المقطع الأول: مفهوم القرار الاداري

ان تحديد مفهوم القرار الاداري يقتضي أن نتعرض في البداية لتعريف القرار الاداري وخصائصه في المطلب الاول وبيان انواعه في المطلب الثاني وتمييزه عن غيره من الاعمال في المطلب الثالث.

أولا: تعريف القرار الاداري:

لقد اختلفت التعريفات الموضوعة من قبل القضاء والفقه للقرار الاداري، وهذا بسبب غياب تعريف تشريعي، فنجد القضاء الاداري قد عرفه على انه عمل قانوني من جانب واحد يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الادارية في الدولة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد انشاء وضع قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة.[1]

اما الفقه فقد عرف القرار الاداري تعريفات مختلفة نذكر منها على سبيل المثال تعريف الفقيه ديجي بأنه كل عمل اداري يصدر بقصد تعديل الاوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره، أو ما ستكون في لحظة مستقبلية كما عرفه هوريو بأنه اعلان للإرادة بقصد احداث أثر قانوني ازاء الافراد يصدر عن سلطة ادارية في صورة تنفيذية أو في صورة تؤدي الى التنفيذ المباشر. [2]

مع أن التعريفات الموضوعة من القضاء والفقه متشابهة تقريبا على اعتبار انها تتفق حول نقاط معينة سندرجها لاحقا، إلا ان هذه التعاريف قد تعرضت للنقد.

فمثلا عندما تفصح الادارة عن ارادتها فهذا التعريف لا يشمل القرارات التي يمكن أن تستشف وتستنتج ضمنا من سكوت الادارة. [3]

والحقيقة ان الافصاح عن الارادة وان كان يتم غالبا في صورة ايجابية، الا ان السكوت ايضا يمكن اعتباره وسيلة من وسائل الافصاح والتعبير عن الارادة، وهو الموقف الذي تبناه كل من القضاء والمشرع، بل ان المشرع قد يفسر سكوت الادارة في بعض الاحيان على انه قرينة على القبول وهذا ما أكد عليه المشرع في قوانين الوظيفة العامة، عندما يعتبر سكوت الادارة عن الرد على استقالة العامل خلال مدة محددة من القانون، من تاريخ تقديمها بمثابة قبولا للاستقالة. [4]

ولكن رغم بعض الانتقادات التي طالت اغلب التعاريف، إلا انها تتفق معظمها على ضرورة توفير خصائص معينة، في كل قرار صادر من الادارة، وأي غياب لأحد هذه الخصائص سيجعل منه عملا آخر ولكن ليس بالقرار الاداري.

ثانيا: خصائص القرار الاداري:

من التعريفات السابقة يمكن أن نستنتج بأن القرار الاداري يتميز بعدة خصائص رئيسية: القرار الاداري تصرف قانوني، القرار الاداري صادر عن سلطة ادارية واخيرا القرار عمل يصدر بالإرادة المنفردة.

1-القرار الاداري تصرف قانوني:

ليس كل ما تقوم به الادارة العامة من تصرفات واعمال يعد من القرارات الادارية فحتى يعتبر التصرف أو العمل قرارا اداريا يجب ان يكون عملا قانونيا، أي صادر عن قصد وارادة ترتيب أثر قانوني ويكون ذلك: [5]

- بإحداث مركز قانوني جديد مثل قرار تعيين شخص في وظيفة عامة وهو ما يخوله أن يصبح متمتعا بمجموعة من الحقوق (الراتب)، ومتحملا لمجموعة من الالتزامات (القيام بعمل محدد والحفاظ على السر المهني) والتي لم تكن موجودة من قبل.
- أو تعديل مركز قانوني قائم مثل قرار الترقية وهو ما يؤدي الى تعديل في الحقوق والالتزامات.
- أو الغاء مركز قانوني قائم مثل قرار فصل موظف عام، مما يترتب عنه حرمانه من حقوقه، وبالمقابل عدم تكليفه بأي التزام وظيفي.

