جامعة محمد خيضر – بسكرة.
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

تنفيذ القرار الاداري في التشريع الجزائري

مشروع مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري.

إعداد الطالبـــــة :
- إبتسام شويدار

إشراف الأستـــــاذ:
فضيل خان

الموسم الجامعي:

2015/2014

شكـــــر وتقديــر

ومن حق النعمة الذكر، وأقر جزاء للمعروف الشكر فبعد شكر المولى عز وجل المتفضل بجليل النعم، وعظيم الجزاء.

يجد ربي أن أتقدم ببالغ الامتنان وجزيل العرفان إلى كل من وجهني وعلمني وأخذ بيدي في سبيل انجاز هذا البحث، واخص بذلك مشرفي الأستاذ: خان فضيل الذي تابع مراحل انجاز هذا العمل التي تؤتي ثمارها الطيبة بإذن الله...

كما احمل الشكر والعرفان إلى كل من أمدني بالعلم والمعرفة وأسدى لي النصح والتوجيه والى ذلك الصرح العلمي الشامخ متمثلا في جامعة محمد خيضر بسكرة وأخص بالذكر كلية الحقوق والعلوم السياسية وأساتذة قسم الحقوق خصوصا.

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.

المقدمة

إن الإدارة العامة وهي تجسد احد أهم أهدافها على الإطلاق، والمتمثل في المصلحة العامة تمارس وظائفها التقليدية والمتمثلة على الخصوص في وظيفتي الضبط وتقديم الخدمات، فالأولى تهدف الإدارة من ورائها إلى حماية النظام العام، وهذه الوظيفة تمثل الجانب السلبي في نشاط الإدارة كون هذه الأخيرة تقوم بإلزام المواطنين بالقيام بعمل أو الامتناع عنه وبذلك فان هذه الوظيفة هي بمثابة نوع من الرقابة على نشاط الأفراد والحد من ممارسة الحريات العامة، أما الثانية فمن خلالها تقدم الإدارة خدمات للمواطنين في طريق المرافق العامة وهذا النشاط يمثل الوجه الايجابي لنشاط الإدارة.

ولتحقيق هذه الوظيفة الحيوية ومباشرتها فإن الإدارة تقوم بنوعين من الأعمال:

الأعمال المادية وهي الأعمال التي تقوم بها الإدارة دون أن تقصد ترتيب أي اثر قانوني عليها بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء والأعمال القانونية وهي الأعمال التي تأتيها الإدارة قاصدة من ورائها ترتيب اثر قانوني معين.

وتنقسم الأعمال القانونية بدورها إلى نوعين الأولى هي الأعمال الانفرادية والتي تتمثل أساسا في القرار الإداري، وهذا العمل تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة والملزمة، وسواء صدر من شخص طبيعي واحد كرئيس الجمهورية أو الوزير أو الوالي أو صدر من هيئة أو مجلي يمثل شخصا معنويا من أشخاص القانون العام سواء الإقليمية أو المرفقية، أما الثانية فهي أعمال اتفاقية أو العمل الإداري التعاقدي والذي يصدر بناء على اتفاق بين جهة الإدارة وطرف أو أطراف أخرى ويتمثل في الخصوص في العقد الإداري.

ما يهمنا هنا هو القرارات الإدارية التي تعتبر من أهم وسائل مباشرة الوظيفة الإدارية، ومظهرا من مظاهر امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة، فالإدارة لها الحق في إصدار قرارات إدارية ملزمة بإرادتها المنفردة، ودون الحاجة إلى موافقة المخاطبين بها، بل ودون أن يتوقف ذلك على موافقة القضاء وهذا تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات حيث أن مجلس الدولة الفرنسي في قرار شهير له عدم قبول دعوى الإدارة أمامه إذا كان طلبها يتمثل في السماح لها باتخاذ قرار معين مادام أن هذه المسألة هي من اختصاص المقرر لها قانونا.

يصدر القرار الإداري من السلطة التي تملك ذلك، ومستوفيا لجميع أركانها وعناصرها وتم نشره وتبليغه سواء بالنسبة للقرارات الفردية أو التنظيمية، لأن القرارات الإدارية لا تسري في حق

المخاطب بها إلا إذا علموا بها عن طريق وسائل العلم المقرر قانونا، من هنا تأتي عملية تنفيذ القرار الإداري وتصنيفه على الواقع العملي وذلك وفق الكيفيات والطرق التي يقتضيها القانون وحسب الظروف التي يتم فيها التنفيذ وفق الإجراءات المتخذة لذلك والمتبعة من قبل الإدارة والتي تسيرها بسلطتها وأساليبها الخاصة حيث تعد عملية تنفيذ القرارات الإدارية احد الامتيازات التي كفلها المشرع للإدارة، فبصدور القرار الإداري من الإدارة في مخاطبة الأفراد فانه يستوجب على هؤلاء تنفيذه، والامتثال إلى ما جاء به فإذا ما نفذوه، تكون أمام تنفيذ اختباري وهو الأصل عندما يسود الوعي المدني في المجتمع، إلا أنه في الغالب نجد أن القرارات الإدارية تلق على عاتق المخاطبين بها إلتزامات، مما يجعلهم يعزفون عن تنفيذها ويتهربون من واجب الطاعة الذي يجب أن يكون للسلطة مصدرة للقرار التي تسهر على الصالح العام، وأمام هذا الوضع "الامتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية"، فإن الإدارة تلجأ إلى طرق أخرى لإجبار المخاطبين بالقرار على تنفيذه وهذا الحق مقرر ومخول للإدارة قانونا وهو موضوع دراستنا هذه ألا وهو آليات تنفيذ القرارات الإدارية.

أهمية الموضوع:

تظهر لنا أهمية الدراسة في كون القرار الإداري يكون قابلا لتنفيذ بمجرد صدوره إذا ما توفرت فيه شروط النفاذ، وبذلك تستطيع الإدارة إلزام الأفراد بالخضوع لقراراتها التي أصدرتها بإرادتها المنفردة سواء اختيارا وطواعيا وهو الأصل العام، أو باستعمال طرق أخرى، كل هذا يعتبر مظهر من مظاهر السلطة العامة التي منحها القانون للإدارة، حيث أن منح القانون لهذا الامتياز يعود بالنفع على المصلحة العامة وعليه ينبغي أن يؤخذ القرار الإداري في الأصل على محمل الصحة والسلامة باعتباره صادر من جهة قانونية مختصة ووفقا للإجراءات القانونية وعدم مخالفته للقانون أو مساسه بحقوق الأفراد بما ينبغي تنفيذه بإرتضاء الأفراد كأصل عام أو باستعمال التنفيذ الجبري أو اللجوء إلى القضاء كإستثناء.

وعليه تكمن أهمية هذا الموضوع في البحث والتعرف على الوسائل القانونية التي وضعها المشرع الجزائري للإدارة لتنفيذ قراراتها من جهة ومن جهة أخرى حماية المراكز القانونية للأفراد وحماية مصالحهم من جراء تنفيذ الإدارة لقراراتها.

أسباب إختيار الموضوع:

إن اختيارنا لهذا الموضوع يعود للأسباب التالية:

1- الاهتمام بمجال القانون الإداري والقرار الإداري يوجه أخص.

2- الرغبة في معرفة الآليات والطرق التي تستعملها الإدارة لتنفيذ قراراتها وما مدى فعالية هذه الآليات.

3- معرفة الضوابط القانونية التي وضعها القانون لعدم تعسف الإدارة في استعمال امتيازاتها التي منحها إياها.

إشكالية البحث:

إن الإشكالية التي تثار في هذا النوع من المواضيع هي إن إذا كانت القرارات الإدارية تصدر بالإرادة المنفردة لهذه الأخيرة فما هي الآليات التي كفلها المشرع الجزائري للإدارة لتنفيذ قراراتها؟

وهل يمكن إختيار التنفيذ الاختياري لقرارات الإدارة هو الأصل والقاعدة العامة والطرق الأخرى مجرد استثناءات؟

ويفرع في هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

- سنحاول معرفة الإطار المفاهيمي للقرار الإداري من تعريف وأركان وأنواع وكيفية نفاذه.
- ماذا نقصد بعملية التنفيذ؟
- ما هي الضوابط التي وضعها المشرع لأسلوب التنفيذ الجبري على وجه يضمن عدم الأضرار بمصالح الأفراد؟
- ماذا نقصد بالتنفيذ القضائي للقرارات الإدارية؟

المنهج المتبع:

وللإجابة عن التساؤلات السابقة ارتأينا في دراسة موضوع تنفيذ القرارات الإدارية في التشريع الجزائري إلى إتباع المنهج التحليلي باعتباره الأنسب لمعالجة مثل هذه المواضيع المتضمنة مشاكل عملية.

خطة البحث:

للإجابة عن الإشكالية السابقة الذكر ارتأينا تقسيم دراستنا إلى فصلين:

الفصل الأول: تطرقنا فيه إلى مفهوم القرار الإداري وعملية تنفيذه.

الفصل الثاني: تطرقنا فيه إلى آليات تنفيذ القرار الإداري.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للقرار الإداري.

إن القرارات الإدارية باعتبارها أعمالا قانونية من أعمال الإدارة، فإنها تنفرد بخصائص معينة وتبنى على أركان محددة تضمن تنفيذها بصورة سليمة، وللإحاطة بالإطار المفاهيمي للقرار الإداري قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

تناولنا في المبحث الأول مفهوم القرار الإداري وذلك بالتطرق إلى ثلاثة مطالب: الأول ندرج فيه تعريف للقرار الإداري والثاني ندرج فيه أنواع القرارات الإدارية، ومطلبا ثالثا ندرج فيه أركان القرار الإداري، أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه إلى عملية تنفيذ القرار الإداري وقسمناه بدوره إلى ثلاثة مطالب: الأول أوردنا فيه تعريف للتنفيذ والثاني تطرقنا فيه إلى أشخاص التنفيذ أما المطلب الثالث فتكلمنا فيه عن الآثار المترتبة عن عملية تنفيذ القرار الإداري.

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري.

لتحديد مفهوم القرارات الإدارية، اختلفت التشريعات في ذلك ولم يضعوا له تعريفا محددا ودقيقا، لذلك سوف نتطرق إلى بعض هذه التعريفات ونستخلص الخصائص التي يتميز بها إضافة إلى ذلك نتعرف على أنواعه والأركان الأساسية التي يقوم عليها.

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري:

إذا كان المشرع قد اعترف لمجلس الدولة بموجب القانون العضوي 98-01 المؤرخ في: 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله وتحديدا بموجب المادة 09 منه بالنظر إلى المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية، إلا انه لم يقدم تعريفا للقرار الإداري وهذا أمر طبيعي إذ الغالب أن يعزف المشرع عن التطرق لتعريفات تتعلق بمصطلحات قانونية عادة ما يثور حولها الجدل ويكثر بشأنها الاختلاف تاركا ذلك للفقه والقضاء وحسن فعل ذلك.

الفرع الأول: التعريفات القضائية للقرار الإداري:

بداية يلاحظ أن المشرع سواء في فرنسا أو في الجزائر، لم يعط تعريفا للقرار الإداري، بل ترك المهمة للفقه والقضاء الإداريين حيث أنه ومن الجانب القضائي فقد عرفت محكمة

القضاء الإداري القرار الإداري في حكمها الصادر في: 28 فبراير 1954 كالآتي: "إن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين من كان ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".[1]

وكما عرفت المحكمة الإدارية العليا القرار الإداري في حكمه لها صدر في: 09 ماي 1999 الطعن رقم: 667 بأنه: "إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث ركز قانوني معين بإنشاء أو تعديل أو إلغاء متى كان ذلك ممكنا وجائزا وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة، ويكون الحكم على توافر أركانه أو عدم توافرها أو صحته شكلا وقانونا أو غاية من اختصاص القضاء الإداري دون القضاء المدني".[2]

لقد انتقد جانب من الفقه المصري هذا التعريف القضائي للقرار الإداري حيث يرى أن هذا التعريف تنقصه الدقة ويشوبه القصور لأنه عندما ذكر "إفصاح من جانب جهة الإدارة" لا ينطبق إلا على القرارات الصريحة دون الضمنية التي تستنتج في بعض الحالات من سكوت الإدارة وامتناعها عن إعلان رأيها صراحة في ظروف معينة.

وعليه فان الأستاذ محمد فؤاد عبد الباسط يرى أنه مهما كانت الانتقادات والتغاير في الصيغ التي تظهر في تعريف القرار الإداري في أحكام القضاء والتي لا تعكس في النهاية سوى اختلافات في التقديم، وليس في جوهر الشيء وماهيته فإن القرار الإداري يمكن أن يعرف بإيجاز بأنه: "عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة".

الفرع الثاني: التعريفات الفقهية للقرار الإداري:

لقد وضع بعض الفقه تعريفا للقرار الإداري يتصف بالدقة والشمول، حين ذهب إلى انه "تصرف قانوني من جانب واحد، يصدر عن شخص عام في نشاط إداري".[3]

---

[1] – محمد أنور حمادة، **القرارات الإدارية ورقابة القضاء**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط، 2004، ص 12.

[2] – محمد فؤاد عبد الباسط، **القرار الإداري**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص ص 07، 11.

[3] – غيتاوي عبد القادر، **وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا**، (مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام)، كلية الحقوق، تلمسان، 2008، ص ص 48، 49.

ويعرفه الأستاذ محمد الصغير بعلي بأنه: "العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث اثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة".[1]

ويعرفه الأستاذ مصطفى أبو زيد فهمي على انه: "عمل قانوني تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة يقصد إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة أما في الحقوق أو الالتزامات".[2]

وعليه وعلى الرغم من عديد التعريفات التي جاء بها الفقه والقضاء للقرار الإداري فإننا نرجع الأخذ بالتعريف الذي جاء به الأستاذ عزري الزين في كتابه الأعمال الإدارية ومنازعاتها والذي اجتمع عليه الفقه والقضاء وهو "إعلان الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى اللوائح والقوانين بقصد إنشاء أو تعديل احد المراكز القانونية يكون ممكنا وجائزا قانونا وكان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة".[3]

هذا التعريف يكون قد تجنب الانتقادات التي وجهت للتعريفات السابقة، لذلك نرى بأنه الأقرب إلى الصواب وهو ما يجعلنا نعتمده لإبراز خصائص القرار الإداري. والتي يمكن إجمالها في:

أولا: القرار الإداري تصرف قانوني نهائي:

وهو أول خاصية يتميز بها القرار الإداري، فليس 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 وإرادة ترتيب اثر قانوني وعليه فانه يشترط في القرار الإداري أن يكون ذا طابع تنفيذي إي من شأنه ترتيب اثر أو أذى بذاته وذلك إما بإحداث مركز قانوني جديد مثل قرار تعيين شخص في وظيفة عامة، إي أن الشخص بعد تعينه وتوليه لمنصب إداري يصبح متمتعا بمجموعة من الحقوق ومتحملا في نفس الوقت لجملة من الالتزامات لم تكن موجودة وقائمة من قبل أو تعديل مركز قانوني قائم مثل: قرار الترقية أو إلغاء مركز قانوني قائم.[4]

---

[1] – محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، ب ط، الجزائر، 2005، ص 8.

[2] – شريف يوسف خاطر حلمي، **القرار الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 7.

[3] – عزري الزين، **الأعمال الإدارية ومنازعاتها**، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي، 2010، ص 12.

[4] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 9.

ويقصد بان يكون القرار الإداري عمل قانوني نهائي هو انه لا يحتاج إلى تصديق من سلطة أعلى وبذلك تخرج عن نطاق القرارات الإدارية الأعمال التمهيدية والتحضيرية.[1]

ويقصد بالإعمال التحضيرية هي تلك الأعمال التي يقتصر دورها على التحضير لإصدار القرار، دون أن يتولد عنها بذاتها اثر قانوني، لأنها لا تضيف شيئا ولا تنقص من التصرفات المتعلقة بها، ومن أمثلها الآراء والاقتراحات والمنشورات والتعليمات والأنظمة الداخلية للإدارات والمراسلات أن كل هذه الأعمال لا تصلح لأنه تكون قرار إداري وبالتالي لا تكون محلا لدعوى الإلغاء.[2]

كما يخرج كذلك من نطاق القرارات الإدارية الأعمال التي تأتي بها الإدارة تنفيذا وتطبيقا وتجسيدا لعمل تشريعي أو إداري وهي أعمال مادية لا يحدث بحد ذاتها اثر قانوني ومن أمثلها الأعمال التي تأتيها الإدارة تنفيذا لقرار إداري صادر عن الوالي طبقا للمادة: 680 من القانون المدني والمتضمن الاستيلاء على ملكية احد الأفراد ضمانا لاستمرارية احد المرافق العامة [3]، عملية هدم احد البنايات من طرق مصالح البلدية تنفيذا أو تطبيقا لقرار إداري صادر عن رئيس البلدية بموجب المادة: 71 من قانون البلدية رقم: 90-08 المؤرخ في: 07 افريل 1990 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم.

وعليه فانه ليس كل عمل إداري هو قرار إداري، بل أن كل عمل قانوني لم تتوفر فيه أركان القرار الإداري التي ستأتي معنا، لابد من قبيل القرارات الإدارية.[4]

ثانيا: القرار الإداري عمل انفرادي:

وهو جوهر وأساس التفرقة بين صورتي نشاط الإدارة، فالقرار يصدر بإرادتها المنفردة ودون تدخل من طرف المخاطبين به، على عكس العقد الإداري الذي تكون فيه إرادة المتعامل مع الإدارة إلى جانب إرادة هذه الأخيرة، إي تواجد إرادتين لقيام وتحقق هذا العنصر إن تصدر قرار

[1] – عزري الزين، المرجع السابق، ص 12.

[2] – غيتاوي عبد القادر، المرجع السابق، ص 56.

[3] – انظر المادة 680 من القانون المدني الجزائري الصادر بموجب الأمر رقم: 75-58 المؤرخ في: 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر سنة 1975 (الجريدة الرسمية العدد: 78 المؤرخة في:30-09-1975) المعدل والمتمم في 2007.

[4] – عزري الزين، المرجع السابق، ص 12.

الإدارة تعبيرا عن إرادتها وليس تنفيذا لقرار أو إرادة سلطة أخرى [1]. وعليه فان العقود الإدارية التي تبرمها السلطات الإدارية طبقا للمرسوم الرئاسي رقم: 02-250 الذي ينظم الصفقات العمومية هي عقود إدارية وليست قرارات إدارية [2] وبهذا الصدد فإن مجلس الدولة الفرنسي، يقبل الطعن بالإلغاء فيما يعرف بالأعمال أو القرارات القابلة للانفصال ذات العلاقة بالعملية التعاقدية المركزية مثل: قرار اعتماد صفقة قرار تشكيل لجنة مراقبة الصفقات وهي الأعمال التي تدخل في إبرام الصفقات العمومية.[3]

وعليه فإن القرار الإداري يولد بتوافر شروط الإرادة المنفردة لمصدر القرار غض النظر عن صحته أو مشروعيته فإذا ولد القرار مستوفيا شرط الإدارة المنفردة تحقق وجودة وان كان قابلا للإلغاء، إذا ثبت عدم توفر شروط صحته قانونا، أما إذا لم شرط الإدارة المنفردة لمصدر القرار فان ذلك لا يعد قرارا إداريا، فإنه يكون منعدما إي انه لم يولد أصلا ولذلك فان القرار الإداري يقوم بمجرد التعبير والإفصاح عن إرادة السلطة الإدارية ونيتها في إحداث اثر قانوني معين، أيا كان أسلوب التعبير عن هذه الإرادة وسواء التزمت الإدارة بما فرضه القانون من شروط لمشروعية القرار محور هذه الإدارة أم لم تلتزم.[4]

ثالثا: القرار الإداري يصدر عن الإدارة باعتبارها سلطة إدارية وطنية:

يتميز القرار الإداري عن غيره انه يصدر عن الإدارة بصفتها سلطة إدارية وطنية، أي باعتبارها سلطة عامة تتمتع بامتيازات وسلطات معينة ومنها سلطة إصدار القرارات الإدارية والجهات أو السلطات الإدارية التي تصدر القرارات الإدارية هي تلك السلطات التي تتبع احد أشخاص القانون العام الداخلي سواء أكانت سلطات مركزية مثل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزراء وغيرهم أم سلطات إدارية لا مركزية محلية كانت أم مرفقية مثل المحافظات

[1] – علاء الدين عشي، **مدخل القانون الإداري**، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 267.

[2] – المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في:24 جويلية 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم في 2011.

[3] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 15.

[4] – سامي جمال الدين، **الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، توزيع المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2004، ص ص 128، 129.

والمراكز والمدن والإحياء والقرى والهيئات العامة، فكل القرارات التي تصدر عن هذه السلطات تعتبر قرارات إدارية.[1]

لقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على إن القرار لا يعتبر قرارا إداريا ما لم يكن صادرا عن سلطة إدارية عامة، سواء كانت هذه السلطة مركزية أم لا مركزية وبغض النظر عن طبيعة النشاط الذي تتولاه، وعليه فإن القوانين الصادرة في السلطة التشريعية البرلمانية بإعتبارها أعمالا تشريعية ليست قرارات إدارية، كما أن الأحكام الصادرة في السلطة القضائية(المحاكم، الجالس) بإعتبارها أعمالا قضائية ليست من قبيل القرارات الإدارية أيضا.

فهذه التصرفات والأعمال لا تخضع للنظام القانوني الذي يسري القرارات الإدارية وبالتالي لا تكون محلا لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، ومع ذلك فإن بعض ما يصدر من تصرفات وأعمال تتعلق بإدارة وتسيير أجهزة البرلمان أو المحاكم يمكن تكييفه على أنه من قبل القرارات الإدارية مثل القرارات المتعلقة بموظفي المصالح الإدارية والتقنية بمجلس الدولة أو المجلس الشعبي الوطني.[2]

كما أن مجلس الدولة غير مختص بالطعون الموجهة ضد قرارات المجلس الدستوري التي تصدرها ممارسة لاختصاصاته المنصوص عليها في الدستور والمتعلقة أساسا بالرقابة على دستورية القوانين والمتصلة بالانتخابات الرئاسية والتشريعية لأنها ليست من قبيل القرار الإدارية بالمعنى الفني[3]، أما التصرفات التي يقوم بها المحلي بغرض تسيير شؤونه الداخلية الإدارية والمالية، فإنها تبقى من قبيل القرارات الإدارية، حيث تخضع للطعن فيها قضائيا.

