وزارة التعليـم العالـي والبحث العلمـي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
UNIVERSITE Abdelhamid Ibn Badis MOSTAGANEM

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق والعلوم السياسية المرجع: .....

قسم : القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

إشكالية تنفيذ القرار الإداري في القانون الجزائري

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة: حقــوق التخصص: قانــون إداري

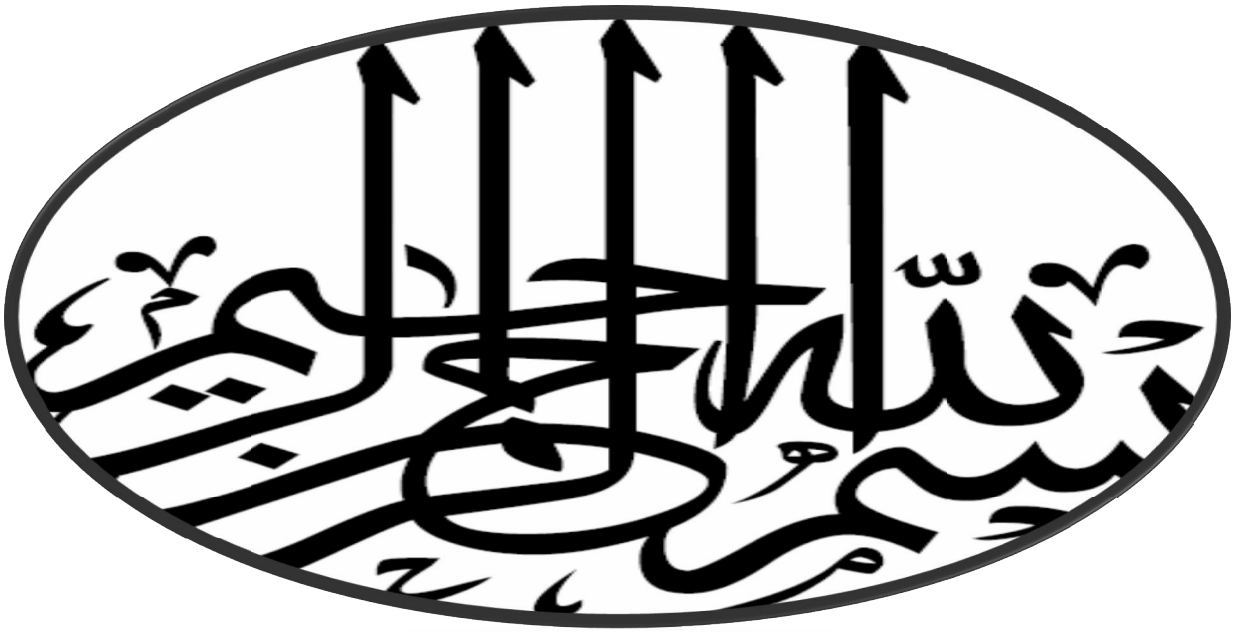
من إعداد الطالب (ة): تحت إشراف الأستاذ(ة):
سطمبولي محمد ياسين أ/ بن عزوز سارة

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة)	بصيفي مزيود	رئيسا
الأستاذ(ة)	بن عزوز سارة	مشرفا مقررا
الأستاذ(ة)	بن عودة نبيل	مناقشا

نوقشت في :2023/06/18

السنة الجامعية: 2023/2022



الإهـــــداء

أهدي هذا العمل الى من قال فيهما سبحانه وتعالى "وَقَضَى رَبُّكَ أَلاَّ تَعْبُدُواْ إِلاَّ إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَاناً إِمَّا يَبْلُغَنَّ عِندَكَ الْكِبَرَ أَحَدُهُمَا أَوْ كِلاَهُمَا فَلاَ تَقُل لَّهُمَآ أُفٍّ وَلاَ تَنْهَرْهُمَا وَقُل لَّهُمَا قَوْلاً كَرِيماً. سورة الاسراء الأية 23.

إلى الوالدين العزيزين

الى كل العائلة الكريمة،

والى كل من دفعني الى التعلم والتقدم وإلى كل طالب للمعرفة.

تشكرات

الشكر والحمد لله رب العالمين حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه والصلاة والسلام على سيدنا محمد أشرف المرسلين صلوات الله عليه وعلى أله وصحبه أجمعين

قال عليه الصلاة والسلام " من لا يشكر الناس لا يشكر الله"

الحمد لله على تجاوز الصعاب والعقبات لاتمام هذا البحث

أتقدم بوافر الشكر وجزيل العرفان والامتنان الى أستاذي الفاضل الدكتور " بن عزوز سارة" التي تكرمت بالاشراف على البحث ولم تبخل علي بتوجيهاتها القيمة ودعمها، لها مني كل التقدير والاحترام

كما أتوجه بالشكر الى كل السادة أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم الاشراف لمناقشة هذا البحث وتقويمه وأشكر كل الأساتذة الكرام الذي تعلمت ودرست على يديهم والى كل موظفي المكتبة بالجامعة على طيب المعاملة

الى كل هؤلاء أرجو من الله العزيز القدير أن يجزيهم عنا خير الجزاء

الـــمـــقدمـــــة

إن الإدارة العامة وهي تجسد أحد أهم أهدافها على الاطلاق، والمتمثل في المصلحة العامة تمارس وظائفها التقليدية والمتمثلة عمى 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 فإن 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 الإداري.

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 ورائيا 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 عمى اتفاق بين جية الإدارة وطرف أو أطراف أخرى ويتمثل في الخصوص في العقد الإداري.

إلا أنه في الغالب نجد أن القرارات الإدارية تلقى على عاتق المخاطبين بها التزامات مما يجمعهم يعزفون عن تنفيذها ويتهربون من واجب الطاعة الذي يجب أن يكون لمسمطة مصدرة للقرار التي تسير 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.

ومنه تتبادر إلى أذهاننا الإشكالية التالية:

فيما تكمن عوائق تنفيذ القرار الإداري؟ هل إشكالات إدارية أم قضائية؟

يعتبر موضوع تنفيذ القرارات الإدارية من الدراسات الهامة في المجال الإداري، وتبرز أهميته في كونه قابلا للتنفيذ بمجرد صدوره، إذا ما توافرت فيه شروط النفاذ، وبذلك تستطيع الإدارة إلزام الأفراد بالخضوع لقراراتها التي أصدرتها بإرادتها المنفردة، سواء اختيار وطوعها وهو الأصل، أو باستعمال طرق أخرى مثل التنفيذ الجبري أو اللجوء إلى القضاء كاستثناء . كما يكتسي هذا الموضوع أهمية بالنسبة للوسائل القانونية التي منحها المشرع للإدارة من جهة، وحماية المراكز القانونية للأفراد ومصالحهم من جراء تنفيذ قراراتها من جهة أخرى .

ويكمن الهدف من الدراسة في أن القرار الإداري يتيح للإدارة إمكانية البت من جانب واحد في أمر من الأمور دن الحاجة إلى الحصول على رضا ذوي الشأن، فهو يتمتع بقدر من الحصانة يفترض فيه السلامة والمشروعية، بالإضافة إلى أن يجعل منه سلطة في يد الإدارة لتحقيق أهدافها وغاياتها، وترتيب آثار قانونية بإنشاء أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني ما.

أ- أسباب ذاتية:

- رغبة وميول شخصي لدراسة الموضوع

- موضوع يقع ضمن التخصص مناسب له.

ب- أسباب موضوعية:

- التعمق في الموضوع والكشف عن الاشكاليات التي تحول دون تنفيذ القرار الاداري

- اثراء المكتبة الوطنية بمراجع في الموضوع.

4- المنهج المتبع:

نزولا عند متطلبات البحث العلمي، كما هو متعارف عليه في المواضيع القانونية التي تفرض علينا نوع المنهج المتبع، فقد اخترنا منهجا يلم بكل جوانب الموضوع هو المنهج الوصفي التحليلي الذي يهدف الى الالمام بالموضوع محل الدراسة من كل جوانبه.

تقسيم البحث: تم تقسيم البحث وفق الخطة الثنائية الى:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للقرار الإداري

الفصل الثاني: طرق تنفيذ القرار الإداري واثاره

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للقرار الإداري

تمهيد:

تعد القرارات الإدارية من أهم السبل والوسائل الفعالة في يد الإدارة، والتي تتمتع بها كممثلة للدولة وتستمدها من القانون العام في تسيير نشاطها الإداري من حيث إسداء خدماتها للأفراد المنتفعين بها، وحقيقة الأمر لا تمر لحظة دون أن يصدر قرار إداري من المسئولين كل في حدود إختصاصه، وعليه لا تستطيع الإدارة الاستغناء عن هذه الوسيلة الحيوية.

والجدير بالذكر ليس كل ما يصدر عن الإدارة يعتبر من قبيل القرارات الإدارية، ولكي يوصف بهذا الوصف يجب أن تصدر الإدارة تلك القرارات بوصفها سلطة عامة، وتقصد بإصدارها تحقيق أثر قانوني، سواء كان هذا الأثر يؤدي إلى إنشاء مركز قانوني فردي أو تنظيمي، أو تعديل أو إلغاء لمركز قانوني قائم، وهذا ما يميز القرارات الإدارية عن أعمال الإدارة المادية، وأعمالها ذات الطبيعة التنفيذية، والتي ليس من شأنها أن تحدث أثرا قانونيا.

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري

تنقسم اعمال الادارة الى اعمال مادية واعمال قانونية اما الاعمال المادية فهي مجموعة الاعمال التي تأتيها السلطة الادارية بصدد القيام بمهام وظيفتها الادارية دون ان تقصد ترتيب أي أثر قانوني عليها، اي دون ان تتجه إرادتها الى انشاء او تعديل او الغاء مراكز قانونية معينة، مثل عمليات هدم منزل آيل للسقوط والاعمال الفنية التي يقوم بها عمال الدولة مثل التصميمات ورسومات البناء. ومباشرة التعليم واغلاق محل صدر بشأن غلقه قرار اداري.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري

أثار تعريف القرار الإداري جملة من الصعوبات، فالتشريع لم يتبنى تعريفا للقرار الإداري، ولذلك اكتفى فقط بالإشارة لفكرة القرار الإداري في نصوص متناثرة اذ ترك المجال للفقه والقضاء الإداريين للتصدي الى تعريفه وتحديد معناه

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري

أولا: التعريف الفقهي

يطلق الفقه الفرنسي على القرار الإداري " القرار التنفيذي" ومن تعريفات الفقه الفرنسي للقرار الإداري ما يلي: يرى العميد جورج فيدال أن القرار التنفيذي هو عمل قانوني تصدره الإدارة بإرادة منفردة، بقصد تعديل الحالة القانونية القائمة بالالتزامات التي تفرضها أو الحقوق التي تمنحها، كما عرف الأستاذ جان ريفيرو القرار الإداري بأنه " العمل التي تزاول الإدارة فيه سلطة التعديل المنفردة للمراكز القانونية وأنه الوسيلة النموذجية لنشاط الإدارة وأكثر شيوعا في العمل وأكثرها كشفا لامتيازات السلطة العامة.[1]

[1]: محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص 07.

عرفه البعض أنه " كل عمل إداري يصدر عن جهة الإدارة بالإرادة المنفردة بهدف تعديل أو رفض تعديل الحقوق أو الالتزامات القائمة ، أي أنه عمل قانوني صادر عن جهة إدارية دون توقف على إرادة المخاطبين بأحكامه بهدف إحداث أثر قانوني معينو يقول أيضاMouliou Maurice أن القرار النافذ "هو كل إعلان إرادة لإنتاج مفعول قانوني تجاه الرعايا صادر عن سلطة إدارية ، أي في شكل يؤدي إلى التنفيذ التلقائي " " و يعرف العميدDebbasch القرار التنفيذي بقوله أن " إصطلاح العمل الإداري المنفرد يغطي مجموعات عدة من القرارات ، أما القرارات التنفيذية فإنها تمنح حقوقا للمحكومين أو تضع التزامات على عاتقهم[1].

يقول البعض أن القرار الإداري هو عمل قانوني بمقتضاه تقوم السلطة الإدارية بتعديل الحالة القانونية الداخلية بإرادتها المنفردة بعيدا وباستقلال عن إرادة الشخص المعني بمثل هذا القرار كإصدار قرار يحظر الوقوف على جانبي أحد الطرق العامة.

ويرى جانب أخر من الفقه أنه " إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بمقتضى ما لها من سلطة عامة تقررها القوانين و اللوائح بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء أحد المراكز القانونية متى كان ذلك ممكنا عملا و جائزا قانونا و كان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة " و " يرى البعض أن مفهوم القرار الإداري في علم الإدارة أكثر شمولا و أوسع دلالة من مفهومه في القانون الإداري ، لأنه يعني الاختيار المدرك لواحد من البدائل المتاحة لمواجهة موقف أو مشكلة معينة ، هذا فضلا عن قيامه على أركان رئيسية ثلاثة ينبغي اجتماعها سويا حتى يكون القرار الإداري صحيحا بالمعنى الحقيقي و هي الاختيار الأفضل من بين البدائل و أن يكون اختيار البديل لتحقيق هدف أو أهداف محددة أو أن تحدد إجراءات التنفيذ.[2]

[1]: محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق، ص08.

[2]: محمد أنكر حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط، 2004، ص12.

أما الفقيه موريو فقد عرفه على أنه " إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية" " أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر " أما الفقيه ريفيرو Riveroفعرفه بأنه " العمل الذي تباشر الإدارة بواسطته سلطتها في تعديل الأوضاع القانونية بإرادتها المنفردة قو " د عرفه الدكتور سليمان الطماوي و كما جاء في تعريف مجلس الدولة المصري بأنه" إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا و كان 3الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة.[1]

أما الفقه الأردني فاكتفى بذكر بعض تعريفات القرار الإداري التي قال بها الفقه المقارن أو ما ورد في أحكام القضاء الإداري، أما محكمة العدل الأردنية فقد عرفت القرار الإداري بأنه " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أو تعديل مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكنا أو جائزا قانونا.

عرفه الفقيه إيون دوجي " كل عمل إداري بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلية" .

لتعريف الجامع الذي اتفق عليه أغلبية الفقهاء هو أن القرار الإداري عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية أو شخص يمارس السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة يؤثر على حقوق وواجبات الغير دون موافقتهم[2].

[1]: محمد أنكر حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، المرجع السابق، ص13.

[2]: محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع ب ط، الجزائر، 2005، ص8.

ثانيا: التعريف التشريعي

ما يلاحظ أن التشريعات الوطنية أو المقارنة قد عرفت عن تقديم تعريف صريح للقرار الإداري، في كونها لم تتبنى تعريفا واضحا، حيث اكتفت بالشارة اليه فقط- دون تعريفه- في نصوص متناثرة بمناسبة تقرير سلطة الإدارة له، أو بمناسبة الرقابة القضائية عليها من جانب القضاء بمختلف جهاته.[1]

وان لم يعط المشرع تعريفا للقرار الإداري، فهذا أمر طبيعي لا غرابة فيه، اذ الغالب ان يعرف وينأى عن تقديم تعريفات لمصطلحات قانونية غالبا ما يثور حولها الجدال، ويكثر بشأنها الاختلاف، وحسنا ما فعل المشرع بإحجامه هذا، كونه مناط بسن القوانين وليس الخوض في تقديم تعريفات لمصطلحات قانونية وإزاء تجنب المشرع تقديم تعريف صريح للقرارات الإدارية، تصدى الفقه والقضاء الاداريان لمسألة تحديد مفهومهما ومهمة بيان معناها، ولئن اعترف المشرع في الجزائر لمجلس الدولة بموجب القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله[2] وتحديدا بموجب المادة 09 منه بالنظر في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية، الا انه لم يتطرق الى تعريفها، وإنما اكتفى بالإشارة في مجموعة من النصوص القانونية، كما أنه لم يعتمد على تسمية واحدة لها، الا ان هذه التسميات على تنوعها تبقى متمحورة حول مقصد واحد وهو القرار الإداري، فقد استعمل عديد المصطلحات للإشارة اليها، وهذا مرده الى تنوع الجهات الإدارية المصدرة لها، مما استتبع حتما تنوعها واختلافها.[3]

فنجده يستعمل مصطلح مرسوم رئاسي للدلالة على القرار الإداري الذي يصدر عن رئيس الجمهورية، كما يستعمل أيضا مصطلح المرسوم التنفيذي للإشارة للقرار

---

[1]: علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص43.

[2]: القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

[3]: علاء الدين، مدخل القانون الإداري، المرجع نفسه، ص44.

الإداري يصدر عن الوزير الأول، اما القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية اللامركزية، فتلك الصادرة عن البلدية او الولاية، فقرارات البلدية يطلق عليها إحدى التسميتين اما قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإما قرارات الولاية، فنجده يستعمل تسمية قرار الوالي للدلالة عن القرارات الصادرة عن الولاية.[1]

الفرع الثاني: تمييز القرار الإداري عما يشابهه

أولا: تمييز القرار الإداري عن العمل الحكومي

السلطة التنفيذية هي من لها صلاحية ممارسة الوظيفة التنفيذية و ذلك يكون بطريقتين إما عن طريق نشاط حكومي و إما نشاط إداري، فنرى أن القرار الإداري يرتبط و يتشابه مع بعض الأعمال الحكومية كونهما يصدران من جهة واحدة و هناك أعمال إدارية أخرى لا تعتبر قرارات إدارية بالمعنى الفني المعروف و لكن تتشابه مع القرارات الإدارية[2].

- **تمييز القرار الإداري عن العمل الحكومي** : تعتبر عملية التمييز بين القرارات الإدارية و العمل الحكومي عملية صعبة و معقدة ، نظرا للتداخل و التشابك في الاختلاط العضوي و المادي القوي بين العمل الحكومي و القرار الإداري و لكن ذلك لا يعفي من ضرورة محاولة التفريق بين كل من القرارات الإدارية و العمل (القرار) الحكومي ، و تقوم محاولة التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال الحكومية باستعمال كافة المعايير و هي المعيار العضوي و المعيار المادي والمعيار المركب و المختلط".[3]

1. **فحسب المعيار العضوي** : المقصود بالمعيار العضوي في تمييز الأعمال الإدارية بصفة عامة و القرارات الإدارية بصفة خاصة . هنا. هو التركيز و الاعتماد على صفة

[1]: شريف يوسف، خاطر حلمي، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 16.

