وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة يحي فارس -المدية-
كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق

تخصص: دولـــة و مـــؤسسات

تحت عنـــوان

الطابع التنفيذي للقرار الإداري

إعداد الطالب:
سالمي الحـــاج

تحت إشـــراف:
أ.د / دبيح زهيـــرة

لجنة المناقشة

د. لمين لعريط ..... رئيسا
د. زهيرة دبيح ..... مشرفا
د. جمال رحال .....ممتحنا

السنة الجامعية: 2022م / 2023م



بسم الله الرحمن

الرحيم



شكر وتقدير

أرى لزاما علي تسجيل الشكر وإعلامه ونسبة الفضل لأصحابه، استجابة لقول النبي صلى الله عليه وسلم:

"من لم يشكر الناس لم يشكر الله"

وكما قيل: علامة شكر المرء إعلان حمده، فمن كتم المعروف منهم فما شكر فالشكر أولا الله عز وجل على أن هداني لسلوك طريق البحث والتشبه بأهل العلم وإن كان بيني وبينهم مفاوز

كما أخص بالشكر لأستاذتي الكريمة ' دبيح زهيرة ' والمشرفة على هذا البحث، فقد كانت حريصة على قراءة كل ما أكتب ثم توجهني إلى ما ترى بأرق عبارة وألطف إشارة، فلها مني وافر الثناء وخالص الدعاء

والشكر موصول للجنة المناقشة الموقرة على قبولهم مناقشة هذه المذكرة وتصويبها.

كما أشكر كل من قدم لي فائدة أو أعانني بمرجع، أسأل الله أن يجزيهم عني خيرا وأن يجعل عملهم في ميزان حسناتهم.

سالمي الحاج



إهداء

إلى من علمني النجاح والصبر

إلى من علمني العطاء بدون انتظار... أبي

إلى من علمتني وعانت الصعاب لأصل إلى ما أنا فيه.

إلى من كان دعاؤها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي... أمي

إلى جميع أفراد أسرتي العزيزة والكبيرة كل باسمه أينما وجدوا

إلى أصدقائي رفقاء دربي من داخل الجامعة وخارجها

إلى أساتذتي الكرام الذين أناروا دروبنا بالعلم والمعرفة

إلى كل من يقتنع بفكرة فيدعو إليها ويعمل على تحقيقها، لا يبغي بها إلا وجه الله ومنفعة الناس. إليكم أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع.

سالمي الحاج

مقدمـــــــــة

تقوم الإدارة لممارسة نشاطها بأعمال مادية، وهي الأعمال التي تأتيها الإدارة دون أن تقصد من وراء ذلك ترتيب أي أثر قانوني، وأعمال قانونية وهي الأعمال التي تأتيها الإدارة وتقصد من ورائها ترتيب آثار قانونية، سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

والأعمال القانونية الإدارية بدورها تنقسم إلى أعمال انفرادية، وتتمثل أساسا في القرارات الإدارية، وهي الأعمال التي تصدرها الإدارة المركزية والمحلية، وأعمال تعاقدية تصدر بناء على اتفاق إرادة الطرفين، إرادة الإدارة من جهة، وإرادة الطرف الآخر المتعاقد معها، سواء كان شخصا طبيعيا أو اعتباريا، ويتمثل هذا العمل في العقد الإداري.

تشكل القرارات الإدارية الوسيلة المباشرة التي من خلالها تؤدي الإدارة الوظيفة الإدارية، كما تشكل مظهر من مظاهر السلطة العامة، فالإدارة لها الحق في اتخاذ القرارات إدارية ملزمة بإرادتها المنفردة دون حاجة إلى موافقة المخاطبين بها، ودون أن يتوقف ذلك على موافقة جهة إدارية أخرى، ولا جهة قضائية.

وحتى يؤدي القرار الإداري دوره المهم والمعبر عنه بالمصلحة العامة التي تتلخص في أداء الخدمات العامة للجمهور، والحفاظ على النظام العام بكامل عناصره التقليدية والحديثة، ينبغي أن يصدر من السلطة المختصة قانونا، وفي الشكل والإجراءات الذي يتطلبها النص القانوني، وأن يستند إلى سبب قانوني ومبرر واقعيا، وأن ينصب على محل قانوني وقائم واقعيا، وأن يضمن تحقيق الهدف المشروع والمحدد من قبل المشرع كما في حالة الإدارة الضبطية.

ونظرا لما تتمتع به القرارات الإدارية من أهمية باعتبارها أنجع وسائل الإدارة في أداء مهامها، فقد منح القانون للإدارة امتياز تنفيذها تنفيذا مباشرا دون حاجة للجوء إلى القضاء، إلا في حالة امتناع الأشخاص المخاطبين بها عن الخضوع للإدارة وتنفيذ قراراتها تنفيذا طوعيا، لم يقف القانون عند هذا الامتياز بل وسع من سلطة الإدارة ومنحها امتياز التنفيذ الجبري.

إن القرار الإداري يتمتع منذ لحظة صدوره بالقوة التنفيذية، لأنه يفترض أن الإدارة أصدرته تنفيذا للقانون أو تنظيم ما تحقيقا لمصلحة مشروعة يبتغي منها مصلحة عامة.

كما أن القرار الإداري إذا كان مستوفيا للشروط القانونية، أي مرتبط بقرينة المشروعية القانونية، فأنه لا يقبل من الأشخاص الامتناع عن التنفيذ، فهم ملزمون بطاعة أوامر الإدارة، والخضوع لهذه القرارات.

فخاصية التنفيذ تشكل القوة الذاتية في القرارات الإدارية، وهذه الأخيرة تمثل مظهر من مظاهر امتيازات السلطة العامة، التي تتمتع بها الإدارة كامتياز غير مألوف في القانون الخاص، من أجل تحقيق المصلحة العامة والأهداف المسطرة.

ولما قد ينتج عن الخاصية التنفيذية من أضرار تمس بمصالح الأشخاص المخاطبين، والتي قد تكون غير قابلة للإصلاح، إذا ما تم تنفيذها وإنتاج آثارها القانونية، لهذه الأسباب فإنه يجوز طلب وقف تنفيذها عند توافر الشروط القانونية الشكلية والموضوعية.

مما سبق يعد موضوع القوة التنفيذية للقرار الإداري من المواضيع المهمة والشيقة في القانون الإداري، وهذا لأهمية ومكانة القرارات الإدارية ضمن وسائل نشاط الإدارة، بحيث يعتبر من الوسائل التي تمتلكها الإدارة لمباشرة أعمالها.

وتبدو أهمية القرار الإداري بوجه خاص باعتباره من أهم امتيازات الإدارة في مواجهة الأشخاص لما يتمتع به من قدرة على الإخضاع والإلزام فمنذ صدوره ودون حاجة لنشره أو تبليغه يكون نافذا في مواجهة الإدارة مصدرة القرار.

كما تظهر أهمية الموضوع فيما يملكه القاضي الإداري من سلطات تضمن تنفيذ القرارات الإدارية أو إلغائها أو تأجيل تنفيذها، متى وجد مبررا لكل حالة.

وسلطة القاضي في تأجيل تنفيذ آثار القرارات الإدارية تقررت لحماية المخاطبين بها كما تقررت له سلطات لحماية الحقوق والحريات.

هكذا لعبت هذه الأهمية دورا كان دافعا لاختيار هذا الموضوع من الناحية الموضوعية، كما دفعتني أسباب أخرى لاختيار الموضوع من الناحية الشخصية.

وتتجسد الدوافع الشخصية في الرغبة والميول لمثل هذه المواضيع الإدارية وفي حب الاطلاع والتعمق في موضوع القرار الإداري وإشكالية تنفيذه، خاصة أن الإدارة كثيرا ما تصطدم برفض التطبيق لقراراتها من قبل بعض المخاطبين، وكذا التخصص الذي حضي به الطالب في القانون الإداري عامة، والقرار الإداري على الخصوص.

كما تتجسد هذه الدوافع في الميول الشيق لمعرفة النظام القانوني الذي يحكم هذا النوع من الأعمال الإدارية القانونية.

أما أهداف الدراسة فتتجسد فيما يلي :

- محاولة القاء الضوء على الآليات القانونية ونظامها القانوني التي تضمن تطبيق القرارات الإدارية دون تعسف الإدارة أو أية جهة أخرى، منح لها المشرع امتياز التنفيذ القانوني.
- التعرف على ما يمنحه القانون للإدارة من سلطات وامتيازات استثنائية لا وجود لها في القانون الخاص، والتي مكنت الإدارة من إصدار قرارات إدارية انفرادية لتحقيق المصلحة العامة.

- تبيان ما تتمتع به القرارات الإدارية التي يفترض فيها المشروعية من حصانة قد تصل إلى بقائها رغم عدم مشروعيتها، بالإضافة إلى أن القرارات الإدارية قد تكون سلطة في يد الإدارة لتحقيق مصالح شخصية.
- تحديد ما يتمتع به القاضي من سلطات، بحيث يتولى رقابة أعمال الإدارة التي تمنحه سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية كلما توفرت الشروط القانونية.

وقد واجهتني عدة صعوبات محاولة تحقيق هذه الأهداف، تتمثل بوجه خاص في مشكل الوقت الممنوح من أجل إعداد هذا العمل العلمي، بحيث هذه المدة لم تسمح بالاطلاع على شكل واسع على كل المراجع الموجودة في مكتبة كلية الحقوق والعلوم السياسية، ولم نستطع التوجه إلى كليات أخرى للاستفادة من المراجع العامة على الخصوص.

هذا بالإضافة إلى عدد النسخ القليل من المراجع مما عرقل عملية البحث، من خلال التصادم مع الطلبة في إخراج الكتب والمذكرات لإعداد ولتحضير البحوث الدراسية.

وتتلخص إشكالية موضوع القوة التنفيذية للقرار الإداري في:

فيما يتمثل النظام القانوني لتنفيذ القرارات الإدارية ؟

للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا المنهج الوصفي من خلال التعرف على القرار الإداري كعمل قانوني، صادر عن سلطة الإدارية بالإرادة المنفردة، وكذا المنهج التحليلي من خلال تحليل مختلف الآليات القانونية التي من خلالها نضمن تنفيذ القرارات الإدارية، أو وقف تنفيذها إذا ما توافرت الشروط الشكلية والموضوعية القانونية لذلك.

وبناء على ذلك قسمت الموضوع إلى فصلين الأول تضمن التعريف بالقرار الإداري محل التنفيذ وذلك بتحديد معناه، وتمييزه عن الأعمال الأخرى، وتحديد خصائصه وأنواعه وأركانه.

أما الثاني الفصل الثاني فقد تضمن الآليات القانونية المقررة لضمان تنفيذه هذه القرارات، وإلى كيفية وقف هذا التنفيذ كاستثناء من الأصل.

الفصل الأول
ماهية القرار الإداري محل التنفيذ

تمهيـــــد:

يشكل القرار الإداري الأسلوب القانوني الأكثر استعمالا من طرف الإدارة، للقيام بصلاحياتها، وتحقيق أهدافها المتعلقة بالمصلحة العامة، يمثل القرار الإداري من أهم امتيازات السلطة العامة، بحيث تصدر الإدارة قراراتها بالإرادة المنفردة المستقلة والبعيدة عن إرادة شخص آخر وعن أي عمل قانوني آخر.

للقرار الإداري مفهوم خاص يتميز به عن الأعمال القانونية التي تصدر من السلطات، وإذا كان أختلف الفقه والقضاء في إعطاء تعريف للقرار الإداري، فإنه جمع على أن للقرار الإداري خصائص تجعله يتميز بها عن الأعمال الأخرى، كما أن للقرار الإداري أنواع تتنوع بتنوع الزوايا التي ينظر منها إلى هذه القرارات.

لتوضيح ما سبق قسمت الفصل إلى مبحثين الأول أدرجة فيه تعريف والخصائص القرار الإداري ومن تم تمييزه عن الأعمال الأخرى، وتحديد أنواعه، أما الثاني خصصته لأركان القرار الإداري المرتبطة بالمشروعية القانونية.

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري

إن القرار الإداري يتكون ويوجد قانونا عندما تجتمع مجموعة من الشروط أو القواعد. فالإدارة مقيدة بقيود وقواعد أساسية تشكل حجر أساسي لمبدأ المشروعية وأن احترام قواعد إنشاء أو إعداد القرار الإداري يكون من أجل غايتين أو هدفين فالأول هو ضمان السير الحسن النشاط الإدارة والثاني هو ضمان حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة.

فالإدارة عند إعدادها العمل إداري منفرد يجب عليها احترام بعض الشروط والقواعد، وهذه القواعد أو الشروط التي وضعها الفقه استنادا إلى القضاء، منها ما يعتبر خارجي عن القرار الإداري، فتسمى بالعناصر المتعلقة بالصحة الخارجية للقرار، ومنها ما يتعلق بمحتوى القرار الإداري نفسه، فتسمى بالعناصر المتعلقة بالصحة الداخلية للقرار الإداري ونتطرق في هذا المبحث على مطلبين المطلب الأول (التعريف بالقرار الإداري) والمطلب الثاني (تمييز القرار الإداري عن الأعمال الأخرى).

- **المطلب الأول: التعريف بالقرار الإداري**

تعددت التعريفات التي قيلت في القرار الإداري من جانب الفقه وكذلك الحال من جانب القضاء الإداري، إلا أن هذا التعدد لا ينفى وجود حد ادني من الاتفاق، وإن هناك نقاط التقاء حول تعريف القرار الإداري ونتطرق في هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول (تحديد معنى القرار الإداري) والفرع الثاني (تمييز القرار الإداري عن الأعمال الأخرى).

- **الفرع الأول: تحديد معنى القرار الإداري**

لم تعرف التشريعات المتعلقة بالسلطة الإدارية - القرار الإداري - لذا فإن وضع تعريف للقرار الإداري غدا واجبا ملقى على عاتق القضاء والفقه، وهذا أمر طبيعي إذ الغالب أن يعرف المشرع عن التطرق لتعريفات التي تتعلق بمصطلحات قانونية عادة ما يثور حولها الجدل فقد عرفه:

– **تعريف الفقيه هوريو:** 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:** بأنه العمل الذي تباشر الإدارة بواسطته سلطتها في تعديل الأوضاع القانونية بإرادتها المنفردة.[1]

– **سليمان الطماوي** عرفه بأنه إخضاع الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ممكنا وجائزا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة .[2]

– أما الفقه الأردني فاكتفى بذكر بعض تعريفات القرار الإداري التي اعترف بها الفقه المقارن أو ما ورد في أحكام القضاء الإداري أما محكمة العدل العليا الأردنية فقد عرفته بأنه: " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، بقصد إحداث أو تعديل مركزي قانوني معين متى كان ذلك ممكنا أو جائزا قانونا [3].

