مفهوم القرار الإداري

أولا : تعريف القرار الإداري و خصائصه

نتطرق من خلال هذا العنصر لتعريف القرار الإداري قضاء و فقها بغية الوصول لتعريف جامع و مانع ، لنستخلص من هذا التعريف خصائص القرار الإداري أو بالأصح شروط وجود القرار الإداري .

1 – تعريف القرار الإداري :

نسرد التعريف القضائي ثم التعريف الفقهي لنخلص إلى إعطاء تعريف جامع و مانع للقرار الإداري:

أ / التعريف القضائي :

تعريف المحكمة الإدارية العليا المصرية : " القرار الإداري هو إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكنا و جائزا و كان الباعث إليه ابتغاء المصلحة العليا" .

– **نقـــد** : رغم أن هذا التعريف يمكن أن نقول أنه جامع و مانع لكن هناك مجموعة من الانتقادات أو الإشكالات التي يطرحها :

- فيه مصطلحات يجب أن تعدل كمصطلح "افصاح" التي تدل فقط على القرار الصريح في حين أن القرار قد يكون ضمني أو سلبي أو صريح .
- هذا التعريف خلط بين الأركان (شروط الصحة) و الخصائص (شروط الوجود).
- مصطلح " بقصد إحداث مركز قانوني " الأصح بقصد إحداث " أثر قانوني " بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني .

ب / التعريف الفقهي :

عرف الفقيه " **فؤاد مهنا** " القرار الإداري بأنه : " عمل قانوني إنفرادي صادر عن سلطة إدارية و يتمتع بالطابع التنفيذي " .

ومن هذا التعريف نستخلص الخصائص

2 – خصائص القرار الإداري (شروط وجود القرار الإداري) :

ومن خلال التعريف لا نكون أمام قرار إداري إلا بتوفر الخصائص أو الشروط التالية :

أ / القرار الإداري هو عمل قانوني : أي أنه ليس بعمل مادي وأنه مشروع يحترم القوانين .

ب / القرار الإداري عمل إنفرادي : وهي خاصية تميز القرار الإداري عن العمل التعاقدي (العقد) ، أي أن القرار الإداري عمل صادر من جانب واحد أي بالإرادة المنفردة للإدارة .

جـ / القرار الإداري عمل صادر عن سلطة إدارية : فالقرار الإداري يصدر عن الإدارة العمومية و التي نصت عليها المادة 800 من ق إ م إ رقم 08-09 وهي الدولة الولاية البلدية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية ، كما يمكن للمؤسسات العمومية الاقتصادية إذا كانت موكلة من الدولة أن تصدر قرارات إدارية وهذا تأسيسا على قضية سونباك سنة 1982 و القانون التوجيهي رقم 88-01 في المادتين 55 و 56 وكذلك قانون الصفقات العمومية في المادة 02 التي كرست معيار المساهمة أو المعيار المالي .

د / القرار الإداري لـه طابع تنفيذي : فالقرار الإداري يحدث أثر قانوني إما بإنشاء مركز قانوني " تعيين موظف " أو يعدل مركز قانوني " ترقية موظف " أو يلغي مركز قانوني " إنهاء مهام موظف"

ثانيا : تمييز القرار الإداري عن غيره

القرار الإداري هو عمل إداري صادر عن سلطة إدارية يجب تمييزه عن أعمال أخرى صادرة عن سلطات أخرى ، أي نميزه عن العمل التشريعي و العمل القضائي ، و هذا التمييز يكون حسب أربع معايير كالتالي :

1 – التمييز وفقا للمعيار العضوي :

فالعمل الإداري (القرار الإداري) صادر عن الإدارة كقاعدة عامة وعن المؤسسات العمومية الاقتصادية كاستثناء ، في حين أن العمل التشريعي كأصل صادر عن البرلمان و استثناءا صادر عن رئيس الجمهورية (الأوامر التشريعية) و العمل القضائي صادر عن الجهاز القضائي وقد يصدر العمل القضائي عن جهات غير قضائية كمجلس المحاسبة لكنه يعتبر عمل قضائي .

