وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحي فارس بالمدية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة نهاية الدراسة للحصول على شهادة ماستر

تخصص: دولة و مؤسسات

القرار الاداري كإمتياز للإدارة بين النفاذ و التنفيذ

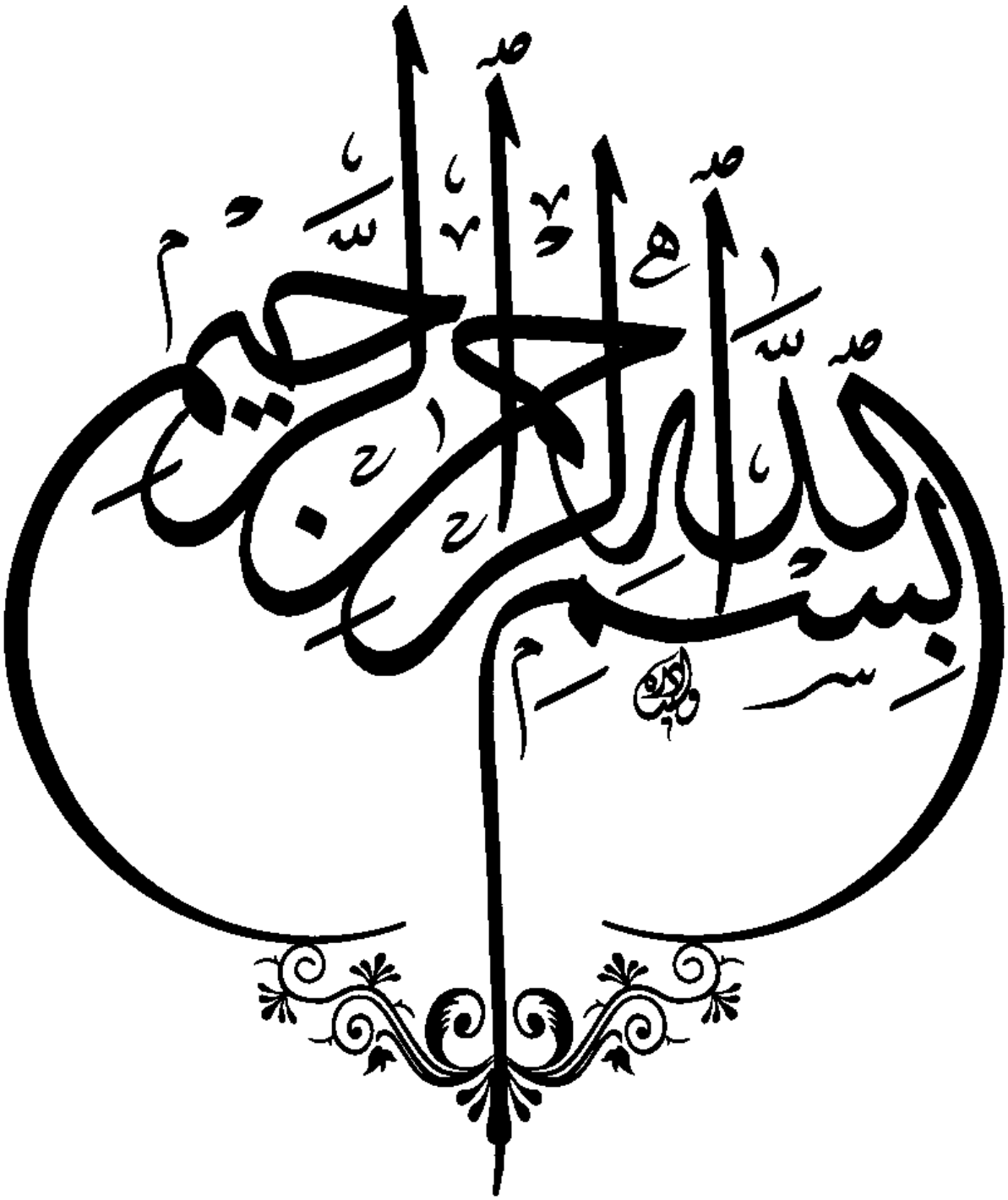
من تقديم الطالبة:

شهبة مونة حياة

تحت إشراف الأستاذة:

سعادي ربيعة

السنة الجامعية 2019-2020


بسم الله الرحمن الرحيم

تشكرات

بعد شكر الله تعالى على كل كريم فضله و حسن توفيقه لي على انجاز هذه البحث فانه يشرفني ان أتقدم بخالص شكري و تقديري للاستاذة سعادي ربيعة التي أشرفت على هذا العمل و على كل ما قدمته لي من توجيهات و إرشادات في سبيل إنجاح هذه العمل المتواضع

فقد كانت بمثابة العماد و الأساس طيلة العمل

اهداء

اهدي عملي هذا الى والدي الغاليين الى امي و ابي الذين سهرو و رسمو طريق دربي لاصل الى اعلى مراتب النجاح

الى

العزيز الذي لم يبخل علي بالنصيحة و الدعم

الى الغالية التي تمدني دائما بالأمان و الطمئنينة و الحنان

الى اللذان كانا ياملان بان يروني حاصلة على اسمى الشهادات و ارقى الرتب

الى زوجي العزيزعلي، رفيق دربي و شريكي في الحياة الى الذي شجعني لاكمل طريق دراستي و كان متفهما و صبورا معي

الى لؤلؤة قلبي و قرة عيني ابني الصغير انس اسلام حفظه الله لي

الى اخواتي الحبيبات و العزيزات على قلبي ايمان سهام خديجة منال

كما لا انسى اخي و سندي في الحياة بعد ابي اطال الله في عمره اخي الوسيم مصطفى

الى براعم و كتاكيت العائلة هديل ،عبد الله ،ادريس ،لجين سامي، ياسين ،وفاء،اسيل

المقدمة

تقوم السلطة الإدارية في ممارسة نشاطها بأعمال مختلفة منها ما هو مادي و منها ما هو قانوني ,فالأعمال المادية هي طائفة الاعمال التي تقوم بها السلطة الإدارية دون ان نقصد من ورائها ترتيب اي اثر قانوني كإقامة أعمدة كهربائية او هاتفية على أراضي ذات ملكية خاصة او رفع القمامة مثلا,اما الاعمال القانونية فهي التي تقوم بها الإدارة و التي تهدف بها الى ترتيب اثار قانونية و هي قسمان أعمال إدارية اتفاقية تصدر بناءا على اتفاق بين الإدارة و طرف أخر(شخص طبيعي او معنوي) و هو ما يسمى بالعقود, و اعمال إدارية انفرادية صادرة من الإدارة وحدها بإرادتها المنفردة و هذا ما يسمى بالقرارات الإدارية محل دراستنا الحالية

القرارات الإدارية تعتبر امتيازا هاما ممنوحا للإدارة باعتبارها سلطة عامة تسعى الى تحقيق المصلحة العامة ,تستمدها السلطة من القانون العام,و ايظا وسيلتها المفضلة في القيام بوظائفها المتعددة و المتجددة في الوقت الحاضر لما تحققه من سرعة و فاعلية في العمل الإداري,و إمكانية البت من جانبها وحدها في امر من الأمور دون الحاجة الى الحصول على رضا ذوي الشأن أو حتى معاونتهم ,و ذالك بإنشاء حقوق للأفراد آو فرض التزامات عليهم,هذا الإضافة إلى قدرة الإدارة على تنفيذها تنفيذا مباشرا و بالقوة الجبرية.

أسباب اختيار الموضوع

ان اختيار هذه الموضوع يعود الى الأسباب التالية

سبب شخصي و هو

-الاهتمام بمجال القانون الإداري و الرغبة في البحث في هذه المجال

-اننا بصدد ممارسة الوظائف العامة و بالتالي ضرورة الالمام بجوانب القرار الإداري

سبب موضوعي و هو

-ان معظم الدراسات تبحث في ماهية القرار الإداري و شروط صحته من الناحية القانونية

أهمية الموضوع

تحتل نظرية القرار الإداري مكانة متميزة على صعيد العلوم القانونية عامة و القانون الإداري خاصة,فالقرار الإداري بصدوره له أهمية كبيرة في التاثير على مراكز و حقوق المخاطبين به

و بما ان ممارسة الإدارة تتمثل في اصدار القرار الإداري يجب ان يتعرف الموظف أيا كان تخصصه على الجوانب القانونية للقرارات الإدارية,حتى تكون قراراته في غالبها صحيحة

الهدف من الدراسة

تهدف هذه الدراسة الى التعرف على ماهية القرار الإداري و الأركان التي يجب ان تتوافر فيه للجزم بمشروعيته

كما تهدف هذه الدراسة الى البحث عن اهم مظاهر الامتيازات الممنوحة للإدارة في القرار الإداري, و الذي جعلت منه وسيلة فعالة في يد الإدارة لممارسة نشطاتها الإدارية

إشكالية البحث

ما هو النظام القانوني الذي تستند عليه الإدارة في انشاء قراراتها الإدارية؟ و على أي أساس اعتبرت هذه الأخيرة بامتياز تتمتع به الإدارة في ممارسة نشطاتها الإدارية ؟

و تتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة منها

- ما هي أسس و اركان القرار الإداري ؟
- -ما مدى تنوع القرارات الإدارية؟
- -اذا كان الأصل في القرارات الإدارية هو النفاذ كيف يكون تنفيذ المباشر (الجبري) للقرارات الإدارية ؟

- **منهجية البحث**

للإجابة عللا هذه الإشكالية المطروحة , فان منهج البحث المعتمد في هذه الدراسة هو المنهج الوصفي التحليلي و بالتالي يتم تقسيم هذه البحث الى فصلين تم تناول الاطار المفاهيمي للقرارات الإدارية و أركانها في الفصل الاول و الذي تم تقسميمه الى مبحثين كان المبحث الأول منه بعنوان مفهوم القرار الإداري و المبحث الثاني بعنوان اركان القرارات الإدارية و الفصل الثاني مظاهر امتيازات الممنوحة للإدارة في القرار الإداري و الذي تم تقسيمه الى مبحثين كان المبحث الأول منه بعنوان النفاذ المباشر للقرار الإداري و المبحث الثاني التنفيذ المباشر للقرار الإداري

مقدمة الفصل

استخدم القرار الإداري لأول مرة في فرنسا بموجب قانون Fructidor الذي حظر على المحاكم ان تنظر في قرارات الإدارة اما في الفقه فاستخدم كلا من Duguit و Géze مصطلح القرار الإداري بينما فضل Walime Hauriou مصطلح القرار النافذ .

تظهر أهمية القرار الإداري الكبيرة في كونه احد اركان و دعأئم القانون الإداري. كما انه يعد انجع وسائل الإدارة في ممارسة نشاطاتها المنوطة بها .

