص114.

2- علي حسن شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص720

3- د. عاطف عبد الله الكماوي، التفويض الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، بلا سنة طبع، ص10-11 .

4- ينصب التفويض على السلطة دون المسؤولية.

5- وجوب وضوح حدود التفويض.

6- حق الرئيس الإداري في إجراء تعديل على السلطات المفوضة، أو إستردادها⁽¹⁾.

إنّ موضوع التفويض الإداري لا يثير أية مشكلة قانونية إذا ما تكفل النص التشريعي ببيان حالاته، وأجازه صراحة ودون أي غموض؛ إذ تكون المسألة مسألة تفسير نصوص، ويجب إعمال نص الأذن بالتفويض. ويكون التفويض عندها مباحاً وللأصيل حق إعماله، أو عدم إعماله أو الحد منه حسبما يراه مناسباً لمصلحة العمل. بل قد يكون الأصيل مجبراً على إعماله والأخذ به إذا كان النص الأذن بالتفويض يحتم عليه تفويض بعض أعماله في حالات محدّدة ويحدث هذا غالباً إذا ما قام المشرّع بإنشاء جهة إدارية جديدة، أو مجلس إداري معيّن وأتبعه لجهة إدارية محدّدة ملزماً الجهة المتبوعة أن تقوم بتفويض الجهة الأولى ببعض الاختصاصات اللازمة؛ لتحقيق الغرض الذي انشأ المشرّع الجهة الإدارية من أجل تحقيقها. كما أن موضوع التفويض الإداري لا يثير أية مشكلة إذا كان النص التشريعي قاطعاً في تحريم التفويض وعدم إجازته، وذلك حيث يشترط المشرّع من الجهة صاحبة الاختصاص أن تتولّى القيام بالعمل المنوط بها بنفسها دون أن يكون لها الحق في تحويل جهة أخرى في القيام به بإسمها، ولحسابها، ففي هذه الحالة أيضاً يكون التفويض محرماً ولا تستطيع الجهة الإدارية المختصة، أو أية جهة إدارية تعلوها أن تفوض الاختصاص المكفّلة بالقيام به شخصياً إلى جهة أخرى وإذا ما حدث ذلك فعندها يكون التفويض غير مشروع، وباطل بطلاناً مطلقاً، وغير مرتّب لأية آثار قانونية ويحق لكل ذي مصلحة الطعن فيه، وأن يطلب إبطاله⁽²⁾. ولكن الأمر يدق عندما يصمت النص التشريعي، ولا ترد فيه أية إشارة صريحة حول إجازة التفويض، أو تحريمه فعندها تنثور مشكلة قانونية شائكة مؤداها هل يحكم بتحريم التفويض، أم إجازته؟ يجيب الفقه هنا بشروط التفويض وهي:

1- د. عمار التركاوي، نظرية التفويض الإداري وإشكالياتها التطبيقية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، م37، ع1، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2012، ص175 - 176 .

2- عبد المهدي مساعد، جوانب قانونية في التفويض، دراسة مقارنة، مجلة معهد الإدارة العامة، ع 44، المملكة العربية السعودية، 1985، ص 44.

1- أن يجيزه القانون.

2- أن يكون جزئياً.

3- أن يكون مؤقتاً.

4- أن يصدر بقرار إداري (أن يكون مكتوباً)⁽¹⁾.

وعند تفحص نصوص القوانين في العراق، والدول المقارنة بالبحث نجد أن قلة منها من أشارت للتفويض عند توجيه الإنذار الإداري وهذا إن دلّ يدل على خطورة الإنذار بوصفه الضمانة المرتبطة بحقوق الأفراد عند توقيع الجزاء ومن هذه النصوص ما نصّ عليه قانون البيئة العراقي: "أولاً : للوزير، أو من يخوّله إنذار أيّة منشأة ، أو معمل، أو أي جهة، أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال 10 عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الإمتثال للوزير إيقاف العمل ، أو الغلق المؤقت مدّة لا تزيد على (30) ثلاثين يوماً قابلة للتديد حتى ازالة المخالفة . ثانياً: مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة للوزير، أو من يخوّله ممن لا تقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لا تقل عن (1,000,000) مليون دينار ولا تزيد على (10,000,000) عشرة مليون دينار تكرر شهرياً حتى ازالة المخالفة على كل من خالف أحكام هذا القانون والأنظمة، والتعليمات، والبيانات الصادرة بموجبه"⁽²⁾.

وهناك رأي لمجلس الدولة العراقي في إختصاص الجهة التي توجّه الإنذار بتفويض من الجهة الإدارية المختصة عند إستيضاح وزارة الثقافة عن الجهة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري إلى الشركات السياحية المخالفة من وجوب توجيهه من قبل رئيس هيئة السياحة أو من يخوّله، وقد صدر بدلالة المواد (9، 15، 2/17) من قانون هيئة السياحة⁽³⁾. كذلك قرار له أقر فيه أن: " 1. إن مدير قسم الشؤون القانونية في المحافظة أو من يخوّله من الموظّفين القانونيين غير مشمولين بأحكام المادة (٤٨) من قانون الكتاب العدول رقم (33) لسنة 1998 . 2. لمدير القانونية تخويل الموظّفين

1- د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، منشأ المعارف، الإسكندرية، 1993، ص 274 – 275.

2- المادة (33) من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

3- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 43 / 2019، بتاريخ: 21 / 4 / 2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2020، ص 112.

القانونيين في المحافظة صلاحية تصديق العقود، والتعهدات، والكفالات حسب للمحافظة⁽¹⁾.

المطلب الثاني

حالات الإعفاء من الإنذار الإداري

تعفى الإدارة في حالات كثيرة من توجيه الإنذار، وهذا الإعفاء إما يكون بالنص عليه بالقانون، أو الإتفاق... أو يكون بناء على اسباب معينة هذا ما يجعلنا نتناول المطلب بشكل فرعين: نحدّد في الفرع الأوّل الإعفاء بناءً على النص عليه، ونحدّد في الفرع الثاني الإعفاء بناءً على أسباب واقعية.

الفرع الأوّل

الإعفاء بناءً على نص

يسقط التكليف عن الإدارة بتوجيه الإنذار في حالة النص على إعفائها في القانون، أو عند الإتفاق.

أولاً/ الإعفاء بنص القانون⁽²⁾:

تعفى الإدارة من الإنذار متى ما رخص القانون لها إيقاع الجزاء بالمخالف دون سابق تنبيه، وعندما نقول نص القانون فإنّما نعني بذلك لفظ القانون على إطلاقه؛ فقد يكون نص في التشريع، أو في التعليمات، أو في دفاتر الشروط، أو في أي نص من النصوص ينطبق على الطرفين، وأمثلة ذلك كثيرة خاصّة في مجال العقود الإدارية؛ إذ لا تلزم الجهة الإدارية بإنذار المتعاقد متى ما نصّ القانون على إعفائها من توجيهه، وكذلك في حال ما إذا كان الجزاء العقدي واجباً على الإدارة بلا أن تملك التنازل عنه كما هو عليه في غرامة التأخير؛ فهي تستحق بمجرد حصول التأخير كواقعة مادّية تعمل السلطة الإدارية على إستيفائها عند إستحقاقها دونما حاجة إلى تنبيه المتعاقد، أو

1- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 41 / 2020، بتاريخ: 18 / 5 / 2020، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2021، ص134.

2- لم تجد الباحثة على حد إطلاعها قانوناً في فرنسا يبيح توقيع الجزاء من قبل الجهة الإدارية على المخالف لأحكام القانون العام دون توجيه إنذار سابق من قبلها.

إستحصال إذن قضائي⁽¹⁾ وهذا ما بيّنه قانون تنظيم التعاقدات المصري؛ حيث نصّ على: " وفي حالة عدم الإلتزام بالتنفيذ لسبب راجع للمتعاقد، يحصل مقابل للتأخير بحسب من بداية المهلة دون حاجة إلى تنبيه، أو إنذار، أو إتخاذ أي إجراء آخر"⁽²⁾.

إنّ المتتبع لنصوص قانون المناقصات والمزايدات المصري (الملغى) يجد أن القاعدة العامّة هي عدم وجوب الإنذار الإداري قبل توقيع الجزاءات والإستثناء هو وجوب الإنذار في بعض الحالات، مثل اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات (الملغى) التي نصّت على أنّه: " إذا أخل المقاول بأي شرط من شروط العقد، أو أهمل، أو أغفل القيام بأحد إلتزاماته المقررة ولم يصلح أثر ذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إنذاره بكتاب موص عليه بعلم الوصول على عنوانه المبيّن بالعقد بالقيام بإجراء هذا الإصلاح كان للسلطة المختصة الحق في إتخاذ أحد الإجراءات التالية وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامّة: 1- فسخ العقد. 2- سحب العمل من المقاول، والتنفيذ على حسابه بذات الشروط، والمواصفات المعلن عنها"⁽³⁾. هذا يعني أنّ الإنذار يكون واجباً بشرطين الأوّل منهما أنّ يكون العقد عقد مقاوله عامّة، والثاني أنّ يكون الجزاء إمّا الفسخ، وإمّا سحب العمل والتنفيذ على حساب المقاول. ومن ثم فقد تطّلب المشرّع المصري وجوب الإنذار في بعض الحالات ولكنّه في حالات أخرى لم يوجبه قبل فسخ العقد⁽⁴⁾، كما في حالة عدم قيام صاحب العطاء المقبول بأداء التأمين النهائي في المهلة المحددة فيجوز للجهة الإداريّة بموجب إخطار بكتاب موص عليه بعلم الوصول - دون حاجة لأي إجراء آخر- إلغاء العقد، أو تنفيذه بواسطة أحد مقدّمي العطاءات التالية لعطائه بحسب ترتيب أولويّاتهم⁽⁵⁾.

وفي العراق نجد أنّ إعفاء السلطة الإداريّة من الإنذار قد ورد في نصوص عديدة في مختلف قوانينه، منها ما ورد في قانون ضريبة العقار: "1- أ - إذا لم تدفع الضريبة الأساسيّة خلال السنة الماليّة يضاف إليها 10% من مقدارها عن كلّ سنة، أو جزء منها يزيد على نصف السنة... 2- يجوز تقسيط الضريبة المستحقّة بأقساط شهريّة يتفق

1- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة العقود الإدارية والدولية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998، ص247.

2- المادّة (48) من قانون تنظيم التعاقدات المصري رقم (182) لسنة 2018 المعدّل.

3- المادّة (84) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات المصري رقم (89) لسنة 1998 الملغى.

4- د. عطية عبد المقصود عطية، حقوق المتعاقد في مواجهة سلطات الإدارة الإستثنائية أثناء تنفيذ العقد، دراسة مقارنة، دار النهضة العربيّة، القاهرة، 2020، ص1147.

5- ينظر: نص المادّة (21) من قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم (89) لسنة 1998 الملغى.

عليها مع السلطة المالية وعند تأخر المكلف عن دفع أحد الأقساط المستحقة خلال شهر من تاريخ إستحقاقه تصبح جميع الأقساط مستحقة الأداء بدون حاجة إلى إنذار⁽¹⁾ ، كما ورد الإعفاء في قانون ضريبة الدخل بالنص على: "1- للسلطة المالية تفويض على الضريبة بناءً على طلب تحريري يقدمه المكلف إذا وجدت أسباباً مبررة للتفويض على أن تبلغه بمقدار كل قسط من الأقساط، وتاريخ إستحقاقه. 2- إذا قسّطت الضريبة ولم يدفع المكلف أحد الأقساط خلال 21 يوماً من تاريخ إستحقاقه تصبح الأقساط كلها مستحقة الدفع بصورة تلقائية وبدون حاجة إلى إنذار مع مراعاة ما جاء في المادة الخامسة والأربعين من القانون"⁽²⁾ ، كذلك ما جاء في قانون التعليم العالي الأهلي في بالنص على: "أولاً - للوزير إنذار الجامعة، أو الكلية غير المرتبطة بجامعة، أو المعهد عن طريق دائرة كاتب العدل، أو عن طريق جريدة واسعة الإنتشار في حالة ثبوت مخالفتها للشروط المطلوبة... ج- يغلق الوزير القسم، أو الفرع العلمي دون إنذار في حالة ثبوت خرق جسيم للشروط المطلوبة... ثالثاً- للوزير التوصية إلى مجلس الوزراء بإلغاء إجازة الجامعة، أو الكلية، أو المعهد بعد إنذارها عند ثبوت مخالفتها للشروط المطلوبة و له التوصية بإلغاء الإجازة دون إنذار في حالة ثبوت حدوث خلل جسيم في نواحي علمية، أو تربوية، أو عدم الإلتزام بالأهداف التي أنشأت من أجلها"⁽³⁾.

ثانياً/ الإعفاء بنص العقد⁽⁴⁾:

قد يأتي العقد بنص صريح يمنح الإدارة الحق باستعمال سلطتها في إيقاع الجزاء على المتعاقد المقصّر دون أن تكون هناك حاجة لتوجيه الإنذار الإداري له وهذا الإعفاء يظهر بكل وضوح الإحترام لإرادة طرفي العقد، وتطبيق مبدأ الرضائية في نطاق

1- المادة (22) من قانون ضريبة العقار العراقي رقم (162) لسنة 1959 المعدل.

2- المادة (46) من قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (113) لسنة 1982 المعدل.

3- المادة (38) من قانون التعليم العالي الأهلي العراقي رقم (25) لسنة 2016.

4- إن هذا الإعفاء يتم عن طريق الإتفاق ويذهب بعض الفقه إلى أنّ هذا الإتفاق قد يقع صريحاً، وقد يكون ضمناً وذلك في مجال عقود القانون الخاص. ورأوا أنّ الإتفاق الصريح هو ذلك الإتفاق الدال دلالة قاطعة لا تحتمل الشك، أو التأويل على الإعفاء من شرط الإنذار أما الإتفاق الضمني فهو الذي يستخلصه القاضي من أحكام العقد طبقاً للقواعد العامة لتفسير العقد، ومن الأمثلة على وجود إتفاق ضمني في عقد المقاوله إذا كان رب العمل قد ألزم المقاول بإتمام العمل محل العقد في تاريخ معين، وفي عقد التوريد الإتفاق الضمني على عدم الحاجة للإنذار إذا اشترط العقد على تسليم الأصناف المتفق عليها فوراً، ينظر: د. محمد شتا أبو سعد، الإعداز في القانون المدني المصري وما جرى عليه في القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990،

العقود الإداريّة كما عليه الحال في العقود المدنيّة⁽¹⁾. إنّ الإتّفاق عن طريق العقد على الإعفاء من الإنذار عند إخلال المتعاقد بتنفيذ التزاماته التعاقدية يشترط فيه أن يكون واضحاً دون لبس، أو غموض⁽²⁾؛ إذ يجب أن يتّسم النص بالوضوح، ويجب أن يكون صريحاً؛ ذلك أنّ الغموض، أو الشك في النص يفسّر لصالح المتعاقد⁽³⁾؛ كونه الطرف الأضعف في العقد، كما يجب أن يُفسّر نص الإنذار تفسيراً ضيقاً لما قد يترتب عليه من مخاطر بالنسبة للمتعاقد، فضلاً عن أنّه يعتبر إستثناءً على القاعدة العامّة بوجوب توجيه إنذار للمتعاقد قبل توقيع الجزاء عليه⁽⁴⁾؛ ولذلك فإنّه لإعمال هذا الإعفاء يجب أن يتضمّن الشروط المذكورة حتّى يأخذ به القاضي عندما يظهر خلافاً حول تطبيقه، ويجب أن يكون التفسير تفسيراً ضيقاً؛ وذلك بسبب ما ينطوي عليه من مخاطر جمّة بالنسبة للمتعاقد ومن ثم يجب أن يؤخذ على حذرٍ كافٍ؛ فالمتعاقد مع الإدارة طرف مذعن غالباً يقبل أيّاً من شروطها خاصّة بالنسبة لهذا الشرط فيما لو رفضت الإدارة التفاوض معه إلا عند قبول هذا الشرط وهو ما يكون من أثره اعتبار الإنذار ملزماً للإدارة عند حدوث الخلاف، والشك حول وجود هذا الإعفاء من عدمه ومن ثم الحكم بالبطلان، والتعويض في حال إيقاع الجزاء دون مراعاة توجيهه لا سيّما بالنسبة للجزاءات الجسيمة، كالفسخ⁽⁵⁾.

1- حسام محسن عبد العزيز، سلطة الإدارة الجزائية في فرض الغرامة التأخيرية في العقد الإداري وضمائنها، دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، بلا مكان طبع، بلا سنة طبع ص229.

2- د. ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية (دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، دعوى التأديب، وطرق الطعن في الأحكام الإدارية)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص149.

3- إنّ الشك حول شرط الإعفاء من الإنذار الإداري يوجب على الإدارة توجيهه من باب الإلزام عليها، ينظر: د. محمد صلاح عبد البديع، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، ط1، مركز قطيم للكمبيوتر، القاهرة، 1993، ص217.

4- د. عبد الله نواف العنزي، النظام القانوني للجزاءات في العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص211.

5- عبد الله نواف العنزي، النظام القانوني للجزاءات التعاقدية في القانون الإداري الكويتي والمقارن، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2008، ص208.

الفرع الثاني

الإعفاء بناء على أسباب واقعية

قد يتم الإعفاء من الإنذار الإداري بناء على أسباب معينة وهو ما يسمّى بالإعفاء الظرفي والذي يمكن أن يُستخلص تبعاً للظروف، والأحوال المحيطة الخاصة بكلّ حالة، وتتحقق هذه الحالة كثيراً بالنسبة للعقد حيث يختص قاضي العقد بتقدير هذه الظروف آخذاً بنظر الاعتبار أموراً معينة، منها طبيعة العقد، والعبارات التي بها إتفق الطرفان عليه⁽¹⁾... ومن ثم فإنّ من أبرز الحالات التي يسقط بها تكليف توجيه الإنذار الإداري عن الإدارة، ما يلي:-

1- إعلان المعنى بالإنذار عن إرادته في عدم التنفيذ:

وتتحقق هذه الحالة بالنسبة للعقد عند توفّر أسباب راجعة إلى إرادة المتعاقد نفسه، كمخالفته لإلتزام جوهرية لا يمكن تداركه، أو إعلانه إعلاناً صريحاً عن عدم رغبته في تنفيذ العقد وبرغبته بدون أن يقع عليه أي ضغط ومن ثم رفضه النهائي لتنفيذ الإلتزامات الواردة في العقد...، كما تتحقق هذه الحالة عند عدم قابلية المتعاقد على الإستمرار في تنفيذ العمل بصورته النهائية ما يؤدي بالتالي إلى إعفاء الإدارة من واجبها المعروف في توجيه الإنذار إلى المتعاقد قبل فسخ العقد؛ إذ ليست هناك أيّة فائدة ترجى منه⁽²⁾ وهذا الكلام ينطبق بطبيعة الحال على كلّ من خالف أحكام القانون العام ممن وجبّ القانون على الجهة الإدارية فيه إنذاره قبل إيقاع الجزاء عليه متى ما أعلن بصريح العبارة عن رغبته المطلقة بعدم تنفيذ ما ألزمه به حكم القانون ومن ثم تكون كلّ الظروف المحيطة بالتنفيذ تقطع بعدم جدوى الإنذار، أو الفائدة منه ما يثبت بالنتيجة إنتفاء الحكمة من توجيهه.

1- تتوفّر للقاضي الإداري إمكانية الأخذ بالحالات الواردة للإعفاء من الإعدار في القوانين المدنية وتطبيقها في نطاق العقود الإدارية؛ إذ أنّ وجود نظام قانوني خاص بالعقود الإدارية لا يفهم منه إستبعاد القاضي الإداري لقواعد القانون المدني إنّما يمكن له الرجوع إلى هذه القواعد، وإقتباس ما يراه ملائماً للتطبيق على روابط القانون العام، وبما ينسجم والطبيعة الخاصة لها وذلك في البلدان التي يتم حسم المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية فيها عن طريق القضاء الإداري، كفرنسا، ومصر أمّا في العراق فالقاضي العادي وفق قوانينه الحاكمة للدعاوى التي تعرض عليه يحسم منازعات العقود الإدارية.

2- د. حسان عبد السميع هاشم، الجزاءات المالية في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص38-39.

2- الغش في تنفيذ الإلتزامات:

تعفى الإدارة من توجيه الإنذار الإداري، وتنتفي ضرورته متى ما إرتكب المعني به أفعال الغش، والتدليس في تنفيذ إلتزاماته... وهذا الكلام يتحقق سواء بالنسبة للمتعاقد مع الإدارة، أو أي فرد آخر ملتزم أمامها بحكم القانون؛ وذلك تطبيقاً للقواعد العامة التي تقضي بعدم التمسك بقواعد الحماية والتي تكفلها المبادئ العامة للقانون عند توافر سوء النية، أو الغش من جانب المخاطب بها؛ حيث يتمثل المبدأ العام، والرئيس في القانون بتعامل الأطراف بصدق، وإخلاص، وأمانة في مواجهة بعضهم بعضاً وذلك وفق ما يقتضيه مبدأ (حسن النية في التعامل)⁽¹⁾. وبذلك يعد الغش عملاً غير مشروع في ذاته؛ بما يمثله من إخلال لإلتزام قانوني عام فضلاً عن منافاته قواعد الأخلاق، والعدالة، والمبادئ العامة للقانون⁽²⁾.

وفي مجال العقد؛ ولخطورة هذا الأمر فقد تنبّه المشرع المصري لمسألة الغش، وتصدّى لها عن طريق النص على فسخ العقد من قبل الإدارة تلقائياً لمن تعاقدها معها، وثبت إرتكابه الغش في أثناء تنفيذ إلتزاماته، بل حتّى في حصوله على العقد سواء كان الغش قد وقع منه، أو عن طريق أحد تابعيه؛ إذ نصّ قانون تنظيم التعاقدات على فسخ العقد في الحالات الآتية: "1- إذا تبين أنّ المتعاقد إستعمل بنفسه، أو بواسطة غيره الغش، أو التلاعب في تعامله مع الجهة الإدارية المتعاقدة، أو في حصوله على العقد. 2- إذا تبين وجود تواطؤ، أو ممارسات إحتيالي، أو فساد، أو فساد، أو إحتكار. 3- إذا أفلس المتعاقد، أو أعسر. ويتم الفسخ في الأحوال المشار إليها تلقائياً"⁽³⁾. كذلك الحال بالنسبة للمشرع العراقي؛ إذ جعل من غش المتعاقد سبباً كافياً لمصادرة تأميناته الأولية، والتنفيذ على حسابه وذلك في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية بالنص على: " أولاً :- 1- يعد المناقص الفائز ناكلاً عند تحقق الحالات الآتية :- 2 ... عند تقديمه لبيانات غير حقيقية، وبطرق غير مشروعة، و مخالفة لشروط المناقصة"⁽⁴⁾.

1- د. عبد المجيد الحكيم، الموجز في النظرية العامة للإلتزامات، مصادر الإلتزام، ط4، ج1، مطبعة العاني، بغداد، 1974، ص233.

2- د. هلدبر أسعد أحمد، نظرية الغش في العقد، دراسة تحليلية مقارنة في القانون المدني، دار الكتب العلمية، بيروت، 2011، ص17.

3- المادّة (50) من قانون تنظيم التعاقدات رقم (182) لسنة 2018.

4- المادّة (10) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقي رقم (2) لسنة 2014.

3- تحقق حالة الإستعجال والضرورة الملحة⁽¹⁾:

تتحقق هذه الحالة فيما لو واجه تنفيذ العقد حالة من حالات الإستعجال، والضرورة القصوى؛ حيث لا محل للإنذار الإداري في هذه الأحوال التي يتحتم فيها تنفيذ العقد بصورة فورية وعلى سبيل الجزاء ويحدث ذلك غالباً عندما تقتضي الظروف الملايصة للمخالفة، أو الخطأ الذي ارتكبه المخالف توقيع الجزاء عليه دون تنبيه سابق⁽²⁾ والسبب في ذلك واضح، ومنطقي وهو أنّ توجيه الإنذار من قبل الإدارة لا يُمكن إعماله إلا في الظروف العادية أما الظروف الإستثنائية، كتوريد أغذية، أو أسلحة عند وقوع الحرب، عند مواجهة الكوارث الطبيعيّة، كالزلازل، والفيضانات فلا محل للقول بإلزام الإدارة بتوجيهه⁽³⁾.

4- التنازل عن العقد و التعاقد من الباطن:

ويمكن الحديث عن وقوع مثل هذه الحالة بالنسبة للعقد فقط، حيث تعفى الإدارة من إنذار المتعاقد متى ما قام الأخير بالتنازل عن عقده إلى غيره، أو تعاقد من الباطن بشأن أي التزام من إلتزاماته الواردة في العقد من دون أن يأخذ موافقة الإدارة مسبقاً؛ ذلك أنّ القيام بهذه الأفعال بلا أن تكون الإدارة على علم، ومن دون أخذ موافقتها يشكّل خطأ جسيماً في إلتزاماته التعاقدية، وإخلاقاً بمبدأ التنفيذ الشخصي للعقود الإدارية؛ ذلك أنّه إذا كان للمتعاقد الأصلي التعهد بتنفيذ إلتزاماته من الباطن فإنّ ذلك يبقى مشروطاً بالحصول على موافقة الجهة الإدارية المعنية مع بقاء العقد الأصلي الذي إتفق به مع الإدارة لا مع المتعاقد الآخر⁽⁴⁾.

1- يفرّق بعض الباحثين في هذا الجانب بين حالتين تخرجان عن الإرادة تدرجان تحت عنوان الضرورة، والإستعجال مما يجعل الإدارة تتجاوز الإنذار وهما : الظروف الإستثنائية، كالحرب ، والقوة القاهرة والتي تؤدي إلى تعطيل ضمانات الدفاع ويشترط لا اعتبار أمر ما قوة القاهرة كما إستقرت آراء الفقه في هذا الجانب عدم إمكان توقعه، وإستحالة دفع فإن تخلف أحد هذين الشرطين إنتقت عن الأمر صفة القوة القاهرة، لمزيد من التفصيل ينظر: عبد الله نواف العنزلي، النظام القانوني للجزاءات التعاقدية في القانون الإداري والمقارن ، إطروحة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، الكويت، 2008، ص211.

2- H. Prix, Traité Pratique du Droit des Travaux Publics et des Marchés Publics, Tomes III et IV 6e éd, Éditions du Moniteur des Travaux Publics, Paris, 1968, P. 160.

3- د. محمد سعيد محمد أمين، المبادئ العامة في تنفيذ العقد الإداري، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1991، ص175.

4- د. عهود جبار عباس، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات في العقود الإدارية في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس ، مصر، 2021، ص300.

المبحث الثاني

المتطلبات الشكلية والموضوعية للإنذار الإداري

إنّ أي تصرف يصدر من الإدارة العامّة بشكل عام يخضع لمجموعة من الضوابط التي تعمل على تنظيمه وهذا هو حال الإنذار الإداري؛ حيث يتطلّب جملة من الضوابط الإجرائية (الشكلية)، والموضوعية؛ لكي يصدر صحيحاً ولعل أهم ما ينصب في الأولى هو الشكل الذي يجب أن يصدر طبقه الإنذار الإداري، وأهم البيانات الوجوبية التي من الواجب، أو الأهميّة ورودها فيه، في حين تندرج ضمن المتطلبات الموضوعية المدة التي لا بُدّ من ذكرها في ورقة الإنذار؛ إذ لا جدوى من الإنذار كضمانة، وتنبيه فيما لو كان خالياً منها أضف لهذه المتطلبات السبب في الإنذار الإداري ومن الضروري أن ننبيه في هذا السياق على ملاحظة بسيطة وهي إننا سنتطرق للشرح في الفرع الخاص بالسبب للتسبيب وإن كان في حقيقته ضمن المتطلبات الشكلية إلاّ أنّه كان لا بدّ ان يأتي بعد ذكر السبب وهذا ما دعانا إلى دمج هذا الموضوع مع السبب خاصةً وأنه مرتبط بالسبب من حيث أصله.