ويترتب على اعتبار القرار الاداري عملا قانونيا ضرورة استبعاد بعض الاعمال الادارية إذا لم تتولد عنها اثار قانونية منها:

1- الاعمال المادية لأنها لا تحدث أي إثر قانوني وهذه الاخيرة يمكن ان تكون اعمال مادية ارادية لأنها صدرت بصفة عمدية عن الادارة مثالها عملية هدم أحد المباني من طرف مصالح البلدية تنفيذا أو تطبيقا لقرار اداري صادر عن رئيس البلدية بموجب قانون البلدية، كما يمكن ان تكون اعمال مادية غير ارادية وهي الاعمال التي تقع من الادارة نتيجة خطأ أو اهمال مثل حوادث سيارات الادارة أو آلاتها.
2- الاعمال التحضيرية التي تسبق صدور القرار [6] ،ومن امثلتها اجراءات التحقيق والتوصيات والفتاوى التي تصدرها لجنة استشارية أو تقنية.

3- التعليمات والمنشورات والانظمة الداخلية للإدارات، لان الاصل فيها ان لا تحدث إثر بذاتها ويقصد منها وضع القرار موضع التنفيذ او تسهيل تطبيقه مثالها: كأن يصدر وزير التعليم العالي قرارا خاصا بالامتحانات ثم تقوم مصالح الوزارة بإصدار منشور لاحق يفسر فقط كيفيات التطبيق من جميع رؤساء الجامعات حيث لا يتغير المنشور من محتوى القرار. [7]

2-القرار الاداري صادر عن سلطة ادارية:

يجب ان يصدر القرار الاداري عن سلطة ادارية أي عن أحد اشخاص القانون العام الداخلي، سواء كانت اجهزة وهياكل السلطة الادارية المركزية، واللامركزية كالولايات والبلديات، وكذلك الاشخاص العامة المرفقية.

طبقا للمادة 900 مكرر من القانون 13/22 الفقرة 3 من قانون الاجراءات المدنية والادارية، فان المحكمة الادارية للاستئناف للجزائر العاصمة تفصل بدرجة اولى في قرارات المنظمات المهنية الوطنية (منظمة المحامين، منظمة الاطباء .....الخ، التي تعتبر من قبل القرارات الادارية، حيث انها تصلح ان يتم الطعن فيها بالإلغاء شأنها شأن القرارات الادارية الصادرة عن السلطات الادارية المركزية وكذلك الهيئات العمومية الوطنية.[8]

وعلى ذلك فإن القرارات الصادرة عن اشخاص القانون الخاص كالأفراد والشركات الخاصة، لا يمكنها ان تصدر قرارات ادارية إلا إذا اتصل أو انصب نشاطها على مرفق عام حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي.[9]

ولكن يجب ان نستبعد من دائرة القرارات الادارية ايضا تصرفات كل من السلطات الأخرى، اي تصرفات السلطة التشريعية باعتبارها اعمال تشريعية اي قوانين، وكذلك اعمال وتصرفات السلطة القضائية باعتبارها اعمالا قضائية.

هذه التصرفات والأعمال لا تخضع للنظام القانوني الذي يسري على القرارات الادارية، حيث لا تصلح ان تكون محلا لدعوى الالغاء امام القضاء الاداري، ومع ذلك نستثني منها القرارات المتعلقة بموظفي المصالح الادارية والتقنية لمجلس الدولة أو البرلمان.

3-القرار الاداري يصدر بالإرادة المنفردة:

.

يتميز القرار الاداري بأنه افصاح عن ارادة الادارة، وبالتالي فهو عمل يصدر من جانب الادارة وحدها، وهذا العنصر هو الذي يميز القرار الاداري عن العقد الاداري، لان العقد الاداري يتم بتوافق ادارتين هما ارادة الادارة وارادة المتعاقد معها [10]، ولكن نجد ان مجلس الدولة الفرنسي يقبل الطعن بالإلغاء فيما يعرف بالأعمال او القرارات القابلة للانفصال (Actes detachables) ذات العلاقة بالعملية التعاقدية مثل قرار اعتماد الصفقة.