[2]: شريف يوسف، خاطر حلمي، القرار الإداري، المرجع نفسه، ص 17.

[3]: عزري الزين، الاعمال الإدارية ومنازعتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي، د.ب.ن، 2010، ص 22.

الهيئة أو السلطة التي صدر منها العمل أو التصرف و طبيعة و صفة الشكليات و الإجراءات التي تصدر في نطاقها و قالبها هذا العمل للحكم على طبيعته و هويته من حيث هل هو عمل إداري أي قرار إداري أم لا ، دون الاهتمام و النظر إلى طبيعة و مضمون العمل ذاته و بحسب هدا المعيار يعتبر العمل قرارا إداريا إذا صدر من سلطة إدارية مختصة (رئيس الدولة في نطاق اختصاصاته و وظائفه الإدارية فقط ، الوزير، الوالي ، رئيس المجلس الشعبي البلدي ، المدير العام للمؤسسة) و يكون العمل (القرار) حكومي إذا صدر من الحكومة في نطاق اختصاصها ا لدستوري ، مثلا يصدر من رئيس الدولة و لكن في نطاق وظيفته الحكومية فقط أو رئيس الوزراء مجلس الوزراء و. رغم بساطة و وضوح هذا المعيار.

إلا أنه لم ينجح في التفريق بين الأعمال الحكومية و القرارات الإدارية بصورة قاطعة و هذا كله راجع للامتزاج والتداخل ينب رجال و سلطات الحكومة و رجال و سلطات الإدارة العامة في الدولة. [1]

" حيث يحوز رئيس الدولة الصفة الحكومية و الصفة الإدارية في ذات الوقت في بعض الوظائف و الاختصاصات ، كما أن الوزير يحوز الصفتين الحكومية و الإدارية ، حيث هو عضو الحكومة وعضو مجلس الوزراء ، و رئيس و قائد إداري في ذات الوقت، هذا كله جعل من المعيار العضوي الشكلي يفشل في الفصل بين القرارات الإدارية و الأعمال الحكومية[2].

2. **المعيار المادي** : إن المعيار المادي . الموضوعي . الذي يستعمل تمييز و تحديد الأعمال الإدارية بصفة عامة و القرارات الإدارية بصفة خاصة هو التركيز و الغوص في طبيعة العمل و ماديات مضمونة لتحديد هويته و طبيعته الإدارية أو غير الإدارية ، و

[1]: عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص390.

[2]: عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع نفسه ، ص391.

دون النظر و الاهتمام بصفة الجهة و طبيعة الهيئة أو السلطة التي صدر منها العمل و الاهتمام بصفة الشكليات و الإجراءات التي صدر في قلبها العمل المطلوب الكشف عن هويته وطبيعته.

ويعتبر العمل إداريا حسب هذا المعيار إذا كان العمل إداريا بطبيعته ومضمونه ويكون متصلو مرتبط بالوظيفة الإدارية " وظيفة تسيير وإدارة المرافق العامة بانتظام، وظيفة المحافظة على النظام لتحقيق المصلحة العامة في مفهوم القانون الإداري والعلوم القانونية بينما يكون العمل حكوميا بطبيعته إذا كان متصلا بالوظيفة الحكومية متضمنا لأعمال الحكومة. [1]

ولم يجد علماء وكتاب القانون الإداري و العلوم السياسية و العلوم الإدارية معيار يبين ما هو حكومي بطبيعته و ما هو عمل إداري بطبيعته وفقا للمعيار المادي، فقد قرر البعض أن الوظيفة الحكومية تتعلق بكل الأعمال التي تتدخل ضمن المحافظة على كيان الأمة و دستورها و نظامها السياسي و.. كذا الأعمال المتعلقة بأمن وسلامة الدولة والخارج.." [2]

أما الوظيفة الإدارية التي تتصل بها القرارات الإدارية فهي تتركز و تنحصر في التطبيق اليومي للقوانين و تنظيم علاقات الأفراد بالإدارة العامة المركزية و اللامركزية" وهناك من يقول أن العمل الحكومي يرسم السياسة العامة ، أما عمل الإدارة فينفذ السياسة العامة و يضعها موضوع التطبيق و ما يستلزم ذلك من ضرورة القيام بالعمليات الإدارية اللازمة (عمليات التخطيط و التنظيم و الرقابة) " كما يقرر البعض بأن الوظيفة الحكومية (العمل الحكومي يتعلق بتقرير الأهداف العامة للدولة و مراقبة تنفيذ هذه الأهداف و التأكيد من مدى تحققها بكفاية و تختلف عملية تنظيم الحكومة من دولة إلى دولة وفقا لاختلاف النظام السياسي و الإيديولوجية الفلسفية و الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية

[1]: عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في الفقه وقرارات مجلس قضاء الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 258.

[2]: عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في الفقه وقرارات مجلس قضاء الدولة، المرجع نفسه، ص259.

التي يعتنقها النظام بينما تتعلق الوظيفة الإدارية بتنفيذ الأهداف العامة عن طريق اختيار أفضل الوسائل" و. البعض يرى أن العمل الحكومي يتعلق باختيارات الدولة و يعبر عن إرادتها على عكس عمل الإدارة يقوم بتنفيذ هذه الاختيارات و الإدارة العامة للدولة.[1]

كما ذهب البعض الأخر. في مجال تمييز العمل الإداري عن العمل الحكومي بوجه عام و تمييز القرار الإداري عن العمل الحكومي بوجه خاص . إلى التقرير بأن الوظيفة الحكومية تتعلق بالمسائل الاستثنائية بالوحدة السياسية و المصالح الوطنية العليا، بينما تتضمن الوظيفة الإدارية عمليات تصريف شؤون الجهود العادية و بالرغم من أن هذه الأفكار و النظريات التي قال بها أصحابها في مجال التمييز بين العمل الإداري و العمل الحكومي بصفة عامة و التمييز بين القرارات الإدارية و العمل الحكومي بصفة خاصة .

قد نجحت في رسم ملامح كل من العمل الحكومي و العمل الإداري إلى حد ما " إلا أن كل هذه المحاولات لم تنجح في التمييز و فصل الوظيفة الحكومية عن الوظيفة الإدارية بصورة حاسمة و جامعة لا يزال هناك تداخل و اختلاط بين العمل الحكومي و العمل الإداري حيث أن الإدارة العامة تشارك بصورة مباشرة و غير مباشرة في رسم السياسة العامة و تحديد الأهداف العامة[2]. "

كما أن مفهوم السياسة العامة ذاته مرن و متقلب و غامض، كذلك أن وظيفة تحديد و رسم السياسة العامة ليست من اختصاص الحكومة في كل النظم و الأحوال، إذ تدخل هذه الوظيفة في نطاق اختصاص السلطة السياسة البحتة، أي تدخل هذه الوظيفة في نطاق اختصاص الحزب في الدول و النظم التي تأخذ نظام الحزب الواحد، و يصبح دور الحكومة في هذا المجال دورا ثانويا و تنفيذيا. و تكميليا فقط.

---

[1]: القباني بكر، القانون الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2008، ص416.

[2]: وصفي مصطفى كامل، أصول إجراءات القاضي الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص224.

كما أن الحكومة في الدول التي تأخذ بنظام الفصل بين السلطات لا تنفرد برسم السياسة العامة و حلها وإنما ا تشاركها في ذلك بصفة أساسية السلطة التشريعية باعتبارها المعبرة عن الإرادة العامة للأمة أو الشعب[1].

3**المعيار المركب أو المختلط** : المعيار المختلط أو المركب هو نتاج جمع و مجز بين المعيار العضوي و المعيار المادي معا و في ذات الوقت و المعيار المستعمل في تمييز الأعمال الإدارية بصفة عامة و القرارات الإدارية بصفة خاصة عن غيرها من أعمال الدولة الأخرى.[2]

و يمكن الاعتماد على هذا المعيار المركب في تمييز القرارات الإدارية عن العمل الحكومي بعد إضافة عنصرين جديدين هما أولا المركز و الدرجة التي تحتلها كل من الحكومة و الإدارة العامة في هرم تدرج هيكل الوظيفة التنفيذية في الدولة ، و نوعية و طبيعة علاقة التبعية القائمة بين الحكومة و الإدارة العامة . ثانيا طبيعة مفهوم السياسة العامة في نطاق الوظيفة التنفيذية في الدولة ، و ذلك حتى يقوم هذا المعيار بدور فعال قاطع إلى حد ما في التفريق بين القرارات الإدارية و العمل الحكومي و يمكن صياغة عملية التمييز بين القرارات الإدارية و الأعمال الحكومية على أساس المعيار المركب و المختلط على النحو التالي" : العمل الحكومي صادر من الهيئات و السلطات التي تعلو و تترأس الإدارة العامة و في الغالب يكون عن طريق المشاركة في رسم السياسات العامة و صياغتها و تنفيذها وفقا لما هو محدد لها دستوريا و سياسيا هذا بالنسبة للعمل الحكومي[3].

" بينما يعتبر العمل (قرارا) إداريا إذا ما صدر من الإدارة العامة التي تحتل مرتبة أدنى من الحكومة في تدرج هيكل الوظيفة التنفيذية و ترتبط بالحكومة بعلاقة التبعية و

[1]: وصفي مصطفى كامل، أصول إجراءات القاضي الإداري، المرجع السابق، ص225.

[2]: عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص193.

[3]: عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط5، دار هومة، 2009، ص92.

الخضوع و الطاعة ، و غالبا ما يتضمن العمل الإداري (القرار الإداري) عمليات تنفيذ القرارات و الأعمال الحكومية و القوانين في الحياة اليومية الجارية في صورة توفير الخدمات و السلع اللازمة لإشباع الحاجات العامة و تحقيق المصلحة العامة في مفهوم القانون الإداري و العلوم الإدارية عن طريق ضمان حسن سير المرافق و المؤسسات العامة الإدارية بانتظام و اطراد و المحافظة على النظام العام في المجتمع.[1]

ثانيا: تمييز القرار الإداري عن الأعمال الإدارية ذات الصلة

بما أن القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية أو هيئة لها سلطة إدارية بإرادتها المنفردة له طابع تنفيذي، و بذلك كل عمل إداري ينقص فيه عنصر من عناصر القرار الإداري يفقده وصف القرار الإداري و يصبح غير قابل للإلغاء أمام القضاء فإننا و من هذه الأعمال التي تشتبه مع القرارات الإدارية نجد[2]:

1. الأعمال التحضيريةprépasatoires Actes المتمثلة في الآراء avis les، الاقتراحات2 . التعليمات و المنشورات و الأنظمة الداخلية للإدارات ، لأن الأصل فيها أن لا تحدث أثرا بذاتها لأنها لا تضيف شيئا و لا تنقص من التصرفات المتعلقة بها.

مثال: يصدر وزير التعليم العالي قرارا خاصا بالامتحانات ثم تقوم مصالح الوزارة بتعميم منشور لاحق يفسر فقط ليفيات التطبيق من طرف جميع رؤساء الجامعات، حيث لا يغير المنشور من محتوى القرار.[3]

الأعمال المادية materieles actes التي تقوم بها الإدارة لا تشكل قرارات إدارية، إذ لا تعتبر أصلا من القرارات الإدارية لأنها لا تحدث . بحد ذاتها ـ أي أثر قانوني

[1]: عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص93.

[2]: عمور سلامي، مطبوعة بيداغوجية منازعات إدارية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000، ص28.

[3]: صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص77.

و إنما تأتي و تقع تنفيذا أو تطبيقا و تجسيدا لعمل تشريعي (قانون) أو عمل إداري (قرار أو عقد إداري) موجودا من قبل أو تلك التي تصدر عن الإدارة بصفة غير إدارية[1].

فيما يخص الآراء نذكر القضية رقم 92/830 بتاريخ /20/ 03 1991 بين إيدير بدعوش ورئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية أيت اسماعيل[2] إذ جاء فيها " حيث طعن المدعي في محضر اختيار قطعته الأرضية حتى تدرج في الاحتياطات العقارية وحيث أن المدعي يطلب إبطال محضر لجنة اختيار القطعة الأرضية والذي انصب على قطعة أرضية يملكها لبناء مقر بلدية، غير أن هذه اللجنة غير كلفة إلا بإعطاء رأي تقني فقط وأن هذا الرأي لا ينشأ بطبيعته أي حق ومن ثم فهو غير قابل للطعن فيه بالإبطال.

أما فيما يخص الأعمال المادية نذكر الأعمال والأفعال التي تأتيها الإدارة تنفيذا للقرار إداري صادر عن الوالي طبقا للمادة 680 من القانون المدني[3] المتضمن الاستيلاء على ملكية أحد الأفراد ضمانا لاستمرارية أحد المرافق العامة.

وأيضا عملية هدم أحد البنايات من طرف مصالح البليدة تنفيذا وتطبيقا لقرار إداري صادر عن رئيس البلدية بموجب المادة 71 من القانون البلدي رقم 08 -90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 " "[4] يعد باطلا وعديم الأثر.

وهو نفس ما ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر بقولها " القرار الإداري المعدوم حكمه في ذلك حكم الأحكام المعدومة ليس من شأنه أن يرتب أي أثر قانوني قبل الأفراد أو يؤثر في مراكزهم القانونية ويعد مجرد واقعة مادية[5]....

---

[1]: صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء على النشاط الإداري للدولة، المرجع السابق، ص78.

[2]: القضية رقم 92/830 بتاريخ /20/ 03 1991 بين إيدير بدعوش ورئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية أيت إسماعيل.

[3]: المادة 680 قانون مدني

[4]: المادة 71 من القانون البلدي رقم 08 -90 المؤرخ في 07 أفريل 1990.

[5]: يحي عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص309.

المطلب الثاني: مميزات القرار الإداري وصوره

الفرع الأول: خصائص القرار الإداري

من خلال التعريف السابق للقرار الإداري نستطيع أن نجمل خصائصه، فإنه تعبير إرادي صادر عن جهة إدارية في الدولة، كما أنه يصدر بالإرادة المنفردة لهذه الإدارة، محدثا آثارا قانونية.

كما أن هذه الخصائص تشكل في الوقت نفسه عناصر وجود القرار الإداري، فإن تخلف منها عنصر انتزع من صفة القرار لهذا العمل أو التصرف، وهذا ما سنفصله في الآتي:[1]

أولا: القرار الإداري تعبير إرادي

ومؤدى ذلك أنه حتى نكون أمام قرار إداري يجب أن تظهر الإدارة ما تبطنه وتخرجه إلى حيز الوجود، وعلى ذلك بمجرد سماع الشخص أن الإدارة ستشق طريقا في أرضه فيسرع إلى القضاء للطعن فيما سمعه، دون أن يقدم للقاضي الإداري الدليل على ذلك، ويبين تعبير أو إفصاح الإدارة عن إرادتها تكون دعواه غير مقبولة، وإظهار الإدارة لما تبطنه أو ما يطلق عليه بعنصر "الإفصاح" لا يعني بالضرورة أن يكون القرار الصادر من جانب الإدارة إيجابيا أو سلبيا، إذ المطلوب هو الإفصاح من جانب الإدارة بأي شكل من الأشكال لأن الإفصاح أمر وجوبي وضروري لميلاد القرار الاداري، وبغيره أو دونه يستحيل التعرف على عنصر الإرادة[2].

[1]: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص329.

[2]: مازن راضي ليلو، محاضرات في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، سنة 2000، ص41.

وعليه ينبغي أن تعلن الإدارة عن إرادتها، فإن التزمت الصمت فال يمكن من حيث الأصل أن يترتب على إرادتها أثر ما، وألن القرارات الإدارية المختلفة تصدر بقصد إلزام الأفراد بعمل أو الامتناع عن عمل لتحقق بالنسبة إليهم أثرا قانونيا، فيجب أن تتخذ تلك القرارات مظهرا خارجيا ليعلم بها الأفراد[1].

وقد قسم فقهاء القانون الإداري صور التعبير عن إرادة الإدارة إلى ثالثة أقسام:

أ/ القرار الإيجابي الصريح:

ويقصد به أن يصدر عن جهة الإدارة المختصة قرار إداري تفصح فيه عن ارادتها بصورة واضحة وملموسة، بما يكفل لذوي الشأن التعرف على موقفها، وبالتالي معرفة مركزهم القانوني، ومثال ذلك صدور قرار صريح بتعيين موظف نتيجة لشغور منصب إداري.[2]

ب/ **القـرار السلبي**:

يأتي مفهوم القرار السلبي في سكوت الإدارة عن ردها على ما يقدم إليها من طلبات التي يجب على الإدارة الرد عليها، وقد أعطت بعض التشريعات حكم القرارات الإدارية السلبية إمكانية الطعن فيها بالإلغاء، ومن ثم محل لطلب وقف التنفيذ، وعملت بعض التشريعات الأخرى على عكس ذلك، والأصل أن للإدارة سلطة تقدير اتخاذ القرار الإداري أو عدم اتخاذه، وكذا تحديد الوقت الملائم لإصدار هذا القرار، إلا أن هذه السلطة تنعدم، ما ألزمها القانون باتخاذ قرار معين فتكون ملزمة باتخاذه، وإلا نتج عن ذلك

[1]: مازن راضي ليلو، محاضرات في القانون الإداري، المرجع السابق، ص42.

[2]: لشوبكي عمر محمد، القضاء الاداري – دراسة مقارنة -، ط 1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 2001، ص82.

