

مقدمة:

طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات توجد ثلاث سلطات في الدولة، سلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية، فالسلطة التنفيذية مهمتها تنفيذ القوانين، والسلطة التشريعية تقوم بوضع القوانين، في حين تمارس السلطة القضائية وظيفة الفصل في الخصومات المعروضة على ضوء القانون. في إطار ممارسة السلطة التنفيذية لصلاحياتها الدستورية المتمثلة في السهر على تنفيذ القانون، فقد تقوم بهذه الوظيفة بناء على وظائفها الدستورية السيادية أو الحكومية، وقد تتخذها بناء على وظائفها الإدارية العادية.

وفي إطار ممارسة السلطة التنفيذية لوظيفتها الإدارية العادية، تصدر الإدارة إما أعمالا مادية، والتي يقصد بها تلك التصرفات التي تقوم بها الإدارة ولا يكون المقصود منها ترتيب أثر قانوني معين، أو أعمال قانونية وهي تلك الأعمال والتصرفات الصادرة من الإدارة المقصود منها التأثير على مركز قانوني معين. وتنقسم الأعمال القانونية إلى شقين أعمال قانونية انفرادية وهي القرارات الإدارية، وأعمال قانونية اتفاقية وهي العقود الإدارية.

تسلط هذه المحاضرات الضوء على أهم جوانب القانون الإداري وهو الوسائل القانونية المتمثلة أساسا في القرارات والعقود الإدارية على اعتبار أنهما جوهر العمل الإداري ذاته، كما أن الإدارة ومرافقها العامة بل والسلطة التنفيذية لن تتحرك وتمارس وظيفتها من دونهما.

تعالج هذه المحاضرات الموضوع وفق خطة منهجية تتضمن مبحثين، جاءت مرتبة كما يلي:

المحور الأول

القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري وسيلة قانونية تستعملها الإدارة للقيام بوظائفها المختلفة ومخاطبة الأفراد، إذ يتيح للإدارة القدرة على الفصل في المسائل الإدارية دون الاتفاق مع الآخرين.

تسلط هذه الدراسة الضوء على مجموعة من المسائل المهمة في القرار الإداري انطلاقا من الإطار المفاهيمي للقرار الإداري في (المطلب الأول)، والنظام القانوني للقرار الإداري في (المطلب الثاني).

المحاضرة الأولى

تعريف القرار الإداري وبيان خصائصه.

تتجلى ماهية القرارات الإدارية من خلال الوقوف على تعريفه وبيان خصائصه (الفرع الأول)، وأركان القرار الإداري في (الفرع الثاني)، ثم نتناول أنواع القرارات الإدارية في (الفرع الثالث).

الفرع الأول

تعريف القرار الإداري وبيان خصائصه.

تعتبر مسألة تعريف القرارات الإدارية وبيان خصائصها من أهم الأمور والقضايا الأساسية التي خاض فيها الفقه وتلقفها القضاء في العديد من الأحكام والقرارات القضائية.

أولاً-تعريف القرار الإداري.

أ-التعريف التشريعي

لا يوجد تعريف تشريعي للقرار الإداري إذ يكتفي التشريع بالإشارة إلى القرار الإداري بشكل عام دون تقديم تعريف له، على سبيل المثال تشير المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 المعدل والمتمم بالقانون 13-22 في المسائل المتعلقة ببدء سريان ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية إلى سريان ميعاد الأربع أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري التنظيمي.

كما تشير المادة 833 من القانون 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية في وقف تنفيذ القرار الإداري إلى أن الطعن أو الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية ضد قرار إداري لا يوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون ضده مالم ينص القانون على خلاف ذلك لسبب بسيط وهو أن الإدارة تمتلك امتيازات التنفيذ المباشر في القرار الإداري .

كما تلزم المادة 96 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة المعدل والمتمم، بتبليغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية، في إشارتها إلى القرارات الإدارية الفردية، كما تؤكد المادة نفسها على ضرورة نشر كل القرارات الإدارية المتضمنة تعيين وترقية وترسيم الموظفين، وكذا القرارات المتعلقة بإنهاء مهامهم في النشرة الرسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية.

وفي مجال التشريع العقابي الجزائي تعاقب المادة 459 من الأمر 156-66 المعدل والمتمم بالقانون 06-20 بالغرامة من 10.000 دج إلى 20.000 دج، ويمكن أن تعاقب بالحبس لمدة 3 أيام على الأكثر كل من يخالف المراسيم أو القرارات الإدارية المشروعة من طرف السلطة الإدارية، أو بموجب نصوص خاصة لاسيما مخالفة القرارات الإدارية المتعلقة بالحجر الصحي .

الملاحظ من خلال عرضنا لمختلف النصوص القانونية الجزائرية، والأمر نفسه بالنسبة للتشريعات المقارنة تركيزها على أنواع القرارات الإدارية بدلا من تقديم تعريف لها.

وأرى أن المنظم الجزائري فعل حسنا عندما لم يضع تعريفا للقرار الإداري، حيث يعتبر هذه المسألة فقهية بالدرجة الأولى يثور دائما حولها الخلاف، تاركا في ذلك مجالا واسعا للقضاء والفقه ليدلو بدلوه في هذه المسألة.

ب- التعريف القضائي للقرار الإداري.

من المنطقي أن يتطرق القضاء الإداري إلى تعريف القرار الإداري باعتبار القانون الإداري بشمولية مواضعه من صنع القضاء الإداري الفرنسي، وهو الذي ينظر في دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى موضوعية حري به أن يعرف القرار الإداري.

عرفه القضاء الإداري الفرنسي بأنه "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث اثر قانوني معين، متى كان ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".

وهذا التعريف بالرغم من بعض الملاحظات المسجلة عليه إلا أنه يعتبر الأساس الذي انطلق منه القضاء العربي لاسيما الجزائري والمصري.

فقد عرفته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في الجزائر بحكم صادر عنها سنة 1975 بأنه "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".

كما عرفته محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم صادر في 6 يناير 1954 في القضية رقم 934 القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"

ج- التعريف الفقهي للقرار الإداري

تعتبر مسألة صياغة التعريف من المسائل المعقدة وهو من صميم عمل الفقه، وعليه نحاول التطرق لبعض التعريفات الفقهية المتعلقة بالقرار الإداري، لننتهي في الأخير إلى وضع تعريف مناسب له.

وعموما يعرف الفقه القرار الإداري إما بحسب الشكل، أو بحسب الموضوع:

1- التعريف الفقهي للقرار الإداري بحسب الشكل.

يعبر هذا المعيار عن الهيئة التي يصدر منها القرار الإداري في إشارته إلى الإدارة، وهو معيار بسيط ومنتقد، ووجه النقد فيه أن القرار الإداري قد يصدر من جهة غير إدارية كما سنرى في الدروس اللاحقة.

2- التعريف الفقهي للقرار الإداري بحسب الموضوع.

هذا المعيار أقرب للصواب والمنطق لأنه يركز على الوسيلة التي تتدخل بها الهيئة، كاستخدام وسائل القانون العام، وامتيازات السلطة العامة.

وفي إطار التعريف الفقهي للقرار الإداري من الأهمية بمكان استعراض فقه المدرسة الفرنسية، وفقه العرب.

2-1- فقه المدرسة الفرنسية:

يعرف "موريس هوريو" القرار الإداري بأنه "إعلان الإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية، أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر".

كما يعرفه دوجي "بأنه كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدورها، أو ما ستكون في لحظة مستقبلية".

ويعرف شالرزايسمان القرار الإداري بأنه "عمل غير تعاقدى ينظم سلوك الأفراد في المجتمع ويصدر عن عامل أو أكثر من عمال الإدارة يعملون معا".

أما الفقيه *lierveaux* فيعرف القرار الإداري بأنه "كل عمل صادر عن عامل من عمال الإدارة وهو يباشر الوظائف غير القضائية، غير مستخدما في ذلك طرق الإدارة المقررة في القانون الخاص".

2-2- تعريف بعض الفقه العربي للقرار الإداري

عرف الدكتور سليمان الطماوي القرار الإداري بأنه "كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها".

وعرفه الدكتور سامي جمال الدين "بأنه تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين".

الملاحظ من التعريفات المقدمة للقرارات الإدارية يظهر أن هناك من يعرف القرار الإداري من حيث شكله ومصدره، وهناك من يعرفه انطلاقا من موضوعه ومحتواه، أي مظاهر السلطة العامة في القرار على سبيل المثال قدرته على التأثير في المراكز القانونية للأفراد بالتعديل والإلغاء والإنشاء... الخ.

من خلال التعريفات المقدمة للقرار الإداري يمكن القول أن التعريف الأنسب هو التعريف الذي يجمع بين التعريف الشكلي والموضوعي، وعليه يمكن القول أن القرار الإداري هو عمل قانوني انفرادي صادر من جهة إدارية، ويحدث اثر قانوني معين إما بالإنشاء، أو التعديل، أو الإلغاء.

ثانيا- خصائص القرار الإداري

سبق القول بان القرار الإداري هو عمل قانوني انفرادي صادر من سلطة إدارية مختصة، ويؤثر على المراكز القانونية سواء بالإنشاء، أو الإلغاء، أو التعديل.

انطلاقا من التعريف المقدم للقرار الإداري يمكن استخلاص أهم الخصائص التي يتميز بها القرار الإداري.

أ- القرار الإداري عمل قانوني.

تتراوح أعمال الإدارة بين الأعمال القانونية والأعمال المادية، فالأعمال القانونية هي كل تعبير عن الإرادة يرتب عليه القانون أثرا قانونيا معين أو مركز قانوني معين والمتمثل في الحقوق والواجبات، ويمكن أن تكون مراكز قانونية عامة خاصة، مثلا: قرار تعيين (س) في وظيفة معينة، قرار ترقية (س) إلى رتبة أو درجة معينة داخل السلم الوظيفي، قرار فصل (س) من وظيفته، قرار نزع الملكية للمنفعة العامة.

