

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للقرارات الإدارية وأركانها

تعتبر القرارات الإدارية العمود الفقري في العمل الإداري، وتمثل وسيلة من الوسائل القانونية التي تمارس بها الإدارة نشاطها، والوعاء الذي يصب فيه مضمون هذا النشاط.

وتجدر الإشارة أن القرار الإداري يحتل مكانا هاما في القانون الإداري وتمثل هذه الأهمية حسب الأستاذ عوابدي في:

- 1- كون القرارات الإدارية، أنجع وأسرع وسيلة في يد الإدارة. فتستطيع بإرادتها المنفردة والملزمة الحصول على الأموال (العقارية والمنقولة) والخدمات اللازمة لتحقيق المصلحة العامة.
- 2- كون كثير من أفكار ومبادئ ونظريات القانون الإداري، تدور حول نظرية القرارات الإدارية كامتياز من امتيازات السلطة العمومية، المخولة للإدارة العمومية لتحقيق المصلحة العامة.
- 3- كون القرارات الإدارية، ميدان رئيسي لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ومن أجلها ابتكر القضاء الإداري عدة نظريات إدارية كدعوى الإلغاء، ونظرية السلطة التقديرية...إلخ.
- 4- القرار الإداري إنفرادي فالإدارة لوحدها وبواسطته تأمر بالقيام أو الامتناع عن عمل ما.

فيقول في هذا الإطار الأستاذ جين ريفرو Jean Rivero: "القرار التنفيذي هو العمل الذي من خلاله تستعمل الإدارة سلطاتها بصفة إنفرادية لتغيير أوضاع قانونية. فاتخاذ القرار التنفيذي يعتبر اختصاص مميز من اختصاصات السلطة العمومية. فهو الأسلوب النموذجي لنشاط الإدارة الأكثر استعمالا والأكثر تميزا من الناحية النظرية."

ويضيف الأستاذ سليمان الطماوي: "إن القرار الإداري، هو أبرز مظهر يتجسد فيه سلطان الإدارة... وأهم مظهر لاتصال الإدارة بالأفراد."

المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية

هناك مفاهيم عديدة للقرارات الإدارية، منها المفهوم العلمي في علم الإدارة العامة والمفهوم الذي يهتم بالجوانب الفنية لهذا القرار، ويبحث في أنسب الأوقات وأفضل الطرق المعتمدة لاتخاذها.

وهناك المفهوم القانوني لهذا القرار، وهو المفهوم الذي يعنى بمدى سلامة مشروعية القرارات الإدارية.

ولما كان الجانب التقني في القرار الإداري يدخل في دراسات علم الإدارة العامة، فإننا نستبعده ونركز دراستنا على الجانب القانوني منه فقط، وهو الجانب الذي يعنى بتعريف هذا القرار وتحديد نظامه القانوني.

من خلال هذا المبحث سنتعرف على مفهوم القرار الإداري، ثم التعرف على الخصائص التي يتمتع بها.

المطلب الأول: مفهوم القرارات الإدارية

ويعتبر تبيان المقصود بالقرار الإداري وضبط مفهومه من المواضيع التي نالت عناية كبيرة من جانب المهتمين بالقانون الإداري نظرا لما يلعبه من دور هام في تبيان خصائصه وأهدافه، ولتحديد الموضوع أكثر وجب البحث في مكانة القرارات الإدارية في المنظومة القانونية الجزائرية في (الفرع الأول)، ثم تحديد مفهوم القرار الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مكانة القرار الإداري في المنظومة القانونية الجزائية

نظرا للطابع الخاص والمتميز الذي تتمتع به القرارات الإدارية، والمكانة التي تحتلها في مجال العمل الإداري بصفة عامة فهي تكتسي أهمية بالغة فرضتها جملة من الإعتبارات تلخص في فعالية العمل الإداري وحسن سير المرفق العام، وكذا تحقيق أهداف الإدارة على رأسها المصلحة العامة.

ويمكن تحديد أهمية القرارات الإدارية من خلال العناصر التالية:

أولاً: القرار الإداري الوسيلة الأكثر استخداماً والأوسع انتشاراً

إن هدف الإدارة العمومية تحقيق أهداف الوظيفة الإدارية من خلال مجموعة من الوسائل القانونية كالعقد والقرار أو عن طريق الوسائل المادية على اختلافها، إلا أن الوسيلة الأكثر استخداماً من الناحية العملية هو القرار الإداري نظراً لما يوفره من مزايا قانونية وميدانية وتنفيذية.

الإدارة وبحكم إتصالها اليومي واحتكاكها المستمر بالجمهور، وهي بصدد تلبية إحتياجاتهم وطلباتهم من الخدمات العامة التي تؤديها تحتاج إلى سلطة القرار الإداري لتصريف شؤونها وإجابة طلبات الجمهور وإشباع حاجاته، فهو أسلوب السير المميز واليومي للإدارة العامة بينها وبين الأفراد أو بين أجهزة الإدارة العامة ذاتها فهو الأداة المميزة.

ثانياً: القرار الإداري آلية سريعة وفعالة في تحقيق أهداف الوظيفة الإدارية

يتميز القرار الإداري بكونه أداة سريعة الظهور ولا تحتاج إلى مراحل وإجراءات طويلة، فالنشاط الإداري متغير وفق الزمان والمكان والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية... ومن طبيعة القرار التكيف والتطور وفق هذه المتغيرات، لذا فهو وسيلة سريعة الصدور وسريعة في إحداث الأثر القانوني.

فيمكن للإدارة بواسطة القرارات الإدارية الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتحقيق الصالح العام، دون توقف ذلك على رضا وموافقة الأشخاص، ويؤدي ذلك تحقيق الفاعلية والسرعة في الوظيفة الإدارية.

كما أن القرار الإداري وسيلة فعالة، في التعامل مع الوضعيات الإستعجالية والسرعة والتكيف مع الأوضاع المفاجئة أو الإستثنائية بالنسبة للإدارة كما يقدم إمكانيات تنفيذية سريعة هي الأخرى لضمان إمتثال الأفراد والمؤسسات لهذه القرارات، والفعالية تظهر من خلال تحقيق الإدارة لأهدافها المرجوة، بكل نجاعة.

ثالثاً: القرار الإداري مظهر من مظاهر إمتياز السلطة العمومية

تتمتع الإدارة العمومية بإمتيازات السلطة العمومية لأغراض تحقيق المصلحة العامة ذلك أن الوظيفة الإدارية تحتاج إلى وسائل قانونية إستثنائية في خصائصها التنفيذية، حتى لا يمكن أن تكون مماثلة لتلك التي تتاح للأشخاص الخواص، وهذه المساواة لا تحقق العدالة القانونية لأن المصلحة العامة يفترض أن تكون لها أولوية وإمتياز في مقابل المصلحة الخاصة. وتبدو أهمية القرارات الإدارية من الناحية النظرية والعملية في أن معظم أفكار ومبادئ ونظريات القانون الإداري تدور وتتمحور حول نظرية القرارات الإدارية كإمتياز من إمتيازات السلطة العامة المخولة والمقررة للإدارة العامة، وهو ما عبرت عنه الدراسات والبحوث الواسعة في هذا المجال.

رابعاً: إتساع مجالات القرار الإداري وعدم قابلية تقنينه

إن نشاط الإدارة يتميز بالتنوع والإتساع الشديد، ذلك أنه يقوم على تنظيم الخدمات العمومية وإشباع حاجات الأفراد مع ضبط سلوكياتهم طبقاً لما يسمح به القانون، ولا يمكن حصر هذه الوظائف الإدارية في نصوص جامدة، لأن طبيعة النشاط الإداري متجددة ومتغيرة والإدارة وحدها من تملك القدرة على التكيف مع كل المستجدات على خلافها وما يدعمها في هذا إتباع أسلوب القرار الإداري.

فمجالات القرارات الإدارية لا تعد ولا تحصى، وحصرها المؤسس الدستوري في المجالات الغير مخصصة للقانون أين نجده قيد التشريع وفتح الباب واسعاً للقرارات، وبالتالي لا يمكن حصر مجالات القرار الإداري في نصوص خاصة لأن ذلك قد يؤدي إلى جمود الوظيفة الإدارية وعدم تكيفها مع الأوضاع الجديدة والمستحدثة في النظام القانوني والإجتماعي داخل الدولة. وبالتالي حصر الدستور الجزائري لسنة 2020 المجالات المخصصة للقانون العضوي والعادي في نص المواد 139 و140 منه وترك بقية المواضيع للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والمجال التنظيمي للوزير الأول و/أو رئيس الحكومة وما يتبعهما من إدارات عمومية مركزية ولا مركزية تغطي المجالات.

خامسا: القرار الإداري محور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

تعد القرارات الإدارية الميدان الرئيسي لإعمال وممارسة الرقابة الإدارية وحتى القضائية على أعمال الإدارة، القضاء له الدور الفاعل في الرقابة على القرارات الإدارية إلغاء وتعويضاً، فرقابة المشروعية على القرارات الإدارية يفرضها وجود جهة مستقلة كضمانة لتحقيق رقابة فعالة، وبصدد رقابة القرارات الإدارية إبتدع القضاء الإداري، الكثير من النظريات والمبادئ التي تتمحور حولها مثل نظرية السحب، نظرية السلطة التقديرية... والكثير من الدعاوى على غرار دعوى الإلغاء، دعوى التفسير وفحص المشروعية...

حيث تنص المادة 168 من الدستور الجزائري لسنة 2020 على أن: "ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية." توضح المادة أن دور القضاء هو الرقابة على قرارات الإدارة على إختلافها فردية كانت أو تنظيمية، وعلى إختلاف جهة إصدارها، للنظر في مدى شرعيتها ومطابقتها للقانون.

حيث يعتبر وضع الإدارة تحت الرقابة القضائية مبدأ دستوري هام يقضي بضرورة خضوع الدولة للقانون وضمانة هامة لحقوق وحرية الأفراد في مواجهة السلطة التنفيذية عموما والإدارة بشكل خاص.

سادسا: القرار الإداري يمتاز بطابعه التشريعي بمفهوم عام

أهم ما يميز القرارات عند صدورها ودخولها حيز التنفيذ أنها تندمج تلقائيا في الهرم القانوني في الدولة، فتصبح لها قوة وإلزامية القانون، وعلى هذا الأساس فإن القرارات الإدارية تأتي متوافقة مع ما يعلوها من قوانين وتنظيمات وفقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية، وبالنظر لإرتباطها بقربنة المشروعية.

القرار الإداري يتصف ببعض مواصفات التشريع وإبرزها الطابع الملزم فهو يتمتع بأولوية التنفيذ المباشر، كما تتمتع القرارات الإدارية بطابع العمومية والتجريد على شاكلة التشريعات بمفهومها الضيق، ويعطي هذا المفهوم القرارات الإدارية إمتيازات خاصة تعزز طابعها التنفيذي طبقا للقانون، ويشار إلى أن القرارات الإدارية تتمتع بنفس القوة والإلزامية والإمتيازات - إن صح القول- التي تتمتع بها القوانين.

سابعا: القرار الإداري وسيلة قانونية لتحقيق باقي الوظائف الإدارية

إن أوجه النشاط الإداري متعددة ومتنوعة، ويساهم القرار الإداري في تحقيق جوانب متعددة من هذا النشاط فهو الأداة الأساسية في القيام بأعمال الضبط الإداري في الحالات العادية والإستثنائية نظرا لما يوفره من طابع إلزامي وخصائص تنفيذية مباشرة، وتمارس سلطات الضبط كلها عن طريق القرارات الإدارية الفردية والمستقلة، ومن جهة أخرى فإن تقديم الخدمات العمومية وإشباع الحاجيات العمومية يتم عن طريق القرار الإداري فالمرافق العمومية تقوم على قواعد تنظيمية تحكم العلاقة بين الإدارة العمومية ومتلقي الخدمة في مختلف الهيئات المركزية واللامركزية الإقليمية منها والمرفقية.

الفرع الثاني: تعريف القرارات الإدارية

يمثل القرار الإداري الأسلوب الأسرع والأكثر تداولاً في الحياة الإدارية تمارسه السلطة الإدارية في إطار مبدأ المشروعية، وإحترام القانون، ولقد تعرض القرار الإداري إلى صعوبات في تعريفه وفي بحثنا عن مفهوم القرار الإداري تعددت وإختلفت الإتجاهات حول المقصود به، ولتوضيح ذلك تم البحث فيه بدءاً بالتعريف التشريعي (أولاً)، التعريف القضائي (ثانياً)، التعريف الفقهي (ثالثاً).

أولاً: التعريف التشريعي للقرارات الإدارية

بتتبع النصوص التشريعية في الجزائر وخاصة عند عدم وجود قانون إداري موحد في كتاب واحد، لم نجد نص واحد يعرف فيه المشرع الجزائري الأعمال الإدارية ولا حتى القرارات الإدارية، بل كانت مجرد إشارات بسيطة تعبر عنه دون تعريف واضح وصريح له. وفيما يلي حاولنا جمع ما توفر عن القرار الإداري في نصوص متناثرة تتصل بمجالات القانون الإداري نذكر منها:

✓ ما تضمنه قانون الإجراءات المدنية والإدارية حول القرارات الإدارية

- نصت المادة 801 منه على أنه: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:1- دعوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن: - الولاية والمصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية، - المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية،..." في إشارة من هذا القانون للجهة الإدارية المخول لها إصدار قرارات إدارية والتي يجوز مخصصتها أمام المحكمة الإدارية.

- كما نصت المادة 829 من قانون 09-08: " يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي. " وقد ميزت المادة أعلاه بين نوعين للقرار الإداري من حيث الأشخاص المخاطبين بالقرار، القرارات الفردية التي تخاطب أشخاص معينين بصفاتهم أو بذواتهم، وقرارات تنظيمية تتضمن مراكز قانونية عامة.

- بالإضافة إلى مجاء في المادة 901 من قانون 09-08: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية..."، وفي هذه المادة تم النص على أحد السلطات المختصة بإصدار القرارات الإدارية والتي تتمثل في السلطات الإدارية المركزية في الدولة، ويختص مجلس الدولة بالدعاوى المتعلقة بمخاصمة القرارات الصادرة عنها.

✓ ما عن القانون المتعلق بمجلس الدولة وفي الباب الثاني المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة

- في الفصل الأول منه المحدد مجال الإختصاصات ذات الطابع القضائي للمجلس، تنص المادة 09 على أنه: " يفصل المجلس ابتدائيا ونهائيا في:1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية..."، نجد أن هذا القانون تطرق إلى نوعي القرار الإداري الفردي والتنظيمي وإلى جهة إصدار القرار الإداري وهي كل من السلطات المركزية في الدولة، الهيئات العمومية الوطنية، المنظمات المهنية الوطنية، حيث أن الدعوى المتعلقة بمخاصمة قرارات هذه الجهة قضائيا يكون أمام مجلس الدولة ويتم الفصل فيها ابتدائيا ونهائيا.

✓ كما تطرق القانون الأساسي للوظيفة العامة للقرارات الإدارية

- جاء في نص المادة 96: "يبلغ الموظف بكل القرارات المتعلقة بوضعيته الإدارية وتنتشر كل القرارات الإدارية التي تتضمن تعيين وترسيم وترقية الموظفين وإنهاء مهامهم في نشرة رسمية للمؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية..."، عبرت هذه المادة على مضمون القرار الإداري الذي يتضمن آثار قانونية بإنشاء مركز قانوني "تعيين وترسيم" أو تعديل مركز قانوني "بترقية الموظف" أو إنهاء مركز قانوني " بإنهاء مهام الموظف". كما نصت المادة على نفاذ القرارات الإدارية في مواجهة المعنيين بها لن يكون إلا بعد علمهم بها عن طريق التبليغ أو النشر.

✓ أما من خلال المرسوم المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن

- تنص المادة 35 منه على أنه: " لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار، إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونا، هذا إن لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف."، أكدت المادة على القرار الإداري الفردي الذي يجب أن تكون وسيلة العلم به عن طريق تبليغ المعني شخصيا به، وإلا لن يحتج به ضده.

- كما نصت المادة 36 من نفس المرسوم على أنه: " يجب أن يبين كل قرار يدين المواطن، الإجراء والجهة أو السلطة الإدارية التي يمكن أن يقدم إليها طعن مجاني..."، حيث نصت على وجوب تحديد الجهة الإدارية مصدرة القرار حتى يتسنى للمعني التظلم ضده، وهنا الأمر يتعلق بشكليات القرار الإداري، فالقرار الإداري ينسب بوصفه هذا إلى سلطة إدارية.

- بالإضافة إلى المادة 37 منه أنه: " يحق للمواطن أن يحتج على الإدارة بالتعليمات، والمنتشورات والمذكرات والإعلانات التي أصدرتها، وفي هذا الإطار يجب على الإدارة أن تبلغ للمواطن أي عقد أو وثيقة يكون مضمون كل منهما ضده."، حيث يجب إعلام المواطنين بالقرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الإدارية، سواء عن طريق التبليغ أو النشر، وحتى يتسنى لهم الإحتجاج به تجاهها.

✓ وعن قانون الجماعات المحلية، وفي القانون المنظم للبلدية

- تنص المادة 97 من قانون البلدية على أنه: " لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى."، عبر نص المادة على أنه لا تنفذ القرارات الإدارية إلا بعد علم المخاطبين بها بنشر القرارات التنظيمية وتبليغ القرارات الفردية، فحتى تنفذ القرارات وجب علم المخاطبين بها أولا.