2 – التمييز وفقا للمعيار المادي (الموضوعي) :

فموضوع العمل التشريعي هو القوانين المحددة في المواد 139 و 140 من الدستور ، و موضوع العمل القضائي هو الفصل في الخصومات ، أما موضوع القرارات الإدارية مفتوح أي كل ما يخرج عن القوانين و الفصل في الخصومات يدخل في العمل الإداري .

هناك استثناء : قد يكون الفصل في الخصومات عملا إداريا إذا كان في إطار اللجان التأديبية و لجان المصالحة .

3 – التمييز وفقا للمعيار الشكلي (أي وفق إجراءات صدور العمل) :

العمل الإداري (القرار الإداري) لا يخضع في صدوره كقاعدة عامة لإجراءات خاصة أو محددة إلا إذا نص القانون في بعض المجالات أو الحالات على إجراءات معينة وهذا كاستثناء عن الأصل ، أما العمل التشريعي (القانون) فيمر بإجراءات و مراحل معينة (المبادرة ، المناقشة ، التصويت ، الإصدار ، النشر) ، و كذلك العمل القضائي (الحكم القضائي) لا يصدر إلا بعد المرور بمجموعة من الإجراءات (عريضة افتتاح الدعوى و التكليف بالحضور ثم تبدأ إجراءات سير الخصومة ثم المحاكمة و التداول ثم يصدر الحكم ...)

4 – التمييز وفقا لمعيار الرقابة :

العمل الإداري يخضع للرقابة القضائية أي لرقابة القضاء الإداري ، أما العمل التشريعي فيخضع لرقابة المحكمة الدستورية ، و العمل القضائي يخضع للرقابة القضائية من قبل الجهة التي تعلو الجهة مصدرة الحكم القضائي .

و فيما يلي نضع جدول يوضح عملية التمييز المبينة أعلاه :

طبيعة العمل / معيار التمييز	العمل الإداري (القرار الإداري)	العمل التشريعي (القوانين)	العمل القضائي (الحكم القضائي)
المعيار العضوي	الإدارة العامة + المؤسسات العمومية الاقتصادية (موكلة أو مساهمة)	السلطة التشريعية (البرلمان)	السلطة القضائية (المحاكم)
المعيار المادي (الموضوعي)	مجال واسع وحر (كل ما يخرج عن ما هو عمل تشريعي أو قضائي)	إصدار القوانين طبقا للمادتين 139 و 140 من الدستور	الفصل في الخصومات
المعيار الشكلي	كقاعدة عامة حر لا يخضع لإجراءات معينة إلا إذا نص القانون في بعض الحالات على خلاف ذلك	إجراءات و مراحل محددة دستوريا (مبادرة ، مناقشة ، تصويت ، إصدار و نشر)	إجراءات محددة في ق إ م إ (عريضة افتتاح الدعوى ، سير الخصومة ، محاكمة ...)
معيار الرقابة	رقابة القضاء الإداري	رقابة المحكمة الدستورية	رقابة قضائية (الاستئناف و الطعن بالنقض)

ثالثا : تقسيمات (أنواع) القرارات الإدارية

تتعدد أنواع القرارات الإدارية وذلك بحسب المعايير القضائية و الفقهية المتبعة في تقسيمها و نحاول فيما يلي حصر أهم هذه التقسيمات :

1 – تقسيم القرارات من حيث مداها : تقسم القرارات وفقا لهذا المعيار إلى قرارات إدارية فردية و إلى قرارات إدارية تنظيمية

- القرارات الإدارية الفردية تخاطب الأفراد بذواتهم
- القرارات الإدارية التنظيمية تخاطب الأفراد بصفاتهم فهي قواعد عامة مجردة و ملزمة

فائدة هذا التقسيم :

- تحديد شريحة المخاطبين بالقرار
- **من حيث النفاذ** : فالقرار الفردي يكون نافذا بالتبليغ و القرار التنظيمي يكون نافذا بالنشر
- **من حيث نهاية القرار** : كقاعدة عامة القرار التنظيمي يسحب أما الفردي يلغى .