الصمت قرارا سلبيا عند اتخاذه، والذي يجوز الطعن فيه بالإلغاء لإجبار الإدارة على إصدار قرار في الطلب المقدم إليها.[1]

وعليه فالقرار السلبي متى رفضت السلطة الإدارية أو امتنعت عن اتخاذ قرار إزاء موقف معين كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للوائح والقوانين، وحتى نكون أمام قرار سلبي يجب توافر شرطين هما:

-أن يتضمن نص القانون إلزام الإدارة بإصدار قرار إداري معين، وهذا ما يطلق عليه في الفقه "الاختصاص المقيد" وقد يكون النص دستوريا أو قانونيا أو تنظيميا

-أن تواجه الإدارة إل ازم المؤسس الدستوري أو المشرع أو المنظم لها بالامتناع، ورغم أن الإدارة التزمت الصمت ولم تصدر قرارها إلا إنها عبرت عن إرادتها وأفصحت عن موقفها ولو بالامتناع بما يعرضها للمسؤولية، خاصة أن الأمر يتعلق باختصاص مقيد وأن موقفها هذا عبارة عن تمرد عن تطبيق القوانين و الأنظمة.[2]

أما تطبيقات القرار السلبي في القانون الجزائري، ما جاء في نص المادة 61 من القانون رقم 90 -29 المتعلق بالتهيئة والتعمير [3]، والتي جاء فيها: "يودع طلب رخصة التجزئة أو البناء أو الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني"، أي حددت الجهة المختصة التي يخول لها إصدار مثل هذه القرارات (رخصة البناء، رخصة التجزئة ورخصة الهدم) وهي رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما المادة 62 من نفس القانون فقد نصت على[4]:

---

[1]: لشوبكي عمر محمد، القضاء الاداري – دراسة مقارنة -، المرجع نفسه، ص83.

[2]: ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري – مبدأ المشروعية -، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، سنة 1995، ص55.

[3]: المادة 61 من القانون رقم 90 -29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

[4]: المادة 62 من القانون رقم 90 -29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

لا يمكن رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا لأسباب مستخلصة من أحكام هذا القانون، وفي حالة الرفض أو التحفظ يبلغ للمعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة على أن يكون معلال قانونا".

وعليه فعدم إجابة رئيس المجلس الشعبي البلدي عن هذه الطلبات تعد قرارا سلبيا، فقد قيد المشرع في هذه الحالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالرد عن هذه الطلبات، إما بمنح الرخصة أو بالرفض مع التسبيب، فإن سكت بعد مضي المهلة المحددة قانونا كنا أمام قرار سلبي، وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 15 -19 والمتعلق برخصة البناء ليحدد الشروط والإجراءات المتخذة في هذا المجال.[1]

ت/ القرار الضمني:

يعتبر القرار ضمنيا متى توافرت قرائن وظروف وملابسات بما يستدل بها على اتجاه موقف الإدارة حيال مسألة معينة، وكذلك القرار الضمني الناتج عن سكوت الإدارة قد يكون منتج لأثاره بالمنح والموافقة إذا أقر نص القانون ذلك وقد يكون بالرفض.

وعليه فالقرار الضمني قد يكون بالموافقة كما قد يكون قرار ضمنيا بالرفض، ففي الحالة الأولى نجدها مثال في القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية[2]، لاسيما في نص مادته 56 التي جاء فيها: "مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية."

ويعني ذلك في حالة عدم إصدار الوالي قراره حول مداولات المجلس الشعبي البلدي خلال واحد وعشرين يوما، تصبح هذه المداولات بعد هذا التاريخ قابلة للتنفيذ بقوة

[1]: المرسوم التنفيذي رقم 15 -19 والمتعلق برخصة البناء.

[2]: المادة 56 من القانون رقم 11-10 مؤرخ. في. 22. يونيو سنة. 2011 المتعلق بالبلدية.

القانون لكن المشرع وفي المادة 57من نفس القانون[1] أقر بوجوب المصادقة الصريحة في مجالات محددة وهي: الميزانيات، والحسابات وقبول الهبات، والوصايا الأجنبية، واتفاقيات التوأمة والتنازل عن أمالك الدولة.

أما الحالة الثانية للقرار الضمني بالرفض نجده مثال في القانون رقم 22-13 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، في نص المادة 830 في فقرتيها الأولى والثانية[2] والتي تنص على: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 من القانون أعلاه[3]، يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين 02 بمثابة قرار بالرفض."

ومعنى ذلك أنه عدم رد الجهة الدارجة على التظلم المقدم من الطاعن وسكوتها عن ذلك خلال مدة شهرين يعتبر قرارا إداريا ضمنيا بالرفض.

والمثال الثاني عن الحالة الثانية نجده في المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك[4]، في مادته 06 والتي تنص على: " يمكن لصاحب شهادة التعمير عند عدم اقتناعه بالرد الذي يبلغ له، أو في حالة سكوت السلطة المختصة خلال الآجال المطلوبة، أن يتقدم بطعن سلمي أو يرفع دعوى قضائية لدى الجهة القضائية المختصة."

---

[1]: المادة 57 من القانون رقم 11-10 مؤرخ. في. 22. يونيو سنة. 2011 المتعلق بالبلدية.

[2]: المادة 1/830 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[3]: المادة 829 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[4]: المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.

ثانيا: نهاية القرار الإداري:

نهاية القرار الإداري تكون مقرونة ومستندة إلى مبدأ الشرعية، الذي يعطي صحة وسلامة العمل الإداري يشكل ضمانه لحقوق الأفراد إضافة إلى ما يوفره القضاء من رقابة والتي تعلق أساسا بطبيعة النزاع، وبالتالي القرار الإداري ينتهي وفق أسلوبين: أسلوب إداري يكون فيه للإدارة الحق في سحب قراراتها الإدارية أ و إلغائها متى ثبت إرتكابها لخطأ ما أو شاب قراراتها أحد عيوب عدم المشروعية وذلك أثناء مباشرتها لوظيفتها الإدارية.

كذلك من خلال هذا النص نجد أنه في حالة سكوت الإدارة بعد المدة الممنوحة لها والمقدرة بشهرين 02 حسب المادة الثانية من نفس المرسوم التنفيذي تعتبر قرارا ضمنيا بالرفض، يلجأ بعدها الطاعن إلى تقديم تظلم إداري، أو إلى رفع دعوى قضائية لدى المحكمة الإدارية المختصة[1].

وبالرغم من التشابه الكبير بين القرار السلبي والقرار الضمني خاصة وأن الإدارة في كل من القرارين السلبي والضمني التزمت الصمت والسكوت، إلا أن القانون الإداري استطاع أن يضع معيارا فاصلا بينهما تمثل في ضرورة البحث عن طبيعة السلطة الممنوحة للإدارة عما إذا كانت سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية، فإذا كانت السلطة الممنوحة للإدارة مقيدة ألزمها التشريع أو التنظيم باتخاذ موقف معين حيال مسألة معينة وواجهت المعني أو المعنيين بالامتناع، فلم تفصح عن موقفها كنا أمام قرار سلبي، أما إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية وامتنعت عن اتخاذ موقف صريح كنا أمام قرار ضمني.[2]

ثالثا: صدور القرار عن سلطة عامة في إطار نشاط إداري

[1]: المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.

[2]: محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، سنة 2009، ص64.

عند النظر لأحد التعريفات للقرار الإداري بأنه عمل قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة ليحدث مركزا قانونيا جديدا أو يؤثر في مركز قانوني قديم أو إلغاء مركز قانوني سابق.

يتبين لنا انه يلزم لوجود القرار الإداري أن يكون هناك جهة إدارية وطنية وليست أجنبية مصدرة للقرار وأن يكون القرار معبرا عن الارادة الذاتية لجهة الإدارة الوطنية وفق نشاط إداري وفق مجموعة من القوانين واللوائح وأن يترتب على القرار الإداري آثار قانونية لأن الإدارة يمكن لها أن تخرج عن إطار القرارات الإدارية لخروجها عن إطار النشاط الإداري كتصرف الإدارة في إطار معين أو مسالة من مسائل القانون الخاص.

حيث أنه وبالنسبة للمشرع والقاضي يعد اختصاصه كأصل بوجود سلطة إدارية طرفا في النزاع حسب المعيار العضوي.[1]

رابعا: القرار الإداري يرتب أثرا قانونيا

تتمثل الميزة الثالثة للقرار الإداري في أنه يرتب آثارا قانونية معينة، وإلا يعد مجرد عمل مادي لا يدخل ضمن الأعمال القانونية، والأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري قد يتمثل في[2]:

-إنشاء مركز قانوني جديد لم يكن موجودا في السابق، مثل قرار تعيين شخص في وظيفة عامة.

-أو تعديل في المراكز القانونية الموجودة فعال، مثل ترقية موظف إلى رتبة أعلى، أو نقله إلى مكان آخر.

[1]: محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص65.

[2]: المرجع نفسه، ص66.

-أو إلغاء مركز قانوني قائم، مثل فصل موظف عن وظيفته، أو إحالته على التقاعد.

-وهذا كله يشترط أن يكون هذا الأثر ممكنا وجائزا قانونا

وعليه فالعبرة في تحديد طبيعة القرار الإداري ليست بألفاظه ومبانيه، ولكن بمضمونه وفحواه وبالأثر القانوني المترتب عنه، والذي تحدث الإدارة بموجبه تغييرات في العالقات القانونية السائدة، سواء بإنشاء مراكز قانونية أو تعديلها أو إلغائها.[1]

سادسا: نهائية القرار الإداري وقابليته للإلغاء

القرار الإداري الصادر عن السلطة الإدارية يجب أن يكون نهائيا أي أنه غير قابل للرجوع فيه من قبل الإدارة و تولدت عنه حقوق للغير فور صدوره، ولا يحتاج نفاده لتصديق أو اعتماد من سلطة أعلى، لكن في حالات استثنائية يمكن أن يطعن في إلغاء قرار إداري مجرد من صفة النهائية [2].

وذلك بصدوره من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون الحاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى، إذ يصبح قابلا للطعن فيه من لحظة صيرورته قابليته للتنفيذ، ومن ثم فإن القرارات الوقتية ال يمكن الطعن فيها بالإلغاء، وبالتالي لا يمكن طلب وقف تنفيذها، كأن يتم توقيف عامل من وظيفته لمدة 3 أو 4 أيام لإحالته على مجلس التأديب، ذلك أن هذا الأخير ليس قرارا نهائيا، وكذا القرارات غير القابلة للتنفيذ كأن كون القرار مسحوبا أو ملغى إداريا، فإنه لا يجوز وقف تنفيذه لعدم إمكانية الطعن فيه بالإلغاء، ذلك لأنه ليس قرارا نهائيا.

[1]: أحمد رجب محمود، القضاء الاداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 2005، ص33.

[2]: ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، مخبر الدراسات السلوكية والقانونية، الطبعة الاولى، الجزائر، 2006، ص70.

الصفة النهائية تختلط بالصفة والطبيعة التنفيذية في القرار الإداري، حيث أن القرار لا يكون نافذا إلا إذا أصبح نهائيا، كما ال يكون القرار الإداري نهائيا إلا اكتسب الصفة والطبيعة التنفيذية، لذلك يسمي بعض الفقهاء القرار الإداري "القرار التنفيذي.[1]

الفرع الثاني: أنواع القرار الإداري

تصنف القرارات الإدارية إلى عدة أنواع تبعا للمعيار المعتمد في التصنيف؛ فمن حيث تكوينها تقسم إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة، ومن حيث رقابة القضاء عليها توجد قرارات تخضع لرقابة القضاء وقرارات ال تخضع لرقابة القضاء (أعمال السيادة)، ومن حيث آثارها توجد قرارات إدارية منشئة وقرارات كاشفة ومن حيث وجودها القانوني تنقسم إلى قرارات صريحة وقرارات ضمنية ومن حيث مداها وعموميتها توجد قرارات فردية وقرارات تنظيمية[2].

غير أننا سوف نتعرض لهذين التصنيفين الأخيرين لاستعمالهما من طرف المشرع الجزائري في تعديله الجديد لقانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 1880، وكذا استعمال المادة 80 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة للتصنيف المتعلق بمداها وعموميتها[3].

أ- أنواع القرارات الإدارية من حيث وجودها القانوني :

[1]: المرجع نفسه، ص71.

[2]: كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الاداري، مذكرة ماجيستر، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة 2010-2011، ص67.

[3]: المادة 80 من القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

تنقسم القرارات من حيث وجودها القانوني إلى قرارات صريحة وقرارات ضمنية، ولقد تم النص على هذين النوعين بموجب المادة 880 من قانون الإجراءات المدينة والإدارية[1]، إذ يقصد بالقرارات الصريحة: "هي تلك التي تفصح بموجبها الإدارة عن إرادتها المنفردة بعبارات صريحة وهذا دون حاجة ألي أدلة أو قرائن أخرى، فالإدارة أفرغت إرادتها في شكل خارجي"، ومن أمثلة ذلك قرار التعيين أو قرار الفصل.

القرارات الضمنية: " فهي التي تستنتج من تصرف معين أو ذلك الموقف الذي (تكشف ظروف الحال- دون إفصاح على أن الإدارة تتخذه حيال أمر معين)، ويظهر القرار الضمني في أجلى صوره في حالة إذا اعتبر المشرع سكوت الإدارة، رفضا إذا مضت عليه مدة معينه، ومثال ذلك عدم إجابة الإدارة على تظلم مقدم إليها عن قرار صدرته، إذ يعتبر مضي شهرين على تقديم التظلم بمثابة رفضه طبقا للمادة 1/880 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السالف ذكرها.[2]

ب- أنواع القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها:

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها إلى قرارات إدارية فردية وقرارات إدارية تنظيمية، وقد تم النص على هذين النوعين بموجب المادة 110 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها[3]: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي."

---

[1]: المادة 880 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[2]: المادة 1/880 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[3]: المادة 110 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وكذا المادة 01/80 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة بنصها على ما يلي" :يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في[1]:

طعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية."

تأسيسا على ذلك، يمكن رفع دعوى إلغاء ضد القرارات الإدارية الفردية أو القرارات الإدارية التنظيمية وبالتالي إمكانية طلب وقف تنفيذها.

إذ يقصد بالقرارات الإدارية الفردية؛ القرارات التي تصدرها إحدى الجهات الإدارية السابق ذكرها، والمتعلقة سواء بفرد واحد معين بذاته أو مجموعة من الأفراد معينين بذواتهم، والتي تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها.[2]

القرارات الإدارية التنظيمية والتي تسمى باللوائح وهي تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة ومجردة، وهي تعتبر كذلك إذا كانت تخاطب أفراد غير المعينين بذواتهم، وتطبق على عدد غير محدد من الأفراد، فهي تتضمن قواعد تطبق على كل من تتوافر فيه شروط معينة أو يوجد في ظروف معينة، كما تطبق كلما توافرت هذه الشروط أو تلك الظروف، ذلك أنها لا تستهلك موضوعها بمجرد تطبيقها على حالة معينة أو على فرد معين بذاته ومن أمثلة القرارات الإدارية التنظيمية اللوائح الإدارية بجميع أنواعها (اللوائح التنفيذية، اللوائح التنظيمية، لوائح الضبط، لوائح الضرورة واللوائح التفويضية[3].)

يتميز القرار الإداري التنظيمي على القرار الإداري الفردي؛ في أنه إذا ما كان يخاطب أفراد معينين بذواتهم أي يتعلق بأفراد معروفين بأسمائهم وأشخاصهم فإنه يعتبر

---

[1]: المادة 01/80 من القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 يعدل و يتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

[2]: كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مرجع سبق ذكره، ص68.

[3]: سامي جمال الدين، أصول القانون الاداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص 175.

قرارا فرديا ولو تعدد هؤلاء الأشخاص، مثال ذلك أن يصدر قرار بتعيين عدد كبير من الموظفين يعينهم القرار بأسمائهم، أما إذا كان القرار يتعلق بأفراد طائفة معينة غير محددين بذواتهم وأسمائهم فإنه يعتبر قرارا تنظيميا كالقرار الذي يصدر لتنظيم شؤون المهندسين أو الأطباء، ففي هذه الحالة يعتبر القرار تنظيميا. [1]

والظاهر أن العبرة في التفرقة بين القرار التنظيمي والقرار الفردي ليست بعدد الأشخاص الذين يعينهم القرار، ولكن العبرة بتعيين هؤلاء الأشخاص بذواتهم أو عدم تعيينهم.

المبحث الثاني: اركان القرار الإداري

حتى تتحدد الطبيعة الاستثنائية لقضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام الجهة القضائية الناظرة في دعوى الإلغاء سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة ينبغي تحقق عدة شروط شكلية وموضوعية، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الشروط الموضوعية

الفرع الأول: المحل والسبب

أولا: المحل

محل القرار الإداري هو ذلك الأثر القانوني الذي يحدثه القرار في الحالة القانونية القائمة، وذلك إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قديم أو إلغائه.

ومن الطبيعي القول أن محل القرار الإداري يختلف في القرار الفردي عنه إذا كان القرار لائحيا، فالقرار الفردي ينتج آثرا شخصيا يمس شخصا بذاته أو أشخاصا بذواتهم، كما لو كان القرار قرار تأديب أو تعيين أو ترقية أحد الموظفين، ففي هذه القرارات محل القرار يخاطب شخصا بذاته، ويؤثر على مركزه هو دون غيره، أما القرار اللائحي أو

[1]: سامي جمال الدين، أصول القانون الاداري، المرجع نفسه، ص176.

التنظيمي فينتج أثرا عاما واسع النطاق، وسواء تعلق الأمر بالنسبة للقرار الفردي أو القرار اللائحي فهناك نتائج قانونية تنجم عن صدور أي منهما.[1]

ويشترط في المحل أن يكون جائزا قانونا أي مشروعا، وإلا كان باطلا لمخالفة القانون، وتكون المخالفة مباشرة للقانون في الحالات التي تخرق فيها الإدارة حكما ينص عليه القانون صراحة، أو امتنعت عن إصدار قرار يوجب عليها القانون إصداره، كما يمكن أن تكون مخالفة القانون عند تفسير الإدارة لنص قانوني تفسيرا خاطئا، أي أنها أصدرت قرارا إداريا انطلاقا من نص قانوني لكن على غير إرادة المشرع في هذا النص، ثم يمكن أن يكون الخطأ يتعلق بعدم تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع تطبيقا سليما .[2]

كما يشترط في المحل أن يكون ممكنا غير مستحيل فمثلا إذا صدر قرار بترقية موظف فإن الأثر الناجم عنه هو تغيير تصنيفه من درجة إلى أخرى، فإن ثبت أن الموظف توفي قبل صدور القرار فإن القرار سوف لن يكون ممكنا.

