

جامعة محمد بوضياف المسيلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

محاضرات في مقياس

القرارات والعقود الإدارية

موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق
تخصص القانون العام
المجموعة الثانية

د/ رابعي إبراهيم

السداسي الأول

الموسم الجامعي 2022/2021

المبحث الخامس: أركان القرار الإداري

يقوم القرار الإداري على خمسة أركان، لا وجود له بدونها، ولو تخلف أحدها أو شابه عيب وصف القرار بعدم المشروعية وأمكن الطعن فيه وطلب إبعائه أمام القضاء، عن طريق دعوى الإبعاء. فيجب أن يكون هناك سبب وجيه يقتضي صدور القرار، ويجب أن يصدر القرار من جهة مختصة، وفقا للإجراءات التي حددها القانون ويفرغ القرار في الشكل الذي حدده القانون، وأن يكون محله مشروع ويستهدف تحقيق المصلحة العامة، وبذلك تتمثل أركان القرار في: السبب، الاختصاص، الشكل والإجراءات، المحل، الهدف. نتناولها باختصار في المطالب الموالية.

المطلب الأول: ركن السبب

نتطرق في هذا المطلب لتعريف ركن السبب، وشروطه، والعيوب التي تتعلق بهذا الركن.

أولاً: تعريف ركن السبب: سبب القرار الإداري "هو الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى تدخل الإدارة لاتخاذ القرار، فهو مبرر وسند خارجي لإصداره"،¹ أو كما عرفه بونار "هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإداري وتبرر احتمال اتخاذه".² أو كما يسميها الفقيه دوجي هو الباعث الملهم الذي يثير مجرد الفكرة لدى رجل الإدارة في أن يقدم على اتخاذ العمل القانوني"³ أي أن السبب مستقل عن إرادة رجل الإدارة، ومرتبطة بحالة واقعية أو قانونية، يتعين على رجل الإدارة أن يتدخل لمواجهتها والتعامل معها بإصدار قرار حتى ولو كان ضد رغبته الشخصية.⁴

فلا يكفي لتحقيق هذا الهدف أن يصدر رجل الإدارة قراره اعتقاد بأنه يسعى لتحقيق المصلحة العامة، بل يتعين عليه أن يتخذ قراره استجابة لمتطلبات الحياة العملية واحتياجات المجتمع والظروف الواقعية التي تبرر وتدفع لإصدار القرار وتكون مناسبة له.⁵

وقد يكون السبب حالة واقعية مثل الفيضان أو الزلزال، أو حريق أو اضطراب أمني، أو أحداث شغب... أو حالة قانونية، مثل استقالة موظف، أو ارتكابه لخطئ تأديبي...

وبخصوص وجوب اتخاذ القرار إذا توفرت أسبابه فقد ميّز الفقه والقضاء بين حالتين:

✓ السلطة المقيدة: هي الحالة التي يحدد فيها المشرع أسبابا معينة لاتخاذ بعض القرارات أو تكون الإدارة ملزمة باتخاذ القرار متى توفرت أسبابه، كأن يفرض القانون على الإدارة أن تمنح رخصة معينة لطلبها إذا توفرت شروط محددة. وتستفاد السلطة المقيدة من الألفاظ التي تفيد الالتزام مثل يجب ويتعين وعليه....

✓ السلطة التقديرية: في هذه الحالة لا تحدد النصوص القانونية سببا بعينه لاتخاذ القرار أو أنها تحدد السبب دون أن تلزم الإدارة بإصدار القرار، فتوفر السبب لا يقتضي صدور القرار وجوبا، ويعبر عن هذه السلطة بعبارة يمكن، يجوز، له أن، يستطيع...⁶

ثانياً: شروط ركن السبب: استقر القضاء على ضرورة توفر شرطين في سبب القرار الإداري:

1. أن يكون سبب القرار قائماً وموجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار، أي أن تكون الحالة الواقعية أو القانونية موجودة فعلاً وإلا كان القرار الإداري معيباً في سببه، ولا يكفي وجودها بل يجب أن يستمر وجودها حتى صدور القرار، فإذا وجدت الظروف الموضوعية لإصدار القرار إلا أنها زالت قبل إصداره فإن القرار يكون معيباً في سببه، فمثلاً لو تقدم موظف بطلب استقالة ثم تراجع وقام بسحب ذلك الطلب قبل صدور قرار قبولها، فلا يمكن لذلك الطلب أن يكون سبباً لقرار إنهاء الرابطة الوظيفية، كذلك لا يعتد بالسبب الذي لم يكن موجوداً قبل إصدار القرار إلا أنه تحقق بعد ذلك، فتقديم طلب الاستقالة بعد صدور قرار إنهاء المهام لا يشكل سبباً لهذا القرار.⁷

