



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عباس لغرور - خنشلة-



كلية: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

أركان القرار الإداري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

التخصص: قانون إداري.

إشراف الأستاذ الدكتور:

نبيل مالكية

إعداد الطالبين:

* سميرة زروال

* نوال بركاتي

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة الأصلية	الصفة
ماية بن مبارك	أستاذ محاضر -أ-	جامعة عباس لغرور -خنشلة	رئيسا
نبيل مالكية	أستاذ التعليم العالي	جامعة عباس لغرور -خنشلة	مشرفا ومقرر
وردة خليفي	أستاذ مساعد -ب-	جامعة عباس لغرور -خنشلة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2022 - 2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وعرّفان

أحمد لله عز وجل أولاً وأخيراً حمداً كثيراً إلى ما وفقني إليه من إنجازنا لهذا الجهد المتواضع.

لأتقدم ثانياً بجزيل الشكر والعرّفان لأستاذنا الفاضل: البروفيسور نبيل مالكية لما قدمه لنا من توجيهات وإثراء لموضوعنا متحلياً في ذلك بالصبر والتواضع.

راجين من المولى عز وجل أن يوفقه لما فيه خير مسيرة طلبة جامعتنا في سبيل تطوير البحث العلمي.

لكم منا جزيل الشكر والعرّفان.

إهداء

أهدي هذا الجهد المتواضع إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد في

إنجازه بكل شكر وامتنان

لكم مني جزيل الشكر

الطالبة: سميرة زروال

إهداء

أهدي هذا البحث على من قال الحق عز وجل فيهما:

قَالَ تَعَالَى: ﴿ * وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا إِمَّا يَبُلُغَنَّ
عِنْدَكَ الْكِبَرَ أَحَدُهُمَا أَوْ كِلَاهُمَا فَلَا تَقُلْ لَهُمَا أُفٍّ وَلَا تَنْهَرهُمَا
وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا ﴿٢٣﴾ ﴾ الإسراء: 23

إلى روح والدي الطاهرة الزكية رحمه الله وأسكنه فسيح جنانه.

إلى والدتي الغالية حفظها الله ورعاها وأطال في عمرها.

إلى كل من ساندني وقدم لي يد العون في انجاز هذه المذكرة.

مقدمة

مقدمة:

القانون الإداري هو فرع من فروع القانون العام، الذي يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تحكم السلطات الإدارية في الدولة، من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة تملك حقوقا وامتيازات استثنائية في علاقتها بالأفراد.

ولعل هذه الحقوق والامتيازات الاستثنائية تتجسد من خلال إصدار الإدارة لقرارات إدارية في مواجهة الأفراد.

فالقرار الإداري وإن لم يكن الوسيلة الوحيدة للإدارة للتعبير عن إرادتها في ممارسة نشاطها، إلا أنه يعد الوسيلة الأساسية في التعبير عن تلك الإرادة، وأسلوبها النموذجي الأكثر استعمالا للقيام بوظائفها المتعددة والمتجددة، لما يحققه من سرعة وفاعلية في النشاط الإداري، لتأتي بعد ذلك باقي وسائل التعبير الأخرى كالعقد الإداري وغيره، فضلا عن أن المنازعات الإدارية تقوم على فكرة القرار الإداري، وبذلك يعتبر القرار الإداري نشاطا مهما من الأنشطة الإدارية، فهو يتميز بأنه عمل قانوني، ويصدر من جانب واحد كما أنه يصدر من الإدارة كسلطة، وأخيرا فإنه يرتب آثارا قانونية .

أما القاعدة بالنسبة للقرارات الإدارية أنها تصدر مشروعة، أي أن هناك قرينة عامة بصحتها، إذ يفترض فيها أن الإدارة أصدرتها تنفيذا لقانون أو تنظيم ما تحقيقا للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء.

ولمواجهة امتيازات السلطة العامة في إصدار القرارات الإدارية الانفرادية إزاء المخاطبين بها، فإن مبدأ المشروعية يقتضي خضوع القرار الإداري لرقابة القضاء تجنباً لتعسف الإدارة، وضمن تحقيق المصلحة العامة .

فاستقر الفقه والقضاء في سبيل حماية القرار الإداري حتى لا يكون عرضة للانتقاد والإلغاء إلى تقسيمه إلى أركان تضمن له الحماية الداخلية والخارجية، ليصدر صحيحا سليما منتجا لآثاره القانونية التي صدر من أجل تحقيقها.

أما هذه الأركان فهي تنقسم إلى أركان شكلية وأخرى موضوعية، فالأركان الشكلية هي التي تتصل بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري وتتمثل في ركني الاختصاص والشكل والإجراءات، والأركان الموضوعية وهي التي تتعلق بالمشروعية الداخلية له، وتتمثل في أركان السبب والمحل والغاية .

وعموما يقصد بمشروعية القرار الإداري سلامة الأركان التي يقوم عليها من أي عيب مؤثر، بحيث يكون صادر عن الجهة المختصة به وفقا للشكل والإجراءات المحددة قانونا، ومدفوعة بسبب مادي أو قانوني قائم لإحداث آثار غير مخالفة للقانون بغية تحقيق مصلحة عامة أو مصلحة مخصصة ضمنها.

ويترتب على تمييز القرار الإداري بخصائص وقيامه على أركان آثارا مهمة من حيث الأثر الذي يترتب على اختلال أحدها، حيث يؤدي تخلف أحد خصائصه إلى انعدام القرار الإداري ذاته، أما إذا توافرت خصائصه وعناصره ولكن اختلت أركانه أو تخلف بعضها، كان القرار معيبا ومحلا للطعن بالإلغاء.

إذ أن هناك تقابل بين وجوه الإلغاء وبين مشروعية كل ركن من الأركان، وبالتالي إذا أصاب أحد هذه الأركان عيب جاز رفع دعوى بإلغاء القرار الإداري، لتظهر بذلك أهمية مذكرتنا الموسومة بـ "أركان القرار الإداري" وتكون محل دراستنا .

أولا/أهمية الموضوع:

تبرز أهمية الموضوع من الناحية العلمية فيما تتوقف عليه مشروعية القرار الإداري الذي يعتبر سلطان الإدارة في إدارة المرافق العامة وتسيير شؤون الدولة، وهو الأمر الذي يقتضي منا التعريف بها وبأهميتها.

أما عن الأهمية العملية فتكمن في مجال الرقابة الممنوحة قانونا للقاضي الإداري من خلال صورها، التي تعكس التطبيق العملي لهذه الأركان ولما تمثله آثار القرار الإداري من المساس بحقوق وحرريات الأفراد، وضمان تطبيق مبدأ المشروعية.

ثانيا/أسباب اختيار الموضوع :

تتمثل الأسباب الذاتية في اختيار هذا الموضوع لما يمثله القرار الإداري من أهمية في النشاط الإداري، حيث تقتضي الضرورة العلمية والعملية التعرف على أركانه، لإصداره قرارا إداريا مشروعاً منتجا لآثاره القانونية، على اعتبار العلاقة الوظيفية التي تربطنا بالإدارة .
أما الأسباب الموضوعية فهي محاولة تسليط الضوء على أهم ما يميز القرار الإداري، ليكون قرارا مشروعاً محدثا لآثاره القانونية ومن ثم تحقيق أهدافه، سواء ما تعلق منها بالمصلحة العامة أو الخاصة على السواء .

ثالثا/إشكالية الموضوع :

بعد أن يستوف القرار الإداري خصائصه وعناصره التي تميزه عن باقي الأعمال الإدارية الأخرى التي تتخذها السلطة الإدارية، فإن ترتيبه لآثاره القانونية بصفة مشروعة تقتضي توفره على أركان خمسة، تجعل منه قرارا إداريا مشروعاً منتجا لآثاره القانونية، حيث أولها المشرع أهمية بالغة، باعتباره صاحب الولاية في تحديد قواعدها كونها تعتبر ضمانا لتطبيق مبدأ المشروعية، فضلا عن ما تمثله من تطبيق علمي وعملي يسهل عملية الرقابة القضائية على القرار الإداري .

الأمر الذي يقودنا إلى طرح إشكال أساسي: فيما تتمثل هذه الأركان التي يقوم عليها

القرار الإداري لتجسيد مشروعيته؟

لنتفرع عن هذه الإشكالية تساؤلات فرعية تتمثل في:

1- ما مفهوم أركان القرار الإداري؟ وما هي مصادرها؟

2- فيما تتمثل صور أركان القرار الإداري؟

3- ماهي أهمية هذه الأركان؟

رابعاً/أهداف الموضوع:

نسعى من خلال هذه الدراسة تحقيق الأهداف التالية:

- 1- التعريف بأركان القرار الإداري الذي تتوقف مشروعيته على مشروعية كل ركن من هذه الأركان وتوافرها جميعاً.
- 2- تسليط الضوء على مصادر هذه الأركان .
- 3- تبيان أهمية أركان القرار الإداري .
- 4- رصد لأهم صور أركان القرار الإداري على سبيل المثال لا الحصر .

خامساً/ المنهج:

اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي مع الاستعانة بأداة التحليل كأداة من أدوات البحث العلمي، لما تستدعيه طبيعة الموضوع الذي تناول بالشرح والتوضيح والتحليل، مختلف عناصره، التي تتعلق خاصة بالمفاهيم، واستعراض ما يتعلق بها من تطبيقات عملية للإحاطة بالموضوع، فتعكس أهميتها على ضوء آراء الفقه والقضاء .

سادساً/الدراسات السابقة:

إن موضوع أركان القرار الإداري تناولته بالدراسة والتفصيل والتحليل الكثير من الأبحاث، خاصة ما تعلق منها بالقضاء الإداري، حيث تدور دعوى الإلغاء حول أركان القرار الإداري لما يصيبها من عيوب تجعلها عرضة لقضاء الإلغاء، فتناول القضاء الإداري هذه الأركان مع العيوب التي تلحقها بالتفصيل، وهو ما كان لنا في دراسته مادة علمية زاخرة نستقي منها ما يحتاج إليه موضوع دراستنا، إضافة إلى دراسات تناولت كل ركن على حدى نظراً لأهمية الموضوع واتساعه .

ومن بين هذه الدراسات أطروحة دكتوراه بعنوان "عناصر وجود القرار الإداري في القضاء الإداري الجزائري"، حيث خصصت الأطروحة للدراسة بابين،

الباب الأول: تناول عناصر وجود القرار الإداري الداخلية، والباب الثاني: عناصر وجود القرار الإداري الخارجية، وتطبيقات هذه العناصر في القضاء الإداري الجزائري مع بيان

العيوب التي تلحقها، فكانت دراسة مفصلة وشاملة لأركان القرار الإداري ومدى مطابقتها لمبدأ المشروعية من خلال استعراض التطبيقات العملية لها في الجزائر.

لكن دراستنا للموضوع تناولت أركان القرار الإداري بصفة عامة وإجمالية دون اصطحاب العيوب التي تلحقها، على افتراض قرينة السلامة التي تصحب القرار الإداري عند صدوره بعيدا عن وجود أو عدم وجود رقابة قضائية عليه، مع عدم إغفال توضيح مآل القرار الإداري في حال تخلف أحد هذه الأركان من خلال استعراض آراء الفقه والقضاء، لبيان أهمية كل ركن من هذه الأركان بالنسبة لمشروعية القرار الإداري .

سابعاً/الصعوبات:

من بين الصعوبات التي واجهتنا صعوبة الحصول على المراجع المتخصصة في موضوع بحثنا، الأمر الذي أثر على الانطلاق في الدراسة مسبقاً.

ثامناً/خطة الدراسة:

لدراسة هذا الموضوع والإجابة على الإشكالية المطروحة وتحقيق الأهداف المسطرة فقد تم تقسيم الدراسة الى فصلين، خصصنا الفصل الأول للأركان الشكلية للقرار الإداري، ضمن مبحثين الأول يتناول ركن الاختصاص، والثاني ركن الشكل والإجراءات، أما الفصل الثاني فتناولنا فيه الأركان الموضوعية للقرار الإداري وقسم بدوره الى مبحثين، الأول خصص لركن السبب والثاني لركني المحل والغاية .

الفصل الأول

الأركان الشكائية للقرار الإداري

نظرا لكون القرار الإداري حجر الزاوية الذي تركز عليه الإدارة في ممارسة نشاطها، وباعتباره من أهم ما يميز القانون الإداري عن باقي الفروع الأخرى، وكونه مجالا من مجالات الرقابة الإدارية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وضمان حقوق وحريات الأفراد، إحتراما لمبدأ المشروعية الذي يخضع له نشاط الإدارة وهي تستأثر بأهم إمتيازات السلطة العامة.

لذا فإن هذه الضرورات العلمية والعملية تستدعي التطرق الى أهم ما يميز القرار الإداري حتى يكون صحيحا وسليما منتجا لآثاره القانونية التي تستهدفها الإدارة أثناء نشاطها.

حيث عهد الفقه إلى تحديد أركان شكلية ترتبط بالناحية الخارجية للقرار، وتتمثل في ركن الإختصاص وركن الشكل والإجراءات، وأركانا موضوعية تتعلق بمحتوى القرار تتمثل في المحل، الغاية والسبب، فتستند صحة القرار وسلامته من العيوب إلى شموله على هذه الأركان الخمسة، سليمة، صحيحة، خالية من العيوب عملا بمبدأ المشروعية الذي يضفي عليها مشروعية إحداث الآثار القانونية للقرار الإداري الذي يبني عليها، دون ان تكون عرضة للإنتقاد او الإلغاء حين تعرضها لرقابة القضاء من خلال صورها.

ومن خلال ما سبق سنتطرق في هذا الفصل إلى تبيان مفهوم الأركان الشكلية والشروط التي تحكمها، ثم الصور التي تترجم التطبيقات العملية لهذه الأركان لتكون مجالا لرقابة القاضي الإداري على مشروعية القرار الإداري، فيتناول هذا الفصل: **مبحثين، الأول: خاص بركن الإختصاص أما الثاني فينصب على ركن الشكل والإجراءات.**

المبحث الأول: ركن اختصاص

يعتبر ركن الإختصاص نتيجة هامة لمبدأ الفصل بين السلطات، هذا المبدأ الذي إتسع نطاق مفهومه حيث لم يعد يقتصر على الفصل بين السلطات الثلاثة فقط، بل إتسع مفهومه إلى فصل الإختصاصات داخل السلطة الواحدة بسبب إتساع وظائف الدولة وتعددتها، لا سيما السلطة التنفيذية المنوط بها تنفيذ قوانين الدولة وتطبيق سياساتها عبر مختلف سلطاتها الإدارية سواء كانت مركزية أو لا مركزية، إقليمية أو مرفقية قصد إشباع الحاجات العامة وإقامة النظام العام داخل المجتمع، حيث يتطلب هذان النشاطان ضرورة إسناد الإختصاص، لتقسيم العمل وتحديد المسؤوليات، وتحسين الاداء. ليعد الإختصاص بذلك مظهرا من مظاهر تنظيم الدولة، حيث لا يقف هذا المظهر عند حد إستئثارها بامتيازات السلطة العامة، ولكن ركنا من أركان القرار الاداري وأقدمها من الناحية التاريخية، وذلك يرجع الى شدة وضوحه في سبيل تحديد مشروعية القرار الإداري الى جانب الأركان الأخرى مما يدفعنا إلى التعرض الى تعريف ركن الإختصاص وبيان مصادره وطبيعته القانونية في **المطلب الاول** وتحديد مختلف صورته في **المطلب الثاني**.

المطلب الاول: مفهوم الإختصاص ومصادره

تحكم سلطات الدولة قواعد الاختصاص ويتولى الدستور والقانون والأنظمة واللوائح تحديد هذا الإختصاص وبناء على هذه القواعد يجب على كل سلطة إدارية أن تلتزم حدود الإختصاصات المنوطة بها وأن تعمل في نطاقها¹.

الفرع الاول: تعريف الإختصاص

تعتبر فكرة الإختصاص من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها القانون العام، حيث تقوم الإدارة على مبدأ التخصص الذي يحدد المسؤوليات ويزيد من فعالية العمل الإداري ويسهل توجيه الأفراد للتكفل الأمثل باحتياجاتهم، كل ذلك في إطار نظام قانوني تتدرج قواعده

¹ - رياض عبد عيسى الزهيري: أسس القانون الاداري، ط 1، دار السنهوري، بيروت، 2016 ص197.

القانونية في تحديد الإختصاصات للسلطات الإدارية مع تدرج هرم هذه السلطات في الدولة حتى تضطلع بمهامها المسندة لها.

أولا/ التعريف الفقهي للإختصاص:

يعرف بعض الفقهاء قواعد الإختصاص بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة¹.

ويعرف أيضا بأنه " القدرة أو المكنة أو الصلاحية المكونة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على وجه القانون² ".

ويعرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي: "بأنه الأهلية أو المقدره القانونية الثابتة لجهة الإدارة، أولاً لأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة من حيث موضوعها ونطاق تنفيذها المكاني والزمني³ ".

كما نجده في تعريف آخر: "الإختصاص بصفة عامة هو صلاحية قانونية تمنح لموظف معين، اولجهة إدارية محددة لإتخاذ قرار إداري ما، تعبيرا عن إرادة الإدارة، وتحدد هذه الصلاحية بموجب أحكام القانون أو مبادئه العامة، وذلك في حالة تخلي القانون بمعناه الضيق عن تنظيم إختصاص إداري معين، إذ تتولى الإختصاص بإصدارالقرار الاداري في هذه الأحوال الجهة أو الموظف الذي يتفق هذا الإختصاص بطبيعته مع واجباته الوظيفية"⁴.

إذا فالدافع على تحديد الإختصاص هو رسم الحدود والمعالم لكل إدارة كي لا تتعدى وتعتدي على إختصاصات إدارة أخرى، وقصر الموظف على نوع معين من العمل بباعث التخصص لإجادة العمل وسرعة الإنجاز، هذا بالنسبة للإدارة، أما بالنسبة للأفراد فإنه يسهل عليهم معرفة المختص بإصدار العمل ومن ثم تحميله المسؤولية في حال ما كان مجانيا

¹ - نواف كنعان: القانون الاداري، ط¹، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1993، ص 248.

² - محمد الصغير بعلي: القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص 49.

³ - سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص 28.

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في مجلس الدولة، مطابع الولاء الحديثة، الاسكندرية، 2005، ص 20 .

جادة الصواب، فالإختصاص يشير حصريا إلى الأهلية القانونية التي تمنحها النصوص للموظفين لإصدار قرارات إدارية منتجة لآثارها القانونية في فضاء المشروعية القائمة في مواجهة المخاطبين بها¹.

لأجل ذلك عد الإختصاص ركنا أساسيا من أركان القرار الإداري- وسيلة الإدارة الاولى في التعبير عن إرادتها وهي تباشر تصرفاتها- مع تميزه بطبيعية قانونية خاصة عن غيره من الأركان.

ويشبه بعض الفقهاء فكرة الإختصاص في القانون الإداري بفكرة الأهلية في القانون الخاص، لأن الفكرتين تتعلقان بالقدرة على مباشرة تصرف قانوني معين، وذلك رغم إختلاف كل فكرة عن الأخرى من حيث المقصود منها، فالقصد من فكرة الإختصاص هو تقسيم العمل على القائمين به بما يحقق المصلحة العامة، أما القصد من فكرة الأهلية فهو إشتراط حد أدنى من الإدراك في من يتولى التصرف حماية لمصلحته الخاصة².

كما يؤكد الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط بقوله: " وإن كان إستخدام تعبير الأهلية هنا للدلالة على إختصاص رجل الإدارة لايقصد به سوى تقريب الأشياء ولايعني تطابق فكرة الإختصاص في القانون العام وفكرة الأهلية في القانون الخاص³ ".

الفرع الثاني: مصادر ركن الإختصاص.

إن قواعد النظام القانوني للدولة هي التي تحدد إختصاص الأشخاص والسلطات الإدارية قصد التصرف وإتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية في الدولة. وتدور مصادر ركن الإختصاص مع مصادر النظام القانوني السائد في الدولة، كما تتدرج

¹ - قطاف تمام عبد الناصر: مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق تخصص النشاط الاداري والمسؤولية الادارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016-2017، ص120.

² - نواف كنعان: القانون الاداري - الكتاب الثاني - دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص252 .

³ - محمد فؤاد عبد الباسط: القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 123 .

قواعد الإختصاص وفقا لدرجة قوتها القانونية الإلزامية مع تدرج هرم السلطات الإدارية في الدولة¹.

فالنظام القانوني للدولة يتحدد إستنادا إلى التشريع بمفهومه الواسع حيث يعتبر أساسا ومصدرا لركن الإختصاص فيشمل القواعد الدستورية وقواعد القانون العادي والتنظيم. كما يعتبر العرف والقضاء الإداري-أحيانا- مصدر قواعد الإختصاص مثل قاعدة توازي الاختصاصات.

أولا- القواعد الدستورية: يحدد الدستور عادة إختصاصات السلطات الثلاثة ومنها السلطة التنفيذية التي تتولى الوظيفة الإدارية. فيعد الدستور المصدر العام لقواعد تحديد الإختصاصات وبيان ما يدخل منها في مجال وحدود إختصاصات السلطة الإدارية² فتأتي القواعد الدستورية في قمة تدرج مصادر القواعد القانونية للإختصاص، حيث نجد من التطبيقات الدستورية ما ينص عليه التعديل الدستوري الجزائري الجديد من إختصاصات رئيس الجمهورية، فحدد الدستور إختصاصات رئيس الجمهورية ذات الطابع الإداري المتمثلة في سلطة التعيين، سلطة التنظيم وسلطة المحافظة على أمن وسلامة الدولة³ هذا مانصت عليه مثلا المواد 92 و 93 و 141 و 99 من التعديل الدستوري لعام 2020⁴.

كما حدد الدستور إختصاصات الوزير الأول والمتمثلة في سلطة التعيين حيث خول الدستور هذه السلطة للوزير الأول، إذ يعين في الوظائف العليا للدولة، إلا ما خولته

¹ - عمار عوابدي: القانون الإداري، ج2، (النشاط الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص117.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري الاسباب والشروط، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2008، ص54 .

³ - محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص50.

⁴ - المواد 92 و 93 و 141 و 99 من التعديل الدستوري لعام2020.

الفصل الأول: ----- الأركان الشكلية للقرار الإداري

النصوص الدستورية صراحة لرئيس الجمهورية، إضافة إلى سلطة التنظيم والسيطرة على حسن سير الإدارة العمومية¹.

ثانياً - القوانين: يعتبر القانون المصدر الأساس لتحديد اختصاص العديد من الهيئات والأجهزة الإدارية سواء المركزية أو اللامركزية.

ومثاله نجد القانون العضوي 98-01- المؤرخ في 38 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة الذي يحدد اختصاصات رئيس مجلس الدولة في المجال الإداري². كما يجد الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي مصدر اختصاصهما في قانوني الولاية والبلدية الأمر الذي نصت عليه المواد 102 إلى 126 من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية³.

والمواد 77 إلى 99 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتضمن قانون البلدية⁴.

ثالثاً - الأنظمة واللوائح التنظيمية: تعتبر السلطة التشريعية، السلطة المختصة في إصدار القواعد القانونية في الدولة الحديثة، إلا أن للإدارة حق إصدار اللوائح التنظيمية باعتبارها في اتصال دائم مع الجمهور، وهذا ما يفسر الترخيص الممنوح للسلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة بغية إبراز الجزئيات والتفاصيل اللازمة لتطبيق الأحكام العامة التي تتضمنها النصوص التشريعية، ولهذا فإن سلطة إصدار اللوائح التنظيمية معترف بها للإدارة في جميع الدول⁵.

¹ منير قتال: عناصر وجود القرار الإداري طبقاً لأحكام القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2021، ص ص 28، 29 .

² محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 56.

³ المواد 102 إلى 126 من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، ج ر، عدد 12، صادرة بتاريخ 29 فبراير 2012 .

⁴ المواد 77 إلى 99 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتضمن قانون البلدية، ج ر، عدد 37، صادرة بتاريخ 3 يوليو 2011 .

⁵ سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ص 470، 471 .

وبضيف الدكتور محمد الصغير بعلي بقوله " بغض النظر عن الشكل الذي يتخذه التنظيم (مرسوم رئاسي، مرسوم تنفيذي، قرار وزاري، ...)". فإن التنظيم يعتبر مصدرا رئيسيا لإختصاص معظم الأشخاص والسلطات الإدارية المركزية واللامركزية على السواء¹ "

رابعا-المبادئ العامة للقانون: يضيف الفقه والقضاء مصدرا آخر لمصادر الإختصاص والمتمثل في المبادئ العامة للقانون في حالة عدم امكانية تحديد الإختصاص عن طريق القاعدة الدستورية او القانونية أو حتى التنظيمية، حيث إستخلص القضاء الفرنسي قاعدة توازي الإختصاصات وهي قاعدة غير مكتوبة إعترف بها القضاء ومقتضاها: أنه إذا وجد نص يحدد لهيئة إدارية معينة إختصاص بإصدار قرار معين ثم سكت عن بيان الجهة التي تملك تعديله أو إلغائه، فإن هذا الإختصاص يكون لنفس الهيئة التي تملك إصدار القرار، ومن ذلك ماذهب إليه القضاء المصري من أنه إذا نظم المشرع إختصاصا بعينه ولم يعهد به إلى إدارة معينة أو بيان الموظف المنوط به حق استعماله فيكون ذلك الموظف الذي يتفق هذا الإختصاص وواجبات وظيفته².

وأيا كان مستوى القاعدة القانونية التي يستمد منها صاحب الإختصاص سلطة إصدار القرار، فإنه يجب أن يصدر القرار من الجهة التي ينص عليها التشريع في حدود الإختصاص المخول لها³.

والقاعدة العامة في تحديد الإختصاص هو عمل المشرع وعلى الموظف أو الهيئة المنوط بها إصدار القرار الإداري، أن تلتزم حدود الإختصاص كما رسمها المشرع والغالب أن يذكر المشرع صراحة عضو الإدارة الذي يملك ممارسة الإختصاص ولكنه أحيانا ينظم بعض الإختصاصات ويعهد بها إلى إدارة معينة، ويغفل عن ذكر الموظف الذي يملك

¹ - محمد الصغير بعلي: القرارات الادارية، المرجع السابق، ص 57 .

² - عاطف عبد الله مكوي: القرار الاداري، ط1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، مصر، 2012، ص ص66، 67 .

³ - نواف كنعان: القانون الاداري، المرجع السابق، ص254.

صلاحية ممارسة تلك الإختصاصات فيكون ذلك الموظف الذي يتفق هذا الإختصاص وواجبات وظيفته¹.

وبضيف الدكتور عمار بوضياف في إشارته لمصادر ركن الإختصاص قوله: " طالما عرفنا الإختصاص على أنه القدرة على مباشرة عمل إداري فإن هذه القدرة والمكنة يتحكم فيها النص القانوني سواء تمثل في تشريع أساس أو تشريع عادي أو تشريع ضرورة أو تنظيم. المهم وفي كل الحالات أن الإداري أو الموظف تصرف من وحي النص وبترخيص وتأهيل منه، بما يضيف على عمله المشروعية من حيث الجهة المختصة² ".

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية لقواعد الإختصاص

بعد أن إتضحت أهمية وخطورة فكرة تحديد إختصاصات معينة وثابتة لكل فئة من الفئات أو الهيئات التي منحها القانون سلطة البت في الشؤون العامة، بما يفرضه ذلك عليها من ضرورة إحترام تلك الإختصاصات والعمل بمقتضاها والتقييد بنطاقها³.

تأتي نتيجة طبيعية لذلك أن يولي المشرع إهتماما خاصا بقواعد الإختصاص وجعلها تتعلق بالنظام العام، بما يترتب على ذلك من نتائج هامة نوردتها فيما يلي:

أولاً- ترتبط قواعد الإختصاص بالنظام العام، إذ يجب على القاضي إثارته من تلقاء نفسه حتى ولو لم يثره الطاعن في الدعوى ويمكن إبدائه، في أي مرحلة تكون عليها الدعوى الإدارية⁴.

ثانياً- لايجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الإختصاص المقررة في نصوص القوانين في عقد من العقود المبرمة بينها وبينهم، لأن قواعد الإختصاص ليست

¹ - نزار عبد القادر أحمد الجباري: عيب عدم الإختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، مصر، 2008، ص 38 .

² - عمار بوضياف: القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص91.

³ - سمية عبده هديهد: الإختصاص في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 43 .

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2008، ص51 .

مقررة لصالح الإدارة فتنازل عنها كما شاءت ولأن القاعدة العامة تقرر أنه لايجوز الإتفاق على أمر يخالف النظام العام، كما لايجوز للإدارة أن تتنازل عن إختصاصها المقرر لها قانونا أو أن تفوض فيه إلا إذا أجاز المشرع ذلك¹.

وأية ذلك أن الإختصاص في القانون العام ليس حقا شخصيا متروكا لصاحب الإختصاص يمارسه كيفما شاء، بل إنه وظيفة ومهمة منوطة به ليمارسها لتحقيق المصلحة العامة².

ثالثا- لايجوز للإدارة مخالفة قواعد الإختصاص بعذر الإستعجال أو لغيره من الأعذار³، إلا إذا بلغ الإستعجال حدا من الجسامة يصل به إلى حد إعتبره ظرفا إستثنائيا⁴، حيث يراعى في ذلك أحكام نظرية الظروف الإستثنائية التي تؤدي إلى توسيع نطاق المشروعية مؤقتا، وحالة الضرورة، وذلك كله تحت رقابة القضاء⁵.

رابعا: لايجوز تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الإختصاص بإجراء لاحق من الجهة صاحبة الإختصاص بإصداره. ولقد إستقر الفقه والقضاء على عدم جواز مثل هذا التصحيح⁶.

المطلب الثاني: صور ركن الإختصاص

لقد تنوعت واختلفت صور ركن الإختصاص بحسب الزاوية التي ينظر للإختصاص منها، فإذا نظرنا إلى الشخص الذي منح الإختصاص بإصدار القرار الإداري، نظرنا إلى

¹ - نواف كنعان: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 252 .

² - علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، ج2، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص692 .

³ - نواف كنعان: المرجع السابق، ص252 .

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج1، أسباب وشروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص21 .

⁵ - عمر محمد الشوبكي: القضاء الإداري دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص265

⁶ - علي خطار شطناوي: المرجع السابق، ص 691 .

مصدر القرار ذاته، بصرف النظر عن الموضوعات التي وقعت في اختصاصه، فالعبرة هنا بمن منح الإختصاص، لا بما منح له من إختصاص، وهو ما يسمى بالعنصر الشخصي في الإختصاص، أما إذا إتجهنا بالنظر للموضوعات التي يرد عليها الإختصاص الشخصي، فيكون البحث هنا في العنصر الموضوعي للإختصاص.

