

الفصل الثالث: القرار الإداري

لتحديد مفهوم القرار الإداري يقتضي الأمر تعريفه، وبيان خصائصه، وتمييزه عن الأنظمة المشابهة له.

المبحث الأول: مفهوم القرار الإداري

المطلب الأول: تعريف القرار الإداري

لم يعط المشرع الجزائري تعريفا للقرار الإداري، تاركا الأمر للفقهاء والقضاء.

ومن بين التعريفات الفقهية التي أعطيت للقرار الإداري تعريف الفقيه الفرنسي L. DUGUIT : الذي عرفه: " بأنه التصرف الإرادي الذي يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره، أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة، أو هو التعبير عن الإرادة الذي يصدر بقصد إحداث تغيير في النظام القانوني للمجموعة.

كما عرفه الفقيهان J. RIVERO و J. WALINE القرار الإداري بأنه تصرف إرادي يهدف إلى تغيير في العلاقات القانونية الموجودة في اللحظة التي صدر فيها، أو تعديل المراكز القانونية.

وعرفه الأستاذ أحمد محيو: " يوجد القرار الإداري المنفرد عندما تجتمع ثلاثة شروط: أن يصدر العمل عن سلطة إدارية، وأن يكون له عملا قانونيا، وأن يكون له قيمة القرار التنفيذي.

أما الأستاذ خلوفي رشيد عرفه : " أنه عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية، أو هيئة مؤهلة قانونا بإرادتها المنفردة له طابع تنفيذي و /أو يلحق أذى بذاته"، وفي نفس المعنى عرفه الأستاذ بوحميده عطاء الله: " بأنه عمل قانوني انفرادي، اتخذ من جهة إدارية عامة، وله طابع تنفيذي و / أو يلحق أذى بذاته".

ومن بين التعريفات القضائية التي أعطيت للقرار الإداري تعريف المحكمة الإدارية العليا المصرية التي جاء فيه: " القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطان بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث مركز قانوني معين، يكون جائزا وممكنا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".

بعد عرض التعاريف السابقة يمكن إعطاء تعريف جامع للقرار الإداري بأنه عمل قانوني انفرادي صادر عن سلطة إدارية كأصل واستثناء عن هيئة مؤهلة قانونا بإصداره، متمتعة بامتيازات السلطة العامة، الهدف من وراءه التأثير في النظام القانوني أو في حقوق والتزامات الغير.

المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري

بناء على التعريف المقدم للقرار الإداري، يتضح أنه يتميز بالخصائص التالية: أنه عمل قانوني انفرادي، صادر عن سلطة إدارية كأصل، ويؤثر في المراكز القانونية.

الفرع الأول: القرار الإداري عمل قانوني انفرادي

يقصد بالعمل القانوني العمل الذي يتم لإحداث آثار قانونية، ومن أجل إحداث هذه الآثار القانونية يجب أن يصدر هذا العمل عن إرادة اتجهت نحو تعديل المراكز القانونية، إما بإنشاء أو إلغاء أو تعديل للحقوق والواجبات، فتنتمثل الصورة الأولى مثلا في تعيين عون إداري في منصب ما، أما الصورة الثانية فتتجسد في تسريح موظف من منصب عمله، أما الصورة الثالثة فتتجلى في ترقية موظف.

أما الطابع الانفرادي للقرار الإداري يقصد به وحدة الإرادة في التصرف القانوني، فلا يعني الانفراد صدوره عن فرد واحد، فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد كل منهم في مرحلة من مراحل تكوينه، ومع ذلك يعتبر قرارا إداريا طالما أنهم جميعا يعملون كطرف واحد لحساب جهة إدارية واحدة، و إذا كانت أحادية التصرف تفترض أن يحمل القرار توقيعاً واحداً، فإن تعدد التوقيعات في متن القرار لا يتعارض أبداً مع طابع الانفراد.

الفرع الثاني: القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية

نكون أمام قرار إداري إذا صدر كأصل عن سلطة إدارية، ولا يهتم مركزها (سلطة مركزية أو لامركزية)، وبذلك يخرج من دائرة القرار الإداري الأعمال القانونية التي تقوم بها السلطة التشريعية والقضائية، ذلك أن النصوص القانونية المصادق عليها من طرف البرلمان والأحكام القضائية الصادرة عن الجهات القضائية المختلفة لا يمكن وصفها بالقرار الإداري لاختلافها عنه من زوايا كثيرة ومتنوعة.

وعليه سنميز بين القرار الإداري والعمل التشريعي، وبين القرار الإداري والعمل القضائي.

-**التمييز بين القرار الإداري والعمل التشريعي:** للتمييز بين العمل الإداري والتشريعي لا بد من البحث عن معيار فاصل ومميز بين العاملين، ولقد اختلف الفقه في تحديد هذا المعيار وانحصر الاختلاف في معيارين هما: المعيار العضوي والمعيار المادي.

- المعيار العضوي:

يقوم هذا المعيار على النظر إلى الجهة التي صدر عنها التصرف، بصرف النظر عن موضوع العمل ومضمونه، فالأعمال التشريعية بحسب المعيار العضوي هي الأعمال الصادرة عن البرلمان فالقانون هو الشكل الوحيد للعمل التشريعي، بينما الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية قرارات إدارية ولو اتصفت بالعمومية والتجريد كالقوانين.