كما عرفه كذلك "أنه إفصاح عن إرادة الإدارة المنفردة الملزمة للأفراد بحالها من سلطة، والذي يصدر في الشكل الذي تتطلبه القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة ..."[4] كما يمكن تعريفه من خلال تحديد ركن الإرادة فيه بأنه " تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد أحداث أثر قانوني معين[5].

وعرفه الأستاذ عوابدي بأنه: "قرار نهائي له مواصفات القرار الإداري باعتباره عملا قانونيا انفراديا صادر بإرادة السلطة الإدارية المختصة وبإرادتها المنفردة وذلك بقصد إحداث أو توليد آثار قانونية عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء حقوق وواجبات قانونية أي إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية وذلك في نظام مبدأ الشرعية السائدة في الدولة[6].

---

[1] حمدي القبيلات، القانون الإداري (القرارات الإدارية العقود الإدارية – الأموال العامة - الوظيفة العامة) الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع الأردن عمان، 2010، ص 17 .

[2] سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية ، ط 1، 1965، ص 15.

[3] حمدي القبيلات، نفس المرجع، ص 17.

[4] نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية (بين النظرية والتطبيق)، الطبعة الأولى، سنة 2009، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 76.

[5] سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 2004، ص 573.

[6] خلوفي رشيد – قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.2004 .ص58

كما عرفه الدكتور محمد فؤاد مهنا بأنه: "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة احد السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"[1].

- **الفرع الثاني: تمييز القرار الإداري عن الأعمال الأخرى**

تقوم الدولة من خلال القيام بوظائفها المختلفة - الوظيفة السياسية، التشريعية، التنفيذية، القضائية بعدة أعمال مختلفة - أعمال السياسية، التشريعية، التنفيذية، القضائية- وتختلف من كل نظام قانوني لكل طائفة من هذه الأعمال عن الطائفة الأخرى. فهكذا يختلف النظام القانوني للقرارات الإدارية، باعتبارها نوعا من أنواع أعمال السلطة الإدارية التي هي جزء من السلطة أو الهيئة التنفيذية عن كل من النظام الذي يحكم القرارات السياسية والنظام القانوني الذي ينظم الأعمال التشريعية والنظام القانوني الذي يسود في الأعمال القضائية[2].

- **أولا: تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي**

العمل القضائي هو ما يصدر عن محكمة أو هيئة قضائية أو جهة إدارية ذات اختصاص قضائي، بقصد حسم خصومة معينة أو منع ارتكاب جريمة دون أن يرتب ذلك العمل بذاته مركزا قانونيا، وأن كان يكشف عن وجود أو عدم وجود حق دون أن ينشئه.

أما القرار الاداري فيصدر عن جهة إدارية وفي نشاط إداري بقصد ترتيب اثر قانوني ما، من خلال إنشائه لمركز قانوني عام أو خاص أو إلغائه أو تعديله لأي منهما.

- **ثانيا: تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي**

يشمل العمل التشريعي الأعمال التي تتمخض عن ممارسة السلطة التشريعية لاختصاصاتها الأساسية المنصوص عليها في الدستور، وهي إصدار التشريعات وتعديلها وإلغائها وكذلك التصرفات التي أوجب الدستور عرضها على البرلمان للموافقة عليها، إما لأهميتها الخاصة أو لتأثيرها على أموال الدولة أو ألمساسها للصالح العام. كالتصديق على المعاهدات والاتفاقيات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تحمل جزئية الدولة أعباء مالية مستقبلية غير واردة في الموازنة العامة والأعمال المتعلقة بالنظام الداخلي للمجلس وحقوق الأعضاء وواجباهم ومكافآتهم وفصلهم، والمحافظة على النظام الداخلي للمجلس وأعماله المتعلقة برقابته لأعمال السلطة التنفيذية، إلى غير ذلك من اختصاصات تضمنتها نصوص الدستور[3] .

أما الأعمال ذات الطبيعة الادارية التي تتولاها السلطة التشريعية فتتماثل في طبيعتها مع تلك التي تقوم بها السلطة التنفيذية مثل علاقة السلطة التشريعية بالعاملين فيها...، والعقود التي تبرمها لتحقيق

[1] محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، 1973. ص 670
[2] سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 69.
[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، بدون طبعة، 2012، ص 163.

أغراضها والقرارات التي تصدرها في شأن الأجهزة والهيئات أو الجهات التابعة لهذه السلطة مثل: الجهاز المركزي للمحاسبات مثل تلك الأعمال ولئن صدرت عن السلطة التشريعية أو البرلمان.

وتظهر هنا فكرة التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال المادية لاسيما فيما يتعلق بالخضوع للاختصاص مجلس الدولة، ففي حين تخضع القرارات الإدارية لذلك الاختصاص إلغاءا وتعويضا[1].

إن توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها نظام القانون العام ويراعى فيها مصلحة الإدارة التي تستدعي أن يتم تقسيم العمل حتى يتفرغ كل موظف لأداء المهام المناطة به على أفضل وجه، كما أن قواعد الاختصاص تحقق مصلحة الأفراد من حيث أنه يسهل توجه الأفراد إلى أقسام الإدارة المختلفة ويساهم في تحديد المسؤولية الناتجة عن ممارسة الإدارة لوظيفتها. ويقصد بالاختصاص القدرة على مباشرة عمل إداري معين أو تحديد مجموعة الأعمال والتصرفات التي يكون للإدارة أن تمارسها قانوناً وعلى وجه يعتد به. والقاعدة أن يتم تحديد اختصاصات كل عضو إداري بموجب القوانين والأنظمة ولا يجوز تجاوز هذه الاختصاصات وإلا اعتبر القرار الصادر من هذا العضو باطلا[2].

شبه بعض الفقهاء قواعد الاختصاص في القانون العام بقواعد الأهلية في القانون الخاص لأن كلاهما يقوم في الأساس على القدرة على مباشرة التصرف القانون، ويتضح الاختلاف من حيث المقصود في كل منها، فالهدف من قواعد الاختصاص حماية المصلحة العامة أما قواعد الأهلية فالهدف منها هو حماية الشخص ذاته، وأن الأهلية في القانون الخاص هي القاعدة، أما عدم الأهلية فاستثناء على هذه القاعدة، ويختلف الاختصاص عن ذلك في أنه يستند دائماً إلى القانون الذي يبين حدود مكان مباشرة العمل القانوني، وأن سبب عدم الأهلية يتركز في عدم كفاية النضوج العقلي للشخص بينما يكون الدافع في تحديد الاختصاص هو العمل على التخصيص وتقسم العمل بين أعضاء السلطة الإدارية[3].

والاختصاص يأخذ الأشكال والصور التالية:

أ. الاختصاص الشخصي:

يقصد بالعنصر الشخصي في ركن الاختصاص تحديد الشخص أو الجهة الإدارية المخولة لها باتخاذ القرار الإداري.

ب. الاختصاص الموضوعي:

[1] نفس المرجع، ص 165.

[2] قاسي الطاهر، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2 ،2001 /2012م، ص 34.

[3] رضوان بوجمعة، المقتضب في القانون الإداري المغربي، مطبعة النجاح، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، المغرب، 1999، ص 186.

يقصد بهذا الشكل من الاختصاص تحديد وبيان التصرفات والأعمال القانونية والمخولة للشخص أو الجهة الإدارية، فهو الوجه الآخر للاختصاص الشخصي إذا فهو يعني تحديد دائرة أو مدى السلطات الممنوحة للمختص شخصيا[1].

ج. الاختصاص الإقليمي:

إذا كانت بعض الهيئات والسلطات الإدارية تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، الوزير، فإن هيئات أخرى تقيد ويحدد القانون نطاق اختصاصها الإقليمي (الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي)، حيث يترتب على تجاوزها لذلك النطاق بطلان قراراتها لأنها مشوبة بعدم الاختصاص المكاني، كأن يصدر رئيس البلدية قرارا يمتد أثره إلى البلدية أو البلديات الأخرى.

د. الاختصاص الزماني:

يكون القرار الإداري محترما للاختصاص الزمني إما لأنه صدر من شخص موظف يملك الصفة للقيام بذلك أو أنه صدر خلال المدة التي يقررها القانون.

يمثل الاختصاص الشرط الأول من شروط صحة القرار الإداري، فالقرار الإداري لا يعتبر صحيحا إلا إذا صدر من سلطات إدارية يخولها القانون الكفاءة لذلك، فهذه الكفاءة القانونية هي الاختصاص كقاعدة عامة، ولكن هذه القاعدة تتعرض لبعض الاستثناءات الواردة على قاعدة الاختصاص "نظرية الموظف الفعلي" الموظف الفعلي، هو عون إداري غير مختص، وهو في أغلب الأحيان الفرد الذي عين تعيينا معيبا أو الذي لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقا، ومع ذلك تعتبر الأعمال الصادرة منه سليمة فنظرية الموظف الفعلي تعتبر تصحيح أو تخفيف للنتائج القانونية المترتبة عن عيب الاختصاص، وهي اعتبار القرار الإداري المتخذ باطلا ولا يمكنه مطلقا ترتيب أثار قانونية.

ويمكن أن تستعمل نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية وفي الظروف الاستثنائية، في الظروف العادية، تبنى نظرية الموظف الفعلي على المظهر في الظروف الاستثنائية تبني نظرية الموظف الفعلي على الضرورة[2].

➢ **المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري وأنواعه**

ومن خلال التعاريف السابقة يتضح أن للقرار الإداري عدة خصائص وأنواع ونتطرق في هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول (الخصائص) والفرع الثاني (الأنواع).

▪ **الفرع الأول: خصائص القرار الإداري**

نتطرق في هذا الفرع إلى خصائص القرار الإداري أولا (القرار الإداري تصرف قانوني) وثانيا (القرار الإداري صادر عن مرفق عام) وثالثا (القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة).

[1] محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004م، ص 49، 59.
[2] ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، سطيف، 2010، ص 245.

- **أولا: القرار الإداري تصرف قانوني**

ليس كل ما تقوم به الإدارة العامة من تصرفات يعد من القرارات الإدارية حتى يعتبر التصرف أو العمل الصادر عنها قرارا إداريا يجب أن يكون عملا قانونيا أي صادرا بقصد وإرادة إحداث اثر قانوني، فهي إذن مظاهر الإرادة لترتيب آثار قانونية.

وهكذا فإنه يشترط في القرار الإداري أن يكون ذو طابع تنفيذي أي من شانه أن يحدث أثرا أو أذى بذاته إما:

1. بإحداث مركزا قانونيا جديدا، مثل قرار تعيين شخص في وظيفة عامة.
2. أو بتعديل مركزا قانونيا قائما (تعديل الحقوق والالتزامات) مثل ترقية موظف.
3. أو إلغاء مركز قانوني قائم مثل: قرار فصل موظف عام.

وعليه فإن التصرفات والأعمال الصادرة عن الإدارة العامة لا تعد قرارات إدارية إذا لم تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي كما هو الحال خاصة بالنسبة لـــ:

- الأعمال التحضيرية المتمثلة في الآراء والافتراضات.
- التعليمات والمنشورات والأنظمة الداخلية للإدارات، لأن الفصل فيها أن لا تحدث أثرا بذاتها.
- كما أن الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة لا تشكل قرارات إدارية، إذ لا تعتبر أصلا من القرارات الإدارية لأنها لا تحدث أثرا أو أذى بذاتها،أي أثر قانوني وإنما تأتي وتقع تطبيقا وتنفيذا أو تجسيدا لعمل تشريعي أو إداري موجود من قبل.[1]

- **ثانيا: القرار الإداري صادر عن مرفق عام**

إن مصدر القرارات الإدارية هو بصورة عامة مرفق عام، سواء كانت أجهزة أو هياكل السلطة الإدارية أو المؤسسات العامة، أي الأجهزة والتنظيمات القائمة في إطار السلطة التنفيذية.

وعليه فإن الأمر يقتضي أن تستبعد ـ مبدئيا ـ القرارات الإدارية تصرفات كل من السلطات الأخرى (غير السلطة التنفيذية) أي تصرفات السلطة التشريعية والقضائية، وكذا أعمال وتصرفات الهيئات والتنظيمات الخاصة، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.

- **ثالثا: القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة**

حتى يكون تصرف الإدارة العامة قرارا إداريا يجب أن يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة حينما تمارس صلاحيتها القانونية، وعليه فان العقود الإدارية التي تبرمها السلطات الإدارية طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436هـ والموافق لـ 2015/09/16 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام[2].

---

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 83 ـ 84.

[2] للمرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436هـ والموافق لـ 2015/09/16 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جريدة رسمية عدد 50 لسنة 2015.

وبهذا الصدد فإن مجلس الدولة الفرنسي يقبل الطعن بالإلغاء فيما يعرف بالأعمال أو القرارات القابلة للانفصال ذات العلاقة بالعملية التعاقدية المركزية، مثل قرار اعتماد الصفقة، قرار تشكيل لجنة مراقبة الصفقات، وهي الأعمال التي تدخل في إبرام الصفقات العمومية.[1]

- **الفرع الثاني: أنواع القرار الإداري**

قسم الفقهاء القرارات الإدارية إلى عدة أنواع، وهذا بتعدد الزوايا التي تنظر منها إلى القرارات الإدارية ومن هنا يمكننا التقسيم كالآتي، أولا (القرارات الإدارية من حيث المعيار المادي)، وثانيا (القرارات الإدارية من حيث المعيار الشكلي).

- **أولا: المعيار المادي**

تنقسم القرارات الإدارية من هذه الناحية إلى قرارات إدارية تنظيمية أو لائحية، وقرارات إدارية فردية.

أ- **القرارات الإدارية التنظيمية واللوائح:**

القرار التنظيمي هو طائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة ومجردة، تطبق على عدد من الحالات غير محددة بذاتها، وموجهة لعدد غير محدد من الأشخاص.

ويعرف أيضا بأنه: العمل الصادر من السلطة الإدارية ويتضمن قواعد عامة، ومن أمثلة هذا النوع من القرارات، قرار الوالي المنظم للمرور داخل المدينة وبهذه الصفة فإنه يخص كل أصحاب السيارات والراجلين.

ب- **القرارات الإدارية الفردية:**

القرار الإداري الفردي هو طائفة من القرارات الإدارية الموجهة لشخص محدد أو لعدد معين من الأشخاص، ومن أمثلة هذا النوع من القرارات، القرار الإداري المتضمن تعيين موظف، أو قرار إعطاء ترخيص لشخص ما.

من حيث الآثار المترتبة عنها: تنقسم القرارات الإدارية من حيث القرارات المترتبة عنها إلى قرارات إدارية نافذة في مواجهة الأشخاص و هذا هو المبدأ في القرارات الإدارية، وأخرى يقتصر أثرها القانوني على الإدارة.[2]

فالإدارة تقصد من ورائها (القرارات الإدارية) ترتيب آثار معينة في مواجهة الأشخاص ويندرج ضمن هذه الطائفة الأخيرة من القرارات ما يسمى بإجراءات التنظيم الداخلي وتسمى كذلك الأعمال التنظيمية الداخلية للإدارة، ومنها المنشور والتعليمة.

