



جامعة مولود معمري تيزي وزو

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



ركن الاختصاص في القرار الإداري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون

تخصص: قانون عام

تحت إشراف الأستاذ:

د/ سايب عبد النور

من إعداد الطالب:

بونابي محمد

لجنة المناقشة:

- د/ مزياني حميد، أستاذ محاضر "ب".....رئيسا
- د/ سايب عبد النور، أستاذ محاضر "ب".....مشرفا ومقررا
- أ/ أوديع نادية، أستاذة مساعدة "أ".....ممتحنا

تاريخ المناقشة 21 جانفي 2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر و عرفان

أقدم بجزيل الشكر وخالص الامتنان إلى الأستاذ سايب عبد
النور على قبوله الإشراف على هذه المذكرة وعلى تزويده لي
بالنصائح والإرشادات القيمة التي ساعدتني على إتمام هذه المذكرة.
كما أشكر كل من مدّ لي يد العون في انجاز هذا العمل.

* محمد *



إهداء

إلى أبي الذي علمني الصبر،

إلى أمي التي تحملت المتاعب من أجلي،

إلى إخوتي و أخواتي و كل أفراد عائلتي،

إلى كل من علمني ولو حرفا واحدا،

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا الجهد،

* محمد *



مقدمة:

تقوم الإدارة العامة في الدولة الحديثة بالعديد من المهام والوظائف المختلفة، إلا أنه يمكن حصر هذه الوظائف في صورتين أساسيتين: الضبط الإداري والمرفق العام، إذ أنها تتولى الضبط الإداري قصد المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة)، كما تتولى إدارة المرافق العامة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بهدف إشباع الحاجات العامة وضمان تقديم الخدمات للأفراد.

إلا أن الوسيلة الأساسية التي يمكن من خلالها ممارسة هذه النشاطات هي القرار الإداري، والذي يعد مظهرا من مظاهر ممارسة السلطة العامة ومن أكثر الوسائل شيوعا واستعمالا على المستوى العملي، ويعرف أنه عمل قانوني إنفرادي يتمتع بالطابع التنفيذي .

ولكي يكون القرار الإداري صحيحا ومنتجا لكافة آثاره القانونية يجب أن يقوم على خمسة أركان، تتمثل في الشكل الذي يعتبر المظهر الخارجي الذي تعبر به الإدارة عن إرادتها وفقا للقانون، وتهدف الشكليات في القرار الإداري إلى ضمان سير المرفق العام وصيانة حقوق الأفراد، ثم هناك ركن السبب الذي يعتبر أنه الحالة القانونية التي تسوغ إصدار هذا القرار. وهو عبارة عن الوقائع والظروف المادية والقانونية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها، كما يوجد ركن المحل الذي يقصد به الأثر القانوني الناتج عنه، سواء، تمثل في إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاء هذا المركز، والمحل هو الأداة التي تجيز التصرف القانوني للإدارة وعن طريقه يتحدد جوهر القرار، وكذلك ركن الغاية الذي يتمثل في النتيجة النهائية للقرار الإداري الذي يجب أن يسعى لتحقيق المصلحة العامة، أي أنه يعتبر الأثر البعيد والنهائي والغير المباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري، وفي الأخير ركن الاختصاص الذي هو موضوع دراستنا، والمراد به قدرة الفرد لممارسة الصلاحيات والاختصاصات التي من خلالها يمكن إصدار قرارات إدارية تحدث أثارا قانونية، أو أنه صلاحية الموظف الإداري للقيام بما عهد إليه في الحدود الموضوعية

والمكانية والزمنية التي حددها القانون، وذلك تماشياً مع مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقتضي أن تباشر كل سلطة ممارسة الاختصاصات المسندة لها وفقاً لأحكام الدستور والقانون، فإذا صدر قرار من طرف سلطة إدارية لا تملك الاختصاص لإصداره فإن ذلك يؤدي إلى عدم مشروعية هذا القرار ويصبح مشوباً بعيب عدم الاختصاص ويكون قابلاً للطعن أمام الجهة القضائية المختصة بسبب صدوره عن جهة إدارية غير الجهة المخولة قانوناً بإصداره.

تظهر الأهمية البالغة لركن الاختصاص في القرار الإداري في أنه الركن الوحيد المتعلق بالنظام العام، وهذه الخاصية تميزه عن بقية أركان القرار الإداري، مما تعطي للقاضي الإداري حق التعرض له من تلقاء نفسه في حالة الطعن على القرار الإداري، فأهمية هذا الركن تظهر في القيمة الإجرائية للدفع المتعلق بعيب عدم الاختصاص أثناء النظر في دعوى الإلغاء إذ يعد أول ما يبحث فيه القاضي الإداري.

كما أن فكرة الاختصاص مرتبطة بمبدأ الفصل بين السلطات، إذ أنها تعتبر من نتائجه، لأن هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاث فحسب، وإنما يستدعي توزيع الاختصاصات في السلطة الواحدة.

لدراسة موضوع ركن الاختصاص في القرار الإداري والوصول إلى مفهوم أوضح وأشمل نتساءل عن المقصود بركن الاختصاص في القرار الإداري؟ وما هي أهم الاستثناءات الواردة عليه؟ وما هو العيب الذي قد يلحق به؟

قصد الإجابة عن هذه الإشكالية، اعتمدت في دراستي على المنهج الوصفي من أجل التعرف على بعض المفاهيم التي لها صلة بالموضوع مثل السلطة التنظيمية، التفويض، الحلول، الإنابة، ونظرية الظروف الاستثنائية ونظرية الموظف الفعلي، وعيب الاختصاص الجسيم وعيب الاختصاص البسيط، واعتمدت بصفة جزئية على المنهج التحليلي بغرض

تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع، سواء تلك الواردة في الدستور أو القوانين أو في بعض النصوص التنظيمية.

ونظرا للأهمية التي يطرحها موضوع الدراسة سأتناول القواعد العامة الأساسية التي تحكم ركن الإختصاص في القرار الإداري من خلال التطرق إلى مفهومه والاستثناءات الواردة عليه **(الفصل الأول)** ثم دراسة عيب الإختصاص في القرار الإداري من خلال إبراز خصائص هذا العيب والاستثناءات الواردة عليه، بالإضافة إلى مختلف صوره سواء تعلق الأمر بعيب الإختصاص الجسيم أو عيب الإختصاص البسيط **(الفصل الثاني)**.

الفصل الأول

القواعد العامة الأساسية التي تحكم

ركن الاختصاص في القرار الإداري

يكتسي ركن الاختصاص في القرار الإداري أهمية بالغة كونه يعتبر تجسيدا واضحا لمبدأ الفصل بين السلطات، كما يعد بمثابة ضمانة للحريات العامة والحقوق الفردية، ومظهراً من مظاهر تنظيم الدولة الحديثة، إذ تقوم الإدارة العامة المعاصرة على مبدأ تقسيم وتوزيع الاختصاص بين مختلف هيئاتها والأشخاص العاملين بها، بهدف تحسين الأداء الإداري وتحديد المسؤوليات، حيث يسند إصدار أي قرار إداري إلى شخص أو موظف معين.

لتوضيح مختلف القواعد العامة الأساسية التي تحكم ركن الاختصاص في القرار الإداري يجب أن نتطرق لتحديد مفهومه (المبحث الأول)، ثم نبين مختلف الاستثناءات الواردة عليه، سواء تعلق الأمر بالتفويض أو الحلول أو الإنابة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مفهوم ركن الاختصاص في القرار الإداري

يعتبر ركن الاختصاص من أبرز وأهم أركان القرار الإداري، وذلك على اعتبار أن القانون العام يقوم في مجمله على فكرة الاختصاص. ولدراسة مفهوم هذا الركن لابد من التعرض إلى تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري وتحديد مختلف صورته (المطلب الأول) ثم تبيان عناصره (المطلب الثاني) وكذا مختلف مصادره (المطلب الثالث)

المطلب الأول

تعريف ركن الاختصاص وصوره

تعددت آراء فقهاء القانون الإداري بشأن تقديم تعريف موحد لركن الاختصاص في القرار الإداري، ومن أجل ذلك كان لزاما التعرض إلى بعض التعاريف الواردة حول ركن الاختصاص (الفرع الأول) وتحديد صورته (الفرع الثاني)

الفرع الأول

تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري

تعد فكرة الاختصاص من أهم الأفكار التي يقوم عليها القانون العام الحديث، ويمكن القول أن فكرة تحديد إختصاصات معينة لرجال الإدارة العامة هي نتيجة من نتائج مبدأ فصل السلطات، كذلك هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاث فحسب، وإنما يستدعي توزيع الاختصاصات داخل السلطة الواحدة¹.

1- فريجه حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص

ويمكن تعريف الاختصاص في القرار الإداري على أنه: "القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة"¹
كما يمكن تعريف الاختصاص بأنه: "القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على وجه القانون"².

ويعرف أيضا على أنه: " تحديد جملة الموضوعات وطبيعة الأعمال التي يجوز لرجل الإدارة المختص أن يصدر بشأنها وفي نطاقها قرارات إدارية بحيث لا يصلح له تجاوزها عند مباشرته لاختصاصاته وإلا عد عمله معيبا أو معدوما"³.

ولقد شبه الفقه، بل وربط بين قواعد الاختصاص وقواعد الأهلية، لأن الفكرتين تتعلقان بالقدرة على مباشرة أو إبرام تصرف قانوني معين، إلا أن هناك فرق واضح بينهما، إذ أن الأهلية في مجال القانون الخاص عبارة عن رخصة يستطيع الفرد أن يستعملها أو لا يستعملها، كما أنه يملك حق تكليف غيره بالقيام بالتصرف نيابة عنه رغم تمتعه بالأهلية القانونية، فهي مقررة للمصلحة الخاصة.

وبالمقابل لا تملك الإدارة العامة ولا يجوز لها نقل الاختصاص إلى جهة إدارية أخرى، إلا إذا خول لها الدستور أو النصوص التشريعية أو التنظيمية صراحة هذه السلطة، فهي مقررة للمصلحة العامة⁴.

1- كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص 15، فريجه حسين، شرح القانون الإداري، مرجع سابق، ص 223.

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

3- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية (دراسة تشريعية فعلية و قضائية) دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 37.

4- راجع في ذلك، محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000، ص 120 وما بعدها، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السابعة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2006، ص 313، فريجه حسين، مرجع سابق، ص 223.

وباعتبار أن قواعد الاختصاص من صميم أعمال المشرع ومن القواعد المتعلقة النظام العام فإنه تترتب على ذلك النتائج القانونية التالية:

- لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص المقررة في نصوص القوانين، لأن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة، ولا يمكن التنازل عنها، ولا يجوز التفويض فيه إلا في حدود القانون.
- يمكن إثارة الدفع بعدم الاختصاص لكل ذي مصلحة، كما يمكن للقاضي إثارة هذا الدفع من تلقاء نفسه، في أي مرحلة تكون عليها الدعوى
- يعتبر مخالفة قواعد الاختصاص بعذر الاستعجال أو أي عذر آخر تعدياً على القانون، إلا في الظروف الاستثنائية، التي تبرز تلك المخالفة، وتكون تحت الرقابة القضاء¹.

الفرع الثاني

صور ركن الاختصاص في القرار الإداري

يمكن تقسيم الاختصاص إلى قسمين أساسيين، فمن حيث حرية الإدارة العامة في مباشرة أعمالها الإدارية، يقسم إلى اختصاص مقيد وآخر تقديري (أولاً)، أما من حيث مبدأ المشاركة في القيام بالعمل الإداري يقسم إلى اختصاص منفرد وآخر مشترك (ثانياً).

أولاً: الاختصاص المقيد والاختصاص التقديري

يكون الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري مقيداً عندما تكون السلطة الإدارية المختصة بإصداره لا تتمتع بحرية التصرف وسلطة التقدير والملائمة، لأن النظام القانوني قد أحاط بكل تفاصيل وظروف التصرف²، كما قد يكون للإدارة اختصاص تقديري عندما لا يتعرض القانون أو التنظيم بالتفصيل لأركان وشروط التصرف، حينها تتحرك سلطة التقدير

1- نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2006، ص 251.

2- عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،

والملائمة للإدارة أو لرجل الإدارة المختص¹، لأنها تتمتع بحرية التصرف وسلطة التقدير في النطاق والمجال الذي تخلف فيه التنظيم القانوني عن التفصيل والمسبق والملمزم في التصرف القرار².

ثانيا: الاختصاص المنفرد والاختصاص المشترك

يكون الاختصاص منفردا أو مستقلا عندما تكون سلطة إصدار القرار الإداري بصورة ذاتية ومنفصلة ومستقلة دون مشاركة أي جهة إدارية أخرى أو سلطة أخرى، فعندئذ يكون القرار الإداري قرارا فرديا وهذا هو الأصل، كما هو الحال بالنسبة لقرار التعيين أو التأديب، كما قد يكون الاختصاص مشتركا بين جهة إدارية مع جهة إدارية أخرى وذلك تحقيقا لمقاصد موضوعية، مثلا القرار الوزاري المشترك المتمثل في تعيين قضاة بالمحاكم العسكرية، فالتوقيع يكون بين وزير العدل وقائد أركان الجيش الوطني الشعبي، ويعتبر القرار المشترك صورة من صور التعاون بين الوزارات ذات العلاقة بالأعمال الإدارية المتشابهة، ويمكن مشاركة ثلاثة وزراء في القرار الواحد، كتعلق الأمر مثلا بمجال تحضير اللحوم للاستهلاك، فينעד الاختصاص بين وزارة التجارة، وزارة الصحة ووزارة الفلاحة مثل القرار الوزاري المشترك بتاريخ 19 سبتمبر 1999 المحدد لقواعد تحضير اللحوم المفرومة عند الطلب ووضعها للاستهلاك³.

المطلب الثاني

عناصر ركن الاختصاص في القرار الإداري

يتحدد ركن الاختصاص بأربعة عناصر، تتمثل في العنصر الشخصي والعنصر الموضوعي (الفرع الأول). بالإضافة إلى العنصر المكاني والزمني لركن الاختصاص (الفرع الثاني).

1- كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص ص 18-19.

2- عوابدي عمار، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 119.

3- بوضياف عمار، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 113.

الفرع الأول

العنصر الشخصي والعنصر الموضوعي لركن الاختصاص

سيتم التطرق في هذا الفرع إلى العنصر الشخصي (أولاً)، ثم العنصر الموضوعي (ثانياً).

أولاً: العنصر الشخصي لركن الاختصاص

يقصد بالعنصر الشخصي في ركن الاختصاص تحديد الشخص أو الجهة الإدارية المخولة والمرخص لها باتخاذ القرار الإداري، بمعنى آخر تحديد الأفراد والهيئات الإدارية التي يجوز لها دون غيرها إصدار القرارات الإدارية¹، ومثال ذلك أن يعود الاختصاص لرئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية طبقاً للمادة 107 من الدستور.

إن الأصل في الاختصاص أنه شخصي، وعليه يجب أن يصدر القرار الإداري من شخص معين ومحدد ولا يجوز إسناد هذه المهمة إلى غيره، إلا إذا خوله القانون أو التنظيم القدرة على القيام بتصرف معين²، ومع ذلك فإن مقتضيات العمل والنشاط الإداري قد تتطلب ممارسة شخص أو جهة أخرى إختصاصات مسندة أصلاً إلى جهة أخرى، كما هو الشأن في: التفويض الإداري والحلول الإداري كاستثناء، ولكن يظل الأصل مختصاً ومسؤولاً عن التصرفات التي يقوم بها نيابة عنه كل من المفوض إليه والحال³ في هذا الصدد يقول

الدكتور **Ahmed MAHIOU**:

« Le principe est que la compétence est personnelle, cela veut dire que l'agent chargé de prendre une décision doit agir lui-même, personnellement. Il ne pas renoncer à exercer sa compétence en

1- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 60، فريجه حسين، مرجع سابق، ص 224.

2- بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 114.

3- عوابدي عمار، مرجع سابق، ص ص 120-121.

donnant, par exemple à un autre agent le mandat d'agir à sa place, telle est la règle générale»¹.

ويقصد بكلامه هذا، أن المبدأ هو أن الاختصاص شخصي، هذا يعني أن الجهة المكلفة باتخاذ القرار الإداري يجب أن تتصرف بنفسها شخصيا ولا يجب التنازل عن ممارسة اختصاصها لجهة أخرى تلك هي القاعدة العامة.

وعليه يجب أن يكون لمصدر القرار وجود قانوني وله سلطة التعبير عن إرادة الدولة، وتثبت هذه السلطة لعضو الإدارة بقرار تعيينه إذا كان فردا، أو بقرار تشكيله إذا كان هيئة، وبالتالي فمشروعية قرار التعيين أو قرار التشكيل هو الذي يحدد مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن رجل الإدارة أو الهيئة الإدارية².

وفي هذا السياق، فإن قضاء مجلس الدولة يستلزم مراعاة عنصر الاختصاص، وإلا كان القرار باطلا حيث جاء في إحدى قراراته ما يلي: "وغني عن البيان أن القرار الإداري الصحيح المنتج لآثاره القانونية يجب أن يصدر ممن له الصفة القانونية..."³

ثانيا: العنصر الموضوعي لركن الاختصاص في القرار الإداري

يقصد بالعنصر الموضوعي تحديد الموضوعات وطبيعة الأعمال القانونية التي يجوز أن يصدر فيها الشخص المختص بقرارات إدارية، وإذا تجاوزها الشخص المختص اعتبرت قرارات إدارية باطلة لأنها مصابة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، وعليه فإن الاختصاص الموضوعي يعني تحديد دائرة أو مدى السلطات الممنوحة للمختص شخصيا⁴.

1-MAHIOU Ahmed, cours d'institutions administratives 3^{eme} édition, Office des Publications Universitaires, Alger, 1981, p 205.

2- كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص ص 21-22، فريجه حسين، مرجع سابق، ص 225.

3- قرار مجلس الجولة رقم 3808، مؤرخ في 8 أبريل 2002، قضية الوكالة العقارية المحلية ضد (س بن خ) وبلدية لخليل (قرار غير منشور).

4- عوابدي عمار، مرجع سابق، ص 121، بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 62.

ومثال على الاختصاص الموضوعي بالنسبة ما هو مخول للوالي الذي يكمن في الموضوعات والمجالات التي أن يصدر بشأنها قرارات إدارية بالرجوع خاصة إلى قانون الولاية (المواد من 83 إلى 102) وقانون نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة، قانون التهيئة العمرانية... الخ، وكذلك المراسيم والقرارات الوزارية التي تستند إلى الوالي سلطة إصدار بعض القرارات الإدارية باعتباره مندوباً وممثلاً الحكومة في الولاية، أو باعتباره ممثلاً للدولة. ومن البديهي أن مخالفة الاختصاص الموضوعي يترتب عنه بطلان القرار الإداري، وهذا ما أكدته قضاء مجلس الدولة، إذ ورد في إحدى قراراته: " أنه لم يكن بإمكان رئيس الدائرة ثمة المصادقة على مداولة البلدية المتعلقة بتصرف مباشر في قطعة أرض حيث وإن كان الأمر على سبيل التعويض عن قطعة أرض نزعتها فهذا يعد من إختصاصات الوالي" ورتب على ذلك البطلان نظرا لعدم الاختصاص الموضوعي¹.

