

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

الحقوق
القانون العام
قانون إداري
رقم:.....

إعداد الطالبان:

حامد أحمد شحادة شواوره - سارة شودار

يوم: 2021/07/07

ركن الاختصاص في القرار الإداري

لجنة المناقشة:

رئيسا	الجامعة: محمد خيضر بسكرة	الرتبة: أستاذ محاضر أ	العضو: شعيب محمد توفيق
ممتحنا	الجامعة: محمد خيضر بسكرة	الرتبة: أستاذة محاضر ب	العضو: سقني الصالح
مشرفا	الجامعة: محمد خيضر بسكرة	الرتبة: أستاذ التعليم العالي	العضو: نسيعة فيصل

السنة الجامعية: 2020-2021

سورة الاحقاف

شكر وعرقان

اللهم علمنا ما ينفعنا وانفعنا بما علمتنا وزدنا علما
ولسانا ذاكرا وقلبا خاشعا وجسدا على البلاء
صابرا، والحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات
والشكر له أن هدانا فستهدينا ورزقنا فشكرنا
ورحمنا فحمدنا وصبرنا.....

فالشكر لله أولا والحمد والثناء له دائما وأبدا أن
أعاننا على إكمال مذكرتنا ووقفنا وسدد خطانا

إلى اللذين كانوا شموعا يستضاء بنورهم إلى
جميع الأساتذة الكرام اللذين لطالما تعبوا في
تعليمنا وتقويمنا فكانوا لنا خير خلف لخير سلف
وزودونا من بحر علمهم ولم يبخلوا علينا بنصحهم
وتوجيههم فمنا لهم أبجل التقدير والاحترام...

كما نتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى الأستاذ
الدكتور فيصل نسيغة الذي قبل الإشراف علينا على
الرغم من مسؤولياته الكثيرة والتزاماته فله جزيل
الشكر والعرقان والذي كان مرشدا لنا في مشوارنا
الجامعي.

ولا أنسى أن اشكر كل من قدم لنا يد المساعدة من
قريب أو بعيد.

إلى كل طلبة ماستر حقوق تخصص قانون إداري
دفعة 2020-2021

شكراً جزيلاً



إهداء

قال تعالى: ﴿وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله
والمؤمنون﴾ صدق الله العظيم
إلى بلّغ الرسالة وأدى الأمانة ونصح الأمة، إلى نبي
الرحمة ونور العالمين، سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.
إلى من كلله الله بالهيبة والوقار، إلى من علمني العطاء
دون انتظار، إلى من أحمل اسمه بكل افتخار، والذي
العزیز.
إلى معنى الحب وإلى معنى الحنان والتفاني، وإلى بسمه
الحياة وسر الوجود، إلى من كان دعاؤها سر نجاحي
وحنانها بلسم جراحي، أُمي الحبيبة.
إلى من بوجودها اكتسبت قوة ومحبة بلا حدود، إلى من
عرفت معها معنى الحياة، أختي الغالية.
إلى من أرى السعادة في ضحكتها وبريق الأمل بعينيها،
إلى من شددت أزرني ودعمتني، نبض قلبي.
إلى من حبهم يجري في عروقي، ويلهج بذكرهم فؤادي،
إخواني الأفاضل.
إلى الأخوة الذين لم تلدهم أُمي، إلى من تحلو بالإخاء
وتميزوا بالوفاء والعطاء، إلى من معهم سعدت وبرقتهم
في درب الحياة سرت، إلى من كان معي على طريق
الخير والنجاح إلى من عرفت كيف أجدهم وعلموني ألا
أفقدهم، أصدقائي الأوفياء.
إلى من أشعلها ثورة وبركان من غضب، إلى أرواح
شهداء فلسطين.
إلى من علمونا حروفاً من ذهب وكلمات من درر،
وعبارات من أسمى وأحلى العبارات في العلم، إلى من
صاغوا لنا من علمهم حروفاً ومن فكرهم منارة تنير لنا
مسيرة العلم والنجاح، إلى أساتذتنا الكرام، وأخص بالذكر
الأستاذ الفاضل فيصل نسيغة

حامد شواوره

إهداء

إلى من هما أحق الناس بصحبتى، ورضاهما على هو غاييتى
ورغبتى، ودعاءهما المتواصل فى حضورى وغيبتى، إليهما
أهدى ثمرة جهدى ومحبتى، إلى من علمنى الصبر وحب العلم
رمز الآباء والصمود والذى الحبيب رحمة الله عليه.
إلى والذى العزيزة المضحية الصابرة من أثقلت الجفون
سهرًا..... وحملت الفؤاد هما..... وجاهدت الأيام
صبرًا..... وشغلت البال فكرا..... ورفعت الأيدي

دعاء..... وأيقنت بالله آملا

إلى ورود المحبة وينايع الوفاء..... إلى من رافقونى فى
السراء والضراء..... إلى اصدق الأصحاب إخوتى وأخواتى
الأعزاء.

إلى القلعة الحصينة التى ألجأ إليها عند شدتى صديقتى
العزيزات.

وفى الأخير أتقدم بجزيل الشكر والامتنان والتقدير والمحبة إلى
الذين حملوا أقدس رسالة فى الحياة إلى الذين مهدوا لنا
طريق العلم والمعرفة إلى جميع أستاذتنا الأفاضل الذين قدموا
لنا الكثير باذلين فى ذلك جهدا كبيرا لبناء جيل الغد لتبعث الأمة
من جديد واطص بالذكر الأستاذ فيصل نسيغة.

سارة شوار

مقدمة

تمارس الإدارة نشاط واسع، فتجري أعمال متنوعة من اجل تحقيق المصلحة العامة، فتمثل هذه الأعمال في أعمال مادية يقصد بها تلك الأعمال التي تجريها الإدارة ولا تقصد من وراءها إحداث اثر قانوني بشكل مباشر، وإعمال قانونية تستهدف من ورائها إحداث آثار قانونية وتأخذ هذه الأعمال مظهرين احدهما يصدر من جانبين مثل العقود الإدارية والآخر يصدر بإرادة منفردة وهو القرار الإداري، ويعتبر القرار الإداري أهم الأعمال القانونية التي تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة وتستهدف به إنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إلغاءه وتعد القرارات الإدارية من أهم مسائل القانون الإداري نظرا لما يتسم به هذا القرار بأنه عمل قانوني صادر من جهات إدارية بإرادة منفردة، وحتى يربط هذا القرار اثر قانوني يتعين خلوه من مجموعة من العيوب التي يختلف تأثيرها على صحة القرار الإداري فمنها ما يتعلق بركن الاختصاص وأخرى تتعلق بركن الشكل وأخرى تتعلق بركن السبب أو تتعلق بركن الغاية أو المحل، ولكن ابرز هذه العيوب ما تعلق بركن الاختصاص، حيث يعتبر ركن الاختصاص عامل جوهري في مدى صحة القرار الإداري، ولعل سبب تأثير هذا العيب على القرار الإداري تعلقه بركن الاختصاص، حيث أن هذا الأخير يتعلق بالنظام العام الذي يجوز إبداء مخالفته في أي مرحلة من مراحل الدعوى كما لا يتوقف إثارته على طلب المدعي، ولكن تأثير هذا العيب يختلف حسب نوعه ودرجته سواء كان هذا العيب جسيما أو بسيطا، فمنه ما يلغي القرار الإداري فيصبح هذا القرار الإداري منعما ومنه ما هو قابل للتصحيح والإجازة ومن ثم إنتاج القرار الإداري أثره القانوني.

أسباب اختيار الموضوع:

لقد جاء اهتمامنا لهذا الموضوع لاعتبارات مختلفة تتمثل فيما يلي:

أولا: الأسباب الذاتية وهي كما يلي:

1- الرغبة في التعرف على ركن الاختصاص في القرار الإداري.

2- الرغبة في معرفة مدى تأثير عيب عدم الاختصاص على إلغاء القرار الإداري أو إجازته.

3- الرغبة في الدراسة في ميدان عيوب القرار الإداري بغية الوقوف على أهم مبادئ القانون الإداري.

ثانياً: الأسباب الموضوعية وتتمثل في:

1- الازدياد المتصارع للقرارات الإدارية في ظل تشعب وظائف الإدارة العامة.

2- الرغبة في معرفة مدى تطبيق قواعد القانون الإداري على أرض الواقع مقارنة بالنصوص القانونية.

3- أهمية الموضوع بوصفه ضماناً لحماية استقرار التعاملات الإدارية.

4- الرغبة في التعرف على درجات عيب عدم الاختصاص ومدى تأثيرها في صحة القرار الإداري.

أهمية الموضوع:

تتضح أهمية هذا الموضوع في النقاط الآتية:

1- الطبيعة الخاصة بركن الاختصاص في القرار الإداري.

2- اعتبار عيب عدم الاختصاص عيب يلغي القرار الإداري بوصفه من النظام العام.

3- القوة الإلزامية للقرار الإداري الذي يصدر من السلطة المختصة قانوناً.

4- تعتبر نظريات التي تطبق في الحالات الاستثنائية حجر الأساس في التعاملات الإدارية في الظروف الاستثنائية.

5- الأهمية العملية لركن الاختصاص وعيب عدم الاختصاص في مدى تنفيذ هذا القرار الإداري من عدمه.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

- 1- التعريف بكل من ركن الاختصاص وعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.
- 2- إبراز الدور الهام للسلطة الإدارية المختصة في إصدار القرار وتنفيذه.
- 3- تسليط الضوء على أهم الصعوبات والتحديات العملية في مجال القرارات الإدارية خاصة عندما يتعلق الأمر بعيب عدم الاختصاص.
- 4- إفادة الباحثين في ميدان القانون الإداري من خلال تعريفهم بالحالات الاستثنائية والعادية فيما يتعلق بإصدار القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص.

الدراسات السابقة:

وجد أن هناك بعض الدراسات التي تحمل نفس مسمى الدراسة التي نحن بصدد ها وهي

كالآتي:

- 1- عبد الله كنتاوي، ركن الاختصاص في القرار الإداري، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، تطرق خلالها الباحث إلى ماهية ركن الاختصاص وعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، لكن لم يتطرق الباحث إلى أهمية ركن الاختصاص في القرار الإداري رغم حساسية الموضوع وهذا ما تميزت به دراستنا.
- 2- نواف العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثاره القانونية على العمل الإداري "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، عمان، 2012، قد تطرق الباحث إلى ماهية القرار الإداري وركن الاختصاص مع إغفال تام إلى عيب عدم الاختصاص رغما تأثيره الجوهرية في القرار الإداري من حيث الوجود والعدم، وهذا ما تميزت به دراستنا.

3- رانيا شراد، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2020، حيث ركزت الباحثة على إبراز عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري مع إغفالها لركن الاختصاص وكان من الأجدر عليها التحدث عن ركن الاختصاص وأهميته ليتضح فيما بعد أهمية هذا العيب وتأثيره على القرار الإداري وهذا ما تميزت به دراستنا.

صعوبات الدراسة:

أثناء كتابتنا لهذا الموضوع تعرضنا إلى مجموعة من الصعوبات من أهمها ما يلي:

- 1- ضيق الوقت نظرا لعدم تحديد الإدارة لمواعيد نهائية لإعداد المذكرة.
- 2- الظروف المصاحبة لفيروس كورونا وعدم التزام بعض الطلبة بالبرتوكول الصحي المعمول به لمواجهة هذا الفيروس مما سبب في صعوبة بعملية التواصل داخل الحرم الجامعي.
- 3- عدم توافر مراجع حديثة في مكتبة كلية الحقوق مما أدى إلى الاستعانة بمراجع خارجية.
- 4- انعدام البيئة الملائمة للدراسة في الحي الجامعي.

المنهج المعتمد:

على ضوء ما تقدم فإننا اعتمدنا على المنهج الوصفي، من خلال وصفنا لبعض المفاهيم والتعريفات إضافة إلى اعتمادنا المنهج التحليلي من خلال شرح وتحليل بعض النصوص القانونية المتعلقة بهذا الموضوع.

الإشكالية:

ومن خلال ما سبق نطرح الإشكالية التالية:

ما مدى تأثير عيب عدم الاختصاص على صحة القرارات الإدارية؟

وللإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا الخطة التالية:

- ❖ **الفصل الأول: ماهية ركن الاختصاص في القرار الإداري**
- المبحث الأول: مفهوم ركن الاختصاص في القرار الإداري
- المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة على ركن الاختصاص في القرار الإداري
- ❖ **الفصل الثاني: ماهية عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري**
- المبحث الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري
- المبحث الثاني: صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

الفصل الأول:

ماهية ركن

الاختصاص في

القرار الإداري

يقوم القرار الإداري على عدة أركان أساسية، تتمثل فالسبب والشكل والإجراءات والمحل والغاية، بالإضافة إلى ركن الاختصاص، ونظرا للأهمية التي يكتسبها هذا الركن الأخير من حيث ارتباطه بمبدأ الفصل بين السلطات ينبغي التطرق إلى بيان ماهيته ومن أجل ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، سيتم التطرق في المبحث الأول إلى مفهوم ركن الاختصاص أما المبحث الثاني فسوف يتم التطرق فيه إلى الاستثناءات الواردة عليه.

المبحث الأول: مفهوم ركن الاختصاص في القرار الإداري

لبيان مفهوم ركن الاختصاص في القرار الإداري، يتعين علينا التطرق إلى تعريفه وبيان صورته في المطلب الأول، ثم دراسة عناصره في المطلب الثاني، وأهم مصادر في المطلب الثالث.

المطلب الأول: تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري وصوره

سيتم التعرف في هذا المطلب إلى تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري في الفرع الأول، ويتم التطرق إلى بيان عناصره في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري

إن أهم فكرة يقوم عليها القانون العام الحديث هي فكرة الاختصاص لتحديد الاختصاصات المعينة للرجال الإدارة، هي نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات، لأن هذا المبدأ لا يقتصر فقط على تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاث بل يتعداه إلى توزيع الاختصاصات في إطار السلطة الواحدة وعلى العموم يمكن تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري على أنه: "القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات"¹

¹سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، مصر، 2009، ص312.

كما يمكن تعريفه أيضا على أنه: "القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر، والجهة المختصة في إصدار القرار الإداري هي الجهة التي حول لها المشرع صلاحية إصداره، المشرع يقوم بتوزيع الاختصاصات داخل الأجهزة الإدارية مراعيًا في ذلك المستويات الوظيفية وطبيعة الاختصاصات".¹

فكذلك على أنه: "الأهلية أو القدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة أو الأشخاص التابعين لها في القرارات محددة من موضوعها أو نطاقها المكاني أو الزماني "

ولما كانت قواعد الاختصاص من صميم أعمال المشرع، ترتب عن ذلك اعتبار هذه القواعد من النظام العام، مما ينجر عنه 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، وتتناول عنها كلمات شاعت ولأن القاعدة العامة تقرر أنه لا يجوز الاتفاق على أمر يخالف النظام العام، كون لا يجوز للإدارة أن تتنازل عن اختصاصاتها المقررة قانونًا، أو أن تفوض فيه، إلا إذا أجاز لها المشرع ذلك.²

- للطاعن صاحب المصلحة، الحق في إثارة الدفع بعدم الاختصاص كما يجوز للقاضي إثارة هذا الدفع من تلقاء نفسه في أي مرحلة تكون عليها الدعوى.

- لا يجوز الإدارة مخالفه قواعد الاختصاص، بعذر الاستعجال أو بغيره من الأعذار، إلا في حالة الظروف الاستثنائية التي تبرر تلك المخالفة، تحت رقابة القضاء.

- ولقد شبه الفقه بل وربط بين قواعد الاختصاص وقواعد الأهلية لأن الفقرتين تتعلقان بالقدرة على مباشرة أو إبرام تصرف قانوني معين إلا أن الفرق بينهما واضحا وجليا كون الأهلية على صعيد القانون الخاص، عبارة عن رخصة يستطيع الفرد ان يستعملها أو لا يستعملها،

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، 312.

² المرجع نفسه.

كما يمكنه أن يكلف غيره بالقيام بالتصرف نيابة عنه، رغم ما تمتعه بالأهلية القانونية، فهي مقررة لمصلحته الخاصة.

بينما الأهلية على صعيد القانون الإداري لا تملك الإدارة أو لا يجوز لها كامل عام نقل الاختصاص إلى جهة إدارية أخرى، إلا إذا خولها الدستور والنصوص التشريعية والتنظيمية صراحة هذه السلطة مقررة للمصلحة العامة¹.

الفرع الثاني: صور ركن الاختصاص في القرار الإداري

يمكن تقسيم الاختصاص من حيث مدي حرية الإدارة في مباشرة أعمالها الإدارية، إلى اختصاص مقيد وآخر تقديري من جهة (أولاً). كما يمكن تقسيم الاختصاص من حيث مبدأ المشاركة في القيام بالعمل الإداري إلى اختصاص منفرد وآخر مشترك من جهة أخرى (ثانياً).

أولاً: الاختصاص المقيد والاختصاص التقديري

إن الإدارة وهي بصددها ممارستها لوظيفتها الإدارية، قد يلزمها نص القانون أو التنظيم بإصدار قرار معين، في موضوع أو حالة معينة، حيث يكون الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري مقيداً، فالإدارة في هذه الحالة لا تتمتع بحرية التقدير والملائمة، لأن النظام القانوني قد أحاط بكل تفاصيل وظروف التصرف، كما قد يكون للإدارة اختصاص تقديري، وذلك عندما لا يتعرض القانون إلى التنظيم بالتفصيل الأركان وشروط التصرف، حينها تتحرك سلطة التقدير والملائمة للإدارة أو لرجل الإدارة المختص².

¹نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 251.

²عوايدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 71.

ثانيا: الاختصاص المنفرد والاختصاص المشترك

يكون الاختصاص منفردا أو مستقلا، عندما يمارس رجل الإدارة أو السلطة الإدارية المختصة، اتخاذ قرارات بصفة منفردة ومستقلة ولا يشاركها في ذلك أية جهة أو سلطة أخرى، فعندئذ يلبس القرار الإداري ثوب القرار الفردي، وهذا هو الأصل، كما هو الحال بالنسبة لقرار التعيين أو التأديب، وقد يكون الاختصاص مشتركا بين أكثر من سلطة إدارية، وذلك تحقيقا لمقاصد موضوعية، يهدف المشرع إلى تحقيقها، فيفرض جهة إدارية معينة، الاشتراك مع جهة أو جهات إدارية أخرى لإصدار قرار إداري واحد، بصدد مسألة واحدة كما هو الشأن مثلا بالنسبة لقرارات التوظيف والترقية، والفصل من الوظائف، وقبول الاستقالة والتي تصدر مشتركة بين الوزير صاحب العمل ووزير المالية والوزير المكلف بالوظيفة العامة.¹

وإذا كان ركن الاختصاص يحتاج إلى تعريف وهو ما تم شرحه في هذا المطلب فإن ذلك لا يكفي ليتعين البحث في عناصره وهذا ما سيتم الإشارة إليه الآن.

المطلب الثاني: عناصر ركن الاختصاص في القرار الإداري

إذا كان الاختصاص في القرار الإداري هو القدرة والأهلية التي يخولها القانون لرجل الإدارة أو السلطة الإدارية من أجل إصدار القرار الإداري، فإن هذا الاختصاص يتقيد إما بعنصر شخصي (فرع أول). أو عنصر موضوعي (فرع ثاني). أو عنصر مكاني (فرع ثالث). أو عنصر زمني (فرع رابع).

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 313.

الفرع الأول: العنصر الشخصي لركن الاختصاص في القرار الإداري

إن المقصود بهذا العنصر أن يصدر القرار الإداري من الشخص أو الهيئة التي حددها القانون فإذا أنيط شخص أو سلطه معينه اختصاصات معيننا فلا يجوز لها التنازل عنه لشخص أو لجهة أخرى لأن ممارسة الاختصاص المخول له قانونا صار واجبا قانونيا.

