المحاضرة الرابعة: أركان القرار الإداري.

القرار الإداري السليم والمشروع هو الذي تكتمل عناصر مشروعيته، واستيفاءه للأركان الشكلية والموضوعية التي يقوم عليها، والمتمثلة اساسا في ركن الاختصاص، ركن الشكل والاجراء، ركن السبب، ركن المحل، وركن الغاية على النحو الذي يتم تفصيله فيما يلي:

-اولا - ركن الاختصاص:

يعرف بالقدرة أو المكنة المخولة للموظف أو لجهة إدارية بممارسة عمل معين، وشبه الفقه فكرة الاختصاص في القانون العام بفكرة أهلية الأداء في القانون الخاص لتعلقها بالقدرة على مباشرة التّصرفات القانونية المختلفة، وتستمد قواعد الاختصاص مصدرها من النّصوص التشريعية على اختلاف درجاتها الدستورية، القانونية والتّنظيمية.

وعليه يجب أن يصدر القرار محترما مصادر النّظام القانوني، المتعلقة بتوزيع الاختصاص بين مختلف هيئات الجهاز الإداري، والتي تعتبر من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها النّظام العام تكريسا لمبدأ الفصل بين السّلطات، مراعاة لمصلحة الإدارة والأفراد وتحديدا للمسؤولية النّاتجة عن ممارسة الإدارة لوظيفتها.

هذا،وتعتبر قواعد الاختصاص من النّظام العام لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، وإلا كان القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص، ولصاحب المصلحة حق الطعن فيه بدعوى الإلغاء، ويمكن للقاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه في أي مرحلة من مراحلها.

وتتحدد قواعد الاختصاص استنادا إلى العنصر الشّخصي والموضوعي والزّمني والمكاني وهي العناصر التي تشكل مجال رقابة القاضي الإداري بموجب دعوى الإلغاء على النّحو الذي يتبيّن فيما يلي:

-1-**الاختصاص الشّخصي:**

يقصد بالعنصر الشّخصي في ركن الاختصاص تحديد الشّخص (الموظف) أو الجهة الإدارية المرّخص لها باتخاذ القرار الإداري، من منطلق أنّ القرار الإداري السّليم المنتج لآثاره القانونية يجب أن يصدر ممن له الصّفة القانونية وإلا كان القرار باطل أو معدوم.

ولعلّ أهم استثناء يرد على الاختصاص الشّخصي هو الأخذ بنظرية الموظف الفعلي Fonctionnaire de fait وهو الشّخص الذي لم يصدر قرار تعيينه في المنصب مع الاعتداد بالقرار الصادر عنه واعتباره قانونيا منتجا لآثاره سواء في الظروف العادية حماية لمصلحة الأفراد على أساس الظاهر أو في الظروف الاستثنائية ضمانا لمبدأ استمرارية المرفق العام.

**-2-الاختصاص الموضوعي:**

يقصد بالاختصاص الموضوعي تحديد طبيعة الأعمال والتّصرفات القانونية المخولة للشّخص أو الهيئة الإدارية وهو الوجه الآخر للاختصاص الشّخصي، حيث برسم الوظائف وتحديد المهام يمكن لكل شخص من أشخاص القانون الإداري، سواء جهة مركزية أو محلية أو مرفقية من معرفة صلاحياته، فيبادر إلى القيام بها ولا يحاول التّدخل في اختصاصات جهات إدارية أخرى ،ومن البديهي أنّ مخالفة الاختصاص الموضوعي يترتب عنه بطلان القرار الإداري، مثلا حق العفو الشامل هو من اختصاص رئيس الجمهورية وأيضا قيادة القوات المسلحة، وإعلان حالة الحصار وإبرام المعاهدات. وتنفيذ القوانين وإصدار المراسيم التنفيذية من اختصاص الوزير الأول لا غير طبقا للمادة 99 من دستور 1969 المعدل والمتمم.

غير أنّ تعدّد أوجه النّشاط الإداري واتساعها دفعت المشرع أن يعترف لبعض القائمين بأعباء السّلطة الإدارية بنقل جزء من اختصاصهم إلى الغير، كما هو الشأن في حالة التّفويض الحلول

أو الانابة.