إضافة إلى ذلك فان الهيئات والتنظيمات الخاصة مثل الجمعيات والنقابات والتنظيمات المهنية والشركات المدنية والتجارية الخاصة والمؤسسات العمومية الاقتصادية يمكنها أن تصدر قرارات إدارية إلا إذا اتصل أو إنصب نشاطها على مرفق عام [4] ومع ذلك فان المادة: 09 (الفقرة

---

[1] – صالحي حكيمة، **القرارات الإدارية القابلة للانفصال** (مذكرة مكملة نيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011، ص 12.

[2] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 13.

[3] – انظر المادة 163 وما بعدها، من الدستور الجزائري الصادر في: 28 نوفمبر 1996.

[4] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 13، 14.

الأولى) من القانون العضوي: 98-01 المتعلق بمجلس الدولة قد جعلت قرارات المنظمات المهنية الوطنية (منظمة المحامين، التنظيم المهني للمهندسين المعماريين، تنظيم الأطباء، الغرفة الوطنية للمحضرين...إلخ، من قبيل القرارات الإدارية، حيث أنها تصلح مثلا للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة شأنها شأن القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية (الوزارة).[1]

المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية

لا تعتبر القرارات التي تصدر عن مختلف الأجهزة الإدارية من نوع واحد بل هي تختلف فيما بينها، الأمر الذي أدى بالفقه إلى تصنيفها إلى عدة فئات مختلفة بحسب عدة اعتبارات وجاء تقسيمها على الشكل التالي:

الفرع الأول: تقسيم القرارات من حيث تكوينها:

تنقسم القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلى نوعين قرارات بسيطة وقرارات مركبة.

أولا: القرارات البسيطة: وهي القرارات التي تصدر بصفة مستقلة وتكون قائمة بذاتها وهي غير مرتبطة بعمل آخر وابرز مثال على ذلك قرار تعين أو ترقية أو قرار تأديبي [2] ومعناه أن يكون بسيطا أي انه يتم بمجرد عملية قانونية واحدة.

ثانيا: القرارات المركبة: وهي تلك القرارات التي تتم عبر مجموعة من العمليات القانونية، وتتم على مراحل مستقلة ومثاله قرارات نزع الملكية للمنفعة العمومية [3] ويعتبر نزع الملكية للمنفعة العامة، تصرف قانوني له تأثير على أملاك الأفراد لذلك فإن المشرع أوجب على الإدارة إتباع إجراءات طويلة ومعقدة بمقتضى نصوص ذات طابع عام، محددة في قانون نزع الملكية حيث

---

[1] – تنص المادة 9 من القانون 01/98 المؤرخ في: 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية 35، لسنة 1998 على انه: يخول لمجلس الدولة الصلاحيات للفصل ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

[2] – عمار بوضياف، **القرار الاداري (دراسة تشريعية فقهية)**، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 60.

[3] – عزري الزين، المرجع السابق، ص 14.

تبدأ إجراءاتها بإثبات المنفعة العامة لتنتهي بقرار نزع الملكية وهو عبارة عن قرار مركب يمر بعدة مراحل لإصداره.[1]

الفرع الثاني: تقسيم القرارات من حيث خضوعها للرقابة:

وتنقسم إلى قرارات خاضعة لرقابة القضاء، وقرارات غير خاضعة لرقابة القضاء.

أولا: القرارات الخاضعة لرقابة القضاء:

وهو الأصل في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية فكلها تخضع لرقابة القضاء إعمالا لمبدأ المشروعية الذي يعتبر من المبادئ الهامة التي تقوم عليها الدولة الحديثة، وهو يعني سيادة حكم القانون أي خضوع جميع الأفراد والهيئات في الدولة المختلفة إلى قانون هذه الدولة والقانون بمفهومه العام أي جميع القواعد الملزمة في الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة أيا كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها (القانون الدستوري، القانون العادي، فالقرار الإداري) وأيا كان نوع تصرف الإدارة أي سواء كان عملا قانونيا أو ماديا.[2]

ثانيا: القرارات الغير خاضعة لرقابة القضاء:

القاعدة في هذا المبدأ ضرورة تقييد الإدارة بالقانون في جميع تصرفاتها، ولكن تعترض الإدارة ظروف وحالات تجد نفسها مضطرة إلى أعمال سلطتها أو عدم التقيد بمبدأ المشروعية وتتمثل هذه الحالات في:

- أعمال السيادة:

تعتبر أعمال السيادة بطبيعتها أعمالا إدارية ولكنها لا تخضع لأية رقابة إدارية، مهما كانت درجة عدم مشروعيتها أو حتى الآثار الضارة التي تترتب عليها، وهي تمثل نقطة مظلمة في جيب المشروعية في الدولة الحديثة.

---

[1] – عقيلة وناس، **النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري** (رسالة ماجستير في القانون الاداري)، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006، ص 2.

[2] – عزري الزين، المرجع السابق، ص ص 6، 8.

ولم يتوصل الفقه إلى وضع معيار جامع مانع حول تعريف أعمال السيادة يكشف عن طبيعتها الذاتية لتميزها عن الأعمال الإدارية العادية.[1]

ومهما تعددت التعاريف فإن أعمال السيادة يقصد بها الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية الذاتية، تحيط بها اعتبارات خاصة تجعلها بمنأى عن رقابة القضاء.

ويعود أصل نظرية أعمال السيادة إلى ظروف تاريخية خاصة بمجلس الدولة الفرنسي، اضطرته إلى التخلي عن فرض رقابته على هذه الأعمال، تحت ضغط ظروف سياسية معينة، حفاظا على كيان نفسه ضد خطر الإلغاء[2]، حيث حددت أعمال السيادة في قائمة خاصة أطلق عليها القائمة القضائية.

وحسب هذه القائمة، فإن أعمال السيادة تتمثل في الأعمال التالية: الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة (السلطة التنفيذية) بالبرلمان الأعمال المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية، أعمال الحرب، التدابير المتعلقة بسلامة الدول وأمنها الداخلي.[3]

-السلطة التقديرية:

هناك عدة تعاريف للسلطة التقديرية نذكر منها:

"تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية عندما يكون لها حرية تقدير الظروف التي تبرر تدخلها من عدمه، أو حينما تملك حق اختيار التصرف الذي تراه ملائما لمواجهة هذه الظروف إذا قررت التدخل وكذلك عندما يكون في مقدورها تحديد الوقت المناسب للتدخل، كما عرفت:" السلطة التقديرية هي التي تمنح الإدارة قدرا من الحرية والمرونة في تنفيذ القانون، بحيث لا تكون النصوص قيدا دائما عليها في كل عمل أو تصرف تقوم به، فإذا كان المشرع قد حدد للإدارة حرية التقدير في بعض تصرفاتها سواء بالنسبة لاتخاذ الأجراء أو عدمه أو بالنسبة لأسباب اتخاذه بحيث تملك تقدير ملائمة التصرف واختيار الوقت المناسب لاتخاذه كانت سلطة الإدارة تقديرية".

---

[1] – فايزة جروني، **طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري**، (أطروحة نيل شهادة دكتوراه في الحقوق)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011، ص 44.

[2] – عبد الغني بسيوني، **القضاء الإداري اللبناني**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت (لبنان)، 2001، ص 60.

[3] – فايزة جروني، المرجع السابق، الصفحة نفسها.

كما عرفت بأنها:" تكون الإدارة صاحبة سلطة تقديرية إذا ترك القانون أو اللوائح للإدارة حرية التصرف في عدة اتجاهات... وعندما تكون سلطة الإدارة تقديرية فان قرار الإدارة لا يمكن مراقبته إلا من زاوية الملائمة، فيكون العمل ملائما أو غير ملائم، إي أن الإدارة يحالفها التوفيق أو لا يحالفها التوفيق، ولكن لا يمكن أن يكون عمل الإدارة غير مشروع لأنها تتمتع بحرية التصرف.[1]

- الظروف الاستثنائية:

إن الظروف الاستثنائية واحدة من النظريات القانونية ذات الأصل القضائي حيث ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي لترسم معالمها بعد ذلك وتصبح نظرية تشريعية ذات نظام قانوني معين، حيث تتمتع الإدارة بموجبها بسلطات استثنائية غير عادية ولكنها سلطات مشروعة.

وقد ظلت هذه النظرية في بداية الأمر تطبق في حالات الحرب، غير أنها تطورت بعد ذلك لتطبق في زمن السلم ولكن في أوقات حرجة كلما تعلق الأمر بالمساس بالنظام العام في الدولة وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أن المشرع الدستوري قد منح رئيس الجمهورية سلطات اتخاذ ما يراه مناسبا في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطني وذلك من خلال إعلان حالة الحصار وإعلان الحالة الاستثنائية.[2]

وقد منحت سلطة إعلان حالة الحصار إلى رئيس الجمهورية بموجب المادة: 91 من الدستور حيث انه لرئيس الجمهورية إعلان حالة الحصار وحالة الطوارئ كلما قدر الضرورة الداعية إلى ذلك نشأت بسبب وقائع من شأنها المساس بأمن الدولة، ولا يكف لإعلانهما قيام هذا السبب، بل يجب على الرئيس دعوة المجلس الأعلى والأمن لمنا قشة الوضع، كما يجب

[1] – قروف جمال، **الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري**، (مذكرة تخرج مقدمة نيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006، ص 206.

[2] – عزري الزين، المرجع السابق، ص 9.

استشارة البرلمان بغرفتين والحكومة والمجلس الدستوري، ونظرا لان هاتين الحالتين من شأنهما تقييد الحريات العامة فجعلهما الدستور مؤقتين ويمكن تمديدهما باستشارة البرلمان.[1]

أما فيما يخص الحالة الاستثنائية فهي موكلة بدورها إلى رئيس الجمهورية وذلك بموجب المادة: 93 من الدستور، فلرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة، والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها، أما حالة الحرب فقد نصت عليها المادة: 95 من الدستور الجزائري 1996، وتعلن عندما يكون هناك عدوان فعلى وشيك أن يقع وتعتبر حالة الحرب أثر الحالات باعتبارها تهدد سلامة الدولة وكيانها.

يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد توافر مجموعة من الشروط نصت عليها المادة: 95 من الدستور.

أ- وقوع عدوان أو كونه يوشك أن يقع.

ب- يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمن.

ج- يجب أن يجتمع البرلمان وجوبا.

د- يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة ويعلمها بذلك.

ونتيجة لإعلان هذه الحالة يوقف العمل بالدستور، وتعطي كل السلطات والصلاحيات للهيئات العسكرية مع تركيز السلطة في يد الرئيس [2] ويجمد العمل بمبدأ المشروعية التي تعني الكافة حكاما ومحكومين للقانون، في ظل مبدأ الفصل بين السلطات حيث لا مشروعية في

[1] – تنص المادة 91 من الدستور على انه: " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري ورئيس مجلس..... ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتاب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الحصار أو الطوارئ، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا"، ص 36.

[2] – انظر المواد (من 93 إلى 96) من دستور 1996، ص ص 36، 37.

تركيز سلطات الدولة الثلاث في يد واحد [1] وبذلك تعد الحالة الاستثنائية وحالة الحرب حدا من حدود المشروعية وخروجا عنها في ظل هذه الظروف ليحل محله التشريع.[2]

الفرع الثالث: تقسيم القرارات من حيث مداها وعموميتها:

وتنقسم بدورها إلى قرارات تنظيمية وقرارات فردية.

أولا: القرار الإداري الفردي:

تتناول القرارات الفردية فرد أو أفراد ولا يهم عدد المخاطبين في هذه القرارات وإنما المهم أن يكون الأفراد معروفين بذواتهم وصفاتهم.

فمثلا صدور قرار إداري بقبول طالب في كلية القانون معين بالاسم أو صدور قرار يتضمن تعيين مجموعة من الأسماء في وظائف عامة، ففي كل الحالتين تكون أمام قرار إداري فردي ومثال ذلك صدور أمر من الشرطة بتفريق مظاهرة معينة أو منع عدة أفلام سينمائية معينة من العرض[3]، كقرار متعلق برخصة بناء مثلا.[4]

غالبا ما تتميز القرارات الفردية باستنفاذها بمجرد تطبيقها فهي على عكس القرارات التنظيمية، لأن هذه الأخيرة تتضمن قواعد عامة ومجردة [5]، بينما القرارات الفردية تقوم بتطبيق القواعد العامة المجردة سواء أكانت صادرة بناءا على قانون أم بقرار تنظيمي على أفراد معينين أو حالات معينة فيستنفذ القرار أثره عند تطبيقه على الأفراد أو حالات التي صدر من اجلها لوائح تفويضية كالتشريع بأوامر من الرئيس وعليه فاهم ما يميز القرار الفردي انه يخاطب شخص معين بذواتهم.[6]

ثانيا: القرار الإداري التنظيمي:

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **إجراءات تأديب الموظف**، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2008، ص 14.

[2] – فروق جمال، المرجع السابق، ص 62.

[3] – رائد محمد يوسف العدوان، **نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد**، (مذكرة من متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام)، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2013، ص 29.

[4] – عزري الزين، المرجع السابق، ص 14.

[5] – رائد محمد يوسف العدوان، المرجع السابق، ص 29.

[6] – محمود انور حمادة، المرجع السابق، ص 38.

القرارات الإدارية التنظيمية هي تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة ومجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة، وعمومية المراكز القانونية التي يتضمنها القرار التنظيمي لا يعني أنها تنطبق على كافة الأشخاص في المجتمع، فهي تخاطب فرد أو فئة معينة في المجتمع معينين بصفاتهم لا بذواتهم والقرارات التنظيمية هي في حقيقتها تشريع فرعي يقوم إلى جانب التشريع العادي، كتطبيق القرارات التنظيمية على الأنظمة والتعليمات الخاصة بالمرور أو حماية البيئة من التلوث، أو الحفاظ على النظام العام، كما أن القرار قد يخاطب طائفة معينة مثل: القرارات الصادرة عن نقابة المحامين في شأن من شؤونه أعضائها، وقد يتعلق بفرد واحد فقط لكنه معين بصفته لا بذاته مثل قرار صادر يمنح المحافظ صلاحيات معينة.[1]

وتقوم الإدارة بإصدار أنواع عديدة من اللوائح وتتمثل في اللوائح التنفيذية والتي تتضمن قواعد تفصيلية لتطبيق القانون وهي دستوريا مختصرة على رئيس الجمهورية، اللوائح التنظيمي وهي لوائح تصدر لتنظيم المرافق العامة وهي عادة لا تكون لها آثار مباشرة على حقوق الأفراد والتزاماتهم لوائح وهي تصدر بهدف المحافظة على النظام العامة مثل لوائح حركة المرور.
وهي أيضا من اختصاص الرئيس، وللإدارة إصدار قرارات تطبيقا لذلك.
إضافة إلى ذلك هناك لوائح الضرورة وهي تصدر للحفاظ على سلامة الدولة في الظروف الاستثنائية الطارئة تقتضي تدخلا مثل حالة الحرب.[2]

وتجدر الإشارة إلى أن كلا من القرارات الفردية وكذا التنظيمية قد تم النص عليها بموجب المادة: 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها: "يحدد اجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (04) أشهر ، تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".[3]

وكذا المادة: 01/09 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة بنصها على مايلي:"

---

[1] – رائد محمد يوسف العدوان، المرجع السابق، ص 27.

[2] – عزري الزين، المرجع السابق، ص ص 14، 15.

[3] – القانون العضوي رقم 09/08 المؤرخ في 18 صفر عام 129 هـ، الموافق لـ 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية رقم 21 مؤرخة في: 23-04-2008، ص 230.

"يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:
الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".[1]
وما يلاحظ من نص المادة: 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السالفة الذكر أن المشرع ميز بين القرار الفردي والقرار الإداري التنظيمي والقرار الجماعي، فما المقصود بهذا الأخير.
المعلوم أن القرار الإداري إذا خاطب فردا معينا بذاته أو مجموعة من الأفراد المعنيين بذواتهم عد القرار فرديا، إما إذا خاطب الأشخاص معينين بصفاتهم عد القرار تنظيميا.
بينما القرار الإداري الجماعي هو ذلك القرار الإداري الذي يمس مراكز قانونية لمجموعة من الأشخاص مذكورين بأسمائهم، وفي هذا تشترك مع القرارات الفردية.[2]

الفرع الرابع: تقسيم القرارات من حيث آثارها:

تنقسم إلى قرارات منشئة وقرارات كاشفة

أولا: القرارات المنشئة:

وهي التي تترتب عليها إنشاء أو تعديل أو إنهاء مركز قانوني معين كقرار التعين أو إنهاء أو الترقية، وهي الأصل في القرارات الإدارية ومن يوم صدورها تترتب عليها هذه الآثار.

ثانيا: القرارات الكاشفة:

وهي تلك القرارات التي يقتصر أثرها على إثبات حالة موجودة من قبل، فهي كاشفة لأثر سابق كالقرار الصادر بتأييد قرار سابق [3] فهي قرارات لا تنشأ مراكز قانونية وإنما تكشف وتأكد وضع قانوني كان قائم من قبل ومثال ذلك القرار الصادر بفصل موظف لصدور حكم بإدانته.

ويبقى تكييف القرارات الإدارية الكاشفة محل خلاف الفقه في اعتباره قرارا ت إدارية بالمعنى الفني أو انه لا يرقى أن يكون قرارا إداريا من حيث عدم ترتيبه لأي اثر قانوني.[4]

---

[1] – انظر المادة 1/9 من القانون العضوي 01/98، المرجع السابق.

[2] – فايزة جروني، المرجع السابق، ص 30.

[3] – عزري الزين، المرجع السابق، ص 15.

[4] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 64.

الفرع الخامس: تقسيم القرار من حيث التعبير عنها:

وتنقسم إلى قرارات صريحة وقرارات ضمنية:

أولا: القرارات الصريحة:

وهو الأصل في القرارات فالقرار الإداري يكتمل التكوين بتوافر أركانه المقررة قانونا، وعندها فان قوته التنفيذية تتلازم مع صدوره، وهذا تبعا لقرينة المشروعية التي تميز ما يصدر عن الإدارة من قرارات، إن هذا الأمر نجده مكرسا في قضاء مجلس الدولة الجزائري الذي قرر أن "القرارات الإدارية نافذة بمجرد صدورها، ما لم يضع القضاء حدا لتنفيذها"

أما في القضاء الفرنسي فيستعمل الصفة التنفيذية كوصف للقرارات الإدارية، ولقد كان العميد موريس هوريو أول من استعمل عبارة " القرار الإداري التنفيذي"، وحين استعماله لها يكون قد ضمنها مفهوم القرار الإداري المنتج لأثاره القانونية.

ان القرارات الايجابية لا تطرح أشكالا، مادامت أنها تصدر بصراحة من الإدارة مرتبة لآثارها القانونية، فهي تنفيذية في طبيعتها.[1]

ثانيا: القرارات الضمنية: وهو القرار الذي يستنتج من تصرف معين يحدد القانون المدة والنتيجة ومثال ذلك عدم اتخاذ الإدارة موقف بعد فوات الأجل المحدد في القانون وهنا يكون أما قرار ضمني بالموافقة أو قرار ضمني بالرفض فهو يستنتج من ظروف وملابسات تدل على الموقف الذي اتخذته الإدارة اتجاه مسألة معينة.[2]

المطلب الثالث: أركان القرار الإداري:

لا يكون القرار الإداري مشروعا وسليما إلا إذا الم واستوفى كل عناصر المشروعية، واستوفى جميع أركانه المطلوبة وتتمثل هذه الأركان في:

الفرع الأول: الاختصاص:

[1] – غيتاوي عبد القادر، المرجع السابق، ص 72.

[2] – بومديري بسمة، **نظرية العلم اليقيني وتطبيقها في القضاء الإداري الجزائري**، (مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص 27.

ينصرف نمط الاختصاص إلى مجموعة الصلاحيات التي تسمح للموظف بالقيام ببعض الأعمال في إطار الوظيفة العامة ومن ثم يجب أن يصدر القرار من الموظف الذي حدد المشرع في حدود الاختصاص المخول له، فالاختصاص في مجال القرارات الإدارية هي ولاية إصدارها.[1]

ويعرف كذلك بأنه: "القدرة على إصدار القرار الإداري على وجه يعتمد به قانونا، أو هو "القدرة المخولة لشخص أو لجهة إدارية بممارسة عمل معين".

وتعد فكرة توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها نظام القانون العام لكونها من نتائج أعمال مبدأ الفصل بين السلطات ويراعى فيها مصلحة الإدارة، وقواعد الاختصاص تتعلق بالنظام العام، وهو العيب الوحيد بين سائر عيوب القرار الإداري المتعلق بالنظام العام، لذلك لا يجوز الاتفاق على تعديل تلك القواعد وإلا فان القرار الصادر مخالفا لهذه القواعد يكون معيبا يعيب عدم الاختصاص، إذ أن قواعد الاختصاص تستمد وجودها من القواعد والنصوص الدستورية أو القانونية والتنظيمية في الدولة.[2]

وللاختصاص ثلاثة صور:

أولا: الاختصاص الموضوعي: وهذا يعني أن الجهة الإدارية مصدرة القرار تكون قد التزمت في موضوع حدود الأعمال التي رخص لها المشرع فيها أو أناطها بها، لأن المشرع لم يحدد الجهات الإدارية فقط، بل حدد لها صلاحياتها وأعمالها التي لا تخرج في نظامها، فكلما لم تلتزم الإدارة في قراراتها حدود صلاحياتها الموضوعية كان القرار معيبا يعيب عدم الإختصاص وتعرض للإلغاء.

ومن أمثلة ذلك:

– إعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة أخرى مساوية لها:

وذلك كأن يصدر وزير قرار في موضوع هو من اختصاص وزير أخر.

[1] – هنية احميد، **عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)**، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، ص 50.

[2] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 50.

– إعتداء سلطة أدنى على اختصاصات سلطة رئاسية لها:

كأن يصدر رئيس مصلحة قرار في موضوع هو من إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي.