ويقول في هذا الصدد الأستاذ Ahmed Mhiou

"Le Principe Est. Que LaCompetence Est Personnellé Cela Veut Dire Que l'agent Chargé De Prendre Une Décision Doit Agir Lui-même; Personnellement.il ne peut Pas Renoncer à Exercer Sa Compétence En Donnant;Par Exemple; À Un Autre Agent Le mandate; Dagir À Sa Place.Telle Est la règle Générale.¹

ويقصد بكلامه هذا أن المبدأ هوان الاختصاص شخصي، وهذا يعني أن الجهة المكلف باتخاذ القرار الإداري يجب أن تتصرف بنفسها شخصيا، وهي لا تستطيع التخلي عن ممارسة اختصاصها بإعطائه لجهة أخرى تلك هي القاعدة العامة، وعليه يجب أن يكون لمصدر القرار وجود قانوني، وله سلطه التعبير عن إرادة الدولة، وتثبت هذه السلطه لعضو الإدارة بقرار تعيينه إذا كان فردا، أو بقرار تشكيله إذا كان هيئة وبالتالي تتوقف شرعية القرارات الإدارية الصادرة عن رجل الإدارة أو الهيئة الإدارية على شرعية قرار الأعين أو قرار التشكيل.

والبناء علي كل هذا، فإن الموظف أو رجل الإدارة يبقي له الحق في مباشرة تلك الاختصاصات طيلة المدة التي يحتفظ فيها بصفته القانونية، فإذا فقد هذه الصفة لسبب أو لآخر حرم من ممارسة اختصاصاته ولكن في بعض الحالات يمكن أن يحتفظ الموظف بصفته العامة، ومع ذلك يتعطل حقه في ممارسة اختصاصاته، كما لو تم إيقافه عن عمله لأسباب مشروعته وحاله الإجازة الإجبارية، ففي هاتين الحالتين يتضمن الإيقاف أو الإجازة

7-Ahmed Mahiou ; Cours D'Institutions Administratives; 3ème Édition Office Des Publications Universitaires; Alge 1981;P205

الإجبارية، تعطيل اختصاص الموظف للمدة المقررة، سواء بإلغاء قرار الإيقاف أو انتهاء الإجازة الإجبارية هذا بالنسبة لعضو الإدارة.

أما بالنسبة للهيئة الإدارية التي تملك إصدار القرارات الإدارية فإن مشروعيتها قراراتها متوقفة على احترامها للقواعد التي تنظم سير عملها فإذا حلت وكان حلها جائزا، فقدت حقها في ممارسة اختصاصاتها فتحديد الاختصاص على أساس العنصر الشخصي يفيد تحديد الشخص أو الأشخاص الإدارية التي تملك قدرة التصرف بالنسبة لعمل معين مع تحديد الأفراد الذين يمكن أن ينتجهم إليهم هذا التصرف فيكسبهم حقوقا، أو يحملهم التزامات.¹

وينبغي الإشارة في هذا الصدد إلى أن القانون إذا نظم اختصاصات معينة، ولم يعهد به إلى جهة إدارية معينة أو إلى الموظف المعين بذاته فإن الجهة المختصة أو الموظف المختص به هي الجهة أو الموظف الذي يتفق هذا الاختصاص مع واجبات وظيفته كما أن يملك بالقانون إبرام عمل معين، يملك نقص هذا العمل بإلغائه أو سحبه.²

الفرع الثاني: العنصر الموضوعي لركن الاختصاص في القرار الإداري

عندما يعين المشرع الأشخاص الذين خول لهم ممارسة الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية فإنه يحدد لكل منهم الأعمال والمواضيع التي يجوز لهم ممارستها، وبالتالي يتعين أن يقتصر عمل صاحب الاختصاص على ما ذكره المشرع صراحة.

فإذا حدث نخرج صاحب الاختصاص عن هذه القواعد، وحاول أن يصدر قرار لم يجعله المشرع من ضمن اختصاصاته كان القرار باطلا وعليه فالمقصود بالعنصر الموضوعي لركن

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 336.

² - طعيمة الحرف، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، مصر، 1978، ص 562.

الاختصاص في القرار الإداري "بيان وتحديد التصرفات أو الأعمال القانونية المخولة للشخص أو الهيئة الإدارية".

وقد عرفه الفقيه André De Laubadere بما يلي:

"La Compétence Ratione Materiae: La règle De Compétence déterminée D'abord Les Matières Rentrant Dans La Sphère Propre De Chaque Autorité ;l'attribution D'une Compétence à Telle Catégorie D'autorité Est Généralement Précisée Par La Désignation Dans La Hiérarchie Du Titulaire De La Compétence (Ministre Directeur D'Un Service Central ,Directeur D'un Service Extérieur,Etc)¹

والاختصاص الموضوعي بالنسبة الوالي مثلا يمكن تحديده ومعرفته بالرجوع إلى قانون الولاية بالإضافة إلى قوانين أخرى، كقانون التهيئة والتعمير، والمراسيم والقرارات الوزارية التي تسند الوالي سلطة إصدار قرارات إدارية.²

هذا ويجدر الإشارة إلى أنه عند قيام النصوص القانونية بتحديد اختصاصات معينة من الناحية الموضوعية فإنها تنتج عدة طرق:

1- قد تخول تلك النصوص سلطة إصدار القرار الإداري إلى فرد بذاته أو هيئة إدارية بدون مشاركة من أشخاص أو هيئات إدارية أخرى، وهذه هي الصورة الغالبة في تحديد الاختصاصات الإدارية والوزراء أو المدراء العاميون، ورؤساء المصالح، والولاة، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، قد يخول لهم القانون إصدار قرارات معينة دون مشاركة من أشخاص أو جهات إدارية معينة.³

ويكون الاختصاص كذلك حتى لو قام صاحب الاختصاص باستشارة جهة معينة قبل ممارسته لاختصاصه سواء كانت هذه الاستشارة اختيارية بأن يلجأ صاحب الاختصاص إلى

¹De Laubadere ,Traité De Droit Administratif, Tome 1.16 eme Édition,L.G.D .j,Paris,2001,P604,André

²-علي الدين زيدان، محمد السيد احمد، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، الجزء الثالث، دار الفكر العربي، مصر، 2002، ص 985

³- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 74

استشارة جهة أخرى قبل اتخاذ القرار، دون أن يكون ملزماً بذلك أو كانت الاستشارة إجبارية، وذلك في حالة وجود نص قانوني يلزمه بذلك تحت طائلة البطلان مع الأخذ بعين الاعتبار أن صاحب الاختصاص قد يكون غير ملزماً بالأخذ بما ورد في تلك الاستشارة، ومثال ذلك ما أشارت إليه المادة 32 من القانون 08\90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية بنصها " عندما يتعرض منتخب إلي متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، يمكن توقيفه ويصدر قرار التوقيف المعطل من الوالي، بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وذلك إلي غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية"¹

فموضوع القرار هنا يتعلق بالتوقيف، ويختص بإصداره الوالي، ولكن لصدور هذا القرار يشترط المشرع احترام الإجراء الاستشاري، والمتمثل في استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، دون أن يكون الوالي ملزماً بالأخذ بما ورد في تلك الاستشارة.

وقد يلزم القانون الشخص المختص بإصدار القرار، الأخذ بما ورد في تلك الاستشارة، كما في حالة الرأي المطابق، بحيث يكون صاحب الاختصاص ملزماً بالأخذ بالرأي لدي إصداره القرار.

2- قد تعهد تلك النصوص لعدة أشخاص أو هيئات إدارية أخرى، ممارسه اختصاص معين كل على حدى، فحينئذ يكون لكل هيئة ممارسة هذا الاختصاص دون الحاجة إلي الاستئذان أو مصادقة السلطة الأخرى، وهذه الحالة نادرة الحدوث لما قد يترتب عليه من تضارب بين القرارات الإدارية الصادرة عن جهات مختلفة ومستقلة عن بعضها البعض وفي موضوع واحد، كاختصاص الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرارات تتعلق بالضبط الإداري كل على حدى.

¹ - القانون رقم 08\90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم الجريدة الرسمية، عدد 15، سنة 1990.

3- قد تشترط تلك النصوص لممارسة اختصاص ما، مشاركة عدة أشخاص أو الهيئات الإدارية المستقلة والتميزة بحيث لا يمكن أن يصدر القرار إلا بموافقتها جميعا.

لممارسة الاختصاص في هذه الحالة يكون متوقف على مشاركة عدة أفراد أو هيئات أخرى مستقلة كالقرار الإداري الذي يختص في عدة قطاعات معينة، أو ما يعرف بالقرارات الوزارية المشتركة.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الاختصاص يتميز عن الاختصاص الذي يمارس بعد الاستشارة يكون فيه مصدر القرار حرا في الأخذ أو عدم الأخذ برأي الجهة الاستشارية أما الاختصاص الذي يشترك فيه عدة هيئات فلا يمكن أن يصدر القرار إلا بعد موافقة كل هذه الهيئات.¹

الفرع الثالث: العنصر المكاني لركن الاختصاص في القرار الإداري

إن المشرع وإن كان أعطى لبعض رجال الإدارة الحق في ممارسة اختصاصاتهم علي كافة إقليم الدولة، كرئيس الجمهورية، والوزير الأول والوزراء، إلا أنه كثيرا ما يحدد النطاق المكاني والإقليمي الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتجاوزه حين ممارسته لاختصاصات اختصاصاته، وبهذا المعنى فإنه لا يمكن الوالي أن يتجاوز اختصاصاته حدود الولاية وكذلك الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي لا يجوز أن تتجاوز اختصاصاته حدود البلدية، فالمقصود إذن بالعنصر المكاني لركن الاختصاص في القرار الإداري: "تحديد وحصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل الإدارة المختص أن يزاول في نطاقها وحدوده اختصاصاته بإصدار القرارات الإدارية." فالاختصاص الوظيفي للموظف إنما هو منوط بالمكان المعين له، لذلك لا يجوز كقاعدة عامة لأي موظف تخطي هذا المكان.²

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص338.

² حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص586.

في حين أن الفقيه André De Laubadere عرفه بأنه:

La Compétence Ratione Loci : " Comme On L'a Déjà Indiqué ;La Compétence Territorial Des Autorités Centrales S'étend à Tout Le territoire ;Au Contraire ;Les Autorité Administratives Régionales ;Départementales ;Locales ;Ont Une Compétence Limitée à Des Ressorts Territoriaux. "¹

ترجع إلى هذا العنصر والمرتبطة به نادرة الحدوث لأن الحدود المكانية لممارسة الاختصاصات الإدارية عادة ما تكون واضحة المعالم بدرجة كافية، ومن ثم فإن معظم التطبيقات القضائية في هذا الصدد، تتعلق بأفراد غيروا مكان إقامتهم من البلدية أو الولاية التي يوجد فيها محل الإقامة الأول في حين أن الاختصاص في هذه الحالة يؤل إلى البلدية أو الولاية التي يتبع لها مكان الإقامة الجديد.

الفرع الرابع: العنصر الزمني لركن الاختصاص في القرار الإداري

كثيرا ما يقوم المشرع بتنظيم ممارسة الاختصاص من حيث الزمن، على أن القيود التي يصنعها في هذا الصدد كثيرة ومتعددة، فالموظف ليس خالدا في وظيفته، بل تنتهي عند حد معين، يفقد خلاله كل صفة في مزاولة اختصاصه وينطبق الأمر كذلك على المجالس المنتخبة، كالمجلس الشعبي البلدي، والمجلس الشعبي الولائي، فلها مدة معروفة ودورات انعقادها محددة، بحيث يجب أن نحترمها لأن مخالفتها يؤدي إلى بطلان القرارات التي تصدر علي خلافها، وعلى هذا بنيت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية وعدم تأجيل آثارها إلى المستقبل وذلك لاعتبارات المستمدة من ضرورة استقرار المعاملات، فبجواز هذه الاعتبارات فإن قواعد الاختصاص تحول دون الرجعية والإرجاء، لأن في ذلك مساس واعتداء على سلطة السلف والخلف.

¹André De Laubadere, Traité de droit Administratif, OP .Cit;p607

كما أن المشرع قد حدد المدة الزمنية المعينة لاتخاذ قرار إداري معين، والسؤال المطروح في هذا المقام: ما أثر مضي المدة على القرار المتخذ؟ وهل يعتبر منتهيا إذا ما انقضت المدة المحددة لاتخاذها؟

لقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص أن انقضاء المدة لا يؤدي إلى زوال الاختصاص كقاعدة عامة، فهذه المدة هي مجرد إفصاح على نية المشرع في سرعة تنفيذ القانون، كما أن مخالفة المدة لا يؤدي إلى الحكم بإبطال القرار الإداري، إلا إذا كشف المشرع نيته القاطعة في ذلك، أو إذا كانت المدة المقررة لمصلحة الأفراد.¹

وعلى هذا الأساس حدد المشرع مدة لسلطة الوصاية للمصادقة على بعض تصرفات الهيئات اللامركزية، فإذا انقضت هذه المدة، فليس لها أن تمارس هذا الاختصاص وغالبا ما يجعل القانون مضي المدة قرينة على المصادقة، وهذا ما أشارت إليه المادة 45 من قانون البلدية حيثما نصت على أن قرار الوالي بشأن إلغاء مداواة المجلس الشعبي البلدي التي يشارك فيها عضو له مصلحة فيها، يجب أن يصدر خلال مدة شهر وإلا كان باطلا لعدم الاختصاص الزمني.²

وفكرة القيود الزمنية على مزاولة الاختصاصات الإدارية، لا تقتصر فقط على حالة تحديد المدة المعينة لممارسة الاختصاص وإنما تثور بالنسبة للحالات الأخرى غير مقيدة بمدى زمني معين، فإذا كان للإدارة سلطة تقديرية في اختيار وقت لممارسة اختصاصاتها واتخاذ القرارات التي تندرج في اختصاصها، فإن على الإدارة أن تحسن اختيار وقت تصرفها وإدخالها لأن ضرورة استقرار المعاملات يستلزم أن تبقى المراكز القانونية محددة بطول المدة.³

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 354.

² - حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 07 أبريل 1933 في قضية "Caisse Régionale Crédit Agricole Du Sud-Est" مقتبس عن سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 354.

³ - بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 71.

وإذا نص المشرع على عدم جواز اتخاذ القرار الإداري إلا بعد مرور مدة زمنية معينة، فإن القرار المتخذ قبل حلول الأجل المضروب يعد باطلاً.

كما تثار أيضاً في هذا الوضع مسألة أعمال الحكومة المستقبلية، فالقاعدة العامة المسلم بها أنه بمجرد قبول استقالة الوزراء وحتى تعيين وزارة تخلفها لا يملك الوزراء المستقيلون إلا تصريف الأمور الجارية، وكل قرار يصدر على خلاف ذلك يعد بمثابة اعتداء سلطة الخلف.

وعليه فالمقصود بالعنصر الزمني لركن الاختصاص في القرار الإداري: "تحديد المدة الزمنية الذي يستطيع من خلالها صاحب الاختصاص فرداً كان أو هيئته إصدار القرار بحيث لا يجوز إصداره من قبل منح الموظف ولاية إصداره أو بعد انتهاء تلك الولاية بسحبها منه أو انتهاء خدمته حسب الأحوال".¹

وقد عرفه الفقيه Martin LOMBARD بأنه:

La Compétence RationeTemporis :N' appartient qu'aL'autorité Investie De Décision au moment ou Celle-ci Est prise Un acte ne peut En Etre pris que par une Autorité Régulièrement Investie ,Ce qui Entraîne L'illégalité Des actes pris par Une Autorité qui n'a pas Encore Été Effectivement Investie De Ses Fonctions, ou ui en à Été Déchargée, Afin De Maintenir La Continuité De L'action Administrative,Une Autorité à laquelle L'investiture a été retirée(Tell Par Exemple qu 'un gouvernement à L'endroit duquel Une motion deCensure à été adoptée) Peut Cependant adopter Des actes ne visant précisément qu'à garantir Cette Continuité,C'est à Dire à Expédier Ies Affaires Courantes. "²

¹حسن محمود غواصة، المقادير الأساسية للقانون الإداري، الموسوعة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1997، ص137.

² -Martine Lombard, Droit Administratif, 6ème Édition, Dalloz, paris, 2005, p208.

المطلب الثالث: مصادر ركن الاختصاص في القرار الإداري

إذا كان الاختصاص يعرف على انه: " القدرة والمكنة على مباشرة عمل إداري " فإن القدرة أو المكنة يتحكم فيها أو يكون مصدرها النص القانوني سواء تمثل هذا النص القانوني في التشريع الأساسي أو التشريع العادي أو التنظيم، المهم وفي كل الأحوال أن الإدارة أو الموظف يتصرف من وحي النص القانوني، وبترخيص منه، مما يضيف علي عمله المشروعية وعلي هذا الأساس فإن مصادر القرار ركن الاختصاص تتمثل في: الدستور كمصدر أول (فرع أول). التشريع كمصدر ثاني (فرع ثاني). والتنظيم كمصدر ثالث (فرع ثالث).

الفرع الأول: الدستور كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري

لقد نص الدستور الجزائري لسنة 2020 على الاختصاصات الإدارية لبعض الأشخاص الإداريين، سواء تعلق الأمر برئيس الجمهورية (أولا). أو بالوزير الأول
لقد نص دستور الجزائري لسنة 2020، على اختصاصات رئيس الجمهورية ذات الطابع الإداري، وهذه الاختصاصات تتمثل في سلطة التعيين وسلطة التنظيم، وسلطة المحافظة على أمن وسلامة الدولة.

أولا: اختصاصات رئيس الجمهورية

1- سلطة التعيين:

نظرا لموقع رئيس الجمهورية في الهرم الإداري للسلطة التنفيذية، فقد خوله الدستور صلاحيات تعيين بعض المسؤولين السامين في الدولة، وفي هذا الصدد تنص المادة 91 من الدستور على أن "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور بالسلطات والصلاحيات التالية"، يعين الوزير الأول أو رئيس

الجمهورية، حسب الحالة، وينتهي مهامه بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة"

كما نصت المادة 92 من الدستور أيضا على جملة من التعيينات المخولة لرئيس الجمهورية وهي:

- 1- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور
- 2- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة
- 3- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة
- 4- الرئيس الأول للمحكمة العليا
- 5- رئيس مجلس الدولة
- 6- الأمين العام للحكومة
- 7- محافظ بنك الجزائر
- 8- القضاة
- 9- مسؤولي أجهزة الأمن
- 10- الولاية
- 11- الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط

ويعين رئيس الجمهورية كذلك سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينتهي مهامهم.¹

بالإضافة إلى الوظائف المنصوص عليها في الحالتين 4 و 5 أعلاه، يحدد القانون العضوي الوظائف القضائية الأخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية.

¹-المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى، عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر، ل سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر ل سنة 2020، في الجريدة الرسمية، العدد 82.

وكذلك ينبغي الإشارة إلى أن سلطة التعيين المخولة لرئيس الجمهورية لا تقبل التفويض بأي حال من الأحوال وهذا ما نصت عليه المادة 93 من الدستور " يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بعضاً من صلاحياته ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور علي طريقة أخرى بتعيينهم، ولا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلي الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراءات الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد، 91، 92 ومن 97 إلى 100 و 102، 142، 148، 149، 150، من الدستور."

2- السلطة التنظيمية:

المقصود بالسلطة التنظيمية هو الاختصاص المخول لرئيس الجمهورية ممثل في السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بسن قواعد قانونية عامة ومجردة، هذه القواعد على الرغم من أنها تسمى تنظيمات، إلا أنها لا تختلف من الناحية الموضوعية على القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية وفي هذا الصدد تنص المادة 91 في فقرتها السادسة "يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية " المتعلقة بتنظيم وسير نشاط الإدارة العامة بموجب ما يصدره من مراسيم رئاسية.

إن الحديث عن التنظيم يقود إلى البحث في مجال التشريع، خصوصاً وأن المؤسس الدستوري قد حدد مجال التنظيم تحديداً سلبياً كما ورد في نص المادة 91 السالفة الذكر، فجعل من السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة تطل كافة الميادين، وحرصاً منه على عدم تداخل الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث سارع المؤسس الدستوري إلى توضيح مجال التشريع، وذلك عندما فرق بين التشريع والتنظيم وذلك من خلال أن التشريع يصدر عن السلطة التشريعية من حيث الأصل، أما عن التنظيم فإنه يصدر عن السلطة.

3- سلطة المحافظة على امن وسلامة الدولة:

من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني، والرجوع إلى الدستور فإن لرئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطنيين لدولة، اتخاذ التدابير اللازمة والإجراءات الكفيلة لدرء ذلك الخطر، وبالتالي يحافظ على النظام العام.

ومن أهم الوسائل التي جعلها الدستور من اختصاصه الحصري في هذا المجال هو الإشارة إلى إعلان الحالات التالية:

أ- **حالي الحصار والطوارئ:** ولقد أشارت المادة 97 من الدستور حالي الحصار والطوارئ بقولها " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة ثلاثون يوماً (30) بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، باستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.¹

"لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا."