أما الأعمال المادية فهي مجموعة من الأعمال والتصرفات المادية التي تقوم بها الإدارة سواء تعلق الأمر بالقيام بعمل أو الامتناع عن القيام بعمل وليس لها خاصية التأثير على المراكز القانونية للأفراد، وهي إما أن تكون أعمالا غير مقصودة كالأخطاء التي يرتكبها الموظفون أثناء القيام بوظائفهم المختلفة، أو أن تصدر عن عمد دون أن تكون تعبيراً عن إرادة الإدارة، مثل الأعمال الفنية التي يقوم بها الموظفون لدى الجهة الإدارية والأعمال التنفيذية للقوانين والقرارات.

والتعبير عن الإرادة قد يكون صريحا باللفظ أو الكتابة والغالب والأصح أن يكون كتابة، كما قد يكون التعبير عن الإرادة ضمنيا يتجلى ذلك في سكوت الإدارة.

ومن تطبيقاته في التشريع الجزائري اعتبار الاستقالة فعلية ومقبولة إذا مضى على تقديمها أكثر من شهرين من تاريخ إيداع الطلب، أو شهرين من تاريخ انقضاء الأجل الأول إذا أرادت الإدارة التي لها سلطة التعيين تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة ودون صدور قرار صريح بذلك.

ومن تطبيقاته أيضا في التشريع الجزائري رفض التظلم الذي مضى على تقديمه شهرين إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، حيث يسري من تاريخ تبليغ التظلم.

وهذا الطريق غير محمود العواقب سواء من جهة التظلم الإداري أو من جهة الطعن القضائي، فكيف يتم التظلم أو الطعن في قرار إداري غير موجود، وهو ما يفسر لجوء غالبية التشريعات المختلفة إلى وضع المزيد من القيود لمنع الإدارة من سلوك هذا الطريق وإلزامها بالتدخل لإصدار القرار الإداري في الوقت الذي يلزمها القانون بدل الامتناع عن إصداره.

ب-القرار الإداري عمل صادر من سلطة إدارية مختصة.

القرار الإداري مصدره السلطة التنفيذية في الحالة التي تباشر الوظيفة الإدارية العادية أي غير السيادية أو الحكومية، وعليه يمكن إخراج في الأصل أعمال السلطة التشريعية والقضائية من نطاق القرارات الإدارية طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، باستثناء بعض الحالات النادرة سنتحدث عنها لاحقاً في إطار الحديث عن التمييز بين القرار الإداري والأعمال القانونية الصادرة عن الهيئات الإدارية الأخرى، كما تخرج الأعمال القانونية الصادرة عن الأفراد الطبيعيين أو الهيئات الخاصة من نطاق الدراسة.

هذا وأن مدلول السلطة الإدارية لا يقتصر على السلطة الإدارية المركزية فقط، بل يشمل السلطة الإدارية اللامركزية سواء كانت لامركزية إقليمية كالولاية والبلدية، أو لامركزية مرفقية كالجامعات والمستشفيات وغيرها من المؤسسات العمومية الإدارية المحلية.

ويظهر واضحاً أن مجلس الدولة الفرنسي قد تطور في موضوع الأشخاص العامة، فلم تعد فكرة المؤسسة العامة قاصرة على التصور الضيق بل تتناول أيضاً مؤسسة تقوم على إدارة مرفق عام وتتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة، وعلى ضوء هذا التصور فقد امتدت صفة الأشخاص العامة إلى نقابات المهن. وقد تأثر التشريع الجزائري بقضاء مجلس الدولة الفرنسي معتبراً في ذلك أن القرارات الصادرة عن نقابات المهن (المنظمات الوطنية المهنية، المهندسين، الأطباء، الموثقين..) بمثابة قرارات إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية للاستئناف، وهو ما تنص عليه بصريح العبارة المادة 900 مكرر من القانون 13-22 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ولكن القضاء الإداري الفرنسي لا يزال يعتبر المرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري خارج نطاق الأشخاص العامة، وعليه فإن ما يصدر عنها من أعمال وقرارات لا يمكن اعتبارها قرارات إدارية، لسبب بسيط وهو أن تسيير هذا النوع من المرافق العامة يخضع لشروط إدارة وتسيير المشاريع الخاصة.

وقد تأثر التشريع الجزائري بقضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث اعتبرت المادة 2 من الأمر 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها هذه المؤسسات شركات تجارية تملك الدولة فيها أو أي شخص معنوي عام أغلبية رأس المال الاجتماعي بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وبصدور القانون 04-01 المشار إليه أصبحت ممتلكات المؤسسات العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل والتصرف فيها طبقاً لقواعد القانون العام وأحكام الأمر 04-01، كما أن إنشاء هذا النوع من المؤسسات يخضع للأشكال التي تخضع له شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

ج- القرار الإداري عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة.

لا تنصرف الإرادة المنفردة فقط إلى شخص واحد داخل الجهاز الإداري، فيمكن أن يتعدد المشاركون في اتخاذ القرارات الإدارية كحالة إشراك أكثر من جهة في إصدار قرار إداري، وأخذ رأي بعض الجهات واستشارتها، وتشكيل اللجان مثلا: القرارات المتعلقة بتأديب الموظف.

مثلا: معالجة وضع أمني معين تشترك فيه إدارة الدفاع – الداخلية – المخابرات- الأمن الوطني....
مثال آخر: معالجة وضع صحي كجائحة كورونا إذ أن القرارات الصادرة في هذا الشأن مشتركة بين عدة أجهزة إدارية في الدولة.

وهذه أهم ميزة للقرار الإداري تميزه عن العقد الإداري، إذ أن القرار الإداري ينشأ ويكتسب صفة الإلزامية بمجرد التعبير عن إرادة الإدارة دون الاهتمام بإرادة الطرف الآخر.

د- القرار الإداري يحدث أثرا قانونيا.

يملك القرار الإداري خاصية التأثير على المراكز القانونية، ويكون هذا التأثير إما بالإلغاء كقرار التعيين، أو التعديل كقرار الترقية، أو الإلغاء كقرار الفصل من الوظيفة.

في الحقيقة يوجد القرار الإداري كما توجد أعمال مشابهة له، فالإدارة تقوم بمجموعة من الأعمال الانفرادية ولا تؤثر على المراكز القانونية لكنها مشابهة للقرارات الإدارية، كالأعمال التحضيرية مثلا والأعمال اللاحقة والأعمال التنظيمية الداخلية.

تتمثل الأعمال التحضيرية (*acte préparatoire*) في الآراء والاقتراحات التي تصدرها الإدارة ولا يكون القصد من اتخاذها التأثير في الأوضاع والمراكز القانونية، حيث تلجأ الإدارة قبل اتخاذ أي قرار إداري إلى القيام بأعمال تحضيرية سابقة لاتخاذ القرار النهائي التنفيذي، وليس من شأنها التأثير على الأوضاع والمراكز القانونية.

من المقرر قانونا في مجال التأديب في الوظيفة العامة أن إنزال العقوبة التأديبية بموظف كالفصل مثلا يتطلب اتخاذ مجموعة من الإجراءات في إطار الضمانات القانونية المنصوص عليها في القانون، وأهم هذه الخطوات والإجراءات عرض الموظف على المجلس التأديبي واللجنة المتساوية الأعضاء، فالأعمال الصادرة عن هذه الهيئات هي أعمال تحضيرية لا ترقى إلى مستوى القرار الإداري، كما لا يمكن الطعن فيها بمفردها لأنها لا تؤثر على الأوضاع القانونية للموظف، إذ أن العبرة بالقرار الإداري النهائي الذي تتخذه الهيئة المخولة قانونا باتخاذها، وهي الهيئة المستخدمة.

وفي هذا الإطار دائما يطرح سؤال جوهري يبحث له عن حل هل العمل التحضيري قرار إداري أم لا؟.

المتتبع للدراسات الفقهية والقانونية التي تتناول القرار الإداري تعتبر الأعمال التحضيرية قرارات مؤقتة لا يكون المقصود منها التأثير على الأوضاع القانونية للأفراد ولا تكون هذه الأخيرة محلاً لأي طعن، فالعبرة في القرار النهائي الذي يتخذ إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، فقد يتدخل النص القانوني في أوضاع وحالات معينة نظراً لخطورة وحساسية الموضوع ويجوز الطعن في العمل التحضيري الذي يسبق القرار الإداري النهائي.

في السياق ذاته أجازت المادة 13 من القانون رقم 91-11 المتضمن قانون نزع الملكية للمنفعة العمومية المعدل والمتمم بقانون المالية لسنة 2004، الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة (المحكمة الإدارية) في أجل أقصاه شهر من تبليغ القرار أو نشره.

كما أجازت المادة 26 من القانون نفسه الطعن في القرار الخاص بالقابلية للتنازل لدى الجهة القضائية المختصة في أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ القرار.

الملاحظ أن القرارين المذكورين سابقاً يعتبران عملاً تحضيرياً ولا يقبلان الطعن لأنهما لا ينقلان الملكية (التأثير في المراكز القانونية)، إلا أن القانون 91-11 خرج على القاعدة عندما أجاز الطعن فيهما أمام الجهة القضائية المختصة، ويمكن إعطاء تبرير منطقي لهذه الإجازة في نظرنا يعود لانعكاسات القرار الذي تتخذه الإدارة والذي ينقل الملكية على أهم الحقوق الدستورية، وهو الحق في الملكية الخاصة.

وفي مجال العقود الإدارية أجازت المادة 82 من المرسوم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الملغى بالقانون 23-12 الطعن في قرار المنح المؤقت للصفقة رغم أنه ليس قراراً نهائياً تتوقف عليه حقوق والتزامات المتعاقد مع الإدارة؛ ويمكن إعطاء كذلك تبرير منطقي لهذه الإجازة لاعتبارين، الاعتبار الأول يرتبط بحماية وصون المال العام، والاعتبار الثاني يتعلق بتصحيح وتصويب مسار إجراءات إبرام العقود الإدارية.

وفي مجال منح السكن العمومي الإيجاري أجازت المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 08-142 لسنة 2008 المحدد لقواعد ضبط منح السكن العمومي الإيجاري على كل طالب سكن يرى أن هناك إجحافاً في حقه، الطعن في القائمة المؤقتة وليس النهائية بعد نشرها أمام لجنة الطعن.

