جـــامعة محمـــــد خيضـــر – بسكـرة
كلية الحقـوق والعـوم السياســـية
قســـــم الحقـــــوق

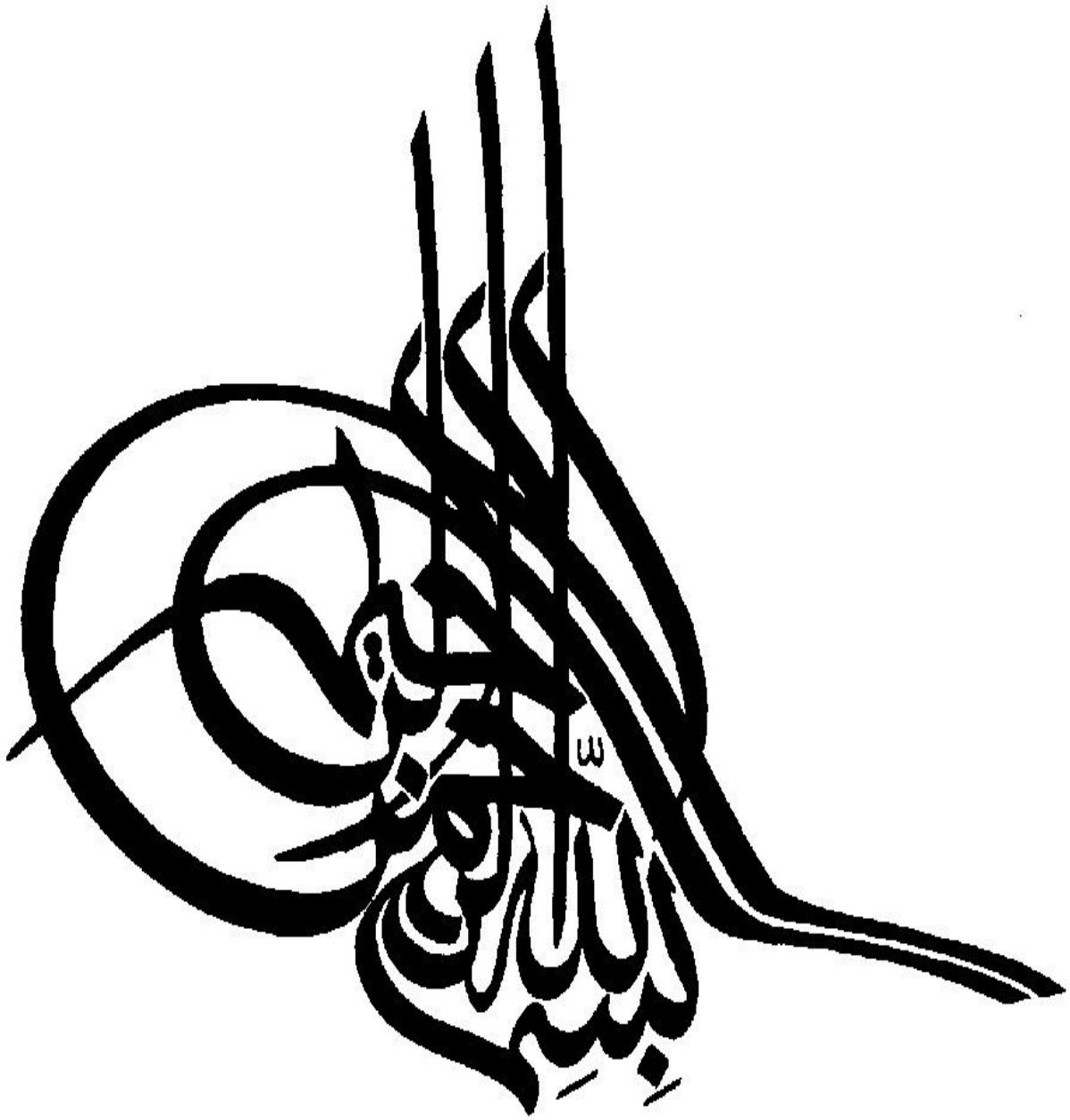
أثر القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري

إعداد الطالب :

تحت إشراف الأستاذ:

السنة الجامعية 2017-2018


بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وعرفان:

الشكر والحمد لله أولا

وكما قال الحبيب المصطفى:

«مَنْ لاَ يَشْكُرْ النَّاسَ لاَ يَشْكُرْ الله».

الشكر والتقدير والامتنان لأستاذي الفاضل

الدكتور: قروف موسى.

الذي تكرم عليَّ بقول إشرافه على مذكرتي.

وكما أتقدم إلى كل أعضاء هيئة التدريس

بجامعة محمد خيضر كلية الحقوق بالشكر والامتنان العظيم.

وأتقدم بجزيل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة

مذكرتي وأمدهم الله بالصحة والعافية.

إهداء:

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما ومتعهما بوافر الصحة

وفقني الله إلى رضاهما

إلى الإخوة الكرام

إلى الزوجة الكريمة

إلى ابنيا عبد المالك ولينا حفظهما الله ورعاهما

إلى كل رفاقي من ذكرهم قلبي وأغفلهم قلمي

وإلى كل من ساعدني ولو بكلمة طيبة

فهرس المحتويات	الصفحة
بسملة	
شكر و تقدير	
إهداء	
مقدمة	أ
المبحث التمهيدي : ماهية القرار الإداري	6
المطلب الأول : مفهوم القرار الإداري	6
الفرع الأول : تعريف القرار الإداري	8-6
الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري	10-8
المطلب الثاني: أركان القرار الإداري	11
الفرع الأول: الاختصاص	14-11
الفرع الثاني: الشكل والسبب	16-15
الفرع الثالث: ركن المحل والغاية	17-16
الفصل الأول: أثر القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد من حيث النفاذ	18
المبحث الأول: النشر	19-18
المطلب الأول: الأساس القانوني للنشر	19
المطلب الثاني: الوسائل القانونية للنشر	19
الفرع الأول: النشر في الجريدة الرسمية	20
الفرع الثاني: النشر في النشرات المصلحية	22-20
المبحث الثاني: التبليغ	22
المطلب الأول: مفهوم التبليغ (الإعلان)	25-23
المطلب الثاني: طرق التبليغ	25
الفرع الأول: التبليغ بواسطة البريد	25
الفرع الثاني: التبليغ عن طريق الفاكس	27
الفرع الثالث: التبليغ عن طريق الاستلام	27

المبحث الثالث: نظرية العلم اليقيني	30
المطلب الأول: مفهوم العلم اليقيني	33-31
المطلب الثاني: موقف القضاء من نظرية العلم اليقيني	34-33
الفصل الثاني: أثر القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد من حيث التنفيذ	35
المبحث الأول: التنفيذ الاختياري وعن طريق الإدارة	36
المطلب الأول: التنفيذ الاختياري	36
المطلب الثاني: التنفيذ عن طريق الإدارة	44-40
المبحث الثاني: التنفيذ عن طريق القضاء	45
المطلب الأول: الدعوى الجنائية	48-45
المطلب الثاني: الدعوى المدنية	51-48
الفرع الأول: تأثير القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد	52
المبحث الثالث: وقف تنفيذ القرار الإداري	53
المطلب الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق الإدارة	54-53
المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق القضاء	57-55
- خاتمة	59-58
- قائمة المصادر والمراجع	
- ملخص الدراسة	
- الفهرس	

مقدمة

تقوم الإدارة العامة بأعمال ونشاطات مادية، هادفة من خلالها تحقيق المصلحة العامة دون إحداث لأي أثر قانوني من جهة، وتقوم الإدارة العامة بأعمال ونشاطات قانونية من جهة أخرى، وذلك في إطار قيامها بوظائفها المعتادة، وتتخذ تلك الأعمال شكلين، إما أن تكون على شكل عقود، وفيما تتوافق إرادتين أو أكثر، كإرادة الإدارة من جهة وإرادة الطرف الثاني من جهة أخرى، و قد تكون على شكل قرار إداري الذي هو موضوع دراستنا و فيه تستأثر الإدارة بإرادتها المنفردة دون إشراك لإرادة الغير ودون مراعاة لرأي المخاطبين به، وبما تملكه الإدارة من امتيازات السلطة العامة.

ويعد موضوع القرار الإداري من الموضوعات ذات الطبيعة الهامة والحيوية، فالقرار الإداري وسيلة في يد الإدارة لخدمة الصالح العام، وتلبية حقوق الأفراد وحماية حرياتهم العامة، و ذلك من خلال الأثر الذي يتركه القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد، فالقرار الإداري متى صدر وكان مستوفيا لشروطه القانونية وجب نفاذه وتنفيذه.

والقرارات الإدارية هي أهم مظاهر اتصال الإدارة بالأفراد، فمن أكثر امتيازات الإدارة أهمية، حقها في إصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد، فهذه القرارات لها طابع استثنائي إذ من شأنها أن تنشأ مركزا قانونيًا جديدًا أو تعدله أو تلغيه، فالقرار الإداري هو عمل قانوني صادر عن الإدارة المنفردة بهدف إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين كما يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

وبما أن القرار الإداري يعد أهم أساليب الإدارة ووسائلها في مباشرة نشاطاتها، ووظائفها، فإن المراكز القانونية تتأثر من خلال عملية نفاذ وتنفيذ القرار اللذان هما أهم الموضوعات، التي يمكن دراستها نظرًا لأن النفاذ والتنفيذ يعتبران أيضا أهم جانب من جوانب القرار الإداري، إذ يترتب عنهما إنشاء حقوق جديدة لأفراد أو تعديلها أو إنهاء حقوق كانت قائمة لهم من قبل أو فرض التزامات على عاتقهم، إذ به يتحدد نطاق سريانه بالنسبة للإدارة والأفراد، ونفاذ القرار الإداري هو التاريخ الذي انطلق فيه، ويكون القرار حجة في مواجهة المخاطبين به، فإذا كان سريان القرارات الإدارية في حق الإدارة يكون من يوم صدوره على افتراض علمها به أو لأنها

مصدرته، أما بالنسبة للأفراد فلا يسري عليهم إلا من خلال علمهم به بالوسائل القانونية كالنشر والتبليغ ونظرية العلم اليقيني والشهر.

وما تجدر الإشارة إليه أن مسألة شهر القرارات الإدارية وما لها من دور كبير في مجال العلاقات بين الإدارة والأفراد، ذلك أن الإدارة لا يمكنها الاحتجاج بالقرارات التي أصدرتها بشأن الأفراد إلا بتاريخ علمهم بها وذلك بتبليغها لهم، وذلك بالوسائل المحددة قانونًا. وما على الإدارة إلا الالتزام بهذه الوسائل وذلك لكي تنفذ القرارات من طرف المخاطبين بها.

ومن خلال كل ما تقدم فإن هذا البحث بعون الله سيتناول موضوع أثر القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد من خلال عملية نفاذ وتنفيذ القرار الإداري، والذي يعتبر من أهم موضوعات القانون الإداري نظرًا لتعلقه بالقرار الإداري، فبسريان القرار الإداري تتأثر المراكز القانونية للأفراد.

أهمية الموضوع :

لهذا الموضوع أهمية بالغة فبعد اكتمال القرار وصدوره مستوفيًا لشروطه القانونية فيدخل في مرحلتي النفاذ والتنفيذ فيكون منتجًا لآثاره تُجاه الغير وهذه المرحلة تعتبر ذات أهمية بالغة في القانون الإداري لأنه يتعلق بضمان احترام الأفراد للقرارات الإدارية الصادرة في حقهم.

من الناحية العلمية: يعتبر القرار الإداري أحد الدعائم التي يقوم عليها القانون الإداري، وكذلك التعرف على مرحلتي نفاذ وتنفيذ القرار الإداري وحتى يتمكن كل ذي مصلحة من الطعن في القرارات الإدارية في الآجال المحددة، لأن المراكز القانونية للأفراد قد تأثرت من خلال عملية النفاذ والتنفيذ.

إضافة إلى تسليط الضوء على المبادئ العامة التي تحكم شهر القرار، والتعرف على وسائل الشهر المتمثلة في النشر والإعلان والعلم اليقيني والتي بدونها لا يمكن أن يصل القرار إلى ذوي الشأن أو أن يرتب أي أثر قانوني.

أما من الناحية العملية: تتمثل في إزالة اللبس الواقع بين نفاذ وتنفيذ القرار الإداري.

فعملية نفاذ القرار الإداري مرتبطة ومتصلة بالقرار نفسه وليست خارجة عنه، وأما عملية تنفيذ القرار الإداري هي مرحلة بعدية تأتي بعد عملية نفاذ القرار الإداري وهي مرحلة إجرائية تبين كيفية وطريقة تنفيذ القرار الإداري، وكما يعتبران (أي النفاذ والتنفيذ) محورًا لمعظم المنازعات والقضايا المعروضة على القضاء الإداري.

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

الهدف من الدراسة :

لقد قمنا بالبحث في موضوع أثر القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد من حيث النفاذ والتنفيذ وذلك لرفع اللبس عن مسألتي النفاذ والتنفيذ وتأثيرهما على المراكز القانونية للأفراد، من إنشاء وتعديل وإلغاء، ودراسة كيفية تنفيذ القرار الإداري.

أسباب اختيار الموضوع :

إن اختيارنا لموضوع أثر القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد من حيث النفاذ والتنفيذ يعود لعدة أسباب موضوعية، إذ أن القرارات الإدارية من أهم وأكثر الوسائل فعالية للإدارة في تحقيق أهدافها، فهي تعتبر الأداة الرئيسية التي تستطيع بواسطتها القيام بواجباتها وإنجاز الأعمال المرتبطة بها.

إن القرار الإداري لا يدخل حيز التنفيذ ما لم يكن نافذًا في حق الأفراد بوسائل العلم القانونية، فمن غير الطبيعي والمعقول إلزامهم بقرارات لم يعلموا بها.

وهناك أيضًا أسباب ذاتية كانت وراء اختيارنا للموضوع، إذ أن الدراسات التي تعرضت لموضوع القرار الإداري وأثر على المراكز القانونية للأفراد، هي دراسات شاملة وغير معمقة ولم تتخصص فيه وفي جزئياته، كما أن الدراسات التي تناولت أثر القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد من حيث النفاذ والتنفيذ كانت عامة أيضًا، حيث تناولت نفاذ وتنفيذ القرارات الإدارية في مواجهة الإدارة والأفراد دون تخصيص الدراسة لنفاذ وتنفيذ القرارات الإدارية في مواجهة الأفراد كجزئية مستقلة. لذلك سنتناولها بالتفصيل أكثر.

وانطلاقًا من أهمية الموضوع ومرورًا بتحقيق أهداف الدراسة برزت لنا الإشكالية التالية والتي سيكون بحثنا هذا إجابة عنها: فيما يتمثل أثر القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد؟ بما يضمن التوازن بين المصلحة العامة من جهة و المصلحة الخاصة من جهة أخرى ؟

وللإجابة عن الإشكالية الرئيسية يستوجب علينا الإجابة عن الأسئلة الفرعية التالية: ما مفهوم القرار الإداري؟ ماهي خصائصه؟ ما أركانه؟ ماهي وسائل العلم القانونية؟ طرق تنفيذ القرار الإداري؟

المنهج المتبع :

وحتى نتمكن من الإجابة على جميع التساؤلات المطروحة اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي، باعتباره الأنسب لهذا الموضوع، وذلك من خلال الوصف الدقيق الموضوعي الشامل لمختلف جوانب موضوع القرار الإداري، وأما المنهج التحليلي فكان جليًا من خلال تحليل الأحكام والنصوص القانونية الخاصة بالقرار الإداري ومتى تتأثر المراكز القانونية للأفراد.

ويعتبر موضوع نفاذ وتنفيذ القرار الإداري من أقدم الموضوعات التي عولِجت في القانون الإداري، ورغم ذلك لم أجد دراسات أكاديمية كافية وملمة بهذا الموضوع في الجزائر، وغالبًا ما كان يحدث فيها الخلط بين النفاذ والتنفيذ، رغم أنهما مختلفين.

الصعوبات التي واجهتنا :

وعند إنجازنا لهذه المذكرة فقد واجهتنا صعوبات كانت لزامًا لنا أن نقف عندها، فقلة المراجع كانت أولها، خاصة الجزائرية منها، وذلك راجع لنقص التأليف في هذا المجال، وكما كان هناك نقص في المراجع المتخصصة.

خطة البحث :

وللإجابة عن الإشكالية الرئيسية والفرعية قمنا بتقسيم بحثنا إلى مبحث تمهيدي لماهية القرار الإداري، والذي قسمناه إلى مطلبين:

المطلب الأول: لمفهوم القرار الإداري والمطلب الثاني لأركان القرار الإداري.

وفصلين ففي الفصل الأول تناولنا فيه أثر القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد من حيث النفاذ وقسمناه بدوره إلى ثلاث مباحث.