2. أن يكون السبب مشروعاً، وتظهر أهمية هذا الشرط في حالة السلطة المقيدة للإدارة، عندما يحدد المشرع أسباباً معينة يجب أن تستند إليها الإدارة في إصدار بعض قراراتها، فإذا استندت الإدارة في إصدار قرارها إلى أسباب غير تلك التي حددها المشرع فإن قرارها يكون مستحقاً للإلغاء لعدم مشروعية سببه.⁸

فإذا حدد المشرع للإدارة سبباً لإصدار بعض القرارات فعليها الالتزام بها ولا تملك أن تستند إلى غيرها من الأسباب، فإن خالفها وأصدرت القرار استناداً إلى سبب أجنبي اعتبر القرار غير مشروع لعدم مشروعية السبب.⁹

ثالثاً: صور رقابة القضاء لركن السبب (عيوب ركن السبب): يخضع سبب القرار الإداري لرقابة متدرجة من قبل القضاء، تبدأ من التأكد من الوجود المادي للواقع، ثم رقابة صحة التكييف القانوني للواقعة، وأخيراً رقابة ملاءمة وتناسب القرار مع القرار المتخذ.

1- **الرقابة على وجود الوقائع:** في هذه الحالة يتأكد القاضي من الوجود الفعلي للحالة الواقعية أو القانونية التي بني عليها القرار، فإذا تبين أن القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب يبرره فإنه يكون جديراً بالإلغاء لانتفاء الواقعة التي استند عليها، أي لانعدام السبب. فإذا تم فصل موظف لارتكابه خطأً تأديبياً، ثم تبين أنه لم يرتكب ذلك الخطأ إطلاقاً، فإن قرار الفصل يعتبر غير مشروع لانعدام السبب.¹⁰ أو يصدر قرار الخصم من راتب الموظف لغيابه عن العمل لمدة يوم بدون مبرر، فحالة الغياب تشكل واقعة مادية تبرر قرار الخصم، غير أنه إذا اثبت الموظف وجوده في مكان العمل في ذلك التاريخ يجعل الواقعة التي استند عليها القرار غير صحيحة، وغير موجودة أصلاً مما يجعل القرار معيباً بعيب انعدام السبب.¹¹

2- **الرقابة على تكييف الوقائع:** بعد تحقق القاضي من وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها، ينتقل للتأكد من صحة التكييف القانوني لها، فعدم التزام الموظف بتعليمات رئيسه الإداري (واقعة قانونية) تشكل خطأً تأديبياً من الدرجة الثالثة، وهي سبب لاتخاذ قرار إداري تأديبي من الدرجة الثالثة، ولو كُيف الخطأ على أنه من الدرجة الرابعة لشكل عيباً من عيوب السبب، يتعلق بتكييف الواقعة.

3- **الرقابة على ملاءمة القرار للوقائع:** الأصل ألا تمتد رقابة القضاء الإداري لتشمل البحث في مدى ملاءمة وتناسب الوقائع مع القرار الصادر بناءً عليها، لأن تقدير أهمية الوقائع وخطورتها مسألة تدخل ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة.

إلا أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر أخذ يراقب الملائمة بين السبب والقرار المبني عليه وخاصة فيما يتعلق بالقرارات المتعلقة بالحريات العامة. ثم امتدت الرقابة على الملائمة لتشمل ميدان القرارات التأديبية.¹²

المطلب الثاني: ركن الاختصاص في القرارات الإدارية

يقصد بالاختصاص القدرة على مباشرة عمل إداري معين أو تحديد مجموعة الأعمال والتصرفات التي يكون للإدارة أن تمارسها قانوناً وعلى وجه يعتد به.¹³ أو هو "القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني".¹⁴

ويعتبر توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها نظام القانون العام ويراعى فيها مصلحة الإدارة التي تستدعي أن يتم تقسيم العمل حتى يتفرغ كل موظف لأداء المهام المناطة به على أفضل وجه، كما أن قواعد الاختصاص تحقق مصلحة الأفراد من حيث أنه يسهل توجه الأفراد إلى أقسام الإدارة المختلفة ويساهم في تحديد المسؤولية الناتجة عن ممارسة الإدارة لوظيفتها.