المحاضرة الثانية

أركان القرار الإداري

المتتبع للدراسات القانونية التي تتناول القرار الإداري بشكل عام وركن القرار الإداري بشكل خاص يلاحظ الخلط الواضح بين مصطلح ركن ومصطلح شروط صحة، فالمقصود بركن القرار الإداري في هذا السياق هو شروط صحته وليس الركن بالمعنى القانوني الصحيح، إذ أن الركن كما هو معروف في منطلق القانون

هو جوهر الشيء، وتخلفه أو تخلف أحد عناصره يفقده جوهر هذا الشيء، أما شروط الصحة فتتعلق بتوفر حالات وأوضاع إذا تخلفت تجعل من القرار قابلاً للإلغاء دون فقد جوهره.

ويذكر في هذا السياق أن العمل درج على اعتماد عناصر القرار الإداري، وهي الاختصاص-الشكل والإجراءات، السبب، والمحل، والغاية من الأركان أو العناصر الأساسية للقرار الإداري، وهي في نظرنا لا تعدو إلا أن تكون مجرد شروط صحة القرار.

عندما يطرح سؤال من يجب أن يتخذ القرار الإداري؟، في هذا الإطار يكون الحديث عن ركن الاختصاص، وعندما يطرح سؤال ما الغاية من إصدار القرار الإداري؟ يمكن خلالها الحديث عن ركن الغاية، وحين نتساءل عن الكيفية التي يتخذ بها القرار الإداري؟ نتحدث هنا عن الشكل والإجراءات، وعندما نتساءل عن الأثر الناتج عن القرار الإداري؟، يمكن الحديث في هذا الإطار عن ركن المحل.

أولاً- ركن الاختصاص في القرار الإداري.

قدم الفقه الإداري عدة تعريفات لركن الاختصاص حيث يعرفه الفقيه "إيزمان" بأنه "الرخصة القانونية التي تمنح الموظف العام أو الهيئة العامة حق ممارسة نشاط معين، أو إتيان تصرف معين على صورة تضمن شرعية التصرف وقانونيته".

كما عرفه الفقيه "ليفيرير" بأنه "القدرة القانونية التي تعطي الموظف العام أو السلطة العامة حق القيام بعمل قانوني معين".

يعرفه الدكتور مازن ليلوا راضي بأنه "القدرة على مباشرة عمل إداري معين أو تحديد مجموعة من التصرفات والأعمال التي يكون للإدارة أن تمارسها قانوناً وعلى وجه يعتد به".

استناداً على ما تم ذكره يمكننا تعريف عنصر الاختصاص بأنه القدرة أو الأهلية القانونية لمباشرة التصرفات والأعمال القانونية، وهذا الأخير شبيه بالأهلية في القانون الخاص، وهو من النظام العام، حيث لا يمكن الاتفاق على مخالفته كما تحكمه مصلحتان أساسيتان من ناحية الإدارة ومن ناحية الأفراد من جهة أخرى:

من ناحية الإدارة تتجلى المصلحة العامة في تحديد قواعد الاختصاص أن اقتصار عمل الموظف على نوع معين من التصرفات يسمح له بإجاداته بطول الممارسة فيتحقق بذلك سرعة انجاز الأعمال الإدارية. ومن ناحية الأفراد تساعد قواعد الاختصاص على تحديد المسؤولية وسهولة توجيه الأفراد داخل الجهاز الإداري.

من أجل الإحاطة وإدراك ماهية الاختصاص لابد من معرفة العناصر التي يمكن اعتبارها ركائز مجتمعة يستند إليها هذا العنصر للحديث عن صحة ومشروعية القرار الإداري.

أ- الاختصاص الموضوعي والشخصي

يكون الاختصاص طبقا للقاعدة العامة شخصيا، إذ أن أول اهتمامات النص الذي ينظم الاختصاص هو تحديد العضو الذي سيتولى عملية إصدار القرار، وفي ذلك تجسيدا لمجموعة من الاعتبارات والاهتمامات التشريعية.

ويرتبط الاختصاص الموضوعي بالصلاحيات والمواضيع الذي يسمح فيها القانون للإدارة أن تقرر فيه وأي تدخل في هذه الصلاحيات نكون أمام تجاوز الاختصاص، فإذا كان المرسوم التنفيذي 417/04 بتاريخ 2004 في مادته السابعة أعتبر أن منح عقود الامتياز لتسيير محطات المسافرين ذات المنفعة العامة الجهوية والوطنية من صلاحيات الوالي وحده دون أي شخص آخر فإن التصرف في هذا الشأن من طرف أي شخص آخر يؤدي إلى تجاوز الاختصاص يكون حينها مبررا لإلغاء القرار الإداري.

من التطبيقات في القضاء الإداري الجزائري ما قضى به مجلس الدولة الجزائري في الملف رقم 042868 بتاريخ 29 أبريل 2009 بشأن منح الامتياز لتسيير محطات المسافرين ذات المنفعة الجهوية والوطنية، حيث اعتبر مجلس الدولة طبقا للمرسوم التنفيذي 417-04 أن الاختصاص في منح الامتياز يعود للوالي، وأن تصرف رئيس بلدية تقرت بمنح عقد الامتياز لتسيير محطة نقل المسافرين للمستأنف فيه بموجب اتفاقية مسجلة تحت رقم 05/09 يعتبر تجاوزا للاختصاص، وهو ما يمنح الحق للوالي إلغاء المداولة المتخذة من طرف رئيس البلدية لكونها معيبة بعيب تجاوز الاختصاص.

تجدر الإشارة إلى أن مبدأ الاختصاص ليس جامدا إذ أن التطبيق الجامد وفي جميع الظروف للمبدأ قد يؤدي لبعض التعقيدات العملية، وعليه فقد يضع القانون بعض الاستثناءات عليه، ويتعلق الأمر بالتفويض.

1-تعريف التفويض.

يقصد بالتفويض التخلي عن بعض الاختصاصات لفائدة المفوض له، فقد يكون شخص محدد أو هيئة معينة يدعى المفوض له يسمح له بممارسة جزء من اختصاصات.

والتفويض في الفقه الفرنسي هو "الإجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن لها بذلك"، وهذا الأخير فرضته ضرورات العمل، إذ أن كثرة الموظفين وضغط العمل وكثرة الواجبات فيها جعل من المنطق إنشاء مستويات كبيرة من السلطة في الجهاز الإداري يسند إليها تنفيذ الأعمال المختلفة.

ويقوم التفويض على فكرة توزيع الأعباء وهو على نوعين تفويض الاختصاص، وتفويض التوقيع:

2- تفويض الاختصاص.

تفويض الاختصاص وسيلة قانونية تسمح بمقتضاها للمفوض له أن يمارس جزء من الصلاحيات المفوضة إليه تحت مسؤوليته، وينصب هذا الأخير على الموضوعات محل التفويض.

ولكي تكون هذه الوسيلة سليمة من الناحية القانونية ينبغي أن يستند التفويض إلى نص قانوني يأذن به، وأساس ذلك أن الاختصاص واجب يتعين على كل من مكلف به أن يمارسه شخصيا ولا يعهد به لسواه، ومن شروطه أيضا أن يكون قرار التفويض محددًا من حيث الأشخاص والموضوعات، وأن يكون جزئيا وهدفه الأساسي هو تخفيف العبء على المسؤول بتحويل جزء من اختصاصه إلى المرؤوس.

يترتب على تفويض الاختصاص انتقال المسؤولية في التفويض إلى المفوض له.

3- تفويض التوقيع أو الإمضاء:

تفويض الإمضاء وسيلة قانونية تسمح بمقتضاها للمفوض له التوقيع على القرار الإداري على مسؤولية المفوض، ويمارس هذا النوع من التفويض بشكل مؤقت وهو لا يرتبط في الأساس بالموضوعات وإنما بالشخص المفوض له، لذلك يجب أن ينبني هذا النوع من التفويض على الثقة بين المفوض والمفوض له. يترتب على تفويض التوقيع أنه يمكن التراجع عن التفويض في أي لحظة يراها المفوض مناسبة، ولا تنتقل المسؤولية إلى المفوض له في تفويض الإمضاء خلافا لتفويض الاختصاص.

ب- الاختصاص الزمني.

يقصد بالاختصاص الزمني كعنصر في الاختصاص تحديد المدى الزمني الذي يستطيع من خلاله صاحب الاختصاص إصدار القرار الإداري، حيث لا يجوز إصداره قبل منح الشخص أو الهيئة ولاية إصداره أو بعد انتهاء تلك الولاية.

ج- الاختصاص الجغرافي أو المكاني.

يقصد بالاختصاص المكاني في القرار الإداري تحديد وحصر الحدود المكانية التي يسمح القانون لرجل الإدارة بإصدار القرارات الإدارية، فلا يجوز للسلطة الإدارية أن تمارس نشاطها إلا في نطاق جغرافي محدد بمقتضى النصوص القانونية مثلا الوزير، الوالي، رئيس البلدية..... وهذا النوع يعتبر نادرا.

ثانيا- ركن الشكل والإجراءات

أ- الشكل

يقصد بالشكل في القرار الإداري "ال قالب أو المظهر الخارجي الذي يجب أن يفرغ فيه القرار الإداري. والإجراءات التي تتبع في إصداره كما تحدده القوانين واللوائح".
لم يحدد القانون الجزائري أي شكل للقرار الإداري فقد يكون شفويا أو مكتوبا أو ضمنيا، وقد يكون بالإشارة حيث تتمتع السلطة الإدارية بسلطة تقديرية في هذا المجال، إلا أنه لكل قاعدة استثناء فقد يتدخل القانون ويقيد الإدارة ويرسم لها شكل القرار وإجراءات معينة لإصداره، كضرورة تسبيب وتعليل القرارات الإدارية المنطوية على الرفض، وإلزامية كتابة القرارات الإدارية، وقد يستلزم القانون اخذ رأي جهة معينة كمجلس أو هيئة أو لجنة قبل إصدار العمل الإداري.

