وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد خيضر –بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

تنفيذ القرار الإداري

مشروع مذكرة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص : قانون إداري

إعداد الطالب:
زهير مغازي

إشراف الأستاذ:
عفاف حبة

السنة الجامعية: 2018/2017

بسم الله الرحمن الرحيم

والصلاة والسلام على رسول الله

وعلى آله وأصحابه الميامين

شكر و عرفان

أتقدم بالشكر الجزيل للمولى عز وجل حيث قال في محكم تنزيله "(6)وإذ تأذن ربكم لئن شكرتم لأزيدنكم...(7)"

"الآية 7 من سورة إبراهيم".

فأقول اللهم لك الحمد والشكر فزد.

كما أتقدم بالشكل إلى كل من ساهم في تعليمي وتأطيري من دخولي المدرسة إلى يوم تخرجي من الجامعة كما أوجه شكر وعرفاني لمعلمي وأستاذي بالطور الابتدائي "كمال لويفي"، كما أخص بالذكر تشكراتي للأستاذة المشرفة "عفاف حبة" على مجهوداتها الجبارة ونصائحها وتوجيهاتها المتواصلة، وحرصها الدائم طيلة مدة الإشراف على هذا العمل المتواضع، فجزاهم الله عنا كل خير، وأمدهم بعونه وحفظه.

كما أتوجه بالشكر إلى كل من ساندني بدعواته الصادقة أو تمنياته المخلصة.... أشكرهم جميعا وأتمنى من الله عز وجل أن يجعل ذلك في موازين حسناتهم.

- زهير مغازي-

الإهـداء

أهدي ثمرة هذا العمل:

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمريهما.

وا إلى زوجتي وأولادي.

وا إلى كل أخوتي.

وا إلى جميع الأهل والأصدقاء.

- زهير مغازي-

مقدمة

تعمل الإدارة العامة في الدولة الحديثة على تحقيق المصلحة العامة والتي تعتبر من أهم أهدافها مع المراعاة في نفس الوقت للحريات العامة للأفراد داخل المجتمع وبهذا المنطلق فهي تمارس وظائفها التقليدية والمتمثلة في وظيفة الضبط وتقديم الخدمات، فالوظيفة الأولى والتي تمثل الجانب السلبي في نشاط الإدارة حيث تهدف من ورائه مع حماية النظام العام والعامل السلبي يكمن في أن الإدارة تلزم المواطنين بالقيام بعمل أو الامتناع عنه فبهذا الالتزام تكون هذه الوظيفة بمثابة رقابة على نشاط الأفراد والحد من ممارسة الحريات العامة.

أما الوظيفة الثانية والتي تمثل الوجه الإيجابي للنشاط الإداري فمن خلالها تقدم الإدارة خدمات وا ٍشباع حاجيات الأفراد عن طريق المرافق العامة.

ومن جهة أخرى تقوم السلطة الإدارية في ممارسة وظائفها أو نشاطاتها المختلفة عن طريق نوعين من الأعمال: أعمال مادية وهي الأعمال التي تصدر عن الإدارة بغير أن يصاحبها قصد ترتيب آثار قانونية كالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، والأعمال القانونية فمرادها اتجاه إرادة الإدارة إلى إحداث آثار قانونية معينة.

والأعمال القانونية نوعان فالأولى هي الأعمال الانفرادية والتي تتمثل أساسا في القرارات الإدارية وهذه الأخيرة تمثل في ذاتها أهم امتيازات ووسائل الإدارة في ممارسة نشاطها بطريقة ترتب حقوق وتفرض التزامات بصفة منفردة سواء صدر هذا القرار الإداري من شخص طبيعي واحد كرئيس الجمهورية أو وزير أو والي، أو صدر من هيئة أو مجلس يمثل شخصا معنويا من أشخاص القانون العام.

والثانية فهي أعمال اتفاقية أو العمل الإداري التعاقدي ويصدر بناء على اتفاق بين جهة الإدارة وطرف أو أطراف أخرى والذي يمثل في الخصوص في العقد الإداري.

فبالنسبة لموضوع بحثنا "القرار الإداري" والذي يعتبر من أهم الوسائل لمباشرة الوظيفة الإدارية والذي يعتبر مظهرا من مظاهر امتيازات السلطة العامة التي تتمتع به الإدارة، بحيث للإدارة الحق في إصدار القرارات الإدارية بصفة إلزامية وبإرادة منفردة تجاه المخاطبين من

أصحاب الشأن دون الحاجة إلى موافقتهم ودون موافقة القضاء وهذا تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

يصدر القرار الإداري من السلطة الإدارية المختصة مستوفيا لجميع أركانه وعناصره ومن ثم تقوم بنشره أو تبليغه سواء أكان قرارا فرديا أو تنظيميا، لأن القرارات الإدارية لا تسري في حق المخاطبين بها إلا إذا علموا بها عن طريق وسائل العلم المقررة بذلك قانونيا (التبليغ، النشر...)

ومن هنا تأتي عملية تنفيذ القرار الإداري وتجسيده على الواقع العملي وذلك وفق للكيفيات والآليات التي يقتضيها القانون وحسب الظروف التي يتم فيها التنفيذ ووفق للإجراءات المتخذة لذلك والمتبعة من قبل الإدارة والتي تسيرها بسلطتها وأساليبها الخاصة بحيث تعد عملية تنفيذ القرارات الإدارية أحد الامتيازات التي كفلها المشرع للإدارة.

فبصدور القرار الإداري من الإدارة في مخاطبة الأفراد فإنه يستوجب على هؤلاء تنفيذه ،

فإذا كان مضمون القرارات الإدارية الصادرة من الإدارة منح حقوق الأفراد فإن المستفيد يكون في موقع اختيار وهو الأصل، كما له أن ينفذ القرار الذي يمنحه الحق أو لا ينفذه، بمعنى أن التنفيذ يرجع لحسن إرادته وهنا يدل على مستوى الوعي المدني في المجتمع.

وفي حالة ما إذا تضمنت القرارات الإدارية فرض التزامات على الأفراد فغالبا ما نجدهم يعزفون ويتهربون على تنفيذها وأمام هذا الامتناع فإن الإدارة تلجأ إلى طرق أخرى لإجبار المخاطبين من أصحاب الشأن بالقرار على تنفيذه وهذا الحق مقرر ومخول للإدارة قانونا.

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية دراسة تنفيذ القرار الإداري في كون أن هذا الأخير يكون قابلا للتنفيذ بمجرد صدوره وهذا بعد توفره لشروط النفاذ.

وبذلك تستطيع الإدارة إلزام الأفراد بالخضوع لقراراتها التي أصدرتها بإرادتها المنفردة سواء اختياريا أو طوعيا وهو الأصل العام أو باستعمال طرق أخرى، كل هذا يعتبر مظهرا من مظاهر السلطة العامة التي منحها القانون للإدارة، وهذا الامتياز يعود بالنفع على المصلحة

العامة وعليه ينبغي أن يؤخذ القرار الإداري على محمل الصحة والسلامة باعتباره صادر من جهة قانونية مختصة ووفقا للإجراءات القانونية وعدم مخالفته للقانون أو مساسه بحقوق الأفراد بما ينبغي تنفيذه طواعية من طرف الأفراد وهذا كأصل عام أو باستعمال التنفيذ الجبري أو اللجوء إلى القضاء كاستثناء.

ومن هذا المنطلق فإن أهمية هذا الموضوع تكمن في التعرف على الوسائل القانونية التي وضعها المشرع للإدارة لتنفيذ قراراتها من جهة و من جهة أخرى حماية المراكز القانوني للأفراد.

أسباب الدراسة:

ويعود ذلك إلى:

- الاهتمام بالقانون الإداري بصفة عامة والقرار الإداري بصفة خاصة.
- والرغبة في معرفة الآليات والطرق التي تستعملها الإدارة في تنفيذ قراراتها.

وعليه فإن الإشكالية التي تثار في موضوع دراستنا تكمن في: ما هي الآليات والسبل التي كفلها المشرع للإدارة لتنفيذ قراراتها؟

ويندرج ضمن هذه الإشكالية أسئلة فرعية وهي على النحو التالي:

1-بالنسبة للإطار المفاهيمي للقرار الإداري ماهو تعريف وأركان وأنواع وخصائص القرار الإداري ؟ .

2-القصد من نفاذ القرار الإداري وعملية تنفيذه؟

3-ماهي شروط قبول طلب وقف التنفيذ؟

المنهج المتبع:

وللإجابة عن التساؤلات السابقة ارتأينا في دراسة موضوع تنفيذ القرار الإداري إلى إتباع المنهج التحليلي باعتباره الأنسب لمعالجة مثل هذه المواضيع و هذا على أساس أن الدراسة هي مواضيع و نصوص تشريعية .

خطة البحث:

للإجابة عن الإشكالية السابقة الذكر فجاءت الخطة مقسمة إجمالا الى فصلين، فلقد اشتمل الفصل الأول على مفهوم القرار الإداري ونفاذه وعملية تنفيذه؛أما الفصل الثاني، فإنه يتعلق بآليات تنفيذ القرار الإداري.

الفصل الأول

ما هية تنفيذ القرار الإداري

لتحديد مفهوم تنفيذ القرار الإداري تحديدا واضحا و دقيقا ولدواعي المنطق العلمي في البحث تطلب منا أن نستهل بحثنا بإطار مفاهيمي حول ماهية القرار الإداري في مبحث أول ويضم أربع مطالب بداية بتعريفه و الذي يعتبر عملا قانونيا انفراديا صادرا بإرادة السلطة الإدارية المنفردة و الملزمة اتجاه الأفراد و أصحاب الشأن من المخاطبين و بهذا قد ميز المشرع بين القرار الاداري و العقد الإداري الذي ينعقد برضا و اتفاق ارادتين مختلفتين إحداهما السلطة الإدارية و هذا في مطلب أول ، و يندرج في المطلب الثاني أنواع القرار الإداري و تصنيفه حسب كل من المعيار العضوي (الشكلي) و المعيار المادي (الموضوعي) ، و في الطلب الثالث تطرقنا الى اركان القرار الإداري و في مطلب رابع و أخير تطرقنا الى خصائص القرار الإداري.

وأما في المبحث الثاني نجد أنه من المناسب التمييز بين نفاذ وتنفيذ القرار الإداري كإحاطة بموضوع ماهية التنفيذ للقرار الاداري باعتباره أحد الامتيازات التي كفلها المشرع للإدارة فهو تجسيد لمضمون القرار الإداري على أرض الواقع ، بمعنى آخر هو عملية انتقال من المرحلة القانونية للقرار الاداري و المتمثلة في نفاذ القرار الإداري الى مرحلة الواقع العملي و هو التنفيذ للقرار الاداري وفق الكيفيات التي يقتضيها القانون.

المبحث الأول: ما هية القرار الإداري

سوف نتناول من خلال هذا المبحث أربعة مسائل تخص القرار ات الإدارية وهي تعريف القرار الإداري و الذي يعتبر من الأعمال القانونية للإدارة ، كما أنه يعتبر مظهر من أهم مظاهر إمتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة بحيث لهذه الأخيرة الحق في إصدار هذه القرارات الإدارية بصفة إلزامية وبإرادة منفردة وعليه بالإضافة الى التعريف سنتناول في هذا المبحث أيضا أنواعه وأركانه، ولنلخص في الأخير خصائص القرار الإداري.

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري.

إن موضوع القرار الإداري من المواضيع التي تناولها فقهاء القانون والقضاء مع وجود اختلاف في تعريفاتهما والتي سوف نتناولها.

الفرع الأول: التعريف الفقهي

حيث عر ّ فه الفقيه "ليون دوجي" بأنه: (كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو ما ستكون في لحظة مستقبلية معينة)ومن جهة عر ّ ف الفقيه "بونار" القرار الإداري بأنه: (كل عمل إداري يحدث تغييرا في الأوضاع القانونية القائمة)، أما الفقيه "هوريو" فهو يعرف القرار الإداري بأنه: (إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد، يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر)[1]

والملاحظ من تعريفات الفقهاء للقرار الإداري أنهم اشتركوا في تعريفاتهم على أنه عمل إداري صادر من أجل إحداث أثر قانوني، كما أضاف الفقيه "هوريو" على أنه يأخذ صورة تنفيذية مباشرة، ومنه فعنصر "القانوني" يحتوي على معطيات تتدرج ضمن عنصر المساس بمركز قانوني بمعنى أن العمل القانوني من حيث الشكل هو العمل الذي يختلف عن التصرفات المادية للإدارة.

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص21.

و بالنسبة للفقه العربي نجد أن الدكتور مازن ليلو راضي أخذ بتعريف الدكتور "سامي جمال الدين" حيث عرفه بأنه: (تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين).[1]

وبالنسبة لفقهاء علم القانون الإداري الجزائري فعرفه على أنه: (العمل القانوني الانفر ادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة).[2]

وبالنسبة للدكتور عزري الزين في كتابه الأعمال الإدارية ومنازعاتها فعر ّف القرار الإداري على أنه: (إعلان الإدارة عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إنشاء أو تعديل أحد المراكز القانونية يكون ممكنا وجائزا قانوني، وكان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة).[3]

وفقا للتعريفات السابقة الذكر نلاحظ أنها: اشتركت في أن القرار الإداري هو تعبير عن إرادة منفردة أي صادر من جهة واحدة والمتمثلة في الإدارة العامة كمرفق عام، كما أنها إرادة ملزمة وهذا قصد إنشاء أو تعديل أحد المراكز القانونية.

1- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، بغداد، العراق، سنة 2016، ص128.

2- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2005، ص8.

3- عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، بسكرة، الجزائر، سنة 2010، ص8.

الفرع الثاني: التعريف القضائي للقرار الإداري

ورد القرار الإداري في بعض الاجتهادات القضائية خاصة ما يخص بموضوع صحة وسلامة القرارات الإدارية أي خضوعها لمبدأ المشروعية والذي تمتاز به الدولة الحديثة.

ومن هذا المنطلق فإن القضاء الإداري ينظر للعنصر القانوني للقرار وما يحتويه من معطيات تندرج ضمن عنصر المساس بمركز قانوني فهو في الأخير عمل قانوني لأنه يولد ويحدث آثار قانونية عن طريق إحداث أو إنشاء مراكز قانونية أو تعديل أو إلغاء هذه المراكز.

الفرع الثالث: التعريف القانوني للقرار الإداري.

بالنسبة للتعريف القانوني للقرار الإداري لم يعرف تعريفا مباشراوا ٍنما اكتفت بعض النصوص التشريعية بالإشارة فقط إلى القرارات الإدارية ومثال ذلك، المادة 801 الفقرة الثانية من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري دون تعريفها: (تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن السلطة الإدارية .

كذلك المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تضمنت تحديد آجال الطعن أمام المحاكم الإدارية والتي هي (4) أشهر يسري من تاريخ التبليغ لأصحاب الشأن.

ومنه هناك العديد من النصوص التشريعية التي تشير إلى القرارات الإدارية دون التعرض لتعريفها وتحديد مفهومها.

وأشار الدكتور عمار عوابدي أن تعريفات القرار الإداري على مستوى القانون أنها بقيت مهمة تعريف القرارات الإدارية وتحديد مفهومها متروكة لاجتهادات ومجهودات كل من الفقه والقضاء[1].

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الطبعة الخامسة، الجزائر، سنة 2009، ص20-21.

المطلب الثاني: أنواع القرار الإداري.

تحتل القرارات الإدارية حيز بالغ الأهمية ومكانة جد حساسة في نشاط الإدارة الأمر الذي جعلها متنوعة ومتمايزة، ويمكن تصنيفها إلى عدة أنواع حسب المعيار المعتمد في ذلك.

الفرع الأول: القرارات الإدارية البسيطة والمركبة.

القرارات البسيطة هي التي تتم بمجرد عملية قانونية واحدة، مثل القرار المتعلق بتعيين موظف أو ترقية أو إنهاء خدمة، والقرارات المركبة فهي التي تتم عبر مجموعة من العمليات القانونيةتتم على مراحل مستقلة، ومثال قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة.[1]

الفرع الثاني: من حيث خضوع القرارات الإدارية لرقابة القضاء والغير خاضعة له.

أولا: القرارات الخاضعة لرقابة القضاء: تعد رقابة القضاء على الأعمال الإدارية أهم وأجدى صور الرقابة والأكثر ضمانا لحقوق الأفراد وحرياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية تلزم الجميع بتنفيذها واحترامها.

والأصل أن تخضع جميع القرارات الإدارية النهائية لرقابة القضاء إعمالا لمبدأ المشروعية.[2]

وعليه تخضع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضا، إلا في استثناءات معينة تتعلق بأعمال السيادة والقرارات التي حصنها المشرع من رقابة قضائية.

ومن الدول التي أخذت بهذا الأسلوب فرنسا التي تعد مهد القضاء الإداري ومنها انتشر هذا النظام في كثير من الدول، كبلجيكا واليونان ومصر والعراق.

1- عزري الزين، مرجع سابق، ص14.

2- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص139-140.

ثانيا: القرارات الغير خاضعة لرقابة القضاء.

القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء تتمثل في صنفين الأول يتعلق بأعمال السيادة أو الأعمال الحكومية، أما الثاني فيشمل القرارات الإدارية التي يحصنها المشرع من رقابة القضاء لاعتبارات خاصة.

1- **أعمال السيادة:** اختلف الفقه والقضاء في تعريف أعمال السيادة، وهي حقيقتها قرارات إدارية صادرة عن السلطة التنفيذية، وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء سواء أكان بالإلغاء أو التعويض.
2- **القرارات المحصنة من رقابة القضاء:** من مظاهر سيادة القانون أن تخضع القرارات الإدارية جميعا لرقابة القضاء، وهو الوسيلة الوحيدة للحفاظ على حقوق الأفراد في مواجهة الدولة بهيئاتها المختلفة التشريعية والتنفيذية.

والأصل هو خضوع الإدارة لرقابة القضاء فإن مستلزمات المصلحة العامة قد تقتضي التخفيف من صرامة هذا المبدأ فتسمح بموازنة مبدأ المشروعية من خلال نزرية السلطة التقديرية والظروف الاستثنائية.[1]

الفرع الثالث: القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة.