وتجد قواعد الاختصاص أساسها ومصدرها في القانون (الدستور، القانون، التنظيم)، وذلك بحسب الجهة المصدرة للقرار الإداري. فنجد الدستور يحدد اختصاصات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، سواء المتعلقة بسلطة التعيين التي تصدر بشأنها قرارات فردية، أو بالسلطة التنظيمية التي يمارسها من خلال القرارات التنظيمية. ونجد قانون البلدي مثلاً يحدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وهكذا

وبما أن ركن الاختصاص يتعلق بصلاحية رجل الإدارة لممارسة مهام في موضوع محدد وفي زمان ومكان محددين وفقاً لما يحدده القانون، فإن الاختصاص يأخذ أربعة صور أساسية وهي الاختصاص الشخصي، والاختصاص الموضوعي، والاختصاص الزماني، والاختصاص المكاني. ويعبر عنها أيضاً بصور الاختصاص أو عناصر الاختصاص.

أولاً: الاختصاص الشخصي: يقصد بالاختصاص الشخصي تحديد الشخص أو الجهة الإدارية الخولة والمرخص لها باتخاذ القرار الإداري،¹⁵ ويشترط لصحة القرار الإداري أن يصدر من الشخص أو الهيئة المنوط بها إصداره، فقد حدد القانون لكل قرار جهة تختص بإصداره،¹⁶ ولا يملك هذا الشخص أو تلك الجهة نقل اختصاصها للغير إلا في الأحوال التي يجيزها القانون.

مثال: وفقاً للمادتين 91 و92 من الدستور يعود الاختصاص الشخصي في تعيين رئيس الحكومة والوزراء والسفراء والولاة والقضاة لرئيس الجمهورية.

ويرد على الاختصاص الشخصي جملة من الاستثناءات تتمثل في نظرية الموظف الفعلي، التفويض، الحلول، الانابة، نوجزها على النحو الآتي:

1- **نظرية الموظف الفعلي:** الموظف الفعلي أو الواقعي هو الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلاً، أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلاً، ومع ذلك تعتبر القرارات الصادرة منه سليمة ومنتجة لآثارها". وتستند نظرية الموظف الفعلي على اعتبارين مختلفين بحسب الحالة:

• في الظروف العادية: تجد نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية تبريرها في حماية مصلحة الافراد، استنادا على "الأوضاع الظاهرة" فعمل الموظف الذي لم يصدر قرار تعيينه أو كان باطلا يعتبر عملا صحيحا أخذا بالأوضاع الظاهرة التي تعامل معها الجمهور، حيث لا يمكن لهم معرفة صحة تعيين هذا الموظف من عدمه.

• في الظروف الاستثنائية: تجد هذه النظرية تبريرها في ضمان استمرارية سير المرفق العام بانتظام واطراد، استنادا على "حالة الضرورة" ففي حالة اختفاء السلطات الشرعية أي اختفاء صاحب الاختصاص القانوني بسبب غزو خارجي أو حالة الحرب فان الضرورة تقتضي قبول تصرفات الموظف الفعلي حتى وان كان قرار تعيينه باطلا أو لم يصدر أصلا. او انتهت علاقته بالوظيفة بسبب التقاعد أو الفصل.¹⁷

2- **التفويض**: نتناول مفهومه وشروطه وأنواعه، وذلك في العناصر التالية:

أ- **مفهوم التفويض وأهميته**: تستلزم ضرورات العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة أن يفوض بعض الموظفين المختصين بعض أعمالهم إلى موظفين آخرين غالباً ما يكونون مرؤوسين بالنسبة لهم. ويقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه. بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل.¹⁸

وعرفه سليمان الطماوي بأنه " أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر".¹⁹

وللتفويض مزايا عدة فهو من جانب يخفف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصيل، إذ يقوم بنقل جزء من اختصاصه في مسألة معينة إلى أحد مرؤوسيه.

ويؤدي من جانب آخر إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم ويدرب المرؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء، فينمي فيهم الثقة والقدرة على القيادة.²⁰

ب- **أنواع التفويض**: يظهر التفويض في صورتين هما: تفويض الاختصاص (السلطة) وتفويض التوقيع.

