د/ منقور قويدر

المحاضرتين 1 و 2

اليوم الأول من الأسبوع الأول

المحور الأول: القرارات الإدارية

الفصل الأول: مفهوم القرارات الإدارية

و في هذا الفصل سنتناول النقاط الأساسية الآتية:

المبحث الأول: تعريف القرار الإداري

تعددت التعاريف الفقهية للقرار الإداري، مع تركيز كل تعريف على زاوية معينة أو زوايا معينة دون الأخرى، في حين أن التشريع لم يعط تعريفا للقرار الإداري.

و لهذا فان الدراسات الأكاديمية ترتكز على ذلك التعريف الجامع و المانع للقرار الإداري و الذي يتضمن كل العناصر الأساسية له، و بهذا المفهوم فان القرار الإداري يعرف على أنه....**((تعبير و إفصاح سلطة إدارية وطنية عن إرادتها الصريحة أو الضمنية و المنفردة و الملزمة على نحو يرتب أثار قانونية بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني))**

المبحث الثاني: شروط القرار الإداري

من خلال التعريف المشار إليه أعلاه تتضح لنا أهم عناصر القرار الإداري أو شروطه و هي:

1. القرار الإداري يصدر عن سلطة إدارية وطنية، لأنه و لاعتبارات سيادية لا يمكن للقرارات الإدارية التي تصدرها سلطات إدارية أجنبية أثار داخل الوطن، و لا تخضع لاختصاص القضاء الوطني.
2. القرار الإداري هو تعبير عن الإرادة من قبل سلطة إدارية وطنية و هذا لكونه يدخل ضمن خانة التصرفات القانونية.
3. القرار الإداري قد يكون صريحا مكتوبا و هذا هو الأصل في تصرفات الإدارة، لكن كاستثناء من القاعدة يمكن أن يكون القرار الإداري ضمني غير مكتوب و صريح، و المثال على ذلك أن سكوت الإدارة عن الرد على تظلمات المواطنين ضد قراراتها يعتبر قرارا ضمنيا من طرفها برفض تلك التظلمات، و لا يوجد مانع من صدور القرار الإداري شفاهة في بعض الأوضاع و الظروف مثل حرمان الممتحنين في الامتحانات و المسابقات من الدخول لمراكز الامتحان عندما يكون تأخرهم متجاوزا للمدة القانونية المسموح بها.
4. القرار الإداري تصرف انفرادي للإدارة و هذا ما يميزه عن العقد الإداري الذي هو تصرف تعاقدي اتفاقي.
5. القرار الإداري تصرف تنفيذي أي (ملزم) و هذا ما يميزه عن بعض الأعمال الإدارية الانفرادية غير الملزمة.
6. القرار الإداري يرتب أثار قانونية بالإنشاء (مثل قرار تعيين موظف) أو التعديل (مثل قرار ترقية موظف أو قرار إنزاله في الرتبة) أو الإلغاء (مثل قرار معاقبة موظف عام بعقوبة التسريح من الوظيفة)

المبحث الثالث: تمييز القرار عن غيره من الأعمال الإدارية الأخرى

و هنا نتناول ما يلي:

1. تمييز القرار الإداري عن الأعمال الإدارية الانفرادية غير التنفيذية:

من مميزات القرار الإداري أنه انفرادي و تنفيذي ملزم أي يتضمن تأثيرا في المراكز القانونية، لكن في مقابل ذلك هناك تصرفات انفرادية للإدارة لكنها تفتقد الخاصية التنفيذية أو ما يعرف بالإلزام بل هي مجرد تعليمات و توجيهات و تدابير داخلية هدفها تذكير الموظفين أو المتعاملين مع الإدارة بواجبات و ترتيبات يفرضها القانون و تذكيرهم أيضا بالجزاءات المترتبة على ذلك (مثل التذكير بأوقات العمل، أو التذكير بالممنوعات داخل المرافق العامة.....الخ) فهذه التصرفات الأخيرة لا تؤثر في التصرفات القانونية و لا توجد جدوى للطعن فيها أمام الإدارة أو أمام القضاء.