هذا و يعتبر القرار الإداري من اهم الامتيازات الممنوحة للإدارة في مجال القانون العام اذ انها تستطيع ان تفرضه بارادتها المنفردة و ترتب لها حقوقا و امتيازات في مواجهة الغير دون حاجة الى الحصول على رضاهم و موافقتهم و هذا خلافا لباقي الاعمال الأخرى التي تقوم بها السلطات المختلفة في الدولة و تفصيلا اكثر لمضمون القرار الإداري قسمنا هذا الفصل الى مبحثين حيث تطرق في المبحث الأول مفهوم القرار الإداري و في المبحث الثاني الى اركان القرار الإداري

المبحث الأول مفهوم القرار الإداري

الواقع يشير الى تعدد التعاريف الفقهية و القضائية للقرار الإداري ' اما التشريعات المختلفة المتعلقة بالسلطة الإدارية و أنشطتها فلم تعرف القرارات الإدارية و انما اختصرت النصوص التشريعية المباشرة هنا و هناك فقط الى الإشارة الى مصطلح القرارات الإدارية ،ومثال ذالك ما اشارت اليه المادة 96من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الى انه "يبلغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية و تنشر كل القرارات الإدارية التي تتضمن تعيين و ترسيم و ترقية الموظفين و انهاء مهامهم في نشرة رسمية للمؤسسة او الادارة العمومية المعنية " وهناك العديد من النصوص المتفرقة في فروع النظام القانوني السائد في الدولة التي تشير الى القرارات الإدارية دون التعرض الى تعريفها و على هذا الأساس نستعرض في المطلب هذا على تعريف القرار الإداري في الفقه و القضاء

المطلب الأول التعاريف الفقهية و القضائية للقرار الإداري

نظرا لعدم وجود اتفاق على تعريف القرار الإداري فيتم تناوله من زوايا متعددة حيث يتم التطرق الى كل من التعريف الفقهي و القضائي

أولا التعريف الفقهي

اختلف الفقه الإداري في إعطاء تعريف للقرار الإداري و لكن ها الاختلاف لا يعدو كونه في اطار الجزئيات ، اما ما يتعلق بجوهر ماهية القرار الإداري فانه لا يبدو ان هناك اختلاف بين الفقهاء

فيعرف العميد هوريو القرار الإداري بانه تصريح وحيد الطرف عن الإدارة صادر عن سلطة إدارية مختصة بصيغة النفاذ بقصد احداث اثر قانوني" بينما يعرفه الأستاذ فالين بانه كل عمل حقوقي وحيد الطرف صادر عن رجل الإدارة المختص ، وقابل بحد ذاته ان يحدث اثار قانونية [1]

اما في الفقه العربي فيعرفه الدكتور سليمان الطماوي بانه" كل عمل صادر من فرد او هيئة تابعة للإدارة اثناء أداء وظيفتها ، وعرف الفقيه عبد الغني بسيونيعبد الله ، القرار الإداري بانه عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بارادتها المنفردة و تترتب عليه اثار قانونية معينة

1عصام نعمة إسماعيل ، الطبيعة القانونية للقرار الإداري –دراسة تأصيلية- ط1 منشورات الحلبي الحقوقية ،ص 85

ثانيا التعريف القضائي بخلاف التشريع فان تعرض القضاء لتعريف القرار الإداري امر لا يخرج عن الوضع الطبيعي،اذ ان دعوى الإلغاء دعوى موضوعية موجهة ضد القرار الإداري، و لذا ان لم يكن واضحا للقضاء مفهوم القرار الإداري كيف له النظر في دعوى و حسمها ،لذا كان من اوليات النظر في النزاعات الإدارية الاستعجالية ماهية القرار الإداري الذي اعتمد في كثير من الأحيان على الفقه [1]

حيث عرفته محكمة العدل العليا في قرار لها بانه" أيا كان نوعه على انه عمل قانوني نهائي صادر بإرادة منفردة و الملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و الأنظمة و في الشكل الذي يتطلبه القانون"

المطلب الثاني خصائص القرار الإداري

من التعاريف المتعددة السابقة يمكن التوصل الى خصائص القرار الإداري المميزة له عن بقية الاعمال الإدارية الأخرى

الفرع الأول القرار الإداري عمل قانوني صادر عن سلطة عامة مختصة

يصدر القرار الإداري من جهة إدارية، و هذا بالنظر الى شخص من أصدره و هي الإدارة. و بالنتيجة يعد كل شخص من اشخاص القانون تنطبق عليه صفة الإدارة يمكنه ان يصدر قرارا إداريا،اما غيرهم من الأشخاص الذين لا تنطق عليهم هذه الصفة لا يمكنهم اصدارقرارات إدارية ، حيث نجد ان الإدارة تستخدم هذا الامتياز لتحقيق المصالح العامة و لخدمة المرافق العامة و دوام سيرها بانتظام و لولا منح القانون للإدارة سلطة اصدارالقرارات الملزمة و سلطة تنفيدها لفقدت الإدارة الكثير من وقتها برفع الامر الى القضاء في كل تصرفاتها و طلباتها مما سيعرقل سير المرافق العامة فكانت هذه الخشية هي المبرر لمنح الإدارة حق اصدار القرارات الإدارية للسلطة التنفيذية [2].

1محمد طه حسين ، تعريف القرار الإداري و عناصره ،مجلة العلوم القانونية و السياسية ، العدد الأول، 2017،ص 506

2-عصام نعمة إسماعيل ، المرجع السابق ،ص 164

الفرع الثاني القرار الإداري صادر من جانب واحد

ليس كل عمل قانوني قرارا إداريا ، بل يلزم لاعتباره كذالك صدوره عن إرادة واحدة وهي الإرادة المنفردة للإدارة بحيث تتخدها بمفردها دون مشاركة الافراد و بالتالي فان الاعمال القانونية من جانبين و التي تستلزم توافق ارادتين كالعقود الإدارية لا تدخل في عداد القرارات الإدارية الا ما يعرف بالقرارات الإدارية المنفصلة [1] و تتمثل القرارات الإدارية المنفصلة في القرارات السابقة و المتعلقة بعملية ابرام العقود الإدارية و القرارات الاحقة المتعلقة بتنفيدها .

و تبرز أهمية ركن الانفراد في القرار الإداري في ان السلطة الإدارية تستطيع بارادتها المنفردة فرض واجبات على عاتق الغير بدون رضاهم، و يقوم التصرف المنفرد على ركنين الأول داخلي هو نية احداث الأثر القانوني و الثاني خارجي و هو اعلان او اظهار هذه النية . و يتحدث العميد على الإصدار المنفرد للقرار الإداري عندما يصفه بانه التصرف القانوني الذي تصدره الإدارة المنفردة بهدف تعدبل المراكز القانونية عبر الواجبات و الحقوق التي يفرضها و يمنحها [2]

و السمة الأحادية للإدارة او امتياز الإدارة ليس مجرد عنصر شكلي يتعلق بالمظهر الخارجي للإدارة ،و انما يعبر عن وحدة الإدارة التي يتضمنها هذا التصرف ،فمهما كان عدد المتصرفين يبقى القرار منفردا ادا احتوى على إرادة واحدة [3]

1فايزة جروني ، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرار الإداري في احكام قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رسالة ماجستير ، جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،2011-2012،ص20

2 عصام نعمة إسماعيل، المرجع السابق .ص138

3المرجع نفسه ، ص 146

الفرع الثالث القرار الاداري عمل قانوني يخلق اثار قانونية

يشترط ان يكون القرار ذا طابع تنفيذي أي من شانه ان يرتب اثار قانونية و ذالط عن طريق انشاء مراكز قانونية عامة او خاصة لم تكن موجودة و قائمة و تعديل او الغاء مراكز قانونية عامة او خاصة كانت موجودة و قائمة .و ذالك يختلف عن الاعمال الإدارية المادية التي تاتيها و تقوم بها السلطة الإدارية دون ان تستهدف وراء القيام بها احداث اثارا قانونية معينة[1] و مثال القرارات الإدارية التي تؤدي الى احداث مركز قانوني جديد قرار تعين شخص في وظيفة عامة أي ان شخص بعد تعينه و توليه لمنصب اداري يصبح متمتعا بمجموعة من الحقوق الراتب ،الحماية القانونية .....الخ و متحملا في نفس الوقت لجملة نت الالتزامات منها القيام بعمل ، الحفاظ على السر المهني ، .....الخ لم تكن موجودة و قائمة من قبل.

او بتعديل مركز قانوني قائم مثل قرار ترقية موظف الى درجة اعلى او تنزيله اللا درجة ادنى جراء معاقبته و تاديبه بسبب ارتكاب خطا معين [2]

كما يمكن للقرار الإداري ان يقوم بإلغاء مركز قانوني للشخص المخاطب به ، أي ان القرار سيؤثر سلبا على مركزه القانوني كصدور قرار من مدير مستشفى بفصل احد الممرضين ، فهذا هو القرار الإداري الذي يمس بمركز قانوني و يلحق اذى بالشخص المخاطب به ، فيمكن ان يكون محلا للطعن بدعوى الإلغاء امام القاضي الإداري [3]

1عمار عوابدي ،نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ،ط1،دار هومة للنشر و التوزيع ،الجزائر ،2009،ص23

2 نسرين شريقي و مريم عمارة و سغيد بوعلي، القانون الإداري ،دار بلقيس للنشر ،2014 الدار البيضاء ،ص 148

3 عمار عوابدي،المرجع السابق،ص 50

المطلب الثالث أنواع القرارات الإدارية

تنقسم القرارات الإدارية و تتنوع بتعدد الزوايا التي تنظر منها اللا القرارات الإدارية ،سواء كان من حيث وجودها القانوني او من حيث مداها و عموميتها و تفصيلا اكثر قسمنا هذا المطلب الى فرعين كان الفرع الأول تحت عنوان القرارات الإدارية من حيث وجودها القانوني و الفرع الثاني تحت عنوان القرارات الإدارية من حيث مداها وعموميتها

الفرع الأول القرارات الإدارية من حيث وجودها القانوني

تنقسم القرارات الإدارية من حيث وجودها القانوني الى قرارات صريحة و قرارات ضمنية ، ولقد تم النص على هذين النوعين بموجب المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

-1- القرارات الصريحة

اذ يقصد بها التعبير الصريح عن الإرادة في مجال القرارات الإدارية ،انه عندما تفصح الإدارة عن ارادتها بصورة إيجابية و ملموسة يستطيع دوي الشأن التعرف على وجود القرار عبر دلائل ظاهرة للعيان، و مؤشرات خارجية لاتدع مجالا للظن او الافتراض او التخمين ، أي ان الإدارة قد اتخذت حيال الفرد موقفا إيجابيا أبدت فيها رايها صراحة، و هذا ما يسمى بالقرار الإيجابي الا ان اغلب الفقهاء يفضلون استعمال مصطلح الصؤيح على الإيجابي [1]

1 احمد بركات ،واقعة السكوت و تاثيرها على القرار الإداري ،أطروحة دكتوراه،جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان،2013-2014 ،ص65

-2- القرارات الضمنية

الأصل ان الإدارة غير ملزمة بان تصدر قراراتها في شكل معين بل هي حرة في اختيار الشكل الخارجي الذي تراه مناسبا لقرارها ما لم يلزمها القانون بغير ذالك ، غير ان اعمال هذه القاعدة على اطلاقها قد يؤثر سلبا على حقوق الافراد و ذالك ان الإدارة تتعمد في بعض الأحيان السكوت عن البت في الطلبات و التظلمات المقدمة اليها ،او قد تهمل في أحيان أخرى الرد على هذه الطلبات ، فتقضي العدالة اعتبار سكوتها وفق ظوابط قانونية و قضائية بمثابة اصدار قرار اداري و في هذا يرى الأستاذ بان سكوت الإدارة يمكن ان يخفي معاني مختلفة ، فهو قد يعطي قصورا ذاتيا لا راديا او امتناع عن القيام بعمل او قد يخفي اهمالا و بطئ مفرط في أداء العمل [1]

و القرارات الضمنية هي ايظا التي تستنتج من تصرف معين او ذالك الموقف الذي يكشف ظروف الحال دون افصاح على ان الإدارة تتخذه حيال امر معين و يظهر القرار الضمني في اجلى صوره في حالة اذا اعتبر المشرع سكوت الإدارة رفضا اذا مرت عليه مدة معينة ، و مثال ذالك عدم إجابة الإدارة على تظلم مقدم اليها عن قرار أصدرته، اذ يعتبر مضي شهرين على تقديم التظلم بمثابة رفض طبقا للمادة 830 /2 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية "يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم امامها عن الرد ،خلال شهرين 2 ،بمثابة قرار بالرفض و يبدا هذا الاجل من تاريخ تبليغ التظلم" [2]

1 احمد بركات ،الرجع السابق ،ص 135

2 فايزة جروني ،المرجع السابق ،ص28

الفرع الثاني القرارات الإدارية من حيث مداها و عموميتها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها و عموميتها الى قرارات فردية و قرارات تنظيمية و قد تم النص على هدين النوعين بموجب المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بقولها " يحدد اجل الطعن امام المحكمة الإدارية بأربعة اشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري لفردي،اومن تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي او التنظيمي" [1]

وكذا المادة 01/09 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة بنصها على ما يلي

"يفصل مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا في الطعون بالالغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية او الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية" [2]

و من هنا يمكن تعريف القرارات الفردية على انها تلك القرارات التي تعالج حالة فردية معينة بذاتها،سواء تعلق الامر بشخص ام بمجموعة معينة و محددة بالذات من الأشخاص،بشيء او باشياء ، من امثلة القرار الإداري الفردي قرارتعيين احد الأشخاص في وظيفة معينة او بفصله منها او إعطاء ترخيص .