القرارات المنشئة هي التي يرتب عليها إنشاء أو تعديل كقرار التعيين أو الإنهاء أو الترقية، وهي الأصل في القرارات الإدارية، ومن يوم صدورها تترتب عليها هذه الآثار، أما القرارات الكاشفة، فهي تلك القرارات التي يقتصر أثرها على إثبات حالة موجودة من قبل، فهي كاشفة لأثر سابق، كالقرار الصادر بتأييد قرار سابق.[2]

وحسب الدكتور سليمان محمد الطماوي في كتابه النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة فيما يخص هذا النوع من القرارات أنه اهتم به الفقه الألماني **(**القرارات الكاشفة: ويقصد بها تلك القرارات التي لا تستحدث جديدا في عالم القانون، بل يقتصر مجملها على إثبات أو تقرير حالة موجودة من قبل، ومحققة بذاتها للآثار القانونية**)**.

1- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص142.

2- عزري الزين، مرجع سابق، ص15.

وبالنسبة للقرارات المنشئة فيعرفها: (هي التي يترتب عليها إنشاء آثار جديدة في عالم القانون، ومثال ذلك أن يصدر قرارا بتعيين موظف أو فصله للصالح العام أو للاستغناء عن وظيفته، ومنح ترخيص أو سحبه...الخ.[1]

الفرع الرابع: القرارات الصريحة والقرارات الضمنية.

أولا/ القرار الصريح: تنشأ الأعمال الانفرادية عادة بموجب كتب صريح صادر عن السلطة الإدارية المختصة، وهذا الشكل يمثل القاعدة العامة في نشأة المقررات الإدارية، غير أن المقرر الإداري الصريح لا يتحسبها بالضرورة في الشكل المكتوب، إذ يمكن أن يتخذ أيضا الشكل المسموع (صفارة البوليس) و المرئي (الإشارات الضوئية)، فالمقرر الإداري قد يتولد بمجرد أن تعبر السلطة المختصة شفويا عن رغبتها في إصداره، وقد أقر القاضي الإداري شرعية هذا الشكل إلا أنه اشترط ألا تتضمن النصوص القانونية ما يوجب اتباع الصيغة الكتابية.

وا ٍذا صدر المقرر مكتوبا كما هو الشأن بالنسبة للأوامر والمقررات يكون مقسما إلى جملة من الفصول، تكون مسبوقة باصطلاحات النصوص التي صدرت على ضوئها، وتأشيرات الهياكل المستشارة عند الاقتضاء، ويجب أن تكون مؤرخة وممضاة من السلطة المختصة.[2]

ثانيا/ القرار الضمني: وهو شكل غريب إذ أن المقرر على هذا النحو ليس له أثر ملموس، فالمقرر الإداري ككل عمل قانوني يجب أن يتجسد في مظهر خارجي بأن تعلن الإدارة عن إرادتها في إحداث تغيير في المراكز القانونية ومادامت لم تفصح عن تلك الإرادة رغم مطالبتها بذلك من قبل منظوريها، كأن يطالبها شخص بجواز سفره فتتعمد عدم الرد عليه بالقبول أو الرفض، لا يترتب عن سكوتها أثر ما، ولكن المشرع في سبيل حماية الأفراد من عنت الإدارة، يفترض أن الإدارة قد أعلنت ضمنيا عن إرادتها، وذلك تلافيا لما قد تتولد عن هذا الموقف السلبي من إهدار لحقوق الأفراد.

1- سليمان محمد الطماوي،النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1957، ص309-310.

2- محمد رضا جنيح، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، سوسة، سنة 2008، ص205.

والأصل أن سكوت الإدارة خلال اجل معين يتولد عنه مقررا ضمنيا بالرفض ويعتبر أجل شهرين من تاريخ بلوغ المطلب للرد أجل القانون العام، غير أن بعض النصوص الخاصة تعتمد آجالا مختلفة.

ولكن توجد إلى جانب المقررات الضمنية بالرفض مقررات ضمنية بالقبول، ومثال ذلك ما نص عليه الفصل 8 من قانون الجمعيات المنقح بمقتضى القانون الأساسي عدد 25 المؤرخ في 2 أفريل 1992 من أنه إذا لم يتخذ وزير الداخلية قرارا في رفض تكوين جمعية خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ التصريح تعتبر الجمعية مكونة قانونا.[1]

الفرع الخامس: تصنيف القرار الإداري حسب المعيار العضوي (الشكلي) والمعيار المادي (الموضوعي).

وكما سبق ذكره فيما يخص تصنيف القرارات الإدارية تبعا لمعايير مختلفة نجد أن أهم هذه التصنيفات تعتمد على الجهة التي أصدرتها (المعيار العضوي الشكلي) والمتمثلة في قرارات إدارية مركزية وقرارات إدارية لا مركزية، أو بالنظر إلى مضمونها وطبيعة المراكز القانونية المتعلقة بها (المعيار المادي الموضوعي)والمتمثلة في القرارات الفردية والقرارات التنظيمية.

أولا: المعيار العضوي (الشكلي)

يمكن تقسيم القرارات الإدارية إلى عدة أنواع حسب الجهة الإدارية التي أصدرتها، وذلك وفقا لقواعد توزيع الاختصاص الوارد بالنظام القانوني بالدولة سواء بالنسبة للهيئات والإدارات المركزية واللامركزية: رئاسة الدولة، الحكومة، الوزارة، الولاية، البلدية، المؤسسات العامة الإدارية...الخ.

وبناء عليه، فإن أهم أنواع القر ارات الإدارية هي التي تتمثل في الأشكال التالية: القرارات الإدارية المركزية، والقرارات الإدارية اللامركزية.

1- محمد رضا جنيح، مرجع سابق، ص206.

1-**القرارات الإدارية المركزية:** يقصد بالإدارة المركزية مجموعة الأجهزة والهياكل والأجهزة والتنظيمات الإدارية القائمة والعاملة في إطار السلطة التنفيذية والتي لها اختصاص ذو طابع وطني، وهو الأمر الذي يختلف من دولة إلى أخرى حسب المعطيات العامة السائدة بها وطبيعة نظامها.

وفي الجزائر، فإن أهم وحدات الإدارة المركزية، يمكن ردها إلى ما يلي: رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة، الوزارة، الهيئات والمؤسسات الوطنية.[1]

2-**القرارات الإدارية اللامركزية:** يذهب فقه القانون الإداري إلى التمييز، من حيث الواقع والتطبيق، بين صورتين أو شكلين للنظام المركزي، هما:

- اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) التي ترتكز على الاختصاص الإقليمي.
- واللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة) التي ترتكز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي.

أ/ الإدارة اللامركزية الإقليمية: La décentralisation territoriale

وهي القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة المختصة لكل من الولاية والبلدية باعتبارهما وحدتي الإدارة اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) [2]، طبقا للمادة 16 من الدستور المعدل بتاريخ 06 مارس 2016 التي تنص على ما يلي:

"الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية".

ب/ الإدارة اللامركزية المرفقية: Décentralisation par service

يترتب على منح المرافق العامة وا ٍضفاء الشخصية المعنوية عليها الاستقلال القانوني عن الجهات التي أنشأتها سواء كانت مركزية أو لامركزية مع بقاء خضوعها إلى وصايتها.

تظهر الإدارة اللامركزية المرفقية في يشكل مؤسسات عامة Etablissements Publics

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص17.

2- نفس المرجع، ص27.

بغض النظر عن مدى ونطاق اختصاصها إن كان وطنيا أو محليا، مثل الجامعات، والمعاهد العليا، والدواوين الوطنية، والمؤسسات العمومية الولاية والبلدية، العاملة في شتى المجالات كالنقل والنظافة والسكن التي تدخل قانونا في صلاحياتها.[1]

ثانيا: المعيار المادي (الموضوعي).

بالنظر إلى مضمونها وطبيعة المراكز القانونية المتعلقة بها يمكن تصنيف القرار ات الإدارية إلى:قرارات إدارية فردية وقرارات إدارية تنظيمية.

1-القرار الإداري الفردي: هو القرار (المقرر Décision) الذي تصدره إحدى الجهات الإدارية تجاه فرد معين، أي بمركز قانوني ذاتي وشخصي ومثال ذلك:

- المرسوم الرئاسي بتعيين والي ولاية قسنطينة مثلا، بناء على المادة 78 (فقرة 3) من الدستور.
- قرار وزير الداخلية بتعيين الكاتب العام لأي بلدية يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة وفقا للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 91-27 المؤرخ في 02-02-1991 المحدد لقائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية.[2]

2-القرار التنظيمي أو اللائحة: هو التصرف أو العمل الإداري الذي تصدره الإدارة العامة متضمنا، في محتواه، قواعد عامة ومجردة كالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان)، حيث يتعلق بمركز قانوني عام، مثال ذلك:

- المرسوم الرئاسي رقم 04-401 المؤرخ في 09-12-2004 المحدد للتنظيم المتعلق بخاتم الدولة.
- قرار وزير التعليم العالي بتنظيم الامتحانات بالجامعة.[3]

1- محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص33.

2- نفس المرجع ، ص35.

3- نفس المرجع ، ص35-36.

المطلب الثالث: أركان القرار الإداري

يقوم القرار الإداري على عناصر وأركان أساسية بحيث إذا لم يستوفها يكون معيبا أو غير مشروع وتتمثل هذه الأركان في: السبب، الاختصاص، الشكل والإجراءات، المحلو الهدف أو الغاية الخ والتي يمكن تقسيمها إلى أركان شكلية و تتمثل في الاختصاص و الشكل و والإجراءات و أركان موضوعية تتمثل في السبب و المحل و الغاية

الفرع الأول: ركن الاختصاص في القرار الإداري.

يكون القرار الإداري متكامل الشروط وفائق الأوصاف وهادفا إلى محاربة المصلحة العامة، لابد أن يصدر من رجل الإدارة المختص، الذي يمتلك القدرة القانونية، والصفة التي تمكنه من اتخاذ القرار المنشئ للأثر القانوني.

أولا: تعريف ركن الاختصاص:

ركن الاختصاص في القرارات الإدارية هو صفة قانونية يمنحها القانون لاختصاص شخص معين في الدولة ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية باسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة، على النحول يعتد به القانون.[1]

ثانيا: مصادر ركن الاختصاص:

إن قواعد النظام القانوني للدولة هي التي تحدد الاختصاص للأشخاص والسلطات الإدارية، إذن فالقانون هو الذي يحدد قواعد اختصاص أعضاء السلطة الإدارية، فتحديد الأختصاص هو عمل المشرع كما تنتج قواعد الاختصاص وفقا لدرجة قوتها القانونية الإلزامية، مع تدرج هرم السلطات الإدارية في الدولة، وفي قمة الهرم نجد القواعد القانونية الدستورية والتي تتدرج في قمة المصادر القانونية للاختصاص ومثال ذلك ما نجده بالمواد 84 و 86 من الدستور الجزائري المعدل ف سنة 2016 والتي تضمنت تحديد اختصاصات رئيس الجمهورية واعتباره الرئيس الإداري الأعلى في البلاد.

1- عمار عوابدي، القانون الإداري –النشاط الإداري–ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2000، ص117.

بالإضافة إلى مصادر ركن الاختصاص نجد التشريع والممثل في القواعد القانونية التشريعية بالمعنى الضيق والفني والخاص للقانون والتشريع ومثال ذلك ما جاءت به المواد 73، 102، 110 و111 من قانون الولاية والتي تحدد اختصاصات الوالي و77، 78، 80، 82 و 83 من قانون البلدية ولاتي تحدد وتنظم اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وقد تكون مصادر ركن الاختصاص للقرارات الإدارية قرارات تنظيمية كما هو الحال في تنظيم اختصاصات الوزارات والوزراء في النظام الدستوري الجزائري ويكون ذلك في صور مراسيم رئاسية.

وقد تكون قواعد مصادر الاختصاص في القرارات الإدارية، أحكاما واجتهادات قضائية.

كما هو الحال في أحكام القضاء الإداري المتعلقة بتنظيم اختصاص الموظف الفعلي.[1]

والقواعد العرفية قد تكون قواعد مصادر الاختصاص في اتخاذ القرارات الإدارية مثل العرف الدستوري الإداري الذي يقضي باختصاص رئيس الجمهورية بوظيفة المحافظة على النظام العام في الدولة وهو عرف دستوري إداري.[2]

ثالثا: صور ركن الاختصاص

لركن الاختصاص صور عديدة قد يكون الاختصاص مقيدا أو تقديريا وقد يكون فرديا أو منفردا، وقد يكون اختصاصا مشتركا وسنقوم بعرض بسيط لكل هذه الصور كما يأتي:

1-الاختصاص المقيد والاختصاص التقديري: يكون الاختصاص في اتخاذ قرار إداري معين مقيدا، عندما تكون السلطة الإدارية المختصة بإصداره لا تتمتع على بجدية التصرف وسلطة التقدير والملاءمة لأن النظام القانوني قد شمل وأحاط بكل تفاصيل وعناصر وأركان وشروط وظروف التصرف.[3] بصورة ملزمة، ولم يترك مجالا أو عنصرا أو ركنا لتقدير وحرية التعرف فيكون الاختصاص عندئذ اختصاصا مقيدا.

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص70.

2- _____، القانون الإداري –النشاط الإداري، ج2، مرجع سابق، ص118.

3- _____، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص71..

أما الاختصاص التقديري فإنه يتقرر ويوجد عندما يختلف وينقص التنظيم القانوني للتصرف في إحدى عناصر أركان أو شروط أو أكثر من عناصر وأركان وشروط التصرف ، ولا يتعرض لها بالتنظيم التفصيلي والملزم فتنعقد سلطة التصرف فتتحرك حرية التقدير والملاءمة لرجل السلطة الإدارية المختصة لأنه يتمتع بحرية التصرف وسلطة التقدير في النطاق والمجال الذي تختلف فيه التنظيم القانوني التفصيل والمسبق والملزم في التصرف والقرار.

2- الاختصاص المنفرد والاختصاص المشترك: ويكون الاختصاص منفردا أو مستقلا عندما يمارس رجل السطة الإدارية والسلطة الإدارية المختصة في اتخاذ قرارات إدارية بصورة منفردة ومستقلة، لا يشاركه في ذلك أية جهة أو سلطة أخرى وأغلب صور الاختصاص من هذه الناحية أنه اختصاص منفرد ومستقل لكن قد يكون الاختصاص مشتركا بين أكثر من سلطة إدارية وذلك عندما يتدخل التنظيم القانوني ويشترط لصدوره بعض القرارات الإدارية اشتراك كل السلطات الإدارية المعينة والمختصة التي يصدر بشأنها القرار الإداري المزمع اتخاذه، ومن أمثلة القرارات الإدارية المشتركة في النظام الإداري قرارات التوظيف والترقية والفصل من الوظيفة وقبول الاستقالة التي تصدر مشتركة من الوزير صاحب العمل ووزير المالية ووزير المكلف للوظيفة العامة، قرارات منح صفة الضبط القضائي لضباط الأمن والدرك الوطني ورجال الأمن العسكري، التي يشترك في إصدارها واتخاذها كل من وزير الدفاع الوطني ووزير العدالة ووزير الداخلية أو المديرين المعنيين بالأمن.[1]

رابعا: عناصر ركن الاختصاص.

لركن الاختصاص أربعة عناصر لابد من توافرها واحترامها حتى لا يصاب القرار الإداري بعيب الاختصاص ويقع تحت طائلة الإلغاء وهي العنصر الشخصي والموضوعي والمكاني والعنصر الزمني.

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص72.

1- **العنصر الشخصي:** يجب أن يصدر القرار الإداري من الشخص هو الهيئة التي حددها المشرع وبالتالي يجب أن يكون لمصدر القرار وجود قانوني وسلطة التعبير عن إدارة الدولة.

وتثبيت هذه السلطة لعضو الإدارة بقرار تعيينه إذا كان فردا والقرار الصادر بتشكيله إذا كان هيئة وبالتالي تتوقف شرعية القرارات الصادرة من عضو الإدارة أو الهيئة الإدارية على شرعية قرار التعيين أو الشكل.[1]

لكن في بعض الحالات ولحكم وأسباب مختلفة قد يمارس بعض من مضمون الاختصاص من طرف أشخاص غير مختص الأصيل –كاستثناء– كما هو الحال في جانب التفويض الإداري والحلول الإدارية، دون حجب اختصاص الأصيل في حالتي التفويض الغداري والحلول الإداري، حيث يظل الأصيل مختصا ومسؤولا في ذات الوقت عن التصرفات التي يقوم بها نيابة عنه كل من المفوض إليه والحال.[2]

2- **العنصر الموضوعي:** لا يكتفي المشرع بتعيين الأشخاص الذين لهم ممارسة الاختصاصات الإدارية، وا ٍنما يعين لكل منهم الأعمال التي يجوز له ممارستها، وبالتالي يتعين عليه أن يقتصر على ما ذكره المشرع صراحة، فإذا ما خرج على هذه القواعد، وحال أن يصدر قرارا لم يجعله المشرع من اختصاصه، كان قراره باطلا.[3]

3- العنصر المكاني: والمقصود بالعنصر المكاني لركن الاختصاص هو تحديد وحصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس في نطاقها وحدودها اختصاصه بإصدار قرارات إدارية.

مثل الحدود الإدارية لوالي الولاية، والدائرة المكانية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

1- سليمان محمد الطماوي ،مرجع سابق، ص203.

2- عمار عوابدي،نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص72.

3- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص214-215.

4- العنصر الزمني: وهو تحديد البعد الزمني أو المدة الزمنية المحددة للسلطة الإدارية المختصة لممارسة اختصاصها والتي يجوز لها خلالها إصدار قرارات إدارية، مثل مدة ولاية المجالس الشعبية الولائية والبلدية، ومدة تعيين الولاة والوزراء والمديرين العامين للمؤسسات.[1]

خامسا: أثر عيب عدم الاختصاص على سلامة القرار الإداري.

يختلف الأثر بحسب درجة العيب، فإن كان بسيطا وعاديا كان القرار قائما في حد ذاته ولكن قابل للإبطال إذا طعن فيه في الميعاد بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

وقد حدد مجلس الدولة المصري نطاق الاختصاص الجسيم الذي يشكل اغتصابا للسلطة وينزل بالقرار الإداري إلى حد الانعدام ومن صوره أن يتعدى فرد عادي لا تربطه بالنظام الإداري ولا بالوظيفة الإدارية أي صلة أو رابطة وظيفية أو قانونية، على اختصاصات ووظائف الإدارة العامة في الدولة، فيؤدي عدم الاختصاص الجسيم في صورة انتحال الوظائف الإدارية إلى تجريد القرارات المتخذة باسم الإدارة من أي صفة أو طبيعة إدارية، بحيث تتحول هذه التصرفات إلى أعمال إجرامية شخصية للأفراد الذين اقترفوها، وتخضع هذه الأعمال الإجرامية للجزاءات الجنائية المقررة، في قانون العقوبات بالإضافة إلى جزاءات المسؤولية المدنية أمام جهات القضاء العادي في الجزائر تحديدا حسب ما جاءت به أحكام المواد من 242 إلى غاية نهاية المادة 253 من قانون العقوبات الجزائري.[2]

الفرع الثاني: ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري.