فإذا تغيرت الزاوية تجاه الزمن أو المكان دون النظر إلى الشخص الممارس للإختصاص أو الموضوعات التي انصبت عليها، يظهر لنا عنصر الإختصاص الزماني والمكاني¹. وبذلك تخضع فكرة تحديد الإختصاص لمجموعة عناصر أو صورهي²:

الإختصاص الشخصي، الإختصاص الموضوعي، الإختصاص المكاني والإختصاص الزماني. حيث نتعرض إلى مفهوم هذه العناصر لما تمثله من أهمية في تحديد قواعد الإختصاص.

الفرع الأول: الإختصاص الشخصي

يقصد بالعنصر الشخصي في ركن الإختصاص تحديد الشخص أو الجهة الإدارية المخولة أو المرخص لها بإتخاذ القرار الإداري³، بمعنى آخر تحديد الأفراد والهيئات الإدارية التي يجوز لها دون غيرها إصدار القرارات الإدارية، فتحديد الإختصاص على أساس العنصر الشخصي، يفيد تحديد الشخص أو الأشخاص الإدارية التي تملك قدرة التصرف بالنسبة لعمل معين، مع تحديد الأفراد الذين يمكن أن يتجه إليهم هذا التصرف، فيكسبهم حقوقاً، أو يحملهم إلتزامات⁴.

يتضح مما سبق أن قواعد الإختصاص تخضع لمبدأ الإختصاص الشخصي، فعالج المشرع بذلك جميع الأوضاع التي ترسخ تطبيق هذا المبدأ معالجة دقيقة.

¹ رأفت فودة: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 562 .

² سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية، ط7، دار الفكر العربي، مصر، 2006، ص308

³ محمد الصغير بعلي: القرارات الادارية، المرجع السابق، ص 60 .

⁴ سليمان محمد الطماوي: المرجع السابق، ص 336 .

إذ يتبع المشرع عند توزيعه للإختصاص سياسات متنوعة ومتباينة، يراعي فيها إعتبرات متعددة تنعكس على الطريقة التي يعتمدها لتوزيع الإختصاص بين أجهزة الإدارة المختلفة، بل وفي داخل كل هيئة عامة بين الأشخاص المنتمية إليها.

وبطبيعة الحال نجد المشرع يضع القاعدة العامة في ممارسة الإختصاص ثم يتعرض بعدها لما قد يرد على هذه القاعدة من إستثناءات فرضها الواقع العملي، لمنح الإدارة المرنة اللازمة لممارسة الإختصاصات التي خولها المشرع بما يتواءم مع الأهداف والغايات التي منح من أجل تحقيقها هذا الحق للإدارة¹.

فأحاط المشرع بذلك قواعد الإختصاص بالمرونة اللازمة التي يستوجبها نشاط الإدارة في سبيل تحقيق أهدافها، من هنا نجد أن أهم الإستثناءات التي ترد على مبدأ الإختصاص الشخصي عالجها المشرع لينتظم تطبيقها مع صيرورة تلك الأهداف التي تتوخاها الإدارة في نشاطها، فلا يستطيع رجل الإدارة التنازل عن إختصاصه أو تفويضه إلا ما كان بنص من المشرع، ينظم ماهيته وكيفيات تطبيقه وضوابطه هذه الإستثناءات تتمثل في التفويض والحلول والإنابة - وهذا ما سنتعرض إليه بعد أن نتناول نظرية الموظف الفعلي التي تعتبر أهم إستثناء على العنصر الشخصي للإختصاص - حيث تتمثل إملاءات مقتضيات المرونة ومراعاة المصلحة العامة، التي نظمت مثل هذه الحالة.

أولا/ نظرية الموظف الفعلي:

تأسيسا على ذلك تثبت سلطة الإختصاص بحسب صفة ووضع العضو الإداري بقرار تعيينه إذا كان فردا وبقرار تشكيله إذا كان هيئة، وبالتالي فإن شرعية القرارات الإدارية تتوقف على شرعية قرار التعيين أو التشكيل. أي أنه في حالة عدم وجود نص قانوني يخوله

¹ - سمية عبده هديهد: الإختصاص في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 50 .

الإختصاص فإذا ما فعل ذلك يعتبر مغتصبا للسلطة وتكون قراراته من الناحية القانونية لا أثر لها أو معدومة ويستثنى من ذلك وصف الموظف الفعلي¹.

فترى مما سبق ذكره أن أهم إستثناء يرد على الإختصاص الشخصي بعد تقرير القاعدة العامة بأن قواعد الإختصاص يحكمها مبدأ الإختصاص الشخصي هو نظرية الموظف الفعلي " وهو الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلا أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلا، مع الإعتماد بالقرار والتصرف الصادر عنه وإعتبره سليما وقانونيا ومنتجا لآثاره² ".

لذا يجب التعيين في الوظيفة العامة بصورة قانونية أي أن يكون مشروعا، لكن من باب الحرص على ضمان دوام سير المرافق العامة، تبنى القضاء الفرنسي ما يعرف بنظرية الموظف الفعلي بحيث يتم الإعتراف بموجبها بصحة وسلامة التصرفات والقرارات التي تصدر عن مثل هذا الشخص حماية للغير حسن النية³.

فتقوم أساس نظرية الموظف الفعلي-تبعاً للحالة- كما يوضحها الدكتور محمد الصغير بعلي⁴. على:

1- الظاهر: حيث يؤخذ بنظرية الموظف الفعلي في حالة الظروف العادية حماية لمصلحة الأفراد مادام ظاهر الحال والوضع لايسمح لهم بإدراك بطلان قرار تعيينه.

2-الضرورة: لقد تم تسوية سلامة القرارات الإدارية الصادرة عن الموظف الفعلي في حالة الضرورة ضمنا لمبدأ إستمرارية المرفق العام، وذلك من أجل ضمان أداء الأجهزة الإدارية لمهامها بانتظام وإطراد.

¹ - خالد خليل الظاهر: النظام الإداري، وسائل النشاط الإداري، دراسة مقارنة، جامعة محمد بن سعود الإسلامية، السعودية، 2013، ص317.

² - محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص61.

³ - حسام الدين محمد مرسي مرعي: الموظف الفعلي والموظف الظاهر فقها وقضاء، مجلة الدراسات القانونية والإقتصادية، مكتبة عين الجامعة، مصر، المجلد 7، العدد 2، 2021، ص 10 .

⁴ - محمد الصغير بعلي: المرجع السابق، ص62

ثانيا/ التفويض:

يستند الإختصاص الشخصي إلى أساسين قانونيين هما: أن الإختصاص في القانون العام ليس حقا شخصيا مقرررا لصالح صاحب الإختصاص الأصلي يمارسه كما يشاء، بل إنه وظيفة ومهمة إدارية يتعين ممارستها لتحقيق الصالح العام. وإن القواعد القانونية توزع الصلاحيات والإختصاصات بين مختلف الجهات الإدارية بالنظر لمركزها القانوني، وأخبرتها وموقعها في الهرم الإداري ومكانة الوظيفة التي تشغلها. لهذا لن نتحقق الإعترابات السابقة إذا مارست جهات أخرى غير الجهات المختصة قانونا تلك الصلاحيات¹.

تأسيسا على ما سبق نجد أن التشدد في تطبيق مبدأ الإختصاص يؤدي إلى نتائج سلبية على الصعيد الإداري منها المساس بأهم مبادئ المرافق العامة وهو الإستمرارية وحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، والبطء في الإنجاز، مما يؤدي الى الإضرار بالمصلحة العامة، إضافة الى زيادة الأعباء والمسؤوليات على الرئيس الإداري صاحب الإختصاص، وتركز الوظيفة الإدارية في يد فئة معينة من المسؤولين وظهور المركزية المشددة، مما استدعى تنظيم وسائل وأساليب قانونية أخرى تتفادى الإدارة من خلالها سلبيات تركيز الإختصاص، حيث يعد التفويض وسيلة أساسية ومهمة لتوزيع الإختصاص بين مختلف السلطات الإدارية. نتطرق فيمايلي إلى مفهومه، شروطه وأنواعه.

1- مفهوم التفويض الإداري :

يمثل التفويض في القانون الإداري عملية قانونية وإدارية نافذة وتامة تتمثل في منح ونقل إختصاصات جديدة إلى موظف آخر من بين أعضاء السلم الإداري بموجب نص قانوني، ويهدف الى ربط المصالح المشتركة التي تربط الأطراف المعنية، كما أن التفويض حاليا يحتل مكانة كبيرة في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة وهذا من أجل تحسين خدمات

¹ - علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 693 .

المرافق العامة والخلايا الأساسية للتنظيم الإداري¹. فالتفويض عملية يخول من خلالها الرئيس لغيره سلطة القيام ببعض المسؤوليات التي تدخل في حدود سلطاته ومسؤولياته، على أن يتخذ التدابير والوسائل الكفيلة بالمساءلة والمحاسبة عن النتائج بشكل يضمن حسن ممارسة تلك الصلاحيات على الوجه المطلوب².

أما الدكتور محمد الصغير بعلي فيعرفه: " التفويض هو نقل الرئيس لجانب من إختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليقوموا بها دون العودة إليه، على أن تبقى مسؤوليته قائمة على الآثار المترتبة عن الإختصاصات المفوضة إليهم"³، ويعرفه الدكتور عمار بوضياف: " التفويض هو الإجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من إختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن له بذلك"⁴.

وعلى إعتبار أن التفويض إستثناء من صورة الإختصاص الشخصي ليعتبره البعض مصدرا من مصادر الإختصاص، فهو لا يخرج من كونه تطورا في النظام القانوني، يتحدد من خلاله شكل النظام الإداري في الدولة إتساعا وضيقا في سبيل معالجة مختلف المستجدات والتطورات العلمية والعملية التي تواجه قواعد الإختصاص.

فنتقتضي مشروعية التفويض من الناحية القانونية توافر عدة شروط مهمة يترتب على عدم وجودها أو تخلف أحدها بطلان التفويض، وعدم مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن المفوض إليه، نتناول هذه الشروط فيمايلي:

¹ - أحسن غربي: قواعد تفويض الإختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، العدد 8، جانفي 2014، ص 58 .

² - أحسن غربي: نفس المرجع، ص 58 .

³ - محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 62 .

⁴ - عمار بوضياف: القرار الإداري، المرجع السابق، ص 115.

2- شروط التفويض:

أ- وجود نص قانوني صريح يجيز التفويض:

تقتضي مشروعية التفويض أن يكون هناك نص تشريعي صريح (في القانون أو التنظيم) يجيزه. فمن المنفق عليه فقها وقضاء في هذا الشأن أنه إذا أنيطت صلاحية قانونية بمرجع معين، فيتعين عليه أن يمارسها بنفسه، ولا يحق له أن يفوض أحدا لممارستها إلا بنص تشريعي صريح، ويجب توافر هذا الشرط أيضا بخصوص تفويض التفويض، أو إعادة التفويض، فلا يجوز للمفوض إليه أن يفوض الصلاحيات التي فوض بممارستها إلى غيره ما لم يكن هناك نص تشريعي صريح يجيز تفويض التفويض¹.

ب- أن يكون التفويض جزئيا:

فالتفويض لا يكون كلياً بحيث يشمل كافة إختصاصات وصلاحيات الأصل المخولة له قانوناً، لأن ذلك يعني تنازل صاحب الإختصاص الأصل عن إختصاصه، وهو أمر غير جائز، لأنه يتنافى مع الحكمة من التفويض².

ج- أن يكون التفويض مؤقتاً:

فلا يجوز أن يكون مفتوح المدة، وإلا أدى ذلك إلى التنازل الكامل عن إختصاصات الأصل ومن ذلك لا يجوز للمفوض إليه ممارسة الإختصاصات التي أجازت له بعد إنتهاء مدته. وإلا أعتبر التصرف الصادر عنه في هذا التوقيت منعماً لا وجود له لصدوره عن غير مختص، فيكون مآله الإلغاء³.

كما أن تحديد مدة معينة لممارسة التفويض لا يعن إلتزام الأصل بهذه المدة إبتداء وانتهاء حيث يجوز له إنهاء التفويض في الوقت الذي يرى فيه ذلك مناسباً، كأن تتغير

¹ - علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 694 .

² - نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 256 .

³ - أحسن غربي: قواعد تفويض الإختصاص الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 65 .

الظروف التي أدت إلى التفويض، ولعل ذلك يأتي متمشياً مع الأهداف والغايات التي أجاز من أجلها التفويض، وبناء على ذلك فلا يشترط أن يصرح النص الآذن بالتفويض بمدته، فإن سكت عن تحديدها، ترك أمر تقديرها للأصيل أو المفوض إليه بحسب ظروف كل حالة¹.

3- أنواع التفويض:

يقسم التفويض إلى **تفويض إختصاص وتفويض توقيع**، وهو التصنيف المعمول به في القانون الإداري وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي سنتي 1957 و 1966².

أ- تفويض الإختصاص:

هذا النوع من التفويض ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه، وهذا يمنع الأصيل المفوض من ممارسة الإختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض، وفي هذه الصورة من التفويض تكون قرارات المفوض إليه في نطاق التفويض منسوبة إلى المفوض إليه وتأخذ مرتبة درجته الوظيفية، ويوجه تفويض الإختصاص إلى المفوض إليه بصفته لا بشخصه فلا ينتهي التفويض بشغل موظف آخر لو وظيفة المفوض إليه³.

ب- تفويض التوقيع:

ويتمثل التفويض بالتوقيع في تحويل المفوض إليه توقيع قرارات باسم ومكان الإداري الأصيل،⁴ فتفويض التوقيع يتفق مع تفويض الإختصاص في ضرورة إستئادهما إلى نص

¹ - سمية عبده هديهد: الإختصاص في القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص79-80.

² - أحسن غربي: قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 69.

³ - عبد العزيز بن محمد الصغير: القانون الإداري بين التشريعين المصري والسعودي، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة، 2015، ص 65 .

⁴ - حنان أوشن: القانون الإداري، ج1، دار اليازوري العلمية، عمان، الأردن، جانفي 2022، ص 214 .

تشريعي أو لائحي، وأن يتم النشر أو الإعلان عنهما، إلا أنهما يختلفان من حيث النتائج المترتبة على كل منهما وأهمها¹:

◆ بينما يؤدي تفويض الإختصاص إلى نقل الإختصاص من المفوض إلى المفوض إليه، فإن تفويض التوقيع لا يحرمه من مباشرة إختصاصاته رغم التفويض.

◆ تفويض الإختصاص يوجه إلى الموظف بصفته لا بشخصه، ومن ثم فهو لا ينتهي بتغير أحد طرفيه، في حين أن تفويض التوقيع تسوده الإعتبارات الشخصية بحيث ينتهي بمجرد تغيير أحد طرفيه.

◆ ترتبط القرارات الصادرة بناء على تفويض الإختصاص بدرجة المفوض إليه، بينما في تفويض التوقيع تكون لها قوة القرارات الصادرة من جانب صاحب الإختصاص الأصيل.

يمكننا أن نجد العديد من التطبيقات في التنظيم الإداري الجزائري حيث يمكن لرئيس الجمهورية تفويض إمضائه إلى مسؤولي المصالح التابعة لرئاسته بإستثناء المراسيم الرئاسية، وفقا لنص المادة 15 من المرسوم الرئاسي 01-197 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها²، على أنه "يؤهل مدير الديوان، والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة في حدود صلاحياتهم التوقيع بإسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق، والقرارات والمقرارات، بإستثناء المراسيم".

أما تفويض الإختصاص فإنه يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته التنظيمية الواردة في المادة 143 من الدستور التي تبين لنا أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تشمل جميع المسائل غير مخصصة للقانون.

كذلك الأمر نجده بالنسبة للوزير الأول حيث يخول للوزير الأول تفويض بعضا من إختصاصاته الإدارية والمتمثلة في سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مسؤول المصلحة

¹ سعيد السيد علي: أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص ص 25، 26 .

² المرسوم الرئاسي رقم 01-197: المؤرخ في 22 جويلية 2001، ج ر، عدد 40، صادرة في 2001، ص 20.

وهو ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 99-90 المؤرخ في 2 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بقوله: " يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته. وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية. " كما خولت مختلف النصوص التنظيمية للوزير القيام بتفويض توقيعه، ومن بين هذه النصوص التنظيمية المرسوم التنفيذي

رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 المتضمن هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات¹.

ثالثا/ الحلول:

يعتبر استثناء كذلك عن الإختصاص الشخصي، فقد يقوم بصاحب الإختصاص الأصيل مانع، يحول بينه وبين مباشرة إختصاصه، وقد يتغيب أو يصاب بعجز دائم، أو يرفض ممارسة إختصاصه تحت أي عذر ممكن، هنا يحل محل هذا الشخص في مباشرة إختصاصاته كلها، شخص آخر يعينه المشرع لهذه المهمة².

كما عرفه جانب آخر من الفقه: " بأن يتغيب صاحب الإختصاص الأصيل أو أن يقوم به مانع يحول دون ممارسته لإختصاصاته، فيحل محله في ممارستها شخصا يعينه المشرع وتكون سلطاته هي نفس سلطات الأصيل³ ".

إذ قد تحصل موانع تحول بين صاحب الإختصاص الأصيل وقيامه بمهام إختصاصه أي أن يصبح صاحب الإختصاص الأصيل عاجزا عن ممارسة إختصاصه، كأن يتغيب أو

¹ - المرسوم التنفيذي 90-188 المؤرخ في 30 جوان 1990، ج ر، عدد 26، صادرة في 1990 . ص 850 .

² - محمد الشافعي بوراس: القانون الإداري، عالم الكتب، القاهرة، 1986، ص 297 .

³ - سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط7، المرجع السابق، ص 325 .

أن يصاب بعجز دائم أو يمرض أو أن يقوم أي مانع يحول دون ممارسته لإختصاصه، فيحل محله شخص يعينه المشرع وتكون سلطاته هي نفس سلطات الأصيل، فالحلول في الإختصاص لا بد أن ينظمه المشرع، بحيث إذا غفل عن تنظيمه أصبح الحل مستحيلاً قانوناً¹.

إلا أن الغياب البسيط لصاحب الإختصاص الأصيل كما لو كان في مهمة رسمية ليوم واحد، لا يؤدي إلى قيام الحل، إذ يفترض في الغياب المقصود لقيام الحل أن يكون صاحب الإختصاص الأصيل قد قام به مانع أو عذر وأنه من الجسامة، بحيث يحول بينه وبين ممارسة إختصاصه².

1- شروط الحل في الإختصاص:

يشترط لقيام الحل حتى يكون صحيحاً ومنتجاً لآثاره توافر شروط معينة تتمثل فيما يلي:
أ- وجود نص تشريعي: في هذه الحالة يحل الموظف محل صاحب الإختصاص الأصيل في جميع إختصاصاته بموجب نص تشريعي بسبب وجود مانع مادي أو قانوني يستحيل بموجبها على الأصيل القيام بمهامه الوظيفية ويتم ذلك إستناداً إلى نص تشريعي، والحال يستمد سلطاته كاملة بحكم القانون مباشرة³.

مثال ذلك ما تنص عليه المادة 101 من قانون البلدية رقم 11-10 على " عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات،

¹ خالد خليل الظاهر: القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، ط2، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998 ص124.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص 75.

³ شيخة عبد اللطيف علي المهدي: الإختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه في القانون القطري، دراسة مقارنة، قدمت هذه الرسالة إستكمالاً لمتطلبات كلية القانون للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة قطر، 2021، ص58.

يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائياً بهذا العمل بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار.¹

كما تنص أيضا المادة 22 فقرة أخيرة من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على أنه " في حالة غياب رئيس مجلس الدولة أو حدوث مانع له، يخلفه نائب الرئيس"² فهذه النصوص القانونية وضحت السلطة الإدارية التي تمارس الحلول إذ يحل الحال محل السلطة الإدارية الأصلية بمجرد تحقيق أسباب الحلول.³

ب- وجود مانع مادي أو قانوني لدى الأصيل:

وهذا الشرط يؤكد وجوب أن يكون لدى الأصيل مانع يمنعه من مباشرة مهامه الوظيفية، وذلك بسبب مانع يعتريه، وهذا المانع يمكن أن يكون ماديا كما لو أصيب الأصيل بمرض يجعله عاجزا بشكل مؤقت أو دائم عن أداء عمله، وقد يكون المانع قانونيا كما لو قام الأصيل بإجازة سنوية، فيأتي شخص آخر ليحل محله في جميع إختصاصاته الوظيفية بسند من القانون، أي إن المشرع ذكر هذا الشخص مسبقا وقبل أن يصاب الأصيل بأي من الموانع المذكورة، وبذلك يكون الحلول قد تم بناء على نص قانوني صريح وفي مهام حددها القانون، أو بناء على إمتناع صاحب الإختصاص الأصيل عن القيام بمهامه الوظيفية التي ألزمه القانون القيام بها.⁴

¹ - قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية .

² - قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، عدد 37، صادرة في 1 جوان 1998.

³ - زهير لعامة: دور القاضي الإداري في الرقابة على ركن الإختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2016، ص 58 .

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 66.

ج- أن يكون الحلول كلياً: يجب أن يكون الحلول كلياً وشاملاً لجميع إختصاصات الأصيل، ويحل الحال محل الأصيل الغائب في كافة إختصاصاته وليس في بعضها، وتكون سلطاته ذات سلطات الأصيل، إلا إذا وجد نص خلافاً لذلك.¹

وتجدر الإشارة إلى أن القرارات الصادرة في حالة الحلول تأخذ ذات المرتبة القانونية التي يصدرها الأصيل، وتنتج ذات الآثار التي ترتبها قرارات الأصيل، وليست المرتبة التي تحتلها قرارات الموظف الحال.²

رابعاً/ الإنابة:

بجانب التفويض والحلول هناك أيضاً الإنابة التي تؤدي إلى ممارسة الإختصاصات والصلاحيات من غير صاحب الإختصاص الأصيل، أي أنها إستثناء عن مبدأ شخصية الإختصاص في القرارات الإدارية.

1- تعريف الإنابة:

يعرف الدكتور علي خطار شطناوي الإنابة بقوله ”هي عبارة عن تكليف إداري، تعهد بمقتضاه السلطة الإدارية العليا إلى أحد الموظفين بمهمة القيام بأعباء وظيفية معينة، نظراً لتغيب شاغلها لسبب من الأسباب لحين عودة هذا الأخير إلى وظيفته، أو تعيين خلف له.³

كما تعرف أيضاً بأنها ” الحالة التي يكلف فيها الموظف العام مؤقتاً، بأداء مهام موظف آخر نظراً لتغيبه أو بعد إنتهاء خدماته، لحين مباشرة الخلف للمهام الوظيفية“.⁴

كما نجد في تعريف آخر: أن يتغيب صاحب الإختصاص الأصيل عن مباشرة إختصاصه لأي سبب من الأسباب، فتقوم جهة إدارية أخرى غير الأصلية وتصدر قرار

¹ - شيخة عبد اللطيف المهدي: الإختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه في القانون القطري، المرجع السابق، ص61.

² - مازن ليلو راضي: أصول القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2015، ص295 .

³ - علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص702 .

⁴ - خالد خليل الظاهر: القانون الإداري، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، 1997، ص174.

تعين بموجبه شخصا آخر ينوب عن الأصيل في ممارسة إختصاصه، على أن يكون هناك نص تشريعي يجيز له إتخاذ مثل هذا القرار.¹

وقد تعود سلطة إنابة الغير للمتغيب في حد ذاته أو لسلطة أخرى والنص القانوني هو الذي يحدد شروط المستخلف أو المستفيد من الإنابة.²

لهذا تعد الإنابة وسيلة أو إجراء إداري يسمح حتى في ظل غياب النص القانوني الصريح بتأمين مزاولة بعض الصلاحيات الإدارية، التي عجز صاحب الإختصاص الأصيل عن ممارستها لسبب من الأسباب. فهي وسيلة لتجنب شغور الوظيفة العامة وتلافي شلل الإدارة العامة.³

2- شروط الإنابة:

يقتضي تطبيق الإنابة كإستثناء على عنصر الإختصاص الشخصي توافر مجموعة من الشروط لتكون مشروعة نوردتها فيمايلي:

أ- شغور الوظيفة:

يقصد بشغور الوظيفة معنيان مختلفان، أولهما المعنى الضيق الذي يقصر شغور الوظيفة على حالة الموانع المؤقتة، التي تحول دون ممارسة الإختصاص، كالمرض أو السفر في مؤتمر خارج الدولة.

وثانيهما المعنى الواسع الذي يشمل الموانع المؤقتة والدائمة والنهائية معا. لهذا نرى أن شغور الوظيفة يشمل جميع الموانع المؤقتة والنهائية، التي تحول دون ممارسة مهمات الوظيفة. كما يقصد بالمانع أي سبب يضع صاحب الإختصاص الأصيل بصورة مؤقتة أو

¹ منير قتال: عنصر الإختصاص في القرار الإداري محل الطعن بإلغائه أمام القضاء الإداري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد 1، العدد 8، 2017، ص 133.

² عمار بوضياف: القرار الإداري، المرجع السابق، ص 42.

³ علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 703.

نهائية بحالة من الإستحالة لممارسة الإختصاص، ما لم تقض النصوص القانونية بغير ذلك.¹

ب- عدم وجود نص قانوني يقضي بتطبيق الحلول:

يتعين على السلطة الرئاسية العليا في حالة حصول مانع يحول دون مباشرة الإختصاص، تحديد النائب الذي يحل محل صاحب الإختصاص الأصلي، لتأمين أداء مهام الوظيفة الإدارية إلى غاية زوال المانع أو تعيين من يخلف الموظف الغائب، وإذا حددت النصوص القانونية الموظف الحال مسبقاً في حالة شغور الوظيفة الإدارية، فيحل الموظف المحدد محل صاحب الإختصاص الأصلي المتغيب وبصورة آلية دون حاجة لصدور قرار التكليف، وإذا صدر هذا القرار فهو يكون كاشفاً وليس منشئاً، ففي حالة وجود نصوص قانونية تتوقع الحلول فلا يمكن للسلطة الإدارية اللجوء إلى الإنابة.²

ج- أن تكون الإنابة مؤقتة:

تتسم الإنابة وتتميز بأنها ذات طابع مؤقت، إذ أنها تتمثل في نقل مؤقت للإختصاص من الموظف المختص قانوناً إلى غيره، لهذا لا تكون الإنابة مشروعة إلا إذا كانت لفترة قصيرة نسبياً.³

د- وجود قاعدة قانونية تسمح باللجوء إلى الإنابة:

يتعين لمشروعية اللجوء إلى الإنابة أن يكون هناك قاعدة قانونية تسمح باللجوء إلى الإنابة، لمواجهة حالة شغور الوظيفة، وتلافي حالة شلل الوظيفة العامة، نظراً لتغيب شاغلها لأي سبب من الأسباب. ويمكن أن تكون هذه القاعدة القانونية مكتوبة واردة في الدستور أو القانون أو النظام، أو قاعدة غير مكتوبة تتمثل في مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام

¹ علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق: ص 703 .

² علي خطار شطناوي: دور القضاء الإداري في تحديد المصدر الحقيقي للقرار الإداري المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات العربية المتحدة، العدد 12، 1999، ص 306 .

³ علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 704 .

وإطراد، ويعد هذا المبدأ الأساس القانوني للإنبابة في حالة عدم وجود نص قانوني مكتوب عليها، ويتعين أيضا في القاعدة القانونية التي تتوقع الإنبابة، أن تكون على أقل تقدير من ذات مرتبة القواعد القانونية، التي أناطت الصلاحيات والإختصاص بصاحب الإختصاص المتغيب.¹

هـ - صدور قرار الإنبابة:

يتعين لصحة الإنبابة أن يصدر قرار خاص يتضمن عادة تسمية الموظف النائب، كما يحدد بدايتها ونهايتها، ومدى الصلاحيات والسلطات التي يمارسها النائب خلال فترة الإنبابة وغالبا ما يكون قرار التكليف صريحا، كما يمكن أن يكون ضمنيا كحالة إستمرار الموظف المحال على التقاعد في ممارسة مهام وظيفته كنائب إلى حين تعيين خلفا له.²

ويجب الإشارة إلى أنه في حالة عدم تحديد النصوص القانونية للسلطة المختصة بإصدار قرار الإنبابة، فإن ممارسة هذه الصلاحية ترجع لإختصاص الرئيس الإداري الأعلى، لذا يقتضي تطبيق الإنبابة وجود سلطة رئاسية أعلى من صاحب الإختصاص المتغيب أو على أقل تقدير من نفس المستوى الذي يشغله في الهرم الإداري، وعليه يستحيل اللجوء إلى الإنبابة في حالة غياب هذه السلطة الرئاسية ما لم يكن هناك نص قانوني يقضي بخلاف ذلك.³

ويمكن الإشارة إلى الإنبابة من خلال نص المادة 72 الفقرة 2 من قانون البلدية رقم 10-11 التي جاء فيها مايلي: "يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب رئيس".

¹ - علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، نفس المرجع، ص704.

² - علي خطار شطناوي: نفس المرجع، ص308 .

³ - لعلامة زهير: دور القاضي الإداري في الرقابة على ركن الإختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2016، ص62 .

الفرع الثاني. الإختصاص الموضوعي.

لا يكتف المشرع بتعيين الأشخاص الذين لهم ممارسة الإختصاصات الإدارية، وإنما يحدد لكل منهم الأعمال التي يجوز لهم ممارستها.¹

فبذلك يعرف الإختصاص الموضوعي كصورة من صور الإختصاص في القرار الإداري وعنصر من عناصره بأنه: "تحديد وبيان التصرفات أو الأعمال القانونية المخولة للشخص أو الهيئة الإدارية."²

كما يعرف أيضا: بأنه "تحديد جملة الموضوعات وطبيعة الأعمال التي يجوز لرجل الإدارة المختص أن يصدر بشأنها وفي نطاقها قرارات إدارية بحيث لا يصح له تجاوزها عند مباشرته لإختصاصاته، وإلا عد عمله معيبا أو معدوما."³

فالإختصاص الموضوعي بذلك "يعني تحديد المواضيع ونوعية الأعمال وطبيعتها التي يجوز للموظف أو الشخص الإداري إصدار قرارات بشأنها، والنتيجة عن عملية توزيع الإختصاص والصلاحيات بين مختلف الجهات الإدارية أو ضمن مستويات الجهة الإدارية الواحدة."⁴

ويضيف الدكتور عمار بوضياف بشيء من التفصيل قوله "وهذا التحديد هو من إختصاص المشرع، فهو المكلف بضبط المعالم ورسم الحدود لرجال الإدارة على جميع المستويات تفاديا لظاهرة تداخل الصلاحيات والتنازع في الإختصاص بنوعيه السلبي

¹ - سليمان محمد الطماوي: نظرية القرارات الإدارية، ط7، المرجع السابق، ص337.

² - محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص62.

³ - عادل بوعمران: النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دراسة تشريعية فقهية وقضائية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2010، ص37 .

⁴ - علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص277

الفصل الأول: ----- الأركان الشكلية للقرار الإداري

والإيجابي وقد يتولى التنظيم رسم الحدود وتحديد الصلاحيات والإختصاصات، حيث منحت المادة 99 من الدستور الحق للوزير الأول بتوزيع الإختصاص بين أعضاء الحكومة.¹ فيتوجب لصحة القرارات الإدارية أن تدخل ضمن الإختصاصات أو المجالات التي حددها القانون، تحت طائلة عدم المشروعية لعيب الإختصاص الموضوعي.

ومن تطبيقات الإختصاص الموضوعي نجد أن الدستور الجزائري حدد لرئيس الجمهورية والوزير الأول المسائل والموضوعات التي تدخل ضمن نطاق إختصاصهما، وهو ما جاء في الفصلين الأول والثاني من التعديل الدستور لعام 2020. كما قد يكون تحديد

نطاق الإختصاص الموضوعي للموظف العام أو السلطة الإدارية بمقتضى نص قانوني أو تنظيمي، ومن ذلك نجد ما جاء في المواد 102 إلى 126 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية، المتعلقة بنطاق الإختصاص الموضوعي الخاص بالوالي وهكذا.²

وباعتبار الإختصاص الموضوعي صورة من صور الإختصاص المتعلق به مشروعية القرار الإداري فإن مخالفة قواعدها يترتب عنها عيب الإختصاص الموضوعي.

فالموظف الذي عينه القانون وحده لإصدار القرارات الإدارية، حدد له أيضا حدود ومجال إختصاصه بحيث لا يخرج عنه ولا يتعداه وإلا كان قراره غير مشروع، ومجال الإختصاص تطبته القوانين والتنظيمات. الأمر الذي يمنع أي تداخل أو تنازع في الإختصاص للجهات الإدارية.³

لنجد أن عيب الإختصاص الموضوعي يأخذ عدة صور من أهمها: حالة القرارات الصادرة من فرد عادي ليست له اية صفة عامة، إذا يصبح الإعتداء في مثل هذه الحالة من قبيل إغتصاب السلطة، وحالة إعتداء الإدارة على إختصاصات السلطة التشريعية، وحالة

¹ - عمار بوضياف: القرار الإداري، المرجع السابق، ص 129 .

² - خالد بالجيلالي: الوجيز في نظريتي القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2021، ص 39، 40.

³ - مرية العقون، بركات محمد: صحة عناصر القرار الإداري ضمن قيود مبدأ المشروعية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المسيلة، المجلد 6، العدد 1، جوان 2021 ص 397 .

إعتداء الإدارة على إختصاصات السلطة القضائية، وحالة إعتداء الإدارة على إختصاصات سلطة إدارية لاتمت للسلطة مصدرة القرار بأي صلة، وإن كانت موازية لها كالقرارات الصادرة من وزير المالية بتعيين موظف في وزارة التربية والتعليم، وحالة إعتداء سلطة إدارية دنيا على إختصاص سلطة أعلى منها أو العكس.¹

ولا مجال لشرح مضمون هذه الصور وتناولها بالتفصيل لأنها ليست موضوع مذكرتنا إذ نتناولها عيوب القرار الإداري التي يتناولها خاصة القضاء الإداري بالدراسة والتفصيل.

الفرع الثالث: الإختصاص المكاني

إذا كان لبعض رجال الإدارة أن يمارسوا إختصاصهم على إقليم الدولة كله، كرئيس الدولة، ورئيس الحكومة، ومجلس الوزراء، والوزراء... إلخ كل فيما يدخل في إختصاصه، فإن المشرع كثيرا ما يحدد النطاق المكاني الذي لايجوز لرجل الإدارة أن يتخطاه حين يمارس إختصاصه.²

حيث تقتضي نظرية التنظيم الإداري عدم الإكتفاء بتنفيذ المسؤول الإداري مصدر القرار بمجال معين، ودائرة إختصاص موضوعية أو مجال زمني فقط، بل ينبغي ولحسن أداء العمل الإداري وتوزيع المهام بين أعوان الإدارة تحديد النطاق الجغرافي الذي لا بد من إحترامه من طرف الموظف وإلا شاب القرار الإداري الصادر عيب عدم الإختصاص المكاني.³

فيقصد بالإختصاص المكاني بالنسبة للقرارات الإدارية، الحيز أو الإقليم الجغرافي المحدد قانونا لممارسة الإختصاصات الإدارية، حيث يحدد القانون بمفهومه الواسع مكانا معيناً يمارس فيه الموظف العام إختصاصه في نطاقه.⁴

¹ - نواف كنعان: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 260.

² - سليمان محمد الطماوي: نظرية القرارات الإدارية، ط1، المرجع السابق، ص ص 229، 230 .

³ - عمار بوضياف: القرار الإداري، المرجع السابق، ص 115 .

⁴ - خالد بالجيلالي: المرجع السابق، ص 38 .

كما يعرفه الدكتور عمار عوابدي بقوله " المقصود بالعنصر المكاني لركن الإختصاص هو تحديد وحصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس في نطاقها وحدودها إختصاصه بإصدار قرارات إدارية.¹ من هنا فإن هناك إختصاصات تمارس على جزء محدد من إقليم الدولة مثل إختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وهناك إختصاصات تمتد على كامل إقليم الدولة مثل إختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وموظفي الهيئات المركزية كل حسب إختصاصه.

فيجب على صاحب الإختصاص إحترام الحدود المكانية، وإلا فإن ذلك يجعل القرار مشوباً بعييب عدم الإختصاص المكاني.²

فعدم الإختصاص المكاني يتحقق عندما يصدر أحد موظفي السلطة الإدارية قراراً تتجاوز به الدوائر أو النطاق الإقليمي الذي له أن يمارس إختصاصه عليه. وبذلك يحصل الإعتداء على إختصاص الموظف أو الهيئة التي يتبعها المكان الذي صدر بشأنه القرار الإداري.³

ولكن يضيف الدكتور سليمان محمد الطماوي. "وحدات عدم الإختصاص التي ترجع إلى هذا العنصر نادرة في العمل لأن الحدود المكانية لمزاولة الإختصاصات الإدارية تكون عادة من الوضوح بدرجة كافية".⁴

حيث يؤكد القضاء الإداري أن الإختصاص الوظيفي لكل موظف إنما هو منوط بالمكان المعين له.⁵

¹ - عمار عوابدي: القانون الإداري، ج2، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص121

² - نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق، ص261 .

³ - خالد خليل ظاهر الظاهر: النظام الإداري، وسائل النشاط الإداري، المرجع السابق، ص326

⁴ - سليمان محمد الطماوي: نظرية القرارات الإدارية، ط7، المرجع السابق، ص230 .

⁵ - منير قنّال: عنصر الإختصاص في القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص138.

ويلاحظ أن الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي، أو القضاء الإداري الأردني تنسم بالندرة، وقلة الأحكام تحول دون تحديد معالم هذا المظهر من مظاهر الإختصاص.¹

من هنا فإن أغلبية التطبيقات القضائية بشأن هذا العيب تتعلق بأفراد غيروا مكان إقامتهم دون علم الإدارة، حيث تصدر قرارات إدارية بشأنهم على أساس محل إقامتهم الأول، كما قد يتعلق بقرار بلدي يشمل جزءا من إقليم بلدية مجاورة.²

الفرع الرابع: الإختصاص الزمني

يقصد بالإختصاص الزمني بالنسبة للقرارات الإدارية، الحيز أو الإطار الزمني الذي يستطيع خلاله الموظف العام أو السلطة الإدارية القيام بالتصرفات والأعمال والقرارات الإدارية التي عهد بها القانون إلى الموظف العام أو جهة الإدارة.³

فمن الأمور المسلم بها أن مزاولة الصلاحيات الإدارية موقوت بأجل معين ينتهي بانتهاء ذلك الأجل، إذ لا يتصور أن يكون إختصاص الجهات الإدارية مؤبد وغير مقيد بزمن معين.⁴

وغالبا ما تتحصر هذه الفترة بين بداية تعيين مصدر القرار في وظيفته وتاريخ إنتهاء إختصاصه.⁵

كما يتطرق الدكتور عمار عوابدي للإختصاص الزمني بقوله: "هو تحديد البعد الزمني للسلطة الإدارية المختصة لممارسة إختصاصها والتي يجوز فيها إصدار قرارات إدارية، مثل

¹ - علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص715.

² - سليمان محمد الطماوي: نظرية القرارات الإدارية، ط7، المرجع السابق، ص132.

³ - خالد بالجيلالي: الوجيز في نظريتي القرارات والعقود الإدارية، المرجع السابق، ص38.

⁴ - علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص715.

⁵ - نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق، ص261.

مدة ولاية المجالس الشعبية البلدية ومدة تعيين الولاة والوزراء والمديرين العاميين للمؤسسات.¹ ولذلك يكون القرار معيبا بعبء عدم الإختصاص الزمني إذا صدر قبل أن يتقصد مصدر القرار مهام منصبه أو عقب إنتهاء وظيفة العضو الذي أصدره، أو إذا صدر القرار بعد الميعاد الذي حدده القانون لإصداره.²

تأسيسا على ما سبق يشترط لسلامة عنصر الإختصاص الزمني توفر شرطين أساسيين هما:

أولا/ صدور القرار خلال الفترة التي يكون فيها مصدر القرار مختصا قانونا:

فصدور القرار من موظف قبل تعيينه بصفة رسمية، أو صدور القرار منه بعد إنتهاء الرابطة الوظيفية بأية وسيلة من الوسائل المحددة قانونا. كالإستقالة أو الإحالة على التقاعد، أو الفصل من الخدمة، أو غيرها من الوسائل. اعتبر القرار الصادر في مثل هاتين الحالتين معيبا بعبء عدم الإختصاص الزمني.³

ثانيا/ صدور القرار ضمن المدة الإلزامية المحددة قانونا لإصداره:

قد يحدد المشرع أحيانا مدة معينة يتعين على صاحب الإختصاص إصدار القرار خلالها، بقصد حث الإدارة على إتخاذ القرار الإداري ضمن فترة زمنية معينة.⁴ وهذا الميعاد هو ميعاد تنظيمي لا يترتب على مخالفته البطلان، ولإهدار لقواعد الإختصاص الزمني، فهو ميعاد الغرض منه التنظيم والتوجيه وتعجيل البت في القرارات الإدارية.⁵

¹ - عمار عوايدي: القانون الإداري، المرجع السابق، ص121.

² - نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق، ص261.

³ - نواف كنعان: نفس المرجع، ص262 .

⁴ - نواف كنعان: نفس المرجع، ص262 .

⁵ - سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط6، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1991، ص340 .

هذا هو المبدأ العام في الإختصاص الزمني، ولكن الإدارة وإن كان لها سلطة تقديرية في إختيار وتحديد وقت تدخلها وإتخاذ القرارات التي تتدرج في نطاق إختصاصها، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل مقيدة تخضع لرقابة القضاء، حيث أن ضرورة إستقرار المعاملات يستلزم ألا تبقى المراكز القانونية مهددة مدة طويلة.¹

ولكن هناك حالات تستوجب الإلتزام بالميعاد وعدم الخروج عنه، ورتب المشرع الإداري قرارات وجزاء على مخالفة هذه المواعيد، وهذه الحالات هي:²

الحالة الأولى: إذا نصّ المشرّع صراحة على البطلان كجزاء لمخالفة الميعاد الذي حدده لمباشرة الإختصاص.

الحالة الثانية: يعتبر القانون فوات المدّة المحددة حصرا دون إجابة الإدارة على طلب ذوي الشأن قرارا بالقبول.

الحالة الثالثة: أن ينصّ القانون على عدم مزاولة الإختصاص إلا بعد مرور مدة معينة، فكل قرار يصدر قبل حلول هذا الأجل يعد باطلا.

الحالة الرابعة: في حالة الحكومة المستقيلة فلا يملك الوزراء المستقيلون إلا تصريف الأمور الجارية وأي قرار بخلاف ذلك يعد إعتداء على سلطات الوزارة الجديدة، وليس له مبرر إلا إثبات وجود حالة الإستعجال الملحة. وقد إعتبرمجلس الدولة الفرنسي مخالفة هذه القاعدة يعدّ غصبا للسلطة.

¹ -سمية عبده هديهد: الإختصاص في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 124.

² - شيخة عبد اللطيف علي المهندي: الإختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه في القانون القطري(دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 26 .

المبحث الثاني : ركن الشكل والإجراءات

إن قواعد الشكل والإجراءات التي تمثل مجتمعة ركنا من أركان القرار الإداري، إلا أن هذا الارتباط لا ينفي وجود مفهوم مستقل لكل من الشكل والإجراءات، حيث أن الشكل يعبر عن الصورة أو القالب الذي تتخذه الإرادة النهائية للإدارة، بينما الإجراء هو الشكليات التي تسبق عملية إتخاذ القرار الإداري، فبذلك تعتبر قواعد الشكل والإجراءات أحد الأركان الشكلية للقرار الإداري بعد ركن الإختصاص، والتي تلعب دورا مهما في صدوره، حيث يرتبط الوجود الشكلي القانوني للقرار الإداري بهما كما يعبر بذلك الدكتور سليمان محمد الطماوي، مما يبرز أهمية قواعد الشكل والإجراءات في مراعاة مقتضيات المصلحة العامة، ومصلحة الأفراد في مواجهة إمتيازات السلطة العامة -على السواء-.

وحيث أن المشرع صاحب الولاية في تحديد هذه القواعد فإنه لم يغفل مراعاة مرونة وتطور النشاط الإداري في سبيل حسن سير المرافق العامة وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، فلم يكلف الإدارة بضرورة مراعاة الشكليات التي تعيق نشاطها وتحول دون تحقيق أهدافها، وإنما راعى في ذلك مقتضيات المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، فميز بين الأشكال الجوهرية وغيرها، وإن كانت القاعدة العامة في القرارات الإدارية أن لا تنقيد بشكل أو إجراء معين، ولكن ضرورة الإلتقان والتروي وعدم التسرع الذي يجب أن يطبع النشاط الإداري، إضافة إلى تسهيل مجال رقابة القاضي الإداري الذي يرافق الإدارة في نشاطها في سبيل تدعيم نظرية مبدأ المشروعية في الدولة.

بناء على ما سبق ذكره فإنه من الضرورة أن نتطرق إلى مفهوم قواعد الشكل والإجراءات

وصورها من خلال هذا المبحث الذي يضم مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم ركن الشكل والإجراءات

المطلب الثاني: صور ركن الشكل والإجراءات.

المطلب الأول: مفهوم الشكل والإجراءات ومصادره

الأصل أنه لا توجد قواعد عامة تبين الأشكال والإجراءات اللازمة في جميع القرارات الإدارية، إلا أن النصوص قد تفرض على الإدارة أن تتبع إجراءات محددة أو أن تفرغ قراراتها في أشكال وقوالب معينة.

فترجع أهمية ركن الشكل والإجراءات كما هو الحال في جميع الإجراءات الجزائية والمدنية - إلى ما يوفره من حماية ودعم سواء للمصلحة العامة أو المصلحة الخاصة¹.
تأسيساً على ما سبق فإن القاعدة العامة أن الإدارة غير مقيدة بإجراءات وأشكال معينة للتعبير عن إرادتها إلا إذا نص المشرع على ذلك ويلزم الجهات الإدارية بإتباعها.

وفي ذلك يضيف الدكتور سليمان محمد الطماوي " وكقاعدة عامة فإن الإعلان عن الإرادة من جانب الإدارة لا تخضع لأي قيد شكلي، إلا إذا نص على خلاف ذلك، وحينئذ يكون هذا القيد الشكلي ركناً كباقي الأركان يترتب على الإخلال به بطلان العمل الإداري بلا حاجة إلى نص².

وعليه فإن ركن الشكل والإجراءات تتعلق به مشروعية القرار الإداري حيث يؤدي تخلفها في حال نص القانون عليها إلى تسجيل عيب الشكل بالقرار الإداري، الأمر الذي يقتضي التعرض إلى مفهوم الشكل والإجراءات، وإن كان يحمل مفهومين مستقلين، إختلف الفقهاء في ضرورة الجمع أو التمييز بينهما، حيث ذهب جانب من الفقه الإداري إلى اعتبار الإجراء من عناصر الشكل على أساس أن المقصود بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار

¹ محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 72، 73 .

² سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، ط3، عين شمس، القاهرة، 1979، ص 32، 33 .

للإفصاح عن إرادة الإدارة المنفردة، ولذلك لا مجال للفصل بين الإجراء المتبع لإصدار القرار وشكله¹.

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى التفرقة بين الشكل والإجراء في القرار الإداري، وعدم اعتبارهما عنصرا واحدا، ويستند هؤلاء إلى تعريف كل من الشكل والإجراء حيث أنه لكل منهما تعريف مستقل.

وفي هذا الموضوع يذكر الدكتور عمار عوابدي " لقد تزايدت وتعدت أنواع ومظاهر ركن الشكل والإجراءات نظرا لأهمية وحيوية الدور الظاهر في حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، فأصبح الآن يفرق بين نوعين أساسيين من الشكليات والإجراءات².

وفي هذا السياق يضيف الدكتور محمد الصغير بعلي " ذهبت المادة 21 من المرسوم رقم 88-131 إلى ما يلي: يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية، أن تسهر على تبسيط إجراءاتها وطرقها ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك، وعليها أن تعد مطبوعات واستمارات مقننة بسيطة في تصميمها، مختصرة ومفهومة في مضمونها، وجذابة في شكلها، وتقرأ بسهولة³.

بذلك اعتبر الإجراء مستقل عن الشكل نظرا للمفهوم المستقل لكل منهما ومراعاة لمقتضيات مرونة وتطور وسائل النشاط الإداري الذي انعكس على تطور كل من الشكل والإجراء ليصبح لكل منهما مفهوما مستقلا عن الآخر.

الفرع الأول: مفهوم الشكل

¹ - نواف كنعان: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 273 .

² - عمار عوابدي: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 123 .

³ - محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ص 73، 74 .

يعرف الدكتور محمد الصغير بعلي الشكل بقوله: "يقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري، أي قالب المادي الذي يفرغ فيه إذ أنه يكون: كتابيا أو شفويا، صريحا أو ضمنيا"¹.

كما يعرف بأنه " الصورة التي يجب أن يفرغ فيها القرار عند إصداره، أي الصورة التي يجب أن تتم بها عملية التعبير عن الإرادة التي هي جوهر القرار الإداري"².

فكي تبرز الإدارة إرادتها المنفردة، لا بد لها من قالب أو مظهر خارجي، تفرغ فيه هذه الإرادة لإحاطة المخاطبين بمضمون قرارها وأسبابه، وكل ذلك يدخل في معالم سياسة الوضوح الإداري الذي على الإدارة أن تسلكه في إصدار قراراتها، والمظهر الخارجي الذي تظهر فيه الإدارة إرادتها هذه هو عنصر الشكل"³.

ويعرف الشكل في القرار الإداري على أنه المظهر الخارجي للقرار الإداري أو طريقة تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة وذلك حتى يكون ظاهرا ومعلوما ومنتجا لآثاره القانونية ومحتجا به إزاء المخاطبين به⁴.

وعادة لا يلزم المشرع الإدارة بإصدار قراراتها في قالب معين، حيث لها كافة السلطة التقديرية في ذلك فلها أن تصدره مكتوبا أو شفاهة، أو أن تلتزم الصمت ويمكن اعتبار ذلك قرارا⁵.

إذا فالقرار الإداري هو تصرف قانوني إرادي يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة وينبغي أن يتخذ التصرف المذكور شكلا أو مظهرا خارجيا معيننا بغض النظر عن أوصاف هذا

¹ محمد الصغير بعلي: نفس المرجع، ص 77 .

² شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري، دراسة تحليلية، مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري، حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات، مجلد 01، العدد 31، الاسكندرية، ص 661 .

³ قطاف تمام عبد الناصر: مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة، المرجع السابق، ص 142 .

⁴ مرية العقون، محمد بركات: صحة أركان القرار الإداري ضمن قيود مبدأ المشروعية، المرجع السابق، ص 398 .

⁵ عمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 165 .

الشكل، فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بأوصاف معينة لشكل القرار الإداري، إذ يكفي أن يصدر القرار بشكل يوضح فيه نية الإدارة في اتخاذه وبالطريقة التي يفهمها جمهور المتعاملين معها¹.

بناء على ما سبق فإن الأصل أن القرار الإداري لا يخضع في إصداره لشكليات معينة إلا إذا حدد المشرع أشكال معينة للقرار، فعندئذ لا يكون القرار سليماً إلا إذا صدر وفقاً للشروط الشكلية المقررة في القانون²

الفرع الثاني: مفهوم الإجراءات

الإجراءات هي مجموعة الخطوات والتصرفات والأعمال التي ينبغي على الإدارة اتخاذها قبيل صدور قرارها الإداري، فقد يفرض القانون أحياناً على الإدارة القيام ببعض الخطوات لغرض اتخاذ القرار الإداري، وحينها يلزم عليها إجراء اللازم بهذا الخصوص وإلا اعتبر قرارها معيباً قابلاً للإلغاء³.

كما يقصد بالإجراء أيضاً الخطوات التي يوجب المشرع أن تمر بها عملية صنع القرار قبل أن يصدر فعلاً، فالإجراء يشمل جميع العمليات والخطوات التي يمر بها القرار الإداري منذ التحضير حتى ما قبل إتمام صياغته في قالب أو الإطار الذي يصدر فيه⁴.

ويعرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها "مجموعة الإجراءات والمراحل السابقة على عملية اتخاذ القرارات الإدارية وتدخل في تكوينها وتشكيل محتواها، وهي الإجراءات التي تؤثر في مدى شرعية القرارات الإدارية في جميع الحالات لأنها تعتبر جزءاً من القرارات الإدارية

¹ - هشام مسعودي: أركان القرار الإلكتروني، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، مخبر القانون، جامعة وهران2، محمد بن أحمد، العدد4، 2015، ص157 .

² - نواف كنعان: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص272 .

³ - هشام مسعودي: أركان القرار الإلكتروني، المرجع السابق، ص160 .

⁴ - شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص664 .

المتخذة، إذا ما تخلفت هذه الإجراءات المنصوص عليها قانونا لاتخاذ قرار إداري، فإن القرار يقع باطلا ويجوز الطعن فيه إداريا وقضائيا¹.

الفرع الثالث: مصادر ركن الشكل والإجراءات

إن الأصل في إصدار القرار الإداري أنه لا يخضع لشكليات أو إجراءات معينة مالم يقرر المشرع وجوب التزام الإدارة في إصدار قرارها بأشكال محددة، عندها يصبح مصدر القرار ملزما باتباع ذلك الشكل وإلا كان قراره معيبا بعيب الشكل، فلا يكف صدور القرار من صاحب الاختصاص وإنما لابد من مراعاة الشكلية كما يتطلبها المشرع².

والأصل أن قواعد الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية، تحددها القوانين واللوائح، غير أن مجلس الدولة الفرنسي - رغبة منه في حماية الأفراد - قد توسع في تفسير النصوص المقررة للشكل والإجراءات، بحيث فرض على الإدارة في كثير من الحالات التزام شكليات لم ترد في حرفية النصوص، عن طريق التوسع في التفسير مرة، وعن طريق القياس حينما واستنادا إلى روح القانون تارة أخرى³.

ونؤكد بأن قواعد الشكل والإجراء تحددها القوانين واللوائح كما تحددها المبادئ القانونية العامة، وبمعنى أوضح تحددها كتلة الشرعية، من ذلك قواعد العرف الإداري، وإن كانت بالطبع المنشورات العادية، ليس لها هذه القوة وتتدخل في عداد القواعد القانونية الملزمة⁴.

¹ - عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، نظرية الدعوى الإدارية، ط2 ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص512 .

² - صفاء محمود السوليميين، عبد الرؤوف الكساسة، أحمد عارف الضلعين: عيب الشكل وأثره في القرار الإداري مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، جامعة اليرموك، كلية الحقوق، الأردن، المجلد40، ملحق1، 2013، ص1013

³ - سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط1، المرجع السابق، ص 172 .

⁴ - برهان زريق: عيب الشكل في القرار الإداري، ط1، سوريا، 2017، ص21 .

إذا فمصدر الإلزام بقواعد الشكل والإجراءات يتمثل في القانون أو مبادئه العامة التي استقر القضاء على تطبيقها¹.

تأسيساً على ماسبق فإن مصادر قواعد الشكل والإجراءات تتمثل في مصادر أصلية ومصادر احتياطية.

أولاً/ المصادر الأصلية لقواعد الشكل والإجراءات:

القاعدة أن القرارات الإدارية لا تخضع لشكل خاص تفصح فيه الإدارة عن إرادتها، إلا إذا تطلب القانون ذلك، ولذا فقد يكون القرار مكتوباً أو شفويًا، وقد يكون صريحاً أو سلبياً، وذلك عندما تمتنع جهة الإدارة عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بمقتضى القانون أو اللوائح².

ولكن يستثنى من هذه القاعدة أن القرار قد يشترط له شكليات وإجراءات معينة، كالكتابة، أو التسبيب أو التحقيق، وبالتالي يجب على الجهة الإدارية المختصة مراعاة تلك الشكلية وإتباع الإجراءات وفقاً لنص القانون والإلزام جزاء المخالفة بطلان القرار الإداري، وفي كل الأحوال فإن تقدير ذلك يرجع إلى القضاء الإداري لتحديد مدى أهمية هذه الشكلية والإجراءات وأثرها في القرار الإداري³.

ويعد التشريع بمختلف درجاته الدستوري والعادي مصدراً هاماً تستقي منه الإدارة شكل ما يصدر عنها من قرارات بحيث تبطل تلك القرارات إذا صدرت مخالفة للشكل الذي تطلبه القانون، أو الذي قصد به حسن إصدار القرار وخلوه من التسرع أو الإخلال بضمانات

¹ - شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: المرجع السابق، ص 664، 665.

² - مصطفى قززان: الآثار القانونية المترتبة عن تخلف ركن الشكل في القرارات الإدارية، مجلة أسنة للبحوث والدراسات، الجزائر، العدد 13، ديسمبر 2015، ص 228 .

³ - خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، دراسة مقارنة، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2009، ص 218 .

الأفراد، وتتمثل في مختلف القواعد القانونية التي تلزم الإدارة بإتباع الأصول والتروي وعدم التسرع في اتخاذ قرارات خاطئة، أي أنه يعصم الإدارة من مخاطر التسرع وتدفعها إلى اتخاذ قرارات مدروسة بما يحافظ على مبدأ الشرعية في الدولة¹.

وعليه فعندما تصدر الإدارة القرار الإداري يجب أن تكون ملتزمة باحترام القواعد المتعلقة بالشكل والإجراءات التي أوجدتها القواعد القانونية، أو العرفية، أو القضائية من أجل حماية المتعاملين مع الإدارة وضمان حسن سيرها وحماية الموظفين، فالشكلية من مسلمات كل عمل قانوني، المجسدة لرقابة المشروعية من خلال المبادئ العامة للقانون².

فيستطيع القضاء بذلك أن يبحث في الظروف الخارجية، التي أحاطت بالشكليات الإدارية وأن يتحرى الأسباب الحقيقية التي منعت الإدارة من إتمام تلك الشكليات على النحو الذي رسمه المشرع، لأن الشكليات الإدارية مهما روعي التبصر في وضعها وتنفيذها لا ترق إلى مستوى الإجراءات القضائية فيما يتعلق بحماية الأفراد³.

من هنا نجد أن المصدر الأول والرئيسي للقواعد الشكلية والإجرائية هو القواعد القانونية المدونة، وبذلك يمكن أن يكون مصدر القاعدة الشكلية هو الدستور أو التشريع العادي أو التنظيم، فالسلطة التشريعية والجهة الإدارية التي تملك سلطة وضع اللوائح هي التي تلزم الإدارة بأن تحيط قراراتها بشكليات معينة⁴.

ثانيا/ المصادر الاحتياطية لقواعد الشكل والإجراءات:

تشكل المبادئ العامة للقانون روح التشريع المستقاة من أحكام القضاء، ومن ثم فهذه المبادئ وإن كانت ليست قواعد قانونية مقننة، إلا أنها تتخذ حكم تلك القواعد، حيث استنبطها القضاء منها، فالمبادئ العامة للقانون تلعب نفس الدور الذي يلعبه القانون في

¹ مصطفى قرزان: المرجع السابق، ص 229 .

² منير قناتل: عناصر وجود القرار الإداري طبقا لأحكام القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 64 .

³ منير قناتل: نفس المرجع، ص 64 .

⁴ عمر محمد الشويكي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 291.

مجال الشكل والإجراءات بالنسبة للقرارات الإدارية، بحيث إذا ما تطلبت تلك المبادئ شكلا معيناً لإصدار قرار ما أصبحت الإدارة ملزمة بهذا الشكل كشرط لصحة قرارها¹.

ومن المبادئ العامة التي استقر القضاء على تطبيقها مبدأ وجوب احترام ضمانات حق الدفاع في القرارات ذات الطبيعة الجزائية، ومنها ضرورة أن يسبق قرار الجزاء تحقيق يمكن فيه صاحب الشأن من الدفاع عن نفسه أمام هيئة محايدة تتولى محاكمته وتصدر قرار الجزاء التأديبي في شأنه مسبباً².

ففي نطاق دعاوى الإجراءات التأديبية على سبيل المثال اعتبر القضاء الإداري أن هذه الإجراءات قريبة الشبه من الإجراءات الجنائية، وطبق بعض المبادئ المعترف بها في فقه الإجراءات الجنائية على الإجراءات التأديبية³.

فالأشكال التي تفرضها المبادئ العامة للقانون على الإدارة لاتخاذ بعض القرارات الإدارية، تكون لها نفس درجة الإلزام للشكل الذي قرره القانون، ذلك لأن القانون وإن كان ينطوي على نص التشريع فإن مبادئه العامة تمثل روح التشريع التي استخلصها القضاء من صريح نصوصه⁴.

ووفقاً لمبدأ توازي الأشكال فإنه إذا صدر قرار إداري بناء على شكل معين فيكون هذا الشكل هو الواجب الإلتباع حال تعقيب الإدارة على ذلك القرار سحباً أو إلغاءً إلا إذا كانت حكمة الشكل تتوافر عند إصدار القرار دون التعقيب عليه، كما في حالة التحقيق الإداري والذي يعد إجراء جوهرياً واجب الاحترام قبل الإصدار للقرار التأديبي، إلا أنه لا ضرورة له عند سحبه لانتفاء حكمته⁵.

¹ - مصطفى قززان: الآثار القانونية المترتبة عن تخلف ركن الشكل في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 229 .

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 108 .