بناءً على ما تقدّم ذكره سيكون المبحث مقسماً على مطلبين: يكون الأوّل بعنوان المتطلبات الشكلية بينما يكون الثاني منهما تحت عنوان المتطلبات الموضوعية.

المطلب الأوّل

المتطلبات الشكلية

يتطلّب الإنذار الإداري مجموعة من المتطلبات الشكلية لعلّ أبرزها ما يتعلّق بضرورة الوقوف على الشكل الذي يتطلّبه القانون للإنذار، فضلاً عن وجود بعض البيانات الوجوبية التي يتضمّنّها الإنذار الإداري ما يعني تقسيم المطلب إلى فرعين: يخصص أوّلهما للشكل الذي يتّخذه الإنذار الإداري، بينما يكون الآخر مخصّصاً للبيانات الوجوبية التي يتضمّنّها الإنذار الإداري.

الفرع الأول

الشكل الذي يتخذه الإنذار الإداري

لم يحدّد القانون شكل الإنذار الإداري، ونقصد بالقانون هنا كلّ القوانين التي تناولت في صلبها موضوع الإنذار، كقوانين البيئة في العراق وفي الدول المقارنة، وغيرها من مختلف القوانين المتصلة بنشاط الإدارة العامّة. إنّ عدم وجود شكل قانوني محدّد للإنذار الإداري لا يعني بقاء هذا الأمر تحت سياق عدم التنظيم القانوني ومن ثمّ التخبّط فيه فكما هو معلوم عند غياب النص الخاص يحال الأمر للنص العام؛ فشكل الإنذار الإداري هنا هو ما تنص عليه القوانين المدنيّة للإعذار من شكليّات معيّنة، ومرسومة بنصوص القوانين المدنيّة، وقوانين المرافعات، والإجراءات العامّة وبما يتناسب وطبيعة روابط القانون العام... وعند العودة للقانون المدني الفرنسي نجد أنّ أحكام مواده تحكم الشكليّات الخاصّة بالإعذار السابق والتي إشتطرت أن يتم هذا الإعذار بالتنبيه الرسمي، أو ما يقوم مقامه⁽¹⁾، أي بالإعلان على يد محضر، أو بالإجراءات المماثلة كافّة والتي تتطلّب تدخّل السلطة العامّة، وتُظهر إرادة ذوي الشأن في تنفيذ الإلتزام دون تأخير ويمكن من ملاحظة النص نفسه إستبعاد هذه الشكليّة بإتفاق الأطراف وذلك بإفترض قيام هذا الإعذار بمجرد حلول أجل الإستحقاق، كما يمكن إستبعادها بالإستعاضة عن الوسائل الرسميّة بوسائل أخرى، كالخطاب المسجّل، أو الإستدعاء شفاهاً ومن ثم يجب الإشارة إلى أنّ النص الوارد بحظر الإعفاء من الإعذار يقترن غالباً بنص يتعلّق بالشكليّات التي ينبغي إتباعها بالضرورة بشأن الإعذار، كما هو الحال في القانون الخاص بعقد التأمين والذي يقضي بأن يكون الإعذار عن طريق الخطاب المسجّل⁽²⁾. كذلك فيما يتعلّق بالعقود الإداريّة فإنّها تتم بنفس طريقة، وإسلوب

1- Voir: L'article (1139) du code civil de 1804, modifié.

2- يشير بعض الكتّاب بالانتقاد إلى المشرّع الفرنسي في صياغته للمادّة (1139) من القانون المدني وذلك لعبارة (أو ما يقوم مقامه)، فذلك في رأيهم أنّ الإنذار يمكن أن يتم تحت أي شكل من الأشكال، ويشيرون إلى أنّ الحق في هذا النص أنّه يقوم على قدر كبير من الغموض بحيث أنّه قصر عن بيان الشروط الأخرى الشكليّة، أو على نحو أدق الضوابط الأخرى المتعلّقة بهذه الشروط، وما يترتّب على هذا الغموض هو فتح الباب على مصراعيه أمام القضاة للتفسير، والتقدير بشكل مبالغ فيه ولاسيّما متى تعلّق الأمر بتحديد المعنى الصحيح للفظ التصرف المقابل ولقد وصل الأمر بالقضاء إلى حد وضع بعض الشروط الشكليّة إنطلاقاً من التصوّر الواسع لفكرة الإعذار، فلا يجب أن نغفل في هذا المقام، كيف أنّ لكلّ حرّيّة قيوداً مفروضة، ينظر: د. طارق سلطان، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الإداريّة وضوابطها، مصدر سابق، ص459.

الإعذار في القواعد العامة؛ حيث تقوم الإدارة بإنذار المقاتل حسب الطرق المحددة في العقد الإداري المبرم بين الطرفين، كما يمكن إتمامه عن طريق تسجيل رسالة موجهة إلى المقاتل⁽¹⁾.

أمّا في مصر فإنّ القانون المدني المصري نصّ على أنّه: "يكون إعذار المدين بإنذاره، أو بما يقوم مقام الإنذار ويجوز أن يتم الإعذار عن طريق البريد على الوجه المبين في قانون المرافعات، كما يجوز أن يكون مترتباً على إتفاق يقضي بأن يكون المدين معذراً بمجرد حلول الأجل للوفاء بالتزاماته دون حاجة لإتخاذ أي إجراء آخر"⁽²⁾.

من النص أعلاه يلاحظ أنّ الأصل أنّ إعذار المدين يكون بإنذاره، والإنذار هو ورقة رسمية يبيّن فيها الدائن بوضوح رغبته في إقتضاء دينه، أو قيام المدين بتنفيذ التزاماته وهذا هو الطريق المعتاد لإعذار المدين. كما أنّ هناك ما يقوم مقام الإنذار، فالإنذار ليس الطريق الوحيد لإعذار المدين، ولا يقوم مقامه إلا ورقة رسمية مثله، فأية ورقة رسمية يبيّن فيها رغبة الدائن في أن يقوم المدين بتنفيذ التزاماته تقوم مقام الإنذار، ومن ذلك إعلان صحيفة الدعوى ولو رفعت أمام محكمة مختصة، وكذلك التنبيه الرسمي الذي يسبق التنفيذ فضلاً عن محضر الحجز، أمّا إذا كانت الورقة غير رسمية، كخطاب، أو برقية فلا تقوم مقام الإنذار في المسائل المدنية إلا إذا وجد إتفاق على أن يكون الإعذار بورقة غير رسمية⁽³⁾.

والسؤال الذي يثار هنا: إذا كان الأعدار في المسائل المدنية يتطّلب أن يتم في صورة إنذار، أو ما يقوم مقامه من الأوراق الرسمية... فهل يجب أن يأخذ الأعدار نفس الصورة في النواح الإدارية؟ للإجابة عن ذلك يذهب الفقهاء في مصر للقول: إنّه إذا كان الأعدار شرط أساسي لتوقيع الجزاء، وضمانة هامة للمخاطب به في مواجهة الإدارة فضلاً عن أنّه إثبات قانوني لتقصير المخالف في تنفيذ التزاماته، فإنّه في نفس الوقت ينطوي على تحذيره من توقيع الجزاء في حالة إستمراره في التقصير،

1- د. حمدي حسن الحفاوي، ركن الخطأ في مسؤولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري، دراسة تحليلية تأصيلية لصور خطأ الإدارة في إبرام وتنفيذ العقود الإدارية على ضوء أحدث أحكام وفتاوى مجلس الدولة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 397.

2- المادة (219) من القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 المعدل.

3- محمد محمود المصري ومحمد أحمد عابدين، الفسخ والإنفاسخ والتفاسخ في ضوء القضاء والفقهاء، القانون رقم (6) لسنة 1997 وحكم المحكمة الدستورية العليا مع أحدث أحكام محكمة النقض، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 14.

والمخالفة ومن ثم فهو ضمانه له حتى لا يفاجأ بالجزاء على حين غفلة من أمره ومن ثم فإنّ الإنذار الإداري بحد ذاته من الشكليات الجوهرية التي يتعيّن على الإدارة إتباعها كشرط لمشروعية الجزاءات التي توقعها الإدارة بوجه عام على الملتزم أمامها المقصّر في تنفيذ التزاماته. هذا يعني بعبارة أخرى أنّ الإنذار لا يشترط فيه أن يتم في شكل محدّد، كما أنّه لا يلزم أن يسبقه محضر إثبات حالة، أو أن يتم بورقة رسمية وإنّما يكفي أن يتم الإنذار بمجرد إبلاغ يقوم به مندوب الإدارة، يتضمّن هذا الإبلاغ إيضاح للمخالفات المنسوبة إليه، وتحذيره بتوقيع الجزاء إذا لم يمتثل للإنذار في المدة المحدّدة. ويسوقون مثلاً توقيع جزاء سحب العمل من المقاول، حيث يتم الإنذار فيه بمجرد إبلاغ يقوم به مندوب الإدارة يتضمّن هذا الإبلاغ إيضاح للمخالفات المنسوبة إليه، وتحذيره بوضع المقاوله تحت الإدارة المباشرة إذا لم يمتثل للإنذار في المدة المحدّدة⁽¹⁾.

بالنسبة للعراق فقد نصّ القانون المدني العراقي على أن: " يكون إعدار المدين بإنذاره ويجوز أن يتم الإعدار بأي طلب كتابي آخر، كما يجوز أن يكون مترتباً على إتفاق يقضي بأن يكون المدين معذراً بمجرد حلول الأجل دون حاجة إلى إنذار "⁽²⁾.

ويلاحظ على المشرّع العراقي في النص المتقدّم أنّه أقصر الإعدار بالإنذار، أو ما يقوم مقامه من طلبات تقدّم إلى الجهات المعنية شرط أن تكون مكتوبة... كما يمكن الإتفاق على اعتبار الملتزم بالإنذار الإداري منذراً بمجرد حلول الأجل فيما لو طبقناه في مجال الإنذار الإداري ما يعني كذلك إمكانية أن توجّه الإدارة وعبر مسؤول الدائرة القانونية فيها إنذاراً مكتوباً إستناداً لما ورد في القوانين الساندة ومنها قانون كتاب العدول⁽³⁾.

وهنا تذهب الباحثة إلى أنّ نص المشرّع العراقي كقاعدة عامّة أكثر ثلاثاً مع الإنذار الإداري من حيث محاولة إيفاء تلك الضمانة بما ينسجم وحقيقتها ضمانه شكلية واجبة

1 - ينظر: قانون التعاقدات المصري رقم (182) لسنة 2018.

2- المادّة (257) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدّل.

3- نصّت المادّة (9) من قانون كتاب العدول العراقي رقم (33) لسنة 1998 المعدّل على أنّه: " يتولّى مدير الدائرة القانونية في الوزارة المعنية، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، أو من يخوله من الموظّفين القانونيين تصديق العقود، والتعهدات، والكفالات ذات العلاقة بالوزارة، أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بدلاً من الكاتب العدل ".

لحفاظ على حقوق الملتزم مع الإدارة العامّة؛ وذلك من خلال التأكيد على الصفة الكتابيّة ومن ثم قطع دابر ما قد يثور من خلافات حول توجيه الإنذار الإداري شفاهًا.

الفرع الثاني

البيانات الوجوبية التي يتضمّنها الإنذار الإداري

هناك بعض البيانات التي لا بُدّ من أن يتضمّنها الإنذار الإداري، من هذه البيانات ما يلي:

1- بيان المخالفات المنسوبة مع أوجه التقصير في تنفيذ الإلتزامات:

يجب أن يتضمّن الإنذار الإداري ما ارتكبه الموجه إليه من مخالفات بل أكثر من ذلك لو تضمّن الإنذار كفيّة تفادي هذه المخالفات إن امكن، فهذا الأمر له ضرورته، والسبب هو أنّ الملتزم أمام الإدارة قد لا يعلم عن المخالفات التي ارتكبتها، أو أنّه قد لا يعلم طريقة تفاديها، وكيفية تصحيح مساره، وتجنّب الأخطاء التي وقع فيها⁽¹⁾. وفي هذا الجانب ذهب مجلس الدولة الفرنسي في قضية (*veuve trompier*) إلى أنّه : " طبقًا للمبادئ العامّة للقانون المطبّقة في حالة عدم وجود نص فإنّ الجزاء لا يمكن توقيعه قانونًا دون أن يُحاط صاحب الشأن علمًا بالإتهامات الموجهة إليه؛ لكي يتمكّن من إعداد دفاعه، وتهيّأته، وأنّه يجب تبعًا لذلك أن يخطر صاحب الشأن مقدّمًا بأساس الإتهامات المنسوبة إليه، بحيث يكون مستعدًا من أن يبدي جميع الملحوظات في هذا الموضوع التي يقدر ضرورتها"⁽²⁾.

ولا شكّ أنّ هذا الشرط له أهمّيته القصوى بحيث يمكّن المتعاقد من معرفة الأخطاء التي وقع فيها والتي من الممكن أن يكون لا يعلم عنها شيئًا، أو أن يكون فعلها دون عمد، أو فعلها بحسن نية ومن ثم يبادر، ويسارع لمحاولة إتّقاء هذا الفسخ، وتنفيذ إلتزاماته على الوجه الصحيح ومن ثم يكون له أثر نافع على سير المرفق،

1- د. عبد الله نواف العنزي، النظام القانوني للجزاءات التعاقدية في القانون الإداري الكويتي والمقارن، نشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص198.

2- Décision N°382144, Arrêt du Conseil d'État français rendu le 27 mars 2015.

وإنتظامه⁽¹⁾. عليه إذا كانت الجهة الإدارية لم تقم بإخطار المخالف بعلم الوصول بوقوع المخالفات حتى يتسنى له إصلاحها، أو يبيّن الموقف منها بالرفض، أو الإيجاب، على نحو يتحقق معها سماع أقواله، وتحقيق أوجه دفاعه وهو الأمر الذي يستفاد منه أنّ أي توجيه بارتكاب المخالفات المنسوبة إليه لم يتم عليه دليل في الأوراق يعد كالعدم، ومن ثم لا يحق لجهة الإدارة تحميله بأية آثار تترتب على ذلك، ذهب المحكمة الإدارية العليا في مصر للقول: " إذا لم تقم الجهة الإدارية بإخطار (إنذار) المقاول بعلم الوصول بوقوع المخالفات حتى يتسنى له إصلاحها، أو يبيّن موقفه منها بالرفض، أو الإيجاب كما أنّه بالإطلاع على تقرير الخبير يتبيّن أنّ الجهة الإدارية لم تقدّم دليلاً على قيامها بإزالة المخالفة على نفقة المطعون ضده، وأنّه بالرجوع إلى محضري إثبات الجرائم رقم (85) لسنة 1992، و (97) لسنة 1992 يبيّن أنهما قد خليا من إخطار المقاول، أو سماع أقواله في حين أن المحضرين قد تضمّنّا بيانات يتعيّن لتحقيقها سماع أقوال المخالف، وتحقيق أوجه دفاعه وهو الأمر الذي يستفاد منه أنّ إتهام المقاول بارتكاب المخالفات المنسوبة إليه لم يتم عليه دليل في الأوراق وبالتالي لا يحق لجهة الإدارة مطالبته بالمبالغ المشار إليها ومن حيث إنّه إعمالاً لما تقدّم، وإذ ذهب الحكم المطعون فيه هذا المذهب فإنّه يكون قد صدر متفقاً، وصحيح حكم القانون ويضحى الطعن عليه غير قائم على سند صحيح في القانون متعيّنًا الحكم برفضه"⁽²⁾.

2- بيان الأعمال المطلوبة من المنذر به:

يتعيّن أنّ يتضمّن الإنذار الإداري ما على المنذر به من الأعمال التي عليه القيام بها⁽³⁾ وهذه الحالة تتحقق في حالة ما إذا كان الملتزم أمام الإدارة مخالفاً لالتزامات القانون العام، كإن لم يتم بتسديد أجور الكهرباء، أو الماء، أو الهاتف وما شاكل ذلك فتعهد السلطة الإدارية إلى توجيه إنذار له متضمّنًا وجوب دفع ما بذمته وتوضّح له في الإنذار ذاته فيما إذا كان دفع المبلغ على شكل دفعة واحدة، أم على شكل دفعات متتالية

1- د. عطية عبد المقصود، حقوق المتعاقد في مواجهة سلطات الإدارة الإستثنائية أثناء تنفيذ العقد الإداري، دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص 1140.

2- ينظر: حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 24 / 4 / 2004 في الطعن رقم (8229 / 45 ق.ع) مجموعة المبادئ القانونية، ج1، 2005، ص 840.

3- علي محمد مظفر، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات في العقود الإدارية في اليمن، دراسة مقارنة، إطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2012، ص 249.

في أثناء مدّة تحدّدها له، كما تتحقق هذه الحالة كثيرًا في حالة العقد فتبيّن الإدارة في صلب الإنذار ما ترومه من المتعاقد معها من القيام بأعمال سواء كانت هذه الأعمال محدّدة، مثل العيوب التي يجب أن يقوم بإصلاحها، أو تمس العقد في مجموعه، مثل مطالبة المقاول بأن يحسن التنفيذ⁽¹⁾.

3- المدّة الزمّنيّة التي ينبغي أن يراعى خلالها تنفيذ الإصلاحات.

4- الجزء⁽²⁾ الذي ستوقّعه الإدارة على المخالف الذي وجهت له إنذارها في حالة عدم الإمتثال لما فيه، وإصلاح الخطأ، وتدارك المخالفة خلال المدّة المعيّنة، أو إثبات حسن النية بأيّة وسيلة في جدّة إصلاح تلك المخالفة⁽³⁾.

5- أيّة معلومات أخرى تجدها السلطة الإداريّة ضروريّة في تنبيهه المخالف لتدارك أمره⁽⁴⁾.

لقد إستقر الفقه في فرنسا على أنّ إهمال البيانات الشكلية التي تسبق توقيع الجزاء من شأنه أن يؤدي إلى إعفاء المخالف مما يترتّب على الإنذار الإداري من نتائج مهما كانت جسامة المخالفات، ودرجتها، ومهما بلغت الأخطاء المنسوبة إلى المخالف من عدد ومن ثم فإنّ إهمالها يعد عيبًا في الشكل يؤدي إلى بطلان ما تتخذه الإدارة من إجراء⁽⁵⁾.

1- ذهب الجمعية العموميّة لقسمي الفتوى والتشريع المصريّة إلى أنّه: من غير المتصوّر التنفيذ على الحساب قبل إخطار المتعهد بسحب الكمّيات المرفوضة، وتوريد بدلها، وعدم جواز إحتجاز جزء من الكميّة المرفوضة بحجّة إعادة تصنيعها، وإضافة مواد معيّنة إليها؛ لتصبح مطابقة للمواصفات وتحميل المتعهد بقيمة هذه الإضافات، إدارة الفتوى والتشريع، الفتوى رقم (32/ 4/ 2744)، بتاريخ: 30/ 4/ 1997، ينظر للتفاصيل: - علي محمد مظفر، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات في العقود الإدارية في اليمن، دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص 250.

2- Richerd L., Droit des contrats adm. éd. 2006, P.261-262.

3- من التطبيقات العمليّة لذلك ما أصدرته مديريّة بلدية كربلاء المقدّسة (شعبة القطاع البلدي الأوّل) من جزاء بالتاريخ 4/ 4/ 2022 بحق المخالف (س) والذي لم يستجب للإنذار الموجّه له سابقًا والصادر من قبلها؛ إذ جاءت ورقة التبليغ منها معنونة بالجزاء المقرر؛ حيث كان الموضوع هو (توجيه غرامة) فكان الجزاء هو توجيه مبلغ غرامة ماليّة قدرها (25000) دينار تدفع فورًا إلى شعبة الواردات حسب القانون رقم (13) لسنة 2001.

4- د. سامح عبد الله عبد الرحمن، سحب العمل من المقاول في عقود الأشغال العامّة، مصدر سابق، ص 247-248.

5- رأى الفقيه دي لوبادير (De laubadere) بقوله أنّ الإنذار الإداري في القانون الفرنسي يتطلّب الفقه الإداري، وأنّه يعد إجراءً ضروريًا لتوقيع الجزاء، بينما إستثنى الفقيه جيز (Jeze) بعض أنواع الجزاءات، كفرض الحراسة الإداريّة على المرفق العام في عقود الإلتزام من توجيه الإنذار للمتعاقد قبل توقيع الجزاء عليه

أمّا في مصر فإنّ الفقه الإداري اختلف في وجوبية البيانات ويستشف ذلك من اختلافه بخصوص ما ورد في قانون المناقصات والمزايدات المصري⁽¹⁾؛ حيث أعطت المادة المذكورة السلطة المختصة أن توقع الغرامة التأخيرية بمجرد حصول التأخير ودون حاجة إلى إنذار، أو إتخاذ أي إجراء آخر، فهناك من الفقه من أيد هذا النص القانوني وساق لذلك العديد من الحجج، أولها: الطبيعة الإدارية للعقد والتي يفرضها ضمان سير المرافق العامة بانتظام، وإطراد، وثانيها: إنّ جهة الإدارة عندما حدّدت المدّة فهي لا شك تدرك تمامًا أنّ التأخير يسبب إرتباكًا لسير المرافق العامة بانتظام، وإستمرار، وثالثها: أنّه كان بمقدور الملتزم أمام الإدارة أن ينازعها في مدى كفاية الوقت لتنفيذ إلتزاماته⁽²⁾. في حين أنّ هناك من ذهب إلى ضرورة عدم الإنتقاص من ضمانه جوهريّة للملتزم المخالف؛ حيث يجب على الأقل إعلامه بالجزاء المالي بدلًا من أن يفاجأ بخضم قيمته من مستحقّاته وذلك في حالة الإلتزام التعاقدية، فإذا نجح المتعاقد أمام النص القانوني الذي يعفي الإدارة من الإنذار، أو التنبية في الإتفاق معها على شرط الإنذار السابق، فإنّ هذا الشرط يكون صحيحًا إعمالًا لإرادة المتعاقدين⁽³⁾. إنّ هذا الرأي يقرر بعبارة أخرى وجوبية بيان الجزاء في ورقة الإنذار الإداري، وترتّب بطلانه عند المخالفة.

صفوة القول أن تعتبر البيانات أعلاه جوهريّة في الإنذار الإداري ما يترتّب عليه والحال هذه عدم صحّة الإنذار من الناحية الشكلية في حال غيابها عن مضمون النص ومن ثم بطلان الجزاء الذي أسس على ذلك الإنذار والمزمع فرضه على المخالف؛ ويعود السبب في أهميّة هذه البيانات إلى أنّها تؤدي إلى علم المُنذر (المخالف) اليقيني بالمخالفات المنسوبة إليه، وبما يجب عليه القيام به، وأنّ الجزاء الذي ورد في مضمون الإنذار الإداري هو ما ينتظره، ويستحقّه إن لم يمتثل لإصلاح أخطائه خلال المدّة المعيّنة فيه. وهنا ترى الباحثة بأنّ هناك من البيانات من لا بدّ أن تُذكر في ورقة

لما يتطلّبهُ من وجهة نظره_ هذا الإجراء من سرعة، وفورية؛ لمواجهة حالة عاجلة تهدد سير المرفق العام، لمزيد من التفاصيل ينظر: د. محمد أمين سعيد، المبادئ العامة في تنفيذ العقود الإدارية، دار الثقافة الجامعية، بلا مكان طبع، 2000، ص174.

1- نصّت المادة (23) من قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم (89) لسنة 1998 المعدّل على أنّ: "... توقع الغرامة بمجرد حصول التأخير ودون حاجة إلى تنبيه، أو إنذار، أو أي إجراء آخر".

2- د. هارون عبد العزيز الجمل، النظام القانوني للجزاءات في عقد الأشغال العامة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1979، ص149-150.

3- د. مدحت محمد أحمد يوسف، النظام القانوني لغرامة التأخير في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، بلا مكان طبع، 2014، ص89.

الإنذار الإداري حتى وإن فات على الباحثين الذين تعرّضوا في دراساتهم للبيانات الواجب إيرادها في الإنذار الإداري؛ كونها بيانات ضرورية لا غنى عنها عند توجيه هذا الإنذار ومن تلك البيانات، إسم الجهة الإدارية التي وجّهت الإنذار الإداري مع بيان التاريخ الذي تمّ فيه إصداره؛ فذلك ضروري لإحتساب المدة، فضلاً عن إسم وعنوان من وجّه له هذا الإنذار ووظيفته إن كان الأمر متعلّقاً بإرتباطه الوظيفي، كما في حالة المهندس المقيم في حالة العقود الإدارية إضافة إلى وجوب ذكر من يُسلّم له الإنذار إن كان ورقياً) وهو الغالب، أضف لذلك توقيع، أو ختم، أو الإثنتين معاً لمن قام بتوجيهه...؛ حيث أنّ إثبات حجّية الإنذار كضمانة شكلية للمخالف تفرض ذكر كل ما ذكر في ورقته.

المطلب الثاني

المتطلبات الموضوعية

يتطلّب الإنذار الإداري مجموعة من المتطلبات الموضوعية لعلّ أهمّها ما يتعلّق بضرورة منح المخالف مدة زمنية زمنية؛ لتصحيح مخالفاته، فضلاً عن وجود أسباب واقعية، وقانونية دفعت إلى إصداره ما يعني والحال هذه تقسيم المطلب إلى فرعين: يخصص أولهما للمدة، بينما يكون الآخر مخصصاً للسبب فضلاً عمّا يرتبط به من وجوب التسبيب.