إن لكل عمل إداري تعبير وا ٍفصاح عن الإرادة بقصد تحقيق أثر قانوني ولن يترتب هذا الأثر إلا إذا تم الإفصاح عنه في شكل خارجي، وكقاعدة عامة فإن الإعلان عن الإرادة من جانب الإدارة لا تخضع لأي قيد شكلي، إلا إذا نص القانون خلاف ذلك، وحينئذ يكون هذا القيد الشكلي ركنا كباقي الأركان يترتب على الإخلال به بطلان العمل الإداري.

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص73.

2- بونة عقيلة، (الشكل والإجراءات في القرار الإداري)، مذكرة شهادة الماجستير، غير منشور، كلية الحقوق ين عكنون، جامعة الجزائر1، سنة 2013، ص2.

كما أشار إليه الدكتور محمد الصغير بعلي بأنه لا توجد قواعد عامة تبين الأشكال والإجراءات اللازمة في جميع القرارات الإدارية، إلا أن النصوص قد تفرض على الإدارة أن تتبع إجراءات محددة أو أن تفرغ قراراتها في أشكال وقوالب معينة، تحت طائلة البطلان.[1]

ولإعطاء مزيد من التوضيح كركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية، سنتعرف أولا لبيان أهمية ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية وهذا لتوفير الحماية للمصلحة العامة أو المصلحة الخاصة، ثم بيان أهم أنواع الشكليات والإجراءات التي تشكل ركن الشكل في القرارات الإدارية.

أولا: أهمية ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري

1 – بالنسبة للمصلحة العامة: يلعب ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري دورا حيويا في حماية المصلحة العامة من حيث أنه:

- يعصم الغدارة من مخاطر التسرع، شأنه في ذلك شأن كافة أنواع الإجراءات المدنية والجزائية.
- يهدف إلى اتخاذ قرارات مدروسة.
- يحافظ على مبدأ الشرعية في الدولة.

2– بالنسبة للمصلحة الخاصة: يهدف ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري، كما هو الحال في الإجراءات المدنية والجنائية إلى حماية حقوق وحريات الأفراد من حيث تقيد ولجم تعسف وانحراف الإدارة، وصب قراراتها وأعمالها في قوالب مادية تسهل عملية الرقابة خاصة القضائية منها في حالة الطعن فيها.

والقاعدة العامة أن الإدارة ليست ملزمة بإتباع إجراءات معينة لإصدار قراراتها وا ٍفراغها وصبها في أشكال وقوالب محددة، ما لم يلزمها القانون ذلك، في بعض الحالات.[2]

1– محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص72.

2– نفس المرجع ، ص73.

ثانيا: أنواع الشكليات والإجراءات المكونة للقرار الإداري.

لقد تزايدت وتنوعت أنواع ومظاهر ركن الشكل والإجراءات، نظرا لأهمية وحيوية الدور الظاهر في حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة – السابق الإشارة إليه– فأصبح الآن يفرق ويميز بين نوعين أساسيين من الشكليات، هما الشكليات والإجراءات.

1) **الشكليات في القرارات الإدارية:** هناك جملة من الشكليات تشكل في مجموعها المظهر الخارجي للقرارات الإدارية مثل شكلية كتابة القرار في وثيقة معينة وبشكل محدد، وشكلية تسبيب القرارات الإدارية، وشكلية التوقيع على القرارات وشكلية تثبيت تواريخ صدور القرارات الإدارية، وشكلية نشر وتبليغ القرارات المخاطبين بها.

وتنقسم هذه الشكليات من حيث مدى قوة تأثيرها وفاعليتها في شرعية وعدم شرعية القرارات الإدارية شكليات جوهرية وشكليات ثانوية أو غير جوهرية.

ومعيار التمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات غير الجوهرية هو مدى تدخل أو عدم تدخل المشرع والنص والحث على ضرورة التزام إتباع هذه الشكلية أو تلك وكذا نوعية وقيمة المصلحة والهدف الذي تحميه هذه الشكلية أو تلك.[1]

2) الإجراءات في القرارات الإدارية: وهي مجموعة الإجراءات والمراحل السابقة على عملية اتخاذ القرارات الإدارية، وتدخل في تكوينها وتشكيل محتواها، وهي – أي الإجراءات – تؤثر في مدى شرعية القرارات الإدارية في جميع الحالات، لأنها تعتبر جزءا من القرارات الإدارية المتخذة، فإذا ما تخلفت هذه الإجراءات المنصوص عليها قانونا لاتخاذ قرار إداري ما، فإن القرار يقع باطلا ويجوز الطعن فيه إداريا أو قضائيا.

ومن أمثلة الإجراءات التي تدخل في تشكيل ركن الشكل والإجراءات، الإجراء الاستشاري، وا ٍجراء احترام المدة القانونية المقررة وا ٍجراء القيام بالتحقيقات اللازمة قبل اتخاذ القرارات الإدارية.[2]

1– عمار عوابدي، القانون الإداري– النشاط الإداري، ج2–، مرجع سابق، ص124.

2– نفس المرجع ، ص125.

الفرع الثالث: ركن السبب في القرار الإداري.

لا تملك الإدارة الحرية السلطة في إصدار القرارات الإدارية وا ٍنما تتقيد إرادتها بسبب يبرر القرار الذي تصدره وبغاية الصالح العام التي يجب أن تتوخاها عند إصداره، كما سنعالج موضوع ركن السبب في القرارات الإدارية، عن طريق معالجة مسألة تعريفه وبيان عناصره وكذا تحديد شروط ركن السب في القرارات الإدارية.

أولا: تعريف ركن السبب في القرار الإداري: المعنى العام للسبب كركن من أركان القرارات الإدارية هو الفكرة أو الأمر أو الواقعة الخارجية التي تقوم بعيدا ومستقلة عن ذهنية وعقلية إرادة شخص السلطة الإدارة شخص السلطة الإدارية، وتحركه وتدفعه إلى اتخاذ قرار إداري معين لمجابهة هذا الأمر أو هذه الواقعة.

ومن التعاريف لركن السبب: (إن السبب المهم MOTIF IMPULSIF ما هو تلك الحالة الخارجية FAIT EXTERIEUR التي تولد في نفس رجل الإدارة احتمال إدارة عمل معين)، وكما عرف أيضا: (تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإداري وتبرر احتمال اتخاذ...)[1]

كما عرف الدكتور سليمان محمد الطناوي أنه: (حالة واقعية أو قانونية، بعيدة عن رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته، فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرارا ما).[2]

وعرف ركن السبب في القرار الإداري تعريفا آخر مضمونه الإداري، على النحو التالي: (أنه حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار).[3]

ومثال الحالة القانونية في ركن السبب في القرار الإداري، قرار تأديب موظف ارتكب خطأ تأديبيا، فلولا هذا الخطأ لما أصدرت الإدارة قرار حول هذا الخطأ.

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص66-67.

2- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص143-144.

3- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص67.

وبالنسبة للحالة الواقعية كإصدار الإدارة قرار لمواجهة مظاهرات أو اضطرابات من شأنها أن تؤثر على النظام العام كحالتي الحصار والطوارئ.

ثانيا: عناصر ركن السبب في القرار الإداري.

مما سبق دراسته حول ركن السبب في القرار الإداري يمكن أن نستخلص ثلاثة عناصر لركن السبب وهي: عنصر الوجود المادي والقانوني للوقائع وعنصر التكييف القانوني السليم لهذه الوقائع المادية أو القانونية وعنصر التقدير السليم لمدى ملاءمة وأهمية أو خطورة الوقائع.

1) الوجود المادي والقانوني: والمقصود ب هان تكون الوقائع موجودة فعلا واقعا وصحيحة وليست تخيلا أو توهما خاطئا من طرف رجل السلطة الإدارية المختص.
2) التكييف القانوني للوقائع/ فهو عملية إسناد الواقعة المادية أو القانونية الموجودة والثابتة لدى رجل السلطة الإدارية المختص وا لحاقها بطائف القواعد القانونية أو التنظيمية التي تنطبق عليها وتحكمها.
3) التقدير السليم لمدى ملاءمة وأهمية أو خطورة الوقائع: فهو ضرورة قيام السلطة الإدارية المختصة أو رجل السلطة الإدارية المختصة بتقدير مدى خطورة وأهمية الوقائع القائمة والثابتة ومدى ملاءمتها لاتخاذ قرار إداري معين بذاته ومناسب وملائم في مواجهة هذه الوقائع.[1]

ثالثا: شروط ركن السبب في القرار الإداري.

لصحة السبب كركن من أركان القرار الإداري يجب توافر شرطين هما:

1) أن يكون السبب مشروعا، فإذا استندت الإدارة إلى أسباب غير التي حددها المشرع في السلطة المقيدة، فإن القرار غير مشروع لعدم مشروعية السبب (مخالفته للقانون)، وفي حالة السلطة التقديرية يجب أن يكون صحيحا من الناحية القانونية مبررا لإصدار القرار.

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص68-69.

2) أن يكون السبب قائما وموجودا: إن إصدار الإدارة للقرار يجب أن يكون لوضع واقعي أو قانوني، فإذا زال الوضع أو عدم وجوده أصلا لا يعطي للإدارة حق إصدار القرار والاستمرار فيه.[1]

الفرع الرابع: ركن المحل في القرار الإداري.

لكي يكون القرار الإداري سليما وغير معيب ويحقق الهدف من إنشائه، لابد أن يكون الدافع إلى إنشائه واضحا ومحددا في شكله الخارجي، و قائما ومشروعا وبنية إحداث أثر قانوني، إذن هذا التعبير عن الإرادة لابد أن ينصب على محل مشروع.

أولا: تعريف ركن المحل: ويقصد به موضوع القرار أو الأثر الذي ينجم عن القرار مباشرة، سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أو إلغائه[2].

وبالنسبة للدكتور سلمان محمد الطناوي يعرفه بأنه: (الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة immédiatement et directement وهذا يتميز القرار الإداري –كعمل قانوني– عن العمل المادي الذي يصدر عن الإدارة.

فهذا الأخير يكون محله دائما نتيجة واقعية résultat de fait.[3]

ثانيا: شروط ركن المحل في القرار الإداري.

ويشترط في ركن المحل في القرارات الإدارية أن يكون مشروعا، أي غير مخالف للقانون في معناه الواسع بصورة واضحة ومباشرة، وغير مخالف للقانون في صورتي الخطأ في تفسير القانون والخطأ في تطبيق القانون من طرف السطة الإدارية المختصة بإصدار القرارات الإدارية.

1– عزري الزين، مرجع سابق، ص21.

2– نفس المرجع ، ص20.

3– سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص230.

الفرع الخامس: ركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري.

لا يمكن للإدارة عند إفصاحها عن إرادتها المنفردة بقصد إحداث أثر قانوني أو تعديله أو إلغائه أن تتغاضى الهدف الأساسي الذي من أجله نشأ القرار ولا بد أن تكون غايتها في ذلك محددة وواضحة، وهو تحقيق الصالح العام وهي بالتالي لا تملك الحرية المطلقة في إصدار قراراتها بل عليها أن ترمي من وراء إصدارها للقرار الإداري تحقيق هدف معين ألا وهو تحقيق المصلحة العامة.

أولا: تعريف ركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري.

يقصد بالغاية أو الهدف في ركن القرارات الإدارية الآثار القانونية المرجوة والمراد تحقيقها من طرف متخذ القرار الإداري في هذه القرارات، فهو الأثر البعيد والنهائي وغير مباشر، وأهداف القرارات الإدارية جميعا تدور وتتمحور حول تحقيق المصلحة العامة في مفهوم العلوم الإدارية والقانون الإداري.[1]

وكما أشار إليه الدكتور سليمان محمد الطناوي بأنه (هو آخر أركان القرار الإداري، وهو في ذات الوقت أدقها وأصعبها تحديدا، ويمكن تعريفه بأنه النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها.[2]

ثانيا: شروط ركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري.

إن القرارات الإدارية المتخذة، يجب أن تستهدف تحقيق الصالح العام L'intérêt général وهذه قاعدة عامة، تحكم جميع أعمال السلطة الإدارية وتلتزم بها الإدارة العمومية في كل أعمالها، حيث أن القانون، لم يمنح الإدارة العمومية السلطات والامتيازات (أي امتيازات السلطة العمومية) les prérogatives de puissance publique التي تتمتع بها، إلا باعتبارها وسائل تساعدها على تحقيق الغاية الأساسية، التي تسعى إليها وهي تحقيق الصالح العام.

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص77.

2- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص235-236.

وبالتالي، فإن أي عمل تقوم به الإدارة العمومية، لتحقيق مصلحة شخصية L'intérêt personnel، فإنه يعتبر غير قانوني، ففي هذه الحالات، يكون القرار الإداري غير قانوني ومشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة، لأنه خالف الغاية المحددة وبالتالي يكون قابل للإلغاء من طرف القاضي.[1]

المطلب الرابع: خصائص القرار الإداري.

من التعاريف السابقة الذكر فيما يخص القرار الإداري نجد أنه يتميز بالخصائص الأساسية التالية، بأنه تصرف قانوني، صادر عن مرفق عام، كما أنه صادر بإرادة منفردة للإدارة، وأخيرا فإنه يرتب آثارا قانونية.

الفرع الأول: القرار الإداري تصرف قانوني.

إن عبارة القرار الإداري كعمل أو تصرف قانوني معناه، أنه تعبير عن الإرادة بقصد ترتيب أثر قانوني، قد يكون إنشاء لمركز قانوني عام، أو شخصي، أو تعديلا في هذا المركز، أو ذاك أو إلغاء له.

كما أشار إليه الدكتور محمد الصغير بعلي بأنه ليس كل ما تقوم به الإدارة العامة من تصرفات وأعمال يعد من القرارات الإدارية، بالمعنى الضيق، فحتى يعتبر التصرف أو العمل الصادر عنها قرارا إداريا يجب أن يكون عملا قانونيا، أي صادر بقصد وا ٍرادة ترتيب أثر قانوني.

وهكذا، فإنه يشترط في القرار الإداري أن يكون ذا طابع تنفيذي Exécutoire، أي من شأنه أن يرتب أو أدى بذاته faisant grief وذلك إما:

1- بإحداث مركز قانوني جديد، مثل قرار تعيين شخص في وظيفة عامة، أي أن الشخص بعد تعيينه وتوليه لمنصب إداري يصبح مهتما بمجموعة من الحقوق (الراتب)،

1- ناصر لباد، الأساسي في القانوني الإداري، لباد للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، سطيف،الجزائر سنة 2017، ص204-205.

ومتحملا في نفس الوقت، لجملة من الالتزامات (القيام بالعمل، الحفاظ على السر المهني)، لم تكن موجودة وقائمة من قبل.

2- أو تعديل مركز قانوني قائم، مثل قرار فصل موظف عام، مما يترتب عنه حرمانه وعدم تمتعه بحقوقه كموظف مثل الراتب، وبالمقابل عدم تكليفه ومطالبته بأي نشاط أو التزام وظيفي[1] وعليه، فإن التصرفات والأعمال الصادرة عن الإدارة العامة لا تعد قرارات إدارية إذا لم تكن تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي، كما الحال خاصة بالنسبة للأعمال التحضيرية Actes Préparatoires، المتمثلة في الآراء Les Avis، الاقتراحات بالإضافة إلى التعليمات والمنشورات والأنظمة الداخلية للإدارات لأن الأصل فيها أن تحدث أثر بذاتها، لأنها لا تضيف شيئا ولا ينقص من التصرفات المتعلقة بها، مثال ذلك يصدر وزير التعليم العالي قرارا خاصا بالامتحانات، ثم تقوم مصالح الوزارة بتعميم منشور لاحق يفسر فقط كيفيات التطبيق من طرف جميع رؤساء الجامعات، حيث لا يغير المنشور من محتوى القرار.

كما أن الأعمال المادية Actes Matériels التي تقوم بها الإدارة لا تشكل قرارات إدارية، إذ لا تعتبر أصلا من القرارات الإدارية لأنها تحدث -بحد ذاتها-أي أثر قانوني، وا ٍنما تأتي وتقع تنفيذا وتطبيقا وتجسيدا لعمل تشريعي (قانوني) أو عمل إداري (قرار أو عقد إداري)، موجودا من قبل.

والأعمال المادية هي تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة العامة، سواء بصفة إرادية تنفيذا لعمل تشريعي (قانوني) أو عمل إداري (قرار إداري أو عقد إداري)، أو تلك التي تصدر عنها بصفة غير إرادية.

والأعمال الإدارية المادية الإرادية، هي تلك الأعمال والتصرفات الصادرة عمدا عن الإدارة لكن دون أن يكون قصدها إحداث مركز قانوني (ترتيب حقوق والتزامات).[2]

أما عن الأعمال الإدارية الغير الإرادية فهي الأعمال التي تقع من الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال مثل حوادث السيارات الإدارة أو آلاتها.

كما أن الفقه والقضاء الإداريين يذهبان إلى اعتبارها مجرد أعمال مادية تلك الأعمال القانونية الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو ما يسمى باغتصاب السلطة.

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص9.

2- نفس المرجع ، ص11.

الفرع الثاني: القرار الإداري صادر عن مرفق عام.

إن مصدر القرارات الإدارية هو بصورة عامة مرافق عامة، سواء أجهزة وهياكل السلطة الإدارية أو المؤسسات العامة، أي الأجهزة والتنظيمات في إطار السلطة التنفيذية.

والسلطاتالإدارية في الجزائر، على مستو ى المركزي هي أساسا، رئيس الدولة، الوزير الأول والوزراء، دون أن نغفل السلطات الإدارية المستقلة، أما على المستوى المحلي، فهي تتمثل في الوالي ورئيس البلدية.

كما تجدر الإشارة كذلك على وجود ما يسمى بالسلطة الإدارية المتخصصة وهي تتمثل في مدير المؤسسة العمومية الإدارية، سواء وجدت عل المستوى الوطني أو المحلي[1].

