

تاريخ استلام المقال: 2018/04/12	تاريخ المراجعة: 2018/04/13	تاريخ القبول: 2018/06/27
---------------------------------	----------------------------	--------------------------

فكرة الفقيه "موريس هوريو" حول الطبيعة التنفيذية للقرار الإداري
The Idea of the Juriste "Maurice Hauriou" on the Exécutive Nature of the Administrative Décision
L'idée du Juriste "Maurice Hauriou" sur le Caractère Exécutif de la Décision Administrative

أ/مسعودي هشام

كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعربريج
 messaoudikada@gmail.com

ملخص:

لقد حضي القرار الإداري بنقاش فقهي واسع أدى إلا الإختلاف بين الفقهاء وخاصة في فرنسا وهذا ما للقرار من أهمية قصوى في حياة الأفراد وخاصة ما تعلق بتنفيذه، لذلك طرح مفهوم القرار الإداري عند عميد مدرسة تولوز الفقيه "موريس هوريو" حول الطبيعة التنفيذية للقرار الإداري ، الكثير من علامات الإستغراب، حيث اختلف الفقه حول المقصود من أن القرار الإداري تنفيذي ، وحاول كل من زاويته تعريف القرار الإداري والوقوف على ماهيته وصفاته، وذلك لتميزه عن غيره .
 الكلمات المفتاحية: الطبيعة التنفيذية؛ القرار الإداري؛ الفقه؛ موريس هوريو.

Abstract:

The administrative decision has led to many studies and in-depth, which made it the subject of a wide jurisprudential debate, especially in France, which led only to differences between jurists, both in terms of study from the perspective of the science of public administration or from the angle of administrative law or from the perspective of administrative disputes. Especially when it comes to its implementation. Therefore, the concept of administrative decision at the Dean of the Toulouse School of jurisprudence, Maurice Hauriou, on the executive nature of the administrative decision, presented many surprising and puzzling signs. The jurists ask what the jurist "Maurice Hauriou" intended to be. Implementation Whether it is filled in the decision or there is at the time of the issuance of the resolution or in conjunction with it, and whether the implementation and implementation are both the same thing that led the jurisprudence to differ on the intention that the administrative decision executive, and tried each of its

angle and for his part to define the administrative décision and to stand on what and attributes, And its distinguishing features to distinguish it from others.

Key words: Executive Nature; Administrative Decision; Jurisprudence; Maurice Hauriou; Concept.

Résumé:

La décision administrative est basée sur une large discussion jurisprudentielle, qui ne conduit qu'à des divergences entre juristes, notamment en France, décision très importante dans la vie des individus, notamment en ce qui concerne sa mise en œuvre, le concept de la décision administrative étant présenté par le doyen de la faculté de droit "Maurice Hauriou". Étonnamment, où la jurisprudence a différé sur le sens que la décision administrative est exécutive, et chacun de son angle essayé de définir la décision administrative et d'identifier ce qu'il est et ses caractéristiques, afin de le distinguer des autres.

Mots clés: Nature exécutive, décision administrative, jurisprudence, Maurice Hauriou, concept.

مقدمة:

يعتبر القرار الإداري بأنه من أهم امتيازات الإدارة في مواجهة الأفراد، لما يتميز به من قدرة على الإخضاع والإلزام ويتضح ذلك من خلال التعريف الذي صاغه "J.Chevalier" بأن القرار الإداري "وسيلة يظهر من خلالها امتياز الإخضاع الذي تتمتع به الإدارة في شكل القدرة على الإلزام القانوني. هذه القدرة هي الوسيلة التقليدية لنشاط الإدارة في تسييرها للمجتمع، إذ يعتبر التصرف الانفرادي مركز القدرة القانونية للإدارة والتعبير الجوهري لسموها. إن تحديد مفهوم القرار الإداري يحظى بأهمية بالغة كونه يمكننا من معرفة النظام القانوني المطبق وكذا تحديده للاختصاص القضائي حول المنازعات التي قد تثور بشأن هذا النوع من التصرفات القانونية"، أما عن الإشكالية التي نحاول دراستها هي ما مفهوم القرار الإداري وما هي الصفة التي تميزه، وعلى هذا الأساس فإن تحديد مفهوم القرار الإداري من طرف الفقه طرح عدة صعوبات ارتبطت بتعدد التسميات خصوصا باللغة الفرنسية (L'acte administratif) (La décision exécutoire): فكيف يمكن أن نحدد مفهوم القرار الإداري؟ فعلى هذا الأساس حاول الفقه كل من جانبه إيجاد تعريف مناسب للقرار الإداري فـ "Revero" يعتبره بأنه "العمل الذي تمارس من خلاله الإدارة سلطة التعديل الانفرادي للمراكز القانونية"¹، كما أن "جورج فوديل" يعتبره بأنه "عمل قانوني صادر عن الإدارة انفراديا لتغيير النظام القانوني من خلال الالتزامات التي يفرضها أو

الحقوق التي يمنحها"² في حين يعرفه موريس "هوريو" بأنه "كل إعلان عن الإرادة لإحداث أثر قانوني اتجاه المتعاملين مع الإدارة، صادر عن سلطة إدارية في شكل تنفيذي"³، فما هي أهم السمات المميزة لهذه التعريفات؟ وما هي العناصر المشتركة بين هذه التعريفات؟ إن هذا التعريف الذي قدمه موريس "هوريو" حظي بنقاش فقهي واسع نظرا لما تضمنه من عناصر مؤسسة لنظرية القرار الإداري، خصوصا فكرة الطبيعة التنفيذية للقرار الإداري، لقد عمل العميد "هوريو" على إدراج مفهوم القرار الإداري التنفيذي في أول طبعة لكتابه "الوجيز في القانون الإداري" لسنة 1892، ولم يعطيه تعريفا إلا في الطبعة 11 لمؤلفه المذكور سنة 1927 حيث عرفه بأنه: "إعلان عن الإرادة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر"⁴. ولقد خيم على هذا التعريف نوع من الغموض وعدم الوضوح، مما ساعد على نشوء وظهور الكثير من الصعوبات التي تمخضت عن اختلاف دلالات مصطلح "تنفيذي" بين الفقه من جهة، وبين التشريع من جهة أخرى.

فالأصل الفرنسي لهذه العبارة هو "Exécutoire" وهو مصطلح مشتق من مصطلح لاتيني يعود إلى القرن 14، حيث كان يستعمل في البدء للتعبير القضائي، بمعنى "الذي يجب أن ينفذ قانونا" أو "الذي يجب أن يوضع موضع التنفيذ"، ثم انتقل بعد ذلك ليكون كصفة أو خاصية للقانون⁵، فمفهوم الخاصية التنفيذية المرتبطة بالحكم القضائي يختلف عن ما هو عليه الأمر بالنسبة للقانون، ففي الحالة الأولى يفيد الإيجاب والأمر، وبالتالي فهو ضيق ومحصور، وفي الحالة الثانية يفيد الأثر القانوني للتصرف، وبالتالي فهو واسع وشاسع وهذا الاختلاف لم يسلم منه القرار التنفيذي، وتفجر معه نقاش حاد حول مدى وجوب تنفيذه، وتمخض عن هذا النقاش الحاد انقسام الفقه حول مدى تحديد مفهوم موحد للقرار الإداري التنفيذي، ولدراسة هذا الموضوع سننتهج المنهج التحليلي الوصفي لأنه يحيط بالموضوع من كل جوانبه، ولما اهدت العقول وقويت المعارف اهتديت لتقسيم الدراسة لمقدمة تمهد للجو العام للموضوع وعرض يتضمن ثلاثة محاور نتطرق في المحور الأول إلى ربط الطبيعة التنفيذية للقرار الإداري بالصفة الآمرة، ونعالج في المحور الثاني تحت عنوان توسيع مفهوم الطبيعة التنفيذية للقرار الإداري، سنقف في المحور الثالث على العناصر الأساسية لوجود القرار الإداري، وفي الأخير نصل لخاتمة تتضمن بعض الاستنتاجات والرؤى الفكرية لطالب الدراسة.