فقد قضى مجلس الدولة الجزائري في عدة قضايا بإلغاء قرارات إدارية، بسبب غياب ركن المحل في هذه القرارات أو مخالفتها القانون، وعلى سبيل المثال قضية (ر.ع) ضد (س.ط) بحضور الدائرة الحضرية لبلدية الكاليتوس، والتي تتلخص وقائع هذه القضية في أن بلدية الكاليتوس تصرفت في أحد ممتلكاتها، والمتمثلة في قطعة أرض لصالح السيد (ر.ع) بموجب مقررة بتاريخ 24 ديسمبر 1986 ،ثم منحت نفس قطعة الأرض للسيد (س.ط) بموجب مقررة بتاريخ 13 جوان 1989 ، وعليه فإن ركن المحل أصبح ناقصا في القرار الإداري الثاني، لكون محل التصرف غير موجود، ما دامت قطعة

[1]: سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص177.

[2]: أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2 ،الجزائر، 2003، ص167.

الأرض قد خرجت من حيازة الإدارة، بعدما تصرفت فيها لصالح السيد (ر.ع)، لهذا ألغى مجلس الدولة القرار الإداري الثاني لغياب ركن المحل فيه.[1]

ثانيا: السبب

السبب في القانون الإداري حالة واقعية أي قانونية تحدث فتخول لرجل الإدارة أن يتدخل ويتخذ قرارها.

وكذلك سبب القرار الإداري هو الحالة القانونية او الواقعية، التي تحمل الإدارة على التدخل باصداره بقصد احداث أثر قانوني معين هو محل القرار، ابتغاء لتحقيق مصلحة عامة هي الهدف منه.[2]

وكذلك سبب القرار الإداري هو الحالة القانونية او الواقعية التي تحمل الإدارة على التدخل بإصداره بقصد احداث أثر قانوني معين هو محل القرار، ابتغاء لتحقيق مصلحة عامة هي الهدف منه.

ومن ثم فإن الإدارة تستند في إصدارها للقرار الإداري لحالة قانونية او واقعية خاصة، تستوجب منها التدخل بإصداره فإذا افتقد لكليهما اعتبر قرارا باطلا.

وعليه فإن السبب هو الوقائع والظروف المادية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها، ولقد ذهب اتجاه في الفقه الى اعتبار ركن السبب من شروط صحة القرار

---

[1]: لحسين بن الشيخ ، أ ث ملويا، دروس في المنازعات الادارية وسائل المشروعية، دار هومة ، الطبعة الأولى ، الجزائر، 2006، ص90.

[2]: سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص178.

الإداري، ويجب أن يتحقق السبب بشروطه وأوصافه التي فرضها القانون لكي يكون القرار مشروعا، ونتيجة لذلك اعتبر هذا الاتجاه أن الحالة القانونية أو الواقعية هي التي تبرر إصدار القرار، وتعد سبب وجوده.[1]

وتتمثل الحالة الواقعية في الأوضاع المادية الناجمة عن الطبيعة أو بتدخل انساني، والتي تكون وراء اصدار هذا القرار، ومثال عن ذلك اصدار الإدارة قرارا لمواجهة مظاهرات او اضطرابات من شأنها أن تؤثر على النظام العام، كاصدار رئيس الجمهورية مرسوما رئاسيا في حالتي الطوارئ والحصار، فلولا أن الأمن العام للدولة في خطر لما كان للإدارة اصدار هذا القرار.

أما الحالة القانونية وتتمثل في وجود مركز قانوني معين خاص أو عام، ومثال ذلك في حالة تقديم موظف عمومي طلب كتابي للاستقالة من الوظيفة العمومية، معلنا بذلك فيه ارادته الصريحة في قطع العلاقة الوظيفية التي تربطه بارادته بصفة نهائية، وهذا طبقا للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

فالواقعية القانونية هي تقديم الموظف العمومي لطلب الاستقالة، وهو السبب الذي أدى بالإدارة القرار النهائي بإنهاء العلاقة الوظيفية.[2]

كما أنه يشترط في السبب في القرار الإداري:[3]

---

[1]: المرجع نفسه، ص179.

[2]: خديم فاروق، رقابة القاضي الاداري على مبدأ التناسب، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية والسياسية، العدد02، الجزائر ،2011، ص133.

[3]: فريدة أبركان، رقابة القاضي الاداري على السلطة التقديرية على الادارة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، الجزائر، 2001، ص37.

- أن يكون موجودا في الواقع فلا يجوز أن ينسب الى موظف مخالفة تأديبية لم يرتكبها في الحقيقية والواقع

- أن يكون صحيحا من الناحية القانونية

- أن ينطبق عليه الوصف القانوني الصحيح

- أن يكون متناسبا مع محله

أي بمعنى ان القضاء الإداري يراقب هذه الشروط في ركن السبب، وهذا من ناحية الوجود المادي والتكييف القانوني، وصحة السبب من الناحية القانونية وتناسبه مع محله.

كما يجب التفريق بين السبب والتسبيب، فالأول ركن من اركان القرار الإداري والثاني يقصد به ذكر الأسباب في صلب القرار الإداري، ولا تقوم به الإدارة الا إذا فرضه نص صريح، مثل ما جاء في نص المادة 45 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية[1]، والتي أقرت بأن إعلان توقيف أي منتخب في المجلس الشعبي الولائي يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، يكون ذلك بموجب قرار معلل صادر عن وزير المكلف بالداخلية، فركن السبب ركن أساسي للقرار الإداري، ويأخذ عيب انعدامه.

- والذي يشكل وجها للإلغاء القرار الإداري

- العديد من الصور كانعدام الوجود المادي للواقعة، أو الخطأ في التكييف القانوني للواقعة أو رقابة الملائمة.

فقد صدر عن مجلس الدولة الجزائري قرار بتاريخ 31 جانفي 2000.[2]، في قضية والي ولاية مستغانم ضد جمعية المسماة جمعية منتجي الحليب، والقاضي قام بإلغاء مقررة

[1]: المادة 45 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية.

[2]: قرار بتاريخ 31 جانفي 2000، في قضية والي ولاية مستغانم ضد جمعية المسماة جمعية منتجي الحليب.

الوالي الذي يقتضي بتوقف النشاط الجمعية لمدة (06) أشهر، مؤسسا قراره (مجلس الدولة) أن مقررة الوالي اتخذها على أساس وقائع مادية تتمثل في التحقيق الذي قامت به مصالح أمن الولاية، والذي توصلت الى ان سلوك الجمعية مخالف للنظام العام والآداب العامة وأن أعضائها كانوا متابعين قضائيا، غير أن هذه الوقائع لم يشر اليها في مقررة المانع لنشاط هذه الجمعية، وبهذا نكون أمام قرار مبني على وقائع منعدمة أو غير حقيقية.

وعليه فإن تخلف ركن السبب الذي يقوم على أساسه القرار الإداري من الناحية القانونية أدى ذلك مباشرة الى بطلان القرار، منه يصبح محلا للطعن فيه بالالغاء، ومن ثم طلب وقف تنفيذه.[1]

الفرع الثاني: الغاية

الغاية هي الهدف الأخير الذي ينصب على مصدر القرار الاداري تحقيقه من اصدار القرار، وعلى سبيل المثال تكون غاية القرار الإداري التي تتخذها السلطات المشرفة على المرافق العامة، اشباع الحاجيات، وتقديم خدمات تحقيقا للمصلحة العامة فإذا استهدفت تحقيق ذاتي، أو مصلحة خاصة يصبح عملها اعتداء ماديا قابلا للالغاء امام القضاء الإداري.

والمصلحة العامة لما كان غير محدد فإن المشرع يتدخل ليحدد للعاملين بالمرافق العامة الغاية التي عليهم تحقيقها بذاتها، فالبحث عن غيرها يؤدي الى بطلان قراراتهم بموجب إساءة استعمال السلطة بمقتضى ما يسمى بمبدأ تخصيص الأهداف والغايات والاصل ان تتمتع الاعمال الادارية بحجة المشروعية والصحة إذ يفترض فيها جميعها السعي وراء تحقيق المصلحة العامة، فكل عمل اداري يهدف الى تحقيق غاية معينة

[1]: طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، سنة1969، ص 43.

والقرار الإداري ما هو الا وسيلة لتحقيق هذه الغاية التي تكون دائما مصلحة عامة او منفعة عامة.[1]

المطلب الثاني: الشروط الشكلية

الفرع الأول: شرط الاختصاص

إن فكرة الاختصاص ترتكز على أساس صدور القرار الإداري من الشخص المختص قانونيا بإصداره، لا من أي شخص اخر، وذلك طبقا لمبدأ التخصص، وعلى ذلك فإن القانون يعترض باختصاصات معينة لبعض الأشخاص في بعض الأماكن ولفترة محددة وهذا التحديد في صالح الإدارة والعمل الإداري، وهو أيضا لخير الافراد، فتخصص رجل الإدارة في عمل معين يزيد من كفاءته فيما يخصص له ويحدد المسئولية داخل الإدارة، كما يساعد على توجيه المواطنين اليه لأداء أعمالهم ويجنبهم التعسفات الناشئة من تركز السلطات في أيدي القلة، ويمكن تحديد فكرة الاختصاص بالعناصر التالية: [2]

1- **العنصر الشخصي:**

الأصل ان يتم تحديد الاختصاص بقانون بناء على قانون، وعلى العضو الإداري المنوط به اصدار القرار الإداري الالتزام بحدود الاختصاص المرسوم، والغالب ان ينص

[1]: مخاشف مصطفى، السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية، مذكرة ماجيستر، 2008/2007، تلمسان ص55.

[2]: رزاق بنوة دلال، عيب الشكل والاجراءات في القرار الاداري، مذكرة ماستر تخصص قانون اداري، السنة 2013-2014، ص13.

القانون صراحة على عضو الإدارة الذي يملك ممارسة الاختصاص، ولكنه أحيانا ينظم بعض الاختصاصات ويعهد بها الى إدارة معينة، فيكون ممثل هذه الإدارة أو رئيسها هو المختص بإصدار القرارات التي تدخل في تلك الاختصاصات.[1]

وإذا كان من الواجب على كل سلطة إدارية ان تمارس الاختصاص للمسند اليها فإن هذا المبدأ ينبغي مع ذلك أن يترك مجال امام الضروريات العملية التي تسمح لبعض السلطات بالتخلي عن جزء مهم من المهام الموكول اليها أمر الاضطلاع بها، وذلك عن طريق التفويض مع العلم ان التفويض باعتباره استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص يجب ان يكون مقررا او كيفما كان الحل بين عام يعادل على الأقل مستوى النص الصادر بإسناد الاختصاص والتفويض نوعان الاختصاص وتفويض الامضاء.[2]

ويتجلى تفويض الاختصاص في ان تعهد السلطة المفوضة الى سلطة مفوض لها بجزء من اختصاصاتها، وهكذا يرتبط التفويض بالوظيفة بصرف النظر عن صاحبها ويعمل به حتى في حالات الحلول محل الموظف المعين، وبهذا يكتسي تفويض الاختصاص صيغة مستمرة ويبقى معمولا به ما لم يقع سحبه مع العلم أن المفوض لا يجوز له خلال مجموع هذه المدة ممارسة الاختصاصات المفوضة، أما الاعمال التي يقوم بها المفوض له في دائرة التفويض فيبقى مرتبطة وتحتل في تدرج الاعمال مكانة تطابق مكانة المفوض له وتجدر الإشارة ان تفويض الاختصاص أو السلطة يجب أن يكون جزئيا ذلك أنه اذا كان كليا فهو لا يعتبر تفويضا بل تنازلا من جانب هذه السلطة،

[1]: المرجع نفسه، ص14.

[2]: حمدي القبلات، القانون الإداري، الجزء الأول، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2010، ص74.

بالإضافة الى هذا يجب ان يستمد التفويض السلطة من نص قانوني صريح، كما أن قرار التفويض ينبغي أن ينشر في الجريدة الرسمية.[1]

بينما تفويض التوقيع لا يغير توزيع الاختصاصات، ويقتصر دوره على مجرد توقيع المفوض اليه أو امضاءه على بعض القرارات الداخلية في اختصاص الأصيل، ولحسابه وتحت رقابته، فهو مجرد عمل ماديا حيث يوقع المفوض اليه على وثيقة سبق أن أعدها الأصيل وهذا التفويض مقرر ومنظم بنص عام فيما يخص السلطات الوزارية، وبما أن هذا التفويض مستمد من شخص فإن العمل به ينتهي تلقائيا متى تغير شخص المفوض أو المفوض له.

وأخيرا يعتبر تفويض التوقيع محدودا في مداه، حيث انه يجوز للسلطة ان تفوض امضاءها بالنسبة للجميع القرارات المتعلقة الراجعة لاختصاصها باستثناء المراسيم والقرارات التنظيمية.

وتجدر الإشارة الى ان الاختصاص يعتبر من الشروط الجوهرية لصحة القرارات وإذا خالف هذا الشرط يعتبر القرار باطلا، وفي جميع الأحوال فإن عيب عدم الاختصاص يعتبر من العيوب المتعلقة بالنظام العام لكل ما يترتب على هذا التعلق من نتائج، من حيث جواز الدفع به في أية مرحلة كانت عليه الدعوى، أو من حيث جواز إثارته تلقائيا من طرف المحكمة.[2]

2- العنصر الزمني:

ان السلطة الإدارية في الأصل لا يمكنها اتخاذ قرار الاخلال المدة التي تزاول فيها عملها الشيء الذي يمنع معه على سبيل المثال اتخاذ قرارات سابقة لأوانها أو قرارات ذات أثر رجعي أو خلال انتهاء مدة مهامها، لكنه في بعض المجالات يعتبر انقضاء المدة

[1]: محمود خلف الجبوري، القضاء الاداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، 1998، ص216.

[2]: علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، الجزء الأول، مكتبة دار الثقافة، الأردن، 2004 ،ص 69.

القانونية غير مؤدي لزوال الاختصاص بصفة نهائية، وهذا ما يمكن حدوثه استقالة الحكومة او اقالتها بحيث تضل هذه الأخيرة تزاول صلاحيتها ومهامها العادية والمستعجلة ريثما تتألف حكومة جديدة تستند اليها مأمورية تسيير شئون الدولة.[1]

3- العنصر المكاني:

ان مفهوم العنصر المكاني في تحديد الاختصاص واضحا للغاية، حيث ان السلطة الإدارية تمارس اختصاصاتها في اطار جهوي او ترابي معين، وهكذا نجد ان السلطات الحكومية تتمتع باختصاص على الصعيد الوطني بينما نجد أخرى كالعمال ورؤساء المصالح الخارجية تمارس اختصاصها في دائرة محدودة.

ويترتب عن تجاوز السلطة الإدارية، الرقعة الترابية المحددة لها بحكم القانون لممارسة اختصاصاتها بطلان قراراتها.[2]

وتأسيسا على ذلك يمكن تعريف الاختصاص بأنه:" السلطة او الصلاحية التي يتمتع بها مصدر القرار في إصداره في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي بينها القانون".

وتعتبر مخالفة قاعدة الاختصاص في اصدار القرار الإداري عيبا مستقلا وقائما بذاته، يحق بمقتضاه للسلطة القضائية المختصة اثارته والبث فيه من تلقاء نفسها ولو لم يثره الخصوم لأن عيب الاختصاص هو العيب الوحيد المتصل بالنظام العام.[3]

الفرع الثاني: شرط الشكل

---

[1]: عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، منشأة المعارف، مصر، 2006 ،ص 66.

[2]: عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص67.

[3]: المرجع نفسه، ص68.

لا يكفي حتى يكون القرار الإداري مشروعا، أن يكون قد صدر من جهة مختصة بناء على سبب مشروع وجائز، بل يجب أن يصدر وفق أشكال وإجراءات معينة، حتى يسلم من الطعن فيه بالإلغاء، ولاسيما إذا حددها المشرع بنص قانوني أو تنظيمي الخارجي، الذي يظهر ويبرر إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ وإصدار قرار إداري معين، في مظهر خارجي معلوم حتى ينتج آثاره القانونية ويحتج به إزاء المخاطبين به .

.فالشكل ينصرف إلى الإطار الخارجي الذي يصدر فيه القرار، أما الإجراءات فهي الخطوات المتبعة لإصدار القرار، والتي أقرها المشرع صراحة، وألزم الإدارة بإتباعها تحت طائلة البطلان[1].

الغرض من فرض هذه الشكليات والإجراءات على الإدارة فإنه يفعل ذلك ليضمن حسن إصدار القرارات الإدارية، فلا تكون مطبوعة بطابع التسرع وعدم وزن الملابسات والظروف، وكذلك الغرض من تقريرها هو إقامة بعض الضمانات للأفراد، لتكون ثقلا 3 يوازي السلطات الضخمة الممنوحة للإدارة .

ومن أبرز الشكليات تسبيب القرار الإداري، فقد قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار إداري بسبب عدم التسبيب، وهذا في قراره الصادر في 11 فيفري 2002 ،حيث جاء في بعض حيثياته:" وحيث أن قضاة الدرجة الأولى قد أصابوا لما قضوا بإلغاء القرار المطعون فيه، إلا نه كان عليهم مراعاة الجانب الجوهري فيه، وهو عدم تسبيبه، وعليه فإنه يتعين تأييد القرار المستأنف"

كليات إصدار القرار الإداري بلغة معينة، ومثال عن ذلك ما جاء في قرار مجلس الدولة المذكور أعلاه، في إحدى حيثياته:"... وهذا وحده كافيا لإلغائه، إضافة إلى كونه محررا باللغة الأجنبية خلافا لنص المادة 03 من الدستور...[1] .