³ - عمر محمد الشويكي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 292 .

⁴ - مصطفى قززان: المرجع السابق، ص 229 .

⁵ - نفس المرجع، ص 230 .

ثالثا/ حالة سكوت المشرع عن تقرير قواعد الشكل والإجراءات:

نظرا لأهمية قواعد الشكل والإجراءات، فإن القاعدة المستقرة في القانون الإداري تقضي بأن مخالفة تلك القواعد يستتبع بطلان التصرف دون حاجة إلى النص على ذلك صراحة¹. فدور القضاء يتحقق بإقرار بطلان القرار الإداري وإلغائه إذا قضى القانون على أن جزاء مخالفة الشكل والإجراء هو بطلان القرار، أما إذا سكت المشرع عن تقرير جزاء البطلان في حال المخالفة، فإن القضاء يبحث فيما إذا كانت المخالفة تتعلق بشروط جوهرية أو غير جوهرية، فمخالفة الشرط الجوهري يترتب عليه البطلان، أما الشروط الثانوية فتعطي المحكمة الخيار بين التمسك بالمخالفة أو التنازل عنه.²

ويرى الدكتور طعيمة الجرف أن الشكل يكون جوهريا إذا وصفه القانون صراحة بذلك، أو إذا رتب البطلان جزاء مخالفته، أما إذا سكت فإن الشكل لا يكون جوهريا إلا إذا كان له أثر على مسلك الإدارة، وهي تحدد مضمون القرار، فاشتراط القانون ذكر سبب القرار الإداري في صلبه من قبيل تحديد الشكل لهذا القرار، وهنا ميز القضاء بين الأشكال الجوهرية وغير الجوهرية أو الثانوية:³

1- الأشكال الجوهرية:

أي كل شكل أو إجراء رتبه القانون للقرار الإداري بصورة تجعله مؤثرا على مضمون هذا القرار ويكون الشكل جوهريا إذا وصفه صراحة أو رتب البطلان جزاء مخالفته، أما إذا سكت القانون فالشكل لا يكون جوهريا إلا إذا أثر على مسلك الإدارة، وهي تحدد مضمون القرار.

2- الأشكال الثانوية:

¹ - عمر محمد الشويكي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 292 .

² - صفاء محمود السويلمي، عبد الرؤوف أحمد الكساسة، أحمد عارف الضلاعين: عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص 1013، 1014 .

³ - برهان زريق: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 24 .

وهي التي لم يوجب القانون مراعاتها واحترامها ولا يترتب على مخالفتها بطلان القرار، ولا أثر لها على مشروعية القرار فلا تؤثر على مضمون القرار ومحتواه بحيث لا ينتج على مخالفتها أي تغيير في محتوى القرار.

فمن الشكليات الجوهرية التي نص القانون عليها ضرورة تسبب القرارات في حالات معينة، والنص على ضرورة تبليغ أو نشر القرار الصادر، كما تعتبر الشكليات جوهرية إذا كانت مقررة لحماية حقوق وحرية الأفراد ومصالحهم الجوهرية، مثل شكلية التسبب في القرارات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، وشكلية النشر والتبليغ في القرارات الإدارية التي تخاطب الأفراد ويحتج بها عليهم، بينما تعبر الشكليات غير جوهرية التي لم ينص على إتباعها المشرع، وكانت مقررة لحماية الإيقاع الروتيني والعمل الداخلي للإدارة¹.

مما سبق يتضح أن معيار التمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات غير الجوهرية أو الثانوية هو مدى تدخل المشرع والنص والبحث على ضرورة التزام إتباع هذه الشكلية، سواء نص القانون على ذلك صراحة أو استلهاها من روح التشريع ومبادئه².

وهو المنحى الذي انتهجه مجلس الدولة الفرنسي ففرق بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية تفاديا لإغراق الإدارة في طوفان الشكليات، لاسيما إذا كانت مصلحة الأفراد لم تمس لعدم مراعاة تلك الشكليات، وبذلك فمخالفة الشكل والإجراءات المطلوبة لصدور قرار إداري معين، لا تؤدي دائما إلى إلغائه، وإنما يميز القضاء الإداري في هذا المجال بين نوعين من الشكليات، جوهرية وغير جوهرية أو ثانوية³.

الفرع الرابع: أهمية قواعد الشكل والإجراءات

¹ - عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، نظرية الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص511 .

² - نفس المرجع، ص ص511، 512 .

³ - مصطفى قرزان: الآثار القانونية المترتبة عن تخلف ركن الشكل في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص230 .

تعد قواعد الشكل والإجراءات من أهم القواعد التي يجب على الإدارة مصدرها القرار الإداري الالتزام بها وأهم شروط القرار الإداري، ذلك أن القرار الإداري لابد وأن تتبع في إصداره إجراءات وأشكال معينة تختلف من قرار إلى آخر¹.

فتظهر أهمية الشكل والإجراءات في القرار الإداري إلى تلافي الذاتية والعفوية في القرارات الإدارية وتجنب الإدارة الزلل والتسرع ومنحها فرصة مقبولة للتروي والتدبر ودراسة وجهات النظر، كما تساعد في إرساء حماية حقوق وحرية الأفراد².

لتظهر بذلك أهمية قواعد الشكل والإجراءات من خلال الأهداف التي يسعى المشرع إلى تحقيقها من خلالها وتتمثل فيما يلي³:

أولاً/ حمل الإدارة على التروي والتريث ووزن الملابسات والظروف المحيطة بالموضوع وإجراء مزيد من الفحص والدراسة للقرار قبل إصداره، حتى لا يتم وصف القرار بأنه متسرع أو ارتجالي، وهذا يحقق ضمانات للأفراد ضد تعسف الإدارة، كما يؤدي إلى حسن إصدار القرارات الإدارية والثقة في مصدرها وبذلك تتحقق المصلحة العامة.

ثانياً/ تحقيق ضمانات لصالح الأفراد ضد تعسف جهة الإدارة، ورغبتها في الانتقام منهم، ومن ثم فإن هذه القواعد تحمي حقوقهم وحريةهم مقابل ما تتمتع به جهة الإدارة من امتيازات، حيث تقتضي تلك القواعد أن يمر القرار بعدة مراحل قبل صدوره، ثم صدوره في شكل مكتوب ومسبب حتى يتمكن القضاء من أعمال رقابته على القرار.

ثالثاً/ تكفل قواعد الشكل والإجراءات حماية مصالح الأفراد والإدارة على حد سواء، أما مصالح الأفراد فحمايتهم من ضرر محقق نظراً لتمتع الإدارة بسلطات وامتيازات مثل السلطة

¹ ضياء عبد الرحمن أحمد عثمان: الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مجلة العلوم التربوية والدراسات الإنسانية، جامعة تعز، اليمن، العدد 21، يناير 2022، ص 492.

² مرية العقون، محمد بركات: صحة أركان القرار الإداري ضمن قيود مبدأ المشروعية، المرجع السابق، ص 399.

³ شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 668، 669.

التقديرية* وقريئة سلامة القرارات الإدارية إلى أن يثبت عكس ذلك، وحق التنفيذ المباشر لقراراتها إذا رفض الأفراد تنفيذها اختيارا.

فإذا كان ركن الشكل والإجراءات يؤدي إلى حماية المصلحة العامة من مخاطر ومزلق وهفوات الزلل والتسرع والثورة والغضب والارتجال، فهو يلعب دورا حيويا في تدعيم وتقوية مبدأ الشرعية في الدولة، إذ يوسع في مصادر ومظاهر ونطاق أحكام الشرعية الشكلية في الدولة¹.

وبالرغم من أهمية قواعد الشكل والإجراءات، إلا أنها لا تعد من النظام العام، فضلا عن هذا، فإن التمسك بالشكليات بصورة مطلقة وجادة، وترتيب البطلان كجزاء على مخالفتها أيا كان الشكل المتخلف، من شأنه أن يزيد في ببطء عمل الإدارة وجمودها، مما ينعكس بالتالي على المصلحتين العامة والخاصة، لذلك عمد القضاء الإداري إلى تحديد الإجراءات والأشكال التي يترتب على مخالفتها إلغاء القرار الإداري وتلك التي لا يترتب على مخالفتها إلغاء القرار، ومن ثم فرق القضاء بين الأشكال والإجراءات الجوهرية وغير الجوهرية أو الثانوية².

المطلب الثاني: صور ركن الشكل والإجراءات

تختلف الأشكال والإجراءات تبعا لاختلاف القرارات، ومادام تخلف هذه الأشكال والإجراءات قد يؤدي غالبا إلى بطلان القرار الإداري فإن الأمر يقتضي ضرورة معرفة صور الأشكال والإجراءات في تلك القرارات³.

* تعني السلطة التقديرية للإدارة الممنوحة للإدارة أن القانون لم يحدد للإدارة العامة سلفا القرار الذي يتوجب عليها اتخاذها وإنما ترك لها حرية اتخاذ القرار من عدمه، وأعطاهما الوقت المناسب للتحرك دون تقييدها بزمن محدد أو كيفية معينة.

¹ - عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 509 .

² - سحر جبار يعقوب: الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات الإدارية في عقد التوريد، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2020، ص 381 .

³ - شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 671 .

فهذه الصور إذا تعكس التطبيق العملي لركن الشكل والإجراءات، وتكون محل رقابة القاضي الإداري، نتناولها فيما يلي الفرع الأول: صور الشكل والفرع الثاني: صور الإجراءات

الفرع الأول: صور الشكل في القرار الإداري

يقصد بالشكل في القرار الإداري المظهر الخارجي الذي يصدر فيه القرار وتنجسد فيه إرادة الإدارة.

فالأصل أو القاعدة العامة أن إصدار القرار الإداري لا يستلزم شكلا معينا، فقد يصدر القرار الإداري صريحا، سواء أجاأ في صيغة مكتوبة وهذا ما يحدث غالبا، أم ظهر في عبارة شفوية كما يحدث أحيانا، وقد يكون القرار ضمنيا يستدل عليه إما من سكوت الإدارة، وإما من أفعال إيجابية كاستيلاء الإدارة على عقارات الأفراد قبل صدور قرار صريح بنزع الملكية للمنفعة العامة¹.

قد لا يتقيد القرار الإداري بشكل ما بل ويصح أن يكون شفويا، ولكن الشارع يضع غالبا بعض الشروط الإجرائية أو الشكلية للقرارات².

لكن القرار الإداري يكون غير مشروع مشوبا بعيب الشكل إذا لم تتخذ الشكليات والقوالب التي تطلبها القانون لإصدار مثل هذا القرار³.

¹ - ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص517.

² - عثمان خليل عثمان: القانون الإداري، الكتاب الثاني، مجلس الدولة، ط2، دار الفكر العربي، مصر، 1950، ص239.

³ - مرية العقون، محمد بركات: صحة أركان القرار الإداري ضمن قيود مبدأ المشروعية، المرجع السابق، ص398.

كأن يقرر القانون ضرورة صدور القرار في شكل خارجي معين، كأن يصدر كتابة أو أن يكون مسيبا.

إلا أن القضاء الإداري يميز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية، حيث يرتب على عدم مراعاة الأولى إصابة القرار بعيب في الشكل مما يقتضي إلغاؤه من طرف القاضي الإداري حينما يطعن فيه، خلافا للثانية التي لا تؤثر على صحة القرار الإداري¹.

سواء نص القانون على ذلك صراحة أو استلهاما من روح التشريع ومبادئه، حتى تتفادى الإدارة عدم المبالغة بالتمسك بالشكليات.

وعليه يتضح لنا أن المشرع لم يشترط شكلا معيناً للقرار الإداري فقد يكون مكتوبا أو شفويا، صريحا أو ضمنيا، كما قد يكون مسيبا أو غير مسيب.

فإذا ما اكتملت إرادة الإدارة فإنه يتعين لترتيب الآثار المقصودة منها، ظهورها في قالب معين، وهذا الظهور يتخذ مظاهر متعددة².

حيث أن الشكليات في القرارات الإدارية متنوعة إلى درجة كبيرة ولا يمكن الإحاطة بها، ومن ثم فإننا نكتفي بأهم تلك الشكليات³.

أولا/ صور الأشكال المكتوبة للقرار الإداري:

تستلزم النصوص القانونية أن يصدر القرار الإداري في شكل خارجي جوهري لأنه يرتب آثارا قانونية معينة، ومخالفته من طرف الإدارة مصدرة القرار يرتب إلغاء تصرفها ويعد كأنه لم يكن لأن الشكل الجوهري في القرار يقابله الجزء الذي يستوجب البطلان في أغلب النصوص القانونية والتنظيمية⁴.

ومن هذه النماذج: الكتابة، والتسبيب ثم التوقيع والتاريخ.

1- كتابة القرار الإداري:

¹ - محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 79.

² - منير قتال: عناصر وجود القرار الإداري طبقا لأحكام القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 64 .

³ - سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط1، المرجع السابق، ص 174 .

⁴ - منير قتال: عناصر وجود القرار الإداري طبقا لأحكام القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 85 .

القاعدة أن الكتابة غير واجبة عند إصدار القرار الإداري، إلا إذا تطلبها القانون صراحة، إلا أن العمل الإداري وطبيعته القائمة على لزوم الكتابة، تقلب القاعدة لتجعل الكتابة هي الأصل دائما في القرارات الإدارية¹.

كما أن المشرع في بعض الأحوال يشترط صدور القرار الإداري مكتوبا، وفي هذه الحالة يجب على جهة الإدارة إصدار قرارها مكتوبا احتراما لنص القانون، وقد يأتي اشتراط المشرع لكتابة القرار اشتراطا صريحا، كما قد يستفاد ضمنا من اشتراط المشرع نشر القرار أو إعلانه أو توقيعه أو تسببيه، وبالتالي لا يمكن الوفاء بهذا الاشتراط إلا إذا كان القرار مكتوبا². ولا يشترط في الكتابة شكل معين أو طريقة معينة إلا إذا حدد المشرع ذلك وهذا أمر نادر للغاية³.

وإذا كانت ظاهرة الكتابة عامة وشائعة بالنسبة إلى القرارات الإدارية فغاية ذلك للوضوح والشفافية وتسهيل الإثبات⁴.

كما أنه ولما كانت اللغة العربية هي اللغة الرسمية للدولة فالأصل وجوب صدور القرار الإداري باللغة العربية، حيث اشترط المشرع الجزائري على الإدارة أن تكون تعاملاتها باللغة العربية تحت طائلة البطلان⁵.

2- التسبيب في القرار الإداري:

المعنى الذي اعتمده الفقه الإداري المعاصر للتسبيب هو الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا، أو بناء على إلزام قضائي، أو جاء تلقائيا من الإدارة، ويجب أن يكون التسبيب في الوثائق ذاتها التي تحتوي على القرارات الإدارية، أي يجب أن يرد في القرار ذاته الأسباب

¹ - مهند نوح: القانون الإداري 2، الجامعة الافتراضية السورية، سوريا، 2018، ص 100 .

² - شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 685، 686 .

³ - شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: نفس المرجع، ص 686 .

⁴ - محمد الصغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 175 .

⁵ - مرية العقون، محمد بركات: صحة أركان القرار الإداري ضمن قيود مبدأ المشروعية، المرجع السابق، ص 399 .

التي دعت رجل الإدارة لاتخاذ القرار وأن يتم إخطار ذوي الشأن بهذه الأسباب، وبهذا المعنى ينتمي التسبب إلى المشروعية الخارجية للقرار، والتي تشمل المسائل المتعلقة بالاختصاص والإجراءات والشكل، والتسبب بلا شك يعتبر أحد مظاهر الشكل الذي يظهر فيه القرار مثل الكتابة، التوقيع والتاريخ¹.

على أنه لا بد من التفرقة بين تسبب القرار وبين سببه، فالسبب هو الحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق صدور القرار وتدفع الإدارة للتعبير عن إرادتها الملزمة في إحداث أثر قانوني من خلال ذلك القرار².

فالفرق واضح بين تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره، فالتسبب لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانون أما السبب فيجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء كان التسبب لازماً أم غير لازم³.

لذلك فإن أوجه الاختلاف بين السبب والتسبب واضحة نلمسها من خلال مايلي⁴:

أ/ يتعين أن يقوم القرار الإداري دوماً على سبب قانوني كركن من أركانه.

ب/ يرتبط تسبب القرارات الإدارية بالمظهر الخارجي للقرار الإداري وتندرج القواعد القانونية التي تحددها ضمن المشروعية الشكلية للقرار الإداري في حين تتصرف أسباب القرار الإداري إلى عدم المشروعية الموضوعية أو الداخلية.

ج/ يمارس القضاء الإداري رقابته القضائية على أسباب القرار باعتباره ركناً مستقلاً وقائماً بذاته ويشكل أحد أوجه الإلغاء.

وعليه فإنه يشترط لصحة التسبب جملة من الضمانات أهمها⁵:

¹ - سعد علي البشير، لينا نظمي، عرين سمير بدوان: تسبب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، ASJP، الجزائر، 2016، ص52 .

² - ضياء عبد الرحمن أحمد عثمان: الشكل والإجراءات في القرار الإداري، المرجع السابق، ص497 .

³ - ضياء عبد الرحمن أحمد عثمان: نفس المرجع، ص497 .

⁴ - صفاء محمود السويلمي، عبد الرؤوف أحمد الكساسية، أحمد عارف الضلاعين: عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، المرجع السابق، ص1015 .

⁵ - صفاء محمود السويلمي: عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، المرجع السابق، ص1015

- وجوب كفاية التسبيب، بأن يكون قائماً على الوضوح والبعد عن الغموض بما يسمح بمعرفة معاني العبارات والمبررات التي قام عليها القرار دون حاجة للتفسير أو التوقيع.
- يتوجب أن يتضمن التسبيب الأسباب القانونية والواقعية الكافية التي بني عليها القرار بما يعكس القاعدة المنطقية القائلة بأن الأسباب تدل على النتائج.
- يتوجب أن يكون التسبيب مكتوباً دون اشتراط كتابته في ذات القرار، كما يصح لو كان مكتوباً بصورة مستقلة ملحقاً بالقرار الإداري.
- يتعين لصحة القرار وجوب تبليغه للشخص المعني به.

وينطوي تسبيب القرارات الإدارية على مزايا متعددة بالنسبة للإدارة نفسها، والأفراد والقضاء الإداري، فيعتبر التسبيب ضماناً شكلية هامة، لما فيه من دعوة للإدارة بالترث قبل إصدار قراراتها وفي ذلك حد من مخالفة تلك القرارات لمبدأ المشروعية، كما أن المخاطب بالقرار يحدد موقفه من الطعن عليه على ضوء ما اشتمل عليه هذا القرار من أسباب، بحيث لا يطعن عليه إذا ما اقتنع بما أوردته الإدارة من أسباب لهذا القرار، أو يتخذ المخاطب بالقرار من أسبابه وسيلة للطعن عليه، إذا ما شابها قصور، ونظراً لما للتسبيب من أهمية في تيسير الرقابة القضائية على قرارات الإدارة، فقد صدر في فرنسا قانون بتاريخ 1979/07/11 أوجب على الإدارة تسبيب كافة القرارات الفردية التي تلحق ضرراً بالأفراد¹ رغم افتراض قرينة المشروعية في القرارات الصادرة عن الإدارة.

3- توقيع القرار الإداري:

القاعدة العامة أن إصدار القرار الإداري المكتوب يقتضي عملياً لإصداره توقيع الجهة المختصة، سواء ورد هذا الإجراء في نص قانوني أو لم يرد، وذلك من أجل إضفاء المزيد من المصادقية والحجية على الوثائق الإدارية كوسائل إثبات².

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 131، 132 .

² محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 43 .

ويمثل التوقيع اسم السلطة الإدارية المختصة، مكتوب بخط يد مصدره، في نهاية القرار الإداري المكتوب، أي أسفله عادة، هدفه إثبات صحة ومضمون القرار الإداري ويؤكد نزاهته وتحمل مسؤولية كل ما قد ينتج على هذا القرار من آثار على مصدر القرار نفسه أو على الغير¹.

أما عن إمكانية استخدام الكتابة والتوقيع الإلكتروني فإنه لا يوجد ما يمنع من استخدامها، خاصة اليوم مع ابتداء عصرنة الإدارات واستعانتها بالوسائل التكنولوجية الحديثة².

فبذلك يعتبر التوقيع على القرار شكلية جوهرية إذا ورد نص يقضي بوجودها، يترتب على تخلفها بطلان القرار الإداري غير الموقع من الجهات التي حددها النص القانوني، أما في الحالات التي لا يرد فيها نص بوجود التوقيع فإن تخلفه لا يبطل القرار، لأن الأمر يصبح متعلقاً بالإثبات³.

ومع ذلك يبقى توقيع القرار الإداري مسألة ذات أهمية كبيرة، ويترتب عليها عدة آثار أهمها تحديد شخص مصدر القرار وبالتالي تحديد ما إذا كان مصدر القرار مختصاً أم لا، وإذا كان مختصاً هل يمارس اختصاصاً أصيلاً أم اختصاصاً مفوضاً، وكذلك تحديد وقت صدور القرار الإداري.

ولذلك تحرص الإدارة العامة على توقيع كافة القرارات الصادرة عنها في كل الأحوال، وبصرف النظر عن موقف المشرع من ذلك لأسباب تتعلق بالتوثيق والإثبات وضمن إطلاع أصحاب الاختصاص على قراراتهم قبل إصدارها⁴.

¹ مرية العقون: القرار الإداري بين ضوابط المشروعية وامتنيازات السلطة العمومية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه للطور الثالث (ل م د) في الحقوق، قانون إداري، جامعة محمد بوضياف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المسيلة، 2020، ص ص 103، 104 .

² هشام مسعودي: أركان القرار الإلكتروني، المرجع السابق، ص 145 .

³ نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 266 .

⁴ حمدي سليمان القبيلات: التوقيع كشكلية في القرار الإداري الإلكتروني، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، ملحق، الأردن، 2008، ص 687 .

4- مكان وتاريخ صدور القرار الإداري:

استقر الفقه والقضاء الإداريين على أنه إذا نص القانون أو التنظيم على مكان معين يتعين على الإدارة أن تصدر قرارها فيه فإنها تكون ملزمة بإصداره في ذلك المكان، وإلا ترتب على ذلك بطلان القرار إذا صدر خارج المكان المحدد قانوناً لإصداره¹.

إلا أن عدم ذكر مكان صدور القرار ليس له أثر على صحة شكل القرار الإداري، لأن الأصل أن اتخاذ القرار في مكان غير المكان المحدد لمباشرة مصدر القرار لوظيفته ليس له أي أثر على صحة شكل هذا القرار².

وهذه المسألة تتعلق بالاختصاص المكاني، وعدم الاختصاص المكاني يعني عدم قدرة الإدارة اتخاذ قراراتها خارج منطقة اختصاصها الإقليمي³.

أما بالنسبة لتاريخ إصدار القرار فإنه يتعلق بالاختصاص الزمني لمصدر القرار، والمدد الزمنية اللازمة لتنفيذه، على أن تاريخ صدور القرار إنما يعد بياناً شكلياً في إصدار القرار الإداري وليس شرطاً لصحة القرار، وليس من شأن إغفال أو خطأ ذكر التاريخ بطلان القرار ما لم يقترن ذلك بعيب آخر كعيب عدم الاختصاص، كما لو تبين أن مصدر القرار كان مجازاً⁴.

فعدم الاختصاص الزمني يعني صدور القرار الإداري قبل بدء المدة الزمنية التي يجوز فيها لمصدر القرار اتخاذه خلالها أو بعد انتهاء المدة التي يجوز له فيها ممارسة صلاحياته. كما يقضي المبدأ العام في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أن خلو القرار من التاريخ أو الخطأ

¹ - سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط1، المرجع السابق، ص259.

² - نواف كنعان: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص277.

³ - صفاء محمود السويلميين: عيب الشكل وأثره في القرار الإداري المرجع السابق، ص1014.

⁴ - نفس المرجع، ص1014.

فيه، لا يعن تخلف شكل جوهري يؤدي إلى إبطاله، ويستثنى من ذلك ما كان متعلقا بالإختصاص¹.

لا أن ذكر تاريخ صدور القرار الإداري يترتب عليه آثار عملية هامة سواء بالنسبة للجهة مصدرة القرار أو لمن يمسه القرار، تتعلق بتحديد نطاق الاختصاص الزمني لمصدر القرار واحترام الآجال المقررة لتنفيذ مضمون القرار، وتحديد بعض الأوضاع الوظيفية التي تستند لتاريخ القرار، كالقرار الصادر بالتعيين أو بالترقية أو بإنهاء الخدمة، فضلا عن تسهيل الرقابة القضائية عند الطعن بالقرار أمامها بالإلغاء².

ثانيا / صور الأشكال غير المكتوبة للقرار الإداري:

إن الشكل غير المكتوب هو أحد الأشكال التي يظهر فيها القرار الإداري، وهو الأكثر مرونة من الشكل المكتوب، وإن كان هذا الأخير يتميز عنه بسهولة الإثبات³. والشكل غير المكتوب يمكن أن يكون صريحا، كما هو الحال في الشكل الشفوي والشكل الذي يتخذ صورة الإشارة، وإما أن يكون في صورة ضمنية التي تستخلص من تصرفات الإدارة التي قد تكون سلبية أو إيجابية.

1- القرار الصريح:

القرار الصريح هو الذي تفصح بموجبه الإدارة عن إرادتها المنفردة بعبارات صريحة وهذا دون حاجة إلى أية أدلة أو قرائن أخرى⁴.

وتعبير الإدارة عن إرادتها بصفة صريحة يكون إما شفاهة أو بالإشارة.

أ/ الشكل الشفهي للقرار:

إذا كانت القاعدة العامة في القرار الإداري أن تصدره الإدارة مكتوبا، ممهورا بتوقيع منسوب لمصدره، إلا أن ذلك لا يمنعها من إصدار قرار شفويا، من شأنه أن ينتج كافة

¹ منير قتال: عناصر وجود القرار الإداري طبقا لأحكام القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 96 .

² نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 264 .

³ منير قتال: عناصر وجود القرار الإداري طبقا لأحكام القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 68 .

⁴ عمار بوضياف: القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص 58.

الآثار القانونية للقرار المكتوب، فالمعول عليه في ترتيب تلك الآثار مضمون القرار وليس شكل إصداره، ومثل هذا القرار يخضع لرقابة القضاء، حيث يمكن الطعن عليه بالإلغاء وإلغاؤه إذا ما توفر موجب ذلك، وذلك إرساء لمبدأ المشروعية الذي قد تنتهكه الإدارة من خلال ما يصدر عنها من قرارات شفوية، معتمدة في ذلك على عدم رقابة القضاء عليها¹.

إلا أن هذا الأصل لا يطبق على إطلاقه، إذ لا يجوز للإدارة أن تلجأ للشكل الشفوي للقرار الإداري إذا كان هناك نص قانوني صريح يستبعده ويشترط الكتابة².

وتكون القرارات الإدارية الشفوية خاصة في مجال الوظيفة العامة، كما هو الشأن بالنسبة للتعليمات الشفوية التي يوجهها الرئيس الإداري لموظفيه³.

ب/ الإشارة كشكل غير مكتوب للقرار الإداري:

يذهب بعض الفقه إلى مدى أعمق حيث يرى إمكانية صدور القرار الإداري بالإشارة تأسيساً على أن جوهر القرار الإداري هو اتجاه نية الإدارة إلى إحداث أثر معين، وقد تتبدى هذه النية حتى بالإشارة، ومثال ذلك أوامر شرطي المرور التي يعلنها بإشارة من عصاه أو صفارته⁴.

وصدور قرار من صاحب الاختصاص بصورة إيماءة من الرأس أو إشارة باليد بالموافقة على أمر معين أو رفضه⁵.

2- القرار الضمني:

¹ - مصطفى اسامة مصطفى الزناتي: عيب الشكل والإجراءات وأثره على صحة القرار الإداري الفلسطيني، دراسة تحليلية، قدمت هذه الرسالة إستكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون والإدارة العامة، جامعة الأقصى، غزة، 2017، ص 50.

² - نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 267.

³ - نواف كنعان: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 279.

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 126.

⁵ - نواف كنعان: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 268.

القرار الإداري تصدره الإدارة صراحة، إلا أنه قد يقوم ضمنا وذلك حينما يحدد المشرع للإدارة أجلا معيناً للرد على الطلب المقدم إليها، فإذا فوتت الإدارة هذا الميعاد دون رد، كان ذلك بمثابة قرار ضمني بقبول الطلب المقدم إليها أو برفضه، حسب النتيجة التي يترتبها المشرع على سكوتها، وهذا القرار يكون محلاً لدعوى إلغاء قد يقيمها صاحب الشأن إذا ما كان لذلك موجبا¹.

الفرع الثاني: صور الإجراءات في القرار الإداري

إن القاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة بإتباع إجراءات معينة، إلا إذا تدخل المشرع وألزمها بذلك، حينها تكون ملزمة بإتباع إجراءات معينة، تحت طائلة بطلان قرارها الإداري في حال مخالفتها ذلك، وفي حال سكوت المشرع عن تقرير ذلك، فقد ميز القضاء بين الإجراءات الجوهرية والثانوية.

ولا يمكن حصر الإجراءات التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري حيث تختلف من قرار إداري إلى آخر.

لكن المستقر في الفقه والقضاء أن أهم هذه الإجراءات تتعلق بالإجراءات التمهيدية السابقة على إصدار القرار الإداري، حيث يستلزم إصدار القرار الإداري إتباع بعض الخطوات التمهيدية التي نص عليها المشرع، واستقر القضاء على تطبيقها، وينتج عن عدم إتباع الإدارة لتلك الإجراءات في إصدار القرار بطلانه، سواء كانت الإدارة قد أهملت كل الإجراءات أو بعضها².

أولا/ الضمانات الإجرائية للتأديب:

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص ص14، 15 .

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص158.

ضمانات التأديب الإجرائية من أهم الإجراءات التي يتعين على الإدارة احترامها، حيث تشكل جميعها إجراءات جوهرية لما تمثله مخالفتها من اعتداء على حقوق الأفراد، والتي من شأن الإخلال بها بطلان القرار¹.

وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بأنه يجب إخطار صاحب الشأن باتخاذ إجراء ضده بقصد تمكينه من تقديم دفاعه على وجه مجد، ويجب أن يتم في مدة معقولة قبل توقيع الجزاء أو التدبير الذي يصيبه، أي ليس قبل الأوان، ولا بعد الأوان².

فبذلك تقوم مجموعة الإجراءات الشكلية المتعلقة بقرارات التأديب على مبدأ قانوني هام هو (حق الدفاع) حيث تضمن هذه الإجراءات الشكلية عدم توقيع عقوبة تأديبية لا يستحقها المذنب، وقد ينص القانون على بعضها أو لا، وفي كل الأحوال تكون الإدارة ملزمة بهذه الإجراءات لاستنادها في قوتها القانونية على مبدأ قانوني هام هو (حق الدفاع) وليس النص القانوني الذي ينص عليها³.