المبحث الأول للنشر والمبحث الثاني التبليغ، والمبحث الثالث نظرية العلم اليقيني.

وأما الفصل الثاني أثر القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد من حيث التنفيذ، والذي بدوره قسمناه إلى ثلاث مباحث، المبحث الأول تناولنا فيه التنفيذ الاختياري وعن طريق الإدارة، المبحث الثاني التنفيذ عن طريق القضاء، أما المبحث الثالث خصصناه لوقف تنفيذ القرار الإداري.

المبحث التمهيدي

في دراستنا المتعلقة بأثر القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد يجدر بنا التطرق إلى إعطاء تعريف شامل للقرار الإداري وتوضيح ما يميزه عن الأعمال القانونية الأخرى وتبيان خصائصه وذلك من خلال مطلبين، المطلب الأول مفهوم القرار الإداري والمطلب الثاني سنتناول فيه أركان القرار الإداري.

المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري

لقد اختلفت التشريعات في إعطاء مفهوم موحد للقرار الإداري، ولم تضع له تعريفا شاملا، لذلك سوف نتطرق إلى بعض التعريفات ونستخلص الخصائص التي اتفقوا عليها، وإضافة إلى ذلك نتعرف على أركانه الأساسية والتي يقوم عليها.

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري.

لقد أعترف المشرع لمجلس الدولة لموجب القانون العضوي **01/98** المؤرخ في 30ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله و تحديدا بنص المادة **09** منه بالنظر في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية، إلا أن المشرع لم ينص على تعريف شاملا للقرار الإداري وترك الباب مفتوحًا للفقهاء و الشُراح و القضاء للخوض في هذا الموضوع وهذا ما أثار الجدل بينهم حول إيجاد تعريف للقرار الإداري يكون ملمًا بجميع خصائصه.

أولا- التعريفات القضائية للقرار الإداري:

من الجانب القضائي فقد عرفت محكمة القضاء الإداري القرار الإداري في حكمها الصادر في 28فيفري 1954 كالآتي: "إن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك

بقصد إحداث مركز قانوني معين ما كان ممكنا وجائزًا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة."[1]

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

ولقد انتقد هذا التعريف في الفقه المصري حيث رأى أن التعريف تنقصه الدقة ويشوبه التصور لأن الإفصاح حسبهم لا ينطبق إلا على القرارات الصريحة دون الضمنية التي تستنتج في بعض الحالات من سكوت الإدارة.

ثانيا- التعريفات الفقهية للقرار الإداري:

لقد إجتهد بعض الفقهاء والشراح في وضع تعريف شامل ودقيق للقرار الإداري ومثال ذلك نأخذ تعريف الأستاذ محمد الصغير بعلي فيعرفه على أنه: "العمل القانوني الإنفرادي الصادر من مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة".[3]

ويعرفه خلوفي رشيد بأنه: "عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية أو شخص مؤهل قانونًا لممارسة السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة ويؤثر على مركز قانوني للمعني بالقرار".[4]

---

[1] محمد أنور حمادة، **القرارات الإدارية ورقابة القضاء**، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص4.

[2] محمد فؤاد عبد الباسط، **القرار الإداري**، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2005، ص11.

[3] محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، ب.د.ن، الجزائر، 2005، ص8.

[4] خلوفي رشيد، **قانون المنازعات الإدارية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص58.

كما يعرفه عزري الزين هو"إعلان الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى اللوائح و القوانين بقصد إنشاء أو تعديل أحد المراكز القانونية يكون ممكنا وجائزا قانوناً وكان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة"[1]

وهذا التعريف يكون قد ألم وحدد خصائص القرار الإداري التي كانت القاسم المشترك بين جميع الفقهاء.

الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري

إن التداخل بين مجموع فئات الأعمال القانونية التي تتولاها الإدارة العامة، يقتضي لتشخيص القرار الإداري التأكد من العناصر المميزة له وهذا لتفرقته عن باقي الأعمال الشبيهة به، وعموما ومن كل ما تقدم يمكن القول بأنه يوجد قرار إداري إذا تجمعت فيه الخصائص والشروط التالية:

أولا- القرار الإداري تصرف قانوني:

ليس كل ما تقوم به الإدارة العامة من تصرفات وأعمال يعد من القرارات الإدارية بالمعنى الضيق فحتى يعتبر التصرف أو العمل الصادر عنها قرارا إداريا يجب أن يكون عملا قانونيا، أي صادر بقصد وإرادة ترتيب أثر قانوني ولذلك فإنه لزاما أن يكون القرار الإداري ذا طابع تنفيذي أي أن يرتب إثر ويلحق الأذى بذاته وذلك بإحداث مركز قانوني جديد لم يكن من قبل: كقرار تعيين موظف (أي أن الشخص بعد تعيينه وتواليه لمنصب إداري يصبح متمتعًا بحقوق لم تكن موجودة من قبل ومتحملا لبعض الالتزامات والواجبات لم تكن موجودة قبل توليه للوظيفة).

أو تعديل مركز قانوني قائم (تعديل في الحقوق والالتزامات كترقية موظف وقرار نقل موظف لمصلحة أخرى.)

[1] عزري الزين، **الإعمال الإدارية ومنازعاتها**، مطبوعات مخبر الإجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، الجزائر، 2010، ص12.

أو إلغاء مركز قانوني قائم مثل قرار عزل موظف ما وحرمانه من حقوقه كالراتب والحماية الاجتماعية، وبالمقابل عدم تكليفه ومطالبته بأي مهام والتزام وظيفي.

ويقصد **بالعمل القانوني:** هو ذلك العمل الذي له آثارًا قانونية (عامة أو خاصة) بمعنى أنه يرتب حقوق والتزامات يغير في المركز القانوني القائم من خلال إنشاء مركز جديد أو تعديل مركز قائم أو إلغائه، حيث تنقسم الأعمال القانونية بدورها إلى أعمال انفراديةوأعمال ثنائية، حيث تتمثل الأعمال الثنائية في العقود والأعمال الانفرادية تتمثل أساسا في القرارات الإدارية.

وما يميز العمل القانوني هو أنه وحده الذي يكون محلا لدعوى الإلغاء وكذا دعوى تعويض متى كان الضرر راجعًا للقرار الإداري.[1]

والعمل القانوني يفترق عن العمل المادي، بتوافر عنصر الإرادة في ترتيب الأثر القانوني، حيث تعد إرادة الإدارة هي المميز والفاصل بين العمليتين، وعليه فالعمل المادي هو العمل الصادر عن الإدارة سواء عن قصد أو غير قصد والتي لا تنوي من ورائه إحداث أثر قانوني.[2]

1 الأثر القانوني الذي يتولد عن قرار إداري نهائي:

فالقرار الإداري لا يحتاج إلى تصديق سلطة أعلى فهو منتج لآثاره من لحظة صدوره من سلطة مختصة، فبوصول القرار الإداري إلى هذه المرحلة يكون قد مر بعدة مراحل من مرحلة الاقتراح إلى التحضير إلى مرحلة إنتاج الأثر القانوني، والمرحلة الأخيرة لا تحتاج إلى تصديق سلطة أعلى.

---

[1] نسرين شريفي وآخرون، **القرار الإداري**، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص147.

[2] قطاف تمام عبد الناصر، **مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة** (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2017/2016، ص17.

2 الأثر القانوني يتولد فور صدور القرار الإداري:[1]

لتحقيق الإدارة العامة للمصلحة العامة وُجب على المشرع إحاطتها بجملة امتيازات للوفاء بالتزاماتها دون تقصير أو تراخ ومن هذه الامتيازات نفاذ قراراتها حالا ومباشرة وبمجرد صدورها.

فالقرار الإداري لا تصدره الإدارة تعبيرًا عن أهوائها وميولاتها بل تصدره تطبيقًا لأحكام القانون ومبادئه.

3 أن يلحق القرار الإداري الأذى بذاته:[2]

تتمثل فكرة القرار الذي يلحق الأذى بذاته آثار القرار الإداري على حقوق وواجبات المعني بالقرار أي المساس بمركزه القانوني .

ثانيا: القرار الإداري لابد من صدوره بالإرادة المنفردة لسلطة إدارية وطنية:

كما ذُكر سابقا أن الإدارة تقوم من خلال تمتعها بالسلطة العامة بالإنفراد في إصدار قراراتها دون اللجوء إلى إرادة الغير على عكس العقود التي تبرمها بتوافق إرادتين أو أكثر، ولمعرفة أن ما تصدره الإدارة يعتبر قرارا لابد من توافر معياران أقر بوجودهما الفقه والقضاء الإداريين.

1 المعيار الشكلي:

ويعني أن القرار الإداري بهذا المعيار لابد أن تصدره جهة إدارية في الدولة دون البحث في موضوعه ومحتواه على غرار التشريع الذي تصدره السلطة التشريعية والقضاء الصادر عن السلطة القضائية.

---

[1] نفس المرجع، ص18.

[2] خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص60.

2 المعيار الموضوعي:

ومعناه أن القرار يكون قرارًا إداريًا بالنظر إلى موضوعه ومحتواه دون النظر في الجهة التي أصدرته وهذا المعيار يراعي المراكز القانونية ونوع العمل القانوني.

وما يجب الإشارة إليه هو أن القضاء الإداري الجزائري تبنى المعيار الشكلي وبناءًا على ذلك يعتبر القرار إداريًا إذا صدر عن الجهات الإدارية في الدولة دون النظر في موضوعه ومحتواه وذلك ما عبرت عنه المادة "**800**" من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري و المادة "**801**" أيضا.[1]

المطلب الثاني:

أركان القرار الإداري.

لا يكون القرار الإداري سليمًا ومشروعًا إلا إذا استوفى أركانه وهي:

الفرع الأول: الاختصاص.

ويقصد بالاختصاص مجموعة الصلاحيات التي تسمح للموظف بالقيام ببعض الأعمال في إطار وظيفته، ومن ثم يجب أن يصدر القرار الإداري من الموظف الذي حدده المشرع في حدود الاختصاص المخول له بموجب القانون والنصوص، فالاختصاص في مجال القرارات هي ولاية إصدارها.[2]

ويعرف الاختصاص كذلك بأنه: " القدرة على إصدار القرار الإداري على وجه يعتمد به قانونًا، أو هو القدرة المخولة لشخص أو لجهة إدارية بممارسة عمل معين"، وفكرة توزيع

---

[1] **القانون رقم 09/08**، المؤرخ في 18 صفر عام 1429، الموافق لـــ 25 فبراير سنة 2008، المتضمن **لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.**

[2] ابتسام شويدار، **تنفيذ القرار الإداري في التشريع الجزائري**، (مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر)، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2014، ص19.

الاختصاصات بين الجهات الإدارية من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها نظام القانون العام، لكونها من نتائج أعمال مبدأ الفصل بين السلطات ويراعي فيها مصلحة الإدارة،وقواعد الاختصاص تتعلق بالنظام العام، فلا يجوز الاتفاق على مخالفة هذا الركن (الاختصاص)فكل قرار إداري صدر مخالفا لهذا الركن يكون معيبا بعيب عدم الاختصاص فهذا الأخير يستمد وجوده وقوته من النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية في الدولة.[1]

ومن ثم فإن كل سلطة تملك الاختصاص لتقرر في ميدان معين أو قطاع جغرافي محدد ومن موظف يعينه القانون، بمعنى أن السلطة التي تتخذ القرار الإداري مختصة شخصيا، وموضوعيا وإقليميا وزمنيا. إن قواعد الاختصاص هي تلك القواعد التي تحدد الهيئات أو الأشخاص الذين يحق لهم إصدار القرار الإداري، وأي مخالفة لهذا الركن الأساسي أوجب على القاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه وإلغاء هذا العمل ويحق أيضا للطاعن إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

وللاختصاص ثلاث صور وهي اختصاص موضوعي- إقليمي، زمني.

أولا- الاختصاص الموضوعي:

وهذا يعني أن الجهة الإدارية مصدرة القرار تكون قد التزمت في موضوع حدود الأعمال التي رخص لها المشرع فيها أو أناطها بها، لأن المشرع لم يحدد للجهات الإدارية فقط، بل حدد لها صلاحياتها وأعمالها التي لا تخرج في القرار معيبا بعيب عدم الاختصاص وتعرض للإلغاء.

ومن الأمثلة على ذلك:

- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة أخرى مساوية لها، وذلك كأن يصدر وزير قرار في موضوع هو اختصاص وزير آخر.

[1] نفس المرجع، ص19.

– اعتداء سلطة أدنى على اختصاصات سلطة رئاسية لها.، كأن يصدر رئيس مصلحة قرار إداري في موضوع هو من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي.

– اعتداء سلطة رئاسية على اختصاص سلطة أدنى، ومثال ذلك كأن يصدر الوالي قرارًا في موضوع هو من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي (كقرار هدم بناء).

– اعتداء سلطة مركزية على اختصاص سلطة لا مركزية: إن مزايا اللامركزية هو توزيع الاختصاص بين هيئات مركزية وأخرى غير مركزية مستقلة، وذلك لتقريب الإدارة من المواطن، وإضفاء الشفافية، ومن ثم لا يحق لسلطة مركزية إصدار قرار هو من اختصاص سلطة لامركزية وإلا كان القرار معيبًا بعيب الاختصاص الموضوعي.[1]

ثانيا– الاختصاص الإقليمي (المكاني):

المقصود به أن المسؤول الإداري أو الموظف يجب عليه إصدار قراراته في نطاق جغرافي، مكاني يدخل ضمن دائرة اختصاصاته ومحدد مسبقًا بنص القانون، فإذا كانت الإدارة المركزية هي مصدرة القرار فهذا لا يطرح أي إشكال من ناحية اختصاصها الجغرافي فهو يمتد عبر إقليم الدولة وأما إذا كانت الجهة مصدرة القرار موزعة توزيعيا محليا وجب عليها عدم تجاوز حدود ونطاق اختصاصها الجغرافي وإلا كانت محل مساءلة من طرف القضاء الإداري وكانت قراراتها معيبة بعيب عدم الاختصاص الإقليمي، ومثال ذلك كأن يصدر رئيس بلدية قرارًا يتعلق بتراب بلدية أخرى، وما تجدر الإشارة إليه هو أن هذا النوع من عدم الاختصاص الإقليمي (الجغرافي) قليل الوقوع عمليا.

ثالثا– الاختصاص الزمني:

إن الصلاحية التي تعطى للموظف العام، هي ليست دائمة وأبدية بل تظل معه ما بقيت صفته الوظيفية قائمة، وعليه فركن الاختصاص الزمني يعني إصدار الموظف المختص القرار في زمن كان له صفة اتخاذه، فإذا انتهت وظيفته لسبب من الأسباب، أو رقي إلى منصب أعلى أو نزل إلى منصب أدنى، فإن ذلك حائلا يمنع الموظف من اتخاذ قرارات بموجب صفته

[1] عزري الزين، المرجع السابق، ص16.

الأصلية وإلا تعرض للمساءلة وكان القرار محل للإلغاء لتخلف ركن من أركان القرار الإداري وهو الاختصاص الزمني.

ورغم أهمية الاختصاص، إلا أن المشرع أقار استثناء للخروج على قاعدة الاختصاص هذه بدافع استمرارية الحياة الإدارية وتدريب الموظفين لتبوء المناصب وعدم احتكار الوظائف النوعية وذلك في حالتين: وهما التفويض والحلول.

1 التفويض:

ويقصد به نقل الرئيس لجانب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليقوموا بها دون العودة إليه، على أن تبقى مسؤوليته قائمة عن الآثار المترتبة عن الاختصاصات المفوضة إليهم.[1]

وهو أيضا " تكليف أحد الموظفين العموميين موظفًا آخر للعمل باسمه في بعض الأمور التي تدخل في اختصاصه وذلك للتخفيف عن بعض الموظفين المنوطة بهم سلطات متعددة، ورغبة في تدريب أعضاء الإدارة الوسطى من الموظفين على تحمل المسؤولية واتخاذ القرارات، كما يعني أن يعهد الرئيس الإداري بعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانوني [2]، ولقد وضع المشرع هذه المكنة لتمارس بشروط هي:

- لا يكون التفويض إلا بنص.
- أن يصدر قرار صريح بالتفويض.
- التفويض يجب أن يكون جزئيا.
- التزام المفوض حدود القرار الأصيل.
- أن يكون التفويض في حدود اختصاصات الأصيل المحددة قانوناً.

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص65.

[2] عزري الزين، المرجع السابق، ص18.

و للتفويض صورتان : تفويض سلطة وتفويض التوقيع.