الفرع الأوّل

مدة الإنذار الإداري

المدة ، أو الميعاد وهو الأجل الذي يعيّنه القانون؛ لحصول إجراء ما. والقانون إمّا أن يعيّن الميعاد الذي يجب أن يتم العمل، أو الإجراء خلاله بحيث إذا انقضى هذا الأجل إمتنع إجراء العمل، كما هو الحال فيما يتعلّق بالطعن في القرارات الإدارية، والطعن في الأحكام. وإمّا أن يوجب القيام بإجراء معين خلال أجل محدّد سابق على إقامة الدعوى وعندئذ يلزم إتمام هذا الإجراء في الميعاد المحدد له قبل رفع الدعوى، كما هو

الشأن في التظلم الإداري الوجوبي بالنسبة إلى بعض طلبات الإلغاء. وإما أن يتطلب إنقضاء أجل معيّن قبل حصول الإجراء وإلا كان الإجراء سابقاً لأوانه، ويتمثل هذا فيما قضى به من استلزام إنتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم المشار إليه قبل تقديم طلب الإلغاء في خصوص القرارات الإدارية الواجب فيها هذا التظلم⁽¹⁾. ويعد شرطاً ضرورياً، ولازمًا لصحة الإنذار الإداري (كما توضّح سابقاً)، ويعد أيضاً أحد أهم المتطلبات الموضوعية لتحقيق سلامة الإنذار الإداري، وخلوّه من العيب الذي قد يبطله، فتمكن المخالف من تدارك أمر مخالفته، وتصحيحها لا بدّ من أن يتضمّن الإنذار الإداري مهلة كافية يستطيع خلالها القيام بجميع الأعمال المطلوبة منه، واللازمة الإجراء بمقتضاها. والمدة هذه قد تكون محدّدة بمتن القانون، أو قد يترك أمر تحديدها إلى الإدارة وهي ما يطلق عليها (المدة المعقولة) مستعينة في ذلك بأحكام القضاء الإداري التي يصدرها في مواضع متفرّقة⁽²⁾ ذات شأن تكون فيه المدة ركناً أساسياً، أو شرطاً جوهرياً⁽³⁾ ويذهب الفقه إلى ترجيح ذلك، فيرى ضرورة ترك أمر تحديد هذه المدة للإدارة دون تقييدها بوقت معيّن، فجهة الإدارة بوصفها المسؤولة عن حسن سير المرافق العامة هي الأقدر على تحديد المدة الزمنية التي يتطلبها إصلاح

1- د. برهان رزيق، مبادئ وإجراءات القضاء الإداري، ط1، المكتبة القانونية، دمشق، 2011، ص 245.
2- أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكمه الصادر بتاريخ ١٣/٧/٢٠١٦ في الدعوى المرفوعة من عميد شرطة سابق ضد جهة الإدارة، وذلك من أجل زيادة معاشه، إلا أن ما استندت عليه جهة الإدارة في دفاعها - وهو جوهر هذه القضية - "أنّ الطاعن قد تخطى المدة المشار إليها في قانون القضاء الإداري الفرنسي و هي مدة الشهرين لإقامة دعواه؛ لذلك تكون الدعوى غير مقبولة شكلاً"، وفي هذا الصدد أرسى مجلس الدولة الفرنسي قاعدة جديدة كما سيبيّن من الآتي بيانه: "وفقاً لما جاء في قانون المحاكم الإدارية، و المحاكم الإدارية الاستئنافية، ولائحته التنفيذية، فإنّه يجب التنويه في الإخطار، أو الإعلان بالقرار الإداري إلى بعض من الشروط الهامة و التي بدونها يعد هذا الإخطار، أو الإعلان باطلاً و من ضمن هذه الشروط تحديد المواعيد التي يجوز فيها الطعن على القرار، والمحكمة المختصة بالنظر في الطعن، ومدى وجوب التظلم من عدمه من القرار الإداري قبل رفع الدعوى وفي هذا الشأن قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنّ مخالفة أي من هذه الشروط المشار إليها أعلاه ينتج عنه بطلان الإخطار، ومن ثمّ لن يطبق على المدّعي شرط التقيد بمواعيد الطعن على القرار ولا يمكن في هذه الحالة إلزام المدّعي بمواعيد رفع الدعوى المقررة بذات القانون". حكم مجلس الدولة الفرنسي، الطعن رقم ٣٨٧٧٦٦، حكم جديد في مجموعة Lebon، بتاريخ: يوم الأربعاء / ١٣ يوليو ٢٠١٦، حكم منشور في المتحدث لمجلس الدولة الفرنسي، د.حمدي ياسين عكاشة، ترجمة القاضي عمرو عبد الحليم، ص 82.

3- من التطبيقات على ذلك ما أصدرته مديريّة بلدية كربلاء المقدّسة (شعبة القطاع البلدي الأوّل) بالتأريخ 28/9/2022 بحق المخالف (س) من إنذار جاء معنوناً بإيقاف العمل؛ حيث تجاوز فيه المخالف بالبناء على العقار (ص) وبدون إجازة بناء وطلبت الجهة الإدارية فيه تزويدها بالموافقات الرسمية خلال مدّة (24) ساعة، وأنذرته بإصدار (6) غرامات شهرية بحقه تدفع إلى شعبة الواردات حصراً في حالة إنتهاء تلك المدّة المنصوص عليها (وهي مدّة الأربع وعشرون ساعة) بموجب القانون رقم (13) لسنة 2001 وإزالة تلك المخالفة من قبلها وفق القانون وتحميل المخالف المصاريف المترتبة على ذلك كافة.

الأخطاء التي إرتكبتها الملتزم أمامها⁽¹⁾ كما يتعيّن على الإدارة إحترام مدّة الإنذار فلا يجوز لها توقيع الجزاء في أثناء مدّة أقل من المدّة المحدّدة في الإنذار وإلا كان تصرفها هذا معيباً، ويشكّل خطأ من جانبها يثير مسؤوليّتها تجاه الملتزم أمامها.

وبالرجوع إلى نصوص القوانين التي تضمّنت الإنذار نجد أنّها لم تنص على مدّة معيّنة بذاتها وإنما أشارت لمن له الصلاحية في توجيهه، ومخالفة من يوجّه له، وما سوى ذلك⁽²⁾... بإستثناء القوانين التي نظّمت العلاقة العقدية بين الجهة الإداريّة، والمتعاقد معها؛ إذ تشير هذه إلى المدّة التي على المتعاقد فيها تدارك وضعه، وتصحيح مخالفاته، أو تنفيذ التزاماته المنصوص عليها في العقد المبرم بينه، وبين الإدارة وغالباً ما تنص دفاتر الشروط العامّة المدّة الممنوحة للمتعاقد بعد إنذاره بتنفيذ التزاماته وهذه المدّة هي في الغالب خمسة عشر يوماً⁽³⁾، ومن الممكن أن تكون أقل في حالات الضرورة، والإستعجال⁽⁴⁾.

1- تامر محمد ابراهيم، الجزاءات الإدارية في عقد الأشغال العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، بابل، 2000، ص 86

2- مثال ذلك ما نصّت عليه المادة (٩٥) من قانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 المعدّل : "مدير عام دائرة البلدية التابعة لأمانة بغداد، ومدير البلدية المختص فرض غرامة مقدارها (25000) خمسة وعشرون ألف دينار على كلّ من: -أولاً- أقام بناء، أو منشآت سكنية بدون إجازة أصولية، أو خلافاً لها صادرة عن امانة بغداد، أو البلدية المختصة ويكون كلّ من صاحب الملك، والقائم بعملية البناء، أو الإشراف عليها مسؤولاً عن ذلك. ثانياً- إستعمل الأرض، أو البناء، أو المنشآت خلافاً للإستعمالات التي يسمح بها التصميم الأساس لمدينة بغداد، أو البلدية المعنية.

ب- إذا كانت الأبنية، أو المنشآت، أو الإستعمالات المنصوص عليها في (أولاً، وثانياً) من البند (أ) من هذه الفقرة تستعمل لأغراض تجارية تكون الغرامة (50000) خمسين ألف دينار. ج - يكون القرار الصادر عن مدير عام الدائرة، أو مدير البلدية المختص بمقتضى البندين (أ) و (ب) من هذه الفقرة باتاً. 2 - مع عدم الإخلال بالفقرة (1) من هذه المادة يمنع مدير عام الدائرة، أو مدير البلدية إستمرار العمل في البناء الممنوع، أو الإستعمال المخالف للتصاميم الأساسيّة وينذر المسؤول عنهما بلزوم معالجة، وتصحيح، أو إزالة الأسباب الداعية للمنع بالكيفية التي تقررها أمانة بغداد، أو البلدية خلال المدّة التي تحدّدها. 3 - لمدير عام الدائرة، ولمدير البلدية إنذار المسؤول عن أي بناء، أو إستعمال تم بدون إجازة، أو موافقات أصولية قبل صدور هذا القانون وبعد نفاذ قانون التصميم الأساس لمدينة بغداد المرقم ب 156 لسنة 1971 وآخر تصميم لكلّ بلدية قبل تاريخ صدور هذا القانون إذا كان البناء، أو الإستعمال ممنوعاً، أو مخالفاً بمقتضى التشريعات النافذة وقت حدوث البناء المخالف، أو الإستعمال الممنوع ولم يصدر ما يجيزه من تشريع لاحق وذلك بلزوم معالجة، وتصحيح، أو إزالة الأسباب الداعية للمنع، أو المخالفة بالكيفية التي تقررها أمانة بغداد، أو البلدية خلال المدّة التي تحدّدها عدا القضايا التي إقترنت بقرار قضائي مكتسب الدرجة القطعية".

3- M.de Villiers, droit public général, Litec, 2001.P. 675 Ets.

4- د. نون سليمان يونس العبادي، مظاهر السلطة العامة في انهاء العقد الإداري، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2015، ص 280

من ذلك يتبيّن بأنّ مدّة الإنذار شرط إجرائي واجب قانوناً على الإدارة أن تأخذه بالحسبان، ولا تغفل عنه عند ترتيب الإجراءات، فعلى سبيل المثال عند سحب العمل من المتعاقد معها، فهذه المهلة محدّدة بنص، ونصوص القانون الإداري أمره، ولا يمكن التحلّل منها إلّا إذا أجاز النص نفسه ذلك، أو إباحة نص أعلى منه؛ وهذا لكونه من النظام العام، فضلاً عن عدم التضحّيّة بمزايا هذه المدّة؛ ذلك أنّه لا جدوى من الإنذار من دون أن يقترن بمهلة زمنيّة للإصلاح عقب وصوله إلى المتعاقد وإلّا كان الإجراء عديم الجدوى. وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في تشدّده في هذا الخصوص إلى " اعتبار حالة السكوت (في العقد) عن تنظيم إجراءات الإنذار، والمدّة بمثابة إتّفاق بين أطراف العلاقة التعاقدية ضمناً على وجوب الإنذار وإمهال المتعاقد مدّة قبل إسقاط الإلتزام ومن ثم فهو شرط نافذ حتّى عند خلو العقد، أو دفا تر الشروط منه"⁽¹⁾ جرى العمل في فرنسا منح الجهة الإدارية سلطة تقديرية في تحديد المدّة السارية بين إنذار المقاول، وتوقيع الجزاء عليه بشرط ألا تقل عن عشرة أيام ماعدا حالة الإستعجال فلا إدارة تقصيرها بحسب دفا تر الشروط والإلتزامات للطرق والجسور⁽²⁾، أمّا في مصر فإنّ هذه المدّة حدّدها المشرّع في قانون المناقصات والمزايدات ب(15) يوماً⁽³⁾ في الوقت الذي خلا من تحديدها قانون تنظيم التعاقدات الجديد لعام⁽⁴⁾. وفي العراق فإنّ الشروط العامّة لمقاولات أعمال الهندسة المدنيّة الملغاة كانت قد حدّدت مدّة الإنذار ب(14) يوماً⁽⁵⁾، في حين لم تشر الوثائق القياسية للمناقصات التنافسيّة العامّة لعقود تنفيذ الأشغال العامّة إلى مدّة الإنذار وإنّما أشارت في نصوص متفرّقة إلى المدّة التي على صاحب العمل أن يُشعر فيها المقاول بالشأن المراد تحقيقه، أو إصلاحه عدا بعض النصوص التي أشارت فيها للمدّة المعقولة⁽⁶⁾، في حين أنّ حدّدت هذه المدّة بـ (15) يوماً في تعليمات تنفيذ العقود الحكوميّة⁽⁷⁾.

1- Décision N°398830, Arrêt du Conseil d'État français rendu le 21 /6/2017, [https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034993696./](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034993696/)

2- Fouad El Attar, Le marché de Travaux publics, These, Paris, 1953, edition Le caive ,1955, P.264..

3- المادّة (84) من قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم (89) لسنة 1998 الملغى.

4 - ينظر: نصوص قانون التعاقدات المصري الجديد رقم (182) لسنة 2018.

5- المادّة (1 /65) من الشروط العامّة لمقاولات أعمال الهندسة المدنيّة الملغاة.

6- ينظر: نصوص الوثائق القياسية لعقود المناقصات التنافسية لعقود تنفيذ الأشغال العامة العراقية.

7- المادّة (10) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقية رقم (2) لسنة 2014 .

تجدر الإشارة إلى أنّ مجرد التراخي، أو مرور الوقت الطويل بعد الإنذار دون أن تقوم الإدارة بتوقيع الجزاء الوارد ذكره في الإنذار لا يعني التنازل الضمني عن تطبيق ذلك الجزاء، بل لا يلزم معه إنذار جديد ومن ثم لا يحق لمن أنذر الإحتجاج ببطلان الجزاء⁽¹⁾. لكن قد تحصل بعد أن تنذر الإدارة شخصاً مخالفاً بعض الوقائع التي يمكن أن يستخلص منها صراحةً، أو ضمناً أنّ هذا الإنذار لم يعد قائماً⁽²⁾ وهذا ما يتطلب إصدار إنذار جديد بحقه إذا رأت الإدارة أنّه عاد إلى التمسك بإرتكاب الخطأ المنسوب إليه، ومن الأمثلة على ذلك _ من واقع قضاء مجلس الدولة الفرنسي _ أنّ الإدارة إذا تفاوضت مع متعاقدتها بعد إنذاره من أجل إستئناف الأعمال على أسس جديدة تنفيذياً للعقد ولكن هذا المسعى لم يحقق أية نتيجة، فإنّ هذا الإنذار لا يعتبر والحالة هذه قائماً ولا يمكن للإدارة بأي شكل أن توقع الجزاء المنذر به دون إنذاره من جديد وذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في قضية (Soc.Lindustrielle Fonciere) في 28 ديسمبر 1927 ، وأيضاً حكمه في قضية (Entreprise Helage) في 11 يوليو 1939⁽³⁾.

علماً أنّ تحديد مهلة للمخالف بعد إنذاره لتنفيذ إلتزاماته، أو لإزالة أسباب مخالفته لا يحرم جهة الإدارة من سلطتها التقديرية في إطالة هذه المدة وفقاً لما تقتضيه إعتبارات الصالح العام، ومقتضيات تنفيذ الأعمال وذلك دون حاجة إلى إنذار جديد، فإذا تأخرت السلطة الإدارية عن توقيع الجزاء بعد نهاية المدة المحددة له في الإنذار، فلا يحق له الإحتجاج في مواجهتها ببطلان الجزاء؛ لذا فإنّ الإدارة ليست ملزمة بالحد الأقصى للمدة التي تمنحها للمخالف بعد الإنذار وعلى هذا الأساس يجوز لها إطالتها كما يجوز لها فرض الجزاء عليه عند عدم إمتثاله حتى بعد هذه المدة المحددة إبتداء بالإنذار. وفي هذا الشأن جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ القدم على الإعتراف بصحة وضع

1- د. جمال عثمان وإبراهيم محمد علي، آثار العقود الإدارية، مصدر سابق ، ص 99.

2- من الممكن للإدارة أن تعدل عن الإنذار بعد توجيهه ولكن يشترط في العدول؛ كي يكون صحيحاً أن يكون صريحاً، ويعمل إيجابي من الإدارة، فإذا مرّت مدة طويلة دون أن توقع الإدارة الجزاء على الملتزم المخالف لإلتزاماته بعد الإنذار فإنّ ذلك لا يعتبر عدولاً، أو تنازلاً عن الإنذار. وقد تحدث بعض الوقائع بعد الإنذار يستخلص منها صراحةً، أو ضمناً سقوط الإنذار الذي وجّهته جهة الإدارة إلى الملتزم أمامها، فإذا عادت بعد ذلك إلى التمسك بالخطأ المنسوب إليه فإنّ عليها والحالة هذه أن تقوم بإنذاره من جديد، ينظر: د. سليمان الطماوي، الأسس العامة في العقود الإدارية، مصدر سابق، ص 173.

3- صدر الحكم الأول بتاريخ: 28 ديسمبر 1927 ، والآخر بتاريخ: 11 يوليو 1939، ينظر: د. عبد المجيد الفياض، نظرية الجزاءات في العقد الإداري، مصدر سابق، ص 95.

المقابلة تحت الإدارة المباشرة مهما يكن التاريخ السابق لإنذار المقاول⁽¹⁾. وهنا ترى الباحثة أنّ سكوت الإدارة لمدة طويلة جدًا عن نهاية المدّة المحدّدة بالإنذار يشير إلى تجاهلها سبب الإنذار، ورضاها عن الموقف المخالف ومن ثم عدم تأييد إتّجاه مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص؛ عليه يجب ألا تكون هذه المدّة مبالغ فيها إلى حد كبير، ففي هذه الأحوال يمكن أن تعتبر من الظروف التي يعتد بها القاضي في إشتراط إنذار المخالف من جديد وإن كان فرض الجزاء للسبب نفسه. وفي هذا الجانب قضت محكمة التمييز في حكم لها جاء فيه: "إنّ الثابت من أوراق الدعوى أنّ المميز قد توقّف عن العمل بتاريخ ٢٦/٧/١٩٧٥ كما هو مثبت بكتاب المحافظة الموجه له؛ إذ أنذرتة المحافظة بلزوم الإسراع بالعمل، وإنجازه في الموعد المقرر وبعكسه ستتخذ الإجراءات القانونية بحقه؛ لذا ترتّب إستعمال حقّها في سحب العمل خلال مدّة مناسبة، ولا يصح سحب العمل بتاريخ 19 / 4 / 1977، أي بعد حوالي سنتين من تاريخ التوقّف عن العمل"⁽²⁾.

الفرع الثاني

السبب

لقد عرف السبب، وأهمّيته (ذكر السبب) في القانون الإداري في مجالين: الأوّل في مجال القرارات الإداريّة، والآخر في مجال الأحكام القضائيّة... وهذا ما سنبيّنه تباّعاً لنتوصّل في نهاية المطاف إلى أهميّة السبب، والتسبب في مجال الإنذار الإداري.

أوّلاً / السبب في القرارات الإداريّة:

يعرّف السبب كركن من أركان صحّة القرار الإداري بتعريفات عديدة إختلفت في صياغتها وإتفقت في معانيها ومؤداها أنّ السبب هو: " مجموعة العناصر القانونيّة

1- د. محمود أبو السعود، سلطة الإدارة في تنفيذ العقد الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، 1ع، جامعة عين شمس، السنة التاسعة والثلاثون، 1997، ص 257.

2- حكم محكمة التمييز، الإضبارة 1239، م3، 1988، جلسة 28 / 5 / 1988.

والواقعية التي تدفع الإدارة إلى التصرف، وإصدار القرار الإداري⁽¹⁾. وتأتي صفة السبب الأساسية في كونه عنصرًا يجعل الجهة الإدارية تتحرك في اتجاه إصدار القرار، فلا بُدَّ أن يكون بين السبب والقرار الذي أنشئ على أساسه علاقة متينة وإلا عدَّ السبب زائدًا إذا اعتمده الإدارة، ويعني ذلك أنَّ هناك أسبابًا أساسية، أو رئيسة يقوم عليها القرار وبجانبها قد توجد أسباب ثانوية أخرى تضيفها السلطة الإدارية؛ لغرض، أو لآخر، ولكن القرار لا يصدر إلا على الأسباب الرئيسية. كما أنَّ السبب لا يكون إلا موضوعيًا وهذه الموضوعية لا تتحقق فيه إلا إذا وجد خارج إرادة الإدارة، وهذا التحقق يتم في الواقع المادي، أو في القواعد القانونية، والصفة الموضوعية تنفي عن السبب إمكانية تصرف الإدارة فيه إنطلاقًا من ذاتيته ليستعمل القرار الإداري لأغراضه الشخصية. وهذا الوجود الموضوعي للسبب يعطي للإدارة إمكانية إنشاء القرار، أو يفرض عليها هذا الإنشاء؛ إذ ليست كل الأسباب معطيات تعتمدها الإدارة على وجودها إذا ظهر لها أن تصدر قرارًا ما فقط بل أنها في بعض الأحيان تلتزم بالقيام بعمل ما إذا تحققت أسبابه كما سبقت الإشارة إلى ذلك⁽²⁾.

1- الأهمية التشريعية للسبب:

يعد السبب في التشريع أمرًا ضروريًا، ولازمًا بالنسبة لتلك القرارات التي ترتبط إرتباطًا وثيق الصلة بحقوق الأفراد، فلا بدَّ من أن يكون لهكذا نوع من القرارات سببًا، قانونيًا، أو واقعيًا دافعًا حقيقةً لإصدار القرار، وبالنسبة للتسبيب فهو أمر يستوجب الرجوع إلى النصوص المانحة للإختصاص إلى الجهة الإدارية، وفي هذا الإطار يعد القانون الفرنسي الخاص بالتسبيب، وعلاقة الإدارة بالمواطنين والصادر بتاريخ 11 يوليو 1979 خطوة مهمة في مجال التسبيب، حيث نجد فيه أنَّ القرارات التي تلتزم الإدارة ببيان الأسباب بشأنها تنقسم إلى ثلاثة أنواع: " 1- القرارات الفردية التي تخرق القواعد العامة المقررة بوساطة القانون، أو اللوائح التي تصدر في صالح الأشخاص، أو في غير صالحهم. 2- القرارات الفردية في غير صالح الأشخاص الطبيعيين، أو الاعتبارية. 3- القرارات الفردية التي ترفض بوساطتها منظمات الضمان الإجتماعي

1- علي خطار شنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 866.

2- مليكة الصاروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010، ص 428.

إمّتيّازاً يكون إعطاؤه حقّاً للشخص الذي تتوفّر فيه الشروط القانونيّة للحصول عليه⁽¹⁾. حيث لم تلتزم السلطة الإداريّة - قبل صدور هذا القانون بتسبب الجزاءات التي توقّعها على المتعاقد معها وإنّما كان يؤول ذلك إلى بنود العقد بإمكانيّة النص على إلتزام الإدارة بالتسبب، أضف لذلك أن إجراء الإنذار السابق قد سد هذا النقص جزئياً؛ وتمثّل مضمونه - على نحو ما تقدّم - في تحديد الإلتزامات التي تنوي الإدارة مواجهة عدم تنفيذها بالجزاء المقترح⁽²⁾ ثم جاء قانون 11 يولييه 1979 بشأن تسبب القرارات الإداريّة للتوسيع من الحالات التي يكون فيها تسبب القرارات الإداريّة ملزماً والتي تشمل بما يشمل القرارات الإداريّة الصادرة⁽³⁾ من مختلف الجهات الإداريّة والتي تخضع لرقابة القاضي الإداري، بحيث لا يستبعد من الإلتزام بالتسبب إلاّ التدابير ذات الطابع الداخلي للإدارة⁽⁴⁾.

والأصل أنّ الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلاّ إن أوجب القانون التسبب وهذه هي القاعدة في كلّ من فرنسا، ومصر، والعراق، فمن المبادئ المقررة في مجال القانون الإداري في هذه الدول إفتراض أنّ القرار الذي لم تُذكر فيه الأسباب الذي إستند عليها صدوره يعتبر قراراً صادراً وفق القانون، وأنّ إصداره تم تحقيقاً للمصلحة العامّة وهذه من القرائن التي تصاحب صدور كلّ قرار إداري لم تُذكر أسبابه⁽⁵⁾، وهي قرينة تبقى قائمة حتّى إثبات العكس، أمّا إذا اشترط القانون تسبب بعض القرارات عند ذلك يترتب على إغفاله بطلان القرار ولو كان له سبباً صحيحاً⁽⁶⁾ من ذلك ما نصّ عليه قانون إنضباط موظفي الدولة: " تتولّى اللجنة التحقيق تحريراً مع الموظّف المخالف

1- Voir: La loi française sur les relations de l'administration avec les citoyens du 11 juillet 1979.

2- Voir: André de Laubadère Franck Moderne, Pierre Delvolvé, Traité des CONTRATS ADMINISTRATIFS, TOME2 , 2e édition , générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1984, p124.

3- Voir :La loi française sur les relations de l'administration avec les citoyens du 11 juillet , 1979.

4- Yves Faberon (J), La réforme de la motivation des actes adm. et des actes des organismes d'aide sociale par la loi du 11 juill 1979, J.C.P. Doctrin 1980,p 2980.

5- من أحكام مجلس الدولة العراقي في هذا الشأن ما أصدره قراره المؤرّخ في 8 / 8 / 2019 والذي أقرّ فيه أنّ : " خلو الأمر الإداري من أسبابه لا يجعله معيّباً بعبب السبب"، حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 932 / تمبيز / 2019، بتاريخ: 8 / 8 / 2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونيّة، بغداد، 2020، ص419.

6- د. مازن ليلو، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 179 – 180 .

المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع، وتدوين أقوال الموظف، والشهود، والإطلاع على جميع المستندات، والبيانات التي ترى ضرورة الإطلاع عليها، وتحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات، وما سمعته من أقوال مع توصياتها المسببة اما بعدم مساءلة الموظف، وخلق التحقيق، أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وترفع كل ذلك الى الجهة التي أحالت الموظف عليها"⁽¹⁾.

2- الأهمية القضائية للسبب:

بخصوص أهمية سبب القرار الإداري بالنسبة للقضاء فهي تنطلق من حكمة المشرع عند فرضه ذكر أسباب بعض القرارات الإدارية عند إصدارها. إن اشتراط المشرع تسبب بعض القرارات الإدارية يعد من أهم الضمانات اللازمة لحقوق الأفراد؛ إذ أنه يتيح للقضاء مراقبة مشروعيتها، فضلاً عن أن معرفة الأفراد للأسباب التي دعت الإدارة لإتخاذ قرارها يسهل عليهم الطعن فيه أمام القضاء، كما أن التسبب يجعل الإدارة أكثر حذراً، وروية عند إصدارها لقراراتها تجنباً للطعن فيها. وبغية تحقيق هذه الضمانة يجب أن تتحقق عدّة شروط في التسبب وهي أن يكون التسبب جدياً، ومحدّداً، وواضحاً بما للقضاء من بسط رقابته على مشروعية القرار و إلا فإنّ القرار يحكم بالخلو من التسبب مما يؤدي إلى إبطاله. هنا لا بدّ من الإشارة إلى أنّ القاضي لا يعتبر القرار مسبباً إلا إذا كان التسبب كافياً، وواضح الكفاية قانونياً، فعندما يكون هذا الأخير ضرورياً فإنّ وجوب كفايته ضرورية كذلك، وفي هذا الجانب نجد أنه لا يمكن للإدارة أن تفصل موظفاً بقرار يعتمد على إلغاء الوظيفة التي كان الموظف يشغلها، فهذا الإلغاء لا يعد سبباً كافياً لفصله وحتى في الحالة التي لا تلتزم الإدارة بالتسبب ولكنها تلجأ إليه فيجب أن تقوم به على الوجه الكافي. وكفاية السبب لا تعني أن تعتمد الإدارة أسباباً كثيرة لا تتصل بالقرار بل الكفاية هنا تعني إمكانية اعتبار الأسباب المذكورة كافية قانونياً، ومنتجة بشكل منطقي النتيجة (محل القرار المختار) التي توصل إليها القرار، أمّا الأسباب البعيدة قانونياً، ومنطقياً عن القرار فمهما كثرت، فإنها لا تكون كافية حيث أنه لا يؤخذ بعين الاعتبار إلا تلك الأسباب التي لها علاقة قانونية بالقرار. ولمجلس الدولة العراقي قرارات كثيرة في أهمية التسبب مسترشداً في أحكامه بقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ومنها قراره الذي أشار فيه إلى أن: "يكون قرار فرض العقوبة باطلاً إذا جاء خالياً من أسباب فرضها" وجاء هذا

1- المادّة (2/10) من قانون إنضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدّل.

الحكم بدلالة قانون إنضباط موظفي الدولة العراقي⁽¹⁾، فضلاً عن حكم له أشار فيه إلى أن : " يكون القرار باطلاً إذا لم يكن مستنداً إلى أسباب قانونية، وموضوعية صحيحة"⁽²⁾.

3- الأهمية الفقهية للسبب :

من المؤكد أنّ موقف الفقه من السبب متفق عليه، فكلّ قرار إداري يجب أن تكون له أسباب قانونية، و واقعية أدت إلى اصداره، إلا أن موقف الفقه من التسبب لا زال يتسم بالتردد، ويمكن أن يلخص هذا الموقف في كونه يتجه في أغلبه إلى ضرورة التسبب في القرارات الإدارية، أو على الأقل في أغلبها. ونظراً لإعتماد التنظير الفقهي على الإجتهد القضائي، وعلى النصوص الموجودة فإنّه من الضروري الإشارة إلى أنّ القاضي ولو أنّه يطبق مبدأ الإختياريّة في التسبب فإنّ هذه القاعدة بدأت تنقص في النصوص، وأنّ التطوّر بدأ يتجه نحو قاعدة معكوسة أي، التسبب الإلزامي؛ ولهذا فلا يتوانى بعض الفقهاء في القول بالإلزام السلطة الإدارية، وإكراهها على تسبب تصرفاتها؛ ووفقاً لما يتمتّع به التسبب من إيجابيات، وميزات متعدّدة التي إنّفق أغلب الفقهاء عليها⁽³⁾.

1- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 969/ تمييز / 2019، بتاريخ: 30 / 5 / 2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2020، ص423.

2- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 1417/ تمييز / 2018، بتاريخ: 13 / 2 / 2020 قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2021، ص395.

3- أجمع أغلب الفقهاء على مجموعة من المحاسن للتسبب في مجال القرارات الإدارية وهي كالآتي : 1- إنّ التسبب يساعد القاضي الإداري على التأكد من أنّ الإدارة مارست سلطتها التقديرية في إطار من المشروعية. 2- الهدف من التسبب هو تحسين العمل الإداري، فمثلاً عند إصدار الرئيس الأعلى المكلف بتتبع نشاط الموظف قراراً يبيّن فيه الأسباب التي يستند إليها، فإن الموظف بدوره يستفيد منها مستقبلاً في عمله. إلا أنّ معارضي هذا الإتجاه يذكرون له جملة من المساوئ، يمكن تلخيصها بما يأتي: 1- يجعل التسبب الإدارة تتماطل في عملها؛ لكونه يتطلّب بعض الوقت؛ لذلك أعفى القانون " الفرنسي الصادر في 14 يوليو 1979 القرارات المستعجلة من ضرورة التسبب. 2- تعارض التسبب مع طبيعة الأعمال الإدارية السرية. 3 - ضرورة تسبب القرارات الضمنية تشكل عرقلة للإدارة، فالقرار الضمني الراض يكون غير شرعي؛ لعدم ذكره الأسباب، وهذا ما يصعب التمسك به؛ لأنّه بمقتضى مسطرة السكوت لا يمكن إلزام الإدارة بعدم اعتماد طريقة السكوت إذا كانت رافضة، ينظر: د يعقوب يوسف حمادي، القضاء الإداري ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2012، ص88.

ثانياً/ السبب في الأحكام القضائية:

لا تقل أهمية السبب في الأحكام القضائية عنها في القرارات الإدارية، والسبب في الأحكام تمثله الحجج الواقعية، و الاسانيد القانونية التي يبني عليها القاضي حكمه، وبذلك يمكن تعريف التسبب في الأحكام القضائية بأنه : "إيراد الحجج الواقعية، والأسانيد القانونية التي بنى عليها المحكمة قضاءها، و بنت عليها حكمها"⁽¹⁾. وتأتي أهمية السبب من حقيقة أنّ ذكر الأسباب، أو التسبب هو وسيلة الكشف عن صحة الحكم القضائي، يستخلص منها مدى تخلف هذه الأسباب، أو إبهامها، أو قصورها، أو فسادها⁽²⁾. وقد مارس القضاء دوراً هاماً، وكبيراً في إرساء مبادئ التسبب، وقواعده؛ إذ ترعرع، ونما في أحضان المحاكم وأصبح من المسلّمات التي لا بُدّ من الأخذ بها بعد إن أخذت به أغلب التشريعات⁽³⁾، فالتسبب دور كبير في تقوية، وتعزيد الحكم القضائي، ومنحه القوة، وجعله يتمتع بقوة الشيء المحكوم فيه⁽⁴⁾.

إنّ أغلب التشريعات قد أخذت بوجوب ذكر الأسباب عند إصدار الأحكام القضائية هامش: يلاحظ أن المشرّع الفرنسي قد خرج عن قاعدة وجوب تسبب الأحكام في جرائم الجنايات، وأبقى عليها الجرح، والمخالفات فقط⁽⁵⁾، ومنها قانون الإجراءات الجنائية المصري⁽⁶⁾، وقانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي⁽⁷⁾. فضلاً عن قانون المرافعات المدنية العراقي الذي أخذ باتجاه وجود الأسباب في ورقة الحكم نفسها، إذ أوجب القانون على المحكمة ذلك وهذا ما نصّت عليه المادة (162) منه بقولها: "بعد النطق بالحكم ينظّم في مدى خمسة عشر يوماً إعلاماً يبيّن فيه المحكمة

1- د. محمد سعيد عبد الرحمن، الحكم القضائي، أركانه وقواعد إصداره، دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، بلا سنة طبع، ص242

2- علي حمودة، القواعد المنطقية لفهم الواقع والقانون في الدعوى الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 200، ص9.

3- د. يوسف محمّد المصاروة ، تسبب الأحكام وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية، ط2 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص25.

4- د. محمد الكشور، رقابة المجلس الاعلى على محاكم الموضوع في المواد المدنية، دون ذكر الناشر ولا سنة النشر ، ص397.

5- ينظر: نص المادة (485) من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي المعدّل بالقانون رقم (12) لسنة 2011.

6- ينظر: نص المادة (310) من قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم (150) لسنة 1959 المعدّل.

7- ينظر: نصوص المواد (212، 213، 221) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 المعدّل.

التي أصدرته، وتاريخ إصداره... وما بني عليه من علل، وأسباب...⁽¹⁾؛ فالقاعدة هنا هي وجوب تسبیب كل حكم يصدر بصورة صريحة، أو ضمنية. وبما أن التسبیب يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتحقیق العدالة سواء أكان ذلك في مجال القرارات الإدارية أم في مجال الأحكام القضائية الإدارية، ولما كانت العدالة هي إحدى أبرز الأسس الفلسفية التي يقوم عليها الإنذار الإداري؛ لذا كان لا بُدّ من ذكر الأسباب التي دفعت إلى إصدار هذا الإنذار عند توجيهه ومن ثم فيمكن القول بأهميّة ذكر الأسباب من ناحيتين: الأولى هي اعتبار أن الإنذار الإداري ذو طبيعة إدارية، فهو أقرب ما يمكن اعتباره قراراً إدارياً، و الناحية الأخرى هي وجوب ذكر الأسباب كما في وجوب ذكرها في الحكم القضائي ومغزى ذلك في ما يرتبه الإنذار عند مخالفته، وعدم الإلتزام بما ورد فيه من نتائج، كنتائج الأحكام القضائية من توقيع الجزاء، وما يرتبه من نتائج وخيمة أخرى.

ولإبراز أهميّة السبب، و (التسبیب) ، فقد تم إيراد في مجموعة المتطلبات الموضوعية للإنذار الإداري، فهو كالمدة من حيث وجوب ذكره في ورقة الإنذار الإداري، وقد يتساءل القارئ عن مدى صحّة ذلك؟! حيث إنّ من المتعارف عليه هو أن ذكر الأسباب، أو التسبیب بطبيعته من الإجراءات الشكلية، نجيب: نعم، إنّ التسبیب كإجراء هو إجراء شكلي، ولكن هذا التسبیب يقوم على ذكر الأسباب التي هي بطبيعتها تعد ركناً، وعنصرًا موضوعيًا يتوقّف عليه بناء القرارات الإدارية الصحيحة، كما أنّ التسبیب ركناً واجباً في بناء الحكم القضائي ومن ثم وللتأكيد على ضرورة قيام الإنذار الإداري على سبب قانوني صحيح فقد تم ذكره ضمن المتطلبات القانونية الموضوعية التي يصدر بناءً عليها الإنذار الإداري ولا شكّ في ضرورته، ولا ريب؛ إذ أنّ هذه الضرورة تنطلق من كون أن الإنذار يمثّل الضمانة الحقيقية للأشخاص (الأشخاص المعنوية الخاصة، الأفراد) تجاه الإدارة وما قد يمكن أن يكون من تعسّفها في سلطاتها، وإنحرفها فيها. وبذلك ترى الباحثة وجوب أن يكون للإنذار الإداري سبباً قانونياً، وواقعياً دافعاً حقيقةً لجدية إصدار الإنذار؛ كونه صادراً في غير صالح الأشخاص المعنوية الخاصة، أو الأفراد وكما ورد في القانون الفرنسي، وحتّى لو لم يكن هناك في مصر، والعراق قانوناً مماثلاً فيمكن توجب ذلك من باب أنه لا بُدّ أن يكون لكل قرار إداري سبباً صحيحاً وإن لم يجب تسببيه، فضلاً عمّا ذكرناه من وجوب تسبیب الأحكام

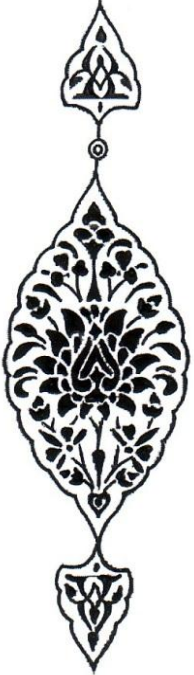
1- ينظر: نص المادة (162) من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (69) لسنة 1983 المعدّل.

القضائية ومن ثم وجوب أن يكون لها سبباً دفع القاضي لإصدار حكمه، فأياً كانت طبيعة الإنذار الإداري وجب أن يكون له سبباً، ووجب تسيبته.

الفصل الثالث

الآثار المترتبة على مخالفة

الإنذار الإداري والرقابة القضائية عليه



الفصل الثالث

الآثار المترتبة على مخالفة الإنذار الإداري والرقابة القضائية عليه

لكلّ شيءٍ من وجوده حكمة وحكمة المشرّع من توجيه الإنذار الإداري ضمان سير المرفق العام بانتظام ، وإطراد في سبيل تحقيق المصلحة العامّة فضلاً عن تحقيق العدالة؛ إذ يُوجّه الإنذار الإداري لما فيه من جانب لا بُدّ من مراعاته وهو عدم مباغثة الطرف الآخر المتعامل مع الإدارة خاصّة لا سيّما أنّها تمتلك إمكانيّات السلطة العامّة أبرزها مركزها القوي في قبال الأشخاص في القانون الخاص سواء كانوا أشخاصاً معنويّة، أم اشخاصاً طبيعيين ؛ لذلك كان من العدل ، والمنطق أن يُمنح هؤلاء الأشخاص مدّة يتمكّنون من خلالها من ملاحقة موقفهم المخالف سواء كانوا بصفة مواطنين ممن خالفوا القانون، أو حملوا صفة المتعاقدين مع الإدارة قبل توقيع الجزاء عليهم فيما لو أخلّوا بأيّ التزام كان واجباً عليهم بموجب القانون، أو العقد (المتعاقد مع الإدارة) عن طريق إعلامهم بوساطة الإنذار الإداري مع كلّ ما يترتّب عليه .

فكما أنّ لكلّ تصرفٍ إداري جملة من الآثار، وكذلك الإنذار لعلّ أهمّها الآثار على الشخص الذي وجّه له الإنذار كجزاء مترتّب على مخالفة ما ورد في متن الإنذار وتختلف الآثار في هذه الحالة حسب كلّ شخص؛ فعلى سبيل المثال إن أخلّ المتعاقد بالتزاماته المتفق عليها بموجب العقد، أو لم تكن بالمستوى المطلوب هنا تتصرف الآثار للمركز القانوني لهذا المتعاقد بعد مخالفته للإنذار، أمّا لو كان من وجّه له الإنذار مواطناً خالف القانون العام بالإخلال بالإلتزامات الملقاة على عاتقه بموجب هذا القانون في نظير ما يتمتّع به كمواطن من إمكانيّات حيث ستترتّب نتائج بعضاً منها سبب إبطال مركزه القانوني، أو تلقي بظلالها على إستحقاق الخدمة العامّة.

وبما أنّ الإنذار الإداري هو الضمانة الإجرائيّة التي يتمتّع بها المخالف للعقد، أو القانون؛ ولخطورة الآثار المترتبة على مخالفته كنتائج كان من الضروري بل والواجب أن تمارس المحاكم رقابتها عليه من حيث توجيهه، وصحة توجيهه، وجميع ما يتعلّق به سواء في العراق، أو في الدول المقارنة (فرنسا ، مصر).

المبحث الأول

الآثار المترتبة على مخالفة الإنذار الإداري

لَمَّا كان الإنذار الإداري إدارياً فمن شأنه التأثير في المراكز القانونية حتماً إنشاءً، أو إلغاءً، أو تعديلاً. وفي نطاق دراستنا سنجد المتعامل مع الإدارة العامة حين يتلقى الإنذار منها، فهذا دليل قاطع على رصدها مخالفة لإلتزاماته تستوجب المؤاخظة وحينها سيلقي هذا القرار بظلاله على المركز القانوني للمتعاقد مع الإدارة، أو العلاقة التنظيمية مع المواطن، بمعنى أنه سينعكس بآثاره على العلاقة التعاقدية، أو التنظيمية للمتعامل مع جهة الإدارة من جهة، وبين الإدارة نفسها من جهة أخرى، فتمكّن الأخيرة من أعمال سلطاتها الممنوحة لها بمقتضى القانون العام؛ لتلزمه بالقيام بأعمال معينة، أو تمنعه من الإستمرار بمخالفة القواعد (القانونية - الإتفاقية) الملزمة.

بناءً على ما تقدّم ذكره سيكون المبحث مقسماً على مطلبين: يكون الأول بعنوان: الآثار المترتبة على مخالفة الإنذار الإداري بينما يكون الثاني منهما مخصصاً لتطبيقاتها.

المطلب الأول

الآثار المترتبة على مخالفة الإنذار الإداري

ينصرف أثر مخالفة الإلتزام المطلوب تنفيذه والموجّه من قبل الإدارة إلى الملتزم أمامها المخالف في حالة كون مخالفة الإلتزام كانت في الأساس واردة في العقد المبرم بين المتعاقد، والإدارة إلى المركز القانوني لهذا المتعاقد، أو المتعامل مع الإدارة من المواطنين والمرتبطين معها بعلاقة تنظيمية وكما سنبينه تباعاً في هذا المطلب وعلى فرعين: نتناول بالدراسة في الأول منهما ما يؤول إليه المركز القانوني للمتعاقد بعد عدم الإلتزام بمضمون الإنذار الموجّه إليه، وفي الثاني ما تؤثر عليه مخالفة الإنذار من قبل المواطنين على الخدمات المتمتّعين بها.

الفرع الأول

أثر مخالفة الإنذار الإداري على المركز القانوني

ويعني المركز القانوني تنظيم قانوني، أو إسناد قانوني لمجموعة من الحقوق، والإلتزامات إلى شخص معين؛ لكي يتمتع بها بموجب علاقة قانونية تنظيمية، أو إتفاقية، كالمركز القانوني الذي يشغله الموظف في القانون العام، أو المتعاقد مع الإدارة⁽¹⁾. وبذلك فالمراكز القانونية على نوعين هما:

1- المراكز القانونية التنظيمية:

وتسمى بالمراكز القانونية الموضوعية، أو التنظيمية؛ وبذلك لتدل على عمومية ما تأتي به المراكز، ومن ثم فهي تتميز بأن مضمونها واحد، ومتجانس لجميع الأفراد الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية المطلوبة لأجل إكتسابها؛ لأن مضمون المراكز القانونية محدد بتصرف قانوني عام، كالقوانين، والأنظمة، كالمركز القانوني الذي يشغله الموظف العام .

2- المراكز القانونية الفردية:

وتسمى بالمراكز القانونية الشخصية، لتدل على طابعها الشخصي، وأبرز ما تتميز به هذه المراكز أن مضمونها متباين، ومختلف من شخص لآخر، ومثلها المركز القانوني الذي يشغله المتعاقد في العقود الإدارية.

ويختلف الأثر المترتب على هذين النوعين من المراكز، فالمراكز القانونية التنظيمية يجوز أن يعدل مضمونها؛ لأنها مراكز تستمد وجودها، وأحكامها من قواعد عامة مجردة، كالقوانين، والأنظمة، فالقوانين والأنظمة هي التي تحدد مضمونها، وفحواها ومن ثم فتعديل هذه القوانين، والأنظمة يؤدي إلى تعديل هذه المراكز، وسريان هذا التعديل على جميع الأشخاص الذين يشغلون هذه المراكز ودون الإحتجاج بفكرة الحقوق المكتسبة. في حين لا تتأثر المراكز القانونية الشخصية بتعديل القوانين، والأنظمة؛ لأن مضمون هذه المراكز محدد بقرارات فردية وليس بقرارات تنظيمية،

1- د. رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1999، ص13.

كقرار منح رخصة، أو إجازة، أو ممارسة عمل معين؛ ولذا حين تمضي مدد الطعن الخاصة بها يُصبح المساس بها بالغ الصعوبة⁽¹⁾.

وفي الكلام المتقدم فإنّ المركز القانوني الذي يتأثر عند مخالفة الإنذار الإداري، وعدم الإلتزام بمضمونه هو مركز التعاقد الذي يوجّه له الإنذار الإداري، وما نحتاجه في موضوع بحثنا تحديداً على وجه الخصوص النوع الثاني من المراكز القانونيّة الشخصية؛ والسبب في ذلك هو أنّ الإنذار يوجّه في غير أحوال المتعاقدين مع الإدارة إلى المواطنين وهم من يتمتعوا بالخدمات العامّة بإرتباطهم بمركز تنظيمي مع الجهة الإداريّة في حين يرتبط المتعاقد مع الإدارة بمركز قانوني شخصي (كما أوضحنا) يجعله في علاقة لها حدود واضحة المعالم في ضوء مجموعة من الإلتزامات تقابلها مجموعة من الحقوق، والإمتيازات بموجب العقد الإداري الذي يربط الطرفين. فعند مخالفة الإنذار من قبل المتعاقد مع الجهة الإداريّة وبعد إخلاله بالإلتزاماته الواردة في العقد سواء بتأخره في تنفيذ الإلتزامات، أو بإخلاله في تنفيذ هذه الإلتزامات وعدم تنفيذه لها، أو تنفيذه لها بالشكل غير مناسب يُنذر المتعاقد مع إيراد ما ترغب به الإدارة من المتعاقد المخل في ورقة الإنذار وذلك في البيانات الوجوبيّة التي ترد في الإنذار ومن ثم وعقب مخالفته الإنذار، وعدم إنصياحه لتنفيذ ما ورد فيه يتأثر مركزه القانوني كجزاء له من قبل الجهة الإداريّة المتعاقدة وهذا التأثير يختلف من حالة لأخرى، فقد يكون الجزاء من نوع سحب العمل وفسخ العقد، وقد يكون من نوع تنفيذ العقد على حساب المتعاقد فضلاً عن جزاءات أخرى؛ إذ أنّ للإدارة أن توقّع الجزاءات على المتعاقد معها إذا أخلّ بتنفيذ إلتزاماته العقديّة وتستطيع الإدارة فرض هذه الجزاءات بنفسها ودون حاجتها في الإلتجاء إلى القضاء مقدّمًا؛ والعلة في ذلك أنّ تراخي المتعاقد في تنفيذ إلتزاماته، أو إمتناعه عن تنفيذها قد يضر بالمرفق العام إضراراً كبيراً ومن باب تفادي ذلك فإن الإدارة تقوم بإيقاع الجزاء بنفسها ودون حاجة اللجوء إلى القضاء⁽²⁾.

والأصل في هذه القاعدة أنّها تشمل جميع الجزاءات الإداريّة إلا أنّ مجلس الدولة الفرنسي إستثنى من ذلك جزاء (سحب الإلتزام)؛ بسبب خطورته، فجعل توقيعه

1- د. علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 12-13 .
2- أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإداريّة، مصدر سابق، ص 334.

للقضاء على أن القضاء الإداري في مصر، والعراق جعل للإدارة سلطة إيقاع الجزاءات كافة بنفسها ودون أن يُستثنى من هذه الجزاءات شيئاً⁽¹⁾. إلا أن المبدأ الذي استقر عليه الفقه، والقضاء في العراق، والدول المقارنة أن للإدارة توقيع الجزاءات الإدارية وإن لم ينص العقد عليها، فسلطة الإدارة في إيقاع الجزاءات الإدارية لم يُستمد من العقد بل من سلطتها في تسيير المرفق العام؛ عليه فإن سكوت الإدارة عن النص في العقد على جزاءات معينة عند مخالفة الإلتزامات التعاقدية من قبل المتعاقد لا يعني عدم وجود جزاء، فالقاعدة هي أن كل التزام تعاقدي يقابله جزاء عند مخالفته وأن من حق الجهة الإدارية إتخاذ الإجراءات الضرورية لتأمين سير المرافق العامة، وسلطتها في ذلك مستقلة عن النصوص التعاقدية⁽²⁾.

الفرع الثاني

أثر مخالفة الإنذار الإداري على الخدمة العامة

ومعنى الخدمة العامة هو ما تقدمه الدولة متمثلةً بالسلطة التنفيذية للمواطنين من منافع تشبع بها حاجاتهم الضرورية؛ لتسهيل حياتهم على أرضها سواء كانت هذه الخدمة بشكل مباشر، أو غير مباشر، كما لتمنحهم قدرًا من الرفاهية في الجوانب الاجتماعية، والاقتصادية... في العديد من المجالات المختلفة وكل ذلك يكون ضمن حدود سلطة الدولة، وإمكانياتها المالية، وبما يتوافق مع القوانين الدولية، والداخلية وأهمها الدستور؛ إذ يعد الدستور الضامن الرئيس لحقوق المواطنين في هذا المجال⁽³⁾، ومن الدساتير التي نصت على وجوب تقديم الخدمات العامة للجمهور من قبل الدولة الدستور الفرنسي⁽⁴⁾. ودستور جمهورية مصر العربية⁽⁵⁾، فضلاً عن دستور جمهورية العراق⁽⁶⁾. ومن هذه الخدمات تقديم الماء الصالح للشرب، والكهرباء،

1- د. جابر جاد نصار، العقود الإدارية، مصدر سابق، ص 283- 284 .

2- محمد عبد العال سناري، مبادئ وأحكام العقود الإدارية في مجال النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة طبع، ص 214 .

3- غادة محمد، الخدمات العامة، مقال منشور على الأنترنت، بتاريخ: 2019

، www.Fatakat-a.com .

4- ينظر: الدستور الفرنسي لسنة 1958 النافذ.

5- ينظر: دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

6- ينظر: دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

وحماية البيئة، وحماية الصحة العامة للمواطنين، والسكن الاجتماعي، والتخطيط العمراني، وإنارة الشوارع، والتلفزة، والإذاعة... وغير ذلك.

ويُحيل الدستور تنظيم هذه الأنشطة من قبل الدولة، وتقديمها للخدمات للقوانين المختلفة المختصة بشأن كل خدمة. وعند الرجوع لهذه القوانين نجد أنّ كلّ قانون عمل على توضيح الطريقة التي تُقدّم بها هذه الخدمة، وتنظيمها. وفي أثناء عملية التنظيم نلاحظ أنّ الإنذار قد ورد كأحد الضمانات التي يقع تقديمها على عاتق الإدارة قبل أن تقوم بإيقاع الجزاء على المواطن فيما يتعلّق بمخالفاتهم في إطار حصولهم على الخدمات العامة. والقوانين في هذا السياق كثيرة، ومتعدّدة (كما أوضحناها) وهي جميعها مرتبطة ارتباطاً وثيق الصلة بالمرفق العام؛ كونه المسؤول عن توفير الخدمات العامة للجمهور، وإشباع الحاجات العامة لهم في أثناء ذلك ومن تلك القوانين على سبيل المثال، قانون العمل الفرنسي نرى أنّه منح الإدارة سلطة توجيه الإنذار لصاحب العمل؛ إذ بيّن أنّه يجوز للإدارة إمّا أن تغرّم صاحب العمل، أو توجه له إنذاراً بناءً على تقرير ضابط التفتيش في حالة حدوث خرق في مكان العمل، أو حالة وجود خلل في التدابير التنظيمية لتطبيق التزامات رب العمل أخصّها: 1- تجاوز الوقت المخصص للعمل، ومخالفة أحكام أوقات الراحة، والأحكام المتعلقة بالحد الأدنى من الأجور...⁽¹⁾. وفي مصر فإنّ قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء نصّ على أنّ: " يكون للمديرين، والمهندسين، والمساعدين الفنيين... ويكون لهم بمقتضى ذلك حق دخول مواقع الأعمال الخاضعة لأحكام هذا القانون ولو لم يكن مرخصاً بها، وإثبات ما يقع بها من مخالفات، وأخذ الإجراءات المقررة في شأنها. وعلى الأشخاص المشار إليهم في الفقرة السابقة التنبؤ كتابياً على المرخص إليهم، والمشرفين على التنفيذ إلى ما يحدث في هذه الأعمال من إخلال بالأصول الفنية، وسوء استخدام المواد... عقبات في سبيل تنفيذها"⁽²⁾.

1- "L'autorité administrative compétente peut, sur rapport de l'agent de contrôle de l'inspection du travail mentionné à l'article L. 8112-1, et sous réserve de l'absence de poursuites pénales, soit adresser à l'employeur un avertissement, soit prononcer à l'encontre de l'employeur une amende", Voir: L'article (8115-1) du code du travail de 1841, modifié par la loi 727 août-2018

2- المادة (14) من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء المصري رقم (106) لسنة 1976 المعدل.

أمّا في العراق فإنّ قانون حماية وتحسين البيئة نصّ على: "أولاً: للوزير، أو من يخوله إنذار أية منشأة، أو معمل، أو أي جهة، أو مصدر ملوّث للبيئة؛ لإزالة العامل المؤثر خلال (10) عشرة أيام من تأريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الإمتثال فللوزير إيقاف العمل، أو الغلق المؤقت مدّة لا تزيد على (30) ثلاثين يوماً قابلة للتمديد حتّى إزالة المخالفة . ثانياً: مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادّة للوزير، أو من يخوّله ممن لا تقل وظيفته عن مدير عام فرض غرامة لا تقل عن (1,000,000) مليون دينار ولا تزيد على (10,000,000) عشرة مليون دينار تكرر شهرياً حتّى إزالة المخالفة على كلّ من خالف أحكام هذا القانون والأنظمة، والتعليمات، والبيانات الصادرة بموجبه"⁽¹⁾ أضف له نص قانون المدن الصناعية بأنّه : " تسحب الهيئة الإجازة في إحدى الحالات الآتية: خامساً: مخالفة أحكام هذا القانون وفي هذه الحالة على الهيئة إتباع الإجراءات الآتية: 1- توجيه إنذار بإزالة المخالفة، أو البدء في تنفيذ المشروع خلال المدّة التي تحددها الهيئة. 2- عند عدم إزالة المخالفة خلال المدّة المحدّدة من الهيئة فيتم توجيه إنذار نهائي لمدّة (30) ثلاثين يوماً من تأريخ الإنذار وبإنتهائها تفرض غرامة تأخيرية تتناسب ومقدار مدّة التفاوت الزمني على أن لا يزيد المجموع التراكمي على (10%) عشرة من المائة من كلفة المشروع. ب- عند عدم الإستجابة بإزالة المخالفة بعد إستنفاد الإجراءات المنصوص عليها في 1 و 2 و من الفقرة (أ) من هذا البند فللهيأة سحب الإجازة من تأريخ تحقق المخالفة مع إحتفاظ الغير بحقه في المطالبة بالتعويض تجاه المسؤول عن الضرر الذي سببه له من جراء المخالفة دون الإخلال بأي عقوبات أخرى"⁽²⁾ .

إنّ إرتباط المخالفات التي يرتكبها الجمهور من المواطنين بالمرفق العام ينعكس سلباً على المرفق من حيث إخلالها بسير المرفق المنتظم، فضلاً عن تأثيره السلبي على عناصر النظام العام، كالتأثير على الأمن العام، أو الصحة العامّة، أو السكنية وما شاكل ذلك. وقد اختلف الفقه في الأساس الذي يسوغ للإدارة فرض الجزاءات عند توجيهها الإنذار للمواطنين المخالفين، وعدم تدارك مخالفتهم بالتصحيح، فبعضهم يرى أنّ الأساس القانوني لسلطة الإدارة في توقيع الجزاءات هي ما تتصف به من صفة السلطة العامّة، فالجزاءات مظهرًا من مظاهر السلطة العامّة وهي تطبيق،

1- المادّة (33) من قانون البيئة العراقي رقم (27) لسنة 2009.