قرار تشكيل لجنة مراقبة الصفقات وهي الاعمال التي تدخل في ابرام الصفقات العمومية.

ولكن كون القرار الاداري يصدر عن الارادة المنفردة للإدارة فليس معنى ذلك وجوب صدوره عن فرد أو شخص واحد أو هيئة واحدة، فالطبيعة الانفرادية للقرار قد تشمل في معناها أيضا تدخل عدة هيئات أو عدة ارادات.

الطابع الانفرادي يكون واضحا عندما يحمل القرار الاداري توقيعا واحدا (مثالها قرار بلدي، قرار ولائي، قرار وزاري)

الطابع الانفرادي يكون بعض الشيء غامضا في حالة تعدد الهيئات المشتركة في اتخاذ القرار، وفي هذه الصورة لا تعتبر التعددية متعارضة مع الطبيعة الانفرادية، لان هناك بعض القرارات التي يتطلب تحضيرها تدخل عدة هيئات قصد الاستشارة فقط، وعليه فالقرار لا يتخذ ولا يصادق عليه إلا من قبل هيئة واحدة والتي تكرس بهذا المعنى الطبيعة الانفرادية. [11]

هناك كذلك القرارات الادارية التي تصدر عن الهيئات التداولية كالمجالس البلدية والولائية أو مجالس الجامعات فالمداولة وان كانت نتاج تضافر ارادات اغلبية اعضاء المجلس فإنها لا تعبر في الحقيقة سوى عن ارادة المجلس بوصفه هيئة واحدة منفردة.[12]

لا يمنع كذلك من ان يشترك في اصدار قرار اداري أكثر من ارادة واحدة كقرار وزاري مشترك مصادق عليه من قبل عدة وزراء الذين لا يعبرون سوى عن ارادة واحدة هي ارادة الدولة.

قرار مصادق عليه من رئيسي بلديتين أو من واليين.

ان الانفرادية تكون في آثارها من حيث أن الذين تمسهم وتعنيهم هذه القرارات لم يشاركوا اطلاقا في اتخاذها.

ثالثا: أنواع القرارات الإدارية

يمكن تصنيف القرارات الادارية الى عدة انواع تبعا للمعيار المعتمد في التصنيف حيث يمكن تقسيمها الى:

1/ تقسيم القرارات بالاعتماد على الجهة التي اصدرتها:

تنقسم القرارات الادارية بالرجوع الى مصدرها أي الجهة أو الشخص الذي صدرت عنه، حيث نجد في الجزائر قرارات الادارة المركزية وقرارات الادارة اللامركزية.

أ-قرارات الادارة المركزية:

- **المرسوم الرئاسي:** طبقا للمادة 141 من دستور 2020 يمارس رئيس الجمهورية سلطة تنظيمية مستقلة، وفي هذا الإطار يصدر رئيس الجمهورية ما يشاء من قواعد قانونية، شرط ان لا تكون من اختصاص المادتين 139 و140 من دستور 2020، لأنها اختصاص السلطة التشريعية، وهذا الاختصاص يجعله يتمتع بسلطات واختصاصات ادارية تبعا للمركز الممتاز الذي منحه اياه الدستور بالإضافة الى سلطاته في المجالات الأخرى.[13]

- ان المراسيم الرئاسية هي اعمال وقرارات ادارية سواء بالمعيار العضوي، أو الموضوعي، تخضع للنظام القانوني للقرارات الادارية وهي تصلح لان تكون محل لدعوى الالغاء او التفسير أو فحص مدى المشروعية امام المحكمة الادارية للاستئناف بالجزائر العاصمة [14]، ما لم تكيف على انها من اعمال السيادة، الامر الذي يخرجها من دائرة اختصاص القضاء الاداري باعتبارها قرارات ادارية غير قابلة للرقابة القضائية وهو ما تم تأكيده من الفقه والقضاء الفرنسي والجزائري.