اما القرار الإداري التنظيمي فهو القرار الذي يتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الافراد ، ولا يهم في ذالك عدد الذين تنطبق عليهم ،فكثرة الحالات و قلتها لا تغير من طبيعتهما دام القرار قد احتولى على قاعدة عامة موضوعية تطبق على اشخاص معينين باوصافهم لا بذواتهم ،فلا يغير من طبيعة القرار الإداري و من امثلة ذالك اللوائح التنظيمية و لوائح الضبط

1 فايزة جروني ،المرجع السابق ،ص29

2القانون العضوي رقم98-01 المؤرخ افي 30-05-1998المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيم عمله،الجريدة الرسمية رقم 37، ص 04

المبحث الثاني اركان القرارات الإدارية

لا يكفي ان يكون التصرف صادرا بالارادة المنفردة لهيئة إدارية في الدولة بقصد احداث اثر قانوني ليعتبر قرارا إداريا صحيحا ،بل صحة القرار الإداري تتوقف كذالك على توفر شروط أخرى حتى يكون بعيدا عن طلب الإلغاء ،و بالتالي لا يكون هناك محلا لطلب وقف تنفيذه

المطلب الأول الأركان الشكلية للقرار الإداري

تعتبر القواعد المنظمة لتوزيع الاختصاص بين هيئات السلطة الإدارية المختلفة من النظام العام، لذالك فالقاضي يثيره و لو لم يثيره أصحاب لشأن .

الفرع الأول مفهوم الاختصاص

ا-التعريف

لقد عرف الفقه ركن الاختصاص على انه الاهلية او القدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة او لاشخاص تابعين لها ،في اصدار قرارات محدودة من حيث موضوعها او نطاق تنفيذها المكاني او الزماني [1]

و يمكن تعريفه ايظا انه "القدرة اوالمكنة او الصلاحية المخولة لشخص او جهة إدارية للقيام بعمل معين على الوجه القانوني،لذالك فان البعض ذهب في هذا الصدد الى تشبيه قواعد الاختصاص بقواعد الاهلية اذ ان كلا منهما يهدف الى بيان ما اذا كان شخص معين ذا صفة في القيام بعمل قانوني معين [2]

1 عبد العزيزعبد المنعم خليفة،- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،دعوى الغاء القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة،الناشر منشاة المعارف ،ص51

2مصطفى أبو زيد فهمي،،قضاء الإلغاء ،شروط قبول أوجه الإلغاء،دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية،ص 53

ب مصادر الاختصاص

ان اختصاص أي عضو من أعضاء السلطة الإدارية انما يحدده القانون و عليه فان المكنة القانونية باتخاذ قرارات إدارية انما تجد مصدرها في قواعد النظام القانوني السائد بالدولة و المتمثلة في الدستور ،القانون ، التنظيم و أحيانا العرف و القضاء الإداري [1]

-ا-الدستور

ان القواعد المحددة لاختصاصات السلطة الإدارية المركزية مثل رئيس الجمهورية ، الوزير الأول ، تجد مصدرها الأول في الدستور

1رئيس الجمهورية يتمتع رئيس الجمهورية ببعض الاختصاصات في المجال الإداري حيث يتخذ العديد من القرارات في شكل مراسيم رئاسية تتعلق بمجالات مختلفة منها التعيين حسب نص المادة 78 من الدستور الجزائري [2]

2 الوزير الأول يتمتع الوزير الأول ببعض الصلاحيات في مجال التعيين الا انها مقيدة بموافقة رئيس الجمهورية و هذا ما نصت عليه المادة 85 من الدستور الجزائري " يعين قي وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية و دون المساس باحكام المادتين 77 و 78 السابقين الذكر [3]

كما اته يتمتع بصلاحيات في مجال الضبط الإداري عن طريق إصداره للمراسيم التنفيذية التي تضبط و تحدد طرق و كيفيات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات

---

1 محمد الصغير بعلي ،القضاء الإداري ،دار العلوم للنشر و التوزيع ،الحجار،مصر،ص291

2 احمد بركات ، المرجع السابق ، ص 42

3القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008المتضمن التعديل الدستوري ،الجريدة الرسمية ،العدد 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008

ب – القانون

يعتبر القانون المصدر الأساسي لتحديد اختصاصات العديد من الهيئات و الأجهزة الإدارية سواء المركزية او الامركزية لذالك فان الموظف يستمد اختصاصاته بإصدار القرار من القانون و من امثلة ذالك الاختصاصات المخولة لكل من

-الاختصاص الإداري للوالي بموجب المادة 124 من قانون الولاية [1]

-الاختصاص الإداري لرئيس مجلس الدولة بموجب القانون العضوي رقم 01/98

-ج- التنظيم

ان التنظيم على اختلاف اشكاله سواء كان مرسوم رئاسي ،مرسوم تنفيذي او قرار وزاري يعتبر مصدرا من مصادر الاختصاص متى قام بتحديد اختصاصات شخص او سلطة إدارية معينة سواء كان ذالك على المستوى المركزي او المحلي

-1 الوزير تتحدد اختصاصاته بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن الوزير الأول ، مثل المرسوم التنفيذي رقم 135/03 المؤرخ في 2003/03/24 الذي يحدد صلاحيات وزير الصناعة

-2 الوالي الى جانب قانون الولاية الذي يحدد الاطار العام لاختصاص الوالي الا انه تم اصدار العديد من المراسيم الرئاسية و التنفيذية و حتى القرارات الوزارية المحددة و المبينة لصلاحيات الوالي سواء كممثل للدولة ، او ممثل للولاية منها المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 1990/07/25يحدد احكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية [2]

1-القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير المتعلق بالولاية ،الجريدة الرسمية ،العدد 12 بتاريخ 29 فبراير 2012 ،ص 20

2--محمد صغير بعلي ،المرجع السابق. 12

الفرع الثاني اشكال الاختصاص

تأخذ فكرة الاختصاص عدة صور بعضها شخصي و بعضها موضوعي و البعض الاخر إقليمي و زماني و سنتناول كل صورة بشكل مستقل كالاتي

-ا- الاختصاص الشخصي

يجب ان يصدر القرار الإداري من الموظف المختص بذالك قانونا دون غيره ،او هيئة إدارية تباشر اختصاصاتها بنفسها دون ان تتنازل عنها للغير،و استنادا على ذالك يمكن تطبيق حالات التفويض و الحلول و الانابة بتوافر شروط معينة [1]

-ب- الاختصاص الموضوعي

كما هو معروف ان المشرع يقوم بتحديد و توزيع الاختصاصات على الأعضاء الإداريين،فيكون لكل منهم مجال محدد يمكن ان يتدخل فيه باتخاذ إجراءات معينة بشرط ان تلتزم كل إدارة بنطاق اختصاصاتها ، فلا تتخل في نشاط غيرها حيث لا يجوز للإدارة المركزية ان تتخل في اعمال الهيئات الامركزية كما لايجوز للإدارة الامركزية ان تتخل في اعمال الهيئات المركزية . كما لايجوز لاي وزير ممارسة اختصاصات غيره من الوزراء . الا ان هذا لايمنع من تطبيق التنازل على الاختصاص في بعض الحالات كالتفويض او الحلول و ذالك مراعاة لمقتضيات العمل و النشاط الإداري الذي قد يتطلب ممارسة شخص او جهة ادنى او اعلى لاختصاصات مسندة أصلا الى جهة أخرى [2]

1نسرين شريفي و اخرون،المرجع السابق ،ص 156

2نور الدين بن عدة ،القرار الإداري ،دار الطباعة للنشر و التوزيع الجزائر، 2012،،ص 36

-ج- الاختصاص الزماني

بمعنى ان الموظف لا يشغل وظيفة دائمة،أي ان عمله موقوت باجل معين يبدا من تاريخ تنصيبه في المنصب و ينتهي بفك الرابطة الوظيفية ،و عليه فانه لا يجوز له ممارسة عمله بعد انقضاء الفترة التي يسمح بها القانون ، و من بين شروط سلامة الاختصاص الزماني ،صدور قرار خلال الفترة الزمنية التي يكون فيها مصدر القرار مختصا قانونيا ز صدوره من موظف بعد تعينه بصفة رسمية [1]

-د- الاختصاص المكاني

يجب على مصدر القرار الإداري ان يمارس اختصاصاته في حدود رقعة جغرافية معينة قد تمتد لتشمل كافة إقليم الدولة،كما هو الشأن بالنسبة لرئيس الجمهورية و الوزراء، و قد تتقيد برقعة جغرافية معينة كما هو الحال في الإدارة الامركزية كرئيس البلدية مثلا [2]

الفرع الثالث الأثر المترتب على تخلف ركن الاختصاص

تكون القرارات الإدارية مشوبة بعيب عدم الاختصاص اذا صدرت مما لا ولاية له باصدارها،و بتالي فهو يعني عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين ،لان المشرع جعله من صلاحيات هيئة او شخص اخر،و قد يكون عيب عدم الاختصاص إقليميا ،كان يحدد القانون نطاق جغرافي معين ، و يمارس الموظف او الهيئة عمله خارج هذا النظام،و يكون زمانيا اذا باشر الموظف اختصاصاته خارج حدود الاجل المحدد لممارستها كان يمارسها قبل توليه المنصب،او بعد خروجه

1محمد الصالح مباركي ،أسس في القانون الإداري، الجزائر ، 2011،ص 28

2 نور الدين بن عدة ،القضاء الإداري ،الجزائر،2012،.ص 156

و قد يكون عيب عدم الاختصاص موضوعيا حيث يحدد القانون اختصاص موظف او هيئة بموضوعات معينة ،فيصدر القرار في غير الموضوعات التي يحددها القانون و يتخذ هذا النوع صور متعددة يمكن اجمالها في

-اعتداء موظف على اختصاصات موظف اخر،في وظيفة مماثلة او جهة موازية كاصدار وزير قرار يدخل في اختصاص وزير اخر.

-اعتداء المرؤوس على اختصاصات الرئيس،حيث لايجوز لجهة إدارية دنيا ممارسة اختصاصات جهة اعلى ،الا اذا كانت مفوظة تفويظا صحيحا .

-اعتداء الرئيس على اختصاصات المرؤوس ،الأصل ان الرئيس يباشر اختصاصات المرؤوس الا ان القوانين قد تنص أحيانا على خلاف ذالك فتجعل اختصاصات المرؤوس نهائية لا يجوز التعقيب عليها .

-اعتداء السلطة التنفيذيةعلى اختصاصات السلطة التشريعية او القضائية

- اعتداء على اختصاص السلطة الإدارية من شخص لم يعين في الوظيفة ، او عين فيها تعيين غير صحيحا [1]

1محمد صالح مباركي.المرجع السابق.ص28

المطلب الثاني ركن الشكل و الإجراءات

أحيانا ما ينص القانون على بعض الشكليات و الإجراءات التي تكون لازمة لصحة القرار الإداري ، ضمانا لحسن إصداره فلا تكون مطبوعة بطابع التسرع و اغفال أي منها او اهماله عمدا قد يؤدي حتما الى بطلان القرار الإداري.

الفرع الأول الكتابة

تعتبر الإدارة كاصل عام حرة في كيفية الإفصاح على ارادتها فيما تصدره من قرارات ، فهي غير مقيدة بشكل معين ما لم يلزمها القانون بذلك و لكتابة حتى و ان كانت لا تعد ركنا في القرار الإداري ، الا انه لا يصح اذا الزم المشرع الإدارة بان تصدره في شكل مكتوب و لم تلتزم بذالك ،و لكي يعتبر القرار الإداري قرارا يتضمن مدلولا معينا،وجب ان يذيل بتوقيع الموظف او الموظفيين الذين اصدروه مشفوعا بتاريخ إصداره،الا ان غياب التاريخ لا يؤدي الى بطلانه على عكس غياب التوقيع الذي يمكن ان يجعل من القرار كان لم يكن على الاطلاق.