وعليه فإن الأمر يقتضي أن نستبعد –مبدئيا– من دائرة القرارات الإدارية تصرفات كل من: السلطات الأخرى (غير السلطة التنفيذية)، أي تصرفات السلطة التشريعية والسلطة القضائية، وكذا أعمال وتصرفات الهيئات والتنظيمات الخاصة، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

أولا: السلطات الأخرى:

إن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية باعتبارها أعمال تشريعية Actes législatifs، ليست قرارات إدارية[2] بالإضافة إلى ذلك الأحكام الصادرة عن المحاكم والمجالس بحيث تعتبر أعمال قضائية وليست قرارات إدارية، وبذلك لا تخضع للنظام القانوني الذي تخضع له القرارات الإدارية.

ومنه فبالنسبة للقوانين فهي تخضع لرقابة دستورية أما الأحكام فتخضع لقانون الإجراءات الخاصة كالطعن القضائي العادي والغير عادي.

ومع ذلك، فإن بعض ما يصدر من تصرفات وأعمال تتعلق بإدارة وتسيير أجهزة البرلمان والمحاكم، يمكن تكييفها على أنها قرارات أعمال إدارية Actes Administratifs، مثل القرارات المتعلقة بموظفي المصالح الإدارية والتقنين بمجلس الدولة أو المجلس الشعبي الوطني.

وبالنسبة للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري فمجلس الدولة غير مختص بالطعن في هذه القرارات لأنها ليست من قبيل القرارات الإدارية بالمعنى الفني، أما فيما يخص القرارات

1– ناصر لباد، مرجع سابق، ص194.

2– محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص12.

الإدارية الصادرة بغرض تسيير شؤونه الداخلية والمالية فهي من قبيل القرارات الإدارية وتخضع للطعن القضائي.

ثانيا: الهيئات والتنظيمات الخاصة.

باعتبارها من أشخاص القانون الخاص، فإن الهيئات والتنظيمات الخاصة مثل، الجامعات، والنقابات، والتنظيمات المهنية، والشركات المدنية والتجارية الخاصة، والمؤسسات العمومية الاقتصادية لا يمكنها –أصلا– أن تصدر قرارات إدارية، إلا إذا اتصل أو انصب نشاطها على مرفق عام بمفهومه المادي، حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي.[1]

إلا أن المادة 9 الفقرة الأولى من القانون العضوي رقم 98–01 المتعلق بمجلس الدولة جعلت القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية الوطنية كمنظمة المحامين والخاصة بالمهندسين المعماريين... قرارات إدارية وقابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة.[2]

وباعتبار أن القرار الإداري تصدره سلطة وطنية، فلا يجوز الطعن بالإلغاء ضد القرارات الصادرة من سلطة أجنبية أمام القضاء الإداري الوطني أما بالنسبة للقرارات التي تصدر من جهات إدارية وطنية تعمل في الخارج كالقرارات الصادرة من السفراء وتتعلق بالموظفين الذين يعملون في السفارة، فإنه ينبغي التفرقة بين حالتين:

الحالة الأولى: إذا كان مصدر سلطة السفير في إصدار القرار هو القانون الأجنبي، فلا يخضع هذا القرار لرقابة القضاء الإداري الوطني.

أما الحالة الثانية: إذا كان السفير يستند في إصداره للقرار إلى القانون الوطني، ففي هذه الحالة يخضع مثل هذا القر ار لرقابة القاضي الإداري الوطني، وهذه التفرقة يأخذ بها القضاء الإداري في مصر.[3]

الفرع الثالث: القرار الإداري صادر بإرادة منفردة.

لقد سبق القول أن مصطلح (عمل قانوني) يحمل معنيين، فهو يشمل الأعمال الانفرادية والعقود.

1– محمد الصغير بعلي، مرجع سابق ، ص13-14.

2– نفس المرجع ، ص14.

3– غيناوي عبد القادر، (وقف تنفيذ القرارا الإداري قضائيا)، مذكرة شهادة الماجستير، غير منشور، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2008، ص56–57.

وحتى يكون تصرف الإدارة العامة قرارا إداريا يجب أن يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة حينما تمارس صلاحيتها القانونية.

وعليه فإن العقود الإدارية التي تبرمها السلطات الإدارية طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم، ليست قرارات إدارية.[1]

وهذا ما جاءت به أيضا المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 02 ذي الحجة الموافق 16 سبتمبر 2015 و التضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام .

وبالنسبة للدكتور عمار عوابدي في مؤلفه القانون الإداري يشير للقرار الإداري بأنه: (عمل قانوني انفرادي صادر من سلطة إدارية بإرادتها المنفردة والملزمة وبذلك يختلف القرار الإداري عن العقد الإداري باعتباره عملا إداريا قانونيا اتفاقيا ورضائيا بناء على توافق إرادتين متقابلتين احدهما إرادة السلطة الإدارية وا ٍرادة الطرف المتعاقد معها.[2]

الفرع الرابع: أن يرتب أثرا قانونيا.

تتمثل الميزة الرابعة للقرار الإداري، في أنه يرتب آثارا قانونية معينة، وا ٍلا عد مجرد عمل مادي Acte matériel وبالتالي:

لا يكفي لاعتبار القرار إداريا أنه عمل قانوني، بل يجب أن يكون مرتبا لآثار قانونية معينة سواء بإنشاء مراكز قانونية جديدة أو بتعديلها أو مراكز قائمة.[3]

وعليه ومن هذا المنطلق فإن الأعمال الصادرة من الإدارة والتي لا تنتج آثارا قانونية لا تعد أعمال إدارية كالأعمل التحضيرية والتمهيدية مثلا وهي ليست من قبيل القرارات الإدارية وهي غير قابلة للطعن بالإلغاء.

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص15.

2- عمار عوابدي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ج2، مرجع سابق، ص93.

3- عزري الزين، مرجع سابق، ص13.

المبحث الثاني: التمييز بين نفاذ وتنفيذ القرار الإدارية

يختلف نفاذ القرار الإداري وسريانه قانونا عن وضعه موضع التنفيذ المادي فالنفاذ القانوني للقرار الإداري يترتب بصورة تلقائية فور صدور القرار مستكملا أركانه القانونية دون الحاجة لاقترانه بأي إجراء آخر، أما تنفيذ القرار الإداري فيتحقق عند تجسيد آثاره ولهذا يجب ازدواجية النفاذ القانوني بتنفيذ مادي يتحقق التطابق بين القانون والواقع.

المطلب الأول: نفاذ القرار الإداري.

متى استوف القرار الإداري أركانه وشروطه التي تم تناولها سابقا أصبح نافذا طبقا للقانون، ووجب تنفيذه ويظل كذلك إلى أن ينقضي بأحد طرق الانقضاء القانونية.

فالأصل أن يكون القرار نافذا من تاريخ صدوره من السلطة المختصة بإصداره ولكنه لا يسري في حق الأفراد المخاطبين به إلا إذا علموا به عن طريق إحدى الوسائل القانونية، ومن ثم فهناك تاريخان رئيسيان لنفاذ القرارات الإدارية هما تاريخ صدور القرار، وتاريخ العلم ب هاو سر يانه في مواجهة الأفراد.[1]

والقرارات الإدارية تتم وتنتج آثارها القانونية من يوم التوقيع عليها من السلطة المختصة ويترتب على ذلك:

- إن لتقدير مدى مشروعية القرار الإداري يجب الرجوع إلى تاريخ إصداره.
- للإدارة سلطة التنفيذ القرار فور صدوره دون الحاجة إلى إعلام الأفراد بذلك.
- على الإدارة لإعمال سلطتها في إلغاء أو سحب القرار الصادر عنها، مراعاة الآجال المحددة قانونيا لذلك، اعتبارا من تاريخ الإصدار.
- يمكن للأفراد التظلم والطعن بإلغاء القرار الإداري او وقف تنفيذه بمجرد صدوره عن الإدارة.[2]

وا إذا كانت القاعدة المذكورة أعلاه بشأن نفاذ القرارات الإدارية بمجرد صدورها فإن ذلك يتعلق بالقرارات البسيطة، غير أن الإدارة قد تصدر قرارات تعلقها على شرط معين، فإن نفاذ هذه القرارات لا يكون إلا بعد تحقق الشرط المذكور فيها، ومن أمثلة ذلك إصدار قرار تعيين موظف شرط موافقة الجهات الأمنية على ذلك، أو إنهاء فترة التجربة بنجاح، ويجب في هذه

1- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص149.

2- عزري الزين، مرجع سابق، ص22.

الحالة أن يكون الشرط المذكور مشروعا، فإن كان غير مشروع، فإن القرار يبقى سليما مع بطلان الشرط إلا إذا كان بطلان الشرط سيؤدي حتما إلى بطلان القرار الذي يقترن به.[1]

الفرع الأول: سريان القرار الإداري في مواجهة الإدارة مصدرة القرار.

يبدأ نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة من تاريخ صدور القرار ويرتب على نفاذ القرار في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره ما يلي:

1- التزام الغدارة بالقرار الصادر منها، فلا تستطيع العدول عنه إلا في حالات معينة كأن يكون معينا في احد عناصره أو يكون غير ملائم في نظر السلطات الرئاسية.

2- إن مشروعية القرار تتحدد من حيث عناصر صحته، على مدى القواعد القانونية المعمول بها وقت نفاذه دون الاعتداد بأي تعديل يطرأ على هذه القواعد بعد نفاذ القرار.

3يكون للإدارة منذ تاريخ نفاذ القرار سلطة تنفيذية بالنسبة للقرار، وا ٍن كان هذا التنفيذ يجب أن لا يرتب أثره تجاه الغير إلا بعد الشهر أو العلم بالقرار وفي المقابل يجوز الاحتجاج من جانب الأفراد قبل الإدارة بالقرار من وقت إصداره لا من تاريخ نشره، ومن ثم لا يجوز للإدارة التنصل من تنفيذه بحجة عدم قيامها بالشهر أأو الإعلام بالقرار.

الفرع الثاني: سريان القرار الإداري في مواجهة الأفراد.

إذا كان القرار الإداري ينفذ في حق الغدارة بصدوره، فإنه لا يكون كذلك في مواجهة الأفراد، فيلزم لذلك علمهم به بإحدى وسائل الإعلام المقررة قانونا، وهي الإعلان، النشر، أو بعلم صاحب الشأن علما يقينا.

أولا: الإعلان (التبليغ).

من المستقر عليه فقها وقضاء، أن آثار القر ار الإداري الفردي لا تسري حيال الشخص أو الأشخاص المعنيين به إلا من تاريخ تبليغه وا ٍعلانه إليهما بموجب توصيل مضمون القرار إلى علمهم شخصيا.[2]

1- عزري الزين، مرجع سابق، ص22.

2- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص103.

وذلك بتبليغ القرار الإداري للمعني أو المعنيين بالأمر بنهايتهم، سواء بتسليمه مباشرة من قبل الإدارة لهم أو بخطاب مسجل مع العلم بالوصول أو بالبريد الممن مع إشعار بالاستلام، ويعتبر الإعلان وسيلة هامة تؤدي إلى علم المعني بالقرار على وجه اليقين.[1]

ثانيا: النشر

فالمقصود به إبلاغ القرار لكل من يهمه موضوعه أو للجهات ذات العلاقة به، وعرف أيضا بأنه وسيلة رسمية فرضها المشرع على الإدارة مصدرة القرار لإعلام الناس به وأسموه بالعلم الرسمي بالقرار، كما يعني الطريقة التي يتم من خلالها علم أصحاب الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية.

ويختلف مكان نشر القرار، بحسب ما إذا كان القرار تنظيميا أو فرديا فنشر القرار التنظيمي يكون في الجريدة الرسمية، أما القرارات الفردية فإنها تنشر في النشرات الخاصة بكل قطاع أو مصلحة.[2]

ومن الوسائل المستعملة من طرف الإدارة في إعلام ونشر قراراتها الإدارية ونجد ما نصت عليه المادة 8 من المرسوم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988 والذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن والتي جاء فيها: "يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام".

والمادة 09 منه تؤكد وتفصل هذا الإجراء حيث نصت على أن "يتعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل.

وا ٍذا لم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فإنه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل".

وفيما يخص آجال الطعن في القرار الإداري نصت المادة 829 من قانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات

1- عزري الزين، مرجع سابق، ص23.

2- نفس المرجع ، ص23.

المدنية والإدارية الجزائري على أن: "يحدد آجال الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

وحتى يعتد بالنشر كبداية لسريان القرار الإداري، فإنه يشترط فيه أن يكون وافيا وشاملا لعناصر القرار ومضمونه بطريقة واضحة لا لبس ولا غموض فيها بصورة تمكن صاحب الشأن من أن يحدد موقفه حياله بدقة.

فعلى الإدارة أن تضمن نشر جميع البيانات الضرورية للقرار بحيث لا يكون النشر مجرد تنبيه لذوي الشأن بوجوده.[1]

ثالثا: العلم اليقيني

ابتدع القضاء الإداري هذه الوسيلة ليقوم أحيانا مقام الإعلان والنشر، وهذه الوسيلة تتعلق بأخذ القرارات الفردية فقط دون التنظيمية التي لا تكون نافذة إلا لنشرها في الجريدة الرسمية أو النشرات الخاصة، والعلم اليقيني يعني توافر من الأدلة والقرائن أن المعني قد وصل إلى علمه صدور قرار معين يعنيه، فيكون بذلك نافذا في حقه قبل إعلانه إليه.[2]

كما يعرفه الدكتور محمد الصغير بعلي "أن يتمكن الشخص المعني بالقرار الإداري من الاطلاع والعلم بمحتواه بطريقة أخرى غير وسيلة النشر والتبليغ، بصورة قاطعة لا ظنية ولا افتراضية وبكيفية وافية وشاملة.[3]

ومن هذه التعاريف نستخلص شروط لتطبيق هذه النظرية وهي:

1- أن توجد وقائع مادية وملموسة أو قرائن قاطعة الدلالة تفيد علم الشخص بالقرار.

2- أن يكون العلم يقينيا لا ظنيا أو افتراضيا.

3- أن يكون العلم بالقرار يشمل جميع عناصر القرار لا جزءا منه.[4]

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص103، نقلا عن عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2005، ص123.

2- عزري الزين، مرجع سابق، ص24.

3- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص105، نقلا عن خالد سمارة الزعبي : القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، 1993، ص201.

4- عزري الزين، مرجع سابق، ص24.

والعلم اليقيني على مستوى القضاء والذي أشار إليه الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري في مؤلفه القانون والقرار الإداري في فترة ما بين الإصدار والشهر: "العلم بالقرار لا يصبح علما يقينيا إلا إذا ثبت أمام القاضي بما يؤيد هذا اليقين، أما إذا لم يظهر الدليل أو تقع واقعة أو توجد القرينة، فإن هذا العلم لا يعتبر علما يقينيا، وإنما يعتبر علما ظنيا أو افتراضيا".[1]

الفرع الثالث مبدأ عدم رجعية القرار الإدارية وإمكان إرجاء آثاره في المستقبل.

الأصل أن تسري آثار القرارات الإدارية على المستقبل، ولا تسري بأثر رجعي على الماضي لحترام للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي تمت في ظل نظام قانوني سابق، واحتراما لقواعد الاختصاص من حيث الزمان، والمسلم به في القضاء الإداري أن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هي قاعدة آمرة وجزاء مخالفتها بطلان القرار الإداري في أثر رجعي.

مبدأ عدم رجعية القرارات الإداري على عدة اعتبارات تتمثل في:

- استقرار المراكز القانونية.
- احترام الحقوق المكتسبة.
- ما تمليه قواعد العدالة الطبيعية من حيث عدم جواز انعطاف أثر القواعد القانونية على الماضي.
- مراعاة قواعد الاختصاص إذ أن مجافاة تلك القاعدة اعتداء على اختصاص السلف.

أولا: رجعية القرار الإداري: في بعض الحالات ولاعتبارات معينة يمكن للإدارة ان ترجع بآثار قراراتها الإدارية إلى تاريخ سابق على تاريخ نفاذه، وهذا خلافا للقاعدة القائمة على الأثر الفوري للقرار الإداري، وذلك في الحالات التالية:

1-إباحة الرجعية بنص تشريعي، حيث يمكن للسلطة التشريعية أن ترخص للإدارة في حالات معينة إصدار قرار بأثر رجعي لاعتبارات موضوعية معينة مثل إعادة الموظفين الذين فقدوا مناصبهم أثناء الحرب وتسوية أوضاعهم المالية بأثر رجعي.

2-قرار تنفيذ حكم الإلغاء (القضائي) الصادر بناء على دعوى إلغاء.[2]

3-سحب القرار الإداري، فهو له أثر يسري على الماضي والمستقبل معا.

1- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في فترة ما بين الإصدار والشهر، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، بن عكنون، الجزائر، 2005، ص141.

2- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص100.

4-القرارات المصححة لقرارات معينة، إذ تسري القرارات المصححة بأثر رجعي بدلا من آثار القرارات المعيبة.

ثانيا: إرجاء نفاذ القرار الإداري.

يميز الفقه والقضاء في فرنسا ومثر، في هذا الصدد بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

أ- **القرارات التنظيمية:**يجوز تأجيل وا ٍرجاء وتأخير ترتيب آثارها إلى تاريخ لاحق عن تاريخ إصدارها، لأنها تتعلق بحقوق ومراكز قانونية تنظيمية عامة.

حيث لن تكون قيدا على السلطة الإدارية القائمة لدى تاريخ نفاذها اللاحق، نظرا لعدم احتجاج الغير (الأفراد) بالحقوق المكتسبة.

ب- **القرارات الفردية:**القاعدة أنه لا يمكن إرجاؤها لأن في ذلك مساس باختصاص الإدارة الخلف، وقد يكون فيه مساس بالحق المكتسب.[1]

كما يتجلى من تطبيقات قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري بشأن ما يعرف بالقرارات المبتسرة.[2]

المطلب الثاني: التنفيذ

تتمتع الإدارة بامتيازات وسلطات استثنائية في تنفيذ قراراتها، منها قرينة المشروعية، التي تفترض سلامة قراراتها الإدارية حتى تثبت العكس وتتمتع قراراتها بقوة الشيء المقرر وقابليته للتنفيذ، وهو ما يجعل الإدارة في مركز المدعى عليها باستمرار، ويفرض على الأفراد احترام القرارات الصادرة عنها.

الفرع الأول: تعريف التنفيذ للقرار الإداري.

يختلق تنفيذ القرار الإداري عن نفاذه، فالنفاذ هو عملية قانونية تتم بموجب الإصدار والشهر (النشر والتبليغ)، أما التنفيذ فهو العملية التي تأتي بعد النفاذ، أي وضع القرار حيز التطبيق فعليا.[3]

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق ، ص100.