وتتجلي اعمال السيادة مثلما بينه مجلس الدولة الفرنسي في عدة مجالات [15]

- الاعمال المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية مثال:
  المرسوم الرئاسي الذي يحدد تاريخ الانتخابات باستدعاء الهيئة الانتخابية.
  المرسوم الرئاسي المتعلق بحل المجلس الشعبي الوطني
- الاعمال والإجراءات والتصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية في مجال علاقتها الدولية والخارجية باعتبار رئيس الجمهورية هو الذي يقرر السياسة الخارجية ويوجهها

- الاعمال المتعلقة بإدارة وتسيير الحرب

وبما ان اعمال السيادة لا تقبل الرقابة القضائية ولا يمكن الطعن فيها بإلغاء، الا انها تعتبر ثغرة يستوجب علاجها، لاسيما عندما يتعلق الامر بالمساس بحقوق وحريات الأفراد، لهذا هناك من يدعو الى تقليص نطاق تطبيقها أو الغائها وانكارها على اعتبار انها من صنع القضاء لا المشرع.[16]

كما يعتبرها البعض اعتداء على مبدأ المشروعية، حيث يجب أن يخضع الجميع لسيادة القانون بما فيها أعمال اي سلطة من سلطات الدولة.[17]

المرسوم التنفيذي: يصدر المرسوم التنفيذي عن الوزير الأول طبقا للمادة 141 الفقرة 2 من دستور 2020، حيث من خلال هذا القرار الاداري يمارس الوزير الاول سلطة تنظيمية محدودة ومقيدة خلافا للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية التي تعتبر مستقلة وواسعة.

ان المراسيم التنفيذية قرارات ادارية يمكن الطعن فيها امام القضاء الاداري في المحكمة الادارية للاستئناف بالجزائر العاصمة، ما لم تشكل عملا من اعمال السيادة او الحكومة.

القرارات الوزارية:

يتمتع الوزراء بسلطة اصدار قرارات ادارية تخص القطاع التابع لكل وزير، سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية.

كما يمكن ان يصدروا قرارات ادارية وزارية مشتركة صادرة عن وزيرين أو أكثر.

إذا كانت المراسيم الرئاسية أو التنفيذية تنشر في الجريدة الرسمية حتى يمكنها أن تنتج إثرها القانوني وتجد طريقها نحو التنفيذ، فإن القرارات الوزارية تنشر في النشرة الرسمية للوزارة.

هناك بعض الأعمال والتصرفات التي تصدر عن الوزير لا تتوفر على خصائص القرار الاداري على اعتبار أنها لا ترتب أثر قانوني ومنها:

المنشورات (les circulaires)

التعليمات (les directives)

الأنظمة والإجراءات الداخلية للإدارة.

قرارات الهيئات العمومية الوطنية:

توجد بعض الهيئات والأجهزة تكلف بممارسة نشاط معين تلبية لاحتياجات المجموعة الوطنية في مختلف المجالات منها على سبيل المثال:

المجلس الاعلى للوظيفة العامة

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

أغلبية هذه الهيئات لها اختصاص استشاري على اعتبار انها تقدم آراء، اقتراحات وتوصيات لا تتمتع بالطابع التنفيذي، مما يجعلها غير قابلة للطعن امام القضاء الاداري، الا انها تصدر تصرفات تتمتع بخصائص القرار الاداري كتلك المتعلقة بالموظفين: قرار تعيين موظف بالمجلس. [18]

ب-قرارات الادارة اللامركزية:

في هذا الإطار هناك قرارات تصدر عن:

الادارة اللامركزية الاقليمية وهي القرارات الصادرة عن السلطات المختصة لكل من الولاية والبلدية وهناك:

القرار الولائي الصادر عن الوالي:

يمثل الوالي الولاية في جميع اعمال الحياة المدنية والادارية حسب الاشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها [19] ، ويؤدي الوالي كل اعمال ادارة الاملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي.