إن قواعد الشكل في القرار الإداري يمكن النظر إليها من خلال ثلاثة أوجه وهي:

1- شكل القرار

لا يشترط في القرار الإداري شكلا معينا فقد يكون مكتوبا أو شفويا صريحا أو ضمنيا ايجابيا أو سلبيا.

2- تسبيب القرار الإداري

يعرف التسبيب على أنه "التزام قانوني تفصح الإدارة بمقتضاه عن الأسباب القانونية والواقعية التي دفعها إلى إصدار قرارها الإداري".

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا نص القانون أو القضاء على ذلك، فيصبح التسبيب خلالها من العناصر الشكلية الجوهرية التي يترتب على تخلفها بطلان القرار الإداري، وقد يكون التسبيب اختياريا حين تلجأ الإدارة وبمحض إرادتها بتسبيب قراراتها رغم أنه لا يوجد أي التزام قانوني أو قضائي يجبرها على ذلك.

ولبدأ التسبيب الجوازي أو الاختياري في القرارات الإدارية تطبيقات في التشريع والقضاء الجزائري، على مستوى التشريع ومن خلال استنطاق مختلف النصوص القانونية الصادرة قبل صدور القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم لا نلمس الطابع الإلزامي لتسبيب القرارات الإدارية في الجزائر.

على سبيل المثال لا الحصر صدر المرسوم الرئاسي 131/88 لسنة 1988 الذي وضع الإطار العام للعلاقة بين الإدارة والمواطن والذي كرس العديد من المبادئ الأساسية، كما أكد على ضرورة احترام الإدارة للحقوق والحريات الأساسية المعترف بها دستوريا للفرد، غير أنه لم يلزم الإدارة بضرورة تسبيب قراراته الإدارية،

خلافًا لما حصل في فرنسا حيث ألزم القانون الصادر سنة 1979 الإدارة بتسبيب قراراتها لاسيما المتعلقة بإلغاء القرارات السلبية.

ب- الإجراءات.

الإجراءات هي عمليات خارجية يجب اتخاذها حتى يكون القرار مشروعًا، كسماع أقوال ذوي الشأن قبل اتخاذ القرار، وأخذ الرأي من جهة معينة أو ضرورة تصديق القرار. فالأصل أن الإدارة غير ملزمة عند إصدار قراراتها بإتباع إجراءات معينة، إلا إذا نص القانون أو القضاء على ذلك، فيصبح حينها ذلك الإجراء من العناصر الجوهرية في القرار الإداري التي يترتب على تخلفه بطلان القرار.

سبق لمجلس الدولة في إطار بسط رقابته على أعمال الإدارة إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة بسبب عدم احترام الإدارة الإجراءات القانونية المسبقة، يظهر ذلك في الملف رقم 014841 قرار بتاريخ 11-01-2005 في قضية ولاية الجزائر ضد (م ف) عندما أصدر والي بومرداس قرارًا إداريًا يحمل رقم 50-96 مؤرخ في 02 ماي 1996 يتضمن إسقاط حقوق الانتفاع للمدعين (ب ح) و(ط س) و(ط م) و(رك) و(خ م) في المستثمرة الفلاحية على أساس ارتكاب هؤلاء لمخالفات، حيث اعتبر مجلس الدولة أن إقدام الوالي على إصدار هذا القرار دون احترامه الإجراءات القانونية المسبقة الواجب إتباعها والمنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 90-51 لا سيما تشكيل اللجنة والتي تعتبر ضمانًا للحقوق المقررة لأعضاء المستثمرة خرقًا واضحًا للإجراءات الجوهرية مما يجعل القرار الإداري باطلاً.

ومن تطبيقاته في التشريع الجزائري المادة 28 القانون 10-03 الذي يحدد شروط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، والتي رسمت الإجراءات والخطوات التي يجب على الإدارة إتباعها قبل صدور قرار إسقاط حق الامتياز أو فسخ العقد، وأهمها ضرورة معاينة المخالفة، أو الإخلال من طرف محضر قضائي، وضرورة اعذاره من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية.

ثالثا- ركن المحل

أ- تعريف المحل

يقصد بالمحل الأثر القانوني الذي ينتجه القرار الإداري، وبعبارة أخرى المراكز القانونية التي تتجه الإدارة إلى إحداثها سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، فقرار التوظيف مثلاً محله التوظيف.

ب- شروط محل القرار الإداري

يشترط لصحة محل القرار الإداري الشروط التالية:

1- أن يكون جائزًا قانونًا أو مشروعًا، فالقرار الإداري الذي محله سب شخص معين يعتبر معدومًا.

2- أن يكون محل القرار الإداري معيناً أو قابلاً للتعيين.

3- أن يكون محل القرار ممكناً لا مستحيلاً، فلا يمكن أن تمنح ترقية لشخص ميت لعدم وجود المحل. ينبغي الإشارة إلى أمر في غاية الأهمية هو أن القضاء الإداري وبصدد بسط رقابته على مشروعية القرارات الإدارية من زاوية المحل كأحد أوجه الطعن عادة ما يستعمل مصطلح مخالفة القانون في إشارته للمحل، وإن كانت هذه الإشارة غير مبررة من الناحية القانونية إذ أن عيب مخالفة القانون تنطبق على كل أوجه الطعن في القرار الإداري ولا تعني بالضرورة محل القرار الإداري.

من التطبيقات القضائية في الجزائر ما قضى به مجلس الدولة فصلاً في الدعوى المرفوعة بين (س) وجامعة الشهيد الحاج لخضر بالوادي ممثلة في شخص مديرها، عندما أصدر مدير الجامعة بتاريخ 2018/12/13 قرار توقيف تحفظي ضد السيد (س) بسبب المتابعة الجزائية من أجل الإهانة والقذف في حق موظف بمناسبة أداء مهامه والتي انتهت بالبراءة، حيث اعتبر مجلس الدولة أن القرار الإداري المتضمن التوقيف التحفظي باطلاً ومخالفاً للقانون ومتجاوزاً للسلطة في إشارته إلى مخالفة أحكام المادة 181 من الأمر 03/06 المعدل والمتمم المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة التي تفرض على الإدارة عند لجوئها إلى تطبيق أحكام المادة 174 من الأمر 03-06 أن تراعي طبيعة الأفعال وخطورتها ومدى مساسها بالوظيفة أو تأثيره عليها عند إصدارها للقرار التحفظي الناتج عن المتابعات الجزائية، وأكدت على أن الإجراء لا يجب أن يتخذ بصفة تلقائية.

رابعاً- ركن الغاية في القرار الإداري

يقصد بالغاية المصلحة العامة، فالغاية من اتخاذ أي قرار إداري يفترض فيه تحقيق الصالح العام وما يقتضيه حسن سير المرافق العامة، والخروج عن هذا القصد العام أو الانحراف عنه في اتجاه تحقيق الصالح الخاص مادياً أو معنوياً يعرض القرار الإداري للإلغاء.

يذكر في هذا السياق أن القانون قد يتدخل في بعض الحالات ويرسم مصلحة للإدارة يجب تحقيقها على سبيل الحصر كما هو الشأن في مجال الضبط الإداري، فالإدارة هنا ملزمة بتحقيق المصلحة الخاصة التي رسمها القانون دون أن تكون تحت بند تجاوز السلطة، ويتعلق الأمر هنا بقاعدة تخصيص الأهداف.

خامساً- ركن السبب

يقصد بالسبب في القرار الإداري الدافع وراء اتخاذ القرار، أي العناصر القانونية والمادية الدافعة إلى اتخاذ قرار ما، يترتب على ذلك أن غياب العناصر المادية والقانونية يجعل القرار الإداري معيباً يمكن إبطاله أمام القاضي الإداري.

ينبغي الإشارة في هذا الصدد أن بسط الرقابة القضائية على هذا العنصر تتضمن مراحل الرقابة على ماديات الوقائع والتي تهم أساسا فحص التواجد المادي للواقعة، فإذا تبين أن القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب يبرره فإنه يكون جديرا بالإلغاء لانتفاء الواقعة التي استند عليها وكذلك الرقابة على التكييف القانوني للوقائع، فإذا تحقق القاضي من وجود الوقائع ماديًا ينتقل للبحث فيما إذا كانت تلك الوقائع تؤدي منطقيا إلى القرار المتخذ.

وقد امتدت سلطة القاضي الإداري في فرنسا إلى هذا النوع من الرقابة عندما اصدر مجلس الدولة حكمه الشهير في قضية (gomel) سنة 1914 والتي كانت وقائعها تدور حول رفض الإدارة منح ترخيص بالبناء لأحد المواطنين في ميدان (beauveau) باعتبار أن هذا الميدان من المواقع الأثرية التي يجب المحافظة عليه ن غير أن المجلس قرر إلغاء هذا القرار على اعتبار أن الميدان لا يعتبر من المواقع الأثرية ، والرقابة القصوى وهي الرقابة التي تقيد مجال السلطة التقديرية للإدارة.

المحاضرة الثالثة

أنواع القرارات الإدارية

توجد تصنيفات مختلفة للقرارات الإدارية، كما أن تعدد التصنيفات يرجع إلى اختلاف الزاوية التي ينظر إليها للقرار الإداري، ومن أشهر التصنيفات ما يلي:

أولا-القرارات الإدارية من حيث عموميتها.

تنقسم القرارات الإدارية من حيث عموميتها أو المخاطبين بها إلى نوعين من القرارات، قرارات تنظيمية، وقرارات فردية.

أ-القرارات التنظيمية.

وهي تلك القرارات التي تصدر من الإدارة تتضمن قواعد عامة ومجردة وملزمة، شبيهة بالقاعدة القانونية، وتستمد عموميتها كونها تطبق على عدد عام من الأفراد غير محددين بدواتهم.

مثالها: قرار الحجر المنزلي، قرار منع التنقل ما بين الولايات في أوقات معينة، القرار الذي يحدد الاختصاصات المتعلقة بالمسؤوليات الإدارية.

وتشتمل القرارات التنظيمية على ثلاث صور وهي:

1-اللوائح المستقلة:

هي مجموعة من القرارات التي تصدر بصفة مستقلة ولا ترتبط بأي نص قانوني سابق، تتضمن هذه اللوائح إحداث المرافق العامة وتنظيمها وإلغائها، مثل إنشاء كالمستشفيات والمدارس الطرق...الخ.