✓ وكذلك في القانون المنظم للولاية

- تنص المادة 125 من قانون الولاية على أنه: "تنشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعا عاما، وفي الحالات المخالفة تبلغ للمعنيين دون المساس بأجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها..." نصت هذه المادة على وجوب إعلام المواطنين بالقرارات الإدارية عن طريق النشر أو التبليغ.

نجد أن المشرع الجزائري لم يعرف القرار الإداري مباشرة، كما أنه لم يتطرق إليه بوصفه وسيلة تحقق بها الإدارة أهدافها، بل نص على بعض خصائصه

ويحسب للمشرع محاولة حصره لجهات خول لها سلطة إصدار القرار الإداري على سبيل المثال: الهيئات المركزية، الهيئات العمومية الوطنية، المنظمات المهنية الوطنية، الولاية والمصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية، المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية...

وقد أكد المشرع على ضرورة إعلام المواطنين بالقرار الإداري الصادر عن الإدارة بتبليغ القرارات الفردية ونشر القرارات التنظيمية، كما تمت الإشارة إلى أنه تتم مخاصمة القرار الإداري أمام الإدارة بتقديم تظلم إداري أمامها، أو الطعن فيه أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة.

ثانيا: التعريف القضائي للقرارات الإدارية

تناولت محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر بتاريخ 1954/1/6 في القضية رقم 934 مفهوم القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة".

وأيدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا التعريف منذ إنشائها سنة 1955 وسارت عليه في أحكامها، حتى أصبح قضاء مستقرا لها. لكن هذا التعريف أنتقد للأسباب الآتية:

1- إقتصار الإفصاح على القرارات الصريحة فقط دون الضمنية.

2- الآثار لم تتعدى الإنشاء مع أن هناك التغيير والإلغاء.

أما عن إجتهادات القضاء الإداري الجزائري وبتتبعنا لتطوراتها لم نجد أي محاولة لتعريف القرار الإداري بصفة مباشرة وواضحة كما فعل نظيره المصري، حيث كان من مهامه الفصل في الدعاوى التي يكون محلها منازعة حول القرارات الإدارية وحسب ولم يهتم بتحديد المفاهيم والمصطلحات،

ثالثا: التعريف الفقهي للقرارات الإدارية

نال موضوع القرار الإداري إهتمام الفقهاء والقانونيين، فبعد أن عجز كل من التشريع والقضاء على وضع تعريف واضح للقرار الإداري، كان لهم المجال الواسع في تحديد مفهوم له وضبط خصائصه ومميزاته، وهناك محاولات عديدة من بعض الفقهاء في القانون الإداري لتعريف القرارات الإدارية نذكر منها:

- تعريف ليون دوجي LEON DUGUIT: "عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينة."

- تعريف الأستاذ هوريو Houriou: "تصريح وحيد الطرف عن الإرادة صادر عن السلطة الإدارية المختصة، بصيغة النفاذ وبقصد إحداث أثر قانوني".

- تعريف الأستاذ ريفيرو Jean RIVERO: "القرار التنفيذي هو العمل الذي من خلاله تستعمل الإدارة سلطتها بصفة انفرادية لتغيير أوضاع قانونية".
- تعريف الأستاذ جورج فودال: "القرار الإداري عمل قانوني، صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، بغرض إحداث تغيير في النظام القانوني القائم عن طريق الالتزامات التي يفرضها، والحقوق التي يمنحها".
- تعريف فؤاد مهنا: "عمل قانوني من جانب واحد، يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانون قائم".
- عرفه عبد الرزاق السنهوري على أنه: "قرار يصدره موظف مختص بإصداره في الشكل الذي يوجبه القانون لإنشاء مركز قانوني صادرا من أسباب معينة ومستهدفا لغاية تتفق والمصلحة العامة".
- عرفه محمد الصغير بعلي على أنه: "العمل القانوني الإفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة".
- تعريف الأستاذ ناصر لباد: "القرار الإداري عمل قانوني صادر بصفة انفرادية من سلطة إدارية، الهدف منه هو إنشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات".
- الملاحظ أن كل التعريفات السابقة وإن اختلفت في طرحها إلا أن مضمونها واحد، ومن خلال هذه التعاريف السابقة يمكن أن نستنتج خصائص تميز القرار الإداري، وأن للقرار الإداري عدة عناصر.

المفرد الثاني: خصائص القرارات الإدارية

تجمع القرارات الإدارية أربعة خصائص هي:

أولا: القرار الإداري عمل قانوني (acte juridique):

يعرف الفقيه أحمد محيو العمل القانوني بأنه العمل الذي له آثار قانونية، وهذه الآثار يمكن أن تتجسد سواء في إحداث قاعدة ذات طابع عام أو في خلق مركز قانوني فردي، وعلى رأيه، إن العمل القانوني دائما يخلق حقوقا وواجبات (التزامات)، ويعديل النظام القانوني القائم.

أي أنه تعبير عن إرادة الإدارة، يهدف إلى تحقيق أثر قانوني معين، يتمثل في إنشاء حقوق وفرض التزامات محددة، وبذلك يمكن القول أنه يختلف عن العمل المادي، الذي لا يقوم على إرادة شخص ولا على إنتاج آثار قانونية معلومة مسبقا.

العمل القانوني، هو العمل الذي يصدر بقصد ترتيب آثار قانونية. وهذه الآثار يمكن أن تتجسد سواء في إحداث قاعدة ذات طابع عام أو خلق وضع قانوني فردي. لأن العمل القانوني يخلق دائما حقوق وواجبات، ويغير النظام القانوني القائم. وتتخذ عملية التغيير في النظام القانوني، الصور الثلاثة الآتية: إنشاء أو إلغاء أو تعديل المراكز القانونية.

وتتمثل الصورة الأولى مثلا في تعيين عون إداري في منصب ما، أما الصورة الثانية فتتجسد على سبيل المثال في تسريح موظف من منصب عمله، أما الصورة الثالثة، فتتجلى من خلال ترقية موظف.

ويختلف العمل القانوني (l'acte juridique) عن العمل المادي (l'acte matériel) ويتمثل العمل الإداري المادي في التصرفات الصادرة عن الإدارة، سواء عن قصد أو عن طريق الخطأ. وهي لا تعتبر من قبل الأعمال القانونية الإدارية، لأنها لا ترتب آثار قانونية. فعلى سبيل المثال: والي ولاية ما، باتخاذ قرار يمنع فيه الدخول إلى شارع ما، فإنما يقوم بعمل قانوني إداري تنتج عنه بعض الآثار القانونية تتمثل في توقيف حق السير. ولكن عندما يقوم رجال الشرطة بتشكيل حزام لمنع الدخول إلى الشارع المذكور فإن تصرفهم يعتبر عملا ماديا، فرجال الشرطة يمنعون ماديا الناس من دخول الشارع في حين أن الوالي يمنع قانونيا وذلك بممارسة سلطة الضبط الإداري.

وينتج عن الاختلاف بين العمل القانوني والعمل المادي، أن العمل القانوني يكون قابل للإلغاء إذا كان غير مشروع. فقرار الوالي في المثال المذكور أعلاه، والقرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية الأخرى، يمكن أن يطعن فيها أمام مجلس الدولة والمحاكم الإدارية عن طريق دعوى تجاوز السلطة أو دعوى الإلغاء.

أما إلغاء العمل المادي فلا يمكن تصوره، لأنه عندما يعرض على القاضي يكون قد حصل فعلا. وبالتالي فمن المستحيل الرجوع للنظر في نتائجه. فالعمل المادي يمكن أن يكون موضوعا لدعوى القضاء الكامل أو دعوى التعويض.

ثانيا: القرار الإداري يصدر أساسا عن جهة أو سلطة إدارية (autorité administrative):

إن السلطات الإدارية ليست هي السلطات العمومية الوحيدة. فحسب المبدأ التقليدي لفصل السلطات، هناك السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وكل واحد من هذه السلطات يعبر عن نفسه بأعمال قانونية من طبيعة مختلفة، فيكتسي القرار الإداري طابعه الإداري لارتباطه بالإدارة، أي الإدارة العمومية سواء كانت مركزية أو محلية. وتعد الإدارة العمومية أداة السلطة التنفيذية، تتكفل بالمحافظة وخدمة الصالح العام.

فالقرار الإداري يجب أن يصدر من سلطة عامة وهذا ما يجعله يتميز عن الأعمال القانونية الصادرة عن السلطات العمومية في الدولة (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، فقراراتها لا تعتبر قرارات إدارية بالمعنى المتعارف عليه في القانون الإداري، كما يجعلها تتميز أيضا عن القرارات التي يصدرها أحد أشخاص القانون الخاص أي الأفراد والهيئات الخاصة بالشركات والجمعيات... وبالتالي فغياب العنصر العضوي في تكييف القرار الإداري ينزع عنه الصبغة الإدارية كأصل عام من أي قرارات قد تصدر من أية جهة كانت.

ويتعدد بعض السلطات التي لها الحق في إصدار قرارات إدارية نجد الدولة التي تتمثل تحديدا في السلطات المركزية في الدولة والتي لها سلطة إتخاذ قرارات إدارية نهائية بإسم ولحساب الدولة الجزائرية، وتضم رئاسة الجمهورية والتي تقوم على مجموعة الأجهزة والهيكل والمديريات المختلفة والمنظمة من خلال المرسوم 94-132 المؤرخ في 29/05/1994 المحدد للأجهزة والهيكل الداخلية لرئاسة الجمهورية، ويبقى منصب الرئيس أهم عنصر في الإدارة المركزية، بالإضافة إلى الوزير الأول والوزراء والذين لهم الحق في إصدار قرارات إدارية كل في مجال اختصاصه.

بالإضافة إلى الولاية والبلدية وتمثلان التنظيم الإقليمي في الدولة تنشأ بموجب قانون يتمتعان بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والوظيفي، وكذا المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري وهي المؤسسة الإدارية التي لا تبتغي تحقيق ربح من خلال نشاطها وتستهدف تحقيق المصلحة العامة، وتحدد طبيعتها ومهامها من خلال النص الذي إستحدثها.

وتضم أيضا المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والمهني، المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، الهيئات العمومية الوطنية والتي يقصد بها كل الأجهزة المكلفة بممارسة نشاط معين لإشباع حاجات المجموعة الوطنية في مختلف مجالات الحياة العامة للدولة ويدخل ضمن هذا الصنف كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمجلس الدستوري وجهات أخرى... وتتميز بطابعها العام وتمتعها بالشخصية المعنوية والإستقلال الوظيفي، المنظمات المهنية الوطنية وهي المنظمات التي تعنى بشؤون المهنة كمنظمة إتحاد الأطباء والصيدلة والمحامين والمهندسين والمحضرين والموثقين ويكون الإنضمام إليها إجباري كما أن القائمين على تسييرها وإدارتها هم أعضاء التنظيم أنفسهم.

الهيئات الإدارية المستقلة هي هيئات مهمتها ضبط القطاعات الحساسة في الدولة، منحت لها سلطة إتخاذ قرارات إدارية، نذكر منها سلطة النقد والقرض، مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات... إلى غير ذلك من السلطات الإدارية التي حددها القانون وخولها سلطة إصدار القرار.

ثالثا: القرار الإداري قرار إنفرادي (acte unilatéral):

من أهم مميزات القرار الإداري أنه ينشأ بشكل إنفرادي بحث من الجهة الإدارية الأمر الذي يشكل امتيازاً هاماً من امتيازات السلطة العامة، فالإدارة لا تستأذن الأشخاص حينما ترغب في إصدار قرار إداري، إنطلاقاً من أن القرار الإداري يصدر دون علم أو إتفاق مع الأشخاص المخاطبين به، وهي سلطة منحها لها القوانين والتنظيمات التي تمارسه مهامها في إطارها. والأستاذ "موريس هوريو" قال أن القرار الإداري هو ترجمة لنظرية السلطة العامة، لأن الإدارة تخاطب الشخص بمضمون القرار ولا تستشيريه في عملية إتخاذ القرار فالإدارة تتصرف بإرادة منفردة.

بمعنى أنه يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، فالمهم في القرار الإداري أن يصدر ويعبر عن إرادة جهة واحدة بصفة انفرادية، حتى وإن اشترك في إتخاذ هذا القرار عدد غير محدود من الأفراد، كالقرار الوزاري المشترك، الذي يتعدد المشاركون في إتخاذه (وزيرين فأكثر) ورغم ذلك فهؤلاء مهما كان عددهم لا يعبرون في الواقع سوى عن إرادة شخص واحد هو إرادة شخصية الدولة، وهذا معنى القرار الانفرادي.

وإمّتياز الإنفرادية في القرارات الإدارية يشكل قوة مزدوجة من حيث الإصدار والتنفيذ، فالقرار الإداري يصدر بناءً على الإرادة المنفردة للإدارة يقتضي أن الإدارة بما لها من صلاحيات وسلطات تصدر أعمالاً قانونية متمثلة في القرارات الإدارية بهدف إحداث أثر قانوني مباشرة، وهذا دون إستشارة أو إتفاق أو حتى علم للمخاطبين بها بنية الإدارة في ذلك، وما يكون لهم على هذا الأساس سوى الخضوع لها وتنفيذها دون أي تجعج بعد موافقتهم على مضمونها أو عدم إستشارتهم والتفاوض معهم عند إصدارها.

ويقصد بالإنفرادية أيضاً أن هذا العمل والمتمثل في القرار الإداري صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة من شأنه إحداث آثار قانونية بإحداث مركز قانوني جديد تعيين شخص في وظيفة ما، أو تعديل مركز قانوني قائم ترقيّة موظف عام أو إلغاء مركز قانوني قائم فصل موظف عام، فتصرفات الإدارة وأعمالها القانونية ليست كلها صادرة من جانب واحد فالعقود الإدارية لا تعتبر أعمال إدارية منفردة من جانب واحد بل نشأت نتيجة إتحاد إرادتين إرادة الإدارة وإرادة المتعاقد معها، فخاصية الإنفرادية هي التي تميز القرار الإداري عن العقود الإدارية التي تقوم بها الإدارة بشكل إتفاقي مع الأشخاص، أين تتفاوض الإدارة مع المتعاقد معها على مجموعة بنود وشروط يلتزم من خلالها كل طرف على تنفيذ الإلتزامات المتفق عليها.

رابعاً: القرار الإداري عمل يتمتع بالطابع التنفيذي (exécutoire):

يعد الطابع التنفيذي للقرار الإداري أهم خاصية للقرار الإداري، وتقوم هذه الخاصية على الإمتياز المعترف به للإدارة قانوناً بإمكانية إصدار قرار إداري ينفذ مباشرة وجبراً دون الحاجة إلى سند قضائي ويسمى هذا الإمتياز "إمتياز الأسبقية" "le privilège du préalable".

ويتمثل الأثر القانوني في الجانب التنفيذي للقرار الإداري على إعتبار الإمتياز المعترف به للإدارة في إتخاذ قرارات إجبارية تنفذ بدون اللجوء للقاضي، بمعنى أنه لا تحتاج إلى سند تنفيذي يسلم من طرف القاضي لتنفيذ القرارات التي تتخذها فما على المخاطبين إلا واجب الطاعة.

والنافذية في القرار الإداري تعني إمكانية تنفيذ القرار الإداري بصفة آنية، لا تحتاج إلى تعطيل أو انتظار ذلك لأنه يتمتع بمبدأ أو امتياز الأولوية، فالإدارة تحرر القرار الإداري بنفسها، وعلى الأشخاص أن يطيعوا.

وهنا نجد أن القرار الإداري التنفيذي هو قرار يرتب حقوقاً ويحمل إلتزامات للأشخاص المخاطبين به وما عليهم سوء الإمتثال لأوامر وتوجهات الإدارة إستناداً لإحترام القوانين والتنظيمات، ومنها لما يحمل العمل الإداري هذه الصفات يمكن الطعن فيه قضائياً بصفته قرار إداري في حال عدم رضا الأفراد عن مضمونه.

الفرع الثالث: تمييز القرار الإداري عن الأعمال الأخرى

من خلال هذا الفرع سنميز القرار الإداري باعتباره عمل إداري عن العمل التشريعي و العمل القضائي على النحو الآتي:

أولاً: تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي: لأجل ذلك لدينا معيارين

- **المعيار الأول: المعيار الشكلي (العضوي):** يركز على الهيئة أو الجهة التي يصدر عنها العمل، فالعمل التشريعي صادر عن السلطة التشريعية والعمل الإداري صادر عن السلطة التنفيذية.
- **المعيار الثاني: المعيار الموضوعي (الوظيفي أو المادي):** يركز أساساً على محتوى وموضوع العمل، فإن اعتبار عمل ما عمل تشريعي أو عمل إداري يستند أساساً لما يتضمنه محتواه من مواضيع تدخل ضمن نطاق اختصاص السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية.