و قد يكون القرار الإداري ضمنيا فقد تعمد الإدارة الى عدم اصدار قرار صريح ،و مع ذالك فان مسلك الإدارة قد يستفاد منه وجود قرار ضمني، وهذا النوع من القرار يخضع بغير شك لرقابة قضائية و قد طبقها مجلس الدولة المصري تطبيقا سليما في اكثر من حكم ، و من ذالك فقد اعتبرت محكمة القضاء الإداري المصري ان توجه البوليس الى مسكن شخص و اعتقاله انما يفيد وجود قرار اداري ضمني بالقبض عليه [1]

1مصطفى أبو زيد فهمي ،المرجع السابق،ص229

الفرع الثاني التسبيب

يقصد به ان تذكر الإدارة في صلب قراراتها الدوافع التي حدت بها الى إصداره حتى تجعل من المخاطبين بالقرار على علم بتلك الدوافع ،فهو من الضمانات الأساسية المقررة للخصوم،و الفرق بين التسبيب كاجراء شكلي و سبب القرار الإداري ان التسبيب غير ملزم للإدارة الا بنص بموجبه،و على العكس فان سبب القرار الإداري يتعين ان يكون قائما و صحيحا دائما حتى و ان كانت الإدارة كاصل عام غير ملزمة بذكر أسباب قراراتها فانها متى افصحت عنها طواعية أصبحت خاضعة لرقابة القضاء

وفي فرنسا و قبل صدور القانون المتعلق بوجوبية التسبيب و تحسيين العلاقة بين الافراد و الجمهور سنة 1979 كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها [1]

الفرع الثالث الأثر المترتب على تخلف ركن الشكل و الإجراءات على القرار الإداري

ان تخلف ركن الشكل و الإجراءات في القرار الاداري يعد عيب قائم بذاته كونه يمس ركن من اركان القرار الإداري ،جيث يجب على كل تصرف قانوني صادر عن الإدارة،تحت طائلة ان يكون مشوبا بعيب الشكل و الإجراءات احترام مجموعة من القواعد الشكلية و الإجرائية و هذه القواعد كثيرة مثل القواعد المتعلقة بالامضاء او التوقيع و مبدا توازي الاشكال،الاجال و المواعيد الواجب احترامها،الالتزام بالتسبيب من عدمه ،الالتزام باستشارة بعض التنظيمات او الهيئات،او الستشارة الاختيارية و تعتبر المصالح المحمية من طرف تلك الشكليات غير متساوية، و على ذالك يتبين للقاضي الإداري بانه ليس من اللائق توقيع جزاء على كل الحالات المخالفة بتقرير البطلان، وهذا هو التمييز ما بين الاشكال الجوهرية و الاشكال الثانوية و الذي يطغى في التطبيق

.

1-قانون رقم 587/79 المؤرخ في 11 جويلية 1979 المكمل بالقانون رقم 76/86 المؤرخ في 17 جانفي 1986 المتعلق بتسبيب القرارات الإدارية و تحسين العلاقة بين الإدارة و الجمهور .

المطلب الثاني الأركان الموضوعية او الخارجية للقرار الإداري

الفرع الأول ركن المحل

و يقصد بالمحل الأثر القانوني الذي تستهدفه الإدارة من اصدار القرار الإداري

أولا تعريف المحل

محل القرار الإداري هو الأثر الذي يحدثه في الحالة القانونية القائمة و ذالك اما بانشاء مركز قانوني جديد او تعديل مركز قانوني قديم او الغاءه،و المركز القانوني هو مجموعة و كتلة الحقوق و الالتزامات المتولدة و المترتبة عن القرار الإداري كتصرف قانوني خلافا للعمل المادي الذي ليس له ذالك الاصر و من امثلة ذالك

- قرار التعيين انشاء و احداث مركز قانوني جديد يتمثل في شغل مركز قانوني جديد هو شغل وظيفة بما يترتب عنه مجموعة من الحقوق المرتب ،الحماية القانونيةو التزامات منها القيام بالمهمة المنوطة به ،الحفاظ على السر المهني،كما هي محددة أساسا في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

- قرار الترقية تعديل مركز قانوني قائم يتمثل في الارتقاء الى رتبة و درجة اعلى في السلم الإداري حيث يسري عليه النظام القانوني للمنصب او الدرجة التي اصبح يشغلها ،سواء من حيث الحقوق او الالتزامات ، وذالك وفقا للمادة 106 و ما بعدها من قانون الوظيفة العمومية

-قرار الفصل الغاء مركز قانوني قائم يتمثل في قطع و انهاء العلاقة الوظيفية مع الإدارة و ذالك بزوال جميع الحقوق و الالتزامات [1]

1 - امر رقم 03/06 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة2006 يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية

ثانيا شروط المحل

لكي يكون القرار الإداري صحيح في محله يتعين ان يكون هذا المحل ممكنا من الناحية الواقعية و جائزا من الناحية القانونية

أولا ان يكون محل القرار الإداري ممكنا

لصحة القرار الإداري في محله يجب ان يكون ترتب الأثر المتولد عن هذا القرار ممكنا من الناحية الواقعية و القانونية ،فاذا استحال ترتيب هذا الاثر شاب القرار عيبا في محله ينحدر به الى درجة الانعدام،و كمثال عن الاستحالة القانونية ،صدور قرار بتعيين شخص على درجة مالية في حين انها مشغولة ،فهذا القرار لم يصادف محلا لانتقاء المركز القانوني الذي كان يمكن ان يرد عليه قرار التعيين.

ثانيا مشروعية المحل

معنى ذالك ان يكون ترتيب الأثر القانوني عن قرار جائزا في ظل القواعد القانونية السارية وقت صدوره ،فاذا تعارض محل هذا القرار الإداري مع القواعد السارية عن قرار غير مشروع في محله لاستحالة لتحقيق هذا المحل قانونا

و كمثال عن ذالك صدور قرار اداري بتوقيع جزاء على احد العاملين لم يرد ضمن الجزاءات التاديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر،فان مثل هذا القرار يكون معيبا في محله [1]

و ليس المقصود بالقانون هنا فقط القوانين التي تسنها السلطة التشريعية ،بل ينصرف ذالك المعنى ليشمل اية قاعدة قانونية تكون الإدارة ملزمة بها،أيا كان مصدها و سواء كانت تلك القاعدة مكتوبة او غير مكتوبة

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ،ص 148

الفرع الثاني ركن السبب

يجب ان يقوم القرار الإداري على سبب يبرره و المقصود بالسبب هو الحالة الواقعية او القانونية التي تبرر تدخل الإدارة لاحداث الأثر القانوني الذي تستهدفه من القرار

أولا تعريف السبب

ان اصدار الإدارة لقراراتها لا يكون من فراغ و انما نتيجة لفكرة او عامل خارجي دفع برجل الإدارة اللى اتخاذ هذا القرار،و هو ما يعبر عليه بالحافز او الدافع و المتمثل في الحالة الواقعية او الحالة القانونية التي جعلت من الموظف يقوم بمثل هذا التصرف القانوني ،و ذالك هو سبب القرار الإداري،و يسميه الفقيه الفرنسي دوغي بالسبب الملهم او الدافع،و عليه يمكن تعريف السبب بانه الحالة الواقعية او القانونية السابقة على القرار و الدافعة الى تدخل الإدارة لاتخاذه فهو مبرر و سند خارجي لاصداره [1]

ثانيا شروط السبب

يشترط في السبب الذي ينبني عليه القرار الإداري ،ان تتوافر فيه مجموعة من الشروط التي اذا تخلفت يؤدي الى بطلانه

أولا ان يكون قائما و موجودا وقت اتخاذ القرار

اذ لا يكفي وجود الحالة القانونية او الواقعية ، و انما يجب استمرارها الى حين اصدار القرار،فاذا ما تقدم موظف بطلب استقالة ثم قام بالتراجع بان يسحب ذالك الطلب قبل اصدار قرار قبولها فان ذالك الطلب لا يصح ان يكون سببا لقرار انهاء الرابطة الوظيفية

1 محمد صغير بعلي ،المرجع السابق ،ص 66

ثانيا ان يكون السبب مشروعا

كما يشترط لصحة القرار الإداري ان يكون سببه مدرجا في النظام القانوني السائد بالدولة و غير مخالف له،فمثلا يجب ان يكون قرار التاديب مبررا و مستندا الى الخطأ مهني معين،و منصوص عليه بالقانون كقانون الوظيف العمومي [1]

ثالثا اثار تخلف السبب على صحة القرار الإداري

الأصل ان الإدارة غير ملزمة بذكر أسباب قراراتها اعمالا لقرينة الصحة و السلامة المفترضة في كافة القرارات الإدارية ، و التي بمقتضاها يفترض في القرار الإداري انه صدر صحيحا و على من يدعي عكس ذالك عليه اثبات ادعائه

الا انه استثناءا على ذالك قد يلزم المشرع الإدارة بذكر أسباب بعض قراراتها،الامر الذي يتعين معه عليها ذكر أسباب واضحة

فلا يكفي لمشروعية القرار الإداري الذي يصدر من سلطة إدارية مختصة و وفق الشكل و الجراءات المنصوص عليها قانونا بل يجب ايظا ان يقوم على سبب صحيح يبرر صدوره،لانه يشكل المبرر او الحدث الذي يحدث و يشكل الدافع لاتخاذ القرار،بحيث يمثل ركن السبب عنصر البدء في وجود القرار و ذالك على انه حالة واقعية او قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد احداث اثر قانوني،لذا يشترط الفقه و القضاء الإداري الى جانب شروط أخرى منها ان يكون حقيقيا لا وهميا و ان يكون مبني على تكييف قانوني سليم،وان يكون متناسبا مع محله و تخلف احدى هذه الشروط تجعل القرار باطلا، و بالتالي يحكم القاضي بالغاءه و هو امر منطقي يتماشى مع روح القانون [2]

1محمد صغير بعلي،المرجع السابق،ص351

2حمدي ياسين عكاشة،موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة،الجزء الثاني،دون دار الطبع ،الجزائر.2001

الفرع الثالث ركن الغاية

المقصود بالغاية الهدف من القرار،و النتيجة النهائية التي يجب ان يسعى رجل الإدارة الى تحقيقها بإصدار القرار،و هي تحقيق المصلحة العامة

أولا تعريف الغاية في القرار الإداري

غاية القرار الإداري هو مقصده النهائي و الهدف من إصداره،فهي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة لتحقيقها،فالغاية من قرار التعيين في احدى الوظائف العامة هي الوفاء بالاحتياجات البشرية في الجهة التي تم التعيين بها،كما ان الغاية من قرار التاديب تتمثل في ردع الموظف حتى لايكرر الوقوع في الخطأ ليكون عبرة لاقرانه من الموظفيين [1]

ثانيا الأثر المترتب عن تخلف ركن الغاية في القرار الإداري

يؤدي تخلف ركن الغاية او وجود غاية غير التي يستوحيها القانون الى ما يسمى بانحراف الإدارة في استعمال سلطتها و منه يكون القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة او إساءة استعمالها،نظرا لاتجاه أهدافه لتحقيق هدف اخر خارج عن مقتضيات المصلحة العامة او الهدف المخصص بموجب النصوص

-ا البعد عن المصلحة العامة

تتحقق عندما يسعى رجل الإدارة الى أغراض تجافي المصلحة العامة كتحقيق نفع شخصي او انتقام او محاباة او أغراض سياسية، و في كل هذه الأحوال يكون القرار مشوبا بعيب الانحراف، و هو امر خطير يتم عن سوء نية لان رجل الإدارة يستغل سلطته و يستعملها لأغراض لا تتعلق بالصالح العام

1 نور الدين بن عدة،المرجع السابق،ص31

-ب- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

حينما يحدد القانون للإدارة تحقيق هدف معين من خلال اصدار قرارها على غير ذالك الهدف يعاب القرار بعيب الانحراف بالسلطة مما يستدعي الغاءه

وكان للقضاء الجزائري قراراته في هذا المجال حيث قضت بإبطال القرار الذي اتخذه النائب العام لدي مجلس القضاء الجزائري في حق محافظ البنك المركزي الجزائري، و التصمن امره بالخروج من الفيلا التي يسكنها و الذي تم تنفيذه باستعمال القوة العمومية،رغم ما يشكله من تعدي على الملكية الفردية،و على حق أساسي و على القانون كذالك الذي يقر ان المحاكم المعروض عليها النزاع من طرف المالك هي وحدها المختصة بنظر في دعوى خروج شاغل الأمكنة دون وجه حق،اعتبرت المحمكة هذا القرار مشوبا بعيب تجاوز السلطة مما استوجب ابطاله [1]

1 نور الدين بن عدة،المرجع السابق،35

خلاصة الفصل الأول

بصفة عامة يمكن القول بان القرار الإداري لم يتم تعريفه تعريفا صريحا وواضحا قانونا،حيث اعتمد في ذالك على ما يراه الفقهاء فتنوعت ارائهم فيه.