-ا-**تعريف التفويض وشروطه:**

يقصد بالتفويض أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى مرؤوسيه أو معاونيه المباشرين وفقا للقانون، وعليه فان التفويض يتم وفق الشروط الآتية:

-ضرورة وجود نص قانوني يرخص بالتفويض، فلا تفويض إلا بنص.

-ضرورة أن يكون التفويض جزئي وليس كلي.

-لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض بدوره الاختصاصات التي فوضت إليه إلى شخص ثالث، فلا تفويض في التفويض.

**- أنواع التفويض**:

يميز الفقه الإداري بين نوعين من التفويض،تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

- التفويض في الاختصاص يتمثل في نقل بعض اختصاصات موظف أو سلطة إدارية إلى موظف أو سلطة إدارية أخرى،بينما التفويض في التوقيع فيتمثل في تخويل المفوض.

إليه توقيع قرارات باسم المُفوض أي الموظف الأصيل.

- إن تفويض الاختصاص يمنع فيه المفوض من ممارسة الاختصاصات التي يفوضها طيلة مدة التفويض أما تفويض التوقيع فلا يمنع الأصيل من ممارسة اختصاصه والتوقيع حتى مع وجود التفويض.

- لا يقوم تفويض الاختصاص على الاعتبار الشخصي، فيبقى هذا الأخير قائما حتى في حالة حدوثعوارض كالوفاة أو المرض أو الاستقالة بينما يقوم التفويض في التوقيع على اعتبار شخصي، ينتهي إذا اعترض أحد طرفي التفويض عارض من العوارض السابقة.

- تختلف القيمة القانونية للعمل أو القرار الإداري في تفويض الاختصاص حسب مصدر العمل، بينما لا تختلف قيمة العمل أو القرار في التفويض في التوقيع مهما كان الموقع سواء كان المُفوض أو المفوض إليه.

**-ب- تعريف الحلول:**

في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل أو تعرضه لمانع ما، سواء كان إراديا كالاستقالة أو الامتناع عن العمل أو كان غير إرادي كالمرض والموت مثلا ففي هذه الحالة يحل من يعينه المشرع محل الأصيل ويمارس اختصاصات هذا الأخير ذاتها.

**-ج- تعريف الإنابة:**

إذا حدث شغور في منصب معين نتيجة غياب أو امتناع عن العمل بسبب المرض السفر أومهمة معينة، تقوم السلطة المختصة ذاتها او سلطة أعلى منها بتعيين نائب يقوم بالعمل وفقا للقانون

**- الفرق بين الحلول والإنابة:**

يستنتج ممّا تقدم أن الحلول غير الإنابة، ففي حالة الحلول نكون أمام تمرد الأصيل وامتناعه عن القيام بواجباته مما يدفع بالسلطة الوصية للحلول محله، ويحدد القانون من يمارس سلطة الحلول كأن يحلالوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحالات التي حدّدها القانون.

أما في حالة الإنابة فإن الأصيل لم يتقاعس عن القيام بواجباته ولم يتمرد بل امتنع عن ذلك بسبب مرض أو سفر أو مهمة معينة، ففي هذه الحالة يخول القانون للأصيل اختيار من يراه مناسبا لاستخلافه كاختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي نائب يستخلفه في حالة غيابه.

**ج) الاختصاص الزّمني:**

إنّ بداية الحياة الوظيفية تكون بصدور قرار التّعيين والتّنصيب الصادر عن الجهة المختصة، فيكتسب الموظف من خلاله صفة تؤهلهلمباشرة صلاحياته، ونهاية هذه الصّفة تكون بالتقاعد، الوفاة   
أو الاستقالة أو بنقل الموظف نوعيا إلى منصب آخر.

وعليه لا يجوز للموظف إصدار قرارات إدارية قبل اكتساب الصّفة، وبعد فقدانها، لأنّه يصبح غير مختص زمنيا بإصدار القرار، وبالمقابل إذا حدد القانون مدّة معينة للقيام بالتّصرف، فإنّه يتحتم على الإدارة المختصة إصدار القرار خلال تلك الفترة وإلا كان القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص الزّمني، وهذا ما تقرّر بموجب المادة 166 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، إذ تقضي بأنّه إذا لم يتخذ القرار التأديبي خلال 45 يوما من تاريخ معاينة الخطأ يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل.