المحور الأول: ربط القرار الإداري التنفيذي بالصفة الآمرة

من تعريف العميد "هوريو" للقرار التنفيذي نجده يقم عنصر التنفيذ المباشر فيه، هذا الإجراء قد يسمح بالقول بأن القرار التنفيذي عنده وحسب تصوره، هو كل قرار إداري

متميز بطابعه الأمر، خصوصا وأنه عند مستهل شرحه للتعريف أكد أن للإدارة حق اللجوء الفوري في التنفيذ ودون حاجة لوساطة القاضي، إذ صرح قائلا: "في صورة تنفيذية بمعنى يمكن تنفيذه عن طريق الإدارة فورا، أي عن طريق الإجراء المباشر". وهذا معناه أنه يمكن للإدارة أن تنفذ القرارات التي تقررها بنفسها دون اللجوء إلى وساطة القاضي، وإذا كان عدد من الفقه قد اتجه إلى القول بأن القرار التنفيذي هو كل قرار إداري متميز بطابعه الأمر، فقد رفض جانب منه، المفهوم الذي جاء به الفقيه "هوريو"، وفي مقابل ذلك هناك من دافع عن أفكار "هوريو" وسأيره في توجيهه.

يتجه جانب من الفقه إلى القول بأن القرار التنفيذي جزء من القرار الإداري المشمول أو المتميز بطابعه الأمر وذلك على عكس ما ذهب إليه الفقيه "هوريو" الذي فهم الصفة الأمرة من كتاباته في جميع القرارات التي تصدرها الإدارة طالما أنه لا يستعمل إلا "القرار التنفيذي".

الفقرة الأولى: الاتجاه المؤيد لربط القرار الإداري التنفيذي بالصفة الأمرة: إنطلق هذا الاتجاه المؤيد لربط القرار الإداري التنفيذي بالصفة الأمرة، من فكرة أن المبدأ هو أن القرارات الإدارية هي قرارات تنفيذية، وذلك لما للإدارة من قدرة على تنفيذ قراراتها بنفسها وبوسائلها الخاصة والمتاحة، وبدون الحاجة إلى طلب موافقة أو مراقبة من عنصر غير إداري أي بمعنى آخر من طرف القاضي، وفي نفس السياق دعى أنصار هذا الاتجاه إلى تقليص مفهوم القرار التنفيذي في فئة من القرارات الإدارية المتميزة بطابعها الأمر، لكن أهم ما يميز هذا الاتجاه هو انقسامه إلى فريقين اثنين أحدهما: ⁶ يقر بأن القرار التنفيذي هو ذلك القرار الذي يستتبعه إكراه - والأخر يكتفي بذكر الطابع الأمر الذي يحمله القرار التنفيذي. ومن ضمن الفريق الأول الذي يقر بأن القرار التنفيذي هو ذلك القرار الذي يستتبعه إكراه على تنفيذه نجد الفقيه "بسيرا" والفقيه "أيزنمان" الذي اعتمد على العديد من الأمثلة لدعم موقفه وتأكيد، و كذلك يميل بعض الفقه المغربي إلى هذا الفريق ويسأيره فيما يرى ، أما الفريق الأخر فقد تميز بالاختصار فقط على إضفاء الطابع الأمر للقرار التنفيذي، فقد ذهب الأستاذ "لويس رولان" أن القرارات الإدارية تتميز بقوة خاصة وهي القوة التنفيذية، وأشار إلى أنها تتحدد بأسلوبين اثنين وهما: ⁷ إلزام الخضوع المسبق - امتياز التنفيذ المباشر الأقل استعمالا.

الفقرة الثانية: الاتجاه المعارض لربط القرار الإداري التنفيذي بالصفة الأمرة: نادى جانب من الفقه برفض الأخذ بمفهوم القرار التنفيذي الذي جاء به "هوريو"، من ضمنهم الأستاذان "ميشال روسي" والفقيه "شارل ايزنمان" إذ صرح الأول قائلا: "لقد أصق "هوريو" بالقرار الإداري فكرة القوة التنفيذية التي يتميز بها القرار القضائي"، وأنه "يخلط بين القوة

القانونية للقرار وبين مشكل تنفيذه.⁸ أما الثاني فينتقل من محاضراته (1953 - 1954) من مسلمتين يجعلهما أساساً لتحليله في انتقاد "هوريو" حول القرار التنفيذي . فالمسلمة الأولى تنبئ على كون "هوريو" يماثل بين التصرف القانوني الإفرادي والقرار التنفيذي، بحيث يضع الثاني في محل الأول، ويضيف بأن "هوريو" قد تناسى بأن القواعد الإفرادية هي إما أمرية أو ترخيصية ، أما المسلمة الثانية فهي أن القوة التنفيذية عند "هوريو" تعني القوة الإكراهية أو قوة الإكراه بمعنى التنفيذ الجبري للقرار التنفيذي.⁹

الانتقادات التي وجهها "ش. إيزنمان" لتعريف العميد "هوريو"، لم تلق التأييد ووجهت لها عدة انتقادات بدورها، من طرف ثلة من الفقه على رأسهم "سفيز" و "R. G. Schwartzberg". فتحليل "Lucien szez" تميز بالدقة والتعمق في الرد على الانتقادات الموجبة من طرف Ch. Eisenman للعميد. "M. Houriou"

إذا كان "Schwartzberg" قد اقتصر على الإشارة إلى أن التنفيذ أو الفعل المباشر يعني إلزامية الخضوع المسبق، والأثر الإلزامي للقرار بمختلف نتائجه.¹⁰ فنحن بعيدين كل البعد عن التنفيذ، فيما أن "M.Houriou" يربط القوة التنفيذية بمبدأ إلزامية الخضوع الفوري والمباشر ولكن إلزامية الخضوع المسبق لا علاقة لها بالتنفيذ الجبري.

المحور الثاني: توسيع مفهوم الطبيعة التنفيذية للقرار الإداري:

إذا كان فريق من الفقهاء ذهب لتحليل مفهوم الطبيعة التنفيذية للقرار الإداري عند الفقيه "هوريو" وذلك بربط القرار الإداري التنفيذي بالصفة الأمرية ، فإن بعض الآراء الفقهية أدت إلى توسيع مفهوم القرار الإداري التنفيذي، وذلك عن طريق إما ربطه بدخوله حيز التنفيذ ، وإما عن طريق ربطه بأثره القانوني كما يلي:

الفقرة الأولى : ربط الطبيعة التنفيذية للقرار الإداري بدخوله حيز التنفيذ : يذهب الفقيه "رونيه شابي" إلى أنه لا يمكن اعتباره قراراً إدارياً تنفيذياً، إلا القرار الإداري الذي دخل حيز التنفيذ، فلحظة دخوله حيز التنفيذ هي التي تجعل من القرار الإداري يتصف بالصفة التنفيذية،¹¹ وهذا ما تقره النصوص القانونية في كل من فرنسا مصر ولبنان والمغرب ، لكن الفقيه "هوريو" الذي يستعمل الصفة التنفيذية للقرارات جعلها تسبق إشهارها (في حال القرارات المحتاجة إلى توقيع) والمصادقة عليها (في حال القرارات الخاضعة لمصادقة سلطة الوصاية) ، ففي تعليق له على أحد أحكام مجلس الدولة الفرنسي أكد أن: "إجراءات الإشهار اللاحقة على إتمام القرار لا ترتبط أبداً بفكرة القوة التنفيذية للقرار ولكن بحجيتها"¹².

وفي نفس السياق، وفي إطار حديثه عن قرارات السلطة اللامركزية صرح قائلاً: "حينما تكون الإدارة المركزية مدعوة لإعطاء مصادقتها أو ترخيصها لمقرر متخذ من طرف سلطة

محلية، فهذه المصادقة أو الترخيص لا تعتبر جزءاً مكتملاً للقرار، إذ ما هي إلا شكلية خارجية تأتي لإزالة العائق الذي يتعرض القوة التنفيذية للمقرر، لكن لا يمنحها هذه القوة التنفيذية".¹³ وعلى النقيض من ذلك، يرى الفقيه "رونيه هوستيو" بأن القول بأن للقرار الإداري التنفيذي قوة تنفيذية بمجرد إصداره، وأن مسألة إشهاره وسيلة للاحتجاج به فقط، مسألة لا يمكن تقبلها، إلا بالنسبة لبعض الحالات (قرارات تنظيمية)، وذهب أيضاً إلى أن القرارات التي اعتمدها الأستاذ "هوريو" لا يمكن تأكيد أن هذه القرارات التنظيمية هي "قرارات تنفيذية" بمجرد إصدارها طالما أن القرارات التي صدرت تطبيقاً لها لا يمكنها أن تدخل حيز التنفيذ إلا بعد إشهار القرارات الأولى التي تشكل مصدر شرعيتها.