2- المادّة (12) من قانون المدن الصناعية العراقي رقم (2) لسنة 2019 .

وإعمال لإمتياز التنفيذ المباشر وهو ما يعني سلطة الإدارة في إصدار قرارات في مواجهة الأفراد، وتنفيذها دون حاجة اللجوء إلى القضاء⁽¹⁾، في حين ذهب آخرون إلى أنّ الأساس في فرضها هو المرفق العام، فالإدارة تستهدف تسيير المرفق العام بانتظام، وإطراد وهي المسؤولة عن سيره ومن واجبها، وحققها إتخاذ الإجراءات الكفيلة لإجبار الجمهور على تنفيذ إلتزاماتهم⁽²⁾.

1- د. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، بلا مكان طبع، 1968، ص135.
2- د. عاطف سعدي محمد، عقد التوريد الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، بلا مكان طبع، 2005، ص454.

المطلب الثاني

تطبيقات الآثار المترتبة على الإنذار الإداري

تترتب على مخالفة المتعامل مع الإدارة إن كان متعاقدًا، أو كان من الجمهور لما ورد في ورقة الإنذار نتائج خطيرة تؤثر على المركز القانوني، أو الخدمات العامة التي تقدم لهم بموجب القانون نفسه ولهذه النتائج تطبيقات عملية كثيرة مختلفة من واقع الحياة اليومية، بناء على ذلك سيكون المطلب مقسمًا على فرعين: يخصص الأول منهما لتطبيقات الأثر على المركز القانوني بينما يخصص الآخر لتطبيقات الأثر على الخدمة العامة.

الفرع الأول

تطبيقات أثر مخالفة الإنذار الإداري على المركز القانوني

إن الأحكام القضائية التي وردت في هذا المجال كثيرة لا حصر لها، منها ما أصدرته محكمة التمييز الاتحادية العراقية في حكم لها بالقول: "ولأنَّ الثابت من وقائع الدعوى أنَّ المدعي أخلَّ بالتزاماته العقدية حسب عقد تأهيل الوحدتين (9 ، 10) لمحطة كهرباء المسيب الغازية المبرم بين الطرفين بتاريخ 2012/8/1. ولم ينجز العمل ضمن المدّة المتفق عليها على الرغم من إنذاره عن طريق دائرة كاتب العدل في الحلة بالإنذار المرقّم (1727) في 2019/1/14 وأنَّ المميّز عليه يتخذ قرار بسحب العمل من المدّعي"⁽¹⁾. كذلك في حكم آخر صدر عن محكمة استئناف كربلاء جاء فيه: "وحيث ثبت لهذه المحكمة من خلال الوقائع، وكتاب مديرية بلدية كربلاء بالعدد 29884 في 2021/8/5 أنّ المدعي مدين لدائرة المستأنف عليه مبلغ (135,181,861) دينار ولم يسدّده المدّعي لغاية إقامة الدعوى وحيث أنّ المادة (5) من قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (56) لسنة 1977 قد نصّت على "إذا لم يدفع الدين عند إنتهاء مدّة الإنذار يصدر المخوّل بتطبيق القانون قراراً بحجز أموال المدين المنقولة... " عليه تكون دائرة المستأنف عليه قد إستخدمت حقّها القانوني في إيقاع

1- حكم محكمة التمييز الاتحادية، رقم الدعوى 2295 / الهيئة الاستئنافية / 2019، بتاريخ 2019/7/30، غير منشور.

الحجز على أموال المدين (المدعى) وهي غير متعسفة في ذلك عليه تكون دعوى المدعى فاقدة لسندها القانوني ويستلزم ردّها وهذه النتيجة توصّلت إليها محكمة البراءة في حكمها المستأنف الذي جاء صحيحاً، ومتفقاً وحكم القانون⁽¹⁾.

وفي واقعة أخرى⁽²⁾ إدعى المدعى فيها والذي تم سحب العمل منه؛ كجزء لعدم التزامه بما ورد في العقد من بنود، ولمخالفته الإنذار " بأنّ من متطلّبات العمل القانونيّة توجيه إنذار قبل (١٤) يوماً من تأريخ سحب العمل حسبما نصت عليها المادّة (65) من الشروط العامّة لمقاولات أعمال الهندسة المدنية المعدة من وزارة التخطيط المتضمنة توجيه إنذار إلى المقاول قبل (١٤) يوماً من سحب العمل الا انه بتأريخ ١٧/٢/٢٠١٦ علم موكلهم وعن طريق الصدفة من أحد موظفي الجهة المستفيدة بأن السيد (س) / إضافة لوظيفته قام بسحب العمل بتاريخ ٣/٢/٢٠١٦ بدون وجه حق وبدون توجيه الانذار المنصوص عليه قانوناً وبهذا فأنّ سحب العمل كان غير أصولي ولا قانوني لإرتكاب المدعى عليه إضافة لوظيفته مخالفات قانونيّة عديدة لذا طلب الحكم بإلزام المدعى عليه بإلغاء سحب العمل... أصدرت محكمة بداءة الديوانيّة قرارها الذي قضى بالحكم بإلغاء قرار سحب العمل الذي إتّخذ المدعى عليه السيّد (س) بكتابه المرقّم 278 في ٣/٢/٢٠١٦ بسحب العمل من شركة (ص) للمقاولات العامّة بأعمال المقاوله 65 لسنة 2014 تجهيز وتمديد شبكة ماء الديوانية وإلزام المدعى عليه إضافة لوظيفته بتمكين المدعى المدير المفوض لشركة (ص) للمقاولات إضافة لوظيفته من الاستمرار بتنفيذ اعمال المقاوله ٦٥ لسنة ٢٠١٤ الخاصة بتجهيز

1- حكم محكمة استئناف كربلاء الاتحادية، الهيئة الاستئنافية / رقم الدعوى 509 / س / 2021، بتاريخ 2021/11/30، غير منشور.

2- دار العقد حول "أعمال تجهيز، وتمديد شبكة ماء مركز مدينة الديوانيّة على محطات الضخ لمشروع ماء الديوانيّة الجديد للمرحلة الأولى، والثانية لمدّة تعاقدية للمقاوله أمدّها (1080) يوماً تسري من ١٧/١٢/٢٠١٤ وتنتهي بتاريخ ٢٨/١١/٢٠١٧ وتضمّن العقد أن تكون الأنايبب المستخدمة في المشروع من أحد المناشئ الآتية (إيراني، تركي، غربي) حسب ما مذكور في محددات العمل ضمن كشوفات المقاوله المصادق عليها من قبل الجهة المستفيدة مديرية ماء الديوانيّة والمصدقة من لجنة الكشوفات في محافظة الديوانيّة الا ان دائرة المهندس المقيم عمدت بعد توقيع العقد إلى تغيير منشأ الأنايبب والزام موكلهم بالمنشأ حصراً بكتابهم (4) في 30/12/ 214 وتأكيده بالكتاب المرقم (9) في 21 /1/ 2015 خلاف للعقد بعد أن اعتمد موكلهم المنشأ الإيراني حسب بنود العقد وهذا الزام يعتبر خلافاً لشروط العقد (٦٥/٢٠١٤) أعلاه وقد وافق موكلهم من مبدأ حسن النية لهذا التغيير النوعي في العقد وقد اضطرت شركة موكلهم على اثره إلى التنسيق مع جهة مصنفة اخرى منشأها (غربي - ايطالي) لغرض التعاقد معها على تصنيع الانايبب المطلوبة لتنفيذ العقد بعد أن تخلت عن الانايبب الايرانية المتعاقد عليها سابقاً وهذا التغيير النوعي في العقد سبب للمدعي خسارة كبيرة في الوقت والفرق في السعر والفرق في النقل".

وتمديد شبكة ماء مركز الديوانية على محطات الضخ لمشروع ماء الديوانية الجديد المرحلة الأولى والثانية... "الآن المدعى عليه قد طعن بالحكم أمام محكمة التمييز الاتحادية وكان القرار أنه "لدى التدقيق والمداولة من قبل الهيئة الموسعة... ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد بأنه غير صحيح ومخالف لأحكام القانون، لأن دعوى المدعي المدير المفوض لشركة (ص) إضافة لوظيفته قد انصبت على طلبه الحكم بالزام المدعى عليه (د) إضافة لوظيفته بإلغاء قراره بسحب العمل من الشركة المدعية وتمكينها من الاستمرار بالعمل ضمن المدة القانونية المحددة بالعقد...؛ لذا فإن قيام (د) بتوجيه الإنذار للمدعي (إضافة) لوظيفته يعتبر صحيحاً ولا يجعله باطلاً، لأن منح الوزارات صلاحية تصديق العقود والتعهدات والكفالات استناداً إلى احكام المادة (9) من قانون كتاب العدول رقم 33 لسنة 1998 لا يعتبر هذا المنح منعاً لتلك الوزارات والدوائر من توجيه الإنذارات والاشعارات كافة ومنها الإنذارات التي توجه إلى الجهات المتعاقدة معها كالشركات او الاشخاص وصفوة القول لما سلف ذكره وبيانه فان قرار سحب العمل قد جاء صحيحاً وبهذا تكون دعوى المدعي فاقدة لسندها القانوني وواجبة الرد"⁽¹⁾ وبهذا يكون المتعاقد قد فقد مركزه القانوني وتم سحب العمل منه وفسخ العقد.

الفرع الثاني

تطبيقات أثر مخالفة الإنذار الإداري على الخدمة العامة

الأمثلة في مجال الخدمة العامة كثيرة نذكر منها على سبيل المثال ما عرفه القانون الفرنسي من ضبط خاص لحفظ طرق الدومين العام في إطار حماية المشرع للطرق العامة، حيث يستهدف هذا النوع من الضبط التعاون في تحقيق السلامة المادية لطرق الدومين العام، وكيفية إستعمالها من خلال النص على عقوبات لمخالفات التطرق، ويتم مساءلة مرتكبيها أمام القضاء⁽²⁾. كما يعرف القانون المصري الضبط الخاص بالطرق العامة؛ إذ أضفى المشرع الصفة الضبطية القضائية على بعض الموظفين

1- حكم محكمة التمييز الاتحادية، الهيئة الموسعة المدنية/ رقم الدعوى 136/ س 2019، بتاريخ 2019، غير منشور.

2- د.حسن عبد الله حسن، النظام القانوني للطرق العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2007، ص222.

بقرار وزاري لإثبات الجرائم التي تقع بمخالفة كل من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء، وقانون التخطيط العمراني، وقانون إشغال الطرق العامة، وقانون تنظيم الإعلانات، وقانون النظافة العامة، وقانون المرور⁽¹⁾ واللوائح الخاصة بكل قانون.

وفي قانون المباني المصري أكد المشرع على حق الجهة الإدارية في إيقاف الأعمال المخالفة بالطرق القانونية، والتحفّظ على الأدوات المستخدمة فيها خلال مدة الإيقاف ومن ثم تقريرها عن طريق إصدار قرار مسبب بإزالة، أو تصحيح الأعمال التي تمّ وقفها خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ إعلان قرار وقف الاعمال (بعد أخذ رأي لجنة مشكّلة من ثلاثة مهندسين من المماريين، أو المدنيين) في سبيل إختصار الإجراءات مع إلغاء لجان التظلمات واللجان الإستشارية مع الإكتفاء بحق اللجوء الى القضاء الإداري؛ لإلغاء القرار إذا كان مخالفاً للقانون مثله في ذلك مثل بقاء القرارات الإدارية⁽²⁾ ويقع على الجهة الإدارية المختصة بشؤون تنظيم البناء في حالة وجود أعمال بناء مخالفة إتخاذ الإجراءات الآتية: " 1- اعلان ذوي الشأن بالقرارات الإدارية بوقف الأعمال المخالفة فإذا تعذر الإعلان لشخص المخالف لأي سبب تودع نسخة من القرار بمقر الوحدة المحلية المختصة، وقسم، أو نقطه الشرطة الواقع في دائرتها العقار، كما تلتصق نسخة من القرار بموقع العقار موضوع المخالفة مع إخطاره بخطاب موصى عليه بعلم الوصول إلى العنوان المحدد في طلب الترخيص"⁽³⁾، وقد أوجد المشرع نظاماً مستحدثاً لوقف الأعمال المخالفة بالطريق الإداري حيث تبدأ إجراءاته بإصدار قرار مسبب بالوقف من الجهة الإدارية المختصة بشؤون التنظيم⁽⁴⁾، كما أنّ للمحافظ التجاوز عن الإزالة في بعض المخالفات التي لا تؤثر على مقتضيات الأمن العام، أو الصحة العامة، أو السكنية وما شابه ذلك

1- ينظر: قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم (106) لسنة 1976 وتعديلاته، وقانون التخطيط العمراني رقم (3) لسنة 1982 ، وقانون اشغال الطرق العامة رقم (104) لسنة 1956 ، وقانون تنظيم الإعلانات رقم (1) لسنة 1956 ، وقانون النظافة العامة رقم (38) لسنة 1967 وتعديلاته، وقانون المرور وتعديلاته رقم (66) لسنة 1973 .

2- د. عبد الحميد الشواربي، تشريعات البلدية، ط1، منشأ المعارف، الاسكندرية، 1997، ص 11.

3- ينظر: نص المادة (27، 28) من اللائحة التنفيذية لقانون المباني رقم (106) لسنة 1976 المعدل، وذلك بشأن تنفيذ المادة (14) منه بعد إن عدلت بالقانون رقم (25) لسنة 1992 .

4- ينظر: نص المادة (15) من قانون المباني رقم (106) لسنة 1976 المعدل والتي عدلت بالقانون رقم (25) لسنة 1992 .

من عناصر النظام العام⁽¹⁾. غالبًا ما تقوم الجهة الإدارية بتنفيذ قرارها الصادر بإزالة التعدي للأعمال المخالفة، وتنفيذه بالقوة الجبرية دون حاجة اللجوء إلى القضاء وهو ما يعرف (بالتنفيذ الجبري) وهو طريق إستثنائي محض لا يمكن للإدارة أن تلجأ إليه إلا في حالات محدّدة على سبيل الحصر، ففي الأصل العام أنّ القضاء تلجأ إليه الجهة الإدارية؛ لتحصل على حكم بحقوقها وذلك فيما إذا رفض الأفراد الخضوع لقراراتها وبذلك فقد إستقرّ الفقه، والقضاء على أن يسوّغ للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في حالتين فقط:-

الأولى: إذا وجد نص في القانون.

الثانية: حالة الضرورة ومقتضاها أن تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم ويقتضي أن تتدخّل فوراً؛ للمحافظة على الأمن العام، بحيث تترتب أخطار جسيمة لحين صدور حكم القضاء وهذا ما يجعل الإدارة في عجلة من أمرها وتقوم هذه القاعدة على أنّ الضرورة تقدّر بقدرها، و القرار الصادر بإزالة التعدي يجب أن تتوافر فيه مقومات القرار الإداري ويختص القضاء الإداري بإلغائه⁽²⁾.

وفي العراق فإنّ أبرز قانون تناول موضوع التأثير على المرفق العام هو قانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 المعدّل الذي أشار إلى أنّ: "لمدير عام دائرة البلدية التابعة لأمانة بغداد، ومدير البلدية المختص فرض غرامة مقدارها (25000) خمسة وعشرون ألف دينار على كلّ من: -أولاً- أقام بناء، أو منشآت سكنية بدون إجازة أصولية، أو خلافاً لها صادرة عن امانة بغداد، أو البلدية المختصة ويكون كلّ من صاحب الملك، والقائم بعملية البناء، أو الإشراف عليها مسؤولاً عن ذلك. ثانياً- إستعمل الأرض، أو البناء، أو المنشآت خلافاً للإستعمالات التي يسمح بها التصميم الأساس لمدينة بغداد، أو البلدية المعنية. ب- إذا كانت الأبنية، أو المنشآت، أو الإستعمالات المنصوص عليها في (أولاً، وثانياً) من البند (أ) من هذه الفقرة تستعمل لأغراض تجارية تكون الغرامة (50000) خمسين ألف دينار. ج - يكون القرار الصادر عن مدير عام الدائرة، أو مدير البلدية المختص بمقتضى البندين (أ) و (ب)

1- ينظر: نص المادة (30) من اللائحة التنفيذية لقانون المباني رقم (106) لسنة 1976 المعدّل.

2- د. عبد الحميد الشواربي، تشريعات البلدية، مصدر سابق، ص 651.

من هذه الفقرة بآئاً. 2 - مع عدم الإخلال بالفقرة (1) من هذه المادة يمنع مدير عام الدائرة، أو مدير البلدية استمرار العمل في البناء الممنوع، أو الإستعمال المخالف للتصاميم الأساسية وينذر المسؤول عنهما بلزوم معالجة، وتصحيح، أو إزالة الأسباب الداعية للمنع بالكيفية التي تقررها أمانة بغداد، أو البلدية خلال المدّة التي تحددها. 3 - لمدير عام الدائرة، ولمدير البلدية إنذار المسؤول عن أي بناء، أو إستعمال تم بدون إجازة، أو موافقات أصولية قبل صدور هذا القانون وبعد نفاذ قانون التصميم الأساس لمدينة بغداد المرقم بـ 156 لسنة 1971 وآخر تصميم لكل بلدية قبل تاريخ صدور هذا القانون اذا كان البناء، أو الإستعمال ممنوعاً، أو مخالفاً بمقتضى التشريعات النافذة وقت حدوث البناء المخالف، أو الإستعمال الممنوع ولم يصدر ما يجيزه من تشريع لاحق وذلك بلزوم معالجة، وتصحيح، أو إزالة الأسباب الداعية للمنع، أو المخالفة بالكيفية التي تقررها أمانة بغداد، أو البلدية خلال المدّة التي تحددها عدا القضايا التي إقترنت بقرار قضائي مكتسب الدرجة القطعية⁽¹⁾.

من التطبيقات العمليّة لذلك ما أصدرته مديريّة بلدية كربلاء المقدّسة (شعبة القطاع البلدي الأول) من جزاء بالتأريخ 4 / 4 / 2022 بحق المخالف (س) والذي لم يستجب للإنذار الموجّه له سابقاً والصادر من قبلها؛ إذ جاءت ورقة التبليغ منها معنونة بالجزاء المقرر؛ حيث كان الموضوع هو (توجيه غرامة) فكان الجزاء هو توجيه مبلغ غرامة ماليّة قدرها (25000) دينار تدفع فوراً إلى شعبة الواردات حسب القانون رقم (13) لسنة 2001. ومن التطبيقات أيضاً ما صدر من مديريّة بلدية كربلاء المقدّسة (شعبة القطاع البلدي الأول) بالتأريخ 28 / 9 / 2022 بحق المخالف (س) من إنذار جاء معنوئاً بإيقاف العمل؛ حيث تجاوز فيه المخالف بالبناء على العقار (ص) وبدون إجازة بناء وطلبت الجهة الإداريّة فيه تزويدها بالموافقات الرسميّة خلال مدّة (24) ساعة، وأنذرتّه بإصدار (6) غرامات شهريّة بحقه تدفع إلى شعبة الواردات حصراً في حالة إنتهاء تلك المدّة المنصوص عليها (وهي مدّة الأربع وعشرون ساعة) بموجب القانون رقم (13) لسنة 2001 وإزالة تلك المخالفة من قبلها وفق القانون وتحميل المخالف المصاريف المترتبة على ذلك كافّة.

1- المادة (95) من قانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 المعدّل.

كذلك من التطبيقات ما أصدرته مديريّة بلدية كربلاء المقدّسة (شعبة القطاع البلدي السابع) من وحدة التجاوزات من جزاء الغرامة بحق المخالف (س) والذي لم يستجب للإنذار الموجّه له بتاريخ 2022 /3 /30 والصادر من قبلها؛ كونه لم يحصل على إجازة بناء وقد شغل إحدى العقارات التابعة للدولة؛ إذ جاءت ورقة التبليغ منها معنونة بالجزاء المقرر؛ حيث كان الجزاء هو (توجيه غرامة) وهو مبلغ ماليّ قدرها (25000) دينار يدفع فوراً إلى شعبة الواردات حسب القانون رقم (13) لسنة 2001.

ومن التطبيقات أيضاً ما أصدرته مديريّة بلدية كربلاء المقدّسة (قسم التجاوزات) من وحدة التجاوزات من جزاء الغرامة بحق المخالف (س) والذي لم يستجب للإنذار الموجّه له بتاريخ 2017 /2 /26 والصادر من قبلها؛ نظراً لقيامه بالبناء المخالف للتصميم؛ إذ جاءت ورقة التبليغ منها معنونة بالغرامة(2)؛ حيث كان الجزاء هو (توجيه غرامة) وهو مبلغ ماليّ قدرها (50000) دينار يدفع فوراً إلى شعبة الواردات حسب القانون رقم (13) لسنة 2001، وهناك تطبيقات كثيرة في هذا الشأن وردت معنونة (بالغرامة) ولكن جاءت بأرقام مختلفة حسب تأريخ صدور كلّ واحدة منها.

ويلحظ على التطبيقات أعلاه أنّ مبلغ الغرامة لا يتناسب وخطورة الموضوع فالإعتداء على الطرق العامّة، والعقارات المملوكة للدولة أمرًا ليس بالسهل ولا يمكن تجاوزه بمجرد توجيه إنذار، وفرض غرامة فيما لو خالفه الموجّه إليه وهذا المبلغ هو مما نصّ عليه قانون رقم (13) لسنة 2001 ، وتعليماته وفي الحقيقة فإننا وجدنا عند الرجوع إلى القانون أنّه لم يشر إلى تفاصيل إصدار الإنذار في متنه وغن أشار إليه، ثم أنّ مبلغ الغرامة الذي تمّ نصّ عليه لم يكن يتناسب وحجم المخالفة.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على الإنذار الإداري

إنَّ سلطة الإدارة العامّة في توقيع الجزاءات بإرادتها المنفردة وإن كانت الغاية منها تحقيق المصلحة العامّة؛ وذلك بغية تأمين سير المرفق العام بانتظام، وإطّراد، وإشباع الحاجات العامّة للجمهور إلاّ أنّه مما يتعارض مع المصلحة العامّة ترك هذه السلطة حرّة، طليقة من كلّ قيد، أو شرط. ولمّا كان القضاء هو ملجأ الضعفاء، ووسيلة المظلومين، لنصرة حقّهم، وإسترداده ممن سلبه؛ لذلك كان لا بُدَّ من أن يُمارس القضاء الرقابة على الإنذار الإداري بصفته الضمانة الإجرائية التي لا بُدَّ من إصدارها بحق من يُراد توقيع الجزاء عليه في إطار مخالفة نصوص العقد الإداري وما يتم الإتّفاق عليه مع الإدارة العامّة، أو في إطار مخالفة نصوص القانون العام. ويمارس القضاء رقابته هذه في جانب من رقابته على المشروعية؛ ليخضع بذلك الجميع للقانون حكماً متمثّلين بالسلطة العامّة، أو محكومين ممن يُوجّه بحقهم الإنذار ولمّا كان القضاء الإداري في فرنسا، ومصر هو الفيصل لأيّ منازعة تكون الإدارة طرفاً فيها؛ تبعاً لذلك سيكون المطلب الأوّل من هذا المبحث مخصّصاً للرقابة على الإنذار الإداري في الدول المقارنة وهي كلّ من فرنسا، ومصر بينما يكون المطلب الثاني منه مخصّصاً بالرقابة على الإنذار في العراق؛ وذلك لإختلاف طبيعة الأنظمة القضائية فيما إذا كانت منازعة نشأت عن عقد، أو بعيداً عنه.

المطلب الأول

الرقابة القضائية على الإنذار الإداري في الدول المقارنة

يختص القضاء الإداري في كلّ من فرنسا، ومصر بالنظر فيما ينشأ بخصوص الإنذار الإداري من منازعات، ومن ثم سيكون المطلب موزّعاً على فرعين: نتناول في الأوّل منهما الرقابة على الإنذار الإداري في فرنسا، وذلك في الفرع الأوّل، وفي الفرع الثاني منهما سنتناول الرقابة على الإنذار الإداري في مصر.

الفرع الأول

الرقابة القضائية على الإنذار الإداري في فرنسا

تدخل الرقابة على الإنذار الإداري ضمن قضاء التعويض، أو دعوى القضاء الكامل⁽¹⁾؛ والسبب في ذلك واضحاً وهو أنّ هذا النوع من أنواع القضاء يعد قضاءً شخصياً، أو ذاتياً تدور فيه المنازعة حول تهديد، أو إعتداء على مركز قانوني شخصي للطاعن، فهو يستهدف مخاصمة الأعمال القانونية الذاتية التي تؤثر على حقوق الأفراد المكتسبة⁽²⁾. ومن ثم يمكن القول أنّ حكمة إخضاع المنازعات المتعلقة بالإنذار الإداري لرقابة، أو ولاية القضاء الكامل تعود لما تتصف به هذه الولاية من شمول، وإتساع النطاق؛ إذ لا يتصل الأمر غالباً فقط بتقرير مشروعية، أو عدم مشروعية التصرف الصادر من الإدارة وإنما هو يمتد ليشمل أيضاً حقوق مالّية (للمتعاقد معها) يعجز قاضي الألغاء بحكمه في منحها له؛ حيث يقف دوره عند حد إبطال التصرف، فلا يمتلك قاضي الإلغاء أن يرتب إلتزامات مالّية على عاتق الإدارة⁽³⁾.

ورقابة القضاء الإداري على الإنذار الإداري يُمارسها من زاويتين هما: رقابة المشروعية، ورقابة الملاءمة وهذه الرقابة غالباً ما تمارس من قبل القضاء على الطعن الذي يُقدّم إليه على الجزاء⁽⁴⁾ سواءً أكان ذلك في نطاق العقود الإداريّة، أم في نطاق الجزاءات الإدارية العامّة. لا ريب في أنّ تدخل القضاء في هذه الملاءمات

1- د. عمر حلمي، إختصاص القضاء الإداري بمنازعات العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص111.

2- ذهب الفقهاء حول تعريف الحق المكتسب في إتجاهين: حيث ذهب الإتجاه الأول إلى عدم وجود معنى محدّد لتعريف الحق المكتسب في أحكام القضاء في حين ذهب الإتجاه الثاني إلى تعريفه في نواح مختلفة فبعضهم عرفه بالأثر، أو النتيجة بالقول بأنّه: " ما لا يجوز للقاضي أن يمسه بسوء، أو يسلبه صاحبه بحجة تطبيق قانون مستجد"، في حين عرفه آخرون بأنّه: " وضع قانوني بموجبه تتحصّن المنفعة التي حصل عليها الشخص جراء قانون، أو قرار إداري من الإلغاء، أو التعديل"، ينظر: د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري، مصلحة الإعتماد، مصر، 1956، ص452، ود. عبدالله مصطفى، علم أصول القانون، بغداد، 1995، ص25، وشاب توما منصور، القانون الإداري، ج1، دار الطبع والنشر الأهلية، 1970، ص357.

3- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ العقد الإداري وتسوية منازعاته قضاءً وتحكيمياً، مصدر سابق، ص11.

4- د. عبد المجيد الفياض، نظرية الجزاءات في العقد الإداري، مصدر سابق، ص174.

