

الفصل الثاني : القواعد المنظمة لنفاذ وتنفيذ القرار الإداري ونهايته

الأهداف الخاصة بالفصل الثاني:

1. أن يفرق الطالب بين مفهوم النفاذ والتنفيذ للقرار الإداري.
2. أن يحدد الطالب شروط نفاذ القرار تجاه الإدارة وتجاه الأفراد (النشر / التبليغ).
3. أن يصنف طرق تنفيذ القرارات الإدارية (التنفيذ الطوعي، التنفيذ الجبري، التنفيذ القضائي).
4. أن يقيّم مدى مشروعية التنفيذ الجبري في ضوء القانون (حالة وجود نص / حالة الضرورة).
5. أن يستعرض شروط وموانع إلغاء أو سحب القرار الإداري.
6. أن يميز الطالب بين طرق النهاية بإرادة الإدارة وخارج إرادتها (قضائية / طبيعية).

الفصل الثاني: القواعد المنظمة لنفاذ وتنفيذ القرار الإداري ونهايته

يكتسي القرار الإداري أهمية بالغة لا تكتمل إلا ببيان كيفية نفاذه وتنفيذه، وكذا الكيفية التي تنتهي بها آثاره القانونية، ذلك أن صدور القرار لا يعني بالضرورة دخوله حيز التطبيق أو بقاءه إلى ما لا نهاية، بل يتعين أن تتوافر له شروط النفاذ والتنفيذ حتى يرتب آثاره القانونية في مواجهة الإدارة والأفراد. كما أن للقرارات الإدارية دورة حياة تنتهي إما بإرادة الإدارة أو بفعل القضاء أو نتيجة لأسباب طبيعية أو مادية.

وفي هذا الإطار، يهدف هذا الفصل إلى تسليط الضوء على القواعد المنظمة لنفاذ وتنفيذ القرار الإداري ونهايته، وذلك من خلال تناول مراحل سريان القرار من لحظة صدوره إلى غاية تنفيذه، وبيان ما يميز النفاذ عن التنفيذ، فضلاً عن تحليل وسائل الإعلام القانوني للقرارات سواء تعلق الأمر بالنشر أو التبليغ. كما يتطرق الفصل إلى الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لتنفيذ قراراتها، سواء بشكل اختياري أو جبري، أو حتى عبر القضاء في بعض الحالات. ثم تنتقل إلى دراسة حالات نهاية القرار الإداري، والتي قد تتم بإرادة الإدارة عن طريق الإلغاء أو السحب، أو بفعل القضاء عبر دعوى الإلغاء، أو تنقضي طبيعياً ببلوغ القرار غايته أو انتهاء مدته أو لظروف تحول دون استمراره. كل ذلك سيتم تفصيله في مبحثين رئيسيين يعالجان على التوالي: نفاذ وتنفيذ القرارات الإدارية، ثم نهايتها وأسباب زوال آثارها القانونية.

المبحث الأول: نفاذ وتنفيذ القرارات الإدارية

يختلف النفاذ عن التنفيذ في القرار الإداري، فالنفاذ خاصية داخلية في القرار الإداري وتعني إستكمال القرار لكل عناصره الداخلية والخارجية وخصائصه بحيث يكون قابلاً للتنفيذ"، أما التنفيذ فهو خاصية خارجية تعني إحداث الأثر القانوني المطلوب من القرار، وهذا ما تعنيه قاعدة النفاذ شرط التنفيذ.

المطلب الأول: نفاذ القرارات الإدارية

يفترض في القرارات الصادرة عن الإدارة، أن تكون قابلة للتنفيذ في اللحظة التي تصدر فيها في مواجهة الأفراد وتعتبر هذه اللحظة نقطة إنطلاق لحساب مواعيد الدعاوى والطعون ضد هذه القرارات، فيكون بذلك تاريخ دخول هذه القرارات حيز التطبيق هاما من الناحية القانونية، غير أن هذا الأمر يتطلب أيضا أن يعلم بهذا القرار أولئك الذين يستهدفهم، ولذلك فقد إشتراط المشرع على الإدارة أن تحيط المواطنين علما بوجود القرار الإداري انطلاقاً من تاريخ صدوره من خلال إجراء إعلامي يختلف بحسب ما إذا كان القرار الإداري تنظيمياً أو فردياً (وذلك عن طريق النشر أو التبليغ). كما يكون القرار الإداري نافذاً في مواجهة الإدارة، ثم يكون نافذاً في مواجهة الأفراد.