وعلى كل حال فإن الازدواجية التي يتمتع بها الوالي كممثل للولاية من جهة وكممثل للدولة من جهة اخرى تسمح بتقسيم قرارات الوالي الى نوعين:

ان قرارات الوالي باعتباره ممثلا للولاية تدخل في إطار قرارات الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، ويمارسها اعمالا لسلطاته الواردة في المواد من 106 الى 109 من قانون الولاية رقم 07/12، او استنادا الى

اي نص تشريعي أو تنظيمي مثل المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 1990/07/25المحدد لأحكام القانون الاساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الادارة المحلية.

اما قرارات الوالي بصفته ممثلا للدولة فيمارسها اعمالا لسلطاته المحددة من المواد 110 الى 121 من القانون 07/12 منها:

رقابة المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، باستثناء بعض النشاطات كالتربية والتعليم العالي وعاء الضرائب وتحصيلها ومفتشية العمل ... الخ

يحافظ الوالي على النظام العام والسلامة والسكينة العمومية ..... الخ

من فوائد التمييز بين نوعي قرارات الوالي هو ترتيب مسؤولية الدولة عن الاضرار الناجمة عن قراراته كممثل للدولة، بينما تتحمل مسؤولية التعويض الولاية إذا اصدرها كممثل للولاية [20] .

القرار البلدي الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي:

بما ان البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية فهي تحتاج الى من يعبر عن ارادتها، وفي هذا الصدد يمارس رئيس البلدية اختصاصاته كممثل للدولة وكممثل للبلدية وهو ما يسمح له بإصدار نوعين من القرارات

قرارات يصدرها رئيس البلدية باعتباره ممثلا للبلدية والمنصوص عليها في المواد من 77 الى 83 من القانون رقم 10/11 [21] ،او اي نص قانوني آخر سواء كان تشريعيا أو تنظيميا مثل المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 المتعلق بالتعمير التي تخول رئيس البلدية سلطة منح رخصة البناء وفق اجراءات معينة.

قرارات يصدرها رئيس البلدية باعتباره ممثلا للدولة طبقا للمواد من 85 إلى 95 من القانون رقم 10/11 لاسيما ما يتعلق بالحالة المدنية، الضبط الاداري والخدمة الوطنية، أو اي نص قانوني آخر سواء كان تشريعيا أو تنظيميا، ولعل أهم فائدة للتمييز بين نوعي قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي انما تكمن في تحديد العلاقة بينه وبين الوالي حيث يكون [22]:

مرؤوسا بالنسبة للقرارات التي يتخذها كممثل للدولة خاضعا، بذلك لجميع مقتضيات نظام السلطة الرئاسية، بينما يخضع لنظام الوصاية الادارية بالنسبة للقرارات التي يتخذها كممثل للبلدية.

-الادارة اللامركزية المرفقية:

يتعلق الامر بقرارات تصدر عن مدراء المؤسسات العمومية بغض النظر عن مدى ونطاق اختصاصها ان كان وطنيا أو محليا مثل الجامعات والمعاهد العليا والمؤسسات العمومية الولائية والبلدية التي تعمل في شتى المجالات كالنقل، النظافة، السكن..... الخ

2/ تقسيم القرارات من حيث نطاقها ومداها:

تنقسم القرارات الادارية بالاعتماد على هذا المعيار الى قرارات فردية واخرى تنظيمية:

أ-القرارات الفردية:

القرار الاداري الفردي هو القرار الذي تصدره احدى الجهات الادارية السابقة وتتعلق ب:

- فرد معين اي بمركز قانوني ذاتي وشخصي مثال مرسوم رئاسي متعلق بتعيين والي ولاية قسنطينة، قرار أو مقرر رئيس جامعة بتعيين موظف أو أستاذ.
- يمكن أن يتعلق بمجموعة من الافراد محددين بذواتهم مثال قرار الادارة المتعلق بنتائج مسابقة الالتحاق بالوظيفة العامة.