"يحدد القانون العضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار."

ويتضح من خلال هذه المادة أن إعلان كلا من حالي الحصار والطوارئ هو من اختصاص رئيس الجمهورية، حتى ولو اشترطت هذه المادة اجتماع بعض الشخصيات.

¹-المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى، عام 1442، المعدل والمتم، السابق الإشارة إليه.

ب- الحالة الاستثنائية: أشارت إليها المادة 98 من الدستور بنصها "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوم "

" لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء، وتخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية." "

"يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطابا للأمة "

"لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا "

" تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها "

" يعرض رئيس الجمهورية، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها ¹ "

ج- حالة الحرب: أما عن حالة الحرب فقد حددتها المادة 100 من الدستور بنصها "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد إجماع مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية "

" يجتمع البرلمان وجوبا "

¹-المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى، لعام 1442، المعدل والمتم، السابق الإشارة إليه.

" يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك "

وحسب نص المادة 101 من الدستور: " يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات "

" وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية، فإنها تمتد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب "

" في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو عجزه البدني المثبت قانونا، يتولى رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للدولة كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية "

" في حالة اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة، يتولى رئيس المحكمة الدستورية وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة أعلاه "

ثانيا: اختصاصات الوزير الأول.

إلى جانب اعتراف الدستور لرئيس الجمهورية بالصلاحيات السابقة، فقد اعترف كذلك للوزير الأول باختصاصات معينة وذلك على النحو التالي:

1- سلطة التعيين

على غرار تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التعيين في الوظائف السامية في الدولة فإن الوزير الأول يتمتع هو الآخر بهذه السلطة التي يخولها إياه صراحة الدستور، فيعين في الوظائف العليا في الدولة على اختلاف أنواعها إلا مخولته النصوص الدستورية صراحة لرئيس الجمهورية حيث يعين الوزير الأول في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية.¹

¹ - عشي علاء الدين، مدخل للقانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 70.

2- السهر علي حسن سير الإدارة العامة

يناط بالإدارة العامة في الجزائر على غرار الدول الأخرى، كفرنسا، ومصر، والمغرب مثلا أداء وظائف معينة لتوفير الخدمات للجمهور، وممارسة بعض النشاطات وهي حين تقوم بهذه الوظائف جميعا يكون تحت سلطة الوزير الأول، لأن هذا الأخير هو من أعد مخطط عمله تنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية وتعهد أمام البرلمان كل غرفة على حدى بتنفيذه، ومن ثم يعود له أمر تنظيم جهاز الإدارة، وأن يصدر من التعليمات ما يراه يتماشى وحسن سير الإدارة.¹

وفي هذا الصدد تنص المادة 106 من الدستور ما يلي:

"يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة "

" يمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط عمل الحكومة على ضوء المناقشة المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية"

" يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني "

" يمكن لمجلس الأمة في هذا الإطار، أن يصدر لائحة "

كما نصت المادة 112 في فقرتها السابعة على أن: "الوزير الأول يسهر علي حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية ."

¹بوضياف عمار، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسر للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص93.

3- توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة

لم يفرض الدستور الجزائري حداً أدنى وأقصى من الوزارات، ومن ثم فإن تنظيم الطاقم الوزاري هو من صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، فبعد تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة، يتولى الوزير الأول بموجب ما يصدره من مراسيم تنفيذية، بيان صلاحيات كل وزير ضمن التشكيلة الحكومية فهو إذن يقسم العمل بين الوزراء، ويضبط الاختصاص تقادياً لتنازع الاختصاص.¹

4- سلطة التنظيم

تتجلى السلطة التنظيمية للوزير الأول من خلال التوقيع على المراسيم التنفيذية، وذلك بعد الموافقة من رئيس الجمهورية، حينما يقوم بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية طبقاً لما نصت عليه المادة 112 من الدستور: " يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، زيادة عن السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:

- 1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية
- 2- يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات
- 3- يرأس اجتماعات الحكومة
- 4- يوقع المراسيم التنفيذية
- 5- يعين في الوظائف المدنية للدولة التي تندرج ضمن سلطة التعيين المخولة لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير
- 6- يسهر علي حسن سير الإدارة العامة والمرافق العمومية

¹-بوضياف عمار، المرجع السابق، ص94.

وإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة وواسعة، كما تمت الإشارة إليها سابقاً فإن السلطة التنظيمية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة مرتبطة ومقيدة بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتنظيمات الصادرة عنه وعن رئيس الجمهورية.¹

الفرع الثاني: التشريع كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري

يعد التشريع من المصادر الأساسية لركن الاختصاص في القرار الإداري بعد الدستور، فهو يحدد العديد من الاختصاصات، سواء بالنسبة للأجهزة الإدارية المركزية أو اللامركزية. فبالنسبة للأجهزة المركزية، يحدد القانون صلاحيات واختصاصات الوزير الأول، حينما يمارس السلطة التنظيمية، نظراً لارتباطها بالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وهذا طبقاً لنص المادة 112 من الدستور السالفة الذكر، فغالباً ما نجد القوانين التي تنص على القواعد العامة وتترك مهمة التنظيم والتفصيل للسلطة التنفيذية، عن طريق الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.²

وفي هذا الصدد ينبغي الإشارة مثلاً إلى المادة 52 من القانون 29\90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير التي تنص على "تشتت رخصة البناء من أجل تشييد البناء الجديدة مهما كان استعمالها، ولتمديد البناءات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الجهات المقضية على الساحة العمومية، ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج، تحضر رخصة البناء وتسلم في الأشكال وبالشروط والآجال التي يحددها التنظيم"³ ونفس الحكم ورد بالنسبة لرخصة التجزئة المنصوص عليها في المادة (57) ورخصة الهدم المنصوص عليها في المادة (60) من نفس القانون.

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 96.

² - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 96.

³ - القانون رقم 29\90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52، لسنة 1990.

فهذه المواد بينت القواعد العامة لكل من رخصة البناء ورخصة الهدم ورخصة التجزئة وتركت أمر تحضيرها وتسليمها عن طريق التنظيم.

أما بالنسبة للأجهزة الإدارية اللامركزية فقد حدد قانون الولاية رقم 09\90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المعدل والمتهم بالأمر رقم 04\05 المؤرخ في 18 جويلية 2005. الاختصاصات الإدارية الوالي، سواء باعتباره ممثلاً للدولة أو ممثلاً للولاية، فالوالي باعتباره ممثلاً للدولة يتمتع بصلاحيات جد واسعة، وهذه الصلاحيات ليست مضبوطة في قانون معين، بل هي متفرقة ومتناثرة بين مختلف القوانين، على اختلاف القطاعات التي تدخل ضمن دائرة اختصاصه، حيث لم يحددها القانون تحديداً إيجابياً، وإنما عمد إلى التحديد السلبي، باستثناء بعض القطاعات والمسائل التي تخرج من مجال صلاحيات الوالي، بنص المادة 93 من قانون الولاية، وكذلك نص المادة 95 من نفس القانون " على أن يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات، كما ينفذ قرارات الحكومة، زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء، حسب ما نصت عليه المادة 92 من نفس القانون.¹

الفرع الثالث: التنظيم كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري

يعتبر التنظيم مصدراً أساسياً لتحديد اختصاصات العديد من الأشخاص، سواء كان على المستوى المركزي أو المحلي، بصرف النظر على الشكل الذي يتخذه هذا التنظيم، أي سواء كان صادرة عن رئيس الجمهورية (مراسيم رئاسية) أو عن الوزير الأول (مراسيم تنفيذية).

¹ - القانون رقم 09\90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، المعدل والمتم، الجريدة الرسمية، عدد 15، لسنة 1990.

فقد نصت المادة 112 من الدستور السالفة الذكر على أن يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات، فالوزير الأول عن طريق اختصاصه بإصدار المراسيم التنفيذية، ويقوم بتنفيذ التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية.¹

ولا يقتصر الأمر على الوزير الأول فقط، بل حتى على الوزراء على مستوى الطاقم الحكومي، بالمرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، يخول لوزير الداخلية صلاحيات واسعة من أجل المحافظة على النظام والأمن العموميين، هذه الصلاحيات تخول له اتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام عن طريق إصدار القرارات الإدارية، كذلك يختص وزير الداخلية، بوضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ، عبر كامل التراب الوطني.²

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 57.

² - المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، عدد 10، لسنة 1992.

المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة علي ركن الاختصاص في القرار الإداري

تتمثل القاعدة العامة في أن تباشر السلطة الإدارية صلاحياتها أو اختصاصاتها بنفسها إذا ما عهد إليها الدستور، أو القوانين، أو اللوائح بذلك، بحيث لا يجوز لها أن تنتازل عنها لغيرها، لأن مباشرة الاختصاص حينها يكون واجبا قانونيا عليها وليس حق لها إلا أنه يجوز استثناءا للإدارة وتطبيقا لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، أن تنتازل عن بعض اختصاصاتها في بعض الحالات، هذه الاستثناءات تتمثل في التفويض وهو ما يتم التطرق إليه في (المطلب الأول) ثم الحلول وهو ما يتم التطرق إليه في (المطلب الثاني) وأخيرا الإنابة وهو ما يتم التطرق إليها في (المطلب الثالث).

المطلب الأول: التفويض

يعتبر التفويض أهم الاستثناءات الواردة علي ركن الاختصاص في القرار الإداري، لما له من أهمية كبرى في مجال تنظيم وحسن سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد وتقريب خدمات الإدارة إلى المواطن، هذا وتجدر الإشارة إلى أن التفويض له تطبيقات واسعة في المجال العلمي، لذلك سيتم التطرق في هذا المطلب تعريف التفويض في (الفرع الأول) ثم دراسة شروطه في (الفرع الثاني) وأخيرا بيان أهم أنواعه في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف التفويض

يقصد بالتفويض أن يعهد الرئيس الإداري، ببعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه ليباشرها دون الرجوع إليه، مع بقاءه مسئولا عن تلك الاختصاصات المفوضة بالتفويض لا يعني ترك الرئيس الإداري لجميع سلطاته واختصاصاته، بل هو مجرد طريقة أو إجراء لضمان إنجاز

الأعمال الإدارية بسرعة وبكفاءة ويتبع ذلك أن يكون للموظف الحق دائماً في إلغاء التفويض، كما يملك تعديله اتساعاً وضيقاً، بحسب متطلبات العمل.¹

ويقصد بالتفويض كذلك، أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى أحد مرؤوسيه، وهو بذلك طريقة لتنفيذ العمل، بحيث لا يقبل الإلغاء أو التعديل.² وقد يكون لاصطلاح التفويض في معني أضيق من هذا وذاك، حينما يستخدم للدلالة على تقرير الجهة المختصة بصلاحيات معينة، تخويل جهة إدارية أخرى هذا الاختصاص لفترة زمنية معينة.

كما يستخدم اصطلاح التفويض بمعني أضيق من المعنيين أعلاه، إذ يقتصر على إسناد المفوض صلاحية إضفاء الصفة الرسمية على القرار وليس تخويل صلاحية إصداره، إذ لا يملك المفوض إليه سلطة إنشائه في إصدار القرار.³

ولقد عرفه الفقيه الفرنسي Christine Rouault بما يلي:

La Délégation à Pour Objet, De La Part D'une Autorité Administrative, De Charger Une Autre Autorité, qui Lui Est Hiérarchiquement Subordonné, D'agir En Son Nom, Dans Certains Cas Déterminé."⁴

والقاعدة المقررة في النظام الإداري، أن التفويض يجب أن يكون دائماً جزئياً، وأن تفوض السلطة بكاملها يعد مخالفة للقواعد العامة، على أنه إذا أجاز المشرع لسلطة ما ممارسة كل الاختصاصات التي تتمتع بها سلطات أخرى، فلا بد من احترام إرادته، لأن المشرع في الأخير هو الذي يخلق الاختصاص ويحدد من يمارسه وفقاً للقواعد الدستورية، ومع ذلك يجب التأكد

¹- خالد خليل الطاهر، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2006، ص 143

²- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 320.

³- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، لسنة 2004، ص 693.

⁴-Christine Rouault ,Droit Administratif, Gualind 3 Editeur ,Paris,2005,p29

هنا على أنه إذا فعل المشرع ذلك، فإن هذا لا يعتبر تفويضاً، وإنما هو إسناد هيئتين للممارسة ذات الاختصاص.¹

فالتفويض نظام فرضته تطورات الحياة التي حتمت ممارسة الاختصاص من غير صاحبه الأصلي، تحقيقاً لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد فهو استثناء يرد علي مبدأ شخصية الاختصاص، لذا فقد ظهر التفويض كإجراء يمكن اللجوء إليه، لمواجهة حالة غياب صاحب الاختصاص الأصلي، حيث يعتبر خروجاً علي القاعدة العامة أو الأصل العام في مباشرة الاختصاص، كما يعتبر الوسيلة القانونية للتخفيف من حدة التركيز في الوظيفة الإدارية، فالوزير الأول مثلاً لا يمكنه التصرف في كل صغيرة وكبيرة علي كافة إقليم الدولة، لذلك كان لزاماً عليه أن يفوض جزء من اختصاصاته للمدراء المتواجدين علي مستوى الأقاليم، مع بقائهم تحت إشرافه ورقابته.²

والتفويض وفقاً للفقهاء الأمريكي، لا يتخذ شكلاً معيناً، فيمكن أن يكون كتابياً، وهذا في أغلب الأحيان، ويمكن أن يكون شفوياً، كما يمكن أن يكون صريحاً، ويمكن أن يكون ضمناً، هذا من حيث الشكل، أما من حيث المدة فيمكن أن يكون مطلقاً، ويمكن أن يكون مقيد بزمن معين.

وللتفويض أهمية كبيرة، فهو يؤدي إلى السرعة في إصدار القرارات أي الاقتصاد في الوقت وفي تقديم الخدمة، وتخفيف العبء علي المستويات الإدارية العليا، وعن صاحب المصلحة في العملية الإدارية، كما يؤدي إلى رفع الروح المعنوية للمرؤوسين، وإلى زيادة الشعور بالثقة في أنفسهم في مجال العمل، وينمي القدرات المختلفة، ويقضي علي السلبية والروتين.

¹- زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، دار الكتب القانونية، مصر، 2007، ص 207.

²- خالد خليل الطاهر، المرجع السابق، ص 145.

ويعد أسلوب التفويض أكثر مرونة ويسرا من أسلوب إعادة توزيع الاختصاص، لأن هذا الأخير قد يتطلب إصدار قوانين وقرارات رئاسية أو وزارية.¹

وإذا كان المقصود بالتفويض، إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن هذا التفويض لكي يكون صحيحاً، لا بد أن تتوفر فيه بعض الشروط وهذا ما سيتم التطرق إليه الآن.

الفرع الثاني: شروط التفويض

إذا كان الأصل هو عدم جواز التفويض، والاستثناء هو جواز التفويض، فإنه لإمكانية تطبيق هذا الاستثناء، لا بد أن تتوفر مجموعة من الشروط، وهذه الشروط تتمثل في:

أولاً: إجازة التفويض بنص قانوني

إن ممارسة موظفو الإدارة للاختصاصات المنوطة بهم، لا يعد حقاً لهم، بل هي واجبا ملقي عليهم، إذ يتعين عليهم أن يباشروا تلك الاختصاصات بأنفسهم، ولكن على الرغم من ذلك فقد نص صراحة على تفويض الاختصاص للأشخاص أو الهيئات الإدارية الأخرى وذلك على سبيل الاستثناء، بحيث يكون لهؤلاء الأشخاص أو الهيئات الإدارية التي فوض إليها الاختصاص، الحق في ممارسة هذا الاختصاص أو الهيئات الإدارية التي فوض إليها الاختصاص، الحق في ممارسة هذا الاختصاص في الحدود التي رسمها القانون.²

وبالمقابل فإنه يترتب على عدم وجود نص قانوني، يجيز التفويض، أو وجود نص قانوني يمنعه ويخطره، ببطلان أو عدم مشروعية التفويض، والقرارات الصادرة بشأنه، وفي هذا فقد نصت المادة 93 من الدستور على أنه:

¹ - خالد خليل الطاهر، المرجع السابق، ص 143.145.

² - عبد الفتاح محمد سعيد، الإدارة العامة، الطبعة الخامسة، المكتب العربي الحديث، مصر، 1987، ص 221.

"لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء¹ المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى بتعيينهم"

"لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91، 92، ومن 97 إلى 100، 102، 142، 148، 149، 150 من الدستور. "

ثانيا: أن يكون النص القانوني الذي يتضمن التفويض من ذات المرتبة التي نص عليها الاختصاص.

وعليه إذا كان الاختصاص الأصيل قد تضمنه الدستور، كما هو الشأن بالنسبة لاختصاصات رئيس الجمهورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، فإن التفويض لا يجيزه أو يمنعه إلا بنص دستوري من نفس مرتبته، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 93 من الدستور: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بعضا من صلاحياته "

ونفس الحكم يطبق على اختصاصات الأصيل، إذا كان واردا في قانون عادي أو نص تنظيمي²

ثالثا: أن يكون التفويض جزئيا

والمقصود بذلك أن لا يشمل التفويض كل اختصاصات الأصيل بل لابد أن يمس جانبا أو جزء فقط من صلاحياته، لأن تفويض السلطة بكاملها أمر فيه مخالفة للقواعد العامة، لذا

¹-المرسوم الرئاسي رقم 442\20، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه.

²- خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2007، 2008، ص 43.

فإن النصوص القانونية تستخدم كلمة (بعض) أو (جزء) للدلالة على أن التفويض الجزئي، أو تنص على اختصاص أو اختصاصات معينة، يمكن لصاحب الاختصاص الأصلي أن يفوضها إلى أحد الموظفين.¹

وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى ما نصت عليه المادة 77 من قانون البلدية على أنه: " يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أن يفوض تحت مسؤوليته أي نائب أو موظف في البلدية استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام الخاصة بالتصريحات المذكورة أعلاه، حيث يرسل قرار إلي الوالي والنائب العام لدي مجلس القضاء المختص."²

رابعاً: عدم التفويض في الاختصاصات المفوضة

ومراد هذا أنه لا يجوز لمن فوض إليه الاختصاص، أن يفوض غيره في القيام به ذلك أن المبادئ العامة التي استقر عليها القضاء الإداري في هذا الصدد تذهب إلى أن " التفويض في التفويض مخالف للقانون"³

الفرع الثالث: أنواع التفويض

للتفويض أنواع عديدة فمنها التفويض المباشر، والتفويض الغير مباشر.

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، مصر، 1978، ص118.

² القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 افريل 1990، المتضمن قانون البلدية.

³ شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتفويض التشريعي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، للنشر، مصر، 2009، ص 67.

أما عن التفويض المباشر فإنه يعني، ذلك التفويض الذي يصدر عن سلطة أعلى في السلم الوظيفي من سلطة الأصل، فتفوض بعضا من اختصاصات هذا الأخير إلى غيره مباشرة، دون أي عمل مستقل من جانبه، وبغض النظر عن إرادته.

وأما عن التفويض الغير مباشر، فهو يتم على مرحلتين، حيث يستلزم أن يصدر نص يسمح بالتفويض إلى إحدى السلطات التي يقوم باستخدام هذه المكنة، بإصدار قرار التفويض الذي يعتبر قرارا غير مباشر بالتفويض¹

وبالإضافة إلى ذلك، يوجد التفويض الاختياري، والتفويض الإلزامي.

فأما عن التفويض الاختياري، فهو الذي يكون فيه للأصيل حرية الاختيار في استعمال رخصة التفويض، فقد يكون له الرغبة في تفويض بعض اختصاصاته، وقد لا تكون له رغب في ذلك حسب إرادته.

وأما عن التفويض الإلزامي، فإنه يتحقق عندما يكون الأصل ملزما بتفويض بعض سلطاته، على النحو الذي يشير إليه النص الأذن به، فالأصل لا يملك أي حرية أو إرادة في استعمال رخصة التفويض.

ومنها كذلك التفويض المركب، والتفويض البسيط.

فأما عن التفويض البسيط، فيتحقق إذا فوض صاحب الاختصاص الأصل بعض صلاحياته إلى شخص واحد، فيفوض عمليات التخطيط مثلا إلى شخص، وعمليات التنفيذ لشخص آخر.

¹ - خالد خليل الطاهر، المرجع السابق، ص 153.