و من أهم هذه الإجراءات حق الدفاع، حق التسيب، وحق الطعن.

ومن ثم فلا بد من تحقيق هذه الضمانات كاملة وبالشكل الذي حدده القانون تفصيلاً بدءاً من إجراءات التحقيق وانتهاءً بتمكين من صدر بحقه قرار التأديب من الطعن فيه، سواء باللجوء إلى الرقابة الإدارية الرئاسية أو المستقلة، بأسلوب النظم الإداري، أو الرقابة القضائية من خلال الطعن في القرار التأديبي أمام المحاكم القضائية، فلا يجوز للإدارة إغفال أي إجراء من هذه الإجراءات الجوهرية التي لا تحتاج إلى نص قانوني ينص عليها سواء في ذاتها أو تفاصيلها الدقيقة⁴.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 110.

² مصطفى أسامة مصطفى الزناتي: عيب الشكل والإجراءات وأثره على صحة القرار الإداري في القانون الفلسطيني المرجع السابق، ص 42 .

³ ضياء عبد الرحمن أحمد عثمان: الشكل والإجراءات في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 503 .

⁴ ضياء عبد الرحمن أحمد عثمان: نفس المرجع، ص 503، 504 .

ثانيا/ الإجراءات الاستشارية:

فالرأي الاستشاري في مجال الأعمال الإدارية هو إجراء يستوجب التعبير عن رأي جهة إدارية مختلفة عن تلك الجهة المختصة أصلا باتخاذ القرار وذلك بقصد تنوير هذه الأخيرة بالكيفيات وبالأساليب التي تكفل لها حسن ممارستها لسلطتها¹.

وقد يكون رأي الجهة الاستشارية ملزما لجهة الإدارة، حيث ينبغي عليها احترامه حال إصدارها للقرار، فإن خالفته بطل القرار حيث يعتبر معيبا في شكله. إلا أنه في حالات أخرى قد يقتصر دور الإجراء الاستشاري على مجرد إبداء الرأي لجهة الإدارة على سبيل الاسترشاد، دون التزام منها بالأخذ به، فبوسعها إصدار القرار على خلافه، وفي جميع الأحوال سواء كان رأي الجهة الاستشارية ملزما أو غير ملزم للإدارة فإنه يتعين استطلاعها قبل إصدار القرار².

وينبغي التنبيه إلى ملاحظة هامة في هذا الشأن، حيث يجب أن يصدر القرار بعد أخذ رأي اللجنة أو الهيئة التي أوجب المشرع استشارتها خلال مدة معقولة، فإذا استطلت المدة بين أخذ الرأي وصدور القرار فإنه يجب عرض الأمر على الجهة الاستشارية مرة أخرى، لأنها قد تعدل عن رأيها السابق إلى رأي آخر طبقا لما تراه محققا للصالح العام³.

¹ - مصطفى أسامة مصطفى الزناتي: عيب الشكل والإجراءات وأثره على صحة القرار الإداري في القانون الفلسطيني، المرجع السابق، ص 44 .

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص ص 111، 112.

³ - شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 675

ومما لا شك فيه أن تقدير المدة التي يتعين أن يصدر فيها القرار المستند إلى استشارة جهة ما أمر متروك لسلطة القاضي الإداري، والذي بوسعه اعتبار مثل هذا القرار باطلا إذا رأى أن المدة ما بين إبداء الرأي وصدور القرار طويلة بحيث تغيرت الظروف التي تم إبداء الرأي فيها عن تلك التي صدر القرار خلالها¹.

ثالثا/ الشكليات الخاصة باللجان والمجالس:

قد يوكل أمر القيام ببعض الأنشطة الإدارية إلى مجموعة من الموظفين يطلق عليهم وصف لجنة أو مجلسا أو هيئة، وأداء العمل الإداري من خلال هذا النظام من شأنه توفير مزيد من الضمانات الفردية، حيث لا يترك أمر اتخاذ القرار إلى فرد، قد يصدر عن هوى نفسه، أو خطأ مرجعه نقص الدراية.

إلا أنه حتى تقوم تلك اللجنة بعملها في إطار قانوني، يتعين أن تكون مشكلة تشكيلا قانونيا وأن تصدر قراراتها بالأغلبية المطلوبة بعد انعقاد في المكان المحدد وبعد مداوات ومناقشات مدونة في محاضر جلسات، ومن شأن الإخلال بأي من تلك الضوابط جعل القرار الصادر عن الهيئة الإدارية مشوبا بعيب الشكل الذي يبطله².

وحتى يكون انعقاد اللجان الإدارية صحيحا يجب توافر النصاب القانوني اللازم لذلك، والذي يحدده القانون، وهو ما يحدث غالبا في معظم الحالات، بحيث تكون الحالات المسكوت عنها من قبيل الاستثناء النادر، وفي حالة حدوثه فللقضاء الولاية في تحديده³.

كما قد يشترط المشرع لسلامة وصحة القرارات الصادرة عن المجالس واللجان أن يحضر اجتماعاتها الأعضاء الذين أوجب القانون حضورهم⁴.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص114.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص121 .

³ - برهان زريق: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص95 .

⁴ - نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق، ص273 .

فيكون البطلان هو مآل القرار الإداري الصادر عن لجنة إدارية بطل تشكيلها¹. وكذلك الحال بالنسبة للإجراءات الخاصة بمكان الاجتماع للمجالس واللجان وتحديد ميعاد الاجتماع، وجدول أعماله، وعلنية الاجتماع، والنصاب القانوني له، والأغلبية المطلوبة للتصويت على القرار وكيف تحسب، وإثبات الإجراءات في محاضر جلسات الاجتماع. كل هذه الإجراءات إذا أوجب المشرع الالتزام بها ولم تلتزم بها المجالس أو اللجان المختصة بإصدار القرار أصبحت اجتماعاتها غير مشروعة، ويترتب على ذلك بطلان القرارات الصادرة عنها².

وخلاصة القول أن نظام سير المجالس واللجان يتم تحديدهما بواسطة القانون واللوائح، وفي حالة عدم النص على قواعد معينة تحكم سير عمل المجالس واللجان فإن القضاء يطبق المبادئ العامة للقانون³.

وعلى ضوء ما سبق يمكننا القول بأن الشكل الجوهرية طائفتين أولاهما أشكال جوهرية بنص القانون، وهي التي يصفها القانون بأنها جوهرية مرتبا البطلان جزاء لتخلفها، وثانيهما أشكال جوهرية بطبيعتها وهي تكون كذلك في حالتين⁴:

1- إذا كان من شأن تخلفها التأثير على مضمون القرار، بمعنى أن صدور القرار دون إتباعها يؤدي إلى تغيير فحواه ومثالها الإجراءات الاستشارية المتمثلة في استشارة الإدارة للجنة أو هيئة أو مجلسا ما قبل إصدار قرارها، حيث تكون تلك الاستشارة هي سند القرار حيث يبطله إغفالها.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 122 .

² نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 273.

³ شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 697.

⁴ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق ص 31 .

2- إذا كان الشكل مقرا لمصلحة المخاطبين بالقرار، أو من شأن تخلفه الإخلال بضماناتهم تجاه الإدارة، ومن أمثله الضمانات الإجرائية للتأديب التي يتعين على مصدر القرار التأديبي احترامها.

الفرع الثالث: الضوابط المنظمة لركن الإجراءات في القرار الإداري

إن ركن الإجراءات في القرار الإداري يخضع لضوابط ومبادئ يجب على الإدارة أن تحترمها لصحة إجراءاتها بصفة عامة حيث تحكم هذه الضوابط جميع صور ركن الإجراءات في القرار الإداري لتكون صحيحة.

أولا/ التزام الإدارة بوقت الإجراء:

وهذا الالتزام يعني أن يطبق الإجراء الذي يسبق صدور القرار الإداري في الوقت المناسب، فالإجراءات التي تسبق صدور القرار التأديبي والمتمثلة في التحقيق مع الموظف المخالف وسماع دفاعه يجب أن يتم قبل توقيع العقوبة التأديبية، وفي جميع الحالات لا يجوز أن تطول الفترة الزمنية بين اتخاذ الإجراءات المطلوبة وصدور القرار إلا إذا اقتضت الظروف المرافقة للإجراءات ذلك¹.

وفي بعض الحالات فإن القانون يحدد مدد معينة للإجراءات الإدارية حتى يكفل للأفراد نوعا من الضمانات ويكفل أيضا حسن إصدار الإدارة لقراراتها بعد فحص ودراسة مختلف الظروف والملابسات وفي مثل هذه الحالات يجب احترام هذه المدد².

ثانيا/ التزام الإدارة بمضمون الإجراء:

وهذا يعني التزام الجهة المختصة بإصدار القرار عند إتباع الإجراءات القانونية المطلوبة لإصدار القرار بجميع عناصر وخطوات هذه الإجراءات على النحو المحدد في القانون³.

¹ - نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 270 .

² - عقيلة بونة: الشكل والإجراءات في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 44 .

³ - نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 270 .

كأن ينص القانون على استشارة لجنة معينة قبل إصدار القرار، فيتعين على الهيئة إبداء رأيها في الجزء أو العنصر الذي أتت من أجله وليس إلى عناصر أخرى تقدم إليها حتى لا تحيد عن الأمر الذي قررت من أجله¹.

ثالثاً/ التزام الإدارة بمبدأ حيده أعضاء الهيئات الاستشارية في مجال الإجراءات

وهذا الضابط يقتضي حيده واستقلالية أعضاء الهيئات الاستشارية التي يتطلب القانون أخذ رأيها قبل إصدار القرار، دون مشاركة أعضاء من خارج الهيئة الاستشارية، لهم تأثير على العمل الاستشاري، إلا أنه لا يوجد ما يمنع استعانة الهيئة الاستشارية بأصحاب الخبرة الذين يمكن أن يساهموا من خلال خبراتهم بتقديم استشارة واقعية وسليمة².

رابعاً/ التزام الإدارة بقاعدة توازي الأشكال:

وهذه القاعدة تعني أن القرار الصادر بإلغاء قرار سابق يجب أن يصدر في ذات الشكل وفي ذات الإجراءات التي صدر بموجبها القرار السابق، وذلك في الحالات التي لا يحدد فيها المشرع شكل وإجراءات هذا القرار الأخير، إلا أنه يستثنى من تطبيق هذه القاعدة الحالات التي تكون فيها الحكمة التي من أجلها فرض الشكل والإجراءات لإصدار القرار غير متوافرة في القرار اللاحق³.

مثال ذلك أن القرارات التأديبية الصادرة بتوقيع عقوبة تأديبية على الموظف المخالف، فلا يتم ذلك إلا بعد إطلاع الموظف على ملفه الإداري، وذلك لإحاطته بجميع الوثائق الحقيقية التي استخدمت كأساس لمحاكمته ويتم الإطلاع على الملف لمعرفة أخطائه، إلا أن سحب هذا القرار لا يستلزم التقيد بهذا الإجراء المفروض عند الإصدار، لأن الغرض منه كان متوافراً عند إصدار قرار توقيع العقوبة وهو ضمان الدفاع ولا تظهر هذه الحكمة عند سحب القرار⁴

¹ - عقيلة بونة: الشكل والإجراءات في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 44 .

² - نواف كنعان: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 270 .

³ - نواف كنعان: المرجع نفسه، ص 271 .

⁴ - عقيلة بونة: الشكل والإجراءات في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 45 .

وفي مثال آخر قد تكون المسابقة الوظيفية إجراء جوهريا يسبق قرار تعيين الموظف، لكن لا يتصور وجود مثل هذه المسابقة عند إنهاء خدمة الموظف لأنها لا توفى بالغرض الذي وضعت من أجله في القرار السابق¹.

الفرع الرابع: الأشكال والإجراءات غير المؤثرة في صحة القرار الإداري

لا ترتب مخالفة الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرار الإداري بطلانه بصورة حتمية، حيث استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على عدم تطبيق هذا الجزاء، إذا كان الشكل الذي خالفه قرار الإدارة ثانويا، أو مقررا لمصلحة الإدارة، أو توافرت فيه إحدى حالات تغطية عيب الشكل.

أولا/ الأشكال والإجراءات الثانوية:

هي أشكال وإجراءات غير مؤثرة في مضمون القرار، فلا تأثير لغيابها على جوهرة، بمعنى أن القرار كان سوف يصدر بنفس الجوهر والمضمون حتى لو اتبعت تلك الأشكال والإجراءات التي أغفلتها الإدارة.

وهذه الأشكال والإجراءات لا يقصد المشرع من النص عليها إلزام الإدارة باحترامها، وإنما قصده من ذلك مجرد توجيهها وهي بصدد إصدار القرار بإتباع مسلك معين، مع ترك مطلق الحرية لها في مخالفته، حيث لا يؤثر ذلك على فحوى القرار، الذي لن يختلف سواء أتبعت الإدارة توجيه المشرع أو خالفته².

كما استقر قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر على أن إغفال الأشكال والإجراءات الثانوية لا يعيب القرارات الإدارية ولا يؤدي إلى إلغائها حيث لا ينتج عن مخالفتها أي تغيير في محتوى القرارات الإدارية³.

¹ - عقيلة بونة: نفس المرجع، ص 46 .

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 135.

³ - مصطفى أسامة مصطفى الزناتي: عيب الشكل والإجراءات وأثره على صحة القرار الإداري في القانون الفلسطيني، المرجع السابق، ص 56 .

ثانيا/ الأشكال والإجراءات المقررة لصالح الإدارة:

إذا كانت القاعدة أن الشكليات والإجراءات مقررة لمصلحة الأفراد والإدارة على السواء، فقد لاحظ القضاء الإداري أن البعض منها مقرر لمصلحة الإدارة وحدها وليس لمصلحة الأفراد، وبالتالي لا يسمح للأفراد بأن يستندوا إلى الإجراءات المقررة لمصلحة الإدارة وحدها للتوصل إلى إلغاء القرارات الإدارية¹.

والحكمة من ذلك أن تخلف هذا الشكل لا يمس ضمانته كفلها له المشرع، بل إن الأمر يتعلق بملائمات إدارية للإدارة وحدها حق تقديرها².

ففي فرنسا قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم أحقية الأفراد في التمسك ببطلان الإجراءات والأشكال المقررة لصالح الإدارة، لأنها شرعت أصلا لتحقيق مصلحة الإدارة فقط، وكان ذلك في قضية خاصة بأحد الأفراد المتطوعين في القوات المسلحة، الذي طعن في قرار قبول تطوعه بناء على عدم إجراء الكشف الطبي، فرفض مجلس الدولة الفرنسي دعواه مستندا في ذلك إلى أن هذا الشكل قد تقرر لمصلحة الجيش، وأن لوزير الحربية وحده أن يتمسك به³.

ومع غياب معيار التمييز بين ما يعد شكلا مقورا لمصلحة الإدارة، وما يعد مقورا لمصلحة الأفراد، يترك الأمر لتقدير القاضي الذي يطعن أمامه على القرار الذي خلا من شكلية معينة، والذي بوسعه رفض الطعن تأسيسا على أن تقرير الشكل الذي خولف هدفه مراعاة مصلحة الإدارة، كما يمكنه قبول الطعن وإلغاء القرار لعيب الشكل، إذا ما رأى أن

¹ - عمر محمد الشويكي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 316 .

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 137.

³ - مصطفى قرزان: الآثار القانونية المترتبة عن تخلف ركن الشكل في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 233 .

الشكل الذي خالفته الإدارة كان الهدف من تقريره مصلحة الطاعن، ولا شك أن تقدير القاضي في هذا الشأن خاضع لما تنبئ عنه طبيعة كل إجراء¹.

وقد واجه التمييز بين الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة، وتلك المقررة لصالح الأفراد انتقاداً فقهياً، حيث ذهب البعض إلى أن الإجراءات الإدارية تكون مقررة لتحقيق الصالح العام، وليس صالح الإدارة بمفردها أو الأفراد وحدهم، إضافة إلى أن التمييز بين الشكليات يخالف طبيعة دعوى الإلغاء، وكونها دعوى عينية موجهة إلى القرار الإداري ذاته، دون النظر لمصلحة الخصوم في الدعوى².

ثالثاً/ حالات تغطية عيب الشكل:

يمكن أن تتم تغطية العيوب الشكلية إما عن طريق إتمام الشكلية بعد إهمالها، المعروف بالإتمام اللاحق للشكلية أو بكلمات أخرى تصحيح القرار الإداري بإجراء لاحق، إما عن طريق قبول صاحب الشأن لعيب الشكل³.

1/ الاستيفاء اللاحق للشكل:

يرى معظم الفقهاء أنه إذا كان القرار معيباً شكلاً بسبب يرجع إلى إغفال جهة الإدارة لإجراء نص عليه القانون، فلا يجوز للإدارة تصحيح العيب بإجراء لاحق على صدور القرار لأن ذلك يتعارض مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فضلاً عن أن التسليم بصحة الإجراءات اللاحقة يهدر الحكمة من ضرورة استيفاء شكليات معينة في إصدار القرارات الإدارية، حيث يدفع الإدارة إلى التسرع وعدم التروي في اتخاذ قراراتها اعتماداً على إمكانية تصحيحها فيما بعد بإجراء لاحق⁴.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 138، 139 .

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 139 .

³ عمر محمد الشويكي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 319 .

⁴ شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 705 .

وبالرغم من رفض هذا الاتجاه للتصحيح اللاحق لعيب الشكل في القرار الإداري، إلا أنه يستثني من ذلك ما وقع في القرار من أخطاء مادية، حيث أجاز التصحيح اللاحق لها، على اعتبار أن مثل تلك الأخطاء لا يؤثر على مضمون القرار وفحواه¹.

أما الرأي الثاني فإنه يرى جواز تصحيح عيب الشكل بإجراء لاحق من قبل الإدارة بعد إصدار قرارها، تلافياً لإلغائه عن طريق القضاء².

ويذهب القضاء إلى جواز تصحيح القرار الإداري بإجراء لاحق، إذا كان عيب الشكل قاصراً على مجرد إغفال بعض البيانات التي لا تؤثر في مضمون القرار، ولا يترتب عليها مساس بضمانة من الضمانات المقررة للأفراد، وذلك مثل إغفال التوقيع على محضر إحدى الجلسات التي صدر القرار بناء عليها، أو عدم الإشارة في ديباجة القرار إلى نصوص بعض القوانين³.

2/ قبول صاحب الشأن:

رفض بعض الفقه قبول صاحب الشأن للقرار كمبرر لصحته رغم ما شابه من عيب شكلي، حتى ولو كان هذا الشكل قد تقرر لمصلحته، حيث أن الشكل مقرر لصالح الأفراد والمصلحة العامة معاً، ومن ثم فلا تأثير لتنازل صاحب الشأن عن الشكل الذي قرره القانون لمصلحته على صحة القرار الإداري والذي يظل قراراً باطلاً رغم هذا التنازل⁴.

وهناك رأي آخر يجيز اعتداد القضاء بتنازل صاحب الشأن عن شكل تقرر لمصلحته، حيث يعتبر مثل هذا القرار صحيحاً برغم خلوه من هذا الشكل، بشرط أن يصدر الرضاء صريحاً، واضحاً دون شبهة تدليس أو غش أو تأثير من جانب الإدارة، وأن يدرك صاحب الشأن وجود هذا العيب الشكلي والآثار الناجمة عن عدم استيفائه، مع ضرورة ألا يكون الشكل المقرر من النظام العام، أو أنه شكل جوهرى ملزم للإدارة، كما يجب ألا يكون المشرع قد قرر البطلان لعدم اتباعه⁵.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص146.

² شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص706 .

³ شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة: عيب الشكل في القرار الإداري، المرجع السابق، ص706 .

⁴ مصطفى قرزان: الآثار القانونية المترتبة عن تخلف ركن الشكل في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص232 .

⁵ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص150، 151.

ويؤيد الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة تغطية عيب الشكل بتنازل صاحب الشأن عن شكل قرره المشرع لمصلحته، ما دام هذا الشكل لا يتعلق بالنظام العام، حيث أن ذلك يتوافق مع إرادة المشرع وقت تقريره لهذا الشكل، والذي قصد به مراعاة جانب صاحب المصلحة، أما وقد تنازل الأخير عن هذا الشكل، فإن القرار يصبح صحيحا برغم تخلفه، حيث أن الهدف من إبطاله لعيب الشكل قد زال، بهذا التنازل الذي يعد بمثابة إقرار لصحة القرار¹.

خلاصة الفصل:

تتقيد الإدارة العامة باحترام جميع الضوابط التي يحددها القانون عند إصدارها للقرار الإداري، مقابل ما تتمتع به من سلطات وامتيازات في مواجهة الأفراد، إذ أن القرار الإداري لا يكون صحيحا إلا إذا صدر عن سلطة إدارية حولها القانون القدرة والكفاءة على مباشرة الاختصاص، وفي نطاق الأعمال والتصرفات التي يمكن أن تصدر بشأنها قرارات إدارية، كما يجب أن تمارس اختصاصها خلال المدة الزمنية التي يحددها القانون وضمن النطاق الإقليمي المحدد لها قانونا كذلك، ونظرا لأهمية قواعد الاختصاص فهي تتعلق بالنظام العام، فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها، وللقاضي الإداري الحق في فحصه من تلقاء نفسه، ويجوز الدفع بعدم توفر هذا الركن في أي مرحلة كانت عليها الدعوى.

يشير ركن الشكل والإجراءات أهمية بالغة، إذ الأصل أن القرارات الإدارية ليس لها أشكال تحددها، قد يكون القرار مكتوبا أو شفويا، كما أن الإدارة غير مقيدة بإجراءات أو شكل معين تفرغ فيه القرار ما لم يلزمها القانون بذلك، وعندئذ يتحدد نظام ركن الشكل والإجراءات بالتمييز بين الأشكال الجوهرية وغير الجوهرية أو الثانوية.

فكلا من ركني الاختصاص والشكل والإجراءات يعد من الأركان الخارجية أو الشكلية للقرار الإداري، ولا يتجهان إلى مضمون أو فحوى القرار ذاته.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: نفس المرجع، ص 151 .

الفصل الثاني

الأركان الموضوعية للقرار الإداري

نظرا لما تستند إليه القرارات من أهمية بالغة في تسيير عدة مرافق عمومية وكذلك في ابتغاء الصالح العام والمحافظة على النظام العام، كونها عبارة عن أعمال إدارية تحدث تغييرا في الأوضاع القانونية القائمة، وهذه القرارات الإدارية تصدر من السلطات الإدارية في الدولة فهي بدورها تشكل عنصرا مهما لتطبيق القواعد القانونية وباعتبار أن هذه القرارات الإدارية تعتبر من امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة، فهي تخضع في إصدار قراراتها على وجوب توفر جملة من الأركان التي تعتبر ضمانا لمبدأ المشروعية، فلا يكفي فقط لسلامتها ومشروعيتها توافر الأركان الخارجية التي هي ركن الاختصاص وركن الشكل والإجراءات، بل هي تبنى أيضا على مشروعية ووجوب توافر أركانها الداخلية التي تعتبر أيضا آلية لحسن سير المرافق العامة وحماية حقوق وحرريات الأفراد، فالعناصر الداخلية للقرارات الإدارية تشمل المحل الذي يعتبر فحوى هاته القرارات، والسبب الذي تستند إليه الإدارة لإصدار قرارها، وأخيرا النتيجة إلي يستهدفها رجل الإدارة من إصدار قراره، أي وجود سبب يبررها ومحل تقوم عليه وغرض تستهدفه وتسعى إلى تحقيقه، وهي التي سنتطرق إليها بالشرح ضمن هذا الفصل، وهي متمثلة في ركن السبب، ركن المحل، ركن الغاية والهدف.

المبحث الأول: مفهوم ركن السبب وصوره

إن عدم مشروعية القرار الإداري يعتبر سببا من الأسباب التي تجعل القاضي الإداري يبسط رقابته عليه، ويكون القرار الإداري غير مشروع إذا شابه عيب يجعل منه قرار معيب يتوجب على القاضي الإداري إلغائه، ومن بين العيوب التي تصيب القرار الإداري هو العيب الذي يصيبه في ركن السبب الذي أضحي يحتل مكانه هامة وبارزة بين أوجه الطعن بالإلغاء، لأنه يتوجب على مصدر القرار أن يستند إلى أسباب حقيقية وواقعية في اتخاذ قراره، لأن السلطة الإدارية عندما تمارس امتيازات السلطة العامة فهي تبتغي من ورائها تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على حقوق وحرقات الأفراد، لهذا لا بد من معرفة المقصود بركن السبب وتبيان شروطه والرقابة القضائية عليه.

المطلب الأول: تعريف ركن السبب وشروطه

بما أنه لا يكفي لمشروعية القرار أن يصدر من سلطة إدارية ووفق الشكل والإجراءات المنصوص عليها في القانون، بل يجب أيضا أن يقوم على سبب صحيح يبرر صدوره، حيث يعتبر السبب أحد أركان القرار الهامة الذي يؤدي أثناء غيابه إلى البطلان ولذلك لا بد من معرفة ما المقصود بركن السبب.

إذ يقتضي لدراسة هذا العنصر أن نتطرق أولا لتعريفه ثم دراسة شروطه.

الفرع الأول: تعريف ركن السبب في القرار الإداري

أولا - تعريفه: بما أن المشرع الجزائري ليس من دوره أو مهامه إعطاء التعاريف والمفاهيم القانونية، بل يكمن دوره في سن القوانين فقط، لذلك اتجه العديد من الفقهاء إلى تعريف السبب بقولهم، أن السبب في القرار الإداري هو حالة قانونية أو واقعية بعيدة عن مصدر القرار، فتحمل رجل الإدارة على إصدار القرار. والحالة الواقعية مثالها الاضطرابات التي تهدد النظام العام، طلب الإذن لعقد اجتماع عام، الأخطاء التأديبية... إلخ، ففي هذه الحالة وأمثالها تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة لأنها أقدر من غيرها على تقدير هذه

الفصل الثاني: ----- الأركان الموضوعية للقرار الإداري

الأمر تقديرا سليما، وبالتالي إعتبارها سببا يبرر تدخلها لاتخاذ قراراتها، ومثال ذلك سلطة الإدارة في تقدير ما يعتبر من المخالفات التي يرتكبها العاملون خطأ إداري يستوجب المؤاخذة التأديبية.¹

كما عرف السبب على انه تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإداري وتبرر احتمال اتخاذه، كذلك هو عبارة عن حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل قصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار الإداري، ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار.²

كما عرف السبب على أساس إن السلطة الإدارية عندما تصدر قرار إداري فإنها تقوم وتستند في نفس الوقت في هذا العمل إلى القاعدة القانونية، وكذلك هو الحالة القانونية أو الحالة الواقعية السابقة على القرار الإداري والدافعة إلى تدخل السلطة الإدارية إلى اتخاذه، أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لإصدار القرار الإداري.³

كما عرف السبب على انه الحالة القانونية أو الواقعية التي تسوغ أو تستدعي إصدار هذا القرار، أي إن السبب هو الوقائع والظروف المادية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها⁴

ويتضح من خلال جل التعريفات إن ركن السبب في القرار الإداري هو: تلك الواقعة المادية أو القانونية التي تحدث وتقوم خارجا وبعيدا عن إرادة السلطة الإدارية المختصة ولهذا فهي تتخذ قرارا لمواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية.

¹ شعبان عبد الحكيم سلامة: القرار الاداري دراسة مقارنة بالفقه الاسلامي، الازارطة، الاسكندرية، 2011، ص 190.

² سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، مطبعة عين شمس، ط3، مصر، 1978، ص69.

³ ناصر لباد: الوجيز في القانون الاداري، مخبر الدراسات السلوكية والقانونية، ط1، الجزائر، 2006، ص 189

⁴ بوعلام اوقارت: وقف تنفيذ القرارات الادارية في احكام قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري، مذكرة ماجستير قانون عام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون، مدرسة

الدكتوراه للقانون الاساسي والعلوم السياسية، 2012، ص 41

وعليه يعتبر ركن السبب من أحد العناصر الداخلية للقرارات الإدارية المرتبطة بالموضوع، والتي تعرف بأنها مجموعة الوقائع المادية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع السلطة الإدارية إلى إصداره أو يعد المبرر أو الدافع لاتخاذ القرار الإداري. كما يتضح أيضا كذلك من جل هذه التعريفات أن تعريف الحالة الواقعية المادية والحالة القانونية التي يقوم عليها السبب هي كالتالي:

1- الحالة الواقعية:

تتمثل في الأوضاع المادية الناجمة عن الطبيعة والخارجة عن الإدارة لا دخل للموظف أو الإدارة فيها " زلزال، فيضان..."، أو بتدخل إنسان "حريق اضطراب أمني، كحالة الكوفيد أيضا **covid 19**، والتي تكون وراء إصدار القرار والتي نص عليها قانون البلدية 11/10 على ما يلي يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع الاحتياطات الضرورية، وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية والتي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة أو حريق.¹ و إذا كان الخطر الجسيم والداهم يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم بها الوالي فورا، وتقوم على وقائع مادية تشكل سببا لإصدارها كالحرائق أو أي حادث مادي².

وعليه تعد الحالة المادية من الظروف الخارجة عن نطاق الإدارة والتي يعلنها كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في ظرف آني نظرا لمدى خطورتها.

¹ - نور الدين بن كدة : مبدأ المشروعية في القرار الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستير في الحقوق تخصص قانون

إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015-2014، ص 27

² - محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص ص

2- الحالة القانونية:

المتمثلة في وجود مركز معين خاص أو عام، ومن أمثلة الوقائع القانونية التي تتمثل في حالة شغور مركز وظيفي وقيام ضرورة شغله بموظف عام تتوفر فيه شروط مختلفة يتطلبها مركز وظيفي، أي شخص تتوفر فيه هذه الشروط، فتحرك هذه الواقعة القانونية رجل السلطة المختص وتدفعه إلى اتخاذ قرار إداري بتعيين موظف في منصب العمل الشاغر بعد عملية التكيف القانوني لهذه الواقعة¹.

وعليه تعد الواقعة القانونية الحالة الخاصة بشروط الموظف وحالة الشغور الوظيفي فتم عملية الإجراء القانوني كرجل سلطة مختص فيقوم بعمله المطلوب وفق شروط وإجراءات قانونية.

ومنه ففي ركن السبب السلطة الإدارية تكون فيه غير ملزمة بالإفصاح عن سبب إصدارها لقراراتها، والكشف عن الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر تصرفاتها، إلا في حالة ما نص القانون على إلزامية ذكرها، خاصة فيما يخص المسائل المرتبطة بمجالات الضبط الإداري والحقوق والحريات العامة، كون أن السبب مرتبط بكلتا الحالتين الواقعية والقانونية، لذلك فلا بد من إلزامية الخضوع لهذه القوانين حتى تحد من التصرفات الخارجة عن نطاق سن القوانين ومخالفتها.