ولم ينص المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية السابق و لا الجديد المعدل و المطبق على المنازعات الإدارية ،على صور عدم المشروعية تاركا الامر في ذالك الى الفقه و القضاء .

فلا يجوز حصر تلك الحالات في نص قانوني،بل يجب ترك المبادرة الى القضاء الإداري و بالاخص قضاء مجلس الدولة حاليا،لابتكار الحلول للمشكلات العملية،و تكون تلك الدعوى مفتوحة ضد أي قرار اداري،و هو ما عبرت عنه الغرفة الإدارية لمجلس الأعلى بقولها حيث ان الطعن من اجل تجاوزالسلطة طعن يرفع حتى في حالة عدم وجود نص قانوني ضد جميع القرارات التي تتضمن ضررا بالغير.

مقدمة الفصل

يهدف هذا الفصل الى دراسة نفاذ القرارات الإدارية بالنسبة لكل من الإدارة و الافراد, و كذا التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية ,فيعني نفاذ القرار الإداري دخوله حيز التنفيذ من تاريخ صدوره من السلطة المختصة مكتملا لشروطه و منتجا لاثاره القانونية,و لكن لا يمكن الاحتجاج به في مواجهة الافراد الا من تاريخ ايصاله الى علمهم بإحدى وسائل العلم التي تتمثل اما بالنشر بالنسبة للقرار التنظيمي و اما العلم الشخصي بالنسبة للقرار الفردي

و باعتبار القرارات الإدارية مظهرا من مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة العامة,باعتبارها سلطة عامة تسعى الى تحقيق المصلحة العامة ,من اجل ذالك تملك الإدارة سلطة تنفيذه بالطريق المباشر,دون الحاجة الى الالتجاء الى القضاء متى امتنع الافراد عن تنفيذ القرار الإداري الصادر في حقهم اختياريا, هذا حفاظاعلى مبدا المشروعية في الدولة, و بدون الحاق اضرار بالمخاطبين بها

و لهذ قسمنا هذا الفصل الى مبحثين كان المبحث الأول منه تحت عنوان النفاذ المباشر للقرار الإداري حيث تناولنا فيه مطلبين المطلب الأول مفهوم نفاذ القرار الإداري و المطلب الثاني قرينة المشروعية في القرار الإداري كاساس لنفاذ المباشؤ اما المبحث الثاني فكان تحت عنوان التنفيذ المباشر للقرار الإداري حيث تناولنا فيه مطلبين كان المطلب الأول مفهوم التنفيذ المباشر و المطلب الثاني حالات و شروط التنفيذ المباشر للقرار الإداري

المبحث الأول النفاذ المباشر للقرار الإداري

الأصل ان القرارات الإدارية تتمتع بخاصية النفاذ من يوم صدورها ،وهذا ما سوف نتطرق له .

المطلب الأول مفهوم النفاذ المباشر للقرار الإداري

يقصد بنفاذ القرار الإداري سريانه,وهذا السريان يختلف بالنسبة للإدارة عنه بالنسبة للافراد,و القاعدة العامة في نفاذ القرارات الإدارية هي ان القرار الإداري سيكون نافذا في حق الإدارة ,بمجرد صدوره,و لكنه لا يسري في حق الافراد الا من تاريخ العلم به لاحدى وسائل العلم المعتمد بها قانونا [1]

و يرتبط نفاذ القرارات بتارخين رئيسيين هما تاريخ صدور القرار,و تاريخ العلم به,و سريانه في مواجهة الافراد,و هناك فرق جوهري بين نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة,وسريانها في مواجهة الافراد المخاطبيين بها حتى من حيث التوقيت,حيث ان تلك القرارات تنفذ بمجرد صدورها في حين ان سريانها في مواجهة الافراد يقتضي اتصال العلم بصدورها .

ان التطرق الى مقصود النفاذ المباشر للقرار الإداري يقتضي منا بداهة التطرق لمفهوم هذا النفاذ بالنسبة للإدارة ثم بالنسبة للافراد وهذا في الفرعيين التاليين

الفرع الأول نفاذ القرار الإداري بالنسبة للإدارة

استقر الفقه و القضاء على قاعدة مفادها ان القرارات الإدارية تكون نافذة في حق الإدارة بمجرد صدورها حتى و لو لم تكن قد اشهرت لان الشهر لم يقرر لمصلحة الإدارة بل لمصلحة الافراد,و الحكمة من ذالك ان الهدف من شهر القرار الإداري هو نقل العلم الى ذوي الشأن , و هذا الهدف ينتفي بالنسبة للإدارة,فالادارة هي التي أصدرت القرار و بالتالي تعلم به و يترتب على ذالك عدم دفع الإدارة بعدم علمها بالقرار الإداري [2]

الأصل اذن هو نفاذ القرار الإداري بأثر فوري ,و ذالك عملا بمقتضى المبدأ القائل بعدم رجعية القرارات الإدارية و لكن هذا ليس على اطلاقه,فقد ترد بعض الاستثناءات على هذا المبدأ مما يجعل القرار الإداري يسري بأثر رجعي

---

1 محمد السناوي,نفاذ القرارات الإدارية ,دراسة مقارنة ,الاسراء للطباعة,مصر 1981,ص13

2 ناصر سلامات ,نفاذ القرار الإداري ,دراسة مقارنة ,اسراء للنشر و التوزيع ,الطبعة الأولى ,عمان2013,ص22

الفرع الثاني نفاذ القرارالاداري بالنسبة للافراد

اذا كانت القاعدة العامة نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة باثر فوري بمجرد صدورها من السلطة المختصة ,كما ذكرنا سالفا فان سريانها في مواجهة الافراد المخاطبين بها لا يكون نافذا في حقهم الا بعد ثبوت علمهم بها بإحدى الطرق,او الوسائل التي قررها القانون لذالك,و المتمثلة في نشر القرار الإداري ,او تبليغ المعني به,كما يضيف اليها القضاء الإداري ما بعرف بالعلم اليقيني

أولا نشر القرار الإداري

عرف الأستاذ سليمان الطماوي النشر كاحدى وسائل شهر القرار الإداري على انه اتباع الإدارة شكليات معينة لكي يعلم الجمهور بالقرار الإداري [1]

و الأصل ان النشر يخصص للقوانين باعتبار انها تمس مراكز قانونية عامة و هي عبارة عن قواعد عامة و مجردة,لذا ينبغي ان يعلم الناس بالقانون حتى يطبق عليهم و يلتزمون بالامتثال لما جاء به

ثانيا تبليغ القرار الإداري

التبليغ كاحدى وسائل شهر القرار الإداري,يرتب اثار فيما يتعلق بنفاذ القرار الإداري في مواجهة الافراد,و بتالي سريان مدة الطعن بالالغاء,و يعرف التبليغ بانه الطريقة التي بواسطتها تنقل الإدارة القرار الإداري الى فرد معين او مجموعة من الافراد محددين بذاتهم بتبليغهم القرار بكافة تفاصيله [2]

بمعنى اخر اخطار المخاطبيين بالقرار الإداري و بمضمونه بكافة الطرق التي يحددها القانون

ثالثا العلم اليقيني

يقصد بالعلم اليقيني ان يصل القرار الإداري الى علم الافراد بطريقة مؤكدة عن غير طريق الإدارة,علما شاملا لجميع عناصر القرار[3]

---

1 سليمان الطماوي ,القضاء الإداري ,الجزء الأول ,الطبعة السابعة ,دار الفجر العربي,مصر 1996,ص502

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة,القررات الإدارية في فقه و القضاء مجلس الدولة,المرجع السابق ,ص258

3 سليمان الطماوي,المرجع السابق,ص654

حيث ان العلم اليقيني أساسه نظرية العلم اليقيني التي ابتدعها القضاء الإداري,و مفادها ان يعلم صاحب الشأن بمضمون القرار الإداري و محتوياته علما حقيقيا لا ضمنيا و لا افتراضيا و ان يكون شاملا لجميع محتويات القرار,و يقوم مقام النشر و التبليغ [1]

المطلب الثاني قرينة مشروعية القرار الإداري كأساس لنفاذه مباشرة

لعل إكتساب القرار الإداري لقرينة المشروعية يعود الى جملة من المبررات نوردها في الفرعين التاليين

الفرع الأول عناصر القرار الإداري كمبرر لقرينة مشروعية القرار الاداري

علاوة ان القرار الإداري محاط بمجموعة من الضمانات القانونية لانشائه, كحسن اختيار الموظفين الذين يساهمون في اعداده و إصداره,و تسليط الرقابة الرئاسية عليهم في ذالك,فان القانون الإداري ايظا قد اشترط لاضفاء المشروعية على القرار الإداري ان يرتكز على خمسة اركان أساسية هي
الإختصاص,الشكل,الإجراءات,المحل,السبب,و الغاية و ان تخلف هذه الأركان,يجعل من القرار باطلا ,و قد تطرقنا لهذه الأركان في الفصل الأول, ولهذا و منعا لتكرار سنحاول في هذا الفرع دراسة هذه الأركان بين السلطة المقيدة و السلطة التقديرية للإدارة

1خالد سمارة الزغبي,القرار الإداري بين النظرية و التطبيق .دراسة مقارنة,الطبعة الثانية ,دار الثقافة للنشر و التوزيع ,عمان 1999 .ص 200

أولا السلطة المقيدة للإدارة

يقصد بالسلطة المقيدة للإدارة ان الإدارة يجب عليها إذا ما توافرت شروط معينة التصرف على نحو معين بمقتضى القانون دون ان يكون لها خيار في ذالك,فالقانون هو الذي يرسم للإدارة سلوكها في مباشرة سلطتها,و في حالة توافر هذه الشروط يجب على الإدارة ان تتصرف وفق ما يمليه عليها القانون و إلا كان تصرفها باطلا و غير مشروع و محقا للإلغاء و التعويض إذا كان له مقتضى [1]

و قد وصف الأستاذ ميتشو السلطة المقيدة بقوله

"على الإدارة ان تتخذ قرارات فرضها القانون مقدما فمهمتها مقصورة على تطبيق القانون على الحالات التي تصادفها عندما تتحقق أسبابها "

وايضا يرى الأستاذ جيرو انه" في حالة السلطة المقيدة لا يترك القانون للإدارة أية حرية في التقدير بل انه يفرض عليها بطريقة أمرة التصرف الذي يجب عليها إتباعه"

ونستخلص من ذالك ان المشرع يفرض و بشكل أمر و ملزم على جهة الإدارة عند إتخاذها قرار بصدد واقعة معينة الغاية التي يتعين عليها تحقيقها من القرار و يحدد لها الإجراءات التي بمقتضاها يجب عليها الوصول إلى تلك الغاية [2]

و يتصل الإختصاص المقيد بفكرة مشروعية اعمال الإدارة لانها تكون مقيدة في القرار الذي تتخذه بما يفرضه عليها القانون و يعد هذا الإخنصاص المقيد ضمانة لحقوق الافراد و حرياتهم ضد تعسف الإدارة و ظلمها .و تتمثل هذه الحماية في القيود التي يضعها القانون على الإدارة في ممارسة نشاطها,حيث يراقب القضاء مشروعية القرار و يملك الغاءه اذا ما تبين انه يختلف عن ما يحتم القانون اتخاذه[3] من خلال ما تقدم يتضح ان سلطة الإدارة تكون مقيدة اذا قيد القانون مسبقا مسلكها بظروف ووقائع معينة يتعين مواجهتها باجراء معين بالذات,او قيده بهدف معين بالذات,او قيدت الإدارة نفسها بنفسها بقواعد تنظيمية معينة.