أما عن التفويض المركب، فهو الأكثر استخداماً، لتعدد الأنشطة والبيادين التي يتدخل فيها الأصل، فيوسع من استعمال رخصة التفويض إلى أكبر عدد من المرؤوسين، وليس إلى مرؤوس واحد¹

على أن أهم أنواع التفويض، تفويض الاختصاص، وتفويض التوقيع.

فتفويض الاختصاص، يتمثل في نقل أو تحويل صلاحية اتخاذ بعض القرارات الإدارية من صاحب الاختصاص الأصل، إلى غيره من المرؤوسين الإداريين، ومن هنا ينقل جزء من اختصاصاته باتخاذ القرارات الإدارية ذات الأهمية البسيطة، أو ذات الطبيعة الفنية، إلى الجهات الإدارية.

ويموجب هذا النوع من التفويض، يتخلص الرئيس الإداري الأعلى من القرارات الإدارية البسيطة والفنية ويعهد بها إلى أحد مرؤوسيه المتخصصين بموضوعها.

أما عن تفويض التوقيع، فإنه يتمثل في الترخيص أو السماح إلى أحد المرؤوسين الإداريين، من توقيع بعض القرارات الإدارية، بدلاً من صاحب الاختصاص الأصل، لكن تحت رقابة ومسؤولية هذا الأخير، إذن فنقتصر صلاحية المفوض إليه في هذه الحالة، على التوقيع المادي على مشروع القرار وإضفاء الصفة الرسمية عليه.²

ومما لا شك فيه أن هذين النوعين من أنواع التفويض، يعتبران أداة تحقيق عدم التركيز الإداري، باعتبارهما آلية لتخفيف العبء عن الرئيس الإداري، كما أنهما يساعدان في سرعة إنجاز الأعمال الإدارية وزيادة الفعالية الإدارية، مما يخفف العبء عن المواطنين.

¹ شروق أسامة عواد حجاب، المرجع السابق، ص 68.

² سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 129 وعلي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 297.

وإذا كانت هناك بعض النقاط المشتركة التي تجمع بين هذين النوعين فهناك أوجه اختلاف جوهرية تتمثل في:

1- إن تفويض الاختصاص، هو إعادة لتوزيع قواعد الاختصاص، إذ يؤدي إلي نقل الاختصاص كلية من المفوض إلي المفوض إليه، مما يؤدي إلي حرمان صاحب الاختصاص الأصلي من ممارسة الاختصاص طيلة مدة التفويض، مادام التفويض قائماً وساري المفعول مت من الناحية القانونية، بينما يعد تفويض التوقيع إعادة لتوزيع الاختصاص، إذ تقتصر سلطة المفوض إليه، علي القيام بعمل مادي، يتمثل في التوقيع علي مشروع القرار الإداري، وإضفاء الصفة الرسمية عليه، لهذا لا يجرى تفويض التوقيع صاحب الاختصاص الأصلي من اختصاصه، والتوقيع على القرارات الإدارية بجانب المفوض إليه .

2- يعد تفويض التوقيع تفويضاً شخصياً، يوجه إلي شاغل المنصب الوظيفي بشخصه لا بصفته الوظيفية، فمن الواجب إذن أن يتضمن قرار التفويض اسم أو أسماء الموظفين الذين فوضوا بالتوقيع نيابة عن الرئيس الإداري، ويترتب علي ذلك انقضاء أو انتهاء التفويض، إذا انتهت لأي سبب من الأسباب خدمات المفوض أو المفوض إليه، أو تغيرت أوضاعهم ومراكزهم الوظيفية، أما عن تفويض الاختصاص فإنه يعد تفويضاً وظيفياً، يوجه إلي شاغل المنصب الإداري بصفته الوظيفية لا بصفته الشخصية، لذا تبقى تفويضات الاختصاص قائمة وسارية المفعول مهما تغيرت الأوضاع والمراكز الوظيفية لطرفي التفويض.

3- تختلف القيمة القانونية للقرارات الإدارية الصادرة في الحالتين، ففي تفويض الاختصاص يتمتع القرار الإداري الصادر بقيمة قانونية معادلة لقيمة القرارات الإدارية الصادرة عن المفوض إليه، إذ تنتسب القرارات الصادرة في هذه الحالة إلى المفوض إليه وترتبط قوتها القانونية بدرجة المفوض إليه في الهرم الإداري.¹

¹ - خليفي محمد، المرجع السابق، ص 13.

المطلب الثاني: الحلول في الاختصاص

إلى جانب التفويض، يوجد أيضا الحلول، ونظرا للأهمية التي يكتسبها هذا الأخير، فإنه من الواجب التطرق إلى تعريفه في (الفرع الأول) وبيان شروطه في (الفرع الثاني) وأنواعه في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الحلول في الاختصاص

قد تحصل موانع تحول بين صاحب الاختصاص الأصلي وقيامه بمهامه، أي أن يصبح صاحب الاختصاص الأصلي، عاجزا أو غير قادر علي ممارسة اختصاصاته، كأن يتغيب أو يصاب بعجز دائم أو مرض أو أن يقوم أي مانع يحول دون مزاولته لصلاحياته، فيحل محله شخص يعينه المشرع مسبقا، وتكون سلطاته هي نفس سلطات الأصل، فالحلول في الاختصاص، لا بد أن ينظمه المشرع، بحيث إذا أغفل هذا الأخير عن تنظيمه أصبح مستحيلا قانونا، إذن فالحلول هو وسيلة غير مباشرة لممارسة الاختصاص، بموجبها يحال اختصاص الأصل الغائب أو الغير قادر علي ممارسة اختصاصاته، سواء كان عدم القدرة المادية أو القانونية، بقوة القانون تذهب إلي موظف آخر، مع منح قرارات المحال إليه الاختصاص ما، لقرارات الأصل من قوة إلزامه، ويقصد بالغياب عن العمل الذي يكون سببا للحلول، ليس فقط الغياب في إجازة أو مهمة رسمية، أو غير ذلك من الأسباب التي تحول دون تواجد الأصل في مكان عمله، إلا أن الغياب البسيط لهذا الأخير، كما لو كان في مهمة رسمية ليوم واحد فقط، لا يؤدي إلي قيام الحلول، لأن الأمور لا يضيرها أن تنتظر عودته، فالغياب المقصود لقيام الحلول، يفترض أن الأصل قد قام به مانع أو عذر وأنه من الجسامة، بحيث يحول بينه وبين ممارسة اختصاصاته.¹

¹ عبد العزيز المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، بدون طبعة، 2003، ص

ويستخدم في اللغة القانونية اصطلاح "La Suppléance" للدلالة على الحلول بمعناه المتقدم، وذلك حينما يحل الشخص المعين قانونا محل صاحب الاختصاص الأصلي في حالة غيابه لسبب أو لآخر، كما يستخدم مصطلح "La Substitution"

للدلالة على حلول الرئيس محل الرؤوس المرؤوس، أو حلول جهة الوصاية الإدارية محل الهيئة اللامركزية، لامتناعها أو إحجامها عن القيام بالتصرف القانوني، بينما يستخدم في اللغة القانونية اصطلاح الحلول للدلالة على الحالتين السابقتين، رغم الفوارق الجوهرية التي تفصل بينهما وتميزهما عن بعضهما البعض.¹

ويتميز الحلول عن التفويض من جوانب عدة، فمن حيث السند القانوني، إذا كانت مشروعية التفويض وصحته تقتضي صدور قرار إداري بالتفويض ومن هذا القرار الإداري يستمد المفوض إليه صلاحيته في ممارسة الاختصاصات من النص التشريعي مباشرة، لذلك يعتبر القرار الإداري بتكليف الحلول قرارا إداريا كاشفا وليس منشئا، ومن حيث حرية صاحب الاختصاص في الاختيار، يتمتع صاحب الاختصاص الأصلي بحرية واسعة في اختيار المفوض إليه، بينما لا يملك صاحب الاختصاص الأصلي في حالة الحلول أي حق في اختيار الحال، فالنص التشريعي يحدد مسبقا الشخص الحال.²

أما من حيث القيمة القانونية للقرارات الإدارية الصادرة في الحالتين، فتمتع القرارات الإدارية الصادرة عن المفوض إليه في حالة تفويض الاختصاص، بقيمة القرارات الصادرة عنه، وليس قيمة القرارات الإدارية الصادرة عن صاحب الاختصاص الأصلي، كما هو الحال في حالة الحلول.

¹ - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 700.

² - حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، الطبعة الثانية دار ابو المجد للطباعة بالهرم، مصر، 2001، ص 580.

ويختلف التفويض عن الحلول من حيث النهاية كذلك، فيأخذ التفويض نهايته بانقضاء مدة التفويض، حينما يكون مؤقتا بفترة زمنية معينة، كما يأخذ التفويض نهايته بالإلغاء المستقبلي وذلك حينما يقرر المفوض وضع نهاية مبتسرة قبل نهايتها الطبيعية، بينما ينتهي الحلول بعودة صاحب الاختصاص الأصل لمزاولة مهامه، كأن يقطع إجازته ويعود لعمله، وأحيانا تكون عودة صاحب الاختصاص الأصل لمنصبه خارجة عن إرادته، تحددها الظروف الخارجية كالوضع الصحي، أو نهاية مؤتمر عالمي يعقد خارج الدولة، أو نهاية زيارة رسمية للخارج.¹

الفرع الثاني: شروط الحلول

يشترط لتحقيق الحلول، توافر شروط قانونية، وذلك تحت طائلة بطلان القرار الإداري الصادر عن الحال وعدم مشروعيته، وشروط الحلول تتمثل فيما يلي:

1- اقتراح الحلول بوجود نص تشريعي يحدد الشخص الذي يحل محل صاحب الاختصاص الأصل، فبمجرد تغيب هذه الأخيرة يعدم الإمكانية القانونية أو المادية للقيام بالمهام المسندة إليه، يحل الحال بحكم القانون دون حاجة لصدور قرار إداري لتعيينه أو تكليفه لممارسة الاختصاص، لأن الحال في هذه الحالة يستمد حقه بحكم القانون مباشرة.²

وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى ما نصت عليه المادة 94 من الدستور بنصها " إذا استحال علي رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن تجتمع المحكمة الدستورية بقوة القانون وبدون أجل، وبعد أن تثبتت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، تقترح بأغلبية ثلاثة أرباع 3\4 أعضائها على البرلمان التصريح بثبوت المانع "

¹ خليل الطاهر، المرجع السابق، ص 169.

² علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 700.

" يعلن البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا، بثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي 2\3 أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها 45 يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 96 من الدستور"

" في حالة استمرار المانع بعد انقضاء 45 يوم، يعلن الشعور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين، وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة"

" في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، تجتمع المحكمة الدستورية، وجوبا وتثبت الشعور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا "

" يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعون (90) يوما، تنظم من خلالها انتخابات رئاسية، وفي حالة استحالة إجرائها، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة لا تتجاوز تسعين (90) يوما، بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية.¹

2- تغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو عدم المقدر القانونية أو المادية علي ممارسة الاختصاص لوجود مانع مادي أو قانوني يحول دون ذلك²، وهناك شروط أخرى خاصة بالحلول، ويتعلق الأمر بحلول الرئيس محل المرؤوس، وحلول السلطة الوصية محل السلطة اللامركزية، ونظرا لما تمثله هذه القاعدة من خطر، خصوصا في حالة الحلول الأخيرة، لما فيها من مساس باستقلالية الجماعات اللامركزية، فإن القضاء الإداري يحد من تطبيقها، فلا يجيز الحلول إلا بشروط معينة وهي:

أ- إصدار الأمر إلي صاحب الاختصاص الأصيل، سواء كان هذا الأمر صادرا إلى المرؤوس أو أن القانون ألزم الهيئة اللامركزية، بالقيام بعمل معين وجوبا.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 442\20 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه.

² - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 700.

ب- أن يكون القانون قد نص صراحة على الحلول وفي هذه الحالة فإن الحلول لا يجوز إلا في الأحوال التي حددها القانون بالذات.

ج- تقاعس صاحب الاختصاص الأصلي أو امتناعه عن القيام بهذا العمل الذي ألزم به القانون، رغم إعدار وتبنيه الرئيس أو الجهة الوصية.¹

الفرع الثالث: أنواع الحلول

تتمثل أنواع الحلول في الآتي:

أولاً: الحلول في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصلي، أو حصول مانع حال دون ممارسة اختصاصاته، وقد سبق الإشارة إلى ذلك.

ثانياً: حلول الرئيس محل المرؤوس، وحلول السلطة الوصية محل السلطة اللامركزية، فبالنسبة لحالة الرئيس محل المرؤوس، فإنه يحق للرئيس أن يحل محل مرؤوسه في اتخاذ القرار، أو التصرف الذي يدخل ضمن اختصاصاته، حيث يعتبر الحلول صورة من صور الرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس، والتي تعتبر مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية.²

فإذا امتنع المرؤوس أو تراخي عن اتخاذ القرار أو التصرف الذي كان ينبغي عليه إصداره، فإنه يحق للرئيس أن يحل محله في ذلك، ضماناً لحسن سير العمل في الإداري، بانتظام داخل الوحدة الإدارية، وذلك في حالة ما إذا كان الرئيس الإداري يتمتع بسلطة الرقابة الرئاسية على أعمال المرؤوس.³

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 69.

² - يقصد بالسلطة الرئاسية "مجموعة من الاختصاصات والسلطات التي تقرر للرئيس الإداري على مرؤوسيه وتشمل المرؤوس في شخصه وفي أعماله. " ولمزيد من المعلومات راجع محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، لسنة 2001، ص 149.

³ - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص 175.

ومع ذلك ينتقد بعض الفقهاء هذه السلطة، باعتبار أن القاعدة العامة في مجال السلطة الرئاسية، أن الرئيس الإداري لا يستطيع الحل محل رؤوسه في إصدار قرار هو من اختصاص هذا الأخير، حتى ولو امتنع عمدا عن القيام بذلك ويعود ذلك لسببين.

السبب الأول: أن ذلك يتعارض مع منطق التدرج الرئاسي ذاته، الذي يفترض تقسيم العمل والاختصاصات بين أكثر من درجة من الدرجات السلام الرئاسي.

السبب الثاني: أن ذلك يضر بمصلحة صاحب الاختصاص نفسه، إذ يحرمه من قاعدة الفحص المزدوج، هذه القاعدة التي تحتم أن يبحث في 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.¹

ولا يعني هذا أن تضيع مصالح الأفراد إلى الأبد، فالرئيس الإداري يستطيع إجبار رؤوسه على إصدار القرار الإداري مستعملة في ذلك سلطة التأديب، فهو يستطيع أن ينزل به من الجزاءات التأديبية، مما يخبره على القيام بالتصرف.

بين أن هذا النقد يفترض أن الرئيس الإداري، قد اغتصب سلطة اختصاص رؤوسه دون مبرر أو سند، في حين أنه يفترض أن المرؤوس قد امتنع أو تقاعس عن إصدار القرار أو التصرف الذي كان من الواجب عليه قانونا إصداره، فبعد هذا الامتناع أو التقاعس سببا كافيا للتصدي الرئيس والحل محل رؤوسه، ضمانا لحسن سير العمل الإداري وهذا هو الهدف المشروع، وذلك استنادا إلى مبدأ ضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد، وهذا هو السند القانوني لحق السلطة الرئاسية في الحل.

أما بالنسبة للحل السلطة الوصية محل السلطة اللامركزية، فإن الأمر يتعلق بالأعمال السلبية للجهات اللامركزية، ذلك أنه إذا امتنعت احدي الجهات عن إتيان عمل معين أو

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، بدون طبعة، ص 117.

تصرف محدد، يوجب القانون عليها أن تقوم به، أي لم يترك لها حرية تقدير و ملائمة أو عدم ملائمة اتخاذه، فيجوز لجهة الوصاية أن تراقب هذا الامتناع بأن تحل محل جهات الإدارة اللامركزية في مباشرة ما امتنعت تلك الأخيرة عن القيام به، وعادة ما يسبق هذا الحل دعوة من جهة الوصاية للهيئة اللامركزية، لتباشر العمل الذي تقاعست أو امتنعت عن القيام به، رغم وجوبه قانونا، فإن هي أصرت علي موقفها، كان لجهة الوصاية أن تحل محلها في إصدار القرار الذي امتنعت عن اتخاذه، والذي يعد في هذه الحالة صادرا عن الهيئة اللامركزية ولحسابها.¹

ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة 146 من قانون الولاية رقم 09\90 المؤرخ في 07 افريل 1990، المعدل والمتمم، على أنه " إذا ظهر عجز في تنفيذ الميزانية يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وتحقيق التوازن الدقيق للميزانية الإضافية الخاصة بالسنة المالية الموالية.²

وإذا تخلف المجلس الولائي عن اتخاذ التدابير الضرورية لاستدراك العجز يتولى وزير الداخلية، والوزير المكلف بالمالية أخذ التدابير وتحديدها وإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدي سنتين ماليتين أو أكثر.³

المطلب الثالث: الإنابة في الاختصاص

إلى جانب التفويض والحلول، هناك أيضا الإنابة والتي تؤدي إلى ممارسة الاختصاصات والصلاحيات من غير صاحب الاختصاص الأصلي، للتفصيل فيها أكثر سيتم التطرق في

¹ - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 176.

² - القانون رقم 09\90 المؤرخ في 07 افريل 1990، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه.

³ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 152.

(الفرع الأول) إلى تعريفها، وفي (الفرع الثاني) إلي بيان شروطها، وفي (الفرع الثالث) فيخصص لشروط قرار التكليف بالإنابة.

الفرع الأول: تعريف الإنابة

تتمثل الإنابة في حالة وجود مانع يحول دون ممارسة الاختصاص، فتقوم السلطة الإدارية المختصة بتسمية نائب للتصرف بدلا من صاحب الاختصاص الأصلي، لحين صدور قرار مضاد، أو انتهاء المانع الذي أدى لهذه الغيبة.

كما تعرف الإنابة بأنها "الحالة التي يكلف فيها الموظف العام مؤقتا بأداء مهام موظف آخر نظرا لتغيبه، أو بعد انتهاء خدماته، لحين مباشرة الخلف للمهام الوظيفية".¹

ويعرف الدكتور علي خطار شطناوي، النائب بأنه "الشخص الذي يكلف مؤقتا بالتدخل لمباشرة اختصاص الأصلي، طيلة مدة تغيبه، أو في الفترة الواقعة ما بين انتهاء خدماته، ومباشرة الخلف المعين لمهام الوظيفية".

كما يعرف الإنابة بأنها "عبارة عن تكليف إداري، تعهد بمقتضاه السلطة الإدارية العليا، إلى أحد الموظفين بمهمة القيام بأعباء وظيفية معينة، نظرا لتغيب شاغلها لسبب من الأسباب، لحين عودة هذا الأخير إلي وظيفته، أو تعيين خلف له"² لهذا تعد الإنابة وسيلة أو إجراء إداريا، يسمح حتى في ظل غياب النص القانوني الصريح، بتأمين مزاولة بعض الصلاحيات الإدارية، التي عجز صاحب الاختصاص الأصلي عن ممارستها لسبب من الأسباب، فهي وسيلة لتجنب شغور الوظيفة العامة، وتلاقي شلل الإدارة العامة، ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الأصلي في كل الوضعيات والحالات بالمهام المنوطة به إذ قد يعترضه سفر أو مرض، أو أي عارض آخر يحول دون استمراره في ممارسة مهامه، فلا يمكن والحال هذا، قبول وضعية

¹ - خالد خليل الطاهر، المرجع السابق، ص 174.

² - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 702.

انتظار استئنافه لعمله، من أجل البت في بعض القرارات، ومواكبة حركية السير، بما ينجم عن ذلك مساس صارخ بأحد أهم مبادئ القانون الإداري، إلا وهو مبدأ الاستمرارية، الأمر الذي يفرض إنابة الغير لضمان استمرارية أداء العمل، بما يعود بالنفع علي الجمهور.

وقد تعود سلطة الإنابة للمتغيب، في حد ذاته، أو لسلطة أخرى، المهم أن النص هو الذي ينظم هذه الوضعية، ويحدد الشروط بالنسبة للمستخلف أو المستفيد من الإنابة، وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلي نص المادة 52 من قانون الولاية التي جاء فيها " إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو حصل له مانع يستخلفه مندوب، يعينه بنفسه لممارسة مهامه " .

كما نصت المادة 26 من قانون الولاية بقولها " يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي مساعدا أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للمجلس للموافقة عليهم " .