لقد ارتبط السبب في وجوده المادي والقانوني بالسلطة الخاصة بالإدارة في اتخاذ القرار ولذلك ميز الفقه بين السلطتين السلطة المقيدة والسلطة التنفيذية.

فالسطة المقيدة: القانون قد ينص على ضرورة توفر سبب محدد لاتخاذ القرار فإذا ما وجد وقام ذلك السبب، فإن الإدارة المختصة تكون مجبرة وملزمة بإصدار القرار، كأن يفرض القانون على الإدارة منح ترخيص معين إذا ما توافرت شروط محددة. وتعتبر النصوص عن هذه السلطة المقيدة بألفاظ مثل: "يجب تنفيذ، يتعين..." أي كل عبارة تفيد الإلزام.

¹ - عمار عوايدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 67 وما يليها.

أما السلطة التقديرية: تحدد أسباب عامة مع ترك الحرية للإدارة فمثل هذا النص منح للإدارة سلطة تقديرية، استنادا إلى لفظ " يمكن " أو أي لفظ آخر مكانه مثل " يجوز له أن، يستطيع " إلخ¹.

وعليه فإن السبب له دور في السلطة وتقديرها وهذا لصالح الإدارة ومواطنيها، كما يمكن للقاضي الإداري في أن يقدر الأسباب التي تقدمها الإدارة لتبرير تصرفاتها

الفرع الثاني- شروط ركن السبب:

لا يمكن الأخذ بركن السبب دون أن يكون صحيحا، وتطبيق القرار دون الحجية المطلقة للسبب، وذلك وفق شروط أساسية لا بد من قيامها، وهي ثلاثة شروط تتمثل في: أن يكون السبب قائما وموجود من تاريخ إصدار القرار، أن يكون سبب القرار مشروعاً، وأن يكون سبب القرار محددًا، وهذا ما سيتم توضيحه.

أولاً: أن يكون السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ إصدار القرار.

إذ يقتضي هذا الشرط أن تكون الوقائع التي إدعت الإدارة أنها سبب للقرار الإداري موجودة فعلاً، أي أن أسباب القرارات الإدارية يجب أن تكون محققة وموجودة وقائمة وقت ما تم طلب إصدارها إلى غاية وقت صدورها، بحيث تصدر تلك القرارات قائمة عليها باعتبارها صادقة ولها قوام في الواقع، فمثلاً عند طلب الاستقالة فالقرار الصادر لصحته لا بد أن يكون قائماً حين صدور القرار، مستوفياً في ذلك صحته شكلاً وموضوعاً، وعليه يقوم وقت صدور القرار²، ولهذا لا بد من الوجود المادي للوقائع التي إستند عليها القرار، وذلك حتى يستمر إصدار القرار تطبيقاً للقاعدة العامة التي تقضي بأن تقدير المشروعية للقرارات الإدارية أو عدم مشروعيتها يرجع إلى وقت صدور القرار، فلو تحقق سبب الاستقالة لكنه زال وقت صدور قرار الاستقالة فإن القرار يكون معيباً في سببه لعدم تحقق الوجود المادي للسبب،

¹ - محمد الصغير بعلي القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 43، 44.

² - رمضان محمد بطيخ: القضاء الإداري، جامعة عين شمس، مصر، 2005، ص129.

كأن يقدم الموظف طلب الاستقالة ثم يعدل عنه، ومع ذلك يصدر قرار من الإدارة بقبول استقالته، ومن تطبيقات ذلك في قضاء المحكمة العليا أن المحكمة قضت بأن إصدار الإدارة قرار باعتبار الموظف فاقدا لوظيفته، يتطلب أن يتغيب الموظف عن عمله مدة عشرة أيام متواصلة دون عذر مشروع، ولهذا يجب أن تكون الأعذار المقدمة تحت نظر السلطة المختصة بإصدار القرار لتكون محلا للتقدير عند إصدار القرار، وبذلك تقضي المحكمة العليا بإلغاء القرار إذا تبين لها أن التقارير الطبية لم تكن تحت نظر الوزير حين إصداره قرار فقدان الوظيفة¹.

وعليه يفهم من هذا الشرح أمرين لهذا الشرط لا بد من توفر الوقائع وتكون هذه الوقائع قد حدثت فعلا واستمرارها حتى يصدر القرار.

ثانيا: وجوب أن يكون السبب مشروعا:

يقصد بهذا الشرط أن السبب الذي إستندت إليه الإدارة في قرارها متفق مع أحكام القانون، وبمعنى آخر وكما قررت المحكمة العليا الإدارية أن سبب القرار الإداري يجب أن يكون حقيقيا لا وهميا أو صوريا وصحيا ومستخلصا استخلاصا من أصول ثابتة تنتج آثار قانونية، وتتحقق فيه الشروط والصفات الواجب توافرها قانونيا، كون أن للقضاء دور في إعمال رقابته للتأكد من صحة الحالة القانونية التي تكون عنصر السبب².

وعليه لا بد من هذا السبب أن يكون مطابق للقانون كأن تحدد الإدارة إصدار قراراتها بالالتزام القانوني، فهنا تصبح ملزمة باحترامها، وإلا كان قرارها معيبا بعيب انعدام السبب، وهذا أمر يقيد كل من الموظف أو السلطة الإدارية، حال إصدار القرارات الإدارية، كون أن

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرارات الادارية في الفقه، وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2007، ص 281، 282.

² رمضان محمد بطيخ: القضاء الاداري، جامعة عين شمس، المرجع السابق، ص 129.

القرار يكون مندرجا في النظام القانوني السائد في الدولة كأن يكون الإجراء أو القرار التأديبي يبرره خطأ مهني معين وارد بالقانون (قانون الوظيفة العمومي مثلا)¹.

ثالثا: أن يكون السبب محددًا:

أي أن لا يكون بناء على سبب عام، أو غامض مجهول، وهذا مرتبط بالقرارات التي يشترط فيها المشرع أن تكون مسببة، أو التي تقوم الإدارة بتسببها اعتبارا دون وجود نص قانوني يلزمها بذلك.

وهذا حتى يتمكن المعني بالقرار من تحديد موقفه منه، بالطعن فيه إن رأى عدم مشروعيته أو الإقرار به إن تحقق فعلا ما تدعي به الإدارة، كما يسهل على القاضي الإداري عملية الرقابة على السبب².

ومنه يفهم أن القرار الإداري يكون معينًا ومحددًا حتى يكون صحيحًا لابد من هذا التحديد وبالشكل الذي يؤدي وضوح الوقائع القانونية أو الواقعية التي يستند عليها القرار الإداري، وتبعًا لذلك لا يمكن الاعتداد بالأسباب المجهولة لإصدار القرارات الإدارية كقاعدة عامة³.

وبفهم من هذا كله أن السبب يكون محددًا بنوعه وشكله حتى لا يحدث ذلك بطلانًا للقرار الإداري مما يجعله محل للرقابة القضائية للتأكد من مدى مشروعيته، ولعدم المساس بالمراكز القانونية، حتى يتم قبول ذلك القرار الإداري ولا يتم الطعن فيه أمام القضاء للمطالبة بإلغائه.

¹ - محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 44.

² - محمد باهي أبو يونس: الرقابة القضائية على شعبة الجزاءات الإدارية العامة، الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000 ص 178.

³ - عقيلة بونة: الشكل والجراءات في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 29.

الفرع الثالث: صور ركن السبب:

حتى يتوفر السبب في القرار الإداري لابد من توافر عناصره التي تم وضعها عن طريق القضاء الإداري وهي ثلاثة صور:

عصر الوجود المادي والقانوني للوقائع، عنصر التكييف القانوني للوقائع المادية أو القانونية، عنصر الملائمة، إذ لابد من توضيحها ومعرفة مدلولها، وإذا اختل أحدها أصبح القرار معيبا بعيب السبب، هذا ما سنوضحه لاحقا.

أولا - الوجود المادي والقانوني للوقائع وتكييفها القانوني:

إذ يقصد بها أن الواقعة موجودة فعلا وواقعا وصحيحة وليست تخيلا أو توهمًا خاطئا من رجل السلطة الإدارية المختصة¹.

وهو يبني على الحالة الواقعية أو القانونية التي يقوم عليها القرار ليكون السبب به صحيحا ويعتد بأساسه كونها شاملة لشتى ظروف النشاط الإداري، فالإدارة عندما تصدر قرارها فإنها تدعي وجود وقائع تستند إليها لإصدار قراراتها، حيث تتمثل رقابة القضاء أساسا في مراقبة وجود هذه الوقائع من عدمها، في القرارات المطعون فيها، أو صحة، أو عدم صحة تلك الوقائع، وتشمل هذه القرارات، منازعات الموظفين، إذ لابد من وجود الوقائع وتوفرها وإلا يبطل القرار الإداري، وهذا ما يسمى بعيب ركن السبب، حيث يجب أن يكون القرار الإداري مؤسسا على وقائع صحيحة وليس على مجرد الشائعات، ويكون مسببا على أساس سليم، إذ يجب على الإدارة أن تقوم بإتباع الإجراءات المرسومة بالقانون الذي صدر بمقتضاه القرار الإداري، وإلا كان القرار مخالفا لعيب في الشكل، أما إذا حدد القانون نوع البيئة الواجب قبولها، فيجب أن تكون البيئة من النوع المقبول قانونا فإذا استندت الإدارة إلى بيئة لا تقبل قانونا، فيكون قرارها مخالفا للقانون لعدم صحة الواقعة².

¹ - محمد الصغير بعلي: القرارات الادارية، المرجع السابق، ص 44.

² - عمر الشويكي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 345.

أما فيما يخص التكيف بوجه عام هو إعطاء الواقعة أو التصرف، الوصف الحقيقي لتطبيق الحكم الواجب، فالعبرة بتكييف الوقائع والتصرفات هي بالحقائق والمعاني وليس بالألفاظ، كونه من سلطة المحكمة ومن دون أن يقيد بها في ذلك ما يطلقه الأطراف على الوقائع أو التصرفات.

فالتكيف عبارة عن مسألة قانونية، وسميت بالتكيف القانوني كون أن القاضي له حالات لا يراقبها وليس له أن يراقب تقدير الإدارة لخطورة وأهمية الأسباب، كون أن السلطة التقديرية تكون للإدارة، فالقاضي دوره التحقق من مدى سلامة هذه التقديرات، حتى يمكن التوصل إلى تحديد القاعدة القانونية التي تحكمها.

والغرض من هذا التكيف أن يحكم بإلغاء القرار لوجود عيب في سببه وعليه هي رقابة على سلطة الإدارة التقديرية¹.

ثانيا - عنصر الملائمة:

إذ يقصد بعنصر الملائمة مدى التناسب بين الوقائع والقرار الإداري الذي صدر بناء عليها، حيث تعتبر الملائمة من أهم الضمانات التي أقر بها القانون بمن صدر ضدهم القرار الإداري، ومثال عن ذلك المجال التأديبي للموظف، كأن يبسط القاضي الإداري رقابته للوقوف على مدى ملائمة القرار التأديبي المتخذ ضد الموظف العام المعني بالقرار والوقائع المادية أو القانونية التي يستند عليها، فمثلا عند تسليط العقوبة على الموظف فإذا إنعدم التناسب بين الخطأ والعقوبة يكون القرار معرضا للإلغاء وهذا العنصر مهم في حفظ الأمن والنظام العام كونها تأخذ بشرط المشروعية وهي كافلة للنظام العام، وهذا شرط قانوني لا بد منه، والدافع من عنصر الملائمة هو بيان مدى مطابقة الوقائع للقرار حتى لا يضيع الحق، وتكون ملائمة للإجراءات أيضا، ولذلك ظهرت عليه الرقابة القضائية، ولهذا وسع القضاء

¹ - اشرف عبد الفتاح أبو المجد محمد: تسبب القرارات الادارية أمام قاضي الالغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، 2007، ص97.

من الملائمة، ورقابته عليها خاصة في مجالات القرارات الإدارية ذات العلاقة بالحریات العامة¹.

المطلب الثاني: عيب السبب والرقابة القضائية عليه:

لقد أصبحت رقابة القضاء على سبب القرار الإداري تمثل جانبا مهما من جوانب الرقابة القضائية على مشروعية القرار الإداري، ومقتضاها أن يبحث القاضي الإداري في مدى مشروعية الدوافع الموضوعية التي دعت الإدارة لإصدار قرارها لذلك لا بد من صحة الإجراءات، حيث أن القرار قد يخلو من السبب، فيصبح معيبا بعيب السبب، وهو عدم مشروعية القرار الإداري إما لعدم الوجود المادي للوقائع أو الخطأ في الوصف والتكييف القانوني للواقعة²، لهذا ظهرت الرقابة القضائية، إذ يقع عبئ الإثبات وإقامة الدليل على من يدعي العكس، وهو رافع الدعوى، وعلى المدعى عليه والإدارة تقديم الأدلة التي تنقض بها هذه القرينة، أما في حال امتناع الإدارة عن تقديم تلك الأدلة. فإنه يعد قرينة على صحة دعوى المدعي، ويكون القرار مشوبا بعيب انعدام سببه، مع العلم بأن جميع ما يقدم من أدلة وقرائن في هذا المجال، إنما يكون خاضعا لسلطة القاضي الإداري التقديرية³، وبالرجوع إلى أصل الرقابة القضائية على عيب السبب، نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد عمل على فرض رقابته على عيب السبب عبر مراحل مختلفة، سواء من ناحية الحالة الواقعية أو القانونية، ثم رقابة التكييف القانوني لتتطور فيما بعد إلى رقابة الملائمة أو ما يعرف برقابة التناسب⁴، ولهذا ظهرت الرقابة القضائية على عيب السبب، وأخذت ثلاث حالات، وهي إنعدام الوجود المادي للواقعة، الخطأ في الوصف أو التكييف القانوني وكذا رقابة الملائمة، نوضحها كما يلي:

¹ - محمد الصغير بعلي: القرارات الادارية، المرجع السابق، ص 47.

² - محمد الصغير بعلي: القرارات الادارية، المرجع نفسه، ص 46.

³ - علي سعدان: القضاء الاداري، ط1، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2016، ص 227.

⁴ - علي عبد الحميد: الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار التأديبي، جامعة سعيدي، مجلة البحوث القانونية

والسياسية، العدد2-2014، ص 2

الفرع الأول - الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع:

إن أي قرار إداري إنما يتصل بالضرورة بحالة مادية في عالم الواقع، وعندما يصدر رجل الإدارة قرار ما فإنه يأخذ في إعتبره حالة مادية، وعلى ذلك فينبغي على القاضي أن يبحث فيما إذا وجدت حقا، وهل هي متواجدة في الواقع والتي صدر القرار بزعم مواجهتها، فإن كان صدور القرار يعني ظاهرا أن هذه الحالة موجودة بالفعل ثم يظهر من وجهة النظر الموضوعية الذي أصدر القرار قد أقامه خطأ على حالة أخرى غير تلك التي ينبغي أن يقوم عليها¹.

وعليه فإن الوقائع التي تستند إليها الإدارة لإصدار القرار الخاص بها، يجب أن تكون قائمة فعلا وحقيقية ومحددة ومشروعة، وللقضاء أن يبسط رقابته على الوقائع المادية في إصدار القرار وانعدامها.

وعليه لا بد من الاعتداد بالأسباب الصحيحة إذا كانت كافية لإصدار القرار، وبنص القانون، والقاضي إذا ما توصل إلى أن الواقعة المادية غير موجودة فعليا، يصدر حكمه بإلغاء القرار المطعون فيه لإنعدام السبب، كوجه للإلغاء فإذا تأكد القاضي الإداري مثلا من أن الموظف المفصول لم يرتكب فعلا الخطأ المهني أو التأديبي المنسوب إليه، فإنه يلغي قرار الفصل لعدم مشروعية السبب، نظرا لإنعدام الواقعة القانونية التي تسمح للإدارة بإتخاذ قرار الفصل².

الفرع الثاني: الخطأ في الوصف أو التكييف القانوني للواقعة:

إذا كانت الرقابة على الوجود المادي للوقائع تتمثل في التحقق من صحة الوقائع المتعلقة بسبب القرار الإداري، فإن الرقابة على التكييف القانوني للوقائع تنصب أساسا على مراقبة

¹ - علي الدين زيدان محمد السيد: شرح القضاء الإداري، ج3، المكتب الفني، للإصدارات القانونية الاسكندرية 2007، ص 111.

² - محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية: المرجع السابق، ص ص 46، 47.

تقدير السلطة الإدارية، أو بالأحرى تفسير إرادة المشرع وغاياته، إذ نجد هذه الصورة من عيب السبب لا تتعلق بالوجود المادي للوقائع في القرارات الإدارية، بل ترتبط بعدم صحة الوقائع التي تستند عليها الإدارة من أجل تبرير قراراتها الإدارية، حيث إذا تبين أن الإدارة أخطأت في التكييف القانوني لهذه الوقائع فإنه يحكم بإلغاء القرار الإداري لوجود عيب في سببه، فإذا تحقق القاضي من وجود الوقائع التي إستندت عليها الإدارة في إصدار قرارها يتم البحث فيما إذا كانت تلك الوقائع تؤدي منطقياً إلى القرار المتخذ، ومن أشهر أحكام مجلس الدولة في الرقابة على التكييف القانوني للوقائع هي حكم قضية "جومل gomel" 1914.¹

إن التكييف يخضع للرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على عنصر السبب في القرار الإداري، وذلك للحكم على مدى سلامة الوصف القانوني الذي أجرته السلطة الإدارية بهذا الصدد، ومعرفة الرقابة على التكييف القانوني لعنصر السبب في القرار الإداري.²

وعليه لا تتوقف رقابة القاضي الإداري عند التأكد من الوجود الفعلي للواقعة أو الحالة القانونية أو المادية التي يقوم عليها القرار المطعون فيه، وإنما يتعدى ذلك إلى رقابة مدى صحة التكييف القانوني لها.

الفرع الثالث - رقابة الملائمة:

الأصل في القاعدة أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة وقراراتها تقف عند المستويين السابقين (رقابة مادية وتكييفها القانوني)، حيث أنه لا يتدخل في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، إذ يعود ذلك أصلاً للسلطة التقديرية للإدارة.

ومع ذلك فإن القضاء الإداري (الفرنسي والمصري)، وسع من رقابته ليطال جوانب الملائمة، خاصة في مجال التأديب، أو القرارات الإدارية ذات العلاقة بالحريات العامة كما هو الشأن في موضوع الضبط الإداري.

¹ - انظر طارق فتح الله خضرة: القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 220.

² - علي عبد الحميد: الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار التأديبي، المرجع السابق، ص 8.

لهذا ظهرت الحالة الثالثة لرقابة القضاء، كون أن القاضي يراقب تقدير الإدارة لأهمية الوقائع في القرار الإداري ويراقب مدى ملائمة محل القرار لسببه، والأصل أن القاضي ليس له أن يراقب تقدير الإدارة لخطورة وأهمية الأسباب، وفيما إذا كانت الوقائع على جانب من الخطورة تكفي لتبرير الإجراء المتخذ بحقها أو في مواجهتها، لأن هذه الرقابة سوف تخرجه من مهنته كقاضي إلى الموقف الذي يجعل منه سلطة إدارية عامة¹، وعليه رقيبته تتصب في هذه الحالة إلى مدى التناسب بين الوقائع المكونة للسبب، ودرجة أهمية وخطورة القرار، وهي مسألة تدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة كأصل عام.²

وعليه تعد هذه أهم حالات عيب السبب وبطلان القرار في حال توفرت الحالات المذكورة من التكييف والوقائع والملائمة، والادعاء به كوجه من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية وتؤدي إلى إبطالها، وعليه فعيب السبب يعتد به للطعن في إلغاء القرار الإداري، بعبارة عيب الخطأ في تطبيق القانون أو تأويله، ويقع إثباتها على المدعى، وعليه فالقاضي الإداري هو المحدد الأول لمدى ونطاق السلطة التقديرية للإدارة إزاء إصدار قرار معين، ويجب أن يراقب سبب القرار في سائر جوانبه، كون عيب السبب هو كل ما يمس صور ركن السبب من الوقائع المادية والملائمة وتكييفها.

لقد حرص القضاء على حماية الحقوق والحريات في مواجهة إجراءات الضبط الإداري، لذلك كفلها بالرقابة الإدارية، حيث بلغت رقيبته منتهاها، حول كيفية مراقبة السلطة التقديرية أثناء القيام بالقرارات الإدارية وكيف تتخذ إجراءاتها، نظرا لأهمية الوقائع ومدى ملائمتها ومدى تكييفها، وعليه فالرقابة القضائية هي إسناد الرقابة على مشروعية العمل الإداري بناء على طعن ذوي الشأن.³

¹ - علي الدين زيدان: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص ص 119، 120

² - نواف كنعان: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 346.

³ - شعبان عبد الحكيم سلامة: القرار الإداري، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، المرجع السابق ص 119

وعليه فالسلطة التقديرية لها دور في ركن السبب، كون أن التشريعات التي يقوم المشرع بسنها تعتبر الوسيلة الواجب إتباعها لتحقيق مبدأ المشروعية في وقت قيام الإدارة بالتصرف الكفيل بإنجاز هذا القرار، أي إن القانون هنا هو الذي يبين للإدارة النهج والسلوك الذي يجب عليها إتباعه في مباشرة نشاطها، وبالتالي يكون اختصاصها مقيدا، فهي ملزمة بإصدار القرار المطلوب متى توفر ركن السبب صحيحا وقائما وفق الشروط المنصوص عليها.

كذلك قد يترك المشرع للإدارة قسطا كبيرا من الحرية في مباشرة نشاطها فيكتفي هو بتحديد الإطار العام تاركا الجزئيات لتقدير السلطة الإدارية، لأنها بحكم عملها أقدر على معرفة أهم التفاصيل للتوظيف والموظفين¹.

وهناك من يرى جوهر السلطة التقديرية ينحصر في إنها الوسيلة القانونية التي تخول للإدارة حق الاختيار بين قرارين باعتباره أكثر ملائمة والقرار المتخذ من طرفها يكون طبعا متفقا مع المشروعية.²

¹ - عبد الله طلبة: القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية حلب، 2009، ص 31.

² - مريم بو كوبة: انعدام اسباب القرار الإداري والرقابة القضائية عليه، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، مجلد 34، العدد 3، جامعة البليدة 02، الجزائر، 2020، ص 35.

المبحث الثاني: ركن المحل وركن الغاية

إلى جانب وجوب توافر ركن السبب الذي يعد عملاً إدارياً لمشروعية القرارات الإدارية، لا بد أيضاً من توافر أركان أخرى حتى يعتبر القرار صحيحاً وينتج أثراً قانونية وهذه الأركان هي: ركن المحل الذي يؤثر على المراكز القانونية فيحدث فيها تغييرات في الحقوق والالتزامات سواء كانت قرارات فردية أو تنظيمية، وركن الغاية الذي جعله المشرع الهدف من القرار الإداري وهو تحقيق المصلحة العامة، وسنتطرق بالشرح في المطلب الأول لركن المحل، وفي المطلب الثاني لركن الغاية

المطلب الأول: ركن المحل وتعريفه

حتى يكون القرار الإداري صحيحاً وقائماً لا بد من توفر ركن المحل كونه من الآثار القانونية وجوهر القرار ومادته، والتغيير الذي يحدث في الوضع القانوني القائم سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة، التي تعتبر محل القرار الإداري، كما في قرار التعيين لشخص طبيعي في الوظيفة العامة، فمحل هذا القرار هو إدخال شخص في المركز التنظيمي للوظيفة، وبسبب أهمية محل القرار الإداري، يسمى القرار باسم محله، كما في قرار التعيين، وقرار الاستقالة وقرار التأديب وغيرها.¹

وقد عبرت محكمة القضاء الإداري في مصر، عن محل القرار الإداري بقولها فمن الأركان الأساسية للقرار الإداري أن يكون له محل، وهو المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغاؤها، وبهذا يتميز محل العمل القانوني عن محل العمل المادي الذي يكون دائماً نتيجة مادية واقعية² وعليه فالمحل ركن أساسي لقيام القرار، لهذا لا بد من تعريفه ومعرفة المقصود به. إذ ذهب العديد من الفقهاء إلى تعريف ركن المحل على أنه:

¹ - ماهر صلاح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري، الموصل، بغداد، 1996، ص 183.

² - محمد بوسلطان: مجلة القانون، المجتمع والسلطة، رقم 4، جامعة، محمد بن أحمد وهران، 2015، ص 162.

مضمون أو موضوع هذا القرار، وبعبارة أخرى الأثر القانوني الذي تتجه الإدارة إلى إحداثه، والذي قد يتمثل في إنهاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغائها، وبهذا يتميز محل العمل القانوني عن محل العمل المادي الذي يكون دائما نتيجة مادية واقعية.¹

وعليه فمحل أي قرار إداري يكمن في مضمونه، والذي هو عبارة عن مركز قانوني عام أو خاص، من حيث ثلاثة حالات هي: الإنشاء أو الإلغاء أو التعديل.

أمثلة:

1- قرار التعيين: محله هو إنشاء وإحداث مركز قانوني جديد يتمثل في شغل الوظيفة بما يترتب عنه من حقوق والتزامات، كما هي محددة أساسا في قانون الوظيف العمومي.

2- قرار الترقية: محله تعديل مركز قانوني قائم، يتمثل في الارتقاء إلى مركز قانوني أعلى في السلم الإداري، حيث يسري عليه النظام القانوني للمنصب أو الدرجة التي أصبح يشغلها، سواء من حيث الحقوق (زيادة المرتب) أو الالتزامات (تعديل المهام). وذلك وفق لنص المادة 76 وما بعدها من الرسوم رقم 82-302

3- قرار الفصل: محله وموضوعه إلغاء مركز قانوني قائم يتمثل في قطع العلاقة الوظيفية مع الإدارة، وذلك بانتفاء وزوال جميع الحقوق والالتزامات الوظيفية^{2 3}

إذ يفهم أن محل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة، وبهذا يتميز العمل القانوني عن العمل المادي الذي يكون محله دائما نتيجة واقعية وعلى ذلك فالقرار القاضي بفصل موظف، محله قطع العلاقة بين الإدارة والموظف، لأن هذا هو الأثر القانوني المباشر لهذا القرار. ويجب أن يكون الأثر القانوني المتولد عن القرار الإداري معيناً وممكناً وجائزاً قانوناً، فالأمر الصادر بتسخير شخص أو بمصادرة أمواله يعد باطلاً لقيامه على محل غير جائز، وهذا ضمن عيوب المحل التي سنتطرق إليها لاحقاً.

¹ - رمضان محمد بطيخ: القرارات الادارية ومبدأ المشروعية، جامعة عين شمس مصر 2008، ص ص 143-144.

² - محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 81.

بما أن المحل ينشأ مراكز قانونية، تلك المراكز القانونية هي الحالة التي يوجد فيها القرار إزاء القانون وقد قسمها الفقه إلى قسمين:

1- القسم الأول: مراكز موضوعية عامة: وهي المراكز التي يكون محتواها ومضمونها واحدا بالنسبة لطائفة معينة تضم عددا غير محدود من الأفراد، ويسمى القرار الصادر في هذه الحالة قرارا تنظيميا.

2- القسم الثاني: مراكز شخصية أو ذاتية، وهي المراكز التي يحدد محتواها بالنسبة لكل فرد على حدى، فهي تختلف من شخص إلى آخر، ويسمى القرار الصادر في هذه الحالة قرارا فرديا.¹

وكذلك يختلف الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الإداري الذي يتمثل في الحقوق أو الالتزامات التي يربتها بحسب نوع القرار، وما إذا كان القرار تنظيميا أم فرديا. فالقرار التنظيمي يولد مراكز قانونية عامة أو مجردة وهو مركز جميع الموظفين العاملين في المناطق النائية، ولا يعدل في مركز قانوني فردي لموظف معين بالذات.²

أما القرار الفردي فينشئ مركزا قانونيا فرديا، كأن تصدر الإدارة قرارا تأديبيا لمعاقبة أحد الموظفين بتخفيض درجته كجزاء على مخالفة ارتكبتها، وهنا محل هذا القرار هو إنزال هذا الموظف في وظيفته، إلى الدرجة الأدنى مباشرة لدرجته في السلم الوظيفي، ولتحقق المحل لابد من أن يكون صحيحا ووفق شروط معينة حتى يقوم وينشأ مركزا قانونيا.

الفرع الأول: شروط المحل.

بما أن المحل هو الأثر القانوني الذي ينتجه القرار فورا ومباشرا بإنشاء وتعديل وإلغاء لمراكز قانونية، أي الأثر القانوني متولدا عن القرار لابد أن يكون بشروط حتى لا يكون

¹ شعبان عبد الحكيم سلامة: القرار الإداري، دراسة مقارنة بالفقه الاسلامي، المرجع السابق، ص 188.

² سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 319-324.

مخالفا للقاعدة القانونية وغير معييا في محله. لذلك هناك شرطين يقوم على أساسهما المحل لا بد من توافرها لصحة مشروعيته.

أولا: أن يكون محل القرار الإداري ممكنا

ليكون القرار الإداري صحيح في محله لا بد أن يكون ترتيب الأثر القانوني المتولد عن هذا القرار ممكنا من الناحية الواقعية والقانونية، فإذا استحال ترتيب هذا الأثر، شاب القرار عيبا في محله ينحدر إلى درجة الانعدام، وتسري عليه أحكامه من حيث جواز سحبه في أي وقت، مع جواز الطعن فيه أمام القضاء العادي دون الأخذ بمدة معينة إضافة إلى عدم جواز التنفيذ جبرا.

وتتمثل حالة الاستحالة القانونية في ترتيب أثر القرار، في حالة صدور قرار بتعيين شخص على درجة مالية في حين أنها مشغولة، فهذا القرار معيب لانتفاء المركز القانوني الذي هو محل القرار الإداري الذي كان من الممكن أن يرد عليه قرار التعيين، وعليه يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكنا وليس مستحيلا أي أن يرتب القرار أثره القانوني، فمثلا قرار الترقية يكون محله غير ممكن إذ اتضح أن الموظف قد بلغ سن التقاعد، كما أن قرار تحويل طالب من جامعة إلى جامعة أخرى يكون غير ممكن إذ كان الطالب غير مسجل أصلا في الجامعة الأولى.¹

وحتى لا يستحيل تنفيذ القرار لا بد من أن يكون هذا المحل ممكنا، وذلك قبل صدور القرار الإداري حتى لا يكون باطلا لانتفاء إمكانية تحقيقه، فلا يتصور وجود قرار إداري دون وجود المحل، وبعبارة أخرى أن محل القرار إنما هو تجسيد لإرادة السلطة متخذة القرار، أي تجسيد للأثر القانوني الذي ترغب هذه السلطة في إحداثه أي تطبيقه في الواقع العملي.