[1]: عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص69.

كما أن الفقه والقضاء الإداريين ميز بين الأشكال والإجراءات الجوهرية، والأشكال والإجراءات الثانوية:

–فالأشكال والإجراءات الجوهرية والتي ألزم المشرع الإدارة بإتباعها دون أن يكون لها سلطة تقديرية كوجوب الاستشارة، أو تسبيب القرار الإداري، إن لم تحترم الإدارة هذه الشكليات أصبح القرار الإداري معرضا للطعن بالإلغاء لغياب ركن من أركانه ومنه محلا لطلب الوقف.

–والأشكال الثانوية والتي عادة تكون مقررة لصالح الإدارة، والتي لم يلزمها القانون بها، فهنا تستطيع الإدارة استدراك الخطأ بعد إصدارها للقرار الإداري[2].

[1]: المادة 03 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، المؤرخ في2022/12/30، ج ر، عدد87.

[2]: حباس اسماعيل، مسؤولية الادارة عن القرارات غير المشروعة في القانون العام، مذكرة ماجيستر، جامعة الوادي،السنة الجامعية 2014-2015، ص89.

خلاصة الفصل:

نستنتج من خلال ما تطرقنا إليه أن القرار الإداري هو حالة قانونية له مبدأ وستند شرعي ويتم وفق إجراءات وأشكال تقوم بها الإدارة، وله حالات واستثناءات قانونية مكفولة لصالح مصالح الإدارة.

وسنتطرق في الفصل الثاني إلى أهم تلك الإجراءات التي تدخل ضمن عملية تنفيذ القرار الإداري، مع التعرض إلى أهم طرقه ووسائله قانونيا.

الفصل الثاني:

إجراءات تنفيذ القرار الإداري وإشكالاته

تمهيد:

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

والأصل هو تنفيذ القرارات دون اللجوء إلى القضاء ويكون ذلك سواء من الأطر اف المعنية بالقرار أو من الإدارة، وعندها يكون التنفيذ إما اختياريا أو جبريا، والاستجابة لمضمونها لمساعدة مجموعة من العوامل عبر حالات مختلفة لتنفيذ القرارات الإدارية، و هذا لا يختلف بالنسبة للإدارة وذلك باحترام مجموعة من التدابير لتنفيذها، وفي حالة عدم تنفيذ القر ار ات الإدارية من طرف الأفراد اد ففي يد الإدارة آلية التنفيذ الجبري، و يهدف هذا الأسلوب المخول قانونا للإدارة، لإجبار الأفراد على التنفيذ وذلك باستعمال سلطاتها العامة (القوة) العامة دون الحاجة لسلطة أخرى، وفي حالة استمرار متناع الأفراد عن التنفيذ فإن القانون منح آلية توقيع العقوبات الإدارية المالية والعقوبات الإدارية غير المالية.

المبحث الأول: طرق ووسائل تنفيذ القرار الإداري

تعد القرارات الإدارية الوسيلة المفضلة للدارة للقيام بوظائفها المتعددة والمتجددة، لما تحققه من سرعة وفاعلية في العمل الإداري، وامكانية البت من جانبها وحدها في أمر من الأمور دون حاجة إلى الحصول على رضا ذوي الشأن، حتى معاونتهم، وذلك بإنشاء حقوق للأفراد أو فرض التزامات عليهم.

المطلب الأول: التنفيذ الإداري

الأصل في تنفيذ القرارات الإدارية أن تتم طواعية واختيارا، سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية، إيجابية أم سلبية، إذ أن الإدارة لا تجد صعوبة في الغالب في تنفيذها، وخاصة إذا تطابق النفاذ القانوني مع التنفيذ المادي، أما إذا صدر القرار مستكملا أركانه القانونية وخاطب أفراد طالبا منهم القيام بعمل معين أو الإمتاع عن القيام بعمل معين ولم يمتثلوا للقرار فتثور عندئذ مشكلة تنفيذ القرار، ذلك أن الأفراد الذين يخاطبهم القرار ملزمون من ناحيتهم باحترام مقتضى القرار، والإدارة من ناحيتها مسؤولة عن كفالة هذا الاحترام، ومن هنا وجدت الآليات التي تستطيع الإدارة من خلالها الوصول إلى تنفيذ قراراتها.

الفرع الأول: مفهوم تنفيذ قرار الإداري

لغة: التنفيذ هو تحقيق الشيء واخراجه من حيز الفكر والتصور الى مجال الواقع الملموس فيقال نفذ المأمور الامر اي اجراه وقضاه، ولهذه الكلمة معاني اخرى فمثلا يقال نفذ وانفذ الكتاب الى فلان أي أرسله إليه، وانفذ الرجل عهده أي أمضاه وغير ذلك[1].

[1]: بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات البغدادي، طبعة 2009، ص464.

أما مصطلح التنفيذ بصفة عامة فهو إعمال القواعد القانونية في الواقع العملي فهو حلقة اتصال بين القاعدة والواقع، وهو الوسيلة التي يتم بها تسيير الواقع على النحو الذي القانون، والأصل أن يتم تحقيق القواعد القانونية في الواقع العملي بصورة تلقائية.

من خلال سلوك الأفراد اليومي المعتاد، إذ تخاطب القواعد القانونية إرادة الأفراد وهم ملزمون باحترامها وتنفيذها.

ولكن قد لا يحدث التطبيق التلقائي للقواعد القانونية، وفي هذه الحالة يتم إجبار الأفراد على احترام القانون وتطبيقه وتتولى الدولة إجبار الأفراد على ذلك بواسطة إحدى سلطاتها العامة وهي السلطة القضائية.[1]

الفرع الثاني: صور تنفيذ القرار الإداري

يكون للقرار الإداري قوة تنفيذية، فهو يلزم المواطنين ويضع له امتيازات، ويمكن في بعض الحالات أن تنفذ الإدارة قراراتها بواسطة القوة.

أولا: التنفيذ الاختياري للقرارات الإدارية

يتعلق الامر بتلك القرارات التي تخول لصاحبها امتيازات وحقوق فإذا كان الهدف من القرار الإداري أن يعطي للمواطنين حقا، أو يمنحه رخصة لفتح متجر او استيراد بضائع من الخارج أو بناء مشروع، فهذا القرار لا يكون في مضمونه أي الزام بالتنفيذ، بل يترك للمستفيد منه حق الاختيار حسب امكانياته وظروفه وارادته، فإما أن يبادر بتنفيذه وفق المادة القانونية المنصوص عليها، وإما أن يطلب تجديده وإما أن يتنازل عنه.[2]

أولا: بالنسبة للإدارة

[1]: بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص465.

[2]: فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2010، ص395.

-إذا كان عب ء التنفيذ يقع على الإدارة فإنه يجب عليها أن تتخذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بتطبيق القرار ومثال ذلك إلتزامها بدفع معونة قررها القرار أو بوقف صرف مرتب موظف تبعا لقرار فصله أو استقالته.

-إن الإخلال بالالتزام بتنفيذ القرار الإداري من طرف الإدارة يرتب المسؤولية سواء على أساس الخطأ الشخصي أو المرفقي، كما يتجلى من أحكام المادة 30 من المرسوم 131/88 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.[1]

ثانيا: بالنسبة للأفراد

-تساهم مشاركة الأفراد ومشاوراتهم في إعداد وتكوين القرارات الإدارية في الالتزام والتحمس في تنفيذها والانصياع لها، خلافا للأسلوب الاستبدادي الذي يقوم على تحكم الرؤساء الإداريين ونفوذهم وتفردهم باتخاذ القرارات الإدارية.

-وتنفيذ القرارات الإدارية بالنسبة للأفراد يظهر في حالتين : **الأولى** : محل القرار حق أو رخصة: يسعي الفرد لاستيفاء ذلك وفق التدابير السارية المفعول، وما على الإدارة سو ى تسهيل عملية التنفيذ، و الامتناع عن كل ما من شأنه عرقلة ذلك، وفي هذا السياق جاءت المادة 37 فقرة 01 من المرسوم 131/88 السابق لتنص على ما يلي[2]:

"يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات والمنشورات والمذكرات والإعلانات التي أصدرتها" مثال : قرار الانتداب يقدم المعني الوثائق اللازمة وعلى الإدارة متابعة التنفيذ القرار بتمكينه من التمتع بهذا الحق مادام مستوفي الشروط.

[1]: المادة 30 من المرسوم 131/88 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

[2]: المادة 1/37 من المرسوم 131/88 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

الثانية: محل القرار التزام: يجب على الفرد إما القيام بعمل أو الامتناع عن عمل حسب مضمون القرار.

مثال: قرار تو قيف موظف: ينفذ من خلال الانقطاع طيلة مدة التوقيف عن ممارسة مهامه الوظيفية المنبثقة عن منصب عمله.[1]

-هناك العديد من العوامل التي تساعد وتسهل عملية تنفيذ القرار الإداري بالطريق الاختياري بالنسبة للإدارة أو للأفراد وهذه العوامل تتمثل فيما يلي[2] :

1 - حسن إعداد وانجاز عملية اتخاذ القرارات الإدارية، إذ يؤدي ذلك إلى تنفيذها من طرف المخاطبين بها اختياريا وتلقائيا بصورة سليمة وفعالة .

2 - وجود رأي عام قوي وواع ومتشبع بالروح والغيرة الوطنية ونزعة الولاء والإخلاص للأمة والدولة، فكلما كان هناك وعي سياسي وقانوني وحس مدني ووطني، كان التنفيذ الحر للقرارات من طرف المواطنين هو الأصل.

3- إن القرارات الإدارية تتمتع بالقوة القانونية الإلزامية وقرينة الشرعية والسلامة إذا ليس للمخاطبين بها أن يمتنعوا عن تنفيذها وليس لهم التحجج والتذرع بحجة الشك في مدى شرعية القرارات لأن قرينة شرعية وصحة القرارات الإدارية تقوم على أساس أن الإدارة العامة والدولة رجل شريف يستهدف دوما تحقيق الصالح العام .

وينجم عن هذه القاعدة أنه من يدعي عدم صحة وشرعية القرارات الإدارية أن يثبت ذلك بوسائل الإثبات القانونية، أي عب ء الإثبات يقع دوما على الأفراد فالإدارة

[1]: فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سبق ذكره، ص396.

[2]: المرجع نفسه، ص397.

العامة دوما في مركز المدعي عليه فيما يتعلق بدعاوى مدى شرعية القرارات الإدارية ودعوى الإلغاء.[1]

ثانيا: التنفيذ الجبري المباشر للقرار الإداري بواسطة الإدارة

تعتبر هذه الوسيلة من اهم الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية في مزاولتها لنشاطها، اذ تستطيع الإدارة ان تقوم بتنفيذ قراراتها بشكل مباشر على الافراد بدون ان تلجأ الى القضاء للحصول منه على اذن بالتنفيذ، فالإدارة تستطيع ان تستخدم القوة الجبرية عند الاقتضاء لمواجهة عناد الافراد في تنفيذ القرارات، إذ أن هذا الامتياز له جانبين: احدهما يتمثل في امتياز اصدار قرار من جانبها يرتب اثره الافراد دون مشاركة منهم، وثانيهما يتمثل في امتياز تنفيذ القرار جبرا عند الاقتضاء ودون اذن من القضاء.

إلا أن حق الإدارة في تنفيذ قراراتها مباشرة وبالقوة اذ لزم الامر يخضع لمجموعة من الضوابط والقيود التي تضمن عدم تجاوز هذا الاستثناء الخطير لحدوده والمساس بحقوق الافراد وحرياتهم، وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي:[2]

- ان يرفض من صدر بحقهم القرار الامتثال له طواعية بعد أن تطلب منهم الجهة المختصة مصدرة القرار تنفيذه، ذلك أن الحرص على الاستجابة السريعة والفعالة لضروريات عدم تعطيل سير العمل الإداري واستقرار الأوضاع والمراكز الناشئة عنها، كلها مبررات تقتضي عند عدم الانصياع الافراد طواعية واختيارا لقراراتها تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشرا أو جبرا إذا لزم الامر.[3]

- ان تستخدم الإدارة في تنفيذ قراراتها جبرا القدر اللازم لضمان تنفيذ القرار، وذلك دون المساس بحقوق وحريات الافراد الذين سينفذ القرار في مواجهتهم وبعد انعدام الوسائل

[1]: عبد العزيز عبد المنعم، المرافعات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 285.

[2]: خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2005، ص 243.

[3]: خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، المرجع نفسه، ص244.

البديلة المتاحة امام الإدارة لوضع قرارتها موضع التنفيذ، وخاصة الظروف الاستثنائية الطارئة وحالات الضرورة.

وتنبع أهمية هذا الشرط او الضابط بالتنفيذ الجبري للقرار الاثار الخطيرة التي تترتب على استخدامها مثل هذه الوسيلة والمتمثلة في: الاعتداء على حقوق الافراد وحرياتهم، كقرار نزع الملكية الذي يمس حق الملكية، وقرار التفتيش المنازل الذي يمس حرمة المسكن، وقرار منع مواطن من السفر الذي يمس حريته الشخصية، أو ان يترك القرار اثارا يتعذر تداركها بعد التنفيذ كقرار هدم منزل أيل للسقوط.

- ان يوجد نص قانوني صريح يخول الإدارة حق اللجوء الجبري المباشر ذلك لأن التنفيذ الجبري المباشر هو في الأصل وسيلة استثنائية يتم اللجوء اليها في حالات محددة، الامر الذي يقتضي استناد الإدارة في استخدام هذه الوسيلة الى نص قانوني يجيز استخدامها. [1]

نظرا لأن التنفيذ المباشر هو طريق استثنائي بحت فإن من شأن إطلاق يد الإدارة في استخدامه ما يهدد حقوق الأفراد، الأمر الذي ينحصر معه حق الإدارة في استخدام أسلوب التنفيذ المباشر في حالتين وهما[2]:

-حالة وجود نص تشريعي صريح: يمنحها هذا الحق، وعلى الأفراد الانصياع للتنفيذ المباشر كان يحق لهم المنازعة امام القضاء في شرعيته، ولأن التنفيذ ٍ غاية من تقريره والمباشر من شأنه المساس بالحريات العامة للأفراد فمن غير الجائز تقريره بنص لائحي، حيث لا يجوز تقييد الحريات العامة إلا بقانون.

-حالة الضرورة: إذا قامت حالة ضرورة نتيجة لوقوع ظروف استثنائية من شأنها تهديد المجتمع بأخطار جسيمة جاز للإدارة اللجوء للتنفيذ المباشر لقرارتها ذات الصلة

[1]: حسين شيرون، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة شدها، دار الجامعة الجديدة، طبعة 2010، ص39.

[2]: فريجة حسين، شرح المنازعات الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، طبعة 2011، ص 233.

بالظروفّ الاستثنائية لمواجهة تلك الظروف الخطرة. حتى ولو لم يوجد نص يخول لها هذا الحق.

وتلك تحت مسؤولية الإدارة مع خضوعها في هذا الشأن لرقابة القضاء منعا لتهديدها لحقوق الأفراد بطريقة تعسفية[1].

شروط قيام حالة الضرورة: للضرورة التي تبيح للإدارة الحق في تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشرا شروطا تتمثل في ما يلي: [2]

-قيام خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة الصحة العامة والأمن العام والسكينة العامة كما هو الشأن بالنسبة لحالات الحرب أو اعمال الشغب التي تكدر الأمن العام.

ويكفي لقيام حالة الضرورة ان يكون الخطر الجسيم محتمل الوقوع ولا يشترط فيه ان يكون حالة عامة تشمل الدولة بأسرها.

- تعذر دفع الخطر بالطرق العادية فلا يجوز للإدارة ولوج الطرق الاستثنائية ومنها التنفيذ المباشر إلا إذا عجزت الطرق العادية عن مواجهة الخطر.

-تحقيق المصلحة العامة: فلو اتخذ من هذا التنفيذ المباشر وسيلة لتحقيق منافع شخصية عد هذا التصرف من الإدارة غير مشروع لكونه مشوبا بالانحراف بالسلطة في أخطر صوره وهي الخروج عن المصلحة العامة.

-عدم التضحية بالمصلحة الخاصة كلية: ويقصد به أنه لا يجوز للإدارة وهي بصدد تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشرا ان تضحي بالمصلحة الخاصة للأفراد كلية في سبيل تحقيق

[1]: فريجة حسين، شرح المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص234.

[2]: فضيل العيش، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، منشورات أمين، 2010، ص155.

المصلحة العامة حيث لا يجوز التضحية بالمصلحة الخاصة إلا بالقدر اللازم والضروري لتحقيقه.[1]

ثالثا: تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق القضاء

يفترض لجوء الإدارة أصلا الى القضاء المختص للحصول على حقوقها في تنفيذ القرار الإداري، ويتم تنفيذ القرار الإداري بواسطة القضاء عن طريق توقيع الجزاءات الجنائية والمدنية والتأديبية:

1- **الجزاء الجنائي:** قد تلجأ الإدارة للقضاء الجنائي لتنفيذ قراراتها وحمل الافراد قسرا على تنفيذها من خلال توقيع عقوبات لحمل الافراد على تنفيذ القرارات الإدارية، بل ان وسيلة الدعوى الجنائية من الأساليب التي يعتبرها الفقه والقضاء الأسلوب الأمثل الواجب اتباعه في الحالات التي يمتنع فيها الافراد عن تنفيذ القرارات طواعية حملهم جبرا على التنفيذ.

وفي الجزائر مثلا: نص القانون رقم04 / 07 المؤرخ في 2004/08/14 المتعلق بالصيد[2]على عقوبات جزائية في حالة عدم التقيد او الالتزام برخص الصيد، وتنص المادة 152 من المرسوم 02-250 المتضمن قانون الصفقات العمومية[3] على ما يلي:

"يعرض عدم احترام احكام هذا المرسوم الى تطبيق العقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول به."

---

[1]: فضيل العيش، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، المرجع نفسه، ص156.

[2]: نص القانون رقم04 / 07 المؤرخ في 2004/08/14 المتعلق بالصيد.