2- اللوائح التنفيذية:

وهي تلك القرارات الصادرة عن الإدارة وتأتي تنفيذا لنص قانوني أو لائحي سابق، فالقانون يضع الأحكام العامة دون التفصيل، في حين يترك المجال للسلطة التنفيذية لكي تضع القانون موضع التطبيق، حيث أنه كثيرا ما نصادف في صلب التشريع عبارة "تحال هذه المسألة على التنظيم" فيقصد هنا باللوائح التنفيذية.

3- لوائح الضبط:

تعتبر لوائح الضبط النموذج الأمثل للتعبير عن سلطة الضبط الإداري بمعناها الحقيقي، حيث تتمكن السلطة المختصة بواسطتها من وضع قواعد عامة تفرض من خلالها طائفة من القيود والضوابط الواردة على ممارسة الحريات العامة بغرض حماية النظام العام

يعرف الدكتور عمار بوضيف لوائح الضبط بأنها "مجموع القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بهدف المحافظة على النظام العام، ويكون الغرض منها تقييد الحريات العامة الفردية".

كما يعرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها "كل الأعمال والإجراءات والقواعد التي تقوم بها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد لتنظم بها نشاطهم وتحدد مجالاته ولتقييد حرياتهم في حدود القانون، بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يهدده".

وبناء على ما سبق يمكن القول أن لوائح الضبط هي تلك القرارات التي بموجبها تستهدف الإدارة حماية النظام العام، حيث تلجأ السلطة الإدارية في حالات معينة وتحت ظروف جديدة إلى تقييد بعض الحريات الأساسية وحقوق الأفراد من أجل الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة أمن عام، صحة عامة، آداب عامة، مثالها القرارات المتخذة في إطار منع انتشار وباء كورونا المستجد covid-19، كمنع التجول، الحجر المنزلي- منع التنقل في أوقات معينة، منع ممارسة بعض الأنشطة، وقف الجامعات والمدارس، ممارسة بعض الأنشطة التجارية بشروط، منع الطيران..... فكل هذه القرارات تستهدف الضبط الإداري، وهي قرارات إدارية تنظيمية.

ب-القرارات الفردية:

هي تلك القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية وتخاطب فرد معين أو أفراد معينين بدواتهم، أو حالة أو حالات معينة، وهذه القرارات تمس بمركز قانوني شخصي، مثلا: قرار التعيين في منصب إداري معين هو قرار فردي لأنه يتعلق بمركز قانوني شخصي، أيضا قرار منع مظاهرة معينة فهذا القرار فرديا ويخص حالة معينة.

ج-أهمية التمييز بين القرار الفردي والقرار التنظيمي:

1- من حيث القوة القانونية: القرار التنظيمي أقوى درجة من القرار الفردي، فلا يمكن لقرار فردي مخالفة قرار تنظيمي، ويعتبر القرار الفردي قرارا تكميليا بالنسبة للقرار التنظيمي، وإذا خالفه اعتبر قرارا غير مشروعاً.

2- من حيث تعديل القرارات الإدارية: تملك السلطة الإدارية إمكانية تعديل القرار الإداري التنظيمي في الوقت الذي تراه مناسباً، خلافاً للقرارات الإدارية الفردية المشروعة فلا تستطيع الإدارة تعديله أو إلغائه بسبب ما يرتبه القرار الفردي من حقوق والتزامات شخصية للأفراد، ويستثنى من ذلك القرار الفردي الغير المشروع، وفي هذه الحالة تمتلك الإدارة إمكانية إلغائه احتراماً لمبدأ المشروعية.

3- من حيث وسيلة العلم بالقرارات الإدارية: من المبادئ المقررة في القانون والقضاء الإداريين ضرورة إعلام الأفراد بالقرارات الإدارية سواء كانت فردية أو تنظيمية، حيث تختلف وسيلة الإعلام بحسب نوع القرار الإداري، فإذا كان القرار الإداري فردياً يتم العلم بهذا القرار عن طريق التبليغ، وإذا كان القرار تنظيمياً فالوسيلة تكون بالنشر وذلك بالطرق التي نص عليها القانون.

ثانياً- تصنيف القرارات الإدارية من حيث مصدرها:

تصنف القرارات الإدارية من حيث مصدرها إلى قرارات إدارية مركزية، وقرارات إدارية لامركزية.

أ-القرارات الإدارية المركزية:

هي تلك القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية المركزية، وعلى رأسها القرارات الصادرة عن رئاسة الجمهورية (المراسيم الرئاسية)، وكذا القرارات الصادرة عن الحكومة (المراسيم التنفيذية)، وأيضاً القرارات الصادرة عن الوزارات (قرارات وزارية)، بالإضافة إلى بقية القرارات الإدارية المركزية الأخرى كالقرارات الصادرة عن الهيئات والمنظمات الوطنية، مثالها القرارات الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، المجلس الدستوري، المنظمات الوطنية المهنية الخ

ب-القرارات الإدارية اللامركزية.

وهي تلك القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المحلية سواء كانت إقليمية أو مرفقية.

ج-قرارات المصالح غير ممرضة للدولة.

وهي تلك القرارات الإدارية الصادرة عن المديرية على المستوى المحلي، فهي تعامل معاملة القرارات الإدارية اللامركزية طبقاً لنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

د-أهمية التمييز بين القرارات الإدارية المركزية والقرارات الإدارية اللامركزية:

للتمييز بين القرار الإداري المركزي والقرار الإداري اللامركزي أهمية كبيرة تتجلى في تحديد الجهة القضائية المختصة، فإذا كان القرار الإداري مركزيا فالجهة القضائية المختصة هو المحاكم الإدارية للاستئناف وذلك حسب نص المادة 900 مكرر من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 22-13 وإذا كان القرار الإداري محليا سواء إقليميا أو مرفقيا فإن الجهة القضائية المختصة هي المحاكم الإدارية طبقا لنص المادة 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثالثا-تصنيف القرارات الإدارية من حيث أثارها.

تصنف القرارات الإدارية من حيث أثارها إلى قرارات كاشفة وقرارات منشئة،

أ- القرار الكاشف.

القرار الكاشف هو القرار الذي يكشف عن واقعة حدثت من قبل ولا يأتي بشيء جديد ، إذ أن الإدارة في هذه الحالة تنصرف إلى التذكير بالقرار السابق ولا تنصرف إلى إحداث اثر قانوني جديد، كأن يرتكب الموظف جريمة معاقب عليها في القانون العام كالأفعال المنافية للشرف ويصدر في حقه حكم قضائي جزائي يقضي بسجنه، وكونه مرتبط مع الإدارة بعلاقة وظيفية تصدر حينها الهيئة المستخدمة قرارا يتضمن فصله من وظيفته، فيعتبر قرار الفصل هنا كاشفا وسببه هي عقوبة السجن ، فالإدارة في هذه الحالة كشفت عن العمل الأول .

ب- القرار المنشئ.

القرار المنشئ هو القرار الذي تكون فيه نية الإدارة انصرفت إلى إحداث مركز قانوني جديد كتعيين موظف جديد أو فصل موظف، إذ بمقتضاها ينشأ للموظف المعين مركزا قانونيا حديثا لم يكن له وجود قبل ظهور القرار الإداري.

ج-أهمية التمييز بين القرار المنشئ والقرار الكاشف.

للتمييز بين القرارات الإدارية الكاشفة والقرارات المنشئة أهمية بالغة في القانون الإداري القرارات أهمها أن القرارات الإدارية الكاشفة أو المؤكدة لا تقبل الطعن بالإلغاء لكونها لا تؤثر في المركز القانوني للأفراد ولا تلحق أي ضرر بهم، في حين أن القرار المنشئ يقبل الطعن بالإلغاء لتأثيره في الأوضاع والمراكز القانونية للأفراد.

كما أن توليد الآثار القانونية للقرار الكاشف يبدأ من تاريخ حدوث الفعل، في حين يكون ترتيب الآثار القانونية للقرار المنشأ من تاريخ صدوره.

رابعا-تصنيف القرارات الإدارية من حيث تكوينها.

تصنف القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلى قرارات بسيطة، وقرارات مركبة.

أ-القرارات البسيطة.

القرارات البسيطة هي مجموعة من القرارات التي تتميز بكيان مستقل وتأتي وفق عملية قانونية واحدة ، مثالها قرار التعيين أو الترقية في الوظيفة العامة باعتبارها الصورة الشائعة في القرارات الإدارية.

ب-القرارات المركبة.

القرارات الإدارية المركبة هي مجموعة من القرارات التي لا تتميز بكيان مستقل وتدخل في عملية قانونية مركبة، كقرار نزع الملكية للمنفعة العمومية، وهي تنتج أثار قانونية متعددة، فقرار نزع الملكية للمنفعة العمومية يجب أن يمر بمراحل سابقة لنزع الملكية، كتقرير المنفعة العمومية للعقار والتحقيق العمومي ثم يصدر في الأخير قرار ينقل الملكية.

وتظهر أهمية هذا التقسيم في أن القرارات الإدارية البسيطة يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري بمفردها كونها قرارات إدارية بالمعنى الحقيقي، بينما لا يسمح بالطعن في القرارات المركبة أمام القضاء على اعتبار أنها أعمال تحضيرية أو تمهيدية للقرار الإداري، إذ أن العبرة بالقرار النهائي.

تجدر الإشارة في هذا المجال أن مجلس الدولة الفرنسي يسمح بفصل القرار الإداري الذي يساهم في عملية مركبة وفق ما يعرف بالأعمال المنفصلة ويقبل الطعن فيها بصفة مستقلة وفي إطار شروط محددة.

خامسا-تصنيف القرارات الإدارية من حيث مدى خضوعها للرقابة القضائية.

تصنف القرارات الإدارية من حيث مدى خضوعها للرقابة القضائية إلى قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية، وقرارات إدارية لا تخضع للرقابة.