ويبدو أن الإنتقاد الذي هاجم به كل من الأستاذ "هوستيو" وبعض الفقه جاء مرتكزاً على مجموعة نقاط بعيدة كل البعد عن الفكرة التي يتبناها "هوريو"، فالفقيه "هوستيو" أوضح بأن العميد "هوريو" يرتكز على القوة التنفيذية للقرار التنفيذي مرتكزاً في ذلك على اجتهادين قضائيين والمعروفين بقضيتي "لاروش" و"النقابة الوطنية للسككيين ومستعمراتها، غير أن كتاباته لم تقتصر فقط على التعليق على الإجهادين، لأجل تحليله في هاتين الحالتين استثناء من القاعدة العامة، وكما أنه دعى إلى ضرورة إقحام إشهار القرار الإداري في عناصره، ففي قضية "لاروش" صرح قائلاً: "يجب على القانون أن يجد وسيلة لتعليق مشروعية القرار على إشهاره بحيث يظل عدم الإشهار وجهاً من أوجه عدم مشروعية القرار"، وهذا ما يدل على أن القوة التنفيذية للقرار التنفيذي التي تسبق إشهاره كان يعني بها شيئاً آخر غير الدخول حيز التنفيذ¹⁴ وبذلك فالفقيه "هوريو" الذي استعمل الصفة التنفيذية للقرار، كان بعيداً عن ربطها بالدخول الفعلي للقرار لحيز التنفيذ، وكما أن الفقه أساء فهمه.

الفقرة الثانية: ربط الطبيعة التنفيذية للقرار الإداري بأثره القانوني: يرمي هذا الطرح لجعل مفهوم القرار الإداري التنفيذي هو كل تصرف يترتب أثراً قانونية سواء أكانت التزامات أو حقوق فالفقيه "هوريو" لم يتحدث في تحليلاته إلا عن القرار التنفيذي كان يهدف إلى هذا الطرح بالذات، وفي نفس الإطار عرف الفقيه "جورج فيدل" القرار التنفيذي بأنه "تصرف قانوني صادر من الإدارة بصفة انفرادية من أجل تعديل التنظيم القانوني بالالتزامات التي يفرضها أو بالحقوق التي يمنحها".¹⁵ وعرفه أيضاً الأستاذ "ريفيرو" بأنه: "هو القرار الذي على ضوئه تعمل الإدارة على تعديل الأوضاع القانونية بصفة انفرادية"¹⁶، فهذا الفريق يميز بين التصرف الإفرادي و القرار التنفيذي بدعوى أن هناك تصرفات انفرادية لا ترقى إلى مستوى قرار تنفيذي بسبب أن هذا الأخير يتميز بإرادة إدخال تغيير في الوضعية القانونية، ومن هذا المنطلق تكمن أهمية الاختلاف الفقهي حول تحديد مفهوم الصفة

التنفيذية المرتبطة بالقرار، فالأستاذ "قوديل" وأتباعه لا يقصدون من وراء ذلك إلا إحداث الأثر القانوني، على خلاف الأمر لو ارتبطت "الصفة الإدارية" بالتصرف، بحيث لن يفهم ما إذا كان هذا التصرف الإداري سيحدث أثراً أم لا، فهناك العديد من التصرفات التي تصدر من الإدارة وبصفة انفرادية لكن لا تتوفر على مضمون قاعدي وبالتالي لا تحدث أثراً قانونياً.

إن ما مزا الاجتهادات القضائية الفرنسية هو كسبها السبق في إعطاء القرار التنفيذي نفس معنى الطرح الفقهي، وسأيره في ذلك كل من مجلس الدولة المصري وكذا القضاء الإداري المغربي، واللبناني وجسده في العديد من الأحكام الصادرة عنه. وبالرجوع إلى كتابات "هوريو" يعتبر أول من قام بهذا الطرح، حينما نعت القرار بأنه تنفيذي فلم يكن يقصد من ذلك سوى أنه أحدث أثراً قانونياً الذي لا يتحدد إلا بتوقيعه، وقبل إشهاره في حالة القرار المحتاج إلى توقيع والمصادقة عليه في حالة القرار الخاضع لمصادقة سلطة الوصاية، وأضاف أيضاً أن قرار سلطة الوصاية الذي يحدث أثره بمجرد المصادقة أو الترخيص شرط لازم لدخول قرار السلطة اللامركزية حيز التنفيذ، وتعبير آخر لمصادقة أو ترخيص سلطة الوصاية هو نقطة انطلاق إحداث قرار سلطة الوصاية للأثر، وإحداث هذا القرار الإداري لأثره فهو يعطي لقرار السلطة اللامركزية المحدث هو الأخر لأثره وأصبح يتمتع بقوة تنفيذية أي الضوء الأخضر لإمكانية العمل به، وهكذا وباستقراء المفهوم الذي أعطاه الفقيه "موريس هوريو"، لم يكن عند استعماله الصفة التنفيذية للقرار يرغب في إعطائه قوة الإكراه ولا قوة الإلزام كما كان يعتقد معارضيه، إنما أراد بذلك تأكيد اللحظة التي يصبح فيها متمتعاً بقيمة قانونية، وكتاباتة ظلت منطقية ومتناسقة وبعيدة كل البعد عن الخطأ أو التناقض.

المحور الثالث: العناصر الأساسية لوجود القرار الإداري:

ينبغي علينا تحديد عناصر وجود القرار الإداري باستغلال المفاهيم الفقهية والقضائية بغية رسم ملامح واضحة للقرار الإداري، حيث نجد أنها تتفق على أن القرار الإداري تصرف صادر عن سلطة إدارية" وأن القرار الإداري صادر عن إرادة منفردة ويحدث أثر قانوني" وهو ما سنعالجه في فقرتين كما يلي:

الفقرة الأولى: القرار الإداري تصرف صادر عن السلطة الإدارية: لقد أقر فقهاء مدرسة السلطة العامة وعلى رأسهم العميد "هوريو" المتشبه بالمدلول العضوي على أن القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية حيث قال في كتابه "الموجز في القانون الإداري" أن القرار الإداري "إعلان للإرادة يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية، بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد"، وهذا ما سار عليه القضاء أيضاً..

بمعنى أن يصدر عن سلطة الإدارة سواء أكانت هذه السلطة مركزية أو لا مركزية و بغض النظر عن طبيعة النشاط الذي تتولاه، فلا يعتبر العمل الصادر عن سلطة عامة أخرى كالسلطة التشريعية أو القضائية قرارا إداريا إلا بالنسبة لبعض الأعمال الاستثنائية كقرار الجزء الإداري الذي يوقعه رئيس مجلس النواب أو مجلس المستشارين أو رئيس إحدى المحاكم على أحد العاملين الخاضعين لسلطته الرئاسية، وكذلك التي تصدر عن أحد أشخاص القانون الخاص إلا في حالتين استثنائيتين، وهما¹⁷ - حالة الموظف الفعلي أو الواقعي- وبعض الأعمال الصادرة عن الهيئات المهنية كقنابة المحامين والأطباء والصيدالة المتعلقة بالتسجيل أو رفضه أو التشطيب على أحد المنتسبين مثلا، ووفقا لمقتضيات المادة 2 (الفقرة 1 و2) من قانون 02-98 المحدث للمحاكم الإدارية، بقولها "تخضع الإجراءات المطبقة أمام المحاكم الإدارية لأحكام قانون الإجراءات المدنية. أحكام المحاكم الإدارية قابلة للإستئناف أمام مجلس الدولة ، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك" فالمشروع قد أحال على قانون الإجراءات المدنية و الإدارية المواد 800 و801 اشتراط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون محل الطعن قرارا صادرا عن سلطة إدارية أي أن موضوع الطعن عمل إداري، فإذا كان القرار صادرا عن سلطة غير إدارية لا يمكن أن يكون قرارا إداريا فما المقصود بالسلطات الإدارية .