2- الحلول:

ويقصد به أن يحل موظف عام أو جهة إدارية محل جهة إدارية أخرى في حالة غياب الموظف الأصيل أو قيام سبب يحول بينه وبين القيام بعمله، أو في حالة تقاعس إحدى الجهات الإدارية عن القيام بواجباتها، ومثال ذلك كأن يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة عدم تصويت هذا الأخير عن النفقات الإجبارية في ميزانية البلدية وذلك ما بينته المواد "**100**" وما بعدها في القانون المتعلق بالبلدية **10/11**.[1]

الفرع الثاني: ركن الشكل والسبب:

1 ركن الشكل:

الشكل وهذا المظهر الخارجي و الإجراءات هي التي تعتبر الإدارة بها عن إدارتها المنفردة والملزمة للأفراد. وما تجدر الإشارة إليه أنه لا توجد قواعد عامة تبين الأشكال والإجراءات اللازمة في جميع القرارات الإدارية إلا أن النصوص قد تفرض على الإدارة أن تتبع إجراءات محددة وأن تفرغ قراراتها في أشكال وقوالب معينة تحت طائلة البطلان.

والهدف المبتغى من هذه الشكلية هي عدم دفع الإدارة على التسرع في اتخاذ القرار وبالتالي قد يؤثر ذلك على مساسها بمبدأ المشروعية، كما يهدف أيضا إلى تحقيق مصالح الأفراد الذين بإمكانهم متابعة ورقابة الإدارة في مدى التزامها بالإجراءات والأشكال معًا لتعسفها.

[1] **القانون رقم 10/11** المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـــ 22 يوليو 2011 يتعلق بالبلدية (ج.ر 37 م في 2011/07/03).

أولا- الأشكال الجوهرية:

وهي إرغام الإدارة مصدرة القرار على تتبع واحترام شكل معين من خلال إصدارها لقراراتها دون أن يفصح لها المجال في اختيار الشكل أي أن الإدارة لا تملك السلطة التقديرية، ومثال ذلك كأن يلزمها المشرع في وجوب تسبيب قرارها، أو وجوب استشارة جهة معينة قبل اتخاذ قرار، ففي هذه الأمثلة وغيرها فالقرار الإداري الذي تصدره الإدارة ولا تحترم فيه الشكل والإجراء الجوهري يصبح معرضا للإلغاء، لتخلف ركن من أركانه.

ثانيا- الأشكال الثانوية:

يقصد بها الأشكال والإجراءات التي لم يلزم بها القانون على احترامها وهي مقررة لصالح الإدارة على عكس الإجراءات والأشكال الجوهرية المقررة لصالح الأفراد والمخاطبين بالقرار، فإن إغفال الإدارة لشكل وإجراء ثانوي لا يرتب بطلان قرارها الإداري.

- 2ركن السبب:

هو العنصر القانوني أو الواقعي الذي يدفع الإدارة إلى إصدار القرار الإداري، فهو حالة قانونية أو واقعية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين يتمثل في محل القرار، فإذا أصدرت الإدارة القرار دون وجود حالة قانونية أو واقعية تستوجب منها التدخل فقراراتها باطلة والأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها لأنها تصدرها لأسباب صحيحة وعلى من يدعي خلاف ذلك إثبات العكس.[1]

[1] عزري الزين المرجع السابق، ص21.

الفرع الثالث: ركن المحل و الغاية .

1 المحل:

والمقصود بالمحل موضوع القرار أو الأثر القانوني الذي يرتبه هذا القرار ويختلف هذا القرار من حيث العمومية والشمولية بحسب إذا كان القرار تنظيميا أو فرديا، حيث يتميز أثر القرار التنظيمي في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني لمجموعة من الأفراد غير محددين بذواتهم، في حين يتمثل أثر القرار الفردي في لإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني ذاتي.

ويشترط في محل القرار على غرار ركن السبب أن يكون ممكنًا ومشروعًا وإذا كان القرار معيبا في مضمونه وموضوعه بأن يكون الأثر القانوني المترتب عنه مخالفا للقانون، أيًا كان مصدره، دستوري أو تشريعي أو لائحي أو عرف، أو المبادئ العامة للقانون، فعن هذه الحالة يكون غير مشروع ومعيب بعيب مخالفة القانون.[1]

2- ركن الغاية والهدف.

وهي أن تهدف القرارات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة كغاية لها، وهي النتيجة التي تصدر إليها الإدارة من خلال إصدارها لقراراتها ويشترط لصحة القرار الإداري أن يهدف إلى تحقيق غاية مشروعة، سواءً سواء كانت هذه المصلحة العامة مباشرة أو تمر بعدة مراحل.

والأصل أن كل قرار إداري يستهدف المصلحة العامة وعلى من يدعي العكس أن يثبت ذلك، وأحيانا يتدخل المشرع ويحدد للإدارة أهداف معينة يجب عليها تحقيقها وإن حادت على ذلك أصبح القرار الإداري مشوب بعيب الانحراف بالسلطة، ويتم تحديد الغاية من القرار الإداري وفق قاعدتين أساسيتين: القاعدة الأولى هي استهداف المصلحة العامة والقاعدة الثانية احترام قاعدة التخصيص.

[1] ابتسام شويدار، المرجع السابق، ص23.

ومن خلال دراستنا لأركان القرار الإداري دراسة معمقة ومعرفة مدى أهمية هذه العناصر فإن تخلف أي ركن من الأركان السابقة فإنه يؤثر في صحة القرار الإداري ويصبح معيبا بسبب تخلف أحد أركانه ويترتب عن ذلك إلغاء القرار، ممن له مصلحة أو ذوي الشأن أو المخاطبين به، لأنه يمس مراكزهم القانونية.

إن القرارات الإدارية تصبح نافذة في حق الإدارة بمجرد صدورها، إلا أنها لا تسري في حق الأفراد إلا إذا علموا بها، والعلم يتم بالطرق المقررة قانونا وهذا ما تناولته في فصلنا هذا وذلك من خلال المبحث الأول النشر و المبحث الثاني التبليغ والمبحث الثالث نظرية العلم باليقين.

المبحث الأول:

النشر.

المقصود به هو قيام الإدارة بإعلان الكافة (منهم صاحب الشأن بمحتويات القرار الذي تصدره الإدارة حتى يكونوا على بينة منه)، ويختلف مكان النشر للقرار الإداري فإذا كان القرار الإداري تنظيميا يكون نشره في الجريدة الرسمية وإذا كان القرار الإداري فرديا فينشر في نشرات خاصة بكل قطاع أو مصلحة.[1]

ويقوم النشر على أساس أن الإدارة تنفذ الشكليات المقررة لكي يعلم الأفراد بالقرار، والمعروف أنه إذا نص القانون على طريقة معينة للنشر فيجب على الإرادة تتبع تلك الطريقة ولا يعتبر الأفراد قد علموا بالقرار إلا إذا تم نشره بالطريقة المقررة دون أن يكون للإدارة الحق باستبدالها بطريقة أخرى.

المطلب الأول:

الأساس القانوني للنشر.

بعد إصدار الإدارة للقرار الإداري الذي تعمل على نشره وفقًا للشكليات والطرق التي تحددها القوانين والأنظمة، حيث لا تسري آثار القرار ولا تترتب عليه الحقوق والالتزامات

[1] عزري الزين، المرجع السابق، ص23.

اتجاه الأفراد إلا بنشره وفق الطريقة الواردة بالقانون، وعليه فإن سلطتها تكون مقيدة وذلك ما تبينه وتوضحه المادة " **08**" من المرسوم رقم **131/88** الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن[1]، وجاء فيها: "يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام."

وهذا ما تؤكده المادة " **09**" من المرسوم السابق والتي جاء فيها: " يعين على الإدارة أن تنشر بانتظام التعليمات والمناشي ر والمذكرات والآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين إلا إذا وردت أحكام مخالفة في التنظيم الجاري به العمل."

وحتى يعتد بالنشر كبداية لسريان القرار الإداري، فإنه يشترط فيه أن يكون وافيًا شاملا لعناصر القرار ومضمونه بطريقة واضحة لا لبس ولا غموض فيها بصورة تمكن صاحب الشأن من أن يحدد موقفه بدقة، فعلى الإدارة أن تضمن نشر جميع البيانات الضرورية للقرار بحيث لا يكون النشر مجرد تنبيه لذوي الشأن بوجوده، بل يكون كحجة يستعملها الطاعن في دعواه، وما تجدر الإشارة إليه أنه وفي حالة غياب النص القانوني تكون للإدارة سلطة تقديرية في اختيار الوسيلة الملائمة لنشر قراراتها بما يكفل إعلام الجمهور بها: الملصقات، الجرائد، الإذاعة، الانترنت...إلخ.[2]

---

[1] **المرسوم الرئاسي رقم 131/88**، المؤرخ في 04 يوليو 1988، المنظم **للعلاقة بين الإدارة والمواطن**، ج.ر عدد 27، الصادرة بتاريخ 06 يوليو 1988.

[2] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص102.

المطلب الثاني:

الوسائل القانونية للنشر.

لكي يرتب القرار الإداري آثارًا قانونية في مواجهة المخاطبين به إلا إذا نشر.

الفرع الأول: النشر في الجريدة الرسمية.

يرتب القرار الإداري التنظيمي أثره في مواجهة المخاطبين به لمجرد نشره في الجريدة الرسمية، ولا يعتد بهذا النشر كوسيلة لسريان القرار الإداري في مواجهة الأفراد، إلا إذا تم هذا النشر بالطريقة المقررة.

فإذا حدد المشرع وسيلة النشر في الجريدة الرسمية للعلم بالقرار، فلا يعني عن هذه الطريقة نشر القرار في جريدة يومية أو أسبوعية، لو كانت واسعة الانتشار وكان النشر فيها أكثر تحقيقا لهدف العلم بالقرار من نشره في الجريدة الرسمية.[1]

وبعد النشر في الجريدة الرسمية كإثبات وقرينة للمخاطبين بالقرار الإداري من تاريخ هذا النشر يرتب القرار الإداري آثاره القانونية.

الفرع الثاني: النشر في النشرات المصلحية.

نشر القرارات في النشرات المصلحية والأماكن المخصصة لها والتي تتواجد بالجهة مصدرة القرار الإداري تعد بمثابة وسيلة للعلم به، تغني عن إعلان صاحب الشأن بهذا القرار، كما يغني هذا النشر عن نشر القرار بالجريدة الرسمية إذا استند هذا القرار إلى نص خاص، حيث أن الخاص يقيد العام. فالإدارة مقيدة بوسيلة النشر إذا ما نص عليها القانون، ويعد قرارها باطلا في حال إغفالها، ويظل بالتالي ميعاد الطعن مفتوحًا، أما إذا لم ينص القانون على طريقة

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، المركز القومي للإصدارات القانونية، الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص254.

بعينها، فطريقة النشر تكون بالنشر المصلحية كما رأينا سابقا أو عن طريق لوح الإعلانات المخصص للإدارة أو استعمال طريقة النشر الإلكتروني مواكبة للتطور العلمي.

ففي فرنسا اعتبر الأمر المؤرخ في 20 فيفري 2004 المتمم بالمرسوم المؤرخ في 29 جوان 2004، أنه يمكن نشر بعض القرارات التنظيمية إلكترونيا، واشترط مجلس الدولة الفرنسي كي تكون طريقة الإعلان الالكتروني كافية ومناسبة، أن يتم تحديدها بقرار تنظيمي ويستوفي ويحقق هو بذاته موضوع النشر الكامل.

وإعلام المخاطبين بالقرار الإداري وذوي الشأن لا يعني تنبيههم بوجود قرار قد صدر حيالهم، وإنما نقال العلم إليهم بالقرار نقلا كافيا، مستوفيا كل مضمونه، شاملا جميع عناصره، حتى يستطيعوا معرفة مركزهم القانوني وتحديد موقفهم إزاءه.[1]

وللعودة للنشر في النشرات المصلحية وحتى يؤدي النشر دوره في نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد والمخاطبين به، فإنه يتعين أن تتحقق في هذا النشر الضوابط التالية:

أولا- وجود نشرة مصلحية:

للتأكد من أن القرار الإداري نشري في النشرة المصلحية لا بد من وجود **النشرة فعلًا في المصلحة** وأن يعلم الأفراد بوجودها حتى يتابعوا ما ينشر فيها من قرارات تمس مراكزهم القانونية.

ثانيا- إحاطة النشرة بتفاصيل القرار:

الغاية من النشر بصفة عامة هو تمكين المخاطب بالقرار من الإحاطة بكافة أحكامه وعناصره فإنه مم النشر في نشرة مصلحية لقرارها، قد تشابه الغموض وعدم التحديد فإنه لا يعتبر دليلا على علم ذوي الشأن به، لكي يرتب نشر القرار في النشرة المصلحية أثره في نفاذ

[1] قطاف تمام عبد الناصر، المرجع السابق، ص159.

القرار في مواجهة المخاطبين به، يجب أن تشير تلك النشرة إلى القرار بصورة كافية للتعريف بعناصره ومحتوياته، بما يتيح لذوي الشأن والمخاطبين به، تحديد مواقفهم إزاءه[1]

ولقد أولى المشرع الجزائري أهمية بالغة لعملية نشر القرارات الادارية والأمثلة التالية تبين الأهمية التي أولاها المشرع الجزائري لطريقة النشر، حيث نصت المادة " **6**" من المرسوم التنفيذي **203/95**،[2]الذي يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية فحواه أي نص المادة أنه يجب نشر جميع القرارات التي تتضمن تثبيت الموظفين وترقيتهم وحركة انتقالهم وإنهاء مهامهم وتبليغها في جميع الحالات.

المبحث الثاني:

التبليغ

إذا كان نشر القرار الإداري التنظيمي هو وسيلة العلم به التي تؤدي إلى سريانه في مواجهة الأفراد، فإن التبليغ وفيه كنقل الإدارة القرار الإداري الفردي إلى فرد معين أو مجموعة من الأفراد المحددين بذواتهم وتبليغهم بالقرار بكافة تفاصيله، والتبليغ (الإعلان) يتم بأية وسيلة تحقق اتصال علم المخاطبين بالقرار بصدوره ومضمونه بصورة مؤكدة.[3]

ومن المستقر عليه فقها وقضاءً أنّ آثار القرار الإداري الفردي لا تسري حيال الشخص أو الأشخاص المعنيين به إلا من تاريخ تبليغه وإعلانه إليهم بموجب توصيل مضمون القرار إلى علمهم شخصيا، وهذا ما تؤكده المادة "**35**" من المرسوم **131/88** المؤرخ في 04 يوليو 1988 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، والتي تنص على مايلي: " لا يحتج بأي قرار

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص285.

[2] المرسوم التنفيذي رقم **59/85**، المؤرخ في 23 مارس 1958، **المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية**، الجريدة الرسمية عدد13.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص208.

ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار، إلا إذا سبق تبليغه إليه قانوناً، هذا وإن لم يكن نص قانوني أو تنظيمي مخالف."

المطلب الأول:

مفهوم التبليغ (الإعلان)

ويقصد بالتبليغ إخطار المعني أو المعنيين بالقرار رسميا بنسخة من القرار بالكيفية التي حددها القانون أو بالكيفية المعتمدة داخل الدولة، وعرفته المحكمة العليا في مصر بأنه:" الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور.[1]

و الإعلان أيضا هو تبليغ الأفراد بالقرار عن طريق الإدارة وذلك بالوسائل التي تراها، ويقصد به أيضا: الشكلية التي يتم بواسطتها إعلام المبلغ إليه بالإجراءات القضائية التي تتخذ ضده، وتتجلى أهميته فيما يترتب عليه من مواعيد الطعن وحضور الجلسات وغير ذلك من الآثار، فالتبليغ هو المفتاح الذي لا يمكن بدونه البت في المنازعات القضائية لذلك تبقى الكثير من الملفات على رفوف المحاكم في انتظار استكمال إجراءات التبليغ.

وكما عرف التبليغ على أنه: "عبارة عن طريقة قانونية رسمها المشرع بقصد إيصال أوراق قضائية إلى شخص آخر يتمكن من الاطلاع عليها وتسليمه نسخة عنها وذلك لبدأ السير في إجراءات الدعوى تحقيقاً لبدأ المواجهة ويتم هذا الإجراء بواسطة موظف رسمي وهو المحضر القضائي.

وعرفته المحكمة العليا في مصر على أنه: "الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى الفرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور، والأصل أن الإعلان يتم بكافة الوسائل المعروفة والتي من خلالها يمكن أن يتحقق علم صاحب الشأن بالقرار، كتسليمه القرار مباشرة

[1] عمار بوضياف، **المرجع في المنازعات الإدارية**، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص204.