فطبقا لمبدأ المشروعية تخضع جميع قرارات الإدارة دون استثناء للرقابة القضائية التي يقوم بها القضاء الإداري، غير أن الاستثناء الوحيد الذي من خلاله يمتنع القضاء الإداري عن بسط رقابته على القرارات الإدارية متعلق بالقرارات السيادية أو الحكومية ، وفي هذا الإطار ينبغي الإشارة إلى نقطة في غاية الأهمية تتعلق بغياب النص القانوني في الجزائر الذي يؤسس لوجود هذا النوع من القرارات، هذا ويعتبر غياب التأطير القانوني لأعمال السيادة أصبح أمرا مقلقا بسبب خطورتها على الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، فقد يكون هذا الأمر مبررا لاستبعاد حزمة من القرارات الإدارية من نطاق الرقابة القضائية.

وهو ما حصل فعلا في الطعن بإلغاء المرسوم الرئاسي رقم 19-11 المؤرخ في 2019/03/31 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة على أساس مخالفة قواعد قانونية جوهرية تتمثل في عدم استشارة الأغلبية البرلمانية وفي عدم جواز الجمع بين العضوية في الحكومة والوظيفة العسكرية وعدم اقتضاء الحكومة لمخطط عمل وكذا عدم حصولها على ثقة البرلمان، حيث امتنع مجلس الدولة عن بسط رقابته على هذا النوع من القرارات،

مبررا رفضه بأعمال السيادة ، في حين تعتبر القرارات الإدارية التنظيمية (المراسيم) المتضمنة تعيين الموظفين أعمال إدارية عادية .

المحاضرة الرابعة

نفاذ القرارات الإدارية.

يقصد بنفاذ القرارات الإدارية سريانها وتوليد الآثار القانونية التي تترتب عنها، ويختلف النفاذ عن تنفيذ القرار الإداري الذي سنتطرق إليه لاحقا، فالنفاذ هو إنتاج للآثار القانونية وهو عملية قانونية بحثية، بينما التنفيذ هو وضع القرار الإداري حيز التطبيق من الناحية المادية.

القاعدة أنه تسري القرارات الإدارية في المستقبل كما هو الشأن بالنسبة لسريان القاعدة القانونية من حيث الزمان، وهو ما يعرف بقاعدة عدم الرجعية وهذا المبدأ يعتبر من المبادئ الأساسية المكرسة في الدساتير. وهذا الامتياز الذي تحظى به الإدارة يرجع أساسه إلى أن الهدف من نشاط الإدارة يرتبط بتحقيق الصالح العام ناهيك عن قرينة المشروعية المفترضة في كل تصرفات السلطة العامة ، وعلى العموم هناك تاريخان رئيسيان لنفاذ القرارات الإدارية هما تاريخ صدوره (في مواجهة الإدارة) ، وتاريخ العلم به (في مواجهة الأفراد).

وفي هذا الإطار نميز بين حالتين:

أولا-سريان القرار الإداري في مواجهة الإدارة:

القرار الإداري متى كان مستوفيا لجميع عناصره فانه يسري في مواجهة الإدارة وبالتالي يمكن للأفراد الاحتجاج به من لحظة صدوره، إلا إذا كان معلقا على شرط فاسخ، أو واقفا. فالشرط الفاسخ مثاله تعيين موظف إلى حين توفر المخصصات المالية، أو لحين استكمال وثائق، أو إحضار فحص طبي، أما الشرط الفاسخ مثالها إذا تبين عدم صلاحية الموظف في فترة التجربة، تنتهي العلاقة الوظيفية وينتهي خلالها القرار الإداري.

ويترب على سريان القرار الإداري في مواجهة الإدارة من تاريخ صدوره الآثار القانونية التالية:

- تبدأ لحظة منازعة ومخاصمة القرار الإداري من تاريخ توقيعه.
- تلتزم الإدارة بتنفيذ قراراتها الإدارية من لحظة صدوره إلا إذا كان معلقا على الشرط الواقف أو الشرط الفاسخ.

كما يترتب على سريان القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة من لحظة توقيعه عدم جواز سريانه على الماضي أو ما يعرف بقاعدة عدم الرجعية.

ونظرا لأهمية هذه القاعدة في العمل الإداري ينبغي التطرق إليها بنوع من التفصيل، فما المقصود بقاعدة عدم الرجعية في القرارات الإدارية؟
أ- المقصود بقاعدة عدم الرجعية:

يقصد بقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية سريان الآثار القانونية التي يولدها القرار الإداري في المستقبل ولا يجوز انعطافها على الماضي، سواء كانت قرارات فردية أو قرارات تنظيمية تقوم هذه القاعدة على مجموعة من الأسس والاعتبارات كلها تهدف إلى ضمان الأمن القانوني، ومن أهم الاعتبارات التي تقوم عليها القاعدة ما يلي:

- استقرار المراكز القانونية
- احترام قواعد الاختصاص
- احترام الحقوق المكتسبة.

فإذا كانت القاعدة العامة هي عدم رجعية القرارات الإدارية، إلا أن هناك بعض الاستثناءات يمكن خلالها انعطاف آثار القرارات الإدارية على الماضي.

ب- الاستثناءات الواردة على عدم رجعية القرارات الإدارية.

1- نص القانون.

يجوز للمشرع أن يخول الإدارة بنص صريح أن تصدر قرارات معينة بأثر رجعي على اعتبار أن المشرع يمثل المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، مثالها الموظف الذي ينقطع عن العمل دون مبرر يجعله يفقد الوظيفة من تاريخ انقطاعه عن العمل.

من التطبيقات التشريعية لهذا الاستثناء في الجزائر صدور بعض المراسيم التنفيذية المتعلقة بزيادة صرف رواتب الموظفين واشترائها على أن يكون تطبيقها بأثر رجعي، نذكر على سبيل المثال المرسوم التنفيذي 11-256 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية حيث تقرر هذا الاستثناء بموجب نص المادة 100 منه بنصها على ما يلي "يسري هذا المرسوم ابتداء من 1 يناير 2008 أي بأثر رجعي.

وبالرجوع أيضا إلى المرسوم التنفيذي 11-257 المتضمن النظام التعويضي للموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالفلاحة، يتقرر هذا الاستثناء بموجب المادة 10 منه وهذا نصها "يسري مفعول هذا المرسوم ابتداء من أول يناير 2008، والأمر نفسه بالنسبة لزيادة صرف رواتب الموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بسلطة الصحة النباتية، حيث تنص المادة 11 من المرسوم 11-258 على سريان هذا المرسوم بأثر رجعي وهو ابتداء من أول يناير 2008.

2-تنفيذ حكم الإلغاء

يؤدي الحكم القضائي الصادر بإلغاء قرار إداري إلى إعدام هذا القرار بالنسبة للمستقبل والماضي، وحتى تنفذ الإدارة حكم الإلغاء لابد لها من إصدار قرارات إدارية جديدة تتضمن بالضرورة آثاراً رجعية، كما لو حكم القضاء بإلغاء قرار الإدارة بفصل موظف فإن الإدارة تلتزم بإعادته إلى وظيفته السابقة مع منحه الامتيازات والحقوق التي فاته التمتع بها في فترة انقطاعه عن الوظيفة، وهو شبيهه بالسحب الإداري.

3-رجعية القرارات الإدارية الساحبة

درج القضاء على أن قرار الإدارة بسحب القرارات الإدارية يتم بأثر رجعي نظراً لإعدامه القرار المسحوب من تاريخ صدوره، فالإدارة تملك حق سحب قراراتها التنظيمية في كل وقت سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، وكذلك يجوز لها سحب قراراتها الفردية الغير مشروعة والمرتبة لحقوق ذاتية خلال مدة الطعن بالإلغاء.

4-رجعية القرارات المؤكدة والمفسرة .

إذا صدر قرار يهدف تأكيد أو تفسير قرار سابق، فإن القرار المؤكد أو المفسر يسرى حكمه من تاريخ تطبيق القرار الأول، فهذا الأخير لا يضيف أثراً جديداً له بل يقتصر على تأكيده أو تفسيره. هذا وقد عرف الفقه القرارات المؤكدة على أنها القرارات التي تكشف عن حقيقة مركز قانوني سبق وأن تحددت وتكاملت مقوماته.

يقول الدكتور سليمان الطماوي في القرار المؤكد " أن القرار المؤكد ليس قراراً إدارياً كونه لا يحدث أثراً قانونياً، إنما تكمن مهمته في إعادة الأحكام التي وردت بقرار سابق ولا يضيف شيئاً إلى الوضع القانوني وهو مجرد رجعية ظاهرية .

5-رجعية القرارات الإدارية لمقتضيات المرافق العامة.

استقر القضاء الإداري في فرنسا على عدم تطبيق قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية كلما تعارض تطبيقها مع مقتضيات سير المرافق العامة .

ثانيا-سريان القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد.

تسري القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد من تاريخ العلم بها بالطرق التي وضعها القانون أو القضاء، ويتعلق الأمر بالنشر والتبليغ، والعلم اليقيني.

أ-التبليغ.

التبليغ هو وسيلة قانونية لعلم الأفراد بالقرار الإداري ويخص القرار الإداري الفردي، حيث يوجه لصاحب الشأن أو من ينوب عنه، ويكون نافذا في حقهم وينتج أثاره من تاريخ تبليغه وليس من تاريخ صدوره. وللإدارة السلطة تقديرية في اختيار طريقة التبليغ، فقد يكون عن طريق الإدارة نفسها، أو عن طريق المحضر القضائي، أو عن طريق رسالة مضمونة..... الخ.

ويقع عبء إثبات التبليغ على الإدارة وذلك بكل الطرق على أن القرار الإداري وصل إلى علم الأفراد المخاطبين به، وإذا لم تستطيع الإدارة الإثبات يظل ميعاد الطعن مفتوحا.

ب-النشر.

يعتبر النشر وسيلة قانونية لعلم الأفراد بالقرارات الإدارية التنظيمية، وخلافا للتبليغ فقد رسم القانون للإدارة طريقة نشر القرارات الإدارية التنظيمية، كالنشر في الجريدة الرسمية، تعليق القرارات في المقرات الرسمية للإدارة.... الخ.