أهمية التمييز: تظهر أهميته في نقاط عديدة أهمها

- من حيث الخضوع للرقابة، - من حيث المرتبة في هرم النصوص القانونية،
- من حيث الجهة المصدرة له، - من حيث إجراءات سن القوانين
- من حيث مجال التطبيق، - من حيث النفاذ والسريان

ثانياً: تمييز القرار الإداري عن العمل القضائي: يتم الاعتماد على معيارين

- **المعيار الأول: المعيار الشكلي:** العمل القضائي يصدر عن الهيئات القضائية والعمل الإداري يصدر عن الهيئات الإدارية.
- **المعيار الثاني: المعيار الموضوعي:** النشاط الإداري يهدف إلى تنفيذ القوانين وإعداد وتنفيذ القرارات الإدارية أما النشاط القضائي فيهدف إلى إيجاد حلول للمنازعات.

أهمية التمييز:

- طرق الطعن، - طبيعة الجهة التي تتولى مراقبة العمل،
- من حيث الإجراءات، - من حيث وجود أو عدم وجود نزاع
- من حيث الإستقلالية أو التبعية

ملاحظة: للتمييز بين القرار الإداري وغيره من أعمال السلطات الأخرى في بعض الحالات نحتاج إلى الدمج بين المعيارين لأن معيار واحد لا يكفي أن يبين لنا إذا كنا أمام قرار إداري أو في عمل من أعمال السلطات الأخرى.

إذن نحتاج إلى وجود المعيار المختلط، هذا المعيار ننظر فيه أولاً إلى المعيار العضوي ثم نتأكد بالمعيار الموضوعي (والمعيار المختلط هو المعيار الراجح).

مثلاً: لما نتكلم عن الإدارة المركزية، الوزير هو الجهة الإدارية العليا وإذا فصلنا بالمعيار العضوي فإن كل قراراته إدارية لكن الوزير يستطيع أحياناً إصدار أعمال حكومية أو أعمال السيادة، وهذه ليست في دائرة القرارات الإدارية.

لأننا لما نقول قرار إداري هذا له معنى وهو خضوعه لرقابة القاضي، وإذا كان هذا العمل خارج هذه الأعمال فتنحى يد القاضي عنه وإذا نظرنا إلى المعيار العضوي نكون أمام إدارة بحتة (الرجل الأول في إدارته)، وإذا أخذنا بالمعيار الموضوعي هنا يجب أن نميز هذا العمل الذي قام به الوزير، هل أصدره باعتباره جهة إدارية أو باعتباره جهة سياسية، لأنه توجد مؤسسات لها ازدواج في الوظيفة، بين أن يتصرف كجهة إدارية أو يتصرف كجهة ممثلة للدولة. وهنا في هذه الحالة أي حالات الدمج أو الازدواج الوظيفي لا يكفي معيار واحد، ونكون بحاجة إلى أكثر من معيار للفصل في طبيعة الموضوع.

المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية

هناك العديد من القرارات الإدارية، وهي تصدر في أشكال عديدة ومتنوعة كما تتضمن موضوعات غير محددة، قسم الفقهاء القرارات الإدارية إلى عدة أنواع، وهذا بتعدد الزوايا التي تنظر منها إلى القرارات الإدارية.

الفرع الأول: القرارات الإدارية من حيث مداها

تنقسم إلى قرارات إدارية تنظيمية أو لائحية وقرارات إدارية فردية.

أولاً: القرارات الإدارية التنظيمية أو اللوائح:

القرار الإداري التنظيمي، هو طائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة ومجردة تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذاتها، وموجهة لعدد غير محدد من الأشخاص ويعرف كذلك بأنه العمل الصادر من السلطة الإدارية ويتضمن قواعد عامة.

وتعرف أيضا على أنها القرارات التنظيمية هي قرارات ذات نطاق عام تعمل على وضع قواعد موضوعية عامة ومجردة تطبق على جميع الأفراد والحالات دون أن تحدد مقدما الأشخاص أو الحالات التي تحكمهم تلك القاعدة، وهي بهذا المضمون تشبه لحد كبير القانون، وبالتالي القرارات التنظيمية تصدر على إطلاقها وتطبق متى توفرت الشروط والظروف الملائمة لها. ومن أمثلة هذا النوع من القرارات قرار الوالي المنظم للمرور داخل المدينة، وبهذه الصفة فإنه يخص كل سائقي السيارات وكل الراجلين.

فالقرارات الإدارية التنظيمية تعتبر قريبة جدا من القانون أو التشريع لأن التشريع يصدر هو الآخر في شكل قواعد عامة ومجردة لا تتعلق بشخص باسمه أو صفاته. وللتمييز بينهما يتم اللجوء للمعيار العضوي فالتنظيم يصدر عن الإدارة العامة بينما التشريع يصدر عن البرلمان أو السلطة التشريعية.

ثانياً: القرارات الإدارية الفردية:

تعرف على أنها قرارات تصدر بشأن شخص قانوني معين بذاته أو بشأن حالة معينة بذاتها أو بشأن حالات أو أشخاص معينين بذواتهم، وهذه القرارات تمتاز بأنها تستنفذ أو تستهلك فحواها ومضمونها بمجرد تطبيقها ومثالها قرارات التأديب، وقرارات الترقية في الوظيفة العامة،

إذن هي قرارات تخاطب شخص أو أشخاص بذواتهم بأسمائهم أو بصفاتهم وهي أنواع

– القرارات الشخصية: وهي قرارات تخص شخص محدد مثل قرار تعيين موظف معين، أو قرار إعطاء ترخيص لشخص معين.

– القرارات الجماعية: وهي قرارات فردية غير تنظيمية، تخص عددا معينا وغير محدد من الأشخاص بأسمائهم وذواتهم وصفاتهم، مثل القرار الذي يحمل نتيجة مسابقة من المسابقات أو امتحان من الامتحانات، وأبرز مثال لها القرارات التي تحمل الإعلان عن نتائج البكالوريا.

تظهر أهمية التمييز بين القرار الفردي والتنظيمي من حيث النفاذ حيث يختلف أسلوب المخاطبين بالقرارات الفردية عنه في القرارات التنظيمية، حيث يجب التبليغ الشخصي في القرارات الفردية على أساس الخصوصية والمساس بالمركز الشخصي، أما القرارات التنظيمية تبلغ بأسلوب النشر لإعلام المخاطبين بصدور قواعد عامة ومجردة، ويلتزمون على هذا الأساس بمضمونها بمجرد النشر وتصبح نافذة في حقهم.

الفرع الثاني: القرارات الإدارية من حيث الآثار المترتبة عنها (قرارات نافذة وغير نافذة)

تنقسم القرارات الإدارية من حيث الآثار المترتبة عنها إلى قرارات إدارية نافذة في حق الأفراد وأخرى غير نافذة في حقهم، وتعتبر أغلب القرارات الإدارية قرارات نافذة في حق الأفراد، أي أنها ملزمة لهم، يقع عليهم احترامها، وإلا جبروا على تنفيذها عنوة أو جبرا. أما الطائفة من القرارات غير النافذة في حق الأفراد، تتمثل في تلك القرارات التي تخص التنظيمات الداخلية، فتوزيع العمل داخل الإدارة عن طريق القرارات الإدارية المختلفة (قرارات، مقررات، تعليمات، مناشير) هم الموظفين داخل الإدارة ولا يهم المواطنين عامة.

ملاحظة: إن القاعدة التي تقول بأن المنشور ليس له قيمة القرار التنفيذي اتجاه المواطنين، قد تعرف بعض الاستثناءات عندما يقوم هذا المنشور بتغيير مركز قانوني. فقد تبين أن المنشور ليس كله إجراء يتعلق بالتنظيم الداخلي. وفي هذه الحالة، فالقاضي الإداري يعتبره بمثابة قرار إداري تنظيمي أو فردي قابل للبطلان عن طريق دعوى الإلغاء. حيث ميز القضاء بين المنشور الذي يعتبر قرار إداري وبالتالي قابل للإلغاء لأنه يدخل تغيير في المراكز القانونية، والمنشور الذي لا يدخل تغيير في المراكز القانونية وبالتالي لا يكون قابل للإلغاء. ومعيار التفرقة لا يخص شكل المنشور وإنما محتواه.

وعليه، فقد ميز الفقه والقضاء الإداريين بين المنشور التفسيري والمنشور التنظيمي، فالمنشور التفسيري لا يدخل تغيير في المراكز القانونية، أما المنشور التنظيمي بالعكس فإنه يغير المراكز القانونية ويدخل تعديل في النص الأصلي موضوع التفسير. فالمنشور التنظيمي، يقوم إذن بوضع قواعد قانونية جديدة تتولد عنها آثار قانونية وبالتالي صنف ضمن القرارات الإدارية القابلة للإلغاء.

وقد كرست الغرفة الإدارية للمحكمة العليا هذا التمييز بين المنشور التفسيري والمنشور التنظيمي في قضية شركة sempac ضد OAIIC عندما ذكرت: "... حيث أن المدير العام لشركة sempac لم يكتف بتفسير النصوص بل أضاف قواعد جديدة بواسطة القرار المطعون فيه، عندئذ يكرس هذا المنشور صفة القرار التنظيمي..."

الفرع الثالث: القرارات الإدارية من حيث الخضوع لرقابة القضاء:

وفقا لمبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون، مبدئيا جميع القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء سواء بإلغاء هذه القرارات أو التعويض عنها.

ولكن وجد استثناء على مبدأ المشروعية، عن طريق استبعاد بعض القرارات الإدارية من الخضوع لرقابة القضاء، يتمثل هذا الاستثناء أساسا فيما يسمى بأعمال السيادة أو الأعمال الحكومية (les actes de gouvernement)، وتعرف أعمال السيادة أو أعمال الحكومة، بأنها قرارات إدارية تتمتع بالحصانة القضائية وتجعل هذه القرارات غير قابلة أن تكون محل دعوى قضائية. وتشمل على الأرجح أربع أنواع تتمثل في: الأعمال المتصلة بعلاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان، والأعمال المتصلة بالعلاقات الخارجية للدولة، والأعمال المتصلة بالحرب وأخيرا الأعمال التي لها صلة بتدابير أمن الدولة الداخلية، هذه الأعمال جميعها لا تخضع لرقابة القاضي الإداري.

الفرع الرابع: القرارات الإدارية من حيث المصدر

يمكننا تصنيفها حسب الجهة التي أصدرتها أي استنادا إلى المعيار العضوي، علما وأن الفائدة من هذا التصنيف يكمن في ترتيب القرارات الإدارية فيما بينها وإخضاعها للتدرج القانوني ومبدأ توازي الأشكال بحيث يخضع القرار الأدنى للقرار الأعلى، وهي تصنف كالآتي:

أولا: المراسيم الرئاسية (le décret présidentiel):

هي المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية

- إما في المجال المستقل (المادة 2/141 من التعديل الدستوري لسنة 2020) ومن أمثلتها مراسيم الضبطية، والمراسيم الخاصة بالظروف الإستثنائية أو مراسيم أو لوائح الضرورة.

- أو في مجال التنفيذ (تنفيذ القوانين، تنفيذ الميزانية في شقها الخاص بالرئاسة أو وزارة الدفاع ، الخارجية... إلخ).
- أو في شكل قرارات فردية لتعيين أو عزل مسؤولين في الدولة.

ثانيا: المراسيم التنفيذية (le décret exécutif):

هي المراسيم التي يصدرها رئيس الحكومة و/أو الوزير الأول لتنفيذ القوانين، باعتباره المكلف بهذه المهمة كما جاء في المادة 2/141 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وللوزير الأول أيضا حق إصدار مراسيم فردية لتعيين أو عزل مسؤولين إداريين، وإن تقلصت هذه المهمة في الوقت الحاضر بسبب هيمنة رئيس الجمهورية على هذه الوظيفة (وظيفة التعيين في وظائف الدولة).

ثالثا: القرار الوزاري (l'arrêté ministériel):

وهو القرار الإداري الذي يصدره كل وزير في حدود اختصاصاته. وقد يصدر هذا القرار في صورة مشتركة بين وزير أو عدة وزراء، فيسمى بالقرار الوزاري المشترك (l'arrêté interministériel) وذلك من أجل تنظيم مسألة مشتركة بينهم.

رابعا: القرار المشترك (l'arrêté conjoint):

وهو القرار الذي يصدر من الوزير وهيئة إدارية غير وزارية مثلا مدير ديوان رئاسة الجمهورية.

خامسا: القرار الإداري الصادر عن الإدارة المحلية:

مثل قرار الوالي (arrêté du wali) وقرارات البلدية أي قرار رئيس البلدية (arrêté du président d'APC)، وقرار المجلس الشعبي البلدي (la délibération de l'APC)، وقرار المجلس الشعبي الولائي، وهو المداولة (la délibération de l'APW). تصدر عن الولاية لتسيير شؤون الولاية، سواء كممثلين للدولة أو كممثلين للولاية، كما تصدر عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية، سواء لتنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي أو لتطبيق تعليمات السلطة المركزية.

سادسا: المقرر (décision):

وهي القرارات التي يصدرها مسؤولو ومديرو المؤسسات والأجهزة الإدارية اللامركزية، مثل مديرو المستشفيات والجامعات وغيرها من المرافق الإدارية التقليدية أو المستقلة.

الفرع الخامس: القرارات الإدارية من حيث التكوين: وتنقسم إلى

أولا: القرارات البسيطة:

وهي التي تصدر بصفة مستقلة وتكون قائمة بذاتها غير مرتبطة بعمل آخر. فهي لا ترتبط بغيرها من القرارات أو الأعمال القانونية، ولا تدخل في تكوين أي عمل من الأعمال القانونية الأخرى، ويلاحظ أن أغلب القرارات الإدارية تدخل في هذه الطائفة من القرارات، كقرارات التعيين في الوظيفة العامة، أو الطرد منها أو الترقية فيها، وكممنح رخصة أو سحبها من أصحابها أو كمنع إقامة مظاهرة أو تجمع... إلخ.

وتجدر الإشارة إلى أن مثل هذه القرارات تكون ذات كيان مستقل يسهل معه لأصحاب الشأن الطعن فيها بالإلغاء حال إنعدام مشروعيتها.

ثانيا: القرارات المركبة

القرارات الإدارية المركبة وهي قرارات لا تصدر قائمة بذاتها ومستقلة عن عمل قانوني آخر، بل تصدر مرتبطة ومصاحبة لأعمال إدارية أخرى فقد تأتي هذه القرارات سابقة ومعاصرة أو لاحقة لعمل إداري قانوني آخر ومرتبطة به، مثال ذلك القرارات السابقة والمعاصرة واللاحقة للعقود الإدارية ولعملية نزع الملكية للمنفعة العامة، ولعمليات الانتخابات، من خلال هذا التعريف نستنتج أن القرار الإداري المركب ينشأ من خلال عمليات متعددة ومندمجة ويصدر عبر مراحل في فترة زمنية محددة قد تكون طويلة أو قصيرة، وقد يتعلق بعمليات إدارية أخرى على غرار العقود الإدارية، لذا فهذا النوع من القرارات يصدر في إطار عملية إدارية مركبة.

إذن هي قرارات تدخل في تكوينها أعمال قانونية أخرى، وترتبط بها ولا تستقل بنفسها، مثل قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة التي تتكون من عدة قرارات تتداخل فيما بينها فقرار نزع الملكية لا يتم إلا بعد إجراء تحقيق ميداني ثم التصريح بالمنفعة العامة، وكذلك الشأن بالنسبة لقرارات إرساء صفقة عمومية معينة، فهي أعمال مركبة من عدة أعمال قانونية تتخذ وفق قانون الصفقات العمومية، وكذلك مثل قرار عزل موظف من منصبه إذ يستند إلى قرار اللجنة المتساوية الأعضاء...إلخ. وتتم الإشارة هنا إلى تضائل السلطة التقديرية للإدارة في إصدارها لقراراتها المركبة إنطلاقاً من واجب احترامها للإجراءات القانونية المتعددة لذلك وإلا وصف العمل بعدم المشروعية.

الفرع السادس: القرارات الإدارية من حيث تأثيرها على المراكز القانونية وتنقسم إلى:

أولاً: قرارات منشئة:

القرارات الإدارية المنشئة هي تلك القرارات التي يترتب عليها إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة تعديلاً أو إلغاءً، وهي القرارات التي يترتب عليها إنشاء آثار جديدة في عالم القانون، لذا فإنها تولد بذاتها آثاراً لأول مرة إذن هي القرارات التي تنشأ مراكز قانونية لم تكن موجودة من قبل إنشاءً، تعديلاً، وإلغاءً. وأغلب القرارات الإدارية قرارات منشئة لمراكز قانونية، مثل قرارات التعيين في الوظيفة العامة وقرارات الطرد منها أو القرارات القاضية بمنح رخصة أو سحبها...إلخ.

ثانياً: قرارات كاشفة:

هي قرارات لا تنشئ مراكز قانونية جديدة، مثل القرارات المفسرة، فهي لا تنشئ وإنما تؤكد على وضع قانوني قديم مثل إصدار الإدارة قرار تسوية الوضعية المالية لموظف فهي بذلك تؤكد حقاً قديماً ووضعاً قائماً. إذن القرارات الكاشفة ينحصر دورها كما قلنا في كشف وتأييد مركز قانوني كان موجوداً مسبقاً، ومن أمثلتها كذلك القرارات الصادرة لطرده موظف صدر في حقه حكم قضائي في جريمة مخلة بالشرف، فالقرار الإداري هنا لا يضيف شيئاً وإنما يكتفي بتأكيد ما جاء على لسان القاضي، والقرار الذي يرفض تظلم قدمه موظف في قرار إداري مشروع يعتبر قراراً كاشفاً لأنه لا ينشئ أي مركز قانوني ولا يضيف أي أثر جديد فالقرار الراض للتظلم يكتفي بكشف حقيقة واحدة هي سلامة ومشروعية القرار الإداري المتظلم فيه.