أولا :مفهوم السلطة الإدارية: حتى يصبح العمل القانوني قرارا إداريا، يجب أن يكون منسوبا إلى سلطة إدارية، ووفق المعيار العضوي، فعبارة السلطة الإدارية تحيل على مجموعة غير قليلة من الهيئات و المنظمات دون أخرى و ذلك على النحو التالي:

- السلطة التنفيذية - الأشخاص المعنوية العامة الترابية- المؤسسات العمومية:

نص دستور 1996 في الفصل الثالث تحت عنوان السلطة القضائية في مادته 143 منه على أن" ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"¹⁸ . "لم يعد أمام القضاء الإداري من مبرر لكي يعلل عدم اختصاصه بالنظر في الدعاوى المرفوعة ضد الأعمال السلطات الإدارية في المجال الإداري، وذلك أن الدستور نص بصريح العبارة" ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية إذن كل قرار اتخذ في المجال الإداري" يكون عرضة للطعن بالإلغاء فالدستور لم يربط التصرف الإداري بالجهة المصدرة وإنما بالمجال ، على أنه يلزم لكي يكون القرار إداريا أن يكون صادرا عن سلطة وطنية إدارية، و عرف الفقه السلطة الإدارية بأنها عضو من الإدارة الذي يملك بموجب صلاحياته، سلطة اتخاذ التصرفات القانونية¹⁹ ، و نصت المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله- أنه يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في - :الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية...»²⁰

فجاء النص موضحا ،لفئة الأعمال التي تشكل محلا لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، حاصرة الرقابة بالأعمال ذات الصفة الإدارية المحضة والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية.

ثانيا: تحديد قرارات الهيئات القابلة للإلغاء. إن مصدر القرارات الإدارية هو بصورة عامة مرافق عامة، سواء كانت أجهزة وهياكل السلطة الإدارية أو المؤسسات العامة، وأن تستبعد من القرارات الإدارية تصرفات كل من السلطة التشريعية والسلطة القضائية، وكذا أعمال وتصرفات الهيئات والتنظيمات الخاصة، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، وتحت هذا العنوان سنقوم بتحديد مجمل الهيئات التي يمكن أن تشكل قراراتها محلا لدعوى الإلغاء من منطلق الآراء الفقهية والنصوص القانونية وكذا اجتهادات مجلس الدولة الجزائري.

- أقرارات الهيئات التي تنظر فيها المحكمة الإدارية. تنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه تختص المحاكم الإدارية كذلك: « بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية نودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن: الولاية والمصالح الممركزة للدولة على مستوى الولاية- البلدية و المصالح الإدارية الأخرى للبلدية- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية²¹...» من منطلق هذه المادة يمكن أن نستنتج مجموع الهيئات الإدارية التي تشكل قراراتها محلا لدعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية وهي:

أ-القرارات البلدية: مداوات المجلس الشعبي البلدي :من خلال المادة56 ، تصبح مداوات : المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية²²، ويفهم من هذا النص أن المداوات التي تصدر عن المجلس الشعبي البلدي عبارة عن قرارات إدارية تداولية، وهي بذلك تخضع لرقابة القضاء الإداري.

قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي :لرئيس الشعبي البلدي مجموعة كبيرة من الاختصاصات التي قسمها المشرع حسب الصفة التمثيلية وهي كالآتي:اختصاصات في مجال تمثيل البلدية²³ اختصاصات في مجال تمثيل الدولة²⁴

ب - قرارات الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية: وتنقسم هذه القرارات إلى نوعين، وتكون حسب النشاط الممارس من الولاية ومصالحها²⁵

-قرارات الولاية اللامركزية:قرارات الوالي :كون الوالي ممثلا للولاية عند تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي أي في حالة التنفيذ المباشر للمداوات، وفي هذه الحالة لا تعتبر قرارات صادرة عن الوالي، وإنما هي صادرة عن المجلس الشعبي الولائي، وكذا في حالة التمثيل المنصوص عليه في المادة 86 من قانون الولاية، في هذه الحالة بين نوعين من القرارات، النوع الأول من القرارات ينسب إلى الوالي ويطعن فيها بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية، وهي مجموع

القرارات الإدارية التي تدخل في اختصاص الوالي وفقا لقانون الولاية والنوع الثاني من القرارات وهي تلك الصادرة من المركزية، وتنسب إليها، وما الوالي في هذه الحالة إلا منفذا لها على مستوى إقليم الولاية²⁶.

-قرارات المصالح غير الممركزة:

ج - قرار المؤسسة العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية. يترتب على إضفاء الشخصية المعنوية على المرافق العامة الاستقلال القانوني عن الجهات التي أنشأتها سواء كانت مركزية أو لا مركزية، إلا أنها تبقى خاضعة لوصاية تلك الجهات. وتظهر الإدارة اللامركزية المرفقية في شكل مؤسسات عامة، بغض النظر عن نطاق اختصاصها إن كان وطنيا مثل المعاهد العليا، والدواوين، والجامعات، أو محليا مثل المؤسسات العمومية الولائية والبلدية العاملة في شتى المجالات، كالنقل والنظافة والسكن التي تدخل قانونا في صلاحيات الإدارة المحلية.

-قرارات الهيئات التي ينظر فيها مجلس الدولة: تنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 0198 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله - على أنه: «: يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

-الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة». وعليه، فإنه يجب أن يكون محل الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة منصبا على قرار إداري صادر عن إحدى الجهات التي أوردتها المادة 09 أعلاه، والمتمثلة في: السلطات الإدارية المركزية. - الهيئات العمومية الوطنية. - المنظمات المهنية الوطنية.

أ -قرارات السلطات الإدارية المركزية: مصطلح الإدارة المركزية يطلق على المصالح الإدارية الموجودة بالعاصمة، وتشكل الإدارة المركزية بمفهومها الضيق كل من رئاسة الجمهورية، الوزير الأول، والوزارة.

-قرارات رئاسة الجمهورية: يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية عن طريق المراسيم الرئاسية التي تعتبر قرارات إدارية، يمكن أن تشكل محلا لدعوى الإلغاء إذا كانت مشوبة بعيب من عيوب المشروعية. مع الإشارة أنه ليس كل ما هو صادر عن رئيس الجمهورية يدخل ضمن سلطاته التنظيمية وبالتالي يمكن الطعن فيها بالإلغاء، إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يضطلع بالوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في حال استثنائية.

-قرارات الوزير الأول: يضطلع الوزير الأول بالوظيفة الإدارية في الدولة عن طريق توقيع المراسيم التنفيذية، طبقا لنص المادة 85 من الدستور، والتي تعتبر بمثابة قرارات إدارية، تصلح للطعن فيها أمام مجلس الدولة ليفصل فيها ابتدائيا ونهائيا.

-القرار الوزاري: يتمتع الوزراء، لسلطة إصدار قرارات إدارية تخص قطاع كل وزير، سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية، كما يمكن إصدار قرارات إدارية وزارية مشتركة، وإلى جانب المراسيم بشكلمها، فإن قرارات الوزير تنشر في الجريدة الرسمية حتى ينتج أثرها القانوني، كأصل عام،²⁷ أو في النشرة الرسمية للوزارة. حيث نصت المادة 09 من المرسوم 131/88 على أنه («... و إذالم يتقرر هذا النشر صراحة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فإنه ينجز في النشرة الرسمية للإدارة المعنية التي يتم إعدادها ونشرها وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل». و عليه فإن كل القرارات الصادرة عن الوزير يمكن أن تشكل محلا لدعوى الإلغاء.

ب - قرارات الهيئات الوطنية العمومية: نصت المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه يختص مجلس الدولة كدرجة: « أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة" وجاءت المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 مفصلة وموضحة لحدود واختصاص مجلس الدولة، حيث نصت على اختصاص مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا بالنظر في الطعون الموجهة ضد القرارات الصادرة عن الهيئات الوطنية العمومية، ويقصد بالهيئات الوطنية العمومية، الأجهزة والتنظيمات المكلفة بممارسة نشاط معين تلبية لإحتياجات المجموعة الوطنية، إلى جانب السلطات الإدارية المركزية²⁸ وتنقسم إلى ثلاثة أقسام هي: 1-التنظيمات والمجالس الوطنية. 2-السلطات والمؤسسات الدستورية. 3-السلطات الإدارية المستقلة.