– اعتداء سلطة رئاسية على إختصاص سلطة أدنى.

ومثال ذلك كأن يصدر والي قرار في موضوع هو من إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي (قرار هدم بناء مثلا).

– اعتداء سلطة مركزية على إختصاص سلطة لا مركزية:

إن من مزايا اللامركزية الإدارية هو توزيع الإختصاص بين هيئات مركزية وأخرى غير مركزية مستقلة، وذلك لتقريب الإدارة من المواطن. [1] وإضفاء الشفافية بين الإدارة والمواطن التي يجب أن تسود العلاقة بين الإدارة والمواطن وهذا ما أكده المشرع الجزائري من خلال المرسوم رقم 131/88.[2]

ومن ثمة فليس للسلطة المركزية إصدار قرار في موضوع هو من اختصاص سلطة لا مركزية وإلا كان القرار معيبا يعيب الإختصاص الموضوعي.

ثانيا: الإختصاص الإقليمي : المقصود به تحديد النطاق الإقليمي الذي يجوز للموظف، أو الجهة الإدارية أن تصدر قراراتها ضمنه، فإذا كانت الإدارة المركزية تختص عبر كامل إقليم الدولة، ولا يطرح أي إشكال بشأن قاعدة الإختصاص المكاني لها، إلا أن الجهات الإدارية الموزعة توزيعا إقليميا، وجب أن تحترم نطاق إختصاصها الجغرافي تحت طائلة بطلان القرار الصادر[3] فيشكل إتخاذ قرار رئيس بلدية يتعلق بتراب بلدية أخرى، عيبا يعرض القرار للإلغاء على أساس عدم الإختصاص الإقليمي وهذا النوع من عدم الإختصاص قليل الوقوع عمليا.

[1] – عزري الزين، المرجع السابق، ص 16.

[2] – القانون رقم: 131/88 المؤرخ في: 04-05-1988 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة**، شركة ناس للطباعة، دار منشأة المعارف للنشر والتوزيع، مصر، 2007، ص 77.

– وعليه فإن أي جهة أو هيئة يقيد ويحدد القانون نطاق إختصاصها الإقليمي (الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي مثلا).[1]

ثالثا: الإختصاص الزمني : إن الصلاحيات التي تمنح للموظف العام، هي ليست أبدية، بل تظل معه ما بقيت صفته الوظيفية قائمة وعليه فركن الإختصاص الزمني يعني إصدار الموظف المختص القرار في زمن كان له صفة إتخاذه فإذا انتهت وظيفته لسبب من الأسباب أو رقي إلى منصب أعلى أو نزل إلى منصب أدنى [2]، فإن ذلك يمنعه من إتخاذ القرار بموجب صفته الأصلية، وإلا شكل ذلك عيبا لعدم إختصاصه زمنيا.

ورغم أهمية الإختصاص كركن في القرار الإداري، إلا أن المشرع أقر إستثناءا الخروج عن قاعدة الإختصاص هذه بدافع استمرار الحياة الإدارية وذلك في حالتين التفويض والحلول.

ويقصد بالتفويض أن يكلف أحد الموظفين العموميين المختصين موظف أخر للعمل بإسمه في بعض الأمور التي تدخل في اختصاصاته وذلك للتخفيف عن بعض الموظفين المنوطة بهم سلطات متعددة ورغبة في تدريب أعضاء الإدارة الوسطى من الموظفين على تحمل المسؤولية وإتخاذ القرار، غير أنه جعل هذا الإستثناء يمارس بشروط محددة ومعينة.

أما الحلول فيقصد بها أن يحل موظف عام أو جهة إدارية محل أخرى في حالة غياب الموظف الأصل أو قيام سبب يحول بينه وبين القيام بعمله، أو في حالة تقاعس أحدة الجهات الإدارية في القيام بواجباتها في مثال ذلك حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة عدم تصويت هذا الأخير على النفقات الإجبارية في ميزانية البلدية، وذلك بإتخاذ قرار تسجيل هذه النفقات (المادة 154 من قانون الولاية 1990).[3]

الفرع الثاني: ركن الشكل والإجراءات:

---

[1] – انظر المادة 9 من القانون رقم: 12–07 المؤرخ في: 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ: 12–2012/02 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم: 12 المؤرخة في: 2012/02/29.

[2] – انظر المادة 8 من قانون رقم: 11–10 مؤرخ في: 20 رجب 1432 يوليو سنة 2011 يتعلق بالبلدية، (الجريدة الرسمية رقم: 37 مؤرخة في: 2011/07/03.

[3] – عزري الزين، المرجع السابق، ص ص 17، 18.

الشكل وهو المظهر الخارجي، أو الإجراءات التي تعبر بها الإدارة في إرادتها المنفردة والملزمة للأفراد، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بان تعبر عن إرادتها بشكل معين، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، وهي الحالة التي يجب أن يتخذ القرار الشكلية المقررة لصدوره كأن يشترط القانون أن يكون القرار مكتوبا أو صريحا، أو وجوب استشارة جهة معينة قبل إصداره أو تبرير منطوقه. وقد درج الفقه والقضاء الإداري على التمييز بين ما إذا كانت المخالفة في الشكل أو الإجراءات تمس الشروط الجوهرية المتطلبة في القرار، وبين إهدار سلامة القرار، ويترتب البطلان في الصورة الأولى دون الثانية والمعيار المستعمل في تصنيف هذه الشكليات هو مدى تدخل المشرع بالنص عليها، وترتيب الأثر في غيابها. وكذا الهدف المبتغى من هذه الأشكال والإجراءات[1] وتطوي قواعد الشكل والإجراءات على أهمية كبيرة، إذ أنها تقررت لحماية المصلحة العامة المتمثلة في إلزام الإدارة أن تصدر قراراتها طبقا لقواعد الشكل والإجراءات المقررة من ناحية ومن ناحية أخرى فإن ذلك يمثل ضمانة وحماية للأفراد وصيانة حقوقهم من أن تمسها قرارات إدارية سريعة وغير مدروسة ومخالفة للإجراءات.[2]

الفرع الثالث: ركن السبب:

هو العنصر القانوني، أو الواقعي الذي يدفع الإدارة إلى إصدار القرار الإداري، فهو حالة قانونية أو واقعة تحمل الإدارة إلى التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين يتمثل في محل القرار، إبتغاء تحقيق الصالح العام [3] ومن ثمة، فإذا أصدرت الإدارة القرار دون وجود حالة قانونية أو واقعية تستوجب منها التدخل في القرار باطلا.

والأصل أن الإدارة غير ملزمة بذكر أسباب قراراتها إعمالا لقرينة الصحة والسلامة المفترضة في كافة القرارات الإدارية، والتي بمقتضاها يفترض في القرار الإداري أنه صدر صحيحا وعلى من يدع عكس ذلك عليه إثبات إدعائه.

---

[1] – شريف يوسف حلمي خاطر، المرجع السابق، ص 63 وما يليها، وأشار إليها محمد الصغير بعلي، المرجع السابق في الصفحة 72.

[2] – بسيوني عبد الغني، المرجع السابق، ص 510.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 121.

إلا أنه إستثناء قد يلزم المشرع الإدارة بذكر أسباب بعض قراراتها، الأمر الذي يتعين معه عليها ذكر الأسباب واضحة.

وحتى يكون القرار الإداري صحيحا في سببه، فإنه يتعين أن يكون السبب موجودا من الناحية الواقعية، بمعنى أن يكون قائما حال صدور القرار، إذا لا يكفي وجود الحالة القانونية أو الواقعية وإنما يجب إستمرارها إلى حين إصدار القرار، وأن يكون السبب مشروعا، أي لا يجوز أن يخالف النظام القانوني السائد بالدولة.[1]

الفرع الرابع: ركن المحل:

محل القرار هو النتيجة أو الأثر القانوني الذي يرتبه هذا القرار ويختلف هذا الأثر من حيث العمومية والشمولية بحسب إذا كان القرار تنظيميا أم فرديا، حيث يتميز أثر القرار التنظيمي في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام لطائفة من الأفراد غير محددين بذواتهم، في حين يتمثل أثر القرار الفردي في إنشاء، أو تعديل، أو إلغاء مركز قانوني ذاتي.[2]

ويشترط في محل القرار على غرار سببه أن يكون ممكنا ومشروعا فإذا كان القرار معيبا في فحواه أو مضمونه بأن يكون الأثر القانوني المترتب عليه مخالفا للقانون، أيا كان مصدره دستوريا، أو تشريعيا أو لائحيا، أو عرفا، أو مبادئ عامة للقانون، فعن هذه الحالة يكون غير مشروع ومعيبا بمخالفة القانون[3] ويقصد بشرط أن يكون محل القرار ممكننا أن يرتب القرار أثره القانوني، أما إذا كان مستحيلا فإنه يقع باطلا لعيب المحل، كما في حالة صدور قرار بإزالة منزل أو آيل للسقوط، ثم إتضح بعد ذلك أن هذا المنزل قد سقط بالفعل.[4]

الفرع الخامس: ركن الغاية:

[1] – فايزة جروني، المرجع السابق، ص 35.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 146.

[3] – علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 276.

[4] – فايزة جروني، المرجع السابق، ص 36.

يقصد بالغاية في القرار الإداري النتيجة النهائية التي قصدت الإدارة العامة تحقيقها بإصدارها لقرارها.

وعليه فإن الغاية من القرار الإداري تختلف في ركن السبب والمحل.[1]

فإذا كان السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية الخارجة عن إرادة مصدر القرار فهو يتميز بالطابع الموضوعي، بينما ركن الغاية يتميز بالطابع الذاتي، إذا هو تعبير عن قصد ونية مصدر القرار.

كما يختلف ركن الغاية عن ركن المحل، من حيث الغاية هي الأثر أو النتيجة البعيدة والغير المباشرة، بينما محل القرار هو الأثر الحال والمباشر.

ويشترط لصحة القرار الإداري أن يهدف إلى تحقيق غاية مشروعة، سواء كانت تحقيق مصلحة عامة أو تحقيق مصلحة خاصة.

والأصل أن كل قرار إداري يستهدف تحقيق مصلحة عامة، يفترض فيه ذلك، وعلى من يدعي عكس ذلك عليه أن يثبت ذلك غير أنه في بعض الأحيان يتدخل المشرع ويحدد للإدارة أهداف معينة يجب عليها تحقيقها وإن حادت على ذلك غدا قرارها مشوب بعيب الانحراف بالسلطة وحتى ولو حققت به مصلحة عامة.[2]

المبحث الثاني: مفهوم تنفيذ القرار الإداري:

إن وجود حق للأفراد يفترض القيام بحمايته والذود عنه بشتى الطرق والإعتراف به لصاحبه فإن ذلك لا يتأتى إلا إذا كان لصاحبه حق اللجوء للقضاء لإجبار المدين على تنفيذ ما إلتزم به، لذا لا يكفي حماية الحق بل لا بد من تمكين صاحب الحق من إقتضائه، فوجود القاعدة القانونية بمفردها في هذه الحالة لا يكفي بحيث إذا لم تقترن بإجراءات التنفيذ فإنها تبقى بعيدة في الواقع.

وعليه فقد ارتأينا في هذا المبحث التطرق إلى مفهوم التنفيذ وذلك بالتطرق إلى ثلاثة مطالب:

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة**، المرجع السابق، ص 162.

[2] – فايزة جروني، المرجع السابق، ص 37.

المطلب الأول نتعرف فيه عن تعريف التنفيذ

المطلب الثاني نتعرف من خلاله على أطراف (أشخاص) التنفيذ ونبين للقارئ كل طرف في علاقة التنفيذ وشروط الواجب توافرها في كل طرف.

المطلب الثالث نتعرف من خلال هذا المطلب على الآثار المترتبة عن التنفيذ.

المطلب الأول: تعريف التنفيذ:

لما كان التنفيذ ينشئ علاقة قانونية بين أطرافه وجب علينا أن نعرف التنفيذ من الناحية اللغوية والقانونية وفي هذا الصدد وردت عدة تعاريف فيما يتعلق بالتنفيذ.

الفرع الأول: تعريف التنفيذ لغة:

معنى التنفيذ في اللغة هو تحقيق الشيء وإخراجه من حيز الفكر والتصور إلى مجال الواقع الملموس، فيقال نفذ المأمور الأمر أي أجراه وقضاه.

الفرع الثاني: تعريف التنفيذ قانونا:

ومعنى التنفيذ من الناحية القانونية هناك من يعرفه على أنه الوسيلة التي يتم بها تسيير الواقع حسب ما يتطلبه القانون. وذلك بإجبار المدين على تنفيذ إلتزامه بالقوة.

وفي تعريف أخر للتنفيذ على أنه الوفاء بالإلتزام، ويعتبر التنفيذ واقعة قانونية تقوم على عنصري المديونية والمسؤولية والأصل أن يتم تجسيد القواعد القانونية في الواقع العملي بصورة تلقائية من طرف الأفراد من خلال سلوكياتهم اليومية المعتادة إذ تخاطب القاعدة القانونية إرادة الأفراد وهم ملزمون بإحترامها وتنفيذها، فمثلا إمتناع الفرد عن إرتكاب الجرائم تنفيذ قواعد القانون الجنائي وقيامه بشراء أو بيع بعض السلع تنفيذ قواعد القانون المدني.[1]

وفي تعريف أخر لمحمد الصغير بعلي للتنفيذ حيث عرفه على أنه " التنفيذ هو العملية التي تأتي بعد النفاذ أي وضع القرار حيز التطبيق فعليا".[2]

---

[1] – فريد رمضاني، **تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة**، (مذكرة مكملة نيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية)، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2016، ص ص 12، 13.

[2] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 107.

المطلب الثاني: أطراف التنفيذ والشروط الواجب توافرها في كل طرف:

إن العلاقة القانونية التي تربط أطراف التنفيذ يترتب عليها حقوق وإلتزامات على عاتق كل طرف، وتكون علاقة التنفيذ من الدائن الذي يقوم بالتنفيذ لمصلحته والمدين الذي يجرى التنفيذ ضده، فضلا عن السلطة العامة المتمثلة في القضاء حيث يتم التنفيذ تحت إشرافها ومراقبتها وأخيرا الغير كطرف في التنفيذ. وتبعا لذلك سوف نتطرق لكل طرف والشروط الواجب توفرها فيه في هذه العلاقة كلا في فرع مستقل.

الفرع الأول: الطرف الإيجابي في التنفيذ (طالب التنفيذ).

وهو عادة أول من يظهر على مسرح التنفيذ من أشخاص، فهو من يطلب إجراء التنفيذ لصالحه على أموال المدين ويعبر عنه بإسم "الدائن" بإعتباره صاحب" حق التنفيذ" أو صاحب الحق الثابت في السند، كما يعبر عنه بإسم" الحاجز" عندما يباشر التنفيذ بطريق الحجز ونزع الملكية، وهو الطرف الإيجابي في علاقة التنفيذ، إلا يشرع في هذا الأخير إلا بناءا على طلبه.[1]

وطالب التنفيذ قد يكون واحد وقد يتعدد، فإذا تعدد المنفذون سواء بسندات تنفيذية متعددة أو بسند تنفيذي واحد، أعتبر كل منهم حاجزا ولكن لا يباشر عمليا إجراءات التنفيذ إلا دائن واحد يسمى بالدائن المباشر للإجراءات أو ذلك حتى لا نزيد مصاريف الإجراءات ويحصل تعارض وتضارب فيما بينهما.

وبناءا على ذلك فأي دائن للمحجوز عليه ليس بيده سندا تنفيذا لا يعتبر كقاعدة عامة طرف إيجابيا في التنفيذ، فإنه لا يعد طرفا إيجابيا في التنفيذ، ذلك أن التنفيذ الجدي هو حق للدائن صاحب السند التنفيذي أو رخصة له أن يستعملها أولا يستعملها وبالتالي فالحق في التنفيذ ليس واجب يتعين القيام به.[2]

---

[1] – احمد خليل، **أصول التنفيذ الجبري**، مصر، 2000، ص 214.

[2] – نبيل اسماعيل عمر، **الوسيط في التنفيذ الجبري للأحكام**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الازاربطية، الإسكندرية، 2000، ص 227.

وتطلق عدة ألفاظ على الطرف الايجابي في التنفيذ منها لفظ الدائن والحائز، أو طالب التنفيذ وان تعددت الألفاظ إلا أن يجب أن تتوافر شروط معينة فيه وذلك حسب نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر بالقانون رقم:09/08 لسنة 2008.[1]

أولا: الصفة:

يجب أن يكون طالب التنفيذ ذا صفة في إجراءات التنفيذ أي يكون هو صاحب الحق في التنفيذ، إذ يجب أن يتوافر شرط الصفة في السند التنفيذي الذي يوضح أن طالب التنفيذ هو صاحب الحق في إجراءاته ولما كان الحق في التنفيذ ينتقل بانتقال الحق الموضوعي فإنه يجوز لخلق الدائن سواء كان هذا الخلق للمدين عاما أو خاصا، أن يباشر إجراءات التنفيذ في مواجهة المدين بشرط أن يثبت الخلف للمدين الصفة التي تخوله الحق في اتخاذ إجراءات التنفيذ بدلا من الدائن الأصلي، ويباشر التنفيذ الدائن بنفسه أو ممثله القانوني.

ولذلك فان من حق المدين أن يتحقق من صفة من يطالب التنفيذ عليه في السند التنفيذي في وقت إجراء التنفيذ، ويلاحظ أن انعدام صفة طالب التنفيذ يؤدي إلى بطلان كافة إجراءات التنفيذ.

وعلى ذلك تكون لطالب التنفيذ صفة إذا كان طرفا في الدعوى الإدارية التي صدر فيها الحكم بالتعويض، غير انه قد يختلف الوضع بشأن الحكم الصادر بدعوى الإلغاء إذ يشترط بالإضافة إلى أن يكون لطالب التنفيذ صفة الطرف بالحكم الصادر بدعوى الإلغاء، أن يكون الطالب معنيا مباشرة بالقرار الصادر بشأنه الحكم، أي انه يشترط لطالب تنفيذ الحكم الصادر بدعوى الإلغاء القرار الإداري أن يكون طرفا في دعوى الإلغاء، وان يكون من الذين مس القرار الذي ألغاه هذا الحكم بمراكزهم القانونية.[2]

ثانيا: الأهلية:

[1] – المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تنص على انه:" لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم يكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون، يتيرها القاضي من تلقائية انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه، كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا اشترطه القانون."

[2] – فريد رمضاني، المرجع السابق، ص 17.

من الشروط الواجب توافرها في طالب التنفيذ نجد شرط الأهلية، بحيث يجب أن يكون طالب التنفيذ أهلا لإجراء التنفيذ، ويكون الشخص كامل الأهلية طبقا لنص المادة: 40 من القانون المدني الجزائري إذا بلغ سن الرشد المحددة تسعة عشرة سنة كاملة ومتمتعا بقواه العقلية ولم يحجز عليه، وهذه ما يعبر عنه بالأهلية الكاملة تجعل الشخص صالحا لمباشرة جميع التصرفات وهو ما يعبر عنه بأهلية الأداء التي تكون إما أهلية إدارة أو أهلية تصرف، وفي حالة طالب التنفيذ فانه يكفي أن يكون حائز على أهلية الإدارة لان هذا التنفيذ يؤول عليه بالفائدة، وعليه فان كل شخص قانوني سواء كان طبيعيا أو معنويا له الحق في طلب التنفيذ، بل يكفي أن يكون طالب التنفيذ أهلا لإدارة أمواله.[1]

ثالثا: المصلحة:

تعرف المصلحة على أنها: "الفائدة أو المنفعة التي يحققها المدعي من عملية التجائه إلى الجهات القضائية المختصة جراء الحكم له بما يطلبه".[2]

ولا شك في أن شرط المصلحة هنا مفترض وضروري، إذ يجب أن تتوافر المصلحة في طالب التنفيذ وفقا للقواعد العامة في القانون، فإذا ما تبين للقاضي أن طالب التنفيذ ليست له أي مصلحة في التنفيذ فإن طلبه سوف يقابل بالرفض لانعدام شرط المصلحة في التنفيذ، إذ أن المصلحة ذات أهمية كبيرة من حيث أنها تتمتع أو تحول دون رفع الدعوى الغير جدية، كما أنها في مجال التنفيذ إذا لم تكن قائمة تحول دون اتخاذ هذه الإجراءات وهذا ما أكدته المادة: 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ونستخلص من هذا كله أن التنفيذ عبارة عن خصومة يقتضي أن يكون طالبة متوفرا على صفة وأهلية وذا مصلحة، وهي نفس شروط الواجب توافرها عند رفع دعوى قضائية.

الفرع الثاني: الطرف السلبي في التنفيذ (المنفذ ضده):

[1] – المادة 40 من القانون المدني الجزائري تنص على انه: "كل شخص بلغ سن الرشد متمتعا بقواه العقلية، ولم يحجز عليه، يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية وسن الرشد تسعة عشر (19) سنة كاملة.

[2] – عمار عوابدي، **النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري**، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 624.

تتخذ إجراءات التنفيذ في مواجهة الطرف السلبي لإجباره على الوفاء بالدين وبصفة عامة هو ما يلزمه القانون بالأداء الثابت للسند التنفيذي، وبسوى أن يكون شخصا طبيعيا أو معنويا مادام يتوافر على صفة الملتزم في السند التنفيذي، وفي حالة تنفيذ القرارات القضائية الإدارية مثلا تكون الإدارة هي المنفذ ضدها ويلزمها القانون بتنفيذها استجابة لأمر الأداء.[1] ولا تباشر إجراءات التنفيذ من قبل المدني في السند التنفيذي إلا إذا توافرت فيه شرطين الصفة والأهلية.

أولا: الصفة:

إن قانون الإجراءات المدنية والإدارية: 09/08 الجديد كسابقة القانون الإجرائي القديم لم يعرف الصفة رغم النص عليها صراحة، بل وجعلها من النظام العام، حيث يقصد بالصفة في التقاضي أن يكون المدعي في وضعية ملائمة لمباشرة الدعوى اي ان يكون في مركز قانوني سليم يخول له التوجه للقضاء.