أو بالبريد أو عن طريق محضر، تعليقه في المكان المخصص للإعلان، الإعلان هو الوسيلة الواجبة لتبليغ القرارات الفردية الصادرة بصدد فرد معين بالذات أو أفراد معينين بذواتهم أو بخصوص حالة أو حالات معينة كما هو الحال بالنسبة لقرار تعيين موظف، أو منح رخصة مزاولة مهنة معينة، وعلى ذلك لا يكفي نشر القرار لافتراض العلم به، والإعلان أو التبليغ ليس له شكل خاص كقاعدة عامة فكل ما من شأنه أن يحمل القرار بمحتوياته إلى علم الجمهور أو إلى علم الموجه إليه يعتبر إعلانا صحيحًا، ويتميز العلم بواسطة التبليغ أنه علم حقيقي وثابت في حق المبلغ إليه بخلاف العلم بواسطة أسلوب النشر فهو فرضي، فيفترض أن يطلع المعني على القرار، وينفذ في حقه بعد النشر ولو لم يطّلع عليه.[1]

والأصل أن القرارات الفردية ينبغي تبليغها ليعلم المخاطب بها وبمضمونها وحتى يبدأ مرحلة جديدة تتعلق بالطعن في القرار الإداري، إما أمام جهة إدارية باعتماد النظام الإداري، أو أمام القضاء ورفع دعوى إلغاء القرار الإداري.

وتجد قاعدة التبليغ أساسها القانوني في التشريع الجزائري كما ذكر أسبابها، وخاصة ما جاءت به المادة " **35**" من المرسوم الرئاسي **131/88.**[2]الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، والتي جاء فيها " لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونًا، وهذا إن لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف" وبهذا النص يكون المشرع الجزائري قد وفر للفرد مجال القرارات الفردية ضمانة التبليغ ليصبح على علم بمضمون القرار الإداري المبلغ له ونعرف بعد موقفه منه، ويبدو الأمر في غاية طبيعته إذ كيف نلزم شخص بأعباء الوظيفة العامة ولم تبلغ له الإدارة المعنية قرار التعيين وكيف نلزم الموظف بالعمل في مصلحة جديدة أو مكتب جديد إذا لم يبلغ قرار النقل وكيف تنفذ

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص204.

[2] المرسوم الرئاسي رقم **131/88**، المؤرخ في 07 جويلية 1988، المنظم **للعلاقات بين الإدارة والمواطن**، الجريدة الرسمية عدد 27، الصادرة في 06 جويلية 1988.

ضده عقوبة تأديبية ولا يبلغ بمنطوق القرار التأديبي، وذلك بالطرق القانونية وهذا ما سنتناوله في بحثنا هذا وفي المطلب الثاني.

المطلب الثاني:

طرق التبليغ

تعتمد الإدارة العامة في الكثير من الحالات إلى تبليغ قراراتها الفردية إلى ذوي الشأن والمعنيين بعدة طرق ووسائل:

الفرع الأول: التبليغ بواسطة البريد الإلكتروني (الإرسال):

تقوم الإدارة بإبلاغ قراراتها إلى المعنيين بواسطة البريد الموصي عليه مع العلم بالوصول، والتبليغ بطريقة الإرسال يتم بإبلاغ صاحب الشأن شخصيا بالقرار الذي يتعلق به، ويتم ذلك بإرسال كتاب مسجل (بعلم الوصول) عن طريق البريد إلى صاحب العلاقة شخصيا، أو بطريقة تضمن الوصول إليه شخصيا حتى يتمكن من معرفة القرار الخاص به، وهذه الطريقة أقرها مجلس الدولة الفرنسي بقوله: "إشعار البريد المتعلق باستلام خطاب موصي عليه يعتبر قرينة على الإعلان حتى يثبت العكس."

والمحكمة الإدارية العليا المصرية أجازت الإعلان عن طريق البريد، عندما قضت بأن: "القاعدة أن الإعلان لا يخضع لشكليات معينة يتعين سلوكها، فقد يتم عن طريق محضر أو عن طريق خطاب بعلم الوصول وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية، حيث قضت بأن: "ميعاد الطعن بالقرار الإداري ستون يومًا " 60" من تاريخ تبليغه أو نشره في (الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى).

وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري بنص المادة "**26**" من المرسوم **131/88** السابق الذكر الذي جاء لينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن وجاء فيها: "تتخذ الإدارة أي إجراء من

شأنه أن يساعد قدر الإمكان على استعمال سبل البريد والهاتف في علاقاتها بالمواطنين." كما يمكن أيضا استعمال الوسائل الإعلامية الحديثة (الانترنت).[1]

وبالرغم من أن هذه الطريقة قد أقرها المشرع وطبقها وأكدها القضاء فإن هناك من ينتقدها بأنها تتضمن إضرار بالموجه إليه لأن عمال البريد قد يكونوا غير دقيقين ويسلمون الخطابات لغير المعنيين، وإن وصلت فإنها قد تصل في الوقت غير المناسب، ويجهلون الآثار المترتبة على ذلك، كما لو سلم الخطاب لبواب المنزل مثلا، والحقيقة إرسال القرار الإداري بالبريد يعد قرينة على العلم به، ولكنه لا يؤدي إلى وصول العلم الحقيقي لصاحب الشأن، في الوقت الذي يقصد بالإعلان وصول العلم بالقرار وليس مجرد افتراض العلم به، وهذا العلم الحقيقي هو الذي يبرر الاحتجاج بالقرار الذي يجب أن يكون العلم به حقيقيا، وهذا لن يأتي إلا إذا وصل العلم لصاحب الشأن على وجه اليقين.[2]

والانتقاد الآخر الموجه لهذه الطريقة، إذا طرح إشكالية استلام الظرف من غير المعني، أو قد يدعي أنه خاليا وليس في محتواه قرار كما وقع في قضية واقعية عرضت أمام مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 19 ديسمبر 1952 بما يجعل جهة الإدارة في موقف قانوني حرج أمام القضاء، وتواجه صعوبة كبيرة في إقناع القاضي بأن مضمون القرار بلغ إلى علم المعني أو صاحب الشأن.[3]

والحديث عن التبليغ عن طريق البريد يجرنا للحديث عن طرق أخرى للتبليغ وذلك من خلال تطور وسائل الاتصال وتنوعها مما جعل وأجبر الإدارات المختلفة على استعمال الوسائل

---

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص104.

[2] رائد محمد يوسف عدوان، **نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد –دراسة مقارنة–**، (مذكرة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط، 2013، 15.

[3] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص205.

الإلكترونية كالفاكس والإذاعة والتلفزيون...، وقد نصت على هذه الوسائل العديد من التشريعات والقوانين.

الفرع الثاني: التبليغ عن طريق الفاكس.

إن تطور وسائل الاتصال وتنوعها دفع الإدارة إلى استغلالها من أجل تبليغ قراراتها إلى المعنيين ومن هناك تحقيق الهدف المنشود للإدارة وهو تحقيق المصلحة العامة، ومن بين الوسائل التي تستعملها الفاكس وهو ما طرح إشكالا وتساؤلًا قانونيا، تمثل في مدى قانونية هذا التبليغ؟، وهل يسري القرار في حق الفرد متى بلغ به بواسطة الفاكس؟

ذهب الفقه إلى أن الوسائل الإلكترونية كالفاكس تعد أسرع في إيصال العلم بالقرار إلى ذوي الشأن، إلا أنها لا تؤدي العلم ذاته، بل تعد قرينة على العلم فقط، فقد لا يستلم صاحب الشأن نسخة القرار أو صورة الإعلان ويستلمه شخص آخر، وقد يكون من استلم القرار لكنها رديئة جدًا، وعليها الكثير من آثار المحو وعدم الوضوح مما يتعذر عليه فهم مضمونها ومحتواها، وهذه تساؤلات تجعل المعني بالقرار في وضعية قوية عكس الإدارة مرسلة القرار التي أصبحت في وضع صعب وكطرف ضعيف، إذ يقع عليه إثبات التبليغ إلى المعنيين.

الفرع الثالث: التبليغ عن طريق الاستلام.

وهذه الطريقة تعني أن يسلم ممثل الإدارة للطرف المعني نسخة من القرار الإداري الذي يمس مركزه القانوني، وكما جاء في القانون الأردني على أنه: "يتم تبليغ الأوراق القضائية بتسليم نسخة منها إلى المطلوب تبليغه أينما وجد ما لم يرد نص بخلاف ذلك."

كذلك ما جاء به القانون المصري أيضا في إحدى مواده "تسلم الأوراق المطلوب إعلانها إلى الشخص نفسه أو في موطنه، ويجوز تسليمها في الموطن المختار في الأحوال التي يبينها القانون"[1]

على الرغم من أهمية وفعالية هذه الطريقة على غرار باقي الطرق إلا أنها لا تخلو من الانتقادات كأن يرفض المعني استلام نسخة من القرار.

الفرع الرابع: الإعلان الشفهي.

إن طريقة الإعلان الشفهي من أصعب طرق التبليغ، فتبليغ القرار لصاحب الشأن، أو المعني شفاهة، يجعل الإدارة في موقف صعب بشأن إثبات تبليغها القرار للمخاطب به بما يترتب عنه أن مدة الطعن في القرار مفتوحة، وهذا الوضع يخدم المعني بالقرار ولا يخدم جهة الإدارة مصدرة القرار، التي يكون من مصلحتها إتباع وسيلة أخرى لتبليغ القرار، غير وسيلة الإعلان الشفهي.

وإذا تعلق الأمر بمدة سريان الطعن الإداري أو القضائي في القرار الإداري، وُجب حينئذٍ ضبط تاريخ التبليغ الذي يقوم على فكرة العلم الحقيقي، ولا يكون ذلك إلا بأسلوب التبليغ الرسمي لا بطريقة التبليغ الشفهي الذي يثير الكثير من الإشكالات القانونية، فالإدارة إذا بادرت إلى تبليغ المعني بطريقة المشافهة فكيف تثبت ذلك في الملف الوظيفي للمعني.[2]

إن إجراء التبليغ يجب أن يتم كتابة ولا يجوز إجراؤه شفاهة، ذلك أن التبليغ يرتب على إجرائه بدء ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري، ومن ثم يجب على الإدارة إثبات تاريخ

[1] رائد محمد يوسف عدوان، المرجع السابق، ص55.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص206.

حدوثه وهو أمر يصعب إثباته في حالة إجراء التبليغ شفاهة ويرتب على ذلك أن يظل ميعاد الطعن في القرار الإداري مفتوحًا وهذا يؤدي إلى عدم استقرار الأوضاع الإدارية.[1]

فالتبليغ يجب أن يحتوي على المعلومات التي تسمح بالتحقق من مشروعيته، وعدم خضوع الإعلان لشكلية معينة، يجب أن لا يحرمه من مقومات التبليغ، فيجب أن يظهر فيه اسم الإعلان لشكلية معينة، يجب أن لا يحرمه من مقومات التبليغ، فيجب أن يظهر فيه اسم الجهة المصدرة وأن يصدر الإعلان عن الموظف المختص وأن يوجه إلى صاحب المصلحة شخصيا وكل هذه الاعتبارات لا تتوافر في الإعلان إلا إذا كان كتابة.[2]

ولقد كان للقضاء الإداري الجزائري موقفًا لطريقة التبليغ والعلم بالقرار الإداري ووجوب تبليغه وذلك ما أكدته الغرفة الإدارية على أنه: ينبغي إبلاغ الموظف بقرار النقل وكل القرار الإداري يتضمن خرق هذه الشكلية يعد باطلا". وذلك ما ذهب إليه وأكده مجلس الدولة الجزائري، إذ أرسى بشأن العلم بالقرار الإداري الفردي قاعدة عامة وهي وجوب تبليغ القرار الشخصي ولا ينبغي الاكتفاء بالعلم بالقرار، وهذا أيضا ما ذهبت وأكدته التشريعات الأخرى ففي مصر استقر القضاء على شروط الإعلان السليم بقوله: " القاعدة أن الإعلان يتم عن طريق محضر أو عن طريق خطاب بعلم الوصول".

وما يستشف أن معظم التشريعات على غرار التشريع الجزائري أخذت بالتبليغ والإعلان الكتابي ولم تعتمد على التبليغ الشفهي لما له من صعوبة في تطبيقه على أرض الواقع، ويجعل من الإدارة في موقف صعب بشأن إثبات تبليغها القرار للمخاطب به وذوي الشأن لما يترتب عنه مدة الطعن في القرار مفتوحة وهذا الوضع يخدم المعني بالقرار ولا يخدم جهة الإدارة التي تكون من مصلحتها البحث عن وسيلة أخرى لتبليغ قراراتها غير وسيلة الإعلان الشفهي.

---

[1] رائد محمد يوسف علوان، المرجع السابق، ص55.

[2] رائد محمد يوسف عدوان، المرجع السابق، ص56.

المبحث الثالث:

نظرية العلم اليقيني.

نظرية العلم اليقيني هي نظرية قضائية، لا تستند إلى نصوص تشريعية وليست قاصرة على العلم الحقيقي الواقعي الناتج من غير الإعلان والنشر أي بالتنفيذ والإقرار بل تنطبق على جميع وسائل العلم، [1]

ومن المعلوم أن النشر والإعلام من وسائل العلم بالقرارات الإدارية، ولا يعني ذلك ألا يتحقق العلم بها وحدهما وإنّما توجد طريقة أخرى وهي كما ذكرنا سابقًا العلم اليقيني، ويحدث العلم بهذه الوسيلة باجتهاد صاحب الشأن أي بمسعى فردي منه، وقد يقع علمه بالمصادفة قبل أن تبلغه به الإدارة أو يكون قد فوجئ بالعلم بصدوره ومضمونه عن طريق شخص أخر، أو يكون قد قام بتنفيذه فعلا بعد علمه به، وقد يحدث أيضا هذا العلم إذا قامت الإدارة باتخاذ إجراء في صاحب الشأن لتنفيذ القرار قبل تبليغه به، ففي هذه الحالات وغيرها يتحقق العلم بالنسبة لصاحب الشأن ويكون علمًا يقينيًا إذا أظهر دليل أو قرينة على علمه بالقرار، وقد يتقدم صاحب الشأن بتظلم ضد القرار يشرح فيه تفاصيل ومضمون القرار، وقد يقوم بتنفيذ القرار تنفيذا ماديّا فيعد التنفيذ قرينة على علمه به، فالعلم بالقرار لا يصبح علمًا يقينيًا إلا إذا أثبت أمام القاضي الإداري ما يؤيد هذا اليقين، أما إذا لم يظهر الدليل فلا يعتبر علمًا يقينيًا وإنّما يعتبر علمًا ضمنيًّا أو افتراضيًّا.[2]

ومن خلال المطلبين التاليين سنبين في المطلب الأول مفهوم العلم اليقيني والمطلب الثاني موقف القضاء من نظرية العلم اليقيني.

---

[1] رائد محمد يوسف، المرجع السابق، ص58.

[2] مازن إيليو راضي، **الوجيز في القانون الإداري**، دار الاسكندرية للنشر والتوزيع، مصر، 2004، ص69.

المطلب الأول:

مفهوم العلم اليقيني.

يمكن تعريف العلم اليقيني أنه وصول القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكدة عن غير طريق الإدارة، وعليه فإن لم تقدم الإدارة في هذه الحالة على تبليغ قراراتها للمعني به ومع ذلك تحقق له العلم بمضمون القرار فصار عالمًا بمحتواه وكنا أمام حالة العلم باليقين.

فنظرية العلم باليقين لا تقوم على فكرة الظن أو الاحتمال، بل تقوم على التأكيد والقطع والجزم وإزالة كل غموض وشك، وفيما يتأكد أن المعني بلغ إلى علمه القرار بغير تدخل الإدارة.

ويقصد بالعلم اليقيني أن يتمكن الشخص المعني بالقرار الإداري من الإطّلاع والعلم بمحتواه بطريقة أخرى غير وسيلة النشر والتبليغ، بصورة قاطعة لا ظنيّة ولا افتراضية وبكيفية وافية وشاملة.[1]

ويقصد بالعلم اليقيني أو الحقيقي أيضًا، أن يصل القرار الإداري إلى علم الأفراد بطريقة مؤكّدة من غير طريق الإدارة وعليه فإن لم تقدم الإدارة في هذه الحالة على تبليغ قرارها للمعني به ومع ذلك تحقق له العلم بمضمون القرار فصار عالمًا بمحتواه، كنّا أمام حالة العلم باليقين.

فنظرية العلم باليقين لا تقوم على فكرة الظن أو الاحتمال، بل تقوم على التأكيد والقطع وإزالة كل شك أن المعني بلغ إلى علمه القرار بغير طريق الإدارة. ونظرية العلم اليقيني من صنع القضاء الفرنسي الذي حرص على ضبط شروط لها وهذه النظرية لم تلق اجتماعا على مستوى الفقه سواءً من مصر أو فرنسا، بل لقيت رد شديد من جانب بعض الفقهاء.

---

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص104.