¹ - محمد الصغير بعلي: القرارات الادارية، المرجع السابق، ص 81.

ثانيا: أن يكون المحل مشروعاً:

بالإضافة إلى أن المحل لابد أن يكون ممكناً، فلا بد أيضاً أن يكون مشروعاً أي جائزاً قانوناً، أي أن تتصرف الإدارة في حدود القانون والقواعد القانونية التي يتعين أن تصدر القرارات الإدارية وفقها، وذلك من حيث اتفاقه وعدم تعارضه ومخالفته للنظام القانوني السائد بالدولة ضماناً لمبدأ المشروعية، حيث تشمل القواعد الدستورية، والتشريعات البرلمانية واللوائح ومبادئ القانون العام التي تقوم عليها السلطات المدنية التشريعية الحديثة¹، أي أن لا يكون محل القرار الإداري غير مشروع لمخالفته لقاعدة قانونية معينة، كالقرار اللائحي المتضمن تقييد حريات الأفراد في مجال يحرم القانون المساس به، لذلك يقوم الطعن في القرار الإداري على أساس عدم المشروعية، خصوصاً أنه ثبت في القضاء الإداري أن عدم المشروعية يعني البطلان، أي الدلالة على أن القرار الذي وقع بالمخالفة للقانون، أما يفرض فيه قانوناً أنه لم يصدر، وأنه بالنتيجة لذلك أن تزول كل الآثار المترتبة عليه بأثر رجعي على أساس تصور عدم وجوده اعتباراً من تاريخ صدوره،² ولذلك فالمحل لكي يكون مشروعاً لابد أن يكون غير مخالف لقواعد القانون وناظراً من تاريخ صدوره.

حيث يستقر القضاء على أن المشروعية في القرار الإداري، تستمد من القوانين القائمة وقت صدورها، مع الأخذ في الاعتبار الظروف ومدى تحقيقها للصالح العام دون ما يصدر من قوانين لاحقة أو ما يستجد من ظروف من شأنها زوال السند القانوني للقرار، أو تعديل المركز القانوني، الذي أنشأه وعبء إثبات مخالفة الإدارة للقانون يقع على عاتق المدعي، ذلك لأن الأصل في القرارات الإدارية أنها صدرت صحيحة ما لم يثبت العكس.³

وعليه يعد شرط المشروعية في محل القرار الإداري شرطاً جوهرياً لصحته، ومن أمثلة القرارات الإدارية غير المشروعة لعيب المحل، أن يصدر قرار بإحالة موظف عام على

¹ - علي الدين زيدان: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 37.

² - طعيمة الجرف: نظرية انعدام التصرفات القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 61.

³ - عمر محمد الشويكي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 329.

التقاعد دون توافر المدة أو الشروط القانونية الخاصة بالإحالة على التقاعد وهذا ما سنوضحه في عيب المحل.

ثالثا: أن يكون محددًا ومعينًا:

حيث لا يكفي لصحة محل القرارات الإدارية أن يكون مشروعًا وممكنًا، بل يجب لمشروعية محل القرار الإداري أن يكون محددًا ومعينًا، باعتبار أن تحديد محل القرار الإداري مرتبط أساسًا بالأثر الذي يترتب والغاية التي يستهدفها، فالتحديد في قرار التعيين بالوظيفة محل التعيين أو الالتحاق بوظيفة معينة والتعيين في قرار منح رخصة بناء مرتبط بالإذن أو الترخيص بالبناء لطالبيها، والتحديد في قرار التأديب للموظف موضوعه مرتبط بتأديب الموظف الذي ارتكب مخالفة تأديبية، والتحديد في قرار منح صفقة الأشغال العمومية يكون محله القيام بالأشغال العامة.

والتحديد في قرار منح الامتياز الفلاحي محله مرتبط بممارسة النشاط الفلاحي من طرف من صدر لصالحه قرار الامتياز الفلاحي.¹

وعليه فالتحديد في المحل يكون على نوع النشاط ونوع القرار قبل إصدار القرار شأنه شأن السبب، وإصدار القرار يكون بالرجوع في ذلك إلى الوقائع التي يقوم عليها.

الفرع الثاني: صور ركن محل

بعدما عرفنا ركن المحل ومفهومه على أنه الموضوع أو المضمون الذي ينتج أثرًا قانونيًا للقرار وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركزًا قانونيًا، وعليه نستنتج أن للمحل ثلاثة صور مهمة.

¹ - خالد بالحيلاي: الوجيز في نظريتي القرارات والعقود الادارية، دار بلقيس للنشر، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2021، ص 54.

أولاً: إنشاء مركز قانوني جديد:

كالقرار القاضي بتعيين شخص في وظيفة ما، فهذا القرار ينشئ للشخص المعين مركزاً قانونياً يتمثل في مزاولته لمهام وظيفية معينة بكل ما يتعلق بها من اختصاصات وسلطات وعليه فهو يختص بإنشاء للشخص مركزاً قانونياً للقيام بعمله ومزاولته.

ثانياً: تعديل مركز قانوني قائم:

كالقرار الإداري القاضي بترقية موظف في وظيفة معينة أو معاقبته لتهمة ارتبته، كان يقضي القرار بتوظيف الموظف ثم ظهر تعسف في حقه فيقوم القرار بتعديل هذا الأمر من أجل الحق الخاص به.

ثالثاً: إلغاء مركز قانوني قائم:

أي أن يلغي القرار الذي صدر بفصل موظف معين من وظيفته أو قبول استقالته. فيكون محل القرار الإداري هنا هو إنهاء العلاقة الوظيفية القائمة بين ذلك الموظف وجهة الإدارة، ومنعه من مزاوله مهام وظيفيه كان يشغلها قبل صدور هذا القرار.

الفرع الثالث: عيب ركن المحل:

حيث يطلق على العيب الذي يلحق القرار الإداري عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق لهذا التعبير، ذلك أن عيب مخالف القانون بمعناه الواسع يغطي في الواقع كافة العيوب التي يمكن أن تلحق الأركان والعناصر الأخرى للقرار الإداري كما سنبينه جلياً في هذا الشرح.

أولاً: تعريف عيب المحل:

فعبء المحل يعني أن مضمون الآثار القانونية المترتبة على القرار فيما لا يجوز القانون ترتيبه أو ترتيبه على النحو المخالف للقانون، حيث يتعارض هذا الأثر والقواعد القانونية فيكون القرار الإداري مشوباً بعيب المحل، مثلاً في القرار الصادر برفض منح

شخص إجازة بالرغم من استيفائه للشروط القانونية المتطلبة، وكذلك الحكم في القرار الصادر بفصل موظف في غير الحالات المنصوص عليها في القانون.¹

ويطلق على عيب المحل: (عيب مخالفة القانون) عند بعض الفقهاء ذلك أن عيب مخالفة القانون بمعناه الواسع يغطي في الواقع كافة العيوب التي يمكن أن تلحق الأركان والعناصر الأخرى للقرار الإداري.

فإذا كان المشرع قد حدد للسلطات الإدارية اختصاصاتها وصلاحياتها، فإنه يتعين على هذه السلطات أن تباشر تلك الصلاحيات وفقا لنص وروح القاعدة القانونية التي تحكمها، فيعد قرار غير مشروع كل قرر يخالف القاعدة القانونية، وقد يصل الأمر إلى انعدام القرار الإداري في حال المخالفة الجسيمة للقاعدة القانونية، ولذلك فكل ما يعد مخالف للقاعدة القانونية يبطل ولا يعد قرارا إداريا مشروعاً، ولذلك يعد القرار الإداري معيباً في محله.

ثانياً: صور عيب المحل (مخالفة القاعدة القانونية):

تتنوع صور مخالفة القرار الإداري للقانون، ومن بين هذه الصور التي اعتمدها القضاء الإداري، أن تكون المخالفة لنص من نصوص القوانين أو اللوائح أو تطبيقاتها في حالة وجود القاعدة القانونية، وقد تكون المخالفة في تفسير القوانين واللوائح، أو تكون في تطبيقاتها عندما تكون القاعدة القانونية غير واضحة، وتحتل التأويل، وهي تقوم على المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية، الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية والخطأ في تفسير القاعدة القانونية والتي سنوضحها كما يلي:

1- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:

وتتحقق هذه الصورة عند تجاهل الإدارة للقاعدة القانونية تجاهلاً كلياً أو جزئياً بإتيانها عملاً تحرمه أو امتناعها عن القيام بعمل توجبه، بمعنى أن مخالفة القانون قد تكون ايجابية،

¹ علي سعدان: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 224.

وهو خروج الإدارة بطريقة عمدية على حكم قاعدة قانونية اسمى من القرار الإداري، كلجوء الإدارة إلى التنفيذ المباشر في حالة إذا لم ينص القانون على ذلك، والمخالفة السلبية تتمثل في امتناع الإدارة عن تطبيق قاعدة قانونية، أو رفضها تنفيذ مانقرضه عليها من التزامات، كان تكون الإدارة ملزمة بالقيام بعمل معين أو إجراء تصرف محدد، فإذا اتخذت موقفا سلبيا إزاء هذا الالتزام فإنها تكون ارتكبت مخالفة للقانون تجعل قرارها معيبا¹

كما تتحقق هذه الحالة عندما تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية وتتصرف كأنها غير موجودة وتكون مخالفة للقاعدة القانونية، وهذه المخالفة قد تكون ايجابية بحيث تصدر الإدارة قرارها في أمر معيب مخالفة بذلك حكم القانون، كالقرار الصادر بتعيين شخص لا تتوفر فيه شروط التعيين، المقررة قانونا، أو منح رخصة قيادة لشخص دون توفر الشروط القانونية فيه. وقد تكون المخالفة سلبية وذلك عندما يلزم القانون الإدارة بعمل معين أو إجراء أو تصرف محدد، واتخذت الإدارة موقفا سلبيا إزاء هذا الالتزام تكون ارتكبت مخالفة للقانون يجعل قرارها الصادر في هذا الصدد معيبا، مثال ذلك رفض الإدارة منح ترخيص لأحد الأفراد رغم استيفاء جميع الشروط القانونية التي تلزم بمنح ذلك لترخيص، أو امتناع الإدارة عن التعيين في الوظائف الحالية حسب ترتيب الاستحقاق وهي تمتنع عن هذا الترتيب.²

وعليه العبرة أن يكون الطلب موافقا للقانون بتاريخ تقديمه وصدور قانون جديد يمنع إجابة الطلب المقدم في ظل قانون أجاز تقديمه.³

أي أنه لا بد أن يطبق وفق نهج ومنهاج القاعدة القانونية حتى لا يكون عليه أي عيب.

ومن أمثلة الخطأ الايجابي ما توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي الذي جاء في قراره بتاريخ 1982/12/22 في قضية الطعن في القرارات الإدارية التي تم بمقتضاها نقل ملكية

¹ - هنية احمد: عيوب القرار الاداري حالات تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2008، ص 54.

² - عبد الغني البسيوني عبد الله: القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة 3، 2003، ص 626.

³ - عمر محمد الشويكي: القضاء الاداري، المرجع السابق، ص 332.

شركة من القطاع العام إلى القطاع الخاص بصورة مخالفة لنص المادة 34 من الدستور اذ قال... وحيث أن القرارات المطعون فيها قد ساهمت في تحقيق وتمويل هذا النقل تكون نتيجة هذا الواقع مخالفة لنص الدستور المادة 34، وبالتالي دون بحث باقي أوجه الطعن فان اللجنة الوطنية التابعة للشركة الفرنسية للإمداد والتمويل والملاحة الجوية محققة في صلب الإلغاء.¹

فهذه المادة تعطي للمشرع وحده الحق في نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وعليه يفهم من هذا القرار أنه كل ما هو مخالف للقاعدة القانونية مرفوض.

2- الخطأ في تفسير القانون:

إذ تتحقق هذه الحالة عندما تخطأ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية فتعطي القاعدة معنى غير المعنى الذي قصده المشرع، فيكون فيه الخطأ عمدياً أو غير متعمداً في تطبيقه للقاعدة القانونية، فالخطأ في تفسير القاعدة القانونية قد تكون هنا عمدية كون الإدارة قد علمت بحكم القانون ومع ذلك أصرت إصدار قرارها على خلاف ما يقضي به، وكذلك قد تكون غير عمدية نتيجة عدم علم الإدارة بوجوده للقاعدة القانونية وذلك إما لسبب تعاقب التشريعات وإما بسبب الطبيعة غير المكتوبة للقواعد القانونية.²

ومعنى الخطأ في التفسير أن تعمد الإدارة إلى مد نطاق القاعدة القانونية ليشمل حالات لا تدخل في نطاقها، أو تضيف حكماً جديداً لم تنص عليه القاعدة القانونية.³

وعليه فالمقصود بالخطأ في تفسير القاعدة القانونية هو إعطائها معنى غير ذلك الذي قصده المشرع وهذا الخطأ إما أن يحدث بصورة عمدية أو بصورة غير عمدية من جانب الإدارة.

¹ - منيرة رابية، شهيناز خدير: خصوصية دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري، جامعة اكلي محند اولحاج، البويرة، 2018-2019، ص 83.

² - أنظر: علي سعدان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 254.

³ - عبد الغني البسيوني: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 627.

3- الخطأ في تطبيق القانون:

إذ يكون الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية في حالة مباشرة الإدارة للسلطة التي منحها القانون إياها بالنسبة لغير الحالات التي نص عليها القانون، أو دون أن تتوافر الشروط التي حددها القانون لمباشرتها.¹

ففي هذه الحالة يكون قرارها مشوباً بعيب المحل للخطأ في تطبيق القانون، فيكون الخطأ في التطبيق، في حالة ما إذا وضع القانون قيود معينة على بعض الحقوق أو تشدد في الشروط القائمة ولذلك تكون الإدارة قد باشرت السلطة التي منحها إياها القانون بالنسبة لغير الحالات التي نص عليها القانون، إذ تقوم هذه الحالة عند تطبيق الإدارة لقاعدة قانونية لا تنطبق على موضوع القرار، فيكون هناك خطأ في الإسناد القانوني أو انعدام السند القانوني، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا أنه يخلص في كل ما تقدم أنه وقد توافرت في شأن مورث المطعون ضدها شروط استحقاق المعاش طبقاً للأحكام رقم 80 لسنة 1944 فإن امتناع جهة الإدارة من صرف هذا المعاش إنما يشكل قراراً سلبياً يتعين الحكم بالغاءه".²

فيكون الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية، في حالة مباشرة الإدارة للسلطة التي منحها إياها بالنسبة لغير الحالات التي نص عليها القانون، أو دون أن تتوافر الشروط التي حددها القانون لمباشرتها.

فيتضح أن الخطأ في تطبيق القانون يتخذ صورتين الأولى تتمثل في حالة صدور القرار دون الاستناد إلى وقائع مادية تؤيده، والثانية فتتمثل في حالة عدم تبرير الوقائع للقرار الإداري.

¹ - محمود محمد حافظ: القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية القاهرة، 1993، ص 41.

² - فاطمة شكري معمر، روضة مسوسي: دعوى الإلغاء في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في القانون تخصص إدارة ومالية

- كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة محمد آكلي الحاج، البويرة، 2018، ص 48.

فبالنسبة للحالة الأولى، إذا وقع خطأ في الوقائع يؤدي حتماً إلى التطبيق الخاطئ للقانون ويجب على القاضي في وظيفته كقاضي للمشروعية أن يتحقق من صحة الوقائع المادية التي بنى عليها القرار وأما الحالة الثانية تخص مدى تبرير الوقائع لإصدار القرار الإداري أي رقابة القضاء على تكييف الإدارة للوقائع، وذلك قصد التأكد من أن ضوابط المشروعية قد احترمت من قبل الإدارة في تكييفها للوقائع، وعدم ثبوت الوقائع يؤدي بالضرورة إلى فقدان القرار الإداري لمشروعيته، وعلى ذلك يتضح أن القضاء الإداري بحث الوقائع التي بنى عليها القرار للتحقق من مطابقته أو عدم مطابقته للقانون ودوره في صحة الوقائع وتبريرها.¹

فإذا اتضح للقاضي الإداري مثلاً أن الوقائع التي استندت عليها الإدارة لا ترقى إلى مرتبة الخطأ الإداري الذي يستوجب المسائلة التأديبية وتوقيع الجزاء التأديبي على صاحب الشأن، فإنه يحكم بإلغاء القرار التأديبي، أما إذا ثبت أن الإدارة وفقت هذا الجزاء بناءً على وقائع تبرر لها اتخاذها للإجراء، فإن القاضي الإداري ليس له الحق في أن يتدخل في تحديد العقوبة الملائمة للخطأ الإداري المرتكب لأن ذلك يعود لتقدير الإدارة.²

وعليه نلاحظ في الأخير أن عيب مخالفة القانون بمعناه الدقيق يقصد به أن محل القرار الإداري معيب وذلك لتخصيص العيب الذي نص على المحل، مع العلم بأنه يمكن اعتبار العيوب التي تصيب العناصر الأخرى للقرار الإداري مخالفة للقانون، أي أن القانون هو الذي يحدد تلك العناصر ومدى مشروعية المحل وتطبيقه في الإدارة.

¹ - علي سعد عمران: القضاء الإداري، دار الرضوان للنشر والتوزيع، ط 1، عمان، 2016، ص 257.

² - عبد الغني البسيوني: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 628.

المطلب الثاني: ركن الغاية وتعريفه

إلى جانب ركن السبب والمحل فيوجد ركن من الأركان الأساسية ألا وهو ركن الغاية وهي تعد أيضا من الأركان الموضوعية الهامة للقرار الإداري، وعليه لابد من إعطاء تعريف لهذا الركن وتوضيح القصد منه.

إذ يقصد بالغاية الهدف النهائي الذي يستهدف مصدر القرار الإداري تحقيقه، وذلك أن إصدار القرارات الإدارية ليس هدفا في حد ذاته بل هو وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، فالغاية من إصدار قرار تعيين موظف عمومي هو ضمان حسن سير واستمرار خدمات المرفق العام، والغاية من إصدار قرار بإغلاق محل مقلق لراحة السكان هو الحفاظ على النظام العام وخاصة السكينة العامة.¹

فيقصد بالغاية أيضا الغرض والهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من اتخاذ القرار الإداري، فهي النتيجة النهائية التي يستهدف تحقيقها رجل الإدارة، والأصل أن غاية القرار الإداري هي تحقيق المصلحة العامة، وإلا كان القرار معيبا في غايته، علما أن القرار الإداري هو وسيلة الإدارة للتحقيق المصلحة العامة، كما أن الإدارة تلتزم في اتخاذ قراراتها بالأهداف المحددة قانونا، تسمى هذه الأهداف بالمصلحة العامة، وفي حالا مخالفتها تصبح القرارات المتخذة مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة،² كما تعرف الغاية أيضا، هي النتيجة النهائية التي يستهدفها القرار الإداري، فالقرار الإداري لا يعتبر غاية في حد ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق غرض معين هو المقصود من اتخاذ هذا القرار، فالغاية من قرار نقل موظف من جهة كان يعمل بها إلى جهة أخرى هي محاولة استهداف حسن سير المرفق

¹ - عبد الكريم حيضرة: القانون الإداري المغربي، النشاط الإداري، ط2، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2017 ص 131.

² - محمد بوسلطان: مجلة القانون المجتمع والسلطة، المرجع السابق، ص 163.

الفصل الثاني: الأركان الموضوعية للقرار الإداري

العام وفق مقتضيات يتطلبها العمل وظروفه واحتياجاته¹، وعليه يفهم من كل هذه التعاريف الفقهية أن الغاية هي الهدف أو النتيجة التي يسعى متخذ للقرار إلى تحقيقها، والقاعدة التي لا يرد عليها استثناء هنا أن المصلحة العامة يجب أن تكون دائما الغرض أو النتيجة من وراء جميع القرارات الإدارية المتخذة.

وترجع أهمية ركن الغرض أو الغاية في القرار الإداري إلى أنه يشكل مع ركن السبب أكبر ضمان وموازنة لسلطات الإدارة الخطيرة، وعلى الرغم من ذلك فإنه لا يجوز الخلط بينهما، فإذا كان السبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري، فإن الغاية تمثل الجانب الشخصي فيه، ذلك لأن رجل الإدارة عندها يواجه حالة واقعية صعبة.²

ولذا فإن المشرع حينما يقرر للإدارة اختصاصا معيناً، فإنه يحدد صراحة أو ضمناً الغرض الذي جاء من أجله هذا الاختصاص، وتحديد هذا الغرض يتم وفقاً لقاعدتين رئيسيتين:

يخضع رجل الإدارة أولاً لقاعدة عامة، أي أنه لا يهدف في جميع أعماله إلا لتحقيق مصلحة عامة، فإذا خرج عن هذا المبدأ وسعى في تحقيق دافع شخصي فإنه يفقد صفته كفرد من أفراد الإدارة.

لما كانت حدود المصلحة العامة واسعة فضفاضة، وليس مصلحة حسن سير الإدارة، ترك عضو الإدارة حراً تمام الحرية في داخل نطاق فكرة المصلحة العامة فإن المشرع كثيراً ما يحدد له داخل نطاق فكرة المصلحة العامة، هدفاً مخصصاً لا يجوز له إن يسعى إلى تحقيق غيره، حتى ولو كان الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه متعلقاً بالمصلحة العامة، وهي

¹ - عمر بوجادي: اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 283-284

² - أنظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه، المرجع السابق، ص 162-163.

قاعدة تخصيص الأهداف، وإذا خالف هاتين القاعدتين ارتكب بما يسمى إساءة استعمال السلطة أو التعسف في استعمالها.¹

وعليه فإن الغاية هي الغرض النهائي الذي يسعى رجل الإدارة لتحقيقه من وراء إصدار القرار الإداري، لتحقيق المصلحة العامة وكذلك لتحقيق اغراض محددة.

فالغاية التي تهدف إليها القرارات الإدارية هي تحقيق المصلحة العامة فمثلا الغاية من إصدار القرارات الإدارية في مجال الضبط الإداري هو الحفاظ على النظام العام والغاية من التأديب للموظف هو تنفيذ القانون والحفاظ على النظام العام داخل المؤسسات والحد من التجاوزات والأخطاء الغير القانونية وفرض الانضباط.

وبهذا يعد ركن الغاية ذو أهمية في تسيير المرافق العامة والإدارة، ولكي يكون صحيحا وذو أثر قانوني لابد من تطبيقه وفق شروط أساسية، وإلا أصبح القرار معيبا في غايته.

الفرع الاول: صور ركن الغاية:

إذ يشترط لصحة القرار الإداري أن يهدف إلى تحقيق غاية مشروعة والتي تأخذ في الواقع، صورتين أساسيتين كما يلي:

أولا: المصلحة العامة:

إذ لابد أن يسعى القرار الإداري نحو تحقيق المصلحة العامة، من حيث الاستجابة لمتطلبات الجمهور، فالقاعدة العامة أن النشاط الإداري وما يتطلبه من قرارات إدارية لا يسعى إلى تحقيق غرض شخصي محض.²

¹ - علي الدين زيدان: محمد السيد، الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 40.

² - محمد الصغير بعلي: القرارات الادارية، المرجع السابق، ص 48.

وعليه لابد من تحقيق متطلبات الجمهور كونه نافع للمصلحة العامة هذا أمر إلزامي للقرار،¹ إن المصلحة العامة فكرة مرنة ومتطورة وتتأثر بمتغيرات الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحمل أكثر من معنى وتقدرها السلطة الادارية² وعليه فالقاعدة العامة أن النشاط الإداري وما يتطلبه من قرارات إدارية، إنما يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وإلا اعتبر اعتداء ماديا كأن يسعى إلى تحقيق غرض شخصي محض.

ولهذا قد أسس القرار من أجل تحقيق الصالح العام وقد فرضه المشرع، حيث لا يجوز لرجل الإدارة وهو بصدد إصدار تلك القرارات تجاوزه، وحتى لو كان الهدف الذي يبتغيه متعلقا بالمصلحة العامة، وإذا كان مخالفا للمصلحة العامة أو الهدف المخصص للإصدار، فإنه يكون معيبا في غايته، وفي حال تعدد غايات القرار الإداري يكفي فقط أن تكون مشروعة، وتعتبر عن الهدف الحاسم، ومع ذلك لا جناح على الإدارة إن هي أصدرت قرارها مستهدفة ذات الغاية التي حددها القانون، وإن تحقق إلى جانبها في ذات الوقت أهداف خاصة بمصدر القرار.³

وعليه هذا هو الهدف الذي تبتغيه الإدارة من وراء إصدار قرارها، وهو إجابة سؤال (ما هو الهدف من القرار الإداري)؟ وتحقيق هدف واحد بالذات من بين أهداف المصلحة العامة العديدة هي القاعدة العامة التي تحكم جميع أعمال السلطة الإدارية، وهي التي يجب أن تكون غاية الإدارة دائما من كل نشاط إداري،⁴ ويفهم من كل هذا التوضيح أن القرار جعل من أجل تحقيق المصلحة العامة للأفراد والمحافظة على النظام العام.

¹ - محمد الصغير بعلي: القرارات الادارية، المرجع السابق، ص 84.

² - نور الدين بن كدة : مبدا المشروعية في القرار الاداري، مذكرة لنيل الماستر قانون اداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص90

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرارات الادارية في الفقه، المرجع السابق، ص 163.

⁴ - عاطف عبد الله المكاوي: القرار الاداري، المرجع السابق، ص 143.

ثانيا: تخصيص الأهداف:

إلى جانب الهدف من القرار الإداري الذي هو تحقيق المصلحة العامة، ظهر ما يسمى بقاعدة تخصيص الأهداف، إذ يجب على رجل الإدارة في بعض الحالات أن يسعى إلى تحقيق هدف معين حدده النص القانوني دون الخروج عنه وهذا ما يسمى بقاعدة تخصيص الأهداف.

كون أن حدود المصلحة العامة واسعة وقابلة للامتداد، فإن المشرع قد يحدد لجهة الإدارة هدفا خاصا من أهداف المصلحة العامة ويفرض عليها تحقيقه ويجعل له أولوية على غيره من الأهداف عند إصدار بعض أنواع القرارات الإدارية، وفي هذه الحالة لا يحق للإدارة أن تنتقي أو تحقق هدفا آخر غير ذلك الذي حدده وتوخاه لها المشرع، حتى لو ادعت أنه من أهداف المصلحة العامة، وإنما عليها أن تستهدف من إصدار هذه القرارات الأهداف المخصصة والمحددة لها في القانون وهذا فيما يخص مضمون قاعدة تخصيص الأهداف وإلا كان معيبا.¹

وعليه ففي بعض الحالات يجب على عضو الإدارة أن يسعى إلى تحقيق هدف معين حدده النص الذي يخول الاختصاص وإلا أعتبر من المخالفات ويعد منحرفا بالسلطة حتى وإن كان هدفه تحقيق الصالح العام، وهو الأمر الذي يتجلى في السلطات الإدارية المختصة بوظيفة الضبط الإداري باعتبارها قرارات تهدف إلى تحقيق هدف معين هو الحفاظ على الأمن العام الصحة والسكينة والآداب العامة، وهذا كما قلنا يتجلى بوضوح في لوائح الضبط.²

¹ - عاطف عبد الله المكاوي: القرار الإداري، المرجع السابق، ص 145.

² - محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار عنابة، الجزائر، 2008، ص 260.

الفرع الثاني: عيب ركن الغاية

يتحقق عيب الهدف أو الغاية في حال إذا أقدم مصدر القرار في إطار الاختصاص المخول له بإصدار قرار إداري، إلى إصدار قرار معين غير أنه يهدف من خلاله إلى تحقيق هدف غير الذي تخول له سلطاته، كأن يستعمل رجل الإدارة سلطاته لتحقيق مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة كأن يهدف مثلا إلى تحقيق أغراض شخصية أو سياسية أو دينية، وهذا يعد بعدا عن المصلحة العامة التي تعتبر الهدف الرئيسي من وراء إصدار القرارات الإدارية، كما يعد أيضا بعدا عن قاعدة تخصيص الأهداف، في حال إذا حدد القانون أهداف معينة للإدارة يجب أن تتقيد بها. حيث يعتبر العيب هنا عيب الانحراف بالسلطة إي إساءة استخدام السلطة وقد أخذ بذلك شكلين.

أولا: الانحراف عن المصلحة العامة:

بما أن الغرض من القرار هو تحقيق الصالح العام وهذا ما تبتغيه القرارات الإدارية فعلى الإدارة الأخذ بهذا الغرض بكل ما تتمتع به من سلطة، حيث أن كل الأهداف الضرورية التي جاءت من أجلها هي تحقيق الصالح العام. وعليه يعد الابتعاد عن هذا الغرض عيبا من عيوب ركن الغاية، بإعتبار أن الغرض المتواجد من أجله مخالف للمصلحة العامة، وقد تم الإساءة في استخدام السلطة من طرف الإدارة، كون ان الصالح العام يندرج في الأهمية تدرجا يشبه تدرج الأدوات التشريعية المختلفة، فهو درجات ومراتب يعلو بعضها البعض، ويتعين على الإدارة أن تعطي كل وجه من أوجه الصالح العام أهميته، ولا تضحي بوجه أعلى لتشد وجها أدنى، ومن ثم يكون القرار غير مشروع إذا استند إلى غاية من غايات الصالح العام يكون ظاهرا ومؤكدا أنها أدنى في أولويات الرعاية من غايات قومية أسمى وأجدر بتلك الرعاية.¹

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرارات الادارية في الفقه، المرجع السابق، ص 166.

الفصل الثاني: ----- الأركان الموضوعية للقرار الإداري

وعليه فالسلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها إنما تعد وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة في المصلحة العامة، فإذا حدث تغيير على مستوى هذا الهدف تكون معيبة وقابلة للإلغاء.

ولقد أخذ الانحراف عن المصلحة العامة أوجه عديدة حتى تكون مشوبة بعيب الانحراف، هذا في حال قصد مصدره تحقيق مصلحته الشخصية أو مصلحة غيره أو الانتقام منهم بإصداره لهذا القرار.

كذلك في حال قصد مصدره تحقيق أهداف سياسية بدلا عن تحقيق المصلحة العامة، كما لو استهدف بقراره تحقيق مصلحة الحزب السياسي الذي ينتمي إليه أو الحزب الحاكم، وكذلك ما يندرج تحت إطار مخالفة المصلحة العامة، قصد الموظف بقراره التحايل على تنفيذ أحكام القانون، كما في ذلك تجاهل غير جائز لإرادة المشرع، ومن أمثلة الانحراف بالسلطة على أحكام القانون، فصل موظف بدعوى إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها، ضغطا للنفقات وتنظيما للإدارة في حين أن هذا الإلغاء لم يكن حقيقيا ولم توجهه المصلحة العامة قصد به إزاحة الموظف عن موقعه الوظيفي.¹

وهذا منافي للصالح العام كونه يستخدم السلطة لنفسه ولصالحه، ويشترط لتحقيق هذا العيب أن تكون تلك المصلحة هي دافع مصدر القرار الأصيل ومحركه الرئيسي في الاتجاه الذي قصده، فإنه يفقد صفته كفرد من أفراد الإدارة ويصبح عمله اعتداء ماديا وهذا الالتزام من رجل الإدارة مفروض عليه بلا نص.²

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرارات الادارية في الفقه، المرجع السابق، ص 168.