2- نفس المرجع، ص100، نقلا عن محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2000، ص410.

3- نفس المرجع ، ص107.

ومنه فالنفاذ يتعلق بالآثار القانونية للقرار الإداري وهي عنصر داخلي في القرار الإداري، في حين يكون تنفيذ القرار بإظهار آثاره في الواقع وا ٍخراجه إلى حيز العمل وتحويله إلى واقع مطبق يؤدي إلى تحقيق الهدف من اتخاذه.[1]

كما يعرفه الأستاذ ناصر لباد بأنه: "يقصد بتنفيذ القرارات الإدارية، دخولها حيز التطبيق وتوليد آثار قانونية".[2]

فالإدارة لها السلطة الاستثنائية في تنفيذ قراراتها بنفسها تنفيذا جبريا عند امتناع الأفراد عن تنفيذها اختياريا دون اللجوء إلى القضاء، وتقوم هذه السلطة على أساس افتراض أن كل نا تصدره الإدارة من قرارات يعد صحيحا ومطابقا للقانون إلى أن يثبت العكس لوجود قرينة شرعية التي تعفي الغدارة من إثبات صحة قراراتها، ومن ثم لا يقبل من أحد الامتناع عن تنفيذها لمطابقتها للقانون.

الفرع الثاني: أنواع التنفيذ.

نتناول في هذا الفرع إلى أنواع التنفيذ للقرار الإداري والذي نتطرق إليه بتفصيل أكثر في الفصل الثاني والمخصص لآليات التنفيذ للقرار الإداري، ومنه فبعد نشر أو تبليغ القرارات الإدارية يجب ضمان تنفيذها فعليا أي تجسيدها في أرض الواقع، كما سبق والإشارة إليه، ومن المفروض يلزم الأفراد المخاطبين بالقرار الإداري بتنفيذه وعدم التهرب من واجب الطاعة، متى صدر القرار الإداري من السلطة الإدارة المختصة وكانوا على علم به وكلما طلب منهم ذلك .

أولا: التنفيذ الاختياري:

وهذا هو الغالب، فإذا أصدرت السلطات الإدارية المختصة قرارا، وأبلغت به من وجه إليه، فإنه يلتزم بان ينفذ اختياريا كل ما يطلب منه، كالامتناع عن السير في الطريق معين أو تسليم شيء في حوزته، أو عدم التعرض لشخص ثالث، أو القيام بعمل معين يطلب منه...الخ، وواجب المواطنين في الدولة الحديثة أن يعملوا كل ما في وسعهم لمعاونة الغدارة على أداء واجباتها المتعددة، والتي تخص مصلحة الجميع في نهاية الأمر.

1- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص152.

2- ناصر لباد، مرجع سابق، ص205.

ولو ظهر أنها متعارضة في بعض الأحيان مع صوالحهم الخاصة، وهذا لا يعني إهدار الحقوق الخاصة، أو التنكر للحريات الفردية التي تضمنها الدساتير، فكل ذلك مكفول بأن يسلك الفرد الطريق المنظم لرقابة الإدارة.[1]

وفي الأخير فالأصل أن يلتزم الجميع (إدارة عامة، وأفراد) بتنفيذ القرارات الإدارية بعد أن تصبح نافذة، أي التقيد بالآثار المتولدة عنها سواء كانت حقوق أو التزامات.

ثانيا: التنفيذ الإداري للقرار الإداري (مباشر وجبري).

تستطيع السلطات الإدارية المختصة باعتبارها سلطة عامة تحوز صفة ممارسة مظاهر السلطة العامة والسيادة في الدولة ومنها سلطة التنفيذ الجبري والمباشر للقرارات الإدارية.

تستطيع السلطات الإدارية أن تنفذ قراراتها تنفيذا إداريا ذاتيا وجبريا ومباشرا، دون أن تلجأ للقضاء أولا كما يفعل الأفراد العاديون.

فالتنفيذ الإداري المباشر والجبري للقرارات الإدارية هو مظهر وامتياز من مظاهر امتيازات السيادة والسلطة العامة المقررة للإدارة العامة، لذا تملك السلطات الإدارية المختصة أن تنفذ القرارات الإدارية تنفيذا إداريا مباشرا وجبريا. [2]

ثالثا: التنفيذ القضائي للقرار الإداري.

التنفيذ القضائي للقرارات الإدارية هو التنفيذ الأصيل المقرر للإدارة العامة لتنفيذ قراراتها في غير حالات التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري.

فللإدارة الصفة القانونية في أن تلتجئ للقضاء لإجبار الأفراد على تنفيذ القرارات الإدارية إذا ما امتنع الأفراد من تنفيذها تنفيذا اختياريا.

فتملك الإدارة حق دعوى الجنائية لإجبار الأفراد على احترام وتنفيذ القرارات الإدارية وذلك متى وجد نص جنائي يقرر عقوبة لمخالفة القرارات الإدارية وعدم تنفيذها من قبل الأفراد.[3]

المطلب الثالث: نهاية القرار الإداري.

تنتهي وتزول القرارات الإدارية بزوال وانقضاء آثارها القانونية وتزول وتنقضي الآثار القانونية للقرارات الإدارية بسب انتهاء الأجل المقرر لسريانها، وبسبب الإلغاء الإداري، والسحب

1- سلمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص449.

2- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارية العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص159.

3- نفس المرجع ، ص160.

الإداري للقرارات الإدارية، وكذا تزول القرارات الإدارية وآثارها القانونية بسبب الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية.

الفرع الأول: نهاية القرار الإداري خارج إرادة الإدارة العامة.

ينتهي القرار الإداري نهاية لا دخل للإدارة فيها أما بنهايتها الطبيعية او عن طريق القضاء بحكم قضائي، وتنتهي القرارات الإدارية بنهاية طبيعية مهما طالت مدة سريانها في الحالات التالية:

أولا: تنفيذ القرار الإداري:

ينتهي القرار الإداري بمجرد تنفيذه أو الاستفادة الغرض منه، كتنفيذ القرار بإبعاد أجنبي، فإن القرار ينتهي بمغادرة ذلك الأجنبي البلاد، والقرار الصادر بهدم ذلك البيت.

وقد تستدعي طبيعة بعض القرارات استمرارها لمدة طويلة من الزمن كالقرار الصادر بترخيص محل فلا ينتهي القرار بإنشاء المحل، بل يستمر ما دام المستفيد من الترخيص لمقتضيات المصلحة العامة، ومخالفة المستفيد لشروط الاستفادة منه.[1]

ومثال آخر فقرار منح رخصة لشغل جزء من الأملاك الدولة (الدومين العام) ينتهي بانتهاء الفترة المحددة فيها، وقرار رخصة البناء ينتهي، طبقا للمادة 49 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 إذا ما لم يستعمل البناء خلال المدة المحددة في رخصة البناء الممنوحة.[2]

ثانيا: انتهاء المدة المحددة لسريان القرار.

قد يحدد المشرع مدة معينة لسريان القرار الإداري يتوقف أثره بانتهائها، كما حالة الترخيص بالإقامة الأجنبي لمدة معينة، أو قرار منح جواز سفر ففي الحالتين ينتهي القرار بانتهاء المدة المحددة سلفا لنفاذ الترخيص وجواز السفر.

ثالثا: زوال الحالة الواقعية والقانونية التي تتعلق عليها استمرار نفاذ القرار الإداري.

كما لو منحت الإدارة الأجنبي الترخيص بالإقامة لأنه يعمل في جهة او مصلحة الحكومية فإذا انتهت خدمته في هذه الجهة انتهى معها الترخيص له بالإقامة.

1- عزري الزين، مرجع سابق، ص25.

2- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص123.

رابعا: استحالة تنفيذ القرار.

كالقرار الصادر بترخيص مزاولة مهنة معينة، ثم يتوفى المستفيد من الرخصة أو القرار الصادر بتعيين موظف يتوفى قبل تنفيذه لقرار التعيين.

فالأصل في هذه الأحوال أن يرتبط مصير القرار بمصير من صدر لصالحهم إلا في الحالات الاستثنائية التي تسمح بترتيب بعض آثار القرار على ورثة المستفيد.

خامسا: تحقيق الشرط الفاسخ الذي يعلق عليه القرار.

قد يصدر القرار معلقا على شرط فاسخ، وهو قرار كامل وتكون آثاره نافذة غير أن تحقق الشرط يؤدي إلى زوال القرار من تاريخ صدروه وليس من تاريخ تحقيق الشرط.

كما في قرار التعيين فهو قرار فردي مقترن بشرط فاسخ يتمثل في رفض صاحب الشأن، فإذا لم يتحقق الرفض استمر القرار صحيحا ومنتجا لآثاره، أما إذا رفض التعيين زالت آثار القرار بأثر رجعي من تاريخ صدوره وليس من تاريخ تحقق الشرط.[1]

سادسا: اقتران القرار بأجل فاسخ.

قد تقترن الإدارة القرار الإداري بأجل فاسخ، فإذا حل هذا الأجل زال القرار الإداري من تاريخ حلول الأجل على خلاف القرار المعلق على شرط فاسخ الذي تزول آثاره بأثر رجعي في تاريخ صدوره.

فالقرار في هذه الحالة يكون نافذا ومنتجا لآثاره حتى يتحقق الأجل الفاسخ ومن ذلك القرارات الإدارية التي تحدد علاقة الموظف بالدولة والتي تنتهي ببلوغ الموظف سن التقاعد.

سابعا: الهلاك المادي للشيء الذي يقوم عليه القرار.

كما لو صدر قرار بترخيص لأحد الأشخاص باستعمال جزء من المال العام، فينتهي القرار بهلاك هذا الجزء من المال العام، أو فقده لصفة العمومية.[2]

ثامنا: الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية.

ينقضي وتزول القرارات الإدارية بالقضاء على آثارها القانونية بواسطة حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به بعد تحريك ورفع دعوى الإلغاء من ذوي الصفة والمصلحة

1- عزري الزين، مرجع سابق، ص25.

2- نفس المرجع، ص26.

القانونية من الأفراد أمام السلطات القضائية المختصة، وطبقا للإجراءات والشكليات المطلوبة قانونيا.[1]

ومنه فالقرار القضائي الإداري ينتهي بموجب عمل قضائي (حكم أو قرار قضائي). بناء على دعوى إلغاء ترفع من ذوي المصلحة، أمام القضاء الإداري المختص، طعنا ببطلان القرار الإداري، سواء كان مجلس الدولة أو الغرفة الإدارية.[2]

الفرع الثاني: نهاية القرار الإداري بعمل من جانب الإدارة العامة.

يمكن للإدارة العامة أن تضع حدا لآثار القرارات الإدارية بإزالتها والقضاء عليها نهائيا مما لها من امتيازات السلطة العامة وذلك سواء:

- مراعاة لمبدأ الملاءمة تكيفا مع مقتضيات المصلحة العامة وتلبية لاحتياجات الجمهور.
- أو احتراما لمبدأ المشروعية من حيث تصحيح أخطائها والرجوع عنها.

لقد استقر الفقه والقضاء الإداريين المقارنين (فرنسا، مصر، الجزائر) على أنه للغدارة العامة ان تنهي قراراتها الإدارية سواء عن طريق إلغائها أو سحبها، على أن يتم ذلك في إطار الموازنة بين: المصلحة العامة (التي تمثلها الإدارة)، والمصلحة الخاصة للأفراد المخاطبين بالقرارات الإدارية، وهو الأمر الذي يجعل سلطة الإدارة العامة في إلغاء وسحب قراراتها سلطة مقيدة وتمارس مراعاة لجملة من الاعتبارات تأخذ في الحسبان:

- مدى مشروعية وسلامة القرارات الإدارية المراد إنهاؤها (مشروع وسليمة أم غير مشروعة ومعيبة) من ناحية،.
- وطبيعة تلك القرارات (تنظيمية أم فردية)، من ناحية أخرى.

أولا: الإلغاء.

إن سرعة تطور الحياة الإدارية وتغيرها يؤدي إلى ضرورة تطور القرارات الإدارية وتغييرها في كل وقت، لتساير هذا التطور وتتجاوب مع الأوضاع المتغير ة لذلك تلجا الإدارة في كثير من الأحيان إلى وضع حد لتطبيق قراراتها غير المناسبة، وفق ما يسمى الإلغاء.

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص173.

2- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص124.

فيقصد بالإلغاء أن تلجأ الإدارة إلى إصدار قرار إداري لاحق يزيل ويقضي على وجود قرار إداري سابق، من حيث عدم ترتيب هذا الأخير لآثاره في المستقبل.[1]

يتمتع الإلغاء بأثر فوري، تماشيا مع مبدأ رجعية القرارات الإدارية Principe de la non rétroactive des actes administratifs، وهو مبدأ متفرع من مبدأ وأصل عام هو عدم رجعية القانون.

أما السحب (retrait) فهو إعدام للقرار الإداري المسحوب في الماضي، كما يقضي على كل آثاره في المستقبل، من ثم فهو يتمتع خلافا للإلغاء، بأثر رجعي rétroactif استثناء من مبدأ عدم الرجعية السالف الذكر.[2]

وسلطة الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية تنصب على القرارات الإدارية غير مشروعة والإدارة العامة مقيدة في استعمال سلطة الإلغاء لمدة قانونية لأعمال هذه السلطة أما بالنسبة لمسألة الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية المشروعة ومدى إلغائها إداريا فإنه يجب التمييز في هذا الشأن بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية.

فالقرار ات الإدارية الفردية المشروعة لا يجوز للإدارة العامة أن تمسها بالإلغاء أو تعديلا على أساس أنها خلفت وأنشأت مراكز قانونية ذاتية وفردية أي ولدت حقوقا ذاتية مكتسبة لأصحابها لا يجوز المساس بها، إن استعمال الإدارة العامة سلطة الإلغاء في مواجهة هذا النوع من القرارات الإدارية يشكل اغتصابا لحقوق مكتسبة.[3]

وفي هذا الصدد يستطيع صاحب المصلحة وفي حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ قرار الإلغاء والذي يصدر من الغرفة الإدارية: رفع دعوى المسؤولية لمطالبة بتعويض الأضرار التي سببها له الامتناع عن التنفيذ، وقد تؤسس دعوى المسؤولية على خطأ الامتناع أو على الإخلال بمبدأ المساواة عندما يكون الامتناع مبررا بضرورات النظام العام.[4]

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص130.

2- نفس المرجع ، ص131.

3- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص169.

4- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية،الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، بن عكنون، الجزائر، 2005، ص344.

1-إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية:

لما كانت القرارات التنظيمية تنشئ مراكز عامة لا ذاتية، فإن الإدارة تملك في كل وقت أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدل بها غيرها وفقا لمقتضيات الصالح العام وليس لأحد أن يحتج بوجود حق مكتسب.

وا ٍذا كان إلغاء القرارات التنظيمية يتم بهذه المرونة، فإن ذلك لا يعني عدم إلزامية القواعد التنظيمية فهذه القواعد ملزمة لكل السلطات العامة في الدولة بما فيها السلطة التي أصدرتها، وا ٍن الخروج على أحكامها في التطبيقات الفردية غير جائز إلا إذا تقرر ذلك في القاعدة التنظيمية ذاتها.

ومن ناحية أخرى يجب أن يتم إلغاء القرار التنظيمي أو تعديله بقرار تنظيمي مماثل، وان تظل القرارات الفردية التي اتخذت بالتطبيق للقرار الملغى نافذة ومنتجة لآثارها.

2- إلغاء القرارات الإدارية الفردية:

تلتزم التفرقة في هذا المجال بين القرارات الفردية التي ترتب حقوقا للأفراد وتلك التي لا تولد حقوقا.

أ- القرارات التي ترتب حقوقا للأفراد:

الأصل أن القرارات الإدارية الفردية إذا ما صدرت سليمة مستوفية للشروط التي يتطلبها القانون وترتب عليها حق شخصي أو مركز خاص، فإن الإدارة لا تملك المساس بها إلا في الحالات التي يجيزها القانون.

ويقرر الفقه أن احترام المراكز الخاصة التي تنشأ عن القرارات الإدارية الفردية يعتبر مثله في ذلك مبدأ المشروعية من أسس الدولة القانونية.

إلا أن هذا الأصل لا يجري على إطلاقه، فالإدارة تملك أحيانا أن تلغي قرارا ترتب على حقوق مكتسبة، ومن ذلك قرار الصادر بتعيين شخص في وظيفة عامة، فهذا القرار وا ٍن أكسب هذا الشخص حقا في تقلده الوظيفة العامة، فإن الإدارة تستطيع فصل الموظف في حالة ارتكابه خطأ يبرر هذا الجزاء وهذا إذا كان القرار الفردي سليما.[1]

أما إذا كان القرار الفردي المنشئ لحقوق مكتسبة غير سليم، فإن الإدارة تملك أن تلغيه أو تعدل فيه وا ٍلغائها له يمثل جزاء لعدم مشروعيته.

1- عزري الزين، مرجع سابق، ص27.

إلا أن الإدارة لا تستطيع أن تجري هذا الإلغاء أو التعديل في أي وقت، فقد استرقت أحكام القضاء على أن القرار الإداري غير مشروع يتحصن ضد رقابة الإلغاء القضائي بفوات مدة الطعن المحددة قانونا، وليس من المقبول أن يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء، مما يتعين معه حرمان الإدارة من سلطة إلغائه بفوات مدة الطعن اعتبارا من تاريخ صدوره.

ب- **القرارات الإدارية التي لا ترتب حقوقا للأفراد:**

القرارات التي لا ترتب حقوق للأفراد تستطيع الإدارة إلغائها أو تعديلها وقد استقر الفقه على عدة أنواع منها:

- القرارات الوقتية: وهي القرارات التي لا تنشئ حقوقا بالمعنى القانوني لتعلقها بأوضاع مؤقتة ولو لم ينص على سيرانها لمدة معينة، ومن ذلك القرارات الصادرة بندب موظف عام أو منح تراخيص مؤقتة.
- القرارات الولائية: وهي القرارات التي تخول الأفراد مجرد رخصة من الإدارة لا تترتب عليها أي آثار قانونية أخرى مثل منح أحد الموظفين إجازة مرضية في غير الحالات التي يحتمها القانون، فهذا القرار لا يمكن اعتباره حقا مكتسبا وبالتالي تملك الإدارة إلغاؤه في أي وقت.
- القرارات السلبية: القرار السلبي هو ذلك القرار الذي لا يصدر في شكل الإفصاح الصريح عن إرادة جهة الغدارة بإنشاء المركز القانوني أو تعديله أو إنهائه، بل تتخذ الإدارة موقفا سلبيا من التصرف في أمر كان الواجب على الإدارة أن تتخذ إجراء فيه طبقا للقانون واللوائح، فسكوت الإدارة عن الإفصاح عن إرادتها بشكل صريح يعد بمثابة قرار سلبيا بالرفض، وهذا القرار لا يرتب حقوقا أو مزايا للأفراد ويجوز إلغاؤه في أي وقت، مثل قرار الإدارة برفض منح رخصة لأحد الأفراد المزاولة مهنة معينة.[1]
- القرارات الغير تنفيذية: وهي قرارات التمهيدية التي تصدر بقصد الإعداد لإصدار قرار معين، مثل قرار الإدارة بإيقاف موظف عن عمله بقصد إحالته إلى المحكمة التأديبية، والقرارات التي تحتاج إلى تصديق من سلطة رئاسية.