الفصل الثاني : القواعد المنظمة لنفاذ وتنفيذ القرار الإداري ونهايته

الفرع الأول: نفاذ القرار الإداري في مواجهة الإدارة

- الأصل أن القرار الإداري يعد صحيحا وناظدا من تاريخ صدوره، ومن ثم فإنه يسري في حق الإدارة من هذا التاريخ، ويستطيع كل ذي مصلحة أن يحتج بهذا التاريخ في مواجهتها، غير أن هذا القرار لا يكون نافذا بحق الأفراد إلا من تاريخ علمهم به. إلا أن هذه القاعدة ترد عليها بعض الإستثناءات من ذلك أن هناك من القرارات ما يلزم لنفاذها إجراءات أخرى من قبيل:
- 1- التصديق.
 - 2- أو وجود اعتماد مالي، فلا ينفذ القرار إلا من تاريخ إستيفاء هذه الإجراءات اللاحقة.
 - 3- كما قد تعتمد الإدارة إلى إرجاء آثار القرار إلى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره وهو ما يعرف بإرجاء آثار القرار الإداري.

الفرع الثاني : نفاذ القرار الإداري في مواجهة الأفراد

يصبح القرار نافذا بمجرد صدوره من السلطة الإدارية المختصة ومن تاريخ هذا الصدور، لكنه لا يسري بحق الأفراد للذين يطبق عليهم إلا من تاريخ علمهم به عن طريق النشر (بالنسبة للقرارات التنظيمية) أو التبليغ الفردي (بالنسبة للقرارات الفردية)، وقد يلزم القانون الجمع بين النشر والتبليغ الفردي في بعض الحالات الخاصة.

1- نفاذ القرار الإداري الفردي عن طريق التبليغ:

يشكل تبليغ القرارات الفردية وسيلة هامة ومباشرة لإعلام الأشخاص بصدور قرارات إدارية في حقهم، والتبليغ هو إخطار الشخص المعني بنسخة من القرار وفقا للكيفيات المحددة قانونا. ويمكن للإدارة العامة تبليغ قراراتها الفردية إلى الأفراد المعنيين بجميع وسائل التبليغ سواء تم ذلك عن طريق محضر قضائي أو عن طريق البريد برسالة مصحوبة بعلم الوصول أو بالطريق الإداري البريد الداخلي)، كما يمكن أن يكون التبليغ مكتوبا أو شفويا، التبليغ بالطرق الإلكترونية الحديثة البريد الإلكتروني أو التبليغ عن طريق مكالمة هاتفية، أو رسالة هاتفية، كلها وسائل من شأنها إلحاق العلم للمخاطب بالقرار حتى يكون حجة عليه ويصبح نافذا في حقه.

2- نفاذ القرارات الإدارية عن طريق النشر

هناك نوع آخر من القرارات لا يبلغ بل يتم نشره في الأماكن المخصصة لذلك بهدف إعلام المواطنين بها، يتعلق الأمر بالقرارات التنظيمية كأصل عام، فنظرا لإتساع الفئات المخاطبة بها يستحيل الأمر معها تبليغ كل شخص منهم والبحث عنه شخصا، كما قد يتعذر حصرهم الأمر الذي قد يعرقل أو يعطل سريان القرارات الإدارية، لذا نص القانون على وجوب نشرها حتى يتوافق ذلك مع سير المرفق بانتظام وتحقيقا للمصلحة العامة. ويعد نشر القرار وفق الأسلوب المحدد قانونا قرينة غير قابلة لإثبات العكس على علم المخاطبين به وبأحكامه ومن تاريخ هذا النشر يترتب القرار الإداري آثاره.

المطلب الثاني: تنفيذ القرار الإداري

يفترض في المواطنين الذين تم إخطارهم بالقرارات الإدارية بواسطة وسائل الإعلام السابقة (النشر والتبليغ) أن ينفذوا هذه القرارات طوعا ودون تهرب من واجب الطاعة وعن طيب خاطر، تعبيرا عن مدينتهم وتحضرهم وقبولهم لقرارات إدارتهم. وهذا ما يسعى بالتنفيذ الاختياري، أو تنفذ جبرا في الحالات الإستثنائية، أو التنفيذ عن طريق القضاء.