✓ **تفويض الاختصاص (السلطة)**: يقصد بالتفويض في الاختصاص أن يعهد صاحب الاختصاص الاصلي الى غيره، سواء "كان في نفس مستواه الوظيفي أو أدنى منه بمباشرة جزء من اختصاصه فيكون مفوضا والآخر مفوض إليه، وذلك بموجب نص قانوني يجيز له ذلك.

وفي هذا النوع من التفويض تنتقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه، ويترتب على ذلك حرمان صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض،

وتصدر القرارات باسم المفوض إليه وليس باسم المفوض، ويوجه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصه، ويترتب على ذلك أن يظل التفويض ساريا حتى ولو تغير

الشخص المفوض إليه لان التفويض للمنصب ذاته وليس لشاغله، ما لم يصدر قرار صريح بإلغائه.²¹

✓ **تفويض التوقيع:** ويقصد به قيام صاحب الاختصاص الأصلي بتفويض أحد مرؤوسيه بالتوقيع على بعض القرارات باسم الأصل وتحت رقابته، فهو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه، ومن ثم فهو ينتهي بتغير المفوض أو المفوض إليه، كما أن هذا التفويض لا يحرم المفوض حق التوقيع إلى جانب توقيع المفوض إليه، ولا يمنع ذلك من ممارسة الرئيس المفوض ذات الاختصاص، كما أن القرارات الصادرة في نطاق التفويض، تأخذ مرتبة قرارات السلطة المفوضة²².

✓ **مقارنة بين نوعي التفويض:** من خلال ما سبق يمكن استخلاص الفروق بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع.

• تفويض الاختصاص تصرف حاجز يمنع الأصل من ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة مدة التفويض، في حين أن تفويض التوقيع لا يمنع الأصل من مشاركة المفوض إليه في التوقيع، أي أن المفوض والمفوض إليه يمكنهما ممارسة الاختصاص في نفس الوقت.

• تفويض الاختصاص موضوعي وليس شخصيا، ويترتب على ذلك ان يظل التفويض ساريا وقائما حتى لو تغير الشخص المفوض إليه، لان التفويض للمنصب ذاته وليس لشاغله، أما تفويض التوقيع فهو شخصي يقوم على أساس العلاقة بين المفوض والمفوض إليه، ومن ثم فهو ينتهي بتغير المفوض أو المفوض إليه.²³

• من حيث المسؤولية: في تفويض الاختصاص يعتبر المفوض إليه هو المسؤول عن التصرفات التي مارسها في إطار الاختصاص الممنوح له، لأن القرار الصادر عنه يعتبر قراره لا قرار المفوض، أما في تفويض التوقيع فان المسؤولية عن القرار تنصرف للأصل باعتبار أن المفوض إليه يتصرف باسم المفوض ولحسابه وتحت رقابته ومسؤوليته.

• في تفويض الاختصاص تكون قرارات المفوض إليه في نطاق التفويض منسوبة إلى المفوض إليه وتأخذ مرتبة درجته الوظيفية، أما في تفويض التوقيع فإن القرار يأخذ مرتبة وقوة المفوض وليس المفوض إليه.

ت- **شروط التفويض:** نظرا للطابع الاستثنائي للتفويض فإنه لا يكون صحيحا إلا إذا توفرت فيه جملة من الشروط:

✓ لا تفويض إلا بنص: حتى يكون التفويض صحيحاً يجب أن يسمح به القانون، أي ان يستند التفويض إلى نص قانوني يجيزه ويسمح به.

✓ صدور قرار التفويض: لا يكون التفويض صحيحا إلا إذا صدر قرار التفويض، أي أن التفويض لا يكون بقوة القانون، فلا يكفي وجود نص يجيز التفويض بل يجب أن يصدر قرار من صاحب الاختصاص الأصلي ينقل به بعض اختصاصاته للمفوض إليه، على أن يتضمن القرار حدود التفويض ومدته وشروط ممارسته.²⁴

✓ يجب أن يكون التفويض جزئياً: فلا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته، لأن هذا يعد تنازلاً من الرئيس عن مزاولة جميع أعماله التي أسندها إليه القانون.

✓ لا تفويض في التفويض: فلا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره، حيث استقر القضاء الإداري على أن التفويض في التفويض مخالف للقانون.