كما يقصد بها أن يكون صاحب الحق محل الاعتداء هو الذي يباشر الحق في الدعوى من اجل تقرير هذا الحق وحمايته.[2]

أما الصفة التي يجب أن تتوافر في الطرف السلبي هي أن يكون ذا صفة في اتخاذ الإجراءات ضده، هذه الصفة ثابتة من خلال السند التنفيذي ويتعين أن يستمر أثناء إجراءات التنفيذ، وبناء على هذا فان الصفة السلبية في التنفيذ تثبت للمدين أصلا بالنظر إلى عنصري المديونية والمسؤولية، وعليه ينبغي ملاحظة انه يجب أن تستبين صفة المنفذ ضده من نفس السند التنفيذي بان يكون السند ملزما له بأداء معين.

وفي حالة تمثيل الأشخاص المعنوية بممثل قانوني تكون لهذه الأخيرة الصفة في مباشرة إجراءات التنفيذ،[3] فرئيس المجلس الشعبي البلدي هو الممثل القانون للبلدية أمام القضاء وله صفة رفع الدعوى والقيام بإجراءات التنفيذ باسم البلدية، [4] رغم انه ليس له مصلحة

[1] – فريد رمضاني، المرجع السابق، ص ص 18،19.

[2] – عزري الزين، المرجع السابق، ص 81.

[3] – فريد رمضاني، المرجع السابق، ص ص 19، 20.

[4] – انظر المادة 82 من قانون البلدية 11-10، المرجع السابق.

الشخصية في ذلك، غير انه إذا زالت صفة من يباشر إجراءات التنفيذ نيابة عن المدين (الإدارة) قبل البدء في التنفيذ أو قبل تمامه فلا يصح، إجراءات التنفيذ التي تتم بعد قيام بسبب الانقطاع إلا بعد إعلان السند التنفيذي إلى من يقوم مقام المدين والمصلحة ليست شرط لقبول الدعوى فحسب بل هي شرط لقبول أي طلب أو رفع أو طعن أو إجراء من إجراءات الخصومة.[1]

ثانيا: الأهلية:

يقصد بالأهلية هي صلاحية الخصم لمباشرة الإجراءات أمام القضاء على النحو الصحيح وهي تعبر عن أهلية الأداء في المجال الإجرائي [2] وهي خاصية معترف بها للشخص (طبيعي أو معنوي) والتي تسمح له بممارسة حق التقاضي للدفاع عن حقوقه ومصالحه الناتجة عن اكتسابه للشخصية القانونية.

ولا تتخذ إجراءات التنفيذ على المدين إلا إذا كان متوفرا على الأهلية اللازمة لتحمل مسؤولية التنفيذ، بحيث يجب أن تكون أهليته قائمة وقت إجراءات التنفيذ، حيث إذا بدأت إجراءات التنفيذ ضد كامل الأهلية ثم طرأ عليها عارضا من عوارض الأهلية فيجب متابعة الإجراءات ضد من يمثله قانونا.

والأهلية التي يجب توافرها في من توجه إليه إجراءات التنفيذ هي أهلية الوفاء حيث أن القانون لم يستلزم فيه أهلية التصرف لان إجراءات التنفيذ تستهدف ماله دون اعتبار لإرادته، ذلك أن إجراء التنفيذ الجبري مثلا على أموال المدين لا يعتبر تصرفا إراديا بين المنفذ والمنفذ عليه.

ويجوز التنفيذ ضد أي شخص قانوني وهذا هو الأصل لكن يستثنى من هذا بعض الأشخاص لا يجوز التنفيذ ضدهم وهم:

---

[1] – فريد رمضاني، المرجع السابق، ص 20.

[2] – عبد الغني بلعابد، **الدعوى الاستعجالية الإدارية وتطبيقاتها في الجزائر** (مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون)، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008، ص 40.

– الدول الأجنبية، ورؤسائها وممثليها الدبلوماسيين، وكذلك هيئة الأمم المتحدة وفروعها ووكالاتها، فلا يجوز التنفيذ ضد هؤلاء الأشخاص لما لهم من حصانة دولية في حدود هذه الحصانة.

وقد نصت هذه القوانين صراحة على منع الحجز على الأشخاص المعنوية، مثل القانون الفرنسي والقانون الجزائري، حيث ينص أن الدولة وفروعها لا يجوز الحجز عليها لوجوب الثقة في يسارها وهو ما نصت عليه المادة: 680 من القانون المدني الجزائري.

والأشخاص الاعتبارية فقد حددتها المادة: 49 من القانون المدني الجزائري وهي: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف كل مجموعة من أشخاص أو أموال بمنحها القانون شخصية قانونية وتنقسم إلى أشخاص معنوية عامة وخاصة، وهذه الأخيرة حددتها المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية السابق في الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية[1] وتقابلها المادة: 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.[2]

كما نصت المادة: 50 من القانون المدني الجزائري على تمتع الشخص الاعتباري (المعنوي) بجميع الحقوق إلى ما كان منهما ملازما لصفة الإنسان (كالزواج والطلاق وغيرها)، ومن هذه الحقوق الذمة المالية، الأهلية في حدود ما نص عليها العقد المنشئ لها، أو ما قرره القانون وحق التقاضي ونائب يعبر عن إرادته وبمثله أمام الهيئات الرسمية ومنها القضاء (المدعي أو كمدعى عليه)، إذ يمثل عادة الدولة الوزير المعني والوالي يمثل الولاية.

كما لهؤلاء النواب (الممثلين القانونين) للأشخاص المعنوية العامة ان يفوضوا هذه السلطة لأحد مساعديهم طبقا لقواعد التفويض أو توكيل محامين ينوبون عنهم، وهذا ما أكدته المادة: 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.[3]

أما الأشخاص المعنوية الخاصة، فان النظام القانوني للجمعيات أو الشركات أو المؤسسات الخاصة يحدد ممثلها، وفي هذا العدد يطلب القاضي الإداري من الممضي على

[1] – فريد رمضاني، المرجع السابق، ص ص 20، 21.

[2] – انظر المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08–09، المرجع السابق.

[3] – فريد رمضاني، المرجع السابق، ص 22.

العريضة الافتتاحية للدعوى الإدارية أن يثبت بوكالة تبين تمثيله للشخص المعنوي الخاص طف في النزاع وتجدر الإشارة إلى أن المادة: 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم تنص على الأهلية كشرط لقبول الدعوى.[1]

الفرع الثالث: المكلف بالتنفيذ:

القاعدة العامة انه لا يجوز لأي شخص أن يقتضي حقه من مدينه بنفسه وذلك منعا للظلم والتعسف الذي يبديه الدائن اتجاه المدين، ومنه قد نظم القانون هيئة خاصة تقوم بمهمة التنفيذ، وهذه الهيئة المكلفة بالتنفيذ تختلف باختلاف النظم القانونية لكل دولة، فمن التشريعات من أخذ بنظام المحضرين القضائيين كالتشريع الفرنسي والتشريع الجزائري، وهناك من أخذ بنظام قاضي التنفيذ كالتشريع الانجليزي واللبناني والسوري.[2]

تم إنشاء مهنة المحضر القضائي المستقلة بموجب القانون رقم: 91-03 المؤرخ في: يناير 1991 وعليه أصبحت مهنة حرة، وتمارس في مكاتب عمومية يتولى تسيرها ضباط عموميون مفوضون من قبل السلطة العمومية، وعلى اثر نتائج لجنة إصلاح العدالة التي نصبها فخامة رئيس الجمهورية سنة 1999 تم إعادة تنظيم المهنة بموجب القانون رقم: 03/06 المؤرخ في: 20 فبراير 2006 الذي حدد مهام المحضر القضائي.

وقد أشارت المادة:04 من القانون رقم: 06-03 إلى تعريف المحضر حيث نص على أن: "المحضر القضائي ضابط عمومي مفوض من قبل السلطة العمومية يتولى تسيير مكتب عمومي لحسابه وتحت مسؤوليته، على أن يكون المكتب خاضعا لشروط ومقاييس خاصة تحدد عن طريق التنظيم".[3]

---

[1] – نصت المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على مايلي: " مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة طرفا في الدعوى بصفة مدعي ومدعى عليه يتمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية".

[2] – فريد رمضاني، المرجع السابق، ص 23.

[3] – أسماء العقون، **تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة،** (مذكرة ماستر أكاديمي)، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص 11.

لهذا تم تأسيس سلك المحضرين، وأوكل لهم تنفيذ الأحكام القضائية لدى الهيئات القضائية وتبليغ الإعلانات والأوراق القضائية، ويعتبر المحضرين من أعوان القضاء المستقلين. وعليه فالمحضر هو موظف عمومي، مكلف قانونا بمباشرة إعلان الأوراق القضائية وإجراء التنفيذ الجبري أو الاختياري بناء على طلب ذوي الشأن وله أن يستعين بالقوة العمومية عند الاقتضاء ويعتبر المحضر ممثلا للسلطة العامة من جهة ووكيلا يعتبر بمثابة وكالة في القانون الفرنسي.[1]

إذا ومن خلال أحكام القانون المنظم لمهنة المحضر القضائي، أضفى المشرع صفة الطابع العمومي للمحضر القضائي، وأعطى له جزء من السلطة العمومية التي يفضلها يحوز على ختم الدولة ويصبغ طابع الرسمية على العقود التي يحررها، ويقوم بتنفيذ الأحكام القضائية باستعمال القوة العمومية، كما يسعى إلى تحصيل الرسوم والحقوق الجبائية لفائدة الخزينة العمومية، ويمارس مهامه في مكتب عمومي يتمتع بحماية خاصة.[2]

كما يقوم المحضر بالمهام التالية:

- تبليغ المحررات والإعلانات القضائية، والإشعارات التي ينص عليها القانون.
- تنفيذ الأحكام القضائية مهما كانت طبيعتها ماعدا الأحكام الجزائية، وكذلك يتولى تنفيذ المحررات والسندات الرسمية.
- تحصيل كل الديون المستحقة وديا أو قضائيا.
- القيام بعمليات التقييم والبيع العمومي للمنقولات، والأموال المنقولة المادية وذلك في الأماكن التي توجد فيه سلطات مؤهلة قانونا لذلك.
- كما يمكن انتدابه قضائيا، أو من قبل الخصوم للقيام بمعاينات مادية أو إنذارات خالية من أي رأي بشأنه العواقب المحتملة، ومن الواقع أو من القانون.[3]

---

[1] – نفس المرجع السابق، ص 11.

[2] – يوسف الكوشة، **مسؤولية المحضر القضائي**، (مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون)، قسم الحقوق، جامعة مولود معمدي، تيزي وزو، 2013، ص3.

[3] – أسماء العقون، المرجع السابق، ص 12.

ويتمتع المحضر القضائي بحصانة قضائية وحماية قانونية له، حيث أجاز المشرع له فتح أبواب المنازل والحجرات لتسهيل مأموريته، مع العلم أن القيام بمثل هذه الأعمال من غير حالات التنفيذ يعتبر جريمة يعاقب عليها القانون.

ولتمكين المحضر القضائي من أداء مهامه خول له القانون الحق إلى اللجوء إلى القوة العمومية عن طريق طلب تسجيل يقدمه إلى وكيل الجمهورية الذي يزوده بها.[1]

كما اوجب القانون حماية المحضر القضائي في حالة العدوان عليها وذلك في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر بالأمر: 08-09 وذلك في نص المادة: 610 منه.[2]

الفرع الرابع: الغير كطرف في التنفيذ:

مصطلح الغير هو من المصطلحات الوظيفية في علم القانون فهو موجود في كل فروع القانون، والغير هو كل من ليس طرفا في العلاقة القانونية أو الإجرائية، بالنسبة للعقد يعتبر غيرا كل من لم يكن متعاقدا أو خلف عاما أو خاصا للمتعاقد وبالنسبة للدعوى المدنية يعتبر غيرا كل من لا يتقدم يطلب بجمل ادعاء أمام القضاء وكل من لا يوجه إليه مثل هذا الطلب.

إما في إجراءات التنفيذ فلا يعد ومعنى الغير أن يكون له نفس المعنى السابق، فهو كل من ليس طرفا في علاقة التنفيذ، ومع ذلك فهو ملزم قانونا بالاشتراك فيها، وبالتالي فالغير هو من لا يكون طرفا ايجابيا أو سلبيا في السند التنفيذي.[3]

وعليه فهناك أشخاص من لا يكون له مصلحة شخصية في الحق المراد اقتضاؤه، ولذلك لا يعود عليهم الحكم بالنفع ولا بالضرر ومع عليهم ذلك قد يكون من واجبهم أن يقوموا بالتنفيذ بقدر معين، تفرضهم عليهم صفتهم أو وظيفتهم أو صلتهم بالخصوم بحيث يستلزم الحكم المراد تنفيذه تدخلهم فيه.

ولذلك يعرف الغير في خصومة التنفيذ بأنه الشخص الذي لا تتعلق له مصلحة شخصية بموضوع الحق المراد التنفيذ من أجله، ولا يعود عليه نفع ولا ضرر من إجراءات

---

[1] – فريد رمضاني، المرجع السابق، ص 24.

[2] – انظر المادة 610 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09.

[3] – نبيل إسماعيل عمر، المرجع السابق، ص 241.

التنفيذ، لذلك يشترط للغير الذي يشترك في إجراءات التنفيذ أن يكون الغير شخصا آخر غير طالب التنفيذ وغير المنفذ ضده.

ومنه نستنتج تعريف محدد للغير كطرف في التنفيذ فهو من يلزمه القانون بالاشتراك في إجراءات التنفيذ دون أن يكون طرفا فيه، ومن أمثلة ذلك نجد "الحارس القضائي، كتاب المحاكم المكلفون يحفظ الودائع، أمناء الشهر العقاري، البنوك، الموثقون..." كل هؤلاء ملزمون بالتنفيذ بالرغم من أن ليس لهم مصلحة في تمامة لصالح خصم معين.

المطلب الثالث: الآثار المترتبة في التنفيذ:

بعد صدور قرار إداري فانه يحتاج إلى التنفيذ الفعلي حتى يحترم القانون في الواقع، حيث نجد أن مرحلة التنفيذ في كثير من الأحيان أصعب من مرحلة المحاكمة حيث تبرز الفائدة الحقيقية للتنفيذ، إلا وهي حماية حق المدين من تعسف الأشخاص والإدارات العمومية الأمر الذي جعل المشرع لا يكتفي بفسح المجال للجوء إلى القضاء لحماية الحقوق، بل انه مكن صاحب الحق من اقتضاء حقه وذلك بإجبار المدين على تنفيذ التزامه قهرا.

إن الفائدة من التنفيذ تمكن في خلق الثقة والاطمئنان في نفوس الناس وفي استقرار المعاملات بين الأشخاص أو بين شخص طبيعي وبين الدولة أو الإدارة. [1]

حيث يبقى الهدف الأسمى الذي يسعى إليه التنفيذ هو إرجاع الحق لصاحبه وتعويضه عن كل الأضرار التي لحقت به خاصة في مجال القانون الإداري، حيث أن الإدارة خاصة وعلى غرار الأفراد المخاطبين بالقرار كثيرا ما تمتنع عن التنفيذ، مما يحتم على الأفراد اللجوء إلى القضاء، إلا أننا لا ننفي أن الأفراد قد يمتنعوا أن تنفيذ قرارات الإدارة مما يحتم عليها إلى اللجوء إلى استعمال آلياتها وطرقها لتنفيذ قراراتها وهو ما سوف نحاول اكتشافه من خلال الفصل الثاني من هذه الدراسة.

[1] – فريد رمضاني، المرجع السابق، ص 25.

الفصل الثاني: آليات تنفيذ القرار الإداري

القرار الإداري صدر لينفذ، ولبحوث الأثر القانوني المقصود من إصداره، ونفاذه في الواقع العملي، حيث لا تكون له قيمة عملية إلا بتنفيذه.

وتنفيذ القرار الإداري يأتي بعد مرحلة النفاذ، وهو أمر يختلف عن النفاذ في مضمونه، فالنفاذ عملية قانونية تتم بالشهر والإصدار، في حين أن التنفيذ هو عمل مادي لا حق للنفاذ وسريان القرار الإداري، قد يتم مباشرة وقد لا يتم إلا بعد فترة لسبب أو لأخر، فقرار التعين هو قرار نافذ في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره وفي مواجهة من يتم تعينه به ، بمجرد علمه بالقرار وموافقته عليه. لكن تنفيذه لا يتحقق إلا باستلام الموظف المعين للعمل ومباشرة اختصاصه.[1]

إن عملية تنفيذ القرار الإداري تطرح لنا 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 بآلية التنفيذ الاختباري للقرار الإداري، وصولا إلى التنفيذ الإداري وأخيرا التنفيذ القضائي للقرار الإداري.

المبحث الأول: التنفيذ الاختياري للقرار الإداري

وهو الأصل في تنفيذ القرارات الإدارية حيث يلتزم الجميع "إدارة عامة وأفراد" بتنفيذ القرارات الإدارية تنفيذا اختياريا بعد أن تصبح نافذة أي التقيد بالآثار المتولدة عنها سواء كانت حقوق أو التزامات[2]، والمقصود بالتنفيذ الاختياري أو الحر هو أن القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية المختصة يلتزم بتنفيذها أصحاب الشأن من المخاطبين بهذه القرارات الإدارية من أفراد عاديين وسلطات وعمال الدولة، وذلك من عملوا بها بإحدى وسائل وطرق الإعلام المقررة قانونا، وكلما طلب منهم تنفيذ هذه القرارات الإدارية.[3]

المطلب الأول: بالنسبة للإدارة مصدرة القرار:

بما أن الإدارة هي مصدرة القرار الإداري فغالبا تلتزم بتنفيذه، إذ لا تملك مبررا للامتناع عن التنفيذ ومنه تلتزم الإدارة بتنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عنها وعن السلطات الإدارية

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 262.

[2] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 107.

[3] – عمار عوابدي، **نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري**، دار هومة، الجزائر، طبعة 2003، ص 146.

المركزية والرئاسية، حيث يقع عليها العبء أكثر لتنفيذ قراراتها فبامتناعها تقوم المسؤولية الإدارية التي تعرف على أنها الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية نهائيا، بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي تسببت للغير بفعل الأعمال الإدارية الضارة، سواء كانت هذه الأعمال الإدارية الضارة مشروعة أو غير مشروعة، وذلك سواء على أساس الخطأ الشخصي أو المرفقي.

كما تعرف المسؤولية الإدارية على أنها: " المسؤولية الإدارية تترتب عندما ينتج ضرر إما من جراء أعمال الإدارة العامة .

من خلال التعريف نستنتج أن للمسؤولية الإدارية العديد من الخصائص حيث أنها مسؤولية قانونية، 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، بتوافق ويتلا ءم مع عملية تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحريات الأفراد وحقوقهم.[1]

وعليه فان أي امتناع من قبل الإدارة عن تنفيذ قراراتها يترتب عليها قيام مسؤوليتها سواء الشخصية أو المرفقية كما يتجلى في أحكام المادة 30 من المرسوم: 131/88 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن. وعليه فان أي عبء للتنفيذ يقع على الإدارة فإنها يجب أن تتخذ الإجراءات، والتدابير الكفيلة بتطبيق القرار مثل:

أن تقطع صرف الراتب للموظف الذي صدر قرار إداري بفصله أو بقبول استقالته.[2]

المطلب الثاني: بالنسبة للأفراد

تساهم مشاركة الأفراد ومشاورتهم في إعداد وتكوين القرارات الإدارية وهو مبدأ مكرس منذ الأزل حيث دعى إليه القرآن الكريم في كثير من الآيات إلى مبدأ الشوري [3]حيث يساهم هذا

[1] – جمال قروف، المرجع السابق، ص 128.

[2]– محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 108.

[3] – قال الله تعالى: "والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة، وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون". (الآية 38 من القرآن الكريم، سورة الشورى).

المبدأ في الالتزام والتحمس في تنفيذ القرارات والانصياع لها خلاف للأسلوب الاستبدادي الذي يقوم على تحكم الرؤوساء الإداريين ونفوذهم وتفردهم باتخاذ القرارات الإدارية.

وتنفيذ القرارات الإدارية بالنسبة للأفراد يظهر في حالتين:

الفرع الأول: إذا تضمن القرار حقا : إذا كان محل القرار حق أو رخصة يسعى الفرد لاستيفاء ذلك وفق التدابير السارية المفعول وما على الإدارة سوى تسهيل عملية التنفيذ، والامتناع عن كل ما من شأنه عرقلة ذلك.

وفي هذا السياق جاءت المادة 1/37 من المرسوم 131/88 على مايلي: " يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات والمنشورات والإعلانات التي أصدرتها".

ومثال ذلك: قرار الانتداب حيث يقدم المعني الوثائق اللازمة وعلى الإدارة متابعة تنفيذ القرار بتمكينه من التمتع بهذا الحق مادام مستوفي الشروط.

الفرع الثاني: إذا تضمن القرار إلتزاما:

هنا غالبا ما يتمتع الأفراد عن التنفيذ الاختياري كون القرار يسمى بالمركز القانوني سلبا، على عكس إذا تضمن القرار حقا فالتنفيذ يكون تلقائيا وطوعيا لأنه يمثل إضافة للمركز القانوني للفرد ويؤثر فيه ايجابيا، أما في هذه الحالة فالقرار لا يضيف شيئا في المركز القانوني ولا يؤثر إيجابا فيه، ومثال ذلك قرار توقيف موظف، حيث ينفذ القرار من خلال الانقطاع طيلة مدة التوقيف عن ممارسة الوظيفة المنبثقة عن منصب عمله.[1]

وتجدر الإشارة إلى أن التنفيذ الاختياري أو الحر للقرارات الإدارية سواء بالنسبة للإدارة أو بالنسبة للأفراد من جهة أخرى هناك العديد من العوامل التي تساعد وتسهل تنفيذ القرار الإداري بالطريق الاختياري وهذه العوامل تتمثل في:

أولا: حسن إعداد وانجاز عملية اتخاذ القرارات الإدارية، إذ تؤدي عملية اتخاذ القرارات الإدارية طبقا للطرق العامة والديمقراطية الحديثة، وتكييفها وملاءمتها تكييف وملائمة إيديولوجية واجتماعية وقانونية وإدارية، يؤدي ذلك إلى وجود عناصر الارتباط والاندماج الروحي والفكري والنفسي بالقرارات الإدارية والإخلاص والتحمس والتضحية في تنفيذها من طرف المخاطبين بها اختياريا وتلقائيا وبصورة سليمة.