---

1 رجب محمود احمد,القضاء الإداري,مبدا الشرعية –تنظيم و اختصاص القضاء الإداري القاهرة,دار النهضة العربية,عام 2005

2 د, خليفة علي الجبراني ,القضاء الاداري الليبي ,ليبيا ,دار الكتب الوطنية ,ط1,عام 2005

3 د إبراهيم عبد العزيز شيحا,القضاء الإداري اللبناني,الجزء الأول ,الدار الجامعية,د.ط عام 124

ثانيا السلطة التقديرية للإدارة

تظهر السلطة التقديرية للإدارة اذا كانت في ظروف معينة غير مقيدة بالتصرف على نحو معين,فيترك لها القانون حرية ممارسة نشاطها دون ان يفرض عليها سلوكا معينا.

و تظهر هذه السلطة عمليا في الحالات التي يترك فيها المشرع للإدارة حرية الاختيار في التصرف او اجراء معين و المناسب في الوقت و الكيفية التي يراها محققة للهدف الذي تبتغيه عند تحقق الحالة القانونية

و تبعا لمدلول السلطة التقديرية تكون الإدارة حرة في اتخاذ التصرف او في الامتناع عنه و حرة في اختيار الوقت الذي تراه مناسبا للتصرف بطريقة معينة فيكون لها حالة إصدارها للتصرف ان تزن وحدها ملاءمة قراراتها للظروف و الملابسات

ولقد وصف العميد بونار السلطة التقديرية بقوله " تكون سلطة الإدارة تقديرية حينما يترك لها القانون الذي يمنحها هذا الحق بصدد علاقتها من الافراد

الحرية في ان تتخل او تمتنع و وقت التدخل و كيفيته و فحوى القرار الذي تتخذه,فالسلطة التقديرية هي التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصح عمله , و ما يصح تركه"

و لقد أوضح الدكتور سليمان محمد الطماوي هذه السلطة بقوله" ان يترك المشرع للإدارة شيئا من الحرية لتقرر بمحض اختيارها ما اذا من الصالح ان تتخل او تمتنع و اذا تدخلت فاي الوسائل تختار "

وقد منحت الإدارة هذه السلطة التقديرية لانه و ان كان تقيد اختصاص الإدارة لازما لحماية الافراد الا ان الاسراف في هذه التقيد من شانه ان يشل حركة الإدارة و ان يجرد مشاطها من كل روح ابتكار و لذالك يلزم منح الإدارة قدرا من السطة التقديرية [1]

1رجب محمود احمد ,المرجع السابق ,ص 210

و تجد السلطة التقديرية تبريرها في مقتضيات العمل و ضروريات الحياة الإدارية بحيث ان المشرع يضع قواعد عامة و مجردة فلا يستطيع ان يتنبأ بجميع الحالات الخاصة التي تحكمها هذه القواعد فلذالك يجب ان يترك للإدارة معالجة الحالات الواقعية ووزن ظروفها و ملابساتها لانها اكثر احتكاكا بالافراد و اقرب الى الجمهور,و لذالك منح المشرع للإدارة هذه السلطة شعورا منه بانها اقدر على اختيارالوسائل المناسبة للتدخل و اتخاذ القرار الملائم في ظروف معينة و انه مهما حاول لا يستطيع ان يتصور الحالات جميعها التي قد تطرأ في العمل الإداري و يرسم الحلول المناسبة لها.فالسلطة التقديرية ضرورة لحسن سير العملية الإدارية و تحقيق غايتها.

اما فيما يتعلق بعلاقتها بالقضاء هناك اعتباران هامان هما

الاعتبار الأول مستلزمات تطبيق القواعد العامة التي يسوغها المشرع على الحالت المتعددة و المتشعبة التي تعرض اثناء التنفيذ و التي لا يمكن للمشرع باي حال من الأحوال ان يحيط بها مقدما

الاعتبار الثاني يرجع الى الخبرة و التجربة التي تكتسبها الإدارة ووسائلها الخاصة تأخذ منها خبرتها و لهذا فان المشرع لابد ان يعتمد في جانب كبير على حسن تصرف الإدارة [1]

هذا ويمكن إعطاء امثلة عن سلطة الإدارة المقيدة العامة من خلال تحديد سن الإحالة على المعاش حيث يلتزم الإدارة بإحالة من بلغها على التقاعد ام سلطتها المقيدة المختصة مثل ترقية بعض الموظفين على أساس الاقدمية و في هذه الحالة اذا قررت الإدارة اجراء الترقيات في درجات شاغرة و توفرت شروط الترقية بشان احد الموظفين فانه يتعين على الإدارة في هذه الحالة اصدار قرار الترقية بشانه فتكون سلطة الإدارة مقيدة عندما تنعدم عندها حرية التقدير أي تكون ملزمة من قبل القانون باتخاد موقف محدد

كما يمكن إعطاء امثلة على السلطة التقديرية للإدارة من خلال ما يتعلق بصلاحياتها في النقل المكاني لموظفيها وفقا لمقتضيات الصالح العام

و كذالك فيما يتعلق بحريتها في منح او منع دخول الأجانب أراضيها و الإقامة

1 إبراهيم عبد العزيز شيحا,المرجع السابق .ص305

الفرع الثاني مقتضيات النشاط الإداري

أ/ ضرورة سير المرافق العامة بإنتضام (الدوام و الاستمرارية)

تؤدي المرافق العامة دورا كبيرا داخل المجتمع أيا كان موضوع نشاطها,و هذا يفرض ان تقدم خدماتها للجمهور بشكل مستمر و متواصل, فلا يمكن ان تتصور مثلا توقف جهاز القضاء عن الفصل في الخصومات,او توقف جهاز الامن عن أداء مهامها او مرفق الدفاع ,فان توقف احد هذه الأجهزة و غيرها سينجم عنه لا شك الحاق بالغ الضرر بالمصلحة العامة و بحقوق الافراد,لذا تعين على المشرع و بغرض تحقيق المقصد العام و هو استمرارية نشاط المرفق و قيامه بالخدمات المنوطة ب هان يعد من الاليات القانونية ما يضمن أداء الخدمة و تواترها و انتضامها و عدم انقطاعها [1]

فمن حق المنتفع الاستفادة من خدمات المرفق في المكان و الزمان المخصص لذالك,و اذا تعرض لعوائق تقنية مثلا تحول دون تحقيق عنصر الانتفاع وجب ان يعلم الجمهور بذالك.فاذا ارادت مثلا مؤسسة سونلغاز القيام باشغال معينة و قطع التيار الكهربائي لمدة معينة ةجب ان تعلم الجمهور بذالك و كذا الحال بالنسبة لمؤسسة توزيع المياه.

و يعتبر مبدا استمرارية المرفق اكثر المبادئ وزنا لان القضاء الإداري كثيرا ما اعتمد عليه,و لان معظم احكام و مبادئ القانون الإداري تخص هذا المبدا

1المرسوم التنفيذي رقم 95-280 المؤرخ في 17 سبتمبر 1995 المتضمن القانون الأساسي للمؤسسة لعمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري

ب/ الحفاظ على النظام العام

يقصد بفكرة النظام العام حماية اوظاع المجتمع العادية من أوجه الاخلال بالامن بمعناه المادي,او بالصحة او بالسكينة بحيث يكون للدولة سلطة التدخل باجراءات ضبطية تمكنها من إعادة حال الهدوء و الاستقرار الاجتماعي الى سالف عهده

1 الامن العام

ويقصد بالامن العام حماية المجتمع من أي خطر يمسه في الأماكن العمومية مثل الساحات العمومية, و المرافق العامة ,و الطرقات العامة , بحيث يؤثر هذا الاخلال على طمأنينة الفرد في نفسه و ماله من خطر الاعتداءات, و اتخاذ الإجراءات و التدابير لمنع وقوع الكوارث كالحرائق و الفياضانات و منع الجرائم مثل السرقة و حوادث المرور

ويعد الامن العام العنصر الأول للنظام العام و شرطا أساسيا لسير الحياة الاجتماعية بشكل مناسب,المجتمع لا يستطيع ان يزدهر دون احترام الحد الأدنى لقواعد الانظباط و احترام امن الافراد [1]

حيث يعمل على استعاب الامن و الأمان في أماكن التجمعات العامة كالاسواق و المراكز التجارية,و اماكن إقامة الافراح ,و بذالك يعد حفظ الامن العام ضرورة هامة لاستقرار الدولة و تطورها و لحفظ المجتمع و صيانته و استقراره و هو المبرر الذي يخول لسلطات الضبط الإداري فرض القيود على الحريات العامة للافراد عن طريق لوائح الضبط [2]

من ذالك فرض شروط على الفرد الذي يري الحصول على رخصة السياقة ,كالسن القانونية و عدم الإصابة ببعض الامراض بحيث تستطيع الإدارة سحب الرخصة في حالات الإهمال او الأخطاء الجسيمة,فحوادث المرور تؤثر بشكل كبير على حياة الافراد و تمتعهم بقدراتهم [3]

1حسام مرسي,التنظيم القانوني للضبط الإداري ,دار الجامعة الجديدة ,مصر 2011,ص280

2 عمار عوابدي,الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ,المجلة الجزائرية للعلوم القانونية,العدد رقم 4 سنة 1987,ص101

3 خليفة ثامر الحميدة,دور الضبط الإداري في حماية امن الطرق الكويت ,سنة 2005,ص227

2 الصحة العمومية

ويقصد بالصحة العامة المحافظة على صحة المواطنين و ذالك من خلال القضاء على الامراض و مخاطرها, منع انتشار الأوبئة و الاحتياط من كل ما يكون سببا او يحتمل ا يكون سببا للمساس بصحة افراد المجتمع,و قد تزايدت أهمية المحافظة على الصحة العامة في المجتمع و ذالك نتيجة الكثافة السكانية,و سهولة الاتصال بين الناس,مما أدى الى سهولة انتقال العدوى و زيادة نسبة التلوث,فقد صارت الامراض تأخذ شكل الكوارث الاجتماعية بحيث تكون قابلة لان تحدث اضطرابا جسيما في النظام العام.