✓ أن يكون التفويض محدد المدة: فالتفويض مؤقت وقابل للرجوع فيه من جانب الرئيس لأن الأصل هو عدم التفويض والاستثناء هو التفويض الذي يستطيع الرئيس دائماً إلغائه بقرار ويسترد اختصاصه.²⁵

3- الحلول: يقصد بالحلول "أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصلي أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه، فحينئذ يحل محله في ممارسة الاختصاص من عينه المشرع لذلك".²⁶ فعند غياب صاحب الاختصاص الأصلي أو عجزه أو تقاعسه وامتناعه عن ممارسة مهامه يحل محله موظف آخر للقيام بجميع اختصاصاته.²⁷

فالحلول مثل التفويض لا يكون إلا بنص، إلا أنه يختلف عنه في بعض الأحكام أهمها:

✓ التفويض لا يتم إلا بموجب قرار صادر عن صاحب الاختصاص الأصلي، فهو مرتبط بإرادة هذا الأخير ورغبته، أما الحلول فيتم بقوة القانون متى توفرت موجباته، ولا يحتاج لأي قرار، ولا دخل لإرادة صاحب الاختصاص الأصلي فيه.

✓ التفويض جزئي كما رأينا، أما الحلول فيكون كلياً، أي أن الموظف الذي حل محل الأصلي يمارس كل الاختصاصات المسندة له، إلا ما ستثني بنص.

✓ الهدف من التفويض هو التخفيف والسرعة في انجاز المهام، أما الغرض من الحلول فهو ضمان استمرارية سير المرفق العام بانتظام واطراد.

4- الإنابة: تعتبر الإنابة مصدراً غير مباشر لممارسة الاختصاص، ففي حال غياب صاحب الاختصاص الأصلي تقوم هي نفسها أو الجهة الإدارية الأعلى منها بإصدار قرار تكلف بمقتضاه موظفاً آخر للقيام باختصاصات الأصلي الغائب.

وعليه فالإنابة مثل التفويض لا تكون إلا بموجب قرار إداري، يحدد النائب، وبهذا الشرط فهي تختلف عن الحلول الذي يكون بقوة القانون ولا يحتاج لقرار إداري.

كما أن الإنابة تختلف عن الحلول في كون أن النص القانوني الذي يجيز الإنابة لا يحدد النائب عادة، وإنما يتركه للسلطة التقديرية لصاحب الاختصاص الأصلي، أو للجهة الإدارية الأعلى، أما في الحلول فإن النص القانوني هو الذي يحدد من يحل محل صاحب الاختصاص الأصلي.

إضافة لما سبق فإن الإنابة ترتبط غالباً بغياب صاحب الاختصاص الأصلي، أما الحلول والتفويض فلا يقتضيان غياب صاحب الاختصاص، بل قد يتعلق الأمر بالعجز أو التقاعس عن القيام بالمهام بالنسبة للحلول، أو التخفيف عن صاحب الاختصاص الأصلي والسرعة في القيام بالمهام بالنسبة للتفويض.²⁸

ثانياً: الاختصاص الموضوعي للقرارات الإدارية: ويقصد به تحديد المواضيع ونوعية الأعمال وطبيعتها التي يجوز للموظف أو الجهة الإدارية إصدار قرارات بشأنها.²⁹ وبعبارة أخرى يقصد به تحديد الموضوعات

والأعمال التي يجوز للشخص المختص أن يصدر قرارات إدارية بشأنها، بحيث يجب عليه أن يقتصر تدخله عليها، فإذا خرج عنها اعتبر قراره غير مشروع.³⁰

ثالثا: الاختصاص المكاني للقرارات الإدارية: ونعني به تحديد الانطاق الإقليمي لممارسة الاختصاص، أي المجال الإقليمي الذي يمكن للموظف أو الجهة الإدارية أن تصدر قراراتها ضمنها، ولا يطرح هذا الاختصاص أي إشكال بالنسبة للسلطات المركزية التي تسري قراراتها على كامل التراب الوطني، أما بالنسبة للسلطات المحلية (الإقليمية) فيجب عليها احترام نطاق اختصاصها الجغرافي تحت طائلة بطلان قراراتها.³¹

رابعا: الاختصاص الزمني للقرارات الإدارية: يقصد بالاختصاص الزمني في القرارات الإدارية، المجال الزمني الذي يستطيع خلاله الموظف العام أو السلطة الإدارية إصدار القرارات الإدارية التي عهد بها القانون إليه، فلا يمكن للموظف أن يصدر قرارا قبل أن يكتسب الصفة الإدارية التي تخوله سلطة إصدار ذلك القرار، كما لا يمكنه إصدار القرار بعد نهاية هذه الصفة بالتقاعد أو انتهاء المهام. ومن جهة أخرى إذا حدد المشرع آجالا معينة لإصدار بعض القرارات فإن ذلك الأجل هو المجال الزمني الذي يتعين إصدار القرار ضمنه وإلا اعتبر القرار معيبا بعيب عدم الاختصاص الزمني.