[1] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 108، 109.

ثانيا: وجود رأي عام قوى وواعي ومتشبع بالروح والغيرة الوطنية ونزعة الولاء والإخلاص للأمة والدولة.

فكلما كان الوعي السياسي والقانوني والحس المدني والوطني قويا ومزدهرا في المجتمع كلما كان التنفيذ الحر المدني والوطني قويا ومزدهرا في المجتمع كلما كان التنفيذ الحر والاختياري للقرارات الإدارية من طرف المواطنين هو الأصل.[1]

ثالثا: تمتع القرارات الإدارية بالطبيعة والقوة القانونية الإلزامية وقرينة الشرعية والسلامة [2]، إذا لبس للمخاطبين بالقرارات الإدارية من أفراد عاديين وموظفي الدولة أن يمتنعوا عن تنفيذ القرارات الإدارية، وليس لهم التحجج والتذرع بحجة الشك في مدى شرعية وسلامة القرارات الإدارية من الناحية القانونية، لأن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة السلامة والشرعية، وهي أن كل قرار إداري تصدره السلطات الإدارية المختصة يفترض فيه الشرعية والصحة.

وتقوم قرينة شرعية وصحة القرارات الإدارية على أساس أن الإدارة العامة والدولة رجل شريف يستهدف دوما تحقيق المصلحة العامة، وان الدولة والإدارة العامة تستعمل دائما وكقاعدة عامة الأساليب والطرق الوقائية في القيام بأعمالها إذ تحيط أعمالها بجملة ضمانات وقائية كحسن انتقاء عمالها، وأحكام عملية الرقابة المحكمة والقوية والمتنوعة على أعمال وعمال الدولة والإدارة العامة بواسطة نظامي الرقابة الإدارية الرئاسية والرقابة الإدارية الوصائية.

وينجم عن قاعدة قرينة صحة وشرعية القرارات الإدارية، انه يجب على من يدعي عدم شرعية وصحة القرارات الإدارية أن يثبت ذلك بوسائل الإثبات القانونية، إي عبء إثبات عدم شرعية القرارات الإدارية يقع دوما على عاتق الأفراد، فالإدارة العامة دوما في مركز المدعى عليه فيما يتعلق بدعاوي مدى شرعية القرارات الإدارية ودعوى الإلقاء.[3]

وبالرغم من الحق الذي منح للمخاطبين بالقرار باللجوء إلى القضائية الإدارية المختصة لاحقا للفصل في مدى مشروعية القرار، فإن ذلك لا يؤثر في إلتزاماتهم تنفيذ ما جاء في القرار فهم مطالبون بداية بتنفيذ، ثم الطعن فيه عندما يتعارض هذا القرار مع مصالحهم الخاصة مسببا لهم أضرار.

---

[1] – عمار عوابدي، المرجع السابق، ص ص 146 ،147.

[2] – عبد القادر غيتاوي، المرجع السابق، ص 20.

[3] – عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 147.

إن التنفيذ الاختياري للقرار الإداري هو الأصل العام في تنفيذ القرارات الإدارية عندما يسود الوعي المدني في المجتمع إلا انه في الغالب نجد أن القرارات الإدارية تلقى على عاتق المخاطبين بها التزامات سواء الأفراد، أو الإدارة مما يجعلهم يعزفون عن تنفيذها ويتهربون من واجب الطاعة الذي يجب أن يكون للسلطة مصدرة القرار التي تسهر على الصالح العام، وأمام هذا الوضع "الامتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية" يتبين لنا أن الإدارة تلجأ إلى طرق استثنائية لإجبار الأفراد على تنفيذ ما أصدرته من قراراتها، إلا أن التنفيذ الاختياري للقرارات الإدارية يبقى هو الأصل العام في تنفيذ القرارات الإدارية بما له من ضمانة وحماية لمصالح الطرفين سواء الإدارة أو المخاطبين بالقرار.[1]

إلا أن الإدارة وان لاقت امتناعا من قبل الأفراد المخاطبين بالقرار فقد منح لها القانون وسائل لإجبارهم على تنفيذ قراراتها في حدود ما خول لها القانون ذلك. وهو ما سوف نحاول الإلمام به في المبحث التالي.

المبحث الثاني: التنفيذ الإداري للقرار الإداري:

سنحاول في هذا المبحث الإلمام بجانبين أساسين تتمثل الأولى في توقيع الجزاءات الإدارية من قبل الإدارة، والثانية تتمثل في سلطة الإدارة في التنفيذ الجبري.

المطلب الأول: توقيع الجزاءات الإدارية:

من خلال هذا المطلب سنحاول تسليط الضوء على فكرة الجزاءات الإدارية من خلال تناول كل ما من شأنه أن يزيح الغموض عليها خاصة بالنظر إلى حداثتها على الساحة القانونية، والى الصراع الفقهي الذي كان ولازال يتجاذبها خاصة وان الجزاء الإداري شأنه شأن إي جزاء آخر يأخذ الطابع العقابي طالما أن هدفه العقاب على إي تقصير في أداء الالتزامات القانونية إضافة إلى ذاتيته المستمدة من كونه صادر عن جهة غير قضائية وعليه كان لزاما علينا في هذا المطلب أن نتناول بالدراسة تحديد كل من تعريف الجزاءات الإدارية وخصائصها، والتميز بينها وبين ما يشابهها وأخيرا التطرق إلى صورها من خلال التشريع الجزائري.

[1] – عبد القادر غيتاوي، المرجع السابق، ص 11.

الفرع الأول: تعريف الجزاءات الإدارية وخصائصها:

لقد تدخلت العديد من العوامل والأسباب وتضافرت بهدف تحديد تعريف للجزاءات الإدارية وخصائصها تحديدا دقيقا.

فبالإضافة إلى حداثة بروزها ونشأتها على الساحة القانونية نجد كذلك الخلاف الفقهي حول تحديد تعريفها واستنباط خصائصها خاصة وان هناك جانب من الفقه كان ينظر إليها على أنها خرق لمبدأ الفصل بين السلطات والذي بعد حسب رأيهم أهم ضمانة للحريات العامة في الدولة الحديثة.

أولا: تعريف الجزاءات الإدارية العامة:

تصدر العقوبة الإدارية عن الإدارة بقرار إداري فردي، وليس في ذلك تعديا على اختصاص القضاء، حيث أن مآل تقرير 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 قليل الأهمية او ذات الصبغة الاقتصادية، شريطة أن يتوافر للفرد الحد الأدنى من الضمانات القانونية التي يوفرها القانون.

وتماشيا مع الطابع الردعي للعقوبة الإدارية العامة فان توقيعها يكون اثر لإتيان مخالفة تحضرها القوانين واللوائح. [1]

ومن ثم، فإن أساس الجزاء الإداري إنما يكمن في فكرة الخطأ المتمثلة في الامتناع وعدم تنفيذ القرار الإداري إختياريا.[2]

وعلى ضوء ما تقدم يمكننا تعريف العقوبات الإدارية العامة بأنها قرارات إدارية فردية ذات طبيعة عقابية جزاء مخالفة التزامات قانونية أو قرارات إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها في الشكل والإجراءات المقررة قانونا، غايتها ضبط أداء الأنشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة.

[1] – الهاشمي تاسة، **ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية في الجزائر**، (مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق)، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013–2014، ص ص 8، 9.

[2] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 110.

ولأن العقوبات الإدارية العامة توقع بقرار إداري فانه يتعين لصحتها أن يستوفي هذا القرار مقومات القرارات الإدارية، وإلا عدت غير مشروعة الأمر الذي يعرضها للإلغاء كأثر لإلغاء القرار الصادر بتقريرها.[1]

ويجدر الإشارة إلى أن العقوبات والجزاءات الإدارية التي تفرضها الإدارة على الأفراد في حالة امتناعهم وعدم انصياعهم لقراراتها تفرضها على الأفراد سواء كانوا موظفين وعاملين بالجهاز الإداري حيث يخضعون لنظام تأديبي يتمثل في مختلف العقوبات التأديبية المفروضة بموجب قرارات التوبيخ، التنزيل في الدرجة، التوقيف، إلى حد الفصل أما أشخاصا خارج الجهاز الإداري من المستعملين أو المنتفعين من خدمات المرافق العامة، مثل سحب رخصة السياقة لمخالفة لوائح المرور، أو غلق المحل مؤقتا لمخالفة قواعد الصحة العامة مثلا.[2]

ثانيا: خصائص الجزاءات الإدارية العامة:

يمكننا استخلاص خصائص العقوبة الإدارية العامة من خلال تعريفها العامة والمتمثل في كونها جزاء ينعقد الاختصاص فيه للإدارة بتوقيعه مع إنصاف تطبيقه بالعمومية، وعليه يمكن إجمال خصائص العقوبات والجزاءات الإدارية في النقطتين الآتي ذكرها والمتمثلة في:

– جزاء توقعه السلطة العامة:

تختص بتوقيع العقوبات الإدارية العامة جهة الإدارة وهذا ما فرق بينها وبين العقوبات الجنائية التي يملك القضاء وحدة سلطة توقيعها.

ولا يتمثل ا ضرطلاع جهة الإدارة بتوقيع عقوبة إدارية عامة تدخلا فى اختصاص القضاء، كما قد يثيره من مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث لا يتعارض ذلك مع المستقر عليه من أن الفصل بين السلطات لا يمكن أن يكون مطلقا، وإنما الواقع يؤكد انه الفصل نسبي مرن ويؤكد انه فصل بين السلطات لا يمكن أن يكون مطلقا، وإنما الواقع يؤكد ذلك أن السلطة القضائية تفصل في بعض المنازعات الخاصة بصحة العضوية وهي أمور تتعلق بالسلطة التشريعية، كما أن القاضي يحكم في بعض المنازعات الإدارية ويحكم بإيصال تصرفاتها الغير مشروعة هذا إلى جانب السلطة التنفيذية تمارس فيما تصدره من لوائح

[1] – الهاشمي تاسة، المرجع السابق، ص 9.

[2] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 110.

اختصاصا تشريعيا، ولصحة الاختصاص بتوقيع العقوبات الإدارية العامة فانه يتعين توقيعها من أحد الأجهزة التابعة لها، كما انه يتعين دخول توقيع الجزاء في نطاق ما تتمتع به من إمتيازات السلطة العامة.

- عمومية العقوبة الإدارية العامة:

لا يرتبط توقيع العقوبة الإدارية العامة بانتماء المعاقب لفئة معينة كما هو الشأن بالنسبة للعقوبات التعاقدية أو بدخوله ضمن طائفة معينة، كما هو الحال بالنسبة للعقوبات التأديبية، والتي تفترض صحة توقيعها وجود علاقة وظيفية تربط بين المعاقب والإدارة.

وإذا كانت العقوبة الإدارية العامة لا يشترط فيها ترابط بين المعاقب والإدارة، فإنها تكون بذلك اقرب إلى العقوبات الجنائية، فإذا كانت الأولى تطبق على كل من يخالف نص قانوني أو قرار إداري بالنسبة للمخاطبين بها، فان العقوبة الجنائية تسري في حق كل من خالف نص قانوني في قانون العقوبات أو غيره من النصوص التجريمية في القوانين الأخرى. [1]

الفرع الثاني: تميزها عن باقي الجزاءات الأخرى:

باعتبارها قرارات إدارية، فإن الجزاءات الإدارية تتميز عن بعض الجزاءات الأخرى [2]، فمن جانب يخرج عن نطاق العقوبات الإدارية تدابير الضبط الإداري بأنواعها، وذلك من خلال أن الجزاء الإداري يتسم بغاته العقابية، فهو يعاقب على التقصير في أداء إلتزام ما. في حين أن تدابير الضبط الإداري تستهدف على وجه الخصوص أما الوقاية أو الإصلاح.

إلى جانب آخر يخرج عن نطاق العقوبات الإدارية العقوبات التعاقدية، وكذا العقوبات التأديبية، العقوبات الجنائية وان كانت ت تشابه معها في كونها كلها عبارة عن عقوبة نتيجة أخطاء.

أولا: الجزاءات الإدارية العامة وتدابير الضبط الإداري:

للعقوبة الإدارية العامة صفة ردعية كأثر لمواجهة الوقوع الفعلي في المخالفة بهدف ردع مقترفها وزجر غيره أن يأتي مثلها، بهدف حماية النظام العام، في حين تخلو إجراءات الضبط

[1] – الهاشمي تاسة، المرجع السابق، ص 9، 10.

[2] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 110.

الإداري من الصفة العقابية، حيث أنها ذات صفة وقائية قمعية بهدف منع وقوع المخالفة التي توشك أن ترتكب وفق ما يؤكد ذلك من مظاهر خارجية.[1]

ومن ثمة فإن فيصل التفرقة بين العقوبة الإدارية العامة وتدابير الضبط الإداري تكمن في الغاية المبتغاة من كل منهما، فإذا كانت تلك الغاية ردع المخالف وزجر غيره كنا في إطار العقوبة الإدارية، في حين أنه إذا ما كان القصد من الأجراء توقي ارتكاب مخالفة وقوعها وشيك، دخل هذا الأجراء في نطاق تدابير الضبط الإداري.

وتأسيسا على ذلك فقد قضى بان سحب الترخيص ينتمي إلى إجراءات الضبط الإداري إذا كان للحفاظ على الأمن العام في حين يعتبر جزاءا إداريا إذا اتخذته الإدارة على اثر ارتكاب جريمة.

ثانيا: الجزاءات الإدارية العامة والعقوبات التعاقدية:

ففي حالة 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.[2]

ولما كان الجزاء الإداري يتسم بصفة العمومية، وهذه التسمية تمثل مظهرا للتباين بين الجزاء الإداري من جهة والجزاءات التعاقدية من جهة آخري، وبالتالي لا تعد الجزاءات التعاقدية التي توقعها الإدارة على المتعاقدين معها لعدم قيامهم بالتزاماتهم قبلها من قبيل الجزاءات الإدارية بالمعنى الدقيق المراد في نطاق البحث، لأن تطبيق الجزاءات الإدارية بالمعنى الدقيق المراد في نطاق البحث لأن تطبيق تلك الجزاءات التعاقدية مقصود فقط على تلك الطائفة من أفراد المتعاقدين مع الإدارة، وفي حدود ما اتفقوا عليه إداريا معها. حيث يمكن أن تكون تلك الجزاءات منصوص عليها صراحة بالعقد أو يمكن أن تنجم عن تطبيق قواعد عامة متعلقة بالعقود الإدارية، فهي جزاءات تقوم على خصوصية الرابطة بين الإدارة والمتعاقد معها.

ثالثا: الجزاءات الإدارية العامة والعقوبات التأديبية:

ما قيل بشأن الجزاءات الإدارية في علاقتها بالجزاءات التعاقدية بصدق أيضا على الجزاءات التأديبية، فالأخيرة – الجزاءات التأديبية– كالجزاءات التعاقدية تستلزم رابطة خاصة

[1] – الهاشمي تاسة، المرجع السابق، ص 10.

[2] – نفس المرجع السابق، ص 11.

بين الإدارة وبين من يوقع عليه الجزاء وهي رابطة وظيفية بمقتضاها تنشأ للإدارة سلطة شرعية في إنزاله على كل من يخل بواجباته الوظيفية أو بأحد مقتضياتها، ولذا فهو يعد جزاء ردعيا خاصا، وتلك الصفة الأخيرة تشركه مع الجزاء الإداري فكل منهما لا يوقع إلا على أثر اقتراب خطأ معين، ولكن خصوصية الرابطة التي تمثل السند القانوني لتطبيق الإدارة للجزاء التأديبي هو المعيار الفاصل في التمييز بينهما، فلا تطبق الجزاءات التأديبية إلى داخل مجموعة محددة (إدارات– نقابات– شركات)، كجزاء المنع عن ممارسة المهنة بهدف حماية احترام القواعد المنظمة لتلك المجموعة وبالتالي لا تطبق تلك الجزاءات سواء الإدارية أم التأديبية بشكل عام على كافة المواطنين بغض النظر عن هويتهم كما هو الحال بالنسبة للجزاءات التأديبية مقيدة بذات الضمانات القانونية (الموضوعية– الشكلية)، كاحترام مبدأ المواجهة وحق الدفاع وحق الطعن.

وفي إطار التوضيح السابق يمكن أن يشكل جزاءات تأديبية:

- الجزاءات الخاصة بالوظيفة العامة والموظفين العمومين.
- الجزاءات المتعلقة بالنقابات المهنية.
- الجزاءات المتعلقة بالمحاسبات والتي تصدر عن محكمة التأديب المتعلقة بالميزانية.
- الجزاءات المتعلقة بمنظمات الائتمان مثل اللجنة البنكية.
- الجزاءات المتعلقة بأعضاء الاتحادات الرياضية.

ولكن أحيانا يكون الموقف معقدا أو يكتنفه بعض الغموض، وذلك حينما يصدر عن نفس المنظمة قرار يتضمنه جزاءا لخرق القوانين واللوائح، كمجلس التأديب الخاص بالاستثمار الجماعي للمنقولات بفرنسا، والذي انشأ بالقانون الصادر في 02 أغسطس 1989، والذي يصدر جزاءات تتضمن المنع المؤقت أو الدائم من ممارسة النشاط أو المنع الجزئي من ممارسة نشاط وان كان في إمكانه توقيع غرامات مالية قد تصل إلى خمسة ملايين فرنك عند المخالفة الجسيمة للقوانين واللوائح المطبقة.[1]

رابعا: الجزاءات الإدارية العامة والعقوبات الجنائية:

[1] – نفس المرجع السابق، ص ص 11، 12.

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.

– 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 (فقرة الأولى) من قانون العقوبات الجزائري.

– تعتبر الجزاءات الإدارية وتكيف على أنها أعمال إدارية تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، خاصة من حيث الطعن فيها إداريا وقضائيا، (دعوى الإلغاء، دعوى التعويض)، بينما تكييف الجزاءات الجنائية على أنها أعمال قضائية تخضع لنظام آخر ومغاير للطعون فيها.[1]

إلا انه ما يجمع ما بين العقوبات الإدارية والجنائية صفة العمومية حيث توقع على كل من يخالف القانون دون تطلب رابطة خاصة بينه وبين الدولة.

واستنادا إلى هذا التشابه ما بين الجزاء الإداري والجنائي فيما يتعلق باشتراكهما في صفة العمومية فقد أغرى ذلك بعض الفقه إلى استبدال العقوبة الجنائية بأخرى إدارية، لا سيما المقررة منها لحماية مصالح اجتماعية لا يستأهل الب غي عليها أن يواجه بجزاء جنائي، حيث يكفي لحمايتها أن يقرر المشرع لذلك جزاء إداري من تفاد ي لسلبيات جزاء الجنائي، مثال ذلك لا تشكل نية إجرامية آثمة لدى مرتكبيها.[2]

الفرع الثالث: صور الجزاءات الإدارية العامة في التشريع الجزائري:

إن المشرع الجزائري مثله مثل المشرع الفرنسي لم يتبين الجزاءات الإدارية كنظام قانوني مستقل وقائم بذاته، كما هو الحال في بعض الأنظمة القانونية الأخرى كالتشريع الايطالي، والتشريع الألماني التي تبنت قانون العقوبات الإدارية كقانون مستقل وقائم بذاته، هذه الوضعية حتمت علينا أن نبحث في مختلف النصوص القانونية بغية استخلاص صور هذه الجزاءات استنادا إلى معيار السلطة العامة.

[1] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 111.

[2] – الهاشمي تاسة، المرجع السابق، ص 13.

وباستقراء النصوص القانونية استطعنا حصر هذه الجزاءات في صورتين أساسيتين تتمثلان بالتحديد في:

أولا: الجزاءات الإدارية المالية:

تنصب الجزاءات الإدارية المالية على الذمة المالية للمحكوم عليه به، وليس على شخصه، وهي تعد من أهم الجزاءات الإدارية وأكثرها شيوعا، والتي تستعين بها الإدارة لمواجهة خرق بعض القوانين واللوائح، كما أنها على قدر كبير من التنوع لدرجة أصبح يتعذر معها حصرها.

وبالعودة إلى النظام القانوني الجزائري نجد أن الجزاءات الإدارية المالية تجد مجالها الخصب في عدة قوانين نذكر منها على سبيل المثال قانون المنافسة، وكذلك الضرائب والمرور لذا سنحاول تسليط الضوء على أكثر الجزاءات الإدارية المالية شيوعا وهي الغرامة الإدارية والمصادرة الإدارية في الدول التي تبنتها من جهة آخري.

الغرامة الإدارية:

ويقصد بالغرامة الإدارية كل مبلغ من النقود تفرضها الإدارة على المخالف بدلا من متابعة جنائيا عن الفعل المقترف، فقد يحتفظ الفصل بوصفه الجنائي وعندئذ من شأن دفع الغرامة المالية في بعض الأحوال انقضاء الدعوى الجنائية، وأحيانا تمثل الغرامة الإدارية الجزاء الوحيد للفعل مع الاحتفاظ يحق الفرد في الطعن أمام القضاء على الضرر الصادر بفرض الغرامة.

وعلى الرغم من أن الغرامة الإدارية تعد كالغرامة الجبائية

جزاءا ماليا يتمثل في دفع مبلغ من النقود بمصلحة الخزينة العامة للدولة، إلا أن هذا لا يمنع من وجود فوارق بينهما لا بد من الوقوف عليها ولعل أهمها.

* الغرامة الإدارية تصدرها الإدارة، وهي التي تحدد مقدارها وفقا للقوانين واللوائح المعمول بها، أما الغرامة الجنائية فلا تقرر إلا عن طريق القضاء.

* لا تأخذ الغرامة الإدارية الجزائية بظروف المخاطب بها، أو سوابقه وعليه فهي تختلف نظريتها الجنائية، فالغرامة الإدارية تهتم بعنصر الردع أكثر من اهتمامها بتحقيق تفريد المعاملة العقابية، ومع ذلك فانه لا بد من توافر عنصر التناسب بين الغرامة الجنائية، ومع ذلك ووفق للقواعد العامة يمكن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من قاضي الأمور المستعجلة لحين الفصل في الطعن على القرار الإداري الصادر بالغرامة.