1- عزري الزين، مرجع سابق ، ص28.

فهذه القرارات جميعا يمكن للإدارة العدول عنها وا ٍلغاؤها بالنسبة للمستقبل في أي وقت ودون التقيد بميعاد معين.[1]

ثانيا: السحب.

- **مفهوم السحب الإداري:**

سحب القرارات الإدارية هو إنهاء الآثار القانونية لهذه القرارات بأثر رجعي Façon rétroactive بالنسبة للماضي والمستقبل كأنها لم توجد إطلاقا، وعملية السحب هي حق أصيل مقرر للسلطات الإدارية لممارسة التزاماتها في مواقيت أعمالها وخاصة عملية تصحيح أخطائها بسبب عيب عدم المشروعية.[2]

ومنه فالسحب الإداري للقرارات الإدارية هو إنهاء وا ٍعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي، كأنها لم توجد إطلاقا أي القضاء على الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل "عملية قلع لجذور الآثار القانونية للقرارات الإدارية نهائيا" وتتم عملية سحب القرارات الإدارية من طرف السلطات الإدارية الولائية والرئاسية المختصة، وفي خلال المدة الزمنية القانونية المقررة لإجراء عملية السحب هذه.[3]

كما يسمح السحب للإدارة باستعمال الرقابة الذاتية على أعمالها Autocontrôle خاصة لتصحيح الأخطاء بسبب عيب عدم المشروعية، والسحب تمارسه الإدارة تحت رقابة القضاء، ووفق شروط محددة، مفادها أن لا يكون القرار قد رتب حقوقا للأفراد، أما إذا تم ذلك فيجب أن نفرق بين القرارات السليمة والمعيبة.[4]

والمنطق الإداري بحتما الإدارة بحق سحب قراراتها المعيبة خلال المدة القانونية توخيا لإجراءات التقاضي المطولة، كما أن سحب الإدارة قرارها المعيب أكرم لها من إلغائه قضائيا.

- **سحب القرارات المشروعة:** القاعدة العامة المستقرة فقها وقضاء أنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية المشروعة، حماية لمبدأ المشروعة وضمان الحقوق المكتسبة للأفراد سواء أكانت قرارات فردية أو تنظيمية مع أن الأخيرة لا تنشئ مراكز شخصية بل مراكز عامة إعمالا للاستقرار في الأوضاع القانونية وتطبيقا لمبدأ عدم الرجعية القرارات الإدارية.

1- عزري الزين، مرجع سابق ، ص28.

2- ناصر لباد، مرجع سابق، ص210.

3- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص170.

4- غيناوي عبد القادر، مرجع سابق، ص74.

غير أن القاعدة لا تجري على إطلاقها، فقد أجاز القضاء الإدارية سحب القرارات الإدارية المشروعة في حالات معينة من ذلك:

- القرارات الإدارية الخاصة بفصل الموظفين: أجاز القضاء الإداري في مصر وفرنسا ولاعتبارات تتعلق بالعدالة، سحب قرار فصل موظف بشرط ألا يؤثر قرار السحب على حقوق الأفراد التي قد اكتسبت، كما لو تم تعيين موظف آخر لشغل الوظيفة التي كان يقوم بها الموظف المفصول.
- القرارات التي لا يتولد عنها حقوق للأفراد: إذا لم يترتب أي حقوق مكتسبة للأفراد عن القرار الإداري، فإن الإدارة تملك أن تسحبه، ومن ذلك قرارها بسحب قرارها بتوقيع الجزاء التأديبي على أحد موظفيها لعدم تعلق هذا القرار بحق مكتسب لشخص آخر.

وهنا تظهر مسألة القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية لا تنشأ حقوق مكتسبة للأفراد ومن ثم يجوز إعدام آثارها بالنسبة للماضي والمستقبل.

وعلى ذلك، يجب أن يكون القرار موضوع السحب غير مشروع، بأن يكون معيبا بأحد عيوب القرار الإداري، الشكل والاختصاص، مخالفة القانون السبب أو الانحراف بالسلطة.[1]

- **شروط السحب الإداري للقرار الإداري:**

من شروط السحب الإداري للقرارات الإدارية هي أن تكون القرارات الإدارية محل عملية السحب قرارات إدارية غير مشروعة، وأن تجري عملية السحب خلال المدة الزمنية القانونية المقررة، وتتم عملية السحب من قبل السلطات الإدارية المختصة.

أ- شرط أن تنصب عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية على القرارات الإدارية غير المشروعة فقطإن عملية سحب القرارات الإدارية عن طريق إعدام وا ٍنهاء آثارها القانونية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل "بأثر رجعي"يجب أن تنصب على القرارات الإدارية غير مشروعة فقط.

لأن القرارات الإدارية المشروعة تخلق حقوق ذاتية "فردية" مكتسبة لا يجوز المس بها والاعتداء عليها بواسطة عملية سحب القرارات الإداريةومظاهر وأوجه عدم المشروعية القرارات الإدارية والتي تجعلها قابلة للسحب الإداري هي عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة الشكل والإجراءات وعيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

1- عزري الزين، مرجع سابق، ص29.

كما يجوز للسلطات الإدارة المختصة ان تسحب القرارات الإدارية في حالة الأخطاء المادية.[1]

وأساس سحب القرارات الإدارية غير المشروعة هو فكرة أن القاعدة الباطلة لا يمكن أن تولد حقا مكتسبا، وفكرة حتمية إلغاء وا بطال الأعمال غير مشروعة.

ب-شرط أن تتم عملية سحب للقرارات الإدارية خلال المدة الزمنية القانونية المقررة: بالرغم من حقيقة أن القرارات الإدارية غير المشروعة و الباطلة يجوز بل يجب إلغاؤها وسحبها في أي وقت لأنها لا يمكن أن تولد حقوقا ومراكز قانونية فردية مكتسبة.[2]

إلا أن القضاء الإداري خول للإدارة سحب قراراتها الإدارية خلال مدة زمنية مقررة قانونيا.

فالقرارات الفردية لا يجوز سحبها ولو كانت مشوبة إلا خلال المدة القانونية التي يتحصن فيها القرار الإداري من تاريخ صدوره، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل ويصبح عندئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار.[3]

ج- شروط أن تتم عملية السحب القرارات الإدارية من قبل السلطات الإدارية المختصة في النظام الإداري للدولة: ولكي تكون عملية سحب القرارات الإدارية صحيحة ومشروعة يجب أن تتم هذه العملية بواسطة السلطات الإدارية المختصة في الإدارة العامة للدولة والسلطات الإدارية هي المختصة بعملية السحب الإداري للقرارات الإدارية وفقا للأصول و المبادئ والأحكام التنظيمية والعلمية والقانونية للسلطات الإدارية الولائية أي ذات السلطات الإدارية صاحبة ومصدرة القرارات الإدارية والسلطات الإدارية الرئاسية أي السلطات الإدارية النهائية والمختصة في هرم تدرج النظام الإداري للدولة بممارسة مظاهر السلطة الرئاسية على أشخاص وأعمال العاملين العامين المرؤوسين.

فالسلطات الإدارية الولائية والرئاسية هي السلطات الإدارية المختصة وصاحبة الحق في ممارسة عملية سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وخلال المدة الزمنية المقررة.[4]

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص171، نقلا عن سمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، القاهرة، سنة 1966، ص681-686.

2- نفس المرجع، ص171.

3- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص505-506.

4- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ،مرجع سابق، ص172.

الفصل الثاني

آليات التنفيذ للقرار الإداري

بعد نشر أو التبليغ للقرار الإداري يجب ضمان تنفيذه فعليا أي تجسيده على أرض الواقع، ومن المفروض يلزم الأفراد المخاطبون بالقرار الإداري بتنفيذه وعدم التهرب من واجب الطاعة متى صدر القرار الإداري من السلطة الإدارية المختصة، فتنفيذ القرار الإداري يأتي بعد مرحلة النفاذ، و هي عملية قانونية تتم بالشهر والإصدار، في حين أن التنفيذ هو عمل مادي لاحق للنفاذ وسريان القرار الإداري قد يتم مباشرة وقد لا يتم إلا بعد فترة لسبب أو لآخر.

ومنه ولدراسة عملية تنفيذ القرار الإداري وجب التطرق إلى مختلف الوسائل والآليات التي تستعملها الإدارة لتنفيذ قراراتها باعتبارها سلطة عامة ولها امتيازات في تنفيذ قراراتها، وهو ما سنحاول التطرق إليه في فصلنا هذا بداية بالتنفيذ الاختياري للقرار الإداري، ثم التنفيذ الإداري وأخيرا التنفيذ القضائي للقرار الإداري.

المبحث الأول: التنفيذ الاختياري للقرار الإداري.

إن الأصل في تنفيذ القرارات الإدارية هو تنفيذ اختياري سواء أكان المخاطبون أفراد أو إدارة عامة فبعد أن أصبح القرار نافذا وجب التنفيذ أي التقيد بالآثار المتولدة عنها سواء كانت حقوق أو التزامات.[1]

والمقصود بالتنفيذ الاختياري هو أن القرارات الصادرة من السلطات الإدارية المختصة يلتزم الأفراد أو أصحاب الشأن من مخاطبين بهذه القرارات الإدارية بتنفيذها تنفيذا حرا و اختياريا سواء أكانوا أفراد عاديين أو سلطات وعمال دولة، وذلك متى علموا بها بإحدى وسائل وطرق الإعلام المقررة قانونا، وكلما طلب منهم تنفيذ هذه القرارات الإدارية.[2]

ومن العوامل التي تساعد على تنفيذ القرارات الإدارية تنفيذا اختياريا راجع إلى حسن إعداد وا إنجاز عملية اتخاذ القرارات الإدارية بحيث تؤدي طبقا للطرق العلمية والديمقراطية الحديثة، ومع وجود وتوفر عناصر الارتباط والاندماج الروحي والفكري والنفسي بالقرارات الإدارية والإخلاص والتحمس والتضحية في تنفيذها اختياريا من طرف المخاطبين بها اختياريا وتلقائيا بصورة سليمة وفعالة.

ووجود رأي عام قوي وواع ومتشبع بالروح والغيرة الوطنية ونزعة الولاء و الإخلاص للأمة والدولة، بالإضافة إلى تمتع هذه القرارات الإدارية بالطبيعة والقوة القانونية الإلزامية وقرينة الشرعية والسلامة.[3]

المطلب الأول: بالنسبة للإدارة مصدرة القرار.

غالبا ما نجد أن القرارات الإدارية صادرة من الإدارة العامة وعليه وجب عليها الالتزام بتنفيذها ولا تمتلك مبررا للامتناع عن التنفيذ فالعبء غالبا ما يقع على الإدارة مما يجب عليها أن تتخذ جميع الإجراءات والتدابير الكفيلة لتطبيق هذه القرارات الإدارية، مثال ذلك قطع صرف الراتب للموظف الذي صدر قرار إداري بفصله أو بقبول استقالته، كما أن الإخلال بالالتزام

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص107.

2- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص158.

3- نفس المرجع ، ص158.

بتنفيذ القرار الإداري من طرف الإدارة يرتب المسؤولية سواء بناء على أساس الخطأ الشخصي أو المرفقي.

ففي حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ قراراتها الإدارية تقوم المسؤولية الإدارية التي تعرف على أنها الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة بدفع التعويض عن الأضرار بسبب امتناعها عن التنفيذ.

وللمسؤولية الإدارية العديد من الخصائص حيث يستوجب أن يكون الشخص المسؤول ليس هو الشخص المضرور، كما أن التعويض تتحمله الإدارة "الدولة" وذلك بتوافر علاقة سببية بين نشاط الإدارة والضرر، كذلك فهي مسؤولية غير مباشرة لأن الإدارة العامة مسؤولة عن أعمال موظفيها الضارة، فهي تختلف عن غيرها من أنواع المسؤولية القانونية، بحيث أن لها نظام قانوني مستقل، يتوافق ويتلاءم مع عملية تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحريات الأفراد وحقوقهم.[1]

المطلب الثاني: بالنسبة للأفراد.

إن مساهمة ومشاركة الأفراد ومشاورتهم –مبدأ الشورى[2]– في إعداد وتكوين القرارات الإدارية هو مبدأ مكرس منذ الأزل حيث دعا إليه القرآن الكريم ويظهر في الالتزام والتحمس في تنفيذها والانصياع لها عكس مظهر وأسلوب الاستبداد الذي يقوم على تحكم الرؤساء الإداريين ونفوذهم وتفردهم باتخاذ القرارات الإدارية.

1– ابتسام شويدار، (تنفيذ القرار الإداري في التشريع الجزائري)، مذكرة شهادة الماستر، غير منشور، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، ص36، نقلا عن جمال قروف (الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري) مذكرة شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006، ص128.

2– قال الله تعالى :"و الذين استجابوا لربهم و أقاموا الصلاة و أمرهم شورى بينهم و مما رزقناهم ينفقون".(الأية 38، سورة الشورى).

وتنفيذ القرارات الإدارية بالنسبة للأفراد يظهر في حالتين:

الفرع الأول: إذا تضمن القرار حقا أو رخصة.

يسعى الأفراد لاستيفاء مضمون القرار وفق التدابير السارية المفعول، وما على الإدارة سوى تسهيل عملية التنفيذ والامتناع عن كل ما من شأنه عرقلة ذلك.[1]

وهذا ما نصت عليه المادة 37 الفقرة الأولى من المرسوم 88-131 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن والذي جاء فيها: "يحق على المواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات والمنشورات والمذكرات والإعلانات التي أصدرتها".

الفرع الثاني: إذا تضمن القرار التزامات.

في الغالب إذا كان محل القرار التزام وجب على الأفراد إما القيام بعمل أو الامتناع عن العمل حسب مضمون القرار.

ومثال ذلك قرار توقيف موظف، ينفذ من خلال الانقطاع طيلة مدة التوقيف عن ممارسة مهامه الوظيفية المنبثقة عن منصب عمله.[2]

وعموما فإن التنفيذ الاختياري للقرار الإداري هو الأصل العام في تنفيذ القرارات الإدارية عندما يسود الوعي المدني في المجتمع إلا أنه في الغالب نجد أن القرارات الإدارية تلقى على عاتق المخاطبين بها التزامات سواء أفراد أو إدارة مما يجعلهم يعزفون عن تنفيذها ويتهربون من واجب الطاعة وأمام هذا الوضع أي الامتناع عن تنفيذ القرار ات الإدارية، تلجأ الإدارة إلى الطرق الاستثنائية لإجبار الأفراد على تنفيذ ما أصدرته من قراراتها، إلا أن التنفيذ الاختياري للقرارات الإدارية وكما سبق ذكره يبقى هو الأصل العام في تنفيذ القرارات الإدارية بما له من ضمانة وحماية لمصالح الطرفين سواء الإدارة أو المخاطبين أصحاب الشأن بالقرار.

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص108.

2- نفس المرجع ، ص109.

المبحث الثاني: التنفيذ الإداري للقرار الإداري.

بالنظر إلى الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية العامة ومع مراعاتها لتحقيق المصلحة العامة فالإدارة العامة هنا تتمتع بسلطة ومكانة قانونية في تنفيذ لقراراتها في حالة امتناع المخاطبين بها عن تنفيذها اختياريا وطواعيا لقراراتها الإدارية، وهو ما يتمثل في توقيع الجزاءات الإدارية والتنفيذ الجبري أو المباشر.

المطلب الأول: توقيع الجزاءات الإدارية.

تستطيع السلطات الإدارية قصد تنفيذ قراراتها الإدارية أن تلجأ إلى توقيع العقوبات والجزاءات الإدارية على الأفراد في حالة امتناع الأفراد وأصحاب الشأن بالقرار الإداري وعدم انصياعهم لتنفيذ تلك القرارات.

الفرع الأول: تعريف الجزاءات الإدارية.

تصدر العقوبة الإدارية عن الإدارة بقرار إداري فردي، وليس في ذلك تعديا على اختصاص القضاء، حيث أن مآل تقدير مشروعيتها في نهاية المطاف خاضع لتقديره، وتملك الإدارة سلطة توقيع تلك العقوبات حال ممارستها لنشاطها بوصفها سلطة عامة لها الحق في فرض جزاءات إدارية في حالات محددة وتبدي ذلك في بعض الجرائم قليلة الأهمية أو ذات الصبغة الاقتصادية، شريطة أن يتوافر للفرد الحد الأدنى من الضمانات القانونية التي يوفرها القانون.[1]

وبالنسبة للدكتور محمد الصغير بعلي فإن أساس الجزاء الإداري إنما يكمن في الامتناع أي في حالة امتناع المخاطبين بالقرار الإداري وعدم انصياعهم لتنفيذ تلك القرارات.[2]

ومن أمثلة هذه العقوبات الإدارية التي يمكن للإدارة أن تتخذها نذكر ما يلي[3]:

- سحب رخصة الصيد مثلا في حالة مخالفة قوانين الصيد.

1- ابتسام شويدار، مرجع سابق، ص40.

2- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص110.

3- ناصر لباد، مرجع سابق، ص208.

- غلق بصفة مؤقتة من طرف السلطة الإدارية، للمؤسسة الصناعية عند مخالفتها لقوانين حماية المستهلك أو المساس بالبيئة...
- الحجز الإداري L'internement administratif والذي يعتبر الإجراء الأكثر خطورة يستعمل في الظروف الاستثنائية.

وهذا الحجز يتم دون اللجوء إلى القضاء أو رفع قضية حيث أن الجهة الإدارية هي جهة قوة وتعتبر من النظام العام.