**-د- الاختصاص المكاني:**

هنا يتعيّن التّمييز بين القرارات الصادرة عن السّلطات المركزية التي تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة ولها طابع وطني، والقرارات الصادرة عن السّلطات اللا مركزية التي يحدد القانون نطاق اختصاصها الإقليمي كالوالي ورئيس المجلس الشّعبي البلدي، حيث يترتب على تجاوزها لذلك النّطاق الجغرافي بطلان قراراتها بسبب عيب عدم الاختصاص المكاني، كأن يصدر والي ولاية وهران قرار يمتد أثره إلى ولاية تلمسان مثلا.

**2) الشكل والإجراء:**

لا توجد قاعدة عامة تحدد الأشكال والإجراءات اللازمة في جميع القرارات الإدارية، إلا أنّه قد يفرض المشرع على الإدارة إتباع إجراءات محدّدة أو إفراغ قراراتها في أشكال وقوالب معينة تحت طائلة البطلان.

وقد عمد الفقه إلى التّمييز بين الشّكليات والإجراءات تبعا لاختلاف تأثير كل منهما على مشروعية القرار، مستندا في ذلك على معايير قسّم بموجبها هذه الشّكليات والإجراءات إلى جوهرية يترتب على عدم مراعاتها إصابة القرار الإداري بعيب الشّكل أو الإجراء، ممّا يعرضها للإلغاء من قبل القاضي الإداري المختص وأخرى ثانوية لا تؤثر على صحة القرار الإداري.

وتكمن أهمية ركن الشّكل والإجراء في دعم وتقوية مبدأ المشروعية في الدولة، وتجنب الذّاتية والعفوية في اتخاذ القرارات الإدارية، حيث تُمنح الإدارة فرصة التدبر والدّراسة لتجنب الوقوع في الخطأ، وإرساء بذلك الضّمانات اللازمة لحماية الحقوق، والتّوفيق بين المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، وتمكين القاضي الإداري من بسط رقابته على القرارات الإدارية، والتأكد من مطابقتها لمبدأ المشروعية، وغنّى عن البيان أنّ شكل القرار الإداري يختلف عن الإجراء على النّحو الذي يتبيّن فيما يلي:

**- شكل القرار La forme:**

يقصد بالشّكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري أي القالب المادي الذي يفرغ فيه، إذ أنّه قد يكون كتابيا أو شفويا، صريحا أو ضمنيا، كما يقتضي أحيانا أن يتضمن تسبيبا وتحييثا وتوقيعا.

-**الإجراءات Les procédures:**

تعني الأعمال والتراتيب والتّصرفات التي يجب أن يمر بها القرار الإداري قبل أو عند أو بعد صدوره، كإجراء الاستشارة التي تكون اختيارية، ملزمة،أو رأي مطابق،وإجراء التحقيق في قرار نزع الملكية للمنفعة العامة.ونشر إعلان عن إجراء مسابقات وامتحانات ،وتبليغ إنذار قبل الفصل للتّخلي عن المنصب وحق الدّفاع في القرارات التأديبية...الخ

**-3- ركن السّبب:**

يعرف السّبب بأنّه الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع وتحرك الإدارة لإصدار قرار إداري، وتتمثل الحالة الواقعية في الأوضاع المادية النّاتجة عن الطبيعة كالزّلزال أو الفيضان أو انتشار وباء أو بفعل الإنسان كاحتجاج أو اضطراب أمني يدفع رجل الإدارة المختص إلى اتخاذ قرار المحافظة على النّظام العام في جانبه الأمني لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات.

أمّا الحالة القانونية فقد تأخذ شكل ارتكاب خطأ مهني مثلا يؤدي إلى اتخاذ القرار التأديبي أو تقديم استقالة كسبب قرار الإدارة بقبولها وإنهاء العلاقة الوظيفية...الخ.

ويظل عنصر السّبب متأثر بسلطة الإدارة وإرادتها عما إذا كانت مقيدة أو تقديرية، إذ يتعيّن عليها إصدار القرار متى توافرت هذه الأسباب، كأن يلزمها القانون بمنح ترخيص في حالات محدّدة وفقا لشروط وإجراءات مقننة مسبقا.