ولكن رغم بساطة هذا المعيار وسهولة تطبيقه في الواقع العملي، إلا أن هذا المعيار تعرض لبعض الانتقادات التي تمثلت في أنه يعتمد أساساً على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي تحديد وظيفة كل سلطة من السلطات الثلاث (تشريعية، تنفيذية، قضائية)، وإن الأخذ بهذا المعيار يتطلب الفصل التام والمطلق بين السلطة التنفيذية والتشريعية، في حين أن الواقع العملي وطبيعة العمل الإداري المرنة والمتطورة تقتضي أحياناً التداخل بين

وظائف واختصاصات كل من السلطتين، فرئيس الجمهورية بإمكانه التشريع بأوامر في الحالات المنصوص عليها دستوريا (المادة 142)، والحكومة بإمكانها المشاركة في التشريع عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين (المادة 143، 144 من التعديل الدستوري 2020)، والسلطة التشريعية بإمكانها القيام بعمل من صميم العمل الإداري، كما هو الحال بالنسبة لسلطة التعيين الممنوحة لرئيس الغرفتين في البرلمان.

- المعيار المادي:

يعتمد هذا المعيار على النظر إلى مضمون العمل من أجل التعرف على طبيعته، فحسب هذا المعيار فإن القانون هو القاعدة الموضوعية ولا يهم من أصدر هذه القاعدة ولا الشكل الذي تتجسد فيه ولا الاجراءات التي تتبع في إصدارها.

وهكذا تعد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية من قبيل الأعمال التشريعية طالما نظمت مسائل عامة ومجردة، ويعد العمل إداريا متى صدر عن سلطة عامة وأثر في المراكز القانونية للأفراد.

ولكن إذا كان أصحاب هذا المعيار قد نجحوا في تقادي بعض الانتقادات الموجهة للمعيار العضوي، إلا أن معيارهم تعرض هو الآخر لانتقادات أقل خطورة من تلك الموجهة للمعيار العضوي، و أهم نقد وجه إليهم أن الأخذ بالمعيار المادي يؤدي بدون شك إلى دمج السلطات وتداخل متشعب بين عمل هيئتين مختلفتين من هيئات الدولة هما السلطة التشريعية و التنفيذية، فنكون أمام عمل تشريعي متى تعلق الأمر بقواعد عامة ولو صدرت عن سلطة تنفيذية.

- التمييز بين القرار الإداري وقرارات الهيئات القضائية:

إذا كان من الأهمية بما كان التمييز بين العمل القضائي الصادر عن جهات القضاء على العمل الإداري الصادر عن السلطات الإدارية، فإن هذه الأهمية تكون مضاعفة عند إجراء التمييز بين القرارات الإدارية والقضائية التي تصدر عن السلطات الإدارية المخولة

وظيفة قضائية بحكم القانون، ولقد تعددت المعايير الباحثة في تمييز العمل القضائي عن القرار الإداري بين معايير ذات طبيعة عضوية و مادية.

المعيار العضوي:

حسب هذا المعيار يعتبر العمل الصادر عن السلطة الإدارية عملاً إدارياً أياً كان مضمونه أو محتواه، فكل تصرف صادر عن القضاء سواء العادي أو الإداري يعتبر عملاً قضائياً، ويلحق بذلك القرارات التي تصدر عن النيابة العامة.

فالذي يميز العمل القضائي عن القرار الإداري ليس المضمون المادي، وإنما شكل العمل فإذا كان العمل من صنع هيئة منشأة خصيصاً لممارسة القضاء اعتبر العمل قضائياً، كما يعرف كذلك من خلال إجراءاته.

فالقانون هو الذي ينشأ وينظم الهيئة القضائية، إذ لا يمكن إنشاء هيئة قضائية إلا بقانون، كما يحدد هذا الأخير الإجراءات التي تتبعها هذه الهيئة في ممارسة وظيفتها.

ولكن رغم بساطة ووضوح هذا المعيار إلا أنه كان عرضة للنقد من زوايا متعددة أبرزها:

إن الهيئات القضائية لا تقتصر في نشاطها على إصدار الأحكام القضائية فقط، وإنما يصدر عنها أعمال ولائية ليست لها صفة الأحكام، كما تعلق الأمر باستبدال خبير، فوفقاً للمعيار العضوي تعد الأعمال الولائية أعمالاً قضائية مثلها مثل الأحكام القضائية في حين لا ترقى هذه الأعمال إلى تلك المرتبة.

كما أن الجوانب الإجرائية ليست حكراً على العمل القضائي، بل قد يحكم بعض الأعمال الإدارية جوانب إجرائية، كما لو تعلق الأمر بممارسة سلطة التأديب اتجاه موظف عام، كما أن الفصل في الخصومات ليس حكراً على القضاء فقط، بل يمكن لبعض السلطات الإدارية القيام بذلك إذا ما سمح لها القانون بذلك (كمجلس المحاسبة مثلاً).