– فالمنشورة أو التعليمة المصلحية هي: عبارة عن أوامر تصدر من الرئيس إلي مرؤوسيه مثلا: من الوزير إلى المدراء والهدف إما تبليغ الرئيس إلى المرؤوسين كيفية سير المصالح العمومية، وإما

[1] محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار النشر والتوزيع، بدون طبعة، 2005، ص 12- 15.
[2] ناصر لباد، المرجع السابق، ص 251 ،254 .

تفسير وتوضيح القوانين والتنظيمات، فالتعليمة والمنشور هما مبدئيا عمل إداري داخلي وجه أصلا إلى أعوان المصالح وهم ملزمون باحترامه وتطبيقه طبقا للإلزام القائم على المرؤوسين لرئيسهم، ولكن بدون أثر على المواطن لأنه يفترض لا تخصه وهذا إلى غاية صدور المرسوم رقم 131/88[1] في 1988/07/04 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطن الذي ألزم الإدارة العمومية على نشر منشوراتها وتعليماتها وفي رأيينا يعتبر المرسوم رقم 131/88 من أهم النصوص القانونية التي تم إصدارها والمتعلقة بتنظيم الإدارة العمومية.

إن المرسوم المؤرخ في 1988/07/04 المتضمن تنظيم علاقات الإدارة بالمواطن ينص انه يحق للمواطن أن يحتج عن طريق الطعن الولائي على الإدارة بالتعليمات والمنشورات والمذكرات والإعلانات التي أصدرتها وعليه يجب على الإدارة أن تبلغ للمواطن أي عمل أو وثيقة يكون مضمون كل منهما ضده.

وفي هذا الإطار يمكن للمواطن زيادة على الطعن الولائي أن يستعمل جميع الطرق القانونية في احتجاجه على القرارات الإدارية، بما في ذلك المطالبة بالتعويض على الضرر إذا اقتضى الأمر.

إن القاعدة التي تقول بأن المنشورة ليست لها قيمة القرار التنفيذي اتجاه المواطنين قد تعرف بعض الاستثناءات عندما يقوم هذا المنشور بتغيير مركز قانوني فقد تبين أن المنشور ليس كله إجراء يتعلق بالتنظيم الداخلي وفي هذه الحالة فالقاضي الإداري يعتبره بمثابة قرار إداري تنظيمي أو فردي قابل للبطلان عن طريق دعوى الإلغاء، حيث ميز القضاء بين المنشور الذي يعتبر قرار إداري وبالتالي يعتبر قابل للإلغاء لأنه يدخل تغيير في المراكز القانونية، والمنشور الذي لا يدخل تغيير في المراكز القانونية وبالتالي لا يكون قابل للإلغاء، ومعيار التفرقة لا يخص شكل المنشور التنظيمي[2]، فالمنشور التفسيري لا يدخل تغير في المراكز القانونية أما المنشور التنظيمي بعكسه فإنه يغير المراكز القانونية ويدخل تعديل في النص الأصلي موضوع التغيير، فالمنشور التنظيمي يقوم بوضع قاعدة قانونية جديدة تتولد عنها آثار قانونية وبالتالي صفت القرارات الإدارية القابلة للإلغاء.

وقد كرست الغرفة الإدارية والمحكمة العليا هذا التمييز بين المنشور التفسيري والمنشور التنظيمي في قضية شركة SEMPAC ضد OAIC عندما ذكرت:

".....حيث أن المدير العامة لشركة SEMPAC لم يكتفي بتفسير النصوص بل أضاف قواعد جديدة بواسطة القرار المطعون فيه، عندئذ يكسب هذا المنشور صفة القرار التنظيمي"

من حيث الخضوع لرقابة القضاء: وفقا لمبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون، مبدئيا جميع القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء سواء بإلغاء هذه القرارات أو التعويض عنها ولكن وجد استثناء

[1] المرسوم رقم 88 - 131 المؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر، العدد 27، الصادر بتاريخ 6 جويلية 1988.
[2] ناصر لباد، نفس المرجع، ص 254، 256.

على مبدأ المشروعية عن طريق استبعاد بعض القرارات الإدارية من الخضوع لرقابة القضاء، يتمثل هذا الاستثناء أساسا فيما يسمى بأعمال السيادة وأعمال الحكومة، وتعرف أعمال السيادة أو أعمال الحكومة بأنها قرارات إدارية تتمتع بالحصانة القضائية وتجعل هذه القرارات غير قابلة للإلغاء أي لا تكون محل دعوى قضائية.

وحتى نتمكن من معرفة أهمية هذه النظرية في النظام القانوني الجزائري، سنحاول تحديد موقف التشريع والفقه الجزائريين منها ففيما يخص التشريع فقد اعترف المشرع الجزائري بوجود هذا النوع من القرارات الإدارية، ويظهر هذا واضحا على سبيل المثال من خلال المادة 1/234 من الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 1971/11/08 المتضمن الثورة الزراعية السالفة الذكر التي تنص"لا تصبح قرارات التأمين والمنح النهائية إلا بعد المصادقة عليها بموجب مرسوم غير قابل للطعن ...."

أما القضاء ولاسيما الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، فإن موقفها واضح اتجاه موضوع أعمال السيادة بحيث كرست في عدد من القضايا العمل بهذه النظرية.

- **ثانيا: المعيار الشكلي**

هذه القرارات متنوعة ويمكننا تصنيفها حسب الجهة التي أصدرتها أي استنادا إلى المعيار العضوي كالتالي:

1. المرسوم الرئاسي هو القرار الإداري الذي يصدر عن رئيس الجمهورية، وتجدر الإشارة أن رئيس الجمهورية يمكنه اتخاذ إجراءات عن طريق الأمر ولكن هذا النص أي الأمر لا يعتبر قرارا إداريا، وإنما يعتبر نصا ذو طابع تشريعي أي يتساوى مع التشريع الذي يصدر على البرلمان.
2. المرسوم التنفيذي وهو القرار الذي يصدر عن رئيس الحكومة.[1]
3. القرار الوزاري وهو القرار الإداري الذي يصدره كل وزير في حدود اختصاصه، وقد يصدر هذا في صورة مشتركة بين وزير أو عدة وزراء، فيسمى بالقرار الإداري المشترك.
4. القرار المشترك: وهو القرار الذي يصدر من الوزير ومن هيئة إدارية غير وزارية مثلا: ديوان رئاسة الجمهورية.
5. القرار الإداري الصادر عن الإدارات المحلية، مثل قرار الوالي وقرار البلدية، أي قرار رئيس البلدية وقرار المجلس الشعبي البلدي وقرار المجلس الشعبي الولائي وهو المداولة.[2]
6. مقرر مدير المؤسسة العمومية الإدارية.

[1] ناصر لباد، نفس المرجع، ص 256 -257-258.
[2] نفس المرجع، ص 258.

❖ **المبحث الثاني: أركان القرار الإداري**

إن القرار الإداري يتكون ويوجد قانونا عندما تجتمع مجموعة من الشروط أو القواعد. فالإدارة مقيدة بقيود وقواعد أساسية تشكل حجر أساسي لمبدأ المشروعية وأن احترام قواعد إنشاء أو إعداد القرار الإداري يكون من أجل غايتين أو هدفين فالأول هو ضمان السير الحسن النشاط الإدارة والثاني هو ضمان حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة، فالإدارة عند إعدادها العمل إداري منفرد يجب عليها احترام بعض الشروط والقواعد، وهذه القواعد أو الشروط التي وضعها الفقه استنادا إلى القضاء، منها ما يعتبر خارجي عن القرار الإداري، فتسمى بالعناصر المتعلقة بالصحة الخارجية للقرار، ومنها ما يتعلق بمحتوى القرار الإداري نفسه، فتسمى بالعناصر المتعلقة بالصحة الداخلية للقرار الإداري ونتطرق في هذا المبحث إلى مطلبين المطلب الأول (الأركان الشكلية) والمطلب الثاني (الأركان الموضوعية).

➢ **المطلب الأول: الأركان الشكلية (الخارجية)**

الضوابط التي ترد على حرية الإدارة في إصدارها للقرار الإداري، عندما تزمع الإدارة بتنظيم موضوع معين بقرار إداري فإن حريتها في ذلك مقيدة بنوعين من الضوابط: ضوابط شكلية، ضوابط موضوعية ونتطرق في هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول (الشكل) والفرع الثاني (الاختصاص).

▪ **الفرع الأول: الشكل والإجراءات**

يعتبر الشكل بمثابة عناصر تتعلق بالصحة الخارجية للقرار الإداري، وتنقسم إلى شكليات جوهرية كالكتابة إذا نص عليها المشرع، تاريخ القرار، والتوقيع .. الخ وشكليات غير جوهرية كالرقم التسلسلي للقرار مثلا.

الفرع الثاني: الاختصاص

فكرة الاختصاص تتضمن مجموعة القواعد التي تحدد الأشخاص والهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة،[1] ومن مقتضاها أن يصدر عضو الإدارة بنفسه القرارات الإدارية في النطاق الذي عينه القانون وفي الزمان والمكان المحددين ففكرة الاختصاص تقيد - والحالة هذه - عضو الإدارة عندما يصدر قرارا إداريا من أربعة أوجه :

أولا/ القيد الشخصي:

ويعني إذ أنيط بسلطة اختصاصا معينا فلا يجوز لها أن ترتل عنه، أو تفوض فيه سلطة أو جهة أخرى، لأن مباشرة الاختصاص - عندئذ يكون واجبا قانونيا عليها و ليس حقا لها و يجوز أن تعهد به لسواها ومن هنا كانت القاعدة - المسلم كما أنه لا تفويض إلا بنص.

[1] حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الجبلي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2006، ص 573.

ثانيا/ القيد الموضوعي:

ويقتضي هذا القيد أن يمارس عضو الإدارة اختصاصه في الموضوعات التي حددها القانون.

ثالثا/ القيد الزمني:

حددت محكمة القضاء الإداري هذا القيد بقولها يجب " ألا يباشر الموظف اختصاص وظيفته بعد الأجل الذي يجوز له فيه ذلك. وينتهي ذلك الأجل إما بنقل الموظف أو ترقيته أو فصله وإبلاغه القرار الخاص بذلك وألا تجاوز اختصاصه وتعداد إلى اختصاص خلفه.

رابعا/ القيد المكاني:

يعني هذا القيد أن الاختصاص الوظيفي لكل موظف إنما هو منوط بالمكان المعين له، لذلك لا يجوز كقاعدة عامة - لأي موظف تخطى هذا الاختصاص[1].

إن مفهوم ركن الاختصاص يمكن تعريف الاختصاص بأنه: "السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره من الناحية النوعية، الزمانية والمكانية"، أو هو: "القدرة القانونية التي تعطي الموظف العام أو السلطة العامة حق القيام بعمل قانوني معين، أو بأنه الرخصة القانونية التي تمنح الموظف العام حق ممارسة نشاط معين أو إتيان تصرف معين على صورة تضمن شرعية التصرف وقانونيته، أو أنه صلاحية الموظف الإداري للقيام بما يعهد إليه في الحدود الموضوعية والمكانية والزمنية التي يبينها القانون"، ويعرف القضاء الإداري الفرنسي قواعد الاختصاص عن طريق توزيع الاختصاصات بين الهيئات العامة سواء بتنظيم دستوري أو إداري، وهذا التوزيع متصل باحترام المجالات المحظورة علي السلطة الإدارية لفائدة حريات المواطنين [2].

يعتبر عيب عدم الاختصاص أقدم أوجه الإلغاء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وقد أقره في قراره بتاريخ 28 /03/ 1807 في قضية "ديبي برييباسي" واستمدت منه بقية العيوب الأخرى وجودها حتى وإن صارت فيما بعد مستقلة عنه، فقد ظهرت عيوب المشروعية تدريجيا أمام مجلس الدولة الفرنسي، إذ قامت دعوى الإلغاء في أول الأمر على وجه واحد وهو عيب عدم الاختصاص، هذا العيب يتعلق بالنظام العام، ويترتب علي ذلك النتائج التالية:

- يمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه إذا لم يثره صاحب الشأن ، كما أن الطاعن يحق له إبداء الدفع بعيب عدم الاختصاص في أية مرحلة كانت فيها الدعوى دون أن يحتج عليه بأنه قدم طلبات جديدة.
- لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص، حيث لا يجوز للإدارة أن تتنازل عنه ولا يجوز لها أن تضيف إليه لأن قواعد الاختصاص إنما شرعت لتضع قواعد قانونية ملزمة للإدارة تحقيقا للصالح العام .

---

[1] حسين عثمان محمد عثمان، نفس المرجع، ص 574.

[2] كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة للحصول على شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010م، ص 15،16.

- لا يجوز للإدارة أن تتخذ من المصلحة العامة أو الاستعجال مبررا لمخالفة الاختصاص أو التحلل منه،مع مراعاة أحكام نظرية الضرورة التي توسيع نطاق المشروعية مؤقتا ولكن تحت رقابة القضاء .

- تعلق قواعد الاختصاص بالنظام العام يثير مسألة في غاية الأهمية تتمثل في عدم جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص أو التصديق عليه أو إقراره .

- جب أن يكون التفويض واضحا ولا يمكن افتراضه، كما يجب أن تخضع أحكامه لقاعدة التفسير الضيق وذلك لأن تفسير وتطبيق القواعد المنظمة للاختصاص إنما يتم على نحو ضيق، ولا يجوز التوسع فيه، كما أن قاعدة توازي الاختصاص التي أبتدعها القضاء الإداري لا بد أن تطبق بصورة أدق بكثير من قاعدة توازي الأشكال القريبة منها.

ومن قواعد الاختصاص فيقتضي تدرج الهرم الإداري من المشرع تحديد وتوزيع الاختصاصات داخل الهرم الإداري بصفة لا تترك للموظف أو الهيئة سلطة الخروج عنها، وهذه القواعد تتدرج بحسب تدرج مصدرها، وقواعد فرضت الاختصاص لصالح الإدارة ذاتها ليتمكن رجل الإدارة من التفرغ لنوع خاص من الأعمال، كما أنها مفروضة كذلك لصالح الأفراد لإمكان تحديد المسؤولية ولسهولة توجيه الأفراد في أقسام الإدارة المتعددة والقانون هو أداة تحديد اختصاص الجهات الإدارية، كما أن قواعد الاختصاص تقوم على أساس الجمع بين عنصرين أحدهما موضوعي والآخر شخصي ومحورهما هو تحقيق الارتباط بين تصرف معين وشخص معين، أي تحديد عضو الإدارة المختص الذي يحق له إصدار القرارات الإدارية في الزمان والمكان المحددين قانونا[1].