المبحث الثاني: أركان القرارات الإدارية

عندما تعزم الإدارة على تنظيم موضوع معين بقرار إداري فإن حريتها في ذلك مقيدة بنوعين من الضوابط، شكلية وأخرى موضوعية، هذا حتى يكون القرار الإداري نافذاً في مواجهة الأفراد وحائزاً على الصفة القانونية عند إعداده، وتنفيذه، وللقرار الإداري أركان وعناصر لا يقوم بدونها بحيث لو تخلف أحدها وصف القرار بأنه غير مشروع، الأمر الذي يجعل منه باطلاً، يتعين على القاضي إلغائه، بناء على طلب ذوي الشأن.

وأركان القرار الإداري قد تكون خارجية (المطلب الأول) على غرار ركن الإختصاص وركن الشكل وركن الإجراءات، وأركان داخلية تتعلق بمحتوى القرار الإداري نفسه (المطلب الثاني) وتشمل ركن السبب وركن المحل وركن الغاية.

المطلب الأول: أركان المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية

وهي جملة الأركان الخارجية التي يقوم عليها القرار الإداري من خلال مظهره وشكله الخارجي، ويقع القرار الإداري غير مشروعة في حال مخالفتها، ما يعرضه للبطلان.

وتتعلق هذه الأركان ببعضو الإدارة الذي عهد إليه القانون أهلية إصدار القرار، وكذا بالإجراءات الواجب إتباعها في ذلك، والشكليات المقررة قانوناً.

وتتضمن ركن الإختصاص، ركن الشكل، وركن الإجراءات في القرار الإداري.

الفرع الأول: ركن الاختصاص (compétence)

إذا كان المواطنون أحرار في اتخاذ قراراتهم كيفما شاءوا فإن الإدارة مقيدة في ممارسة نشاطها بقيد يعتبر العمود الفقري بالنسبة لأعمالها، هو قيد الاختصاص.

تعد فكرة الإختصاص نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات، فالفصل لا يعني تحديد الإختصاص للسلطات العامة الثلاثة فحسب، بل يعني أيضا ما يتبع ذلك من توزيع الإختصاصات في نطاق السلطة الواحدة، وذلك إما أن يقوم على أساس مركزي أو على أساس الامركزي، وسلطة الإختصاص ليست عبارة عن حق شخصي، بل هي سلطة قانونية حددتها القوانين والتنظيمات.

والاختصاص معناه: صلاحية سلطة إدارية، لاتخاذ قرار معين كما يحدده القانون من حيث المكان والزمان والموضوع. وكذلك يقصد بالإختصاص الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للإختصاص في الدولة، لشخص معين ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية بإسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة، على نحو يعتد به قانونا.

إن هذه القاعدة، التي تعتبر الوجه الأول لمبدأ المشروعية الذي يحكم النشاط الإداري، تكون قاعدة النظام الإداري. وتجدر الإشارة أن قواعد النظام القانوني للدولة هي التي تحدد الاختصاص للسلطات الإدارية، يحدده الدستور للبعض منها والقوانين والتنظيمات للآخر.

إن القرار الإداري لا يمكن أن يتخذ من قبل أي سلطة إدارية. فكل سلطة تملك الاختصاص لتقرر في ميدان معين أو قطاع جغرافي محدد، فإذا خرجت السلطة الإدارية عن هذه الحدود، فإن القرار الإداري يصاب بعيب عدم الاختصاص ويلغى من قبل القاضي إذا عرض الأمر عليه.

فالتعريف السائد لعيب عدم الاختصاص في الفقه الفرنسي أنه: "عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني، لكونه من اختصاص عضو آخر".

من خلال التعريفات السابقة يمكننا تعريف ركن الإختصاص في القرار الإداري على أنه: "المصلاحية أو السلطة القانونية الممنوحة للجهة الإدارية والموظفين العاملين بها على وجه الإلزام لممارسة العمل الإداري وفقا للقوانين والتنظيمات، بحيث تمنح لهم أهلية التعبير عن إرادة الإدارة، وعلى هذا الأساس تملك سلطة إصدار، تعديل وإلغاء القرارات الإدارية، وتشكل كل مخالفة أو إخلال بهذا المبدأ مساسا بمبدأ المشروعية".

أولاً: عناصر الاختصاص:

ويتخذ الاختصاص أربع عناصر أو صور متفق عليها من طرف الفقه وهي العنصر الشخصي العنصر الموضوعي العنصر المكاني العنصر الزمني.

1- العنصر الشخصي:

والعنصر الشخصي في القرار الإداري يعني تحديد الشخص الطبيعي أو الاعتباري الذي يجوز له دون غيره إصدار القرارات الإدارية، حيث يجب أن يصدر القرار الإداري من الشخص أو الهيئة التي حددها القانون بذاتها، أي الشخص الذي رخص له القانون أداء هذا التصرف على وجه الحصر والإلزام دون سواه كقاعدة عامة، وفقا لمبدأ المشروعية، فلا يجوز له الإمتناع عن أدائه، أو التنازل عنه أو تقليصه أو توسيعه.

يعتبر الاختصاص شخصيا في القرار الإداري، بمعنى أنه لا يحق لغير صاحب الاختصاص ممارسته. وهذا هو الأصل في كل الأعمال الإدارية بحيث لا يجوز لمن هو مكلف بعمل معين أيا كان مستواه في السلم الإداري أن يعين من يخلفه في عمله لأي سبب أو أي شخص كان، سواء كان من أقاربه أو من زملائه أو من أشخاص آخرين أجانب عليه.

فالقاعدة هي أن العمل شخصي، يقوم به صاحبه لا غير، وكل تعد على هذا الاختصاص من الغير، يعتبر انتحالا لشخصية المختص أو اغتصابا لوظيفته يرتب عليه القانون العقاب الشديد.

ولا يقبل هذا التعدي على الاختصاص إلا في حالة واحدة وبحدود شديدة هي حالة "الموظف الفعلي" الذي يحل محل الموظف الأصلي في العمل الإداري، من دون أن يكون هو معينا فيها بصفة رسمية، وذلك في ظروف الحرب أو الحالات الاستثنائية، كما حدث في الجزائر غداة الاستقلال، ومغادرة المعمرين للجزائر بشكل مكثف نجم عنه توقف المؤسسات الإدارية بشكل يكاد يكون كاملا، أضطر على إثره المواطنون الجزائريون في العديد من الحالات إلى التدخل في مكان الموظفين المعمرين لتسيير دواليب الإدارة، هذا التدخل الغير شرعي في مكان الموظف الأصلي قبله القاضي الفرنسي وبني عليه نظرية متكاملة هي نظرية الموظف الفعلي. لكن ونظرا إلى أنه كثيرا ما يتعذر على صاحب الاختصاص ممارسة اختصاصه بنفسه (بشخصه) لأسباب مشروعة ومقبولة عقلا، فقد رتب القانون لهذه القاعدة استثناءات من بينها نظرية الموظف الفعلي، التفويض الإنابة والحلول وسنتطرق لها على النحو الآتي:

أ- نظرية الموظف الفعلي:

وتقوم هذه النظرية على ترتيب آثار قانونية على بعض القرارات الصادرة عن أفراد ليسو ضمن السلطة الإدارية حماية للمتعاملين مع المرفق من الغير حسن النية وتقديرا للإعتبارات العملية التي جعلت من هؤلاء الأفراد موظفين فعلا وليس قانونا وتعامل معهم الأفراد بهذه الصفة.

ويعرف الموظف الفعلي على أنه شخص لم يصدر قرار بتعيينه في الوظيفة العامة، أو صدر قرار ولكنه معيب، وقام بممارسة بعض التصرفات أو الإختصاصات المعهودة لموظف عام، وذهب بعض الفقهاء إلى إعتبار الموظف الفعلي ذلك الشخص الذي يشغل الوظيفة دون توافر الصفة اللازمة لذلك، لبطان تعيينه أو إنتهاء أثره أو لعدم وجوده من الأصل، وذلك نظرا لظروف معينة تستوجب إضفاء الشرعية على التصرفات الصادرة منه، واعتبارها كما لو كانت صادرة من الموظف العام، وتتمثل تلك الظروف في توافر الظاهر أو الظروف الإستثنائية، إذن فنظرية الموظف الفعلي جاءت لتصحيح أو تخفيف للنتائج القانونية المترتبة عن عيب الإختصاص، وخاصة أنها جاءت لحماية الغير حسن النية الذي يتعامل مع السلطة الإدارية، وهي إعتبار القرار الإداري المتخذ من طرفه باطلا ولا يمكنه مطلقا ترتيب آثار قانونية، وبتطبيقها بعد العمل صحيحا وخاليا من أي عيب.

ويمكن تطبيق نظرية الموظف الفعلي في ظل الظروف الإستثنائية وكذا العادية، حيث إذا ظهرت ظروف إستثنائية تهدد الحياة الإدارة كالحرب أو الثورة، وقام فرد في مثل هذه الظروف بدون تأهيل قانوني، بممارسة إختصاصات وظيفة معينة حرصا منه على سير المرفق العام، صحت تصرفاته، أين نجد القضاء الفرنسي بدأ تطبيق هذه النظرية لتصحيح أعمال السلطات الرسمية دون أن تكون لهم صفة في ذلك، أما في الحالات العادية نجد أن القضاء الإداري لجأ لنظرية الموظف الفعلي لإضفاء صفة المشروعية على القرارات الصادرة عن بعض الأشخاص غير مؤهلين قانونا أو ممن زال عنهم التأهيل القانوني.

وفي هذا الأمر نفرق بين حالات الموظف الفعلي الثلاث التي يعتبر فيها العمل صحيحا نظرا لإعتبار حسن النية وضمانا لحسن سير المرفق العام الأولى وتتمثل في حالة بطلان قرار تعيينه لأي سبب من الأسباب، أما الثانية وتتمثل في حالة الإستمرار غير المشروع في الوظيفة، أما الثالثة والأخير فتتمثل في حالة إنعدام قرار التعيين أصلا.

ب- التفويض: (delegation)

ويقصد به أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدتها من القانون إلى معاونيه المباشرين بناء على نص القانون.

والتفويض عمل إداري يقوم بموجبه المفوض بدل المفوض بالعمل، وذلك بناء على نص قانوني يمنح صاحب الاختصاص هذا الحق دون أن يلزمه به فالمختص مخير بأن يفوض أو لا يفوض اختصاصه لغيره.

ولا يشترط في صاحب الاختصاص أن يكون غائبا لإعطاء هذا التفويض بل يمكنه أن يكون حاضرا معه

فتفويض الاختصاص لا يبرره سوى كثرة الأعباء بالنسبة لصاحب الاختصاص.

يمكن تصنيف التفويض الإداري عدة تصنيفات مختلفة حسب الزاوية التي ينظر منها إليه، إلا أن هناك تصنيفا موضوعيا يأخذ بعين الاعتبار محل التفويض ذاته، ويقسم إلى، تفويض الإختصاص وتفويض التوقيع. والتفويض نوعان هما:

• **تفويض الإختصاص: (délégation de compétence)**

يقصد به نقل وتحويل جزء أو بعض من اختصاصات شخص أو سلطة إلى سلطة إدارية أخرى. فيشمل جزءا من عمل واختصاص المفوض، بحيث يقوم المفوض بالعمل الذي يحدده له صاحب الإختصاص بدلا منه وتحت مسؤوليته. وهو عكس تفويض التوقيع بحيث يجرى المفوض ممارسة الإختصاص ولما يتم التفويض في اختصاص معين لا يستطيع المفوض ممارسة هذا الإختصاص إلى جانب المفوض إليه، أي يجرده من هذا الإختصاص. ويقصد بتفويض الإختصاص نقل أو تحويل صلاحية إتخاذ بعض القرارات الإدارية من صاحب الإختصاص الأصيل إلى غيره من المرؤوسين الإداريين، وغالبا ما تكون هذه الصلاحيات ذات أهمية بسيطة أو ذات طبيعة فنية، وعليه يصبح المفوض إليه يمارس إختصاصا إضافيا ويجرد الأصيل من ممارسته إلا بعد إلغاء قرار التفويض أو إنتهاء مدة التفويض. ونذكر فيما يلي ما نص عليه المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 يوليو لسنة 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها حيث نصت المادة 10 على أنه: " يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي وتفويض منه، على الخصوص ما يأتي: ... ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها، - يصادق على مداوات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون...."، وبالتالي فإن رئيس الدائرة يمارس هذه الإختصاصات المحددة بقرار تفويض من الوالي، وعلى إثره يتمتع الوالي عن ممارستها طيلة مدة التفويض.

• **تفويض التوقيع: (délégation de signature)**

هو تحويل المفوض إلى المفوض إليه توقيع قرارات باسمه وهو غير مجرد بحيث يستطيع المفوض التوقيع إلى جانب المفوض إليه. ويسمى تفويض التوقيع كذلك بالتفويض الشخصي وهو ترخيص يتمكن بمقتضاه أحد المرؤوسين الإداريين من توقيع بعض القرارات الإدارية بدلا من صاحب الإختصاص الأصيل تحت رقابة ومسؤولية الأخير، وهذا النوع يعبر عن العلاقة الشخصية بين المفوض والمفوض إليه داخل التسلسل الإداري نفسه، أي يتصرف المفوض إليه لحساب إرادة المفوض فقط. ومن أمثلة تفويض التوقيع قانونا نجد ما تضمنه قانون الولاية في نص المادة 126 على أنه: " يمكن للوالي تفويض توقيعته لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها"، المادة 70 من قانون البلدية التي تنص على أنه: "... يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه لصالح نواب الرئيس في حدود المهام الموكلة لهم." إذن هو تفويض لا يشمل سوى التوقيع أو المصادقة على وثائق بناء على أوراق ثبوتية رسمية كالتصديق على صحة توقيع شخص على تصريح شرقي مثلا أو كالمصادقة على صحة ومطابقة وثيقة تم تصويرها آليا، والتوقيع على وثائق الحالة المدنية المختلفة. وهذا ما تشير إليه المادة 87 من قانون البلدية.

شروط التفويض الإداري:

- 1- لا يجوز التفويض إلا بنص خاص، ويجب أن يجيز المشرع لك صراحة. ومن الضروري أن يكون التفويض مكتوبا بموجب قرار إداري صريح من الجهة صاحبة الإختصاص الأصيل يتضمن رغبتهما في استخدام التفويض الذي منحها لها القانون.
- 2- يجب أن يكون التفويض جزئيا لا كليا: حيث يتنازل الرئيس الإداري صاحب الإختصاص الأصيل على جزء من اختصاصاته فقط وليس على جميعها، لأن الهدف من التفويض هو تخفيف العبء عنه وليس اعفاءه من الوظيفة وبقاءه بدون عمل، وهذا غير جائز قانونا، فإختصاص كل جهة محدد قانونا.

- 3- يجب أن يكون التفويض مؤقتا: بأن يكون لمدة معلومة، اذ لا يوجد تفويض دائم ولا إلى مالا نهاية فهو استثناء على الأصل، فلا بد من اعماله بصورة مؤقتة حتى لا تؤدي ديمومته إلى سوء استغلاله من قبل أطرافه، ويبقى قابلا للرجوع فيه من جانب الرئيس الإداري، لأن الأصل هو عدم التفويض والاستثناء هو التفويض، لذلك يستطيع الرئيس دائما إلغائه بقرار ويسترد اختصاصه.
- 4- عدم تفويض لاختصاصات المفوضة: لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بإعادة تفويض الاختصاصات المفوضة إليه إلى شخص ثالث، وفقا لقاعدة "لا تفويض في التفويض"، فالتفويض من الباطن غير جائز قانونا، لأن التفويض استثناء على الأصل ولا يتم إلا مرة واحدة، ومخالفة هذه القاعدة تجعل القرار الإداري الصادر من المفوض إليه الثاني معيبا بعدم الاختصاص
- 5- ينصب التفويض على السلطة دون المسؤولية: بمعنى أن صاحب الاختصاص الأصلي الذي يفوض جزء من اختصاصاته يبقى مسؤولا عن هذه الاختصاصات أمام رؤسائه والغير، إضافة إلى مسؤولية المفوض إليه، تطبيقا لقاعدة "التفويض في السلطة دون المسؤولية"
- 6- يكون التفويض عموديا في السلم الإداري: أي يكون من الأعلى إلى الأسفل في الهرم الإداري يبدأ من الرئيس ويوجه إلى المرؤوس.