ولقيام نظرية العلم اليقيني لابد من توافر الشروط التالية:

أولا–أن ي كون العلم بغير النشر أو التبليغ:

نستطيع القول بأننا أمام علم يقيني إذا لم تبادر الإدارة إلى نشر القرار أو تبليغه، فإذا قامت الإدارة نشر قراراتها بنص القانون، أو سلكت طريقة التبليغ فلا نكون أمام وضعية تفرض علينا تطبيق فكرة العلم اليقيني، وإلى جانب ذلك فإن أول شرط وُجب التأكد من توافره لإعمال وتطبيق هذه النظرية هو عدم قيام الإدارة لإتباع إجراءات نشر القرار الإداري أو تبليغه أي كانت الأسباب التي دفعتها بذلك، إهمال، نسيان، عدم مراعاة حقوق الآخرين، فإن هي قامت بإجراء النشر أو التبليغ، فلا يمكنها تطبيق العلم اليقيني.[1]

ثانيا– أن يكون علم المعني بالقرار قطعيّا لا ظنيا:

بما أن فكرة ونظرية العلم اليقيني تعني سريان القرار الإداري في حق المعني دون نشره أو تبليغه، اللذان هما أهم وسائل العلم بالقرار أو أكثر هما تطبيقا وشيوعا. إن سريان القرار الإداري في حق المعني لا يتحقق إلا إذا تم التأكد من المعني بالقرار صار عالما به وبمحتواه بالرغم من عدم إتباع إجراءات النشر والتبليغ من جانب الإدارة كأن يعم بالقرار من طرف شخص تابع للجهة مصدرة القرار، وهذا العلم يقوم على فكرة القطع والتأكيد بأن المعني علم بالقرار، ولذلك سميت النظرية فقها وقضاءً بنظرية العلم اليقيني.

ثالثا– أن يشمل العلم بالقرار جميع أجزائه وعناصره:

إضافة إلى الشرطين السابقين لا بد من وجود شرط آخر، وهو أن يحصل العلم بجميع أجزائه وعناصر القرار، أي أن لا يحقق العلم بجزء أو عنصر من القرار ولا يتحقق بالنسبة للعناصر والأجزاء الأخرى، فنحن هنا أمام علم جزئي لا كلي بمضمون القرار ومحتواه.

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص211.

ومن هناك يقع على الإدارة عبئ الإثبات، أي إثبات علم المعنيين بالقرار بكافة أجزائه وعناصره، وليس ذلك بالأمر البسيط الهيّن، فمن الأفضل لها أن تبادر إلى النشر في حالات وجوب النشر أو التبليغ، على أن تكون في وضعية صعبة لإثبات علم المعني بالقرار بمضمونه وبجميع محتوياته لتستفيد فيما بعد بالآثار الناتجة عن تطبيق نظرية العلم اليقيني، وبالتالي قد تدفع بسقوط أجال الطعن قي القرار محل العلم، وإذا كان المعني بالقرار على علم به وتحقق ذلك، وشمل العلم كل أجزاء القرار نتج عن ذلك أن المعني عرف مركزه القانوني الجديد بكل دقة ووضوح لما يمكنه في النهاية من الطعن في القرار إداريّا أو قضائيّا.[1]

المطلب الثاني:

موقف القضاء من نظرية العلم اليقيني.

لقد كان موقف القضاء متباينًا من نظرية العلم اليقيني وذلك بتباين التشريعات وتنوعها.

الفرع الأول: موقف القضاء الفرنسي.

لقد تشدد القضاء الإداري الفرنسي في تطبيق نظرية العلم اليقيني إلى حد أنها أصبحت نظرية تكاد تكون مهجورة ومحدودة التطبيق وفي حالات ضيّقة جدًا كمداولات المجالس المنتجة على سبيل المثال.[2]

الفرع الثاني: القضاء المصري.

نجد مجلس الدولة المصري مازال يأخذ بهذه النظرية ويطبّقها بصورة شاملة، غير أنه قيّدها بشروط تضمن الاحتفاظ بمصالح الأفراد بحيث لا يسري القرار في مواجهتهم إلا وهم يعلمون به على سبيل اليقين، كما لو كان قد أعلن إليهم.

---

[1] عمار بوضياف، نفس المرجع، ص212.

[2] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص105.

وقد حددت محكمة القضاء الإداري منذ نشأتها نطاق تطبيق النظرية، حيث قررت: "ميعاد الستين يومًا المقررة لطلب إلغاء القرارات الإدارية يبدأ من تاريخ إخطار ذوي الشأن بهذه القرارات، وذلك إما بإعلامهم بها أو بالنشر عنها بإحدى طرق النشر المقررة في القانون ويستثنى من هذه الحالة ما إذا قام الدليل على علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه ومحتوياته علمًا نافياً للجهات أو أن الجهة الإدارية قامت بتنفيذه وأُحيط علما بهذا التنفيذ، فيبدأ سريان ميعاد الطعن في هاتين الحالتين من تاريخ ثبوت العلم في الحالة الأولى ومن تاريخ وقوع التنفيذ في الحالة الثانية.[1]

الفرع الثالث: موقف القضاء الجزائري.

ويتجلى القضاء الإداري الجزائري من خلال موقف الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرار لها بتاريخ 1993/04/11 حيث دعت إلى عدم تبني فكرة العلم اليقيني وسببت قرارها بما يلي: "حيث أنه وحينئذ فإن النظرية التي أسسها الاجتهاد القضائي والمتعلقة بالعلم اليقيني يجب تطبيقها بشكل محدد جدًا وبتقديم الدليل الذي لا يمكن رفضه والذي يثبت رسميًا بأن المعني قد علم بلا منازع بالقرار الإداري المطعون فيه. ومن خلال مما سبق يتضح جليا أن الغرفة الإدارية تشددت في تطبيق شرط أن يكون العلم بالقرار قطعيا لا ظنيا.

أما موقف مجلس الدولة الجزائري يتضح من خلال بعض القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة، أنه تبنى نظرية العلم اليقيني، رغم ما أحدثته من حبل كبير بين مؤيد ومعارض ليس على المستوى الفقهي فحسب، بل على المستوى القضائي أيضا.[2]

[1] رائد محمد يوسف عدوان، مرجع سابق، ص67.

[2] عماتر بوضياف، المرجع السابق، ص213.

الفصل الثاني: أثر القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد من حيث التنفيذ

القرار الإداري تصدره الإدارة لينفذ، ونفاذه في الواقع العملي بحيث لا تكون له قيمة عملية إلا بتنفيذه، ولإحداث الأثر القانوني المقصود من إصداره وتنفيذ القرار الإداري يأتي بعد مرحلة النفاذ، وهو أمر يختلف عن النفاذ في محتواه، فالنفاذ عملية قانونية تتم بالشهر والإصدار، في حين أن التنفيذ هو عمل مادي لاحق للنفاذ وسريان القرار الإداري، قد يتم مباشرة وقد لا يتم إلا بعد فترة لسبب أو لآخر، فقرار التعيين هو قرار نافذ في مواجهة الإدارة بمجرد صدوره وفي مواجهة المعني بالأمر أي صاحب الشأن، مجرد علمه بالقرار وموافقته عليه لكن تنفيذ قرار التعيين هذا لا يتحقق إلا باستخدام الموظف للوظيفة ومباشرة مهامه وما ترتبه هذه الوظيفة من حقوق والتزامات[1].

إن القرار الإداري يتمتع منذ لحظة صدوره بالقوة التنفيذية لأنه يفترض فيه أن الإدارة أصدرته تنفيذا للقانون أو تنظيم ما، وعلى المخاطب به، أن يثبت الوضع العكسي ويطالب جهة الإدارة أو جهة القضاء بإلغاء هذا القرار ووضع حد له، وبناء على ذلك فإن القرار الإداري مرتبط بقرينة المشروعية أي أنه مطابق للقانون ويسير في فلكه، ويراعي قواعده وأحكامه، ومن ثم لا يقبل من الأفراد الإمتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية وملزمون بالخضوع إليها على النحو يماثل طاعتهم للقانون.

ويرتبط تنفيذ القرار الإداري بالقوة التنفيذية التي يتمتع بها، فإذا كان تنفيذ القرار يقصد به إظهار آثاره في الحقيقة والواقع وإخراجه إلى حيز العمل والتطبيق [2] وهذا ما سنتعرض له في هذا الفصل، أثر القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد من حيث التنفيذ وذلك من خلال ثلاث مباحث، المبحث الأول التنفيذ الاختياري وعن طريق الإدارة، المبحث الثاني التنفيذ عن طريق القضاء وفي المبحث الثالث وقف تنفيذ القرار الإداري.

---

[1] ابتسام شويدار، المرجع السابق، ص 35.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 218.

المبحث الأول: التنفيذ الاختياري عن طريق الإدارة

إن عملية تنفيذ القرار الإداري وما يتولد عنه من آثار تمس بالمراكز القانونية للأفراد تطرح علينا التطرق إلى حالات التنفيذ ووسائله وهذا ما سنتناوله من خلال المطلب الأول التنفيذ الاختياري والمطلب الثاني التنفيذ عن طريق الإدارة.

المطلب الأول: التنفيذ الاختياري

الأصل في تنفيذ القرارات الإدارية أن تتم طواعية واختيارًا، سواء كانت قرارات تنظيمية أم فردية، إيجابية أم سلبية. إذ أن الإدارة لا تجد صعوبة في الغالب في تنفيذها، وخاصة إذا تطابق النفاذ القانوني مع التنفيذ المادي والعملي، والمقصود بالتنفيذ الاختياري أو الحر، هو أن القرار الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية المختصة يلتزم بتنفيذها أصحاب الشأن من المخاطبين بهذه القرارات الإدارية، من أفراد عاديين وسلطات وأعوان دولة وذلك متى علموا بها، بإحدى وسائل وطرق العلم المقررة قانونا، وكلما طلب منهم تنفيذ هذه القرار الإدارية[1].

الفرع الأول: بالنسبة للإدارة مصدرة القرار

بما أن الإدارة هي مصدرة القرار فهي مجبرة وملزمة بتنفيذه، فهي لا تملك مبررًا للامتناع عن التنفيذ ومنه تلتزم الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عنها وعن السلطات الإدارية المركزية، حيث يقع عليها العبء أكثر لتنفيذ قراراتها، فبامتناعها تقوم المسؤولية الإدارية، التي تعرف: "على أنها الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية نهائيا، بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي تسببت للغير بفعل الأعمال الإدارية الضارة، سواء كانت هذه الأعمال الإدارية الضارة مشروعة أو غير مشروعة، وذلك سواء على أساس الخطأ الشخصي أو المرفقي".

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

---

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

ومن خلال التعاريف السابقة نستنتج أن للمسؤولية العديد من الخصاص حيث أنها مسؤولية قانونية، إذ يستوجب أن يكون الشخص المسؤول ليس هو الشخص المضرور، كما ان التعويض تتحمله الإدارة (الدولة) وذلك بتوافر علاقة سببية بين نشاط الإدارة والضرر[1].

وكذلك هي مسؤولية غير مباشرة، لأن الإدارة العامة مسؤولة عن أعمال موظفيها الضارة، فهي تختلف عن غيرها من أنواع المسؤولية القانونية، بحيث أن لها نظام قانوني مستقل، يتوافق ويتلاءم مع عملية تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحريات الأفراد وحقوقهم[2].

وعليه فإن أي امتناع من قبل الإدارة عن تنفيذ قراراتها يترتب عليها قيام مسؤوليتها سواء الشخصية أو المرفقية وهذا ما بينته المادة " 30" من المرسوم: 131/88 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، وعليه فإن أي عبء في التنفيذ يقع على الإدارة فإنها يجب أن تتخذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بتطبيق أي قرار ومثال ذلك أن تقطع صرب الراتب عن الموظف الذي صدر قرار إداري بفصله أو قبول استقالته[3].

الفرع الثاني: بالنسبة للأفراد

تساهم مشاركة الأفراد ومشاورتهم في إعداد وتكوين القرارات الإدارية في الالتزام والتحمس في تنفيذها والانصياع لها وهذا المبدأ مكرس منذ القديم وفي ديننا الحنيف نجده قد دعا إليه القرآن الكريم في كثير من الآيات، وسماه بالشورى [4]، خلافا للأسلوب الاستبدادي الذي يقوم على تحكم الرؤساء الإداريين ونفوذهم وتفردهم في اتخاذ القرارات الإدارية.

وتنفيذ القرارات الإدارية بالنسبة للأفراد يظهر في حالتين:

1- إذا تضمن القرار حقا:

إذا كان محل القرار حق أو رخصة يسعى الفرد للاستيفاء ذلك وفق التدابير السارية المفعول والمعمول بها، وما على الإدارة سوى تسهيل عملية التنفيذ، والامتناع عن كل ما من شأنه عرقلة ذلك.

---

[1] ابتسام شويدار، المرجع السابق، ص 36.

[2] جمال قروف، **الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري**، (رسالة ماجستير)، جامعة عنابة، 2006، ص 128.

[3] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 108.

[4] قال الله تعالى: ﴿وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ﴾ الآية 38 من القرآن الكريم، سورة الشورى.

وفي هذا السياق جاءت المادة: 37 ف 1 من المرسوم 131/88 تنص على ما يلي: "يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات والمنشورات والإعلانات التي أصدرتها"، ومثال ذلك قرار الانتداب حيث يقدم المعني الوثائق اللازمة وعلى الإدارة متابعة تنفيذ القرار بتمكينه من التمتع بهذا الحق ما دام مستوفي الشروط.

2- إذا تضمن القرار التزاما

غالبا ما يمتنع الأفراد عن التنفيذ الاختياري كون القرار في محتواه يمس بمركز قانوني سلبا، وعلى عكس إذا تضمن القرار الإداري في مضمون حقا، فالتنفيذ يكون تلقائيا وطواعيةً لأنه يمثل إضافة للمركز القانون للفرد، ويؤثر فيه إيجابا، وأما في هذه الحالة فالقرار الإداري لا يضيف شيئًا في المركز القانوني ولا يؤثر إيجابًا فيه، ومثال ذلك قرار توقيف موظف، حيث ينفذ القرار من خلال الانقطاع طيلة مدة التوقيف عن ممارسة الوظيفة المنبثقة عن منصب عمله [1] وما تجب الإشارة إليه هو أن التنفيذ الاختياري أو الحر للقرارات الإدارية سواء بالنسبة للإدارة أو بالنسبة للأفراد، أن هناك العديد من العوامل التي تساعد وتسهل في عملية تنفيذ القرار الإداري بطريقة اختيارية وهذه العوامل هي:

أ- حسن إعداد وإنجاز عملية اتخاذ القرارات الإدارية، إذ تؤدي عملية اتخاذ القرارات الإدارية طبقًا للطرق العامة والديمقراطية الحديثة، وتكيفها وملاءمتها ملاءمة إيديولوجية واجتماعية وقانونية وإدارية ويؤدي ذلك إلى وجود عناصر الارتباط الفكري والنفسي بالقرارات الإدارية والإخلاص والتحمس في تنفيذها من طرف المخاطبين بها اختياريا وتلقائيا وبصورة سليمة.

ب- وجود رأي عام وقوي ومتشبع بالروح والغيرة الوطنية والولاء والإخلاص للأمة فكلما كان الوعي السياسي والحس المدني والوطني قويا كلما كان التنفيذ الحر والاختياري للقرارات الإدارية من طرف المواطنين.

جـ- تمتع القرارات الإدارية بقرينة الشرعية والسلامة والقوة القانونية لأن الإدارة عندما تصدر قراراتها فهي تصدرها سليمة ومحترمة للقانون وعلى المخاطبين بالقرار عدم التحجج والتذرع في الشك بسلامة القرارات الإدارية من الناحية القانونية، لأن كل قرار إداري تصدره السلطات الإدارية يفترض فيه الشرعية والصحة، وتقوم قرينة شرعية وصحة

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

القرارات الإدارية على أساس أن الإدارة العامة والدولة رجل شريف يستهدف المصلحة العامة[1].

وأن الدولة تقوم بأساليب وطرق وقائية في قيامها بأعمالها، إذ تحيط أعمالها بجملة ضمانات وقائية، كحسن انتقاء موظفيها، وإحكام عملية الرقابة القوية والمتنوعة على أعمال وعمال الدولة والإدارة العامة بواسطة نظامي الرقابة الإدارية الرئاسية والرقابة الإدارية الوصائية، فكل هذه الضمانات من أجل أن تصدر الإدارة قراراتها سليمة محترمة للقانون هادفة للمصلحة العامة ومن أجل إرساء دولة الحق والقانون، ومن يدعي عدم صحة وشرعية القرارات الإدارية أن يثبت ذلك بوسائل الإثبات القانونية، فعبئ إثبات عدم شرعية القرارات الإدارية يقع دوما على عاتق الأفراد والمخاطبين به، فالإدارة العامة دوما في مركز المدعى عليها.