والملاحظ على انه على الغرم من عدم تبني كل من المشرع الجزائري، والمشرع الفرنسي لنظام قانون العقوبات الإداري، إلا أن المشرع الجزائري يستعين بالغرامة الإدارية في مواضع مختلفة وذلك كطريق أصلي لمواجهة بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح على نحو يظهر معه اهتمام المشرع الجزائري بتوظيف هذه الجزاءات الإدارية خاصة بعد اتجاه المشرع في الآونة الأخيرة إلى إنشاء بعض اللجان الإدارية المستقلة ومنحها سلطة فرض جزاءات إدارية على كل من يخالف الأنظمة القانونية واللوائح المعمول به، وعليه [1] نجد أن المشرع الجزائري على غرار المشرع الفرنسي تأثر بنظام الحد من العقاب والحد من التجريم والتحول عن الإجراء الجنائي خاصة في مجال المنافسة، والمرور، البيئة من خلال الاعتماد على الغرامة الإدارية كبديل عن العقوبات الجنائية وحصرها بين حد أدنى و حد أقصى.

وعندما نعود إلى أحكام قانون المرور حسب آخر تعديل له الوارد بالأمر 03/09[2] نجده بنص صراحة على تضمنه على مجموعة من العقوبات الإدارية حيث تنص المادة 86 منه على "... دون الإخلال بالعقوبات الإدارية المنصوص عليها في هذا القانون" ويعد هذا النص إعترافا صريحا من المشرع الجزائري على اعتماده على الجزاءات الإدارية ومنح جهة الإدارة السلطة بغية تنظيم أحد أوجه نشاطها، والمتمثل في تنظيم حركة المرور عبر الطرق، وبالعودة إلى الغرامة الإدارية في هذا القانون نجده ينص عليها في القسم الأول من الفصل السادس تحت عنوان المخالفات والعقوبات، حيث صنفت المادة 66 منه المخالفات والعقوبات بقولها: تصنف المخالفات للقواعد الخاصة بحركة المرور إلى أربعة درجات.

* المخالفات من الدرجة الأولى، يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج إلى 2.500 دج.

[1] – نفس المرجع السابق، ص ص 14، 15.

[2] – الأمر 09-03 المؤرخ في: 22 جويلية 2009، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرقات وسلامتها وأمنها المعدل والمتمم بالقانون رقم 01-14 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1422 الموافق لـ: 19 أوت 2001.

* المخالفات من الدرجة الثانية، يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج إلى 3000 دج.
* المخالفات من الدرجة الثالثة، يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج الى4000 دج.
* المخالفات من الدرجة الرابعة، يعاقب عليها بغرامة جزائية من 4000 دج إلى 6000 دج.

وهناك مجالات آخري تتمتع الإدارة بسلطة توقيع عقوبة الغرامة الإدارية، فالرجوع مثلا إلى الباب الثالث من القانون 04-08 [1] والمتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية نجده ينص من المادة 30 إلى المادة 40 منه على مجموعة مختلفة من الأفعال التي تعد مخالفات وترتب عقوبات مالية على كل تاجر لم يلتزم بها، وأيضا نجد القانون 04-02 الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية نجده كذلك ينص في الباب الرابع منه وتحت عنوان المخالفات والعقوبات نجده ينص في المواد من 31 إلى 38 على مجموعة مختلفة من الأفعال التي ترتب غرامات إدارية مختلفة تنطلق من حد ادني 5 آلاف دج وقد تصل إلى 100000دج

وقد يتساءل القارئ عن جدوى إدراج الغرامات الإدارية الواردة في قانون شروط ممارسة الأنشطة التجارية 04-03 والقانون الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية خاصة، وان القضاء العادي هو المختص بالفصل فيها نقول أن الجواب على هذا التساؤل يمكن في أن العبرة تتمثل أساسا في تخويل جهة الإدارة ممثلة في مديرية التجارة في فرض الغرامات الإدارية بدلا عن الجهات القضائية وبالتالي فهي من قبيل الغرامات الإدارية[2]

كما نجد من أمثلة الغرامات الإدارية في القانون رقم 12/08 (1) المعدل والمتمم بالأمر 03/03 والمتعلق بقانون المنافسة حيث نجده في الفقرة الثانية من المادة 45 تنص على ' يمكن أن يقرر (مجلس المنافسة) عقوبات مالية إنما نافذة فورا وأما في الآجال التي يحددها'

ولقد جاء في المواد من 56 إلى 62 لتفصل في هذه العقوبات المالية من خلال تحديد حدها الأدنى والأقصى، والأفعال المترتبة لها، ونشير هنا إلى أن الغرامات الإدارية الواردة سابقا- على سبيل المثال لا الحصر- عبارة عن غرامات مالية مباشرة تفرضها الإدارة، وبإرادتها المنفردة، بما لها من سلطة عامة على كل من يخالف النصوص القانونية والأنظمة المعمول بها في هذا المجال. وهناك نوع آخر من الغرامات الإدارية يكون فيها للأفراد دور في

[1] – القانون رقم 08/04 المؤرخ في: 27 جمادى الثانية 1425 هـ، الموافق لـ: 14 غشت سنة 2014 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية.

[2] – الهاشمي تاسة، المرجع السابق، ص 16.

الإتفاق حول قيمتها وهي غرامة المصالحة، وهي عبارة عن محاولة من المخاطب بها التوصل إلى اتفاق مع الإدارة المعنية، عندما تفوق قيمة الغرامة حدا معيننا، وبموجبه يتم الإتفاق على تسديد الغرامة والواقع أن غرامة المصالحة ما هي في حقيقة الأمر إلا إملاء لإرادة طرف على أخر ومع أن الأمر يتعلق بإتفاق إلا انه يصدر في شكل قرار إداري يجوز الطعن فيه أمام القضاء، وتجد غرامة المصالحة مجالها الخصب في مجال الضرائب والمنافسة.[1]

ترتيبا على مما سبق نجد أن المشرع الجزائري قد أولى الغرامة الإدارية كآلية لتوقيع العقوبات إهتماما كبيرا، كأسلوب لتحقيق من خلالها ضروريات التوازن بين تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على مصالح الأفراد، بالإضافة إلى أن الغرامة تعد أسلوبا ناجعا في تحقيق الردع العام، وبالتالي تحقيق الهدف من وراء الجزاء الإداري.

المصادرة الإدارية:

المصادرة الإدارية هي نزع ملكية مال معين من صاحبه بغير مقابل وإضافته إلى ملك الدولة، والمصادرة نوعان مصادرة عامة ومصادرة خاصة، فالمصادرة العامة محلها كل ثروة الفرد وهي محظورة دستوريا أما المصادرة الخاصة فمحلها شيء معين، يكون أداة الجريمة أو يكون فن استخدام فيها، أو يحصل منها، وهي التي تطبق عليها قانون العقوبات.

وتعد المصادرة عقوبة مالية وعينية ترد على مال معين، كما أنها غالبا عقوبة تكميلية يكون الحكم بها أحيانا وجوبا وعندئذ تكون لها خصائص التدبير الإحترازي وأحيانا آخري يكون الحكم بهاج وازيا وتكون لها خصائص العقوبة.

فبالعودة إلى قانون العقوبات الإداري الألماني وبالتحديد في المادة 202 منه نجدها تنص على تطبيق المصادرة كجزاء تبعي بشأن الجرائم الإدارية يشترط النص عليها صراحة إذا كان الشيء المملوك للمخالف وقت صدور القرار ذا طبيعة تسبب أخطار للمجتمع، كما تنص المادة 20 من قانون العقوبات الإدارية الإيطالي رقم 1981/689 يمنح الإدارة المختصة بإصدار وتوقيع الجزاء الإداري حق المصادرة الإدارية كجزاء تبعي إختياري للأشياء المستخدمة

[1] – القانون رقم 12/08 مؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1429 الموافق لـ: 25 يونيو سنة 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق لـ: 19 يونيو سنة 2003 والمتعلق بالمنافسة.

في إرتكاب الفعل الغير المشروع، وتلتزم الإدارة في كل الأحوال بمصادرة ما ينتج عن الجريمة الإدارية وذلك على سبيل الوجوب.

وللمصادرة الإدارية في هذه الدولة عدة صور فقد تكون وجوبية او جوازية، وهو ما أقر المشرع الإيطالي، حيث قال بأنه قد تكون المصادرة في شكل تدبير إحترازي، أو قد تكون وجوبية عندما يشكل فيها صناعة الشيء أو بإستعماله أو حمله أو حيازته أو التصرف فيعه مخالفة إدارية، كما يمكن أيضا في نفس القانون ان تكون المصادرة بديلا عن الغرامة الإدارية، حيث جاء في المادة 21 من نفس القانون خلافا للنوع السابق، حيث يفترض أن تكون الإدارة أصدرت جزاءا بتوقيع غرامة مالية هنا جاز لها أن تأمر بمصادرة سيارة أو وسيلة نقل ذات محرك التي يملكها الفرد الذي صدرت في حقه الغرامة المالية كجزاء للمخالفة الإدارية إذا لم يقم بدفعها.

ونجد في القانون الألماني لعام 1985 نوعا آخر من المصادرة والتي يطلق عليها بالمصادرة النقدية البديلة، حيث تنص المادة 25 منه على أن للإدارة أن تأمر بمصادرة مبلغ المال الذي يساوي قيمة الشيء الذي كان المقرر مصادرته.

بناءا على ما تقدم نستطيع أن نميز بين المصادرة الجبائي، والتي لا توقع إلا من السلطة القضائية بواسطة حكم قضائي وبناءا على دعوى وإجراءات جبائية، والمصادرة الإدارية التي يقررها عضو إداري مختص ومؤهل قانونا طبقا لأحكام وقواعد قانون العقوبات الإدارية ولا تخرج عن كونها جزاءا إداريا له خاصية عقابية تمس مال المعني.

هذا بالنسبة للدول التي تأخذ بنظام العقوبات الإدارية كقانون مستقل، أما بالنسبة للتشريع الجزائري فهو من بين النظم التي لم تأخذ بقانون العقوبات الإدارية كقانون مستقل، ولذا فإنه ينص صراحة على انه لا مصادرة إلا بحكم قضائي، وبالتالي فغن المصادرة بالشكل الذي عالجناه سابقا غير موجودة وليس نمن صلاحيات الإدارة توقيعها بل تبقى من صلاحيات الجهات القضائية. [1]

ثانيا: الجزاءات الإدارية المقيدة أو المانعة للحقوق:

[1] – ابتسام قرفي، **النظام القانوني للعقوبة الإدارية في الجزائر**، (مذكرة من متطلبات نيل شهادة الماستر)، جامعة قاصدي مرباح، قسم الحقوق ورقلة، 2012–2013، ص ص 24، 25.

تعد الجزاءات المقيدة أو المانعة للحقوق أقسى في وقعها من الجزاءات المالية بصفة عامة، ولهذا فإن تبرير سلطة الإدارة في توقيع جزاءات إدارية ذات طبيعة مقيدة أو مانعة للحقوق يبدو صعبا وعسيرا بالمقارنة مع تبرير سلطتها بفرض جزاءات إدارية مالية خاصة وان هذه الجزاءات تمس بشخص المخالف أكثر من مساسها بذمته المالية المر الذي دفع بالتشريعات المقارنة والتشريع الجزائري إلى تقييد سلطة الإدارة بفرض تلك الجزاءات بضمانات قانونية متعددة لضمان مشروعيتها.

وباستقرار النصوص القانونية في التشريع الجزائري نجده ينص على مجموعة من الجزاءات الإدارية، وسنركز على أهمها وأكثرها شيوعا والتي تتمثل في سحب الترخيص والغلق الإداري.

*** سحب الترخيص:**

يعد سحب الترخيص أيا كانت طبيعته توقيعه السلطة العامة على كل من يمارس الحق خوله له هذا الترخيص على نحو مخالف للقوانين واللوائح.

وقد يتمثل سحب التراخيص في إنهاء ممارسة الحق بصفة نهائية او وقف ممارسته لمدة مؤقتة.[1]

وقبل الخوض في سحب الترخيص كعقوبة إدارية ارتأينا أنه من المفيد أولا التمييز بين انتهاء التراخيص وسحبه كعقوبة إدارية.

انتهاء التراخيص:

لما كان الترخيص الإداري يمنح للفرد في شكل قرار إداري منفرد، فإنه ينتهي تلقائيا، إذا إقترن الترخيص بأجل محدد، إلا انه في بعض الحالات ينهى فيها الترخيص الإداري دون نفاذ أجله القانوني، وهي مرتبطة بالمرخص له نظرا لتماطله في الإنتفاع أو الإستفادة بالترخيص، أو في حالة إرتباطه بشرط فاسخ تضعه الإدارة.[2]

-سحب التراخيص كجزاء إداري:

[1] – الهاشمي تاسة، المرجع السابق، ص ص 20، 21.

[2] – ابتسام قرفي، المرجع السابق، ص 27.

نشير في البداية إلى أن الأمثلة في سحب التراخيص متعددة ومتنوعة، لذلك سوف نحاول التطرق إلى بعض الأمثلة عن سلطة الإدارة في سحب التراخيص كجزاء إداري صادر عن هيئة إدارية مستقلة أو تقليدية.

سلطات الهيئات الإدارية المستقلة في سحب التراخيص:

بالعودة إلى المرسوم التشريعي رقم 10/93 المؤرخ في: 1993/05/23 المعدل والمتمم بالقانون 04/03 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة والذي نص في مادته 12 على الطبيعة الإدارية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بأنها سلطة ضبط مستقلة، تتكفل بدارسة كل إخلال بالتشريع والتنظيم المعمول به في هذا المجال من تلقاء نفسها، أو بطلب من المراقب المنصوص عليه في المادة 45، أو بطلب من الوسطاء في عمليات البورصة، وتتولى اللجنة إصدار العقوبة التي تراها مناسبة، والتي جاء النص عليها في المادة 55 وهي إما إنذار التوبيخ، حصر النشاط كليا أو جزئيا مؤقتا أو نهائيا أو سحب الإعتماد ويمكنها أيضا أن تفرض غرامات تقدر بعشرة ملايين دينار، أو بمبلغ يساوي الربح المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المرتكب.

وهناك إجراء آخر يتداخل مع سحب الترخيص وهو سحب الإعتماد في مجال النقد والعرض، تقوم اللجنة المصرفية بإعلام البنك أو المؤسسة المالية بالأفعال المنسوبة إليها بموجب رسالة موصى عليها مع إشعار بالوصول وترسل إلى ممثلها القانوني، وتكون مرفقة بقرار التأديب حيث تنص المادة 107 من الأمر 11/03 المؤرخ في 2003/08/26 المتعلق بالنقد والعرض، فإن اللجنة المصرفية تتخذ قراراتها بالأغلبية وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس ويمكن لها أن تصدر قراراتها بسحب إعتماد بنك أو مؤسسة مالية وكيفية تصنيفها طبقا للمادة 116 وذلك بتعيين مصفى الذي يعد تقرير للجنة من اجل تمكينها من ممارسة الرقابة، وقد [1] سبق للجنة المصرفية أن أصدرت عقوبات لإدارية طعن فيها مجلس الدولة حيث أصدرت قرار بتاريخ: 2003/08/21 قامت خلاله بسحب الإعتماد الممنوح للبنك التجاري الصناعي الجزائري بصفة بنك.

[1] – الهاشمي تاسة، المرجع السابق، ص ص 24، 25.

وبمقتضى المقرر رقم 08/98 الصادر عن محافظ بنك الجزائري وحكمت بوضعه قيد التصفية، وتعيين مصفى للقيام بعمليات التصفية مع إعلام الجمهور بمنطوق القرار وعليه ألتمس المعني إلغاء قرار سحب من مجلس الدولة وبصفة استعجالية وقف تنفيذ القرار وهو الطلب الذي رفض لعدم التأسيس.

نفس الشيء بالنسبة لبنك الخليفة، حيث سحبت اللجنة منه الإعتماد بموجب القرار المؤرخ فيك 2003/05/29 تحت رقم 2003/03، وطعن المعني في السحب أمام مجلس الدولة، الذي قضى بعدم القبول الطعن شكلا.

وترتيبا على ما سبق ذكره نجد ان اللجان الإدارية المستقلة لها سلطات واسعة في مجال سحب التراخيص خاصة على المعنوية التي تخل بإلتزاماتها.

- دور السلطات الإدارية في مجال سحب التراخيص:

ربما يعتبر قانون المرور من أكثر القوانين التي تتيح للإدارة إستعمال سلطتها في مجال سحب وتعليق رخص القيادة في مواجهة الأفراد الذين لا يحترمون قواعد المرور والتي تحافظ على أمن وسلامة مستعملي الطرق العمومية فبالعودة إلى المادة 92 من المر 03/09 نجدها تنص على انه في حالة إرتكاب مخالفات يعالجها القانون من طرق الأعوان المؤهلون، حيث تكون رخص السياقة في جميع الحالات موضوع إحتفاظ طبقا للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، ثم جاءت في المادة 93 تفصل في حالات 1 و2 و3 من النقطة أ أو الحالات 1 إلى 8 من النقطة ب والحالات 11 و22 من النقطة ج، والحالات من 18 إلى 22 من النقطة د ، من المادة 66 من هذا القانون يقوم العون محرر المحضر بالإحتفاظ برخصة السياقة فورا لمدة لا تتجاوز 10 أيام.

لا يكون الإحتفاظ برخصة السياقة في الحالات المنصوص عليها أعلاه موقف للقدرة على السياقة خلال نفس المدة.

نلاحظ من خلال النصوص السابقة أن أي سائق يقترف أحد المخالفات المنصوص عليها في المادة 66 ترتب عليه السحب الفوري لرخصة السياقة، إلا أن هذه الأفعال تختلف من حيث جسامتها فقد يكون الفعل يترتب عليه السحب الفوري مع إمكانية الحصول على وثيقة

تمكنه من قيادة السيارة لمدة 10 أيام وقد تكون مخالفة جسيمة بحيث لا يمكنه قيادة السيارة لأزيد من 48 ساعة إلى حين الفصل في أمر الرخصة من قبل اللجنة المختصة.[1]

أما فيما يتعلق بإجراءات السحب، فغنه يتم من خلال تحرير محضر بالمخالفة من قبل العون المؤهل قانونا والمنصوص عليه في المادة 130 من هذا القانون الذي يبلغ دون تأخير إلى وكيل الجمهورية، ونسخة منه تبلغ إلى الوالي. وذلك بنص المادة 137 من القانون 03/09.

إن المطلع على قانون المرور والتعديلات الواردة عليه يلتمس كيف أن المشرع الجزائري قد تشدد في العقوبات الإدارية المطبقة على كل من يخالف أحكامه كل هذا من أجل التقليل من حوادث المرور في إطار إعتماده على العقوبات البديلة عن العقوبات الجبائية، إلا أن هذا لا يعني أن الجهات القضائية لا تتدخل في مجال سحب رخصة القيادة.

وهو ما نصت عليه المادة 98 من الأمر 03/09 حيث انه لا يمكن للجهات القضائية المختصة تعليق رخصة السياقة كما تأتي: لمدة سنة (1) بالنسبة للجنح المنصوص عليها في المواد 67 و72 و74 إلى 77 و79 و82 إلى85 و88 أعلاه.

لمدة سنتين(2) بالنسبة للجنح المنصوص عليها في المواد 70و71و73 (الفقرة 2 أعلاه).

لمدة 3 سنوات، بالنسبة للجنحة القتل الخطأ المنصوص عليها في المادة 67 أعلاه.

لمدة أربعة (4) سنوات، بالنسبة للجنح المنصوص عليها في المواد 68 و69 و73 و(الفقرة الأولى) أعلاه.[2]

*** الغلق الإداري:**

نعني بالغلق الإداري منع استعمال المؤسسة عندما تشكل هذه الأخيرة خطرا على النظام العام.

فبالعودة إلى القانون 08/04 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسة التجارية نجد انه ينص على أنه يجوز للوالي المختص إقليميا وبإقتراح من المدير الولائي للتجارة إصدار قرار إداري بغلق المحلات التجارية لمدة لا تتجاوز 30 يوم في حالة مخالفة أحكام هذا القانون.[3]

[1] – للمزيد من التفاصيل انظر المادة 66 من الأمر 03/09 التي تصنف المخالفات إلى أربعة درجات.

[2] –أنظر الأمر رقم 03/09.

[3] – أنظر المواد 30 و31 من القانون رقم 04-08، مرجع سابق.

وبالعودة للمادة 146 من القانون الجبائي نجدها تنص على انه قرار الغلق المؤقت يتخذ من طرف المدير المكلف بالمؤسسات الكبرى والمدير الولائي كل حسب مجال إختصاصه..... ولا يمكن أن تتجاوز مدة الغلق 6 أشهر.

من خلال النصوص السابقة نستشف أن الغلق الخاص بالمحلات والمؤسسات قد يكون غلق قضائيا فحسب لما يشكل من خطورة على المخالف بينما الغلق الإداري فيكون مؤقت وهو من صلاحية الإدارة تصدره في صورة جزاء إداري يوقع على كل من يخالف أحكام القانون والنصوص التنظيمية.

لقد اهتم المشرع الجزائري بمسألة تنظيم المحلات والمؤسسات الموجهة أساسا للأفراد والتي تزودهم بما يحتاجونه من أساسيات الحياة، لذا نجده قد تشدد مع كل من يخالف شروط النظافة والأمن في محله أو مؤسسة، فبالعودة إلى المادة 31 من القانون رقم 08/04 السالفة الذكر والمتعلقة بشروط ممارسة الأنشطة التجارية نجدها تنص على الأشخاص المؤهلين بغلق محل كل شخص طبيعي أو اعتباري يمارس نشاطا قارا دون تسجيل في المركز الوطني للسجل التجاري إلى غاية تسوية مرتكب الجريمة لوضعيته.

نفس التي جاء في المادة 146 من قانون الإجراءات الجبائية وتضيف المادة أن قرار الغلق يبلغ من طرف عون المتابعة الموكل قانونيا أو المحضر القضائي، بنص قانون الإجراءات الجبائية على أن قرار الغلق يكون نتيجة لعدم تسديد المخالف للمستحقات الضريبية الجبائية.