الفرق بين تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص:

مقياس التمييز	تفويض الاختصاص	تفويض التوقيع
من حيث ممارسة الصلاحيات	يمنع على صاحب الإختصاص الأصلي (الرئيس الإداري) أن يمارس الإختصاصات التي تم تفويضها طيلة مدة التفويض وإلا كنا أمام جهتين تقومان بنفس الإختصاص، وان كان يجوز له إلغاء التفويض أو سحبه وتعديله.	لا يحرم الرئيس الإداري (الأصيل) من ممارسة اختصاصاته في تفويض التوقيع الذي يعتبر مجرد نقل العمل المادي إلى المفوض إليه، ويستطيع الرئيس الإداري التوقيع بجوار المفوض إليه
من حيث شخصية المفوض إليه	موضوعي مجرد، حيث يوجه إلى الشخص بصفته الوظيفية وليس الشخصية، كالتفويض إلى منصب الوزير أو الوالي أو رئيس الدائرة ويترتب على ذلك بقاء التفويض بالرغم من تغير شاغل المنصب، أو الجهة المفوضة.	شخصية المفوض اليه محل اعتبار، أي يوجه إلى الشخص المفوض إليه بذاته، وبالتالي فإن تفويض التوقيع ينتهي إذا تغير المفوض أو المفوض إليه.
من حيث أثر التفويض	ينسب القرار إلى المفوض إليه وترتبط قوته بدرجة المفوض إليه في السلم الإداري، حيث تأخذ القرارات الصادرة من المفوض إليه في التفويض بالاختصاص قوة القرارات الصادرة منه شخصيا، وليس قوة القرارات الصادرة من المفوض صاحب الاختصاص الأصيل.	ينسب القرار الصادر إلى المفوض (صاحب الاختصاص الأصيل) نفسه، حيث تأخذ قوة ومرتبة القرارات الصادرة من الأصيل وليس المفوض إليه.
من حيث تحمل المسؤولية	يعتبر المفوض إليه هو المسؤول عن التصرفات التي مارسها في إطار الاختصاص الممنوح له، ذلك أن القرار الصادر عنه يعتبر قراره لا قرارا المفوض.	المسؤولية المدنية الناجمة عن الأضرار التي تلحق الغير من جراء الأعمال الناتجة على التفويض، فإنها تنصرف للأصيل باعتبار أن المفوض إليه يتصرف باسم المفوض ولحسابه وتحت رقابته ومسؤوليته أما المسؤولية الجنائية فإنها تنصرف إلى المفوض إليه.

ج- الإنبابة (suppléance):

ويضاف أيضا إلى إستثناءات الإختصاص الشخصي الإنبابة الإدارية ويقصد بها حالة الشغور الذي يحدث في الوظيفة نتيجة غياب أو إمتناع سلطة عامة فتقوم ذات السلطة أو سلطة أعلى منها بتعيين نائب يقوم بالعمل ضمن الكيفية التي يجيزها القانون، وهدف الإنبابة في الأساس عدم تعطيل سير المرفق العام وضمان حسن سيره بكل إنتظام وإطراد، والإنبابة في القانون الإداري لا تجوز إلا بنص قانوني يقررها.

من خلال ما سبق نجد أن الإنبابة أمر فرض نفسه لضمان حسن سير الإدارات والمؤسسات العامة، فلا يمكن تصور إستمرار الأصيل في أداء مهامه بنفس الوتيرة والإنتظام فقد يعترضه مانع أو مرض أو سفر، يتأثر معه السير العادي للوظيفة، فكانت الإنبابة هنا ضرورة للإستمرارية والتوازن في أداء العمل.

يقصد بها المرحلة المؤقتة في حالة غياب سلطة إدارية ما أو نهاية مهامها فالإنبابة لا تكون إلا في مدة محددة، ومثال ذلك حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية (م 94 من الدستور)

و نجد قانون 07-12 المتضمن قانون الولاية، في نص المادة 63 والتي تنص على تعيين نائب لإستخلاف رئيس المجلس الشعبي الولائي، وكذا قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية في نص المادة 72 منه.

والإنبابة شكل من أشكال تنازل صاحب الإختصاص الأصلي عن اختصاصاته لصالح شخص آخر هو النائب.

• شروط الإنبابة: الإنبابة لا تكون إلا إذا توفرت الشروط الآتية:

1- وجود نص قانوني يسمح بذلك، وإن كان هناك حالات قبل فيها مجلس الدولة الفرنسي فكرة الإنبابة من دون أن يكون هناك نص يسمح بها وذلك في الحالات التي تقتضيها مصلحة المرفق العام.

2- غياب أو استحالة قيام الأصيل باختصاصاته لعذر خاص، وفي هذه الحالة لابد من التمييز بين الإنبابة الدائمة suppléance والإنبابة المؤقتة interim.

فالإنبابة الدائمة هي التي تسمح للنائب الحلول محل الأصيل بصفة دائمة نسبيا، وكلما تغيب صاحب الإختصاص أو وقع له مانع ممارسة إختصاصه. فالإنبابة الدائمة تضمن نوعا من الاستقرار والديمومة في ممارسة الإختصاص مكان الأصيل مادام النص الذي أعطى هذه الإنبابة قائم.

أما الإنبابة المؤقتة (أو التعويض) فهي تسمح لشخص أن يعوض شخصا آخر لفترة محددة، تنتهي بعودة صاحب الإختصاص الأصلي إلى منصبه، أو تنتهي بتعيين مسؤول آخر بدل المسؤول المعوض.

3- الإنبابة تكون في كافة اختصاصات وصلاحيات المنوب الأصيل ولا تكون جزئية كما في التفويض، لأن النيابة تكون لغياب صاحب الإختصاص وليس لمجرد تخفيف الأعباء عليه. ومن ثم فإن غيابه لا يجب أن يعرض المرفق العام والمصلحة العامة للتوقف. هذا ونشير إلى أن الإنبابة بشكلها الدائم والمؤقت تتوقفان عند عودة صاحب الإختصاص الأصلي، وتمكنه من ممارسة صلاحياته.

د- الحلول

حيث يشكل أهم أنواع التنازل عن المهام، ووسيلة غير مباشرة لممارسة الإختصاص، وأبرز تعريفات الحلول الإداري نجد: "أن يتغيب صاحب الإختصاص الأصيل أو أن يعترضه مانع سواء كان إراديا كالإستقالة أو الإمتناع عن العمل أو كان غير إرادي كالمرض والموت وعندئذ يحل من يعينه المشرع محل الأصيل وتكون سلطات وإختصاصات من سيمارس الحلول هي ذاتها سلطات الأصيل."

ويعرف أيضا قيام السلطة الوصية بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا محل الجهات اللامركزية بتنفيذ بعض إلتزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو عن إهمال.

ويشترط في الحلول الإداري، أن ينص عليه القانون صراحة، أي تتضمنه النصوص والقوانين، الأمر الذي يضيء عليه شرعية أكثر في القيام بالمهام والصلاحيات، أن يتغيب صاحب الإختصاص الأصلي، أو عدم قدرته المادية أو القانونية على ممارسة الإختصاص نظرا لوجود مانع مادي أو قانوني يحول دون ممارسته لإختصاصه، أو أن يمتنع عن أداء ما أمره القانون به. وكمثال عن الحلول، مثل رئيس المجلس الشعبي البلدي لما يكون هناك ظروف إستثنائية تهدد إستقرار البلدية ولا يتدخل ويتخذ الإجراءات اللازمة يقدم له الوالي إعداز محدد بأجل ولا يقوم بالإجراءات اللازمة، الوالي هنا يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو غير زنيا يحل محله إلى غاية إنتهاء الظروف.

وكذلك ما نص عليه قانون 10-11 المتضمن قانون البلدية، سلطة الحلول هنا تعني أن الوالي يقوم بعمل المجلس الشعبي البلدي التداولي ويحل محله بخصوص ضبط الميزانية، والوالي هما بوصفه جهة وصاية ورقابة يقوم بهذا العمل وإتمام إجراءات ضبط الميزانية.

وجه المقارنة	التفويض	الحلول	الإنابة
من حيث التعريف	يعهد صاحب الاختصاص الأصلي بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر بناء على نص قانوني يجيز، مع احتفاظه بهذه الاختصاصات بصفة أصيلة.	يقصد به أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصلي أو يقوم به مانع يتحول دون ممارسته لاختصاصه أو يمتنع عن ممارسة اختصاصه فيحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك.	يقصد بها أن يتغيب شاغل الوظيفة الأصلي أو قيام مانع لديه يمنعه من ممارسة اختصاصه فتقوم السلطة الإدارية العليا بتعيين نائب يقوم بالعمل بدلا منه، وذلك إلى حين صدور قرار بانتهاء هذه النيابة أو انتهاء حالة الغياب أو زوال المانع.
من حيث مصدر ممارسة الصلاحيات	يستند إلى نص تشريعي، إلا أن صحة التفويض ومشروعيته يقتضي صدور قرار إداري بالتفويض	يتم بحكم القانون دون حاجة إلى إصدار قرار إداري.	تتم بحكم القانون وبموجب قرار ينص على تعيين النائب وبدون دخل لإرادة الأصلي أو النائب.
من حيث حجم الاختصاصات والصلاحيات	التفويض لا يجيز إلا مباشرة بعض اختصاصات صاحب الاختصاص الأصلي	يباشر كل اختصاصات الموظف الأصلي الذي حل محله	يمكن للنائب ممارسة كل اختصاصات الموظف الأصلي الذي حل محله أو جزء منها.
من حيث الهدف من الإجراء	يهدف إلى تخفيف الأعباء الوظيفية عن الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي	يأتي لمعالجة حالات طارئة نتيجة لغياب صاحب الاختصاص الأصلي	يأتي لمعالجة حالات طارئة نتيجة لغياب صاحب الاختصاص الأصلي
من حيث وجود صاحب الاختصاص الأصلي	يكون في وجود الرئيس الإداري أو غيابه، ويشترط وجود الأصلي لإصدار قرار التفويض	يكون في غياب صاحب الاختصاص الأصلي أو يقوم به مانع مادي أو قانوني يحول دون ممارسته لاختصاصه أو يمتنع عن ممارسة اختصاصه	يكون في غياب شاغل الوظيفة الأصلي أو قيام مانع مادي أو قانوني لديه يمنعه من ممارسة اختصاصه.

<p>تتمتع قرارات النائب بذات القيمة القانونية التي تتمتع بها قرارات الأصيل</p>	<p>تتمتع القرارات الصادرة في إطار الحلول بذات القيمة القانونية التي تتمتع بها قرارات الأصيل</p>	<p>نميز بين تفويض التوقيع الذي تأخذ فيه القرارات الصادرة عن المفوض اليه قوة ومرتبة القرارات الصادرة من الأصيل وليس المفوض اليه، أما في تفويض الاختصاص فينسب القرار إلى المفوض إليه وترتبط قوته بدرجة المفوض إليه في السلم الإداري.</p>	<p>من حيث مرتبة القرارات الصادرة عن من يحل محل الأصيل</p>
<p>تتم بحكم القانون، وبموجب قرار ينص على تعيين النائب بدون دخل لإرادة الأصيل أو النائب.</p>	<p>لا يملك صاحب الاختصاص الأصيل حرية الاختيار، لأن القانون هو الذي يحدد من يحل محله.</p>	<p>يتمتع الأصيل بحرية واسعة في اختيار المفوض إليه</p>	<p>من حيث سلطة الأصيل في اختيار من يحل محله</p>
<p>يتحمل النائب مسؤولية قراراته أمام جهة الإدارة وتجاه الغير ولا يملك الأصيل تجاهه أي سلطة رئاسية ولا يسأل صاحب الاختصاص الأصيل عن تصرفاته أو قراراته.</p>	<p>لا يتحمل صاحب الاختصاص الأصيل المسؤولية لأنه غائب.</p>	<p>لا تنتفي المسؤولية عن صاحب الاختصاص الأصيل، بل يبقى الرئيس المفوض مسؤولاً عن الأعمال التي فوضها، بالإضافة إلى مسؤولية المفوض إليه، تطبيقاً لمبدأ أن التفويض في الاختصاص، ولا تفويض في المسؤولية.</p>	<p>من حيث تحمل المسؤولية</p>
<p>تنتهي الإنابة بقوة القانون أو بزوال الظروف التي أدت إلى وجودها، ويكون هذا الانتهاء صراحة بإصدار قرار بانتهائها أو ضمناً بعودة الأصيل للقيام بمهامه أو تعيين شخص آخر محله</p>	<p>ينتهي الحلول بعودة الأصيل ومباشرة مهام منصبه أو تعيين شخص آخر محله</p>	<p>ينتهي التفويض بانتهاء المدة المحددة أو بالإلغاء متى يقرر الأصيل إلغاء التفويض، كما ينتهي لأسباب أخرى يحددها القانون حسب نوع التفويض.</p>	<p>من حيث أسباب انتهاء الإجراء</p>
<p>لا يملك الأصيل أي سلطة رئاسية تجاه النائب، وبالتالي لا يسأل عن تصرفاته أو قراراته</p>	<p>لا يتمتع الأصيل بحق تعديل أو إلغاء القرارات الصادرة عن من حل محله، فما عليه إذا أراد إلغائها إلا أن يتوجه إلى السلطة الرئاسية المشتركة، أو إلى الجهة القضائية المختصة بحسب الأحوال</p>	<p>في التفويض يتمتع الأصيل بحق تعديل أو إلغاء القرارات الصادرة عن المفوض إليه</p>	<p>من حيث سلطات صاحب الاختصاص الأصيل</p>

2- العنصر الموضوعي (المادي):

وهو العنصر الثاني في ركن الإختصاص وبه تتحدد مهام وإختصاصات كل سلطة إدارية، ويشكل الإختصاص الموضوعي (المادي) الإطار العام الذي يحدده المشرع للسلطة الإدارية لممارسة مهامها المنوطة بها، وبعبارة أخرى مجال تحرك السلطات الإدارية، بحيث يضبط دائرة إختصاصها من خلال تحديد المواضيع والصلاحيات الخاصة بها والتي لا يجوز لها أن تخرج عنها، وإلا كنا أمام عيب عدم إختصاص موضوعي، وتظهر أهمية تحديد الإختصاص الموضوعي للجهات الإدارية في تجنب تداخل الإختصاص وحدوث نزاع فيما بينها، الأمر الذي يفرض على كل إدارة العمل في النطاق الذي حدده القانون لها. ويعرف أيضا على أنه: "تحديد أنواع معينة ومحددة من الأعمال يلزم المسؤول الإداري بمراعاتها عند إصداره للقرارات الإدارية، حيث أن المشرع هو من يوزع الأعمال والوظائف والصلاحيات بين الجهات الإدارية المختلفة المركزية والمحلية والمرفقية، وهو من يضبط معالم ويرسم الحدود للإداريين على جميع المستويات تفاديا لظاهرة تداخل الإختصاص بنوعيه السلبي والإيجابي، بما ينجر عن ذلك من فقد المواطن ثقته في الإدارة ومن إنتشار واسع لظاهرة البيروقراطية بمفهومها السلبي. فالإدارة لا تتدخل في اختصاص لم يحدده لها القانون، فمدير الجامعة مثلا لا يحق له التدخل بقرارات في مجال وإختصاص مستشفى من المستشفيات ولا يحق له التدخل في اختصاصات البريد أو اختصاصات البلدية إلى غير ذلك، من الاختصاصات التي لا تهمه ولا تدخل في مجاله ولا في طبيعة المهمة التي يمارسها، كما حددها له القانون، إلا إذا كان هذا الاختصاص يخدم النشاط الذي يباشره، حتى في هذه الحالة هو لا يتدخل إلا بالقدر الذي يخدم المرفق الذي يشرف عليه. فمثلا يحق لرئيس الجامعة، أن يتدخل في موضوع البناء في جامعته ولكن بالقدر الذي يخدم هذه الجامعة فقط، فالبناء هنا عمل ثانوي بالنسبة لهذا المرفق، وبالتالي فهو لا يشكل تعد على من له صلاحية وإختصاص البناء والتعمير في الدولة، كما أن إشراف رئيس الجامعة على مستوصف داخل جامعته لا يشكل تدخلا في العمل الإستشفائي، وتصديق مسؤولي الجامعة على الصور المطابقة للأصل بالنسبة للشهادات التي تمنحها هذه الجامعة ليس تدخلا في صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه... إلخ. النص الذي أنشأ الشخص المعنوي وعينه هو الذي يحدد اختصاصاته، مثلا مؤسسة رئاسة الجمهورية الدستور هو الذي أنشأها وحدد صلاحيات رئيس الجمهورية، مثلا قانون البلدية 11/10 يحدد في مواده اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء بصفته ممثلا للدولة أو ممثلا للبلدية. وبالتالي القانون هو من يمنح الإختصاص لجهة معينة وهو من يسحب منها.

3- العنصر المكاني:

ويتحدد بالنطاق الجغرافي أو الإقليمي الذي تعمل في دائرة اختصاصه هذه السلطة الإدارية، فالوالي في حدود ولايته ورئيس المجلس الشعبي البلدي في حدود البلدية، في حين السلطة الإدارية المركزية تمارس اختصاصاتها على كافة التراب الوطني. ويقصده حصر الحدود الإدارية والإقليمية التي يجوز لرجل الإدارة المختص في نطاقها ممارسة سلطاته في إصدار القرارات الإدارية، ويفترض الإختصاص المكاني للقرار الإداري صدور القرار في نطاق جغرافي معين وتنفيذه فيه بإختصاص السلطات المركزية، رئيس الجمهورية، والوزراء إختصاصهم وطني، أما الهيئات اللامركزية، الوالي مثلا يمارس مهامه في نطاق ولايته، ورئيس المجلس الشعبي البلدي في نطاق بلديته، وكل تجاوز للنطاق الإقليمي المحدد قانونا، كأن يمتد إختصاصهم خارج نطاقهم المحدد، يعتبر العمل مشوبا بعيب عدم الإختصاص المكاني وعرضة للطعن القضائي حيث مثلا لا يجوز لرئيس بلدية زغاية أن يتعدى حدود بلديته ليشمل بقراراته حدود بلدية سيدي مروان، لأن اختصاصه محدود بحدود بلديته (بلدية زغاية) فالإختصاص إذا كان إقليميا أو محليا يمارس إقليميا أو محليا، أما إذا كان وطنيا فيمارس وطنيا ولا يحق لصاحب الاختصاص أن يتجاوز حدود اختصاصه الإقليمي تحت طائلة البطلان لعمله أو اختصاصه.

