جامعة زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

القرارات و العقود الإدارية

السداسي الخامس

محاضرة موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق

تخصص : القانون العام

المجموعة : الثانية

د . بوسام بوبكر

الموسم الجامعي

2024/2023

المحاضرة الرابعة

*** أركان القرار الإداري**

إن تحديد مدى مشروعية القرار الإداري غير مرتبط بخصائصه ، ولكنه متصل بشروط موضوعية (اركان) تتوقف عليها صحة القرارات بشكل عام و تخلف جزء منها يجعل من القرار الإداري غير مشروع وقابل للإلغاء.

و تتجسد هذه الأركان في خمسة عناصر أساسية وهي : الإختصاص ، الشكل و الإجراء و يمثل هذين الركنين عناصر المشروعية الخارجية . وأما ركن السبب و المحل و الغاية فتمثل عناصر المشروعية الداخلية .

1- **ركن الاختصاص**

لركن الإختصاص تأثير على العمل الإداري باعتباره الصلاحية التي تتمتع بها السلطة الإدارية لاتخاذ إجراء ما، وهو الركن الوحيد من أركان القرار الإداري المتعلق بالنظام العام. وبناءً عليه ، فللقاضي الإداري إقارته من تلقاء نفسه

و يقصد به الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة، لشخص معين ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية باسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة، على نحو يعتد به قانون .

كما يعرف بأنه القدرة أو الصلاحية المخولة لشخص أو لهيئة إدارية ، للقيام بعمل معين على الوجه القانوني

وبما أن الاختصاص يمثل سلطة قانونية، فلا يجوز لعضو السلطة القانونية تجاوز حدود هذا الإختصاص ، ولا التنازل أو الامتناع عن ممارسته، أو تفويضه إلا بإجازة القانون نفسه

- عناصر الإختصاص

إن سلامة ومشروعية القرار الإداري من حيث ركن الاختصاص مرهون بتوفر أربعة عناصر أساسية ، و إن غيابها أو غياب إحداها يعتبر عيبا من عيوب القرار الإداري وهي :

أولا : عنصر الاختصاص الشخصي:

و يعني تحديد الشخص الطبيعي أو الاعتباري الذي يجوز له إصدار القرارات الإدارية دون غيره . كما يقصد به ايضا (أن تصدر القرارات و تتخذ من طرف الأشخاص أو الهيئات أو السلطات الإدارية المحددة و المعينة بنصوص التنظيم القانوني للتصرف ، و المرخص لها وحدها باتخاذ و إصدار هذه القرارات)

وقد قضى مجلس الدولة الجزائري بأن " .....القرار الصحيح المنتج لآثاره القانونية يجب أن يصدر ممن له الصفة القانونية "

والقاعدة أنه على الشخص المختص أن يباشر اختصاصه بنفسه، وأن لا يتنازل عن اختصاصه للغير إلا في الأحوال القانونية، فإنه يمكن ممارسة الإختصاص عن طريق أشخاص غير الأصيل و ذلك في حالات كالتفويض و الإنابة و الحلول

***<u>التفويض</u>** :

و هو الإجراء الذي بمقتضاه يعهد صاحب الاختصاص بجزء من هذا الاختصاص سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل على فرد آخر

***<u>الإنابة</u>** :

وتعني حالة شغور المنصب أي أنها تفترض وجود مانع يعيق صاحب الإختصاص الأصيل عن ممارسة اختصاص في الزمان و المكان المحددين بسبب معين ، فيقوم صاحب الإختصاص بتحديد النائب أو يحدد من طرف السلطة السلمية .