ورغم الحق الذي منح لذوي شأن باللجوء إلى الجهات القضائية الإدارية المختصة لاحقًا للفصل في مدى مشروعية القرار، فإن ذلك لا يؤثر في التزامهم بتنفيذ بما جاء في القرار، فهم مطالبون بداية تنفيذ محتوى القرار، ثم الطعن فيه عندما يتعارض هذا القرار مع مصالحهم الخاصة ومسه بالمراكز القانونية للأفراد الخاصة بهم.

إن التنفيذ الاختياري للقرار الإداري هو الأصل العام بما له من ضمانة وحماية لمصالح الطرفين سواء الإدارة أو المخاطبين بالقرار[2].

---

[1] ابتسام شويدار، المرجع السابق، ص 38.

[2] عبد القادر غيتاوي، **وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا**، (مذكرة ماجستير)، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص 11.

المطلب الثاني: التنفيذ عن طريق الإدارة

وهذا الحق من حقوق الإدارة ومن أهطر امتيازاتها، وأنجعها أثرًا إذ أن الإدارة بما لها من امتيازات السلطة العامة ومراعاة لمقتضيات المصلحة العامة، فإنها تمتع بسلطات ومكنات قانونية لتنفيذ قراراتها في حالة امتناع المخاطبين بها تنفيذها طواعية واختيارًا وهو ما يتمثل في توقيع الجزاءات الإدارية والتنفيذ المباشر أو الجبري[1].

الفرع الأول: توقيع الجزاءات الإدارية

قصد تنفيذ الإدارة قراراتها تلجأ إلى توقيع العقوبات والجزاءات الإدارية الملائمة على الأفراد في حالة امتناعهم وعدم انصياعهم لتنفيذ تلك القرارات، فتصدر العقوبة الإدارية عن الإدارة بقرار إداري فردي، وليس في ذلك تعديا على اختصاص القضاء، حيث أن مآل تقرير مشروعيتها في نهاية المطاف خاضع لتقديره، وتملك الإدارة سلطة توقيع تلك العقوبات حال ممارستها لنشاطها بوصفها سلطة عامة لها الحق في فرض جزاءات إدارية في حالات محددة وتبدي ذلك في بعض الجرائم قليلة الأهمية أو ذات الصبغة الاقتصادية، شريطة أن يتوافر للفرد الحد الأدنى من الضمانات القانونية التي يوفرها القانون.

وتماشيا مع الطابع الردعي للعقوبة الإدارية العامة فإن توقيعها يكون أثر لإتيان مخالفة تحضرها القوانين واللوائح[2].

ولأن العقوبات الإدارية العامة توقع بقرار إداري فإنه يتعين لصحتها أن يستوفي هذا القرار مقومات القرارات الإدارية، وإلا عدت غير مشروعة وأصبحت عرضة للإلغاء وما يجب الإشارة إليه أن العقوبات والجزاءات الإدارية التي تفرضها الإدارة على الأفراد في حالة امتناعهم وعدم انصياعهم لقراراتها، تفرضها على الأفراد وسواء كانوا موظفين وعاملين بالجهاز الإداري حيث يخضعون لنظام تأديبي ممثلا في مختلف العقوبات التأديبية المفروضة، بموجب قرارات التوبيخ، التنزيل في الدرجة، التوقيف، إلى حد الفصل، أما أشخاص خارج الجهاز الإداري من المستعملين أو المنتفعين من خدمات المرافق العامة، مثل سحب رخصة السياقة لمخالفة قانون المرور، أو غلق محل لمخالفة قواعد الصحة العامة[3].

---

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

[2] الهاشمي بلسة، **ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية في الجزائر**، (مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق)، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013، ص 09.

[3] ابتسام شويدارنالمرجع السابق، ص 41.

الفرع الثاني: التنفيذ الجبري المباشر

وفيه تلجأ الإدارة التي يجوز فيها ذلك إلى تنفيذ قراراتها على الآخرين مباشرة ودون الالتجاء إلى القضاء.

والتنفيذ المباشر يعد من أخطر الامتيازات الإدارة، حيث يعطيها الحق في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختيارا دون إذن سابق من القضاء، ولا شك أن هذا الطريق هو استثنائي لا تلجأ إليه الإدارة إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، ولو أطلق هذا الطريق للإدارة كما تريد دون اللجوء للقضاء لكان هناك تعدي صارخ على حقوق الأفراد ومكتسباتهم.

وهذه المكنة التي تتمتع بها الإدارة أي التنفيذ المباشر، في مزاولتها لنشاطاتها إذ تستطيع الإدارة فيها تنفيذ قراراتها بشكل مباشر على الأفراد دون اللجوء إلى القضاء كما ذكر سابقا للحصول منه على إذن بالتنفيذ، فالإدارة تستطيع أن تستخدم القوة الجبرية عند الاقتضاء لمواجهة عناد الأفراد في تنفيذ القرارات، وهذا الامتياز له جانبين: أحدهما يتمثل في امتياز إصدار قرار من جانبها يرتب أثره على الأفراد دون مشاركة منهم، والجانب الثاني: يتمثل في امتياز تنفيذ القرار جبرًا عند الاقتضاء دون إذن من القضاء.

وبالرغم من إعفاء المشروع للإدارة مكنة التنفيذ المباشر لقراراتها وبالقوة إذا لزم الأمر إلا أنه قيدها بمجموعة من الضوابط والقيود التي تضمن عدم تجاوز هذا الاستثناء الخطير لحدوده؛ وبالتالي المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي:

أ- الحالة الأولى: الترخيص أو الإجازة القانونية:

يحدث أحيانا أن يمنح المشرع الإدارة حق تنفيذ قراراتها جبرًا، إذا رفض الأفراد الخضوع والانصياع لأحكامها طواعية، لهذا نجد أن النص القانوني الذي خول السلطة الإدارية صلاحية إصدار قرارات تنفيذية.

يرخص لها أيضا الالتجاء إلى التنفيذ المباشر لتنفيذ قراراتها، وبذلك تستمد الإدارة صلاحيتها في الالتجاء إلى التنفيذ المباشر من النصوص القانونية الصريحة، وعليه يتعين أن يكون هناك نص قانوني صريح في القوانين والأنظمة تجيز للإدارة استخدام امتياز التنفيذ المباشر، ومثال ذلك أنه على الأفراد دفع ما عليهم من ضرائب ورسوم طواعية وإلا أجاز القانون للإدارة المالية تنفيذ قراراتها جبرًا، وأيضا يجوز لحراس السجن في الأحوال

والظروف المنصوص عليها قانونا استخدام السلاح على أي سجين لدى فراره أو محاولته الفرار، ونجد أمثلة كثيرة في هذا الصياغ.

ب- الحالة الثانية: غياب أي نص قانوني لتنفيذ القرار الإداري:

أي عدم وجود النص على الجزاءات الإدارية والمدنية والجنائية المقابلة لعدم تنفيذ قرارات، حيث يمكن للإدارة العامة أن تلجأ لامتياز التنفيذ الجبري إذا لم يكن أمامها أي طريق قانوني آخر لتنفيذ قراراتها التنفيذية ومرجع ذلك غياب أي طريق قانوني لتنفيذ القرار الإداري سيحول قطعا دون تنفيذه، ويؤدي ذلك إلى فشل الإدارة العامة وعجزها وإخلالها بأولى واجباتها، لهذا يعد الالتجاء إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالة تطبيقا مباشر وصريحًا لفكرة أن القانون واجب التنفيذ دوما[1].

أما في التشريع الجزائري فحالة غياب آلية قانونية أخرى للإجبار على التنفيذ هي حالة غير واردة بناء على وجود نص عام في قانون العقوبات [2] وهو نص المادة 459 منه حيث تنص على: "يعاقب بغرامة مالية من 5 إلى 20 دينار جزائري ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاث أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم والقرارات المتخذة قانونا من السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقب عليها بنصوص خاصة".

جـ- الحالة الثالثة: حالة الضرورة:

تعني حالة الضرورة هي اضطرار الإدارة العامة للتدخل فورًا قصد الحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره – أمن عام (صحة عامة، آداب عامة) من خطر داهم يستدعي التنفيذ المباشر والسريع لتنفيذ قراراتها الإدارية، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأن حالة الضرورة هي: "أن تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم، بحيث تقتضي أن تتدخل الإدارة فورا، للمحافظة على الأمن والسكينة أو الصحة العامة، بحيث لو تتريث إلى حين صدور حكم القضاء لترتبت على ذلك أخطار جسيمة"[3].

ونظرية الضرورة نظرية عامة وشاملة إذ نجدها في جميع فروع القانون العام الدولي وفيها يباح للدولة بالقيام بأعمال يحرمها القانون في الأحوال العادية.

---

[1] ابتسام شويدار، المرجع السابق، ص 60.

[2] الأمر 66 – 156 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات.

[3] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 114.

فحالة الضرورة حالة استثنائية – حرجة، ولذلك لا يشترط وجود نص صريح عليها في القانون المكتوب، وكذلك تعطي حالة الضرورة الحق للإدارة في التنفيذ المباشر حتى ولو كانت المخالفة وقد حدد لها جزاء بموجب قانون أو لائحة وقد يتدخل المشرع لتنظيم حالة الضرورة ويبين السلطات التي تتمتع بهذا الحق[1].

ونظرًا لخطورة حالة الضرورة فلابد أن تحاط هذه الحالة بمجموعة من الضوابط والقيود، فلا يكفي أن تقرر الإدارة أنه توجد حالة الضرورة، بل يجب أن يحافظ على هذه الحالة، وتلك الإجراءات بمجموعة من الشروط وفق الفقه والقضاء عليها وهي:

– وجود خطر جسيم يهدد النظام العام.

– تعذر دفع الخطر الداهم بالوسائل القانونية الاعتيادية والإدارية منها والجزائية.

– التناسب بين فعل الضرورة والتدبير مع مقتضيات الحفاظ على النظام العام.

ومن أمثلة حالة الضرورة حدوث مظاهرات أو اضطرابات أمنية تخل وتزعزع الاستقرار والأمن في البلاد، أو ظهور وباء خطير يهدد الصحة العامة.

1– شروط التنفيذ الجبري المباشر

لابد من توافر عدة شروط حتى يتسنى للإدارة تنفيذ قراراتها تنفيذاً مباشرًا وجبريًا، رغم إرادة من يمس التنفيذ بمراكزهم القانونية وحقوقهم وهذه الشروط هي كالتالي:

– أن يتعلق التنفيذ المباشر بحالة من الحالات التي يجوز فيها ذلك، والتي سبق وأن أشرنا إليها.

– أن يكون التنفيذ مشروعًا ومطابقًا للقانون أي يجب أن تكون العملية الإدارية محل التنفيذ المباشر مستندة إلى نص قانوني – تشريع – قانون أو تنظيم (قرار إداري تنظيمي) مبني على قانون، وفي ذلك ضمانة للمحافظة على المشروعية، وحد لتعسف الإدارة وقيد سلطتها[2].

– أن تمنع الفرد على التنفيذ الاختياري والطوعي، مما يقتضي إعذاره طبقا للتشريع الساري المفعول، ويكفي هنا ظهور نية سيئة لرفض التنفيذ.

---

[1] ابتسام شويدار، المرجع السابق، ص 62.

[2] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 113.

– اختصار التنفيذ المباشر على تطبيق القرار الإداري حيث تنفيذ الإدارة العامة لدى استعمالها لامتياز التنفيذ المباشر بتحقيق محلي أي أثره المباشر. كما يحدده القانون أو التنظيم، إذ يجب عليها أن تلتزم بحدود ذلك ولا تتعداه فمتى توفرت هذه الشروط مجتمعة جاز للإدارة أن تقوم بعملية التنفيذ المباشر لقراراتها التي تؤثر مباشرة على المراكز القانونية للأفراد، وتمس بالحقوق الخاصة بالمخاطبين بالقرار الإداري.

المبحث الثاني: التنفيذ عن طريق القضاء

إن التنفيذ المباشر والجبري هو طريق استثنائي ومكنة قانونية للإدارة، وهذه الطريقة هي استثناء على الأصل، فالأصل كما رأينا سابقا في دراستنا هو لجوء الإدارة إلى تنفيذ قراراتها الإدارية اختياريا وطوعًا دون اللجوء إلى وسائل أخرى، أما في حالة ما أرادت الإدارة إجبار الأفراد على تنفيذ قراراتها الإدارية فيتعين عليها أن تلجأ إلى القضاء، وذلك بمقتضى رفع دعاوي أمامه لاستصدار أحكام جزائية ومدنية، اعتبارا من أن الإدارة لها حق التقاضي بموجب تمتعها بالشخصية المعنوية، ومتى لجأت الإدارة للتنفيذ عن طريق القضاء فإن عين القضاء لا تغيب عن الإدارة عندما تستخدم هذا الامتياز، ومنه يتم التنفيذ القضائي للقرارات الإدارية إما برفع دعوى مدنية أو جزائية وهذا ما سنتناوله في المطلبين: المطلب الأول الدعوى الجنائية، أما المطلب الثاني فيخص الدعوى المدنية.

المطلب الأول: الدعوى الجنائية

تسمح النصوص في العديد من المجالات، بتوقيع عقوبات جنائية في حالة عدم تنفيذ القرارات الإدارية من طرف المخاطبين بها، من خلال الأحكام التي تتضمنها، والتي تخول الإدارة رفع دعاوى أمام القضاء الجنائي، فالدعوى الجنائية هي حالة ما إذا ما نص القانون على عقوبة جنائية كجزاء لمخالفة قرار إداري ما، ففي هذه الحالة تكون إقامة الدعوى الجنائية هي وسيلة إجبار الأفراد على احترام القرارات الإدارية والدعوى إلى تنفيذ القرارات الإدارية بقوة القانون.

وتتخذ الإدارة من الدعوى الجنائية سبيلا لتنفيذ قراراتها التي تعجز عن تنفيذها تنفيذاً مباشرًا، من خلال مطالبتها للنيابة العامة بتحريك الدعوى الجنائية ضد من يمتنع عن تنفيذ قراراتها ولوائحها لتوقع عليه المحكمة العقوبة المقررة بنص المادة " 380" من قانون العقوبات المصري كوسيلة لإجباره على التنفيذ، والتي نصت على أنه: "من خالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية الصادرة من الجهات الإدارة العامة أو المحلية يجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح..."[1].

[1] سليمان محمد الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دار الفكر العربي، مصر، ط 6، 1991، ص 628.

وقد تلجأ الإدارة للقضاء الجنائي لتنفيذ قراراتها وحمل الأفراد قصرا على تنفيذها من خلال توقيع عقوبات لحمل الأفراد على تنفيذ قرارات الإدارة، حيث يكون توقيع العقوبات – كالحبس والغرامة – كافيا لحمل الأفراد على تنفيذ القرار الإداري، بل إن وسيلة الدعوى الجنائية من الأساليب التي يعتبرها الفقه والقضاء الأسلوب الأمثل الواجب اتباعه في الحالات التي يمتنع فيها الأفراد عن تنفيذ القرارات طواعية واختيارًا وحملهم جبرًا على التنفيذ.

إنه ولكي يمكن ترتيب جزاء جنائي على عدم تنفيذ القرار الإداري، يلزم وجود نص قانوني يجرم عدم التنفيذ، ويترتب عليه جزاء، وهنا نلاحظ أن اشتراط وجود نص قانوني قد استع مدلوله في فرنسا بعد دستور 1958، الذي وسع من نطاق السلطة اللائحية، بحيث تشمل حق تقرير عقوبة جنائية للمخالفات.

وعليه فإن النص القانوني المطلوب إذن قد يكون نصًا قانونيًا شكليًا، أو نصًا لائحيًا في الحدود المقررة لذلك، ويعني ذلك أن الدعوى الجنائية مقبولة في كل الحالات، حتى ولو لم ينص عليها القرار المراد تنفيذه[1].

إن الإدارة تتخذ الدعوى الجنائية سبيلا ومكنة قانونية لتنفيذ قراراتها التي تعجز عن تنفيذها تنفيذاً مباشرًا، كما ذكرنا سابقًا، وذلك من خلال مطالبتها للنيابة العامة لتحريك الدعوى الجنائية، موضوعها الامتناع عن تنفيذ القرار الإداري أو اللوائح، ضد الشخص أو الأشخاص الذين يمتنعون عن تنفيذ قراراتها، لتوقع عليه المحكمة المختصة العقوبة المقررة.

فلدعوى الجنائية مكانا مهما لا يمكن لقواعد الإجراءات الجنائية أن تستغني عنه والقول خلاف ذلك سيجعل الهدف من وجود قانون الإجراءات يفتقر إلى وسيلة الوصول إليه في حالة عدم وجود الدعوى الجنائية. وبانعدام وسيلة الوصول إلى الهدف تنعدم الحكمة من وجود نصوص القانون أصلا.