الفرع الثاني

العنصر المكاني والعنصر الزماني لركن الاختصاص

أولاً: العنصر المكاني لركن الاختصاص

هناك بعض الهيئات والسلطات الإدارية تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء)، لكن هناك هيئات أخرى لم يمنح لها المشرع هذا الحق وحدد لها النطاق المكاني والإقليمي لممارسة اختصاصاتها مثل الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي² والمقصود بعنصر الاختصاص المكاني " تحديد و حصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل الإدارة المختص أن يمارس في نطاقها وحدودها

1- مجلس الدولة، قرار رقم 08105، مؤرخ في 24 جوان 2002، نقلا عن بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 64.

2- فريجه حسين، مرجع سابق، ص 232، بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 70.

اختصاصاته بإصدار القرارات الإدارية"¹، لذي وجب توزيع الاختصاص المكاني على أعوان الدولة المتمثلين في السلطات الإدارية المركزية(أ) والسلطات الإدارية المحلية(ب).

أ - الاختصاص المكاني للسلطات المركزية :

تشمل صلاحيات إصدار القرارات الإدارية التي تمارسها السلطات الإدارية المركزية كل إقليم الدولة، مثل إصدار رئيس الجمهورية مرسوماً رئيسياً بإقرار حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية، فإن هذا القرار يسري عبر كل التراب الوطني، كذلك بالنسبة للوزير الأول ومختلف الوزراء الذين يتمتعون سلطة إصدار قرارات إدارية تنفذ على مستوى كامل التراب الوطني، لذلك يعتبر الاختصاص المكاني للسلطة الإدارية المركزية اختصاص واسع لأنه يشمل كل إقليم الدولة.

ب - الاختصاص المكاني للسلطات المحلية:

من أهم الشخصيات التي تمثل السلطات المحلية هي والي ورئيس المجلس الشعبي البلدي. فبالنسبة للوالي وبمقتضى نصوص قانون الولاية، يكون الاختصاص المكاني لإصدار القرارات الإدارية في حدود إقليم الولاية دون تجاوزه، فلا يمكن مثلاً إصدار والي عنابة أن يصدر قراراً إدارياً لقرار إداري يخص إقليم ولاية أخرى، كذلك بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي بمقتضى نصوص قانون البلدية. فإنه ملزم بإصدار القرارات الإدارية في حدود إقليم البلدية فقط ولا يمكن تجاؤها².

ثانيا : العنصر الزمني لركن الاختصاص في القرار الإداري

هو تحديد البعد الزمني للسلطة الإدارية المختصة لممارسة اختصاصها والتي يجوز فيها إصدار قرارات إدارية، مثل مدة ولاية المجالس الشعبية والبلدية ومدة تعيين الولاية

1- عوايدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة 5، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 337، كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 20.

2- بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 133-134، فريجه حسين، مرجع سابق، ص 232.

والوزراء والمديرين العامين للمؤسسات¹، 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 قرارات إدارية بعد الاستقالة أو التقاعد لأنه غير مختص زمنياً بذلك بسبب فقدانه صفة الموظف²، كما أن المشرع يحدد مدة زمنية معينة فعلى الشخص أو الإدارة المختصة موضوعياً القيام بالتصرف خلال هذه المدة وإلا فإنه يتم إلغاؤه نظراً لبطلان زمانه، فطبقاً للمادة 45 من قانون البلدية، يكون قرار الوالي بشأن إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي التي يشارك فيها عضو له مصلحة فيها، يجب أن يصدر هذا القرار خلال شهر وإلا كان باطلاً لعدم الاختصاص الزمني، كذلك بالنسبة لقرار توقيع العقوبة التأديبية يجب أن يصدر خلال مدة معينة فحسب المادة 64 من المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11-09-1982 نصت على " لا يمكن أن تسلط العقوبة التأديبية على العامل بعد مرور أكثر من ثلاثة أشهر على معاينة الخطأ المرتكب"³.

المطلب الثالث

مصادر ركن الاختصاص في القرار الإداري

إن المكنة القانونية باتخاذ قرارات إدارية، أي الاختصاص بمختلف أشكاله وعناصره، تجد مصدرها في قواعد النظام القانوني في السائد بالدولة على إختلاف مراتبه ودرجاته والمتمثلة أساساً في الدستور الذي يبين إختصاصات رئيس الجمهورية والوزير الأول (الفرع

1- عمار عوايدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 121.

2- بوضياف عمار، مرجع سابق، ص ص 129-130.

3- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص ص 71-72.

الأول)، بالإضافة إلى التشريع بوجه عام والذي يبين إختصاصات عدّة جهات إدارية سواء على المستوى المركزي أو المحلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الدستور كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري

نص الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم¹ على الاختصاصات الإدارية لبعض الأشخاص الإداريين، سواءً تعلق الأمر برئيس الجمهورية (أولا) أو الوزير الأول (ثانيا)

أولا: الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية

اعترف الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم لرئيس الجمهورية بممارسة مجموعة من الاختصاصات ذات الطابع الإداري، منها سلطة التعيين(1) وسلطة التنظيم(2)، وسلطة المحافظة على أمن وسلامة الدولة(3).

1- سلطة التعيين:

نظرا لموقع رئيس الجمهورية في الهرم الإداري للسلطة التنفيذية فقد خول له الدستور صلاحية تعيين بعض المسؤولين الساميين في الدولة، ورجوعا لدستور 1996 المعدل والمتمم وتحديدًا المواد 91 و 92 و 93 منه، فقد ورد فيها ذكر بعض المناصب السامية في الدولة التي تخضع لتعيينات رئيس الجمهورية وهي الوزير الأول وقد ورد ذكر تعيينه في المادة 91، يعين أعضاء الحكومة حسب نص المادة 93 منه، كما نصت المادة 92 على تعيين

1- مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76 صادر في 08 ديسمبر 1996 معدل ومتمم بقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن تعديل الدستور، ج ر عدد 25 صادر في 14 أبريل 2002، وقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن تعديل الدستور، ج ر عدد 63 صادر في 16 نوفمبر 2008، وقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس، يتضمن تعديل الدستور، ج ر عدد 14، صادر في 07 مارس 2016.

رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسئولو أجهزة الأمن، الولاة، السفراء، وبصفة عامة الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، إضافة إلى تعيين أربعة (4) أعضاء في المجلس الدستوري بما فيهم الرئيس (م 183)، وثلاث أعضاء مجلس الأمة (م 2/118)، و15 عضوا في المجلس الإسلامي الأعلى من بينهم رئيس المجلس، يعينهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم (م196).

وينبغي الإشارة أن سلطة التعيين التي يستمدّها رئيس الجمهورية من الدستور الذي خول له مركزا في قمة هرم السلطة التنفيذية لا تقبل التفويض بأي حال من الأحوال خاصة بالنسبة للمؤسسات الدستورية والتي تتمثل في رئاسة الحكومة والمجلس الدستوري ومجلس الدولة ومحكمة التنازع والمحكمة العليا للدولة ومجلس الأمة والمجلس الإسلامي الأعلى ومجلس المحاسبة¹ كما أن هذه السلطة قد تم توسيعها عند صدور المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999.²

2- السلطة التنظيمية

يقصد بالسلطة التنظيمية ذلك الاختصاص المنوط بهيئات ممثل السلطة التنفيذية، بسن قواعد قانونية عامة ومجردة تسمى بالتنظيمات، إلا أنها لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية³، وعليه يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة حسب نص المادة 143 الفقرة الأول من الدستور والتي ورد فيها ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل

1- بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 92-93

2- مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بسلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر عدد 76، صادر في 31 أكتوبر 1999.

3- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، الجزائر، 2008، ص 101، بعلي محمد صغير، القرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص 53.

غير المخصصة للقانون" فطبقا لهذا النص فإن المؤسس الدستوري حدد مجال التنظيم تحديدا سلبيا¹، فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية غير محددة، وهو ما يجعل مجالها واسعا يطل كافة الميادين والشؤون باستثناء مجال القانون المحدد بموجب المادتين 140 و141 من الدستور، كما أنها تبقى مستقلة عن السلطة التشريعية، كذلك يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية بموجب التوقيع على مراسيم رئاسية طبقا للفقرة 6 من المادة 91 من الدستور.

القاعدة العامة، أن التشريع يصدر عن السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه، فانه في حالات معينة يجوز لرئيس الجمهورية أن يتولى مهمة التشريع بموجب أوامر وذلك في الحالات الآتية:

- أ. في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني. المادة 142 من الدستور
- ب. خلال العطل البرلمانية، طبقا لنص المادة 142 من الدستور
- ج. في الحالة الاستثنائية المنصوص عنها في المادة 107 من الدستور
- د. في حالة عدم مصادقة البرلمان لرئيس الجمهورية على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوم. يجوز إصدار مشروع الحكومة بموجب أمر. المادة 138 الفقرة التاسعة من الدستور.

3 - سلطة المحافظة على أمن وسلامة الدولة:

بالرجوع إلى دستور 1996 المعدل والمتمم، فإن من أهم إختصاصات رئيس الجمهورية اتخاذ التدابير اللازمة والإجراءات الكفيلة في حالة تهديد أمن وسلامة البلاد، ومن أهم الوسائل التي جعلها الدستور من اختصاصه في هذا المجال الحالات التالية: إعلان

1- بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 93.

حالي الحصار والطوارئ، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب¹.

أ. حالة الطوارئ:

نصت المادة 105 من الدستور على حالة الطوارئ، إذ ورد فيها ما يلي: " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً "

يتضح من خلال هذه المادة أن الهدف من إقرار حالة الطوارئ هو المحافظة على الأمن العام بما يتضمنه هذا المصطلح من معنى واسع، ويترتب عليه تقييد الحريات العامة في مجالات محددة كتنظيم حركة تنقل الأشخاص والبضائع

كما يلاحظ في هذه المادة أن المؤسس الجزائري جمع حالة الطوارئ مع حالة الحصار رغم اختلاف درجة الخطر في كل حالة عن الأخرى.

ونظرا للخطر الذي تتطوي عليه حالة الطوارئ بالنسبة للحريات العامة أخضع المؤسس الجزائري ممارسة هذه الصلاحيات من قبل رئيس الجمهورية إلى قيود وضوابط موضوعية وأخرى شكلية. إذ تتمثل القيود الموضوعية إلى قيام الضرورة الملحة nécessité impérieuse بفعل حوادث وواقع من شأنها أن تهدد أمن الدولة، والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

1- لمزيد من التفاصيل راجع: بن خلف الله ليندة، فراولي خيرة، عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري

والاستثناءات الواردة عليه، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة محمد بوضياف، المسيلة 2016-2017 ، ص 12.

ونظرا للقيود التي تفرض على الحريات العامة بفعل إعلان حالة الطوارئ فإن الدستور جعلها مؤقتة، أي لمدة محددة ومعينة تبين في المرسوم الرئاسي المعلن لها، كما لا يمكن تمديدها إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه¹.

فبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة طوارئ قد حددت المدة ب 12 شهرا و أجاز رفع حالة الطوارئ قبل هذا الميعاد.

أما بالنسبة للقيود الشكلية، فقد اشترط الدستور إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار لإجراءات واحدة تضمنتها المادة 105 السالفة الذكر وهي اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، استشارة رئيس الوزير الأول واستشارة رئيس المجلس الدستوري.

ب. حالة الحصار:

ذكر المؤسس الدستوري حالة الحصار مع حالة الطوارئ في نص واحد المادة 105 وإخضاعهما لنفس القيود الشكلية والموضوعية، إلا أن حسب أغلبية الفقهاء فإن حالة الحصار تتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة: كالعصيان والتمرد وهي أقل خطورة من حالة الطوارئ، في هذا الصدد ذهب الدكتور سعيد بوشعير إلى القول: بأن الحالتين تختلفان من حيث الدرجة والتأثير على الحريات العامة، وانتقال السلطة في حالة الحصار إلى الجيش².

ج. الحالة الاستثنائية:

أشارت المادة 107 من الدستور إلى الحالة الاستثنائية بنصها على أنه: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

1- بعلي محمد صغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص ص 297-298.

2- أشار إلى ذلك، بوضياف عمار، مرجع سابق، ص ص 96-99.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء...."

فحسب هذه المادة فإن رئيس الجمهورية يمارس سلطات واسعة وخطيرة، إذ عليه أن يتخذ كل الإجراءات التي تتطلبها مواجهة الأسباب التي أدت إلى تقرير الحالة الاستثنائية، وذلك بهدف إرجاع الأوضاع الدستورية إلى حالتها العادية¹.

ولم يتضمن نص المادة 107 من الدستور السالف الذكر أية قيود على سلطات رئيس الجمهورية في هذه الحالة بخصوص مدة إعمالها أو الإجراءات التي تتخذ في ظلها ومداها، ما عدا تقييده ببعض الاستشارات مع بعض المؤسسات الدستورية عند إعلانها، والنص من جهة أخرى على أن قرار إنهاء هذه الحالة يتم بنفس إجراءات الإعلان وعلى ضرورة إجتماع البرلمان وجوبا أثر إعلانها دون تحديد لدوره هنا بشكل واضح².

د. حالة الحرب:

تم النص على حالة الحرب في نص المادة 109 من الدستور والتي ورد فيها: " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري ويجتمع البرلمان وجوبا.

ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك"³.

1- بدران مراد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 2008، ص 188.

2- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2009، ص 402.

3- المادة 109 من دستور 1996، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

تعتبر حالة الحرب الحالة الأشد والأخطر من الحالة الاستثنائية، وتتمثل آثار هذه الحالة في تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات، ويوقف العمل بالدستور، كما أن عهدة رئيس الجمهورية تمدد وجوبا إذا إنتهت أثناء مدة الحرب، وذلك إلى غاية نهاية هذه الحرب¹.

ثانيا: اختصاصات الوزير الأول

حسب نص المادة 99 من دستور 1996 المعدل والمتمم يمارس الوزير الأول عدة إختصاصات نلخصها في: سلطة التعيين (1)، السهر على حسن سير الإدارة العامة (2)، توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة (3) بالإضافة إلى السلطة التنظيمية (4).

1. سلطة التعيين:

نصت الفقرة الخامسة في المادة 99 من الدستور على أنه: "يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 91 و 92 السابقتين الذكر"²، وعلى هذا الأساس فإن الوزير الأول يتمتع بسلطة التعيين في الوظائف السامية في الدولة والتي خولها إياه الدستور، إلا ما خولته النصوص الدستورية صراحة لرئيس الجمهورية³.

2. السهر على حسن سير الإدارة العامة.

يناط بالإدارة العامة في المجتمع الجزائري كغيره من المجتمعات أداء وظائف معينة كتوفير الخدمات للجمهور وممارسة بعض النشاطات، وجميع هذه المهمات تكون من صلاحيات الوزير الأول، كونه تعهد أمام ممثلي الشعب بتنفيذ برنامج الحكومة، ومن ثم

1- راجع في ذلك: ديدان مولود، مرجع سابق، ص 402.

2- المادة 99 من دستور 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

3- عشى علاء الدين، مدخل إلى القانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009،

يعود له أمر تنظيم جهاز الإدارة وأن يصدر من التعليمات ما يضمن حسن أداء العمل الإداري¹.

حيث نصت المادة 99 سالفه الذكر في الفقرة السادسة على أنه: "يسهر على حسن سير الإدارة العمومية".

3. توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة:

لم يفرض الدستور الجزائري حدا أدنى أو أقصى من الوزارات، وعليه فإن تنظيم الطاقم الوزاري هو من صلاحيات الوزير الأول، فبعد تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة يتولى الوزير الأول بموجب مرسوم تنفيذي بيان صلاحيات كل وزير ضمن الطاقم الحكومي مع احترام الأحكام الدستورية، فهو من يقسم العمل بين هؤلاء ويضبط الاختصاصات تقاديا لتتازع الاختصاص².

4. السلطة التنظيمية:

تتجلى التصرفات القانونية للوزير الأول فيما يوقعه من مراسيم تنفيذية تطبيقا وتجسيذا لبرنامج رئيس الجمهورية، حيث نصت المادة 99 فقرة 2 من الدستور على أن يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات، فمهمة الوزير الأول تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية بالإضافة إلى التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية.

وإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة وواسعة فإن السلطة التنظيمية للوزير الأول مقيدة بالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية³، حيث تنص المادة 143 فقرة 2 على أنه "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

1- بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 102.

2- بوضياف عمار، مرجع نفسه، ص 103.

3- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص ص 55-56.

الفرع الثاني

التشريع بوجه عام كمصدر لركن الاختصاص

يعد التشريع بوجه عام من المصادر الأساسية لركن الاختصاص في القرار الإداري بعد الدستور، إذ أنه يحدد العديد من الاختصاصات سواء بالنسبة للأجهزة الإدارية المركزية أو الأجهزة الإدارية اللامركزية، لتوضيح ذلك نبين دور التشريع العادي كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري (أولاً)، بالإضافة إلى دور التنظيم في هذا المجال (ثانياً).

أولاً: التشريع العادي كمصدر لركن الاختصاص.

تعتبر القوانين من مصادر الاختصاص الأوسع تطبيقاً من القواعد الدستورية¹، إذ أن القوانين تحدد أغلب اختصاصات السلطات الإدارية عكس الدستور الذي نص على اختصاصات جهتين إداريتين فقط هما رئيس الجمهورية والوزير الأول² عليه فإن التشريع العادي يحدد العديد من الاختصاصات سواء بالنسبة للأجهزة الإدارية المركزية أو المحلية³، في هذا الصدد، سنذكر بعض الأمثلة من القوانين المختلفة التي نصت على اختصاص بعض الجهات الإدارية أهمها:

1- قانون الوظيفة العمومية:

تمارس هيئات الوظيفة العمومية اختصاصاتها طبقاً للأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁴، حيث تنص المادة 165 منه على السلطة المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية في مجال الوظيفة العمومية بقولها "تتخذ السلطات التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر، العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني.

1- بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، غابرة، 2012 ص 297.

2- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 254.

3- بوضياف عمار، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 102.

4- أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، صادر في 16 جويلية 2006.

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر"، هذه المادة تتضمن العقوبات التي تمارسها السلطات الإدارية المختصة ضد الموظف الذي يرتكب خطأ تأديبيا.

2- قانون التهيئة والتعمير:

تنص المادة 52 من قانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير¹ على إشتراط رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهة المفضية على الساحة العمومية ولانجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج، وتحضر رخصة البناء وتسلم في الأشكال وبالشروط والآجال التي يحددها التنظيم.

3- قانون الجنسية:

لقد منح قانون الجنسية² لرئيس الجمهورية صلاحية منح الجنسية الجزائرية للأجانب الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية، إذ تنص المادة 12 منه على أنه " **يمنح التجنس بموجب مرسوم رئاسي**" ويعني ذلك أن رئيس الجمهورية يستمد هذا الاختصاص من قانون الجنسية، ولا يمكن لجهة إدارية أخرى ممارسة هذا الاختصاص.

4- قانون الولاية:

يظهر أبرز مثال لتحديد الاختصاصات الإدارية عن طريق النصوص التشريعية، من خلال قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012³ الذي نص على الاختصاصات الإدارية للوالي سواء بإعتباره ممثلا للدولة أو ممثلا للولاية.