لكن يشير الفقه للقضاء للمناشير فيقسمانها إلى مناشير تفسيرية و أخرى تنظيمية، فالمنشور التفسيري لا يضيف شيئا للأوضاع القانونية و بالتالي يفتقد لمقومات القرار الإداري التنفيذي، في حين أن المنشور التنظيمي يؤثر في المراكز القانونية و بالتالي فهو قرار تنفيذي ملزم يمكن مخاصمته إداريا أو قضائيا.

2. تمييز القرار الإداري عن أعمال السيادة أو أعمال الحكومة:

هناك بعض التصرفات الانفرادية التنفيذية للإدارة تتوفر فيها كل مقومات القرار الإداري، لكن القضاء لا ينظر إليها كذلك بل يعتبرها عملا سياديا لا يقبل الرقابة القضائية، و قد كان الفضل للقضاء الإداري الفرنسي في اختراع نظرية أعمال السيادة بموجب قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1822/05/01 في قضية تسمى بقضية laffite و كان هدف قضاة مجلس الدولة آنذاك مجاملة الملك (و هذا بعد عودة النظام الملكي في فرنسا في أعقاب سقوط إمبراطورية نابليون) لإخراج قراراته من ولاية رقابة القضاء الإداري عليها.

و عموما فان العمل السيادي في نظر مجلس الدولة الفرنسي هو كل عمل تقوم به السلطة التنفيذية بناء على باعث سياسي و ليس باعث إداري و قد تم تقسيم أعمال السيادة إلى فئتين:

أ. أعمال السيادة في إطار علاقة الحكومة (السلطة التنفيذية) بالبرلمان (السلطة التشريعية):

من أمثلة ذلك:

- قرار حل البرلمان من قبل الهيئة التي يمنحها الدستور هذه الصلاحية (عادة يكون رئيس الجمهورية في الأنظمة الرئاسية و شبه الرئاسية)
- اقتراح الحكومة مشروع قانون من أجل عرضه على البرلمان للمناقشة و المصادقة.

ب. أعمال السيادة في إطار علاقة الحكومة (السلطة التنفيذية) بالخارج (العلاقات الدولية):

من أمثلة ذلك:

- قطع العلاقة الدبلوماسية مع دولة أخرى.
- إقامة علاقة دبلوماسية مع إحدى الدول.
- غلق الحدود مع دولة مجاورة.
- فرض التأشيرة على رعايا بعض الدول.
- الانسحاب من إحدى المنظمات الأممية أو الإقليمية.

ملاحظة: إن أعمال السيادة أصبح نطاقها جد ضيق في فرنسا بسبب تطور الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية بهذه الدولة، أما بالجزائر فان نظرية أعمال السيادة يعمل بها القضاء الإداري من حين لآخر، فقد سبق للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى للقضاء في قرارها المؤرخ في **07/ 1984/01** أن اعتبرت قرار الحكومة باستبدال الأوراق النقدية عملا سياديا لا يقبل الطعن و لا يقبل الرقابة القضائية، كما اعتبر مجلس الدولة في قراره المؤرخ في **2020/03/19** أن المرسوم الرئاسي الذي يتضمن تعيين الوزير الأول و أعضاء الحكومة، عملا ذو طابع سياسي سيادي و ليس ذو طابع إداري، و لا يدخل ضمن الاختصاص النوعي لمجلس الدولة و لا يمكن الطعن ضده بالإلغاء.

3. تمييز القرار الإداري عن العقد الإداري:

ذلك أن العقد الإداري ليس تصرفا انفراديا للإدارة بل هو تصرف اتفاقي تعاقدي يربطها بغيرها، و يمنحها بعض الامتيازات غير المألوفة في العقود المدنية و التجارية، لكن القضاء الإداري الفرنسي اخترع ما يسمى بنظرية القرارات الإدارية المنفصلة. وهي تلك القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة في مرحلة التحضير لإبرام العقود الإدارية أو خلال مرحلتي الإبرام و التنفيذ ، فهذه القرارات متى كانت قابلة للفصل عن العقد الإداري فإنها تعامل كقرار إداري و يمكن الطعن ضدها أما القضاء الإداري المختص إقليميا و نوعيا متى كانت غير مشروعة.