الفرع الأول: التنفيذ التلقائي أو الإختياري للقرارات الإدارية.

يشكل التنفيذ التلقائي للقرارات الإدارية إمتيازاً في حد ذاته للإدارة مصدرة القرار وإلى تمتع القرارات بالقوة التنفيذية يلجأ الأفراد بمجرد علمهم بصدورها في حقهم إلى التنفيذ التلقائي لها والإمتثال لأحكامها، أين نجد أغلب الأشخاص الذين ينفذون قرارات الإدارة تلقائيا يضعونها في مرتبة مساوية للقانون من حيث الإلتزام. كما أن وجود فكرة الإمتثال الطوعي لدى الأفراد يفرضه أيضا النظام السائد في الدولة، فالمبادئ العامة في أي مجتمع من عدالة ومساواة وأمن.... تمنح لهم روح لقبول أي أوامر أو نواهي، أي حقوق وأي التزامات فرضتها الدولة في مواجهتهم، فالأصل

الفصل الثاني : القواعد المنظمة لتنفيذ القرار الإداري ونهايته

في تنفيذ القرارات الإدارية أنه يتم طوعا وبطريقة حرة وإختيارية من الإدارة ومن المخاطبين بها، دون أن يستدعي الأمر تدخلا من جانب الإدارة على إعتبار أنه إمتياز وأولوية تحسب لها بوصفها سلطة عامة، تعمل في إطار مبدأ المشروعية وتحقيق الصالح العام.

الفرع الثاني: التنفيذ الجبري والمباشر للقرارات الإدارية

التنفيذ الجبري هو قدرة الإدارة، عندما تتخذ قرارا إداريا أن تطبقه مباشرة بنفسها عن طريق الإكراه مستعملة في ذلك القوة العمومية ضد الأفراد الرافضين لهذا القرار بدون أن تلجأ للقضاء للحصول منه على إذن بالتنفيذ. إن إمتياز التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية ليس حقا للإدارة أو سلطة مخولة لها بلا حدود، بل هو رخصة إستثنائية منحها إياها القانون متى توافرت موجباتها و لا يتم إلا وفقا لضوابط وشروط حددها التشريع والقضاء تجنباً لإحتمال تعسف الإدارة في إستعماله، وتتمثل في حالتين:

- 1- حالة وجود نص قانوني يسمح بإستخدام التنفيذ الجبري: كالنصوص القانونية التي تمنح للإدارة حق إغلاق المحلات العامة التي تمارس نشاطات دون ترخيص أو مخالفة للقانون، والنصوص القانونية التي تجيز أن تحجز الإدارة على أموال الأفراد المنقولة أو العقارية وبيعها بعد إنذارهم.
- 2- حالة الضرورة أو الإستعجال: حيث تجد الإدارة نفسها أمام خطر داهم يقتضي منها أن تتدخل فورا للمحافظة على الأمن العام أو السكينة أو الصحة العامة بحيث لو إنتظرت حكم القضاء لترتب على ذلك أخطار جسيمة وفي هذه الحالة يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر حتى ولو كان المشرع صراحة يمنعها من الإلتجاء إليه.

الفرع الثالث: التنفيذ عن طريق القضاء

إذا لم ينفذ الأشخاص القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية طوعا واختيارا، ولم تتمكن الإدارة من تنفيذها قسرا عن طريق التنفيذ المباشر نتيجة عدم توافر الحالات أو الشروط المناسبة لذلك، أجاز القانون أن تلجأ الإدارة إلى القضاء نظرا لما يتمتع به من وسائل القهر والإذعان، وذلك عن طريق رفع دعوى جزائية على كل من يرفض تنفيذ قراراتها أو يعرقل تنفيذها متى تم تجريم ذلك صراحة بموجب النصوص الجزائية.

أما عن العقوبات الجزائية فإنه ووفقا للقاعدة العامة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فلا يجوز مساءلة الأشخاص قانونا عن عدم إمتثالهم لقرارات السلطات الإدارية ما لم يكن هناك قانون ينص بصفة سابقة عن تجريم هذا التصرف، ومتى ألزمت الإدارة الأفراد بقراراتها يتعين عليهم الإمتثال لأوامرها وعدم مخالفتها وإلا تعرضوا لعقوبات جزائية كما هو محدد قانونا.