المطلب الثالث: ركن الشكل والاجراءات

لا توجد قواعد عامة تحدد شكل القرار والإجراءات الواجبة الاتباع لإصداره، لذلك نجد الإجراءات المتبعة لاتخاذ القرار والشكل الذي يفرغ فيه يختلف من قرار لآخر. كما أن الإدارة كأصل عام غير ملزمة بشكل معين أو إجراءات محددة، إلا إذا نص القانون على ذلك، حيث يشكل عدم التزامها خروجاً عن إرادة المشرع ويصبح قرارها معيباً في الشكل أو الإجراءات.³²

أولاً: مفهوم ركن الشكل والإجراءات وأهميته: يقصد بركن الشكل والإجراءات مجموعة القواعد الشكلية والإجرائية التي يتطلبها القانون لصحة القرار (كالكتابة والتسبيب والتوقيع والاستشارة والتحقق...) ويعرف الشكل بأنه المظهر الخارجي الذي تعبر فيه الإدارة عن إرادتها، أو القالب الذي يفرغ فيه القرار الإداري. أما الإجراءات فهي مجموعة المراحل والخطوات والتدابير التي يجب على الإدارة اتباعها للتعبير عن إرادتها.³³

ويكتسي ركن الشكل والإجراءات أهمية كبيرة، فهو بمثابة قيد تُضبط به السلطات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة في مجال إصدار القرارات، وبذلك تتحقق حماية المصلحة العامة، من خلال تجنب الإدارة مواطن الزلل والتسرع في إصدار القرارات، وتضمن بذلك مشروعية قراراتها، ومن جهة أخرى منحها وقتاً للتدبر والاستشارة حتى تكون قراراته مدروسة فتضمن ملاءمتها. وتبرز أهمية هذا الركن أيضاً في تحقيق مصلحة الأفراد وعدم فسح المجال للإدارة لإصدار قرارات مجحفة بحقوقهم بصورة ارتجالية، كما أن اتباع الإجراءات وصب القرار في قالب شكلي محدد يسهل عملية الرقابة عليه، خاصة الرقابة القضائية.³⁴

ثانياً: أهم صور شكليات وإجراءات القرار الإداري: نورد فيما يلي أهم صور الشكليات ثم أهم الإجراءات التي تتبع في إصدار القرار.

1- **الشكليات (المظهر الخارجي للقرار):** الأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تصدر قراراتها في قالب معين، ولها سلطة تقديرية في ذلك، غير أنه في حال اشترط القانون شكلية معينة عليها أن تلتزم بها، وإلا اعتبر قرارها معيبا، ومن أهم الشكليات التي تشترط في القرار عادة، الكتابة التسبب، التاريخ، التوقيع، التحيث اللغة... ونشير فيما يلي لأهم هذه الشكليات:

أ- **الكتابة:** لا تعتبر الكتابة ركنا في القرار الإداري ويصح القرار بدونها، لكن إذا اشترطها المشرع وخالفت الإدارة ذلك بطل القرار، وشرط الكتابة قد يكون صريحا وقد يكون ضمنيا، ومثال الشرط الضمني اشتراط نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرة الرسمية، فهذا النشر لا يكون إلا كتابة مما يعني أن القرار يجب أن يكون مكتوبا، وبشكل عام فقد استقر العمل اليوم على أن القرارات الإدارية تكون مكتوبة، نظرا للأهمية العملية والقانونية للكتابة، سواء من حيث اعتبارها دليل إثبات قاطع، ومعرفة طبيعة ومضمون ومجال القرار الإداري الصادر.³⁵