كما نجد أن سلطة الفصل في نزاع قائم قد يتولاه فرد لا هيئة، كأن يتعلق الأمر بالتحكيم إذا اتفق أطراف الخصومة على عرض نزاعهم على محكم معين وأجاز القانون ذلك.

المعيار المادي:

يستند هذا المعيار على جوهر ومضمون التصرف بغض النظر عن الجهة التي صدر عنها العمل، فيكون العمل قضائيا إذا كان يهدف إلى تطبيق نص قانوني على حالة خاصة محددة، بهدف إنهاء نزاع أو الفصل بين طرفين متنازعين، فكل هيئة تملك صلاحية الفصل في نزاع أو تملك صلاحية فرض عقوبات فإن هذه الهيئة هي هيئة قضائية، أما الهيئة المكلفة باتخاذ قرارات تتعلق بسير مرفق عمومي فإن هذه الهيئة هي هيئة إدارية.

الفرع الثالث: القرار الإداري يؤثر في المراكز القانونية

نقصد بعنصر التأثير في المراكز القانونية تأثير القرار الإداري في النظام القانوني، ويقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تحدد الوضعية القانونية للأشخاص (سواء طبيعيين أو معنويين) والتي تقضي بمنحهم حقوق أو فرض التزامات عليهم.

وتتخذ عملية التغيير في النظام القانوني ثلاث (3) صور: إنشاء أو إلغاء أو تعديل في المراكز القانونية ويتمثل إنشاء أو خلق مركز قانوني مثلا في توظيف عون إداري، ويتجسد الإلغاء في تجريد طالب من منحة الجامعية بعد رسوبه في الامتحانات، أما التعديل في المراكز القانونية قد يكون بالزيادة أو النقصان، مثل ترقية موظف عام (الزيادة)، أو من خلال سحب رخصة السياقة لمدة زمنية محددة (النقصان).

أعمال قانونية انفرادية لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري:

هناك فئة من الأعمال الإدارية تفتقد لعنصر التأثير في المراكز القانونية رغم صدورها عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة، لأن إرادة مصدرها لم تكن متجهة لإحداث أي أثر قانوني، وإنما كانت على سبيل النصح أو التوجيه أو الإرشاد أو تفسير كيفية تطبيق نص تنظيمي أو

قانوني...إلخ، فلا يكون لها أي اثر قانوني بل لا يكون لها صفة القرار أصلا من بين هذه الأعمال نذكر:

- الأعمال والإجراءات التحضيرية:

هي أعمال قانونية تسبق صدور القرار الإداري، كما أنها لا تؤثر في مصيره النهائي، بحيث يمكن لصاحب السلطة التقرير بعد القيام بهذه الإجراءات أو عدم إصدار القرار المنتظر أو أخذ قرار في منحى آخر غير العمل التحضيري، وتتمثل هذه الأعمال في الآراء، الرغبات، الاقتراحات...

- الأعمال اللاحقة للقرارات الإدارية:

تتمثل في التصرفات والإجراءات القانونية الرامية إلى تنفيذ القرار الإداري بعد إصداره، مثل إجراءات التبليغ والنشر، فهي إجراءات وأعمال قانونية انفرادية لا تصل إلى درجة القرار الإداري.

- الأعمال القانونية المتعلقة بالنشاط الداخلي للإدارة:

تتمثل هذه الأعمال في النظام الداخلي، التوجيهات، المنشورات.

- النظام الداخلي:

هو عبارة عن قواعد تنظم سير المؤسسة ولا يعتبر قرارا إداريا حفاظا على السلطة الرئاسية داخل الوظيفة العمومية، لكن هذا الموقف ليس مطلقا لأن الاجراءات الداخلية تعتبر قرارات إدارية عندما تمس بحقوق الموظف، معناه إذا ألحق النظام الداخلي أذى بالموظف.

- المنشورات والتعليمات:

تصدر السلطات الإدارية منشورات وتعليمات إلى المرؤوسين من أجل تحديد وتفسير النصوص القانونية والتنظيمية فهي ليست قرارات إدارية لأنها لا تؤثر في المراكز القانونية

للمخاطبين بها، لكن غالبا ما تتضمن هذه المنشورات والتعليمات خلق وإحداث آثار قانونية جديدة، أي تكون قرارات إدارية بمعنى الكلمة لذا تقسم هذه الأعمال إلى نوعين:

• المنشورات والتعليمات التفسيرية:

الهدف من هذه الأعمال إعطاء التفسيرات والتأويلات الملائمة للنصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، من أجل تسهيل فهمها وتيسير تطبيقها من قبل المرؤوسين المخاطبين بها، فهذه الوثائق غير موجهة للأفراد المرتفقين ومن ثم فإنهم غير ملزمين بها ولا تعتبر قرارات إدارية.

• المنشورات والتعليمات التنظيمية:

هي المنشورات والتعليمات التي تمتد آثارها إلى المرتفقين، وتعتبر هذه الوثائق قرارات إدارية نظرا لتأثيرها في المراكز القانونية للأفراد.