[3]: المادة 152 من المرسوم 02-250 المتضمن قانون الصفقات العمومية.

وحتى في حالة عدم النص مباشرة على العقوبات الجنائية فإن المادة 459 من قانون العقوبات [1]نصت على عقوبات جزائية.

حيث نصت هذه المادة على عقوبات جزائية حيث جاء فيها "يعاقب بغرامة من 5 الى 20 ألف دينار جزائري ويجوز ان يعاقب بالحبس لمدة 3 ايام على الاكثر كل من خالف المراسيم او القرارات المتخذة قانونا من السلطة الادارية اذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقب عليها بنصوص خاصة.

2- **الجزاء المدني**: تستطيع ان تلجأ الى القضاء المدني لالزام الافراد باحترام قراراتها وتنفيذها جبرا، ويرى بعض الفقهاء ان اتباع الإدارة لطريق القضاء العادي وان كان قليل الحدوث عملا وعدم استخدامها لامتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها، فيه ضمانة اكبر لاحترام حقوق وحريات الافراد.

وفي الجزائر لا يوجد ما يمنع الادارة ذات الشخصية الاعتبارية (دولة، ولاية، بلدية، مؤسسة ادارية) حق التداعي واللجوء الى القضاء المختص برفع دعوى تلزم الافراد بالامتثال لقرارها.

كما لو أصدرت جهة الادارة قرارا يقضي بإلزام شخص معين بالخروج من السكن الوظيفي ورفض المعني بالأمر الامتثال للقرار الاداري، فهذا الرفض يخول للإدارة حق اللجوء للقاضي بغرض استصدار حكم الاخلاء.[2]

[1]: المادة 459 من مر رقم 20-01 مؤرخ في 30 يوليو سنة 2020 يعدّل و يتمم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يونيو 1966 و المتضمن قانون العقوبات .قانون رقم 21-14 مؤرخة في 2021/12/28 يعدل و يتمم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 1966/06/08 و المتضمن قانون العقوبات.

[2]: عمار عوابدي، القضاء الاداري في القانون الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع، طبعة 2004، ص 123.

فقد قضى مجلس الدولة بتاريخ 2002/09/23 الغرفة الأولى ملف رقم 10/4064 ع.س ضد والى ولاية الجزائر أن استيلاء الوالي المنتدب على محل ذي استعمال سكني مشغول بصفة قانونية يعد تجاوزا للسلطة.[1]

-ثم أكد مجلس الدولة أن السلطة القضائية هي الوحيدة المختصة بالإخراج من السكن وبالنتيجة أصدر قرارا بإبطال قرار التسخيرة المؤرخ في 1997/10/08م [2]وأمر بإرجاع الوضع إلى ما كان عليه أي قضى برجوع المستأنف للسكن محل النزاع.

بل إن في الالتجاء إلى القاضي العادي ضمانا أكبر للأفراد ولحرياتهم بالنسبة لطريق التنفيذ المباشر وقد يكون أكثر فعالية بالنظر الى تفاهة العقوبة الجنائية المقررة.

3- **الجزاء التأديبي**: تستخدم الإدارة أحيانا الجزاء التأديبي التي تملك توقيعه قانونا في مواجهة من يرفض الانصياع لقراراتها أو أوامرها، ومن امثلة ذلك: العقوبات التأديبية التي توقع على الموظفين المخالفين لأوامرها والعقوبات التي توقع على المنتفعين بخدمات المرافق العمومية من مخالفات إزاء القرارات المنظمة لهذا الانتفاع، والجزاءات الجنائية والمالية الواردة في أنظمة الضبط الإداري هي جزاءات سالبة للحرية كالغرامات والمصادرة، والحبس واغلاق المحلات المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة الخطرة، فضلا عن سحب التراخيص الخاصة بمزاولة المهن الحرة والتجارية.[3]

المطلب الثاني: التنفيذ عن طريق الدعاوى القضائية

يعتبر تنفيذ القرار الإداري بواسطة القضاء الضمانة الثانية لتنفيذه الذي يمتنع المعنيون به تنفيذه طوعا، حيث يمتلك القضاء سلطة توقيع الجزاءات، واجبار الأفراد على

[1]: قرار مجلس الدولة بتاريخ 2002/09/23 الغرفة الأولى ملف رقم 10/4064 ع.س ضد والى ولاية الجزائر.

[2]: قرار التسخيرة المؤرخ في 1997/10/08م [2]وأمر بإرجاع الوضع إلى ما كان عليه أي قضى برجوع المستأنف للسكن محل النزاع.

[3]: عمار عوابدي، القضاء الاداري في القانون الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص124.

تنفيذ التز اماتهم، وذلك بالحصول على حكم قضائي بتنفيذ القرار الإداري بالقوة الجبرية، وأن تلجأ إلى هذا الأسلوب إذا قدرت أنه أكثر ملائمة بحسب ظروف الحال ألنه أمر نادر الوقوع بالرغم من أنه يمثل ضمانات أكبر للأفراد ولحرياتهم.

الفرع الأول: الدعوى المدنية

تلجأ الإدارة بمقتضى الدعوى المدنية إلى القاضي المدني مثلها في ذلك مثل سائر الأفراد العاديين لتحصل منه على حكم بتنفيذ القرار الإداري، ويمكن للإدارة العامة رفع دعوى أمام القضاء المدني بهدف إصدار حكم يلزم الأفراد بتنفيذ قرار إداري إذا امتنعوا عن تنفيذه اختياريا واجباريا، والحصول على حكم يجبر هم على تنفيذ قراراتها[1].

ولقد استقر القضاء العادي والإداري الفرنسي بتأييد من الفقه على قصر التنفيذ عن طريق القضاء في الدعوى الجنائية، فإن لم يكن اللجوء للدعوى الجنائية، فلا بد وسائل التنفيذ الجبري ولا تملك الإدارة حق التنازل عنها، على أن هذه القاعدة يمكن أن تحتمل مع ذلك بعض الاستثناءات، كما لك نص القانون صراحة على حق الإدارة في اللجوء للدعاوى المدنية.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري، فإن الاتجاه السائد فقها و قضاء، هو إمكانية لجوء الإدارة للقضاء العادي بغرض الحصول على حكم يلزم الأفراد تنفيذ قراراتها[2].

الفرع الثاني دعوى الإلغاء

[1]: سائح سنقوفة، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2001، ص136.

[2]: مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص690.

الدعوى الإدارية هي الوسيلة القانونية للمطالبة بالحق، وذلك يكون عن طريق اللجوء إلى القضاء بهدف حماية ما يدعيه ذوي الشأن من حق أعتدي عليه أو مصلحة قائمة.

وتتسم الدعوى الإدارية عن الدعوى العادية، بعدم تساوي أطرافها ذلك أن الإدارة تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وتمثل الطرف القوي في الخصومة الإدارية أمام الفرد الذي يمثل الطرف الضعيف، لهذا أحاط المشرع الدعوى الإدارية ببعض المميزات التي تخدم المصلحة العامة، وتخفف عدم التوازن الموجود بين الطرفين.

من أهم الدعاوى الإدارية دعوى الإلغاء، التي خصها المشرع بمجموعة من الأحكام و القواعد القانونية عن غيرها من الدعاوى الأخرى من حيث أطراف الدعوى والإجراءات، كما أنها الدعوى الوحيدة والأصلية لإلغاء القرارات غير المشروعة، والغاية منها حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد، وعلى الرغم من أهمية هذه الدعوى إلا أن المشرع لم يضع لها تعريفا دقيقا وواضحا تاركا ذلك للفقه في تحديد أهم مفاهيمها، كما أن دعوى الإلغاء تتميز بجملة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الدعاوى.[1]

أولا: التعريف الفقهي

جاء الفقه الفرنسي بعدة تعريفات لدعوى الإلغاء منها تعريف الفقيه " A.Delaubadere"، حيث عرفها:" دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري".[2]

كما ذهب الفقيه C.Debbasch إلى نفس التعريف بقوله:" الطعن الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القضاء إبطال قرار إداري لعدم المشروعية".

[1]: رياض عيسى، دعوى الإلغاء في الجزائر، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق الكويتية، العدد 4، 1989، ص64.

[2]: بعي احسن، أطروحة دكتوراه، انعدام القرار الإداري، جامعة باجي مختار، عنابة، 2015، ص57.

وفي الفقه العربي كذلك، لا وجد تعريف متفق عليه لدعوى الإلغاء من طرف فقهاء القانون الإداري، فقد أورد الفقه العربي عدة تعريفات نذكر من بعضها ما يلي:[1]

تعريف الدكتور " سليمان محمد الطماوي" قضاء الإلغاء بأنه:" القضاء الذي بموجبه يمكن للقاضي أن يفحص القرار الإداري، فإذا تبين له مجانبة القرار للقانون حكم بإلغائه، ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به.

كما يعرفها الدكتور " أحمد محيو" بأنها:" الدعاوى التي يطلب فيها من القاضي إلغاء قرار غير مشروع للإدارة"، في حين عرفها الدكتور "خالد بن خليل الظاهر" بأنها:" طلب صاحب الشأن إلى القضاء إلغاء قرار إداري بحجة أنه مشوب بأحد عيوب عدم المشروعية".

وعرفها الدكتور "أحمد الصغير بعلي" بأنها:" الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية (الغرف الإدارية أو مجلس الدولة) التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته لما يشوب أركانه من عيوب".[2]

ثانيا: التعريف القانوني

لم يتطرق المشرع الجزائري إلى تعريف دعوى الإلغاء، ولكن مع ذلك نجد التشريع العادي والأساسي في بعض نصوصه قد تضمن إشارة إلى هذه الدعوى، وذلك في كل من الدستور والقانون.

[1]: أبو زيد فهمي مصطفى، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 137.

[2]: المرجع نفسه، نفس الصفحة.

ونجد في نصوص الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، ما يدل على أنه يشير إلى الدعوى الإدارية من ذلك ما جاء في المادة 139:" تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية".

وتظهر الإشارة الصريحة للدعوى الإدارية بما جاء في نص المادة 143 من نفس الدستور:" ينظر القضاء في الطعن الموجه ضد قرارات السلطة الإدارية"، وتجدر الإشارة إلى أن هذه المواد قد عدلت بموجب الدستور الجزائري، لسنة 2016 بالمواد 157 و 158 على التوالي، غير أنها احتفظت بنفس المضمون، وهذا ما يفسر أن دعوى الإلغاء لها أساس من الدستور.[1]

ولقد تضمنت العديد من النصوص القانونية الإشارة إلى دعوى الإلغاء، مثلما جاء في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها[2]:" تختص المجالس القضائية بالفصل .....في الطعون بالبطلان..."، وكذلك المادة 274[3] بقولها:" تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية، وأيضا ما جاء في المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01،[4] وقد سميت دعوى الإلغاء بأنها الطعن بالبطلان، بالإضافة إلى استعمال مصطلح" تجاوز السلطة".

وما تجدر الإشارة إليه في هذا المجال أن هذا النوع من الدعاوى لا يزال يعاني رحلة البحث عن التسمية الصحيحة، وقد استعمل المشرع الجزائري تسمية "دعوى الإلغاء" التي يعتقد أنها الأنسب، وذلك في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في كل من المادتين

---

[1]: دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم438 - 96 مؤرخ في 7ديسمبر 1996.

[2]: المادة 07 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[3]: المادة 274 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[4]: المادة 09 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

801 بقولها:" تختص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى الإلغاء..."، وكذلك المادة 901 بقولها:" يختص مجلس الدولة .....بالفصل في دعاوى الإلغاء".

والملفت من التعريفات التي ذكرت أنه وعلى الرغم من تباينها، إلا أنها اتفقت جميعها على أن دعوى الإلغاء لا تخرج من كونها دعوى منصبة على قرار إداري غير مشروع، وعموما يمكن إيراد التعريف التالي:" دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع الصادر عن السلطات الإدارية طبقا لإجراءات خاصة ومحددة قانونا.[1]

لدعوى الإلغاء خصائص ومميزات معينة، جعلتها دعوى ذاتية ومستقلة بذاتها عن الدعاوى القضائية الأخرى، وقد أدت عوامل كثيرة إلى تكوين هذه الخصائص، منها ما تعلق بطبيعة الدعوى نفسها سواء من ناحية الموضوع أو الأطراف، ومنها ما تعلق بتطور القانون الإداري نفسه وتشعب مجالات تطبيقه.

أولا: دعوى قضائية إدارية:

نشأت دعوى الإلغاء في فرنسا كطعن أو كتظلم إداري رئاسي، ثم أصبحت دعوى قضائية بصدور قانون 24 ماي 1872 الذي منح مجلس الدولة سلطة القضاء البات، بعد أن كانت سلطته قبل هذا التاريخ معلقة على تصديق رئيس الدولة، وهو ما اصطلح على تسميته بالقضاء المحجوز.

ولقد كان لصدور هذا القانون الأثر الكبير في تطور دعوى الإلغاء لتصبح طعنا قضائية بالمعنى الحقيقي لهذه الكلمة، ولما كانت كذلك فهي ترفع طبقا لقانون المرافعات أو الإجراءات المدنية والإدارية أمام الجهات القضائية المختصة، هذه الأخيرة التي تملك سلطة إعدام القرار الإداري المطعون فيه بالكيفية التي حددها القانون وضمن الآجال

[1]: بوضياف عمار، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، دط، الجسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2007، ص51.

المحددة، وبالتالي فهي دعوى قضائية بمختلف المعايير سواء من حيث شروط قبولها أو الجهات المختصة بالنظر فيها أو الإجراءات المتبعة بشأنها وخصائصها المتميزة أو القرار المترتب عنها، والذي يتمتع بحجية الشيء المقضي به، وترجع طبيعتها القضائية لكون موضوع دعوى الإلغاء هو مخاصمة القرار الإداري المطعون فيه.[1]

ثـــــانيا: مبدأ المشروعية

يعرف مبدأ المشروعية على أنه سيادة أحكام القانون في الدولة، بحيث تسود أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء كانت إرادة الحاكم أو المحكومين، كما يعتبر مبدأ المشروعية أحد أهم مبادئ القانون على الإطلاق بإرسائه مبدأ سيادة القانون، فخضوع الدولة للقانون يستلزم خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية وجوبا لما تسنه السلطة التشريعية من تشريعات وقوانين ما يعني خضوع الإدارة التام للقانون.[2]

فكلما ظهر مبدأ المشروعية وبدأت أثاره ومعالمه ونتائجه كلما اختفت مظاهر الدولة البوليسية، فدولة القانون تبدأ بتكريس مبدأ المشروعية في أرض الواقع على نحو يلزم كل الهيئات الدولة بمراعاة حكم القانون في نشاطاتها وتصرفاتها، وفي علاقاتها المختلفة.

وإن دعوى الإلغاء هي من دعاوى قضاء المشروعية، ذلك لأنها تتحرك وترفع على أساس مخالفة القرارات الإدارية لمبدأ المشروعية، فتنصب على القرارات الإدارية من حيث شرعيتها وتطالب بإلغائها في حال مخالفتها لمبدأ الشرعية، فالهدف الأساسي والجوهري لدعوى الإلغاء إذن هو حماية مبدأ المشروعية بصفة عامة وحماية شرعية القرارات

[1]: عمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، دط، دار الهدى، عين مليلة،الجزائر، 2010، ص29.

[2]: بوضياف عمار، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، مرجع سبق ذكره، ص52.

الإدارية بصفة خاصة، وتأسيسا على ذلك فإن دعوى الإلغاء هي الوسيلة والمكنة الأساسية للكشف عن مدى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية، والثاني حماية حقوق الأفراد وحرياتهم عن طريق إلغاء القرارات الإدارية المعيبة.[1]

ثالثا: دعوى الإلغاء دعوى موضوعية وذات إجراءات خاصة

تتميز دعوى الإلغاء بالطبيعة والصفة الموضوعية والعينية، فهي خلافا للدعاوى القضائية تنصب كليا وأساسا على القرار الإدارية المطعون فيه بعدم الشرعية من ذوي الصفة والمصلحة، بغض النظر عن السلطة أو الجهة المصدرة له، فالهدف الرئيس والأساس من دعوى الإلغاء هو حماية مبدأ الشرعية من خلال حماية شرعية القرارات ومن مظاهر وأسباب عدم المشروعية.[2]

ويترتب على هذا أن رافع دعوى الإلغاء، وجب أن يهتم من حيث الأصل بالقرار المطعون فيه كوثيقة قانونية ويبرز عيوبه دون الاكتراث بالشخص المصدر للقرار، فله أن يثير مسائل تخص القرار في شكله وموضوعه، كما أنه له أن يثير مسائل تتعلق بالجوانب الإجرائية أو بشروط القرار، المهم أن وسيلة الهجوم ألا وهي الدعوى تنصب على القرار.[3]

ولما كانت دعوى الإلغاء دعوى مميزة من حيث سلطة القاضي ومن حيث نتائجها، إذ ينجم عنها إلغاء القرار الإداري المطعون فيه بات من الضروري إخضاعها لإجراءات خاصة.

---

[1]: عمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص31.

[2]: عمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص32.

[3]: شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون،الجزائر، 2005، ص27.

وبالعودة لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجد أن المشرع قد خص دعوى الإلغاء سواء المرفوعة أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة بكم هائل من النصوص والأحكام، وهو ما لم يفعله بالنسبة لباقي الدعاوى الأخرى كدعوى التعويض ودعوى التفسير أو دعوى فحص المشروعية، ولعل السبب الرئيسي يعود لخطورة هذه الدعوى تميزها من حيث الموضوع عن باقي الدعاوى الإدارية، كما أنها أكثر فاعلية وحدة في حماية حقوق وحريات الإنسان في الدولة المعاصرة من جهة، ومن جهة ثانية نظرا لسعة انتشارها في الوسط القضائي دفعت المشرع الجزائري بأن يخضعها للكثير من الأحكام القانونية.