² - محمد سعيد حسين أمين: تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 2005، ص 2013.

ثانيا: الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف:

بما أن قاعدة تخصيص الأهداف تعد من صور الغاية، فهي هامة لتحقيق الصالح العام، إلا أنه يقع عليه العيب رغم أن رجل الإدارة قد قصد في قراره تحقيق المصلحة العامة، ولكنها مخالفة للهدف الذي حدده المشرع لإصدار هذا القرار، فللمشرع أن يتدخل بصد بعض القرارات الإدارية ليحدد الهدف منها، دون الاكتفاء بالالتزام العام لتحقيق المصلحة العامة، حينما يحدد القانون للإدارة تحقيق هدف معين من خلال إصدار قرارها، فإن ابقى على ذلك الهدف يصيب القرار بعيب الانحراف بالسلطة مما يستدعي إلغاؤه، حتى وان تعذرت الإدارة باستهداف المصلحة العامة.¹

وعليه ما دام أن المشرع يفرض على الإدارة هدفا معينا فلا بد من تحقيق ذلك عند إصدارها لقرارها كونه محددًا قانونًا، وفي حال لم يقرره ويحدده القانون، فإن القضاء الإداري يلعب دورا مهما في ذلك فيقرر لنفسه تحديد هذه الأهداف من خلال البحث في التشريع أو من خلال طبيعة الاختصاص ذاته المعطى للإدارة.

إذ لا يكفي فقط احترام الهدف وإنما لابد من عدم تجاهلها وإصدارها وتطبيقها ومن الأهداف المخصصة المحافظة على النظام العام كهدف لقرارات سلطات الضبط الإداري، حيث إذا استعملت الإدارة سلطتها في هذا الخصوص لغير تحقيق هذا الهدف يعد قرارها في هذا الشأن مشوبا بالانحراف بالسلطة لخروجه على قاعدة تخصيص الأهداف، وكذلك في مجال الوظيفة العامة كالقرارات الخاصة التي تفرض عقوبات انضباطية عليهم هنا على الإدارة أن لا تصدر غير هذه الأهداف.²

وعليه يعد كل قرار مخالف لهذه الشروط باطلا وغير مشروع ولا يكون مصيره سوى الإلغاء، ولقد جعل لها أوجه للانحراف عن المصلحة العامة وقواعد الضبط الإداري، وهذا

¹ محمد الصغير بعلي: الوجيز في المنازعات الادارية دار العلوم والنشرو التوزيع الحجار عنابة الجزائر 2002، ص 89

² عبد الغني بسيوني: القضاء الاداري، المرجع السابق، ص 591-593.

العيب من عيوب الغاية، كما أنه يوجد سبب انحراف الإجراء إلى جانب عيب الانحراف بالسلطة، وذلك عندما تملك السلطة الإدارية اختصاصات متنوعة في العقاب، كما يتوفر لها العديد من الإجراءات العقابية يختلف موضوع كل منها عن الآخر.

حيث إذا استخدمت سلطة العقاب الإجراء المقرر لأحد هذه المجالات في مجال آخر، فإن هذا يعد انحراف بالإجراء ولا يوجد انحراف في استعمال السلطة وذلك كأن تعاقب الإدارة الموظف دون أن يمثل أمام اللجنة التأديبية، مع كون الخطأ الذي ارتكبه يستوجب مثوله أمام اللجنة التأديبية قبل تسليط العقوبة عليه.¹

ومنه فإن آثار الانحراف بالسلطة في القرار الإداري البطلان والإلغاء وبناء على دعوى الإلغاء، وعليه يعتبر تجنب عيب الغاية النتيجة النهائية التي يستهدف رجل الإدارة تحقيقها من وراء إصدار القرار، ونتيجته تكون دائماً محققة للمصلحة العامة، كون أن القرار ليس غاية في ذاته بل هو وسيلة لتحقيق غاية معينة أو أهداف معينة المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة، وعليه فالعيب يكون بممارسة مصدر القرار في السلطة المخولة له قانوناً في تحقيق أهداف لا تتفق مع القانون ولا تكون مخصصة الهدف، كون أن القانون قد فرض قاعدة تخصيص الهدف والمصلحة العامة فلا بد على رجل الإدارة التقيد بها.

ومن هذه القواعد قد تبين لنا أن عيب الغاية له عدة خصائص سنقوم بذكرها²:

إن عيب الغاية ليس من النظام العام، وبترتب على ذلك أن إثارة هذا العيب لا يصح إلا قبل إصدار حكم نهائي في الدعوى، ولا يجوز للقاضي التعرض له إن لم يثره الخصوم في بداية الدعوى. كما يتعلق هذا العيب بنية مصدر القرار وبواعثه، لأنه عيب نفسي يعمل القاضي على اكتشافه، وبهذا يكون أدق عيوب القرار الإداري. كما يتمتع هذا العيب بالصفة الاحتياطية، بمعنى أنه لو طعن بقرار إداري على أساس أنه معيب بأي عيب آخر مع عيب

¹ - عبد العزيز عب المنعم خليفة: القرارات الادارية في الفقه، المرجع السابق، ص 209.

² - علي سعدان: القضاء الاداري، المرجع السابق، ص 260.

الغاية، فإن القاضي يفحص العيب الآخر، إذا توفر قضي بالغائه دون التعرض لعيب الغاية.¹ كذلك لا يأخذ بنظرية الظروف الاستثنائية فتمتد إليه رقابة القضاء الإداري في ظل هذه الظروف على عكس عيوب الاختصاص.

الفرع الثالث: عبئ إثبات عيب الغاية

من الصعب تحديد عبء الإثبات في عيب الغاية، إلا أن القضاء قدم اجتهادات في هذا الجانب، حيث يقع عبئ الإثبات على شخص رافع الدعوى وهو المدعي، وذلك لأن القاعدة في الإثبات تقضي بأن البيئة على من ادعى، فالإثبات يقع على عاتق من يدعيه وإلا خسر دعواه، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن القرارات الإدارية تتمتع بقريئة المشروعية وعلى من يدعي خلاف ذلك فعليه يقع عبئ الإثبات، لكن نظرا لصعوبة موقف المدعي رافع الدعوى، نجد أن القاضي قد خفف عن عاتق المدعي في سبيل إثبات دعواه بعدم مشروعية القرار الإداري.²

حيث توسع القضاء الإداري بصورة ملحوظة في تفسير الدليل من ملف الدعوى وذلك من خلال دراسة الملابس والظروف التي أحاطت بإصدار القرار والكيفية والوسيلة التي أدت إلى تنفيذه، أو عن طريق اعتراف جهة الإدارة أو المسؤول عن إصداره، أو بالاطلاع على ملف الخدمة أو غيره من الوثائق والمحفوظات المتعلقة بالقضية المعروضة على القضاء، وما ورد بها من بيانات ومعلومات والقضاء الإداري يراجع كل هذه الأمور حتى يستشف مدى صحة ادعاء المدعي، وموظفي الإدارة وسماع الشهود لمناقشتهم في موضوع الدعوى.³ وحتى من الملاحظ أن للقاضي سلطة في إثبات عيب الغاية، حيث أن المدعي يكمن دوره فقط بطلبه إلغاء القرار الإداري، ومن ثم يأتي دور القاضي في التحقق من مدى مشروعيته

¹ - سليمان محمد طماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية، المرجع السابق، ص 355.

² - علي سعدان: القضاء الاداري، المرجع السابق، ص 266.

³ - عاطف عبد الله المكاوي: القرار الإداري، المرجع السابق، ص 147.

ملاحظة:

لقد ارتأينا في هذا الفصل إلى إدراج ركن السبب كمبحث أول وركني المحل والغاية كمبحث ثاني وذلك للاعتبارات التالية:

- ركن السبب هو حالة موضوعية خارجة عن الحالة النفسية لرجل الإدارة
- ركن المحل والغاية حالة شخصية تدخل في نوايا رجل الإدارة
- وجود فارق في توافر المعلومات والشروحات بين ركن السبب وركني المحل والغاية
- توفر المراجع التي تطرقت إلى شرح وتوضيح ركن السبب بشكل مفصل مقارنة بركني المحل والغاية.
- كما أن ركني المحل والغاية الفقهاء لم تتناول بالتفصيل في مؤلفات الفقهاء إضافة إلى قلة المراجع التي تطرقت إلى شرحهما وتوضيحهما.
- إن ركن السبب يعتبر من أهم أركان القرارات الإدارية بصفة عامة والقرارات التأديبية بصفة خاصة. ويعتبر مستقلا عن باقي العيوب الأخرى.
- ركن المحل وركن الغاية يعتبران تابعان لبعضهما البعض ولهما نفس المضمون باعتبار أن ركن المحل يعتبر الهدف القريب والأثر الفوري للقرار الإداري وركن الغاية هو الهدف البعيد له.

ملخص الفصل الثاني

تكلّمنا في هذا الفصل الثاني عن الأركان الموضوعية للقرار الإداري وهي تتمثل في كل من ركن السبب، ركن المحل، ركن الغاية، إذ تطرقنا فيه إلى تعريف كل من هذه الأركان كل على حدة، ولقد تبين لنا أن لكي يكون القرار الإداري صحيحا ومشروعا لا بد من توافر هذه الأركان، حيث لكل ركن خصائصه وشروط يقوم عليها، وفي حال إذا لم يتم تطبيق القرار الإداري بشكل إجرائي صحيح كما لو تخلفت احد هذه الشروط التي يقوم عليها، يصبح معيبا بعبء احد هذه الأركان وهذا ما يسمى بالاعتراف للإدارة بالسلطة التقديرية سواء في التطبيق أو الإجراء لذلك فقد خصص القضاء الإداري رقابة على القرارات التي تصدرها السلطة الإدارية حتى يتم النظر في مدى مشروعيتها وتطبيقها خاصة في مجال المحافظة على الحقوق والحريات العامة التي تتأثر بشكل كبير عندما يتم تطبيق هذه القرارات.

حيث أنت الرقابة القضائية على أركان القرار الإداري في المجال الموضوعي، إذ يلزم المشرع ويؤكد على مدى توافر ركن السبب، وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في القرار رقم 2236 المؤرخ في: 1981/07/11: يتعين على الإدارة متابعة وفحص إذا كان البناء من شأنه أن يلحق خطورة بالصحة العامة أو الأمن العام أو يمس بالنظام العام، وذلك لرفض إعطاء رخصة البناء، لهذا حرص المشرع على توافر ركن السبب وكيفية التكييف القانوني للقرار الإداري أثناء انعدامه، باعتبار أنه يقوم على وقائع مادية وقانونية لا بد من توافرها وإلا أصبح القرار الإداري معيبا في سببه أي عدم الاستناد إلى وقائع مادية موجودة فعلا أو لوجود خطأ في التكييف القانوني مما يؤدي إلى عدم مشروعية القرار الإداري، نتيجة خطأ الإدارة أثناء استعمالها لسلطاتها التقديرية في حسن تقدير الظروف وتكييف القانوني للوقائع، مما يؤدي إلى الطعن فيه بالإلغاء أمام القاضي الإداري لأن غياب ركن السبب يجعل القرار منعما في حالة عدم استناده إلى أسباب صحيحة وموجودة في الواقع.

أما فيما يخص ركني المحل والغاية، اللذان يعتبران مرتبطان ببعضهما البعض إلى حد كبير من حيث الأثر، إذ يعتبر المحل الأثر القريب والفوري والغاية هو الأثر البعيد والنهائي للقرار الإداري، إذ ميزت الدراسات الفقهية بين دعوى الإلغاء في حال تغيب كل منهما والحكم بالإلغاء والبطالان عند تخلفهما، كون أن القرار الإداري هو تصرف قانوني من جانب الإدارة، فحتى يكون مشروعاً وذا حجية، يجب عليه أن لا يخالف القواعد القانونية التي نص عليها المشرع، المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة كأصل عام وحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد والمحافظة على حقوق وحرريات الأفراد، حتى مع عدم وجود نص قانوني يلزمها بذلك، حيث أن عيب المحل لم يعد مقتصرًا فقط على المخالفة المباشرة للقانون، بل قد يتجسد في المخالفة الغير مباشرة له عندما تخطيء الإدارة في تفسير أو تطبيق القاعدة القانونية، كما أن المشرع قد يحدد للإدارة أهداف معينة في أوقات أو ظروف معينة لا يجب على السلطة الإدارية تجاهلها أو مخالفتها عند إصدار قراراتها حتى ولو ابتغت من وراء ذلك تحقيق المصلحة العامة، وإلا تكون الإدارة قد ارتكبت ما يسمى بعيب الانحراف في استعمال السلطة، وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري حيث تبنى سلامة ومشروعية القرارات الإدارية استناداً على سلامة ومشروعية أركانها الداخلية إلى جانب أركانها الخارجية والاستناد إلى وقائعها.

خاتمة

خاتمة:

تناولنا بالدراسة في بحثنا هذا الأركان التي تبنى عليها القرارات الإدارية المتمثلة في الأركان الداخلية والخارجية، حيث أن هذه الأركان لم ينص عليها المشرع صراحة في نصوصه القانونية، بل هي ناتجة عن اجتهادات فقهية وقضائية، حيث تناولنا في الفصل الأول الأركان الخارجية أو الشكلية للقرار الإداري لتمثلة في ركن الاختصاص وركن الشكل والإجراءات، أما الفصل الثاني من هذه الدراسة فقد ركزنا فيه على الأركان الداخلية للقرار الإداري أو ما يسمى بالمشروعية الداخلية، حيث تناولنا بالشرح والتوضيح أركان السبب والمحل والغاية أو الهدف.

وعلى ضوء ذلك تم التوصل إلى أهم النتائج المستخلصة من البحث في الموضوع:

أولاً- تعتبر العناصر الخمسة المجسدة في ركن الاختصاص، الشكل والإجراءات، السبب والمحل، والغاية أو الهدف من العناصر المهمة في تكوين القرار الإداري وعدم توافرها يؤدي إلى الطعن فيه بعدم المشروعية ومن ثم يكون القرار الإداري عرضة للإلغاء.

ثانياً- لا يوجد في القانون الجزائري نموذج محدد لشكل القرار الإداري، بل يوجد عرف إداري، يستوجب وجود شروط معينة يتضمنها القرار الإداري، مثلا (الهوامش، المرسل، المرسل اليه، التاريخ، التوقيع... الخ)، هذه الشروط مهمة لمعرفة الاختصاص الشخصي، الاختصاص الزمني، إضفاء الرسمية، حماية حقوق الأفراد، وسيلة للإثبات...

ثالثاً- ركن السبب هو الجانب المادي للقرار الإداري، وهو حالة موضوعية تسبق اتخاذ القرار وخارجة عن نفسية مصدر القرار مرتبط بحالة قانونية فرضها القانون وحالة واقعية فرضها الواقع.

رابعاً- ركن المحل والغاية حالة شخصية تدخل في نوايا رجل الإدارة ومرتبطة بالسلطة التقديرية للإدارة.

خامساً- محل القرار الإداري هو النتيجة أو الأثر القريب والمباشر المترتب على القرار الإداري، أي المركز القانوني المترتب عن إصدار القرار.

خاتمة

سادسا- ركن الغاية يمثل الجانب الشخصي لرجل الإدارة، ففي حالة حدوث حالة قانونية او واقعية يتدخل رجل الإدارة لاستعمال اختصاصه وسلطته التقديرية لاتخاذ القرار المناسب لتحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام، وهو الأثر البعيد للقرار الإداري، مرتبط بتحقيق المصلحة العامة.

سابعا- للقاضي الإداري دور هام في عملية فحص المشروعية الداخلية للقرار الإداري (السبب، المحل، الغاية) وكذا الخارجية له (الاختصاص، الشكل والإجراءات) قبل تقرير إغائه إذا كان غير مشروع أو الإبقاء عليه إن كان مشروع. وفي الختام نسال الله السداد والتوفيق.

قائمة المصادر والمراجع:

قائمة المصادر والمراجع

أولاً/ النصوص القانونية :

أ- الدساتير :

1- دستور الجمهورية الجمهورية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، ج ر عدد 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020 .

ب- القوانين العضوية، القوانين :

1- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر عدد 37، الصادرة في 01/06/1998، المعدل والمتمم...

2- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 37 الصادرة في 03 يوليو 2011 ..

3- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 12 الصادرة في 29 فبراير 2012 .

ج- النصوص التنظيمية:

1- المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر عدد 40 صادرة في 2001 .

2- المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 المتضمن هيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج ر عدد 26 صادرة في 1990 .

ثانيا/ الكتب :

- 1- اشرف عبد الفتاح ابو المجد محمد: تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، 2007 .
- 2- برهان زريق: عيب الشكل في القرار الإداري، ط1، سوريا، 2017 .
- 3-حسين فريحة: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2011
- 4- حنان أوثن: القانون الإداري في جزئه الأول، ط1دار اليازوري العلمية، الأردن، 2022.
- 5-خالد بالجيلالي: الوجيز في نظريتي القرارات والعقود الإدارية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2021 .
- 6- خالد خليل الظاهر: النظام الإداري، وسائل النشاط الإداري، دراسة مقارنة، جامعة محمد بن سعود الإسلامية، السعودية، 2013 .
- 7- خالد خليل الظاهر: القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، ط2، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998 .
- 8- خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري، ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، دراسة مقارنة، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2009
- 9- رياض عبد عيسى الزهيري: اسس القانون الإداري، ط1، دار السنهوري، بيروت 2016 .
- 10- رأفت فودة: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997 .

قائمة المصادر والمراجع

- 11- سحر جبار يعقوب: الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات الإدارية في عقد التوريد، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، 2020 .
- 12- سعيد السيد علي: أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 1982.
- 13- سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، ط3، عين شمس، القاهرة، 1979 .
- 14- سليمان محمد الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ط7، القاهرة، 1982 .
- 15- سمية عبده هديهد: الإختصاص في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012 .
- 16- شعبان عبد الحكيم سلامة: القرار الإداري، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، الأزربية، 2011 .
- 17- طارق فتح الله خضرة: القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008 .
- 18- طعيمة الجرف: نظرية إنعدام التصرفات القانونية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985 .
- 19- عادل بو عمران: النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دراسة تشريعية فقهية قضائية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012 .
- 20- عاطف عبدالله مكاوي: القرار الإداري، ط1، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، مصر، 2012 .

قائمة المصادر والمراجع

- 21- عبد الله طلبة: القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، سوريا، 2009 .
- 22- عبد الحكيم شعبان: القرار الإداري، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، الأزاريطة، الإسكندرية، 2011 .
- 23- عبد العزيز بن محمد الصغير: القانون الإداري بين التشريعين المصري والسعودي، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015 .
- 24- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مطابع الولاء الحديثة، الإسكندرية، 2005 .
- 25- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري، الأسباب والشروط، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2008 .
- 26- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج1، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2008 .
- 27- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008 .
- 28- عبد الكريم حيضرة: القانون الإداري المغربي، النشاط الإداري، ط2، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2017 .
- 29- عثمان خليل عثمان: القانون الإداري، الكتاب الثاني، مجلس الدولة، ط2 دار الفكر العربي، مصر، 1950 .
- 30- علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2007 .

قائمة المصادر والمراجع

- 31- علي الدين زيدان، محمد السيد: الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري، المكتب الفني للإصدارات القانونية، الإسكندرية، 2007 .
- 32- علي خطار شطناوي: موسوعة القضاء الإداري، ج2، ط1 مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004 .
- 33- علي سعدان: القضاء الإداري، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016 .
- 34- علي سعد عمران: القضاء الإداري، ط1، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016 .
- 35- عمار بوضياف: القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 .
- 36- عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام في النظام القضائي الجزائري، ج2، نظرية الدعوى الإدارية، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 37- عمار عوابدي: القانون الإداري، ج2، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002 .
- 38- عمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003 .
- 39- عمر محمد الشوبكي: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006 .
- 40- ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، القاهرة، 2015 .

قائمة المصادر والمراجع

- 41- مازن ليلو راضي: أصول القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، القاهرة، 2015 .
- 42- ماهر صلاح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري، الموصل، السعودية، 2016
- 43- محمد الشافعي بوراس: القانون الإداري، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1986 .
- 44- محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005 .
- 45- محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005 .
- 46- محمد الصغير بعلي: الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005 .
- 47- محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2008 .
- 48- محمد باهي يونس: الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000 .
- 49- محمد سعيد حسين أمين: تقارير الكفاية في مجال الوظيفة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 2005 .
- 50- محمد فؤاد عبد الباسط: القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ط1، 2005 .
- 51- محمد محمود حافظ: القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993 .

قائمة المصادر والمراجع

- 52- مهند نوح: القانون الإداري 2، الجامعة الافتراضية السورية، سوريا 2018 .
- 53- ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية والقانونية، ط1، الجزائر، 2006 .
- 54- نزار عبد القادر أحمد الجباري: عيب عدم الإختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، مصر، 2008 .
- 55- نواف كنعان: القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1993 .
- 56- نواف كنعان: القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009 .

ثالثا/الأطروحات والمذكرات

أ- الأطروحات :

- 1- عمر بوجادي: إختصاص القضاء الإداري الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2011 .
- 2- قطاف تمام عبد الناصر : مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2017/2016 .
- 3- مرية العقون : القرار الإداري بين ضوابط المشروعية وامتيازات السلطة العمومية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه للطور الثالث(ل م د) في الحقوق، قانون إداري، جامعة محمد بوضياف كلية الحقوق والعلوم السياسية، المسيلة، 2020 .

قائمة المصادر والمراجع

4- منير قتال : عناصر وجود القرار الإداري طبقا لأحكام القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2021 .

ب- المذكرات

1- بوعلام أوقارت: وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون، مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية، 2012 .

2- رابية منيرة شنافي: خصوصية دعوى الإلغاء، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014
3- زهير لعلامة: دور القاضي الإداري في الرقابة على ركن الإختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2016 .

4- شيخة عبد اللطيف علي المهدي : الإختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه في القانون القطري، دراسة مقارنة، قدمت هذه الرسالة إستكمالاً لمتطلبات كلية القانون للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة قطر، 2021 .

5- عقيلة بونة : الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة المالية، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2012/2013 .

قائمة المصادر والمراجع

- 6- فاطمة شكري معمر، روزة مصطفى: دعوى الإلغاء في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في القانون تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم قانون عام، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، جامعة أكلي محند الحاج، البويرة، 2018 .
- 7- مصطفى أسامة مصطفى الزناتي : عيب الشكل والإجراءات وأثره على صحة القرار الإداري الفلسطيني، دراسة تحليلية، قدم من هذه الرسالة إستكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون والإدارة العامة، جامعة الأقصى، غزة، فلسطين، 2017 .
- 8- نور الدين بن كدة: مبدأ المشروعية في القرار الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015 .

رابعا / المقالات :

- 1- احميدة هنية: عيوب القرار الإداري حالات تجاوز السلطة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، 2008 .
- 2- حسام الدين محمد مرسي مرعي : الموظف الفعلي والموظف الظاهر فقها وقضاء، مجلة الدراسات القانونية والإقتصادية، مكتبة عين الجامعة، مصر، المجلد7، العدد2، 2021 .
- 3- حسن غربي : قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، العدد8، جانفي 2014 .
- 4- شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة : عيب الشكل في القرار الإداري، دراسة تحليلية مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري، حولية كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات، مجلد1، العدد31، الإسكندرية، مصر، 2015 .

قائمة المصادر والمراجع

- 5- صفاء محمود السويلميين، عبد الرؤوف الكساسة، أحمد عارف الضلاعين : عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، جامعة اليرموك، كلية الحقوق، الأردن، المجلد40، ملحق1، 2013
- 6- ضياء عبد الرحمن أحمد عثمان : الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مجلة العلوم التربوية والدراسات الإنسانية، جامعة تعز، اليمن، العدد21، يناير2022 .
- 7- علي خطار شطناوي : دورالقضاء الإداري في تحديد المصدر الحقيقي للقرار الإداري المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 12، 1999 .
- 8- علي عبد الحميد: الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الإداري، جامعة سعيدة، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 2، 2014 .
- 9- مرية العقون، محمد بركات : صحة عناصر القرار الإداري ضمن قيود مبدأ المشروعية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المسيلة، المجلد 6، العدد1، جوان 2021 .
- 10- مريم بوكوبة: إنعدام أسباب القرار الإداري والرقابة القضائية عليه، مجلة حوليات جامعة الجزائر1، المجلد34، العدد 3، 2020 .
- 11- مصطفى قززان: الآثار القانونية المترتبة عن تخلف ركن الشكل في القرارات الإدارية، مجلة أنسنة للبحوث والدراسات، الجزائر، العدد13، ديسمبر 2015 .
- 12- منير قتال: عنصر الإختصاص في القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد1، العدد8، 2021 .

قائمة المصادر والمراجع

- 13- هشام مسعودي : أركان القرار الإداري الإلكتروني، مجلة القانون ن المجتمع والسلطة، مخبر القانون، جامعة وهران2، محمد بن أحمد، العدد4، 2015 .

الفهرس

فهرس الموضوعات

الصفحة	العنوان
1	مقدمة
الفصل الأول: الأركان الشكلية للقرار الإداري	
8	المبحث الأول: ركن الإختصاص
8	المطلب الأول: مفهوم الإختصاص ومصادره
8	الفرع الأول: تعريف الإختصاص
10	الفرع الثاني: مصادر ركن الإختصاص
14	الفرع الثالث: الطبيعة القانونية لقواعد الإختصاص
15	المطلب الثاني: صور ركن الإختصاص
16	الفرع الأول: الإختصاص الشخصي
31	الفرع الثاني: الإختصاص الموضوعي
33	الفرع الثالث: الإختصاص المكاني
35	الفرع الرابع: الإختصاص الزمني
38	المبحث الثاني: ركن الشكل والإجراءات
39	المطلب الأول: مفهوم الشكل والإجراءات ومصادره
40	الفرع الأول: مفهوم الشكل
42	الفرع الثاني: مفهوم الإجراءات
43	الفرع الثالث: مصادر ركن الشكل والإجراءات

فهرس الموضوعات

48	الفرع الرابع: أهمية قواعد الشكل والإجراءات
50	المطلب الثاني: صور ركن الشكل والإجراءات
51	الفرع الأول: صور الشكل في القرار الإداري
60	الفرع الثاني: صور الإجراءات في القرار الإداري
64	الفرع الثالث: الضوابط المنظمة لركن الإجراءات في القرار الإداري
66	الفرع الرابع: الأشكال والإجراءات غير المؤثرة في صحة القرار الإداري
71	خلاصة الفصل الأول
الفصل الثاني: الأركان الموضوعية للقرار الإداري	
74	المبحث الأول: مفهوم ركن السبب وصوره
74	المطلب الأول: تعريف السبب وشروطه
74	الفرع الأول: تعريف السبب في القرار الإداري
78	الفرع الثاني: شروط ركن السبب
81	الفرع الثالث: صور ركن السبب
83	المطلب الثاني: السبب والرقابة القضائية عليه
84	الفرع الأول: الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع
84	الفرع الثاني: الخطأ في الوصف أو التكييف القانوني للوقائع
85	الفرع الثالث: رقابة الملائمة
88	المبحث الثاني: ركن المحل وركن الغاية

فهرس الموضوعات

88	المطلب الأول: ركن المحل وتعريفه
90	الفرع الأول: شروط المحل
93	الفرع الثاني: صور ركن المحل
94	الفرع الثالث: عيب ركن المحل
100	المطلب الثاني: ركن الغاية وتعريفه
102	الفرع الأول: صور ركن الغاية
105	الفرع الثاني: عيب ركن الغاية
111	خلاصة الفصل الثاني
114	خاتمة
117	قائمة المصادر والمراجع
129	الفهرس
	الملخص

ملخص:

إن للقرار الإداري أركان ضرورية لمشروعيته حتى ينتج آثاره القانونية، فإذا تخلف أحد هذه الأركان أو أصابه عيب أثر في سلامته، وأصبح غير مشروع، وغير منتج لتلك الآثار تتمثل هذه الأركان في الأركان الشكلية للقرار الإداري والأركان الموضوعية له .

فركني الإختصاص والشكل والإجراءات يمثلان الأركان الشكلية أو الخارجية للقرار الإداري، فهي خارجة عن تكوينه لكنها تلعب دورا أساسيا في صدوره .

أما أركان السبب والمحل والغاية فتمثل الأركان الموضوعية أو الداخلية للقرار الإداري والتي تتعلق بالعناصر المكونة له .

ومجموع هذه الأركان تمثله صور تعكس أهمية كل ركن منها وتجسد التطبيق العملي لها لتجسيد مشروعية القرار، وتسهيل رقابة القاضي الإداري قصد ضمان حقوق وحرريات الأفراد وتحقيق المصلحة العامة .

Résumé:

La décision administrative a des piliers nécessaires pour sa légitimité afin de produire ses effets juridiques. Si l'un de ces piliers fait défaut ou souffre d'un vice qui affecte sa sécurité, il devient illégal et improductif desdites effets. Il s'agit des piliers en la forme et au fond de la décision administrative.

Les deux piliers de spécialisation, forme et procédures représentent les piliers de forme ou externes de la décision administrative, car elles sont extérieures à sa composition, mais elles jouent un rôle fondamental dans sa mise en œuvre.

Quant aux piliers de la cause, du lieu et de la fin, ils représentent les piliers de fond ou internes de la décision administrative, qui sont liés à ses éléments constitutifs.

Le total de ces piliers est représentée par des images qui reflètent l'importance de chacun d'eux et incarnent leur application pratique pour la concrétisation de la légitimité de la décision, et faciliter le contrôle du juge administratif afin de garantir les droits et libertés des particuliers et servir l'intérêt public.

Summary:

The administrative decision has the necessary pillars for its legitimacy in order to produce its legal effects. If one of these pillars fails or suffers from a defect that affects its security, it becomes illegal and unproductive of the said effects. These are the form and content pillars of the administrative decision.

The two pillars of specialization, form and procedures represent the form or external pillars of the administrative decision, since they are external to its composition, but they play a fundamental role in its implementation.

As for the pillars of cause, place and aim, they represent the content or internal pillars of the administrative decision, which are related to its constituent elements.

The totality of these pillars is represented by images that reflect the importance of each of them and embody their practical application for the concretization of the legitimacy of the decision, and to facilitate the control of the administrative judge in order to guarantee the rights and freedoms of the individuals and serve the public interest.