ونجد هذا النوع من الوثائق، عندما يتولى الرئيس الإداري تنظيم مسألة معينة بصفة مستقلة وذاتية ودون أن يستند في ذلك على النصوص القانونية السارية المفعول، أو عندما ينحرف عن النص الأصلي وذلك بمناسبة تفسيره إياه، عن طريق المنشورات والتعليمات الإدارية، كأن يقدم تأويلات جديدة غير واردة في النص التشريعي أو التنظيمي الأصلي، ففي هذه الحالة نكون أمام عيب تجاوز السلطة، لأن الرئيس الإداري قام بإنشاء قواعد قانونية دون أن يمنح له القانون هذا الاختصاص.

– الأعمال التهديدية:

هي نوع من المراسلات ترسلها السلطات الإدارية إلى الأفراد وتندبرهم بضرورة تنفيذ التزام معين، وإلا تعرضوا لجزاء، ومن هذه المراسلات الإعداء والإنذار الذي ترسله السلطة الإدارية للمتعامل معها لتنفيذ التزام في أجل معين، فإن لم تفعل استعملت امتيازها كفسخ العقد مثلا، ومن الإعداءات من يرسل إلى صاحب مصنع مثلا لم يتخذ الاحتياطات اللازمة

التي قد تؤدي إلى إلحاق ضرر بالبيئة، فإن لم يستجب إلى هذا الإعذار يتم غلق المصنع بقرار.

المبحث الثاني: أركان القرار الإداري

يجب على السلطات الإدارية أن تتقيد وتحترم العناصر الشكلية والموضوعية في سائر أعمالها القانونية والمادية، وخاصة فيما يتعلق بقراراتها الإدارية.

المطلب الأول: الأركان الشكلية

فتمثل الأركان الشكلية في الاختصاص والشكل.

الفرع الأول: الاختصاص

تعريف الاختصاص:

الاختصاص هو: " قدرة الموظف قانونا على اتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحياته، وبالتالي يكون القرار الإداري معيب من حيث الاختصاص نتيجة عدم قدرة الموظف قانونا على اتخاذه، وبمعنى أدق عدم القدرة القانونية لسلطة من السلطات الإدارية على إصدار قرار إداري ما لأنه لا يدخل في نطاق ما تملكه من صلاحيات مقررة لها قانونا".

والقاعدة أن تحديد الاختصاص هو من عمل المشرع، وعلى الموظف أو الهيئة المنوط بها إصدار القرار الإداري أن تلتزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع.

ولما كانت قواعد الاختصاص من صميم أعمال المشرع، ترتب على ذلك اعتبار هذه القواعد من النظام العام مما ينجر عنه النتائج القانونية التالية:

- لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص المقررة في القوانين، لأن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت.

- للطاعن صاحب المصلحة الحق في إثارة الدفع بعدم الاختصاص، كما يجوز للقاضي إثارة هذا الدفع من تلقاء نفسه في أي مرحلة كانت عليها الدعوى.
- لا يجوز للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص بعذر الاستعجال أو أي عذر من الأعذار إلا في حالة الظروف الاستثنائية التي تبرر تلك المخالفة تحت رقابة القضاء.

- صور ركن الاختصاص:

يمكن تقسيم الاختصاص من حيث مدى حرية الإدارة في مباشرة أعمالها الإدارية إلى اختصاص مقيد وآخر تقديري من جهة، كما يمكن تقسيم الاختصاص من حيث مبدأ المشاركة في القيام بالعمل الإداري إلى اختصاص منفرد وآخر مشترك من جهة أخرى.

الاختصاص المقيد والاختصاص التقديري:

إن السلطة الإدارية وهي بصدد ممارستها لوظيفتها الإدارية، قد يلزمها نص القانون أو التنظيم بإصدار قرار معين في موضع أو حالة معينة، حيث يكون الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري مقيدا، فالإدارة في هذه الحالة لا تتمتع بحرية التقدير والملائمة، لأن النظام القانوني أحاط بكل تفاصيل وظروف التصرف.

كما قد يكون للسلطة الإدارية اختصاص تقديري، وذلك عندما يتعرض القانون بالتفصيل لأركان وشروط التصرف، وذلك عندما تترك سلطة التقدير والملائمة للسلطة الإدارية أو لرجل الإدارة المختص.

ومثال ذلك : إذا بادر شخص إلى رفع دعوى ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لرفض منحه رخصة البناء، فالقاضي في هذه الحالة يراقب تصرف السلطة الإدارية من خلال تطبيقها للنصوص القانونية والتنظيمية بشأن منح رخص البناء، فإذا تأكدت جهة القضاء الإداري أن رئيس المجلس الشعبي البلدي تعسف في إصدار قرار الرفض يتعين حينئذ التصريح بإلغاء القرار الإداري الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي.

بينما إذا رفع شخص ضد سلطة إدارية دعوى موضوعها المطالبة بدرجة وظيفية أعلى بعنوان الترقية، وكان القانون أو التنظيم قد بنى أساس الترقية على معيار الكفاءة وحصل رافع الدعوى على تنقيط متوسط أو ضعيف، فمن الصعب في دعوى الحال أن يثبت رافع الدعوى تعسف جهة الإدارة، ومن الصعب أن يقتنع القضاء الإداري بموضوعها اعتباراً من أن الإدارة في هذا المجال تتمتع بسلطة تقديرية.