1.الهيئات والمجالس الوطنية العليا: وهي مجموع السلطات العمومية التي تقوم بدور استشاري، مثل المجلس الأعلى للتوظيف العامة، المجلس الاقتصادي الوطني، المجلس الأعلى للقضاء، المجلس الإسلامي الأعلى، ... الخ. وإذا كان الأصل في هذه الهيئات أنها ذات طابع استشاري²⁹، تصدر آراء وتوصيات واقتراحات لا تتوافر على خصائص القرار الإداري، إلا أنها كأجهزة إدارية، يستدعي تسييرها ونشاطها إصدار قرارات إدارية تتعلق بموظفيها أو شؤونها المالية، وكذلك عند ممارستها لوظيفتها التأديبية مثل المجلس الأعلى للقضاء، شأنه شأن القرارات التأديبية الصادرة عن المنظمات المهنية ولجان التأديب بصفة عامة، وهو ما أكده مجلس الدولة في عديد من القرارات الصادرة عنه ومن ذلك القرار الصادر عن الغرفة الثانية لمجلس الدولة بتاريخ 2002/01/28 في القضية التي تعود وقائعها إلى سنة 1996 حين أحيل أحد القضاة على المجلس الأعلى للقضاء بسبب الأعمال غير القانونية التي يمارسها كممارسة التجارة بإسم الغير، مخالفة واجب التحفظ، التقصير في أداء المهام، ومغادرة التراب الوطني، حيث أنه بموجب قرار مؤرخ في 1996/07/11 صادر عن المجلس الأعلى للقضاء تم

عزل القاضي، حيث تم الطعن بالإبطال في هذا القرار من طرف القاضي المحال على المجلس الأعلى للقضاء أمام مجلس الدولة والذي قضى بإلغاء القرار الصادر عن المجلس الأعلى للقضاء باعتباره هيئة وطنية عمومية، واعتبار القرارات الصادرة عنه في مجال التأديب قرارات إدارية، بالرغم من صدوره عن هيئة مشكلة من قضاة، وبالرغم من الانتقادات الموجهة إلى موقف مجلس الدولة إلا أنه لقي مساندة من بعض الأساتذة إذ اعتبروه صائب للأسباب التالية:³⁰ - أن المشرع كثيرا ما ينشئ لجنا إدارية يدعمها بعنصر القضاة قصد ضمان مصداقية العمل المطلوب.

- إن إنشاء الجهات القضائية هو من اختصاص المشرع طبقا للمادة 122 الفقرة السادسة، في حين أن إنشاء الكثير من لجان ومجالس التأديب يتم بموجب مراسيم.

- إن النظام الخاص بالتأديب بالجزائر هو النظام شبه القضائي وليس النظام القضائي مثلما هو بعض الدول، كل هذه الأسباب تدفع إلى الاعتقاد بأن مجلس الدولة محق في التمسك باختصاصه للفصل في دعوى إبطال القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء.

2. السلطات والمؤسسات الدستورية: وتتمثل أساسا في السلطة التشريعية، و السلطة القضائية، والمجلس الدستوري.

- السلطة التشريعية: يمكن لرئيس أحد المجلسين النوابين أن يتخذ قرارا لا يتعلق بالعمل التشريعي أو البرلماني، وإنما يتعلق بالتسيير اليومي للمجلس من الناحية الإدارية أو المالية مثل قرار تعيين أحد الموظفين بالمجلس الشعبي الوطني، أو قرار فصله.

- السلطة القضائية: يمكن أن تنصب أو توجه دعوى إلى الإلغاء ضد عمل صادر عن السلطة القضائية حينما تمارس الهيئات القضائية صلاحيات إدارية صرفة، خارج اختصاصاتها القضائية المتعلقة بالفصل في المنازعات والدعاوى المرفوعة إليها، المتعلقة بالتسيير الإداري و المناطة برئيس المحكمة العليا أو رئيس مجلس الدولة، كقرار التعيين أو قرار فصل موظف مثلا، وكذا قرارات توزيع المهام بين رؤساء الغرف، ورؤساء الأقسام ومستشاري الدولة كما نصت على ذلك المادة 04 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

- المجلس الدستوري: لا تخضع قرارات المجلس الدستوري المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات أو المتعلقة بالانتخابات الرئاسية، لأية رقابة قضائية وهو نص عليه قرار مجلس دولة بتاريخ 12/11/2001 (31)، أما التصرفات والقرارات المتعلقة بإدارة وتسيير المجلس الدستوري، فإنها تبقى قابلة لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، لأن أعمال المجلس الدستوري لا تنحصر في مجال ممارسة الاختصاصات الدستورية فقط، بل تصدر عنه أعمال ذات طابع إداري، عندما يتصرف بصفته شخص اعتباري عام يحتوي على أمانة عامة ويستخدم موظفين وأعوان إداريين، له ذمة مالية مستقلة³²

3. السلطات الإدارية المستقلة أو سلطات الضبط الاقتصادي هي هيئات ظهرت في النظام الإداري إثر التحولات الاقتصادية التي تبنت سياسة الاقتصاد الحر بدلا من النظام الاقتصادي الموجه³³ وثار إشكال حول دستورية هذه السلطات وإلى أي سلطة تنتهي فهي هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، لكنها تخضع للرقابة القضائية³⁴، ونظرا للطابع الإداري فإن تصرفاتها الانفرادية تشكل قرارات إدارية، قابلة للطعن كأصل عام أمام القضاء الإداري، وهذا من النصوص القانونية المنظمة لسلطات الضبط المستقلة، وذلك بإدراجها في الهيئات العمومية الوطنية المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه³⁵، لأن مجلس الدولة قد أقر باختصاصه بنظر منازعات السلطات الإدارية المستقلة³⁶.

ج - قرارات المنظمات المهنية الوطنية: تعتبر القرارات الصادرة عن التنظيمات المهنية من قبيل القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، وهو ما نصت المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 السابق الذكر، وتؤكدته قوانين وأنظمة المنظمات المهنية في الجزائر - التي تورد نصوصا تخول بمقتضاها للقضاء الإداري صلاحية نظر المنازعات التي تثار بشأن الخلافات ذات الطابع المهني وذلك لما للمهني ذات الطابع الوطني مساعدة تسيير المرفق العام الذي تتبعه، مثل مهنة المحاماة، ومهنة المحضرين القضائيين، ومهنة الموثقين، و مهنة المحاسبين، ومهنة الأطباء ... الخ، وهو ما أكدته مجلس الدولة في قرار بتاريخ 2003/03/11 قضية طعن بالبطان ضد قرار المنظمة الجهوية للمحامين ناحية قسنطينة الصادر في حق ش. مقائلا حيث أنه " من جهة فإن منظمة المحامين هي هيئة مهنية تتمتع بصلاحيات سلطة عمومية بموجب اختصاصاتها ولها الشخصية المعنوية، وأن كل قرار يتخذه مجلس المنظمة أثناء ممارسة دوره في تمثيل مهنة المحاماة هو قرار ذو طابع تنظيمي ومن ثمة قابل للطعن في حالة المنازعة في قانونيته"³⁷ كما أن الإجراءات التنظيمية الداخلية لمنظمة المحامين غير قابلة للطعن فيها مباشرة أمام مجلس الدولة، بل لا بد أن تمر أولا أمام المحكمة الإدارية المختصة بصفتها قاضي الدرجة الأولى³⁸، و عليه فإن مجموع التصرفات الانفرادية الصادرة عن المنظمات المهنية الوطنية تشكل قرارات إدارية يمكن أن تشكل محلا للطعن بالإلغاء. الفقرة الثانية: القرار الإداري تصرف صادر عن إرادة منفردة ويحدث أثرا قانونيا: تطرقنا لعنصر السلطة الإدارية في إصدار القرار الإداري بإعتباره من العناصر المهمة لوجود القرار الإداري و الآن نتعرض للقرار الإداري تصرف صادر عن إرادة منفردة ويحدث أثرا قانونيا وذلك في نقطتين :

أولاً: إرادة إحداث أثر قانوني : ليس كل ما تقوم عليه الإدارة العامة من أعمال يعد من القرارات الإدارية، بالمعنى الضيق، فحتى يعتبر العمل أو التصرف كذلك، يجب أن يكون عملاً قانونياً، أي صادراً بقصد ترتيب وإحداث أثر قانوني.