1- قانون رقم 90-29، مؤرخ 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 صادر في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر عدد 51، صادر في 15 أوت 2004.

2- أمر رقم 70-86، مؤرخ في 15 ديسمبر 1970، يتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج ر عدد 105، صادر في 18 ديسمبر 1970، معدل بموجب الأمر رقم 05-01، مؤرخ في 27 فيفري 2005، ج ر عدد 15، صادر في 27 فيفري 2005.

3- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012.

فحسب نص المادة 111 من قانون الولاية فالوالي باعتباره ممثلاً للدولة يتمتع بصلاحيات واسعة، فإنه ينسق ويراقب نشاط المصالح الغير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، غير أنه يستثنى بعض القطاعات والمسائل التي لا تدخل ضمن صلاحيته وهي العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب، الرقابة المالية، إدارة الجمارك مفتشية الوظيفة العمومية.

أما باعتباره ممثلاً للولاية فحسب نص المادة 102 فإن اختصاصاته تتمثل في التنفيذ والإعلام، إذ خول للوالي نشر وتنفيذ القرارات التي تنتج عن مداولات المجلس الشعبي الولائي، كما يختص أيضا بالصلاحيات المالية فهو الذي يعد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بصرفها وهذا ما نصت عنه المادة 107 من قانون الولاية¹.

5- قانون البلدية:

نص قانون البلدية رقم 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2011 على مختلف الاختصاصات الإدارية التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء بإعتباره ممثلاً للدولة أو البلدية².

حيث يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدة صلاحيات بإعتباره ممثلاً للدولة على مستوى البلدية وبهذه الصفة، فهو يكلف بالسهر على إحترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما، وله صفة ضابط الحالة المدنية، كما يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية، بالإضافة إلى ذلك يتمتع بصلاحيات في مجال المحافظة على النظام العام وتسليم رخص البناء والهدم والتجزئة...³.

1- للمزيد من التفاصيل أنظر، عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدي للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 93.

2- قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011.

3- راجع المواد من 85 إلى 95 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

كما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدة صلاحيات أخرى بإعتباره ممثلاً للبلدية، إذ أنه يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بها، ويرأس المجلس الشعبي البلدي ويسهر على تنفيذ مداولاته....¹.

ثانياً: التنظيم كمصدر لركن الاختصاص

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 يفسر الترخيص الممنوح للسلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة بغية إبراز الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتطبيق الأحكام العامة التي تتضمنها النصوص التشريعية، ولهذا فإن سلطة إصدار اللوائح التنظيمية معترف بها للإدارة في جميع الدول²، وبغض النظر عن الشكل الذي يتخذه التنظيم (مرسوم رئاسي، مرسوم تنفيذي، قرار وزاري....) فإن التنظيم يعتبر مصدراً رئيسياً لاختصاص معظم الأشخاص والسلطات الإدارية المركزية واللامركزية على السواء³.

فيحدد التنظيم إختصاصات الإدارة المركزية خاصة الوزراء (1) وإختصاصات الإدارة اللامركزية كالوالي (2) ورئيس المجلس الشعبي البلدي (3) بالإضافة إلى أنه يضبط إختصاصات ومهام أجهزة المؤسسات العامة الإدارية (4).

1. الوزير:

يتحدد اختصاص كل وزير بعد تشكيلة الحكومة بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن الوزير الأول يبين فيه صلاحيات الوزير المخولة له في قطاع نشاطه، ولهذا ، فكلما كانت

1- راجع المواد من 77 إلى 84 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

2- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 470-471.

3- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 57.

المراسيم التنفيذية المحددة لإختصاصات أعضاء الحكومة (الوزراء) مبنية على أسس موضوعية وصحيحة، ودقيقة كما كان العمل الحكومي منسجماً بعيداً عن التداخل والتنازع في الاختصاص.

2. الوالي:

إلى جانب القانون (القانون الولائي رقم 12-07) الذي يحدد الإطار العام لإختصاصات الوالي، صدر العديد من المراسيم الرئاسية والتنفيذية، وحتى القرارات الوزارية مبينة صلاحيات الوالي في شتى الميادين والمجالات سواء كممثل للدولة أو كممثل للولاية، مثال: مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 جويلية 1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية (خاصة المادة 4 و 5 منه بالنسبة للوالي).

كما يتكفل التنظيم بتحديد صلاحيات هيئات الولاية المختلفة، مرسوم رقم 86-30 المؤرخ في 18-02-1986، كذلك يحدد اختصاص رئيس الدائرة.

3. رئيس البلدية:

إضافة إلى القانون (القانون البلدي رقم 11-10 مثلاً) الذي يحدد الإطار العام لإختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي صدر العديد من التنظيمات على شكل مراسم رئاسية وتنفيذية وكذلك قرارات وزارية تبين صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء كممثل للدولة أو كممثل للبلدية¹.

4. المؤسسات العامة الإدارية:

يتولى التنظيم بمختلف أشكاله ودرجاته بيان وضبط إختصاصات ومهام هيئات وأجهزة المؤسسة العامة الإدارية سواء التداولية منها أو التنفيذية، ومثال ذلك النصوص

1- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 57-59.

التنظيمية المتعلقة بتنظيم الجامعة والتي تحدد صلاحيات رئيس الجامعة، المجلس العلمي للكلية، وعميد الكلية¹.

المبحث الثاني

الاستثناءات الواردة على ركن الاختصاص في القرار الإداري

تتمثل القاعدة العامة في أن تباشر السلطة الإدارية صلاحياتها أو اختصاصاتها بنفسها، إذا ما عهد بها بذلك الدستور أو القوانين، أو التنظيمات، إذ لا يجوز أن تتنازل عنها لغيرها، لكن تطبيقاً لمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام، يجوز للإدارة استثناءً التنازل عن بعض اختصاصها وتتمثل هذه الاستثناءات في التفويض وهو ما يتم التطرق إليه في (المطلب الأول) ثم الحلول وهو يتم التطرق في (المطلب الثاني) وفي الأخير سنتطرق إلى الإنابة في (المطلب الثالث).

المطلب الأول

التفويض في الاختصاص

يعتبر التفويض الإداري من أهم الاستثناءات الواردة على ركن الاختصاص في القرار الإداري، وهذا لأهميته الكبرى في تنظيم وحسن سير المرفق العام، وتقريب خدمات الإدارة إلى المواطن²، لتوضيح ذلك سنتطرق إلى تعريف التفويض، ثم نبين شروطه وضوابطه (الفرع الأول)، بالإضافة إلى شرح أنواع التفويض سواء تعلق الأمر بتفويض الاختصاص أو تفويض التوقيع (الفرع الثاني).

1- مرسوم تنفيذي رقم 03-279 مؤرخ في 23 أوت 2003، يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 51، صادر في 24 أوت 2003.

2- بن خلف الله ليندة، فراولي خيرة، عنصر الاختصاص....، مرجع سابق، ص 20.

الفرع الأول

تعريف التفويض في الاختصاص وشروطه

يجب في البداية التطرق إلى تعريف التفويض (أولاً) ثم نبين مختلف الشروط التي يجب أن تتقيد بها الإدارة العامة حتى يكون التفويض سليماً من الناحية القانونية (ثانياً).

أولاً: تعريف التفويض في الاختصاص

لقد اختلفت وتعددت تعاريف الفقهاء للتفويض بسبب اختلاف وجهات نظرهم إليه، بخصوص التفويض في القانون الإداري، فقد عرفه الدكتور "سليمان محمد الطماوي" على أنه: " إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل جانباً أو بعض من اختصاصه، سواء في مسألة معينة أو في نوع من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى"¹.

فالتفويض لا يعني أن يتخلى العضو الإداري عن سلطاته أو مسؤوليته، بل هو مجرد طريقة أفضل لإنجاز الأعمال الإدارية بسرعة وكفاءة، ويتبع ذلك أن يكون للمفوض الحق دائماً في إلغاء التفويض، كما يملك أن يعدل من وعائه ضيقاً أو إتساعاً حسبما تقتضي متطلبات العمل وحسن أدائه في الجهاز الإداري².

أما الدكتور "عبد الغني بسيوني عبد الله" يعرف التفويض على أنه "الأسلوب الأمثل لتحقيق عدم التركيز داخل التنظيم الإداري و المقصود منه قيام الرئيس الإداري بنقل جانباً من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليمارسونها دون الرجوع إليه، مع بقاء مسؤوليته أمام الرئاسات العليا"³.

1- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص 97.

2- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص ص 103 - 104.

3- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، الإسكندرية، 2004، ص 116.

نجد كذلك أن علماء الإدارة العامة قد وضعوا عدة تعريفات للتفويض، فيقصد به أن يعهد الرئيس الإداري ويسمى المفوض بجزء من اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى المديرين الأدنى مستوى منه ويسمى المفوض إليه ويصدر هذا الأخير قرارات فيما فوض فيه دون الرجوع إلى الرئيس المفوض¹، ويعرف كذلك على أنه عملية توزيع الأعمال بين المدير والعاملين معه بشكل يعطيهم الفرصة لاكتساب المزيد من الخبرات والمهارات الإدارية، كذلك يعطي الرئيس أو المشرف الوقت والجهد المناسبين لممارسة المهارات الإدارية و القيادية الفعالة التي تساعد المنظمة على تحقيق النجاح².

يتخذ التفويض الإداري وفقا للفقّه الأمريكي عدة أشكال، فمن حيث الشكل يمكن أن يكون كتابيا، وهذا في أغلب الأحيان، وقد يكون شفويا كما يمكن أن يكون صريحا، ويمكن أن يكون ضمنيا، أما من حيث المدة يمكن أن يكون مطلقا، كما يمكن أن يكون مقيد بزمان معين³.

وللتفويض أهمية كبيرة، إذ أنه يعمل على التقليل من المسؤوليات والأعباء الملقاة على الرئيس الإداري و التفرع لمهام أخرى مثل التخطيط والمراقبة، وعملية الاستشراف⁴، كما ساهم التفويض الإداري في تحقيق ما يسمى بالإدارة الديمقراطية التي تعد مطلب كل الأنظمة الإدارية الحديثة، ويظهر ذلك من خلال ممارسة الهيئات المحلية لجزء من اختصاصات الهيئات المركزية، ويتحقق ذلك بمشاركة المرؤوسين في القيام بالاختصاصات المسندة إليهم من قبل رؤسائهم، وتقريب الإدارة من المواطن⁵، كما يقضي التفويض أيضا

1- خالد فايز الحويلة العجمي، التفويض الإداري في القانون الكويتي، دار النهضة، الكويت، 2016، ص 45.

2- عبد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011، ص 203.

3- خالد خليل الظاهر، مرجع سابق، ص 106.

4- خالد فايز لحويلة العجمي، مرجع سابق، ص 51.

5- محمد خليف، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص 35.

على البيروقراطية الإدارية التي تعرقل سير العمل الإداري، ويهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وتبسيط الإجراءات الإدارية مما يحقق الإصلاح الإداري¹.

ثانياً: شروط التفويض في الاختصاص

حتى تستطيع السلطة الإدارية ممارسة التفويض بصفة قانونية، لا بد أن تتقيد بمجموعة من الضوابط بالشروط التي لا يجوز مخالفتها، حيث يراقب القاضي الإداري مشروعية قرار التفويض من خلال التحقق من مدى توافر الشروط التالية:

1- وجود نص قانوني يجيز التفويض:

يشترط لصحة التفويض أن يكون بنص قانوني صريح يسمح به، وهذا شرط بديهي، وإلا فإن التفويض يكون باطلاً، لأن في الأصل الاختصاص الممنوح للأصيل قد تقرر بنص، وبالتالي يشترط لسحب أو تحويل هذا الاختصاص لغيره وجود نص قانوني²، ولما كان المشرع هو الذي يوزع قواعد الاختصاص بالمقابل هو من يبيح و يرخص التفويض من الرئيس الإداري الى عون من أعوانه، ويجب لصحة التفويض في الاختصاص أن يستند التفويض إلى نص تشريعي أو لائحى يجيز هذا التفويض.

ويجب أن يكون من نفس درجة وقوة النص المانح للاختصاص أو نص الجهة التي تخضع له جهة الاختصاص³.

ومما لا شك فيه أنه يترتب على عدم وجود نص قانوني يجيز التفويض بطلانه وبالتالي عدم مشروعية القرارات الصادرة إستناداً إليه⁴.

1- خالد فايز لحويلة العجمي، مرجع سابق، ص 52.

2- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، مرجع سابق، ص 45.

3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر، القاهرة، 2016، ص 73.

4- هاني على الطهرواي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2014، ص 137.

2- صدور قرار التفويض من السلطة المختصة بإجرائه:

يشترط في التفويض أن يصدر به قرار إداري صريح يتحدد بموجبه مضامين وآجال التفويض وكيفيات تنفيذه وهذا القرار في واقعه ليس إلا إنعكاساً وتنفيذ النص القانوني الذي يرخص به، كما يشترط أن يكون هذا القرار صادراً عن السلطة الإدارية المختصة قانوناً بإجراء التفويض¹، إذ يجب أن يصدر قرار التفويض من الأشخاص أو الهيئات التي خول لها النص الإذن بالتفويض، ولا يحق أن يصدر قرار التفويض من أشخاص لم يسمح لهم النص بذلك صراحة إذ لا اجتهاد مع صراحة النص².

3- التفويض لا يكون في اختصاص مفوض:

المقصود هنا عدم جواز المفوض له تفويض غيره في ممارسة ما فُوض له، وهذا ما يصطلح عليه التفويض من فوق التفويض أو التفويض من الباطن ولو حصل ذلك لتشتت المسؤوليات وعمت الفوضى، فالتفويض الذي كان يفترض حلاً صار مشكلة تقتضي حلاً³.

4- يجب أن يكون التفويض جزئياً:

ويقصد بذلك عدم جواز التفويض في كل اختصاصات الأصيل، إنما يجب أن يمس جزء فقط من صلاحياته لأن التفويض كاملاً أمر مخالف للقواعد العامة، فإن النصوص القانونية تستعمل كلمة "جزء" أو "بعض" للدلالة على التفويض الجزئي، إذ تنص على اختصاصات معينة تمكن صاحب الاختصاص الأصيل أن يفوضها إلى أحد الموظفين⁴.

1- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 45.

2- خالد فايز الحويلة العجمي، مرجع سابق، ص 89.

3- صبري محمد السنونسي، "ركن الإختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه: دراسة مقارنة"، مجلة الحقوق الكويتية، عدد 4، 2007، ص 117.

4- سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابقة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1987، ص 118.

5- يجب أن يكون التفويض مؤقتاً:

إن طبيعة التفويض في ممارسة الاختصاص يكون مؤقتاً وليس أبدياً، فإن لم يكن محدد المدة، فهذا يعتبر تنازل من الأصل عن ممارسة اختصاصه، كذلك لا يجوز للمفوض إليه ممارسة الاختصاص ما التفويض بعد انتهاء مدته وإلا اعتبر عملاً باطلاً لأنه صدر من شخص غير مختص، وقد تكون المدة محددة في النص القانوني الذي أجازها، وقد تكون السلطة التقديرية في تحديد المدة تعود للأصيل، كما يستطيع إلغاء التفويض في أي وقت قبل انقضاء المدة المحددة له¹.

الفرع الثاني

أنواع التفويض في الاختصاص

ينقسم التفويض الاختصاص من الناحية الموضوعية إلى نوعين: تفويض الاختصاص (أولاً) وتفويض التوقيع (ثانياً).

أولاً: تفويض الاختصاص

يتمثل تفويض الاختصاص في نقل أو تحويل صلاحية اتخاذ بعض القرارات الإدارية من صاحب الاختصاص الأصل إلى غيره من المرؤوسين الإداريين، إذ ينقل صاحب الاختصاص الأصل جزء من اختصاصاته باتخاذ القرارات الإدارية ذات الأهمية البسيطة أو ذات الطبيعة الفنية إلى بعض الجهات الإدارية، و بموجب هذا النوع من التفويض، يتخلص الرئيس الإداري الأعلى من القرارات الإدارية البسيطة والفنية، ويعهد بها إلى أحد مرؤوسيه المختصين بموضوعها²، ولعل من أبرز آثار ونتائج العمل بهذه الصورة من التفويض هي

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية مقومات وعيوب القرار الإداري، دار الفكر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016، ص 76.

2- سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 129.

حرمان الأصل من مباشرة العمل الإداري محل التفويض طيلة مدة التفويض وتحميل المفوض إليه المسؤولية الكاملة، عما فوض له نصاً¹.

ومثال على ذلك ما تبناه المشرع الجزائري في نص المادة 4 من قانون تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والتي ورد فيها ما يلي: " لا تصح الصفقات ولا تكون نهائية إلا إذا وافقت عليها السلطة المختصة المذكورة أدناه حسب الحالة: مسؤول الهيئة العمومية، الوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، المدير العام، أو مدير المؤسسة العمومية ويمكن كل سلطة أن تفوض صلاحياتها في هذا المجال إلى المسؤولين المكلفين بأي حال بإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها² والعمل بهذا النوع من التفويض يترتب عنه عدة نتائج منها :

تأخذ القرارات الصادرة عن المفوض إليه في تفويض الاختصاص قوة القرارات الصادرة منه شخصياً وليس قوة القرارات الصادرة من صاحب الاختصاص الأصل، مثال على ذلك تفويض رئيس الجمهورية لوزير التعليم العالي في إصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات، فتكتسي هذه اللائحة قوة القرارات الوزارية وليس قوة قرارات رئيس الجمهورية³. كما يشترط في تفويض الاختصاص أن يمتلك المفوض إليه سلطة إصدار القرارات الإدارية إذا كان الاختصاص محل التفويض يتطلب إصدار مثل هذه القرارات و إلا لا يستطيع المفوض إليه تنفيذ ما فوض إليه⁴.

1- بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، دراسة تحليلية نقدية ومقارنة، دار الهدى، عين مليلة، 2014، ص ص 283-284.

2- مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50، صادر في 20 سبتمبر 2015.

3- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي، دار المعارف، مصر، 2004، ص 208.

4- عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص 170.

ثانيا: تفويض التوقيع

يتمثل تفويض التوقيع في الترخيص أو السماح لأحد المرؤوسين الإداريين من توقيع بعض القرارات الإدارية، لكن تحت رقابة و مسؤولية صاحب الاختصاص الأصلي، إذ تقتصر صلاحية المفوض إليه على التوقيع المادي على مشروع القرار وإضفاء الصفة الرسمية عليه¹.

ونظرا لارتكاز هذا النوع من التفويض على الطابع الشخصي فإن استقالة أو وفاة أحد طرفي التفويض أو زوال الصفة عنه، أو إنهاء مهامه يؤدي إلى انتهاء عملية التفويض كلياً².

وقد تبني المشرع الجزائري هذه التقنية، يظهر ذلك من خلال القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية، كالقانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية: إذ نصت المادة 135 منه على ما يلي: " يتصرف المندوب البلدي تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي و باسمه و يتلقى منه تفويضا بالإمضاء"³.

وكذلك المادة 126 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية نصت على ما يلي " يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها"⁴.

وتترتب العمل بتفويض التوقيع عدة نتائج: حيث أنه لا يؤدي إلى حرمان الأصل من ممارسة اختصاصاته رغم التفويض⁵، كذلك القرارات الصادرة من المفوض إلى المفوض إليه

1- راجع في ذلك: قرياص بريزة، نظام التفويض الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2018-2019، ص ص 19-20.

2- بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، ص 44

3- المادة 135 من قانون رقم 11-10، المتعلقة بالبلدية، مرجع سابق.

4- المادة 126 من قانون رقم 12-07، المتعلقة بالولاية، مرجع سابق.

5- عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 204.

بالتوقيع تأخذ قوة مرتبة القرارات الصادرة من الأصل، لأن التفويض في هذه الحالة هو تجسيد لإرادة الأصل¹.

بالإضافة إلى ذلك فإن تفويض التوقيع لا يشترط في المفوض إليه امتلاكه لسلطة إصدار القرارات الإدارية لأنه يستخدم سلطات الأصل².

المطلب الثاني

الحلول في الاختصاص

إلى جانب التفويض الذي يكتسي أهمية بالغة في تحقيق استمرارية العمل الإداري، هناك أيضا الحلول الذي يعد ضرورة حتمية لتسيير شؤون الإدارة الحديثة، لذا فإنه من الواجب التطرق إلى تعريفه وبيان شروطه في (الفرع الأول) وكذا مختلف أنواعه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الحلول في الاختصاص وشروطه

يجب أن نتطرق بداية إلى تعريف الحلول في الاختصاص (أولا) ثم نبين مختلف الشروط التي يخضع لها الحلول في مجال القانون الإداري (ثانيا).

أولا: تعريف الحلول في الاختصاص

قد تحصل موانع تحول بين صاحب الاختصاص الأصل وقيامه بمهام اختصاصه، أي أن يصبح صاحب الاختصاص الأصل عاجزا عن ممارسة اختصاصه، كأن يتغيب أو أن يصاب بعجز دائم أو بمرض أو أن يقوم أي مانع يحول دون ممارسته لإختصاصه، فيحل محله شخص يعينه المشرع وتكون سلطاته هي نفس سلطات الأصل، فالحلول في

1- عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 208.

2- عيد قريطم، مرجع سابق، ص 170.

الاختصاص لا بد أن ينظمه المشرع، بحيث إذا أغفل عن تنظيمه أصبح الحلول مستحيلا قانونا¹، إلا أن الغياب البسيط لصاحب الاختصاص الأصل كما لو كان في مهمة رسمية ليوم واحد، لا يؤدي إلى قيام الحلول، إذ يفترض في الغياب المقصود لقيام الحلول أن يكون صاحب الاختصاص الأصل قد قام به مانع أو عذر وأنه من الجسامة، بحيث يحول بينه وبين ممارسة اختصاصه².

يستخدم في اللغة القانونية مصطلح « **La suppléance** » للدلالة على الحلول بمعناه المتقدم وذلك حينما يحل الشخص المعين قانونا محل صاحب الاختصاص الأصل في حالة تغيبه عن ممارسة المهام المنوطة له، بالمقابل يستخدم مصطلح « **La substitution** » للدلالة على حلول الرئيس محل المرؤوس، أو حلول جهة الوصاية لإدارية محل الهيئة اللامركزية لامتناعها عن القيام بتصرف قانوني أوجب القانون إجراءه.

يتضمن الحلول هنا معنى الجزاء أو على الأقل المؤاخذة على الامتناع عن إجراء التصرف القانوني، بينما يستخدم في اللغة القانونية العربية مصطلح "الحلول" للدلالة على الحالتين السابقتين رغم الفرق الذي يفصل بينهما، وتميزهما عن بعضهما البعض، فضلا عن اختلاف الآثار القانونية لكل منهما، ولهذا من الأفضل قصر دلالة اصطلاح الحلول على الحالة الأولى فقط بينما يستخدم اصطلاح الحلول بسبب الامتناع للدلالة على الحالة الثانية³، وقد تبنى المشرع الجزائري العمل بهذا الإجراء، وهو ما يظهر جليا من خلال دستور 1996 المعدل والمتمم، وذلك في المادة 102 منه، إذ نصت صراحة أنه إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن وجب أن يجتمع المجلس الدستوري

1- خالد خليل الظاهر، مرجع سابق، ص 124.

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

3- شنتاوي علي خاطر، " دور القضاء الإداري في تحديد المصدر الحقيقي للقرار الإداري المطعون"، مجلة الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 12، 1999، ص 300.

ويثبت حصول هذا المانع ويؤكد بالوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع، ثم يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الجمهورية بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوما رئيس مجلس الأمة¹، ويلاحظ أن هذه المادة قد إستعملت مصطلح "النيابة" للتعبير على حالة الحل.

وهناك مثال آخر عن الحل ورد في نص المادة 102 من قانون البلدية، إذ نصت على ما يلي: " في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الولي يضمن المصادقة عليها و تنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون"².

ثانيا: شروط الحل في الاختصاص

يشترط لتطبيق الحل توافر بعض الشروط التي تتمثل فيما يلي:

1- عدم قدرة صاحب الاختصاص الأصيل على ممارسة الاختصاصات المنوطة به:

يقصد بهذا الشرط عدم قدرة صاحب الاختصاص على مباشرة أعماله الإدارية، أي عدم الإمكانية المادية أو القانونية، كأن يكون صاحب الاختصاص الأصيل موجودًا في مهمة رسمية في الخارج أو موقوف قانونا عن ممارسة مهام وظيفته.

2- وجود نص قانوني يحدد الموظف الذي يحل قانونا محل صاحب الاختصاص الأصيل:

بمجرد التأكد من عدم الإمكانية القانونية أو المادية لصاحب الاختصاص الأصيل، يحل الحال بحكم القانون محل صاحب الاختصاص الأصيل دون حاجة لصدور قرار إداري لتعيين وتكليف الحال بممارسة الاختصاص، وإذا أصدر قرار إداري بهذا الخصوص يعد

1- دستور 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

2- قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

قراراً إدارياً كاشفاً وليس منشئاً لأن الحال يستمد حقه في الحل من القانون مباشرة. إذ تنص المادة 101 من قانون رقم 10-11 على " عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد اذاره أن يقوم تلقائياً بهذا العمل بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الاعذار"¹، كما تنص أيضاً المادة 22 فقرة أخيرة من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله² على أنه: " في حالة غياب رئيس مجلس الدولة أو حدوث مانع له، يخلفه نائب الرئيس " فهذه النصوص القانونية وضحت السلطة الإدارية التي تمارس الحل إذ يحل الحال محل السلطة الإدارية الأصلية بمجرد تحقيق أسباب الحل³.

وهناك شروط أخرى خاصة بالحلول سواءً تعلق الأمر بحل الرئيس محل المرؤوس، أو حل السلطة الوصية محل السلطة اللامركزية، ونظراً لما يمثله هذا الإجراء الأخير من خطر كونه يمس باستقلالية الهيئات اللامركزية، فإن القضاء الإداري لا يجيز هذا الحل إلا بشروط وهي :

- أ. إصدار الأمر إلى صاحب الاختصاص الأصيل، سواء كان هذا الأمر صادراً إلى المرؤوس أو أن القانون ألزم الهيئة اللامركزية بالقيام بعمل معين وجوباً.
- ب. أن يكون القانون قد نص صراحة على الحل، وفي هذه الحالة فإن الحل لا يجوز إلا في الأحوال التي حددها القانون بالذات.

1- قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

2- قانون عضوي رقم 01-98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر. عدد 37، صادر في 01 جوان 1998، معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر عدد 43، صادر في 3 أوت 2011، ومعدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02 مؤرخ في 4 مارس 2018، ج ر عدد 15، صادر في 07 مارس 2018.

3- لعلامة زهير، دور القاضي الإداري في الرقابة على ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2016، ص 58

ج. امتناع صاحب الاختصاص الأصلي عن القيام بالعمل المنوط إليه رغم إعدار وتنبيه الرئيس أو الجهة الوصية¹.

الفرع الثاني

أنواع الحلول في الاختصاص

نميز في هذا الصدد بين حلول الرئيس محل الموظف المروؤوس (أولاً) وحلول السلطة الوصية محل الإدارة المركزية (ثانياً).

أولاً: حلول الرئيس محل الموظف المروؤوس

يحق في هذه الحالة للرئيس أن يحل محل مرؤوسه في اتخاذ القرار، أو التصرف في اختصاصاته، إذ يعتبر الحلول صورة من صور الرقابة اللاحقة على أعمال المروؤوس، والتي تعتبر مظهرًا من مظاهر السلطة الرئاسية².

فتجسيدا لمبدأ حسن سير العمل الإداري، يحق للرئيس أن يحل محل المروؤوس إذا امتنع هذا الأخير عن اتخاذ القرار أو التصرف الذي كان ينبغي عليه إصداره.

ينتقد بعض الفقهاء هذه السلطة على أساس أن الأصل في السلطة الرئاسية، هو ألا يستطيع الرئيس الإداري الحلول محل مرؤوسه في إصدار قرار من اختصاصه حتى ولو امتنع عمدا عن القيام بأعماله وذلك لسببين:

- يتعارض حلول الرئيس محل الموظف المروؤوس مع منطق التدرج الرئاسي ذاته، الذي يفترض تقسيم العمل والاختصاصات بين أكثر من درجة من درجات السلم الرئاسي.

1- كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 80.

2- يقصد بالسلطة الرئاسية: " مجموعة الاختصاصات التي يباشرها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسه فتجعل هؤلاء المرؤوسين يرتبطون بالرئيس الإداري برابطة الخضوع والتبعية" فهي العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري، راجع في ذلك: شوايدي مينة، "الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية"، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 13، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 2015، ص 387.

- يضر هذا الحل بمصلحة صاحب الاختصاص نفسه، إذ يحرمه من قاعدة الفحص المزدوج، وهذه القاعدة تحتم أن يبحث موضوعه على مستويين من مستويات السلم الرئاسي، علاوة على أنها تؤدي إلى شيوع الاختصاص، مما يؤثر على حق الأفراد في المراجعة القضائية ضد هذه الأعمال، فالرئيس الإداري يستطيع إجبار مرؤوسه على إصدار القرار لأنه يستطيع أن ينزل به جزاءات التأديبية¹.

وفي هذه الحالة تقيد سلطة الحل بجملة من الشروط أهمها:

- ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل.

- إصرار المرؤوس عن الامتناع عن التنفيذ².

ثانيا: حلول السلطة الوصية محل الإدارة اللامركزية

يتعلق الأمر في هذه الحالة بالأعمال السلبية للجهات الإدارية اللامركزية، حيث أنه في حالة امتناع هذه الجهات عن إتيان أي تصرف أو عمل يوجب القانون عليها أن تقوم به، ولم يترك لها حرية تقدير وملائمة أو عدم ملائمة إتخاذها، فالجهة الوصية لها أن تراقب هذا الامتناع، بأن تحل محل جهات الإدارة اللامركزية في مباشرة ما امتنعت القيام به، وعادة ما يسبق هذا الحل دعوة من الجهة الوصية للهيئة اللامركزية لكي يباشر العمل الذي تقاعست أو امتنعت عن القيام به، رغم وجوبه قانونا، فإن أصرت على موقفها كان للجهة الوصية أن تحل محلها في إصدار القرار الذي امتنعت عن اتخاذه³، إذ نصت عدة مواد من قانون البلدية رقم 11-10 على ذلك، نذكر على سبيل المثال المادة 203 الفقرة 2 والتي ورد فيها: " في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة قصد تغطية

1- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1996، ص 175.

2- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 69.

3- سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 176.

نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قرارا يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقاً للتشريع الساري المفعول¹.

ففي هذا النوع من الحلول يستدعي الأمر في هذا النوع من الحلول تقييده بجملة من الشروط التي تكفل وتضمن احترام وتوزيع الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية، وكذا الحفاظ على استقلالية الهيئات اللامركزية وهو ما يتمثل فيما يلي:

- لا حلول إلا إذا ألزام القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية.

- تنبيه واعذار صاحب الاختصاص بضرورة اتخاذ القرار

- تقاعس وامتناع مسؤول الإدارة اللامركزية رغم اعذاره وتنبيهه للقيام بذلك العمل².

المطلب الثالث

الإنبابة في الاختصاص

إلى جانب التفويض والحلول توجد كذلك الإنبابة. ولدراسة هذا الأسلوب كإحدى الاستثناءات الواردة على ركن الاختصاص في القرار الإداري يجب التطرق إلى تعريفها (الفرع الأول)، ثم رقابة القاضي الإداري على شروط تطبيقها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الإنبابة

عرف الدكتور "علي خاطر شطناوي"، النائب بأنه "الشخص الذي يكلف مؤقتاً بالحلول محل صاحب الاختصاص الأصلي طيلة مدة تغيبه، أو في الفترة الواقعة ما بين

1- قانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

2- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص ص 69-70.

انتهاء خدماته، ومباشرة الخلف المعين لمهام الوظيفة¹، كما تعرف الإنابة بأنها الإجراء الإداري المطبق لمواجهة حالة غياب الموظف المختص، وذلك عن طريق قيام السلطة الإدارية بإصدار قرار بتكليف موظف آخر له نفس المستوى الوظيفي أو أعلى أو أدنى وذلك للقيام بممارسته اختصاصاته الوظيفية². فالإنابة إذن وسيلة لتجنب شغور الوظيفة العامة، كما يعتبر نظام الإنابة قاعدة يفرضها السير الحسن للمؤسسات الإدارية العامة، وذلك يعود لاستحالة قيام الأصل في كل الوضعيات بالمهام المنوطة به، إذ قد يعترضه سفر أو مرض أو أي سبب آخر يعرقل استمرارية ممارسة مهامه، الأمر الذي يفرض إنابة الغير لضمان استمرارية أداء العمل بما يعود بالنفع على الجمهور.

وقد تعود سلطة إنابة الغير للمتغيب في حد ذاته أو لسلطة أخرى، والنص القانوني هو الذي يحدد شروط المستخلف أو المستفيد من الإنابة³.

ويمكن الإشارة إلى الإنابة من خلال نص المادة 72 الفقرة 2 من قانون البلدية رقم 10-11 التي جاء فيها ما يلي " يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب رئيس"⁴.

يكمن التشابه بين الإنابة والحلول في أن كلاهما تتم بسند قانوني أي وجود نص قانوني يجيزها، بالإضافة إلى أن القيمة القانونية للقرارات الإدارية سواء الصادرة عن النائب أو الحال هي نفس القيمة القانونية للقرارات الصادرة من صاحب الاختصاص الأصل، ويتمتع كل من النائب والحال بكل صلاحيات الأصل⁵.

1- نقلا عن عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية (القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية) دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2011، ص 78.

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص 40

3- بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 124.

4- قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

5- خالد خليل الظاهر، مرجع سابق، ص 128.

ويتمثل الاختلاف بين الحلول والإنابة في أن الحلول يكون بحكم القانون ولا يستلزم صدور قرار إداري، لأنه محدد مسبقاً بموجب قانون، عكس الإنابة فهي غير محددة مسبقاً، مما يستلزم صدور قرار إداري من السلطة العليا لتعيين النائب، ويكون هذا القرار منشئاً وليس كاشفاً¹.

الفرع الثاني

شروط الإنابة في الاختصاص

يقتضي تطبيق الإنابة توافر مجموعة من الشروط القانونية، التي يقوم القاضي الإداري بممارسة رقابة على مدى تحققها، وتتعلق هذه الشروط أساساً بشغور الوظيفة الإدارية (أولاً)، وعدم وجود نص قانوني يقضي بتطبيق الحلول (ثانياً) وضرورة أن تكون الإنابة مؤقتة (ثالثاً)، مع ضرورة وجود قاعدة قانونية تسمح باللجوء إليها (رابعاً)، بالإضافة إلى صدور قرار الإنابة (خامساً).

أولاً: شغور الوظيفة الإدارية

يقصد بشغور الوظيفة الإدارية بالمعنى الضيق حالة الموانع المؤقتة التي تحول دون ممارسة الاختصاص كالمرض، أو السفر لحضور مؤتمر خارج الدولة، أما المعنى الواسع يشمل الموانع المؤقتة والدائمة معاً، لهذا فإن المقصود بشغور الوظيفة الإدارية يشمل جميع الموانع، سواء كانت مؤقتة أو دائمة التي تحول دون ممارسة مهام الوظيفة الإدارية، وذلك بسبب استحالة صاحب الاختصاص الأصل ممارسة اختصاصه ما لم تقض النصوص القانونية بغير ذلك².

1- علي خاطر شنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، ج 2، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 703.

2- شنتاوي علي خاطر، دور القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 304، 305، كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 91-92.

ثانيا: عدم وجود نص قانوني يقضي بتطبيق الحلول

يتعين على السلطة الرئاسية العليا في حالة حصول مانع يحول دون مباشرة الاختصاص، تحديد النائب الذي يحل محل صاحب الاختصاص الأصلي، لتأمين أداء مهام الوظيفة الإدارية الى غاية زوال المانع أو تعيين من يخلف الموظف الغائب، وإذا حددت النصوص القانونية الموظف الحال مسبقا في حالة شغور الوظيفة الإدارية، فيحل الموظف المحدد محل صاحب الاختصاص الأصلي المتغيب وبصورة آلية دون حاجة لصدور قرار التكليف، وإذا صدر هذا القرار فهو يكون كاشفا وليس منشئا، ففي حالة وجود نصوص قانونية تتوقع الحلول فلا يمكن للسلطة الإدارية اللجوء إلى الإنابة¹.

ثالثا: أن تكون الإنابة مؤقتة

تتسم الإنابة بأنها ذات طابع مؤقت، إذ أنها تتمثل في نقل مؤقت للاختصاص من الموظف المختص قانونا إلى غيره، لذا لا تكون الإنابة مشروعة إلا إذا كانت لفترة قصيرة نسبيا، ويتحقق القاضي الإداري من أن مدتها لا تتجاوز المدة العادية والمعقولة².

رابعا: وجود قاعدة قانونية تسمح باللجوء إلى الإنابة

لتفادي حالة شغور الوظيفة العامة، يتعين على الجهات الإدارية اللجوء إلى الإنابة، ولمشروعية ذلك يجب أن تكون هناك قاعدة قانونية تسمح بذلك، ويمكن أن تكون هذه القاعدة القانونية مكتوبة واردة في الدستور أو القانون أو التنظيم، أو قاعدة غير مكتوبة تتمثل في مبدأ استمرارية المرفق العام، إذ يعتبر هذا المبدأ الأساسي القانوني للإنابة في حالة عدم وجود نص قانوني مكتوب، ويتعين أيضا في القاعدة القانونية التي تنظم الإنابة أن تكون من ذات مرتبة القواعد القانونية التي أناطت الصلاحيات لصاحب الاختصاص المتغيب³.

1- شنتاوي علي خاطر، دور القضاء الإداري....، مرجع سابق، ص 306.

2- كنتاوي عبد الله، مرجع سابق ص 92، لعلامة زهير، مرجع سابق، ص 61.

3- علي خاطر الشنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 704، لعلامة زهير، مرجع سابق، ص ص

خامسا: صدور قرار الإنابة

يتعين لصحة الإنابة أن يصدر قرار خاص يتضمن عادة تسمية الموظف النائب، كما يحدد بدايتها ونهايتها، ومدى الصلاحيات والسلطات التي يمارسها النائب خلال فترة الإنابة وغالبا ما يكون قرار التكليف صريحا، كما يمكن أن يكون ضمنا كحالة استمرار الموظف المحال على التقاعد في ممارسة مهام وظيفته كنائب إلى حين تعيين خلف له¹.