***<u>الحلول</u>** :

يقصد به تغيب صاحب الإختصاص الأصيل ، أو أن يعترضه مانع سواء إرادي كالإستقالة أو الإمتناع عن أداء العمل أو غير إرادي كالمرض و الوفاة ليحل محله من يعينه المشرع محل الأصيل و تنتقل اليه جميع صلاحيات الأصيل في ما يختص بالعمل محل الحلول

و يختلف الحلول في النظام اللامركزي عنه في النظام اللامركزي.
ففي نظام المركزية الإدارية يجوز للرئيس الحلول مكان المرؤوس المتقاعس عن اصدار القرارات المنوط به إصدارها، فيتولاها الرئيس بنفسه. و أحكامها تتمثل في :
- ضرورة إصدار الأمر للمرؤوس للقيام بالعمل
-إصرار المرؤوس على الامتناع عن تنفيذه

-إنذار السلطة الوصية السلطة صاحبة الإختصاص للقيام بعمل و الا حلت محلها
أما في نظام اللامركزية الإدارية فقد تم احاطة سلطة الحلول بجملة من الشروط تكفل قواعد توزيع الاختصاص في إصدار القرارات الإدارية، واستقلالية السلطات اللامركزية، والتي تتمثل في أنه لا حلول إلا إذا ألزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين مع ضرورة تنبيه صاحب الاختصاص بضرورة اتخاذ القرار، واستمرار تقاعس المسؤول في الإدارة اللامركزية رغم إعذاره

ثانيا : عنصر الاختصاص الموضوعي

ويعني هذا العنصر وجوب صدور القرار عن الجهة التي تملك – قانونا- التصدي لموضوعه والتقرير فيه . وعرّف أنه " بيان و تحديد التصرفات و الأعمال القانونية ، المخولة للشخص أو الهيئة الإدارية "

و المشرع يحدد لكل جهة إدارية اختصاص محدد، لا يجوز لها أن تتجاوزه إلى اختصاص مقرر لجهة أخرى، وهذا يسمح لنا التمييز بين المواضيع المخصصة للسلطة التنظيمية و تلك المخصصة للقانون .

فعندما يعيّن المشرع الأشخاص الذين خوّل لهم ممارسة الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية، فإنه يحدّد لكلّ منهم الأعمال والمواضيع التي يجوز لهم ممارستها، و من ثمّة يتعيّن أن يقتصر عمل صاحب الاختصاص على ما ذكره المشرع صراحة. فإذا حدث وخرج صاحب الاختصاص عن هذه القواعد وحاول أن يصدر قرارا لم يجعله المشرع من ضمن اختصاصاته، كان القرار باطلاً
وكمثال على الاختصاص الموضوعي بالنسبة للموضوعات والمجالات المخولة للوالي و التي يصدر بشأنها قرارات إدارية فبالرجوع إلى قانون الولاية خاصة نجد المواد من 83 إلى 102 ، وكذا قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، و قانون التهيئة العمرانية ...الخ، وكذلك المراسيم والقرارات الوزارية التي تسند إلى الوالي سلطة إصدار بعض القرارات الإدارية باعتباره مندوبا وممثلا للحكومة في الولاية، أو باعتباره ممثلا للدولة .
و مخالفة الإختصاص الموضوعي يترتب عنه بطلان القرار الإداري، وهذا ما أكده قضاء مجلس الدولة الجزائري ، فقد ورد في إحدى قراراته: " أنه لم يكن بإمكان رئيس الدائرة ثمة المصادقة على مداولة البلدية المتعلقة بتصرف مباشر في قطعة أرض . حيث و إن كان الأمر على سبيل التعويض عن قطعة أرض نزعتها فهذا يعد من إختصاصات الوالي"

ثالثا : عنصر الاختصاص المكاني

والمقصود بالعنصر المكاني لركن الاختصاص، هو تحديد وحصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس في نطاقها وحدودها

اختصاصه بإصدار قرارات إدارية، مثل الحدود الإدارية لوالي الولاية، والدائرة المكانية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

رابعا : عنصر الاختصاص الزمني

يتمثل هذا العنصر في تحديد الفترة الزمنية التي يجوز خلالها إصدار القرار الإداري، وغالبا ما تنحصر هذه الفترة بين بداية تعيين مصدر القرار في وظيفته وتاريخ انتهاء اختصاصه، ولذلك يكون القرار معيبا بعيب عدم الاختصاص الزمني، إذا صدر قبل أن يتقلد مصدر القرار مهام منصبه أو عقب انتهاء وظيفة العضو الذي أصدره، أو إذا صدر القرار بعد الميعاد الذي حدده القانون لإصداره.