وفي تحديد طبيعة الدعوى الجنائية فقد اختلف الفقهاء، وقد ذهب البعض إلى حد اعتبارها سلطة إجرائية وقال البعض الآخر بأنها تعتبر حقًا شخصيًا وتوسط البعض الآخر وقال بأنها حق شخصي عام تجاه القاضي، يفرض عليه التزاما اتجاه المجتمع بإصدار الحكم.

---

[1] ابتسام شويدار، المرجع السابق، ص 65.

فالدعوى الجنائية هي التي تقرر مدى سلطة الدولة في عقاب المتهم بعدم تنفيذ القرارات الإدارية، فبقدر ما تملك الدولة من حق موضوعي يتمثل في عقاب الجاني فإنها تملك حقا إجرائيا في مطالبة القضاء بتطبيق هذا الحق ضد المتهم باقتراف الجريمة، وبدون هذا الحق الإجرائي فإن الدولة لا تستطيع على الإطلاق ممارسة سلطتها في العقاب.

ومن أمثلة تطبيق الدعوى الجنائية نذكر:

أولا: تطبيقها في التشريع الجزائري

نص القانون رقم 04 – 07 المؤرخ في 14–08–2004 المتعلق بالصيد والذي ينص على عقوبات جزائرية في حالة عدم التقيد والالتزام برخص الصيد، وكما نصت المادة 50 من القانون المدني الجزائري على تمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق... ويكون لها خصوصا... حق التقاضي.

ونص المادة 152 من المرسوم الرئاسي 250/02 المؤرخ في 24 جويلية 2002، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم في 2011 والتي تنص على ما يلي: "يعرض عدم احترام أحكام هذا المرسوم إلى تطبيق العقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول به" وحتى في حالة عدم النص مباشرة على العقوبات الجنائية فإن المادة 459 من قانون العقوبات نصت على عقوبات جزائية كما رأينا[1].

ثانيا: في التشريع المصري

وهذه الطريقة أي الدعوى الجنائية مسلم بها في التشريع المصري وهذا ما نلحظه في نص المادة "380 من قانون العقوبات المصري" حيث تنص "من خالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية الصادرة من جهات الإدارة العامة أو المحلية يجازي بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح بشرط ألا تزيد على خمسين جنيها، فإذا كانت العقوبة المقررة في اللوائح زائدة عن هذه الحدود وجب حتما إنزالها إليها".

"فإذا كانت اللائحة لا تنص على عقوبة ما، يجازي من خالف أحكامها بدفع غرامة لا تزيد على خمسة وعشرين جنيها" وإذا كانت العقوبات هنا محددة بعقوبة المخالفات في الحدود الواردة بالمادة.

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 116.

فإن الإدارة في بعض الحالات أن تضمن قراراتها عقوبات أشد ومن ذلك ما نصت عليه المادة 5 من القانون رقم 162 لسنة 1958 حيث تقول: "مع عدم الأخلال بأي عقوبة أشد تنص عليها القوانين المعمول بها، يعاقب كل من يخالف الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه بالعقوبات المنصوص عليها في تلك الأوامر على أنه لا تزيد هذه العقوبة على الأشغال الشاقة المؤقتة ولا على غرامة قدرها أربعة آلاف جنيه، وإذا لم تكن تلك الأوامر قد بينت العقوبة على مخالفة أحكامها، فيعاقب على مخالفتها بالحبس مدة لا تزيد عن ستة أشهر، وبغرامة لا تجاوز خمسين جنيها أو خمسمائة ليرة سورية أو بإحدى هاتين العقوبتين" فالأوامر المشار إليها في المادة السابقة هي قرارات إدارية بمعنى الكلمة، ومع ذلك فقد أجاز المشرع أن تضمنها السلطة القائمة على إجراء حالة الطوارئ العقوبات السابقة.

ومهما كانت العقوبة المقررة لمخالفة القرار الإداري، فإن على الإدارة أن تقنع برفع الدعوى الجنائية، ولا تستطيع أن تستبدل بها التنفيذ المباشر، إذا قدرت أن العقوبة غير رادعة، لأن سبيل ذلك هو تعديل التشريع وتشديد العقوبة[1].

ومن الأمثلة السابقة نستشف أن طريقة الدعوى الجنائية مسلم بها في مختلف التشريعات على غرار التشريع الفرنسي والجزائري والمصري والأردني وهذا الأخير نص صراحة على ن يخالف القرارات الإدارية وذلك في قانون العقوبات الأردني[2].

المطلب الثاني: الدعوى المدنية

تستطيع الإدارة أن تلجأ إلى القضاء المدني لإلزام الأفراد باحترام قراراتها ويرى بعض الفقهاء أن إتباع الإدارة لطريق القضاء العادي وإن كان قليل الحدوث عمليا، وعدم استخدامها لامتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها ومكنها القانون منها، فيه ضمانة أكبر لاحترام الحقوق، والمراكز القانونية المكتسبة. وباستعمال طريقة الدعوى المدنية تلجأ الإدارة إلى القاضي المدني فترفع دعواها عنده، فهي جزاء على الإضرار بالمصالح الخاصة التي يكفي لحمايتها التزام المسؤول بتعويض الضرر بناء على طلب صاحب الشأن الذي يحق له التنازل عنه أو التصالح بشأنه وفي المسؤولية المدنية لم يحدد المشرع أفعالا بذاتها تعهد

---

[1] سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 628.

[2] نواف كنعان، **القانون الإداري**، دار الثقافة، الأردن، ط الأولى، 2009، ص 299.

لمرتكبها المسؤولية المدنية ويترتب على اختلاف الأساس في نوعي المسؤولية نتيجة مفادها أن العقوبة في المسؤولية الجنائية تندرج تبعا للخطأ، بينما يقوم التعويض عن الفعل الضار ولا علاقة لها بجسامة الخطأ، وبعبارة أخرى يدور التعويض حول الضرر وجودًا ومقدارًا، تندرج العقوبة تبعًا لجسامة الخطأ لا الضرر.

ونظرًا لاختلاف نوعي المسؤولية في الأساس والأثر فإن الفعل غير المشروع قد يرتب المسؤولية الجنائية وحدها، أو المسؤولية المدنية فحسب فكل من النوعين مستقل عن الآخر، ويترتب على ذلك نتائج مهمة مردها سيادة المسؤولية الجنائية على المسؤولية المدنية، لأن الأولى يتعلق بها حق المجتمع في حين أن الثانية يتعلق بها حق الفرد المضرور، وتتمثل هذه النتائج في التقادم والاختصاص وقف الدعوى المدنية.

وبالعودة إلى تحقق المسؤولية، استوجب الحكم على الإدارة بناء على مسؤولياتها باختلاف أنواعها بالتعويض، والأحكام الصادرة في دعاوي القضاء الكامل وإن كانت في أغلبها أحكام مالية قد تبدو لأول وهلة من أنها أحكام بالالتزام لأنها تتضمن دائما قضاء بالتزام الإدارة أو المتعاقد معها أو أحد موظفيها بأداء مبلغ من المال، ولكن قد تكتفي هذه الأحكام أو القرارات القضائية بتقرير مبدأ المسؤولية عن العمل الضار دون تحديد مبلغ التعويض أو الالتزام به، وهي في هذه الحالة لا يلحقها التنفيذ، وسوف نرى أن المشرع الجزائري قد أضفى على هذا النوع من القرارات اهتمامًا خاصًا بحيث أصدر بشأنها القانون رقم 91-02 المؤرخ في 08 جانفي 1991، المتعلق بتنفيذ أحكام القضاء لصالح الإدارة والأفراد، وما ينبغي الإشارة إليه أن طرق تنفيذ القرار الإداري القضائي بالتعويض لا يختلف عن تلك التي حددها القانون المدني ويقصد بالدعوى المدنية أيضا طالما ملكت الإدارة الشخصية الاعتبارية (دولة، ولاية، بلدية، مؤسسة إدارية) ملكت بالمقابل حق التداعي واللجوء للقضاء المختص برفع دعوى تلزم الأفراد بالامتثال لقراراتها وتنفيذها، كما لو أصدرت جهة الإدارة قرارًا يقضي بالتزام شخص معين بالخروج من السكن الوظيفي ورفض المعني بالأمر الاتمثال للقرار الإداري، فهذا الرفض يخول الإدارة حق اللجوء للقاضي الإداري بغرض استصدار حكم الإخلاء[1].

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 222.

على الرغم من 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 تنفيذاً مباشرًا، إلا أن ذلك لا يحول بينها وبين اللجوء للقضاء المدني طلبا لتنفيذ قراراته إذ رأت أن تلك الوسيلة أنجح في تنفيذ القرار الإداري الممتنع المخاطب به عن تنفيذه طواعية[1].

ومن أمثلة تطبيق الدعوى المدنية نذكر:

أولا: تطبيقها في التشريع الجزائري:

ونجد تطبيقها في الميدان القضائي العملي، حيث قضى مجلس الدولة بتاريخ 2002/09/23، الغرفة الأولى ملف رقم 0064640 ع. س ضد والي ولاية الجزائر أن استيلاء الوالي المنتدب على محل ذي استعمال سكني مشغول بصفة قانونية يعد تجاوزا للسلطة.

ثم أكد مجلس الدولة أن السلطة القضائية هي الوحيدة المختصة بالإخراج من السكن، وبالنتيجة أصدر قرار بإبطال قرار التسخيرة المؤرخ في 1997/10/08، أمر بإرجاع الوضع إلى ما كان عليه، أي قضي برجوع المستأنف للسكن محل النزاع، كما قضي مجلس الدولة في قرار صدر عنه بتاريخ 2002/09/23 الغرفة الأولى، ملف رقم 006195، والي ولاية الجزائر ضد ب. ف مصطفى بأن السلطة القضائية هي وحدها من تختص بالغلق النهائي للمحلات (مخمرة أو مطعم) وإن الوالي ممثلا للإدارة لا يملك إلا الغلق المؤقت لمدة لا تزيد عن 06 أشهر مما يجيز لجهة الإدارة إن أرادت الغلق النهائي لمحل ما باللجوء إلى القضاء للقيام بذلك لأنه المخول القانوني الوحيد للقيام بذلك[2].

إن الاتجاه السائد في الجزائر فقها وقضاءًا هو إمكانية اللجوء من طرف الإدارة العامة إلى القضاء العادي (المدني) بغرض الحصول على حكم يلزم الأفراد بتنفيذ قراراتها[3].

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 272.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 223.

[3] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 117.

ثانيا: في التشريع المصري:

إن الإدارة العامة في مصر تستطيع أن تلجأ إلى المحاكم المدنية للحصول على أحكام بإلزام الأفراد باحترام قرار إداري معين، لأنه لا مانع قانوني يحول دون ذلك، بل على العكس هناك مزايا تؤيد هذا الرأي.

ولقد تبنت المحكمة العليا الإدارية، في حكمها الصادر في 24 نوفمبر سنة 1962 حيث تقول "أنه من المقرر أن التنفيذ المباشر رخصة للإدارة، ومن ثم فإن الإدارة تترخص في إجرائه بحسب مقتضيات المصلحة العامة، فيصبح لها بدلا من إجراء هذا التنفيذ المباشر أن تركن إلى الفضاء، كما فعلت وتسلك طريق حجر ما للمدين لدى الغير، بحسب قواعد قانون المرافعات ولا شذوذ في ذلك ولا خروج على مقتضيات القانون والمصلحة العامة، ذلك أن التنفيذ المباشر ليس الأصل في معاملة الإدارة للأفراد، وإنما الأصل أن تلجأ الإدارة، شأنها شأن الأفراد إلى القضاء لاستيفاء حقوقها..."[1].

إن الاتجاه السائد في مصر فقها وقضاءًا هو إمكانية لجوء الإدارة إلى القضاء العادي لاستصدار حكم منه بغرض إلزام الأفراد بتنفيذ قراراتها[2].

ثالثا: في التشريع الفرنسي:

لقد استقر القضاء الفرنسي على عدم جواز سلوك الإدارة للطريق المدني بقصد الحصول على أحكام بإلزام الأفراد باحترام وتطبيق القرارات الإدارية، وأيد الفقه هذه الرؤية على أساس القاعدة المقررة في فرنسا والتي تقضي بعدم اختصاص المحاكم القضائية بأعمال الإدارة بصفة عامة وأن الاتجاه السائد فقها وقضاءًا أن الإدارة العامة، لا يمكنها اللجوء إلى القضاء المدني تأسيسا على مبدأ توزيع الاختصاص القضائي بين جهتي القضاء في نظام يقوم على الازدواجية القضائية.

ولهذا فإن القاعدة هي عدم الاختصاص القضاء العادي بالنظر في الأعمال والقرارات الإدارية، إلا في حالات استثنائية محددة كقرار الطرد من احتلال أملاك وطنية بدون سند[3].

---

[1] سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 632.

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

[3] محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 117.

الفرع الأول: تأثير القرار الإداري على المراكز القانونية للأفراد

تكون الغالبية العظمى في القرارات الإدارية ملزمة للأفراد أو المخاطبين بها، ما دامت هذه القرارات تدخل في نطاق المشروعية، يستوي في ذلك أن تكون تلك القرارات مكتوبة أو شفوية، صريحة أو ضمنية.

حيث يجبر الأفراد على احترام تلك القرارات قهرًا لو امتنعوا عن ذلك اختيارا بحيث قصد بهذه القرارات التأثير في المراكز القانونية القائمة تعديلا أو إلغاءًا أو إنشاءًا لمراكز قانونية جديدة تحقيقا للمصلحة العامة، ولن تتحقق تلك الغاية بدون انصياع الأفراد لأحكامها[1].

وتتنوع القرارات الإدارية تنوعًا كبيرًا من حيث آثارها: فمنها القرارات المنشئة أو الملغية أو المعدلة لمراكز نظامية عامة أو شخصية، ومنها القرارات الشرطية التي تكتفي بإسناد مركز عام وموضوعي إلى فرد من الأفراد، ومن القرارات الإدارية ما هو إيجابي يصدر بإلزام الأفراد بعمل أو الامتناع عنه، ومنها القرارات السلبية التي تكتفي بإنكار حق أو رخصة على فرد من الأفراد، ومنها القرارات التنظيمية التي تخاطب جماعة غير محددة من الناس، ومنها القرارات الفردية التي تخاطب فردا او أفرادا بذواتهم، وأخيرا منها القرارات المنشئة أو الكاشفة[2].

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 214.

[2] سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 443.

المبحث الثالث: وقف تنفيذ القرار الإداري

يكون القرار الإداري قابلا للتنفيذ بمجرد صدوره، وإذا توفرت شروط نفاذه وهناك تستطيع الإدارة إلزام المخاطبين به، للخضوع لقراراتها التي صدرت بإرادة منفردة، لأن الإدارة تتمتع بالسلطة العامة في إصدارها لقراراتها، وأن سر القوة التنفيذية للقرار الإداري، إنما يعود لجملة من الأسباب، منها دفع المرفق العام للسير بانتظام وإطراد، وتحقيق المصلحة العامة ومن ثم فإن الإدارة عندما تصدر قراراتها فتصدرها سليمة وصحيحة وغير مخالفة للقانون أو ماسة بحقوق الأفراد بما يتعين تنفيذه ولو بالقوة العمومية.

غير أنه قد تحدث ظروف جديدة تفرض وقف القرار الإداري وهذا ما سنتناوله في المبحث الثالث وفق مطلبين، المطلب الأول وقف القرار الإداري عن طريق الإدارة، وأما المطلب الثاني فسنتناول فيه وقف القرار الإداري عن طريق القضاء.

المطلب الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق الإدارة

حتى تتجنب الإدارة المساءلة عن قراراتها، فإنه يمكنها وقف تنفيذ قراراتها الإدارية استثناءًا، وذلك بعدم ترتيب القرار الإداري آثاره القانونية مؤقتًا [1]، ويتخذ وقف التنفيذ عن طريق الإدارة شكلين.

أولا: الوقف الصريح:

ويتمثل في إصدار الإدارة لقرار يوقف سريان القرار الأول مؤقتا بما يعني أن القرار الأول سوف لن يرتب أي أثر، وتتمكن الإدارة خلال مدة الوقف من دراسة القرار محل الوقف من حيث مشروعيته وعدم مشروعيته، وقد تهتدي إلى إلغاء القرار الأول نهائيا أو إلغاء قرار الوقف، بما يؤدي في النهاية لسريان القرار الأول.

كما أن مقتضيات النظام العام قد تفرض على جهة الإدارة عدم تنفيذ قرارات إدارية لذلك اعترفت المادة " 80" من قانون البلدية [2] لسنة 1990 للوالي أن يطلب تعليق سريان قرار إداري مؤقت لدواعي حفظ النظام العام، فلا يمكن مثلا تنفيذ قرار إداري يقضي بإزالة مجموعة كبيرة من السكنات الفوضوية في ظل ظروف زمنية لا تسمح بذلك، ثم أن المادة

---

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 118.