الإدارية يظهر القضاء بأنه سلطة رئاسية لجهة الإدارة، وهو أمر غير مقبول دستورياً؛ مما دفع بالفقه، والقضاء إلى التسليم بأنه عندما يكون لجهة الإدارة سلطة تقديرية تجاه قرار إداري محدد، تكون لها حرية تقدير ملاءمة هذا القرار بغير معقبٍ عليها، فلا يكون للقضاء الإداري المختص الرقابة على أعمال الإدارة، وقراراتها بأن يفحص هذه الملاءمة، أو أن يقضي بعدم صحة القرار ومن ثم إلغائه لسبب يتصل بتلك الملاءمة⁽¹⁾. إلا أنه وبالنظر إلى احتمال قوي بتعسف الإدارة في استعمال سلطاتها التقديرية بدأ القضاء الإداري بتأييد كامل من الفقه الإداري العمل على الحد من إطلاق هذه السلطة التقديرية، بالتدخل على نحو، أو آخر في فحص ملاءمة القرارات الإدارية الناجمة عن مباشرة تلك السلطة، فأتجه الفقه الإداري في بحث ودراسة دور القضاء الإداري في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة وفي فحص ملاءمة القرارات الإدارية⁽²⁾. وحين يمارس القضاء رقابة الملاءمة فإنه لا يخرج على رقابة المشروعية؛ ذلك أن الملاءمة في هذه الحالة تعد عنصراً من عناصر المشروعية عليه ففكرة الملاءمة فكرة نسبية وهذا لا يعني أن المشروعية، والملاءمة فكرتان متناقضتان؛ فإذا كانت شرعية قرار من القرارات يمكن تقديرها، والبحث فيها على أساس من قواعد قانونية، فإن تقدير ملاءمة هذا العمل، أو القرار لا يمكن أن يتم إلا بالنسبة لمجموعة من العوامل الواقعية المنبثقة عن فكرة المشروعية. وهكذا فإن القضاء الإداري يمارس من خلال وظيفته كقاضٍ للمشروعية دوراً متعاضداً في الحد من السلطة التقديرية للحيلولة دون تحويلها إلى سلطة تعسفية وذلك من خلال فرض احترام الإدارة للمبادئ القانونية العامة علاوة على مصادر القانون الأخرى بطبيعة الحال، والتي من شأنها سد النقص في التشريع بصدد سلطات الإدارة في الموضوعات المختلفة، إضافة إلى بسط رقابته إلى حد فحص تقدير الإدارة لملاءمة قراراتها الإدارية إذا كان ذلك السبيل الوحيد إلى معرفة عيب عدم المشروعية الذي يشوب هذه القرارات، وخاصة عيب الغاية، أو الإنحراف بالسلطة وإساءة استعمالها⁽³⁾. فرقابة الملاءمة تبحث في الحق الشخصي لرافع الدعوى، وعمّا أصابه،

1- د. سامي جمال الدين، رقابة الملاءمة والسلطة التقديرية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 107-108.

2- د. سامي جمال الدين، رقابة الملاءمة والسلطة التقديرية، مصدر سابق، ص 107-108.

3- Drey Fus. J., le Juge du contrat soit assurer l'execution de la chose Judgee, - Office du juge, AJDA, 12 Juillet, 2010, P.1374.

كما تبحث عن مدى جسامته المخالفة، وما إذا كان يناسبها الجزاء أم أن الجهة الإدارية قد غالت في تقديره، فإرتكبت خطأ في تكييف الوقائع الداعية إليه وهذا مما إستقرت عليه المحكمة الإدارية العليا في فرنسا بقولها: "ومن حيث إنّ قضاء هذه المحكمة مستقر على أنّ المنازعات المتعلقة بما تصدره الجهات الإدارية بصفتها متعاقدة من تصرفات، أو إجراءات قبل التعاقد معها إنّما تندرج تحت ولاية القضاء الكامل لمحاكم القسم القضائي بمجلس الدولة حتّى لو إنصب النزاع على طلب المتعاقد إلغاء قرار إداري اتّخذته الإدارة قبله؛ ذلك لأن ما تصدره الإدارة من قرارات تنفيذاً للعقد كالقرارات الخاصّة بتوقيع جزاء من الجزاءات التعاقدية، أو بفسخ العقد، أو إنهائه، أو إلغائه يدخل في منطقة العقد، وينشأ عنه ومن ثم فإنّ المنازعات التي تتولّد عن تلك القرارات، والإجراءات هي منازعات حقوقية وتكون محلاً للطعن عليها على أساس إستصدار ولاية القضاء الكامل دون ولاية قضاء الإلغاء من ثم فلا يتقيّد الطعن عليها بالإجراءات، والمواعيد المتعلقة بدعوى الإلغاء"⁽¹⁾.

أنّ مما لا شكّ فيه أنّ الكلام المتقدّم ينصرف لرقابة القضاء الإداري على الإنذار سواء أكان ذلك في إطار العقد، أم في بقية المخالفات التي تستوجب إصدار الإنذار وفي السياق نفسه مما يُلاحظ على القضاء الفرنسي في هذا المجال أنّه إعتبر عدم النص على الإنذار الإداري من حيث وجوب توجيهه في العقد، أو في كراسة الشروط لا يعفي الإدارة من الإلتزام به، ومن ثم تطبيقاً لذلك فإنّ القرار الصادر من الإدارة والمتضمّن فسخ العقد يكون مخالفاً للقانون إذا لم يُسبق بإنذار⁽²⁾. وبالتعتيب على موقف القضاء الفرنسي ففي الحقيقة يعتبر موقفاً يُحمّد عليه مجلس الدولة الفرنسي على إعتبار أنّ الإنذار يعد ضماناً هامّة لا سيّما بالنسبة للمتعاقد مع الإدارة والذي يفقد الملتزم أمامها بالسلطة عامّة ما يتمتّع به نظيره في العقود المدنية؛ وذلك بصفتها المسؤولة عن تحقيق الصالح العام، وإشباع الحاجات العامّة. غير أنّ هذا ليس معناه أنّ الإنذار واجب على الإدارة توجيهه في جميع الحالات التي تُوقّع فيها جزاءً على المتعاقد معها؛ فالفقه، والقضاء الفرنسي متفقان على وجوب توجيهه في حالات الفسخ

1- ينظر: د. علي محمد مظفر، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات في العقود الإدارية في اليمن، دراسة مقارنة، بلا مكان نشر، بلا مكان طبع، 2012، ص 350-351.

2- د. عبدالله نواف العنزي، النظام القانوني للجزاءات التعاقدية في القانون الإداري الكويتي والمقارن، مصدر سابق، ص 200.

سواء أكان هذا الفسخ فسخاً بسيطاً أم غير بسيط إلا أنّ للإدارة أن تتحلل منه إذا دعتا ظروف المرفق العام إلى هذا التحلل بشرط أن يتم تعويض المتعاقد فيما إذا ترتب ضرر جزاء ذلك، أو إذا كان بإمكانه، ومقدوره إصلاح ما وقع منه من مخالفات ووفق ما يتفق وتنفيذ العقد إلا أنّ الإدارة تعجّلت ولم تعطه الفرصة لإصلاحه، كذلك بالنسبة للحاجة التي يتنازل فيها المتعاقد عن تطلب الإنذار في متن العقد⁽¹⁾. علماً أنّ رقابة القاضي الإداري في (بعض الفروض المتقدمة) هي رقابة ملاءمة في الحالات التي تقتضيها ضرورة الظروف على ترك الإنذار، ويحول دون توجيهه.

وقد جاء في حكم لمجلس الدولة الفرنسي أنّ: "يتعيّن على الإدارة إن هي رأت توقيع الجزاء المنصوص عليه في العقد على المتعاقد معها الذي يقصّر في تنفيذ التزاماته أن تقوم بإنذاره بضرورة تنفيذه هذه الإلتزامات وذلك ما لم يتضمن العقد نصاً صريحاً بإعفائها من هذا الإنذار"⁽²⁾ ولنا في هذا المقام ملاحظة وهي أنّ أغلب ما جاء في احكام مجلس الدولة الفرنسي مرتبطاً بالعقد وهذا يدل على أنّ ما يرفع أمامه من طعون هو ما متعلق بشأن العقود غالباً دون الطعون التي يقدّمها الجمهور في إطار الاعتراضات المقدمة أمامه بشأن الإنذار.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على الإنذار الإداري في مصر

في بادئ الأمر فإنّ الحديث عن الرقابة القضائية على الإنذار الإداري في فرنسا ينصرف إلى الرقابة عليه في مصر، فالرقابة التي يُمارسها القضاء هي رقابة مشروعية، فضلاً عن رقابة الملاءمة، أضف لذلك أنّ الدعوى المقدمة أمامه غالباً هي دعوى من دعاوى القضاء الكامل؛ للأسباب السابق ذكرها إنّ الرقابة القضائية على الجزاءات الإداريّة العامّة، وعلى الجزاءات التي توقعها في نطاق العقود

1- د. عبدالله نواف العنزي، النظام القانوني للجزاءات التعاقدية في القانون الإداري الكويتي والمقارن، مصدر سابق، ص 201.

2- نقلاً عن د. عبد المجيد الفياض، نظرية الجزاءات، مصدر سابق، ص 345.

الإدارية خصوصاً التي يباشرها مجلس الدولة المصري؛ وذلك إعمالاً لنص دستور جمهورية مصر العربية الذي قوامه إختصاص مجلس الدولة بالفصل في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية كافة⁽¹⁾ والذي على إثره صدر قانون مجلس الدولة المصري لتنظيم مجلس الدولة المصري⁽²⁾ وهو القانون النافذ حالياً. ومجلس الدولة هو جهة القضاء الإداري المختصة للفصل في منازعات العقود الإدارية كافة والتي تنتمي إلى طائفة القضاء الكامل⁽³⁾. إلا أنه مما يُمكن ملاحظته أنّ مسلك مجلس الدولة المصري يختلف عن نظيره الفرنسي؛ إذ أنه لا يُلزم الجهة الإدارية بإنذار المتعاقد معها قبل أن توقع عليه الجزاء ما عدا حالة (عقد إلتزام المرافق العامة) وفي حالة فسخه فقط؛ حيث يوجب القضاء الإداري المصري هنا توجيه الإنذار الإداري وفيما عدا ذلك فهو يرخص للإدارة بإنذار المتعاقد معها فيما رأت أنّ مما يترتب على هذا الإنذار عدم إستمراره في التصير في تنفيذ إلتزاماته ، أي بعبارة أخرى قيام المتعاقد بتنفيذها⁽⁴⁾. ويتفق هذا الموقف القضائي مع الموقف التشريعي الذي جعل الإنذار الإداري في بعض الحالات من الإجراءات التأخيرية لسلطة الجهة الإدارية، أي أنّ المشرّع لم يجعلها في جميع الحالات ملزمة بالإنذار وذلك وفق ما جاء في قانون المناقصات والمزايدات الملغى من أنّ: " الغرامة التأخيرية توقعها الإدارة بمجرد حصول التأخير دون حاجة إلى تنبيهه، أو إنذار، أو إتخاذ أي إجراء آخر"⁽⁵⁾. لتلحقها بتأييد الموقف اللائحة التنفيذية لنفس القانون؛ إذ أشارت في القسم الرابع منها الخاص بإجراء تنفيذ العقود بشكل عام، حيث لم تتطلب إنذاراً يسبق توقيع جزاء الفسخ، أو التنفيذ على حساب المتعاقد، وإنما أشارت إلى أنه يجوز للإدارة المتعاقدة فسخ العقد، وتنفيذه على حساب المتعاقد بقرار من السلطة المختصة يخطر به بكتاب موصى عليه بعلم الوصول على عنوانه المبين في العقد⁽⁶⁾. ولم يشر النص إلى الإنذار قط، أي أنه

1- يُنظر: نص المادّة (172) من دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971، وقد ألغي هذا الدستور بصور الدستور الجديد لعام 2014؛ حيث حلّت محل المادّة (11 /2) المادّة (190) من الدستور النافذ وبنفس المعنى.

2- ينظر قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.

3- ماجد ملغي زايد الريحاني، الجزاءات الضاغطة في العقود الإدارية، دراسة مقارنة بين النظامين المصري والكويتي، مصدر سابق، ص239.

4- د. محمد فؤاد عبد الباسط، العقد الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2006 ، ص283.

5- المادّة (23) من قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم (89) لسنة 1998 الملغى.

6- ينظر نص المادّة (75) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصة والمزايدات المصري رقم (89) لسنة 1998 الملغى.

ليس إجراءً ملزماً وإتماً وفقاً لما تراه مناسباً لمصلحة المرفق العام، أوفق ما تتفق عليه مع المتعاقد بموجب نصوص العقد.

في حين أنّ اللائحة نفسها جعلت الإنذار واجباً بشأن عقود المقاولات فأشارت إلى أنّ: " إذا أُخْلِلَ بأيِّ شرط من شروط العقد، أو أهمل، أو أغفل القيام بأحد التزاماته المقررة ولم يصلح أثر ذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إنذاره بكتاب موصى عليه بعلم الوصول على عنوانه المبين بالعقد بالقيام بإجراء هذا الإصلاح"⁽¹⁾. إلا أنّ المشرع المصري غادر موقفه هذا في قانون تنظيم التعاقدات الجديد حيث أشار إلى أنّ: "إذا تأخر المتعاقد أثناء تنفيذ العقد عن الميعاد المحدد له بالجدول الزمني أو مدة التنفيذ المحددة بالعقد، جاز للسلطة المختصة لدواعي المصلحة العامة إعطاؤه مهلة لإتمام التنفيذ دون تحصيل مقابل للتأخير منه إذا كان التأخير راجعاً لسبب خارج إرادته"⁽²⁾.

وبالتعقيب على موقف القضاء الإداري المصري نجد أنه لم يكن موفقاً يُحمد عليه حيث أنّ من المفترض أن يؤكّد القضاء الحفاظ على هذه الضمانة كضمانة شكلية (إجرائية) لازمة تسبق توقيع الجزاء على يُراد توقيع الجزاء عليه باستثناء الحالات الضرورية، أو التي لأبّد من إعفاء الإدارة فيها من توجيه الإنذار فإذا لم يلتفت لها المشرع من باب القصور البشري فعلى القضاء الإداري ضرورة الالتفات إليها في الحالات التي لا تستقيم منها العدالة إلا مع الإنذار.

ومن الأحكام التي صدرت في هذا الشأن ما أصدرته المحكمة الإدارية العليا من حكم أرسى فيه مبدأ موداه أن بطيء المقاول الشديد في العمل والذي يتسبب له بسحب العمل من قبل الإدارة المتعاقدة لا يحتاج إلى إنذار المقاول، حيث أشارت المحكمة في هذا الحكم إلى لائحة المناقصات والمزايدات والتي يُخوّل بموجبها للإدارة سحب العمل في أحوال معينة⁽³⁾، وقد جاء في نص الحكم: "أن المبين من هذه

1- المادة (84) من قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم (89) لسنة 1998 الملغى.

2- المادة (48) من قانون تنظيم التعاقدات المصري الجديد رقم (182) لسنة 2018.

3- نصّت المادة (94) من لائحة المناقصات والمزايدات الصادرة بقرار وزير المالية والاقتصاد رقم (542) لسنة 1957 على ما يلي: " تحوّل جهة الإدارة الحق في سحب العمل من المقاول في الأحوال الآتية: 1- إذا تأخر المقاول في البدء في العمل أو ظهر بطء في سيره لدرجة ترى معها الإدارة أنه لا يمكن إتمامه في المدة المحددة لإنتهائه. 2- إذا أوقف العمل كلياً مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً. 3- إذا انسحب المقاول من العمل

المادة أنها لم توجب الإنذار إلا في الحالة المنصوص عليها في البند (4) وكان الثابت أن قرار سحب العمل من الطاعن يقوم على أساس أن العمل يسير ببطء شديد، ومن ثم لا يجوز بأن قرار السحب بأنه لم يراعِ حكم البند (4) في المادة (94) سالف الذكر لعدم إنذار الطاعن بالصورة التي رسمتها وفي المواعيد التي حدّتها هذه المادة⁽¹⁾.

في هذا الحكم نلاحظ أن موقف القضاء الإداري تم إستلهامه من موقف المشرع حيث أشار بكلّ وضوح إلى الفقرة (2) من المادة المذكورة فجعل السلطة التقديرية للإدارة في تقدير البطء في العمل، فضلاً عن تقديرها أن العمل لا يمكن إتمامه في المدّة المحدّدة وكأنّ القضاء رأى مدى صحّة ما قرّره الإدارة في خضم ذلك فأنتهى إلى صحّة، ومشروعية قرارها في سحب العمل من المقاول دون إنذار إلا أنه وبالرغم مما سبق ذكره من موقف القضاء الإداري إلا أنّ المتنبّع لأحكامه يجد عدم ثباته على موقفًا واحدًا فلم يكن على وتيرة واحدة، فتارةً يشترط الإنذار لتوقيع الجزاء، وتارةً أخرى إلا إذا تمّ النص عليه خاصّةً في مجال العقد الإداري؛ حيث يستلزمه فيما لو نصّ عليه فيه العقد، أو في كراسة الشروط، وتارةً ثالثةً يستحسنه وهلمّ جرًا.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على الإنذار الإداري في العراق

تختلف رقابة القضاء الإداري في العراق عن كلّ من نظيره في فرنسا، ومصر؛ والسبب في ذلك يعود لإختلاف طبيعة النظام القضائي العراقي؛ حيث يعتمد القضاء العراقي القضاء المزدوج في الجانب الإداري بإخضاع المنازعات التي تكون الإدارة طرفًا فيها للقضاء العادي مرّة، وللقضاء الإداري مراتٍ أُخرى؛ طبقًا لذلك سيكون

=كليًا، أو تركه. 4- إذا أخلّ بأيّ شرط من شروط العقد، أو أهمل، أو أغفل القيام بأحد التزاماته المقرّرة، ولم يصلح أثر ذلك خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ إخطاره كتابيًّا بالقيام بإجراء هذا الإصلاح. 5- في الأحوال التي يجوز فيها لجهة الإدارة فسخ العقد".

1- الطعن رقم 284/س/31 / جلسة 24 يناير 1995، نقلًا عن د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة العقود الإدارية الدولية، بلا مكان طبع، بلا سنة طبع، ص 467 - 468.

المطلب موزعاً على فرعين: يختص الأول منهما بالرقابة التي يتولاها القضاء العادي، في حين يختص الآخر بالرقابة التي يمارسها القضاء الإداري.

الفرع الأول

رقابة القضاء العادي

توكل أغلب الدول التي تتبنى نظام القضاء الإداري مهمة الفصل في المنازعات في العقود الإدارية إلى القضاء الإداري كما هو الحال في كل من فرنسا، ومصر. أما في العراق فإن هذه مهمة تكون موكلة إلى القضاء المدني؛ حيث تتولى محكمة البداية النظر فيها وذلك في حقيقته تطبيقاً لما ورد في قانون التنظيم القضائي الذي جاء فيه: "تسري ولاية القضاء على جميع الأشخاص الطبيعيّة والمعنويّة، العامّة و الخاصّة، إلا ما استثني منها بنص خاص"⁽¹⁾. ولم تكن منازعات العقود الإدارية مستثناة بنص خاص من خضوعها لولاية القضاء المدني لا سيما وأن العراق حتى عام 1989 كان من دول القضاء الموحد⁽²⁾؛ إذ تبني بهذا التاريخ القضاء الإداري عندما صدر قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة العراقي الذي تبني نظام الإزدواج القضائي⁽³⁾. وبعد صدور هذا القانون خابت الآمال التي كانت معقودة عليه؛ حيث أنه جاء بالنص على أن: "رابعاً: تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحّة الأوامر، والقرارات الإدارية الفرديّة، والتنظيميّة التي تصدر عن الموظفين، والهيئات في الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة، والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها... الشأن"⁽⁴⁾. ومن ثم فالعقد الإداري يكون مستثنى من إختصاص القضاء الإداري ليظل القضاء المدني ممثلاً بمحكمة البداية هو صاحب الولاية الأصل في نظر المنازعات التي تنجم عن العقود الإدارية إلا أنه تجب الملاحظة أن القرارات

1- المادّة (3) من قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1989 المعدّل.

2- د. علي سعد عمران، التنظيم القانوني لتسوية منازعات العقود الإدارية في العراق، مقال منشور على موقع كلية القانون، جامعة كربلاء، بتاريخ: 2014 / 1 / 17

3 - القانون رقم (160) لسنة 1989 المعدّل لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 .

4- ينظر: نص المادّة (7/ رابعا) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدّل.

الإدارية التي تدخل في عمليتي تكوين العقد الإداري وتخرج عن ما هيئته تبقى خاضعة لولاية القضاء الإداري طبقاً للنص المتقدم⁽¹⁾.

في عام 2004 صدر الأمر التشريعي الخاص بالعقود العامة بوساطة سلطة الائتلاف المنحلة ذي الرقم (87) وأوضح ثلاثة طرق لتسوية منازعات العقود الإدارية حيث أشار في القسم (12) منه و الذي كان معنوناً (بتسوية المنازعات) بتشكيل محكمة إدارية متخصصة تنظر في بعض منازعات العقود الإدارية. أما الطريق الثاني، فيتجسد بحق تقديم الشكاوي؛ حيث للمقاول الحق برفعها إلى السلطة الإدارية التي تطرح المناقصة العامة وذلك في حالة عدم إتباعها شروط العقد، أو انتهاكها لها بطريق غير عادل. فإن أصدرت الجهة الإدارية قرارها حقيقةً، أو حكماً ولم يكن المقاول مقتنعاً به جاز له الطعن "إستئنافاً" أمام محكمة مختصة بالمنازعات بين الحكومة والأطراف الأهلية، أو محكمة مختصة بالنظر في تلك القضايا. وأما الطريق الثالث فهو التحكيم والذي أشار له الأمر بعبارة "أن يتفق الطرفان عليها". ثم صدرت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية من وزير التخطيط، تنفيذاً لنص الأمر التشريعي المذكور أعلاه والذي أشار إلى أن: "يصدر وزير التخطيط تعليمات إدارية لتنفيذ هذا الأمر"⁽²⁾. أي التفصيلات لفض المنازعات التي تثيرها العقود الإدارية⁽³⁾.

وفي مجال رقابة القاضي العادي على العقود الإدارية يثور التساؤل: أي نوع من الرقابة تنهض للقاضي العادي عند حلوله محل القاضي الإداري ، أي بعبارة اخرى هل يُمارس قاضي محكمة البدءة رقابة المشروعية فقط أم رقابة الملاءمة؟ وكيف يُمارس كل نوع من أنواع هذه الرقابة باعتباره قاضياً عادياً؟. نقول في صدد الإجابة

1- ينظر: نص المادة (7/ رابعا) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
2- ينظر نص المادتين (10، 11) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (1) لسنة 2008 الملغاة.
3- جاءت المادة (10) بعنوان " آليّة فض المنازعات قبل التعاقد " وهي قد ذكرت آليتين إثنين لفض المنازعات قبل التعاقد وتمثّلت الآليّة الأولى بتشكيل لجنة في كلّ وزارة، أو جهة غير مرتبطة بوزارة، والأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للنظر في الاعتراضات، والشكاوى التعاقدية وذلك بعد صدور قرار إحالة المناقصة. أما الآليّة الثانية فتتمثل بتشكيل محكمة إدارية في وزارة التخطيط، والتعاون الإنمائي بقرار من وزير التخطيط. أما بالنسبة للمادة (11) من التعليمات ، فإنها تتحدّث عن آليات فض المنازعات بعد توقيع العقد أيّاً كان هذا العقد. والآليات التي أوجدتها هذه المادة هي التوفيق، لجنة التحكيم (التحكيم الوطني)، اللجوء الى القضاء المختص، التحكيم الدولي. ولا بد لنا من الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية قد تم إلغاء وجودها القانوني بصور القانون رقم (18) في عام 2013 قانون التعديل الأول لأمر العقود العامة المذكور أعلاه، وبحسب المادة (2) من قانون التعديل الأول فإنه يتولّى القضاء العادي ممثلاً (محكمة البدءة) النظر في المنازعات التي كانت تتولاها المحكمة الإدارية.

عن هذا التساؤل أنّ القاضي العادي هنا ممثلاً بمحكمة البدأة بصفتها العادية، وبصفتها الإستئنافية له ممارسة كلّ أنواع الرقابة التي قد تنهض عند الرقابة على العقد الإداري، فهو يكون قاضياً للمشروعية عندما ينظر في مدى صحة قرار الفسخ بحق المتعاقد على سبيل المثال من حيث الإجراءات التي سبقته وأهمها الإنذار الإداري التي تصدره الإدارة عندما ترى أنّ المتعاقد معها إستحقّ إيقاع الجزاء عليه، وتكون رقابته رقابة ملاءمة متى ما أشارت الجهة الإدارية إلى تحقق إحدى حالات الضرورة التي لا تستطيع فيها توجيه الإنذار بطريقة تخرج عن إرادتها؛ بحيث تتحقق حالة الإعفاء من توجيه الإنذار الإداري ليأتي دور القاضي هنا في نظر، ودراسة، والتحقق من وجود حالة الضرورة الإستثنائية التي دعت الإدارة إلى الإستعجال في توقيع الجزاء، فضلاً عن مدى تحقق أسبابها، أضف لذلك العلاقة بين الأسباب والنتيجة وهي حدوث حالة الضرورة.

أمّا بالنسبة للتطبيقات الرقابية على موضوع الإنذار الإداري بالنسبة للعقد الإداري فهناك العديد من الأحكام التي صدرت من المحاكم العادية (محاكم البدأة)، فضلاً عن وجود أحكام كثيرة تم الطعن بها أمام محاكم الإستئناف. ومن الأحكام القضائية التي صدرت ما جاء في قرار لمحكمة التمييز الإتحادية: "... ولأنّ المدعي إضافة لوظيفته قد أخلّ بالتزاماته التعاقدية ونكأ بتنفيذ شروط العقد، وتأخر بتجهيز الأنايب وقد ثبت أنّ نسبة الإنجاز المادي الفعلي ضئيلة جداً وهي ٢,٣% أي أن نسبة الإنحراف هي ٨٩.٧% مما حدا بالمحافظة على توجيه الإنذار المرقم ١٥٤ في ١٩/١/٢٠١٦. ومن ثم قررت سحب العمل من المدعي إضافة لوظيفته وذلك بتاريخ ٣/٢/٢٠١٦، وقرار السحب هذا قد جاء منسجماً والمادة (65) من الشروط العامة للمقاولات وتطبيقاً سليماً للفقرة (1) من البند الخامس من العقد التي أعطت لمحافظة الديوانية حق سحب العمل بعد ثبوت إنذار المدعي، وعلمه بذلك. ولا يغيّر من الأمر شيئاً عدم صدور الإنذار المسيّر من قبل محافظ الديوانية من دائرة كاتب العدل؛ لأنّ التكييف القانوني للإنذار هو عمل قانوني يصدر من جانب واحد، وليس له شكل خاص إلا إذا نص القانون على ذلك الشكل أو صدوره من جهة حصرية كما هو عليه الحال على سبيل المثال في المادة (١٧/١) من قانون ايجار العقار المرقم (87) لسنة 1979 المعدّل والتي إشتطت تسيير الإنذار من قبل المؤجّر للمستأجر وبواسطة دائرة الكاتب العدل؛ ولأنّ المادة (65) من الشروط العامة للمقاولات قد أعطت الحق

لرب العمل بسحب العمل بعد إنذار المقاوم تحريريًا، أو إشعاره بذلك ولم توجب هذه المادة أن يتم الإنذار بواسطة دائرة الكاتب العدل؛ لذا فإن قيام محافظة الديوانية بتوجيه الإنذار للمدعي (إضافة لوظيفته) يعتبر صحيحًا ولا يجعله باطلاً، لأنّ منح الوزارات صلاحية تصديق العقود والتعهدات، والكفالات إستنادًا إلى أحكام المادة (4) من قانون كتاب العدول رقم (33) لسنة 1998 لا يعتبر هذا المنح منعا لتلك الوزارات، والدوائر من توجيه الإنذارات، والإشعارات كافة ومنها الإنذارات التي توجّه إلى الجهات المتعاقدة معها كالشركات، أو الأشخاص⁽¹⁾. مما يلاحظ على هذا القرار أنّ المحكمة فيه مارست رقابتها على الإنذار الإداري من حيث توجيهه، ومارست رقابتها على مدى صحّة هذا الإنذار وفقًا لمتطلباته الشكلية، والموضوعية، حيث بيّنت شرح الجانب الشكلي من حيث الجهة التي يجب أن يصدر عنها الإنذار الإداري مع الشكل الذي يصدر وفقه فضلًا عن رقابتها على المدّة التي لا بدّ منها لكي يكون الإنذار الإداري صحيحًا، بتمكين المُنذر به من إنجاز ما هو موجود في الإنذار أضف لذلك رقابتها على ذكر الجزاء كأحد البيانات الوجوبية اللازم ذكرها في ورقة الإنذار.