كما يؤكد المرسوم 88-131 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن في المادة 8 منه أن عملية النشر بالطرق المنصوص عليها بموجب النصوص القانونية والتنظيمية هي مسؤولية الإدارة حيث يتعين على الإدارة أن تطلع الجمهور على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، كما يتعين عليها أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي لها علاقة بالمواطن.

ج- نظرية العلم اليقيني.

نظرية العلم اليقين بالقرارات الإدارية هي وسيلة قضائية للعلم بالقرارات الإدارية ابتكرها مجلس الدولة الفرنسي لعلم الأفراد بالقرارات الإدارية، تم ابتكار هذه الوسيلة لمعالجة مشكلة القرارات الإدارية الضمنية في فرنسا، ويعتبر القضاء الفرنسي أن القرار الإداري وصل إلى علم المخاطب به بطريقة مؤكدة حتى ولو لم تقوم الإدارة بتبليغه أو نشره.

يشترط القضاء الفرنسي للاعتداد بهذه الوسيلة أن يكون القرار شاملا لجميع عناصره ومكتملا، كما أن العلم بالقرار الإداري لا يجب يكون ظنيا أو افتراضيا، لهذا سميت بنظرية العلم اليقين هذا ويقع عبء الإثبات بهذه الوسيلة على الإدارة.

من الأمثلة على ذلك توكيل الشخص محاميا للدفاع عنه – إتباع الأشخاص إجراءات معينة كالنظم، فيفهم من خلال هذه الإجراءات أن فيه قرار قد صدر بحق الأفراد ويعتبر القضاء أن القرار الإداري قد صدر.

جدير بالملاحظة أن الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الجزائري مستقر على استبعاد نظرية العلم اليقيني في حساب اجل الطعن لإلغاء القرارات الإدارية الفردية، إلا انه واستنادا لمبدأ استقرار الأوضاع وحفاظا على

الأمن القانوني للقرارات الإدارية يستوجب أن يكون رفع الدعوى في أجل معقول، وهو ما يوضحه قرار مجلس الدولة رقم 072133 المؤرخ في 2014/01/09 (م ي) ضد والي ولاية تيارت، حيث يعرض المدعو (م ي) على رقابة مجلس الدولة القرار الصادر بتاريخ 2010/01/17 عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء تيارت فيما قضى بعدم قبول دعواه الرامية إلى إبطال المقرر الصادر في 1992/10/21 عن والي تيارت المتضمن إلغاء مقرر إفادته بسكن الصادر عن نفس الهيئة بتاريخ 1991/03/02 ملتصقا بإلغاءه، ويدفع من جهة بتطبيق نظرية العلم اليقيني المعتمد عليهما في القرار المعاد على أساس أن المقرر المطعون فيه لم يبلغ تبليغا شخصيا. فأشار مجلس الدولة للاجتهاد القضائي المستقر بشأن استبعاد تطبيق النظرية واعتبر أن قاعدة سريان آجال الطعن بإبطال المقرر الإداري الفردي انطلاقا من تاريخ تبليغه الشخصي وهو الضامن لحقوق المواطن لا تنطبق بعد فوات الآجال المعقولة بالنظر إلى توازن المصالح والحفاظ على الأمن القانوني للقرارات الإدارية، وبالنظر إلى رفع الطعن بالإبطال جاء بعد 17 سنة من تاريخ صدور المقرر المنتقد رفض مجلس الدولة تطبيق نظرية العلم اليقيني، حيث اعتبر الطعن متأخرا جدا وفي آجال غير معقولة.

المحاضرة الخامسة

طرق تنفيذ القرارات الإدارية

تنفيذ القرار هو إظهار آثاره في الواقع وإخراجه إلى حيز العمل وتحويله إلى واقع مطبق يؤدي إلى تحقيق الهدف من اتخاذه.

كما سبق الذكر يوجد خلط في الأذهان بين مصطلح النفاذ وتنفيذ القرار الإداري، فالنفاذ عمل قانوني بحث ويعني الإصدار كما انه سابق للتنفيذ، أما التنفيذ فهو عمل مادي لاحق لإصدار القرار الإداري. الأصل في عملية التنفيذ أن يكون طوعية وكذلك باللجوء إلى القضاء إلا إذا رفض المخاطب تنفيذ القرار في هذه الحالة ينفذ القرار الإداري بالقوة، وهو ما يعرف بالتنفيذ الجبري.

أولا-التنفيذ الجبري للقرار الإداري.

التنفيذ الجبري هو إجراء استثنائي لا يجوز للإدارة أن تلجأ إليه إلا في حالات معينة، فهو استثناء من الأصل العام والذي يقتضي أن تلجأ الإدارة إلى القضاء لتحصل على حكم بحقوقها إذا ما رفض الأفراد الخضوع لقراراتها.

المقصود بالتنفيذ الجبري أن للإدارة الحق بمقتضى القوانين واللوائح في تنفيذ قراراتها بشكل مباشر دون أن تلجأ إلى القضاء للحصول على الإذن به، يهدف هذا النوع من التنفيذ إلى ضمان استمرارية تنفيذ القرارات الإدارية، واستمرارية المرفق العام.

أ-شروط التنفيذ الجبري

نظرا لخطورة التنفيذ المباشر أو الجبري على الحقوق والحريات الأساسية للأفراد فقد أحاطه القانون بمجموعة من الشروط والضمانات وهي:

1-نص القانون.

إذا رسم القانون للإدارة طريقا لتنفيذ القرارات الإدارية غير طريق التنفيذ المباشر كالقضاء مثلا، فيجب على الإدارة استبعاد وسيلة التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية وعليها التقيد بنص القانون، مثالها النصوص القاضية بإمكانية حجز الإدارة ومصادرتها للأموال في حالة الغش الضريبي مثالها قرار الطرد من السكنات الوظيفية حيث رسم القانون للإدارة وسيلة لتنفيذ قرار الإخلاء وهي الحكم القضائي...الخ.

2-رفض المخاطب بالقرار تنفيذه طواعية.

معناه أن تكون هناك مقاومة لتنفيذ القرار أي اصطدام تنفيذ القرار بامتناع من جانب الأفراد، فلا يسوغ لها سلوك سبيل هذا التنفيذ إلا إذا أبدى الأفراد رغبتهم في تنفيذه عن طوعية.

3الضرورة.

يجب أن يقتصر التنفيذ الجبري على الإجراءات الضرورية لتنفيذ القرارات دون أن تنصرف وتستعمل ما يتجاوز الضروري، فإذا خالفت الإدارة هذه الشروط وتذرعت بالتنفيذ الجبري فإنها تتحمل ما قد ينشأ عن تنفيذ القرار من إضرار بالأفراد، ويعد إجراءها اعتداء ماديا، حيث لا يحوز التضحية بالمصلحة الخاصة إلا بالقدر اللازم والضروري لتحقيق المصلحة العامة.

ب-آثار التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية.

يترتب على التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية نتائج مهمة يمكن كن خلالها للإدارة تنفيذ القرار الإداري حتى وان رفعت ضده دعوى الإلغاء، فالطعن لا يوقف تنفيذه مبدئيا ويستمر تنفيذه خلال سير الدعوى. ونظرا لخطورة آثار التنفيذ الجبري على الحقوق والحريات نص القانون على إمكانية وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يقصد به الطلب المستعجل الذي يتقدم به الطاعن على القرار الإداري بالإلغاء مبتغيا به توقي آثار تنفيذ هذا القرار الذي قد يتعذر تداركها في حالة قبول دعوى إلغائه .

الأصل أن الطعن في القرار الإداري لا يوقف تنفيذه، حيث تستمر الإدارة في تنفيذ قرارها سواء كان مشروعا أو غير مشروعا طبقا لمبدأ قرينة المشروعية في القرارات الإدارية، وطبقا للأثر التنفيذي للقرار الإداري وهو ما يؤكد القانون 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، لكن لكل قاعدة استثناء حيث يمكن للقضاء الإداري وبناء على طلب الطرف المعني أن تأمر بوقف التنفيذ .

كما يشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري توفر شرطين أساسين وهما: الاستعجال والجدية،

يقصد بالاستعجال بذلك خطورة الموقف الناجم عن التنفيذ إذ بإجرائه يترتب حدوث ضرر جسيم لصاحب الشأن، ولا يمكن تداركه وإصلاحه مستقبلا في حالة إلغاء بموجب الدعوى الموضوعية أي دعوى الإلغاء.

كما يجب أن تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بموجب دعوى قضائية مستقلة ويكون الطلب متزامنا مع الدعوى المرفوعة في الموضوع أي دعوى الإلغاء.

ويقصد بالجدية رجحان الحكم بإلغاء القرار الإداري، حيث ينبغي على الطاعن تقديم أسباب جدية تدل تبعث على اعتقاد قوي بأن احتمال إلغاء القرار واردا.

كرس المشرع الجزائري هذا الشرط في المادة 912 من القانون 08-09 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل بنصها على ما يلي: "..... وعندما تبدو الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية ومن شأنها تبرر إلغاء القرار المطعون فيه".

من التطبيقات القضائية لشروط وقف تنفيذ القرار الإداري الإخلاء من السكنات الوظيفية، حيث جاء تبرير مجلس الدولة في القرار رقم 067345 المؤرخ في 14/02/2011 في القضية بين (ب. ح) ومديرية التربية بأن الأوجه المثارة في سبيل إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه لا تبدو جدية، وبذلك لا يمكن قبول طلب وقف تنفيذ مقرر الطرد من السكن الوظيفي محل النزاع رقم 1109 مؤرخ في 15 ديسمبر 2008.

ثانيا- التنفيذ القضائي للقرار الإداري.

يعتبر التنفيذ القضائي للقرار الإداري طريقا أصيلا لتنفيذ القرارات الإدارية على اعتبار أن القاضي الإداري قاضي الحقوق والحريات، ونظرا لما يكتنف التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية من خطورة على الحريات وكذا الغموض الواضح حول شروط أعمال التنفيذ المباشر لاسيما إشكالية الضرورة، إذ أن القانون لا يقدم تعريفا دقيقا للضرورة ولم يذكر شروط وحالات محددة للضرورة وهي ثغرة قانونية تستطيع الإدارة من خلالها اللجوء إلى التنفيذ المباشر لقراراتها.