الاختصاص المنفرد والاختصاص المشترك:

قد يعترف القانون أو التنظيم لجهة إدارية معينة، بسلطة إصدار القرار الإداري بصورة ذاتية ومنفصلة ومستقلة ودون إشراك جهة إدارية أخرى، وهذا هو الأصل فيلبس القرار حينئذ ثوب القرار الفردي، كما هو الحال بالنسبة لقرار التعيين أو التأديب.

غير أن المشرع قد يفرض على جهة إدارية معينة الاشتراك مع جهة إدارية أخرى لإصدار قرار إداري واحد بصدد مسألة واحدة، وأبرز مثال على ذلك القرارات الوزارية المشتركة

عناصر ركن الاختصاص:

يتقيد الاختصاص إما بعنصر شخصي، أو عنصر موضوعي أو عنصر مكاني، أو عنصر زمني.

العنصر الشخصي لركن الاختصاص والاستثناءات الواردة عليه:

يقصد بهذا العنصر، أن يصدر القرار الإداري من الشخص أو الهيئة التي حددها القانون، فإذا أنيط بشخص أو سلطة معينة اختصاصاً معيناً، فلا يجوز لها أن تتنازل عنه لشخص أو جهة أخرى لأن ممارسة الاختصاص المخول لها قانوناً صار واجباً قانونياً.

وترد على قاعدة العنصر الشخصي للاختصاص استثناءات نوضح البعض منها في

النقاط التالية:

- نظرية الموظف الفعلي:

هو الموظف الذي صدر قرار معيب بتعيينه في الوظيفة، أو لم يصدر قرار بتعيينه أصلاً أو كان الموظف قد زالت عنه هذه الصفة لأي سبب من الأسباب، والقاعدة المقررة هي أن تصرفات هؤلاء الأشخاص تعتبر باطلة قانوناً، ذلك لأنها صادرة من غير مختص وتعتبر مثل هذه التصرفات معيبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم، إلا أن الفقه والقضاء في فرنسا ومصر قررا صحة هذه التصرفات استناداً إلى ظاهر الأمور في الظروف العادية وإلى ضرورة سير المرفق العام بصفة منتظمة ودائمة في الظروف الاستثنائية.

التفويض:

يقصد بالتفويض بأن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر.

وتتمثل شروط التفويض فيما يلي:

- وجود نص قانوني يرخص بالتفويض، فلا تفويض بدون نص قانوني يسمح ويجيز بذلك.
- صدور قرار التفويض، فلا يتم التفويض بصفة آلية وإنما يحتاج إلى إرادة قانونية تتمثل في القرار الإداري القاضي بالتفويض.
- يجب أن يكون التفويض في الحدود التي يضعها نص التفويض سواء من حيث موضوع التفويض، أو من يتم إليه أو مدته، أو شروط ممارسته.
- لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره في الموضوعات التي آلت إليه بطريق تفويض الاختصاص ما لم يرد نص قانوني يسمح بذلك.
- لا يكون التفويض كلياً وشاملاً لكافة الاختصاصات.
- التفويض لا يرفع عن الأصيل المسؤولية، فهو يرد على الواجبات والسلطات دون المسؤولية.

- التفويض مؤقت بطبيعته، فيجوز انهاءه أو تقييده في أي وقت ولو كان مرتبطاً بمدة محددة لم تنقض بعد.

الحلول:

يقصد بالحلول أن يتغيب صاحب الاختصاص، أو يحل به مانع يحول دون ممارسة اختصاصه، فحينئذ يحل محله في ممارسة الاختصاص من عينه المشرع لذلك وتكون سلطاته هي نفس سلطات الأصل، ولا حلول في مزاوله الاختصاص إلا إذا نظم المشرع، بحيث إذا أغفل المشرع عن تنظيمه أصبح الحلول مستحيل قانوناً.

وعليه تتمثل شروط الحلول فيما يلي:

- غياب صاحب الاختصاص الأصل، ويقصد به الغياب بمعناه الواسع سواء نشأ بسبب الوظيفة (نقل، ترقية... إلخ)، أو بسبب الغياب في إجازة أياً كان نوعها طالبت مدتها أو قصرت أو غير ذلك من الأسباب التي تؤدي إلى عدم وجود الأصل.

- الحلول يتم بقوة القانون ودون حاجة إلى قرار يصدر بذلك من الأصل أو من جهة أخرى.

- الحلول ينتهي بزوال سببه، أي بعودة الأصل فالحلول يظهر بقوة القانون وينتهي بقوة القانون.

الإنبابة:

يقصد بالإنبابة حالة الشغور التي تحدث في الوظيفة نتيجة غياب الأصل، فتقوم ذات السلطة في حالة الغياب أو سلطة أعلى منها بتعيين نائب يقوم بالعمل ضمن الكيفية التي يجيزها النص القانوني.

ويحكم النظام القانوني للإنبابة عدة قواعد هي:

- غياب الأصل.

- صدور قرار بتعيين النائب
- الإنابة تنتهي بعودة الأصيل الغائب..
- الإنابة تكون شاملة لكافة اختصاصات الأصيل.
- النص الذي يأذن ويرخص بالإنابة لا يحدد شخصا معيناً لممارسة اختصاصات الأصيل الغائب.