وعليه لكل مسؤول إداري نطاق زمني يكتسب من خلاله صفة تؤهله لمباشرة صلاحياته وبانتهاء صفة الموظف تنتهي صلاحياته، فبداية الحياة الوظيفية تكون بصدور قرار التعيين ونهاية الصفة تكون إما بالاستقالة أو التقاعد أو الوفاة، فلا يجوز للموظف العام إصدار قرارات إدارية قبل اكتساب الصفة وصدور قرار تعيينه، كما لا يجوز إصدار قرارت إدارية بعد الاستقالة أو التقاعد لأنه غير مختص زمنيا بذلك يسبب فقدانه صفة الموظف و يحدد المشرع المدة الزمنية التي على الشخص أو الإدارة المختصة موضوعيا القيام بالتصرف خلالها و إلاّ فإنه يتم إلغاؤه نظرا لبطلان زمانه ، فمثلا طبقا للمادة 45 من قانون البلدية، فإنه يكون قرار الوالي بشأن إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي التي يشارك فيها عضو له مصلحة فيها، يجب أن يصدر هذا القرار خلال شهر و إلا كان باطلا لعدم الاختصاص الزمني.

كذلك بخصوص توقيع العقوبة التأديبية يجب أن يصدر خلال مدة معينة و إلا عدّ باطلا.

فحسب المادة 64 من المرسوم رقم 302-82 المؤرخ في 11- 09-1982نصت على أنه " لا يمكن أن تسليط العقوبة التأديبية على العامل بعد مرور أكثر من ثلاثة أشهر على معاينة الخطأ المرتكب" . ومن ثم لا يكون الشخص مختصا زمنيا إذا ما أصدر قرار تسليط العقوبة التأديبية خارج هذا الأجل

2- <u>ركن الشكل و الإجراءات</u>

وهي مجموعة التدابير و الأشكال التي تكوّن الاطار الخارجي الذي يبرز إرادة السلطة الإدارية عند اتخاذها لقراراتها و التي يحددها القانون و يلزم احترامها

و الأصل العام العام أن الإدارة ليست ملزمة بإصدار قراراتها في شكل معين أو اتباع إجراءات معينة إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك وعندئذ لا يكون القرار مشروعا إلا إذا تم إتباع الشكليات المحـددة واتخاذ الإجراءات المقررة .

***الشكليات في اتخاذ القرار**

يقصد بالشكل المظهر الخارجي للقرار الإداري ، كشكلية الكتابة و التسبيب و التوقيع و الترقيم . و النشر و التبليغ

و تنقسم هاته الشكليات الى :

أ - شكليات جوهرية : و هي التي لا يمكن مخالفتها تحت طائلة البطلان

ب – شكليات ثانوية : وهي التي لا يلزم المشرع الإدارة اتخاذها ولا تؤثر في مشروعية القرار الإداري وإنما جلعت حماية لإيقاع الروتين و العمل الإداري الداخلي للمنطومة الإدارية كترقيم القرار