ففي هذه الحالة تكون سلطتها مقيدة وتصدر القرار متى توافرت هذه الأسباب، وقد تكون لها السّلطة التّقديرية، كأن يترك لها القانون قدرا من الحرية في ممارسة أعمالها وإصدارها للقرارات وهو الأصل وحينها تملك الإدارة السّلطة التّقديرية، فتقدر بحسب الظروف والملابسات جدوى إصدار القرار من عدمه، كما هو الحال في قرارات التّرقية مثلا.

وقد استقر القضاء على ضرورة توفر شرطين في سبب القرار الإداري.

أن يكون سبب القرار قائما وموجودا وقت اتخاذ القرار، إذ لا يكفي وجود الحالة الواقعية   
أو القانونية وإنّما يجب استمرارها إلى حين إصدار القرار.

أن يكون السّبب مشروعا وتظهر أهمية هذا الشرط في حالة السّلطة المقيدة للإدارة عندما يحدد المشرع أسباب معينة يجب أن تستند عليها الإدارة لإصدار بعض قراراتها وإلا كان القرار قابل للإلغاء لعدم مشروعية سببه، وقد تطورت الرّقابة القضائية على ركن السّبب في القرار الإداري حتى في حالة السّلطة التّقديرية وانتقل القاضي الإداري من التأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة الواقعية أو القانونية التي بنّي عليها القرار إلى رقابة مدى صحة التّكييف القانوني لها إلى أن وصل إلى تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار[[1]](#footnote-2) أي انتقل من رقابة المشروعية إلى رقابة الملائمة، خاصة في مجال التأديب أو القرارات ذات العلاقة بالحقوق والحريات العامة.

**-4- ركن المحل:**

يقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني الحال والمباشر الذي يحدثه القرار سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهاءه.

**-أ-** ويشترط القضاء في محل القرار الإداري أن يكون الأثر القانوني للقرار ممكن التّحقيق قانونا وواقعا، لأنّه متى كان ذلك مستحيلا كان القرار معدوما، كترقية موظف بعد إحالته على التّقاعد أو قرار تحويل طالب من جامعة إلى جامعة أخرى دون أن يكون الطالب مسجل فعلا في الجامعة.

**-ب-** كما يشترط أن يكون المحل مشروعا[[2]](#footnote-3) أي يجب أن يكون الأثر القانوني الذي تقصد الإدارة ترتيبه جائزا قانونا، من حيث اتفاقه وعدم تعارضه ومخالفته للنّظام القانوني السّائد في الدولة ضمانا لمبدأ المشروعية.

**-خامسا - ركن الهدف او الغاية:**

يقصد بركن الهدف في القرار الإداري النّتيجة النّهائية التي تهدف الإدارة العامة تحقيقها من وراء إصداره، ويتميّز ركن الغاية بالطابع الذّاتي إذ هو تعبير عن قصد ونية الإدارة مصدرة القرار، ويشترط لصّحة القرار الإداري أن يهدف لتحقيق غاية مشروعة، والتي تأخذ في الواقع صورتين أساسيتين:

**- تحقيق المصلحة العامة:**

تسعى الإدارة دوما من وراء القيام بنشاطاتها إلى تحقيق المصلحة العامة وإلا كان نشاطها غير مشروع وقراراتها مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السّلطة.

**- احترام قاعدة تخصيص الأهداف:**

لما كانت حدود المصلحة العامة واسعة وفضفاضة، فإنّ المشرع قد يحدد للإدارة في نطاق المصلحة العامة هدفا محددا وخاصا من وراء النشاط الذي تقوم به لا يجوز السّعي لتحقيق غيره، ولو كان الهدف الذي تسعى لتحقيقه متعلقا بالصالح العام.

1. - هل الخطأ المهني موجود.

   - ما هي درجته؟ من الدرجة الثانية أو الثالثة.

   - هل هناك تناسب وتلاءم بين الخطأ والعقوبة التأديبية مثلا؟ [↑](#footnote-ref-2)
2. - عدم مخالفة القرار للقانون بمفهومه الواسع. [↑](#footnote-ref-3)