إن إعلان الإرادة هو العنصر اللازم لوجود التصرف القانوني، إذ يجب أن يكون الأثر القانوني المتولد عن التصرف الإرادي مقصوداً بالذات³⁹، وهذا لا يعني بأن العمل القانوني ينشأ بالإرادة وحدها وإنما لا بد من الإعلان عن هذه الإرادة سواء أكان هذا الإعلان بطريقة صريحة أو بطريقة ضمنية، فإذا لم يكن هناك إعلان عن الإرادة لم ينشأ القرار الإداري ولم يكن له وجود قانوني، كما تعد الشكلية عنصر جوهري في القرار الإداري، ذلك أن التصرفات الإدارية المنفردة بما تتضمنه من ركن أساسي هو إظهار الإرادة، فإن هذا الإظهار لا يمكن أن يكون واضحاً إلا إذا كان رسمياً أو على الأقل صريحاً ومكتوباً، وما يعزز هذا التوجه هو أن القرار الإداري حتى يكون نافذاً في حق المخاطبين به يجب أن يشهر عن طريق النشر أو التبليغ حسب نوع القرار⁴⁰.

وبناء على ما سبق فإنه تستبعد الأعمال المادية من نطاق دعوى الإلغاء، ذلك لأنه ليس من شأن أعمال الإدارة المادية أن تحدث أثراً قانونياً في ذاتها، ومن أمثلة ذلك، قيام الإدارة بهدم عقار، أو أضرار أحدثتها سيارة تابعة لجهة الإدارة، حيث أن هذه الأعمال لا تنشئ مراكز قانونية جديدة، ولا تلغي أو تعدل مراكز قانونية قائمة، بل أن هذه الأعمال المادية التي تقوم بها إحدى الجهات الإدارية إما أن تكون أعمالاً مقصودة مثل الأخطاء التي يرتكبها العمال أثناء قيامهم بوظائفهم، وإما أن تصدر عن قصد من الإدارة دون أن تتجه لإحداث أثر قانوني، مثل تلك الأعمال التي تأتي تنفيذاً للقوانين والقرارات الإدارية بداية، فالقرار الإداري تصرف قانوني، ينتج عنه آثار قانونية، وهو يتشابه في هذه النقطة (إنتاج آثار قانونية) مع الأعمال المادية، إلا أن معظم الفقه يعتبر ركن الإرادة عنصراً حاسماً في تعريف القرار الإداري، وبتعبير آخر، إفصاح الإدارة عن نيتها في إحداث أثر قانوني معين، هو الذي يميزها عن باقي الأعمال الأخرى الصادرة عن الإدارة، والتي تتميز بدورها بإحداث آثار قانونية لكن دون إرادة الفاعل وفي حالة أخرى فالقرار الإداري يوافق العمل المادي لكنه يختلف عنه، فقد يحمل العمل المادي في طياته بعض دلالات الإفصاح عن الإرادة التي تجعلنا ننتقل من العمل المادي إلى القرار الإداري، فمثلاً رفض طلب الترخيص بالبناء هو عمل مادي، لكن حين يتبين أن هذا الرفض جاء بناء على عدم استيفاء الطلب لبعض الشروط القانونية فإن هذا العمل المادي يصير قراراً إدارياً⁴¹، وعلى صعيد آخر فبعض الأعمال المادية قد

تكشف عن وجود قرار إداري سابق، فعدم إقدام الإدارة على الزيادة في رأسمال شركة تملك فيها الدولة جزءاً من رأس المال يعبر عن وجود قرار إداري سابق عن العمل المادي. "إن واجب إظهار إرادة الإدارة وإن كان يشكل عنصراً أساسياً في تحديد التصرف الإداري الانفرادي فإنه ليس كافياً لوحده بل لابد وأن يقترن بنية إحداه أثار قانوني ، وبالتالي فالتصرفات التي لا تولد حقوقاً ولا التزامات لا تعتبر قرارات إدارية، ومن ذلك الأعمال التحضيرية والإجراءات الداخلية.

ثانياً: الانفرادية في إحداه الأثر القانوني : القرار الإداري أياً كان نوعه هو عمل قانوني صادر عن الإرادة المنفردة للإدارة وهذا هو العنصر الأساس للتمييز بين القرار الإداري والعقد الإداري ، ذلك أن العمل القانوني في العقد لا يظهر أثره إلا إذا تلاقت إرادة الإدارة وإرادة الفرد أو الجهة المتعاقدة معها، في حين أن العمل القانوني في القرار الإداري يظهر أثره دون تدخل من جانب الأفراد وإرادة الإدارة المنفردة وحدها رضي بذلك الأفراد أم لم يرضوا. وعليه فإن العقود الإدارية التي تبرمها السلطات الإدارية مع غيرها، طبقاً لقانون الصفقات العمومية ليست قرارات إدارية مما يجعلها غير قابلة للطعن بالإلغاء، وإنما يمكن أن تكون محلاً لدعوى القضاء الكامل، وهو الأمر الذي أكدته قضاة مجلس الدولة في القرار الصادر بتاريخ 2002/06/24 حين أقروا ما ذهب له الغرفة الإدارية لمجلس قضاء سكيكدة عندما صرحت بعدم اختصاصها بالفصل في طلب إبطال العقد الإداري، موضحة بأن العقد الذي يطلب إبطاله جزئياً هو عقد من جانبين وبالتالي فهو يدخل ضمن منازعات القضاء الكامل⁴² وإذا كان طابع الإنفراد يعني أن هذا القرار يصدر دون إرادة أو خلافاً لإرادة المخاطبين به، لكن في حالات كثيرة يكون المعنيون بالقرار موافقين مسبقاً على صدوره، أو يكون تطبيقه متوقفاً على إرادتهم، أو على صدور تصرف إيجابي من طرفهم، مثل القرارات الإدارية الصادرة بناءً على طلب ، والقرارات التي تتطلب واجب الإعلام المسبق، وكذا القرارات الإدارية الصادرة بعد سماع المخاطب بها⁴³، فالقرارات الإدارية الفردية هي نتاج صادر عن إرادة الإدارة المنفردة فهو ليس بالتقاء عدة إرادات ولكنه يؤكد سلطة الإدارة لما تتمتع به في مواجهة الغير عن طريق فرض إرادتها هذا التصرف من خصوصيات القانون العام مادام القانون الخاص يقوم على التوافق.

و يرى العميد "هوريو" أن الإعلان المنفرد، لإرادة الإدارة هو العنصر الجوهرى للقرار الإداري، وقد انقسمت الرؤى في موضوع انفرادية القرار الإداري بين الباحثين القانونيين من جهة وبين أصحاب علم الإدارة من جهة أخرى، فمن جهة القانونيين يرون أن القرار الإداري انفرادي لكنه غير خاضع للفردانية أو لإرادة جسد واحد خصوصاً في مرحلة إعداد القرار حيث تتدخل مجموعة من الأجهزة لمن في النهاية يتم إرجاع القرار إلى هيئة واحدة وهي

الإدارة، غير أنه هذا لا ينكر الدور الذي تقوم به الجمعيات الاستشارية والهيئات الأخرى التي تعمل على تطوير العمل بشكل خاص عن طريق الاقتراح كما أن التطورات التي تطال شكل ممارسة السلطة داخل جهاز الدولة وإسهامات علم تدبير التحولات الإقليمية و الدولية كل هذه العوامل تؤثر في سير الجهاز الإداري⁴⁴. كل هذا يجعل الإدارة تتبنى المقاربة التشاركية الشيء الذي جعل من العمل الانفرادي ثمرة ونتاج لتوافق ضمني و خير مثال القرارات التفاوضية التي تكتسي طابع سياسي، الأمر الذي يساعد على إخراج القرار إلى حيز الوجود و هنا يمكن القول أن القرار صادر عن إرادة وحيدة الطرف هي الإدارة دون الاستفراد في اتخاذ⁴⁵، ويرى أصحاب علم الإدارة القرار وفق نموذجين الأول اقتصادي يراعي خدمة هذا الجانب والتقليص من حصة المخاطر و اللاتوقع، والخضوع للحساب الموضوعي وآخر اجتماعي يراعي فيه الجانب السوسولوجي والمجتمعي وهو شمولي .