"يعين الرئيس أحد المساعدين لإنابته في حالة غيابه وفي حالة وجود مانع يعين المجلس الشعبي الولائي واحدا من بين المساعدين لإنابة الرئيس" كما نصت المادة 27 من نفس القانون على أنه " في حالة وجود مانع للمساعد أو المساعدين، يعين المجلس الشعبي الولائي أحد أعضائه لينوب عن الرئيس.¹

هذا وتتشابه الإنابة مع الحلول، في أن القيمة القانونية للقرارات الإدارية، سواء الصادرة عن النائب أو الحال هي نفس القيمة القانونية للقرارات الإدارية الصادرة من صاحب الاختصاص الأصلي، كما أن كلا من النائب والحال يتمتع بكل صلاحيات واختصاصات الأصل، ويتم اللجوء إلى كل من الإنابة والحلول في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصلي لسبب من الأسباب، أو حصول المانع له حال دون أداءه لمهامه، وذلك للتصدي إلى حالة شغور الوظيفة مؤقتا.²

¹ - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 124.

² - خالد خليل الطاهر، المرجع السابق، ص 175.

ويمكن الاختلاف بينهما في أن الحلول يكون بحكم القانون ولايستلزم صدور قرار إداري، لأنه محدد مسبقا بموجب القانون، حتى وإن صدر قرار إداري بهذا الخصوص، فإن هذا القرار يكون كاشفا وليس منشئا، في حين أن الإنابة غير محددة مسبقا، مما يتطلب صدور قرار إداري من السلطة العليا لتعيين النائب، ويكون هذا القرار منشئا وليس كاشفا.

وفي أوجه الشبه المذكورة أعلاه، يتم اللجوء إلى كل من الإنابة والحلول في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصلي، أو حصول المانع له، ولكن قد يتم اللجوء إلى الحلول في حالة امتناع الأصل أو المعني الأصلي بالتقيد عن القيام بواجباته المفروضة عليه قانونيا أو تقاعسه عن أدائها، فتتدخل السلطة الرئاسية أو الوصية، لممارسة سلطة الحلول دون أن ينطبق هذا على حالة الإنابة.

الفرع الثاني: شروط الإنابة

لكي تتحقق الإنابة الإدارية ينبغي توافر شروط أساسية معينة وهي:

أولا: شغور الوظيفة:

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

وثانيهما المعني الواسع الذي يشمل الموانع المؤقتة، والدائمة والنهائية معا، لهذا يشمل شغور الوظيفة جميع الموانع المؤقتة والنهائية، التي تحول دون ممارسة مهمات الوظيفة، كما يقصد بالمانع أي سبب يضع صاحب الاختصاص الأصلي بصورة مؤقتة أو نهائية، بحالة من الاستحالة لممارسة الاختصاص.

ثانيا: عدم وجود نص قانوني يقضي بالحلول

إذا تحقق المانع الذي يحول دون مباشرة الاختصاص، فيتعين علي السلطة الإدارية العليا أن تحدد النائب الذي يحل محل صاحب الاختصاص الأصلي، لتأمين أداء الوظيفة لحين زوال الموانع المؤقت، أو تعيين خلف للموظف ومباشرته للعمل الوظيفي، وإذا حددت النصوص القانونية الموظف الذي يحل محل صاحب الاختصاص الأصلي مسبقا، فلا تملك السلطة الإدارية اللجوء إلي الإنابة.¹

ثالثا: أن تكون الإنابة مؤقتة

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

رابعا: وجود قاعدة قانونية تسمح باللجوء إلى الإنابة

يتعين لمشروعية اللجوء إلى الإنابة، أن تكون هناك قاعدة قانونية تسمح باللجوء إلى الإنابة، لمواجهة حالة شغور الوظيفة، وتلاقي حالة شلل الوظيفة العامة، نظرا لتغيب شاغلها لأي سبب من الأسباب، ويمكن أن تكون هذه القاعدة القانونية مكتوبة واردة في الدستور أو القانون أو التنظيم، أو قاعدة غير مكتوبة، ومن ذلك مثلا مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ويعد هذا المبدأ الأساسي القانوني للإنابة في حالة عدم وجود نص قانوني يشير إليها، ويتعين أيضا في القاعدة القانونية التي تتوقع الإنابة، أن تكون علي أقل تقدير من ذات مرتبة القواعد القانونية التي أناطت الصلاحية والاختصاص بصاحب الاختصاص المتغيب.

¹ علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 703.

خامسا: صدور قرار الإنابة

يتعين لتكليف الموظف العام بصورة قانونية، صدور قرار خاص يقضي بتكليف الموظف النائب، ويتضمن هذا القرار عادة تسمية الموظف النائب، ويحدد بداية الإنابة ونهايتها، ومدى الصلاحيات والسلطات التي يمكن للنائب ممارستها طيلة فترة الإنابة، ويمكن أن يكون قرار التكليف صريحا، وهذا هو الوضع الغالب، كما يمكن أن يكون ذلك القرار ضمنيا، كاستمرار الموظف المحال إلي التقاعد في ممارسة مهام وظيفته، بعد إحالته علي التقاعد، إذ يمكنه الاستمرار في أداء وظيفته كنائب لحين تعيين خلف له، ولهذا لا يعتبر صدور قرار صريح شرطا أساسيا للإنابة.¹

الفرع الثالث: شروط قرار التكليف بالإنابة

إذا كانت الإنابة يشترط فيها توافر الشروط السابقة، فإنه بالإضافة إلى ذلك هناك شروط أخرى مطلوبة في قرار التكليف بالإنابة، وهذه الشروط تتمثل فيما يلي:

أولا: عدم وجود قاعدة قانونية تستبعد اللجوء إلى الإنابة

يتعين لمشروعية قرار التكليف بالإنابة، عدم وجود أي قاعدة قانونية تستبعد اللجوء إلى الإنابة، لهذا لا يجوز اللجوء إلى الإنابة إذا كانت هناك نصوص قانونية صريحة، تنص على الحلول كأداة لشغل الوظيفة الشاغرة، ما لم يكن تطبيق هذه النصوص القانونية مستحيلا، ولكن وجود نصوص قانونية تسمح لصاحب الاختصاص بتفويض بعض صلاحياته لا تستبعد اللجوء إلى الإنابة.

¹ - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 794.

ثانيا: صدور قرار التكليف بالإنابة من السلطة الإدارية المختصة

يتعين أن يصدر قرار التكليف بالإنابة من السلطة الإدارية المختصة، وإذا لم تحدد النصوص القانونية السلطة المختصة بإصدار قرار الإنابة، فتتدرج هذه الصلاحية ضمن اختصاص الرئيس الإداري الأعلى، لهذا يقتضي لإعمال الإنابة وجود سلطة رئاسية أعلى من صاحب الاختصاص المتغيب، أو علي أقل تقدير من ذات المستوي الذي يحتله ويشغله في الهرم الإداري، ولهذا يستحيل اللجوء إلى الإنابة في حالة غياب هذه السلطة الرئاسية بالمعني السابق، ما لم يكن هناك نص صريح يقتضي بغير ذلك.

ثالثا: الوجود القانوني للتوظيفة

يتعين لمشروعية قرار التكليف بالإنابة، أن يكون للتوظيفة التي يشغلها الموظف النائب وبياسر اختصاصاتها، وجودا قانونيا، كما يتعين أن يسند قرار الإنابة إلي سبب قانوني تحدده النصوص القانونية عادة يعد وبصورة صريحة، كما يجب أن يبقى قرار الإنابة، علي وجود مانع يحول دون ممارسة الاختصاص بالمعني الواسع، وفي حالة غياب النص القانوني الصريح، ولا يترتب علي قرار التكليف بالإنابة أي تغيير في المركز القانوني الذي يشغله الموظف النائب سابقا، بل يبقى في مركزه الوظيفي السابق، كما لا يمنحه هذا التكليف الإداري حق التعيين النهائي في الوظيفة التي يؤدي مهامها بصفة مؤقتة، ما لم يكن هناك نص صريح يقتضي بذلك، أو بمنحه علي أقل تقدير حق أولوية فيشغلها بصفه نهائية، وتتمثل الإنابة في تغيير المهام التي يؤديها الموظف النائب فقط، إذ يمكن أن يؤديها إلي جانب مهام وظيفته الأصلية، إذا اقتضت النصوص القانونية بذلك، أو إذا ارتأى لرئيس الإداري الأعلى ذلك.¹

ويتقاضى الموظف النائب في بعض الأحيان، مبلغا نقديا إضافيا لقاء قيامه بتنفيذ هذا التكليف الإداري، ويتوقف أمر المكافأة المالية على النصوص القانونية التي تحدد وتنظم الإنابة.

¹ - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 705.

ويتمتع الموظف النائب بذات الصلاحيات التي يتمتع بها صاحب الاختصاص الأصلي، ما لم تحدد النصوص القانونية الصلاحيات التي يتولاها النائب، وتقصيرها علي تصرف الشؤون العاجلة، أو تستثني بعض الصلاحيات صراحة من نطاق الإنابة، ويمكن أن يرد تقييد صلاحيات الموظف النائب في قرار التكليف بالإنابة ذاته، وإذا كان الموظف النائب يتمتع في ظل غياب التقييد السابق، بذات الصلاحيات التي يتمتع بها صاحب الاختصاص الأصلي، فإن هناك اعتبارات تقود الموظف النائب إلي عدم اتخاذ القرارات المهمة القابلة للتأجيل، لحين عودة صاحب الاختصاص الأصلي، ويتولى من الناحية العملية تصرف الشؤون العادية واتخاذ القرار بشأن المسائل والقضايا الاعتيادية العاجلة وخصوصا إذا كانت مدة الإنابة قصيرة نسبيا. وتتمتع القرارات الإدارية الصادرة عن الموظف النائب بذات القيمة القانونية التي تتمتع بها القرارات الإدارية الصادرة عن صاحب الاختصاص الأصلي، وتحل ذات المرتبة في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة، فضلا على اكتسابها لطبيعة قرارات صاحب الاختصاص الأصلي نفسها.

وتنتهي الإنابة بعدة صور مختلفة، فقد تنتهي بانتهاء مدتها إذا حدد قرار الإنابة مدتها مسبقا ومنذ البداية، وتنتهي الإنابة في هذه الحالة بحكم القانون عند انقضاء مدة الإنابة، وقد تنتهي الإنابة بصدور قرار جديد من السلطة الإدارية المختصة بانتهاء الإنابة نهاية مبتسرة قبل انقضاء المدة الزمنية المحددة مسبقا، إذ أنها تملك في أي وضع نهاية الإنابة، وتكليف موظف آخر بإنابة جديدة، وقد تنتهي الإنابة أيضا بحكم القانون، وبزوال السبب الموجب لها، كعودة صاحب الاختصاص الأصلي إلي وظيفته أو تعيين موظف جديد خلفا للموظف السابق، فلا داع لإصدار أي قرار لإنهاء الإنابة، إذ أنها تنتهي بحكم القانون.¹

¹ - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص، 706.

الفصل الثاني:

ماهية عيب عدم

الاختصاص في

القرار الإداري

يعتبر عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري سبب جوهري لإلغاء القرار الإداري إذ يتعين على كل موظف إداري ممارسة الاختصاصات التي حددها له القانون بمعنى أن على كل سلطة إدارية ممارسة العمل الإداري بشرط أن تكون مؤهلة قانوناً ومزاولة هذا النشاط وفق القواعد التي حددها القانون، وبعد القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص عندما يتم اتخاذ القرار خارج نطاق الضوابط التي حددها القانون وبمعنى أدق يتحقق هذا العيب عند مخالفة قواعد الاختصاص لهذا يتعين على الإدارة أن تقصر نشاطها على ما أنيط بها من اختصاصات، وعليه فإن مجاوزة قواعد الاختصاص تجعل القرار الإداري متصفاً بعيب عدم الاختصاص، وبناءً على ما تقدم لتحديد ماهية عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري سنتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري وأما في المبحث الثاني سنتطرق إلى صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

المبحث الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

يطلق مصطلح الاختصاص على: "مجموعة الصلاحيات التي تسمح للموظف القيام ببعض الأعمال في إطار الوظيفة العامة ومن ثم يجب أن يصدر القرار من الموظف الذي حدده المشرع في حدود الاختصاص المخول له"¹، فالاختصاص في مجال القرارات الإدارية هي ولاية إصدارها وتكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص إذا صدرت ممن لا ولاية له فإذا كانت سلامة القرار الإداري مبني على سلامة أركانه ومن بينها ركن الاختصاص فإن ما يجعلها عرضة للرقابة القضائية هو أن يشوب هذا الركن عيب عدم الاختصاص ولمعرفة مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري فقد تم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب سنتطرق في المطلب الأول إلى تعريف عيب عدم الاختصاص وأهميته في القرار الإداري أما في المطلب الثاني سنتطرق فيه إلى خصائص عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري وأما في المطلب الثالث سنتطرق فيه إلى الاستثناءات الواردة على عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

المطلب الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري وأهميته

سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري ضمن الفرع الأول، أما في الفرع الثاني سنتطرق إلى أهمية التعرف على عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، وهذا كالاتي:

الفرع الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

تعددت تعريف عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري سواء من جانب الفقه أو من جانب القضاء، وفيما يلي نورد أهم التعاريف الفقهية والقضائية وهي كالاتي:

¹ - نجوم غانم الحجري، السلطة التقديرية في القرار الإداري، دون طبعة، المركز العربي، القاهرة، 2019، ص78.

1- اتجه فقه القانون العام التقليدي إلى الربط بين عدم الاختصاص وبين الموظف العام، وفي هذا الصدد نورد بعض التعريفات:¹

أ- "غياب التأهيل القانوني لإصدار قرار إداري أصدره موظف عام"

ب- "عدم مشروعية القرار الإداري لصدوره من شخص غير مختص سواء أكان ذلك لمخالفات قواعد دستورية أو قانونية أو تنظيمية".

ج- "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني وظيفي معين جعله المشرع من اختصاص موظف أو سلطة أخرى".

د- "هو السبب الجوهرى لإلغاء قرار الإداري عندما لا يدخل في حدود الإمكانيات القانونية للشخص الذي أصدره".

نلاحظ أن هذا الاتجاه قد انتقد فقد تصدر تصرفات وقرارات معيبة بعيب عدم الاختصاص من غير الموظفين العموميين كشخص عادي.

2- اتجه بعض الفقه إلى الربط بين عيب عدم الاختصاص والأهلية حيث عرف عدم الاختصاص بأنه "عدم الاستطاعة القانونية على مباشرة عمل قانوني معين لأي سبب كان".²

هذا الاتجاه منتقد حيث أنه يوجد عدة اختلافات جوهرية بينهما يمكن تلخيصها فيما

يلي:³

أ- أن الهدف من قواعد الاختصاص هو حماية المصلحة العامة والبطلان الذي يترتب على ذلك هو البطلان المطلق أما قواعد الأهلية فالهدف منها هو حماية الشخص ذاته ومن ثم البطلان نسبي.

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص574.

² محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1961، ص452.

³ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص676.

ب- إن الأهلية في القانون الخاص هي القاعدة أما عدم الأهلية فاستثناء على هذه القاعدة ويختلف الاختصاص عن ذلك في أنه دائماً يستند إلى القانون الذي يحدد مدى إمكانية مباشرة العمل القانوني.

ج- إن سبب عدم الأهلية يتركز في عدم النضوج العقلي للشخص أما الدافع في تحديد الاختصاص فهو التخصص والعمل على حسن سير المرافق العامة.

3- الاتجاه القضائي ونذكر على سبيل المثال تعريف محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: "عدم القدرة على مباشرة نشاط قانوني جعله التشريع من سلطة هيئة أو فرد آخر".¹ ومنتقد هذا التعريف بأنه تعريف واسع لعدم الاختصاص فهناك بعض الموضوعات تخرج من اختصاص جميع السلطات العامة في الدولة بواسطة الدستور أو القانون فإذا حدث انتهاك لهذه الموضوعات فإنه لا يعتبر انتهاك للاختصاص.

لذلك اتجه الفقه إلى تأييد الفقيه بونار بتعريفه عيب عدم الاختصاص بأنه "عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني لكونه من اختصاص عضو آخر".

ومن جانبنا نعرف عيب عدم الاختصاص بالتعريف التالي:

هو عيب جوهرى متعلق بالنظام العام ويمكن أثارته بأي مرحلة من مراحل الدعوة نتيجة لمخالفة قواعد الاختصاص التي حددها المشرع.

الفرع الثاني: أهمية التعرف على عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

ومن خلال التعريفات العديدة التي أوردناها سواء من ناحية فقهية وقضائية يتضح لنا مدى أهمية التعرف على عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري وهي كالآتي:

¹ حكم المحكمة الإدارية المصرية الصادر بتاريخ 27 يناير لعام 1957 في القضية رقم 1867، للسنة الثامنة القضائية، مجموعة أحكام، ص172.

أولاً: أهمية عيب عدم الاختصاص من الناحية القانونية

تعتبر فكرة عيب عدم الاختصاص حجر الأساس التي يقوم عليها القانون الإداري وأن عدم الاختصاص كان أول أسباب الإلغاء التي أجازها مجلس الدولة الفرنسي.¹ فإن عيب عدم الاختصاص يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري إذا كان القرار الإداري من اختصاص موظف آخر، فلا يكون القرار الإداري منعدم بل يكون قابل للإلغاء خلال مدة معينة.

ثانياً: أهمية عيب عدم الاختصاص من الناحية العملية

تظهر الأهمية من الناحية العملية في أننا نجد عيب عدم الاختصاص كثر من دعاوي الإلغاء أمام القضاء الإداري مما أثقل كاهله لأن هذا العيب متعلق بالنظام العام ولأنه لا يصبح مشروعاً حتى لو أقرته السلطة المختصة.²

وهناك جانب من الفقه يرجع أهمية وخطورة عيب عدم الاختصاص إلى ما سبق ذكره وهو أن فكرة الاختصاص من النظام العام وأن عدم الاختصاص هو السبب الجوهرى لإلغاء القرار الإداري ومن جانب الفقه يرى أهمية النظر إلى عيب عدم الاختصاص على اعتبار أنه يشمل العيوب الأخرى التي تعيب القرارات الإدارية وذلك على أساس أن القانون عندما يسند اختصاص ما إلى هيئة معينة فمعنى ذلك أنه يجب عليها أن تمارسه في الشكل المقرر وبصدد عمل معين مع الالتزام بالسبب الذي يجيزه القانون وذلك من أجل تحقيق الغاية التي يقررها، وعند مخالفة أي جانب من هذه الجوانب التي حددها القانون فإن ذلك يعتبر مخالفاً لقواعد الاختصاص.

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق ص 184.

² علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القرار الإداري، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 303.

وبطبيعة الحال فإن ذلك التصور يمثل مبالغة لأهمية عيب عدم الاختصاص، إذ أن الرأي السائد في الفقه يميز بين عدم الاختصاص بالمعنى الضيق وبين بقية العيوب الأخرى للقرار الإداري.¹

المطلب الثاني: خصائص عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

من خلال التعريفات السابقة نلاحظ أن عيب عدم الاختصاص يتسم بمجموعة من الخصائص والسمات، سنحاول إيجازها في الفروع الآتية:

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص من النظام العام

حيث يبنى هذا العيب على تعلق قواعد الاختصاص بالنظام العام، ولعله السبب الوحيد والجوهري من أسباب الإلغاء للقرار الإداري.²

ويترتب على ارتباط عيب عدم الاختصاص بالنظام العام مجموعة من النتائج الهامة، وهي كالآتي:

أولاً: أن الدفع بعدم الاختصاص يمكن إبداءه في أي مرحلة من مراحل الدعوة ويجب على القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه حتى ولو لم يطلب من الطاعن أو المدعي، ولكن على القاضي التقيد بما طلبه الخصوم، فلا يستطيع إلا أن يعفي الجانب الإجرائي المتعلق بعيب عدم الاختصاص التي أصدرته سلطة غير مختصة.³

ثانياً: لا يجوز تصحيح عيب عدم الاختصاص إذا ما شاب القرار الإداري بإجراء لاحق على صدوره⁴، فلا يمكن تصحيح هذا القرار بالتصديق أو بالإقرار من السلطة المختصة لأن معنى

¹ سعد عصفور-محسن خليل، القضاء الإداري، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر، ص 443

² مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة 4 منشأة المعارف، الإسكندرية، 1979، ص 442

³ سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص 398.

⁴ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 578.