ويجب الإشارة إلى أنه في حالة عدم تحديد النصوص القانونية للسلطة المختصة بإصدار قرار الإنابة، فإن ممارسة هذه الصلاحية ترجع لإختصاص الرئيس الإداري الأعلى، لذا يقتضي تطبيق الإنابة وجود سلطة رئاسية أعلى من صاحب الاختصاص المتغيب أو على أقل تقدير من نفس المستوى الذي يشغله في الهرم الإداري: وعليه يستحيل اللجوء إلى الإنابة في حالة غياب هذه السلطة الرئاسية ما لم يكن هناك نص قانوني يقضي بخلاف ذلك².

1- شنتاوي علي خاطر، دور القضاء الإداري....، مرجع سابق، ص 308، كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص ص 93-94.

2- لعلامة زهير، مرجع سابق، ص 62، كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 95.

الفصل الثاني

عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

إذا كان الاختصاص هو الصلاحية القانونية لموظف معين، أو جهة إدارية معينة في اتخاذ قرار إداري تعبيراً عن إرادة الإدارة، فإن عيب عدم الاختصاص يقع حينما يغتصب من لا سلطة له في إصدار القرار، حينها يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، إذا ما توصل إلى أن ركن الاختصاص تعتريه عيوب محدّدة.

ولدراسة هذا الفصل قسمناه إلى مبحثين، نحاول من خلالهما معرفة مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري وذلك بالتعويض لتعريفه وخصائصه، بالإضافة إلى الاستثناءات الواردة على عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري سواء تعلق الأمر بنظرية الموظف الفعلي أو نظرية الظروف الاستثنائية (المبحث الأول) ثم نتناول صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري أي أنن نتعرض إلى عيب الاختصاص الجسيم وعيب الاختصاص البسيط، بإبراز المتعلقة بكل صورة مع بيان الجزاء المترتب عنها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

لبيان مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري ينبغي بداية تعريفه وتحديد خصائصه (المطلب الأول)، ثم إبراز الاستثناءات الواردة عليه، والمتمثلة أساساً في نظرية الظروف الاستثنائية ونظرية الموظف الفعلي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعريف عيب عدم الاختصاص وخصائصه

نتعرض بداية إلى تعريف عيب ركن الاختصاص في القرار الإداري (الفرع الأول)، ثم نبين مختلف خصائصه ومميزاته التي ينفرد بها مقارنة مع حالات عدم المشروعية الأخرى خاصة وأنه يعد أقدم هذه الحالات والعيوب (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف عيب عدم الاختصاص

للإلمام بتعريف عيب عدم الاختصاص، نتعرض إلى تعريفه حسب الفقه الفرنسي (أولاً) ثم نقدم بعض التعاريف المقدمة لجانب من الفقه العربي لهذا العيب (ثانياً).

أولاً : تعريف عيب عدم الاختصاص في الفقه الفرنسي

عرف عيب عدم الاختصاص في نطاق القرارات الإدارية بعدة تعريفات حيث أن بعض الفقه الفرنسي للقانون العام إتجه ربط عدم الاختصاص بالموظف العام، ومنهم الفقيه الفرنسي لافيرير، إذ عرفه بأنه "عدم القدرة القانونية لسلطة من السلطات الإدارية على إصدار قرار أو إجراء عمل، لأنه يدخل في نطاق ما تملكه من مكينات قررت لها قانوناً"¹.

1- أمل يوسف عبد القادر البسيوني، أحكام دعوى إلغاء القرار الإداري لعيب عدم الاختصاص في فلسطين (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، 2017، ص 120.

كما عرف أيضا على أنه: " هو عدم الأهلية الشرعية لسلطة إدارية لاتخاذ قرار أو إبرام عقد لا يدخل ضمن صلاحياتها". أما الفقيه بونارد عرّفه بأنه " يكون القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص، إذا كان من الممكن اتخاذه لكنه أتخذ من طرف عون آخر غير العون الذي من الممكن أن يتخذ من طرفه"¹. أما الأستاذ روالند عرّفه "بعدم قدرة الموظف قانونا على اتخاذ قرار من القرارات"، ويقصد بذلك عدم قدرة السلطات الإدارية بإصدار قرار أو إجراء عمل لأن القانون لا يقرر بذلك².

أما الفقيه René Chapus عرّفه بـ :

« Il y a incompetence quand une autorité administrative prend une décision ou signe un contrat sans avoir la qualité de le faire, c'est-à-dire qu'elle n'est pas juridiquement habilitée à se comporter comme elle le fait »³.

ويقصد بكلامه هذا، أنه يوجد عدم الاختصاص عندما تقوم سلطة إدارية بإصدار قرار أو توقع عقد دون أن يكون لها الصفة للقيام بذلك، بمعنى أنها غير مؤهلة قانونا للقيام بذلك التصرف.

ثانيا: تعريف عيب عدم الاختصاص في الفقه العربي

بالنسبة للفقه المصري عرف الدكتور "محمود عاطف البنا" عيب عدم الاختصاص بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل إداري معين نظرا لصدوره من عضو أو هيئة أخرى، فالقواعد القانونية تحدد اختصاصات الهيئات الإدارية، ويتحقق عدم الاختصاص إذا مارس

1- لحسن بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2007، ص 68.

2- أمل يوسف عبد القادر البسيوني، مرجع سابق، ص 120.

3- CHAPUS René, droit administratif général, tome 1, 9^{ème} édition, Montchrestien, paris

1995, p 900

أحد أعضاء السلطة الإدارية عملا لا يملكه قانونا وإذا قام فرد عادي ليست له أي ولاية أو صفة عامة بممارسة عمل من أعمال السلطة الإدارية " ¹، كما عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو شخص آخر" ².

وبخصوص تعريف عيب عدم الاختصاص في الجزائر نجد الأستاذ "عمار عوابدي" عرفه أنه "إذا كان ركن الاختصاص هو مجموع الصلاحيات الممنوحة للموظف بموجب القانون أو المبادئ العامة وهو يتخذ عدة أشكال وصور فهناك الاختصاص المكاني والاختصاص الزمني والموضوعي، فإذا خالف مصدر القرار الإداري قواعد الاختصاص كان القرار الإداري معيبا بعيب عدم الاختصاص ومستوجبا في ذات الوقت إلغاء القرار لعدم مشروعيته" ³، أما الأستاذ "محمد الصغير بعلي" فقد عرف عيب عدم الاختصاص « incompetence » كأحد العيوب التي تصيب القرارات الإدارية بأنه: "عدم القدرة على مباشرة عمل معين جعله القانون من سلطة هيئة أو فرد آخر أي مخالفة وخرق قواعد الاختصاص في المجال الإداري" ⁴.

وتجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري الجزائري قد عرف عيب عدم الاختصاص هذا ما يتضح من خلال الاطلاع على القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى. كذلك الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا لاحقا والمنشورة في قسم المستندات بالمحكمة العليا من سنة 1989 إلى 1999، وكذلك نشرة القضاة الصادرة عن مديرية البحث لوزارة العدل، وقرارات مجلس الدولة حاليا والغير المنشورة من سنة 1999 إلى 2001، وفي هذه

1- محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، للنشر والتوزيع، القاهرة، بدون سنة الطبع، ص 231.

2- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص 357.

3- عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 162.

4- بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص 108.

الحالة في أغلب الأحيان فإن القاضي الإداري لا يذكر عيب عدم الاختصاص بل يشير فقط إلى تجاوز السلطة فقط¹.

الفرع الثاني

خصائص عيب عدم الاختصاص

يتميز عيب عدم الاختصاص بجملة من الخصائص أعطت له مكانة ومعاملة خاصة من القاضي الإداري فهو العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام (أولاً) وهذا ما يثير إشكالية مدى جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص (ثانياً)، وإمكانية المطالبة بالتعويض عن عيب عدم الاختصاص (ثالثاً).

أولاً : ارتباط عيب عدم الاختصاص بالنظام العام

يتميز عيب عدم الاختصاص بأنه يتعلق بالنظام العام في القانون الإداري الفرنسي، فقواعد الاختصاص بالنسبة لأعمال الإدارة تعتبر من النظام العام، كون القانون الإداري يقوم كلية على فكرة الاختصاص، وهذا منذ صدور قانون 16-24 أوت 1790 الذي إستحدث مبدأ الفصل بين السلطات الإدارية والقضائية، وهي من أكثر الوسائل تكريساً على صعيد المنازعات الإدارية وهذا ما أكد عليه القضاء الإداري في فرنسا خصوصاً محكمة التنازع التي أعطت لعيب عدم الاختصاص مكانة مميزة باعتباره من النظام العام².

ويعتبر عيب عدم الاختصاص من أقدم أوجه الإلغاء ظهروا في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، والأصل الذي استمدت منه العيوب الأخرى. ويترتب على تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام النتائج التالية:

- يجب على القاضي أن يبحث عن هذا العيب من تلقاء نفسه حتى لو لم يثره الخصوم.

1- لحسن بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 98.

2- لعلامة زهير، مرجع سابق، ص 113.

- لا تستطيع الإدارة أن تتفق على تحديد قواعد الاختصاص مع الأفراد كأن تعدّل في عقد من العقود المبرمة حسب ما قرّره القانون، لأن هذه القواعد شرعت لتضع قواعد قانونية ملزمة تحقيقاً للمصلحة العامة.

- لا تستطيع الجهة الإدارية المختصة أن تتنازل عن اختصاصها لجهة أخرى تابعة لها.

- قيام حالة الاستعجال لا يعفي الإدارة من مراعاتها لقواعد الاختصاص، إلا إذا بلغ الاستعجال حداً من الجسامه يصل إلى حدّ اعتباره ظرفاً استثنائياً¹.

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري، فقد اعتبر هو الآخر عيب عدم الاختصاص من النظام العام، و هذا من خلال القرار الصادر في قضية (الشركة ذات الأسهم الجماعي) ضد (والي ولاية تيزي وزو)، حيث ورد في حيثيات القرار ما يلي : "حيث أن شركة التضامن شعبان تلتمس وقف تنفيذ القرار الصادر بتاريخ 24-10-2001 عن الغرفة الجهوية للجزائر أبطلت مقرر رئيس دائرة تيزي وزو التي رخص لها توزيع سير الغاز.

حيث أن الغرفة الجهوية كانت على صواب عندما تمسكت باختصاصها من حيث المادة 07 من ق.ا.م تشير إلى أن المجالس القضائية تختص للفصل في القرارات المتخذة.....

حيث وفضلا عن ذلك فإن قرارا اتخذته سلطة غير مختصة لاتخاذها يحل على أساس أنه قرار منعدم وبطلانه من النظام العام".

من خلال هذا القرار نلاحظ بأن القاضي الإداري الجزائري قد اعتبر عيب عدم الاختصاص متعلقا بالنظام العام².

1- رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014، ص 109-110.

2- عثمانى علي، "عيب عدم الاختصاص في اجتهاد القضاء الإداري الجزائري"، مجلة آفاق علمية، المركز الجامعي تمنراست، مجلد 11 العدد 03، 2019، ص 152 .

ثانياً: مدى جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص

يتعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، لذا فإن فكرة تصحيحه غير جائزة إلا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية، ولا اعتبارات رأت أنها عملية اعتدت بالتصحيح اللاحق لعيب عدم الاختصاص، وذلك باعتماده أو إجازته من الجهة المختصة، شريطة أن يتم ذلك قبل صدور الحكم و ألا يتضمن التصحيح تغييراً في مضمون أو ملاتمة إصدار القرار¹.

رغم أن مجلس الدولة المصري ينكر على السلطة مصدرة القرار الحق في تصحيحه وتنقيته مما شابه من مخالفة لقواعد الاختصاص، إلا أنه يحتفظ لها بحقها في أن تصدر قراراً جديداً في نفس القرار المعيب متلاشية في إصداره ما شاب سابقه من مخالفة لقواعد الاختصاص، ويسري القرار الجديد من تاريخ صدوره وليس استكمالاً لقرار سابق، إلا أن مجلس الدولة المصري قد خالف ذلك حيث تواترت أحكامه في هذا الشأن على إجازة تصحيح القرار المعيب بعدم الاختصاص باعتماده من السلطة المختصة ومن ثم يتحول من قرار غير مشروع وباطل إلى قرار مشروع وصحيح، يسري من تاريخ صدور القرار المشروع، ويشترط لصحة ذلك ألا يتضمن التصحيح تغيير مضمون القرار وملاتمة إصداره²، وهذا لقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر من أحد قراراتها الصادر في 21 ديسمبر 1953 على أنه "الإنذار المطعون فيه إذا صدر من أحد المفتشين، يكون قد صدر من غير الجهة المختصة بإصداره قانوناً ولا يغير من هذا الوضع إحاطة مدير المصلحة به أو اعتماده له لأن القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصح بالاعتماد فيما بعد صاحب الشأن فيه، بل يجب أن يصدر منه إنشائياً بمقتضى السلطة المخولة له"³.

1- عبد العزيز المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002، ص 14.

2- كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 106-107.

3- محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،

د.س.ن، ص 120.

أما على مستوى القضاء الإداري الجزائري، سواء بالنسبة للغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا أو مجلس الدولة حاليا، فلم نعر على قرارات قضائية بخصوص فكرة تصحيح عيب عدم الاختصاص، وعليه فمن الصعب معرفة موقف القاضي الإداري الجزائري في هذا الخصوص، كما أن فقهاء القانون الإداري لم يتعرضوا لهذه المسألة إلا على سبيل الإشارة العابرة فقط، ولعل السبب في ذلك يعود إلى دقة هذا الموضوع من جهة وعدم وجود قضاة متخصصين في مجال المنازعات الإدارية هو مثلما موجود في فرنسا ومصر من جهة ثانية¹.

ثالثا: إمكانية المطالبة بالتعويض عن عيب عدم الاختصاص

القاعدة في مجال المسؤولية الإدارية هو وجود الخطأ، ولا يشترط في الخطأ أن يكون جسيما أو بسيطا، وإن كان لجسامة الخطأ تأثير في تقدير التعويض.

ميّز القضاء الإداري المصري والفرنسي بين نوعين من الخطأ أولهما الخطأ، الشخصي وهو الخطأ الذي ينسب إلى الموظف شخصا، فالموظف وحده من يتحمل المسؤولية، وينفذ الحكم في أمواله الخاصة، ويكون الاختصاص في للقضاء العادي، أما الثاني هو الخطأ المرفقي، وهو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق العام ذاته وهو وحده من يتحمل المسؤولية ويقوم بدفع التعويض من أموال المرفق ويكون الاختصاص للقضاء الإداري، وقد تتحمل الإدارة التعويض المستحق للمضرور عليه وبصفة نهائية إذا كان الخطأ الذي ارتكبه الموظف ذا صلة وثيقة بالمرفق العام، كما قد تضمن الإدارة دفع التعويض للمضرور، ثم بعدها ترجع على الموظف الذي ارتكب الخطأ لاقتضاء مبلغ التعويض الذي سبق وأن دفعته للمضرور².

1- لعلامة زهير، مرجع سابق، ص 124، كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 111.

2- أحمد فرج الصادق ديوب، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري (دراسة مقارنة ما بين القانون الأردني والليبي)، رسالة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2016، ص ص 206-208.

لكن السؤال الذي يطرح بهذا الصدد هل توجد علاقة بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء؟ وهل تؤدي اللامشروعية إلى مسؤولية الإدارة؟ خاصة عندما يتعلق الأمر بعيب عدم الاختصاص؟

يرى الأستاذ "رشيد خلوفي" أنه ينتج عن دعوى تجاوز السلطة مرفوعة ضد قرار إداري مشوب بعيب الاختصاص الإلغاء ، ولا يؤدي هذا العيب إلى تعويض الضحية إذا كان القرار مبررا¹.

هذا يعني أن إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الاختصاص لا يستتبع مسؤولية الإدارة العامة بالتعويض عنه، ما لم يكن العيب جسيما ومؤثرا في موضوع القرار الإداري فجسامة العيب أصبحت شرطا لازما للحكم بالتعويض لعيب الاختصاص وعيب الشكل بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى².

المطلب الثاني

الاستثناءات الواردة عن عيب عدم الاختصاص

وضعت قواعد الإختصاص من أجل تحقيق السير الحسن للجهاز الإداري، وهي قواعد تابعة من مبدأ الموازنة بين المصلحة العامة بضمان النظام العام وإستمرارية سير المرافق العامة من جهة ومصلحة الأفراد بضمان حقوقهم وحياتهم من جهة ثانية، لكن قد تحدث ظروف إستثنائية تؤثر على قواعد الإختصاص تؤدي إلى التخفيف من شدة تعامل القاضي الإداري مع هذه القواعد (الفرع الأول)، كما قد يحدث أن يتدخل شخص عادي لا ينتمي للسلم الإداري ويقوم بإصدار قرارات إدارية تكون مشروعية وصحيحة، وهذا ما يسمى بنظرية الموظف الفعلي (الفرع الثاني).

1- خلوفي رشيد، قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص 23.

2- أمل يوسف عبد القادر البسيوني، المرجع السابق، ص 123.

الفرع الأول

نظرية الظروف الاستثنائية

نشأت نظرية الظروف الاستثنائية من طرف مجلس الدولة الفرنسي ليواجه بها الإدارة في الظروف غير العادية، فأضفى صفة الشرعية على بعض القرارات الإدارية التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية وذلك تحقيقاً لحسن سير المرفق العام¹.

وتتلخص نظرية الظروف الاستثنائية في إحلال المشروعية الاستثنائية مكان المشروعية العادية، فتسمح للإدارة بالتدخل في ميادين مختلفة، بإضفاء صفة المشروعية على بعض القرارات الإدارية الغير مشروعة، وهي مشروعية خاصة استثنائية، وتحدث في ظروف غير عادية كحدوث الزلزال والبراكين، أو الفتن الداخلية والعصيان المدني أو الحروب، فهذه جميعاً تختلف من حيث خطورتها، حينها تتسع سلطات وصلاحيات الإدارة بصورة واسعة، ذلك ما يؤدي الى تعطيل سلطة القواعد القانونية العادية².

ولتطبيق هذه النظرية ألزمت أحكام مجلس الدولة الفرنسي توافر مجموعة من الشروط، وهي أن تكون الظروف استثنائية أي في حالة طارئة يستحيل على الإدارة أن تتخذ تتصرف تصرفاً مشروعاً، والالتجاء إلى هذا الإجراء من أجل مصلحة عامة تحتم ذلك، وتجدر الملاحظة أن مجلس الدولة الفرنسي قد عهد الى فرض قيود على الإدارة حماية لحريات الأفراد، فأخضع ممارسة هذه النظرية لرقابته، فتعرض بذلك الحكم عليها بالتعويضات³، أما في الجزائر بالإضافة إلى حدوث الظرف الاستثنائي، ففي حالة إعلان حالة الطوارئ أو الحصار يجب أن ينص بمرسوم رئاسي بانتقاء المصلحة العامة، بالإضافة إلى تحديد فترة زمنية لممارسة السلطات الاستثنائية، وقد جعلها الدستور الجزائري مدة محددة

1- شوايل عاشور سليمان، مسؤولية الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإداري، منشورات جامعة قاريوس، بنغازي، 1997، ص 265.

2- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 48

3- مازن ليليو راضي، القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2013، ص 35.

ومعينة تبين في المرسوم الرئاسي المعلن لحالتي الحصار والطوارئ، كما شدد على عدم تمديد أي منهما إلا بموافقة البرلمان بغرفتيه حماية لتلك الحريات¹.

ومن آثار تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية نظرا للظروف العسبية التي تمر بها الإدارة في هذه الحالة والتي تفرض عليها الخروج عن مبدأ المشروعية فإن قراراتها تعتبر مشروعة على الرغم من مخالفتها لمبدأ المشروعية، حيث رأى مجلس الدولة الفرنسي على إمكانية تحرر الإدارة من بعض الشكليات والإجراءات الواجب مراعاتها في ظل الظروف العادية عند إصدارها لقراراتها²، كذلك الخروج عن قواعد الاختصاص حيث يجوز للقضاء الإداري أن يتجاوز القواعد المحددة للاختصاص في ظل الظروف الاستثنائية، وذلك ما أقره مجلس الدولة الفرنسي من مشروعية قرارات إصدارها إحدى الجهات الإدارية بتفويض اختصاصاتها لجهة أخرى أثناء الحرب، على الرغم من غياب النص القانوني الذي يسمح لها بالتفويض³.

وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أنه وفي حالة الحرب بإمكان السلطات الإدارية أن تفوض الاختصاصات المنوط لها و لو في غياب نص قانوني يدل على ذلك صراحة، ومثال على ذلك ما صدر في حكم قضية سويكي، حيث أنه بعد الحرب العالمية الأولى وضع مرفق السكك الحديدية تحت إشراف السلطة العسكرية طبقا للقانون الصادر في 1988/12/28، لكن شبكة خطوط أورليان قامت بإصدار قرار يتضمن عدم مسؤولية مرفق السكك الحديدية عن فقدان البضائع، واعتمد قرار رئيس المكتب الرابع للقيادة العامة للجيش بالتفويض عن وزير الدفاع، وعلى هذا الأساس قامت شركة سويكي بالطعن في هذا القرار بدعوى تجاوز السلطة على أساس أن ذلك يعد من صلاحيات وزير الدفاع، وهذا ما يخالف القانون، لأن القانون لا يجيز التفويض، لكن مجلس الدولة اعتبر هذا التصرف ظرفا

1- بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 21.

2- علي عبد الفتاح محمد، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 86.

3- علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص 87.

من ظروف الحرب، ويمكن لوزير الدفاع تفويض سلطاته رغم أن المشرع لم يجز ذلك صراحة، وبناءً على ذلك قضى بأن القرار المطعون فيه يعتبر مشروعاً¹.

أما في الجزائر فقد أبدى القضاء الجزائري موقفه، إذ اعتبر بموجب احترام قواعد الاختصاص و إلا حكم القاضي بإلغاء قرار الإدارة المخالف لتلك القواعد، و في حالة ما إذا كانت هناك ظروف استثنائية تبرر عدم إمكانية احترام قواعد الاختصاص فإن القاضي الإداري سيحكم بمشروعية القرار الإداري². ويشترط أن تكون الظروف الاستثنائية هي السبب المباشر لتلك المخالفة، كونها تشكل تهديداً للمصلحة العامة إذا لم يتم إتخاذ ذلك القرار، فإن الظروف الاستثنائية لا تكفي لوحدها للحكم بمشروعية القرار المخالف لقواعد الاختصاص.

الفرع الثاني

نظرية الموظف الفعلي

عرف الأستاذ "سليمان الطماوي" الموظف الفعلي بأنه هو الفرد الذي عين تعييناً معيّناً، أو الذي لم يصدر قرار تعيينه إطلاقاً، ومع ذلك تعتبر قراراته سليمة³، أو هي حالة استثنائية وصورة من صور ممارسة الاختصاص المشروعة قانوناً، وتظل القرارات الصادرة في ظلها صحيحة وسليمة وقد نجت من قبضة قاضي الإلغاء، وتؤدي لنفي صفة العيب عن تلك القرارات⁴، وإذا كان الأصل هو عدم الاعتداد بالتصرفات الصادرة عن هؤلاء الأشخاص، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد اعتد بهذه التصرفات، وأضفى عليها صفة الشرعية وذلك حماية للمتعاملين مع المرفق من الأشخاص حسنوا النية، وذلك عملاً بفكرة

1- حسين بن الشيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 133.

2- بدران مراد، الرقابة القضائية.....، مرجع سابق، ص 279.

3- مقتبس عن بدران مراد، الرقابة القضائية.....، مرجع سابق، ص 279.

4- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 318.

الأوضاع الظاهرة في الظروف العادية، كما تم الاعتداد بها في الظروف الاستثنائية وذلك تطبيقاً لمبدأ دوام وحسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد¹.

كرس المشرع الجزائري مثل هذا التسيير الذي يقوم به الموظف الفعلي في المادة 1/280 من الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المعدل و المتمم و المتضمن القانون البلدي لسنة 1967 و التي نصت على " كل شخص غير القابض البلدي يتدخل بدون إذن في إدارة نقود البلدية يعتبر لهذه الإدارة محاسباً"².

يقوم أساس نظرية الموظف الفعلي تبعا للحالة، إذ تقوم على فكرة الأوضاع الظاهرة في الظروف العادية (أ)، كما تقوم على فكرة الضرورة في حالة الظروف الاستثنائية (ب).

أ - أساس نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية:

قد تعين الحكومة موظفا في وظيفة ما، ويبدأ في مباشرة عمله، وإصدار قرارات في مجال اختصاصه، وبعدها قد يطعن في قرار تعيين هذا الموظف، وبلغى تعيينه ففي هذه الحالة نجد أن هناك شخصا توفر فيه ظاهريا صفة الموظف، ولكن في الحقيقة لم يقلد مهام وظيفته تقليدا قانونيا، واستنادا على فكرة الأوضاع الظاهرة، فإن القرارات الصادرة من هذا الشخص لا تعد مشوبة بعيب عدم الاختصاص وقراراته صحيحة ولا تعد اغتصابا للسلطة³، وذلك حماية للمتعاملين معه حسنوا النية، وقد استقر القضاء في كل من فرنسا ومصر على الاعتداد بتصرفاته و إضفاء شرعية عليها حماية للمتعاملين و اعتبارها صادرة من موظف عام اعتمادا على الظاهر⁴.

1- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2009، ص 312.

2- عمور سلامي، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، أطروحة لنيل شهادة دكتوراة الدولة في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2012، ص 142.

3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري "الأسباب والشروط"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص 75، لعلامة زهير، مرجع سابق، ص 149.

4- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008، ص 312 وما يليها.

ب- أساس نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية:

قد تحدث ظروف استثنائية كحالة الحرب أو ثورة مسلحة، وقد يهرب بعض الموظفين الذين يتولون مناصب هامة، فإذا تقدم فرد أو أفراد واحتلوا هذه المناصب، وأخذوا يزاولون الاختصاصات المخولة لأصحابها قانوناً فإن أعمالهم تعد صحيحة من وجهة نظر القانون الإداري¹، وذلك على أساس مبدأ ضرورة سير المرافق العامة².

المبحث الثاني

صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

استقر الفقه والقضاء الإداريين على تقسيم عيب عدم الاختصاص الى نوعين مختلفين. ويترتب على تكيف حالة عدم الاختصاص وادخلها تحت أي من الصورتين نتائج قانونية مختلفة، وذلك بوجود صورتين لعيب عدم الاختصاص، إذ تتمثل الصورة الأولى في عيب عدم الاختصاص الجسيم أو ما يعرف باغتصاب السلطة، (المطلب الأول)، أما الصورة الثانية فتتمثل في عيب عدم الاختصاص البسيط (المطلب الثاني).

المطلب الأول

عيب عدم الاختصاص الجسيم

يترتب على عيب عدم الاختصاص الجسيم جعل القرار الإداري منعماً وفاقداً لصفته كقرار إداري و يصبح مجرد واقعة مادية لا تلحقه حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه، ويأخذ عيب عدم الاختصاص الجسيم، أو ما يعرف باغتصاب السلطة حالات عديدة إتفق عليها الفقه والقضاء الإداريين (الفرع الأول)، ويضيف الإجتهد القضائي حالات أخرى توسعاً منه في ذلك (الفرع الثاني).

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 75-76.

2- لعلامة زهير، مرجع سابق، ص 154.

الفرع الأول

الحالات التقليدية لعيب عدم الاختصاص الجسيم

تتمثل الحالات التقليدية لعيب الاختصاص الجسيم في صدور قرار إداري لا صلة له بالإدارة (أولاً)، وإعتداء السلطة التنفيذية على إختصاصات السلطة التشريعية (ثانياً)، وإعتداء السلطة التنفيذية على إختصاصات السلطة القضائية (ثالثاً).

أولاً: صدور قرار إداري من فرد عادي لا صلة له بالإدارة

في هذه الحالة يقوم فرد عادي لا يتمتع بصفة الموظف العام بإصدار قرار إداري، فيعتبر القرار الصادر منه منعماً لافتقاده شرطاً هاماً يفترض توافره في كل القرارات الإدارية، ألا وهو صدورهما عن شخص عام، ولقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن صدور القرار من فرد عادي يشوبه بمخالفة جسيمة ينحدر الى حد الانعدام¹، ورأى مجلس الدولة الفرنسي طبقاً لنظرية الموظف الفعلي سبيل الاستثناء صحة تلك القرارات لحماية الظاهر وذلك في الظروف الاستثنائية بسبب الحروب مثلاً مما يؤدي الى اختفاء السلطة الإدارية، الأمر الذي يحتم تشغيل المرافق العامة في مثل هذه الحالات².

أما بخصوص القاضي الإداري الجزائري فهو لا يأخذ بنظرية الانعدام إلا نادراً ولا يصرح بها في منطوق القرار القضائي، بل يكتفي فقط بعباراة الإبطال، غير أنه ترد عليها استثناءات منها حالة الموظف الفعلي، إذ اعتبر القضاء الإداري القرارات الصادرة من الأفراد الذين يباشرون مهام الوظيفة العامة ويحلون محل الموظفين القانونيين الذين ينقطعون عن عملهم بسبب الحرب أو الثورات موظفين فعليين وفي الظروف الاستثنائية وتعتبر قراراتهم صحيحة في الظروف الاستثنائية و ترتب آثار قانونية³.

1- عبد العزيز عبد منعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 311.

2- علي عبد الفتاح، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 311.

3- لحسين بن الشيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 98، عثمان علي، مرجع سابق، ص 154-155.

ثانياً: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية

في هذه الحالة يكون الاعتداء ظاهراً، كونه يمثل إخلالاً جسيماً بمبدأ الفصل بين السلطات، وعليه لا يجوز للسلطة التنفيذية إحلال نفسها محل المشرع في ممارسة وظيفة التشريع، حيث يقتصر دور السلطة التنفيذية على تنفيذ التشريع بما تملكه من أدوات ذلك التنفيذ دون تجاوز لهذا الدور معتدية إلى اختصاص السلطة التشريعية¹.

يعتبر مجلس الدولة الفرنسي مثل هذا التعدي بمثابة عيب عدم الاختصاص البسيط، ويعلل الفقهاء مسلكه بغموض نصوص الدستور المحددة للاختصاص، كما أن حدود الاختصاص ليست ثابتة في الظروف العادية غيرها في الظروف الاستثنائية²، ومنه لا يجوز للسلطة التنفيذية الاعتداء على اختصاص السلطة التشريعية، كسبها للقوانين، إذ يعتبر ذلك اغتصاباً للسلطة، فالقرارات التي تصدر منها هي قرارات منعقدة وليست لها قيمة قانونية³.

في مصر نجد مسألة استحداث الضرائب وتعديلها أو إلغاؤها تعتبر من اختصاص السلطة التشريعية حسب ما تنص عليه المادتين 81 و 82 من الدستور المصري لسنة 1971، إذ لا يدع مجال لتدخل السلطة التنفيذية في هذا الميدان، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا "تقرير رئيس مصلحة الضريبة العامة على المبيعات زيادة أسعار بعض فئة الضريبة على المنتجات يعد غصباً لسلطة التشريع واعتداء من السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية"⁴.

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، مرجع سابق، ص 66

2- عبد الله طلبية، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط 2، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، دت، حلب، ص 263.

3- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 315.

4- المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1055، لسنة 43 قضائية، مؤرخ في 27 جوان 1999، نقلاً عن ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 636.

وبخصوص القضاء الإداري الجزائري اعتبر اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطة التشريعية مشوبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم، حيث ورد في حيثيات قرار صادر عن مجلس الدولة في قضية بين (يونين بنك) ضد (محافظ بنك الجزائر) " حيث أن هذه الدعوى تهدف إلى إبطال مقرر مديرية مراقبة الصرف لبنك الجزائر المؤرخ في 1999/02/01 المتضمن السحب المؤقت لصفة الوسيط المعتمد لعمليات الصرف التي منحت من قبل للمدعية بتاريخ 1995/05/08 والمبلغ لها في 1995/06/06.

حيث أن المدعية تتمسك بأن المقرر يشكل عقوبة تأديبية لا يمكن إصدارها إلا من طرف اللجنة المصرفية، وذلك تطبيقا للمادة 156 من القانون رقم 90-01 المؤرخ في 1990/04/14 المتعلق بالنقد والقرض، وبالتالي فإنه مشوب من بين عيوب أخرى، بعيب تجاوز السلطة، بحيث أن المدعي عليه يتمسك بالعكس بأن هذا القرار اتخذ من طرف محافظ بنك الجزائر تطبيقا للمادة 15 من النظام رقم 95-07 المؤرخ في 1995/12/23 "

فقد قضى مجلس الدولة أن مجلس النقد والقرض قد تجاوز سلطته حينما أضاف لبنك الجزائر صلاحية سحب صفة الوسيط المعتمد للعمليات والتي هي في الحقيقة من اختصاص السلطة التشريعية في إضافة هذه الصلاحية، ذلك أن محافظ بنك الجزائر لا يمكنه اتخاذ قرارات في مسائل تنظيم الصرف، إذ أنه ملزم بتنفيذ المقررات المتخذة من طرف مجلس النقد والقرض، وإصداره لمقرر السحب المؤقت لصفة الوسيط الممنوحة ليونين بنك يعتبر ذلك تجاوزا للسلطة¹.

ثالثا: اعتداء السلطة التنفيذية على السلطة القضائية

تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات والذي يحول دون ممارسة سلطة ما اختصاصا أناط به المشرع سلطة أخرى، معنى ذلك أن السلطة التنفيذية لا تستطيع إصدار قرار في

1- قرار مجلس الدولة رقم 2138، مؤرخ في 08 ماي 2000، مجلة الدولة عدد 6، 2005، ص 75.

موضوع يدخل في اختصاص السلطة القضائية وإلا كان قرارها مشوبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم والسبب في ذلك أن أعضائها مستقلين وحياديين مما يشكل ضمانا للمتقاضين¹.

وفي قضاء مجلس الدولة الفرنسي نجد الكثير من الأحكام التي تقرر انعدام القرار الإداري بسبب الاعتداء على السلطة القضائية، مثل الحكم الصادر في قضية الدكتور جبرارد في 31 مايو 1957، حيث جاء فيه (إن القرار الصادر من المحافظ والذي أبطل العملية الانتخابية في 27 أبريل 1953 معدوم، لأن المدير تدخل في مسألة يختص بالفصل فيها القضاء الإداري وحده....)²

أما فيما يخص القضاء الإداري الجزائري لا يطبق نظرية الانعدام إلا نادرا ولا يصرح بها بصورة دقيقة في منطوق قراراته³، ويكتفي بذكر عبارة الإبطال لتجاوز السلطة، ولا يذكر نوع العيب الذي يصيب القرار الإداري والأثر المترتب على ذلك⁴، ويمكن الإشارة إلى ملاحظة مهمة هي أن هناك حالات التي يجيز فيها القانون صراحة لسلطة إدارية معينة بممارسة اختصاصات قضائية، مثل حالة مجلس المحاسبة في الجزائر⁵.

ومن تطبيقات مجلس الدولة حول عيب عدم الاختصاص نجد القرار الصادر بتاريخ 2000/03/27، قضية والي ولاية عنابة ضد جمعية الأمل، والذي ورد فيه: " حيث أن المستأنف ينكر على الجهات القضائية أهلية النظر في قضية الحال، باعتبار قرار حل

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 80.

2- الشاعر رمزي، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص ص 98-99.

3- بوفلجة عمري، قضاء الإلغاء في الجزائر وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، دراسة مقارنة، المكتبة المصرية للنشر والتوزيع، الجيزة، 2010، ص ص 103-104.

4- بودريوه عبد الكريم، "جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، درجات البطلان في القرارات الإدارية"، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 113.

5- أمجوج نوام، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2007، ص 60 وما بعدها، لعلامة زهير، مرجع سابق، ص 174.

جمعية الأمل المستأنف عليها يشكل عملا من أعمال السيادة، وبالتالي يفلت من الرقابة القضائية، ولكن حيث أن هذا النعي يدخل وفقا للمادة 138 من الدستور، ومن ثم يعد اعتداءً على اختصاص الجهة القضائية ، وحيث أكثر من ذلك فإن القرار موضوع النظر، فيه إستحواذ لإختصاص أناطه القانون رقم 90-31 لاسيما في مواده 33، 35 و 37 منه والتي تفيد جميعها منعة الأشخاص والهيئات المناط بها حل الجمعيات دون غيرها، وحيث أن هذه التتبعات المشار إليها من النظام العام...¹.

الفرع الثاني

توسيع القضاء الإداري في حالات عيب عدم الاختصاص

بعد تعرضنا إلى الحالات التقليدية لعيب الاختصاص الجسيم، أي تلك الحالات التي إستقر عليها الفقه والقضاء الإداريين، يجب الإشارة إلى أن القضاء الإداري قد توسع من حالات عيب الاختصاص الجسيم أي من فكرة إغتصاب السلطة، بحيث أضفى هذا الوصف على حالة إعتداء المروؤوس على إختصاص رئيسه (أولا)، وكذلك في حالة إعتداء هيئة تأديبية على إختصاص هيئة تأديبية أخرى (ثانيا).

أولا : اعتداء الموظف المروؤوس على اختصاصات رئيسه الإداري

تعد هذه الحالة الأكثر وقوعا في حالات عدم الاختصاص، وتحدث عندما يصدر المروؤوس قرارا من اختصاص رئيسه بدون تفويض منه، حينها يكون القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص البسيط، كإصدار نائب المحافظ قرار هو من اختصاص المحافظ².

اعتبر القضاء الإداري في بعض أحكامه القديمة بأن القرارات الإدارية الصادرة من المروؤوس والتي من اختصاص رئيسه الإداري، هي قرارات معدومة على أساس أنها مشوبة باغتصاب السلطة، لكن عدل هذا الرأي، حيث لا تصل هذه القرارات إلى درجة الانعدام،

1- نقلا عن لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، ج2، دار هومة، الجزائر، 2004 ، ص 203.

2- الحلو ماجد راغب، مرجع سابق، ص 371

مثال ذلك القرار الصادر من مدير الإدارة التعليمية بدلا من صدوره من مدير المديرية التعليمية¹.

أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر في هذا الصدد على أن اعتداء سلطة دنيا على اختصاص مخول لسلطة أعلى منها يجعل القرار الصادر منها معدوما، ويعتبر اغتصابا للسلطة. فلقد قضت بأن المحافظ الذي فوض المأمور في رئاسة مجلس مدينة لم يفوضه في إصدار قرارات تعيين الموظفين، فإذا أصدر المأمور مثل تلك القرارات التي هي من اختصاص المحافظ، فقراره يعتبر معدوما².

ونذكر في النظام القضائي الجزائري حكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 22 يناير 1977 في ملف القضية رقم 14308 والقاضي بإلغاء قرار السيد مدير معهد الحقوق والعلوم الإدارية بجامعة الجزائر، والذي يتضمن فصل أستاذ مساعد بالمعهد لأن السلطة الإدارية المختصة بذلك هو السيد وزير التعليم العالي، طبقا لأحكام الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وتطبيقا لأحكام المادة 17 من المرسوم رقم 28-295 والمتضمن القانون الأساسي للأساتذة المساعدين³.

ثانيا: اعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة تأديبية أخرى

اعتبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن قيام هيئة تأديبية بالاعتداء على اختصاص هيئة تأديبية أخر سببا لاعتبار القرار الإداري الصادر من الهيئة المعتدية معدوما، أي أنها إعتبرت ذلك ضمن حالات تجاوز السلطة حيث قضت بأن: ".....مجلس التأديب المطعون في قراره قد انتزع ولاية جماعة كبار العلماء في محاكمة عالم من علماء

1- أمل يوسف عبد القادر البسيوني، مرجع سابق، ص ص 132-133.

2- كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص ص 143-144.

3- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج 2، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 1998، ص 506.

الأزهر لفعل نسب إليه، هو في حقيقته وجوهره مما تملك هذه الجماعة ولاية الحكم فيه، وهذا العيب الذي إعتري القرار لا يجعله قابلاً للإلغاء، مع اعتباره قائماً إلى أن يقضي بإلغائه، بل هو عيب ينهض إلى حد اغتصاب السلطة الذي ينزل بالقرار إلى جعله فعل مادي عديم الأثر قانوناً¹.

و واقع الأمر أن الجزاء المناسب لاعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة تأديبية أخرى هو البطلان، حيث تعتبر الجهة المعتدية وهي مجلس التأديب المطعون في قراره، هو سلطة من اختصاصها التأديب، ولكنها تجاوزت اختصاصها الموضوعي، حيث أصدرت قراراً يدخل موضوعه في اختصاص سلطة تأديبية أخرى وهي جماعة كبار العلماء فالأمر ليس فيه إغتصاباً للاختصاص، وإنما هو مجرد تجاوز لنطاقه الموضوعي، مما يمثل إحدى حالات عدم الاختصاص البسيط التي تبطل القرار الإداري².

يرى بعض الفقه عند التعليق على هذا التوسع الشديد في تقرير حالات الانعدام بأن المحكمة الإدارية العليا في مصر قد إعتبرت نظرية الانعدام وظيفية ولا يمكن، تأصيلها أو تحليلها في كل الحالات ويصعب تقرير مبادئ ثابتة بشأنها³، هذا التوسع يدل على أن تقرير إنعدام القرار الإداري هو مسألة خاضعة لتقدير القاضي في كل حالة على حدة نظراً لعدم وجود معيار فاصل بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط.

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ص 86-87.

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء قرار إداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مطابع دار الحسين، 2003، ص 319، أحمد بابكر جيهان، ركن الاختصاص وعيبه في القرار الإداري، بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير، كلية الدراسات العليا، قسم القانون، جامعة النيلين، الخرطوم، 2017، ص ص 74-75.

3- فودة رأفت، عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 139.

المطلب الثاني

عيب عدم الاختصاص البسيط

يقع عيب عدم الاختصاص البسيط داخل السلطة التنفيذية وبين إدارتها وموظفيها، وهذه الحالة من عدم الاختصاص هي الأكثر شيوعا والأقل خطورة ، من حيث ما يترتب عليها من آثار، ويأخذ عيب عدم الاختصاص البسيط الصور التالية: عدم الاختصاص الموضوعي (الفرع الأول)، عدم الاختصاص الزماني (الفرع الثاني)، وعدم الاختصاص المكاني (الفرع الثالث).

الفرع الأول

عدم الاختصاص الموضوعي

يظهر عيب عدم الاختصاص الموضوعي حينما تقوم هيئة أو موظف بإصدار قرار لا يدخل ضمن الموضوعات والصلاحيات المخولة له، وقد يقع هذا الاعتداء الموضوعي من سلطة إدارية على إختصاص سلطة إدارية أخرى مساوية لها (أولا) أو من سلطة إدارية على سلطة إدارية أعلى منها (ثانيا) أو من سلطة إدارية على سلطة إدارية أدنى منها (ثالثا)، كما قد يحدث من هيئة مركزية على إختصاص هيئة لا مركزية (رابعا).

أولا: اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية موازية لها

على الرغم من محاولة النصوص القانونية توزيع الاختصاصات بين مختلف الموظفين والهيئات الإدارية، إلا أن ترابط وتشابك العلاقات الإدارية داخل الإدارة العامة قد يؤدي إلى اعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة أخرى موازية لها. وأبرز مثال ذلك تدخل وزير معين في صلاحيات وزير آخر نظرا لتشابه قطاعات الوزارات. كأن يصدر وزير التربية قرارا يعود أساسا لوزير التعليم العالي والبحث العلمي، أو إصدار وزير المالية قرار

يعود الى اختصاص وزير التجارة¹، وعلة تقرير عدم الاختصاص في مثل تلك القرارات أنه تمثل خروجاً على إرادة المشرع الصحيحة في تحديد الاختصاص كل جهة إدارية ضماناً لعدم تداخل الاختصاصات، على اعتبار أن كل جهة هي الأدرى بشؤونها ومن ثم هي الأولى بإصدار القرار فيها².

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية أن قرار المحافظ القاضي بإغلاق أحد محال الحرف الصناعية لارتكاب إحدى المخالفات يعد قراراً منعماً لأن القرار صدر من سلطة لا تملك حق إصداره، لأن المخول بهذا الحق هو متصرف اللواء وليس المحافظ³.

اعتبر القضاء الإداري الجزائري أن القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الموضوعي سيما ما تعلق باعتداء سلطة إدارية على سلطة إدارية موازية لها على أنه قرار منعدم، ويظهر ذلك من خلال قرار مجلس الدولة في قضية: (ديون الترقية والتسيير العقاري) ضد (اللجنة ما بين البلديات) والذي ورد في حيثيات إقرار ما يلي: "حيث أنه من الثابت وغير المنازع فيه أن المسكن المتنازع عليه قد وضع موضع الاستغلال بعد تاريخ 1981/01/01 ...

حيث أنه في الواقع، إذ كان القانون رقم 81-01 ينص على اللجوء إلى لجان ما بين البلديات فإن النصوص القانونية المنظمة لعملية بيع المساكن الجديدة تنص على أن الطلب يجب أن يقدم من طرف المستأجر المترشح للشراء إلى الهيئة البائعة وفي قضية الحال إلى ديوان الترقية والتسيير العقاري، حيث أنه يستخلص مما سبق بأن لجنة ما بين

1- بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 166.

2- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 321.

3- سمير عبد الله السمانعة، "عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري"، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون،

عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، مجلد 42، العدد 2، 2015، ص 787.

البلديات لم تكن مختصة في عملية بيع هذا المسكن ما دام الأمر يتعلق بمسكن جديد وبالنتيجة، فإن القرار المتخذ من طرف وجهة غير مختصة يشكل قرارًا منعما...¹

ثانيا: اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة إدارية أعلى منها

في هذه الحالة يعتدي فيها المرؤوس على سلطات واختصاصات رئيسه، والمقرر إداريا أنه لا يجوز لسلطة إدارية دنيا إصدار قرار يدخل في اختصاص سلطة أعلى منها إلا بناءً على تفويض صحيح، وكل قرار يخالف هذه القاعدة يكون قرارا باطلا، وهذا ما أرساه قضاء المحكمة العليا في مصر حيث ذهبت إلى أن: القرار يرفض الترخيص للمدعي في الاشتغال بأعمال الوساطة في إلحاق الممثلين والممثلات وغيرهم بالعمل. وقد صدر عن وكيل الوزارة لا عن الوزير وفي هذه الحالة يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص وهذا العيب الذي اعترى القرار يجعله باطلا وحقيقيا بالإلغاء، وفي حكم لها ألغت المحكمة الإدارية العليا قرارا أصدره مدير الشؤون المالية وأعتمد من طرف المدير العام في حين أن هذا القرار يختص بإصداره المحافظ أو معوضه. والسبب في إلغاء هذه القرارات أنها صدرت من سلطة مرؤوسة في موضوع يدخل في الاختصاصات المقررة للسلطة الرئاسية، وفي هذه الحالة تعتبر قرارات مشوبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي.²

أما بالنسبة للجزائر فقد كرس مجلس الدولة في قضية (وزارة العدل) ضد (الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين) و.ل.ع، حيث قضى بإبطال قرار الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين المؤرخ في 2000/01/27 وقد ورد في القرار ما يلي :

" حيث أن وزير العدل رفع طعنا ضد هذا القرار أمام مجلس الدولة.

1- قرار مجلس الدولة رقم 169417، مؤرخ في 27 جويلية 1998، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 81.

2- راجع في ذلك: أحمد بابكر جيهان، مرجع سابق، ص ص 82-86، كنتوري عبد الله، مرجع سابق، ص ص 150-156، أمل يوسف عبد القادر البسيوني، مرجع سابق، ص ص 137-138.

حيث أن المادة 09 من القانون رقم 98-01 المؤرخ 30/05/1998 تخول لمجلس الدولة الصلاحيات للفضل ابتدائيا و نهائيا في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات المركزية و المؤسسات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.....

حيث أن المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 91-185 المؤرخ في 01 جوان 1991 تنص على أن تعيين المحضرين يتم بموجب قرار من وزير العدل.

حيث أن المادة 10 من نفس المرسوم تنص على يقرر وزير العدل بناء على رأي موافق من الغرفة الوطنية إيقاف المؤقت والعزل. حيث أنه بالتالي كون أن وزير العدل هو السلطة الوصية، فبهذا الصدد يملك الصفة والمصلحة للتقاضي كما فعل¹.

ثالثا: اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة إدارية أدنى منها

إذا كان للرئيس سلطة واسعة على أعمال مرؤوسه توجيهها وتصديقا وتعديلا وسحبا وإلغاء²، إلا أن لتلك السلطة حدودا يشكل تجاوزها اعتداء على اختصاصات المرؤوس، الأمر الذي يجعل قرار الرئيس معيبا من حيث الاختصاص إلا في حالة الحلول³.

قضت محكمة القضاء الإداري بمصر ببطلان القرار الصادر من سلطة إدارية أعلى معتدية فيه على اختصاص مقرر لسلطة إدارية أدنى، والهدف من ذلك هي عدم حرمان الأفراد من ضمانات فحص موضوع القرار الصادر في شأنهم في مرحلتين، أولهما على المستوى الأعلى، وهي السلطة الأعلى المالكة لحق التعقيب عليه، وفي حالة خروجه عن المشروعية يسحب القرار أو يلغى أو يعدل، فإذا صدر القرار عن تلك السلطة بداءة، لن يكون بوسعها منطقيا بحث مشروعيتها، ويصبح بذلك القرار نهائيا في حق الفرد الذي سلب

1- قرار مجلس الدولة رقم 4827 مؤرخ في 24 جوان 2002، مجلة مجلس الدولة، عدد 2، 2002، ص 171.

2- راجع في ذلك، بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 48-55.

3- بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 167-168.

ضمانة كان من شأن توافرها اغناؤه عن الطعن في القرار، إذا ما رأى عدم مشروعيته توصلا لإلغائه، حيث كان بوسع السلطة الرئاسية تحقيق تلك الغاية بما لها من سلطة تعقيب¹.

أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري الجزائري فقد اعتبر مسألة عدم الاختصاص بسبب إعتداء سلطة إدارية عليا على اختصاصات هيئة إدارية دنيا، يظهر ذلك من خلال القرار الصادر عن المجلس الأعلى في قضية (الصندوق المركزي للتعاون الفلاحي) ضد (وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي) بتاريخ 20 يناير 1967².

رابعاً: اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لامركزية

يعتبر غالبية الفقه أن اعتداء الإدارة المركزية على اختصاص الإدارة اللامركزية من صور عيب عدم الاختصاص البسيط، إلا أن جانب آخر من الفقه وبعض أحكام القضاء الإداري اعتبرت القرارات الإدارية الصادرة من السلطة المركزية معتدية على اختصاصات السلطة اللامركزية قراراً منعماً لغصب السلطة، كون السلطة اللامركزية مستقلة تماماً من السلطة المركزية ولا تعتبر إحداها تابعة للأخرى من حيث الإشراف والتبعية³، وقد تأكد هذا المبدأ قضائياً في حكم لمحكمة القضاء الإداري، والذي انتهت فيه إلى عدم جواز مباشرة وزير التعليم لاختصاص منحه القانون لرئيس الجامعة⁴، فرغم وجود وصاية إدارية للسلطات المركزية على قرارات الهيئات اللامركزية في حدود القانون والسياسة العامة للدولة، إلا أن نظام الوصاية الإدارية يفرض & أن تكون الهيئات اللامركزية قد مارست اختصاصاتها أصلاً وقامت بإصدار القرارات التي تختص بها، ثم تتدخل السلطات المركزية لتمارس حقها في التصديق بعد ذلك على تلك القرارات في حدود ما يخوله لها القانون، حيث لا تستطيع

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء قرار إداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 53

2- عثمان علي، مرجع سابق، ص 161.

3- أمل يوسف عبد القادر البسيوني، مرجع سابق، ص 134.

4- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 40.

السلطات المركزية أن تقوم من البداية بالتقرير محل الهيئات اللامركزية، إذ يعتبر ذلك اعتداء على اختصاصاتها و يصيب قراراتها بعيب عدم الاختصاص¹.

الفرع الثاني

عيب الاختصاص الزمني

يكون القرار الإداري مشوباً بعيب الاختصاص الزمني، إذا حدد القانون مدة وفترة معينة للقيام بالتصرف، فإنه يتحتم على الشخص أو الإدارة المختصة موضوعاً أن تقوم به خلال تلك المدة، إلا فإنه يتم إلغائه نظراً لبطلان زمانه². وعليه قد يصدر الموظف قراراً قبل المدة التي حددها القانون أو بعد انتهائها، ولهذا استقر الفقه والقضاء على أنه يتعين التفرقة بين فرضيين:

- أ- **الفرض الأول:** إذا كان المشرع قد حدد مدة إصدار القرار بصفة آمرة مرتباً للقرار الذي يصدر قبلها أو يتجاوزها، فإن مخالفة المدة يترتب بطلان القرار الصادر بعد مضيها.
- ب- **الفرض الثاني:** إذ لم يحدد المشرع مدة إصدار القرار بصفة آمرة فإن هذا الميعاد لا يعدو أن يكون ميعاداً تنظيمياً والهدف من ذلك هو حث الإدارة على سرعة إصدار القرار ولا يترتب مخالفة الإدارة لميعاد إصدار القرار بطلان له في هذه الحالة³.

تعتبر مزاولة الوظيفة من قبل الموظف أو الهيئات مثل المجالس المنتخبة محددة زمنياً، حيث تنتهي بانتهاء المدة المقررة لذلك، إذ نص القانون البلدي على تحديد اختصاصات المجالس المؤقتة التي تحل محل المجالس الشعبية المنتخبة بفترة زمنية محددة.

1- محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، 2007، ص 152.

2- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 168-169.

3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 69-70.

يصاب ركن الاختصاص بالعيب الزمني إذا لم يحترم كعنصر في بناء القرار الإداري، كقيام مجلس الإدارة أو المدير بإنشاء قرار إداري بعد مرور الفترة الزمنية المحددة للمهمة، مما يؤثر سلباً على القرار ويصبح باطلاً¹.

الفرع الثالث

عيب الاختصاص المكاني

إذا كانت بعض الهيئات والسلطات الإدارية تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء)، فإن هيئات وسلطات الإدارة المحلية (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي) يقيد ويحدد القانون نطاق وإطار اختصاصها الإقليمي، ويترتب على تجاوزها لذلك النطاق بطلان قراراتها لأنها مشوبة بعدم الاختصاص المكاني، كأن يصدر رئيس البلدية قرار يمتد أثره إلى بلدية أو بلديات أخرى²، أو أن يصدر محافظ إقليم معين قراراً يسري على إقليم آخر مجاوراً لإقليمه فالاختصاص الوظيفي إنما هو منوط بالمكان المعين، ويتمثل عيب عدم الاختصاص المكاني في تجاوز الجهة الإدارية حدود الولاية أو المحافظة أو المجلس المحلي في تنفيذ القانون بالقرار الإداري، وعلى ذلك يجب على جميع أعضاء السلطة التنفيذية أن يمارسوا اختصاصاتهم داخل النطاق الجغرافي المعين لهم سواء على مستوى المحافظة أو المركز أو المدينة، أو القرية³، وإذا قام أحد موظفي هذه الهيئات باتخاذ قرار إداري يمتد إلى إقليم خارج عن إطار الإقليم الذي يمارس فيه اختصاصاته، ففي هذه الحالة يثار شبهة عدم الاختصاص المكاني، وبذلك يكون القرار الإداري قابلاً للإبطال⁴.

1- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراة دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم

السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 127.

2- بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 168.

3- الأمين علي الأمين عبد السلام، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في

القانون العام، كليات الدراسات العليا والبحث العلمي، جامعة شندي، السودان، 2015، ص 73.

4- بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 127.

قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بما يلي: ينحصر اختصاص المتصرف بموجب قانون إدارة القرى بأن يحيل الى التحكيم النزاع المتكون بين أشخاص يقيمون في المدينة، فإذا أصدر المتصرف قرارا بإحالة الخلاف المتكون بين مقيمين في القرية والمدينة إلى التحكيم، فيكون قد تجاوز اختصاصه ويتعين إلغاءه¹.

1- سمير عبد الله السماعنة، مرجع سابق، ص 787.

الخاتمة

توضح هذه الدراسة أهمية ركن الإختصاص في القرار الإداري، بإعتباره الركن الوحيد المتعلق بالنظام العام، فالقرار الإداري لا يعتبر صحيحا ومشروعا إلا إذا صدر عن سلطات إدارية خولها القانون الكفاءة والقدرة على ذلك، وقد تمكنا من خلال هذه الدراسة التوصل إلى جملة من النتائج نلخصها فيما يلي:

- تعد فكرة توزيع الاختصاص بين الجهات الإدارية من أهم الأفكار التي يقوم عليها القانون العام، لكونها من نتائج أعمال مبدأ الفصل بين السلطات، والذي لا يقتضي تحديد السلطات الثلاث في الدولة (التشريعية، التنفيذية، القضائية) فحسب، بل يستدعي كذلك توزيع الاختصاصات داخل السلطة الواحدة.