ب-القرارات التنظيمية:

أما القرارات التنظيمية فتظهر كتصرفات ادارية وهي ذات نطاق عام مثلها مثل التشريع [23] ،تعمل على وضع قواعد عامة مجردة تطبق على كل من توافرت فيهم شروطها دون ان تحدد مقدما الأشخاص الذين تحكمهم تلك القواعد بذواتهم واسمائهم [24] ،المهم ان ينطبق القرار على كل من تتوافر فيه شروط معينة حتى ولو كان شخصا واحدا [25] مثالها:

- المرسوم الرئاسي المتعلق بتنظيم الامتحانات بالجامعة.

- قرار وزير التعليم العالي لتنظيم الامتحانات بالجامعة
- قرار الوالي المتضمن اجراءات عامة متعلقة بالحفاظ على الصحة العمومية بالولاية

3/ تقسيم القرارات الادارية من حيث تكوينها:

تنقسم القرارات الادارية طبقا لهذا المعيار الى قرارات بسيطة وقرارات مركبة.

تعتبر القرارات البسيطة تلك التي تتميز بكيان مستقل مثالها قرار تعيين موظف، أو ترقيته أو بتوقيع عقوبة، بينما القرارات المركبة هي التي تدخل في تكوين عملية قانونية، تتم على مراحل مثال قرار نزع الملكية، او اجراء المناقصة في مجال العقود الادارية. وفائدة التقسيم السابق يتمثل في ان القضاء الاداري يسمح بفصل القرار الاداري الذي يشارك في تكوين العملية القانونية المعنية، و الطعن فيه مستقبلا بقصد الغائه ،فإذا حكم ببطلانه ،انعكس ذلك على العملية المركبة التي ساهم فيها القرار الباطل. [26]

4/ تقسيم القرارات الادارية من حيث مدى امكانية الطعن القضائي فيها:

الاصل هو خضوع القرارات الادارية لرقابة القضاء بمختلف صورها وفقا لقواعد الاختصاص المقررة في هذا الشأن، وذلك هو النتيجة الطبيعية للأخذ بمبدأ الشرعية، الذي يعتبر الطابع المميز للدولة القانونية [27] ،غير أن هذا الامر ليس دائما صحيحا بحيث تنقسم القرارات الادارية بالاعتماد على هذا المعيار، الى قرارات ادارية تخضع لرقابة القضاء الاداري مثالها التعيين والترقية والنقل والتأديب.

أما النوع الثاني والذي لا يقبل الطعن فيه أمام القضاء، فهي تلك الأعمال التي تعرف بأعمال السيادة لأنها تتصل بسيادة الدولة الداخلية والخارجية [28] ، واعمال السيادة هي طائفة من اعمال السلطة التنفيذية، تتمتع بالحصانة ضد رقابة القضاء، سواء من حيث الالغاء أو التعويض.

5/ تقسيم القرارات الادارية من حيث مدى ترتيب الأثر القانوني:

تقسم القرارات الادارية من حيث ترتيب الاثر القانوني الى قرارات كاشفة عن مركز قانوني سابق وأخرى منشئة لمركز قانوني في الحال.

فالقرارات المنشئة هي التي يترتب عليها انشاء مراكز قانونية جديدة، او احداث تغيير في المراكز القانونية القائمة، كالقرار الصادر بتعيين موظف عام أو تسريحه أو تأديبه [29].

فيما يتعلق بالقرارات الكاشفة، فيقصد بها القرارات التي لا تحدث أثرا قانونيا جديدا، وانما تقرر مركز قانوني موجودا، اي ان دور هذه القرارات ينحصر في اثبات وتقرير حالة قانونية موجودة وقائمة من قبل، مثالها: القرار الصادر بفصل موظف لصدور حكم ضده يقضي بإدانته في جريمة مخلة بالشرف.

وتتجلى أهمية التفرقة بين القرارات الكاشفة والقرارات الادارية المنشئة [30] ، حيث نجد ان القرارات المنشئة ترتب آثارها عند لحظة صدورها، أما القرارات الكاشفة فتسري آثارها بتاريخ رجعي يعود الى التاريخ الذي ولدت فيه الآثار القانونية التي كشف عنها القرار.