العنصر المادي لركن الاختصاص:

يقصد بالاختصاص المادي، تحديد أنواع معينة ومحددة من الأعمال يلزم المسؤول الإداري بمراعاتها عند إصداره للقرارات الإدارية، ذلك أن المشرع هو من يتولى توزيع الأعمال والوظائف والصلاحيات بين السلطات الإدارية المختلفة مركزية أو محلية أو مرفقية تقاديا لظاهرة تداخل الصلاحيات وظاهرة التنازع في الاختصاص بنوعيه السلبي والايجابي.

وتطبيقاً لقيود الاختصاص المادي يتولى النص الدستوري تحديد اختصاصات رئيس الجمهورية وفصله عن اختصاصات الوزير الأول، وبذات الكيفية يتولى المشرع ضبط صلاحيات وسلطات كل من والي الولاية ورئيس المجلس الشعبي الولائي.

العنصر الزماني لركن الاختصاص:

لكل مسؤول إداري وعموماً لكل موظف نطاق زمني يكتسب من خلاله صفة تؤهله لمباشرة صلاحياته، تنتهي مدتها بانتهاء هذه الصفة وزوالها عن المسؤول أو الموظف، فبداية الحياة الوظيفية تكون بصدور قرار التعيين الصادر عن الجهة المختصة، ونهاية الصفة تكون بالتقاعد أو الوفاة أو الإقالة أو الاستقالة، كما تكون بنقل الموظف نوعياً من منصب إلى آخر يكسبه صفة جديدة ويلقي على عاتقه واجبات جديدة ويؤهله لاتخاذ قرارات تتماشى والمنصب الجديد.

أما بالنسبة للهيئات المنتخبة مثل المجلس الشعبي البلدي، فيكون مختصاً خلال العهدة الانتخابية فقط.

العنصر المكاني لركن الاختصاص:

الاختصاص المكاني يكون لبعض الأشخاص على كامل نطاق الإقليم ومن أمثلتهم رئيس الجمهورية والوزير الأول، والوزراء، أما باقي الأشخاص تكون ولايتهم محددة بمكان معين كرئيس المجلس الشعبي البلدي، رئيس المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الأول: ركن الشكل والإجراء

يتعين أن يصدر القرار وفقا للشكل والإجراء الذي يحدده القانون.

الشكل: فشكل القرار هو الإطار الخارجي الذي يصدر فيه القرار والقالب الذي تعبر به الإدارة عن إرادتها، أو هو المظهر الخارجي للقرار.

والأصل أن الإدارة عند قيامها بإصدار القرارات الإدارية غير ملزمة بشكل أو إجراء معين ما لم يقرر نص الدستور أو القانون أو التنظيم ذلك، ففي هذه الحالة تلزم جهة الإدارة أيا كان موقعها بإصدار القرار الإداري وفقا للأشكال و الإجراءات المحددة، فهذا يعني أنه يمكن أن يصدر القرار في صيغة مكتوبة ورقية أو عبارة شفوية، وقد يكون ضمنيا أو إلكترونيا، وقد يفرض القانون إصدار القرار بلغة معينة، أو التوقيع عليه، أو تسببيه.

الإجراءات: هي جملة الخطوات التي يتطلبها المشرع صراحة، والتي تعد الإدارة ملزمة بالمرور بها قبل أو عند إصدار القرار الإداري كإجراء الاستشارة، النشر، التبليغ والتحقيق، واحترام حقوق الدفاع....

الفرق بين الأشكال والإجراءات الجوهرية والثانوية:

لقد عمد الفقه إلى التمييز بين الشكليات والإجراءات تبعا لاختلاف تأثير كل منهما على مشروعية القرار إلى شكليات وإجراءات جوهرية وأخرى ثانوية.

فالشكليات والاجراءات الجوهرية تتحقق عندما يتشدد المشرع في طلبها، ويترتب على مخالفتها بطلان القرار، وكذلك التي يترتب على إغفالها التأثير على جوهر ومضمون القرار حتى وإن لم يرتب القانون البطلان على مخالفتها.

أما الشكليات والإجراءات الثانوية هي التي لم يرتب المشرع صراحة البطلان على إسقاطها أو مخالفتها، لأنها لا تؤثر على مضمون القرار أو تفوت المصلحة التي عني القانون بتأمينها.

المطلب الثاني: الأركان الموضوعية

تتمثل الأركان الموضوعية للقرار الإداري في ركن السبب، ركن المحل، ركن الغاية أو الهدف.

الفرع الأول: ركن السبب

تعريف ركن السبب:

سبب القرار الإداري هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تبرر إصدار القرار الإداري، ووصف البعض السبب بأنه العنصر الأول للقرار أي السابقة التي تتقدمه وتثيره وتكون أساس وجوده، بحيث إذا فقد القرار سببه الصحيح كان معيبا وقابلا للإبطال.

شروط صحة السبب:

يشترط لصحة وسلامة القرار الإداري الشروط التالية:

- يجب أن يكون السبب قائما وموجودا، أي أن يكون مؤسسا على وقائع مادية صحيحة لا مجرد شكليات أو شائعات، وأن يكون تقدير تلك الوقائع مبنيًا على أسس سليمة.