- يقع إلزام على الإدارة العامة بإحترام جميع الضوابط التي يحددها القانون عند إصدارها للقرار الإداري، إذ أن القرار الإداري لا يكون صحيحا من ناحية الاختصاص إلا إذا صدر عن سلطة إدارية خول لها القانون القدرة والكفاءة على مباشرة الاختصاص، وفي نطاق الأعمال والتصرفات التي يمكن أن تصدر بشأنها قرارات إدارية، كما يجب أن تمارس إختصاصها خلال المدة الزمنية التي يحددها القانون وضمن النطاق الإقليمي المحدد لها قانون كذلك.

- مصادر ممارسة الإختصاصات الإدارية مضبوطة بشكل واضح ودقيق لتفادي أي تنازع في الاختصاص بين مختلف السلطات الإدارية، هذه المصادر تختلف في الدرجة والقيمة القانونية بحسب درجة الجهة الإدارية التي تنظمها، إذ تشكل النصوص القانونية على إختلاف درجاتها دستورية وتشريعية وتنظيمية المصدر الرئيسي لركن الإختصاص.

- يفرض المشرع في بعض الأحيان عدة إستثناءات على ركن الاختصاص، تتمثل أساساً في التفويض والحلول والإنابة، ومعنى ذلك أنه يمكن أن يمارس الاختصاص من طرف أشخاص آخرين غير الشخص الأصيل، وذلك بقصد تحقيق السهولة والسرعة في إنجاز الأعمال الإدارية ولضمان إستمرارية المرافق العامة.

- تتعلق قواعد الاختصاص بالنظام العام، لذا لا يجوز الاتفاق على تعديل تلك القواعد، ويكون للقاضي الحق في فحصه من تلقاء نفسه، ولصاحب المصلحة أن يطعن بهذا العيب أمام القاضي الإداري بدعوى الإلغاء، ولا يسقط الدفع بهذا العيب الدخول في موضوع الدعوى الذي يجوز إيدأؤه في أي مرحلة من مراحلها.

- تشدد القضاء الإداري بشأن مسألة قيام الإدارة العامة بتصحيح عيب عدم الاختصاص، إذ أنه رفض هذا الإجراء لأنه يمس بمبدأ رجعية القرارات الإدارية ومبدأ الحقوق المكتسبة، بالمقابل أجاز القاضي الإداري للجهة الإدارية المختصة أن تصدر قرار جديدا في نفس موضوع القرار المعيب، ويكون نافذا من تاريخ صدوره وليس من تاريخ القرار المعيب هذا ما استقر عليه القضاء المقارن في فرنسا ومصر، إلا أن القضاء الإداري في مصر تراجع عن هذا المبدأ، إذ أصبح يسمح للإدارة العامة بإجازة عيب عدم الاختصاص.

- أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري سواء بالنسبة للغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا أو مجلس الدولة حاليا، فلم نعثر على قرارات قضائية بخصوص فكرة تصحيح عيب عدم الاختصاص، وعليه من الصعب معرفة موقف القاضي الإداري الجزائري بشأن هذه المسألة.

- يميز القضاء الإداري في فرنسا ومصر بين عيب الاختصاص الجسيم، وعيب الاختصاص البسيط، إذ يقضي بانعدام القرار الإداري في حالة عيب الاختصاص الجسيم أو ما يسمى كذلك بإغتصاب السلطة، كما يقضي بإبطال القرار في حالة عيب الاختصاص البسيط.

لكن نلاحظ في هذا الخصوص وجود توسيع وتشدد مبالغ فيه من طرف القضاء الإداري المصري في فكرة إغتصاب السلطة، إذا إعتبر القرار منعما في حالات يجمع الفقه على أنها من قبيل حالات الاختصاص البسيط.

أما بخصوص القضاء الإداري الجزائري، فإننا نسجل بعض النقائص التي نلخصها فيما يلي:

- عدم وضوح موقف القضاء الإداري الجزائري بشأن تصحيح العيب اللاحق لعيب الاختصاص، لذا عليه تكريس ما هو مستقر عليه في الاجتهاد القضائي المقارن بعدم الاعتراف بذلك، لما فيه من مساس بعدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ الحقوق المكتسبة.
- عدم تكريس القضاء الإداري الجزائري بشكل جيد التفرقة بين الحالات التي تؤدي إلى تقرير إنعدام القرار الإداري وبين الحالات التي تؤدي فقط إلى مجرد الحكم بالبطلان.
- لا يصرح القضاء الإداري الجزائري بالعيب الحقيقي الذي من شأنه تم إلغاء القرار الإداري، بل يكتفي فقط بالصياغة العامة وذكر عبارة "تجاوز السلطة" التي تشمل مختلف عيوب عدم المشروعية، لذا نرى أنه على القاضي الإداري الجزائري أن يحدد بدقة ووضوح نوعية العيب الذي يشوب القرار الإداري والذي يؤدي إلى الحكم عليه بعدم المشروعية.

قائمة المراجع

1. باللغة العربية:

أولاً: الكتب

- 1- **بدران مراد**، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 2008.
- 2- **بغلي محمد الصغير**، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- 3- _____، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- 4- _____، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- 5- _____، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009.
- 6- _____، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2012.
- 7- **بوضياف عمار**، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 8- **بوعمران عادل**، دروس في المنازعات الإدارية، دراسة تحليلية نقدية مقارنة، دار الهدى، عين مليلة، 2014.
- 9- _____، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، دراسة فقهية، تشريعية وقضائية، دار الهدى، الجزائر، 2018.
- 10- **بوفلجة عمري**، قضاء الإلغاء في الجزائر وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، دراسة مقارنة، المكتبة المصرية للنشر والتوزيع، الجيزة، 2010.

- 11- **خالد خليل الظاهر**، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار المسيرة للنشر والتوزيع وطباعته، عمان، 1998.
- 12- **خالد فايز الحويلة العجمي**، التفويض الإداري في القانون الكويتي، دار النهضة، الكويت، 2016.
- 13- **خلوفي رشيد**، قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- 14- **ديدان مولود**، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2009.
- 15- **سامي جمال الدين**، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1996.
- 16- **سليمان محمد الطماوي**، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.
- 17- _____، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1987.
- 18- _____، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، طبعة مزيعة ومنقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
- 19- **الشاعر رمزي**، تدرج البطان في القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
- 20- **شوابل عاشور سليمان**، مسؤولية الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإداري، منشورات جامعة قاريوس، بنغازي، 1997.

- 21- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002.
- 22- _____، أوجه الطعن بإلغاء قرار إداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مطابع دار الحسين، 2003.
- 23- _____، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008.
- 24- _____، دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
- 25- _____، الأسس العامة للقرارات الإدارية مقومات وعيوب القرار الإداري، دار الفكر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016.
- 26- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي، دار المعارف، القاهرة، 2004.
- 27- عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط 2، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، د.ت.
- 28- عبد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.
- 29- عشى علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 30- _____، مدخل إلى القانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

- 31- **عشى علاء الدين**، شرح قانون البلدية (القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية) دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2011.
- 32- **علي خاطر شنطاوي**، موسوعة القضاء الإداري، ج 2، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
- 33- **علي عبد الفتاح محمد**، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008.
- 34- _____، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، د ط، الإسكندرية، 2009.
- 35- _____، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2009.
- 36- **عوابدي عمار**، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج 2، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 1998.
- 37- _____، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 38- _____، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 5، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 39- _____، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
- 40- **عيد قريطم**، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011.

- 41- **فريجه حسين**، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 42- **فودة رأفت**، عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ت.ن.
- 43- **لباد ناصر**، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، الجزائر، 2008.
- 44- **لحسن بن شيخ آث ملويا**، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج2، دار هومة، الجزائر، 2004 ،
- 45- _____، دروس في المنازعات الإدارية ووسائل المشروعية، دار هومة، الطبعة الأولى، الجزائر 2006.
- 46- _____، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2007.
- 47- **ماجد راغب الحلو**، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، د.ط، الإسكندرية، مصر، 1995.
- 48- **مازن ليليو راضي**، القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2013.
- 49- **محمد رفعت عبد الوهاب**، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، 2007.
- 50- **محمد رفعت عبد الوهاب**، **حسين عثمان محمد عثمان**، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، د.س.ن.
- 51- **محمد فؤاد عبد الباسط**، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000.
- 52- **محمود عاطف البنا**، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، للنشر والتوزيع، القاهرة، بدون سنة الطبع.

53- نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.

54- _____، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.

55- هاني على الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014.

ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية

أ- الرسائل الجامعية:

1-بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراة دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

2-عمور سلامي، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، أطروحة لنيل شهادة دكتوراة الدولة في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2012.

ب- المذكرات الجامعية:

1-مذكرات ماجستير:

1. أحمد بابكر جيهان، ركن الإختصاص وعييه في القرار الإداري، بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير، كلية الدراسات العليا، قسم القانون، جامعة النيلين، الخرطوم، 2015.

2. أحمد فرج الصادق ديوب، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري (دراسة مقارنة بين القانون الأردني والليبي)، رسالة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط ، 2016.

3. أمل يوسف عبد القادر البسيوني، أحكام دعوى إلغاء القرار الإداري لعيب عدم الاختصاص في فلسطين (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، 2017.

4. الأمين علي الأمين عبد السلام، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا والبحث العلمي، جامعة شندي، السودان، 2015.

5. **خليفة محمد**، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008.
6. **رزايقية عبد اللطيف**، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014.
7. **كنتاوي عبد الله**، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة للحصول على شهادة ماجستير في القانون العام، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011.
8. **لعلامة زهير**، دور القاضي الإداري في الرقابة على ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2016.

2-مذكرات ماستر :

1. **بن خلف الله ليندة**، فراولي خيرة، عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري والاستثناءات الواردة عليه، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة 2016-2017.
2. **قرباص بريزة**، نظام التفويض الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2018-2019.

ثالثا: المقالات

1. **بودريوه عبد الكريم**، "جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، درجات البطلان في القرارات الإدارية"، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص.ص 103-115.
2. **سمير عبد الله السمانعة**، "عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري"، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، عمادة البحث العلمي الجامعة الأردنية، مجلد 42، العدد 2، 2015، ص.ص 779-791.

3. شنطاوي علي خاطر، " دور القضاء الإداري في تحديد المصدر الحقيقي للقرار الإداري المطعون"، مجلة الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 12، 1999، ص. ص 277-337.

4. شوايدية مينة، "الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية"، حوليات جامعة قالمة للعلوم الإجتماعية والإنسانية، عدد 13، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2015، ص. ص 383-395.

5. صبري محمد السنوسي، "ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه: دراسة مقارنة"، مجلة الحقوق الكويتية، عدد 4، 2007، ص. ص 117-125.

6. عثمان علي، "عيب عدم الاختصاص في اجتهاد القضاء الإداري الجزائري"، مجلة آفاق علمية، مجلة 11 العدد 03، 2019، ص. ص 147-169.

رابعاً: النصوص القانونية:

أ- الدستور:

1. مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76 صادر في 08 ديسمبر 1996 معدل ومتمم بـ:

- قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن تعديل الدستور، ج ر عدد 25 صادر في 14 أبريل 2002.

- قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن تعديل الدستور، ج ر عدد 63 صادر في 16 نوفمبر 2008.

- قانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

ب- النصوص التشريعية:

1. قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بإختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، صادر في 1 جوان 1998 معدل ومتم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 جويلية 2011، وبموجب القانون العضوي 18-02 مؤرخ في 4 مارس 2018، ج ر عدد 15 صادر 7 مارس 2018.
2. أمر رقم 70-86، مؤرخ في 15 ديسمبر 1970، يتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج ر عدد 105، صادر في 18 ديسمبر 1970، معدل بموجب الأمر رقم 05-01، مؤرخ في 27 فيفري 2005، ج ر عدد 15، صادر في 27 فيفري 2005.
3. قانون رقم 90-29، المؤرخ 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر عدد 52.
4. أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، صادر في 16 جويلية 2006.
5. قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، صادر في 3 جويلية 2011.
6. قانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر في 29 فيفري 2012

ج- النصوص التنظيمية:

- 1-مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بسلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر عدد 76 لسنة 1999، صادر في 31 أكتوبر 1999.
- 2-مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 صادر في 20 سبتمبر 2015.

3-مرسوم تنفيذي رقم 03-279، مؤرخ في 23 أوت 2003، يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة الخاصة بتنظيمها، ج ر عدد 51 صادر في 24 أوت 2003.

خامسا: القرارات القضائية

1-قرار مجلس الدولة رقم 169417، مؤرخ في 27 جويلية 1998، قضية ديوان الترقية والتسيير العقاري ضد اللجنة ما بين البلديات، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص.ص 81. 82.

2-قرار مجلس الدولة رقم 2158 مؤرخ في 08 ماي 2000، قضية يونيون بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 6، 2005، ص.ص 75. 80

3-قرار مجلس الدولة رقم 3808 مؤرخ في 8 أبريل 2002، قضية الوكالة العقارية المحلية ضد (س بن خ) وبلدية لخليل (قرار غير منشور).

4-قرار مجلس الدولة رقم 4827 مؤرخ في 24 جوان 2002، قضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين، مجلة مجلس الدولة، عدد 2، 2002، ص.ص 171. 172.

II. باللغة الفرنسية:

I. Ouvrages :

1. **CHAPUS René**, droit administratif général, tome 1, 9^{eme} édition, Montchrestien, paris 1995
2. **MAHIOU Ahmed**, cours d'institution Administratives 3^{eme} édition, office des publications universitaires, Alger, 1981

01.....	مقدمة
04.....	الفصل الأول: القواعد العامة الأساسية التي تحكم ركن الاختصاص في القرار الإداري
05.....	المبحث الأول: مفهوم ركن الاختصاص في القرار الإداري
05.....	المطلب الأول: تعريف ركن الاختصاص وصوره
05.....	الفرع الأول: تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري
07.....	الفرع الثاني: صور ركن الاختصاص في القرار الإداري
07.....	أولاً: الاختصاص المقيّد والاختصاص التقديرى
08.....	ثانياً: الاختصاص المنفرد والاختصاص المشترك
08.....	المطلب الثاني: عناصر ركن الاختصاص في القرار الإداري
09.....	الفرع الأول: العنصر الشخصى والموضوعى لركن الاختصاص
09.....	أولاً: العنصر الشخصى لركن الاختصاص
10.....	ثانياً: العنصر الموضوعى لركن الاختصاص في القرار الإداري
11.....	الفرع الثاني: العنصر المكانى والزمانى لركن الاختصاص
11.....	أولاً: العنصر المكانى لركن الاختصاص
12.....	ثانياً: العنصر الزمانى لركن الاختصاص في القرار الإداري
13.....	المطلب الثالث: مصادر ركن الاختصاص في القرار الإداري
14.....	الفرع الأول: الدستور كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري

أولاً: الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية.....	14
ثانياً: اختصاصات الوزير الأول.....	20
الفرع الثاني: التشريع بوجه عام كمصدر لركن الاختصاص.....	22
أولاً: التشريع العادي كمصدر لركن الاختصاص.....	22
ثانياً: التنظيم كمصدر لركن الاختصاص.....	25
المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة على ركن الاختصاص في القرار الإداري.....	27
المطلب الأول: التفويض في الإختصاص.....	27
الفرع الأول: تعريف التفويض في الاختصاص وشروطه.....	28
أولاً: تعريف التفويض في الإختصاص.....	28
ثانياً: شروط التفويض في الإختصاص.....	30
الفرع الثاني: أنواع التفويض في الإختصاص.....	32
أولاً: تفويض الاختصاص.....	32
ثانياً: تفويض التوقيع.....	34
المطلب الثاني: الحلول في الاختصاص.....	35
الفرع الأول: تعريف الحلول في الاختصاص وشروطه.....	35
أولاً: تعريف الحلول في الإختصاص.....	35
ثانياً: شروط الحلول في الإختصاص.....	37
الفرع الثاني: أنواع الحلول في الإختصاص.....	39

أولاً: حلول الرئيس محل الموظف المرؤوس.....	39
ثانياً: حلول السلطة الوصية محل الإدارة اللامركزية.....	40
المطلب الثالث: الإنابة في الاختصاص.....	41
الفرع الأول: تعريف الإنابة.....	41
الفرع الثاني: شروط الإنابة في الاختصاص.....	43
أولاً: شغور الوظيفة الإدارية.....	43
ثانياً: عدم وجود نص قانوني يقضي بتطبيق الحلول.....	44
ثالثاً: أن تكون الإنابة مؤقتة.....	44
رابعاً: وجود قاعدة قانونية تسمح باللجوء إلى الإنابة.....	44
خامساً: صدور قرار الإنابة.....	45
الفصل الثاني: عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.....	46
المبحث الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.....	47
المطلب الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص وخصائصه.....	47
الفرع الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص.....	47
أولاً: تعريف عيب عدم الاختصاص في الفقه الفرنسي.....	47
ثانياً: تعريف عيب عدم الاختصاص في الفقه العربي.....	48
الفرع الثاني: خصائص عيب عدم الاختصاص.....	50
أولاً : ارتباط عيب عدم الاختصاص بالنظام العام.....	50

- 52.....ثانيا: مدى جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص
- 53.....ثالثا: إمكانية المطالبة بالتعويض عن عيب عدم الاختصاص
- 54.....المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة عن عيب عدم الاختصاص
- 55.....الفرع الأول: نظرية الظروف الاستثنائية
- 57.....الفرع الثاني: نظرية الموظف الفعلي
- 59.....المبحث الثاني: صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري
- 59.....المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص الجسيم
- 60.....الفرع الأول: الحالات التقليدية لعيب عدم الاختصاص الجسيم
- 60.....أولا: صدور قرار إداري من فرد عادي لا صلة له بالإدارة
- 61.....ثانيا: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية
- 62.....ثالثا: اعتداء السلطة التنفيذية على السلطة القضائية
- 64.....الفرع الثاني: توسيع القضاء الإداري في حالات عيب عدم الاختصاص
- 64.....أولا: اعتداء الموظف المرؤوس على اختصاصات رئيسه الإداري
- 65.....ثانيا: اعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة تأديبية أخرى
- 67.....المطلب الثاني: عيب عدم الاختصاص البسيط
- 67.....الفرع الأول: عدم الاختصاص الموضوعي
- 67.....أولا: اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية موازية لها
- 69.....ثانيا: اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة إدارية أعلى منها

70.....	ثالثا: اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة إدارية أدنى منها
71.....	رابعا: اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لامركزية
72.....	الفرع الثاني: عيب الاختصاص الزمني
73.....	الفرع الثالث: عيب الاختصاص المكاني
75.....	خاتمة
78.....	قائمة المراجع
89.....	الفهرس

المخلص

يعتبر ركن الاختصاص من أهم أركان القرار الإداري، حيث أن القرار الإداري لا يعتبر مشروعاً إلا إذا صدر من السلطة الإدارية المختصة، فهناك إرتباط بين ركن الاختصاص ومبدأ الفصل بين السلطات، كما أنه يعد من النظام العام.

يتخذ عيب ركن الاختصاص صورتين هما: عيب عدم الاختصاص البسيط وعيب الاختصاص الجسيم، ويترتب عن التمييز بينهما نتيجة هامة، بحيث إذا كنا بصدد عيب عدم الاختصاص الجسيم يكون القرار منعماً، أما إذا كنا بصدد عيب عدم الاختصاص البسيط يكون القرار قابلاً للإبطال.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، أركان القرار الإداري، ركن الاختصاص، عيب الاختصاص، القرار المنعّم، القرار القابل للإبطال.