ذلك أن القرار الصادر من المرجع المختص أثر رجعي، والرجعية في القرارات الإدارية غير جائزة كأصل عام، ولكن من حق صاحب الاختصاص أن يطالب بإصدار جديد صحيح ولكن هذا القرار لا ينتج أثراً إلا من تاريخ صدوره.¹

ثالثاً: لا يجوز للإدارة التنازل عن الاختصاص المخول لها بنص القانون أو التفويض فيه إلا بإجازة القانون نفسه وإلا كان القرار معيباً بعيب عدم الاختصاص وهذا ما يجعل القرار الإداري باطلاً ويمكن إلغاؤه في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

رابعاً: لا يجوز للإدارة التصالح أو الاتفاق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص، ولا يجوز لها كذلك أن تضيف إلى اختصاصاتها اختصاصاً غير منصوص عليه في القانون أو في القواعد العامة، لأن قواعد الاختصاص شرعت لتضع قواعد قانونية ملزمة للجميع تحقيقاً للمصلحة العامة.²

خامساً: لا يجوز للإدارة أن تتخذ من الصالح العام أو من مزايا السلطة العامة سبباً لمخالفة قواعد الاختصاص، باستثناء مراعاة أحكام نظرية الظروف الاستثنائية التي تؤدي إلى توسيع نطاق المشروعية مؤقتاً وكذلك حالة الضرورة ولكن تحت رقابة القضاء الإداري.

الفرع الثاني: مدى إمكانية تصحيح عيب عدم الاختصاص من القضاء الإداري

تعتبر قواعد الاختصاص من النظام العام، وبناء على ذلك يعتبر عيب عدم الاختصاص من النظام العام، فلا يجوز تصحيح هذا العيب مطلقاً، ولكن سمحت المحكمة الإدارية العليا بمصر بتصحيح هذا العيب في حالتين وهما كالاتي:

أولاً: أن يصدر القرار من غير مختص به ثم يجيزه المختص به قانوناً.

ثانياً: أن يصدر القرار من غير مختص ثم يصدر تشريع يدخل هذا القرار ضمن اختصاصاته.

¹ عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، دار الثقافة، عمان 2011، ص.ص 264-265.

² سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984، ص 210.

ويكون إلغاء القرار في هذه الحالة عبثاً وغير مجدي لزوال علة عدم الاختصاص، فالتشريع الجديد صحح هذا العيب فأصبح القرار صحيحاً.

وينتقد الفقه المحكمة في ذلك للأسباب الآتية:¹

- 1- أن قواعد الاختصاص من النظام العام فلا يجوز مخالفتها أو التنازل أو التصالح عنها وبالتالي لا يجوز تصحيحه بأي حال من الأحوال.
 - 2- أن الوقت الذي يأخذ بالاعتبار لتقدير مدى صحة القرار وسلامته ومدى مشروعيته هو وقت صدوره لا قبل ذلك ولا بعد ذلك وبالتالي لا يمكن للإجراءات اللاحقة تصحيحه.
 - 3- لا يصح القول بأن إلغاء القرار في هذه الحالة بعيب عدم الاختصاص عبثاً غير مجدي لزوال العلة لأنه حتى في هذا الفرض فلصاحب الشأن مصلحة في الإلغاء لأن القرار الجديد على فرض صدوره بنفس المضمون يترتب أثره من وقت صدوره وليس بأثر رجعي.²
 - 4- أن الاعتراف بالتصحيح في مثل هذه الحالات اعتراف بالأثر الرجعي للقرارات وهو أمر يتنافى مع مبدأ عدم رجعية القوانين والقرارات الذي يعد مبدأً جوهرياً من المبادئ العامة للقانون.
 - 5- أن الأخذ بالتصحيح في هذه الحالات يؤدي إلى نتائج غير مقبولة إذ من الممكن أن تتغير الظروف مرة أخرى وهذا الأمر يؤدي إلى عدم الاستقرار بالقرارات المتخذة في المراكز القانونية مما يمس بحقوق الأفراد.
- ومن جانبنا نرى أنه كان من الأجدر عدم تصحيح القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص مراعاة لكل الاعتبارات سالفة الذكر التي من شأنها المحافظة على المراكز القانونية.

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 577-580.

² عبد الفتاح حسن، القضاء الإداري، الجزء الأول، دون طبعة، مكتبة الجلاء، الإسكندرية، 1979، ص. 278.

المطلب الثالث: الاستثناءات الواردة على عيب عدم الاختصاص

هناك حالات استثنائية يقر فيها القضاء بصحة القرارات الصادرة في مثل هذا الفروض أما تطبيقاً لنظرية الظروف الاستثنائية "حاله الضرورة" وأما تطبيقاً لنظرية الموظف الفعلي.

الفرع الأول: نظرية الظروف الاستثنائية "حالة الضرورة"

أولاً: مدلول نظرية الظروف الاستثنائية

إن نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قضائية من مقتضاها أن بعض الإجراءات الإدارية التي تعتبر غير مشروع في الأوقات العادية يمكن اعتبارها إجراءات مشروعة في بعض الظروف لأنها تكون ضرورية لحماية النظام العام أو لاستمرار المرافق العامة، وهكذا تستبدل بالمشروعية العادية لمواجهة الظروف الاستثنائية حيث من مقتضاه تمتع السلطة الإدارية باختصاص واسع لا تملكه بموجب القوانين العادية.¹

وهكذا فإن الدولة تملك الخروج عن القوانين واللوائح التي وضعت لتطبق في الظروف العادية من أجل مواجهة حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية كالحرب والكوارث والأزمات لأن البلاد قد تتعرض لضرر بليغ إذا كافتحت هذه الظروف وفقاً لأحكام التشريع العادي وابتاع أساليبه المعقدة.

وتأسيساً على ما تقدم نرى أن الظروف الاستثنائية عبارة عن حالة من حالات الضرورة غير أن حالة الضرورة بمعناها التقليدي يمكن أن تصل إلى حالة تتجاوز مبدأ الشرعية في نطاق الضرورة أما الظرف الاستثنائي فقد يكون من البساطة وحيث يوسع من قاعدة الشرعية فقط.

ومهما يكن الأمر فإن القاعدة العامة تقضي بأن الضرورة تقدر بقدرها وتزول بزوال ذلك الظرف.

¹ - محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دون طبعة، دار النهضة العربية، بيروت، 1982، ص 149.

ونجد نظرية الظروف الاستثنائية أساسها القانوني في حماية النظام العام وضمان سير المرافق العامة بانتظام في جميع الظروف العادية والغير عادية مما يتعين على الإدارة من باب الضرورة تعطيل القواعد القانونية العادية مؤقتاً وإحلال محلها المشروعية الخاصة بالظروف الاستثنائية حيث أن القواعد العادية تكون عاجزة عن مواجهة الظروف الاستثنائية مما يؤدي إلى شل الإدارة وعزلها.

وبهذا فإن نظرية الظروف الطارئة التي ابتدعتها القضاء الإداري جاءت لتكمل ما يعتري النصوص القانونية من قصور حيث هدفت إلى إنشاء مبادئ قضائية يقرها القضاء بغية تحويل الإدارة التي تواجه الظروف الاستثنائية.¹

وهكذا فإن المصدر الحقيقي للنظرية هو القضاء الذي عمل ويعمل دائماً على تقرير أحكام وذلك باستبدال أحكام المشروعية بإحكام المشروعية الاستثنائية.²

ثانياً: شروط وضوابط العمل بنظرية الظروف الاستثنائية

وضع القضاء وأيده الفقه الإداري، عدة ضوابط يترتب على الإدارة الالتزام بها عند ممارستها للسلطة الاستثنائية، فإذا تخلف شرط من هذه الشروط وجب على الإدارة عدم الخروج على مبدأ المشروعية، وتكون قراراتها عرضة للإلغاء ومن أهمها ما يلي:

1- تحقق ظرف استثنائي مؤكد حدوثه:³ أن لجوء الإدارة إلى مخالفة مبدأ المشروعية العادية يتطلب وجود مبرر شرعي، كقيام خطر أو تهديد للنظام العام بحيث يشمل عمل الدولة ووظيفتها في أرجاء البلد، وان وجود مثل هذا الظرف الاستثنائي يجب أن يكون مؤكداً لحدوث أو وشيك، وعليه فإن قيام هذا الظرف يقتضي خروج الإدارة من قواعد المشروعية العادية ويجب على القضاء الإداري التأكد من هذه الحالة.

¹ علي خطار شطناوي، القضاء الإداري، دون طبعة، دار وائل للنشر، عمان، 1995، ص.ص 117-119.

² إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 1999، ص.56.

³ إعاد علي حمود القيسي، المرجع السابق، ص.60.

- 2- تحديد فترة زمنية لممارسة السلطات الاستثنائية فالأصل أن تخول الإدارة سلطات استثنائية بناء على درجة الظرف الاستثنائي، فإذا ما انتهت تلك الفترة وجب على الإدارة الرجوع إلى قواعد المشروعية العادية حيث أن لجوءها إلى السلطات الاستثنائية يبقى موجودا مع خطورة الظروف الاستثنائية، وبمعنى آخر أن الضرورة تقدر بقدرها.
- 3- أن تتناسب السلطات الاستثنائية المستخدمة من قبل الإدارة بالقدر المناسب بمجابهة الظرف الاستثنائي، فعلى الإدارة أن تختار أفضل الوسائل والإجراءات واقلها ضرر بمصالح الأفراد.
- 4- يشترط أن تكون الوسائل القانونية التي تحوزها الإدارة بموجب القوانين المعدة في الأوقات العادية عاجزة عن مواجهة الظروف الاستثنائية.¹
- 5- يشترط أن يكون هدف الإدارة من هذه التصرفات ابتغاء المصلحة العامة.

ثالثاً: حالات الظروف الاستثنائية

- 1- حالة الحصار وحالة الطوارئ لم يميز الدستور الجزائري في المادة 91 منه بين حالة الحصار وحالة الطوارئ من حيث القواعد التي تحكمها وهي كالتالي:²
 - أ- من حيث السبب: يعود السبب في إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة بفعل حوادث وقواعد من شأنها تهديد أمن الدولة، والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.
 - ب- من حيث الإجراءات: لصحة إعلان حالتها الحصار والطوارئ لا بد من:
 - 1- اجتماع المجلس الأعلى للأمن، الذي يرأسه رئيس الدولة وفقاً للمادة 173 من الدستور.
 - 2- استشارة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية

¹ عمر محمد الشوكي، المرجع السابق، ص76.

² محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دون طبعة، دار العلوم، الجزائر، 2009، ص.ص 20-23.

ج- من حيث المدة: نظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة بفعل هذه الظروف فإن الدستور جعلها مؤقتتين ولا يمكن تمديدتها إلا بموافقة البرلمان.

2- الحالة الاستثنائية: إذا ما تزايد الخطر على أمن الدولة، يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية طبقا لقواعد الواردة في المادة 93 من الدستور والمتمثلة فيما يأتي:

أ- من حيث السبب يمكن إعلان الحالة الاستثنائية لدى وشوك خطر جسيم يهدد أمن والسلامة الإقليمية للدولة.

ب- من حيث الإجراءات وتتمثل هذه الإجراءات بالآتي:

1- استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة.

2- الاستماع من خلال عقد اجتماعات تحت رئاسة رئيس الجمهورية يضم المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء واجتماع البرلمان.

ج- من حيث المدة: الحالة الاستثنائية ليست محددة بفترة زمنية معينة.

3- حالة الحرب إذا وقع عدوان على البلاد يقوم رئيس الجمهورية بإعلان حالة الحرب وفق القواعد الآتية:¹

أ- من حيث السبب: يستند إعلان حالة الحرب إلى وجود اعتداء أجنبي على البلاد سواء وقع بالفعل أو كان قريبا وذلك طبقا لقواعد القانون الدولي.

ب- من حيث الإجراءات والأشكال: نظرا لخطورة الحرب نص الدستور على مجموعة من الإجراءات تسبق إعلانها وهي كالاتي:

1- اجتماع مجلس الوزراء.

2- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.

3- اجتماع واستشارة البرلمان.

ج- من حيث الآثار وتتمثل في الآتي:

1- توقيف العمل بالدستور

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.ص 22-23.

الفصل الثاني: ماهية عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

2- تولي رئيس الجمهورية جميع الصلاحيات

3- تمديد العهدة الرئاسية إلى غاية انتهاء الحرب

رابعاً: أثر نظرية الظروف الاستثنائية على القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص:

في حالات الظروف الاستثنائية مثل الحرب والكوارث الغير العادية يقبل عادة ما لا يقبل في الحالات الطبيعية، ففي الظروف الغير عادية تخف حدة التمسك بقواعد الاختصاص وحتمية الالتزام بها، ففي هذه الظروف يصح ما لا يصح في غيرها فيقر القضاء القرارات والتصرفات الصادرة من غير المختص ومراعاة لهذه الظروف والتي ما كان يتردد لحظة في إلغائها لو صدرت في الظروف العادية لأنها قرارات منعدمة وعلى ذلك فيجوز في حالة الضرورة أن تتخذ الإدارة قرارات وإجراءات تدخل بحسب الأصل في اختصاص السلطة التشريعية، ويترتب على ذلك مجموعة من النتائج لعل من أهمها ما يأتي:¹

- 1- إن نظرية الضرورة تخضع للقيود العام التي تفرضه قاعدة الضرورة تقدر بقدرها ومن ثم فلا يقاس عليها ولا يتوسع فيها.
- 2- أن تقدير قيام حالة الضرورة وما تؤدي إليه من إعفاء الإدارة من مبدأ الالتزام بالمشروعية العادية تخضع للرقابة القضائية.
- 3- أن الإعفاء من المسؤولية بسبب المخاطر الضرورة لا يتعدى المسؤولية على أساس الخطأ ومن ثم فإنه يجوز مسائلة الإدارة على أساس المخاطر وتحمل التبعية.

الفرع الثاني: نظرية الموظف الفعلي

أولاً: مدلول نظرية الموظف الفعلي

تعتبر هذه النظرية من ابتكار القضاء، وتقوم هذه النظرية على ترتيب آثار قانونية لقرارات الصادرة عن أفراد ليسو ضمن السلطة الإدارية حماية للمتعاملين مع المرفق العام إذا كانوا

¹حمدي عكاشة، المرجع السابق، ص228.

حسني النية، وتقدير الاعتبارات العملية لأولئك الموظفين، حيث وردت عدت تعريفات للموظف الفعلي سنذكر منها أهمها:

أ- "هو ذلك الشخص الذي صدر قراراً معيناً بتعيينه أو كان قرار تعيينه باطل أو أنه لم يصدر أصلاً قراراً بتعيينه".¹

ب- "هو الشخص الذي يشغل الوظيفة دون توافر الصفة القانونية بتعيينه"²

ج- "هو ذلك الفرد الذي يمارس اختصاصات وظيفية معينة دون أن يكون هناك قرار بأعينهم أو قد صدر قرار بتعيينه ثم الغي إدارياً فور صدوره أو الغي قضائياً فيما بعد" ومن جانبنا نعرف الموظف الفعلي بأنه وهو ذلك الشخص الذي تقلد وظيفة إدارية دون أن يكون له صفة قانونية بسبب بطلان قرار تعيينه أو عدم وجوده أصلاً.

ثانياً: حالات الموظف الفعلي

تتمثل حالات الموظف الفعلي فيما يلي:

1- أن يمارس فرد معين اختصاصات وظيفية معينة رغم صدور قرار بتعيينه كأن يكون ما زال تحت الاختبار ولكنه يظهر بصفة الموظف الحقيقي ويعتقد الجميع أنه كذلك ويتعامل معها على أساس ذلك، رغم أن تصرفات هذا الشخص وقراراته منعدمة إلا أن القضاء يقر بصحتها مراعاة للظاهر وحماية للغير حسني النية الذين يتعاملوا معه وليس مطلوب من الجمهور الاطلاع على قرار تعيينه.

2- أن يصدر قرار بتعيين فرد معين في وظيفة ما فيمارس اختصاصاتها فترة معينة يصدر خلالها قرارات تحولها له هذه الاختصاصات ويتعامل مع الغير بهذه الصفة ثم يلغى قرار التعيين قضائياً لعدم مشروعيته ومن المعروف أن لإلغاء أثر رجعي ومن ثم تعتبر التصرفات

¹ علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص312.

² مجدي يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين شمس، 1987، ص79.

والقرارات التي اتخذها منعدمة لكن القضاء يعترف هنا أيضا بصحة مثل هذه التصرفات بشرط حسن النية.¹

3- انتهاء خدمة موظف معين بأي سبب كان ومع ذلك يستمر أمام الجمهور بممارسة اختصاصاتها ويعتقد الجمهور بأنه ما زال يؤدي وظيفته وتكون هناك أسباب معقولة تحمل على هذا الاعتقاد رغم فقدان هذا الفرد صفة الموظف العام إلا أن القضاء يعترف بصحتها أخذا بظاهرة الأمور أيضاً.

4- حالات الضرورة قد تضطر الإدارة إلى الاستعانة ببعض الأفراد العاديين بتيسير المرافق ولاسيما في تقديم الخدمات الحيوية للجمهور رغم عدم صدور قرار رسمي لتعيين هؤلاء الأشخاص إلا أن القضاء يعترف بصحتها استثناء من الأصل العام أخذا بنظرية الضرورة.

ثالثا: أهم تطبيقات نظرية الموظف الفعلي

هناك عدة قضايا أثارت مسألة الموظف الفعلي ولعل من أهمها ما يلي:

1- قضية Le coq في هذه القضية اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن الرسوم التي فرضتها اللجنة المحلية بمثابة رسوم مشروعة رغم أنها غير مختصة بذلك وتتخلص وقائع القضية في أنه بعد أن احتل الجيش الألماني بعض مناطق من فرنسا هرب معظم سكان تلك المناطق إلا عدد قليل لا يملكون أي موارد يعيشون منها وهذا ما دفع رئيس تلك المناطق أن يفرض بعض الإجراءات المتمثلة برسوم حتى يتمكن من تموين سكان تلك المناطق حيث أصدر رئيس تلك المناطق تلك الإجراءات بناء على موافقة اللجنة المحلية وعلى أساس ذلك تملك هذه اللجنة سلطة فعلية وليست قانونية لأن المجلس البلدي هو المختص بذلك ولما تم الطعن بإجراء رئيس البلدية أمام مجلس الدولة اعتبر مجلس الدولة هذه القرارات مشروعة بسبب الظروف الاستثنائية.²

¹ جورج شفيق ساري، قواعد وأحكام للقضاء الإداري، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، 2002، ص 498.

² ياسر محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دون طبعة، دار الفكر العربي، بيروت، 2011، ص 332.

2- قضية Marion تتلخص وقائع هذه القضية بعد غزو ألمانيا لفرنسا لسنة 1940 غادر أعضاء المجلس البلدي مدينة saint-valère sur somme ولم يبقى إي موظف مكلف بإدارة مرافقها فشكل المواطنين مجلسا بلدية فعليا يشرف على سير تلك المرافق وعلى أساس ذلك قام المجلس باتخاذ إجراءات لمنع النهب وتأمين الاحتياجات التموينية للسكان ومصادرة وبيع البضائع الغذائية التي حزنها التجار فتم الطعن في تلك الإجراءات أمام مجلس الدولة باعتبارها إجراءات غير مشروعة صادرة من هيئة غير مختصة لكن مجلس الدولة أقر تلك الإجراءات واعتبرها مشروعة رغم صدورها من هيئة غير قانونية.¹

¹ - عبد الله كنتاوي، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص124.

المبحث الثاني: صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

إن القرار الإداري الذي يتجاوز حدود الاختصاص هو كقاعدة عامة قرار معدوم وباطل في القانون الانجليزي لأنه لا يوجد للانعدام درجات طبقاً للرأي الفقهي والقضائي في بريطانيا، ويستعمل القضاء الانجليزي اصطلاحى البطلان والانعدام كمترادفين وتأسيساً على ذلك فإن القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص هو قرار باطل بعكس القرار الذي يشوبه خطأ قانوني ظاهر فهو قرار قابل للإبطال وكذلك تتوع صور عيب عدم الاختصاص بتتوع صور ومظاهر وعناصر الاختصاص ذاته، فقد يكون العيب أحياناً جسيماً مفرطاً في الجسامة، وقد يكون بسيطاً عادياً، أما في الجزائر فنجد بأن مجلس الدولة يأخذ بالاتجاه الفرنسي فمن المقرر فقها وقضائياً تقسم أحوال عدم الاختصاص تبعاً للجسامة والمخالفة القانونية، وبناءً على ما تقدم سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب كآآتي، المطلب الأول عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والمطلب الثاني عيب عدم الاختصاص البسيط في القرار الإداري والمطلب الثالث التميز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط في القرار الإداري وأهمية ذلك.

المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص الجسيم "اغتصاب السلطة في القرار الإداري"

يعد عيب عدم الاختصاص الجسيم من أخطر صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري حيث يمثل اعتداءً على اختصاص سلطة من قبل شخص أو سلطة غير مخولة نهائياً بممارسة هذه الاختصاصات، ويسمى غالبية الفقه هذه الصورة "باغتصاب السلطة" ولتفصيل هذه الصورة سنورده ضمن الفروع الآتية:

الفرع الأول: مدلول عيب عدم الاختصاص الجسيم

اختلفت آراء الفقه واجتهادات المحاكم بشأن تحديد حالات عدم الاختصاص التي تعتبر من قبيل اغتصاب السلطة وبالرغم من ذلك هناك حالتين مجمع على اعتبارهما كذلك وهما حالة صدور القرار الإداري من فرد عادي ليست له أي صفة عامة وحالة ما إذا باشرت إحدى الجهات الإدارية أمرا لا يدخل مطلقا في الوظيفة الإدارية وإنما يدخل في اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية ومن الواضح أن هذه الحالة تتحلل إلى حالتين، الأولى تتمثل في الاعتداء على اختصاص سلطة تشريعية والثانية تتمثل في الاعتداء على اختصاص السلطة القضائية وتضيف الاجتهادات الفقهية إلى ذلك حالة مخالفة القانون مخالفة جسيمة.¹

ويترتب على عيب عدم الاختصاص الجسيم انعدام القرار الإداري فالقرار المنتظم يفقد مكوناته كقرار ويصبح مجرد واقعة مادية لأن العيب الذي يشوبه يتمثل في عدم انعقاد لأي اختصاص من الأصل من مصدر القرار أو في الاعتداء الجسيم على الاختصاص المحتجز لسلطة أخرى ولا يترتب من الناحية النظرية عليه أي آثار غير أنه من الناحية العملية موجود وقد تقوم الإدارة بتنفيذه جبرا.

ولقد سلم الفقه الفرنسي في مجموعه بفكرة الانعدام، ورتب عليها نتائجها، أما مجلس الدولة الفرنسي فقد ظل في حالة الشك حول فكرة الانعدام من عدمها. مما سمح لبعض الفقهاء بالقول بأن مجلس الدولة الفرنسي لا يعرف فكرة الانعدام، لكن مجلس الدولة الفرنسي قد حسم الموقف في أحكامه الحديثة وأقر فكرة الانعدام صراحة ورتب عليها نتائج هامة في أحكامه الحديثة في هذا الصدد حكمه الصادر في 18-12-1953 في قضية welter وكذا حكمه الصادر في 22-01-1954 في قضية pacha.

¹ طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 245.

حيث أن مجلس الدولة الفرنسي فإنه قد اعتبر القرارات المشوبة بعيب اغتصاب السلطة معدومة من تاريخ متقدم، ومن أوائل أحكامه في هذا الخصوص حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 16-12-1953.¹

وقد كرس المشرع الجزائري حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم في المادة 1/280 من الأمر 24-67 المؤرخ في 18-1-1967 المعدل والمتمم والمتضمن القانون البلدي الملغى بموجب قانون 8-90 المتعلق بالبلدية.²

ويلاحظ أن القضاء الإداري في الجزائر يتجه إلى التوسع في الأخذ بفكرة اغتصاب السلطة مما أثار الكثير من الانتقادات من جانب فقهاء القانون العام.

الفرع الثاني: حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم "اغتصاب السلطة"

أولاً: حالة صدور القرار الإداري من فرد عادي

يتمثل هذا الفرض في الحالات الاستثنائية عندما يصدر القرار المنعدم من شخص عادي لا يتمتع بأي صفة إدارية تحوله الحق في اتخاذ تصرفات تتصل في الوظيفة الإدارية ويلحق بذلك القرار الصادر من موظف لا يملك حق إصدار القرارات الإدارية أصلاً أو من موظف كانت له صفة ولكن زالت عنه لأي سبب كان، كأن يكون فصل من الوظيفة أو أحيل إلى التقاعد ويندرج في هذه الحالة أيضاً الفرد الذي لم يصدر قرار بتعيينه بعد، فالقاعدة العامة هي أن القرار الذي يصدر من فرد عادي يعتبر قرار منعدم إلا أن هذه القاعدة ترد عليها بعض الاستثناءات استناداً إلى نظرية الوضع الظاهر حيث تعتبر نظرية الموظف الفعلي من أهم

¹ سليمان محمد طماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، المرجع السابق ص 737-738.

² عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، الجزائر، 2009، ص 112.

تطبيقاتها وهذه النظرية أدت إلى التسليم بصحة بعض الأعمال الصادرة من أفراد عاديين كما لو كانوا موظفين عموميين بناء على الضرورات العملية.¹

وقد أكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا بمصر، حين ذهبت إلى: «أن صدور القرار من فرد عادي يشوبه بمخالفة جسيمة ينحدر به إلى الانعدام»، ويلحق بذلك القرار الصادر عن موظف لا يملك حق إصدار القرارات الإدارية أصلاً، أو من موظف كانت صفته كذلك، ثم زالت عنه لسبب من الأسباب كالفصل من الخدمة، أو الإحالة على التقاعد، إلا ما تم استثناءه، كنظرية الموظف الفعلي.²

فالأفراد بحسب الأصل لا يتدخلون في أعمال الإدارة ومن ثم لا يصدرن أي قرارات إدارية وإلا وقعوا تحت طائلة العقاب وفقاً لأحكام قانون العقوبات.³

وقد كان مجلس الدولة مجلس الدولة الفرنسي متحفظاً لمدة طويلة إزاء الحكم لانعدام القرارات الإدارية إلا أن أحكامه قد ازدادت بعد ذلك على الحكم صراحة لانعدام القرار الإداري المصاب بعيب عدم الاختصاص الجسيم إلا أنه خفف من آثار ذلك في الحالة سألقة الذكر.⁴ ومن ناحية أخرى أخرج المجلس تصرفات قانونية التي تصدر من موظف بناء على تفويض غير صحيح من نطاق الاستثناء الخاص من نظرية الموظف الفعلي وقضى ببطلانها.

ثانياً: حالة اعتداء الإدارة على اختصاصات السلطة التشريعية

يرجع الاختصاص في توزيع الصلاحيات بين السلطة التنفيذية والتشريعية إلى الدستور، فالدستور الجزائري لعام 1996⁵، قد وزع الاختصاصات بين هاتين السلطتين حيث أعطى

¹ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 401.

² - عمر محمد الشويكي، المرجع السابق، ص 207.

³ - حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص 623.

⁴ - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 582.

⁵ - عبد الله كنتاوي، المرجع السابق، ص 128.

السلطة التشريعية الحق والولاية العامة لسن القوانين سواء العادية منها أو العضوية وذلك بموجب المادتين 122،123، ومنح للسلطة التنفيذية سلطة تنفيذ هذه القوانين بموجب المادة 125 ومن ثم فإنه لا يجوز للسلطة التنفيذية الاعتداء على اختصاص السلطة التشريعية كأن تمنح لنفسها الحق لسن القوانين وإلا اعتبرت ذلك اغتصاب للسلطة وبالتالي فإن القرارات التي تصدر عنها في هذا المجال هي قرارات منعقدة وليست لها أي قيمة قانونية.

ومن تطبيقات القضاء الإداري في هذا المجال مجموعة من المبادئ وهي كالآتي:¹

1- ليس للسلطة التنفيذية تعديل تشكيل لجنة مقررته بحكم القانون وإلا كان تصرفها من قبيل اغتصاب السلطة:

ينص القانون على تشكيل لجنة ما على وجه معين فإنه لا يصح تعديل هذا التشكيل فإن رأى تقرير ضمان أكبر هو المشرع لما السلطة القائمة على تنفيذ القانون فلا تملك أصلاً تعديل هذا التشكيل.

2- قرار وزارة الأحوال الشخصية بتعيين فرد في وظيفة غير موجودة في الميزانية لا تملك خلطها إلا بإذن البرلمان ويمثل اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية.

3- تصرف وزير المالية بتوزيع الأراضي لا يجوز التصرف فيها إلا بناء على إذن مسبق من البرلمان يعتبر نوعاً من غصب السلطة.

4- مباشرة السلطة التنفيذية عمل من أعمال السلطة التشريعية يعدم القار الإداري.

5- القرار الإداري لا ينعقد إلا إذا بلغ درجة الاغتصاب مع فوات 60 يوم من تاريخ صدوره.

6- غصب سلطة المشرع يترتب عليه انعدام القرار ما لم ينص القانون على ترميمه.

7- تقرير رئيس مصلحة الضريبة العامة على المبيعات يعد غصب لسلطة التشريع واعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية.

¹حمدي عكاشة، المرجع السابق، ص، ص 624-627.

واستطاعت محكمة القضاء الإداري في مصر أن تسلط الضوء على هذه الصورة في حكمها التالي " إن انعدام القرار الإداري لا يكون إلا في أحوال غصب السلطة كأن تباشر السلطة التنفيذية عملاً من اختصاص السلطة التشريعية".¹

ثالثاً: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة القضائية

حيث أن مبدأ الفصل بين السلطات يمنع من تدخل أي سلطة في اختصاصات السلطة الأخرى فإنه يمنع على السلطة التنفيذية التدخل في اختصاصات السلطة القضائية كان تقوم السلطة التنفيذية بإصدار أي قرار يكون من اختصاص السلطة التشريعية فإذا حصل ووقع ذلك يعتبر هذا القرار متسماً بعيب اغتصاب السلطة، لأن سلطة الإداري غير مؤهلة أصلاً للقيام بدور السلطة القضائية، ما دام أن مهمة السلطة القضائية هي الفصل في المنازعات المعروضة أمامها.²

والملاحظ في الجزائر أن هذه الحالات تتعلق باعتداء السلطة الإدارية على اختصاصات السلطة القضائية فالإدارة غالباً ما تقوم بعمل يعد من صميم اختصاص القاضي، مع العلم أن القضاء الجزائري لا يذكر عيب عدم الاختصاص بدقة إلا نادراً بل يشير فقط إلى وجود تجاوز للسلطة، نصف إلى ذلك أن القضاء الجزائري لا يأخذ بنظرية الانعدام إلا نادر، ولا يصرح بها في منطوق القرار القضائي بل يكتفي بعبارة الإبطال.³

وبناء على ذلك فإن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قضت بإبطال القرار الصادر في 13 ديسمبر 1981 عن لجنة النزاعات التابعة للبلدية، حيث قامت هذه اللجنة في الفصل في أصل الملكية بين مالك خاص ومستأجر لأملاك الدولة، حيث أن الغرفة الإدارية جاء في

¹ - رأفت دسوقي محمود، فكرة التحول في القرارات الإدارية، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 222.

² - عبد العزيز المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 70.

³ - لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية " وسائل المشروعية "، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2006، ص.ص 98-99.

قرارها بان المنازعات القائمة حول ملكية يرجع الاختصاص فيها إلى الجهة القضائية وليس للسلطة الإدارية القيام بهذا الدور أو أن تحل محل القضاء للفصل في هذه المنازعات فإذا قامت لجنة المنازعات بالفصل بذلك فإن هذا يعتبر تجاوز لسلطتها حيث أن قرارها هذا يستوجب إبطاله.¹

وتدور وقائع القضية بأنه بموجب عريضة لدى كتابة الضبط بالمجلس الأعلى بتاريخ 27 ديسمبر 1982 حيث طعن السيد "ت ح" ببطلان القرار الصادر والمتعلق بمنح ساحة مخصصة له وكانت تابعة للمستودع الخاص به إلى السيد "م م" من قبل رئيس مصلحة أملاك الدولة حيث أن المدعي كان مستأجر لمستودع مع ساحة تابعة لأملاك الدولة ومن ثم جاء شخص آخر واشترى بناء يقع خلف هذا المستودع وأراد ضم الساحة المخصصة للمدعي، حيث قام رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخباره بان لجنة المنازعات قررت تبعية هذه الساحة لهذا الشخص.

رأى المدعي بأنه ليس من صلاحية البلدية النظر والفصل في نزاع قائم بين متعاملين مع الإدارة حول إيجار أو ملكية وإنما يكون دور هذه اللجنة القيام بالمصالحة، حيث طالب المدعي ببطلان هذا القرار لأنه مشوب بالبطلان بسبب تجاوز السلطة.

وعليه فان لجنة المنازعات قامت بالفصل بين أحد المالكين الخاصين ومستأجر لأملاك الدولة وبالتالي فإنه ليس للبلدية أو لجنة المنازعات أن تحل محل الجهة القضائية في الفصل بالقضايا المتعلقة بالملكية حيث أن قرارهم السابق مشوب بعيب تجاوز السلطة ويستوجب إلغاءه، حيث أن ما قامت به الإدارة هو اعتداء جسيم على اختصاص سلطة أخرى وبالتالي فإن قرارها يكون منعدم حيث أن الغرفة الإدارية عليها أن تصدر قرار صريح بحالة الانعدام للقرار الصادر عن البلدية".²

¹ عبد الله كنتاوي، المرجع السابق، ص 131.

² عبد الله كنتاوي، المرجع السابق، ص. ص 131-135.

وعليه فإن الإدارة لا تستطيع أن تصدر قرار بموضوع هو من اختصاص القاضي المدني أو الجنائي أو الأحوال الشخصية فإن فعلت ذلك يعتبر القرار منعدمة.¹

رابعاً: الاعتداء على اختصاص سلطة إدارية لا تمت بصلة للسلطة مصدره القرار.

في هذه الحالة يكون مرجع العيب عدم احترام قواعد الاختصاص لنطاق الوظيفة الإدارية ومع ذلك يعتبر العيب من قبيل اغتصاب السلطة الجسيم وليس بسيطاً وفي هذا تقول محكمة العدل العليا في الأردن إن صلاحية إغلاق المحلات المرخصة بمقتضى قانون الحرف والصناعات تعود إلى المحافظ بناء على طلب طبيب الصحة فإن أصدر مدير الشرطة قراراً بإغلاق هذه المحلات يكون القرار منعدمة وفي حكم آخر إذا ثبت أن المستدعي أردني الجنسية فإن مدير الجوازات لا يكون محقاً بمصادرة جواز السفر لأن قراره منعدم.²

خامساً: مخالفة القانون مخالفة جسيمة

لم يقتصر قضاء محكمة العدل العليا في الأردن إذا خالف قواعد الاختصاص مخالفة جسيمة بل عده كذلك إذا جاء القرار مخالفاً للقانون مخالفة جسيمة لدرجة يتعذر معها القول بأنه يعتبر تطبيقاً للقانون أو النظام من القرارات المنعدمة وتأسيساً على ذلك قضت المحكمة العليا بأن قرار لجنة السير الذي صدق عليه وزير الداخلية بمنح الشركة المستدعية تصريح سير قبل أن توجد الشركة هو قرار منعدم وهذا القضاء يشبه حكم مجلس اللوردات في بريطانيا.³

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 450.

² - عمر محمد شويكي، المرجع السابق، ص.ص 273-274.

³ - حنا نده، القضاء الإداري، نقابة المحامين، عمان، 1972، ص 371.

الفرع الثالث: حالات التوسع القضائي في اغتصاب السلطة
أولاً: اعتداء المرؤوس على اختصاصات رئيسه

يصور هذه الحالة حكم محكمة العدل العليا التي تقول فيه "إذا صدر قرار بمنح تصاريح لتسيير باصات سياحية على خط عمان والذي وقع على هذا القرار وكيل الوزارة وليس الوزير ذاته فإن القرار منعدم.

والواقع أن الأخذ بهذا القضاء يربط نتيجة غاية في الغرابة حيث يجعل جميع حالات عدم الاختصاص اغتصاباً للسلطة وهذا لا يتفق مع المبادئ القانونية السليمة والتي تقضي بتقسيم عدم الاختصاص إلى بسيط وجسيم حيث أن لكل منهما أثر وبموجب هذا التوجه القضائي اعتبر القرار منعدماً وهذا يؤدي إلى عدم استقرار المعاملات الإدارية وفقدان الثقة بالإدارة.¹

ثانياً: حالة تجاوز الرئيس اختصاص المرؤوسين

يصور هذه الحالة قرار محكمة العدل العليا الأردنية التي تقول فيه يجري تعين الموظفين الغير مصنّفين والمؤقتين بقرار من وكيل الوزارة بناء على تنسيب لجنة مؤلفة من ثلاثة من كبار موظفين الوزارة وذلك عملاً بأحكام الواردة في نظام الخدمة المدنية وعليه فإن قرار وزير الشؤون البلدية بعزل موظف يكون منعدماً".²

ويبدو عدم دقة المحكمة في إصدار هذا الحكم فكان من الأولى بها أن تكتفي بإعلان انعدامه والحقيقة أن توسع في فكرة اغتصاب السلطة في هذه الصورة التي تتضمن بعض حالات التجاوز الواقع فيما بين الجهات الإدارية يؤدي إلى عدم التمييز بين العيب الجسيم والعيب البسيط وبالرغم من هذا القضاء يتعارض مع المبادئ القانونية السائدة، ويتفق هذا

¹ - حنا نده، المرجع السابق، ص.ص 356-357.

² - عمر شوبكي، المرجع السابق، ص.ص 275-276.

القضاء مع الرأي المستقر في بريطانيا الذي يعتبر كل قرار إداري معيب بعدم الاختصاص معدوماً وباطلاً من أساسه وليس قابل للإبطال.

ثالثاً: حالة التفويض الباطل

قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا المجال بأن "المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 191 أعطى اختصاصات معينة لمدير عام مصلحة السكة الحديد بالنسبة لطائفة من موظفيها ولا يجوز قانوناً التفويض في هذا الاختصاص بل يتعين أن يباشر الاختصاص من عينه القانون بالذات ومن ثم فيكون القرار المطعون فيه الصادر من سكرتير عام مصلحة السكة الحديد بفصل المدعي ينطوي على نوع من اغتصاب السلطة، فهو قرار معدوم لا أثر له"¹

المطلب الثاني: عيب عدم الاختصاص البسيط في القرار الإداري

يتحقق عيب عدم الاختصاص البسيط متى تكون مخالفة القواعد المتعلقة بالاختصاص بسيطة وغير جسيمة حيث أن هذا العيب يقع داخل نطاق السلطة الإدارية، بين الجهات الإدارية ولهذا يعتبر أكثر شيوعاً وأقل خطورة، كنا يطلق على هذا العيب عيب عدم الاختصاص العادي ويحدث ذلك عند تجاوز حدود الاختصاص من قبل إدارة تجاه إدارة أخرى دون أن يصل هذا الأمر لدرجة غصب السلطة.²

كما أن هذا العيب يختلف عن عيب عدم الاختصاص الجسيم "اغتصاب السلطة" في إن هذا العيب لا يؤدي إلى انعدام القرار الإداري الصادر عن الإدارة على عكس عيب الاختصاص الجسيم، بل يجعل هذا القرار عرضة للإلغاء فقط، حيث أن القرار الإداري في العيب البسيط يكون متوافراً فيه جميع مقوماته، حيث يكون له قوة تنفيذية ولكن يكون متضمناً

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 587.

² محمد سليمان نايف شبير، القانون الإداري الفلسطيني، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2020، ص 40.

لعيب يسمح في إلغاءه فيما بعد وعلى ذلك فإن عيب الاختصاص البسيط لا يحول دون وجوب معاملة القرار الإداري كقرار ومن ثم يلزم التقيد في طلب إلغاءه بالمواعيد المقررة قانونياً لذلك.¹ وعلى ذلك فإن لعيب عدم الاختصاص البسيط صور وحالات أما أن تتعلق بالموضوع أو بالزمان، أو بالمكان.