4- العنصر الزمني:

يعرف الإختصاص الزمني على أنه تلك الفترة الزمنية التي يوصف ضمنها تصرف الموظف بأنه صحيح ومشروع، أي ضمن الفترة التي حددها القانون، وحتى يعد كذلك يتعين أن يصدر القرار في الفترة الممتدة من تاريخ تعيينه في المنصب إلى تاريخ إنتهاؤها.

لكل مسؤول إداري نطاق زمني يكتسب من خلاله صفة تؤهله لمباشرة صلاحيات تنتهي مدتها بانتهاء هذه الصفة، فبداية الحياة الوظيفية تكون بقرار التعيين وتنتهي بالتقاعد أو الوفاة أو الاستقالة أو العزل...إلخ.

أما إذا كان القرار الصادر عن هيئة تداولية، أي أن هذا المجلس له عهدة ويستطيع هذا المجلس أن يصدر قرارات خلال عهده، ولكن خارج العهدة وعند انتهائها يعد القرار معيب بعيب عدم الاختصاص الزمني.

ويحكم النطاق الزمني لإصدار القرارات الإدارية ضابطين لازمين لصحة تلك القرارات، فيما يتعلق باختصاص إصدارها، وأولهما ضرورة صدورهما خلال مدة تقلد الموظف لأعمال الوظيفة، وثانيهما صدور تلك القرارات خلال الميعاد الذي أوجب القانون صدورهما فيه.

ثانيا- صور الاختصاص:

1- الاختصاص المقيد والاختصاص التقديري:

إن للاختصاص الإداري صور يظهر فيها، فرغم أن اختصاصات الإدارة محددة كلها بالقانون، إلا أن هذا التحديد يتراوح ما بين التقييد البسيط إلى التقييد الجامد.

فمجال تدخل الإدارة محدد دائما ولكن قد يكون هذا التحديد على سبيل الحصر وقد يكون على سبيل المثال، وقد يكون إختصاص الإدارة مقيدا وقد يكون تقديريا.

أما الاختصاص المقيد فهو الاختصاص الذي لا تكون فيه الإدارة حرة في اتخاذ قراراتها ولا تملك سلطة التقدير أو الاختيار في تصرفاتها لأنها مقيدة بنص قانوني معين يحدد عناصر ومحتوى وشروط وأساليب وطرق اتخاذ القرار الإداري، فالقانون هنا لا يترك للإدارة مجالا واسعا تتحرك فيه ويقيدها بأحكام وإجراءات وقواعد وشروط لا تملك سوى إتباعها عند اتخاذها لقراراتها، والاختصاص هنا معقود للإدارة ولكنه لا يترك لها حرية اتخاذها كما تريد، وإنما هو مقيد بنص قانوني موجود مسبقا.

أما الاختصاص التقديري فعكس ذلك، حيث يحدد القانون للإدارة اختصاصا محددًا لكنه لا يقيد بها بإجراءات وقواعد وشروط، بل يترك لها حرية تحديد ذلك بنفسها وتحت مسؤوليتها، فتقدر هذه الإدارة مدى ضرورة تصرف معين من عدمه، كما تبحث بنفسها في مدى ملاءمة قرار أو إجراء معين لمسألة معينة.

والمثال الذي نسوقه في هذا المجال هو أمه إذا كانت الإدارة كقاعدة عامة حرة في تسبب قراراتها أو عدم تسببها، فإن ذلك يعني أن اختصاصها في مجال تسبب القرارات الإدارية اختصاص تقديري.

ولكن هناك حالات ينص القانون عليها يجب تسبب قراراتها كما في حالة عزل موظف من منصب عمله. ففي هذه الحالة تجد الإدارة نفسها مجبرة على إتباع مجموعة من الإجراءات والأشكال يفرضها القانون عليها، مثل الإجراء القاضي باستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، أو مجلس التأديب، الإجراء الذي يقضي بالسماح للموظف المعني باختيار الدفاع الذي يراه مناسبًا له، وللإطلاع على ملفه، وغيرها من الإجراءات التي يتقيد بها المسؤول الإداري قبل إتخاذ قراره وممارسة اختصاصه، فهو وإن كان يملك بموجب مركزه القانوني كرئيس إداري أن يطرد الموظف إلا أن ذلك لا يجوز إلا بعد استشارة اللجنة المذكورة والسماح للموظف بالدفاع عن نفسه، وما إلى ذلك من القيود الواردة على هذا الاختصاص. فالاختصاص المقيد هو إختصاص محدد على سبيل الحصر والدقة، لا تملك الإدارة فيه سوى ممارسة الاختصاص الذي جاء في النص القانوني. أما الاختصاص التقديري فيعطي قدرا من الحرية تمارسها الإدارة عند اتخاذها لقراراتها. ووفقا لما تراه هي موافقا أو مناسبًا أو ملائما للوضع.

2- الاختصاص المستقل والاختصاص المشترك:

قد يتخذ القرار الإداري صورة القرار المستقل ويصدر من سلطة إدارية واحدة ومستقلة لا يشارها في هذا الاختصاص أية جهة إدارية أخرى كما في حالة صدور قرار من رئيس مجلس شعبي بلدي يقضي مثلا بتفويض أحد نوابه بمهمة معينة فهذا القرار مستقل وفردى لأنه لم يشاركه في إتخاذة أية جهة إدارية أخرى.

وقد يتخذ القرار الإداري صورة القرار المشترك، كما في حالة القرارات المشتركة بين عدد من الوزراء (القرارات الوزارية المشتركة)، وقرارات التوظيف وقرارات الترقية ورفع الأجور وما إلى ذلك من القرارات التي لا يتم اتخاذها إلا بتدخل عدة جهات إدارية (كما في حالة تدخل كل من وزارة الداخلية ووزارة المالية في قرارات التوظيف).

ثالثاً: عيب ركن الاختصاص : (عيب عدم الاختصاص أو اغتصاب السلطة)

يمثل عيب عدم الإختصاص أول العيوب التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي، بالنظر إلى أهميته في الحياة الإدارية التي تؤكد على تأطير قواعد الإختصاص وتحديد مهام ووظائف كل هيئة إدارية حتى لا يكون هناك خلط أو تداخل أو حتى تنازع في الإختصاص،

يتحقق عيب الإختصاص كلما صدر القرار عن سلطة لا تملك صلاحية إصداره، ويتصل عيب الإختصاص بالنظام العام، فيمكن للمدعي إثارته في أي وقت حتى بعد فوات ميعاد الطعن في القرارات الإدارية. ويعرف أيضاً على أنه عدم أهلية الجهة الإدارية المعنية بالقيام بعمل معين، لأنه لا يدخل في صلاحياتها الزمانية أو المكانية، الشخصية أو الموضوعية.

ويعرف أيضاً عيب عدم الإختصاص هو إنعدام القدرة والأهلية أو الصفة القانونية على إتخاذ قرار إداري معين بإسم ولحساب الإدارة العامة بصفة شرعية.

إذن عيب عدم الاختصاص من أهم وأقدم العيوب التي تطال القرار الإداري. وعادة القاضي بعدما يدرس الدفع الشككية مباشرة يهاجم ركن الاختصاص ويتصدى له هل هذا القرار صادر من جهة مختصة متعلق بمضمون الاختصاص ... إلخ. ويمكن للقاضي الإداري إثارة الدفع بوجود عيب في الإختصاص من تلقاء نفسه، ولو لم يثره المدعي بنفسه كسبب للإلغاء، فهو من النظام العام.

لا يجوز تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الإختصاص أو إجازته بإجراء لاحق من السلطة الإدارية المختصة به قانوناً بل يجب صدور قرار جديد بإجراءات جديدة تتوافر فيه شروط القرار الإداري الصحيح، وبالتالي لا يزول العيب القانوني الذي شاب القرار الإداري، ويبقى القرار غير مشروع ويستوجب إلغاءه. وتعددت أشكال عيب عدم الإختصاص وتتمثل في:

1- عيب عدم الإختصاص الزمني: وتتحقق صورة عدم الإختصاص الزمني في حالة إتخاذ هيئة إدارية قراراً إدارياً في وقت لم تكن فيه مؤهلة لإتخاذها ومن صور ذلك إتخاذ موظف قراراً قبل تنصيبه، أو توقيفه عن العمل، ومن صور ذلك أيضاً إتخاذ هيئة قراراً بعد إنتهاء ولايتها الإنتخابية، أو إتخاذ سلطة ما قراراً بعد فوات الأجل الممنوح لها قانوناً لإتخاذ مثل هذا القرار.

2- عيب عدم الإختصاص المكاني: ويقصد به أن يصدر أحد رجال الإدارة قراراً يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية المحددة لممارسة إختصاصه، ويعد عيب عدم الإختصاص المكاني من العيوب الأقل حدوثاً، بالإضافة إلى أن الحدود المكانية لمزاولة الإختصاصات الإدارية تكون في الغالب واضحة بشكل كبير.

3- عيب عدم الإختصاص الشخصي: والذي يمكن وصفه بأنه عيب عدم إختصاص جسيم، ويكون عدم الإختصاص جسيماً:

- إذا صدر القرار أو التصرف من شخص عادي لا يملك صفة الموظف العام.
 - في حالة صدوره من جهة إدارية ولكنه يدخل في دائرة إختصاص السلطة التشريعية
 - في حالة صدوره من جهة إدارية ولكنه يدخل في دائرة إختصاص السلطة القضائية.
- ويعد القرار منعماً لا يترتب عنه أي أثر قانوني، يطلق عليه أغلب الفقهاء مصطلح إغتصاب السلطة ويكون من آثاره فقدان القرار لصفته وطبيعته الإدارية فلا يعد باطلاً وقابلاً للإلغاء فحسب وإنما يعد القرار معدوماً لا تلحقه أية حصانة ولا يزول إنعدامه فوات ميعاد الطعن فيه ولا يتقيد الطعن بشرط الميعاد، إذ يمكن سحبه وإلغائه بعد إنتهاء ميعاد 4 أشهر المحددة للطعن،

4- عيب عدم الإختصاص الموضوعي: يتحقق عدم الإختصاص من الناحية الموضوعية عندما يصدر قرار من جهة إدارية في موضوع هو من إختصاص موظف أو جهة إدارية غير التي قامت بإصدار فتعدي بذلك على إختصاص تلك الجهة، ويسمى بالموضوعي أو الوظيفي لأنه يتعلق بالوظيفة الممارسة.

الفرع الثاني: ركن الشكل (formes)

ويعرف عنصر الشكل في القرار الإداري على أنه المظهر الخارجي الذي يتخذ القرار للإفصاح عن إرادة الإدارة، والشكل هو الصورة الخارجية التي تحتم مجموعة القواعد القانونية في الدولة صدور القرار طبقا لها، والأصل أن للإدارة الحرية في اختيار شكل قراراتها.

ويعرف أيضا بأنه الإطار الخارجي الذي يكشف ويربر إرادة الإدارة في إتخاذ وإصدار قرار إداري معين، وذلك حتى يصبح القرار الإداري ظاهر ومعلوم ومنتجا لأثاره القانونية ومحتجا به إزاء المخاطبين به، وقد أقر الشكليات كعنصر في إتخاذ القرارات الإدارية من طرف السلطات العمومية في جل إداراتها ومرافقها، لضمان حماية المصلحة العامة ولتدعيم مبدأ المشروعية في الدولة. ومن خلال التعاريف السابقة نجد أن ركن الشكل في القرار الإداري في قالب الخارجي المادي الذي يفرغ فيه مضمون القرار الإداري ليوجه إلى المخاطبين به ويعبر عن إفصاح الإدارة عن إرادتها في إحداث أثار قانونية، وعادة لا يلزم المشرع الإدارة بإصدار القرار الإداري وفق شكل معين، إلا في حالات معينة قدر فيها المصلحة العامة أو حتى مصلحة المخاطبين بالقرار، فيتترك لها السلطة التقديرية في ذلك فلها أن تصدر القرار مكتوبا أو شفويا، ويجد ركن الشكل في القرار الإداري مصدره من خلال مبدأ المشروعية في كل المصادر المكتوبة، القوانين والتنظيمات... والغير مكتوبة كالعرف، والمبادئ العامة للقانون.

أولا: نماذج عن شكليات القرار الإداري.

هي أشكال يفترض من الإدارة مراعاتها، خاصة إذا ألزمها القانون بها، وقد تتبعها الإدارة تلقائيا حتى دون إلزام قانوني بذلك، وهي على سبيل المثال لا الحصر:

1- أن يكون القرار الإداري مكتوبا:

وهو الأصل في القرارات الإدارية الكتابية، لأنها تعكس الوضوح والشفافية في العمل الإداري، وكذا هي وسيلة إثبات فعالة، وهي القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية محررة في وثيقة رسمية تتضمن مجموعة من المعلومات والبيانات التي تعبر عن مضمون القرار وإتجاهه، في بعض الأحيان يلزم المشرع الإدارة أن تفصح عن قراراتها في شكل مكتوب وإلا كانت مشوبة بعيب الشكل.

2- أن يحجر القرار باللغة العربية :

كما للمشرع أن يشترط في القرار الإداري أن يكون محررا بلغة معينة كاللغة العربية، ويؤدي صدور القرار الإداري بأي لغة أجنبية أخرى إلى أن يكون هذا القرار محل طعن، وهو ما تم النص عليه من خلال النص القانوني الذي يلزم الإدارة بتحرير أعمالها بإستخدام اللغة العربية وتؤكد من خلال قرار مجلس الدولة، تنص المادة 04 من القانون 91-05 المتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية على أنه: "تلزم جميع الإدارات العمومية والهيئات والمؤسسات والجمعيات على إختلاف أنواعها بإستعمال اللغة العربية وحدها في كل الأعمال من إتصال وتسيير إداري، ومالي، وتقني، وفني..."

والمادة 05: "تحرر كل الوثائق الرسمية والتقارير ومحاضر الإدارات العمومية والهيئات والمؤسسات والجمعيات باللغة العربية، يمنع في الإجتماعات الرسمية إستعمال أية لغة أجنبية في المداولات والمناقشات".

أما في قرار لمجلس الدولة لسنة 2002 فتم إلغاء القرار الإداري كونه جاء محررا بلغة أجنبية ومخالفا لنص المادة 03 من الدستور، ونص المادة 02 من القانون 91-05 المتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية.

3- مكان إصدار القرار الإداري وتاريخه :

بالنسبة للتاريخ في القرار الإداري يكتسي تاريخ ومكان تحرير القرار الإداري أهمية كبيرة من الناحية القانونية بإعتبار القرار الإداري وثيقة رسمية لذا يتوجب على الإدارة تسجيل المكان والتاريخ، وبعدها تدوين معلوماته في السجل الخاص والمتعلق بالقرارات الإدارية الصادرة الموجود على مستوى الإدارة مصدرة القرار.

ويعتبر التاريخ المتعلق بالقرار الإداري وتدوينه بالأهمية الكبرى بالنسبة للإدارة مصدرة القرار فهو يتعلق بتحديد الإختصاص الزمني لمصدر من جهة وللمخاطبين به على حد سواء، وإحترام الأجل القانوني والمواعيد لتنفيذ مضمون القرار، خاصة ذلك النوع من القرارات التي ترتب أثرها بمجرد صدورها.

إذا نص القانون على مكان معين لإصدار القرار يتعين على الإدارة التقيد به فيما يصدر عنها من قرارات، لكي تتجنب بطلان القرار في حالة مخالفتها هذا الإلتزام، فإن لم ينص القانون على مكان معين فلا تأثير لعدم ذكر المكان على صحة القرار وهذه مسألة تتعلق بالإختصاص المكاني يعني عدم قدرة الإدارة على إتخاذ قراراتها خارج نطاق إختصاصها الإقليمي.

4- بيان الأسانيد التي يستند إليها القرار :

وتسمى أيضا الإشارات أو التأشيريات، وتعرف على أنها الإحالة إلى النصوص القانونية والتنظيمية الأساسية التي يطبقها القرار وكذلك عند الإقتضاء الأراء والمقترحات التي يجب أن تسبق القرار، وتعتبر الإشارات من البيانات الهامة التي يتضمنها القرار المكتوب، وهي تذكر عادة في ديباجته، غير أنها غير ملزمة للإدارة بصفة عامة، وهي مجرد تقليد إداري، أو عادة إدارية، فهي ليست شرطا شكليا لصحة القرار فهي مجرد شكل إضافي غير لازم.