و للعلم فان هذه النظرية يعمل بها في كل البلدان التي تأخذ بالمفهوم الفرنسي للقانون الإداري و منها الجزائر.

المبحث الرابع: تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي و القضائي

و هنا يجب التمييز بين العمل التشريعي و العمل القضائي:

1. تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي: إذا كان مصدر القرار الإداري هو السلطة التنفيذية، فان العمل التشريعي مصدره السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان بغرفتيه، و طبقا للدستور الجزائري وفقا لآخر تعديلاته سنة 2020، فان الأعمال التشريعية تتمثل فيما يلي:

- **القوانين العادية** و مجالاتها محدد. ب 30 مجالا في المادة 139 من الدستور، و هذا إضافة للمجالات الأخرى التي يحددها الدستور كذلك.
- **القوانين العضوية** و مجالاتها محددة كذلك في المادة 140 من الدستور و في مواد أخرى متفرقة كذلك من الدستور.
- استثناء من القاعدة العامة يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس **التشريع بأوامر رئاسية** وفقا للحالات و الشروط المنصوص عليها بموجب المادة 142 من الدستور، و كذلك يمكنه أن يصدر قانون المالية بموجب أمر رئاسي عندما لا يوافق البرلمان عليه و هذا بموجب المادة 146 من الدستور.

ملاحظة: يختلف القانون العادي عن القانون العضوي من حيث المجالات و من حيث الرقابة على الدستورية و كذلك من حيث الأغلبية المشترطة في التصويت و كل هذه الفوارق منصوص عليها في الدستور و قد تم تفصيلها في المحاضرات الحضورية.

كما تم أيضا تفصيل و شرح حالات و شروط ممارسة التشريع بأوامر رئاسية.

2. تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي:

على خلاف القرارات الإدارية فان العمل القضائي مصدره السلطة القضائية المتمثلة في مختلف الجهات القضائية داخل الدولة، المدنية و العسكرية، الإدارية و العادية، و للإفادة فانه و بعد تحويل المجلس الدستوري إلى محكمة دستورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020 فان المحكمة الدستورية تعتبر أعلى هيئة قضائية في الدولة و قراراتها ملزمة لكل جهات القضاء الإداري و القضاء العادي.

و الأعمال القضائية يمكن تلخيصها كالآتي:

- **الأوامر القضائية:** و عادة تصدر عندما يتعلق الأمر بدعوى قضائية استعجالية لا يتضمن موضوع الطلب القضائي فيها مساسا بأصل الحق، بل مجرد طلب أخذ تدبير وقتي مستعجل.
- **الأوامر الولائية:** و هي أوامر قضائية تصدر بناء على طلب من طرف واحد دون وجاهية و يتم الفصل فيها بموجب أمر على عريضة مثل الأمر بتعيين محضر قضائي للقيام بالاستجواب و تحرير محضر معاينة حالة.
- **الأحكام القضائية:** و هي عادة تصدر عن محاكم الدرجة الأولى من درجات التقاضي و لا تكون في مسائل مستعجلة، و قد تكون فاصلة في الموضوع كما قد تكون صادرة قبل الفصل في الموضوع و الملاحظ على التشريع الجزائري ذلك التوجه الدستوري نحو تكريس مبدأ التقاضي على درجتين في شتى المنازعات الجنائية و المدنية و الإدارية، و ما نص التعديل الدستوري الأخير على إنشاء محاكم إدارية للاستئناف إلا دليل على ذلك.

القرارات القضائية: و هي قرارات تصدر بعد الطعن أمام جهات قضائية أعلى مثل الطعن بالاستئناف أو الطعن بالنقض، أما الطعون الأخرى مثل الطعن بالمعارضة و التماس إعادة النظر و اعتراض الغير الخارج عن الخصومة فهي ترفع أمام نفس الجهة التي أصدرت الحكم أو القرار المطعون فيه.

.....يتبع