كما يتم تنفيذ القرار الإداري عن طريق القضاء بصورتين أساسيتين:
أ- تنفيذ القرار عن طريق الدعوى الجنائية.

تتخذ الإدارة من الدعوى الجنائية سبيلا لتنفيذ قراراتها التي تعجز عن تنفيذها تنفيذا مباشرا من خلال تجريمها لعدم الامتثال للقرارات والمراسيم الإدارية المشروعة ومطالبتها للنيابة العامة بتحريك الدعوى الجنائية ضد من يمتنع عن تنفيذها، وهو ما تنص عليه المادة 459 من قانون العقوبات الجزائري.

ب-تنفيذ القرار عن طريق الدعوى المدنية

رغم أن الإدارة تملك وسيلة التنفيذ المباشر لقراراتها، وتملك حق اللجوء للقضاء الجنائي لتوقيع العقاب على من يمتنع عن تنفيذ تلك القرارات طواعية في حالة عجزها عن تنفيذها تنفيذا مباشرا، إلا أن ذلك لا يحول بينها وبين اللجوء للقضاء المدني طلبا لتنفيذ قراراتها إذا رأت أن تلك الوسيلة انجح في تنفيذ القرار الإداري الممتنع المخاطب به عن تنفيذه طواعية

المحاضرة السادسة

نهاية القرارات الإدارية.

يقصد بانتهاء القرارات الإدارية زوالها من عالم القانون ووضع حد لها، وتنتهي القرارات الإدارية إما طبيعيا، أو بتدخل الإدارة، أو بتدخل القضاء.

أولا-النهاية الطبيعية للقرارات الإدارية.

تنتهي القرارات الإدارية طبيعيا في الحالات التالية:

أ-تنتهي القرارات الإدارية طبيعيا بتنفيذها-مثالها هدم منزل أيل للسقوط ينتهي القرار الإداري بهدم ذلك البيت.

ب-انتهاء المدة المحددة: مثلا إقامة الأجنبي -رخصة السياقة- هوية الطالب.

ج-زوال موضوعه.

د-موت صاحب الشأن.

هـ-تحقق الشرط الفاسخ.

ثانيا-نهاية القرارات الإدارية بتدخل الإدارة: (الإنهاء الإداري).

تنتهي القرارات الإدارية بتدخل الإدارة عن طريق الإلغاء الإداري، والسحب.

أ-الإلغاء الإداري:

يقصد بإلغاء القرار الإداري تجريده من قوته القانونية في المستقبل فقط دون أن ينعطف على الماضي، وفي هذا الإطار ينبغي التمييز بين إلغاء القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية.

1-إلغاء القرار الإداري الفردي.

لا يجوز للإدارة إلغاء القرار الإداري الفردي المشروع لمساسه بالحقوق المكتسبة، إلا إذا كان هذا القرار غير مشروعا، وفي هذه الحالة يجب على الإدارة إلغاؤه ضمن أجل الطعن القضائي الذي يحدده النص القانوني.

ومعناه أن الإدارة لها إمكانية إلغاء القرار الإداري الفردي المنشئ للحقوق إذا كان القرار الإداري محل الإلغاء غير مشروع (التسبيب الجدي لقرار الإلغاء) ويجب أن يكون الإصدار في آجال الطعن القضائي. من قرارات مجلس الدولة في هذا المجال القرار رقم 056947 المؤرخ في 2021/10/28 في المقرر الصادر عن رئيس دائرة سكيكدة.

استثناءا يمكن للإدارة إلغاء بعض القرارات الإدارية الفردية المشروعة والتي لا يترتب عنها أثارا قانونية ولا ترتبط بالحقوق المكتسبة، كالقرارات المرتبطة بنذب الموظفين.

2-إلغاء القرار الإداري التنظيمي.

تمتلك الإدارة إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، لأنها تنشأ مراكز قانونية عامة لا تؤثر على فكرة الحقوق المكتسبة مثالها: قرارات الحجر الصحي، قرار منع التنقل ابتداء من الساعة الثامنة ليلا.....، تنظيم المرور، قرار منع صيد الأسماك.

ب- سحب القرار الإداري:

يقصد بسحب القرار الإداري محو آثاره القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل، حيث يجعل القرار الإداري كأنه لم يكن ويتعلق الأمر بالقرارات غير المشروعة، وفي هذا الإطار ينبغي التمييز بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية.

1-القرار الإداري الفردي:

لا يجوز للإدارة سحب القرار الإداري الفردي المشروع لمساسه بالحقوق المكتسبة، أما القرار الإداري غير المشروع فمن واجب الإدارة سحبه.

2-القرار الإداري التنظيمي :

يجوز للإدارة سحب القرار الإداري التنظيمي سواء كان مشروعاً أو غير مشروع لتضمنه حقوق ومراكز قانونية عامة تستهدف المصلحة العامة.

غير أن ممارسة الإدارة لحقها في السحب مقيد بمدة زمنية حددها القانون والاجتهاد القضائي بأربعة أشهر، ويعد متجاوزاً للسلطة ومستوجبا للإبطال ممارسة الإدارة لهذا الحق بعد مضي المدة المحددة .

من التطبيقات القضائية قضاء مجلس الدولة في القرار رقم 075544 المؤرخ في 2013/07/25 في قضية ديوان الترقية والتسيير العقاري ضد (م م) ومن معه عندما أقدم والي ولاية باتنة على إصدار قرار بتاريخ 1993/05/02 الغي بموجبه قرارا إداريا اتخذه سابقا في 1990/03/23 أي بعد مدة السحب، حيث اعتبر مجلس الدولة أن والي ولاية باتنة قد تجاوز السلطة لتجاوزه المدة المحدودة قانونا واجتهادا والمقدرة ب 4 أشهر مما يجعل قراره قابلا للإبطال .

كما يشترط أيضا لسحب القرارات الإدارية من طرف الإدارة أن يكون السحب مؤسس على أسباب جدية، ومن التطبيقات القضائية قضاء مجلس الدولة في القرار الصادر عنه بتاريخ 20/04/2017 في القضية ولاية بجاية ضد الشركة ذات المسؤولية المحدودة (ر.ب. ك) حين أقدم والي ولاية بجاية على إصدار قرارا إداريا بتاريخ 17/12/2013 يتضمن سحب قرار سابق صادر بتاريخ 18/09/2013 ، حيث أسس والي ولاية بجاية قرار سحب رخصة بيع المشروبات الكحولية من الدرجة المحمولة من الشركة ذات الشخص الوحيد لمسيرها(ك خ) على أن النشاط المرخص به يشكل مصدر إزعاج لراحة سكان المنطقة من شأنه المساس بالنظام والأمن العموميين والسكينة العامة، كما اعتبر مجلس أن قرار الوالي المتضمن السحب مؤسس على أسباب جدية مما يجعل قرار السحب مشروعا لا يستوجب نقضه .

ثالثا-انتهاء القرار الإداري بتدخل القضاء.

تنتهي القرارات الإدارية بتدخل القضاء عن طريق رفع الأفراد دعوى أمام القضاء الإداري للمطالبة بإلغاء القرار الإداري غير المشروع الصادر من جهة إدارية، تسمى دعوى الإلغاء وهي دعوى موضوعية لأنها تستهدف حماية مبدأ المشروعية، وترفع هذه الدعوى بإتباع إجراءات قضائية منصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى أن يصدر قرار قضائي أو حكم قضائي في الموضوع. فقد يتوصل القاضي الإداري إلى إلغائه إذا تبين عدم مشروعية القرار الإداري، وقد يثبت الحكم القضائي القرار الإداري الذي أصدرته الإدارة لمشروعيتها.

ويذكر في هذا الصدد أن القرار القضائي المتضمن إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته يسري بأثر رجعي، أي من تاريخ صدور القرار الإداري الأول وليس من تاريخ صدور الحكم أو القرار القضائي.

يبقى السؤال المطروح هل يمكن المطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة على إصدار القرارات الإدارية. للإجابة على هذا السؤال يمكن القول انه إذا كان القرار الإداري غير مشروع وتسبب تنفيذه في وقوع ضرر للمخاطب به يمكن لهذا الأخير المطالبة بالتعويض عن ضرر القرار الإداري غير المشروع بعد إلغائه. الإشكالية الأخرى إذا كان القرار الإداري الصادر عن الإدارة مشروعا هل يمكن المطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة عنه؟

الأصل أنه لا يمكن المطالبة بالتعويض عن أضرار القرارات الإدارية المشروعة لانعدام خطأ الإدارة، إلا أن مجلس الدولة عندما عرضت عليه مسألة التعويض عن القرارات المشروعة قضى بالتعويض لصالح المخاطب بالقرار على الرغم من إقراره بمشروعيتها.

يظهر ذلك واضحا في قضية السيد (م ي) ضد بلدية عين وسارة في القرار الصادر بتاريخ 19/10/2017 والتي تعود وقائعها إلى تاريخ 8 فيفري 2015 عندما تحصل (م ي) على ترخيص من البلدية لإقامة معرض بالمنطقة

الحضرية قرب مسجد ابن باديس الخيمة العملاقة، غير انه بتاريخ 2015/02/09 أصدر رئيس البلدية قرارا يتضمن إلغاء الترخيص بإقامة المعرض بذريعة الحفاظ على النظام العام على إثر قيام مجموعة من التجار المجاورين للمعرض بالتجمهر والاحتجاج رافضين إقامة المعرض.

وبعد اطلاع مجلس الدولة على الوثائق اقر بان القرار محل الطعن جاء سليما ومشروعا، حيث اتخذته البلدية في إطار اختصاصاتها وصلاحياتها المنصوص عليها في المادة 02-01/ 94 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية بغرض الحفاظ على النظام العام والسكينة العمومية، وكون إلغاء الترخيص جاء حفاظا على النظام العام الحق ضررا ب م ي) ناجما عن المبالغ التي أنفقت لإعداد المعرض وتفويت فرصة إقامة المعرض وحرمانه من الكسب قضى مجلس الدولة بإلزام البلدية بان تدفع للسيد (م ي) مبلغ مالي مقدر بثلاث ملايين ونصف دينار جزائري كتعويض.