ويحدد الشخص أو الهيئة الإدارية التي تملك حق التصرف في موضوع معين ومكان وزمان محددين، وعليه فتحديد اختصاص الشخص أو الهيئة الإدارية تثبت له بقرار التعيين إذا كان فردا أو بقرار التشكيل إذا كان هيئة إدارية أو مجلس مشكل من أعضاء، وبالتالي فان شرعية القرارات الإدارية تتوقف على شرعية قرار التعيين أو التشكيل، كما لا يجوز للفرد أو الهيئة أن يتنازل عن اختصاصه إلى غيره، إلا إذا خول له القانون ذلك لأن المشرع حدد اختصاصات كل موظف بناء على اعتبارات معينة ويلزم كل واحد منهم بتنفيذ اختصاصاته المحددة بنفسه، كما أن إصدار القرارات الإدارية المؤثرة مباشرة في المراكز القانونية للأفراد ليس من اختصاص كل الموظفين العموميين وإنما ينعقد فقط لفئة محدودة جدا من بين جمهور الموظفين تتمثل في فئة القيادات الإدارية العليا في الوزارات والمصالح العامة والهيئات العامة والوحدات الإدارية المحلية. إلا أن التشدد بتطبيق المبدأ السابق يؤدي إلى نتائج ضارة على الصعيد الإداري تتمثل في عدم دوام سير العمل الإداري بانتظام، لذا أصبح من الضروري

[1] كنتاوي عبد الله، نفس المرجع، ص 16.

البحث عن أساليب ووسائل قانونية تمكن هؤلاء الموظفين من ممارسة اختصاصاتهم بشكل ميسر، ومن بين أهم هذه الوسائل القانونية التفويض في الاختصاص .

يتمثل التفويض في منح ونقل اختصاصات جديدة إلى موظف آخر من بين أعضاء السلم الإداري ويهدف إلى ربط المصالح المشتركة التي تربط الأطراف المعنية، ويحتل مكانة كبيرة في القانون الإداري، وعلم الإدارة العامة، أي إعطاء الرئيس للمرؤوسين سلطة القيام بأعمال محددة ليست أصلا من الصلاحيات المحددة لهم في الوصف الوظيفي وعلى أساس منتظم .

يشترط في اعتبار التفويض صحيحا توافر شروط موضوعية وشروط شكلية، حيث تتمثل الشروط الموضوعية في:

1- **وجود نص قانوني يجيز التفويض:** لابد أن يكون النص قائم عندما يصدر الأصيل قرار التفويض، ويكون النص الذي يسمح بالتفويض من نفس درجة النص المانح للاختصاص الأصلي أو من درجة أعلى ويحدد المواضيع التي يتم تفويضها إلى المرؤوس، أو يحدد المواضيع التي لا تقبل التفويض

2- **صدور قرار بالتفويض:** يجب لصحة التفويض أن يصدر في شكل قرار إداري صريح ومسبق تطبيقا لوجود نص قانوني يسمح بذلك، وهو ما نلمسه من خلال نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي 125/95[1] حيث جاء فيها لفظ " بقرار" تتخذه السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، وكذلك نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 99/90[2]، جاء فيها لفظ "بقرار" صادر عن الوزير المعني، والقرار لابد أن يتضمن تحديد موضوعات التفويض لأن التفويض محدد وجزئي كما أن التفويض الكلي هو تهرب من المسؤولية وزيادة مرهقة لاختصاص المفوض إليه ، مدة التفويض لكون التفويض ليس دائم.

وتتمثل الشروط الشكلية في:

3- يعتبر قرار التفويض قرارا إداريا يعبر عن إرادة الإدارة الملزمة وله مظهر خارجي، لذا فإنه لا يشترط فيه شكل معين، غير أنه في بعض الأحوال قد يشترط النص الذي يجيز التفويض أن يكون مكتوبا أو يتطلب نشره.

4- لا يعتبر التفويض صحيحا ما لم ينشر وفقا للقواعد الخاصة بالنشر بالنسبة لكافة القرارات الإدارية، وإلا فإنه يعتبر سليم وصحيح بالنسبة للإدارة ونافذ في حقها دون الأفراد.

كما أن تفويض الاختصاص لابد أن يتم من الأصيل إلى شخص تكون له أصلا سلطة إصدار قرارات إدارية، كما أن تفويض الاختصاص لا يعني نقل السلطة إلى المفوض إليه، وإنما نقل موضوع أو اختصاص معين فقط ، ولا يجوز تفويض الصلاحيات المفوضة، إذ قررت المحكمة الإدارية العليا في

[1] مرسوم تنفيذي رقم 95-125 المؤرخ في 29 أفريل 1995، المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية.
[2] المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 1990/03/27 يتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات الإدارية ذات الطابع الإداري.

مصر في بعض أحكامها بأن قرار تفويض التفويض هو قرار منعدم. كما أن تفويض الاختصاص لا يقوم على اعتبار شخصي، عكس تفويض التوقيع .[1]

- **المطلب الثاني: الأركان الموضوعية (الداخلية)**

وتعتبر هذه الأركان بمثابة العناصر المتعلقة بالصحة الداخلية للقرار الإداري وهذه الأركان ثلاثة هي: السبب والمحل والغاية ونتطرق في هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول (السبب) الفرع الثاني (المحل).

- **الفرع الأول: السبب**

السلطة الإدارية عندما تصدر قرار إداري فإنها تستند في نفس الوقت في هذا العمل إلى قاعدة قانونية وإلى حالة واقعية أي القاعدة القانونية والحالة الواقعية التي ترتكز عليها الإدارة في اتخاذ القرار الإداري فتكون سبب القرار الإداري.

وعليه يمكن تعريف السبب بأنه: "الحالة القانونية أو الحالة الواقعية السابقة على القرار الإداري والدافعة إلى تدخل السلطة الإدارية لاتخاذ أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لإصدار القرار الإداري"[2].

ويتمثل سبب القرار الإداري إما في حالة واقعية أو حالة قانونية تكون سابقة على اتخاذ القرار.

أولا / الحالة الواقعية:

تتمثل هذه الحالة في الأوضاع المادية الناجمة عن الطبيعة (زلزال، فيضان...الخ) أو بتدخل إنساني (حريق، اضطراب أمني...) والتي تكون وراء إصدار القرار.

مثلا: تنص المادة 71 من القانون البلدي على ما يلي: يجب على رئيس المجلس البلدي أن يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة أو حريق. وفي حالة الخطر الجسيم والداهم يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فورا كما يأمر حسب الطريقة نفسها، بهدم الجدران أو البنايات أو المباني ....، وعليه فإن التدابير والقرارات التي يصدرها رئيس المجلس البلدي حفاظا على النظام العام وتقوم على وقائع مادية تشكل سببا لإصدارها كالحريق أو أي حادث مادي[3].

ثانيا/ الحالة القانونية:

تتمثل في وجود مركز معين خاص أو عام ومن أمثلة الوقائع القانونية المكونة لركن السبب في القرار الإداري الحالة أو الواقعة القانونية التي تتمثل في حالة شغور مركز وظيفي و قيام ضرورة شغله

[1] كنتاوي عبد الله، نفس المرجع، ص 16.
[2] ناصر لباد، نفس المرجع ، ص 189.
[3] محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 41.

بموظف عام تتوفر فيه شروط مختلفة يتطلبها مركز وظيفي، شخص تتوفر فيه هذه الشروط، فتحرك هذه الواقعة القانونية رجل السلطة المختص وتدفعه إلى اتخاذ قرار إداري يتعين الموظف في منصب العمل الشاغر بعد عملية التكييف القانوني لهذه الواقعة[1].

ولكي ينعقد ركن السبب في القرارات الإدارية بصورة سليمة وصحيحة يشترط فيه:

أ/ يجب أن يكون قائما و موجودا:

وقت اتخاذ القرار لا يكفي وجود الحالة القانونية أو الحالة الواقعية وإنما يجب استمرارها إلى حين إصدار القرار، مثال فإذا ما تقدم موظف بطلب استقالته ثم قام بالتراجع بأن يسحب ذلك الطلب قبل إصدار قرار قبولها فإن ذلك الطلب لا يصح بأن يكون سبيل لقرار إنهاء الرابطة الوظيفية، كما أن تقديم طلب الاستقالة بعد صدور القرار لا يشكل سببا لذلك[2].

ب/ يجب أن يكون السبب مشروعا:

تظهر أهمية هذا الشرط في حالة السلطة المقيدة للإدارة عندما يحدد المشرع أسبابا معينة يجب أن تستند إليها الإدارة في إصدار بعض قراراتها فإذا استندت الإدارة في إصدار قرارها يكون مستحقا للإلغاء لعدم مشروعية سببه[3].

وإذا صدر القرار الإداري دون أن يستند إلى سبب صحيح سواء تعلق الأمر بالسبب القانوني أو السبب الواقعي، فإنه يكون قرارا معيبا بعيب السبب. ويقصد بعيب السبب هو عدم مشروعية القرار الإداري إما لعدم الوجود المادي للوقائع أو الخطأ في الوصف والتكييف القانوني للواقعة.

1/ انعدام الوجود المادي للوقائع:

المقصود بعنصر الوجود المادي والقانوني هو أن تكون الواقعة موجودة فعلا واقعا وصحيحة وليست تخيلا أو توهما خاطئا من طرف رجل السلطة الإدارية المختصة. وهو يفحص ركن السبب في القرار الإداري المطعون فيه أمامه يقوم القاضي الإداري بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة الواقعية أو القانونية التي ينبني عليها القرار، فإذا وجدها قائمة يرفض الطعن لعدم التأسيس وإذا ما توصل إلى أنها غير موجودة فعليا يصدر حكمه بإلغاء القرار المطعون فيه لانعدام السبب وجه للإلغاء، مثال: إذا تأكد القاضي الإداري أن الموظف المفصول لم يرتكب فعليا الخطأ المهني المنسوب إليه فإنه يلغي قرار الفصل لعدم مشروعية السبب نظرا لانعدام الواقعة القانونية.

2/ الخطأ في الوصف والتكييف القانوني للواقعة:

رقابة القضاء الإداري لا تتوقف عند التأكد من الوجود الفعلي للواقعة أو الحالة القانونية أو المادية التي يقوم عليها القرار المطعون فيه وإنما تتعدى ذلك إلى رقابة مدى صحة التكييف القانوني لها، مثال:

---

[1] نفس المرجع، ص 41.
[2] نفس المرجع، ص 44.
[3] مازن راضي ليلو، نفس المرجع، ص 166 .

تكييف خطأ مهني واقعة قانونية يتعلق بإلحاق ضرر بممتلكات الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة والإهمال على أنه من الدرجة الثالثة بينما هو خطأ من الدرجة الثانية[1].

3- رقابة الملاءمة:

القاعدة العامة أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة وقراراتها تقف عند رقابة مادية للوقائع وتكييفها القانوني، حيث أن لا دخل في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، إذ يعود ذلك أصلا للسلطة التقديرية للإدارة ومع ذلك فإن القضاء الإداري الفرنسي والمصري وسع من رقابته ليطال جوانب الملاءمة، خاصة في مجالات القرارات الإدارية ذات العلاقة بالحريات العامة[2].

أن السلطة الإدارية عندما تصدر قرارا إداريا، فإنها تستند في نفس الوقت في هذا العمل، إلى قاعدة قانونية والى حالة واقعية، فهذه العناصر أي القاعدة القانونية والحالة الواقعية، التي ترتكز عليها الإدارة في اتخاذ القرار الإداري، تكون سبب القرار الإداري. فيتلخص تعريف سبب القرار الإداري، في أنه الحالة القانونية أو الحالة الواقعية السابقة على القرار الإداري والدافعة إلى تدخل السلطة الإدارية لاتخاذه أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لإصدار القرار الإداري[3] فالسلطة الإدارية في مجال اختصاصها، حتى إذا كانت لها الحرية في ممارسة أو عدم ممارسة هذه الاختصاصات، فانه لا يمكنها، إذا أرادت القيام بهذه الاختصاصات، اتخاذ قرارات إدارية لمواجهة أية ظروف واقعية ولا اتخاذ أي قرار تراه ملائما في مجال اختصاصها، فالسلطة الإدارية لا يمكنها اتخاذ القرار الإداري، إلا في حالة وجود الواقعة التي تبرر اتخاذ هذا القرار، ومن جهة أخرى، فإن اتخاذ هذا القرار لا يكون إلا حسب النصوص القانونية التي تحدد هذه الصلاحيات وتضبط الإجراءات لتجسيدها. فعلى سبيل المثال، تقديم أحد الموظفين في الدولة طلبا بإحالته على المعاش، يمثل السبب القانوني المبرر لاتخاذ قرار إداري من السلطة الإدارية المختصة، بإنهاء الرابطة الوظيفية لهذا الموظف وإحالته على المعاش.

ومن جهة أخرى حدوث اضطرابات، أدت أو تؤدي إلى خلل في النظام العمومي، يجسد الحالة الواقعية التي تدفع بالسلطة الإدارية إلى اتخاذ القرارات الإدارية الكفيلة بالحفاظ على النظام العمومي. وهكذا، فانه يجب أن توجد حالة قانونية أو حالة واقعية، تبرر إصدار القرار الإداري، وتمثل السبب الباعث لاتخاذه، ولا يكون القرار الإداري صحيحا إلا إذا كان سببه صحيحا. فإذا صدر القرار الإداري دون أن يستند إلى سبب صحيح، سواء تعلق الأمر بالسبب القانوني أو السبب الواقعي، فإنه يكون قرارا معيبا بعيب السبب، أي أن معنى عيب السبب، هو عدم مشروعية سبب القرار الإداري، إما لعدم وجود الحالة القانونية أو الحالة الواقعية الباعثة على اتخاذه[4].

---

[1] محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 46.
[2] المرجع السابق، ص 47.
[3] عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 3، بيروت، 2001، ص487.
[4] ناصر لباد، نفس المرجع، ص 262.

- **الفرع الثاني: المحل**

إن القرار الإداري عمل قانوني يصدر عن جهة إدارية لأحداث وضع قانوني جديد أو تعديل في الأوضاع القانونية القائمة وعلى ذلك فإن محل القرار الإداري هو هذا الوضع القانوني أو تعديل الأوضاع القانونية القائمة وبعبارة أخرى هو الأثر الذي ينتج عنه مباشرة وفي الحال ومن ثم فهو جوهر القرار ومادته وهذا ما يميز الأمر أو القرار الإداري كعمل قانوني عن العمل المادي الذي يكون محله دائما متمثلا بنتيجة من الواقع و يشترط لصحة المحل في القرار الإداري أن يكون ممكنا وجائزا قانونا وعلى ذلك فأن القرار الإداري الذي يكون من شأنه أن يرتب أعباء ماليه على الموازنة العامة وجب لكي يصبح جائزا وممكنا قانونا أن يعتمد المال اللازم لمواجهة تلك الأعباء من الجهة المختصة بحسب الأوضاع الدستورية**.** الغاية أو الهدف من القرار الإداري هو النتيجة النهائية التي يستهدف تحقيقها رجل الإدارة أو جهة الإدارة من وراء إصدار قرارها[1].

ويقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني المترتب على إصداره حالا ومباشرة، محل أي قرار إداري يكمن في موضوعه و ذلك عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني . المركز القانوني هو مجموعة الحقوق (الآثار الايجابية) والالتزامات (الآثار السلبية) المتولدة عن القرار الإداري كتصرف قانوني خلاقا للعمل المادي الذي ليس له ذلك الأثر ومن أمثلته:

- قرار التعيين، فمحله هو إنشاء وإحداث مركز قانوني جديد يتمثل في إسناد شخص معين إلى مركز وظيفي شاغر وإضفاء علاقة وصفة الموظف العام على هذا الشخص.
- قرار الترقية، فمحله تعديل مركز قانوني قائم يتمثل في الارتقاء إلى مركز قانوني أعلى في السلم الإداري.
- قرار الفصل، فمحلهإلغاء مركز قانوني قائم يتمثل في إنهاء مهام الموظف[2].

ومن شروط المحل:

أولا/ أن يكون المحل ممكنا:

يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكنا وليس مستحيلا أي أن يرتب القرار آثاره القانونية، فقرار الترقية يكون محله غير ممكن إذا اتضح أن الموظف قد بلغ سن التقاعد.

ثانيا/ أن يكون المحل مشروعا :

يجب أن يكون الأثر القانوني الذي تقصد الإدارة ترتيبه جائز قانونا من حيث اتفاقه وعدم تعارضه ومخالفته للنظام القانوني السائد في الدولة لمبدأ المشروعية[3].

---

[1] نفس المرجع السابق، ص 262.
[2] محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 80.
[3] نفس المرجع السابق، ص 82.

- **الفرع الثالث: الغاية**

هو الأثر البعيد أو النهائي وغير المباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري في قراره وأهداف القرارات الإدارية جميعا تتمحور حول تحقيق المصلحة العامة[1] والأصل أن تكون المصلحة العامة هي الغاية التي يستهدفها القرار الإداري[2]، وإلا كان معيبا في غايته، ذلك أن السلطات التي تتمتع بها الإدارة ليست إلا وسائل لتحقيق غاية هامة هي المصلحة العامة.

ويشترط لصحة القرار الإداري أن يهدف إلى تحقيق غاية مشروعه، والتي تتمثل في صورتين:

أولا/ المصلحة العامة:

يجب أن يسعى القرار الإداري ويتجه نحو تحقيق المصلحة العامة من حيث الاستجابة لمتطلبات الجمهور، فالقاعدة العامة أن النشاط الإداري وما يتطلبه من قرارات إدارية يسعى إلى تحقيق غرض شخصي محض[3].

ثانيا/ تخصيص الأهداف:

في بعض الحالات يجب على عضو الإدارة أن يسعى إلى تحقيق هدف معين حدده النص الذي يخول الاختصاص وإلا كان منحرفا بالسلطة حتى وإن كان يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وهو الأمر الذي يتجلى في السلطات الإدارية المختصة بوظيفة الضبط الإداري باعتبارها قرارات تهدف إلى تحقيق هدف معين هو الحفاظ على الأمن العام، الصحة، والسكينة والآداب العامة.

وإذا تخلف ركن الغاية فنكون بصدد عيب لانحراف بالسلطة، حيث يكون القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها نظرا لاتجاه هدفه أو غرضه تحقيق أهداف شخصية، سياسية، مالية أو أي هدف آخر خارج مقتضيات المصلحة العامة.

وتعتبر رقابة القاضي الإداري على مدى سلامة ركن الهدف و مدى وجود عيب الانحراف بالسلطة من المهام الشاقة والعسيرة حيث يرى الفقيه "هوريو" أن القاضي بهذا الصدد يتجاوز رقابة المشروعية ليقوم بتقدير الأخلاق الإدارية[4].

ويأخذ عيب الانحراف مظاهر متعددة تتمثل في:

أ- البعد عن المصلحة العامة:

السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة، فإذا حادت الإدارة عن هذا الهدف لتحقيق مصالح شخصية لا تمد للمصلحة العامة بصلة كمحاباة الغير أو تحقيق غرض سياسي أو استخدام السلطة بقصد الانتقام فإن قراراتها تكون معيبة وقابلة للإلغاء.

ب- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف:

[1] عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 77.
[2] سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996م، ص 215.
[3] محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 84.
[4] نفس المرجع، ص 85.

حينما القانون للإدارة تحقيق هدف معين من خلال إصدار قرارها، فإن السعي على غير ذلك الهدف يصيب القرار بعيب الانحراف بالسلطة.

يترتب على عيب ركن الغاية في القرار الإداري البطلان والإلغاء سواء كان إداريا الإدارة تقوم بإلغاء قرارها غير المشروع بناءا على تظلم يرفع أمامها أو من تلقاء نفسها. أما قضائيا فيلغى القرار الإداري قضائيا بناءا على دعوى إلغاء ترفع أمامه[1].

أن القرارات الإدارية المتخذة، يجب أن تستهدف تحقيق الصالح العام، وهذه قاعدة عامة تحكم جميع أعمال السلطة الإدارية وتلتزم بها الإدارة العمومية في كل أعمالها، بحيث أن القانون لم يمنح الإدارة العمومية السلطات والامتيازات (أي امتيازات السلطة العمومية) التي تتمتع بها، إلا باعتبارها وسائل تساعدها على تحقيق الغاية الأساسية التي تسعى إليها وهي تحقيق الصالح العام .

وبالتالي، فإن أي عمل تقوم به الإدارة العمومية، لتحقيق مصلحة شخصية فانه يعتبر غير قانوني، سواء كان هذا العمل يهدف إلى تحقيق انتقام شخصي أو لأسباب سياسية أو لتحقيق نفع مالي شخصي أو من أجل محاباة الغير، ففي هذه الحالات، يكون القرار الداري غير قانوني ومشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة لأنه خالف الغاية المحددة وبالتالي يكون قابلا للإلغاء من طرف القاضي[2].

❖ خلاصة الفصل الأول:

من خلال هذا العرض يتضح بأن القرار الإداري هو الأسلوب النموذجي لنشاط الإدارة، الأكثر استعمال الأكثر تميزا من الناحية النظرية من حيث أن السلطة العامة تظهر من خلاله بكل جلاء. إلا أن هذا الأسلوب الأمثل لممارسة النشاط الإداري لا يعد حكرا على الإدارة فقط وهذا ما بيناه من خلال الفصل الأول، مؤكدين أن اكتساب الصفة الإدارية للقرار الإداري ليس لارتباطه بمفهوم الإدارة العامة أو السلطة الإدارية إذا أن هناك أشخاصا أو هيئات ليست إدارية ومع ذلك فإنها تصدر قرارات إدارية وذلك على سبيل الاستثناء.

وبذلك يتضح جليا أن المعيار العضوي الذي يعتبر كأساس لتحديد الهيئات الإدارية أصبح عاجزا عن تحديد جميع الأعمال الإدارية وأن ارتباط القرار الإداري بالسلطة الإدارية غير صحيح في جميع الأحوال وتأكدت هذه الحقيقة عمليا بصدور أعمال أو قرارات إدارية من أشخاص غير إدارية ومن ثم نخلص أن المعيار العضوي ليس المعيار المادي الموضوعي لتحديد الطابع الإداري لبعض القرارات الصادرة عن هيئات غير إدارية. ويتجلى أن عملية تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال الإدارية تكتسي نوعا من التعقيد.

[1] محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 86.
[2] ناصر لباد، مرجع سبق ذكره، ص 263.

كما أن دراسة النظام القانوني للقرار الإداري، يحتم دراسة القواعد التي تحكم إعداد وسريان وزوال القرارات الإدارية التي تكون مقرونة ومستندة إلى مبدأ الشرعية، الذي يعطي صحة وسلامة العمل الإداري. ويشكل ضمانه لحقوق الأفراد إضافة إلى ما يوفره القضاء من رقابة والتي تعلق أساسا بطبيعة النزاع.

كما أن البعض يتخوف من امتياز التنفيذ المباشر الممنوح للإدارة لكونه يشكل إهدارا لحقوق الإفراد إلا أن الواقع يثبت عكس ذلك. طالما أن الكلمة الأخيرة تعود للقضاء. وأن الحكم على الإدارة بسبب تصرفاها الضارة يعد أحسن ضمانة وذلك بالتعويض عن تلك التصرفات.

الفصل الثاني
القرار الإداري بين التنفيذ كامتياز ومبدأ وقف التنفيذ

❖ **تمهيـــــد:**

الفصل الثاني: القرار الإداري بين التنفيذ كامتياز ومبدأ وقف التنفيذ بصدور القرار الإداري من السلطة المختصة، ومستوفيا لجميع أركانه فإنه ينفذ فورا في حق الإدارة لأنه يفترض فيه المشروعية القانونية.

والقرار الإداري يسري في حق الإدارة منذ صدوره، ولا يسري في حق الأشخاص المخاطبين، إلا إذا علموا بها عن الطريق وسائل العلم القانوني، وهي التبليغ في القرارات الفردية، والنشر في الجريدة الرسمية بعد ما يتم نشر وتبليغ القرار الإداري إلى المخاطبين به، يتعين عليهم الامتثال إلى أوامره وتنفيذه تنفيذا اختياريا، وهذا هو الأصل، والذي يساعد على ذلك الوعي القانوني في أذهان أشخاص المجتمع، والثقة بين الإدارة وأشخاص المجتمع في الغالب نجد أن القرارات الإدارية تتلقى الرفض من المخاطبين، أي يمتنعون عن تنفيذها، وأمام هذا الامتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية ،فإن القانون منح للإدارة مصدرة القرار سلطات استثنائية لإجبار المخاطبين على تنفيذها.

والقرارات الإدارية إذا ما تم تنفيذها قد ينتج عنها أضرار بمصالح المخاطبين، هذه الأضرار قد تكون غير قابلة للإصلاح، لذلك سمح القانون للمخاطبين المتضررين طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إذا ما توافرت الشروط القانونية لذلك تبعا لما سبق نقسم هذا الفصل إلى مبحثين: الأول نتناول فيه آليات التنفيذ والثاني نتناول فيه وقف التنفيذ.

❖ **المبحث الأول: آليات تنفيذ القرار الإداري**

يعتبر القرار الإداري الأسلوب النموذجي للعمل الإداري، فعلى المستوى العملي هو الأسلوب المستعمل غالبا ما على المستوى القانوني فهو الأسلوب المميز للقانون الإداري، والمصلحة العامة هي التي تبرر اتخاذ الإدارة للقرارات الإدارية، تسعى الإدارة من أجل تحقيق المنفعة العامة لإصدار عدة تصرفات قانونية في إطار نشاطها المألوف سواء انصبت هذه التصرفات في شكل عقود أو قرارات.

تعد القرارات الإدارية الوسيلة المفضلة للإدارة للقيام بوظائفها المتعددة والمتجددة، لما تحققه من سرعة وفاعلية في العمل الإداري، وإمكانية 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. وعلى اعتبار أن القرارات الإدارية أعمال قانونية من أعمال الإدارة، ورغم اختلاف الفقهاء والقضاء في تحديد مفهومها، إلا إنها تنفرد بخصائص معينة، ولا تعتبر من نوع واحد، وتبنى على أركان محددة تضمن تنفيذها بصورة سليمة.

وعليه نتطرق في هذا المبحث من خلال مطلبين المطلب الأول (التنفيذ الاختياري) والمطلب الثاني (التنفيذ القضائي).

المطلب الأول: التنفيذ الاختياري

إن إجراءات تنفيذ القرار الإداري لا تتم إلا بعد نشره أو تبليغه ،وما على الأفراد المعنيين بهذه القرارات إلا الخضوع لها اختياريا وطواعية، هذا الخضوع الإداري مرتبط بمدى وعي المجتمعات وتحضرهم وبوجود إدارة تحترم القوانين

المطلب الثاني / التنفيذ المباشر

ويقصد به أن الادارة في حال امتناع المعني بالقرار عن تنفيذه تتدخل شخصيا لتنفيذ القرار، كسحب الرخصة، وغلق محل وغيرها، ومن شروطه ما يلي:

الفرع الأول: وجود نص صريح في القانون أو اللوائح يبيح لجهة الإدارة التنفيذ المباشر

يكون بوسع الإدارة استعمال أسلوب التنفيذ المباشر لقراراتها، إذا منحت هذا الحق بموجب نص قانوني صريح يخولها ذلك لأجل تحقيق الهدف الذي يرمي المشرع إليه، كما هو الشأن بالنسبة للحجز الإداري الذي يخول الإدارة حق استيفاء حقوقها المتولدة عن قرارات إدارية جبرا[1] وفي حالة عدم ذلك يصبح تنفيذه من أعمال العدوان أو الغصب على الحريات أو حق الملكية.

ويجب أن يكون القرار محل التنفيذ الجبري مستندا إلى نص تشريعي (قانون أو تنظيم) مثل قرار إداري تنظيمي مبنيا على قانون، وهذا دليل على أن الإدارة ليس لها تعسف من جانبها أثناء تصرفها في دائرة المشروعية[2].

امتناع الأفراد عن تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيهما على جزارات من يخالفهما يجوز للإدارة اللجوء إلى التنفيذ المباشر في مثل هذه الحالة لكفالة احترام الدستور والنصوص القانونية، وللحفاظ على استمرارية تنفيذ القانون والحيلولة دون تعطيل تنفيذه، كون الإدارة هي المكلفة بتنفيذ قراراتها بنفسها تنفيذا جبريا مباشرا، وذلك لتفادي الانحراف عن المصلحة العامة، وتعطيل العمل الإداري وذلك بعد أن تطلب منهم الجهة المختصة مصدرة القرار[3].

- **الفرع الثاني: حالة الضرورة**

تتمثل حالة الضرورة في اضطرار الإدارة العامة للتدخل فورا قصد الحفاظ عمي النظام العام بمدلولاته المختلفة من خطر دائم يستدعي التنفيذ المباشر والسريع لتنفيذ قراراتها الإدارية ويمتد تطبيقها إلى فروع القانون الدولي والجنائي والدستورية، وذلك لأجل تنظيم سموك الأفراد داخل المجتمع في

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص 204.
[2] عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 204.
[3] كريم جبار ومصطفى والي، الخاصية التنفيذية للقرار الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018.، ص25.

الظروف العادية، وفي هذه الظروف المألوفة تلتزم بتطبيق التشريعات، وقصد حماية الدولة ومواطنيها، يباح للإدارة الخروج عن القوانين لمواجهة حالة الضرورة غير المتوقعة[1] .