من أهم الإجراءات القضائية الخاصة لدعوى الإلغاء الكتابة، السرية الحضورية الطابع التحقيقي.[1]

المبحث الثاني: الاستعجال الإداري

يعد القضاء الاستعجالي الإداري" administratif référé" فرع من فروع القضاء الإداري الغاية منه التدخل السريع بهدف اتخاذ تدابير عاجلة ومؤقتة تبر لاستعجال، ّرها حالة اّ وذلك إلى حين رفع دعوى محتملة في سبة الموضوع إن لم تكن رفعت بعد، كما هو الحال عليه بالن لطلب تعيين خبير بقصد إثبات وقائع معينة، كتلف سيارة خاصة في محشر بلدي، أو إلى حين صدور حكم في الموضوع إذا كانت الدعوى قد رفعت بالفعل، كما هو الحال عليه بالنسبة لطلب وقف تنفيذ قرار إداري مطعون فيه بدعوى تجاوز السلطة.

المطلب الأول: وقف التنفيذ الإداري

[1]:المرجع نفسه، ص28.

نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن دعوى وقف التنفيذ هي دعوى استعجالية ذات طابع مستعجل، ومنح أيضا للقاضي الإداري الاستعجالي سلطات التدخل السريع بمجرد قيام حالة الاستعجال وبواسطة إجراءات مستعجلة لوضع حد لنشاط الإدارة، الذي قد يظهر من مجرد الفحص السطحي للملف أنه غير مشروع، وذلك بوقف آثاره التنفيذية بصفة سريعة إلى غاية الفصل في مدى مشروعيه المعروضة على قاضي الموضوع.

الفرع الأول: أمثلة عن حالات وقف تنفيذ القرار الإداري

طبقا لنص المادة 921 من ق.إ.م.إ[1] التي نصت على سلطات القاضي الاستعجالي في مجال التعدي، الإستيلاء والغلق الإداري، ليست بالجديدة فقد كانت معروفة قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث كانت تنص المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية [2]على امكانية اعتراض تنفيذ القرارات الإدارية.

البند الأول: وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة وجو د شك جدي حول مشروعيتها

نصت على هذه الحالة العامة المادة 919 ق.إ.م.إ [3]بقولها: "عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث

[1]: المادة 921 المادة 921 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[2]: المادة 171 مكرر من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[3]: المادة 919 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

شك جدي حول مشروعية القرار .عندما يقضى بوقف التنفيذ، يفصل في طلب إلغاء القرار في أقرب الآجال ."ينتهي أثر وقف التنفيذ عند الفصل في موضوع الطلب."

يتميز وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة وجود شك جدي حول مشروعيتها، عن وقف التنفيذ المعمول به طبقا للمواد من 833 إلى 837 [1]من عدة أوجه، حيث يأمر به قاضي الاستعجال الإداري وليس قاضي الموضوع، كما يتميز أيضا من حيث الشروط الموضوعية فيستلزم أمام قاضي الاستعجال توافر ظرف الاستعجال ووجود الشك الجدي حول مشروعية القرار.

البند الثاني: وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالات التعدي والاستيلاء والغلق الإداري

كأصل عام ليس لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ قرار إداري، وباستثناء القرارات كما أنها ليست المتضمنة منح تراخيص فإن الحظر يشمل جميع القرارات بما فيها القرارات المنعدمة .لقاضي الاستعجال أن يأمر الإدارة بالقيام بعمل مقابل للأثر الذي أحدثه القرار الإداري، مثل الأمر بإطلاق شخص موضوع بواسطة قرار الوالي في المستشفى للأمراض العقلية، أو الأمر بإرجاع موظف من المصلحة التي أبعد عنها.[2]

وإذا كان هذا هو الأصل فإن الاستثناء عليه هو جواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية في ثلاث حالات هي: حالة التعدي، حالة الاستيلاء وحالة الغلق الإداري.

لقد نصت على ذلك صراحة الفقرة الأخيرة من المادة (921 ق.إ.م.إ) بقولها "... وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري يمكن أيضا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه".

---

[1]: المواد من 833 الى 837 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[2]: محمد عبد الكريم شريف، القرار الإداري المنعدم، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص101.

أولا: التعدي

إن أغلب التشريعات لم تعط مفهوم دقيق للتعدي بما فيها المشرع الجزائري، إلا أن المشرع الفرنسي ذكر عدة مفاهيم للتعدي منها ما صدر في قرار بتاريخ 1949/11/18 في قضية "كارليه" بقوله "التعدي تصرف صادر عن الإدارة يظهر أنه لا يدخل في الصلاحيات المخولة لها قانونا.[1]

كقاعدة عامة، يعود الاختصاص بنظر منازعات التعدي إلى القضاء الاستعجالي، لما ينطوي عليه التعدي من عنصر الاستعجال.

إن اختصاص القضاء الاستعجالي بنظر منازعات التعدي لا يعني إطلاقا عدم اختصاص قضاء الموضوع به إذا اختاره المدعي لعرض النزاع عليه[2].

والتعدي هو ارتكاب جهة الإدارة لخطأ جسيم أثناء قيامها بعمل مادي غير مرتبط بتطبيق نص تشريعي أو تنظيمي، وقد عرفه البعض في كونه يتمثل في "تصرف للإدارة مشوب بعدم الشرعية الخطير، والذي يمس بحق الملكية أو بحرية من الحريات الأساسية.

يتضح أن ما يميز حالة التعدي هو تنفيذ الإدارة لقرار مخالف للقانون بشكل صارخ. ذلكّ وقد أكد ان لفظ الاعتداء يتضمن في معناه ضرورة القيام بعمل مادي، إذ تعتبر القرارات تعديا متى اتخدت صفة محكمة التنازع الفرنسية، وأي الفعل المادي، وتضمنت مساسا بحق الملكية أو بحرية أساسية، والتي يظهر بوضوح عدم إمكان ربطها بأي سلطة للإدارة .[3]

---

[1]: طارق زيادة، القضاء المستعجل بين النظرية والتطبيق، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 1993، ص78.

[2]: الغوثي بن ملحة، القضاء المستعجل وتطبيقاته في النظام القضائي الجزائري، طبعة 1، 2001، 2009، ص09.

[3]: المرجع نفسه، ص10.

ويمكن أن ندرج ضمن حالات التعدي ما نصت عليه المادة (920 ق.إ.م.إ)[1] من أنه يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بأي تدبير من شأنه حماية الحريات الأساسية وقمع تعدي الإدارة عليها: "يمكن لقاضي الاستعجال عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 119 أعلاه إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسا خطير وغير مشروع بتلك الحريات[2]."

حتى نكون بصدد التعدي يجب أن يجتمع شرطان:

- يجب أن يمس تصرف الإدارة مساسا خطيرا بالملكية الخاصة أو بحق أساسي، بحيث يجد المعنيون أنفسهم في وضعية تجريد من أملاكهم أو حقوقهم الأساسية ويستوي في ذلك أن يكون الحق عينيا أو شخصيا أو لصيقا بالشخص، مثل تحطيم المنقولات، أو اقتحام منزل الخ...

-يجب أن يكون التصرف الصادر عن الإدارة ذو طبيعة غير مشروعة متفاوتة الخطورة. ففي حالة التعدي على الملكية العقارية يجب أن يتجاوز تصرف الإدارة غير المشروع نسبة معينة من الخطورة .وتوجد صورتان:[3]

-إذا اتخذت الإدارة قرارا لم تكن لها سلطة اتخاذه،

---

[1]: المادة 920 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[2]: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثالث، طبعة 1، 1995، ص 76.

[3]: معوض عبد الثواب، الوسيط في قضاء الأمور المستعجلة وقضاء التنفيذ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 201، ص41.

-أن تباشر الإدارة التنفيذ المباشر لقرار، بالرغم من أن لا سلطة لها في القيام بذلك.[1]

ثانيا: الاستيلاء

أما الاستيلاء فيعرف بأنه الإعتداء على الملكية العقارية الخاصة عن طريق إحتلالها دون مبرر مشروع، كأن تستولي الإدارة على مساحة غير مبنية ملك لأحد الخواص لتستعملها موقفا لسيارات الخدمة أو مكانا لتصليح العتاد دون أن تكتسبها بالطرق القانونية.

وتختلف حالة الاستيلاء عن التعدي، أن الاستيلاء يكون على العقارات بينما التعدي يشمل العقارات والمنقولات.

نظرية الاستيلاء La théorie de l'emprise ،هي استيلاء الإدارة العامة ووضع يدها على عقار مملوك لأحد الأفراد وخلافا لأحكام وقواعد النظام القانوني لعملية نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، وسواء أكان هذا الاستيلاء مؤقتا أو دائما.[2]

للاستيلاء شروط تتمثل فيما يلي:

-يجب أن تستولي السلطات الإدارية على حق ملكية عقارية لأحد الأفراد بواسطة وضع يدها بصورة دائمة أو مؤقتة على عقار مملوك لفرد وحرمانه من الانتفاع بمنافع هذا العقار.

-يجب أن تنصب عملية الإعتداء والاستيلاء على حق الملكية العقارية، فلا يعد من أعمال الاستيلاء عمليات الاستيلاء على الملكية المنقولة. ويجب أن يكون الإعتداء بالاستيلاء على حق الملكية ذاته، وليس على الحقوق العينية الأخرى كحق الإرتفاق وحق المرور.

---

[1]: المرجع نفسه، نفس الصفحة.

[2]: عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، منشأة المعارف، مصر، د.س.ن، ص104.

-يجب أن تكون عملية الاستيلاء ووضع اليد بالحيازة من طرف السلطات العامة الإدارية غير شرعية[1]

وجاء في المادة 33 من قانون نزع الملكية للمنفعة العمومية[2] في الفصل السادس تحت عنوان القرار الإداري بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية ما يلي: "كل نزع للملكية يتم خارج الحالات والشروط التي حددها هذا القانون، يكون باطلا وعديم الأثر ويعد تجاوزا يترتب عنه التعويض المحدد عن طريق القضاء .."

ثالثا: الغلق الإداري

القاعدة العامة أن للسلطة الإدارية في إطار اختصاصها بالضبط الإداري أن تقرر إغلاق أي مؤسسة بسبب مخالفتها للقوانين والأنظمة المعمول بها، أو بقصد المحافظة على النظام العام والآداب العامة، ومن تطبيقات ذلك صلاحية الوالي ووزير الداخلية بغلق محلات بيع المشروبات والمطاعم.[3]

البند الثالث: وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة استئناف حكم قضى برفض الطعن لتجاوز السلطة

ينص القانون على حالة أخرى لوقف تنفيذ القرارات الإدارية وهي الحالة التي يتم استئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية قضى برفض دعوى إلغاء قرار إداري، فإنه يجوز لمجلس الدولة في هذه الحالة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف، بشروط وقف التنفيذ التي نعرضها لاحقا، وبطبيعة الحال فإن طلب وقف التنفيذ هنا يجب أن يتم

---

[1]: بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، رسالة ماجيستير، مطابع عمار فرقي، باتنة، الجزائر، 1995، ص 33.

[2]: المادة 33 من القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27أبريل سنة 1991 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المتمم.

[3]: طاهري حسين، قضاء الاستعجال فقها وقضاء، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2005، ص 99.

بعريضة مستقلة في (م. 912 ق.إ.م.إ) [1]ولكن بالموازاة مع عريضة الاستئناف، فالمبدأ العام أن طلب وقف التنفيذ يتم بموجب عريضة مستقلة (م. 834 ق.إ.م.إ).[2]

أولا: شروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية في هذه الحالة

بناء على نص (م. 912 ق.إ.م.إ) يمكن استخلاص الشروط التالية:

-صدور حكم عن المحكمة الإدارية يقضي برفض الطعن لتجاوز السلطة لقرار إداري، -

- تجنب حدوث عواقب يصعب تداركها فيما يخص حقوق المستأنف،

-أن تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية، ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه.

الفرع الثاني: شروط وقف تنفيذ القرار الإداري

بموجب أحكام مواد قانون الإجراءات المدنية والإدارية لا سيما فيما يخص وقف تنفيذ القرارات الإدارية، فالقاضي عليه أن يتقيد بمجموعة من الشروط التي تنظم اختصاصه وأهم هذه الشروط[3]:

البند الأول: ألا يمس وقف التنفيذ بحقوق الأطراف في الموضوع

من اختصاص قاضي الأمور المستعجلة الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري طالما كان وقف التنفيذ لا يمس بحقوق الأطراف، ويشكل مجرد إجراء تحفظي.

---

[1]: المادة 912 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[2]: المادة 934 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[3]: حسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، دراسة قانونية فقهية و قضائية مقارنة، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر،2011، ص 190.

وهكذا فإن قرار وزارة المالية (المديرية العامة للضرائب) المتضمن بيع الأموال في المزاد العلني، يكون من هذا القبيل، ويجوز وقف تنفيذه في انتظار البت في دعوى الموضوع المقامة بين المدعي وإدارة الضرائب المتعلقة بدعوى البطلان. إن هذا الشرط من شروط الدعوى الاستعجالية بوجه عام، وهو شرط عدم المساس بأصل الحق طبقا للمادة 918 ق.إ.[1]

البند الثاني: أن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه مولدا لأضرار يصعب إصلاحها لو نفذ

لا يجوز لقاضي الأمور المستعجلة الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية إلا إذا أدت إلى نشوء ضرر يصعب إصلاحه من جراء تنفيذ القرار الإداري موضوع طلب التأجيل.[2]

البند الثالث: أن يقدم المدعي دفوعا جدية ومؤسسة في الموضوع

لكي يأمر قاضي الأمور المستعجلة بوقف تنفيذ القرار الإداري، ينبغي أن يدرس الدفوع المتعلقة بموضوع الدعوى الأصلية (دعوى البطلان) ليس للفصل في هذه الأخيرة فهي تخرج عن موضوع وقف التنفيذ، ولكن حتى لا يقع في تناقض فيأمر بوقف تنفيذ قرار لن يلغيه كقاضي موضوع فيما بعد، ولو أن هذا الاختلاف قد يقع أحيانا ولو بصفة قليلة.[3]

---

[1]: المادة 918 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[2]: حسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، دراسة قانونية فقهية و قضائية مقارنة، المرجع السابق، ص191.

[3]: محمد بن ناصر، "إجراءات الاستعجال في المادة الإدارية"، مجلة مجلس الدولة، منشورات الساحل، الجزائر، العدد 1 ، السنة 2003 ،ص 18.

البند الرابع: أن تكون دعوى الإلغاء منشورة أمام قضاء الموضوع

لا يقبل وقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا كان المدعي قد نشر دعوى في الموضوع، لقد ألغت المحكمة العليا الأوامر الاستعجالية التي أجازت وقف تنفيذ القرار في غياب نشر دعوى الموضوع، إنه " أن القاضي الإداري لا يمنح وقف تنفيذ قرار إداري ما لم من المستقر عليه قضاء يكن مسبوقا بدعوى مرفوعة ضده في الموضوع". وهو شرط منطقي، فلا يعقل الاستجابة لطلب المدعي بوقف تنفيذ قرار لم يعارض في مشروعيته أمام قضاء الإلغاء، ومن ثمة فلا جدوى من وقف تنفيذ قرار لن يلغى بسبب عدم تحريك المدعي دعوى الإلغاء، لقد قنن المشرع هذا الاجتهاد في نصوص القانون في المادة 2/834 [1]، بل ونصت المادة (926 ق.إ.م.إ)[2] على وجوب إرفاق نسخة من عريضة دعوى الموضوع مع دعوى وقف التنفيذ.

المطلب الثاني: وقف التنفيذ القضائي

الفرع الأول: إجراءات وقف التنفيذ القضائي

تطبيقا لدولة القانون، وضمانا لمشروعية الأعمال الإدارية أجاز المشرع للأفراد اللجوء للقضاء إما بغرض الحصول على تعويض أو بقصد إلغاء قرار إداري أو بهدف توقيف سريان قرار إداري وغيرها من صور الدعاوى الإدارية المختلفة ويدخل هذا أيضا ضمن إطار ممارسة حق التقاضي المكفول دستوريا بموجب المادة 139من دستور 1996[3]، وتكريسا لهذا الحق يجوز لكل ذي مصلحة أن يلجأ للقضاء الإداري طالبا وقف تنفيذ قرار إداري إذا تبين أن القرار الإداري قد جانب إطار المشروعية. كأن يصدر عن

[1]: المادة 2/834 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[2]: المادة 926 من القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[3]: المادة 139 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.

غير مختص بإصداره او في غير الشكل الذي حدده القانون او يرد على غير محل. وعلى الغالب سيؤدي الوضع إلى إلغاءه قضاء.

بمقتضى دستور سنة 1996 أخذ المشرع الجزائري بمبدأ ازدواجية القضاء، حيث أوجد إضافة الى القضاء العادي قضاء اخر يسمى بالقضاء الإداري، ولذلك استحدث المشرع الجزائري هرمين قضائيين القضاء العادي، وعلى رأسه المحكمة العليا، القضاء الإداري وعلى رأسه مجلس الدولة، والذي مزال الفقه وكذا منظومة العدالة تنادي بعدم توازنه لافتقاره لمحاكم الاستئناف الإدارية، وهو ما جعل مجلس الدولة في الجزائر يحوز الاختصاص كجهة استئناف.[1]

يتبين ان لمجلس الدولة صلة وثيقة بفكرة الحقوق والحريات العامة، فالدولة ان كانت مهمتها تحقيق المصلحة العامة وجب على كافة نظمها القانونية ان تلزم السلطة العامة حدود القانون ولن يتحقق ذلك الا بإنشاء مجلس دولة، وليس أيما مجلس دولة إنما مجلس دولة بقضاة أكفاء يمتلكون الجرأة ما يمكنهم به الادارة العامة للقانون حالة تجاوزها لها. [2]

أما عن مجلس الدولة الجزائري فهو هيئة قضائية عليا غير ان اختصاصه بالقضايا التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها لا يجعله تابعا لها، إنما يتمتع بالاستقلالية عنها، ولأن التسليم بهذه التبعية يؤثر وبشكل كبير على دولة القانون لو أخذنا بعين الاعتبار سلطة الوصاية التي يمارسها عليه، زيادة على ذلك تظهر الأهمية البالغة لمجلس الدولة في تمتعه وعلى عكس الجهات القضائية الأخرى بالاختصاص الاستشاري في مجال التشريع والذي استمده بمقتضى نص دستوري المادة 199 من دستور 1996.