و تعمل سلطة الضبط الإداري على اتخاذ تدابير للوقاية من الأوبئة و الامراض المعدية,و ذالك من خلال حصر دائرة الوباء,فاذا اكتشف مرض خطير ينتقل عن طريق العدوى بطريقة سريعة في منطقة معينة مثل قضية كورونا قضية الساعة التي يشهدها العالم باسره ,تقوم لادارة بعزل تلك المنطقة ,فلا يتم الدخول اليها او الخروج منها الا بعد القضاء على المرض , ويكون الخروج من هذه المنطقة بفحص الأشخاص الذين يريدون الخروج بشرط ان تثبت نتيجة الفحص عدم اصابتهم بالمرض

و تسعى سلطة الضبط الى وقاية المجتمع من الامراض و الأوبئة و اخذ الاحتياطات الضرورية لمواجهة كل سبب يمس بالصحة العامة,و يؤثر فيها, من ذالك مراقبة مياه الشرب و المطاعم و نظافة المرافق العامة [1]

و في مجال حماية المستهلك يتم حجز المواد الغذائية الفاسدة,كما يتم منع الاحتكار و فرض غرامات مالية على المخالفين,مع القيام بمهمة المراقبة الدورية بحيث توكل هذه المهمة للاخصائيين(بيولوجين) ,وهكذا يشمل النشاط الضبطي في مثل مراقبة المحل و نظافة القائم بالعمل فيه كما يشمل ايظا اجراء تحاليل لعينات من مواد الموجه للافراد

1 محمد صالح خراز,المفهوم القانوني لفكرة النظام العام,مجلة الدراسات القانونية الوادي ,الجزائر,العدد 06جانفي 2003,ص43

3- السكينة العامة

يعد عنصر السكينة مرادفا لحالة الهدوء,و يقابله الضوضاء,و بذالك يقصد بالسكينة العامة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء و منع الضوضاء و السكينة العامة بمعناها الضيق تعني المحافظة على حالة الهدوء و السكون في الأماكن العامة و ذالك من خلال منع كل صور الازعاج و الضوضاء التي تؤدي الى اقلاق راحة الافراد [1]

و هي تعد من اهداف الضبط الإداري و مقصدا من مقاصده و من اجل المحافظة على السكينة العامة يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري ان تتخذ كل الإجراءات و الاحتياطات للقضاء على كل ما من شانه المساس بالسكينة العامة او وقاية الناس منه و من امثلة ذالك الرقابة على استخدام الات تنبيه السيارات و مكبرات الصوت , واستخدام أجهزة الاستماع الحديثة,و تخصيص أماكن معينة للأسواق او المنشأت الصناعية و التجارية بعيدا عن مناطق السكينة و ذالك من اجل المحافظة على الهدوء في هذه الأماكن [2]

فالاصوات فوق المستويات العادية تؤدي الى تؤثر الانسان, وفي بعض الأحيان الى تعرضه الى امراض,جراء الزيادة المفاجئة للاصوات , و تعد الضوضاء احد مضاهر التلوث الجوي,فهي تؤثر على الانسان و الحيوان بشكل عام ,و تسمى ايظا بالتلوث السمعي,و تنتج هذه الضوضاء عن مسببات عديدة مثل أصوات السيارات و خاصة القديمة منها,و أصوات الدراجات النارية ,و أصوات الطائرات,والقطارات و المصانع

و مما لا جدال فيه ان كثرة الضوضاء في أماكن العمل تؤثر سلبا على العامل و على المقيمين قرب تلك الأماكن لذالك يجب مراعاة جانب الضوضاء عند وضع مخطط المدينة,و تخصيص مواقع للمشاريع المنتجة للضوضاء بعيدة عن المجتمعات السكانية

1مصطفى صلاح الدين عبد السميع هلال,المسؤولية الإدارية للدولة عن التلوث الضوضائي,دراسة تحليلية ,مصر 2010,ص173

2 عبد العليم عبد المجيد مشرف ,دور سلطة الضبط الإداري في تحقيق النظام العام و اثاره على الحريات العامة ,مصر 1998,ص86

المبحث الثاني التنفيذ المباشر للقرار الإداري

اذا كان نفاذ القرارات الإدارية يتعلق بالاثار القانونية للقرار الإداري ,فان تننفيذه يتعلق باضهار اثاره في الواقع و إخراجه الى حيز العمل و تحويله الى واقع مطبق يؤدي الى تحقيق الهدف من اتخاذه

و اذا كان هناك من القرارات الإدارية مالا تستدعي التنفيذ الجبري كقرار الإدارة بتوقيع عقوبة الإنذار على موظف عام ,او قرارات الإدارة التي تنفذ طواعية من الافراد المخاطبين بها,فان هناك من القرارات التي تستدعي التنفيذ الجبري من طرف الإدارة في حالة رفض تنفيذها من طرف المخاطبين بها

و عليه يكون لجوء الإدارة الى تنفيذ قراراتها الإدارية تنفيذا جبريا دون الحاجة الى استصدار حكم بمثابة امتياز لتنفيذ قراراتها الإدارية و تفصيلا اكثر سنتطرق اليه في مطلبين التاليين

المطلب الأول مفهوم التنفيذ المباشر

ان اجراء تنفيذ القرار الإداري لا يتم ماديا الا بعد نشره او تبليغه كما هو محدد سابقا ، وما على الافراد المعنيين بهذه القرارات الا الخضوع لها اختياريا و طواعيتا فاذا لم يخضع الافراد لها كان على الدولة اللجوء الى أسلوب التنفيذ المباشروهوما سوف نتطرق له في الفرع الأول.

الفرع الأول تعريف التنفيذ المباشر

يعرف التنفيذ الجبري او المباشر بانه " حق سلطة الضبط الإداري في تنفيذ قراراتها الضبطية جبرا على الافراد دون حاجة الى استصدار حكم قضائي فيما اذا لم ينفذها المخاطب باحكامها بشكل اختياري"

كما يعرفه مفوض الدولة روميو بانه" وسيلة لازمة ,تمارس لانعدام الوسائل القانونية الأخرى تجد تبريرها الشرعي في ضرورة اطاعة الافراد للقانون" [1]

1 الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي,مبادئ القانون الإداري ,النشر دار الفكر العربي , القاهرة,2007

و يشكل التنفيذ الجبري امتياز للإدارة و لكن ذالك لا يكسبها حقا بل يضعها في مركز ممتاز إزاء الافراد و بناءا على ذالك فان الإدارة لا يحق لها استخدام هذه الوسيلة ,وتعتدي على حقوق الافراد و حرياتهم التي يحميها القانون,ولا ان تكسب حقوقا لها إزاء الاخرين بارادتها المنفردة و بشكل مخالف للقانون و المصلحة العامة و الا كان قرارها عرضه لوقف التنفيذ و الإلغاء من قاضي الإلغاء [1]

و بناءا على ما سبق ,فان التنفيذ الجبري (المباشر) يعتبر ضرورة اجتماعية باعتبارها تكملة طبيعية لسلطة الدولة في العمل على احترام اوامرها و اطاعة قوانينها

الفرع الثاني الطبيعة القانونية للتنفيذ المباشر

ثمة رايان فقهيان متضادان حول هذا الامر

الراي الأول

راي يؤكد ان الإدارة تستطيع ان تنفد قراراتها من تلقاء نفسها من دون حاجة الى تدخل القاضي للحصول على حكم قابل للتنفيذ حتى لو كان ذالك التنفيذ يتعلق بالغير و يمس حقوقه,و على الافراد اطاعة الامر ولهم الحق في رفع دعاوى امام القضاء ضد التنفيذ المباشر الذي لا يوقفه كقاعدة عامة الا في حالات استثنائية, و من نتائج ذالك التنفيذ ان تكون الإدارة دائما في وضع المدافع و الفرد في وضع المدعي ,و هنا يتبين ان أصحاب هذا الراي اهتمو بضرورة تمكين الإدارة من أداء مهمتها من خلال الاعتراف لها بالتنفيذ المباشر ,و هذا الامتياز يعتمد على فكرة السلطة التي تتمتع بها الإدارة باعتبارها جزءا من السلطة التنفيذية.

الراي الثاني

الراي الاخر ينكر على الإدارة التمتع باي سلطة مقررا ان السلطة للمشرع فقط و هو صاحب الحق في ممارستها,فان تدخل القضاء مسبقا في التنفيذ المباشر هو اكبر ضمانة للافراد , وهو طريق السلام و الامن,لان الحصول على حق بالقوة و الاكراه من طرف واحد قوي يجرح الشعور القانوني , و الإدارة لا تتصرف الا لتنفيذ القوانين و في حدود ما ترسمه لها,فالسلطة الإدارية لا تستطيع الخروج على حدود القانون بان تحمله غير معناه او تقرر له جزءا لم ينص عليه المشرع,

1 الدكتور نواف كنعان,القانون الإداري,الكتاب الأول,الناشر دار الثقافة للنشرو التوزيع,عمان,2002

و يسوغ هذا الراي الخوف من استبداد الإدارة اذا ما تركت لها حرية التصرف

ان هذا الامتياز الممنوح للإدارة لا يمارس من دون قيد او شرط,بل منح القانون هذه الوسيلة للإدارة بصورة استثنائية و في حالات حصرية ,بعد ان احاطها بعدد من الشروط و القيود التي تضمن حريات الافراد و حقوقهم و تجعلها في مأمن من الخطورة

المطلب الثاني حالات و شروط التنفيذ المباشر

الفرع الأول حالات التنفيذ المباشر

لان التنفيذ المباشر يعد وسيلة استثنائية فان الإدارة لا تلجأ الى استخدامه الا في حالات معينة و هي

النص من جانب المشرع قد يخول المشرع الإدارة سلطة تنفيذ قراراتها تنفيذا جبريا دون الحاجة الى اذن مسبق من القضاء مثال ذالك حجز الإدارة على المرتب و العلاوات و المعاشات و المكافأت و سائر المزايا المالية التي يستحقها الموظف في حدود معينة

2- عدم وجود وسيلة قانونية أخرى لتنفيذ القرار الإداري

اذا لم يكن للإدارة وسيلة قانونية تلجأ اليها لتنفيذ القرار الإداري ,كان لها ان تنفذه جبريا لتكفل احترامه و لو لم ينص القانون على ذالك .فاذا نص المشرع على جزاءات جنائية تترتب على افراد في حالة امتناعهم على تنفيذ القرار الإداري,فانه يمنع على الإدارة استعمال سلطة التنفيذ المباشر

3- حالة الضرورة يجوز للإدارة ان تلجأ الى التنفيذ المباشر في حالة وجود خطر يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة الامن العام و السكينة العامة و الصحة العامة ,بحيث يتعذر عليها مواجهة هذا الخطر بإستخدام الطرق العادية,و نظرا لخطورة اللجوء الى التنفيذ المباشر في هذه الحالة فقد جرى القضاء و الفقه على ان حالة الضرورة لا تقوم الا بتوافر شروط معينة يمكن اجمالها بما يلي

أ- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة الامن,الصحة,السكينة

ب- تعذر دفع هذا الخطر بالوسائل القانونية العادية

ج- ان يكون هدف الإدارة من تصرفها تحقيق الصالح العام

د- ان يكون تصرف الإدارة في الحدود التي تقتضيها الضرورة

الفرع الثاني شروط تطبيق التنفيذ المباشر

يشترط للجوء الإدارة الى التنفيذ المباشر الجبري في الحالات السابقة توافر الشروط الاتية

1 -ان يستند القرار المراد تنفيذه الى نص تشريعي اذ ان الفكرة الاساسية التي تبرر التنفيذ المباشر هي وجوب تنفيذ القانون, و من ثم لا يمكن استعمال هذا الاجراء الا لتنفيذ نص تشريعي او قرار اداري صادر تنفيذا للقانون [1]

2- اصطدام تنفيذ القانون او القرار بامتناع من جانب الافراد,و من ثم على الإدارة ان تنذرهم بوجوب تنفيذ حكم القانون او القرار طوعا,فاذا رفضو جاز للإدارة استعمال طريق التنفيذ المباشر [2]

3- يجب ان يقتصر التنفيذ المباشر على الجراءات الضرورية لتنفيذ القرار,دون ان تنصرف و تستعمل ما يتجاوز الضروري فاذا خافت الإدارة هذه الشروط,و تذرعت بالتنفيذ المباشر,فانها تتحمل ما قد ينشأ عن تنفيذ القرار من اضرار تلحق بالافراد , ويعد اجراءها اعتداء ماديا مع عدم المساس بالقرار الإداري الذي من الممكن ان يكون مشروعا في ذاته

1- د, محمد سعيد حسين امين,مبادئ القانون الإداري,ص461

2- د صبيح بشير مسكوني, مبادئ القانون الإداري ,ص623

خلاصة الفصل الثاني

يختلف نفاذ القرار الإداري و سريانه قانونا عن وضعه موضع التنفيذ المادي ,فالنفاذ القانوني للقرار الإداري يترتب بصورة تلقائية فور صدور القرار مستكملا اركانه القانونية دون الحاجة لاقترانه باي اجراء اخر,اما تنفيذ القرار الاداريفيتحقق عند تجسيد اثاره,و لهذا يجب ازدواجية النفاذ القانوني بتنفيذ مادي ليتحقق التطابق بين القانون و الواقع

و الأصل هو تنفيذ القرارات دون اللجوء الى القضاء و يكون ذالك سواء من الأطراف المعنية بالقرار او من الإدارة , و عندها يكون التنفيذ اما اختياريا او اجباريا , و الاستجابة لمضمونها لمساعدة مجموعة من العوامل عبر الحالات المختلفة لتنفيذ القرار الإداري.و هذا لا يختلف بالنسبة للإدارة و ذالك باحترام مجموعة من التدابير لتنفيذها و في حالة عدم تنفيذ القرارات الإدارية من طرف الافراد ففي يد الإدارة الية التنفيذ الجبري, و يهدف هذا الأسلوب المخول قانونا للإدارة ,لاجبار الافراد على تنفيذ و ذالك باستعمال سلطتها العامة (القوة) العامة دون الحاجة لسلطة أخرى . و في حالة استمرار امتناع الافراد على التنفيذ فان القانون منح الية توقيع العقوبات الإدارية المالية و العقوبات الإدارية غير المالية