إن خطورة هذه الحالة يستلزم وجود ضوابط وشروط وقيود، فلا يكفي أن تقرر الإدارة أنه توجد حالة ضرورة، بل يجب أن تحافظ على هذه الحالة، وتلك الإجراءات بمجموعة من الشروط وهي:

- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام.
- تعذر دفع الخطر المداهم بالوسائل القانونية الاعتيادية الإدارية منها كالجزائية بحيث يبقى، وتدبير وإجراء الضرورة هو الوسيلة الوحيدة لدرء الخطر والحفاظ على النظام العام. التناسب بين دفع الضرورة وتدبيرها مع مقتضيات الحفاظ عمى النظام العام، إذ أن الضرورة تقدر بقدرها، وللقاضي الإداري سلطة في مراقبة مدى قيام ذلك التناسب من حيث عدم التعسف في استعمال السلطة من طرف الإدارة.[2]

إن الدستور الجزائري لسنة 2016[3] يخول رئيس الجمهورية إعلان حالات الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية بموجب المواد من 105 إلى 111، وفحواها اتخاذ جميع الإجراءات والتدابير اللازمة للحفاظ على أمن الدولة، وقانون العقوبات يعتد بحالة الضرورة، وما هو وارد خاصة بالمادتين 39 و 40 منه.[4]

ومن أمثلة حالة الضرورة حدوث مظاهرات أو اضطرابات أمنية تخل وتزعزع الأمن في البلاد، أو ظهور وباء خطير يهدد الصحة العامة، أو فوضى تهدد السكينة العامة. وحتى يتسنى للإدارة تنفيذ قرأتها تنفيذا مباشرا وجبريا توافر عدة شروط، رغم إرادة من يمس التنفيذ حقيقي من الأفراد وهذه الشروط هي:

- أن يتعلق التنفيذ المباشر بحالة من الحالات التي يجوز فيها ذلك.
- أن يكون مشروعا حيث تكون العملية الإدارية محل التنفيذ المباشر مستندة إلى نص تشريعي قانون أو تنظيم لقرار إداري تنظيمي، مبني على قانون، وفي ذلك ضمان للمحافظة على المشروعية، فإن لم يكن مشروعا، وذلك لمخالفته القانون، أو كان مشروعا ولكنه غير نافذ في حق من يضار في تنفيذه بسبب عدم نشره أو إعلانه فلا يجوز تنفيذه تنفيذا جبريا.[5]

---

[1] علي خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري الجزء 1، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، 2004، ص 669.

[2] محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 115.

[3] قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437هـ الموافق لـ 6 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادرة في 7 مارس 2016.

[4] أمر رقم 66-155 مؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر، عدد 48، الصادرة بتاريخ 10 يونيو 1966.

[5] محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 113.

➢ **المطلب الثالث: التنفيذ القضائي**

التنفيذ القضائي للقرارات الإدارية هو التنفيذ الأصيل المقرر للإدارة العامة لتنفيذ قراراتها في غير حالات التنفيذ المباشر والجبري وتلجأ الإدارة إلى هذا النوع من التنفيذ عن طريق رفع دعوى أمام القضاء لاستصدار أحكام جنائية ومدنية، اعتبار من أن الإدارة لها حق التقاضي بموجب تمتعها بالشخصية المعنوية التي تخول لها هذا الحق والتنفيذ القضائي للقرارات الإدارية هو التنفيذ الأصيل المقرر للإدارة العامة لتنفيذ قراراتها في غير حالات التنفيذ المباشر والجبري.

وتلجأ الإدارة إلى هذا النوع من التنفيذ عن طريق رفع دعوى أمام القضاء لاستصدار أحكام جنائية ومدنية، اعتبار من أن الإدارة لها حق التقاضي بموجب تمتعها بالشخصية المعنوية التي تخول لها هذا الحق 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 وإجباريا، كما يمكن لجوء الإدارة إلى القضاء المدني من أجل الحصول على حكم يجبر الأفراد بتنفيذ قراراتها[1].

ويقصد بالدعوى المدنية بأنها تلك الدعوى القضائية التي ترفع للتعويض عن الأضرار الماسة بالمصالح الخاصة التي يكفي لحمايتها التزام المسؤول بالتعويض عن الضرر بناءا على طلب صاحب الشأن الذي يحق له التنازل عنه أو التصالح بشأنه، حيث في هذا المجال تستطيع جهة الإدارة أن تلجأ إلى المحاكم المدنية للحصول على أحكام بإلزام الأفراد باحترام القرارات الإدارية الصادرة منها.

لا يفهم مما قيل أعلاه أنه يسمح للإدارة بأن تلجأ إلى القضاء كالأفراد تماما بشأن تنفيذ قراراتها، كما أن هذا الطريق يجنب الإدارة كل مسؤولية قد تنجم عند تنفيذ قراراتها عن طريق التنفيذ المباشر، إن هي لجئت إليه في غير حالاته، أو تجاوزت الشروط المقررة لاستعماله، كما أنه غالبا ما تكون العقوبات الجزائية ضعيفة أو بسيطة بدرجة كبيرة مما يشجع الأفراد على عدم احترام القرارات الإدارية، وحينئذ يكون من الأجدر أن تلجأ الإدارة إلى القضاء المدني للحصول على حكم بإلزام الأفراد باحترام القرارات الإدارية الصادرة منها، آخذين بعين الاعتبار أن المزايا الاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة لا تحول بينها الاتجاه إلى وسائل القانون الخاص، كلما رأت أن تلك الوسائل أنجع في تحقيق مقتضيات سير المرافق العامة وديمومتها تتنوع الجزاءات المدنية بإلزام الأفراد لاحترام القرارات الإدارية وتنفيذها جبرا يرى بعض الفقهاء أن لجوء الإدارة للقاضي العادي وعدم استخدامها لامتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها فيه ضمانة أكبر لتعزيز واحترام حقوق وحريات الأفراد يمكن للإدارة أن تمد سلطاتها وذلك باستخدام جزاءات تأديبية تملك توقيعها قانونا في مواجهة من يرفض الانصياع لقراراتها أو أوامرها، ومن أمثلة

[1] كريم جبار ومصطفى والي، المرجع نفسه، ص 36.

ذلك العقوبات التأديبية التي توقع على الموظفين المخالفين لأوامرها، والعقوبات التي توقع على المنتفعين بخدمات المرافق العامة في مخالفات إزاء القرارات المنظمة لهذا الانتفاع[1].

تطور الاجتهاد القضائي المدني بخصوص اختصاص المحاكم المدنية بنظر الدعوى المدنية المقدمة لاستصدار حكم قضائي بالتنفيذ، ومر بمرحلتين مختلفتين وهما :

– انقسام المحاكم النظامية لطائفتين إزاء اختصاصها بنظر الدعوى المدنية، ويكمن هذا التباين في وجهات النظر القضائية في مجال الاستيلاء المؤقت على المساكن باعتباره المجال الذي اعتادت فيه الإدارة اللجوء إلى القاضي لاستصدار أوامر بإخلاء تلك المساكن وطرد السكان بالقوة.

هذا ما أكد مجلس الدولة الجزائري هذا الأمر في قرار صادر له بتاريخ 23 جويلية 2002 ، في قضية ضد والي ولاية الجزائر بأن استيلاء الوالي المنتدب على محل ذو استعمال سكني مشغول بصفة قانونية يعد تجاوز للسلطة، وأكد أن السلطة القضائية هي الوحيدة المختصة بالإخراج من السكن، وبالنتيجة أصدر قرار مجلس الدولة بإبطال قرار التسخيرة الصادرة عن والي ولاية الجزائر بتاريخ 08 أكتوبر 1997، مع الأمر بإرجاعه للسكن محل النزاع [2].

– في هذه المرحلة استقر الاجتهاد القضائي النظامي أن الدعوى الجنائية هي الوسيلة القانونية التي يمكن للإدارة اللجوء إليها واستخدامها لضمان تنفيذ القرارات الإدارية والوسيلة القانونية المتاحة أمامها التحقيق ذلك، والإدارة العامة لا يجوز لها كقاعدة عامة اللجوء إلى الدعوى المدنية لضمان تنفيذ قراراتها الإدارية لأنها تعتبر وسيلة قانونية غير متاحة أمامها[3].

والاستثناءات القضائية الواردة على عدم إمكانية لجوء الإدارة إلى الدعوى المدنية لتنفيذ قراراتها. فيتعين على الإدارة اللجوء إلى التنفيذ المباشر في حالة غياب الدعوى العمومية لكن هناك استثناءات ترد على هذه القاعدة العامة وهي:

1. في مجال عقود الإدارة العامة:

الإدارة العامة تملك حق اللجوء إلى القضاء الإداري عن طريق الدعوى المدنية لضمان إيقاع العقوبة التعاقدية المنصوص عليها في العقد بحق المتعاقد.[4]

2. في مجال الأملاك العامة:

الإدارة العامة يمكن لها اللجوء إلى الدعوى لإخلاء الأراضي الأميرية من مشغلها بغير حق أو بأي صفة قانونية لهذا يجب عليها اللجوء إلى القضاء النظامي لاستصدار حكم قضائي لملكيتها لهذه الأموال وإخلائها من الأفراد[5].

---

[1] نفس المرجع السابق، ص 38.
[2] محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 146.
[3] علي خطار شطناوي، نفس المرجع، ص 671.
[4] نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 271.
[5] نفس المرجع، ص 272.

3. إذا استحال قانونا استخدام التنفيذ المباشر:

إن المشرع في بعض الأحيان يخول الأشخاص المعنوية الخاصة صلاحية إصدار قرارات إدارية، دون أن يمنحها صلاحية تنفيذها تنفيذا مباشرا، لهذا يجب على الأشخاص المعنوية اللجوء إلى الدعوى المدنية لضمان تنفيذ قراراتها الإدارية باعتبارها الوسيلة القانونية المتاحة في حالة غياب الدعوى العمومية وتتضمن الفرضية أيضا في حالة التنظيمات المهنية مثل نقابة المهندسين والأطباء والمحامين.[1]

4. في حالة النص القانوني الصريح.

إن الإدارة العامة في حالة وجود نص قانوني صريح يجوز ليا استخدام هذا الأسلوب القضائي تملك حرية اللجوء إلى الدعوى المدنية[2].

إن الدعوى الجزائية فهي الوسيلة أو الدعوى المعترف بها في حل الأنظمة القانونية المقارنة، ومن بينها التشريع الجزائري حيث تضمنت قوانينها، ومن بينها قانون العقوبات الذي نصت بعض مواده حول مخالفة القرارات الإدارية أو عدم الامتثال لها، لما يترتب عنه من آثار سلبية عن النشاط الإداري وكذلك على المصلحة العامة بشكل عام[3].

يمكن أيضا تعريفها أنها مطالبة بالحق أمام القضاء الجنائي أو مطالبة النيابة العامة نيابة عن الجماعة لتوقيع العقاب عن المتهم في الجريمة بواسطة القضاء الجنائي، وهذه الدعوى أو الشكوى تبدأ بوقوع الجريمة، ويكون القانون قد حدد الإجراءات الخصومة الجنائية وتنظيمها، وعليه تكون الدعوى الجنائية في حالة ما إذا نص القانون على عقوبة جنائية كجزاء لمخالفة قرار إداري ما[4].

فقد سمحت النصوص المنظمة للعديد من المجالات بتوقيع عقوبات جنائية جراء عدم تنفيذ القرارات الإدارية من خلال الأحكام الجزائية Dispositions pénales التي تتضمنها والتي تخول للإدارة رفع دعواها أما نص قانون رقم 04-7 المؤرخ في 2004/08/14 المتعلق بالصيد على العقوبات جزائية في حالة عدم التقيد والالتزام برخص الصيد.[5]

وتنص المادة 152 من المرسوم الرئاسي 02-250 على ما يلي: " يعرض عدم احترام أحكام هذا المرسوم إلى تطبيق العقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول به".[6]

---

[1] علي خاطر الشنطاوي، المرجع نفسه، ص 272.
[2] نفس المرجع، ص 247،248.
[3] سليمان محمد الطماوي، نفس المرجع، ص 647،648.
[4] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005 م، ص430.
[5] مارية العقون، سريان القرارات الإدارية في مواجهة المخاطبين بها، مجلة أنسة للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول، جامعة المسيلة، جوان 2017م، ص47.
[6] غيتاوي عبد القادر، القرار الإداري بين نفاذه و جواز وقف تنفيذه (دراسة مقارنة)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد التاسع، العدد التاسع، قسم الحقوق جامعة أدرار، جوان 2013م

بمقتضي هذه الدعوى تلجأ الإدارة إلى القاضي المدني مثلها في ذلك مثل سائر الأفراد العاديين لتحصل منه على حكم بتنفيذ القرار الإداري .وفي الجزائر لا يوجد ما يمنع الإدارة ذات الشخصية الاعتبارية (دولة، ولاية، بلدية، مؤسسة إدارية) حق التداعي واللجوء إلى القضاء المختص برفع دعوى تلزم الأفراد بالامتثال لقرارها. كما لو أصدرت جهة الإدارة قرارا يقضي بإلزام شخص معين بالخروج من السكن الوظيفي ورفضا علم ني بالأمر الامتثال للقرار الإداري، فهذا الرفض يخول للإدارة حق اللجوء للقاضي بغرض استصدار حكم الإخلاء[1].

فقد قضى مجلس الدولة بتاريخ 2002/09/23 الغرفة الأولى ملف رقم 004640 ع.س ضد وإلى ولاية الجزائر أن استيلاء الوالي المنتدب على محل ذي استعمال سكني مشغول بصفة قانونية يعد تجاوز للسلطة ثم أكد مجلس الدولة أن السلطة القضائية هي الوحيدة المختصة بالإخراج من السكن وبالنتيجة أصدر قرارا بإبطال قرار التسخيرة المؤرخ في 1997/10/08م وأمر بإرجاع الوضع إلى ما كان عليه أي قضى برجوع المستأنف للسكن محل النزاع[2].

❖ المبحث الثاني: مبدأ وقف تنفيذ القرار الإداري

يكون القرار الإداري قابلا للتنفيذ بمجرد صدوره إذا توفرت شروط نفاذه وبذلك تستطيع الإدارة إلزام الأفراد بالخضوع لقراراتها التي أصدرتها بإراداتها المنفردة، ويعتبر هذا مظهر من مظاهر السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة مصدر القرار للقرار فإنما تدخل نصوص القانون موضوع التنفيذ والتطبيق، باعتبارها سلطة تنفيذية وهو ما يدفع على القناعة أن القرار الإداري ينبغي أن يؤخذ على محمل الصحة والسلامـة وعدم مخالفة القانون أو المساس بحقوق الأفراد بما يتعين تنفيذه ولو بالقوة العمومية غير أنه قد تطرأ ظروف تفرض وقف القرار الإداري إما على يد الإدارة وبمعرفتها أو على يد القضاء المختص وذلك خلال مدة محددة وضمن شروط و إجراءات معينة.[3]

ونتطرق في هذا المبحث على مطلبين، حيث تطرقنا في المطلب الأول حول موضوع "وقف تنفيذ القرار الإداري بتدخل الإدارة"، أما بالنسبة للمطلب الثاني فكان موضوعنا حول "وقف تنفيذ القرار الإداري بتدخل القضاء".