- يجب أن يكون السبب مشروعًا، معناه أن يتفق مع أحكام القانون

والأصل المقرر هو افتراض سلامة القرارات الإدارية، وأنها تقوم على سبب صحيح يبررها، وفي حالة تعدد الأسباب في القرار الإداري، فإنه يكفي ذلك سبب واحد مشروع يبرر اتخاذه، بمعنى إذا استندت الإدارة في إصدار قرار معين لعدة أسباب وتبين أن بعض الأسباب غير صحيحة، فإن القاضي يمتنع عن إلغائه إذا تبين أن الأسباب التي تثبت صحتها كافية لتبرير القرار.

الفرع الثاني: ركن المحل

تعريف المحل:

محل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة، وبهذا يتميز القرار الإداري كعمل قانوني عن العمل المادي الذي يصدر عن الإدارة، فهذا الأخير يكون محله دائما نتيجة واقعية.

ويختلف الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الإداري بحسب نوع القرار ما إذا كان تنظيميا أو فرديا، فالقرار التنظيمي يولد مراكز قانونية عامة ومجردة، كأن تصدر الإدارة قرارا تقوم فيه بالزيادة في رواتب الأطباء في المناطق الصحراوية فمحل القرار هو الزيادة المالية التي أضافها القرار لراتب الأطباء في تلك المناطق، وهذه الزيادة تمثل تعديلا للمركز القانوني لهذه الفئة. أما القرار الفردي فينشأ مركزا قانونيا فرديا أو خاصا يتميز عن المركز القانوني المتولد عن القرار التنظيمي المنشئ للمراكز القانونية العامة، كأن تصدر الإدارة قرارا تأديبيا بمعاقبة أحد الموظفين بتنزيله من الدرجة كجزاء على مخالفة ارتكبتها، فمحل القرار هو إنزال الموظف في وظيفته إلى درجة أدنى في السلم الوظيفي

شروط صحة المحل:

حتى يكون القرار الإداري سليما في محله يشترط ما يلي:

- يجب أن يكون محل القرار الإداري مشروعا، أي أن يكون الأثر الذي يترتب على إصدار القرار الإداري متوافقا مع القواعد القانونية السارية المفعول وقت صدوره،

وعليه إذا صدر قرار من جهة الإدارة بتوقيع جزاء على أحد الموظفين ولم يرد ضمن الجزاءات التأديبية التي حددها المشرع على سبيل الحصر يعتبر القرار معيبا في محله.

- يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكنا، أي أن يكون الأثر المتولد على هذا القرار ممكنا من الناحية الواقعية والمادية وليس مستحيلا، وتتمثل الاستحالة القانونية في حالة صدور قرار بتعيين شخص في منصب مالي، في حين أنه مشغول من طرف عامل آخر فمحل القرار غير ممكن من الناحية القانونية، أو إصدار قرار استفاضة من قطعة أرضية ثم إصدار قرار ثاني بالاستفاضة من نفس القطعة لشخص ثاني، فمثل هذا القرار يعتبر منعما لاستحالة محله عمليا.

الفرع الثالث: ركن الغاية أو الهدف

تعريف الغاية أو الهدف:

الهدف أو الغاية هو آخر أركان القرار الإداري، وهي في ذات الوقت أدقها و أصعبها تحديدا، ويمكن تعريفه: " بأنه النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها."

صور ركن الهدف:

يجب أن يهدف كل قرار إداري إلى تحقيق مصلحة عامة، بعيدا عن المآرب الشخصية أيا كان صورها (انتفاع شخصي، محاباة، انتقام).

والمصلحة العامة لا تعني بالضرورة أن يستفيد الجميع، بل قد يكون الغرض من إصدار القرار الإداري تحقيق هدف مخصص وذلك باتباع اجراءات محددة لتحقيق تلك الغاية.

المصلحة العامة:

تحقيق المصلحة العامة هو هدف عام تستهدفه القرارات الإدارية، إذ أن السلطة الإدارية يناط بها تحقيق المنفعة العمومية، كالقرارات التي تصدرها بتعيين موظفين في مرفق

ما، وهكذا في حالة إصدار رجل الإدارة لقرار لا يفهم من مقتضياته أو أحواله تحقيق مصلحة عامة اعتبر القرار معيباً في غايته وحكم عليه بالإلغاء.

وهكذا في حالة إصدار رجل الإدارة لقرار لا يفهم من مقتضياته أو أحواله تحقيق مصلحة ومنفعة عمومية، اعتبر القرار معيباً في غايته، سواء كان الدافع من إصداره تحقيق منفعة شخصية لمصدره أو حزبه السياسي، أو جماعة دون أخرى.

قاعدة تخصيص الأهداف:

تعني قاعدة تخصيص الأهداف، أن السلطة الإدارية حينما تصدر قرارها الإداري ابتغاء مصلحة محددة ومخصصة بنص قانوني، وجب عليها أن لا تحيد عن الهدف المعني.

فقرارات الضبط الإداري يكون الهدف المخصص من إصداره هو حماية النظام العام والصحة العامة، فلا يمكن تصور صدور قرار ضبطي يحيد عن هذه الأهداف.

كما يعتبر هدفاً مخصصاً، القرار الذي تصدره السلطة الإدارية المعنية بغلق كل الآبار في منطقة ما، للحفاظ على منسوب المياه المعدنية.