ب- **تحرير القرار باللغة العربية:** إذا اشترط المشرع تحرير القرار بلغة محددة فعلى الإدارة أن تلتزم بذلك، وقد نص المشرع الجزائري على هذا الشرط في القانون رقم 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، حيث نص في المادة 4 منه على أنه "تلتزم جميع الإدارات العمومية والهيئات والمؤسسات والجمعيات على اختلاف أنواعها باستعمال اللغة وحدها وفي كل أعمالها، وتسيير إداري " ونصت المادة 5 من نفس القانون على أنه تحرر كل الوثائق الرسمية والتقارير ومحاضر الإدارات العمومية والهيئات والمؤسسات والجمعيات باللغة العربية". وقد رتب المشرع البطلان على تخلف هذه الشكلية، حيث نصت المادة 29 من نفس القانون على أنه " تعد الوثائق الرسمية المحررة بغير اللغة العربية باطلة "³⁶

ت- **التسبب:** يقصد بالتسبب أن تذكر الإدارة في صلب قرارها الأسباب التي دفعها إلى إصداره لإحاطة المخاطبين بالقرار بتلك الدوافع،³⁷ وكقاعدة عامة أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها التي يفترض أنها قائمة على سبب صحيح ومشروع يبرر للسلطة الإدارية تصرفاتها، وعلى من يدعي العكس أن يثبت ذلك، إلا إذا نص القانون صراحة على وجوب تسبب القرار الإداري، حيث تلتزم الإدارة حينها بتبرير قراراتها.

ويختلف التسبب عن السبب، فهذا الأخير ركن في القرار الإداري سابق لإصداره، أما التسبب فهو شكلية قد يشترطها المشرع وقد لا يشترطها، وهي أحد عناصر ركن الشكل والإجراءات، ويكون التسبب معاصر لصدور القرار حيث يرد في صلبه، كما أن التسبب لا تلتزم به الإدارة إلا إذا ورد نص بذلك، في حين أن السبب يجب أن يكون قائما وصحيحا دائما، سواء اشترط التسبب أو لم يشترط.³⁸ ونظرا لأهمية التسبب فإن المشرع الجزائري منذ 2006 اشترط التسبب كقاعدة عامة يجب على كل الإدارات الالتزام بها عندما تكون القرارات الصادرة عنها في غير صالح المواطن، حيث نصت المادة 11 من القانون 06-01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم على أنه " لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا

✓ تسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن، وتبين طرق الطعن المعمول بها"

إلى جانب هذا النص اشترط المشرع تسبب القرار في العديد من النصوص القانونية، على غرار القرارات التأديبية حيث اشترط المادة 165 من الأمر 06-03 تبرير القرار التأديبي.

ث- **التوقيع والتاريخ:** القاعدة العامة أن اصدار القرار المكتوب يقتضي عمليا لإصداره توقيع الجهة المختصة، سواء ورد النص على ذلك أم لم يرد،³⁹ كما يشكل التاريخ شكلية مهمة في القرار الإداري إذ من خلاله تحدد آجال الطعن في القرار، ويتم التأكد من ركن الاختصاص وقت صدور القرار وغيرها ..

2- **الإجراءات (مراحل وخطوات اصدار القرار):** يقصد بالإجراءات كما ذكرنا سابق الخطوات والتدابير التي تتخذها الإدارة والأجال التي تلتزم بها قبل اصدار القرار. كاستدعاء المعني بالقرار لتسمع أقواله كما هو في مجال التأديب، أو جراء تحقيق مسبق أو استشارة هيئة معينة.⁴⁰ ومن أهم الإجراءات التي تسبق اتخاذ القرار:

أ- **الاستشارة:** تعتبر الاستشارة من أهم إجراءات اتخاذ القرار الإداري، وهي تأخذ صورتين أساسيتين:

- **استشارة اختيارية،** وهي الاستشارة التي تلجأ إليها الإدارية دون أن يكون هناك نص يلزمها بذلك.
- **استشارة إجبارية:** وهي الاستشارة التي يفرضها القانون على الإدارة قبل إصدار القرار، وإذا أصدرت قرارها دون إجراء الاستشارة كان قرارها معيبا، وتنقسم هذه الاستشارة بدورها إلى قسمين: **استشارة غير ملزمة،** حيث يكون إجراء الاستشارة إجباريا غير أن الإدارة لا تكون ملزمة بالأخذ برأي جهة الاستشارة، ويمكنها أن تصدر قرارها مخالفا لرأي جهة الاستشارة. **استشارة ملزمة (الرأي المطابق):** في هذه الصورة تكون الاستشارة إجبارية وتكون الإدارة ملزمة برأي جهة الاستشارة، أي أن قرارها يجب أن يصدر مطابقا لرأي جهة الاستشارة، وإذا خالفه اعتبر القرار معيبا.