➢ المطلب الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري بتدخل الإدارة

ويتمثل في إصدار الإدارة لقرار يوقف سريان القرار الأول مؤقتا بما يعني أن القرار الأول سوف لن يرتب أي أثر وتتمكن الإدارة خلال مدة الوقف من دراسة القرار محل الوقف من حيث مشروعيته وعدم مشروعيته وقد تهتدي إلى إلغاء القرار الأول[4] نهائيا أو إلغاء قرار الوقف بما يؤدي في النهاية لسريان القرار الأول كما أن مقتضيات النظام العام قد تفرض على جهة الإدارة عدم تنفيذ قرارات إدارية

[1] عمار بوضياف، القرار الإداري، مطبعة جسور. الجزائر. الطبعة الأولى، 2007. ص 207.
[2] نفس المرجع، ص 208.
[3] محمد بعلي، نفس المرجع السابق، ص 118.
[4] عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 210.

لذلك اعترفت المادة 80 من قانون 08/90 المتضمن لقانون البلدية للوالي أن يطلب تعليق سريان قرار إداري مؤقتا لدواعي حفظ النظام العام، فلا يمكن مثلا تنفيذ قرار إداري يقضي بإزالة مجموعة كبيرة من السكنات الفوضوية في ظل ظروف زمنية لا تسمح بذلك، ثم أن المادة 324 ق.ا.م اعترفت للوالي أن يقدم طلبا مسببا موضوعه توقيف تنفيذ حكم نهائي أو قرار قضائي لمدة 03 أشهر إذا نجم عن التنفيذ الإخلال بالنظام العام فمن باب أولى أن يتدخل لتوقيف قرار إداري[1].

ونكون أمام وقف ضمني إذا امتنعت جهة الإدارة عن تنفيذ قرار صدر عنها انتظار ا مثلا لنتيجة دعوى قضائية مرفوعة أمام الجهة المختصة أو انتظار نتيجة تظلم رئاسي مثلا.

- **المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري بتدخل القضاء**

تكريسا 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، 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.

أن يصدر عن غير مختص بإصداره أو في غير الشكل الذي حدده القانون أو يرد على غير محل. وعلى الغالب سيؤدي الوضع إلى إلغاءه قضاء[2].

ونتطرق في هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول (الشروط الشكلية والموضوعية) الفرع الثاني (حكم طلب وقف التنفيذ وموقف المشرع من وقف التنفيذ).

- **الفرع الأول: الشروط الشكلية والموضوعية**

حتى لا يتحول وقف تنفيذ القرار الإداري لوسيلة عرقلة (أو معول هدم) للعمل الإداري مما يبعده عن غايته من تحقيق المتوازن المنشود بين حقوق الأفراد وما عليه العمل الإداري، فقد وضعت له ضوابط يكون غير مقبول حال تخلف أي منها. بعضها إجرائي شكلي وفي حين أن البعض الأخر منها موضوعي.

- **أولا: الشروط الشكلية**

إلى جانب الشروط الشكلية العامة الواجب توافرها في كل دعوى مرفوعة أمام القضاء وجب حتى تقبل دعوى وقف تنفيذ قرار إداري أن تسبق بدعوى موضوعية مفادها إلغاء القرار الإداري ذاته محل

[1] نفس المرجع، ص 210.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط 1، مصر.2008، ص 75.

دعوى التوقيف، وعلى المدعي إثبات ذلك حتى يتأكد قاضي وقف التنفيذ أن هناك قضية منشورة أمام ذات الجهة القضائية موضوعها إلغاء قرار إداري.

وتبدو الحكمة في اشتراط رفع دعوى إلغاء لقبول دعوى الوقف كون أن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها، فلا يصح المطالبة بوقف تنفيذ قرار إداري ولم يبادر المعني بالأمر برفع دعوى إلغاء لأن حكم الوقف حكم مؤقت ثم ن اشتراط رفع دعوى إلغاء يبرهن على جدية رافع دعوى الوقف فإقباله على رفع الدعويين ولو أمام نفس الجهة القضائية فيه دلالة على جديته وحرصه بما يفرض على السلطة القضائية المختصة النظر في أمره[1].

- **ثانيا: الشروط الموضوعية**

حتى يكون طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون بإلغائه مقبولا فانه يتعين توافر شروط موضوعية وذلك على نحو ما سوف نتناوله في ما يلي:

أ. الاستعجال:

يتطلب لوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء أن تكون نتائج تنفيذه مما يتعذر تداركها مستقبلا. إذا ما تم الحكم بإلغاء هذا القرار موضوعا. وقد فسر الفقه والقضاء هذا الشرط بأنه يعني قيام حالة الاستعجال بحيث إذا ظهرت للمحكمة أمور يخشى عليها من فوات الوقت أو نتائج يتعذر تداركها لو لم يقض بوقف تنفيذ القرار، أو ضرر محدق بالحق المطلوب المحافظة عليه من خلال الموافقة على هذا الطلب كان لها ـ المحكمة ـ أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه[2].

ولا يكفي لقبول طلب وقف التنفيذ أن يكون من شأن القرار أن يرتب آثارا يتعذر بعد ذلك تداركها، إذ يلزم كذلك أن يثبت أن هذه الآثار لم تترتب بالفعل، فمتى ثبت أن القرار قد نفذ وأنه قد رتب آثاره فعلا، كأن يكون المنزل الذي صدر القرار بهدمه قد هدم بالفعل، أو أن يكون الامتحان الذي حرم الطالب من إجراءه قد فات ميعاده، تعين على القضاء رفض الطلب لعدم جدواه، وعليه فإنه إذا كانت هناك استحالة مادية في إعادة الحال إلى ما كان.

ومن ناحية أخرى عليه قبل التنفيذ, فليس من مصلحة للطاعن في قبول طلب وقف التنفيذ[3] يميل القضاء إلى تجنب وقف التنفيذ إذا اقتصرت نتائج التنفيذ على إلحاق بعض الخسائر أو الأضرار المالية فقط. فإذا كان المضرور يستطيع أن يطالب بها إذا ما ثبت أن له حق فيها فان ذلك ينفي عن الواقعة النتائج التي يتعذر تداركها، الأمر الذي ينتفي معه ركن الاستعجال ويجعل طلب وقف التنفيذ غير قائم على سبب صحيح دون بحث ركن الجدية.[4]

---

[1] عمار بوضياف ، نفس المرجع، ص 213.
[2] سامي جمال الدين ،الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ـ منشأة المعارف، الإسكندرية، ط 1، 2004، ص 812.
[3] نفس المرجع، ص 813.
[4] نفس المرجع، ص 814.

ب. شرط جدية أسباب الطعن بالإلغاء:

حتى لا يتحول نظام وقف تنفيذ القرار إلى وسيلة لعرقلة عمل الإدارة من خلال شل تنفيذ أهم وسائلها وهو القرار الإداري وحتى يحقق هذا النظام الاستثنائي غايته فانه يتعين أن يكون طلب وقف التنفيذ قائم على أسباب جدية ، وتستمد أسباب طلب وقف التنفيذ قائم على أسباب جدية، وتستمد أسباب طلب وقف التنفيذ جديتها من عدمه بالنظر لأسباب الطعن بإلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه، وذلك لارتباط هذا الطلب بدعوى الإلغاء .

والأسباب الجدية في دعوى إلغاء القرار الإداري والتي على أساسها يقضي بقبول طلب وقف التنفيذ هي التي يؤسس عليها المدعي دعواه [1]، ويترك تقدير جدية أسباب الطعن بالإلغاء والتي على أساسها سيقضي بوقف التنفيذ لقاضي الموضوع .ويكفي لتوافر ركن الجدية استظهار المحكمة وجها أو أكثر من أوجه لعدم مشروعية القرار الإداري، ومن ثم فقد قضى بان فقد القرار لركن السبب واقعيا أو قانونيا حسبما هو ظاهر من الأوراق يكفي للقول بتوافر ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ . ومرجع اعتبار ركن الجدية ركنا لازما لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري سببين هما[2]:

– الرغبة في عدم تحول نظام وقف التنفيذ إلى وسيلة لإعاقة نشاط الإدارة من خلال وقف تنفيذها رغم مشروعيتها الظاهرة.

– الطبيعة الخاصة لنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية من كونه استثناء من مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء على تنفيذ تلك القرارات, الأمر الذي لا يجوز معه التضحية بهذا المبدأ إلا في أضيق نطاق ويكون ذلك إذا كان القرار المطلوب وقف تنفيذه يتصف بحسب الظاهر بعد المشروعية الواضحة.

ج. أن لا تمس دعوى الوقف بأصل الحق:

هذا أمر طبيعي، فطالما كانت دعوى الوقف دعوى يراد من خلالها استصدار حكم مؤقت، فوجب حينئذ أن لا يمس موضوعها بأصل الحق وهذا شأن كل دعوى استعجالية ويجد هذا الشرط في القانون الجزائري أساسه في المادة 172 ق.إ.م.[3]

د. أن لا يتعلق القرار محل دعوى الوقف بالنظام العام:

إن هذا الشرط مدرج صراحة بموجب المادة 171 ق.إ.م التي لم تجز للقاضي الاستعجالي في المادة الإدارية اتخاذ أي إجراء ضد قرار له علاقة بالنظام العام وطبقا لذلك لا يجوز للقاضي الاستعجالي توقيف سريان قرار إداري يتعلق بمجال الضبط[4].

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، نفس المرجع، ص 115.

[2] الزين عزري، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2010م، ص45.

[3] عمار بوضياف ، نفس المرجع، ص217.

[4] منير عمارة، الرقابة على القرارات التنظيمية في ظل القانون الجزائري.، مجلة المستقبل للدراسات القانونية و السياسية، العدد الرابع، معهد الحقوق والعلوم السياسية – المركز الجامعي بآفلو، ديسمبر 2018م، ص 78.

هـ. أن لا تؤدي دعوى الوقف إلى الاعتراض عن تنفيذ قرار إداري:

إن هذا الشرط مكرس بشكل واضح في المادة 171 ق.إ.م وكأن المشرع بذلك قد أقر مبدأ عدم توقيف سريان القرارات الإدارية باستثناء ما تعلق منها بـ: حالة التعدي و حالة الاستيلاء وحالة الغلق الإداري.[1]

- **الفرع الثاني: حكم طلب وقف التنفيذ وموقف المشرع من وقف التنفيذ**

وكان موقف القضاء الإداري الجزائري من توقيف القرار عن طريق الإدارة فقد شددت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا فيما يخص سلطة الإدارة في توقيف سريان قرارها الإداري ويتجلي ذلك من خلال قرارها الصادر بتاريخ 1987/04/18 ملف رقم 53878 في قضية ب.ع ضد والي ولاية البليدة ورئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية موزايا، حيث أن السلطة الإدارية المختصة أصدرت قرارين، الأول يقضي بمنح رخصة تركيب باب حديدي بعد أخذ رأي مصالح التعمير وعلى إثر شكوى تقدم بها السيد ب.ع اضطرت الإدارة المعنية لإصدار قرار ثاني بتاريخ 1986/03/19 يقضي بتوقيف سريان القرار الأول مما دفع الطرف الأول باللجوء إلى القضاء- .

غير أن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى كانت في غاية من التشدد في إنكار حق الإدارة في توقيف سريان قرارها الإداري بالقول "عندما تمنح رخصة إدارية حتى ولو كانت ضمنيا فإنه لا يحق للإدارة إعادة النظر فيها عن طريق اتخاذ قرار ناطق بوقف التنفيذ" ونعتقد أن الغرفة الإدارية بقضائها هذا جانبت الصواب وخرجت عن الأصول والأحكام المقررة في نظرية القرار الإداري والتي تعطي للإدارة حق توقيف سريان قرارها خاصة وأن القرار الإداري في القضية المعروضة أمامها يقضي بالموافقة على تركيب باب حديدي وتبين فيما بعد أن تنفيذ القرار سيمس بحقوق خاصة لذا أوقفت الإدارة المعنية قرارها إلى غاية مراجعة الأمر مع مصلحة التعمير غير أن القضاء أنكر عليها خطأ هذه السلطة[2].

– لقد أثارت دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري كثيرا من الجدل بين الفقهاء والقضاة وكذلك أسرة الدفاع، وانحصر نطاق الجدل، هل ترفع دعوى الوقف أمام القاضي الاستعجالي ؟أم أنها دعوى موضوعية وجب أن ترفع أمام الغرفة الإدارية؟ وينجم عن اختيار أحد الإجابتين أثار قانونية في غاية من الأهمية.

ونعتقد أن دعوى الوقف بطبيعتها تفرض رفعها وعرضها أمام القضاء الاستعجالي طالما كان الغرض منها استصدار قرار قضائي مؤقت موضوعه إيقاف تنفيذ قرار إداري إلى غاية الفصل في

[1] عزوزي نوال، نظام القرار الإداري في القانون الجزائري رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون، جامعة الجزائر، 2017/2016م، ص 23.
[2] عمار بوضياف ، نفس المرجع، ص 211.

دعوى الإلغاء إذ القول أن دعوى الوقف تعرض على قضاة الموضوع ينجم عنه البطء بالفصل فيها سواء أمام الغرفة الإدارية المحلية أو الغرفة الإدارية الجهوية أو مجلس الدولة.[1]

ومن النتائج المترتبة عن الحكم بوقف التنفيذ.

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

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

ومع ذلك فإنه في كثير من الأحوال لا تتحقق أهداف الطاعن كاملة من مجرد وقف التنفيذ، فالقرار بحرمان طالب من إجراء الامتحان أدى إلى إجراء الطالب للامتحان، إلا أنه لا يفرض على الإدارة إذا أوقف تنفيذه، فإن 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 عضوا أدى إلى زوال عضوية المطعون في صحة انتخابه مؤقتا، إلا أنها لا تعني حلول معين، ومن يليه محله في المجلس قبل صدور الحكم القطعي في موضوع الدعوى، والحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار بفصل موظف لسو عادته إلى أن سلوكه لا يعني حتما إنهاء قرار الفصل أو العمل ذاته، 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.[3]

كما تلزم 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

[1] نفس المرجع، ص 220.
[2] سامي جمال الدين، نفس المرجع، ص 821.
[3] مرجع سبق ذكره، ص 821.

فاصلا في دعوى الإلغاء وصدر قبلها حكم الوقف فإن الإدارة تستمر في تنفيذ القرار الإداري لأن الأصل هو التنفيذ والاستثناء هو الوقف.[1]

❖ **خلاصة الفصل الثاني:**

الأصل أن القرارات الإدارية تتمتع بخاصية النفاذ من يوم صدورها وللإدارة أن تنفذها من الرجوع أو الاستشارة أية جهة أو شخص آخر بما في ذلك القضاء أن هذا الامتياز الذي تحظى به الإدارة مرده إلى أن الهدف من نشاط الإدارة هو تحقيق المصلحة العامة وعليه فإن الطعون بالإلغاء لا توقف تنفيذ لقراراتها كأصل عام.