5- تسبب القرار الإداري :

يعني تسبب الإدارة لقراراتها الإدارية ذلك العمل الذي بمقتضاه تلتزم الجهة الإدارية المختصة بإصدار القرار الإداري بأن تحدد أسباب إصدار القرار وتصوغها في متن القرار، ويقصد به بيان سبب إتخاذ القرار في فحواه مكتوبا، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها، ويكون التسبب واجبا قانونا إذا فرضه المشرع على الإدارة بموجب نص قانوني. (وسنفضله أكثر في ركن السبب في القرار الإداري)

6- التوقيع والختم على القرار الإداري من الجهة مصدرة القرار الإداري

يشكل التوقيع إسم السلطة الإدارية، مكتوب بخط يد مصدره في نهاية القرار الإداري المكتوب أي في أسفله عادة، هدفه إثبات صحة ومضمون القرار الإداري ويؤكد نزاهته وتحمل مسؤولية كل ما قد ينتج على هذا القرار من أثار على مصدر القرار نفسه أو على الغير، ويرى أغلب الفقهاء وكقاعدة عامة أن إصدار القرار الإداري مكتوبا يقتضي عمليا توقيع الجهة المختصة، سواء ورد هذا الإجراء في نص قانوني أو لم يرد، وذلك من أجل إضفاء مزيد من المصداقية والحجية على الوثائق الإدارية كوسائل إثبات.

ويعتبر التوقيع على القرار الإداري المكتوب شكلية جوهرية يترتب على تخلفها بطلان القرار الإداري غير الموقع، إذا ورد نص يقضي بوجودها، أما عن إمكانية استخدام الكتابة والتوقيع الإلكتروني فإنه لا يوجد ما يمنع من إستخدامها، خاصة اليوم مع عصرة ورقمنة الإدارات وإستعانتها بالوسائل التكنولوجية الحديثة في أسلوب عملها.

ثانيا: الأثار المترتبة على مخالفة الشكل في القرار الإداري

كما سبق القول فالشكل يمثل القالب الخارجي للقرار الإداري، ولتحديد الأثار المترتبة على مخالفة الشكل درج الفقه والقضاء إلى التمييز بين نوعين من الشكليات شكليات جوهرية وهي شكليات ألزم المشرع إتباعها بنص قانوني مشوبا بعيب الشكل، وتخلفها يؤثر على مضمون القرار الإداري، وتعرض مخالفتها القرار المعيب إلى البطلان، وشكليات ثانوية وهي الشكليات التي لا يؤثر غيابها في مضمون القرار، أي أن القرار سيصدر بنفس المضمون لو إتبعته الإدارة الشكل الذي أغفلته، إذن فالقاضي عند تأكده من أن عيب الشكل جوهرية يقر ببطلان القرار الإداري. (وهو ما سنوضحه لاحقا في العيب الذي يطال ركن الشكل والإجراءات معاً).

الفرع الثالث: ركن الإجراءات (procédures)

قد ينص القانون على إلزام الإدارة إتباع إجراء معين يدخل في إعداد القرار الإداري وتكوينه، نظرا لإعتبارات معينة، يتعين على الإدارة أداءها وإلا عد قرارها باطلا وعرضة للطعن القضائي.

تمثل الإجراءات مجموعة السلوكيات والمراحل السابقة على عملية إتخاذ القرارات الإدارية، وتدخل في تكوينها وتشكيل محتواها، كما تؤثر في مدى شرعية القرارات الإدارية في جميع الحالات، لأنها تعتبر جزءا من القرارات الإدارية المتخذة، والإجراءات تقررت لتحقيق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء فإذا ما تخلفت هذه الإجراءات المنصوص عليها قانونا لإتخاذ قرار إداري ما، فإن القرار يقع باطلا ويجوز الطعن فيه إداريا أو قضائيا.

لكي تظهر الإدارة إرادتها الملزمة في صورة قرار إداري نهائي قد تتخذ إجراءات ومراحل خاصة، وتعرف أنها تلك المراحل السابقة على عملية إتخاذ القرارات الإدارية شكلا وتكوينها ويعتبرها جزءا أساسيا في صناعة القرار الإداري، فهي تؤثر في مدى شرعيته وإذا ما نص القانون على وسيلة ما فيجب إتباعها وكل تخلف لهذه الإجراءات المنصوص عليها قانونا يؤدي إلى بطلان القرار ويجوز الطعن فيه إداريا أو قضائيا، فالقرارات الإدارية لا تصدر إلا طبقا لقواعد وإجراءات حددتها القوانين والتنظيمات، وما على الجهات الإدارية سوى الإلتزام بها وإحترامها.

أما القواعد الإجرائية فكثيرة هي الأخرى، وهي تتميز عن الأشكال أو الشكليات القانونية، بخاصية أساسية فيها، هي كونها تشكل مرحلة من مراحل القرار الإداري، في حين أن الشكلية ليست سوى مظهر يظهر فيه هذا القرار. أو هي كما يعرفها رجال القانون بمثابة التعبير أو الإعلان الخارجي للإدارة.

ونذكر من هذه الإجراءات على سبيل المثال ما يلي:

- إجراء إحترام المدة القانونية أو المواعيد
- إجراء القيام بالتحقيقات اللازمة قبل إتخاذ القرار.
- إجراء التصويت.
- نظام المداولة.
- الإجراء الاستشاري (طلب الاستشارة)
- إجراء إحترام حقوق الدفاع.

أولا: نماذج عن بعض الإجراءات:

ويمكن أن نفضل الحديث في أربعة إجراءات هامة وأساسية في القرارات الإدارية هي:

1- إجراء توازي الأشكال:

ومؤدى هذا الإجراء، أن أي قرار إداري صادر بتعديل أو تميم أو إلغاء قرار إداري آخر سابق عليه في الوجود، لا بد وأن يصدر من نفس السلطة، وأن يكون له نفس الطبيعة القانونية، بحيث يكون موازيا له في الشكل والطبيعة، فالقرار الوزاري لا يعدله ولا يتممه ولا يلغيه سوى قرار وزاري مماثل له، والمرسوم التنفيذي لا يعدله ولا يلغيه سوى مرسوم تنفيذي صادر عن نفس السلطة، وهكذا دواليك.

هذا هو مدلول توازي الأشكال، وهو مبدأ يطبق جنبا إلى جنب مع مبدأ آخر هو مبدأ تسلسل وتدرج القرارات الإدارية المستمد من مبدأ تدرج القوانين.

والذي يعني أن القرار الإداري الأدنى، يخضع للقرار الإداري الأعلى، فالمرسوم يخضع للقانون، والقرار يخضع للمرسوم والمقرر يخضع للقرار وهكذا...

بحيث لا يجوز للمقرر الإداري أن يتجاوز القرار فيما يأمر به هذا القرار، ولا يجوز للقرار أن يتجاوز المرسوم ولا يحق للمرسوم التنفيذي أن يتعدى على المرسوم الرئاسي، ولا يستطيع المرسوم الرئاسي أن يتجاوز الدستور وهكذا...

2- إجراء الإستشارة:

كثيرا ما يفرض المشرع على الإدارة، استشارة هيئة من الهيئات الاستشارية قبل اتخاذ قرار من القرارات، كإجراء ضروري لسلامة هذا القرار، كما في حالة إستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، أو لجنة التأديب، قبل إصدار قرار عزل موظف لأي سبب كان، كما جاء في قانون الوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 حيث تنص المادة 165 منه على ما يلي: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني.

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمع كـمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبتّ في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها."

3- احترام حقوق الدفاع:

عندما يتعلق الأمر باتخاذ قرار إداري فيه مساس بحقوق وحرية الأشخاص تلتزم الإدارة وقبل اتخاذها لقرار كهذا، بالسماح لهذا الشخص بالدفاع عن نفسه بنفسه أو بواسطة محامي. وأن عدم إتاحة الفرصة للمعني بالقرار بالدفاع عن نفسه قد يؤدي إلى إلغاء هذا القرار. (كما حدث في قرار المجلس الأعلى المؤرخ في 1966/12/2 الصادر في حق السيد بن تومي، الذي طردته بلدية الأغواط من منصب عمله دون أن تخطر له بالدفاع عن نفسه، فألغى المجلس الأعلى هذا القرار الإداري الذي لم يحترم حقوق الدفاع (حولية القضاء لعام 1967/1966 ص 260)).

4- إجراء التحقيق:

تعتبر إجراءات التحقيق من الإجراءات الهامة التي تلجأ إليها الإدارة قبل إصدارها قراراتها والمجال واسع لتطبيق هذا الإجراء مثاله القرار رقم 80812 الصادر في 1991/02/18 حيث أنه: "... إذا كان إجراء نزع الملكية من أجل المنفعة العامة يستدعي إجراء تحقيق مسبق كما تقتضيه مقتضيات المادة 03 من الأمر 48-76 الصادر في 1976/05/25 فإن هذا الشرط تقرر من أجل إحاطة المشروع بكل الضمانات القانونية والواقعية لعدم الإضرار بمصالح الجماعة ومصالح المواطنين." حيث لا يتم إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة إلا بعد القيام بتحقيقات مسبقة، ضمنا لأن يكون القرار الذي سيصدر مشروعا، بحيث يضمن عدم إضراره بمصالح الجماعة والمواطنين.

ثانيا: عيب الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية:

والأصل أن القرار الإداري لا يخضع في إصداره لشكليات وإجراءات معينة إلا إذا حدد المشرع أشكالا وإجراءات معينة للقرار، فعندئذ فلا يكون القرار سليما إلا إذا صدر وفقا للشروط والإجراءات الشكلية المقررة في القانون، فإذا تجاهلت الإدارة عند إصدار قرارها الشكليات والإجراءات التي أقرها القانون (إما أن تكون الإدارة قد أهملت هذه الأشكال تماما وإما لأنها نفذتها بشكل ناقص) كان القرار معيبا بعيب الشكل والإجراءات، فلا يكفي أن يصدر القرار الإداري من شخص مختص بل يجب أن يراعي الإجراءات التي أوجب القانون مراعاتها قبل إصدار القرار.

ويعرف على أنه مخالفة الإدارة للقواعد والإجراءات الشكلية التي قررها القانون بمناسبة إصدارها لقراراتها ويستوي أن تكون هذه المخالفة كاملة أو جزئية.

ويعرف أيضا بأنه عدم مراعاة مصدر القرار لقواعد الإجراءات أو الشكل التي يتعين احترامها عند إصدار القرار الإداري، إذا كان قصد قواعد الإجراءات والأشكال حماية المصلحة العامة والخاصة على حد سواء، ما يجعل القرار مشوبا بعيب الشكل وقابلا للإلغاء لعدم المشروعية.

وعرف عيب الشكل أيضا بأنه عدم مراعاة الإدارة الشكليات المفروضة أثناء تحرير القرار الإداري، وينحصر عيب الشكل في القرارات المكتوبة، ويستوي أن يكون القرار إيجابا، أو قرارا بالرفض، ومن ثمة تستبعد القرارات الشفهية من عيب الشكل، كما تستبعد القرارات الضمنية بالرفض.

ولا يوصف عيب الشكل والإجراءات بهذا الوصف إلا إذا كان مخالفا لمبدأ المشروعية وإلى ما نصت عليه القوانين والتنظيمات كقاعدة عامة، وقد تم تقرير الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية إعتبارا للمصلحة العامة، بما لها من أهمية واضحة على الإدارة وعلى المخاطبين بها.

ويمكننا وصف الشكل والإجراءات بأنها جوهرية، إذا أصبغ عليها القانون هذه الصفة بحيث رتب على مخالفتها البطلان، بالإضافة إلى أن الأشكال والإجراءات قد تفرض نفسها من حيث طبيعتها التي تشكل عند مخالفتها مساسا بمضمون القرار الإداري، أما بخصوص التمييز بين الشكل أو الإجراء الجوهري وغير الجوهري، فيصعب وضع معيار موضوعي للتمييز بينهما بسبب مرونة البعض منها ومكانتها التي تختلف بين القرارات الإدارية، وبالتالي يعود للقاضي تقدير طبيعة الشكل أو الإجراء المثار لرفع الدعوى، ويتبين من موقف القضاء الإداري أن الأشكال والإجراءات الجوهرية هي الأشكال والإجراءات المتعلقة بحقوق المواطن والتي تؤثر بصفة حاسمة على محتوى القرار الإداري أما الأشكال والإجراءات غير الجوهرية أو الثانوية هي التي لا تؤثر على صحة القرار الإداري وسلامته ولا تمس بالضمانات المقررة للأفراد.

المطلب الثاني: العناصر المتعلقة بالصحة الداخلية للقرار الإداري

إن حرية الإدارة في إصدار قراراتها الإدارية ليست مقيدة فقد بضوابط شكلية. بل يرد عليها أيضا قيود موضوعية فيجب أن يكون للقرار الإداري سبب ومحل مشروع، وأن تهدف الإدارة من إصداره إلى تحقيق غاية مرتبطة بالصالح العام، ويشار إلى أن كل مخالفة لمبدأ المشروعية في العناصر الداخلية للقرار الإداري تعرضه للبطلان.

وبإتحداد كل من العناصر الشكلية والموضوعية للقرارات الإدارية تصبح نافذة في مواجهة المخاطبين بها. نقصد بالأركان الداخلية في القرارات الإدارية العناصر التي يتضمنها القرار في طياته، وداخله، والمندمجة فيه، وهي على ثلاثة أنواع وهي: المحل، السبب، الغاية أو الهدف من هذا القرار. وهناك البعض من يدمج بين المحل والسبب فيعتبر أن محل القرار الإداري هو نفسه سببه.

الفرع الأول: ركن السبب (le motif)

لما كان القرار الإداري أداة لإفصاح الإدارة عن إرادتها، وجب أن يستند هذا الإفصاح إلى سبب، فالقرارات الإدارية لا تصدر إلا بناء على ذلك، ويعرف سبب القرار الإداري على أنها الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة لإصداره، فالسبب هنا عنصر خارجي موضوعي يبرر للإدارة التدخل بإصدار القرار وليس عنصرا نفسيا داخليا لدى من أصدر القرار ويعتبر هاذ التعريف سبب القرار الإداري عنصر خارجي موضوعي لا علاقة له بمصدر القرار الإداري حيث يرتبط الأمر بحالة قانونية أو واقعية بعيدة كل البعد عن مصدرها.

ويقصد به أيضا مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تحدث أولا ومسبقا وتوحي لرجل الإدارة أن بإمكانه قانونا التدخل وإصدار قرار إداري، ويعتبر السبب ركنا لازما لقيام القرار الإداري ويشترط فيه أن يكون صحيحا، إشتراط هذا التعريف الصحة في الحالة القانونية أو الواقعية التي أوجت للجهة الإدارية بإصدار قرارها.

إذن هو الحافز أو الدافع الخارج عن نطاقه وإرادة المسؤول على اتخاذ القرار الإداري، والذي يدفعه إلى هذا التصرف، هو إستناده إلى القاعدة القانونية أو إلى حالة واقعية، فهذه العناصر: أي القاعدة القانونية والحالة الواقعية، التي تركز عليها الإدارة في اتخاذ القرار الإداري، تكون سبب القرار الإداري.

وعلى هذا يكون السبب عبارة عن:

- أمر خارجي عن إرادة الموظف الذي يتخذه، ولكنه مدمج في القرار الإداري ذاته.

- قد يكون هذا السبب واقعة مادية، كواقعة الفيضانات التي تدفع المسؤول إلى اتخاذ قرار إعادة الإسكان.
- وقد يكون في شكل واقعة قانونية، كارتكاب الموظف لخطأ يتسبب في طرده.

مثال عن الحالة الواقعية (الواقعة المادية):

- حدوث فوضى واضطرابات في الدولة تؤدي أو أدت فعلا إلى خلل في النظام العام تدفع رئيس الجمهورية إلى إصدار مرسوم يعلن فيه حالة الطوارئ.
- نفرض أن هناك جدار آيل للسقوط يهدد حياة وأمن المواطنين، هذا يدفع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى إصدار قرار بهدم الجدار.

مثال عن الحالة القانونية (الواقعة القانونية):

- شغور منصب موظف هذه الواقعة القانونية تؤدي إلى ضرورة ملأ هذا الشغور وبالتالي لما يصدر قرار بتعيين موظف جديد هذا أساسه الواقعة القانونية التي تمثلت في شغور المنصب.
- وقد يكون سبب إصدار القرار الإداري الواقعة القانونية و/أو المادية مع بعض.

أولا: الشروط التي يجب أن تتوفر في السبب:

- لكل قرار إداري سبب يستند عليه، وقد أكد المشرع على ضرورة توافر شرطين في ركن السبب وهما:
 - أن يكون قائما وموجودا، أي أن يكون سبب القرار صحيح من الناحية المادية والقانونية
 - أن لا يكون وهميا أو صوريا، أي يكون ثابت الوجود كثبوت قيام الموظف بمخاطبة رئيسه بطريقة غير لائقة بصفته رئيس له مما يستوجب توقيع العقوبة التأديبية عليه
 - أن تكون الحالة القانونية أو الواقعية موجودة فعلا وليست مصنعة
 - إستمرارية الحالة إلى حين إصدار القرار الإداري.
 - بالإضافة إلى وجوب مشروعية السبب فحتى يعتد بالحالة القانونية أو الواقعية يجب أن تكون مشروعة أي لا تخالف القوانين والتنظيمات.

ثانيا: الفرق بين السبب والتسبب

يشكل إجراء التسبب أحد أهم صور الشفافية في إتخاذ الإدارة لقراراتها وهو ذلك الإجراء الشكلي الذي تضمنه الإدارة في قراراتها لتبرير أسباب إصدارها لها ويعرف على أنه الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري، وبالتالي يكون القرار مسببا إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار الإداري فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار، وقد نص الدستور الجزائري 2020 صراحة في المادة 26 منه على أنه: " ... تلتزم الإدارة برد معلل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري...."، وبالتالي فهو إجراء يتعين على الإدارة إتباعه.