وأطراف الحجز الإداري هم المدين وهو الشخص المحجوز عليه والدائن وهي الجهة الإدارية في الدولة والمال المحجوز عليه وهو مملوك للمحجوز عليه.

ولأن العقوبات الإدارية العامة توقع بقرار إداري فإنه يتعين لصحتها أن يستوفي هذا القرار مقومات القرارات الإدارية، وا ٍلا عدت غير مشروعة الأمر الذي يعرضها للإلغاء.

الفرع الثاني: خصائص الجزاءات الإدارية.

من التعريف يمكن استخلاص خاصيتين للعقوبات والجزاءات الإدارية وهي جزاء توقعه السلطة العامة أي جهة إدارية دون التدخل في اختصاصات القضاء وهذا بناء على مبدأ الفصل بين السلطات.

والخاصية الثانية عمومية العقوبة الإدارية العامة والمراد به أنه في حالة توقيع العقوبة الإدارية لا يرتبط بانتماء المعاقب لفئة معينة كما هو الشأن بالنسبة للعقوبات التعاقدية أو بدخوله ضمن طائفة معينة كما هو الحال بالنسبة للعقوبات التأديبية، والتي تفرض صحة توقيعها وجود علاقة وظيفية تربط بين المعاقب والإدارة.[1]

1- ابتسام شويدار، مرجع سابق، ص41-42.

الفرع الثالث: التمييز بين الجزاءات الإدارية عن باقي الجزاءات الأخرى[1].

باعتبارها قرارات إدارية فإن الجزاءات الإدارية تتميز عن بعض القرارات الإدارية المشابهة، كما تتميز أصلا عن الجزاءات الجنائية.

أولا: القرارات الإدارية المشابهة: تختلف الجزاءات الإدارية الصادرة بغرض إلزام الأشخاص على تنفيذ القرارات الإدارية، حيث أنها تستلزم وجود خطأ سابق أي الامتناع عن تنفيذ للقرارات الإدارية، عن قرارات أخرى لها أثر مشابه، مثل رفض رخصة لممارسة نشاط معين.

ويستند هنا قرار الرفض إلى مبدأ الملاءمة إعمالا للسلطة التقديرية للإدارة وليس استنادا إلى فكرة الخطأ.

ثانيا: العقوبات أو الجزاءات الجنائية: Sanctions pénales

على الرغم من أن الجزاءات الإدارية تشكل امتيازا قويا للإدارة وإجراء استثنائيا وغير مألوف من حيث أن توقيع الجزاءات الإدارية إنما هو سلطة مخولة أساسا للقضاء، فإنها تبقى مختلفة عن العقوبات أو الجزاءات الجنائية من عدة جوانب:

1- تستقل الجزاءات الإدارية عن الجزاءات الجنائية حيث يمكن توقيع الأولى حتى في حالة البراءة من المتابعة الجزائية ما دامت ترتكز على خطأ مهني، كما يمكن جمعها أو اعتبار الجزاء الجنائي عقوبة أصلية والجزاء الإداري عقوبة تبعية طبقا للمادة 8 الفقرة الأولى من قانون العقوبات.
2- تعتبر الجزاءات الإدارية وتكيف على أنها أعمال إدارية Actes administratifs تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية خاصة من حيث الطعن فيها إداريا وقضائيا (دعوى الإلغاء ودعوى التعويض)، بينما تكيف الجزاءات الجنائية على أنها أعمال قضائية Actes juridictionnels تخضع لنظام آخر.

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص110-111.

ثالثا: الجزاءات الإدارية العامة والعقوبات التعاقدية: ففي هذه الحالة عدم تنفيذ المتعاقد مع الإدارة لالتزاماته أو تنفيذه لهذه الالتزامات بطريقة سيئة فإن الإدارة تستطيع توقيع جزاءات عليه قد تصل إلى حد فسخ العقد أو التنفيذ على حسابه.[1]

المطلب الثاني: التنفيذ المباشر – الجبري– للقرار الإداري.

تحوز السلطة الإدارية صفة ومظهر السلطة العامة وللسيادة في الدولة مما يخول لها القانون سلطة التنفيذ الجبري والمباشر لقراراتها الإدارية الصادرة منها.

الفرع الأول: تعريف التنفيذ المباشر أو الجبري للقرار الإداري.

"هو مظهر وامتياز من ظاهر وامتيازات السيادة والسلطة العامة المقررة للإدارة العامة، لذا تملك السلطات الإدارية المختصة أن تنفذ القرارات الإدارية تنفيذا إداريا مباشرا وجبريا"[2].

ومن هنا فالإدارة المختصة وباعتبارها سلطة عامة تستطيع تنفيذ قراراتها الإدارية تنفيذا إداريا ذاتيا مباشرا أي دون أن تلتجئ للقضاء.

وكما أشار إليه الدكتور محمد الصغير بعلي أن الأفراد وفي حالة فض نزاعاتهم مع الإدارة وجب عليهم الالتجاء للقضاء عن طريق قرارات قضائية تنفذ وفقا للإجراءات القانونية.[3]

وللإدارة السلطة العامة في تنفيذ قراراتها عن طريق القوة دون اللجوء إلى القضاء مسبقا.

كما يعرف التنفيذ المباشر أو الجبري للقرار الإداري أيضا أنه: "حق الإدارة في تنفيذ قراراتها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختياريا، دون الحاجة إلى إذن من سلطة أخرى، ولو كانت سلطة القضاء.[4]

1– ابتسام شويدار، مرجع سابق، ص43.

2– عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص155.

3– محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص112.

4– ابتسام شويدار، مرجع سابق، ص57، نقلا عن عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية مختصة)، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص205.

الفرع الثاني: حالات التنفيذ المباشر أو الجبري للقرار الإداري.

نظرا لما يمتاز به أسلوب التنفيذ المباشر أو الجبري للقرارات الإدارية من خطورة كبيرة على حقوق الأفراد فهو يعتبر أسلوبا استثنائيا في تنفيذ القرارات الإدارية بطريقة جبرية مباشرة لذا حدد القضاء الإداري حالا استخدام الإدارة لأسلوب التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية.

أولا: حالة وجود نص صريح في القوانين واللوائح يجيز للسلطة الإدارية استعمال امتياز التنفيذ الجبري[1]، لهذا نجد أن النص القانوني الذي خول السلطة الإدارية صلاحية إصدار قراراتها التنفيذية يرخص لها أيضا الالتجاء إلى التنفيذ المباشر والجبري لتنفيذ قراراتها الإدارية، وبذلك تستمد الإدارة المختصة صلاحيتها في الالتجاء إلى التنفيذ المباشر أو الجبري من النصوص القانونية الصريحة.

ثانيا: حالة رفض الأفراد تنفيذ القرارات الإدارية تنفيذا اختياريا، لذا يمنح المشرع للإدارة حق تنفيذ لقراراتها الإدارية جبرا، إذا رفض الأفراد الخضوع والانصياع لأحكامها طواعية[2]، مع وجود جزاء مقرر في النصوص القانونية لهذا الرفض، ومثال ذلك على الأفراد دفع ما عليهم من ضرائب ورسوم طواعية وا ٍلا أجاز القانون للإدارة المالية أن تنفذ قراراتها جبرا.

ثالثا: حالة الضرورة والظروف الاستثنائية وحالات الاستعجال وذلك قصد الحفاظ على النظام العام بمداولات مختلفة كالأمن العام والصحة العامة والآداب العامة أو من خطر داهمه يستدعي التنفيذ المباشر والسريع لتنفيذ قراراتها الإدارية[3]، ومثال على حالات الضرورة والاستثنائية المستعجلة تدخل الإدارة فورا للمحافظة على الأمن والسكينة أو الصحة العامة.

رابعا: حالة عدم وجود وسيلة أو آلية قانونية أخرى للإجبار على التنفيذ[4]، أي عدم وجود نص صريح على الجزاءات الإدارية والمدنية والجنائية المقابلة في حالة عدم خضوع الأفراد لقراراتها الإدارية.

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص160

2- ابتسام شويدار، مرجع سابق، ص59.

3- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص114.

4- نفس المرجع ، ص114.

الفرع الثالث: شروط التنفيذ المباشر أو الجبري للقرار الإداري.

يجب توافر عدة شروط حتى يتسنى للإدارة العامة تنفيذ قراراتها الإدارية تنفيذا مباشرا وجبريا.

أولا: أن يكون مشروعا: يجب أن تكون العملية الإدارية محل التنفيذ المباشر مستندة إلى نص تشريعي، قانون أو تنظيم (قرار إداري تنظيمي) مبني على قانون، وفي ذلك ضمانة للحفاظ على المشروعية وحد لتعصف وتغول الإدارة وقيد سلطتها.[1]

ثانيا: أن يمتنع الفرد عن التنفيذ الاختياري والطوعي[2]، وحسب القانون الساري فيقتضي إعذاره، كما يكفي على الفرد الملزم بالتنفيذ إظهار نية سيئة ورفض التنفيذ.

ثالثا: اقتصار التنفيذ المباشر على تطبيق القرار الإداري[3]، بمعنى أن الإدارة العامة في حالة استعمالها لميزة التنفيذ المباشر أن تتقيد بما يحدده القانون أو التنظيم وأن تلتزم بحدوده.

المبحث الثالث: التنفيذ القضائي للقرار الإداري.

طبقا للمادة 50 الفقرة 8 من القانون المدني الجزائري والتي تضمنت على أن الشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق منها حق التقاضي، ومنه فللإدارة حق اللجوء للقضاء لتنفيذ قراراتها وذلك برفع دعاوى أمامه لاستصدار أحكام جزائية أو مدنية.

المطلب الأول: الدعوى الجنائية.

تمتلك الإدارة العامة حق الدعوى الجنائية لإجبار الأفراد المخاطبين بالقرارات الإدارية على احترامها وتنفيذها وذلك متى وجد نص جنائي يقرر عقوبة لمخالفة القرارات الإدارية وعدم تنفيذها.

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق ، ص113.

2- نفس المرجع، ص113.

3- نفس المرجع، ص113.

ومن جهة أخرى تسمح النصوص القانونية والمنظمة للعديد من المجالات بتوقيع عقوبات جنائية جراء عدم تنفيذ القرارات الإدارية.[1]

وعليه يلزم وجود نص قانوني يجرم عدم التنفيذ، ويرتب عليه جزاء، وهنا نلاحظ أن اشتراط وجود نص قانوني قد اتسع مدلوله في فرنسا بعد دستور 1958، الذي وسع من نطاق السلطة اللائحية، بحيث تشمل حق تقرير عقوبة جنائية للمخالفات.[2]

إلا أنه وفي حالة عدم وجود نص مباشر على العقوبات الجنائية، كما أشار إليه الدكتور محمد الصغير بعلي، فإن المادة 459 المعدلة من قانون العقوبات نصت على عقوبات جزائية[3]، ونص المادة: "يعاقب بغرامة من 30 إلى 100 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة".

ومنه فإن وسيلة الدعوى الجنائية من الأساليب التي يعتبرها الفقه والقضاء الأسلوب الأمثل الواجب إتباعه في الحالات التي يمتنع فيها أصحاب الشأن من المخاطبين بهذه القرارات الإدارية عن تنفيذها طواعية ومنه اللجوء إلى القضاء الجنائي لحملهم جبرا على التنفيذ.

المطلب الثاني: الدعوى المدنية.

وهنا يطرح السؤال هل يجوز أو يمكن للإدارة العامة أن تلجأ للقضاء المدني لاستصدار حكم يلزم الأفراد باحترام القرار الإداري وتنفيذه بعد امتناعهم اختياريا في تنفيذه؟

طرح هذا التساؤل في فرنسا وخاصة فيما يتعلق بالقرارات الاستيلاء على السكنات، حيث لجأت الإدارة إلى القضاء المستعجل للحصول على حكم بطرد السكان الذين رفضوا إخلاء المساكن المستولى عليها، وصدرت أحكام متعارضة أي قضي بعدم الاختصاص[4]، ومن هنا

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص116.

2- ابتسام شويدار، مرجع سابق، ص65.

3- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص116.

4- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص464.

استقر القضاء الفرنسي على قاعدة عدم اختصاص القضاء العادي بالنظر في الأعمال والقرارات الإدارية.

أما في مصر تستطيع أن تلجأ إلى المحاكم المدنية للحصول على أحكام بإلزام الأفراد باحترام قراراتها الإدارية وهو الاتجاه السائد فقها وقضاء[1] في مصر.

وفي الجزائر الاتجاه السائد فقها وقضاء هو إمكانية لجوء الإدارة العامة إلى القضاء العادي (المدني)بغرض الحصول على حكم يلزم الأفراد بتنفيذ قراراتها.[2]

ومثال ذلك ما جاء في قرار مجلس الدولة (رقم 003927 جلسة بتاريخ 2002/07/15 قضية حمينة محمد ضد بلدية البلدية).

والذي جاء فيها:... أن النزاع الحالي يتعلق بالاعتداء المادي على طريق (بناء المستأنف جدار لسكناه وسلم له ترخيص من طرف الإدارة لهذا الغرض) وأحكام المادة المكرر من قانون الإجراءات المدنية قد وردت في فقرتها الأولى مخالفات الطرق كأولى استثناءات من المنازعات التي تخرج عن اختصاص القضاء الإداري.

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص117.

2- نفس المرجع، ص117.

المطلب الثالث: وقف تنفيذ القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري كما سبق ذكره سلفا نافذا في مواجهة الأفراد والمخاطبين من أصحاب الشأن إلى غاية الحكم بعدم مشروعيته و على هذا يالجأ من أصحاب الشأن الى ما يعرف قانونا بإجراءات وقف تنفيذ القرار الإداري ، كأثر من أثار القرار الإداي و الذي ينتج آثاره القانونية وينفذ في مواجهة الأفراد والمخاطبين من أصحاب الشأن بمجرد صدوره دون الحاجة للجوء إلى القضاء.

الفرع الأول: تعريف بإجراء وقف تنفيذ القرار الإداري.

عادة ما تستغرق إجراءات التقاضي مدة طويلة بين مرحلة صدور القرار ومرحلة الحكم بإلغائه، لذا من الضروري منح القاضي الإداري سلطة اتخاذ بعض الإجراءات الوقائية لتفادي تفاقم الأضرار المترتبة على بقاء سريان القرار الإداري لفترة طويلة رغم عدم مشروعيته ومن بين هذه الإجراءات، الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري.

ويعتبر وقف التنفيذ للقرارات الإدارية إجراءا أوليا واستثنائيا، يتخذه القاضي الإداري لسد العيب المترتب عن دعوى تجاوز السلطة كونها ليس لها أثر موقف[1]، بمعنى أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة المشروعية وامتياز الأولوية اللذان يسمحان بتنفيذ القرار الإداري فورا رغم أنه محل طعن بالإلغاء وأمام القاضي الإداري.

فالقرار الإداري ذو طبيعة تنفيذية يرتب آثاره فورا تجاه الأشخاص المخاطبين به، لذا يمكن باستثناء وقف تنفيذه إداريا أو قضائيا وذلك بعدم ترتيب آثاره القانونية مؤقتا.[2]

الفرع الثاني: على مستوى الإداري.

إداريا يمكن وقف تنفيذ القرار الإداري في حالتين، فبالنسبة للإدارة مصدرة القرار تأخذ بعين الاعتبار مقتضيات المصلحة العامة ومقتضيات سير المرافق العامة وهذا راجع لما لها من سلطة تقديرية وفي حالة ثانية يمكن للإدارة الوصية أن تطلب من الإدارة صاحبة ومصدرة

1- أوقارت بوعلام، (وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائرية)، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزوز، 2012، ص6.

2- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص118.

القرار وقف تنفيذه في حالات معينة متعلقة خاصة بالضبط الإداري للحفاظ على النظام العام.[1]

الفرع الثالث: على مستوى القضائي وشروط وقف تنفيذ للقرار الإداري.

يمكن لذي المصلحة من أفراد والمخاطبين من أصحاب الشأن بتحريك وأعمال برفع دعوى أمام القضاء الإداري وهذا بغرض وقف تنفيذ القرار الإداري وهذا وفقا لشروط شكلية وموضوعية من أجل قبول دعوى الإلغاء أمام القاضي الإداري.

أولا: الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء.

ويقصد بالشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء مجموعة الشروط التي يجب توافرها حتى يمكن لجهة القضاء المختص بدعوى الإلغاء أن ينعقد الاختصاص لها بقبول النظر والفصل في دعوى الإلغاء.[2]

والشروط الشكلية الواجب توافرها لقبول دعوى الإلغاء وهي:

أ- يشترط لقبول وقف التنفيذ أن يكون ثمة قرار نهائي موجود وقائم ومنتج لآثاره عند إقامة الدعوى.[3]

ب- وجوب رفع دعوى الإلغاء، وحتى تقبل دعوى وقف تنفيذ قرار إداري، وجب أن يسبق بدعوى في الموضوع مفاده طلب إلغاء القرار الإداري محل دعوى وقف التنفيذ.[4]

ج- شرط التظلم الإداري، وهنا يجب أن نشير إلى أن شرط إرفاق الدعوى الإلغاء بتظلم إداري وارد في قانون الإجراءات المدنية الجزائري السابق قبل صدور قانون رقم 08-09 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية سنة 2008، بحيث في القانون السابق يجب تقديم تظلم إداري إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار ثم التوجه بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري إلى القاضي المختص أما في القانون الجديد المتعلق

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص118.

2- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص178.

3- أوقارت بوعلام، مرجع سابق، ص23.

4- نفس المرجع، ص54، نقلا عن عمار بوضياف، مرجع سابق، ص211، 212.

بالإجراءات المدنية والإدارية 08-09 لا يشترط إرفاق الدعوى الإلغاء بتظلم إداري مسبق وهذا ما نصت عليه المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري.

د- شرط المدة أو شرط الميعاد: باعتبار أن دعوى الإلغاء دعوى قضائية، فيشترط فيها أن ترفع خلال مدة زمنية محددة وتسمى هذه المدة الزمنية "بميعاد رفع دعوى الإلغاء".[1]

والمادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري جاءت لتحديد هذه الآجال.