[1]: عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة، الجزائر، 2010 ،ص73.

[2]: عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، المرجع السابق، ص74.

على كل ما إن ما يستأثر اهتمامنا في هذا الخصوص ليس الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، إنما اختصاصه القضائي والذي يعد طلب وقف التنفيذ ضمنه.[1]

الفرع الثاني: اثار وقف التنفيذ

تلتزم الجهة الإدارية بناء على الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرارها الانصياع للحكم والمبادرة ٍ عملا بمقتضاه، بأن تكف فورا عن موالاة التنفيذ، فإذا استمرت الإدارة في تنفيذ القرار، على الرغم من صدور الحكم بوقفه، كان ذلك غصبا يلزمها أشد التعويض، علاوة على كونه جريمة جنائية – هي الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي[2].

غير أنه على خلاف الحكم في دعوى الإلغاء الذي يستلزم من الإدارة إعادة الحال إلى ما كان عليه بهدم القرار الإداري كأنه لم يكن، ثم بناء حالة جديدة وفقا لذلك، فإن الحكم بوقف التنفيذ لا يستلزم سوى إعادة الحال إلى ما كان عليه فقط دون بناء لحالة جديدة تفترض عدم مشروعية القرار المطعون فيه، وذلك إلى أن يتم الفصل في دعوى الإلغاء موضوع ومن المنظور أن تكون إجابة طلب وقف التنفيذ والحكم به، هو الهدف الرئيسي الذي يبتغيه الطاعن، بل وقد يحدث أن يكون وقف تنفيذ قرار معين بمثابة إلغاء نهائي.[3]

كالقرار بالامتناع عن قبول الاستقالة الحكمية. إذ يعني وقف تنفيذه قبول هذه الاستقالة وكذلك القرار بمنع مواطن من السفر، أو منع إقامة احتفال معين.

---

[1]: عطا الله بوحميدة، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة، الجزائر، 2011،ص 311 .

[2]: محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2010 ،ص128.

[3]: يوسف دلاندة، الوجيز في شرح الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، دار هومة، الجزائر، 2008 ،ص91.

ومع ذلك فإنه في كثير من الأحوال لا تتحقق أهداف الطاعن كاملة من مجرد وقف التنفيذ، فالقرار بحرمان طالب من إجراء الامتحان ، لا يفرض على الإدارة إذا أوقف تنفيذه، فإنه تصحيح أوراق إجابته أو إعلان النتيجة قبل الفصل في موضوع الدعوى، وكذلك الحكم في مسألة صحة عضوية أحد المجالس المنتخبة فإن وقف تنفيذ نتيجة الانتخابات في شأن عضو ٍ أدى إلى زوال عضوية المطعون في صحة انتخابه مؤقتا، إلا أنها لا تعني حلول معين، وان من يليه محله في المجلس قبل صدور الحكم القطعي في موضوع الدعوى، والحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار بفصل موظف لسوء سلوكه لا يعني إعادته حتما الى إنهاء قرار الفصل، إذ من شأن ذلك التشجيع على الاستهتار، ولكن يمكن وقف تنفيذ الفصل مع إصدار قرار بوقفه عن العمل أو نقله لعمل أخر لا مجال فيه للانحراف.[1]

بعدم إصدار قرارات إدارية أخرى لها صلة بالقرار الإداري موضوع حكم أو قرار الوقف، وهذا الامتناع يضل متواصلا ومستمرا حتى الفصل في دعوى الإلغاء .

إذا صدر القرار القضائي فاصلا في دعوى الإلغاء وصدر قبلها حكم الوقف فإن الإدارة تستمر في تنفيذ القرار الإداري لأن الأصل هو التنفيذ والاستثناء هو الوقف[2].

[1] : محمد بشير، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008، ص87.

[2]: محمد بشير، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، المرجع السابق، ص88.

خاتمة الفصل:

النظام القانوني للقرارات الإدارية لا يتوقف على تكوينها أو تطبيقها، بل يمتد إلى قواعد انتهائها، فنهاية القرار الإداري ي تم وفق أسلوبين، أولهما أسلوب إداري وهو يشمل كلا من السحب والإلغاء الإداري أين تلجأ إليهما الإدارة في حالة إذا ما شاب القرار أحد عيوب عدم المشروعية .

أما الأسلوب الثاني فيتمثل في نهاية القرار من غير إرادة الإدارة بحيث يشمل هذه النهاية كل من النهاية القضائية وتتمثل في دعوى الإلغاء القرار الإداري أين يلجا إليها صاحب الشأن في حالة ما إذا لم تقم الإدارة بسحب قراراتها غير المشروعة أو إلغائها، بحيث له حق اللجوء إلى القضاء من أجل إلغاء القرار غير المشروع، إلى جانب النهاية القضائية ينتهي القرار نهاية طبيعية وذلك دون تدخل فعل الإدارة أو جهة أخرى، وهذا بعد تحقق الأسباب الذاتية للقرار الاداري والأسباب المحيطة به أيضا.

الخـــــاتـمـــة

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة تنفيذ القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، حيث تتمتع الإدارة باعتبارها سلطة عامة بسلطات استثنائية وامتيازات في تنفيذ قراراتها، والقاعدة العامة أن القرارات الإدارية تعد نافذة من تاريخ صدورها من الجهة الإدارية صاحبة القرار، ووفقا لذلك فإن القرار الإداري يترتب أثره فور صدوره ولا يسري بأثر رجعي، إلا في حالات معينة كوجود نص تشريعي يبيح لها ذلك، وحالات القرارات التفسيرية والمؤكدة، أما بالنسبة للأفراد فهي الا تسري بحقهم إلا إذا علموا بها بواسطة إحدى وسائل العلم الثابتة قانونا، ويختلف تنفيذ القرار الإداري عن نفاده في ذاته، فالنفاذ عملية قانونية تتم بالشهر والتبليغ أما التنفيذ فهو عمل مادي لاحق لنفاذ القرار يتم مباشرة وقد لا يتم إلا بعد فترة لسبب أو لآخر.

والأصل هو تنفيذ القرارات دون اللجوء إلى القضاء ويكون ذلك سواء من الاطراف المعنية بالقرار أو من الإدارة، وعندها يكون التنفيذ إما اختياريا أو جبريا، وإذا لم يتم تنفيذه اختيارا أو لم تستطيع الإدارة اللجوء الى التنفيذ المباشر لعدم توافر شروطه أو حالاته، فلا يكون أمام الإدارة سوى اللجوء إلى القضاء لتنفيذ القرار الإداري من خلال إحدى الدعويين المدنية أو الجزائية.

النتائج:

- القرار الإداري ينفذ في مواجهة الإدارة منذ تاريخ صدوره كقاعدة عامة، إلا أن الإدارة تجعل اتخاذ القرارات الصادرة عنها آثارا رجعية في حالات معينة كوجود نص تشريعي يبيح لها ذلك، وحالات القرارات التفسيرية والمؤكدة.

- القرار الإداري لا ينفذ بحق الأفراد إلا بعد علمهم إحدى الوسائل المقررة قانونا

- حالات التنفيذ المباشر تتمثل في وجود نص قانوني يبيح التنفيذ المباشر، وحالة الضرورة، وحالة امتناع الأفراد عن تنفيذ قانون أو لائحة

- قرار مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية لاستقرار الأوضاع القانونية، وحماية مراكز الأفراد وحقوقهم وهو من أخطر المبادئ التي تلتزم بها الإدارة.

- تلتزم الإدارة والأفراد في مرحلة تنفيذ القرارات الإدارية بعدما تصبح نافذة والتقيد بآثارها من حقوق والتزامات، وفي حالة امتناع الأفراد عن التنفيذ تلجأ الإدارة الامتيازات مخولة قانونا، تتمثل في التنفيذ الجبري واستعمال عقوبات إدارية مراعاة المصلحة العامة، وفي حالة ترفض الأفراد التنفيذ، يمكن للإدارة اللجوء إلى استخدام القوة أو تفرض جزاءات إدارية مالية وغير مالية وكآخر درجة تلجأ للقضاء، و هنا تكون الإدارة مركز مدعى عليه ويقع عبئ الإثبات على المدعى، وذلك بالنظر إلى افتراض قرينة سلامة ومشروعية القرارات الإدارية.

التوصيات والاقتراحات:

- ضرورة توسيع رقابة القاضي الإداري على حالات التنفيذ الإداري للقرار الإداري، سواء حالات التنفيذ الجبري أو عند توقيع الجزاءات الإدارية.

- ضرورة تفعيل إجراءات تنفيذ القرارات الإدارية من طرف المشرع نظرا لحساسيتها، وتنظيم العلاقة بين الأفراد والإدارة.

- على المشرع فرض رقابة محكمة لمنع تعسف الإدارة في استعمال السلطة إزاء المخاطبين بها.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: المؤلفات

1.أحمد رجب محمود، القضاء الاداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2005.

2.أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2 ،الجزائر، 2003.

3.بوضياف عمار، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، دط، الجسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2007.

4.حسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، دراسة قانونية فقهية و قضائية مقارنة، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر،2011.

5.حمدي القبلات، القانون الإداري، الجزء الأول، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2010.

6.سامي جمال الدين ، أصول القانون الاداري ، الجزء الاول ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 1996 .

7.سائح سنقوفة، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2001.

8.شريف يوسف، خاطر حلمي، القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

9. الشوبكي عمر محمد، القضاء الاداري – دراسة مقارنة -، ط 1، عمان ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، سنة 2001.

10.شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون،الجزائر، 2005.

11.صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.

12. طارق زيادة، القضاء المستعجل بين النظرية والتطبيق، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 1993.

13.طاهري حسين، قضاء الاستعجال فقها وقضاء، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2005.

14.طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، سنة1969 .
15.عبد العزيز عبد المنعم، القرارات الإدارية في الفقه وقرارات مجلس قضاء الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
16.عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري، منشأة المعارف، مصر، د.س.ن.
17.عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، منشأة المعارف، مصر، 2006 .
18.عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة، الجزائر، 2010 .
19.عزري الزين، الاعمال الإدارية ومنازعتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي، د.ب.ن، 2010.
20.عطا الله بوحميدة، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة، الجزائر، 2011.
21.علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
22.علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الاداري، الجزء الأول، مكتبة دار الثقافة، الأردن، 2004 .
23.عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
24.عمار عوابدي، القضاء الاداري في القانون الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع، طبعة 2004.
25.عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
26.عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط5، دار هومة، 2009.
27.عمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، دط، دار الهدى، عين مليلة،الجزائر، 2010.
28.عمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، دط، دار الهدى، عين مليلة،الجزائر، 2010.

29.عمور سلامي، مطبوعة بيداغوجية منازعات إدارية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000.
30.الغوثي بن ملحة، القضاء المستعجل وتطبيقاته في النظام القضائي الجزائري، طبعة 1، 2009.
31.القباني بكر، القانون الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2008.
32.لحسين بن الشيخ ، أ ث ملويا، دروس في المنازعات الادارية وسائل المشروعية، دار هومة ، الطبعة الأولى ، الجزائر، 2006.
33.ماجد راغب الحلو ، القضاء الاداري – مبدأ المشروعية -، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ، سنة 1995.
34. مازن راضي ليلو، محاضرات في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، سنة 2000.
35.محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الادارية، عنابة ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، سنة 2009.
36.محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع ب ط، الجزائر، 2005.
37.محمد أنكر حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط، 2004.
38.محمد عبد الكريم شريف، القرار الإداري المنعدم، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
39.محمد عبد الكريم شريف، القرار الإداري المنعدم، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
40.محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005.
41.محمود خلف الجبوري، القضاء الاداري، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الاولى، 1998.
42.مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

43.مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثالث، طبعة 1، 1995.

44.مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثالث، طبعة 1، 1995.

45. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.

46.معوض عبد الثواب، الوسيط في قضاء الأمور المستعجلة وقضاء التنفيذ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001.

47.معوض عبد الثواب، الوسيط في قضاء الأمور المستعجلة وقضاء التنفيذ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001.

48.ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، مخبر الدراسات السلوكية و القانونية ، الطبعة الاولى ، الجزائر ، 2006.

49.وصفي مصطفى كامل، أصول إجراءات القاضي الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

50. يحي عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005،

51. يوسف دلاندة، الوجيز في شرح الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، دار هومة، الجزائر، 2008.

ثانيا: المذكرات والرسائل

1.بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، رسالة ماجيستير، مطابع عمار فرقي، باتنة، الجزائر، 1995.

2.حباس اسماعيل، مسؤولية الادارة عن القرارات غير المشروعة في القانون العام، مذكرة ماجيستر، جامعة الوادي،السنة الجامعية 2014-2015.

3.رزاق بنوة دلال ، عيب الشكل و الاجراءات في القرار الاداري، مذكرة ماستر تخصص قانون اداري ، السنة 2013-2014.

4.كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الاداري ، مذكرة ماجيستر ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، السنة 2010-2011.
5.محمد بشير، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008.
6.مخاشف مصطفى، السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية، مذكرة ماجيستر، 2008/2007 .

ثالثا: المقالات

1. خديم فاروق، رقابة القاضي الاداري على مبدأ التناسب، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية و السياسية، العدد02 ،الجزائر،2011.
2. رياض عيسى، دعوى الإلغاء في الجزائر، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق الكويتية، العدد 4، 1989.
3. فريدة أبركان، رقابة القاضي الاداري على السلطة التقديرية على الادارة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01 ،الجزائر، 2001 .
4. محمد بن ناصر، "إجراءات الاستعجال في المادة الإدارية"، مجلة مجلس الدولة، منشورات الساحل، الجزائر، العدد 1 ، السنة 2003 .

رابعا: النصوص القانونية والتنظيمية

أ- الدستور

1.دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.
2.دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم438 - 96 مؤرخ في 7ديسمبر 1996.

ب- القانون

1.القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

2.القانون رقم 11-10 مؤرخ. في. 22. يونيو سنة. 2011 المتعلق بالبلدية.
3.القانون البلدي رقم 08 -90 المؤرخ في 07 أفريل 1990.
4.القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

5.القانون رقم 90 -29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.
6.القانون رقم 12-07، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية.
7.القانون رقم04 / 07 المؤرخ في 2004/08/14 المتعلق بالصيد.
8.القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27أبريل سنة 1991 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المتمم.
9.القانون رقم 22-13 مؤرخ 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ج- النصوص التنظيمية والقرارات

1.المرسوم التنفيذي رقم 15 -19 والمتعلق برخصة البناء.
2.المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.
3.المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.
4.المرسوم 131/88 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.
5.المرسوم 131/88 المؤرخ في 4 يوليو سنة 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.
6.المرسوم 02-250 المتضمن قانون الصفقات العمومية.
7.الأمر رقم 20-01 مؤرّخ 30 يوليو سنة 2020 يعّدل و يتمم الأمر رقم 66-156 المؤرّخ 8 يونيو 1966 و المتضمن قانون العقوبات .قانون رقم 21-14 مؤرخة في

2021/12/28 يعدل و يتمم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 1966/06/08 و المتضمن قانون العقوبات.

8. قرار التسخيرة المؤرخ في 1997/10/08م [1]وأمر بإرجاع الوضع إلى ما كان عليه أي قضى برجوع المستأنف للسكن محل النزاع.

9.قرار بتاريخ 31 جانفي 2000، في قضية والي ولاية مستغانم ضد جمعية المسماة جمعية منتجي الحليب.

10.القضية رقم 92/830 بتاريخ /20/ 03 1991 بين إيدير بدعوش و رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية أيت إسماعيل.

قائمة المحتويات

قائمة المحتويات :

الواجهة

الإهـــــــداء

تشكرات

الـــمـــقدمـــــة .....أ

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي للقرار الإداري

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري.....6

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري.....6

المطلب الثاني: مميزات القرار الإداري وصوره 17

المبحث الثاني: اركان القرار الإداري.....28

المطلب الأول: الشروط الموضوعية 28

المطلب الثاني: الشروط الشكلية 34

الفصل الثاني: طرق تنفيذ القرار الإداري وأثاره

المبحث الأول: أساليب تنفيذ القرار الإداري.....43

المطلب الأول: التنفيذ الإداري 43

المطلب الثاني: التنفيذ عن طريق الدعاوى القضائية 52

المبحث الثاني: الاستعجال الإداري 60

المطلب الأول: وقف التنفيذ الإداري 60

المطلب الثاني: وقف التنفيذ القضائي 69

الخـــــاتـمـــة 74

الخاتمة 75

قائمة المصادر والمراجع 77

الـــمـــلـــخـــص

ملخص الدراسة:

القرار الإداري وظيفة، من وظائف الإدارة الأساسية والمركزية، محلها في العملية الإدارية، محل القطب من الرحى. والإدارة ما هي إلا سلسلة من عمليات تحليل المشكلات واتخاذ القرارات، التي تنصرف إلى مختلف الوظائف العامة الأخرى للإدارة: التخطيط، التنظيم، القيادة والتوجيه، الرقابة وفي منظمات الأعمال على سبيل المثال إلى: إدارة البحث العلمي، إدارة التدريب وغيرها. وعلى القرار الإداري يتوقف تنفيذ مختلف هذه الوظائف.

الكلمات المفتاحية:

- القرار الإداري – التنفيذ – المصلحة العامة – القاضي الإداري.

The administrative decision is a function, one of the basic and central management functions, whose place in the administrative process is the pole of the millstone. Management is nothing but a series of problem-analysis and decision-making processes, which extend to various other general functions of management: planning, organizing, leadership and direction, oversight and in business organizations, for example to: scientific research management, training management and others. On the administrative decision depends the implementation of the various functions.

key words:

- Administrative decision - implementation - public interest - administrative judge.