المادة 145 على '.....غير أن قرار الغلق المؤقت.....يجب أن يسبقه وجوب إخطار يمكن تبليغه بعد كل يوم كامل من تاريخ استحقاق الضريبة. .[1]

ترتيب علة ما سبق يتضح لنا جليا بأن قرار الغلق الإداري هو عبارة عن جزاء إداري تصدره الإدارة المعنية لمواجهة الأفعال التي ترى بأنها تشكل خطرا على النظام العام، إلا أن هذا الغلق يكون مؤقتا لا تتجاوز 6 أشهر كأقصى تقدير وهو ما أكده مجلس الدولة الجزائري في قراره بغلق المحلات إداريا في القضية القائمة بين والي الجزائر والسادة (ب م، م ر، ش ج، ل م، ش ع) إذ قرر المجلس أن والي ولاية الجزائر بإتخاذه المقرر المؤرخ في 2000/06/06 استند

[1] – الهاشمي تاسة، المرجع السابق، ص 26.

إلى أحكام المر رقم 41/75 المؤرخ في 1975/06/17 المتعلق بالإستغلال المشروبات الكحولية، وانه حسب المادة 10 من هذا الأمر يمكن للوالي الأمر بغلق المخمرة أو المطعم لمدة لا تتجاوز 6 أشهر، إما لمخالفة القوانين والقواعد المتعلقة بهذه المؤسسات وغما بغرض الحفاظ على النظام العام وان السلطة القضائية وحدها تأمر بالغلق النهائي، وبالتالي فغن قرار الوالي لم يحترم القانون .

في ختام هذا المطلب والذي تكلمنا فيه عن توقيع الجزاءات الإدارية من قبل الإدارة تجدر الإشارة إلى أن تمتع الإدارة بسلطة أثار جدل كبير حول مدى دستوريتها، خاصة وإنها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ شرعية الجرائم والعقوبات ما أدى إلى بروز العديد من الأفكار والتطورات، أدت جميعها إلى اعتراف المجلس الدستوري الفرنسي بسلطة الإدارة في توقيع جزاءات إدارية تتسم بالعمومية على جميع الأفراد بغض النظر عن هويتهم.

لقد تبنى المشرع الجزائري فكرة الجزاءات الإدارية العامة غداة الاستقلال، ولقد لعبت النصوص الفرنسية الموروثة دورا كبيرا في إرساء هذه الفكرة من جهة ومن جهة آخرى، فإن النهج الاقتصادي الذي تبنته الدولة بعد الاستقلال والمتمثل في الاقتصاد الموجه أدى إلى تبنيه وإحلاله محل الجزاء الجنائي خاصة في مجال الضرائب، والأسعار والمرور.

ولقد أثير نقاش حول دستورية الجزاءات الإدارية لا سيما في المادة 146 من الدستور الجزائري التي يقضي باختصاص القضاء في إصدار الأحكام والجزاءات.[1]

وباستقرار النصوص القانونية في التشريع الجزائري نجده يمنح الحق للإدارة، فيما لها من سلطة عامة حق إصدار مجموعة من الجزاءات ذات الطابع الإداري سواء تعلق الأمر بالغرامة الإدارية أو تعلق الأمر بسحب التراخيص أو الغلق الإداري.

والملاحظ أن هذه الجزاءات تتعلق كلها بالذمة المالية للمخاطب بها، أو بحرمانه من بعض الامتيازات الموكلة إليه بموجب ترخيص معين ولا تصل إلى المساس بحريته لأن ذلك من صميم اختصاص السلطة القضائية.

[1] – تنص المادة 146 من الدستور الجزائري على انه: " يختص القضاء بإصدار الأحكام ولا يمكن ان يعينهم في ذلك مساعدون شعبيون حسب الشروط التي يحددها القانون".

والجدير بالذكر أن مجلس الدولة الجزائري وبالرغم من انه لم يعترف صراحة باستقلالية الجزاءات الإدارية، إلا أنه بالمقابل لم يذكر للإدارة سلطتها في فرض جزاءات إدارية على كل من يخالف القانون أو التنظيم المعمول به، وهذا في العديد من قراراته.[1]

المطلب الثاني: التنفيذ الجبري للقرار الإداري:

خلافا لما هو سائد في القانون الخاص، من أن الأفراد يمكنهم اقتضاء العدالة بأنفسهم، حيث يجب عليهم الالتجاء إلى القضاء لنص منازعاتهم عن طريق أحكام وقرارات قضائية، تنفيذ وفقا للإجراءات القانونية، فإن الجهات الإدارية لها أن تنفذ قراراتها مباشرة وبنفسها، ولو عن طريق القوة دون اللجوء مسبق للقضاء.

وهذا الامتياز إنما يقوم على أساس قرينة سلامة ومشروعية القرارات الإدارية، إذ يفترض أنها صدرت طبقا للقانون مستوفية لجميع الأركان والشروط، وعلى من يدعي خلاف ذلك إثباته، مما يترتب عنه قيام مسؤولية الإدارية كما يلحق بالأفراد من أضرار.[2]

وعليه ومن خلال هذا المطلب سنحاول تسليط الضوء على فكرة التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية باعتباره امتيازا أعطاه المشرع للإدارة لتنفيذ قراراتها وذلك بالتطرق إلى تعريف التنفيذ الجبري (المباشر)، وكذا الحالات التي وضعها المشرع لتطبيق فكرة التنفيذ الجبري، وصولا إلى شروط تطبيق التنفيذ الجبري أو الضوابط التي وضعها المشرع الجزائري لهذه الآلية في التنفيذ.

وأخيرا سنتطرق إلى فعالية القضاء في الرقابة على حالات التنفيذ الجبري من توفرها من عدمه.

الفرع الأول: تعريف التنفيذ الجبري (المباشر) للقرارات الإدارية والحالات المطبق عليها:

أولا: تعريف التنفيذ الجبري: هو حق الإدارة في أن تنفيذ قراراتها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختياريا، دون الحاجة إلى إذن من سلطة آخرى، ولو كانت سلطة القضاء.[3]

أو هو: مظهر وامتياز من مظاهر وامتيازات السيادة والسلطة العامة المقررة للإدارة العامة، لذا تملك السلطات الإدارية المختصة أن تنفذ القرارات الإدارية تنفيذا إداريا ومباشرا وجبريا.[4]

---

[1] – الهاشمي تاسة، المرجع السابق، ص ص 31، 32.

[2] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 112.

[3] - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 205.

[4] – عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 148.

وعليه فان التعريف المتفق عليه في كافة المراجع تقريبا هو أن التنفيذ الجبري المباشر هو " حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختيارا دون حاجة إلى إذن مسبق من القضاء.[1]

ومن خلال التعريف الفقهي السابق نخرج بالملاحظات التالية:

أن التنفيذ المباشر حق للإدارة أي امتياز مقرر لهذه الجهة بالذات ومضمون هذا الحق او الامتياز هو تنفيذ القرارات الصادرة عن الإدارة في مواجهة الأفراد جبرا، وهذا يقتضي بالضرورة كون هذه القرارات من قبيل القرارات التنفيذية التي تملك الإدارة إصدارها كامتياز من امتيازاتها أيضا.

وقد أبدت محكمة العدل العليا هذا المفهوم في عدة اجتهادات قضائية حيث أن قرار الإدارة المتعلق باستملاك قطع ارض معلن عنها هو قرار غير تنفيذي لأنه موقوف على موافقة مجلس الوزراء، وصدور الإرادة الملكية باعتبار الاستملاك للنفع العام، إضافة إلى إعلان مجلس البلدية لإظهار الرغبة بالاستملاك ليس قرار إداريا تنفيذيا قابلا للطعن أمام محكمة العدل العليا، وإنما هو إجراء تمهيدي، أما قرار مجلس الوزراء بالاستملاك فهو قرار تنفيذي يمكن الطعن به والأثر القانوني المترتب على كون القرار تنفيذي أم لا هو قابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا.[2]

– إن القاعدة العامة في تنفيذ قرارات الإدارة هو التنفيذ الاختياري بمعنى أن الفرد بموجب ما عليه من التزامات مكلف قانونا بتنفيذ قرارات الإدارة باختياره وإرادته فيجب على الإدارة أن تقوم أو لا وقبل استعمال حقها في التنفيذ المباشر بمطالبة الأفراد بالتنفيذ طوعا واختيارا وان تترك لهم الوقت المعقول للقيام بالتنفيذ وإلا أصبح التنفيذ المباشر من جانب الإدارة غير مشروع.[3]

– التنفيذ المباشر يعفي الإدارة من اللجوء إلى القضاء، فلا تحتاج إلى إقامة دعوى على الرافض المثول لقراراتها، ولا تحتاج إلى الحصول على حكم قضائي بهذا المضمون لتنفيذه، عن طريق موظفي السلطة القضائية... وإنما تصدر قرارها وتنفيذه في حالة امتناع الفرد عن تنفيذه بواسطة موظفيها.

---

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 205.

[2] – الموقع الالكتروني: www.osamabahar.com

[3] – عبد القادر غيتاوي، المرجع السابق، ص 21.

أن حق الإدارة في التنفيذ الجبري يتعلق بالتنفيذ القانوني للقرارات دون ما حاجة لاستخدام القوة المادية من جانب الإدارة وذلك كالقرار الصادر من جهة الإدارة بفسخ عقد توريد أو عقد من عقود الأشغال أو بتحديد أموالها العامة غير أن التنفيذ المباشر قد يقتضي في بعض الحالات استخدام القوة المادية من جانب الإدارة ضد الأشخاص أو الأموال، ولما كلن تنفيذ هذه القرارات يقترن غالبا بتنفيذ حريات الأفراد وحقوقهم، بل وقد يصل الأمر في بعض الحالات إلى المساس بها كما لو قامت الإدارة بغلق احد المجلات العامة المملوكة لأفراد مثلا ففي هذه الحالة يشكل الأمر خطرا على الحريات العامة للأفراد وأموالهم تلك التي لا يجوز المساس بها إلا وفق للقانون، لذا استقر رأي الفقه والقضاء على أن التنفيذ الجبري باستخدام القوة ضد الأشخاص أو الأموال لا يكون مشروعا إلا في حالات ثلاثة محددة على السبيل الحصر، والتي سوف تأتي على تبيانها في النقطة التالية:

ثانيا: حالات التنفيذ المباشر:

مما لا شك فيه أن التنفيذ المباشر الجبري ينطوي على خطورة كبيرة على حقوق الأفراد وحرياتهم، إذا مارسته الإدارة في أي وقت وكيفما تشاء، لهذا يتعين اعتبار هذا الأسلوب لتنفيذ القرارات الإدارية طريق استثنائيا بحتا، لا يجوز اللجوء إليه إلا في حالات معينة محددة على سبيل الحصر فقط، وبذلك يتعين على الإدارة أو لا طرق الأسلوب العام بأن تلجأ إلى القضاء لاستصدار حكم قضائي يقر لها بحقوقها، أو بسلوك الطريق الاختياري، إذا رفض الأفراد الخضوع وتنفيذ قراراتها التنفيذية، وعليه تلجأ الإدارة إلى أسلوب التنفيذ المباشر في الحالات التالية فقط.[1]

- الحالة الأولى: الترخيص أو الإجازة القانونية:

يحدث أحيان أن يمنح المشرع الإدارة حق تنفيذ قراراتها التنفيذية جبرا، إذا رفض الأفراد الخضوع والانصياع لأحكامها طواعية، لهذا نجد أن النص القانوني الذي خول السلطة الإدارية صلاحية إصدار قرارات تنفيذية يرخص لها أيضا الالتجاء إلى التنفيذ المباشر تنفيذ قراراتها، وبذلك تستمد الإدارة صلاحيتها في الالتجاء إلى التنفيذ المباشر من النصوص القانونية الصريحة، وعليه

[1] – علي خطار الشطناوي، **الوجيز في القانون الاداري**، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2003، ص 663.

يتعين أن يكون هناك نص قانوني صريح في القوانين والأنظمة تجيز للإدارة استخدام امتياز التنفيذ المباشر، ومثال ذلك انه على الأفراد دفع ما عليهم من ضرائب ورسوم طواعية وإلا أجاز القانون للإدارة المالية أن تنفذ قراراتها جبرا، وأيضا يجوز لحراس السجناء في الأحوال والشروط المنصوص عليها قانونا استخدام السلاح إزاء أي سجين لدى قراره أو محاولته القرار، ويشترط في ذلك أن لا يلجأ مأمور والسجون إلى استخدام السلاح، إذا كان لديه سبب معقول يحمله على الاعتداء بأنه لا يستطيع الحيلولة دون قرار السجين على أي وجه آخر، وما لم يكن قد انذر السجين بأنه على وشك استخدام السلاح ضده، وكذلك لاموري السجون استخدام السلاح في حالة اشتراك السجين في أي هياج مشترك، أو في محاولة اقتحام أو تحطيم باب السجن الخارجي ويجوز للسجناء أن يستمر في استخدام السلاح مادام الهياج المشترك قائما أو المحاولة مستمرة، ونجد الأمثلة كثيرة في هذا المجال.[1]

الحالة الثانية: غياب أي نص قانوني آخر لتنفيذ القرار الإداري:

أي عدم وجود النص على الجزاءات الإدارية والمدنية والجنائية المقابلة لعدم تنفيذ قرارات معينة[2] حيث يمكن للإدارة العامة أن تلجأ إلى امتياز التنفيذ المباشر إذا لم يكن أمامها أي طريق قانوني آخر لتنفيذ قراراتها التنفيذية وعلة ذلك أن غياب أي طريق قانوني لتنفيذ القرار الإداري سيحول قطعا دون تنفيذه، ويؤدي ذلك إلى فشل الإدارة العامة وعجزها وإخلالها بأولى واجباتها، لهذا يعد الالتجاء إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة تطبيقا مباشرا وصريحا لفكرة أن القانون واجب التنفيذ دوما.

إذا كان يتعين لمشروعية الالتجاء إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة غياب أي طريق من الطرق القانونية التي تكفل تنفيذ القرار الإداري، فيبرز التساؤل الجوهري والمهم عن الطرق القانونية يبرر غيابها التنفيذ المباشر؟، ومما لا شك فيه أن وجود عقوبات جزائية توقع بحق الأفراد الرافضين لتنفيذ القرار يكفل تنفيذه قانونا، ويستبعد بالتالي الالتجاء إلى التنفيذ الجبري، لذا يتعين على الإدارة العامة اللجوء إلى الملاحقة الجنائية بحق الرافضين أو الممتنعين لتنفيذ القرار بغية ضمان هذا التنفيذ، وقد كان غياب هذه العقوبات الجنائية هو سبب تطبيق هذا

[1] – نفس المرجع السابق، ص ص 663، 664.

[2] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 114.

الامتياز القانوني لأول مرة في قضاء محكمة التنازع الفرنسية، فقد أصدرت الحكومة الفرنسية تطبيقا للمادة 13 من القانون الصادر في: 1901/08/01 مرسوما بإغلاق مؤسسة تابعة لجماعة من الراهبات لإنشائها بدون رخصة، وقامت الإدارة بتنفيذ هذا المرسوم إداريا، فأخليت المؤسسة ووضعت الأختام على نوافذ المكان الذي تشغله، فلما رفع الأمر إلى محكمة التنازل قررت أن هذا التنفيذ الإداري لا شائبة فيه لأن المادة 13 من القانون السابق لم تشر إلى طريق آخر لتنفيذ أحكامه في هذا الصدد.

ومما لا شك فيه أن غياب العقوبات الجنائية لا يعد الطريق الوحيد الذي يبرر غيابه الإلتجاء إلى التنفيذ المباشر، ولا تعد العقوبة الجنائية الوسيلة القانونية الوحيدة التي تكفل تنفيذ القرارات الإدارية، لهذا أصبح مجلس الدولة الفرنسي يتطلب لمشروعية الالتجاء إلى التنفيذ المباشر غياب أي دعوى قضائية بدلا من الشرط السابق أي دعوى جنائية وعليه يتعين لمشروعية الإلتجاء إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة غياب أي دعوى قضائية سواء أكانت دعوى مدنية أم دعوى جنائية.[1]

أما في التشريع الجزائري فحالة غياب آلية قانونية أخرى للإجبار على التنفيذ هي حالة غير واردة، بناء على وجود نص عام في قانون العقوبات هو نص المادة 459 منه حيث تنص على "يعاقب بغرامة من 5 إلى 20 دينار جزائري ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسم أو القرارات المتخذة قانونا من السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقب عليها بنصوص خاصة".

الحالة الثالثة: حالة الضرورة:

تتمثل حالة الضرورة في اضطرار الإدارة العامة للتدخل فورا قصد الحفاظ على النظام العام بمداولاته المختلفة (أمن عام، صحة عامة، آداب عامة) من خطر داهم يستدعي التنفيذ المباشر والسريع لتنفيذ قراراتها الإدارية، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بان حالة الضرورة هي: " أن تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم بحيث تقتضي أن تتدخل الإدارة فورا

[1]– علي خطار الشطناوي، المرجع السابق، ص 667.

للمحافظة على الأمن والسكينة أو الصحة العامة، بحيث لو تتريث إلى حين صدور حكم القضاء لترتب على ذلك أخطار جسيمة".[1]

ويجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر حتى ولو كان المشرع يمنحها صراحة من الالتجاء إليه إذا القاعدة أن الضروريات تبيح المحظورات، ونظرية الضرورة ليست مقصورة على القانون الإداري[2]، ولكنها نظرية عامة شاملة تمتد إلى جميع فروع القانون الدولي العام يبيح للدولة في حالة الضرورة أن تقوم بأعمال يحرمها القانون في الأحوال العادية والقانون الدستوري يسمح للسلطة التنفيذية في تلك الحالة أن تبرم تصرفات هي في طبيعتها غير دستورية... على أن المشرع قد يتوقع الضرورة وينص على حق الإدارة في التدخل عند تحققها والمتفق عليه أن المشرع في هذه الحالات لا ينشئ للإدارة حقا جديدا. ولكنه يؤكد لها حقا ثابتا من قبل، وكل ما يترتب على نص المشرع في هذه الحالات هو التزام الإدارة بسلوك إلا لسبيل الذي رسمه لها المشرع في حالة الضرورة المنصوص عليها، كما لو اشترط أن تسبب قرارها أو تنذر الأفراد كما في حالة إلتجاء الإدارة إلى استخدام السلاح، أما في غير الأحوال المنصوص عليها صراحة فالإجماع منعقد على أن للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في حالة الضرورة.[3]

فحالة الضرورة حالة استثنائية وحرجة ولذلك لا يشترط وجود نص صريح عليها في القانون المكتوب، وكذلك تعطي حالة الضرورة الحق للإدارة في التنفيذ المباشر حتى ولو كانت المخالفة قد حدد لها جزاء بموجب قانون أو لائحة وقد يتدخل المشرع لتنظيم حالة الضرورة وبين السلطات التي تتمتع بهذا الحق في هذه الظروف.[4]

إن خطورة هذه الحالة يستلزم وجود ضوابط وشروط وقيود، فلا يكفي أن تقرر الإدارة انه توجد حالة ضرورة بل يجب أن تحافظ على هذه الحالة، وتلك الإجراءات بمجموعة من الشروط وافق الفقه والقضاء عليها وهذه الشروط هي:

- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام.[5]

---

[1] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 114.

[2] – موقع الانترنت، المرجع السابق.

[3] – نفس المرجع السابق.

[4] – عبر مجلس الدولة الجزائري على هذه الحالة بعدة ألفاظ منها: الخطر الجسيم والداهم أو الاستعجال والخطر الداهم"

[5] – موقع الانترنت، المرجع السابق.

– تعذر دفع الخطر المداهم بالوسائل القانونية الاعتيادية الإدارية منها والجزائية، بحيث يبقى وتدبير وإجراء الضرورة هو الوسيلة الوحيدة لدرء الخطر والحفاظ على النظام العام.[1]

– التناسب بين فعل الضرورة وتدبيرها مع مقتضيات الحفاظ على النظام العام، إذ أن الضرورة تقدر بقدرها، وللقاضي الإداري سلطة في مراقبة مدى قيام ذلك التناسب من حيث عدم تعسف في استعمال السلطة من طرف الإدارة.

أن الدستور الجزائري لسنة 1996 يخول لرئيس الجمهورية إعلان حالات الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية بموجب المواد من 91 إلى 97، وفحواها اتخاذ جميع الإجراءات والتدابير اللازمة للحفاظ على امن الدولة، وقانون العقوبات يعتد بحالة الضرورة كما هو وارد خاصة بالمادة 39 و 40 منه.[2]

ومن أمثلة حالة الضرورة حدوث مظاهرات أو اضطرابات أمنية تخل وتزعزع الأمن في البلاد، أو ظهور وباء خطير يهدد الصحة العامة، أو فوضى وضوضاء تهدد السكينة العامة.

الفرع الثاني: شروط التنفيذ المباشر (الجبري):

يلزم توافر عدة شروط حتى يتسنى للإدارة تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشرا وجبريا، رغم إرادة من يمس التنفيذ حقوقهم من الأفراد وهذه الشروط هي:

– أن يتعلق التنفيذ المباشر بحالة من الحالات التي يجوز فيها ذلك، والتي سبق تبيانها.[3]

– أن يكون مشروعا: يجب أن تكون العملية الإدارية محل التنفيذ المباشر مستندة إلى نص تشريعي: قانون أو تنظيم لقرار إداري تنظيمي، مبني على قانون، وفي ذلك ضمان للمحافظة على المشروعية، فإن لم يكن مشروعا، وذلك لمخالفته القانون، أو كان ك مشروعا ولكنه غير نافذ في حق من يضار في تنفيذه بسبب عدم نشره أو إعلانه فلا يجوز تنفيذه تنفيذا جبريا.[4]

– أن يمتنع الفرد على التنفيذ الإختياري والطوعي، بما يقتض اعذراه طبقا للتشريع الساري المفعول، ويكفي هنا ظهور نية سيئة لرفض التنفيذ.

---

[1]– علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 669.

[2] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 115.

[3] – موقع الانترنت، المرجع السابق.

[4] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 113.

-اقتصار التنفيذ المباشر على تطبيق القرار الإداري حيث تنفيذ الإدارة العامة لدى استعمالها لإمتياز التنفيذ المباشر بتحقيق محله أي أثره المباشر، كما يحدده القانون أو التنظيم، إذا يجب عليها أن تلتزم بحدود ذلك ولا تتعداه.