الفقيه "إيزنمان" فانطلق في تحليله من استنتاج أن الإزادات التي تشارك في عملية الإصدار ليست لها نفس الدور، فهناك أطراف لا تبدي أي إرادة في إنشاء القاعدة وتكتفي فقط بالمشاركة في إجراءات خارجية. فالمشاركة يمكن أن تكون مادية صرفة، تكمن في القيام ببعض الإجراءات الضرورية لصحة عملية الإصدار ويمكن أن تكون ذهنية فتحدد محتوى القاعدة. كما يمكن أن تكون إرادية وهي حالة الأشخاص الذين يقررون في مشروع القاعدة التي أعدها غيرهم. وإذا حددنا مصدر القرار بسلطة الشخص عن نشأة القاعدة، سيكون بديهياً أن وحده الذي يقوم بالعملية الذهنية أو الإرادية أو هما معا في نفس الوقت، يمكن اعتباره مصدرا للقرار.⁴⁶

الخاتمة:

في الأخير توصلنا للإبقاء على اصطلاح "الطبيعة التنفيذية أو القوة التنفيذية" الذي ابتدعه العميد "هوريو" إلا لكونه مصطلحا مشهور، ولأن الإبقاء على الإصطلاح لا يتعارض مع إمكانية وضع مضمون جديد له يتفق مع الواقع ، ذلك أن العميد "هوريو" قد خلط ما بين الأثر القانوني للقرار و بين التنفيذ المادي له - في حين أن هناك فارقا كبيرا بين الأثر القانوني للقرار الذي يحدث تغييرا في التنظيم القانوني ، وبين التنفيذ المادي للقرار ، اللازم في معظم الحالات لتحقيق التناسق بين الحقيقة المادية وبين ذلك التنظيم القانوني بعد أن عدله القرار هذا التنفيذ يستتبع عادة القيام بمجموعة من العمليات القانونية أو المادية التي من شأنها أن تعطي للقرار فعالية كاملة . وعلى هذا الأساس فإن القوة القانونية للقرار الإداري تنحصر في واقعة كون الأحكام التي تسنها جهة الإدارة بإرادتها المنفردة أي التعديل في المراكز القانونية للأفراد ، تندمج بشكل فوري ضمن نطاق النظام القانوني : فالقرار الإداري حائز من لحظة صدوره على كامل الآثار القانونية ، مع الإعتراف للأفراد

الذين يمسهم بحق الطعن في مشروعيته أمام القضاء ، أي أن هذا القرار يتمتع بقرينة قانونية بسيطة على المشروعية ، وهذه القرينة هي التي تستتبع عددا من النتائج المعروفة التي يعتبرها الفقهاء بمثابة إمتيازات ممنوحة لجهة الإدارة : فمن الوجهة العملية ، تبقى الإدارة دائما في موقف المدعى عليه في جميع الدعاوى التي ترفع من جراء ما تصدره من قرارات ، إذ يلزم الفرد دائما بإثبات عكس هذه القرينة ، أي إثبات ما يدعيه من عدم مشروعية القرار ، وكذلك فإن هذه القرينة تمكن للإدارة من الإستمرار في مباشرة تنفيذ قراراتها بالرغم من الطعن فيها أمام القضاء .

لذلك وبرغم من أن كلتا الوظيفتين القضائية والإدارية هو تطبيق القاعدة القانونية الموضوعية المجردة على الحالات الفردية الواقعية ، فإن كلا القرارين ينحصر في تحديد القانون في تلك الحالات الفردية ، ومن ثم فإن الفرق بينهما لا يمكن أن يكون متعلقا بذات الجوهر الأصلي للوظيفتين ، لأن الأهداف المختلفة لكل وظيفة تقود إلى إختلاف جوهري بين القرارين : الإداري والقضائي - إختلافا يتركز على الأخص في واقعة أن القرارات القضائية وحدها هي التي تتمتع بالقوة المادية للشيء المقضي به أو على الأقل الحجية قبل أن يصبح الحكم نهائي.

إذن هذه القوة المادية للشيء المقضي به، تختلف عن قوة الأمر المقرر التي يتمتع بها القرار الإداري : فكلتا القوتين من العناصر الداخلية التي تغير من الطبيعة الداخلية للقرار نفسه ، ولكنهما تختلفان من حيث قوة الشيء المقضي به تتحصل في قوة إثبات مبنية على قرينة قاطعة بالمشروعية أي أن الحكم مطابق للقانون بصفة قاطعة ، أي أن بمقتضى هذه القوة تعتبر القرارات القضائية عنوانا لحقيقة قانونية قاطعة لا يمكن المناقضة في مضمونها بمعنى أنه لا يمكن إعادة النظر في الموضوع .

أي أن القرار الإداري يتمتع بما يمكن تسميته "بقوة الأمر المقرر" ، وهذه القوة تلحق بالقرار منذ صدوره ، ولكنه لا يكون عنوانا لحقيقة قانونية قاطعة ، إن هذه القوة ليست سوى أثرا إجرائيا فهي تشبه القوة الشكلية للشيء المحكوم فيه ، فهي تقوم بدور الحاجز الإجرائي الذي يمنع الأفراد من الطعن في القرار إلا لعدم المشروعية ولكنهم في جميع الأحوال يكونون ملزمين بطاعته إلى أن يلغى .

هذا المعنى هو المضمون الحقيقي لإصطلاح " الطبيعة التنفيذية" وهو الذي نقصده وهو الذي يحدد لنا بالضبط ، متى يصبح القرار الإداري تنفيذيا ، فكل تصرف قانوني صادر عن الإرادة المنفردة لجهة الإدارة بقصد إحداث تغيير في التنظيم القانوني عن طريق الإلتزامات التي يفرضها أو الحقوق التي يمنحها يتمتع منذ مولده بقرينة المشروعية التي يتولد عنها ، عددا من النتائج القانونية التي أهمها تمكين الإدارة ، من الإستمرار في مباشرة

تنفيذ قراراتها بالرغم من الطعن فيها أمام القضاء الإداري، ولما كانت القرينة القانونية قاعدة إثبات "لا قاعدة موضوعية" متولدة في حالة القرار الإداري عن كونه يجسد القاعدة القانونية العامة المجردة، على الحالات الفردية الواقعية، فإنه لا محل لها إذا لم يقصد التعبير عن الإرادة المنفردة للإدارة إلى ذلك "أي تجسيد القاعدة المجردة في حالة فردية، أو بمعنى آخر إلى تعديل المراكز القانونية للأفراد". إذن فالتصرف الإداري المنفرد يكون تنفيذياً بمجرد صدوره، متى كان معدلاً للمراكز القانونية للأفراد، أو على حد تعبير مجلس الدولة الفرنسي متى كان ماساً بالأفراد..

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية

1- الكتب:

- 1- توفيق حسن فرج- المدخل للعلوم القانونية-النظرية العامة للحق - مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر-، دط، 1978 ص 396.
- 2- د. عصام نعمة إسماعيل- الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه و الاجتهاد، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2009.
- 3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر ط-2، 2007.
- 4- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دط، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2007.
- 5- مليكة الصروخ، العمل الإداري، دار القلم، الطبعة الأولى، 2012.

2-المقالات العلمية:

- 1- جمال الدين زهير ويحيى حلوي، مفهوم القرار التنفيذي عند موريس هوريو، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 54-55، 2004.
- 2- رمضان غناي، " عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء"، مجلة مجلس (الدولة، عدد 06.. 2005
- 3- رمضان غناي، " عن قابلية خضوع أعمال المجلس الدستوري لرقابة القاضي الإداري، مجلة مجلس الدولة"، عدد 03، 2003، ص 82
- 4- صالح عنصر، " رأي حول تمثيل الدولة من طرف هيئاتها غير الممركزة"، مجلة مجلس الدولة، عدد، 01- 2002
- 5- عز الدين عيساوي، " المكانة الدستورية للهيئات المستقلة: مأل مبدأ الفصل بين السلطات"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 04، جامعة (محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009.
- 6- محمد الرعاوي، القرار الإداري بين المقرب القانوني وعلم الإدارة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 53 نونبر- دجنبر 2003.

7- مجدوب قوراري، "مدى رقابة القاضي الإداري لقرارات سلطات الضبط المستقلة"، مجلة دراسات قانونية، العدد، 2010/08.

8- المكي السراجي ونجاة خلدون، معيار القرار الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 71 دجنبر 2006، ص120.

9- يحيى حلوي، إشهار القرار الإداري، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، العدد الأول، 2004.
الرسائل الجامعية: 3-

- عمر بوجادي- اختصاص القضاء الإداري في الجزائر- رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو- الجزائر 2011.

4- المجالات القضائية:

مجلة مجلس الدولة، عدد01، 2002.

مجلة مجلس الدولة، عدد02، 2002.

مجلة مجلس الدولة"، عدد03، 2003.

مجلة مجلس الدولة، عدد، 04- 2003.

مجلة مجلس الدولة، عدد06، 2005.