وما دامت كل قاعدة لها استثناء فإن قاعدة الأثر غير الموقف للطعون بالإلغاء ضد نفاذ القرارات الإدارية يرد عليه استثناء أي أن هذه القرارات يمكن أن تخضع لنظام وقف تنفيذ أن هذا النظام الاستثنائي جاء يخفف من الآثار السلبية لمبدأ الأثر غير الموقف وخاصية نفاذ القرارات الإدارية.

إن وقف التنفيذ على المستوى الإداري يتم ذلك بشكل ضمني أو صريح والهدف من ذلك اجتناب المسؤولية في حال حكم القضاء بإلغاء القرار لعدم مشروعيته.

أما المستوى الثاني فهو وقف التنفيذ بتدخل القضاء وهو حق مكفول دستوريا بحيث يحق أو يجوز لكل ذي مصلحة أن يلجأ إلى القضاء الإداري طالبا وقف التنفيذ، متى تبين أن القرار الإداري قد جانب المشروعية وبينا شروط وقف التنفيذ الشكلية والموضوعية.

[1] عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 222.

الخاتمـــــة

إن عملية اتخاذ القرار الإداري وفي تكوينه وفي نطاق تطبيقه هو أهم عملية قانونية تتحرك لتوليد وخلق القرار الإداري كعمل قانوني له مواصفات وخصائص قانونية ذاتية، لذالك فإن عملية التكوين القانوني للقرار الإداري هي عملية الوجود القانوني للقرار الإداري حتى يصبح عمال قانونيا مولدا ومنتجا لإثارة القانونية ونافذا أو قابلا للنفاذ.

والقرار الإداري يتكون ويتواجد قانونيا عندما تتوفر الأركان والشروط القانونية اللازمة لانعقاد وجوده كتصرف قانوني وعلى نحو سليم وشرعي وقانوني، فالبحث في عملية اتخاذ أو تكوين القرار الإداري في نطاق القانون الإداري، المقابلة لعملية اتخاذ القرارات الإداري في نطاق علم الإدارة، ينص على دراسة الأركان والمقومات القانونية للقرارات الإداري، فالقرارات الإدارية باعتبارها تصرفات قانونية لا توجد ولا تنعقد قانونيا إلا إذا توفرت أركانها القانونية والمعروفة وهي ركن السبب وركن الاختصاص وركن الشكليات وركن الإجراءات وركن المحل وركن الهدف أو الغاية، وتسلم هذه الأركان جميعها من عيوب عدم السالمة والشرعية وهي عيب انعدام السبب وعيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات، وعيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

لهذا بالإضافة إلى أركان وخصائص القرار الإداري فإنه يمكن اعتبار بعض التصرفات الإدارية على أنها قرارات إدارية استنادا إلى استعمال معايير أخرى غير المعيار العضوي لمعرفة التصرف على انه قرار إداري.

ومن خلال ما تم عرضه يتضح لنا أن لتنفيذ القرار الإداري منح القانون للإدارة سلطة استثنائية كتمكينها من ضمان تنفيذ قراراتها بغرض تحقيق المصلحة العامة.

كما أن التنفيذ قوة ذاتية في القرار الإداري، وبموجبه يتجسد القرار الإداري على أرض الواقع.

كما أن لقرينة الصحة والسلامة التي تفترض في القرارات الإدارية فإن تنفيذها يكون بمجرد صدورها، وان الإدارة تلتزم بها منذ تاريخ صدورها، بعكس التزام الأشخاص المخاطبين بالقرار الإداري.

من خلال هذه الدراسة المتواضعة أضع جملة من النتائج والاقتراحات وهي:

- **النتـــائج:**

– مسألة صحة القرار الإداري مهمة أيضا من الناحية القانونية أو العملية.

– القرار الإداري هو الأسلوب النموذجي لنشاط الإدارة.

– إن المعيار العضوي الذي يعتبر كأساس لتحديد الهيئات الإدارية أصبح عاجزا عن تحديد جميع الأعمال الإدارية وأن ارتباط القرار الإداري بالسلطة الإدارية غير صحيح في جميع الأحوال وتأكدت هذه الحقيقة عمليا بصدور أعمال أو قرارات إدارية من أشخاص غير إدارية ومن ثم نخلص أن المعيار

العضوي ليس المعيار المادي (الموضوعي) لتحديد الطابع الإداري لبعض القرارات الصادرة عن هيئات غير إدارية.

– إن عملية تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال الإدارية تكتسي نوعا من التعقيد، ويرجع سبب ذلك إلى تطور وظيفة الدولة واقتناع هذه الأخيرة بعدم قدرتها على تحمل كل الأعباء المتولدة عن نشاطها الإداري.

– أن دراسة النظام القانوني للقرار الإداري، يحتم دراسة القواعد التي تحكم إعداد وسريان وزوال القرارات الإدارية التي تكون مقرونة ومستندة إلى مبدأ الشرعية، الذي يعطي صحة وسلامة العمل الإداري.

ويشكل ضمانه لحقوق الأفراد إضافة إلى ما يوفره القضاء من رقابة والتي تعلق أساسا بطبيعة النزاع. ففي دعوى الإلغاء فإن سلطة القاضي الإداري تكمن في إلغاء القرار الذي شابه عيب من عيوب عدم الشرعية، وفي دعوى التعويض لا يمكن للقاضي إلا الحكم على الإدارة بتعويض الضرر اللاحق بالضحية.

– إن صلاحيات القاضي الإداري تتوسع كلما تعلق الأمر بحالة التعدي أو الاستيلاء غير الشرعي على الملكية بحيث يمكن له الحكم على الإدارة بغرامة تهديدية وأن يوجه أوامر لها.

ومن ثم يتبين أن جميع الأعمال الإدارية خاضعة لرقابة القضاء. باستثناء بعض الأعمال التي يصطلح على تسميتها بأعمال السيادة فإنها تكون خارج رقابة السلطة القضائية ومن ثم تعد ثغرة في بناء الشرعية.

- **الاقتراحات:**

– إن يتقدم الطلبة والأساتذة باختيار الكتابة والبحث في مثل هذه المواضيع ذات أهمية علمية وعملية، وذلك لإثراء مكتبات الكلية ببحوث تساعد على تسهيل الحصول على المادة العلمية في وقت قصير.

– نظرا لما يكتسيه تنفيذ القرارات الإدارية من خطر على الأشخاص المخاطبين بها يتعين توسيع سلطات القاضي الإداري في مجال الرقابة على أعمال الإدارة.

– على الإدارة إن تلعب دور الرجل الشريف الحقيقي حتى تضمن التنفيذ الاختياري، وتبتعد عن استعمال القوة الجبرية أو اللجوء للقضاء الإداري.

ملخـــــص

- **ملخص باللغة العربية:**

بني المشرع الجزائري وسائل لهدف تنفيذ القرارات الإدارية سوءا من طرف الإدارة نفسها، من خلال صحة شروطه الشكل والإجراءات والسبب والاختصاص، أومن خلال مختلف الدعاوي القضائية، التي يمكن رفعها من جانب الإدارة من جهة، والمواطن من جهة أخرى، عن طريق القضاء بشقيه العادي والإداري وتلعب القرارات الإدارية دور هام في تنظيم العلاقة بين الإدارة العامة و الأفراد، بدءا من التنفيذ ونفاذ القرار الإداري.

- **الكلمات المفتاحية:**

الطابع التنفيذي، القرار الإداري، نفاذ، القضاء.

- **Résumé en français:**

Le législateur algérien s'est construit des moyens aux fins de l'exécution des décisions administratives, aggravés par l'administration elle-même, à travers la validité de ses conditions, forme, procédures, motif et compétence, ou à travers diverses actions en justice, qui peuvent être intentées par l'administration sur un part, et le citoyen d'autre part, à travers le judiciaire avec les deux parties. Les décisions administratives ordinaires et administratives jouent un rôle important dans la régulation des relations entre l'administration publique et les individus, à commencer par la mise en œuvre et l'exécution de la décision

- **Les mots clés :**

Caractère exécutif ، Decision administrative, execution, judiciaire.

قائمـة المصـادر والمراجـع

قائمة المصادر والمراجع

- **أولا: الكتب**

1. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية ، ط 1، 1965.
2. محمد فؤاد مهنا – مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة. - القاهرة - 1973م.
3. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996م.
4. رضوان بوجمعة المقتضب في القانون الإداري المغربي، مطبعة النجاح، الطبعة الأولى ،الدار البيضاء ، المغرب ،1999م.
5. عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 3، بيروت، 2001م.
6. محمد الصغير بعلي القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004 م.
7. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية - منشأة المعارف.الإسكندرية، ط1 ،2004م.
8. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، بدون طبعة، سنة 2004،
9. علي خطار الشنطاوي، موسوعة القضاء الإداري الجزء 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2004م.
10. خلوفي رشيد – قانون المنازعات الإدارية - ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر.2004 .
11. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار النشر والتوزيع، بدون طبعة، 2005 م.
12. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري – دار الجامعة الجديدة للنشر .الإسكندرية. 2005.
13. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري الطبعة الأولى، منشورات الجبلي الحقوقية، 2006م.
14. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار النشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سنة 2007 م
15. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
16. عمار بوضياف، القرار الإداري، مطبعة جسور. الطبعة الأولى، الجزائر. 2007 م.
17. عبد العزيز عبد المنعم خليفة - قضاء الأمور الإدارية المستعجلة - المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، مصر.2008م.

18. نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية (بين النظرية والتطبيق)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة 2009،

19. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع الطبعة الرابعة، سطيف، 2010م.

20. حمدي القبيلات، القانون الإداري (القرارات الإدارية العقود الإدارية – الأموال العامة - الوظيفة العامة) الجزء الثاني، دار وائل للنشر والتوزيع الأردن، الطبعة الأولى، عمان، 2010 م.

21. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، بدون طبعة، المكتب الجامعي الحديث، 2012 م.

- **ثانيا: الرسائـل الجامعيــة**

أ. دكتوراه:

– عـزوزي نـوال، نظـام القـرار الإداري فـي القـانون الجزائـري رسـالة لنيـل شـهادة الـدكتوراه فـي العلـوم القانونيـة، تخصـص قانون، جامعة الجزائر، 2017/2016م.

ب. ماجستير:

1. قاسي الطاهر، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2، 2012/2001م.

2. كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة للحصول على شهادة ماجستير في القـانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القـانون العام، جامعة أبو بكر بلقـايد تلمسان،2011/2010م.

ج. الماستر:

– كريم جبار ومصطفى والي، الخاصية التنفيذية للقرار الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017-2018م.

- **ثالثا: المجـــلات**

1. الزين عزري، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2010م.

2. غيتاوي عبد القادر، القرار الإداري بين نفاذه وجواز وقف تنفيذه (دراسة مقارنة)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد التاسع، العدد التاسع، قسم الحقوق جامعة أدرار، جوان 2013م.

3. مارية العقون، سريان القرارات الإدارية في مواجهة المخاطبين بها، مجلة أنسة للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول، جامعة المسيلة، جوان 2017م.

4. منير عمارة، الرقابة على القرارات التنظيمية في ظل القانون الجزائري، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، العدد الرابع، معهد الحقوق والعلوم السياسية – المركز الجامعي بآفلو، ديسمبر 2018م.

5. منير عمارة، الرقابة على القرارات التنظيمية في ظل القانون الجزائري، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، العدد الرابع، معهد الحقوق والعلوم السياسية – المركز الجامعي بآفلو، ديسمبر 2018م.

- **رابعا: القوانيـن والمراسيـــم**

أ. القوانين:

- القانون رقم 01.16، المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437هـ المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس 2016م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادر بتاريخ 7 مارس 2016م.

ب. المراسيم:

- المرسوم رقم 88 - 131 المؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر، العدد 27 الصادر بتاريخ 6 جويلية 1988.
- المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 2015/09/16 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جريدة رسمية عدد 50 لسنة 2015.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 1990/03/27 يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات الإدارية ذات الطابع الإداري.
- مرسوم تنفيـذي رقم 95-125 المؤرخ في 29 أفريـل 1995، المتعلـق بمفتشيـات الوظيفـة العموميـة.

الفهـــــــرس

الفهـــــــــــرس

العنـــــــــوان	الصفحة
إهـــــــــداء	
شكـــر وتقديـــر	
❖ **مقـدمـــة**	أ
الفصل الأول: ماهية القرار الإداري محل التنفيذ	
❖ **تمهيـــد**	**05**
❖ **المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري**	**05**
➢ **المطلب الأول: التعريف بالقرار الإداري**	**05**
▪ الفرع الأول: تحديد معنى القرار الإداري	**05**
▪ الفرع الثاني: تمييز القرار الإداري عن الأعمال الأخرى	**07**
➢ **المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري وأنواعه**	**09**
▪ الفرع الأول: الخصائص	**09**
▪ الفرع الثاني: أنواع القرار الإداري	**11**
❖ **المبحث الثاني: أركان القرار الإداري**	**14**
➢ **المطلب الأول: الأركان الشكلية (الخارجية)**	**14**
▪ الفرع الأول: الشكل والإجراءات	**14**
▪ الفرع الثاني: الاختصاص	**14**
➢ **المطلب الثاني: الأركان الموضوعية (الداخلية)**	**18**
▪ الفرع الأول: السبب	**18**
▪ الفرع الثاني: المحل	**21**
▪ الفرع الثالث: الغاية	**22**
❖ **خلاصة الفصل الأول**	**23**
الفصل الثاني: القرار الإداري بين التنفيذ كامتياز ومبدأ وقف التنفيذ	
❖ **تمهيـــد**	**26**
❖ **المبحث الأول: آليات تنفيذ القرار الإداري**	**26**
➢ **المطلب الأول: التنفيذ الاختياري** ➢ **المطلب الثاني: التنفيذ المباشر**	**27**

- الفرع الأول: وجود نص صريح في القانون أو اللوائح يبيح لجهة الإدارة التنفيذ المباشر 27
- الفرع الثاني: حالة الضرورة 27

➢ **المطلب الثالث: التنفيذ القضائي** 29

❖ **المبحث الثاني: مبدأ وقف تنفيذ القرار الإداري** 32

➢ **المطلب الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري بتدخل الإدارة** 32

➢ **المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري بتدخل القضاء** 33

- الفرع الأول: الشروط الشكلية والموضوعية 33
- الفرع الثاني: حكم طلب وقف التنفيذ وموقف المشرع من وقف التنفيذ 36

❖ **خلاصة الفصل الثاني** 38

❖ **الخاتمـــة** 40

❖ **ملخـــص** 43

❖ **قائمة المصادر والمراجع** 45

❖ **الفهـــــرس** 49