هـ- شرط المصلحة والصفة في رفع دعوى الإلغاء: باعتبار دعوى الإلغاء دعوى قضائية فلا يمكن للجهة القضائية المختصة النظر والفصل فيها إلا إذا توفرت في رافعها مصلحة جدية وصفة قانونية.[2]

و-تقديم الطلب الرامي لوقف تنفيذ القرار الإداري بدعوى مستقلة، نصت المادة834 الفقرة الأولى من قانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري على تقديم طلب وقف التنفيذ بدعوى مستقلة مع اشتراط أن تكون متزامنة مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو في حالة التظلم الإداري حسب المادة 830 المذكورة أعلاه.[3]

وحسب المادة 926 من قانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري يجب أن نرفق العريضة الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري أمام قاضي الاستعجال بعريضة مستقلة ومرفقة بنسخة من عريضة دعوى الموضوع.

ثانيا: الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء.

تتمثل الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء في الحالات والأسباب التي تؤدي إلى الحكم بالإلغاء فهي مجموعة الحالات والعيوب التي قد تشوب القرار الإداري مما تجعله غير مشروع، أي قرار إداري مخالف للنصوص القانونية.

1- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة بين الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص181.

2- نفس المرجع، ص185.

3- أوقارت بوعلام، مرجع سابق، ص61.

كما أن للقاضي الإداري أن يستجيب أو لا يستجيب لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري وذلك حسب ملابسات كل قضية وفحصها من حيث مدى توافر عنصري الاستعجال وقوامة الضرر والأذى الذي يمس الطاعن جراء تنفيذ القرار وما ينجم عنه من نتائج يتعذر تداركها، وعنصر الجدية معناه ظهور ما يرجح إلغاء القرار الإداري أمام القاضي الإداري المختص وهذا ما يعبر عنه بشرط المشروعية لارتباطه بأركان القرار الإداري ومدى عدم توافرها.[1]

ومن العيوب التي تشكل شروط موضوعية أو مادية وتمس القرار الإداري والتي تؤدي به إلى الحكم عليه بالإلغاء.

أ- عيب السبب: يعرف ركن السبب أنه الفكرة أو الأمر أو الواقعة الخارجية المادية أو القانونية والتي تقوم بعيدا ومستقلة عن ذهنية ونية وا إرادة السلطة الإدارية المختصة فتدفعها إلى اتخاذ وا إصدار قرار إداري معين، فعيب السبب هو انعدام هذه الحالة أو الواقعة المادية أو القانونية التي استندت عليها السلطة الإدارية المختصة في اتخاذ وا إصدار هذا القرار الإداري[2]، أو الوقوع خطأ في تكييف وتفسير هذه الوقائع من طرف السلطة الإدارية المختصة.

ب- عيب عدم الاختصاص: عيب عدم الاختصاص هو عيب يصيب القرار الإداري من حيث ركن الاختصاص والذي يعرف بأنه القدرة أو الصفة القانونية على ممارسة وا إصدار قرار إداري معين باسم ولحساب الإدارة العامة.[3]

ومنه يمكن تعريف عيب الاختصاص بأنه انعدام هذه الصفة القانونية وانعدام القدرة والأهلية في اتخاذ بمثل هذه القرارات.

كما يمكن عيب الاختصاص شخصيا، وقد يكون زمنيا، وقد يكون عدم الاختصاص إقليميا أو مكانيا كما قد يكون موضوعيا.

ج- عيب الشكل والإجراءات: يعرف ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري بأنه مجموعة التدابير والشكليات والإجراءات القانونية أو تنظيميا عن إصدار القرار الإداري ومن

1- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص120.

2- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة بين الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص191.

3- نفس المرجع، ص193.

هذه الشكليات تسبيب القرار الإداري وكتابته وتحديد تاريخ إصداره ونشره، مع المصادقة والتوقيع عليه، فعيوب هذا الركن "الشكل والإجراءات" تكمن في عدم الالتزام والقيام بهذه الشكليات والإجراءات المطلوبة قانونا أو تنظيميا إداريا وقت إصدار هذا القرار الإداري، كإهمال شكلية الكتابة، وشكلية تثبيت تاريخ صدور القرار الإداري والتوقيع عليه[1].

د- عيب المحل أو عيب مخالفة القانون: والمقصود بعيب المحل أو عيب مخالفة القانون هو خروج القرار الإداري عن أحكام ومبادئ قواعد القانون في مضمونه وموضوعه أو محله عن أحكام ومبادئ وقواعد القانون في معناه العام الواسع، ومخالفة آثار القرار الإداري الصادر بناء على أحكام ومبادئ وقواعد القانون.[2]

هـ- عيب الانحراف واستعمال السلطة: المقصود به استهداف السلطة الإدارية المختصة مصدرة القرار الإداري لغرض أو أغراض غير الغرض الذي من أجله منحت وأعطيت سلطة إصدار هذا القرار وهو سبب من حالات وأسباب الحكم بالإلغاء.[3]

1- عمار عوابدي،نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة بين الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص193.

2- نفس المرجع، ص194.

3- نفس المرجع، ص195.

خاتمة

من خلال ما تم عرضه حول تنفيذ القرار الإداري يمكن القول أن من مظاهر قوة الدولة وصلابتها تكمن في قوة إدارتها العامة وحسن تنظيمها، والقرار الإداري هو الوسيلة الإيجابية في يد السلطة الإدارية في مواجهة الغير وهذا دن الحصول على موافقتهم، بمعنى أن القرار الإداري هو تعبير عن إرادة الإدارة المنفردة والملزمة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد والمخاطبين من أصحاب الشأن.

لكن كل هذا يجب أن يتم دون الخروج من ما يحدده القانون وعدم استعمال هذه الامتيازات (امتيازات السلطة العامة) من أجل تحقيق أهداف غير مشروعة وحتى لا يكون القرار نقمة على الأفراد وأداة تعسفية في يد الإدارة لمواجهة الغير بها، فالهدف من عملية تنفيذ القرار الإداري هو تحقيق المصلحة العامة وا يجاد توازن بين مصلحة الإدارة من جهة ومصلحة الأفراد من جهة أخرى، فالتنفيذ للقرار الإداري أمر يختلف عن نفاذه في ذاته فالنفاذ عملية قانونية تتم بالشهر والإصدار، أما التنفيذ فهو عمل مادي لاحق لنفاذ القرار ويتم مباشرة أو بعد فترة لسبب أو لآخر.

وعليه فإن التنفيذ هو الوجه المادي للنفاذ وبموجبه يجسد القرار الإداري على أرض الواقع، وبالرغم من تعدد وسائل وآليات تفيذ القرار الإداري ونظرا لقرينة السلامة والمشروعية فإن الأصل في القرارات الإدارية أنها تنفذ بصورة تلقائية، فبصدورها القرارات الإدارية تلتزم الإدارة والأفراد بتنفيذها اختياريا لأنها مصدر من مصادر المشروعية.

والقرار الإداري بحسب الأصل واجب التنفيذ من جانب أطرافه طواعية واختياريا، إلا أنه إذا لاقت الإدارة امتناعا عن تنفيذ قراراتها فإنها تلجأ إلى وسائل أخرى والتي كفلها لها المشرع وهي تكمن في التنفيذ الإداري وبإرادتها المنفردة وذلك باستعمال أحد الأسلوبين إما أسلوب توقيع الجزاءات الإدارية، وا ما أسلوب التنفيذ الجبري.

فالأسلوب الأول والمتمثل في توقيع الجزاءات الإدارية فتكمن أهميته من خلال سلطة الإدارة في توقيع هذه الجزاءات الإدارية سواء كانت مالية أو عقوبات مقيدة لنشاط الأفراد، وهذا الأمر تفرضه اعتبارات عملية تقتضيها السرعة في أداء الواجب وردع الأفراد الذين ارتكبوا

مخالفات في تجاوزهم لنصوص القانون والتنظيمات المعمول بها والتي لا تستوجب اللجوء للقضاء للعقاب عليها.

أما الأسلوب الثاني "التنفيذ الجبري"للقرارات الإدارية فهو امتياز من امتيازات التي منحها المشرع للإدارة وأسلوب استثنائي لتنفيذ قراراتها في حال ما لاقت تعنت أو امتياز المخاطبين بها عن تنفيذها فهو امتياز تتمتع بها السلطة الإدارية والذي بموجبه تستطيع أن تقوم بتنفيذ قراراتها بشكل مباشر على الأفراد دون اللجوء إلى القضاء، لأن قراراتها تتمتع بالصيغة التنفيذية حيث يفترض فيها المشروعية فتقوم الإدارة بتنفيذ قراراتها بصورة مباشرة على عكس الأفراد الذين يجب عليهم الحصول على الصيغة التنفيذية من قبل القضاء للتنفيذ بالقوة العمومية.

وبالإضافة للآليات التنفيذ للقرار الإداري والتي كفلها المشرع للإدارة لتنفيذ قراراتها الإدارية نجد التنفيذ عن طريق اللجوء إلى القضاء وتحمل الإدارةللأفراد على تنفيذ قراراتها وذلك عن طريق رفع دوى مدنية أو جنائية أمام القضاء باعتباره سلطة مستقلة وأنه لا سلطان عليه إلا لحكم القانون.

و من أثار القرار الاداري من نفاذ و تنفيذ ، وقف تنفيذ القرار الإداري فهو إجراء يكفله القانون لأصحاب الشأن لتفادي الأضرار الناتجة عن هذه القرارات الإدارية ، فهو إجراء أولي و استثنائي يتخذه القاضي الإداري كإجراء وقائي من أضرار سريان القرار الإداري لفترة طويلة و هذا بناء على دعوى الإلغاء لقرار نهائي موجود وقائم ومنتج لآثاره عند إقامة هذه الدعوى من طرف أصحاب الشأن .

فالمشرع الجزائري سعى من خلال جملة من القوانين والمراسيم لتحقيق المساواة والتوازن بين مصلحة الإدارة ذات السلطة العامة والتي تسعى من أجل تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الفرد وهي مصلحة شخصية مع المراعاة الحفاظ على مبدأ الحريات العامة ونلتمس ذلك في أحكام المرسوم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 04 يوليو 1988 والذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

وكاقتراحات وحلول والتي قد تساعد في معالجة مثل هذه المواضيع تطبيق مضمون المرسوم 88-131 السابق ذكره والذي يعمل على تحقيق المساواة وتحسين العلاقة بين الأفراد

وا ٍدارة عامة و التي تمثل الدولة، مع رقابة هذه الأخيرة تجسيدا لمبدأ المشروعية وذلك في حق اللجوء إلى التقاضي الإداري وخاصة في حالات التنفيذ الجبري أو عند توقيع الجزاءات الإدارية هذا من جهة، ومن جهة أخرى على المشرع الجزائري التدخل من أجل ضبط وتحديد هذه الجزاءات الإدارية وذلك من خلال مراجعة النصوص القانونية للحفاظ وحماية المصالح الاجتماعية موضوع الجزاء.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المصادر.

أ- القرآن الكريم.

ب- النصوص القانونية.

1-دستور 1996 الصادر في 8 ديسمبر 1996 المعدل بقانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016- الجريدة الرسمية رقم 14.

2-القانون المدني الجزائري رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو سنة 2007.

3-القانون رقم 08-09 مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائر- جريدة رسمية رقم 21.

4-القانون العضوي رقم 38-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

5-القانون رقم 88-131 مؤرخ في 20 ذو القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، جريدة رسمية رقم 1013.

6-القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية.

7-القانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية.

8-المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 13 جمادى الأولى عام 1423 الموافق 24 يوليو سنة 2002 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

9-المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في ذي الحجة عام 1436 الموافق 10 سبتمبر 2015 يتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

ثانيا: المراجع.

ا- الكتب:

1- سليمان محمد الطماوي، نظرية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1957.

2- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري، في فترة ما بين الإصدار والاستثمار، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005.

3- عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي، بسكرة، سنة 2010.

4- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2000.

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

6- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، بغداد، العراق، سنة 2016.

7- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم والنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2002.

8- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2005.

9- محمد رضا جنيح، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، سوسة، تونس، سنة 2008.

10- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، سنة 2005.

11- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، لباد للنشر والتوزيع، سطيف ،الجزائر، سنة 2017.

II- الرسائل الجامعية:

1- ابتسام شويدار، تنفيذ القرار الإداري في التشريع الجزائري، (مذكرة ماستر)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2015.

2- أوقارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، (مذكرة ماجستير)، جامعة مولود معمري، تيزي وزوز، سنة 2012.

3- بونة عقيلة، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، (مذكرة شهادة ماجستير)، جامعة الجزائر1، الجزائر، سنة 2013.

4- غيناوي عبد القادر، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا، (مذكرة شهادة الماجستير) جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، سنة 2008.

III- الموقع الإلكتروني: تاريخ اخر إطلاع على الموقع 2018/05/20 على الساعة 17:45

www.droitet entreprise.com

الفهرس

- بسملة. الصفحة
- شكر وعرفان.
- إهداء.
- المقدمة.

الفصل الأول: ماهية تنفيذ القرار الإداري.....05

المبحث الأول: ما هية القرار الإداري.....06

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري.....06

الفرع الأول: التعريف الفقهي.....06

الفرع الثاني: التعريف القضائي للقرار الإداري.....08

الفرع الثالث: التعريف القانوني للقرار الإداري.....08

المطلب الثاني: أنواع القرار الإداري.....09

الفرع الأول: القرارات الإدارية البسيطة والمركبة.....09

الفرع الثاني:من حيث خضوع القرارات الإدارية لرقابة القضاء والغير خاضعة له..09

الفرع الثالث:القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة.....10

الفرع الرابع:القرارات الصريحة والقرارات الضمنية.....11

الفرع الخامس: تصنيف القرار الإداري المعيار العضوي (الشكلي) والمعيار المادي (الموضوعي).....12

المطلب الثالث: أركان القرار الإداري.....15

الفرع الأول: ركن الاختصاص في القرار الإداري.....15

الفرع الثاني: ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري.....19

الفرع الثالث: ركن السبب في القرار الإداري.....22

الفرع الرابع: ركن المحل في القرار الإداري.....24
الفرع الخامس: ركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري.....25
المطلب الرابع: خصائص القرار الإداري.....26
الفرع الأول: القرار الإداري تصرف قانوني.....26
الفرع الثاني: القرار الإداري صادر عن مرفق عام.....28
الفرع الثالث: القرار الإداري صادر بإرادة منفردة.....29
الفرع الرابع: أن يرتب أثرا قانونيا.....30
المبحث الثاني: التمييز بين نفاذ وتنفيذ القرار الإداري.....31
المطلب الأول: نفاذ القرار الإداري.....31
الفرع الأول: سريان القرار الإداري في مواجهة الإدارة مصدرة القرار.....31
الفرع الثاني: سريان القرار الإداري في مواجهة الأفراد.....31
الفرع الثالث مبدأ عدم رجعية القرار الإداري وا مكان إرجاء آثاره في المستقبل.....35
المطلب الثاني: التنفيذ.....36
الفرع الأول: تعريف التنفيذ للقرار الإداري.....36
الفرع الثاني: أنواع التنفيذ.....37
المطلب الثالث: نهاية القرار الإداري.....37
الفرع الأول: نهاية القرار الإداري خارج إرادة الإدارة العامة.....39
الفرع الثاني: نهاية القرار الإداري يعمل من جانب الإدارة العامة.....41

الفصل الثاني: آليات التنفيذ للقرار الإداري.....48
المبحث الأول: التنفيذ الاختياري للقرار الإداري.....49
المطلب الأول: بالنسبة للإدارة مصدرة القرار.....49

المطلب الثاني: بالنسبة للأفراد.....50
الفرع الأول: إذا تضمن القرار حقا أو رخصة.....51
الفرع الثاني: إذا تضمن القرار التزامات.....51
المبحث الثاني: التنفيذ الإداري للقرار الإداري.....52
المطلب الأول: توقيع الجزاءات الإدارية.....52
الفرع الأول: تعريف الجزاءات الإدارية.....52
الفرع الثاني: خصائص الجزاءات الإدارية.....53
الفرع الثالث: التمييز بين الجزاءات الإدارية عن باقي الجزاءات الأخرى.....54
المطلب الثاني: التنفيذ المباشر –الجبري– للقرار الإداري.....55
الفرع الأول: تعريف التنفيذ المباشر أو الجبري للقرار الإداري.....55
الفرع الثاني: حالات التنفيذ المباشر أو الجبري للقرار الإداري.....56
الفرع الثالث: شروط التنفيذ المباشر أو الجبري للقرار الإداري.....57
المبحث الثالث: التنفيذ القضائي للقرار الإداري.....57
المطلب الأول: الدعوى الجنائية.....58
المطلب الثاني: الدعوى المدنية.....58
المطلب الثالث: وقف تنفيذ القرار الإداري.....60
الفرع الأول: تعريف بإجراء وقف تنفيذ القرار الإداري.....60
الفرع الثاني: على المستوى الإداري.....60
الفرع الثالث: على المستوى القضائي وشروط وقف التنفيذ للقرار الإداري...61
الخاتمة 65
قائمة المصادر و المراجع 68

الفهرس 71

ملخص

ملخـــــص

تدور حكمة موضوع هذه المذكرة حول تنفيذ القرار الإداري والذي يعتبر امتياز ومظهر من مظاهر السلطة العامة وهي صفة قانونية خولها أو كفلها المشرع للإدارة لتجسيد وتطبيق مضمون هذا القرار الإداري على أرض الواقع فهو انتقال من الحالة القانونية للقرار الإداري والذي هو النفاذ إلى الحالة الواقعية أو المادية وهو التنفيذ بمعنى تحسين الواقع حسب ما يتطلبه القانون.

ومن التساؤلات التي طرح حيال هذا الموضوع والذي هو تنفيذ القرار الإداري هي طرق وآليات التنفيذ للقرار الإداري، وعليه اتخذنا في دراسة الموضوع المنهج التحليلي فقسمنا موضوعنا إلى فصلين، خصصنا الفصل الأول إلى معرفة أولا الإطار المفاهيمي للقرار الإداري ونفاذه ومفهوم التنفيذ للقرار الإداري، أم الفصل الثاني فخصصناه لآليات تنفيذ القرار الإداري والذي يضم التنفيذ الاختياري والتنفيذ الإداري والتنفيذ الجبري ثم التنفيذ القضائي للقرار الإداري، كما قمنا بالتطرق إلى موضوع وقف تنفيذ القرار الإداري باعتباره أثر من آثار القرار الإداري.

وفي الأخير أنهينا بحثنا بخاتمة بينا فيها أهمية موضوع تنفيذ القرارات الإدارية كما قمنا بإبداء رأينا حول مساعي المشرع الجزائري حول موضوع عملية تنفيذ القرارات الإدارية مع تقديم بعض الاقتراحات والحلول التي استنتجناها من خلال دراستنا لهذا الموضوع.