المبحث الثاني: نهاية القرارات الإدارية

يقصد بنهاية القرارات الإدارية تجريدها من محتواها وإنهاء كل أثر قانوني لها وتنتهي القرارات الإدارية إما بإنهائها من قبل الإدارة ذاتها أو أن تقوم إحدى السلطات بالتدخل لإلغائها.

المطلب الأول: نهاية القرارات الإدارية بإرادة الإدارة

قد تنتهي القرارات الإدارية بسبب عيب شاب أحد أركانها فتصبح غير صالحة لإنتاج آثارها فتقوم الإدارة إما بإلغائها أو سحبها.

الفرع الأول: إلغاء القرارات الإدارية

يمثل إلغاء القرارات الإدارية من طرف السلطات الإدارية وسيلة هامة لحماية مبدأ المشروعية فمن خلاله تقوم الإدارة بإنهاء قرارات إدارية إكتشفت الإدارة بعد تنفيذها وترتيبها لآثارها عدم مشروعيتها.

بحيث تقوم الإدارة بتسبيب وتحديد أسباب الإلغاء والتي عادة ما تكون عيبا شاب القرار الإداري، حتى يكون إجراء الإدارة في الإلغاء صحيحا وليس محل طعن بعد ذلك أمام الجهات القضائية المختصة.

الفصل الثاني : القواعد المنظمة لنفاذ وتنفيذ القرار الإداري ونهايته

ويعرف الإلغاء الإداري على أنه: "إنهاء وإعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل فقط إعتباراً من تاريخ الإلغاء مع ترك وابقاء أثارها السابقة قائمة بالنسبة للماضي فقط".

وهذا يختلف إلغاء القرارات الإدارية عن سحبها الذي يؤدي إلى إختفائها بأثر رجعي ومن تاريخ إصدارها فيسحب القرار من تاريخ إصداره وتعالج جميع الآثار التي رتبها في الماضي.

وحق يكون قرار الإلغاء الإداري صحيحاً وجب توفر جملة من الشروط تتلخص في أنه يجب:

- أن يكون القرار الإداري المراد إلغاؤه غير مشروع وقت الغاءه.
- وأن يكون هذا ضمن الأجل القانونية المقدرة بأربعة أشهر حسب المادة 829 ق.إ.م.إ، والا تحصن القرار ضد الإلغاء¹.
- قرار الإلغاء لا يتضمن إستبدال القرار القديم بقرار جديد بالضرورة.
- وحتى يكون الإلغاء الذي تقوم به الإدارة صحيحاً يجب أن يتم من طرف الجهة التي أقر لها القانون بهذه الصلاحية.

الفرع الثاني: سحب القرارات الإدارية

يمثل إجراء سحب القرارات الإدارية من طرف الإدارة أخطر أنواع إنهاء القرارات الإدارية على الإطلاق.

ويقصد بسحب الإدارة لقرارها عدولها عنه بالنسبة للماضي والمستقبل، وذلك بإنهاء ما ولده هذا القرار من آثار بالنسبة للماضي ومنع سريانه بالنسبة للمستقبل.

وعرفه عمار بوضياف " يقصد بسلطة السحب حق الإدارة في إعدام قراراتها بأثر رجعي من تاريخ صدورها وتعد في هذه الحالة كأن لم تكن، وبذلك يلتقي السحب مع الإلغاء القضائي، كون أن كل منهما يسري على الماضي فيعدم القرار ساعة صدوره وبالضرورة يسقط كل آثاره وتوابعه، مع فارق كبير بينهما تجسد في أن السلطة التي تمارس السحب هي سلطة إدارية بينما السلطة التي تمارس الإلغاء القضائي هي السلطة القضائية، غير أن سلطة الإدارة في سحب قراراتها تفرض علينا التمييز بين نوعين من القرار هما القرار المشروع والقرار غير المشروع".