ب- **الاقتراح:** قد يشترط القانون لصحة القرار الإداري أن يتخذ بناء على اقتراح جهة أخرى.

ت- **احترام حقوق الدفاع:** على الإدارة أن تلتزم باحترام حقوق الدفاع قبل إصدارها للقرارات خاصة في مجال التأديبية والضبط الإداري، وذلك بالاستماع للمعني وتمكينه من الدفاع عن نفسه أو الاستعانة بمحامي أو بأحد زملائه.⁴¹

المطلب الرابع: ركن المحل

نتطرق لهذا الركن من خلال الحديث عن مفهومه وشروطه

أولا: مفهوم ركن المحل: يقصد بمحل القرار الإداري موضوعه أو الأثر القانوني المترتب عليه حالا ومباشرة، أو النتيجة الأولية التي يسعى مصدر القرار الإداري إلى تحقيقها، وذلك إما بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم.⁴² فمحل القرار هو النتيجة التي أحدثها، والأثر القانوني الذي يترتب عليه.⁴³

ثانيا: شروط ركن المحل: يشترط لصحة المحل ما يلي:

- **أن يكون محل القرار الإداري مشروعاً:** يجب أن يكون الأثر القانوني الذي تقصد الإدارة ترتيبه جائزا قانونا ومتفقا مع القانون بمعناه الواسع.⁴⁴

- أن يكون محل القرار الإداري ممكناً: أي أن ترتيب الأثر ممكناً من الناحية الواقعية والقانونية، ولا يكون مستحيل التطبيق. فقرار ترقية موظف لا يكون ممكناً إذا كان الموظف قد أحيل على التقاعد أو توفي، فترتيب أثر القرار غير ممكن من الناحية القانونية، وكذلك قرار تحويل طالب من جامعة إلى أخرى إذا كان الطالب غير مسجل أصلاً، وقرار هدم منزل آيل للسقوط لا يكون ممكناً إذا كان المنزل قد سقط بالفعل، فإحداث أثر القرار غير ممكن من الناحية الواقعية.⁴⁵

المطلب الخامس: ركن الغاية (الهدف)

يقصد بغاية القرار الإداري، النتيجة النهائية، أو الهدف، أو الغرض النهائي الذي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصدار القرار، فالهدف من إصدار قرار بتعيين موظف هو لتحقيق استمرار سير العمل في المرفق الذي تم تعيينه فيه، والهدف من إصدار قرارات الضبط الإداري هو حماية النظام العام بعناصره الثلاث السكنية العامة، والصحة العامة، والأمن العام.

ويعتبر تحقيق المصلحة العامة غاية القرارات الإدارية كافة، فإذا انحرفت الإدارة في استعمال سلطتها بإصدار قرار لتحقيق أهداف خاصة أو تتعارض مع المصلحة العامة فإن قرارها يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

والأصل أن كل قرار إداري يستهدف تحقيق المصلحة العامة، غير أن المشرع قد يلزم الإدارة بتخصيص أهدافها، ويمكن تحديد الغاية من القرار الإداري وفق صورتين:

1- **استهداف المصلحة العامة:** السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة، فإذا حادت الإدارة عن هذا الهدف لتحقيق مصالح شخصية لا تمت للمصلحة العامة بصلة كمحاباة الغير أو تحقيق غرض سياسي أو استخدام السلطة بقصد الانتقام فإن قراراتها تكون معيبة وقابلة للإلغاء.

2- **احترام قاعدة تخصيص الأهداف :** على الرغم من أن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة دائماً فقد يحدد المشرع للإدارة هدفاً خاصاً يجب أن تستهدف تحقيقه، وإذا ما خالفت هذا الهدف فإن قرارها يكون معيباً بإساءة استعمال السلطة ولو تذرعت الإدارة بأنها قد قصدت تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف ومثال ذلك قرارات الضبط الإداري التي حدد لها القانون أهدافاً معينة لا يجوز للإدارة مخالفتها وهي المحافظة على الأمن العام و السكنية العامة والصحة العامة، فإذا خالفت الإدارة هذه الأهداف في قرارات الضبط الإداري فإن قرارها هذا يكون معيباً.⁴⁶