فمتى توفرت هذه الشروط مجتمعة جاز للإدارة أن تلجأ إلى تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشرة دون مآخذ عليها في ذلك.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية على حالات التنفيذ الجبري

مما لا شك فيه أن التنفيذ المباشر طريق استثنائي لتنفيذ القرارات الإدارية، لهذا تلجا الإدارة لهذا الأسلوب في حالات محددة وفق قيود وضوابط معينة، لهذا تسال الدولة في تعويض الأضرار الناجمة عن التنفيذ المباشر. [1]

وفي هذا الصدد نحن أمام فرض خطأ الإدارة في التنفيذ المباشر بسبب ما قد يكون عدم توفر السند القانوني لهذا التنفيذ فمثلا قيام صاحب المصلحة المتضرر من التنفيذ بإقامة الدعوى ضد الإدارة فحكم القضاء بإلغاء قرار الإدارة المتضمن التنفيذ المباشر. فمن هذه الحالة تتحمل الإدارة ما قد يلحق بالأفراد من أضرار نتيجة التنفيذ المباشر. فالإدارة تلجأ إلى استعمال حقها في التنفيذ المباشر على مسؤوليتها ، ويجب أن تتأكد من ثبوت حقها في استعمال هذا الإجراء الخطير.

وتقام مثل هذه الدعوى أمام القضاء الإداري، ولكن لا يقتصر الإختصاص على القاضي الإداري بل يجوز كذلك إقامة الدعوى أمام القضاء العادي إذا وصل خطأ الإدارة إلى حد أعمال الغضب والإعتداء المادي وبذلك يختص القضاء النظام ي الفرنسي بتقدير التعويض في هذه الحالة. [2]

وعليه فإن الإدارة مسؤولة عن قيامها بالتنفيذ المباشر، وتقف موقف المدعى عليه أمام القضاء، وإذا ثبتت مسؤوليتها فهي ملزمة بالتعويض، وإذا صدر الحكم بوقف التنفيذ فهي ملزمة بوقفه.

في ختام هذا المطلب نصل إلى أن التنفيذ المباشر هو طريق استثنائي، وأن القانون عندما رسم هذه الطريقة إنما أرادها استثناء على الأصل ذلك أن الأصل هو لجوء الإدارة إلى تنفيذ قراراتها

[1] – علي خطار الشطناوي، المرجع السابق، ص ص 669، 670.

[2] – موقع الانترنت، المرجع السابق.

الإدارية إختياريا وطوعا فهو الأصل العام، وأن تعذر عليها ذلك فلها الحق في اللجوء إلى القضاء سلطة مستقلة وأنه لا سلطان عليها إلا بحكم القانون.

ومتى كان ذلك فإن عين القضاء لا تغيب عن الإدارة عندما تستخدم هذا الإمتياز، ومن الممكن هنا التذكير والإستفادة من المبدأ القانوني العام إن كل سلطة لا بد وان يقابلها مسؤولية، وأن فكرة المسؤولية ترتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ جبر الضرر ومبدأ التعويض.

المبحث الثالث: التنفيذ القضائي للقرار الإداري.

تلجأ الإدارة العامة إلى طريق القضاء لتنفيذ قراراتها، وذلك بمقتضى رفع دعوى أمامه لإستصدار أحكام جزائية أو مدنية، اعتبارا من أن الإدارة لها حق التقاضي بموجب تمتعها بالشخصية المعنوية،[1] ومنه يتم التنفيذ القضائي للقرارات الإدارية إما برفع دعوى مدنية أو جزائية.

المطلب الأول: الدعوى الجنائية

تسمح النصوص المتضمنة للعديد من المجالات، بتوقيع عقوبات جنائية جراء عدم تنفيذ القرارات الإدارية، من خلال الأحكام التي تتضمنها، والتي تخول للإدارة رفع دعاوى أمام القضاء الجنائي.[2]

إنه ولكي يمكن ترتيب جزاء جنائي على عدم تنفيذ القرار الإداري، يلزم وجود نص قانوني يجرم عدم التنفيذ، ويترتب 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.

وعليه فإن النص القانوني المطلوب إذن قد يكون نصا قانونيا شكليا، أو نص لائحيا في الحدود المقررة لذلك، ويعني ذلك أن الدعوى الجنائية مقبولة في كل الحالات، حتى ولو لم ينص عليها القرار المراد تنفيذه.[3]

---

[1] – تنص المادة 50 من القانون المدني الجزائري على تمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق...ويكون لها خصوصا... حق التقاضي.

[2] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 116.

[3] – محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 430.

إن الإدارة تتخذ الدعوى الجنائية سبيلا لتنفيذ قراراتها التي تعجز عن تنفيذها تنفيذا مباشرا، وذلك من خلال مطالبتها للنيابة العامة بتحريك الدعوى الجنائية موضوعها الإمتناع عن تنفيذ القرار الإداري أو اللوائح، ضد الشخص أو الأشخاص الذين يمتنعون عن تنفيذ قراراتها، لتوقع عليه المحكمة المختصة العقوبة المقررة.[1]

ومنه فإن وسيلة الدعوى الجنائية من الأساليب التي يعتبرها الفقه والقضاء الأسلوب الأمثل الواجب إتباعه في الحالات التي يتمتع فيها الأفراد عن تنفيذ القرارات الإدارية طواعية اللجوء إلى القضاء الجنائي لحملهم جبرا على التنفيذ.[2]

ومن أمثلة ذلك نص القانون رقم 04-07 المؤرخ في 14-08-2004 المتعلق بالصيد والذي ينص على عقوبات جزائية في حالة عدم التقيد والإلتزام برخص الصيد، وكذلك نصت المادة 152 من المرسوم الرئاسي 02-250 والتي تنص على وما يلي:

" يعرض عدم احترام أحكام هذا المرسوم إلى تطبيق العقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول له"

وحتى في حالة عدم النص المباشر على العقوبات الجنائية، فإن نص المادة 459 من قانون العقوبات نصت على عقوبات جزائية.[3]

المطلب الثاني: الدعوى المدنية

تستطيع الإدارة أن تلجأ إلى القضاء المدني لإلزام الأفراد بإحترام قراراتها، وتنفيذها قضائيا، ويرى بعض الفقهاء أن إتباع الإدارة لطريق القضاء العادي، وإن كان قليل الحدود عمليا، وعدم استخدامها لإمتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها، فيه ضمانة أكبر لإحترام حقوق وحريات الأفراد.[4]

إنه وبمقتضى الدعوى المدنية تلجأ الإدارة إلى القاضي المدني، مثلها مثل الأفراد العاديين لتحصل منه على حكم بتنفيذ القرار الإداري، إذن إن الأصل أن الإدارة هي التي تقرر مناسبة استعمال وسائلها الإستثنائية في التنفيذ الجبري المباشر، أو النزول عن استعمال هذه

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 207.

[2] – رائد محمد يوسف العدوان، المرجع السابق، ص 87.

[3] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 116.

[4] – رائد محمد يوسف العدوان، المرجع السابق، ص 88.

الإمتيازات، ولكن ليس في الحق ذاته في استعمالها، لتسلك سبيل التقاضي العادي، إذا قدرت حسب ظروف الحال أن ذلك أكثر ملائمة، بل أن الإلتجاء إلى القاضي العادي ضمانا أكبر للأفراد، ولحرياتهم بالنسبة لطريق التنفيذ المباشر، وقد يكون أيضا أكثر فعالية، بالنظر لبساطة العقوبة الجنائية المقررة.

ولقد إنقسمت آراء القضاء الفرنسي حول إمكانية اللجوء إلى هذه الدعوى . وفي النهاية استقر القضاء العادي والإداري بتأييد من الفقه على قصر التنفيذ عن طريق القضاء في الدعوى الجنائية، فإن لم يكن اللجوء للدعوى الجنائية، فلا بد من استعمال وسائل التنفيذ الجبري ، ولا تملك الإدارة حق التنازل عنها، على أن هذه القاعدة يمكن أن تحتمل مع ذلك بعض الإستثناءات، كما لو نص القانون صراحة على حق الإدارة في اللجوء للدعاوى المدنية.[1]

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فإن الإتجاه السائد فقها وقضاءا، هو إمكانية لجوء الإدارة للقضاء العادي بغرض الحصول على حكم يلزم الأفراد بتنفيذ قراراتها.[2]

[1] – محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 431.

[2] – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 117.

خاتمــــــــة:

من خلال ما تم عرضه، يتضح جليا مما لا يدع مجالا للشك أن الهدف من عملية تنفيذ القرار الإداري هو تحقيق المصلحة العامة وإيجاد توازن بين مصلحة الإدارة من جهة ومصلحة الأفراد، دون تغليب طرف على آخر، وذلك بمقتضى مبدأ التوازن بين المنافع والمضار، ويعتبر تنفيذ القرار الإداري عمل مادي لاحق لصدور القرار ونفاذه، ويختلف عن النفاذ كون النفاذ صفة ملازمة للقرار منذ صدوره ودلاله على قوته وقابليته للتنفيذ، فيما يتصل التنفيذ بأعمال وإجراءات لاحقة للنفاذ، ولا يتم إلا بعد تحقق العلم به، وفقا للقانون وعليه فإن التنفيذ هو الوجه المادي للنفاذ وبموجبه يجسد القرار الإداري على أرض الواقع. بالرغم من تعدد وسائل وآليات تنفيذ القرار الإداري، ونظرا لقرينة السلامة والمشروعية فإن الأصل في القرارات الإدارية أنها تنفذ بصورة تلقائية فبمجرد صدورها تلتزم الإدارة والأفراد بتنفيذها إختيارا لأنها مصدر من مصادر المشروعية.

إلا انه إذا لاقت الإدارة امتناعا عن تنفيذ قراراتها فإن لها اللجوء إلى وسائلها الأخرى التي كفلها لها المشرع الجزائري وهي حقها في التنفيذ الإداري وبإرادتها المنفردة باستعمال أحد الأسلوبين إما أسلوب توقيع الجزاءات الإدارية، وإما أسلوب التنفيذ الجبري.

إن الجزاءات الإدارية لها من الأهمية في مجال العلوم القانونية والإدارية، وذلك من خلال تخويل السلطة توقيع الجزاءات الإدارية سواء كانت المالية أو عقوبات مقيدة لنشاط الأفراد، فإذا كان هذا الأمر تفرضه اعتبارات عملية تقتضيها السرعة الواجب أن توجه لهذه المخالفة التي ترتكبها الأفراد من خلال تجاوزاتهم لنصوص القانونين والتنظيمات المعمول بها، والتي لا تستوجب اللجوء للقضاء للعقاب عليها، وهذا ما يجعلنا نرى بان الإدارة قد تحولت وهي بصدد ممارستها لسلطتها والمتمثلة في هذا الإختصاص إلى خصم وحكم في نفس الوقت، حيث تبرز لنا معادلة بين العمل المنوط بلإدارة والمتمثل في توقيع الجزاءات الإدارية وبين المحافظة على مصالح الأفراد وحقوقهم وهذا ما جعل المشرع الجزائري يتدخل ويضع قيود وحدود التي هي عبارة عن ضمانات مثل إخضاع نشاطات الإدارة إلى الرقابة مثلا.

أما فيما يخص التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية فهو امتياز من الإمتيازات التي منحها المشرع الجزائري للإدارة وأسلوب استثنائي لتنفيذ قراراتها في حال ما لاقت تعنت من قبل الأفراد، حيث أجاز المشرع للإدارة تنفيذ قراراتها بصورة مباشرة جبرية 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 لتنفذ بالقوة العمومية، أما الإدارة فيمكنها في حال إمتناع الأفراد عن تنفيذ قراراتها اللجوء لأسلوب التنفيذ الجبري. إلا انه وما لهذا الأسلوب من خطر ومساس بصورة مباشرة حقوق وحريات الأفراد فإننا نرى انه لا بد من أن يقابل هذا الحق ضمانات للحقوق والحريات الفردية مع التأكيد

على وجوب قصر الإدارة استعمالها لحق التنفيذ الجبري على حالات محددة حصرا دون توسع أو قياس وحسن فعل المشرع الجزائري تحديدها في ثلاثة حالات:

وتجدر الإشارة إلى أننا تعرضنا في موضوعنا هذا إلى إلية أخرى من الآليات تنفيذ القرارات الإدارية والتي تعتبرها الأنجع وهي التنفيذ عن طريق اللجوء إلى القضاء وحمل الإدارة للأفراد على تنفيذ قراراتها وذلك عن طريق رفع دعوى مدنية أو دعوى جنائية أمام القضاء بإعتباره سلطة مستقلة وانه لا سلطان عليه إلا لحكم القانون، ومتى كان الأمر كذلك فإن عين القضاء لا تغيب عن الإدارة عندما تستخدم أي أسلوب من الأساليب السابقة الذكر.

وعليه وفي هذا الصدد لنا أن نقدم بعض الإقتراحات والحلول التي تساعد في معالجة موضوع دراستنا هذا والمتمثلة في:

* تحقيق المساواة وإضفاء الشفافية بين الإدارة والمواطن وذلك بالتطبيق الفعال لأحكام المرسوم رقم 131/88.

* ضرورة توسيع رقابة التقاضي الإداري على حالات التنفيذ الإداري للقرار الإداري سواء على حالات التنفيذ الجبري أو عند توقيع جزاءات إدارية .

* أن يتدخل المشرع الجزائري من أجل ضبط وتحديد الجزاءات الإدارية وذلك من خلال مراجعة النصوص القانونية للكشف عن المصالح الإجتماعية التي ينو ط بها الجزاء والتدخل من اجل حمايتها.

أولا: المصـــــــادر:

أ- القرآن الكريم

ب- النصوص القانونية

1- دستور الجزائر الصادر في 28 نوفمبر 1996

2- القانون المدني الجزائري الصادر بموجب المر رقم 75-58 الموافق ل26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم في 2007.

3- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

4- القانون العضوي رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية رقم 21.

5- القانون رقم 131/88 المؤرخ في 1988/05/04، المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

6- القانون رقم 07/12 المؤرخ في: 28 ربيع الأول 1933، الموافق لـ: 2012/02/12 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12.

7- القانون رقم 10/11، المؤرخ في: 20 رجب 1932، الموافق لـ 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية رقم 37.

8- القانون رقم 08/04، المؤرخ في: 27 جمادى الثانية 1425، الموافق ل 14 غشت سنة 2014، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية.

9- القانون رقم 12/08، المؤرخ في: جمادى الثانية 1429، الموافق ل 25 يونيو 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03/03، والمتعلق بالمنافسة.

10- المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24 جويلية 2002، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم في 2011.

11- الأمر 09-03 المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرقات وسلامتها، يعدل ويتمم القانون رقم 01-14 الموافق لـ: 19 اوت 2001.

ثانيا: المراجـــــع:

ا- الكتـــــب

1- أحمد خليل، أصول التنفيذ الجبري، مصر، 2000

2- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، توزيع المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2004.

3- شريف يوسف حلمي خاطر، القرار الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2006.

4- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، شركة ناس للطباعة، دار منشاة المعارف للنشر والتوزيع، مصر، 2007.

5- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف ، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2008.

6- عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري اللبناني ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2001.

7- على خطار الشطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، ط 1، عمان الأردن، 2003.

8- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

9- عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها ، مطبوعات مخبر الإجتهاد القضائي، بسكرة، 2010.

10- عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية فقهية) ، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

11- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

12- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية علم الإدارة وعلم القانون الإداري، دار هومة، طبعة 2003، الجزائر.

13- محمد أنور حمادة ، القرارات الإدارية ورقابة القضاء ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.

14- محمد صغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.

15- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعية الجديدة للنشر والتوزيع، مصر، 2005.

16- نبيل إسماعيل عمر، الوسيط في التنفيذ الأحكام ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.

II- الرسائل الجامعية:

1- أسماء العقون، تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة، (مذكرة ماستر أكاديمي)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

2- إبتسام قرفي، النظام القانوني للعقوبة الإدارية في الجزائر(مذكرة ماستر)، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.

3- بسمة بومديري، نظرية العلم اليقيني وتطبيقاتها في القضاء الإداري الجزائري، (مذكرة ماستر)، جامعة بسكرة، 2014.

4- تاسة الهاشمي، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية في الجزائر، (مذكرة ماستر)، جامعة بسكرة، 2014.

5- جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط افداري، (مذكرة ماجستير)، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006.

6-حكيمة صالحي، القرارات الإدارية القابلة للإنفصال، (مذكرة ماستر)، جامعة محمد خيذر، بسكرة، 2011.

7-رائد محمد يوسف العدوان، القرارات الإدارية بحق الأفراد، (مذكرة ماجستير)، جامعة الشرق الوسط، 2013.

8-عبد القادر غيشاوي، وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا، (مذكرة ماجستير)، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008.

9- عبد الغني بلعابد، الدعوى الإستعجالية الإدارية وتطبيقاتها في الجزائر، (مذكرة ماجستير)، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008.

10- عقيلة وناس، النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة في التشريع الجزائري، (مذكرة ماجستير)، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006.

11-فائزة جروني، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (مذكرة دكتوراه)، جامعة محمد خيذر بسكرة، 2011.

12- فريد رمضا ني، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية وإشكالاته في مواجهة الإدارة، (مذكرة ماجستير)، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014.

13- يوسف الكوشة، مسؤولية المحضر القضائي، (مذكرة ماجستير)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

III- المقالات العلمية:

1-هنية أحمد، عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس.

VI- الموقع الإلكتروني، WWW.oramabar.Com

الفهـــــــــرس

الموضـــوع الصفحـــــة

بسملـــــة

شكر وتقدير

إهـــــــداء

المقدمـــة.....أ

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للقرار الإداري..... 04

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري..... 04

المطب الأول: تعريف القرار الإداري..... 04

الفرع الأول: التعريفات القضائية للقرار الإداري..... 04

الفرع الثاني: التعريفات الفقهية للقرار الإداري..... 05

المطلب الثاني: أنواع القرار الإداري..... 10

الفرع الأول: تقسيم القرارات من حيث تكوينها..... 10

الفرع الثاني: تقسيم القرارات من حيث خضوعها للرقابة..... 11

الفرع الثالث: تقسيم القرارات من حيث مداها وعموميتها..... 14

الفرع الرابع: تقسيم القرارات من حيث آثارها..... 16

الفرع الخامس: تقسيم القرارات من حيث التعبير عنها..... 17

المطلب الثالث: أركان القرار الإداري..... 18

الفرع الأول: ركن الإختصاص..... 18

الفرع الثاني: ركن الشكل والإجراءات..... 21

الفرع الثالث: ركن السبب..... 21
الفرع الرابع: ركن المحل..... 22
الفرع الخامس: ركن الغاية..... 22
المبحث الثاني: مفهوم تنفيذ القرار الإداري..... 23
المطلب الأول: تعريف التنفيذ..... 24
الفرع الأول: تعريف التنفيذ لغة..... 24
الفرع الثاني: تعريف التنفيذ اصطلاحا (قانونا)..... 24
المطلب الثني: أطراف التنفيذ والشروط الواجب توفرها في كل طرف..... 25
الفرع الأول: الطرف الإيجابي في التنفيذ(طالب التنفيذ)..... 25
الفرع الثاني: الطرف السلبي في التنفيذ (المنفذ ضده)..... 27
الفرع الثالث: المكلف بالتنفيذ..... 31
الفرع الرابع: الغير كطرف في التنفيذ..... 33
المطلب الثالث: الآثار المترتبة عن التنفيذ..... 33
الفصل الثاني: آليات تنفيذ القرار الإداري..... 35
المبحث الأول: التنفيذ الإختياري للقرار الإداري..... 35
المطلب الأول: بالنسبة للإدارة مصدرة القرار..... 35
المطلب الثاني: بالنسبة للأفراد..... 36
الفرع الأول: إذا تضمن حق..... 37
الفرع الثاني: إذا تضمن التزاما..... 37
المبحث الثاني: التنفيذ الإداري للقرار الإداري..... 39

المطلب الأول: توقيع الجزاءات الإدارية..... 39
الفرع الأول: تعريف الجزاءات الإدارية وخصائصها..... 40
الفرع الثاني: تميزها عن باقي الجزاءات الأخرى..... 42
الفرع الثالث: صور الجزاءات الإدارية في التشريع الجزائري 45
المطلب الثاني: التنفيذ الجبري للقرار الإداري..... 56
الفرع الأول: تعريف التنفيذ الجبري (المباشر) للقرارات الإدارية والحالات المطبق عليها. 57
الفرع الثاني: شروط التنفيذ الجبري(المباشر)..... 63
الفرع الثالث: الرقابة القضائية على حالات التنفيذ الجبري..... 63
المبحث الثالث: التنفيذ القضائي للقرار الإداري..... 64
المطلب الأول: الدعوى الجنائية..... 65
المطلب الثاني: الدعوى المدنية..... 66
خاتمة..... 68
قائمة المصادر والمراجع..... 71
الفهرس..... 76
ملخص

ملخـــــــــص

تتمحور هذه المذكرة حول موضوع تنفيذ القرار الإداري في التشريع الجزائري

يعتبر تنفيذ القرار الإداري احد الإجراءات الأساسية لتجسيد وتطبيق القرار الإداري على أرض الواقع فهو الوسيلة التي يتم بها تسيير الواقع حسب ما يتطلبه القانون.

إن موضوع تنفيذ القرار الإداري يثير جملة من التساؤلات التي يتعلق أساسها في آليات القرار الإداري، وعليه ومن خلال دراستنا للموضوع دراسة تحليلية قسمنا موضوعنا إلى فصلين، خصصنا الفصل الأول إلى معرفة أولا الإطار المفاهيمي للقرار الإداري، وذلك من خلال التعريف به ومعرفة أنواعه وكذا التطرق إلى التعريف بعملية التنفيذ وكذا أشخاص التنفيذ ومعرفة الآثار المترتبة على عملية التنفيذ وقد أفردنا الفصل الثاني وخصصناه إلى آليات تنفيذ القرار الإداري وذلك بالتطرق الإدارية أو التنفيذ الجبري، وكما قمنا بالتطرق إلى التنفيذ القضائي للقرار الإداري .

وفي الأخير أنهينا بحثنا بخاتمة بينا فيها الأهمية البالغة لعملية التنفيذ في الجزائر، كما قمنا بتقديم بعض الإقتراحات التي استنتجناها من خلال دراستنا لهذا الموضوع.