[2] القانون رقم 90 – 08 المؤرخ في 07-04-1990 المتعلق بالقانون البلدي.

"324" من قانون الإجراءات المدنية [1] اعترفت للوالي أن يقدم طلبا مسببا موضوعه توقيف تنفيذ حكم نهائي أو قرار قضائي لمدة ثلاثة أشهر إذا نجم عن التنفيذ الإخلال بالنظام العام، فمن باب أولى يتدخل لتوقيف قرار إداري.

ثانيا: الوقف الضمني:

ففي هذه الحالة، نكون أمام وقف ضمني إذا امتنعت الإدارة إداريا عن تنفيذ قرار صدر عنها، انتظارا مثلا لنتيجة دعوى قضائية مرفوعة أمام الجهة المختصة أو انتظار نتيجة تظلم رئاسي[2].

أ- موقف القضاء الإداري الجزائري من توقيف القرار عن طريق الإدارة

تشددت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا فيما يخص سلطة الإدارة في توقيف سريان قرارها الإداري ويتجلى ذلك من خلال قرارها الصادر بتاريخ 1987/04/18 ملف رقم 53878 قضية ب.ع ضد والي ولاية البليدة ورئيس المجلس البلدي لبلدية موزاية، حيث أن السلطة الإدارية المختصة أصدرت قرارين الأول يقضي بمنح رخصة تركيب باب حديدي بعد أخذ رأي مصالح التعمير.

وعلى إثر شكوى تقدم بها السيد ب.ع اضطرت الإدارة المعنية لإصدار قرار ثاني بتاريخ 1986/03/19 يقضي بتوقيف سريان القرار الأول مما دفع الطرف الأول باللجوء إلى القضاء.

غير أن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى كانت في غاية من التشدد في إنكار الحق للإدارة في توقيف سريان قرارها الإداري بالقول: "عندما تمنح رخصة إدارية حتى ولو كانت ضمنيا فإنه لا يحق للإدارة إعادة النظر فيها عن طريق اتخاذ قرار ناطق بوقف التنفيذ".

والملاحظ هنا أن الغرفة الإدارية بقضائها هذا جانبت الصواب وخرجت عن الأصول والأحكام المقررة في نظرية القرار الإداري والتي تعطي للإدارة حق توقيف سريان قرارها، خاصة وأن القرار الإداري في القضية المعروضة أمامها يقضي بالموافقة على تركيب باب حديدي وتبين فيما بعد أن تنفيذ القرار سيمس بحقوق ومراكز قانونية خاصة، لذا

---

[1] الأمر 66 – 154 المؤرخ في 08 يونيو 1996 المتضمن قانون الإجراءات المدنية. ج. ر. العدد 82 لسنة 1969.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 224.

أوقفت الإدارة قرارها إلى غاية مراجعة الأمر مع مصلحة التعمير، غير أن القضاء أنكر عليها خطأ هذه السلطة[1].

المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري عن طريق القضاء

أجاز المشرع الجزائري للأفراد حق اللجوء إلى العدالة وذلك لتكريس سيادة دولة القانون وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وضمانا لمشروعية الأعمال الإدارية، فحق اللجوء للقضاء إما بغرض الحصول على تعويض أو بقصد إلغاء قرار إداري، أو بهدف توقيف سريان قرار إداري وغيرها من صور الدعاوي الإدارية المختلفة.

وإذا عدنا إلى وقف تنفيذ القرار الإداري إذا رأى صاحب الشأن أن القرار الإداري قد جانب إطار المشروعية وذلك ما سيؤدي حتما إلى إلغائه قضائيا، فليس من السهل النطق بتوقيف قرار إداري لما في ذلك من مساس واضح بأحد مميزاته المتعلقة أساسا بالقوة التنفيذية للقرار.

أولا: تعريف دعوى الوقف

تعرف دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري بأنها دعوى قضائية مستقلة بطلب بموجبها صاحب المصلحة من القضاء الإداري المختص توقيف سريان قرار إداري لأسباب موضوعية، وضمن الشروط المحددة قانونا ومن هنا فهي تتميز عن دعوى الإلغاء، كون أنها لا تضفي إلى إلغاء القرار الإداري، بل التصريح بوقف سريانه.

وتكتسي دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري أهمية بالغة في القضاء الإداري الجزائري لما لها من دور في دفع الضرر الذي قد يتعرض له الطاعن من جراء تعسف الإدارة في ممارسة سلطاتها، والذي ربما يستحيل جبره لو نفذ القرار الإداري من طرف الإدارة، وحتى أن التعويض الذي يحكم له لن يعيد الحال إلى ما كان عليه من قبل[2].

ثانيا: الشروط الشكلية والموضوعية لدعوى وقف التنفيذ

لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هناك شروط شكلية وموضوعية ألزمها

---

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 225.

[2] صحراوي محمد، **وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري الجزائري**، (مذكرة لنيل شهادة الماستر)، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2014/2013، ص 44.

المشرع على الطاعن حتى ينظر في دعواه، وأقرها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08.

1- الشروط الشكلية

- تزامن تقديم طلب وقف التنفيذ مع دعوى الإلغاء.
- تقديم تظلم إداري مسبق إذا اشترطه نص قانوني.
- طلب وقف التنفيذ يكون بدعوى مستقلة.

ويشترط أيضا لقبول دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري ضرورة رفع دعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة (محاكم إدارية، أو مجلس الدولة).

2- الشروط الموضوعية

للقاضي الإداري أن يستجيب أو لا يستجيب لطلب وقف تنفيذ القرار حسب ملابسات كل قضية وفحصها من حيث مدى توافر عنصري الاستعجال والجدية[1].

أ- شرط الاستعجال:

وهو الضرورة التي تتحمل تأخيرا، أو الضرورة الداعية إلى اتخاذ الإجراء المؤقت المطلوب، أي أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري نتائج يتعذر تداركها، والقاضي وحده هو من يقدر ما إذا كان يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر إدراكها من عدمه، لكي يأمر بوقف التنفيذ أو يرفض الطلب[2].

وجاء شرط الاستعجال واضحًا في المادة "919" من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وحملته العبارة التالية: "متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك...".

ب- شرط الجدية أو المشروعية:

ويقصد بها أن طلب الإلغاء بني على أسباب جدية وقوية ترجح مسألة إلغائه من جانب القاضي وهو ما يفرض على قاضي التوقيف أن يفحص الأسس التي بنيت عليها دعوى الإلغاء، وفي هذا خروج عن الأصل، إذ الوضع المعتاد أن يتولى القاضي النظر في الملف المعروض عليه بما يحتويه من وثائق ولا علاقة له بدعاوى أخرى ولو رفعت أمامه، غير أنه واستثناء عن الأصل، وبهدف تمكين القاضي من دراسة الملف المعروض عليه

---

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 119.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 235.

بشكل جيد توجبه مقتضيات العدالة يتعين على القاضي أن ينتقل من ملف الوقف إلى ملف الإلغاء ويفحص الأسباب المستند عليها لرفع دعوى الإلغاء، وهذا فقط من حيث الظاهر، فإن تأكد بعد الفحص الظاهر دون المعمق أن هناك أسباب قوية تؤكد نتيجة النطق بقرار الإلغاء، أي أنه بات أمر مؤكدا نطق القاضي بقرار التوقيف إن توافرت بقية الشروط.

ويجد شرط الجدية أساسه القانوني أيضا في نص المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على: "... ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار"[1].

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 237.

خاتمة

من خلال بحثنا المتواضع يتضح جليا ومم لا يدع مجالا للشك ان الهدف من القرار الإداري، هو تحقيق المصلحة العامة وإيجاد التوازن بين المصلحة العامة والخاصة، دون تغليب طرف على آخر، ووفق مبدا التوازن كما يعتبر تنفيذ القرار الإداري عمل مادي لاحق لصور القرار ونفاذه بين المنافع والمضار، ويختلف عن النفاذ كون النفاذ صفة ملازمة للقرار منذ صدوره، ودلالة على قوته وقابليته للتنفيذ. فيما يتصل التنفيذ بأعمال واجراءات لاحقة للنفاذ، ولا يتم إلا بعد تحقق العلم به، وفق للقانون وعليه فإن التنفيذ هو الوجه المادي للنفاذ، وبموجبه يجسد القرار على ارض الواقع، بالرغم من تعدد وسائل وآليات التنفيذ القرار الإداري، ونظرا لقرينة السلامة والمشروعية فإن الاصل في القرارات الإدارية انها تنفذ بصورة تلقائية، فبمجرد صدورها تلتزم الإدارة والأفراد بتنفيذها اختيارا متى كانت هاته القرارات مشروعة.

واما إذا لقت الإدارة امتناعا عن تنفيذ قرارتها، فأجاز لها المشرع الجزائري اللجوء إلى وسائل أخرى وهي حقها في التنفيذ الإداري وبإرادتها المنفردة باستعمال أحد الأسلوبين إما أسلوب توقيع الجزاءات الإدارية، واما أسلوب التنفيذ الجبري.

وكما أجاز المشرع للإدارة والافراد حق اللجوء الى القضاء المختص من اجل تنفيذ القرارات الإدارة وهذه الآلية تعتبر الانجع لضمان المراكز القانونية فعندما تلجا الإدارة إلى القضاء، ودفع الافراد على تنفيذ قرارتها، وذلك عم طريق رفع دعوى مدنية او دعوى جنائية، وباعتباره سلطة مستقلة، وانه لا سلطان عليه إلا لحكم القانون، ومتى كان الامر كذلك، فإن عين القضاء لا تغيب عن الإدارة متى استخدمت هذه الأساليب السابقة.

وما يجدر الإشارة اليه أيضا أن المراكز القانونية للأفراد تتأثر من خلال ظروف جديدة تفرض وقف القرار الإداري، وهذ الوقف يكون إما عن طريق الإدارة او عن طريق القضاء.

فإذا كان وقف القرار إداريا ففي هذه الحالة الإدارة تتجنب المسائلة عن قرارتها فهذه المكنة تجعلها توقف تنفيذ قرارتها مؤقتا، ولا يترتب أي أثر قانوني، واما اذا كان وقف القرار إداريا، فقد أجاز المشرع الجزائري لصاحب الشأن إذا رأى ان القرار الإداري قد جانب اطار المشروعية، إن اللجوء

للقضاء لوقف تنفيذ القرار الإداري اما بغرض الحصول على تعويض او الغاء القرار الإداري، أو غيرها من صور الدعاوي الإدارية.

ومن خلال دراستنا توصلنا الى بعض النتائج وهي كالتالي:

- أنه لمجرد نفاذ هذه القرارات الإدارية تدخل حيز التنفيذ.
- القرار الإداري يكون نافذا في مواجهة الإدارة من يوم صدوره.
- القرار الإداري لا يصبح نافذا في مواجهة الأفراد إلا إذا حكم بها بالوسائل المقررة قانونا.
- للجكم على مشروعية القرار يتعين الرجوع إلى تاريخ صدوره والتأكد من سلامة القرار الإداري.
- تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن يجوز للإدارة أت تصدر القرارات التنظيمية وترجئ آثارها على تاريخ مستقبل لان الاعتبارات التي حالت دون الرجعية لا يوجد لها أثر في هذا المجال.

كما تطرقنا في نهاية دراستنا على بعض الاقتراحات وهي:

- ضرورة تبيلغ الإدارة لقراراتها لذوي الشأن بوسائل العلم وفي الآجال المحددة حتى يتمكن من الطعن في الوقت المناسب.
- عدم الاعتماد على الإعلان الشفهي في تبليغ القرار الإداري لأنه لا يعتبر قرينة على علم الافراد بالقرار.
- ضرورة إيجاد طرق حديثة لتبليغ القرارات الكترونيا لصاحب الشأن نظرا لسهولة العماية وسرعتها ودقتها.
- يجب أن يكون الإفصاح عن الإرادة في الشكل الذي يتطلبه القانون لأن للقرار الإداري انواعا عدة فيجب ان يكون الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرا، وان تكون الغاية من إصداره تحقيق للمصلحة العامة.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المصادر:

أ- القرآن الكريم.

ب- النصوص القانونية:

1- دستور الجزائر الصادر في 28 نوفمبر 1996.

2- القانون المدني الجزائري الصادر بموجب المرجع رقم 75-58 الموافق لـــ 26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم في 2007.

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

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

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

6- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـــ 2012/02/12 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد رقم 12.

7- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـــ 22 يوليو 2011، الجريدة الرسمية عدد رقم 37.

8- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07-04-1990 المتعلق بالقانون البلدي.

9- الأمر 66-154 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية الجريدة الرسمية عدد 82 لسنة 1969.

10- المرسوم التنفيذي رقم 95-293 المؤرخ في 30 سبتمبر 1995 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية.

11- المرسوم التنفيذي رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 13.

ثانيا: المراجع:

1- الكتب:

- عمار بوضياف، **المرجع في المنازعات الإدارية**، دار الجسور للنشر والتوزيع، ط 1، الجزائر، 2013.

- محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.

- خلوفي رشيد، **قانون المنازعات الإدارية**، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3، الجزائر، 2009.

- عزري الزين، **الأعمال الإدارية ومنازعاتها**، مطبوعات مخبر الاجتهاد والقضائي، بسكرة، 2010.

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط 1، الأردن، 2008.

- مازن إيلو راضي، **الوجيز في القانون الإداري**، دار الإسكندرية، مصر، 2004.

- سليمان محمد الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دار الفكر العربي، ط 6، مصر، 2006.

- نواف كنعان، **القانون الإداري**، دار الثقافة، ط 1، الأردن، 2009.

- محمد أنور حمادة، **القرارات الإدارية ورقابة القضاء**، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004.

- محمد فؤاد عبد الباسط، **القرار الإداري**، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2005.

- نسرين شريفي وآخرون، **القانون الإداري**، دار بلقيس، الجزائر، 2014.

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**، دار الفكر والقانون، مصر، 2004.

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

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

2- الرسائل الجامعية:

- قطاف تمام عبد الناصر، **مسؤولية الإدارة عن قراراتها الغير مشروعة**، (مذكرة لنيل شهادة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2017/2016.

- ابتسام شويدار، **تنفيذ القرار الإداري في التشريع الجزائري**، (مذكرة لنيل شهادة الماستر)، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2014.

- رائد محمد يوسف عدوان، **نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد دراسة مقارنة**، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2013.

- صحراوي محمد، **وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري الجزائري**، (مذكرة لنيل شهادة ماستر)، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2014/2013.

- عبد القادر غيتاوي، **وقف تنفيذ القرار الإداري قضائيا**، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير)، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2008.

- فريدة راسق، **نفاذ القرارات الإدارية**، مذكرة نهاية التكوين لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، 2007/2006.

- لعمامرة ليندا، **آثار القرار الإداري غير المنشور**، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2011/2010.

- جمال قروف، **الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2006.

ملخص الدراسة

تناولنا في مذكرتنا هذه التي موضوعها أثر القرار الاداري على المراكز القانونية ، ان القرارات الادارية هي أهم مظهر لاتصال الإدارة بالأفراد، ومن أكثر امتيازات الإدارة أهمية حقها في اصدار قرارات ملزمة، فهذه القرارات لها طابع استثنائي اذ من شأنها أن تنشأ مركزا قانونيا جديدا أو تعدله أو تلغيه وهذه العمليات تظهر جليا من خلال نفاذ وتنفيذ القرار الإداري

فالنفاذ صفة ملازمة للقرار الإداري منذ صدوره، ودلالة على قوته وقابليته للتنفيذ، وأما التنفيذ فهو الوجه المادي للنفاذ وبموجبه يجسد القرار على أرض الواقع

والأصل أن القرارات الإدارية تجسد وتنفذ متى كانت مستوفية لشروط صدورها، وتكون ملزمة للأفراد والإدارة ويجب تنفيذها اختيارا متى كانت هذه القرارات مشروعة وهادفة الى تحقيق المصلحة العامة

وأما إذا لقت الإدارة امتناعا عن تنفيذ قراراتها، فأجاز لها المشرع اللجوء الى وسائل أخري وهي حقها في تنفيذ الإداري

كما أجاز المشرع الجزائري للإدارة والأفراد حق اللجوء الى القضاء المختص من أجل تنفيذ القرارات الإدارية، وهذه الآلية تعتبر الأنجحلضمان المراكز القانونية للأفراد

وما يجدر الإشارة اليه أيضا أن المراكز القانونية للأفراد تتأثر من خلال ظروف جديدة تفرض وقف القرار الإداري وهذا الوقف إما أن يكون عن طريق الإدارة أو عن طريق القضاء.