ويعتبر خروجاً عن قاعدة تخصيص الأهداف، إصدار الولاية لقرار دمج قطعة أرضية مملوكة للخواص، ثم تقوم بالتنازل عن القطعة الأرضية محل الدمج لخواص آخرين.

اتباع الإجراءات المخصصة:

يفرض القانون على الإدارة أثناء إصدارها لقرار معين اتباع إجراءات على سبيل الحصر مقابل تحقيق الغاية المنشودة.

فمثلاً يفرض القانون على والي الولاية اتخاذ إجراء غلق محل، أياً كان النشاط الممارس فيه، إذا أخل صاحبه بالتنظيم والنظام العام، فإجراء الغلق المؤقت هو الإجراء المخصص للحفاظ غاية النظام العام، ولا يلجأ بأي حال من الأحوال إلى هدمه.

المبحث الثالث: أنواع القرارات الإدارية

تتنوع القرارات الإدارية وتختلف حسب ما يلي:

المطلب الأول: أنواع القرارات الإدارية بالنظر إلى تكوينها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلى قرارات بسيطة وأخرى مركبة.

- القرارات البسيطة:

هي القرارات التي تصدر بصفة مستقلة وتكون قائمة بذاتها، كقرارات التعيين والترقية والتأديب والعزل، رخصة البناء، رخصة حمل السلاح...إلخ.

- القرارات المركبة:

وهي القرارات التي لا تصدر بصفة مستقلة ومنفصلة عن عمل قانوني آخر، بل تصدر مرتبطة ومصاحبة لأعمال إدارية أخرى، فقد تأتي هذه القرارات سابقة أو معاصرة أو لاحقة لعمل إداري قانوني آخر ومرتبطة به، ومثال ذلك القرارات السابقة والمعاصرة واللاحقة للعقود الإدارية، ولعملية نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

المطلب الثاني: أنواع القرارات من حيث الخضوع أو عدم الخضوع لرقابة القضاء:

-القرارات التي تخضع لرقابة القضاء:

القرارات من هذه الزاوية إلى قرارات خاضعة لرقابة القضاء وقرارات غير خاضعة لرقابة القضاء وفقا لمبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون، فإن جميع الهيئات والمؤسسات العامة في الدولة تخضع لسلطان القانون بمدلوله الواسع، وكنتيجة لذلك فإن القرارات الإدارية الصادرة عن جل هذه الأجهزة يتعين أن تكون مطابقة للقانون، ولذلك لا بد أن تخضع لرقابة القضاء في كافة صورته أي إلغاء وتعويضاً وتفسيراً وتقديراً للمشروعية.

- القرارات التي لا تخضع لرقابة القضاء:

إذا كان الأصل هو خضوع القرارات الإدارية إلى رقابة القضاء الإداري، غير أن هناك طائفة من القرارات تم إخراجها من مجال الرقابة القضائية بصفة كلية وذلك إما بناء على اجتهادات

قضائية كما هو الحال في القرارات ذات الطابع السيادي أو الحكومي، أو بموجب نصوص قانونية خاصة.

المطلب الثالث: أنواع القرارات الإدارية من حيث أثارها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث الآثار المترتبة عنها إلى قرارات منشئة وقرارات كاشفة
القرارات المنشئة:

القرارات المنشئة هي القرارات التي ينتج عنها إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغائه، سواء كانت المراكز القانونية عامة أو خاصة.

القرارات الكاشفة:

القرارات الكاشفة ينحصر دورها في تأكيد مركز قانوني موجود من قبل أو تقرير حالة قائمة بصفة مسبقة ولا تحدث تغييرا في المراكز القانونية القائمة، مثال ذلك القرار المفسر لقرار إداري سابق.

المطلب الرابع: أنواع القرارات الإدارية من حيث مداها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها إلى قرارات فردية، جماعية وتنظيمية.

- القرارات الإدارية الفردية:

هي تلك القرارات التي تصدر بشأن شخص معين بذاته، أو بشأن حالة معينة بذاتها، وتمتاز هذه القرارات بأنها تستند فحواها ومضمونها بمجرد تطبيقها ومثالها قرارات الترقية في الوظيفة العمومية، وتدخل حيز النفاذ من تاريخ التبليغ.

- القرارات الإدارية الجماعية:

هذا النوع من القرارات تخاطب الأشخاص بذواتهم لا بصفاتهم، ويترتب عنها إحداث مراكز قانونية جماعية ملزمة لمجموعة من الأشخاص المعينين، ومثالها أسماء قائمة الناجحين في مسابقة التوظيف، وتدخل حيز النفاذ من تاريخ النشر.

- القرارات الإدارية التنظيمية:

هي تلك الطائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة، تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذواتها أو على عدد من الأشخاص غير معينين بذواتهم، وتمتاز هذه الطائفة من القرارات بخصائص العمومية والتجريد والثبات النسبي، لأنها

لا تستهلك موضوعها بمجرد تطبيقها على حالة معينة أو على فرد معين بذاته، بل تظل قابلة للتطبيق كلما استجدت شروط وظروف التطبيق، وتدخّل هذه القرارات حيز النفاذ من تاريخ نشرها.