وهناك قرار آخر جاء فيه: "ورغم المطالبة الإدارية، والتحريرية لدائرة المدعي عليه؛ لإصلاح الأضرار ألاّ أنّها لم تستجب لتلك الطلبات مما اضطّر موكله لإصلاحها ليكون المجمع صالحًا للإنتفاع به وفقًا للعقد مما سبب لموكله أضرارًا ماديّة وفوات المنفعة طيلة فترة تصليح الأضرار؛ لذا طلب موكله دعوة المدعي عليه إضافة لوظيفته للمرافعة والحكم بإلزامه بتأديّة المبلغ أعلاه لموكله وهو يمثل قيمة الأضرار المثبتة من دائرة المدعي عليه وتحمله الرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة واحتفظ بحق مطالبة المدعي عليه بالتعويض عمّا فاته من منفعة وما أصابه من ضرر بدعوى مستقلة وبتاريخ ٢٠/٤/٢٠٢١ أصدرت محكمة البداء حكمها الفاصل في الدعوى"⁽²⁾ يلاحظ أنّ المحكمة في هذا القرار مارست رقابتها على الإنذار الإداري بطريقة غير مباشرة بعبارة "ورغم المطالبة الإدارية، والتحريرية"،

1- محكمة التمييز الاتحادية، رقم الدعوى 136، الهيئة المدنية الموسعة، بتاريخ: 2019، غير منشور.

2- حكم محكمة إستئناف كربلاء الاتحادية، الهيئة الإستئنافية، رقم الدعوى ٣٠٤/س/٢٠٢١، بتاريخ: ٦/٣/٢٠٢١، غير منشور.

فالمطالبة هي الوجه الآخر للإنذار تحت مسمى آخر وإن دلَّ ذلك على شيء إنما يدلُّ على أهميَّة الإنذار الإداري.

إلاَّ أنَّه مما يلاحظ على القضاء في مجال الرقابة إختلاط الأمور في مجال التوصيف القانوني، والتكليفات للجهات التي تترافع أمامه لحل المنازعات المتعلقة بهم، فمثلاً في واقعة رفعت أمام محكمة بداءة كربلاء المقدّسة جاء فيها أنّ رافع الدعوى والذي يعمل في كليّة أهليّة "قد علم من إدارة القسم بالكتاب المرقّم (س) بإنتفاء الجامعة من خدماته دون إنذار مسبق، أو إنعقاد مجلس الكلية؛ لإنهاء خدماته وأنّه لم يسبق فرض أي عقوبة بحقّه من قبل المدّعي عليه، عليه طلب دعوة المدّعي عليه للمرافعة، والحكم بإلزامه بالتعويض المادّي، والمعنوي؛ لما سبّبه من أضرار في إيجاد عمل في كليّة أخرى، وحقّه في الضمان الإجتماعي وتحمله كافة الرسوم والمصاريف وكان قد قدرّ التعويض بمبلغ عشرون مليون دينار، وبتأريخ ٢٠٢٢/٩/٢٠ أصدرت محكمة البداءة حكمها الفاصل في الدعوى وقضت بموجبه برد دعوى المدّعي... ولعدم قناعة المدّعي بالحكم البدائي طعن به إستئنافاً... " وفي أثناء نظر محكمة البداءة بصفتها الإستئنافية وجدت أنّ الأمر الذي صدر من الكلية التي يعمل بها المدّعي كان قد "تضمّن إنهاء خدمات المستأنف اعتباراً من تأريخ ٢٠٢٢/٣/١ بسبب صدور توجيهات لجنة المقابلة المشكّلة من قبل التعليم الجامعي الأهلي والتي تشير إلى عدم السماح لحملة شهادة الدبلوم العالي بالتدريس وعدم احتسابهم من ضمن حملة الألقاب العلميّة؛ كون القانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٦ حدّد الألقاب العلميّة بشكل واضح وليس من بينها شهادة الدبلوم العالي التي يحملها المستأنف. وحيث أنّ الثابت قانوناً أنّه يحكم بالتعويض المادّي، والمعنوي في حالة وقوع ضرر، وخطأ، وعلاقة سببيّة بينهما وحيث لم يثبت إرتكاب المدّعي عليه إضافة لوظيفته خطأ يستوجب التعويض؛ كونه إستعمل حقّاً كفله القانون في إنهاء العقد المبرم مع المستأنف؛ كون شهادة الأخير لا تخوّله التدريس في الكلية وأنّ الجواز الشرعي ينافي الضمان المادّة (6) من قانون المرافعات المدنيّة وحيث أنّ الثابت فقهاً، وقضاء أنّ من حق الإدارة تصحيح أخطاءها إن وجدت وأنّ ذلك حقّاً قانونيّاً لا يترتب على استعماله الضمان؛ لذا تكون دعوى المستأنف فاقدة لسندها القانوني، وأنّ الطعن الإستئنافي الذي قدمه لم يتضمّن أسباباً قانونيّة تكفي لفسخ الحكم البدائي لذا تكون

دعواه واجبة الرد وهذه النتيجة توصلت لها محكمة البداية في حكمها المستأنف الذي جاء صحيحاً، ومتفقاً وأحكام القانون⁽¹⁾.

ففي الحكم المتقدم وبصرف النظر عن صحة الحكم من حيث نتائجه الملقاة بظلالها على الخصمين إلا أن تكييف الكليّة الأهليّة على أنّها (الإدارة) فذلك لا يجوز مطلقاً في فقه القانون الإداري وبأبسط الأسباب أنّها جهة قطاع خاص.

الفرع الثاني

رقابة القضاء الإداري

نصّ دستور جمهوريّة العراق لسنة 2005 بشأن الرقابة على الأعمال الإداريّة على أن: " يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل، أو قرار إداري من الطعن"⁽²⁾. وبالرجوع إلى قانون مجلس الدولة العراقي نجد النص على أن: "تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر، والقرارات الإداريّة الفرديّة، والتنظيميّة التي تصدر عن الموظفين، والهيئات في الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة، والقطاع العام التي لم يعيّن مرجع للطعن فيها بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة، وحالّة، وممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي إن كان هناك ما يدعو الى التّخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن"⁽³⁾. وعند التمعّن في أغلب نصوص القوانين التي أشارت للإنذار الإداري نجد أنّها لم تنص على جهة للطعن مما يعني إختصاص محكمة القضاء الإداري ويستثنى من الكلام المتقدّم على سبيل المثال قانون إدارة البلديات؛ حيث نصّ على أن: "4-1- تؤلّف بأمر من وزير الداخليّة هيئة إستئنافية في وزارة الداخليّة برئاسة قاض يرشّحه وزير العدل، وعضوين من موظّفي وزارة الداخليّة من ذوي الخبرة، والإختصاص في المجال الفنّي، والقانوني لا تقل عن (5) خمس سنوات. ب- تؤلّف بأمر من أمين بغداد هيئة إستئنافية برئاسة قاض يرشّحه وزير العدل، وعضوين من موظّفي الأمانة من ذوي الخبرة، و الإختصاص

1- حكم محكمة استئناف كربلاء الإتحادية، الهيئة الإستئنافية/ رقم الدعوى 707/ س / 2022، بتاريخ 2022/11/14، غير منشور.

2- المادّة (100) من دستور جمهوريّة العراق لسنة 2005 .

3- المادّة (7/ رابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (65) لسنة 1979 المعدّل.

في المجال الفني، والقانوني لا تقل عن (5) خمس سنوات. 5- لمن أنذر وفق أحكام الفقرتين (2 و 3) من هذه المادة حق الاعتراض على الإنذار الموجّه إليه خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بالإنذار لدى الهيئة الاستئنافية. 6- 1- تنظر الهيئة الاستئنافية في الاعتراضات المرفوعة إليها، والفصل فيها طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية ولها أن تقرر بعد الوقوف على وجهة نظر الأطراف ذات العلاقة بالقضية المعترض عليها، والاسترشاد برأي الخبراء، أو الكشف الموقعي الاتي: أولاً- إبطال الإنذار، وإبقاء البناء، أو الإستعمال بالحالة التي كان عليها قبل توجيه الإنذار. ثانياً- رد الاعتراض وتأييد الإنذار كلاً، أو جزءاً وذلك بتصحيح المخالفة البنائية، أو تعديل البناء، أو الإستعمال المخالف إلى ما لا يتعارض وأحكام التشريعات، أو منع الإستعمال المخالف. ب- تعتبر الاعتراضات المعروضة على الهيئة الاستئنافية من القضايا المستعجلة وعليها البت فيها خلال (60) ستين يوماً من تاريخ ورود الاعتراض إليها ويكون قرار الهيئة باتّاً. ثالثاً- إيقاف تنفيذ الإنذار المعترض عليه بصورة مؤقتة حتّى الفصل في القضية المعروضة وفق أحكام هذه المادة. 7- 1- تنفّذ القرارات الصادرة وفق أحكام هذه المادة التي إكتسبت درجة البتات من صاحب الملك، أو شاغله خلال المدّة التي تحدّدها أمانة بغداد، أو البلديّة المختصّة وإذا إمتنع عن ذلك فلمدير عام الدائرة، أو مدير البلديّة فرض غرامة تهديديّة عليه مقدارها (25000) خمسة وعشرون ألف دينار كلّ (30) ثلاثين يوماً. ب- إذا زادت مدّة الإمتناع على (180) مائة وثمانين يوماً يقرر أمين بغداد، أو المحافظ المختص إزالة المخالفة بالطريقة التي يحدّدها وتستحصل نفقات الإزالة وفق قانون تحصيل الديون الحكوميّة المرقّم (56) لسنة 1977. ج- إذا إمتنع من فرضت عليه الغرامة بموجب أحكام هذه المادة عن دفعها يحال إلى المحكمة المختصة لإبدال الغرامة بالحبس وفق القانون. د- يراعى عند فرض الغرامة بموجب أحكام هذه المادة جسامة المخالفة واهميتها وتعنت المسؤول عنها. 8- لوزير الداخلية، وأمين بغداد إحالة الموظّف المسؤول عن عدم متابعة المخالفات، أو عدم إيقافها المشمولة بأحكام هذه المادة في مراحلها الأولى على المحاكم المختصة. 9- تمتنع المحاكم عن سماع الدعاوى الناشئة عن تنفيذ أحكام هذه المادة وعن الإجراءات التي تتخذ وفق أحكامها السابقة⁽¹⁾. وفق ما تقدّم من نص يظهر جليّاً إستبعاد ما يثور من منازعات في إطار

1- ينظر: المادة (95) من قانون إدارة البلديات العراقي رقم (165) لسنة 1964 المعدل.

قانون إدارة البلديات؛ إذ جاء النص ينص وبكلّ وضوح على آلية تقديم الإنذار، والتظلم منه بتشكيل لجنة مختصة وفق نفس القانون للنظر فيما يقدم في هذا الشأن من اعتراضات وذلك يدلّ دلالة واضحة على أنّ الإنذار الإداري هنا يعتبر قراراً إدارياً قائماً بذاته.

ولا يقتصر تكليف الإنذار كقرار إداري على ما ورد في هذا القانون فحسب، بل ينصرف لكلّ إنذار توجّهه الإدارة عدا ما يتعلّق بالعقد الإداري (كما بينا) ما يعني خضوع كلّ إنذار صدر من قبل الجهة الإدارية لرقابة القضاء الإداري، وإنطبق كلّ مبدأ عام عليه كان قد صدر من مجلس الدولة العراقي يرتبط والإنذار بصلة.

ولأنّ العقوبات الإدارية ذات طبيعة جزائية من شأنها ان تمس بحقوق الأفراد، أو حرّياتهم، فإنّ تسبب القرار الصادر من الإدارة غدا شكلاً جوهرياً وجب إحترامه بحيث يبطل عند تخلفه ذلك القرار؛ كونه من الشكليات الجوهرية⁽¹⁾. ولمجلس الدولة العراقي قرارات كثيرة في هذا الشأن منها ما قرره في أهميّة التسبب في الإنذار مسترشداً في أحكامه بقانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ومنها قراره الذي أشار فيه إلى أنّ: "يكون قرار فرض العقوبة باطلاً إذا جاء خالياً من أسباب فرضها" وجاء هذا الحكم بدلالة قانون إنضباط موظفي الدولة العراقي⁽²⁾، فضلاً عن حكم له أشار فيه إلى أنّ: " يكون القرار باطلاً إذا لم يكن مستنداً إلى أسباب قانونية، وموضوعية صحيحة"⁽³⁾.

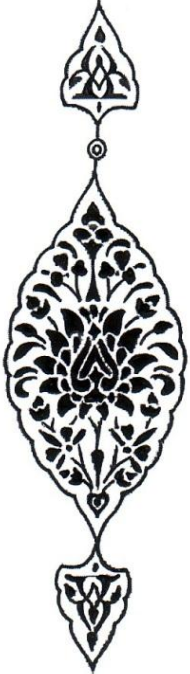
كذلك من أراء مجلس الدولة العراقي بشأن الرقابة على الإنذار ما جاء بشأن إختصاص الجهة التي توجّه الإنذار وهو ما أدلى به المجلس عند إستيضاح وزارة الثقافة عن الجهة المختصة بتوجيه الإنذار الإداري إلى الشركات السياحية المخالفة من وجوب توجيهه من قبل رئيس هيئة السياحة أو من يخوّله، وصدر الرأي بدلالة المواد (9، 15، 17/2) من قانون هيئة السياحة جاء في حيثياته: "الحالة الثالثة: الجهة المختصة بتوجيه الإنذار للشركات المخالفة: ترى وزارة الثقافة بكتابها المذكور أنفاً، أنّ من صلاحيات رئيس الهيئة أنّ يوجّه الإنذار

1- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مصدر سابق، ص45.
2- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 969/ تمييز / 2019، بتاريخ: 30 / 5 / 2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2020، ص423.
3- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 1417/ تمييز / 2018، بتاريخ: 13 / 2 / 2020 قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2021، ص395.

للشركات المخالفة إستناداً لقانون التعديل الأول لقانون الهيئة في المادة (17/ثانياً) منه. حيث إنّ البند (تاسعاً) من المادة (9) من قانون هيئة السياحة رقم (14) لسنة 1996 ، قضى بتحويل رئيس هيئة السياحة صلاحية تفتيش المرافق السياحية الخاضعة لرقابة، وإشراف الهيئة وحيث أنّ المادة (13) من القانون المذكور أنّها نصّت على: " تخضع المرافق السياحية للتفتيش الدوري من قبل أجهزة التفتيش في الهيئة؛ لضمان إستمرار تطبيق الشروط، والمواصفات في المرفق السياحي، أو العاملين فيه. وحيث إنّ المادة (14) من القانون المذكور أنّها نصّت على: " تقوم أجهزة التفتيش في الهيئة بمراقبة توافر الشروط في المرافق السياحية الخاضعة للرقابة بصورة دورية؛ لضمان صلاحيتها لتقديم خدماتها". وحيث أنّ المادة (15) من القانون المذكور أنّها نصّت على: " يمسك كلّ مرفق سياحي سجلاً خاصاً بملاحظات التفتيش يثبت فيه فريق التفتيش الملاحظات، والمخالفات التي يجب إزالتها والمدة اللازمة لذلك وعند عدم إستكمال الشروط وإزالة المخالفات خلال مدة الإمهال تفرض عقوبة على المرفق السياحي، أو مالكه، أو المسؤول الإداري، أو أي منها وحيث إنّ النص المذكور أوكل لفريق التفتيش تثبيت الملاحظات، والمخالفات التي يجب إزالتها والمدة اللازمة لذلك وإمهال المخالف مدة لإزالتها . وحيث أنّ البند (ثانياً) من المادة (17) من القانون المذكور أنّها نصّت على: " إذا إمتنع مالك المرفق السياحي، أو المدير المسؤول عن إدارته عن إزالة المخالفة بالرغم من إنذاره وإمهاله وفرض عقوبة الغرامة فلرئيس الهيئة غلق المرفق السياحي مدة لا تزيد على (30) ثلاثين يوماً وفي حالة إستمرار المخالفة بعد إنتهاء المدة المذكورة يستمر الغلق مدة (30) ثلاثين يوماً اخرى فإذا لم تزل المخالفة خلالي تلغى اجازة المرفق السياحي بعدها نهائي" وحيث أنّ الغرض من الإنذار هو تنبيه الشركة بوجود مخالفات مرتكبة، وإمهالها مدة محدّدة من الزمن؛ لإزالتها وفقاً للقانون وحيث أنّ الجهة المسؤولة عن متابعة مدى إلتزام المرافق السياحية ومحاسبتها هي الهيئة بأجهزتها التفتيشية المختصة. وحيث أنّ المادة (9) من القانون المذكور أنّها قضت بأن رئيس الهيئة يمثل الهيئة ويتولى ممارسة الصلاحيات واداء المهام الكفيلة بتحقيق أهداف الهيئة وتأسيساً على ما تقدم من أسباب، يرى المجلس: لرئيس هيئة السياحة، أو من يخوّله توجيه الإنذار للشركات السياحية المخالفة"⁽¹⁾.

1- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 43 /2019، بتاريخ: 21 /4 /2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2020، ص112.

الخاتمة



الخاتمة

في ختام البحث في موضوعنا توصلنا إلى جملة من النتائج، وبعض المقترحات المتواضعة علها تسهم ولو قليلاً في تقديم ما ينفع المجتمع، والباحثين في المجال القانوني وكالاتي:-

أولاً/ النتائج:

- 1- يمكن تعريف الإنذار الإداري بأنه: تصرف صادر بالإرادة المنفردة للإدارة توجّههُ للملتزم أمامها المخالف أيّاً كان نوع الإلتزام سواء كان إلتزاماً قانونياً، أو إتفاقياً تُنذره فيه بضرورة تنفيذ إلتزامه وفق ما ترفقه من بيانات تفضي مراعاتها لتدارك وضعه الخاطيء وخلال مدة معينة قانوناً، أو عرفاً (المدة المعقولة) وإلا أوقعت بإيقاع الجزاء عليه.
- 2- يستوجب الإنذار الإداري؛ لكي يصدر صحيحاً شروطاً عدّة أهمّها أن يصدر من الجهة الإدارية المختصة، وأن يكون مجدياً، واضحاً، ومحدّد المدة.
- 3- يتمتع الإنذار الإداري بذاتية مستقلة عمّا قد يشته به من مصطلحات في القانون الخاص، كالإعذار، أو في القانون العام، كعقوبة الإنذار فضلاً عن أنّ له خصائص عديدة ينفرد بها عمّا سواه، منها فاعليته، فضلاً عن كونه مؤقتاً، وتتمتع إزائه بسلطة تقديرية إضافة لكونه وجوبياً، ويشار النظام العام.
- 4- يؤسس للإنذار الإداري أساسان فلسفيان هما كلّ من العدالة، والصالح العام حيث أنّ توجيه الإنذار الإداري هو مما تفرضه مبادئ العدالة؛ لكي يكون المخالف على علم، وإطلاع بمخالفاته قبل توقيع الجزاء عليه، فضلاً عن إمهاله مدة زمنية يُمكن من خلالها من معالجة مخالفاته، وتدارك ما هو فيه. أضف لذلك أنّ توجيه الإنذار هو مما يُسهم في إبقاء إستمرارية المرفق العام في إنتظام، وإطراد بتجنّب التسرّع في إيقاع الجزاء، وتنبية المخالف خاصّة في العقد ومن ثم إستغلال الوقت، وإختصاراً للتكاليف بالمحافظة على خبرات من تعاقدت معه، ومحاولة حلّ المسألة دون فسخ العقد.
- 5- أنّ كلاً من العراق، والدول المقارنة أسسوا للإنذار قانوناً ولكن كان العراق قد تفوّق على كلّ من نظيريه في مصر، وفرنسا بإختياره الألفاظ القانونية الدقيقة إلاّ أنّه أخفق قليلاً في إيراد التنظيم الأشمل للإنذار في متن كلّ قانون كان قد نصّ عليه.

- 6- يتمتع الإنذار الإداري بصفة القرار الإداري فيما لو أسقطنا عليه اركان القرار الإداري، وشروط صحته، كما أنّ له طبيعة جزائية؛ وذلك لما يترتب على مخالفته من آثار تنعكس سلبا على المركز القانوني للمتعامل مع الإدارة .
- 7- يكون الإنذار الإداري صحيحًا، مرتبًا لآثاره متى ما صدر من الجهة الإدارية لمختصة بإصداره أصالةً، أو إستثناءً بموجب القانون.
- 8- تعفى الإدارة من توجيه الإنذار الإداري متى ما نصّ القانون، أو العقد على ذلك كما تعفى الإدارة منه متى ما دعت الظروف إلى إسقاطه، كإعلان المخالف عن عدم تنفيذه ما في ذمته من إلتزامات، أو عند صدور الغش منه، كما يسقط عنها بناءً على حالة الضرورة، والإستعجال أضف لذلك حالتى التنازل عن العقد، والتعاقد من الباطن.
- 9- ليس للإنذار شكل قانوني محدد بموجب القانون، إلا أنّ له جملة من البيانات الوجوبية التي يتطلبها القانون كمتطلبات شكلية تسوّغ قبول الإنذار منها، بيان المخالفات المنسوبة مع أوجه التقصير في تنفيذ الإلتزامات، و بيان الأعمال المطلوبة من المنذر به، أضف لذلك المدة الزمنية التي ينبغي أن يراعى خلالها تنفيذ الإصلاحات مع الجزاء الذي ستوقّعه الإدارة على المخالف الذي وجّهت له إنذارها في حالة عدم الإمتثال، وأيّة معلومات أخرى تجدها السلطة الإدارية ضرورية في تنبيه المخالف لتدارك أوضاعه.
- 10- من أهم المتطلبات الموضوعية للإنذار الإداري المدة؛ إذ لا بدّ من أن يتضمّن الإنذار الإداري مهلة كافية يستطيع خلالها المخالف القيام بجميع الأعمال المطلوبة منه، والمدة هذه قد تكون محدّدة بمتن القانون، أو قد يترك أمر تحديدها إلى الإدارة وهي ما يطلق عليها (المدة المعقولة). ومن المتطلبات أيضًا ضرورة قيام الإنذار الإداري على سبب قانوني صحيح مع بيان التسبب في صلب ورقة الإنذار.
- 11- يترتب على الإنذار الإداري عند مخالفته آثارًا خطيرة على المركز القانوني للمتعاقد مع الإدارة العامة المخالف لبنود العقد الذي أبرمه معها أبرزها سحب العمل، وفسخ العقد وما يترتب على كلّ ذلك من نتائج.
- 12- تنعكس آثار مخالفة الإنذار الإداري من قبل الأشخاص (الأشخاص المعنوية الخاصة ، الأشخاص الطبيعيين) على الخدمة العامة التي يحصل عليها الشخص المخالف من حيث حرمانه منها؛ لما ترتبه هذه المخالفة من نتائج أبرزها تعطيل سير المرفق العام بانتظام، إضطراب.
- 13- للآثار التي يترتبها الإنذار الإداري في حالة مخالفته تطبيقات كثيرة سواء كانت هذه التطبيقات على الصعيد القضائي، كالقرارات القضائية الصادرة بحق المهندسين، أو بحق الإدارة المتعاقدة

مهم، أو كان ذلك على الصعيد العملي من واقع المعاملات اليومية لدوائر الدولة وخاصة البلدية منها؛ كونها الأكثر إحتكاكًا بالجمهور الذين يعتدون على الطرق العامّة، أو يخالفون شروط الرخص التي حصلوا عليها في البناء أو تم بنائهم دون الحصول على تلك الإجازات.

14- لا يخلو الإنذار الإداري الموجه من قبل الإدارة إلى الملتزم أمامها (بنص العقد، أو بنص القانون) المخالف من الرقابة القضائية عليه سواء في الدول المقارنة، أم في العراق وتنصب الرقابة على كلّ ما يتعلّق بالإنذار من توجيهه لشروطه، وبياناته، ومتطلّباته... وكلّ ما هو مرتبط به.

15- شهدت المحاكم العراقية التطبيقات القضائية الأكثر إرتباطاً بموضوع الإنذار الإداري مقارنةً بنظيرتها من المحاكم الفرنسية، والمصرية.

ثانياً/ المقترحات:

- 1- حبذا على المشرع العراقي أن يتولى مسألة تنظيم الإنذار الإداري بشيء من الشمول له، والتوضيح في كلّ القوانين التي أشارت إليه وذلك بتعديل ما يتعلّق فيه؛ كونه ضماناً حساسة تسبق توقيع الجزاءات الإدارية، ولخطورة ما يترتّب عليه.
- 2- نرى أنّ من الضروري أن يتولّى المشرّع العراقي تحديد مدّة الإنذار الإداري في النصوص القانونية التي أشارت إليه وخلت منها ما عدا تلك القوانين التي لا بدّ فيها من ترك سلطة تقديرية للإدارة في هذا الجانب.
- 3- نقترح على المشرّع العراقي ضرورة النص على البيانات الوجوبية التي لا بدّ من تضمينها في الإنذار الإداري في متن القوانين التي أشارت إليه بحيث يقع باطلاً كلّ إنذار خلا من أي بيان وجوبي ذكره المشرّع.
- 4- نرى أنّ من الضروري تعديل نص المادة (95/3) من قانون إدارة البلديات العراقي رقم (165) لسنة 1964 المعدّل على أن يكون بالصياغة الآتية: " لمدير عام الدائرة، ولمدير البلدية إنذار المسؤول عن أي بناء، أو إستعمال تم بدون إجازة، أو موافقات أصولية... وذلك بلزوم معالجة، وتصحيح، أو إزالة الأسباب الداعية للمنع خلال مدّة (30) ثلاثين يوماً قابلة للتجديد مرّة واحدة فقط ولمدّة (15) خمسة عشر يوماً عدا القضايا التي إقترنت بقرار قضائي".
- 5- نقترح على المشرّع العراقي إضافة مادّة إلى قانون الصحة العامة رقم (89) لسنة 1981 المعدّل تنص على توجيه الإنذار وتكون بالصياغة الآتية: " للوزير، أو مدير عام الدائرة، أو من يخوّلُه إنذار الصيدليّات، أو المطاعم، أو المحال، أو المذاخر، أو المخازن عن أي مخالفة للتوجيهات، والتوصيات، والشروط الصادرة من وزارة الصحة واللازمة للسلامة الصحيّة وإعلامها بضرورة تدارك وضعها المخالف، وتصحيحه خلال مدّة (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ توجيهه ".
- 6- نقترح على المشرّع العراقي إضافة نص إلى قانون الصحة العامة يتضمّن البيانات الوجوبية اللازمة عند توجيه الإنذار إلى الجهة المخالفة وتكون بالشكل الآتي: " نظراً للمخالفات المنسوبة، وعدم الإلتزام بالتوجيهات المطلوبة للصحة العامة سوف يتم سحب الإجازة، وتوقيع عقوبة الغلق إن لم يتم تدارك هذه المخالفات، وتصحيحها خلال مدّة (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ".