والتسبب نوعان: تسبب إجباري للقرارات الإدارية وهو الذي ألزم المشرع أو القاضي الإدارة بالقيام به وإجراؤه، وتؤدي مخالفة الإدارة له كإجراء أساسي وعدم تسببها لقراراتها إلى بطلان القرار الإداري.

والأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها، إنطلاقا من إعتبار إقترانها بمبدأ المشروعية كأساس لقراراتها فلا حاجة لأن تبررها، إلا أنه في بعض الأحيان قد يلزمها القانون بذلك حماية للإدارة نفسها أو المخاطبين بقراراتها أو حتى الغير ونذكر من ذلك القرارات التأديبية، إشتراط المشرع الجزائري تسبب القرارات التأديبية في أغلب المجالات ونذكر تسبب القرارات المتعلقة بموظفين الذين يخضعون للقانون الأساسي للتوظيف العامة (المادة 165 منه) تسبب القرارات التأديبية في مجال مهنة الموثق (المادة 57) تسبب القرارات التأديبية في مجال مهنة المحضر القضائي (المادة 62) تسبب القرارات التأديبية في مجال مهنة المحاماة (المادة 119). بالإضافة إلى ما جاء في قانون مكافحة الفساد، وفي إطار مكافحته للفساد نص على واجب الشفافية في التعامل مع الجمهور وفي

نص المادة 11 منه نص على ما يلي: " لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات أن تلتزم أساسا - بتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وبتبيين طرق الطعن المعمول بها."، وكذا ماجاء في قانون الولاية 07-12 المادة 45 منه بخصوص إعلان توقيف المنتخب المحلي الذي يتعين أن مسببا.

وهناك التسبب الاختياري للقرارات الإدارية وهو التسبب التي تقوم به الإدارة من تلقاء نفسها دون أن يكون القانون قد ألزمها بذلك، وعلى ذلك الأساس تقوم الإدارة بسرد الأسباب التي دفعتها لإصدار القرار في متنه. والتسبب على اختلاف نوعيه إجباريا كان أو اختياريا يجب أن تتوافر فيه جملة من الشروط منها:

- أن يكون التسبب مباشرا ومعاصرا للقرار الإداري، مباشرا بمعنى أن يعلم صاحب الشأن بالتسبب بمجرد قراءة القرار، ومعاصرا أي أن يتوافر بيان الإعتبارات القانونية والواقعية للقرار وقت إصدار القرار نفسه.

- كما يجب أن يعكس التسبب عن الأسباب القانونية والواقعية التي أدت فعلا إلى صدور القرار الإداري.

- أن يكون التعليل كافيا وافيا واضحا ومحددا ، مؤديا الغرض من كتابته وحتى يؤدي الغاية المرجوة منه، وبالتالي فإن على الإدارة تجنب التسبب الصوري المكرر، كما يستبعد التسبب بالإحالة.

يمكننا التمييز بين سبب القرار الإداري وتسببيه من خلال إعتبار التسبب إجراء شكلي لا يرقى إلى مكانة ركن من أركان القرار الإداري، ولا يؤثر في إلغاءه إلا إذا إشرطه المشرع، في حين يدخل السبب ضمن أركان القرار الإداري وإنعدامه يؤدي إلى بطلان القرار الإداري، كما أنه لكل القرارات الإدارية سبب دافع لصدورها، ومن يدعي غير ذلك عليه إثباته، في حين أنه ليست كل القرارات الإدارية مسببة، فلكل قرار إداري سبب، وليس لكل قرار إداري تسبب

الفرع الثاني: ركن المحل (l'objet)

تقوم الإدارة بإصدار قراراتها الإدارية بهدف ترتيب جملة من الآثار القانونية من خلالها تتحقق المصلحة العامة، والقرار الإداري بوصفه عمل قانوني يرتب أثر قانوني، فيؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة على المراكز القانونية، بعكس الأعمال المادية التي لا ترتب آثار قانونية والتي ينحصر دورها في تنفيذ أعمال قانونية على اختلافها.

ويعرف محل القرار الإداري على أنه: " الأثر الذي تتجه نية مصدر القرار إلى إحداثه، وأثر القرار الإداري هو المركز القانوني الذي يدور حوله القرار الإداري إنشاء أو تعديلا أو إلغاء." ويعرف محل القرار الإداري أيضا بأنه: " الأثر الذي ينتج عن القرار الإداري مباشرة وفي الحال وهو بذلك جوهر القرار ومادته، وهو ما يميز القرار الإداري كعمل قانوني عن العمل المادي الذي يكون محله دائما متمثلا بنتيجة من الواقع."، نجد أن هذا التعريف يؤكد على أن أهم تمييز بين القرار الإداري كعمل قانوني عن العمل المادي هو أن القرار الإداري يرتب عنه آثار قانونية تمس بالمراكز القانونية للمخاطبين بها مباشرة.

وعليه يتمثل المحل في الأثر القانوني المباشر والهدف القريب المترتب على نفاذ القرار الإداري، سواء تمثل هذا الأثر في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني. فالمحل في تعيين موظف مثلا، هو ربط العلاقة بين الموظف الجديد والإدارة التي وظفته أما المحل في قرار طرد موظف، فهو قطع الصلة بينه وبين الإدارة التي وظفته.

أولا: الشروط التي يجب أن تتوفر في المحل:

ويشترط المشرع جملة من الشروط يتعين توافرها في محل القرار الإداري وهي:

- أن يكون محل القرار الإداري مشروعا، ويقصد بالمشروعية في هذا الصدد مطابقة القانون بمفهومه الواسع بدءا بالدستور والقوانين والتنظيمات... أي أن يكون الأثر الذي يستهدفه القرار الإداري جائز قانونا ومشروع (مثاله: تعيين موظف لم يستوفي شروط التوظيف).

- أن يكون محل القرار الإداري ممكنا وليس مستحيلا، أي أن يرتب القرار الإداري أثره القانوني فعليا، ويقصد بالإمكانية هنا الإمكانية الواقعية والقانونية، فمتى كان الأثر مستحيل التحقق ومستحيل التنفيذ ويستحيل أن يرتب أثره عد القرار منعدا. (ومثاله ترقية موظف متقاعد، أو متوفي).

ثانياً: العيب السبب والمحل: (عيب مخالفة القانون)

يسمى العيب الذي يطال كل من ركن السبب و المحل بعيب مخالفة القانون. وذلك إذا صدر القرار الإداري دون أن يستند إلى سبب صحيح، سواء تعلق الأمر بالسبب القانوني أو السبب الواقعي فإنه يكون قراراً معيباً بعيب السبب. وهو إما لعدم وجود الحالة القانونية أو الحالة الواقعية الباعثة على اتخاذه. كما يعتبر ركن المحل أحد الأركان الأساسية التي يبني عليها القرار الإداري، ومن صور مخالفة القانون المعروفة نذكر:

- المخالفة المباشرة والصريحة للقاعدة القانونية عندما تستبعد الإدارة القاعدة القانونية و تخالفها صراحة.
- المخالفة غير المباشرة للقاعدة القانونية وفيها حالتين هما
 - الغلط في الأساس القانوني المعتمد
 - الغلط في تفسير القاعدة القانونية

1- صور عيب مخالفة القانون.

ويتمثل عيب مخالفة القانون في أشكال مختلفة نلخصها فيما يلي:

أ- الخطأ في القانون.

وهو أن تستند الإدارة على سبب خاطئ من الناحية القانونية، ويظهر الخطأ في القانون في صور متعددة، ومن ذلك:

- إنعدام السند القانوني في القرار الإداري هو القاعدة القانونية التي يستند إليها القرار الإداري، ويتحقق العيب عند إنعدام هذه القاعدة أن تستند الإدارة إلى سند قانوني غير موجود، أي قاعدة قانونية منعدمة، كأن تصدر الإدارة قراراً إستناداً إلى قانون تم إلغاؤه، وبالتالي فإن إنعدام الأساس القانوني والشرعي لإصدار الإدارة لقراراتها يصيب عليها صفة اللاشريعة كون القرار فقد سبب وجوده لذا فهو باطل يستوجب الطعن فيه بالإلغاء.
- وقد تستند الإدارة على لائحة غير مشروعة وهذا كالإستناد إلى نص لائحي مخالف للقانون كرفض منح المدعي معاشاً تنفيذياً للائحة مخالفة للقانون، أو إنهاء خدمة موظف إستناداً إلى لائحة أصبحت غير مشروعة لتغير الظروف الواقعية والقانونية التي دفعت لإصدارها.
- أو أن تستند الإدارة على قانون غير قابل للتطبيق وتتضمن هذه الصورة العديد من الفرضيات، ومن أهمها أن تستند في قرارها على قاعدة قانونية ليست سارية المفعول بعد، أو أن تمتد مجال تطبيق قاعدة قانونية إلى حالات أخرى لم ينص عليها القانون.
- وقد تقوم الإدارة بإحلال السند القانوني ويكون في حالة ما إذا قامت الإدارة بإحلال سبب قانوني في حالة معينة لا ينطبق عليها مضمون القرار، أي تعتمد الإدارة نصاً قانونياً غير النص الواجب التطبيق على الواقعة المعروضة عليها وتهمل النص الواجب التطبيق.

ب- الخطأ في الوقائع:

ونميز بين أمرين الأول الإنعدام الكلي للوجود المادي للواقعة، والثاني الخطأ في التكييف القانوني للوقائع.

- وإنعدام الوجود المادي للوقائع يكون في حالة إسناد السلطة الإدارية المختصة في إصدار قرار إداري معين إلى وقائع مادية أو قانونية غير موجودة مادياً وغير صحيحة من الناحية المادية أو القانونية أي أنها إرتكبت خطأ مادي في تحديد الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية التي شكلت سبب إصدار القرار الإداري، ففي هذه الحالة يعد القرار الإداري مشوباً بعيب إنعدام السبب ويعتبر بالتالي غير مشروع يجب الحكم بإلغائه بواسطة دعوى الإلغاء أمام القاضي المختص، سواء كانت السلطة الإدارية حسنة النية أو سيئة النية في ذلك.

ويكون الكشف على إنعدام الوقائع المادية من طرف القاضي، بحيث يكشف أن الإدارة إستندت إلى وقائع صحيحة ماديا وموجودة، كما يشترط أن تكون واضحة ومحددة أي قائمة فعلا وغير مهمة، ومثال ذلك القرار التأديبي الذي تصدره الإدارة، فالقاضي يبدأ ببحثه أولا بالتحقق من الوجود المادي وهل إرتكب الموظف فعلا هذه المخالفات التي هي سبب إصدار القرار أم لا.

الفرع الثالث: ركن الغاية أو الهدف (le bute)

ويعرف هدف القرار الإداري على أنه: "الأثر البعيد أو النهائي وغير المباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري في قراره". ويعرف أيضا على أنه: "النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، أو الهدف الذي يستهدف تحقيقه القرار الإداري". إذن الغاية هي الهدف والأثر البعيد والنهائي وغير المباشر الذي تستهدفه الإدارة من تصرفاتها القانونية وقراراتها الإدارية، فالغاية من جميع القرارات الإدارية تتمحور حول فكرة واحدة أساسية هي فكرة تحقيق المنفعة العامة (l'intérêt général). وهذه قاعدة عامة تحكم جميع أعمال السلطة الإدارية وتلتزم بها الإدارة العمومية في كل أعمالها. بحيث أن القانون لم يمنح الإدارة العمومية السلطات والامتيازات (أي امتيازات السلطة العامة) التي تتمتع بها إلا باعتبارها وسائل تساعد على تحقيق الغاية الأساسية التي تسعى إليها وهي تحقيق الصالح العام.

إذن فهذه القرار الإداري هو الغاية التي تبتغها الإدارة من وراء إصدارها لقراراتها على الوجه المشروع، وهو تحقيق المصلحة العامة، وما تأثيرها في المراكز القانونية للمخاطبين بقراراتها إلا سعيا منها لتحقيق أهداف النشاط الإداري وهو تحقيق الصالح العام.

أولا: المصلحة العامة كهدف لإصدار القرار الإداري:

يتعين على الإدارة حين إصدارها لقراراتها أن تسعى لتحقيق المصلحة العامة، من حيث الإستجابة لمتطلبات الجمهور، وإذا حادت الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة وتحولت إلى هدف سياسي أو شخصي، كان القرار معيبا وعرضة للإلغاء. إن القاعدة العامة التي تحكم جميع أعمال السلطة الإدارية هي تحقيق المصلحة العامة في جميع القرارات التي تصدر عنها وأن لا تسعى إلى هدف آخر وإلا أصبحت قراراتها غير مشروعة لبعدها عن هدف المصلحة العامة، كما توجد عدة صور لمجانبة الإدارة العامة في قراراتها تحقيق الصالح العام منها إستهداف مصلحة شخصية أو محاباة الغير. والهدف من التصرف الإداري هو تحقيق المصلحة العامة بذاتها وعليه إذا كانت هناك عدة أهداف من شأنها تحقيق مصلحة عامة، فإن للإدارة أن تختار من بين هذه الأهداف أكثرها تحقيقا للصالح العام، وعليه فإن القرار الإداري يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة من حيث الإستجابة لمتطلبات الجمهور.

ثانيا: قاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري:

إذا كانت القاعدة العامة تستهدف المصلحة العامة، فإن هناك قاعدة أخرى تكملها هي أن تكون الإدارة ملزمة بتحقيق هدف محدد أي جزء محدد من المصلحة العامة نفسها.

لما كانت حدود المصلحة العامة واسعة فضفاضة وليس من صالح الإدارة ترك عضو الإدارة حرا طليقا في نطاقها فإن المشرع قد يحدد له ودوما في نطاق المصلحة العامة هدفا محدد ومخصصا لا يجوز لرجل الإدارة أن يسعى لتحقيق غيره ولو كان الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه متعلقا بالصالح العام، ويتعرف رجل الإدارة على وجود هذا القيد من عدمه بالرجوع إلى النصوص أو بإستخلاصه له من روح التشريع، وقد جاءت قاعدة تخصيص الأهداف فعليا للحماية للمخاطبين بالقرارات الإدارية من تعسف الإدارة وتسترها تحت لواء المصلحة العامة التي تدعيها في إصدارها لقراراتها، فكانت وسيلة لضبط وتقييد الإدارة التي تدعي على الدوام إستهدافها المصلحة العامة.

وأحيانا بالنسبة لبعض القرارات الإدارية، لم يكتف القانون بغاية المصلحة العامة في معناها العام والمطلق، بل يتطلب أيضا أن تسعى الإدارة مصدرة القرار لغاية معينة بالذات أو هدف لذاته، وفي هذه الحالة يكون القرار معيبا بعبء إساءة إستعمال السلطة إذا ثبت أن الإدارة لم تستهدف في قرارها هذا الهدف الخاص المعين الذي حدده القانون، حتى ولو كانت الإدارة قد

إستهدفت مصلحة عامة أخرى نظرا لأن القانون يتطلب إستهداف مصلحة أو هدف بذاته لا يجوز الحياد عنه، ولكن هذا يتحقق في حالات إستثنائية.

ثالثا: عيب ركن الغاية (عيب الانحراف في استعمال السلطة)

وبالتالي، فإن أي عمل تقوم به الإدارة العمومية لتحقيق مصلحة شخصية، فإنه يعتبر غير قانوني سواء كان هذا العمل يهدف إلى تحقيق انتقام شخصي أو لأسباب سياسية أو لتحقيق نفع مالي شخصي أو من أجل محاباة الغير، أو تحقيق مصلحة خاصة ففي هذه الحالات، يكون القرار الإداري غير قانوني ومشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف في استعمال السلطة لأنه خالف الغاية المحددة وبالتالي يكون قابل للإلغاء من طرف القاضي.

ويسمى بالإنحراف في استعمال السلطة وبإساءة استعمال السلطة، ويعرف على أنه هو العيب الذي يصيب ركن الهدف من القرار الإداري ويجعله غير مشروع، وفي حالة الإنحراف في استعمال السلطة يكون القرار سليما في بعض عناصره، فقد إتخذ من موظف مختص وإستوفى الشروط المطلوبة لكن الإدارة إستهدفت من ورائه غرضا مغايرا للغرض المسطر لها، وهو عيب ليس من النظام العام ولا يتعرض له القاضي ما لم يتمسك به الخصوم.

ويعرف أيضا بأنه إستخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء بإستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو إبتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون.

وقد نص الدستور في المادة 25 من على أنه: " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة"، وكذا ما نصت عليه المادة 5 من المرسوم المنظم لعلاقات الإدارة مع المواطن على أنه: "يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف." وبالتالي كل إنحراف في استعمال السلطة والحياد عن المصلحة العامة يعاقب عليه القانون.

ومثاله الإنحراف في استعمال السلطة، إنحراف رئيس بلدية أولاد فايت في إصداره لقراره بحرمان (ط.م) من قطعة الأرض الممنوحة له فقط دون مواطنين آخرين إستفادوا بحصص أرض في نفس المكان، لكن لم تنزع لهم رغم أنهم لم يباشرو في بناء مساكنهم، فلهذا فإن القرار الذي إتخذه رئيس بلدية أولاد فايت غير قانوني ويستلزم البطلان، وفيه إنحراف واضح عن المصلحة العامة، وهو ما قضى به مجلس الدولة بتاريخ 19/04/1999.