2 – تقسيم القرارات من حيث الأثر : تقسم إلى قرارات منشئة و قرارات كاشفة .

- **القرار الإداري المنشئ** : ينشأ حقوق أو يعدلها أو يلغيها
- **القرار الإداري الكاشف** : يكشف عن حقوق أنشأها قانون أو قرار سابق (قرارات مفسرة)

فائدة هذا التقسيم :

- **من حيث سريان القرار** : فإذا كان القرار منشأ يسري بأثر فوري أما إذا كان كاشف يسري بأثر رجعي .

3 – تقسيم القرارات من حيث وسيلة التعبير : تقسم القرارات الإدارية وفق هذا المعيار إلى قرار صريح أو قرار ضمني أو قرار سلبي :

- **القرار الصريح** : هو القرار الذي لا يدع مجالا للشك في مضمونه .
- **القرار الإداري الضمني** : نكون أمام قرار ضمني عندما تتخذ الإدارة موقفا يفهم منه مضمون هذا القرار مع عدم وجود إلزام قانوني باتخاذ موقف صريح .
- **القرار الإداري السلبي** : هو اتخاذ الإدارة لموقف مخالف للإلزام القانوني .

4 – تقسيم القرارات الإدارية من حيث تكوينها : تقسم القرارات الإدارية وفقا لهذا المعيار إلى قرارات منفصلة و قرارات متصلة .

- **القرار الإداري المنفصل** : هو القرار المنفرد عن أي عمل إداري أخر قرارات أو عقود .
- **القرار الإداري المتصل** : هو القرار المتصل بأعمال إدارية أخرى ، أي يكون ضمن عملية إدارية مركبة .

5 – تقسيم القرارات الإدارية حسب المخاطبين بها : تقسم إلى قرارات تخاطب الإدارة (من إدارة إلى إدارة أخرى) ، و قرارات تخاطب الأفراد (من الإدارة إلى الأفراد) .

فائدة هذا التقسيم : هو تحديد تاريخ النفاذ فالقرارات الصادرة من إدارة إلى إدارة تكون نافذة بمجرد صدورها ، أما الصادرة في مواجهة الأفراد تكون نافذة بالتبليغ أو النشر .

6 – تقسيم القرارات الإدارية من حيث المصدر : تقسم إلى قرارات إدارية مركزية و قرارات إدارية محلية

- **القرارات الإدارية المركزية** صادرة عن رئيس الجمهورية و الوزير الأول أو رئيس الحكومة و الوزراء و مدراء المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية و الهيئات الوطنية المستقلة و المنظمات المهنية (كل الجهات الإدارية المركزية) بالإضافة إلى قرارات الأحزاب السياسية .
- **القرارات الإدارية المحلية** : هي القرارات الصادرة عن الوالي ومداولات المجالس الشعبية البلدية و الولائية و الصادرة عن الهيئات غير الممركزة للدولة .

فائدة هذا التقسيم : هي تحديد الاختصاص القضائي ، فالقرارات الإدارية المركزية يختص بها كأول درجة المحكمة الإدارية للاستئناف في الجزائر العاصمة ، أما القرارات الإدارية المحلية تختص بها المحاكم الإدارية كأول درجة .

7 – تقسيم القرارات الإدارية حسب خضوعها للرقابة : تقسم إلى قرارات إدارية خاضعة للرقابة و قرارات إدارية غير خاضعة للرقابة (أعمال السيادة) ، و تتمثل أعمال السيادة في كل الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان و كذلك القرارات المتعلقة بالسياسة الخارجية و رموز الدولة وكذلك القرارات المتضمنة الحد الأدنى للضبط الإداري (الحرب و الطوارئ ....) .

وفي الأخير نوضح مجمل هذه الأنواع في مخطط بسيط :