ومعيار التمييز بينهما هو النص القانوني الذي يفرض هاته الشكلية

*** الإجراءات في القرار الإداري**

و يقصد بها التدابير و المراحل السابقة على عملية اتخاذ القرار الإداري و إصداره في صورته النهائية وهي – أي الإجراءات - تؤثر غالبا في مدى شرعية القرارات الإدارية في جميع الحالات ، لأنها تعتبر جزءا منها ، فإذا ما تخلفت هذه الإجراءات المنصوص عليها قانونا لاتخاذ قرار إداري ما، فإن القرار يقع باطلا ويجوز الطعن فيه إداريا أو قضائيا. ومن أمثلة ذلك الإجراءات التي تدخل في تكوين القرار الإداري كالإستشارة بنوعيها ، الآجال القانونية ، احترام حقوق الدفاع في القرارات التأديبية التي تتضمن عقوبات ، إجراء القيام بالتحقيقات اللازمة قبل اتخاذ القرارات الإدارية ، إجراءات التصويت ونظام المداولات، إجراءات احترام حق الدفاع في القرارات الإدارية التي تتضمن عقوبات، وأخيرا الإجراءات المضادة

3- <u>ركن المحل</u>

يقصد بمحل القرار الإداري موضوع القرار أو فحواه، المتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة، وذلك بالتغيير في المراكز القانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

والقاعدة العامة أنه يجب أن يكون لكل تصرف قانوني محل معين، وهو الأثر القانوني الذي يحدثه التصرف مباشرة، وذلك بتحديد الحقوق والالتزامات الناشئة عنه، وهذا المحل هو الذي يميز التصرف القانوني ويبلور جوهره .

ويتنوع الأثر الذي تحدثه القرارات الإدارية بحسب نوعها، وما إذا كانت تنظيمية أم فردية. فبالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية الشبيهة بالقوانين من الناحية الموضوعية ، فإنها تولد مراكز قانونية عامة بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، كأن تصدر الإدارة قرارا تقرر فيه بدلا للموظفين العاملين في المناطق النائية، فهذا القرار يعتبر قرارا تنظيميا عاما، لأنه يعدل في مركز قانوني عام، وهو مركز جميع الموظفين العاملين في المناطق النائية، ولا يعدل في مركز قانوني فردي لموظف معين بالذات

أما القرارات الفردية ، فإنها تنصب على إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية شخصية ذاتية ، فالقرار التأديبي الذي يصدر بمعاقبة أحد الموظفين ، لا ينطبق إلا على هذا الموظف بالذات كجزاء له على مخالفته ، و كقرار تحديد مقدار الضريبة المفروضة على أحد التجار

ومحل القرار الإداري يجب أن يكون ممكنا و مشروعا (جائزا قانونا) ، وإلا كان القرار معيبا ويستوجب الإلغاء.

ولهذا الغرض يشترط في محل القرار الإداري شرطان أساسيان وهما:

- أن يكون محل القرار الإداري ممكنا

و معناه أن لا يكون الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري غير ممكن تحقيقه من الناحية العملية، حتى لا يستحيل تنفيذ القرار.

ومن أمثلة القرارات التي يستحيل تنفيذ محلها، القرار الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، فإذا اتضح أن هذا المنزل قد انهار فعلا قبل إصدار القرار، فمحل هذا القرار مستحيل تحقيقه من الناحية العملية، ويترتب على ذلك أن يصبح القرار الإداري نفسه منعدما.

-أن يكون محل القرار الإداري مشروعا

و معناه أن يكون الأثر القانوني الذي يترتب على إصدار القرار الإداري متفقا مع القواعد القانونية النافذة، فإذا كان هذا الأثر القانوني غير جائز أو مخالفا للقواعد القانونية، كان القرار معيبا في محله.

ومن أمثلة القرارات الإدارية المعيبة لعدم مشروعية محلها، نذكر القرارات التنظيمية التي تتعارض مع مبدأ احترام الحريات العامة، أو مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، أو كقرار حرمان الموظف من الإجازة الاعتيادية

و يتخذ عيب عدم مشروعية المحل صورا ثلاثة . فإما أن يكون عبارة عن :

- خرق و مخالفة مباشرة للقواعد القانونية

- خطأ في تفسير قاعدة قانونية
- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الواقع