غير انه في حالات خاصة و استثنائية قد يرفض او يمتنع من المخاطبين بها (الافراد) تنفيذ تلك القرارات ,و هذا ما يؤدي بالإدارة اللجوء الى القضاء العادي بتخويل من القانون من اجل تنفيذ قراراتها مستندة في الاحكام الصادرة عن قضية ما,فالادارة هنا مخيرة في رفع دعوى قضائية بين الشق المدني و الشق الجزائي,فالشق المدني يتمثل في تعويض يمنح للإدارة عن كل اخلال لتنفيذ قراراتها,اما الشق الجزائي يتمثل في إقرار و توقيع عقوبات لا تتعدى المخالفات على المخلين بتنفيذ القرارات الإدارية

خاتمة

نصل في الختام الى انه لما كان القرار الإداري هو افصاح الإدارة عن ارادتها المنفردة في الشكل الذي يحدده القانون بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح,و ذالك بقصد احداث مركز قانوني معين,متى كان ذالك ممكنا من الناحية العلمية و جائزا من الناحية القانونية,و كان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة و من خلال هذا يتضح ان القرار الإداري يتميز بانه

-عمل قانوني يحدث اثار قانونية عكس الاعمال المادية التي تأتيها الإدارة دون ان تستهدف بها إحداث اثار قانونية

-القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية و بالتالي فهو يختلف عن اعمال السلطة التشريعية و القضائية

-القرار الإداري عمل قانوني انفرادي و هو إمتياز للإدارة بحيث تصدره وحدها بالتالي فهو يختلف عن العقد الإداري الذي هو عمل إرادي قانوني رضائي او اتفاقي يصدر عن ارادتين (إرادة الإدارة و المتعاقد معها)

و يخرج عن نطاق القرارات الإدارية ما يلي

أعمال السيادة و هي التي تصدر عن الإدارة بإعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة ,مثل صدور قرار من رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ ,او بإعطاء شخص حق اللجوء السياسي الى إقليم البلاد

كذالك العقود الإدارية على أساس ان القرار الإداري يصدر عن جانب واحد و هو إمتياز الإدارة في ذالك اما العقود الإدارية فانها تكون بإلتقاء إرادتين إرادة الإدارة و طرف أخر.

.و من النتائج التي توصلنا اليها

القرار الإداري يتمتع بمجموعة من الخصائص تجعله متميزا عن غيره من الاعمال التي تقوم بها الإدارة,و منها انه يصدر من جانب واحد و انه يخلق اثار قانونية .

أركان القرار الإداري تصيبها بعض العيوب التي تؤدي الى بطلان القرار و قد تكون عيوب خارجية كعيب الاختصاص و عيب الشكل ,وقد تكون عيوب موضوعية كعيب مخالفة القانون و عيب الانحراف :في إستعمال السلطة.

الهدف من عملية تنفيذ القرار الإداري هو تحقيق المصلحة العامة كما انه بعتبر عمل مادي لاحق لصدور القرار و نفاذه و تختلف عن النفاذ كون النفاذ صفة ملازمة للقرار منذ صدوره و دلاله على قوته و قابليته الى التنفيذ

-تنوع وسائل التنفيذ للقرار الإداري بين التنفيذ الاختياري و التنفيذ الجبري الذي تلجا اليه الإدارة في حال امتناع المخاطبين بها عن تنفيذ القرار الإداري

و اما التوصيات فتتمثل فالاتي

-التكوين الجيد و القانوني للمسؤولين على اصدار القرارات الإدارية ,حتى يتمكنو من اصدار قرارات سليمة من الناحية القانونية و خالية من العيوب التي تجعلها عرضة للالغاء

-نشر الثقافة الادرية لدى المواطنين بكسر الحاجز النفسي عندهم من ان الدولة و مؤسساتها فوق القانون فلا يجوز التظلم منها قضائيا

و ختاما نذكر ان العماد الاصفهاني قد قال اني رايت انه لا يكتب انسان كتاب في يومه الا قال في غده لو غير هذا لكان احسن ,ولو زيد لكان يستحسن ,ولو قدم لكان افضل ,و لو ترك هذا لكان اجمل وهذا من اعظم العبرة و هو دليل على استلاء النتقص على جملة البشر.

قائمة المراجع

أولا القوانين

1- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير المتعلق بالولاية ,الجريدة الرسمية . العدد 12 بتاريخ 29 فبراير 2012.

2-.-قانون رقم 587/79 المؤرخ في 11 جويلية 1979 المكمل بالقانون رقم 76/86 المؤرخ في 17 جانفي 1986 المتعلق بتسبيب القرارات الإدارية و تحسين العلاقة بين الإدارة و الجمهور

3- امر رقم 03/06 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة2006 يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية .

4- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيم عمله, الجريدة الرسمية ,رقم 37

5- قانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري ,الجريدة الرسمية,العدد 63 يتاريخ 16 نوفمبر 2008 .

ثانيا المراسيم

1- المرسوم التنفيذي رقم 95-280 المؤرخ في 17 سبتمبر 1990 ، المتضمن القانون الاساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.

ثالثا الكتب

1-عصام نعمة اسماعيل,الطبيعة القانونية للقرار الاداري،دراسة تاصيلية ،ط1،منشورات الحلبي الحقوقية .

2- محمد طه حسين ،تعريف القرار الاداري و عناصره،مجلة العلوم القانونية و السياسية,العدد الاول،217.

3- عمار عوابدي,نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة و القانون الاداري,ط1,دار هومة للنشر و التوزيع ,الجزائر 2009.

4- نسرين شريفي ومريم عمارة و سعيد بوعلي ، دار بلقيس للنشر ، الدار البيضاء الجزائر، 2014.

5- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،دعوى الغاء القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة،الناشر منشاة المعارف ،2004

6-مصطفى ابو زيد فهمي ، قضاء الإلغاء ، شروط قبول أوجه الالغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية،2012

7- محمد صغير بعلي ، القضاء الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،الحجار،2004

8- محمد صالح مباركي، أسس في القانون الإداري ،الجزائر،2011

9- حميدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني ، دون دتر الطبع الجزائر 2001.

10- محمد السناوي ، نفاذ القرارت الإدارية ، دراسة مقارنة ، الإسراء للطباعة ، مصر ، 1981.

11- ناصر سلامات ، نفاذ القرار الإداري ، دراسة مقارنة ، إسراء للنشر والتوزيع ، ط1 ، عمان ،2013 .

12- سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الجزء الأول ، ط7 ، دار الفجر العربي ، مصر ،1996.

13 خالد سمارة الزغبي ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، دراسة مقارنة، ط2 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1999 .

14- رجب محمود أحمد ، القضاء الإداري ، مبدأ الشرعية ، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ،2005 .

15- خليفة علي الجيراني ، القضاء الإداري الليبي ، دارالكتب الوطنية ، ط1 ، 2005 .

16- ابراهيم عبد العزيز شيحا ، الوسيط في مبادئ و احكام القانون الإداري ،مصر، 1999 .

17- حسام مرسي ، التنظيم القانوني للضبط الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر، 2011.

18- خليفة تامر الحميدة ، دار الضبط الإداري في حماية أمن الطرق ، الكويت ، 2005.

19- محمد صالح خراز ، المفهوم القانوني لفكرة النظام العام ، مجلة الدراسات القانونية ، الوادي ، الجزائر ، العدد 06 ،2013.

20- مصطفى صلاح الدين عبد السميع هلاك ، المسؤولية الإدارية للدولة عن التلوث الضوضائي ، دراسة تحليلية ، مصر ، 2010 .

21- عبد العليم عبد المجيد مشرف دور سلطة الضبط الإداري في تحقيق النظام العام واثاره على الحريات العامة ، مصر،1998 .

22- محمد كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،2002.

23-محمد سعيد حسين امين ،مبادئ القانون الاداري ،دار النهضة العربية للنشر و التوزيع،1998.

24-صبيح بشير مسكوني، مبادئ القانون الاداري الليبي،الشركة العامة للنشر و التوزيع و الاعلان،1978.

25-نور الدين بن عدة، القضاء الإداري، دار الطباعة للنشر و التوزيع،الجزائر،2012

رابعا الرسائل والمذكرات

1- احمد بركات ، واقعة السكوت وتأثيرها على القرار الإداري ، اطروحة دكتوراة ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2013-2014 .

2- فايزة جيروني ، طبيعة القضاء وقف تنفيذ القرار الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، رسالة ماجيستير ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،2011-2012.

الفهرس

الموضوع	الصفحة
مقدمة	2-1
الفصل الأول الاطار المفاهيمي للقرارات الإدارية	
المبحث الأول مفهوم القرار الإداري	4
المطلب الأول التعاريف الفقهية و القضائية للقرار الإداري	5-4
أولا التعريف الفقهي	5
ثانيا التعريف القضائي	6
المطلب الثاني خصائص القرار الإداري	6
الفرع الأول القرار الإداري عمل قانوني صادر عن سلطة عامة مختصة	6
مختصة الفرع الثاني القرار الإداري صادر من جانب واحد	7
الفرع الثالث القرار الإداري عمل قانوني يخلق اثار قانونية	8
المطلب الثالث أنواع القرارات الإدارية	9
الفرع الأول القرارات الإدارية من حيث وجودها القانوني	9
الفرع الثاني القرارات الإدارية من حيث مداها و عموميتها	11
المبحث الثاني الاركان الشكلية للقرارات الإدارية	12
المطلب الأول ركن الاختصاص	12
الفرع الأول مفهوم ركن الاختصاص	12
الفرع الثاني اشكال ركن الاختصاص	14
الفرع الثالث اثار المترتب على تخلف ركن الاختصاص	16
المطلب الثاني ركن الشكل و الإجراءات	18
الفرع الأول الكتابة	18
الفرع الثاني التسبيب	19
الفرع الثالث الأثر المترتب على تخلف ركن الشكل و الإجراءات على القرار الإداري	19
المطلب الثالث الأركان الموضوعية للقرار الإداري	20
الفرع الأول ركن المحل	20
أولا تعريفه	21
ثانيا شروطه	21
الفرع الثاني ركن السبب	22
أولا تعريفه	22

ثانيا شروطه 22
ثالثا اثار تخلف السبب على صحة القرار الإداري 23
الفرع الثالث ركن الغاية 24
أولا تعريفه 24
ثانيا اثار تخلف ركن الغاية في القرار الإداري 24
الفصل الثاني مظاهر الامتيازات الممنوحة للإدارة في القرار الإداري
المبحث الأول النفاذ المباشر للقرار الإداري 29
المطلب الأول مفهوم النفاذ المباشر للقرار الإداري 29
الفرع الأول نفاذ القرار الإداري بالنسبة للإدارة 29
الفرع الثاني نفاذ القرار الإداري بالنسبة للافراد 30
المطلب الثاني قرينة مشروعية القرار الإداري كاساس لنفاذه مباشرة 31
الفرع الأول عناصر القرار الإداري كمبرر لقرينة مشروعية القرار الإداري 31
أولا السلطة المقيدة للادارة 32
ثانيا السلطة التقديرية للإدارة 33
ثانيا مقتضيات النشاط الإداري 35
ا/ ضرورة سير المرفق العام بالانتضام (دوام و الاستمرارية) 35
ب/ الحفاظ على النظام العام 36
المبحث الثاني التنفيذ المباشر للقرار الإداري 39
المطلب الأول مفهوم التنفيذ المباشر 39
الفرع الأول تعريف التنفيذ المباشر 39
الفرع الثاني الطبيعة القانونية للتنفيذ المباشر 40
المطلب الثاني حالات و شروط التنفيذ المباشر 41
الفرع الأول حالات التنفيذ المباشر 41
الفرع الثاني شروط التنفيذ المباشر 42
الخاتمة 45-46