5- القوانين:

-القانون 01/88 (المؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، - ج ر 02، مؤرخة في 13/ 01/ 1988

-القانون 04/91 مؤرخة في 08/01/1991، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج ر 02، الصادرة في 09/01/1991-قانون 09/08 قانون الإجراءات المدنية والإدارية

قانون رقم 07/12 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج ر

- قانون عضوي رقم 01-98 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر 37 الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998

- مرسوم رئاسي رقم 438/96 مؤرخ 1996/12/07 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 1996/11/28، ج ر، رقم 76 الصادرة بتاريخ 1996/12/08، ص 28

- مرسوم رقم 131/88)، مؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر 27، مؤرخة في 06 يوليو 1988.

ثانيا : المراجع باللغة الفرنسية:

1-les livres :

1- Rivero. G- droit administratif-Précis, Dalloz-, 1971, .

2- Pierre Delvolvé, L'acte administratif, extrait du répertoire de contentieux administratif, dalloz, 1983.

3- Chapus R, droit administratif général, tome 1, Montchrestien, 14^{ème} édition 2000.

4- Michel Génnot, les autorités Administratives indépendantes, Montchrestien, France, 2 _è_ édition, 1992 .

5 - M Hauriou- Précis de droit administratif et de droit public général-Librairie de la société de recueil des lois et des arrêts- 12^{ème} édition, 1938.

2-les revues:

1- Darcy. G, la décision exécutoire, esquisse méthodologique, actualité juridique droit administratif (AJDA), 1994.

- 2- Eisenmann- Ch - cours de Droit administratif, LGDj, T2, 1982.
- 3- Schwrtzenberg RG, l'autorité de chose décidée, L GDJ, 1969, .
- 4- Rachid zouaimia, «le Régime contentieux des Autorités Administratives indépendantes en droit Algérien» , Revue Idara, N - 29, 2005.
- 5- Jacques Chevalier, « Le droit administratif droit privilège », pouvoir N° 46.1988.p40.

الهوامش:

- ¹ - Rivero. G- droit administratif-Précis, Dalloz-,1971, P89
- ² - Pierre Delvolvé, L'acte administratif, extrait du répertoire de contentieux administratif, dalloz, 1983P 33
- ³ - M Hauriou- Précis de droit administratif et de droit public général-Librairie de la société de recueil des lois et des arrêts- 12^{ème} édition, 1938, P373
- ⁴ - Darcy. G, la décision exécutoire, esquisse méthodologique, actualité juridique droit administratif (AJDA), 1994, page 663.
- ⁵ - جمال الدين زهير ويحيى حلوي، مفهوم القرار التنفيذي عند مورييس هوريو، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 54-55، 2004، ص167
- ⁶ - جمال الدين زهير ويحيى حلوي، مفهوم القرار التنفيذي عند مورييس هوريو، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 54-55، 2004، ص171
- ⁷ - محمد الراعي، القرار الإداري بين المقرب القانوني وعلم الإدارة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 53 نونبر - دجنبر 2003، ص123
- ⁸ - جمال الدين زهير ويحيى حلوي، مفهوم القرار التنفيذي عند مورييس هوريو-المرجع السابق-ص174.
- ⁹ - Ch .Eisenmann - cours de Droit administratif, LGDj, T2, 1982, p 44.
- ¹⁰ - Schwrtzenberg RG, l'autorité de chose décidée, L GDJ, 1969, p 28.
- ¹¹ - Chapus R, droit administratif général, tome 1, Montchrestien, 14^{ème} édition 2000, p 494.
- ¹² - يحيى حلوي، إشهار القرار الإداري، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، العدد الأول سنة 2004، ص98.
- ¹³ - يحيى حلوي، إشهار القرار الإداري، المرجع نفسه، ص99.
- ¹⁴ - يحيى حلوي، إشهار القرار الإداري، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، العدد الأول سنة 2004، ص100 و101
- ¹⁵ - Pierre Delvolvé, L'acte administratif, extrait du répertoire de contentieux administratif, dalloz, 1983P 33
- ¹⁶ - Rivero. G- droit administratif-Précis, Dalloz-,1971, P89
- ¹⁷ - المكي السراجي ونجاة خلدون، معيار القرار الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 71 دجنبر 2006، ص120.
- ¹⁸ - مرسوم رئاسي رقم 438/96 مؤرخ 1996/12/07 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 1996/11/28، ج ر، رقم 76 الصادرة بتاريخ 1996/12/08، ص 28
- ¹⁹ - د. عصام نعمة إسماعيل- الطبيعة القانونية للقرار الإداري، المرجع نفسه، ص 178
- ²⁰ - قانون عضوي رقم 01-98 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر 37 الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998
- ²¹ - قانون 09/08 قانون الإجراءات المدنية والإدارية

- ²²- مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 10270، صادر بتاريخ 2003/06/17، . . قضية) و س م ب س (ضد بلدية زيامة، منصورية، مجلة مجلس الدولة، عدد 04، 2003.
- ²³- المواد من 77 إلى 84 من قانون البلدية
- ²⁴- المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية
- ²⁵- عمر بوجادي- اختصاص القضاء الإداري في الجزائر- رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو- الجزائر 2011، ص 35، 48.
- ²⁶- عمر بوجادي- اختصاص القضاء الإداري في الجزائر- المرجع السابق، ص 48
- ²⁷- مرسوم رقم 131/88 (مؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر 27، مؤرخة في 06 يوليو 1988.
- ²⁸- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دط، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2007، ص 109
- ²⁹- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر ط- 2، 2007، ص (214-219)..
- ³⁰- رمضان غنאי، " عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء"، مجلة مجلس
- ،. الدولة، عدد 06، 2005، ص، 41، 44.
- ³¹- مجلس الدولة، ، الغرفة الثانية، قرار رقم 2871، 2001، قضية) ك.س (ضد المجلس الدستوري صادر بتاريخ 2001/11/12 مجلة مجلس الدولة، ، عدد 01-2002، ص 141
- ³²- رمضان غنאי، " عن قابلية خضوع أعمال المجلس الدستوري لرقابة القاضي الإداري، مجلة مجلس الدولة"، عدد 03، 2003، . ص 82
- ³³ - Rachid zouaimia, «le Régime contentieux des Autorités Administratives indépendantes en droit Algérien», Revue Idara, N_ 29, 2005, p 05.
- ³⁴- عز الدين عيساوي، " المكانة الدستورية للهيئات المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 04، جامعة (محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009، ص 205
- ³⁵- مجدوب قوراري، "مدى رقابة القاضي الإداري لقرارات سلطات الضبط المستقلة"، مجلة دراسات قانونية، اعدد، (08-2010، ص 41، 42.
- ³⁶- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم (12101، قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، قضية بتاريخ 2003/04/10 مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005 ص 64.
- ³⁷- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 11450، ، صادر بتاريخ 2003/03/11، قضية"ش م" ضد م.ج للمحاميين قسنطينة ووزير العدل، مجلة مجلس الدولة، عدد، 04-2003 ص 108
- ³⁸-- المادة 20 من القانون 04/91 مؤرخة في 1991/01/08، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج ر 02، الصادرة في 1991/01/09
- ³⁹- د. عصام نعمة إسماعيل- الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه و الاجتهاد، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2009، ص 117
- ⁴⁰- يحيى حلوي، إشهار القرار الإداري، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، العدد الأول، 2004، ص 103.
- ⁴¹- مليكة الصروخ، العمل الإداري، دار القلم، الطبعة الأولى، 2012، ص 69.

⁴²-- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 7130 . صادر بتاريخ 2004/06/24، قضية "أ.ن" ضد

والي ولاية سكيكدة، مجلة مجلس الدولة، عدد 02 . 2002 . ص 148

⁴³- د. عصام نعمة إسماعيل- الطبيعة القانونية للقرار الإداري - المرجع السابق، ص 151 ، 161

⁴⁴- محمد الرعاوي، القرار الإداري بين المقترح القانوني وعلم الإدارة، المجلة المغربية للإدارة المحلية و

التنمية عدد 53 نوفمبر- دجنبر 2003، ص 123

⁴⁵- محمد الرعاوي، القرار الإداري بين المقترح القانوني وعلم الإدارة-المرجع نفسه، ص 124

- جمال الدين زهير ويحيى حلوي، مفهوم القرار التنفيذي عند موريس هوريو-المرجع نفسه، ص 179 و180

46