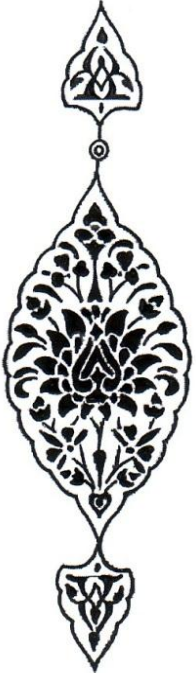
7- نجد أن من الضروري تحديد مدّة للطعن بالإنداز في قانون الصحة العامة كإن يتم النص عليها بالصياغة الآتية: " لذوي الشأن الطعن بالإنداز أمام الجهة المختصة خلال مدّة (15) خمسة عشر يوماً غير قابلة للتجديد عدا القضايا التي إقترنت بقرار قضائي مكتسب للدرجة القطعيّة وعلى الجهة المختصة البت في هذا الطعن خلال مدّة (30) يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قرار اللجنة قابلاً للطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري خلال مدّة (30) ثلاثين يوماً ويكون قرار المحكمة في هذا الشأن باتاً".

8- نقتراح على المشرّع العراقي تعديل المادّة (38/ أوّلاً) من قانون التعليم العالي الأهلي رقم (25) لسنة 2016 لتكون بالشكل الآتي: " للوزير إنذار الجامعة، أو الكليّة غير المرتبطة بجامعة، أو المعهد كتابياً في حال ثبوت المخالفة للشروط المطلوبة بإزالة المخالفة خلال مدّة لا تزيد على (30) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ بالإنداز".

9- نقتراح على المشرّع العراقي إضافة فقرة إلى نص المادّة (38/ أوّلاً) من قانون التعليم العالي الأهلي رقم (25) لسنة 2016 تكون بالصياغة الآتية: " للجامعة، أو الكليّة غير المرتبطة بجامعة، أو المعهد الذي وجّه له الإنذار الطعن به أمام محكمة القضاء الإداري خلال مدّة (30) ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ به وعلى المحكمة البت بالطعن المقدم إليها خلال مدّة (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قرار المحكمة قابلاً للتمييز خلال مدّة (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ إصداره".

10- نقتراح إضافة فقرة للمادّة (33) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009 وتكون بالصياغة الآتية: " لذوي الشأن الطعن بالإنداز أمام الجهة المختصة خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ به ، القطعيّة وعلى الجهة المختصة البت في هذا الطعن خلال مدّة (30) يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قرار اللجنة قابلاً للطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري خلال مدّة (30) ثلاثين يوماً ويكون قرار المحكمة في هذا الشأن باتاً " .

المصادر



المصادر

القرآن الكريم

أولاً / الكتب :

1. د. إبراهيم طه الفياض، العقود الإدارية، النظرية العامة وتطبيقاتها في القانون الكويتي والمقارن مع شرح قانون المناقصات الكويتي رقم (37) لسنة 1964، ط1، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، 1981، الكويت .
2. د. إبراهيم طه الفياض، القانون الإداري، ط1، مكتبة الفلاح، الكويت، 1988م .
3. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأه المعارف، الإسكندرية، 1993 .
4. د. إبراهيم محمد علي، آثار العقود الإدارية، وفقاً للقانون رقم (89) لسنة 1998 بشأن المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003 .
5. أحمد بن فارس بن زكريا، مقاييس اللغة، ج5، دار الجيل، بيروت، بلا سنة طبع.
6. أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973 .
7. د. أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامّة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973 .
8. د. إسماعيل غانم، النظرية العامة للإلتزام، ج2، بلا مكان نشر، مصر، 1967.
9. أميرة وصال، ضوابط سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016 .
10. د. انور سلطان، الموجز في النظرية العامة للإلتزام، دراسة مقارنة في القانونين المصري واللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1983 .
11. د. برهان رزيق، مبادئ وإجراءات القضاء الإداري، ط1، المكتبة القانونية، دمشق، 2011.
12. د. بكر القباني، القانون الإداري الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، بلا سنة طبع .
13. د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016 .
14. د. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، بلا مكان طبع، 1968 .

15. د. جابر جاد نصار، الوجيز في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة طبع .
16. د. جمال عثمان جبريل وإبراهيم محمد علي، آثار العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، القاهرة، 2002 .
17. د. جمال عثمان وإبراهيم محمد علي، آثار العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
18. حسام محسن عبد العزيز، سلطة الإدارة الجزائية في فرض الغرامة التأخيرية في العقد الإداري وضماناتها، دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، بلا مكان طبع، بلا سنة طبع .
19. د. حسان عبد السميع هاشم، الجزاءات المالية في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002 .
20. د. حسن عبد الله حسن، النظام القانوني للطرق العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2007 .
21. الحسين بن محمد أبي القاسم الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، تحقيق وضبط إبراهيم شمس الدين، مؤسسة الأعلمي للمطبوعات، بلا سنة طبع.
22. د. حمدي حسن الحلفاوي، ركن الخطأ في مسؤولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري، دراسة تحليلية تأصيلية لصور خطأ الإدارة في إبرام وتنفيذ العقود الإدارية على ضوء أحدث أحكام وقضايا مجلس الدولة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002 .
23. د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة العقود الإدارية الدولية، بلا مكان طبع، بلا سنة طبع.
24. د. حمدي ياسين عكاشة، موسوعة العقود الإدارية والدولية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1998 .
25. د. خالد الزغبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1998 .
26. د. دنون سليمان يونس العبادي، مظاهر السلطة العامة في انهاء العقد الإداري، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2015 .
27. د. رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1999
28. د. سامح عبد الله عبد الرحمن محمد، سحب العمل من المقاول في عقود الأشغال العامة، ط1، مركز الدراسات للنشر والتوزيع، مصر، 2016 .
29. د. سامي جمال الدين، رقابة الملاءمة والسلطة التقديرية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011.
30. د. سليمان الطماوي ، القرارات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996 .

31. د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري، مصلحة الإعتماد، مصر، 1956 .
32. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا سنة طبع .
33. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، ط ٦، القاهرة، 1991م
34. سمير صادق، العقد الإداري في المبادئ الإدارية العليا، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1995.
35. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ج1، دار الطبع والنشر الأهلية، 1970 .
36. د. شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008 .
37. د. طارق سلطان، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الإدارية وضوابطها، دار النهضة لعربية، القاهرة، 2010
38. د. عادل السعيد أبو الخير، القانون الإداري، شركة الجلال للطباعة، الاسكندرية، 2007 .
39. د. عاطف سعدي محمد، عقد التوريد الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، بلا مكان طبع، 2005 .
40. د. عاطف عبد الله الكماوي، التفويض الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، بلا سنة طبع.
41. د. عبد الباقي البكري وم. زهير بشير، المدخل لدراسة القانون، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة طبع.
42. د. عبد الحميد الشواربي، تشريعات البلدية، ط، منشأه المعارف، الاسكندرية، 1997.
43. د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد؛ نظرية الإلتزام بوجه عام، مصادر الإلتزام، م1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2000 .
44. د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج2، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، 2000.
45. د. عبد العزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003 .
46. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا سنة طبع .

47. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2002 .
48. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ العقد الإداري وتسوية منازعاته قضاءً وتحكيمًا، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2010.
49. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008 .
50. د. عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983
51. عبد الله نواف العنزي، النظام القانوني للجزاءات التعاقدية في القانون الإداري الكويتي والمقارن، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2008.
52. د. عبد الله نواف العنزي، النظام القانوني للجزاءات التعاقدية في القانون الإداري الكويتي والمقارن، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008 .
53. د. عبد الله نواف العنزي، النظام القانوني للجزاءات في العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010.
54. د. عبد المجيد الحكيم و د. عبد الباقي البكري و د. محمد طه البشير، القانون المدني وأحكام الإلتزام، ط4، ج2، المكتبة القانونية، بغداد، 2010 .
55. د. عبد المجيد الحكيم، الموجز في النظرية العامة للإلتزامات، مصادر الإلتزام، ط4، ج1، مطبعة العاني، بغداد، 1974.
56. د. عبد المجيد الفياض، نظرية الجزاءات في العقد الإداري، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 1975.
57. د. عبدالله مصطفى، علم أصول القانون، بغداد، 1995 .
58. عزيزة شريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.
59. د. عطية عبد المقصود عطية، حقوق المتعاقد في مواجهة سلطات الإدارة الإستثنائية أثناء تنفيذ العقد، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2020 .
60. د. علي الفحام، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976

61. علي حمودة، القواعد المنطقية لفهم الواقع والقانون في الدعوى الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002 .
62. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011 .
63. علي خطار شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة، مؤسسة وائل، عمان، بلا سنة طبع
64. د. علي محمد مظفر، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات في العقود الإدارية في اليمن، دراسة مقارنة، بلا مكان نشر، بلا مكان طبع، 2012 .
65. د. عمر حلمي، إختصاص القضاء الإداري بمنازعات العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993 .
66. د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، دراسة قانونية حديثة مقارنة بالنظام الفرنسي والمصري والعراقي، ط3، دار السلام القانونية، النجف الأشرف، 2017 .
67. د. فارس علي جانكير، سلطة الإدارة المتعاقدة في حالة التنفيذ المعيب للعقد الإداري، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بلا مكان طبع، 2014
68. د. فاروق أحمد خماس ومحمد عبد الدليمي، الوجيز في النظرية العامة للعقود الإدارية، كلية القانون، جامعة الموصل، 1992.
69. د. فوزي أحمد إبراهيم، التفويض الإداري في ضوء النصوص القانونية وأحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، القضائية، ع14، المملكة العربية السعودية، 2018.
70. د. ماجد راغب الحلو، دعاوى الإدارة (دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، دعوى التأديب، وطرق الطعن في الأحكام الإدارية)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004 .
71. د. مازن ليلو ، القانون الإداري، ط4، دار المسلة، لبنان، 2017 .
72. د. ماهر صالح الجبوري، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، 2009 .
73. د. محمد الكشيبور، رقابة المجلس الأعلى على محاكم الموضوع في المواد المدنية، دون ذكر الناشر ولا سنة النشر .

74. د. محمد أمين سعيد، المبادئ العامة في تنفيذ العقود الإدارية، دار الثقافة الجامعية، بلا مكان طبع، 2000.
75. د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.
76. محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور، لسان العرب، ج5، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بلا سنة طبع.
77. محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، بلا مكان طبع، 2007.
78. د. محمد سعيد أمين، المبادئ العامة في تنفيذ العقد الإداري، دار الإيمان للطباعة، بلا مكان طبع، بلا سنة طبع .
79. د. محمد سعيد عبد الرحمن، الحكم القضائي، أركانه وقواعد إصداره، دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، بلا سنة طبع .
80. د. محمد سعيد محمد أمين، المبادئ العامة في تنفيذ العقد الإداري، دار الثقافة الجامعية، مصر، 1991.
81. د. محمد شتا أبو سعد، الإعدار في القانون المدني المصري وما جرى عليه في القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990 .
82. د. محمد صلاح عبد البديع، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، ط1، مركز قديم للكمبيوتر، القاهرة، 1993 .
83. محمد عبد العال سناري، مبادئ وأحكام العقود الإدارية في مجال النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة طبع .
84. د. محمد فؤاد عبد الباسط، العقد الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2006 .
85. محمد ماهر أبو العينين، العقود الإدارية وقوانين المزايدات والمناقصات، الكتاب الثاني، ط2، دار الكتب القانونية، بلا مكان طبع 2005 .

86. محمد محمود المصري ومحمد أحمد عابدين، الفسخ والإنفساخ والتفاسخ في ضوء القضاء والفقه، القانون رقم (6) لسنة 1997 وحكم المحكمة الدستورية العليا مع أحدث أحكام محكمة النقض، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
87. د. محمد مصطفى المولى، السلطة المختصة في فرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام، دار الكتب القانونية، مصر، 2012 .
88. محمود حافظ ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، 1993 .
89. د. محمود عاطف البناء، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا سنة طبع .
90. د. مدحت محمد أحمد يوسف، النظام القانوني لغرامة التأخير في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، بلا مكان طبع، 2014.
91. د. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وانواعها، دار الهيئة المصرية، 1976 .
92. مليكة الصاروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010.
93. د. منصور إبراهيم العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، بلا مكان طبع، 1984 .
94. ميسون سيف الدين عبد الرحمن محمد، أثر الإنذار بالإخلاء على عقد الإيجار، دراسة مقارنة، جامعة أفريقيا العالمية، الخرطوم، السودان، 2019 .
95. د. ميسون طه حسين ود. غني زغير الخاقاني، مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري في العراق، ط1، مؤسسة دار الصادق الثقافية، 2018 .
96. د. نصري منصور النابلسي، العقود الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، حلب، بلا سنة طبع.
97. د. نواف كنعان، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان، 2002 .
98. د. هارون عبد العزيز الجمل، النظام القانوني للجزاءات في عقد الأشغال العامة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1979.
99. د. هلاير أسعد أحمد، نظرية الغش في العقد، دراسة تحليلية مقارنة في القانون المدني، دار الكتب العلمية، بيروت، 2011.
100. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط1، دار السنهوري، بغداد، 2015 .

101. ياسر عمار جبار، ضوابط سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات التعاقدية في القانون العراقي والمقارن، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، 2018 .
102. د. يعقوب يوسف حمادي، القضاء الإداري ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2012 .
103. د. يوسف محمد المصاروة ، تسبيب الأحكام وفقا لقانون أصول المحاكمات المدنية، ط2 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.

ثانياً / الرسائل والاطاريح الجامعية:

أ - الرسائل:

1. تامر محمد ابراهيم، الجزاءات الإدارية في عقد الأشغال العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، بابل، 2000 .

ب- الأطاريح:

- 1- بشار جميل، التفويض في الإختصاص، دراسة مقارنة، إطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر 1979 .
- 2- سكران سالم، الإعدار في العقود الإداريّة، دراسة مقارنة، إطروحة دكتوراه، كئيّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2018
- 3- عبد الله نواف العنزي، النظام القانوني للجزاءات التعاقدية في القانون الإداري والمقارن ، إطروحة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، الكويت، 2008.
- 4- علي محمد مظفر ، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات في العقود الإدارية في اليمن، دراسة مقارنة، إطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2012.
- 5- عهود جبار عباس، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات في العقود الإدارية في العراق، دراسة مقارنة، إطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، مصر، 2021 .
- 6- محمد مختار، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، إطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1973 .

7- هارون عبد العزيز الجمل، النظام القانوني للجزاءات في عقد الأشغال العامة، دراسة مقارنة، إطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1979 .

ثالثاً / البحوث:

1. د. عاطف سعدي محمد علي، المعيار القضائي في تمييز العقود الإدارية، طبقاً لأحدث إتجاهات الفقه والقضائين الفرنسي والمصري، مجلة الفقه والقضاء العربية، ع3، الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب، جامعة الدول العربية
2. عبد المهدي مساعد، جوانب قانونية في التفويض، دراسة مقارنة، مجلة معهد الإدارة العامة، ع 44، المملكة العربية السعودية، 1985 .
3. د. عمار التركاوي، نظرية التفويض الإداري وإشكالياتها التطبيقية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، م37، ع1، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2021 .
4. قاسم عبادي مهدي العامري، عيب عدم الإختصاص في القانون الإداري، مجلة القانون والقضاء، ع3، بغداد، 2010 .
5. د. محمود أبو السعود، سلطة الإدارة في تنفيذ العقد الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، ع1، جامعة عين شمس، السنة التاسعة والثلاثون، 1997 .

رابعاً/ التشريعات :

أ - فرنسا

أ- الدساتير:

- دستور 1958 الفرنسي المعدّل .

ب- القوانين :

- قانون حماية البيئة رقم 95-101 لسنة 1995.
- قانون البيئة ، آخر تعديل: 01-05-2022 طبعة 03-05-2022 ، من إنتاج droit.org.
- تعديل قانون الخدمة المدنية العام 1983.

- قانون العمل لسنة 1841 المعدل بالقانون رقم 727 أغسطس 2018.
- تعديل قانون الإجراءات الجنائية رقم 57-1426 لسنة 1957.
- قانون التعليم الفرنسي.
- القانون المدني لعام 1804 المعدل.
- القانون الفرنسي الخاص بعلاقات الإدارة مع المواطنين الصادر في 11 يوليو 1979.

ج- دفاتر الملاحظات :

-الكتاب الفرنسي للبنود الإدارية العامة.

د- الأوامر والمراسيم:

- المفوضية الأوروبية ، 17 كانون الأول / ديسمبر 2008 ، نقابة إدارة وتنمية البلديات سوبرباغنيريس ، (منطقة في فرنسا) رقم 296819.
- أمر 30 مارس 2021.
- القرار رقم 382144 ، قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 27 مارس 2015.
- القرار رقم 398830 ، قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 2017/6/21 ،

2- في مصر:

أ - الدساتير:

- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

ب - القوانين :

- القانون المدني رقم (131) لسنة 1948 المعدل.
- قانون الإجراءات الجنائية رقم (١٥٠) لسنة ١٩٥٩ المعدل.
- قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972.
- قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم (106) لسنة 1976 المعدل .
- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978.
- قانون المباني رقم (106) لسنة 1976 المعدل 1992.

- قانون المناقصات والمزايدات رقم (89) لسنة 1998 الملغى.
- قانون الشؤون البيئية رقم (4) لسنة 1994 المعدل بالقانون رقم (9) لسنة 2009.
- قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016
- قانون تنظيم التعاقدات رقم (182) لسنة 2018.
- قانون تنظيم التعاقدات رقم (182) لسنة 2018 المعدل

ج - اللوائح:

- اللائحة التنفيذية لقانون المباني رقم (106) لسنة 1976 المعدل.
- اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم (89) لسنة 1998 الملغى.

3- في العراق:

أ- الدساتير:

- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

ب- القوانين:

- القانون المدني رقم (40) لسنة 1951 المعدل.
- قانون تنظيم الإعلانات رقم (1) لسنة 1956 .
- قانون اشغال الطرق العامة رقم (104) لسنة 1956 .
- قانون ضريبة العقار رقم (162) لسنة 1959 المعدل.
- قانون إدارة البلديات رقم (165) لسنة 1964 المعدل.
- قانون النظافة العامة رقم (38) لسنة 1967 وتعديلاته.
- قانون المطبوعات رقم (206) لسنة 1968 المعدل.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 المعدل.
- قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (56) لسنة 1977 .
- قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
- قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982 المعدل.

- قانون التخطيط العمرانى رقم (3) لسنة 1982 .
- قانون المرافعات المدنيّة رقم (69) لسنة 1983 المعدّل.
- قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1989 المعدّل.
- قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدّل.
- قانون الآثار والتراث رقم (55) لسنة 2002 المعدّل.
- قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004
- قانون البيئة رقم (27) لسنة 2009.
- قانون حماية وتحسين البيئة رقم (27) لسنة 2009.
- قانون حماية الصّحة الحيوانيّة رقم (32) لسنة 2013 .
- قانون الصحة البيطرية رقم (32) لسنة 2013 .
- قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 المعدّل .
- قانون العمل رقم (37) لسنة 2015 المعدّل.
- قانون التعليم العالي الأهلي رقم (25) لسنة 2016.
- قانون المدن الصناعية رقم (2) لسنة 2019 .

ج- التعليمات:

- تعليمات تنفيذ العقود الحكومية العراقي رقم (2) لسنة 2014.
- الشروط العامّة لمقاولات أعمال الهندسة المدنيّة العراقيّة الملغاة.
- الوثائق القياسيّة للمناقصات التنافسيّة العامّة لعقود تنفيذ الأشغال العامّة .

خامساً/ الاحكام القضائيّة :

1. الأحكام القضائيّة والمصريّة:

- أ- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1611، 46 ق. ع، جلسة 16 / 3 / 2003، مجموعة المبادئ القانونية، ج2، 2005.

ب- حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 24 / 4 / 2004 في الطعن رقم (8229 / 45 ق.ع) مجموعة المبادئ القانونية، ج1، 2005 .

2. الأحكام القضائية العراقية:

أ- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 43 / 21 / 4 / 2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2020 .

ب- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 41 / 2020، بتاريخ: 18 / 5 / 2020، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2021 .

ج- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 932 / تمييز / 2019، بتاريخ: 8 / 8 / 2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، .

د- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 969 / تمييز / 2019، بتاريخ: 30 / 5 / 2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2020.

هـ- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 1417 / تمييز / 2018، بتاريخ: 13 / 2 / 2020 قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2021 .

و- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 969 / تمييز / 2019، بتاريخ: 30 / 5 / 2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2020.

ز- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 1417 / تمييز / 2018، بتاريخ: 13 / 2 / 2020 قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2021.

ح- حكم محكمة قضاء الموظفين، رقم الدعوى 43 / 2019، بتاريخ: 21 / 4 / 2019، قرارات مجلس الدولة وفتاواه، المكتبة القانونية، بغداد، 2020.

ط- محكمة التمييز الاتحادية، رقم الدعوى ١٣٦، الهيئة المدنية الموسعة، بتاريخ: ٢٠١٩، غير منشور.

ي- حكم محكمة التمييز الاتحادية، رقم الدعوى 2295 / الهيئة الاستئنافية / 2019، بتاريخ 2019/7/30، غير منشور.

ك- حكم محكمة التمييز، الإضبارة 1239، م3، 1988، جلسة 28 / 5 / 1988.

- ل- حكم محكمة التمييز الاتحادية، الهيئة الموسعة المدنية/ رقم الدعوى 136 / س / 2019، بتاريخ 2019، غير منشور.
- م- حكم محكمة استئناف كربلاء الاتحادية، الهيئة الاستئنافية / رقم الدعوى 509 / س / 2021، بتاريخ 2021/11/30، غير منشور.
- ن- حكم محكمة استئناف كربلاء الاتحادية، الهيئة الاستئنافية، رقم الدعوى 304 / س / 2021، بتاريخ 2021 / 6 / 3 : غير منشور.
- س- حكم محكمة استئناف كربلاء الاتحادية، الهيئة الاستئنافية/ رقم الدعوى 707 / س / 2022، بتاريخ 2022/11/14، غير منشور.

سادسًا/ المواقع الإلكترونية:

1. علي سعد عمران، التنظيم القانوني لتسوية منازعات العقود الإدارية في العراق، مقال منشور على موقع كلية القانون، جامعة كربلاء، بتاريخ: 17 / 1 / 2014.
2. قاموس لاروس الفرنسي الإنذار بأنه: "تبليغ شخص بشيء ما أو إعلامه به"، أو هو "جلب إنتباه شخص حول حدثٍ ما"، يُنظر: Dictionnaire français LAROUSSE Disponible sur le site suivant Date d'entrée le 2022/05/27: منشور على الموقع <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/avertissement/7058> .
3. جاد الكريم الجباعي، مبادئ العدالة وشروط إمكانها، ص1، بحث منشور على الإنترنت بتاريخ: 8 تموز/ يوليو 2020.
5. غادة محمد، الخدمات العامة، مقال منشور على الأنترنت، بتاريخ: 2019 ، www.Fatakat.a.com

Bibliographie :

Ouvrages :

- Dictionnaire des termes juridiques:

-
- André de Laubadère, Franck Moderne, Pierre Delvolvé, Traité des CONTRATS ADMINISTRATIFS, TOME2 , 2e édition , générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1984.
 - Debbash (Ch) et Ricci (J. C), Contentieux administratif, Daloz, . 1985.
 - Drey Fus. , AJDA, 12 Juillet, 2010.
 - GERBET (Jacques), La délégation des pouvoirs, Paris, Dunod (r) Économie, Collection, La vie de l'Entreprise,1971.
 - H. Prix, Traité Pratique du Droit des Travaux Publics et des Marchés Publics, Tomes III et IV 6e éd, Éditions du Moniteur des Travaux Publics, Paris, 1968.
 - Le foulon, J. et Laviale C, Les mises en demeure administratives, AJ. 1980.
 - M.de Villiers, droit public général, Litec, 2001 .
 - Puisoye (J) et Dupy, introduction générale, 1937.
 - Richerd L., Droit des contrats administratifs. éd. 2006.
 - Vedel (G) , Droit Administratif , Paris ,1973.
 - Yves Faberon (J), La réforme de la motivation des actes adm. et des actes des organismes d'aide sociale par la loi du 11 juill 1979, J.C.P. Doctrin 1980.

Thèses :-

- Delvolve (J.), Les délégations de matières en droit public, Libr. du Recueil Sirey, thèse, Toulouse, 1930

- Fouad El Attar, Le marché de Travaux publics, Thèse, Paris, 1953, édition Lecaive ,1955,

- Législations :

- Constitution :

La constitution française 1958 en vigueur

- Codes :

- Code de la protection de l'environnement, n°95-101 de 1995 .
- Code de l'environnement, dernière modification: 2022-05-01 Edition 2022-05-03, production de droit.org.
- Code général de la fonction publique modifié 1983 .
- Code du travail de 1841, modifié par la loi 727 août-2018 .
- Code de procédure pénale n° 57-1426 de 1957 modifié.
- Code de l'éducation française.
- Code civil de 1804, modifié.
- La loi française sur les relations de l'administration avec les citoyens du 11 juillet 1979.

- Cahiers :

Le cahier français des clauses administratives générales

- Arrêtés et ordonnances:

- C.E., 17 Décembre 2008, Syndicat intercommunal de gestion et d'aménagement de Superbagnères, no 296819.
- Arrêté du 30 mars 2021.

- Décision N°382144, Arrêt du Conseil d'État français rendu le 27 mars 2015.
- Décision N°398830, Arrêt du Conseil d'État français rendu le 21 /6/2017,

Abstract

For the most part, whatever was stipulated in each of the laws is not necessarily true in itself; it is what those laws aim for in their texts, to the contrary, and what the prosecutor, who sells it himself, wants from the perpetrators of the law. Therefore, it would be natural that there would be guarantees before the signature of this assignment when the administrative assignment is expected by the public administration on the person who comes with misconduct to the contracts agreed upon under the contract which the public has concluded with a person, or that these misconducts arise by a citizen who enjoys public services, whether he is a natural person or mentally liable to him under the law, and does not perform them, delays their execution, or delays its execution. Regardless of the type of infringement of this obligation, the administrative notice represents one of the guarantees of the public administration.

The indictment of administrative responsibilities shall be subject to legal guarantee and shall not be issued to the person responsible for the administrative functions undertaken by the administration. Notwithstanding the importance of this guarantee, the Iraqi government has not dealt with any expansion, including the provisions of some laws relating to administrative contracts or the laws concerning public services, the lives of citizens, and the administration of public facilities according to their needs, as amended by the State Administration Act No. 165 of 1964. Other provisions of the law informed the administration.

It is noted from the interpretation of the texts that undertook the administrative procedure that they formed in most cases the subject requirements, or the required procedures for the management of administrative procedures, and the declaration of them.

It is forbidden to give notice when evicting serious offenders, to take notice of their detention on the legal basis of the contract, or for the general benefit of the public. By virtue of the need for the issuance of the indictment of administration, of the obligation to be issued by the general administration, the court shall not exonerate itself from the responsibility of the supervision in respect of this notification, even if the competent authority is not subject to the obligations of the public administration, and shall not in any particular matter bear in mind the notification of its authority.



University of Kerbala

College of Law

Branch of public law

**Legal regulation of administrative
warning in Iraq**

(A Comparative Study)

**To the Council of the college of Law, University of Karbala, as
a partial fulfillment of the requirements to gain PHD in
Philosophy of Public Law**

Written by the student

Zahraa Mansoor Mathkooor Al-Hilfy

Supervision

Prof. Dr. Alaa Ibraheem AL-Husainy

1445 A.H.

2023 A.D.