بالنظر إلى إعتبار أن سحب القرارات الإدارية بأثر رجعي يمثل أهم إمتيازات السلطة الإدارية، ولاستعمال الإدارة حقها في السحب أقرت جملة من الشروط تتلخص في:

- أن يكون القرار المسحوب بأثر رجعي قد نشأ معيباً، ووصف بأنه غير مشروع.
- ويجب أن تتصرف الإدارة ضده ضمن الأجل المحددة قانوناً والا تحصن العمل ولا مجال للتصرف معه عن طريق السحب.
- ووفقاً لقواعد الإختصاص يجب أن يتم السحب من طرف السلطة المختصة قانوناً للقيام بهذا الإجراء.
- وجب إحترام الأجل والمواعيد القانونية المحددة للسحب، ويتحدد أجل سحب القرارات الإدارية من طرف الإدارة بأربعة (4) أشهر، ويتجاوز هذه المدة فإنه يتحصن القرار الإداري مهما كان وصفه مشروعاً أم غير مشروع، كقاعدة عامة.
- يجب أن تتم عملية السحب بواسطة السلطات المخول لها ذلك.

المطلب الثاني : نهاية للقرارات الإدارية خارج إرادة الإدارة

تنتهي القرارات الإدارية خارج إرادة الجهة الإدارية إما عن طريق القضاء أو بتوفر حالات النهاية الطبيعية للقرارات الإدارية.

الفرع الأول : عن طريق القضاء

قد تنتهي القرارات الإدارية عن طريق صدور قرار قضائي وذلك بعد رفع دعوى الإلغاء ضد القرار الإداري محل الدعوى من طرف ذوي الصفة والمصلحة القانونية وأمام الجهات القضائية الإدارية المختصة نوعياً وإقليمياً، وطبقاً للشروط والإجراءات القانونية المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقوانين الخاصة.

¹ قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ج.ج، عدد 21، سنة 2008.

الفصل الثاني : القواعد المنظمة لنفاذ وتنفيذ القرار الإداري ونهايته

ودعوى الإلغاء هي دعوى قضائية عينية أو موضوعية والتي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام القضاء الإداري طالبين فيها الحكم بإلغاء قرار إداري نهائي غير مشروع ويختص القاضي بالنظر في مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه بعدم الشرعية.

وتتميز دعوى الإلغاء بخصائص منها:

- دعوى الإلغاء دعوى قضائية وليست بطعن أو تظلم إداري .
- دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية والوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة إلغاء قضائيا.
- دعوى الإلغاء عينية وموضوعية وليست دعوى شخصية ذاتية.
- وإلغاء القرار قضائيا يقتضي إزالة كل آثار القرار منذ إصداره، واعتباره كأن لم يكن، أي أن الإلغاء القضائي للقرار يسري بأثر رجعي لتاريخ صدور القرار الملغى.

الفرع الثاني: النهاية الطبيعية للقرارات الإدارية

تعني هذه الحالة انقضاء القرار الإداري تلقائيا دون أن يتدخل في ذلك عمل إداري أو تنظيمي أو قضائي، بحيث ينتهي بإحدى الحالات الآتية:

- 1 - بتحقيق الغاية من وجودها، وتنفيذ القرار الإداري حيث يستنفذ موضوعه مثل قرارات التعيين أو قرارات الترقية وكذلك القرار الصادر بهدم عقار آيل للسقوط فهذه القرارات تنتهي بمجرد تنفيذها.
- 2 - انتهاء القرار بانتهاء المدة المحددة لنفاذه، مثل التصريح الذي تمنحه الدولة لإقامة الأجنبي في البلاد لمدة محددة فينتهي القرار المتضمن ذلك بحلول الأجل، وكما في حالة انتهاء أجل استعمال رخصة الصيد مثلا أو رخصة السياقة أو جواز السفر إلخ.
- 3 - بعدم تطبيق القرار الإداري ترك القرار أو إهماله من جانب الإدارة أو الأفراد.
- 4 - تحقيق الشرط الفاسخ الذي علق عليه القرار الإداري.
- 5 - نتيجة ظروف طارئة تجعل تنفيذه مستحيلا استحالة مطلقة، كموت المستفيد في حالة القرارات الإدارية التي يراعى في صدورها شخص معين، مثل قرار التعيين في وظيفة عامة.
- 6 - الهلاك المادي للشيء الذي يقوم عليه القرار الإداري، مثل القرار الصادر بنزع ملكية عقار أو الاستيلاء عليه فإنه ينتهي بزوال العقار لسبب من الأسباب.