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص الموضوعي أولاً: التعريف بعيب عدم الاختصاص الموضوعي

لكل إدارة أو هيئة اختصاصات معينة أو مسائل معينة محددة، وكذلك لكل مسؤول أو موظف وبالتالي يجب على الجميع أن يلتزموا بالاختصاصات والمواضيع المحددة لكل منهم، حيث أن القرارات والتصرفات التي تكون متعلقة بمسائل ومواضيع أخرى تكون صادرة عن غير مختص، حيث أن الخروج عن الاختصاص الموضوعي يؤدي إلى أن تصبح التصرفات والقرارات الصادرة في اختصاص موضوعي يدخل في صلاحية هيئة أخرى أو مسؤول آخر مشوبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي وهذا يعرضها للإلغاء.²

ويجب على الجهة الإدارية التي قامت بإصدار القرار أن تكون قد التزمت في موضوعه حدود الأعمال التي رخص لها المشرع فيها أو أناطها بها، لأن المشرع لم يحدد الجهة الإدارية فقط بل حدد لها صلاحياتها وأعمالها التي لا تخرج عن نطاقها فكلما لم تلتزم الإدارة في قراراتها حدود هذا الاختصاص كان هذا القرار معيباً بعيب عدم الاختصاص الموضوعي.

ومن هنا فإن عيب عدم الاختصاص الموضوعي هو صدور قرار إداري في موضوع يكون داخل في اختصاص جهة إدارية أخرى.³ حيث أن هذا العيب يبرز في ظل تعدد الجهات الإدارية وتباينها في الدرجات والصلاحيات والموضوعات المختصة، ويبقى هذا العيب بسيطاً

¹ - عمر محمد الشويكي، المرجع السابق، ص 277.

² - جورج شفيق ساري، المرجع السابق، ص 504.

³ - عمر محمد الشويكي، مرجع سابق، ص 277.

طالما كان هناك تقارب في الاختصاص بين الجهتين بينما لو كان بينهما تباعد كبير في الاختصاص يصبح هذا العيب في هذه الحالة جسيماً.

ثانياً: صور عيب عدم الاختصاص الموضوعي

لعيب عدم الاختصاص الموضوعي صور متعددة حسب مستوى كل من الشخص المعتدي على الاختصاص والشخص المعتدى على اختصاصه وهي كالاتي:

1- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة أخرى مساوية لها:

يتحقق هذا العيب في حالة إذا ما اعتدت جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى تعادلها في الدرجة أي مساوية لها، كأن يصدر وزير أو والي قرار في موضوع معين يكون هذا القرار من اختصاص وزير أو والي آخر.¹

وكذلك قد تتخذ جهة إدارية معينة قراراً إدارياً معيناً لا يدخل في اختصاصها وإنما يدخل في اختصاص جهة إدارية أخرى مساوية لها في المستوى أي تحتل نفس المرتبة في التدرج الرئاسي التي تحتلها الجهة المعتدية على الاختصاص أي لا توجد هناك سلطة رئاسية لإحداها على الأخرى.²

ومن أمثلة هذه الحالة في تطبيقات وأحكام القضاء المبدأ التالي:

المبدأ "686" قرار وزير الحربية بترقية موظف منقول إلى ديوان الموظفين باطلا لصدوره مشوباً بعيب عدم الاختصاص".

حيث أنه قد أصبح المطعون في ترقيته في عداد موظفي الديوان منذ يوليو سنة 1952 فما كان يجوز أن تشمل حركة الترقيات التي أجراها السلاح البحري في أبريل سنة 1953

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص.ص 750-751.

² - جورج شفيق ساري، المرجع السابق، ص 508.

بحسبانه تابع له وعلى هذا فيكون قرار وزير الحربية المتعلق بترقية الموظف قد شابه عيب عدم الاختصاص ومن ثم يكون باطل لفقدانه أحد مقوماته وعلى هذا يتعين على القضاء القيام بالغاء إلغاء كاملاً.¹

2- اعتداء سلطة إدارية أدنى على اختصاص سلطة إدارية أعلى:

ينتج هذا العيب في الحالة التي يعتدي فيها المرؤوس على اختصاصات وسلطات رئيسه حيث أن الأصل العام في هذه الحالة بأنه لا يجوز لسلطة إدارية دنيا أن تصدر قراراً يدخل في اختصاص سلطة إدارية أعلى منها إلا بناء على تفويض صحيح فإذا ما وقع ذلك فإن هذا القرار يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص ويتمثل ذلك في حالة صدور قرار من وزير في موضوع يكون داخل في اختصاص مجلس الوزراء أو مباشرة مدير إحدى الإدارات اختصاصاً معقوداً للوزير أو قيام سكرتير عام المصلحة بإصدار قرار يكون من اختصاص المدير العام له وحده.²

ومن تطبيقات هذه الحالة نشير إلى القرار الصادر من مجلس الدولة، ملف رقم 123088 بتاريخ 28-02-2000، قضية والي ولاية تيزي وزو عن مشروعية مقرر رئيس دائرة "ب ن" حيث أن المستأنف يعيب هذا القرار لأنه صادر من سلطة إدارية ليس لديها الاختصاص لإلغاء مقرر رئيس البلدية وكذلك تصرف بدون أن يكون هناك تفويض بالإمضاء من قبل الوالي حيث أن رئيس الدائرة لا يظهر من مهامه أنه له الاختصاص بإبطال قرار إداري صادر عن رئيس البلدية وكذلك عدم وجود تفويض لذلك من طرف الوالي حيث يكون هذا القرار مشوباً بعيب تجاوز صارخ للسلطة.³

¹ حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص 646.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 293.

³ شراد رانيا، عيب الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العم، 2019-2020، ص 31.

3- اعتداء سلطة أعلى على اختصاص سلطة أدنى:

يحدث هذا الخرق عندما يقوم الرئيس الإداري الأعلى بالاعتداء على اختصاصات أحد مرؤوسيه وفي هذه الحالة يخول فيها المشرع المرؤوس 'السلطة الإدارية الأدنى' سلطة اتخاذ قرار معين دون معقب من رئيسه الأعلى، وعندئذ ليس للرئيس أن يحل محل المرؤوس في اتخاذ هذا القرار ولا أن يعدل فيه، أما إذا قرر القانون خضوع المرؤوس في مزاوله هذا الاختصاص لرقابة الرئيس، فإنه حتى مع هذا الفرض يتعين على الرئيس أن ينتظر حتى يستعمل المرؤوس اختصاصه أولاً وعندما يمكن له حق مباشرة الرقابة والإشراف ولعل المشرع يقصد من ذلك أن يوفر لذوي الشأن الصادر بشأنهم القرار ضمانة الفحص المزدوج بواسطة السلطة الأدنى أولاً ومن ثم بواسطة السلطة الأعلى.¹

وبالتالي فإذا ما قامت السلطة الأعلى أولاً بهذا الأمر فإنها بذلك تعتدي على اختصاص السلطة الأدنى وتحرم أصحاب الشأن من إحدى درجات الفحص وبالتالي يكون القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص، وتأسيساً على هذا الأمر قضت محكمة العدل العليا في الأردن بما يلي: "أن حق الاستغناء عن خدمات موظف غير مصنف في البلدية منوط برئيس البلدية وليس بالمجلس البلدي ولذلك فإن قرار المجلس البلدي بعزل مثل هذا الموظف يعتبر قراراً باطلاً لعدم الاختصاص".²

ويتضح من ذلك أنه لا يجوز للسلطة الأعلى أن تحل محل السلطة الأدنى في ممارسة اختصاصاتها ولكن محكمة العدل قررت بأنه يجوز للسلطة الأعلى أن تصدر توجيهات للسلطة الأدنى تدعوها إلى اتخاذ قرار من القرارات التي تقع ضمن اختصاصات السلطة الأدنى.

1حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص، ص657-658.

2عمر محمد الشويكي، المرجع السابق، ص، ص279-280.

4- اعتداء سلطة مركزية على اختصاص سلطة لا مركزية:

تقوم اللامركزية الإدارية على منح هيئات إقليمية أو مرفقيه اختصاصات لتصرف شؤون الإقليم أو المرفق ويكون ذلك تحت وصاية الهيئات المركزية للدولة حيث أن الهيئات اللامركزية تتمتع بقدر من الاستقلالية في مواجهة السلطات المركزية حيث أن من مزايا اللامركزية الإدارية هو توزيع الاختصاص بين هيئات مركزية وأخرى غير مركزية وذلك لتقييم الإدارة من المواطن وتسيير سير المرافق العامة ولذلك حدد المشرع صلاحيات كل منهما، ومن ثم لا يجوز للسلطة المركزية إصدار قرار في موضوع هو من اختصاص سلطة لامركزية وإلا كان القرار معيبا بعيب الاختصاص الموضوعي.

ومثال على هذه الحالة هو ما أقره مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر في 15 يونيه سنة 1953 والذي جاء فيه: " ... ينص القانون رقم 145 لسنة 1949 بإنشاء مجلس بلدي القاهرة على أن يختص المدير العام بتعيين وترقية موظفي المجلس ومستخدميه حتى الدرجة السادسة، أما عدا هؤلاء فيكون تعيينهم وترقيتهم من اختصاص المجلس البلدي نفسه وأن النقل من اختصاص المدير العام حتى الدرجة الرابعة فقط وما عداهم يكون الأمر للمجلس البلدي وعليه لا يملك وزير الشؤون البلدية إصدار قرار بنقل المدعي نظرا لاستقلال شخصية مجلس بلدي القاهرة عن شخص الحكومة فإن صدور مثل هذا القرار يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص ويعتبر معدوم الأثر.¹

وتعقبا على هذا الحكم يلاحظ أن المحكمة تأخذ في هذا الحكم بفكرة اغتصاب السلطة وليس عدم الاختصاص البسيط وكما يلاحظ أيضا وفي العديد من الأحكام تردد المحكمة في هذا الشأن وعدم وجود معيار قاطع وفاصل بينهما.²

¹ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957، ص 225.

² حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص 660.

5- الاعتداء على اختصاص المفوض:

من حيث الأصل يتعين على كل شخص أن يمارس اختصاصاته والمهام المسندة إليه في إطاره الوظيفي دون إهمال أو تراخي أو أن يتخلى عنها، ومع هذا كله يجوز له تفويض بعض صلاحياته لم يحددهم القانون وعندما يتحقق هذا الأمر فلا يجوز للأصيل ممارسة اختصاصات المفوضة، وكذلك لا يجوز للمفوض إليه ممارسة اختصاصات الأصيل غير المفوضة، ولا يجوز له تفويض الاختصاصات المفوضة مرة أخرى لطرف ثالث.¹

6- صدور القرار بناء على تفويض أو حلول مخالف للقانون:

إن الاختصاصات والمهام المقررة للسلطات الإدارية أن الأصل فيها أن تباشرها هي بنفسها، وهذا الحق ليس خالصا لها حتى تتصرف فيه كيفما تشاء وإذا قامت بذلك يكون عملها باطل، ولا يجوز لهذه السلطات أن تقوم بإصدار قرارات تكون داخلة في اختصاص سلطات أخرى إلا بناء على تفويض أو حلول قانوني صحيح وإلا كان هذا القرار الذي تصدره مشوبا بعيب عدم الاختصاص.²

وعليه سنتطرق إلى التفويض والحلول بشكل عام نظرا لتناوله بالتفصيل في الفصل الأول من هذه الرسالة:

1- التفويض: وهو أن يكلف أحد الموظفين العموميين المختصين موظف آخر للعمل باسمه في بعض الأمور التي تدخل في اختصاصه وذلك للتخفيف عن بعض الموظفين المنوطة بهم سلطات متعددة وكذلك رغبة في تدريب أعضاء الإدارة الوسطى من الموظفين

¹عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة، دون طبعة، 2011 ص 95.

²عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 596.

إلى تحمل مسؤولياتهم واتخاذ القرارات.¹ وهذا يكون استثناء يهدف المشرع من وراءه إلى غايات متعددة منها استمرار العمل الإداري وتدريب الموظفين وإعدادهم.

وعليه فإن التفويض يمارس. وفقا لشروط معينه منها:

1- لا يكون التفويض إلا بناء على نص قانوني صريح ويوجد هذا النص أما في الدستور أو القانون أو اللائحة وعليه فإن القرارات الصادرة عن جهة غير مختصة بالتفويض يكون كل قراراتها باطلة ولا ترتب اي أثر قانوني.²

2- أن يصدر قرار صريح بالتفويض أي لا بد من صدور قرار يجيز التفويض لان القرارات التي يصدرها المفوض له تكون ضد الأصليل ويتم مخصصته فيها لان المفوض له يمارس صلاحياته نيابة عن الأصليل ولأن الأصليل هو صاحب الصفة.

3- أن يكون التفويض جزئياً وإذا ما كان التفويض كاملاً يكون التفويض باطل لأن التفويض بكل الاختصاصات سيؤدي إلى شل السلطة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصلي ومصادرة وظيفتها.³

2- **الحلول:** ويقصد به أن يحل موظف عام أو جهة إدارية محل أخرى في حالة غياب الموظف الأصليل أو قيام سبب يحول بينه وبين القيام بعمله أو في حالة تقاعس إحدى الجهات الإدارية عن القيام بواجبها.

ومن الأمثلة على ذلك:

1- حلول رئيس مجلس الأمة محل رئيس الجمهورية لمدة 45 يوم في حالة ثبوت مانع خطير وهذا حسب ما نصت عليه المادة 2/94 من التعديل الدستور الجزائري الصادر بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 20-442 غير أنه على الرغم من هذا الإسناد في الاختصاص عن

¹انس جعفر، القرارات الإدارية، دون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، 2004، ص89

²جورجي شفيق ساري، المرجع السابق، ص 511.

³عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، 597.

طريق الحلول إلا أنه لا يمكن مباشرة كل اختصاصات رئيس الجمهورية كحل البرلمان أو التشريع بأوامر.¹

2- حلول الوالي محل رئيس مجلس الشعب البلدي في حالة عدم تصويت هذا الأخير على النفقات الإجبارية في ميزانية البلدية وذلك باتخاذ قرار تسجيل هذه النفقات وذلك حسب ما ورد في نص المادة 154 من قانون الولاية 1990.

ويستند الحلول مثل التفويض إلى نص قانوني يجيزه فإذا لم يجد النص الصريح الذي يقره فإن تطبيقه يصبح مستحيلاً، حيث أن الحلول يقع على ممارسة جميع اختصاصات الأصل إلا ما استثنى منها بنص على عكس التفويض الذي يكون جزئياً، وكذلك يقع الحلول بقوة القانون عند حدوث مانع يمنع الأصل من القيام بعمله على عكس التفويض الذي يكون بناءً على السلطة التقديرية لصاحب الاختصاص الأصل، وينتهي الحلول بعودة الأصل إلى مقر عمله ومباشرة عمله بنفسه وأما التفويض ينقضي بانتهاء المدة أو العمل المقرر.²

ونلاحظ أن التفويض والحلول في حالة عدم الالتزام بالقواعد القانونية المقررة لكل منهما يجعلهم مشوبان بعيب عدم الاختصاص.

الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص المكاني

لكل إدارة أو هيئة أو مسؤول نطاق مكاني أو إقليمي أو جغرافي تمارس أو يمارس فيه اختصاصاتها أو اختصاصاته، ويرمز للاختصاص المكاني إلى النطاق الإقليمي أو الجغرافي المحدد لمباشرة الاختصاص.

ويقصد بعيب عدم الاختصاص المكاني أن يصدر أحد رجال الإدارة قراراً يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية المعنية لمزاولة اختصاصاته، فإذا مارست هذه الإدارة أو الهيئة أو

¹المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المرجع السابق.

²عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص، ص 598-599.

المسؤول المهام الوظيفية الموكلة إليهم خارج هذا النطاق المكاني كان تصرفاتهم وقراراتهم الصادرة مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني.¹

ونلاحظ أن بعض رجال الإدارة 'السلطة التنفيذية' يمارس اختصاصاته على كامل إقليم الدولة كرئيس الدولة والوزراء كل في حدود اختصاصاته وبالتالي يستطيع ممارسة كافة التصرفات وإصدار كل القرارات في حدود اختصاصه الموضوعي دون أن يشوبه عيب عدم الاختصاص المكاني.²

ورغم قلة حدوث مثل هذا العيب من الناحية العملية إلا أنه يحدث أحيانا، مثال على ذلك "قرار يصدر من لجنة بلدية يخص قطعة أرض تدخل في اختصاص مدينة مجاورة أو صدور قرار من محافظ بالحجز الإداري على أفراد لم يعودوا يقيمون في محافظته".³

الفرع الثالث: عيب عدم الاختصاص الزمني

والمقصود به صدور القرار الإداري ممكن أصدره في وقت لا يكون مختصا قانونا بإصداره.⁴ حيث هناك إطار زمني لممارسة الصلاحيات الوظيفية كما أن التصرفات والقرارات القانونية الصادرة لها أيضا إطار زمني فإذا بوشرت هذه الصلاحيات خارج هذا الإطار فإننا نكون أمام حالة عدم الاختصاص مثل القرارات الرجعية أو المسبقة. حيث أن الصلاحيات الممنوحة للموظف العام هي ليست أبدية بل تظل معه ما بقية صفته الوظيفية الإدارية قائمة، فإذا انتهت وظيفته لسبب من الأسباب أو رقي إلى منصب أعلى أو نزل إلى منصب أدنى فإن ذلك يمنع من اتخاذ القرار بموجب صفته الأصلية وإلا شكل ذلك عيب لعدم الاختصاص الزمني.

¹بوجاري عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولودي معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2011، ص، ص126-127.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص588.

³ جورج شفيق ساري، المرجع السابق، ص 503.

⁴ عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع نفسه، ص 588.

وعليه فإن مثل هذه القرارات وان صدرت تكون باطلة، ويحدث ذلك في حالتين وهما كالاتي:¹

الحالة الأولى: صدور القرار قبل تقلد مهام الوظيفة أو بعد انتهاء الرابطة الوظيفية

يجب أن يصدر القرار الإداري خلال مدة تقلد الموظف لمهام وظيفته لكي يكون مشروعاً، فإذا صدر القرار قبل أن يتم تقليد الموظف في الوظيفة العامة بصفة رسمية مطابقة للقانون فإنه يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص، كما تنطبق هذه القاعدة على القرارات التي تتخذ بعد انتهاء الرابطة الوظيفية وتطبيقاً لذلك فإنه من المقرر في فرنسا أنه لا يجوز الأعين مقدماً في وظائف غير شاغرة وهو ما يطلق عليه التعيين المسبق وذلك لأن هذه القرارات تعتبر سابقة لأوانها وتمثل تجاوزاً للاختصاص الزمني، ولهذا جرى مجلس الدولة الفرنسي على الحكم بإلغاء هذا التعيين.

وكذلك الشأن عند انتهاء الرابطة الوظيفية بأي وسيلة من وسائل الانقضاء وفي هذه الحالة لا يجوز للموظف إصدار أي قرار وإلا كان معيباً بعيب عدم الاختصاص.

مع الملاحظة بأنه في الاستقالة لا تعتبر الرابطة الوظيفية منتهية بمجرد تقديمها وإنما العبرة هي بقبول الاستقالة من جهة الاختصاص.

حيث استقر الفقه والقضاء في فرنسا أن مهمة الوزارة المستقلة تنحصر في تصريف الأعمال التي لها صفة الاستعجال ونتيجة لذلك يعتبر مجلس الدولة الفرنسي جميع القرارات الصادرة في غير ذلك الظرف معيبة بعيب الاختصاص فيحكم بإلغائها.²

الحالة الثانية: صدور القرار بعد انتهاء المدة الزمنية المحددة لإصداره

تقوم هذه الحالة إذا ما حدد المشرع مدة معينة لممارسة الاختصاص أو لإصدار قرار محدد وبترتب على ذلك بعد انتهاء المدة الزمنية المعينة لإصداره فإنه يعتبر باطلاً ومعيباً بعيب عدم الاختصاص وإذا كان المشرع قد اشترط ذلك بصفة أمره في حالة صدوره بعد

¹ محمد انور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص24.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص590.

انقضاء الأجل أما إذا لم ينص المشرع على بطلان القرار في حالة صدوره بعد مرور مدة زمنية محددة فإن مثل هذا القرار لا يعتبر باطلاً.

الاستثناء على ذلك:

ترد على قاعدة البطلان لعدم الاختصاص الزمني بعض الاستثناءات تتمثل في الآتي:¹

1- حالة استقالة الحكومة فهي تستمر في تصريف الأمور العادية واليومية للمجتمع لحين تعيين حكومة جديدة ولا يترتب على قراراتها تلك البطلان.

2- حالة استقالة الموظف يستمر في الاطلاع بمهام الوظيفة لحين قبول الاستقالة.

3- تستمر الإدارات في ممارسة اختصاصات الوظائف التي كانوا يطلعون بها قبل انتهاءها لأي سبب وذلك في حالة عدم تنظيم المشرع لإجراءات الحلول أو الإنابة وفي هذه الحالة لا يترتب البطلان على التصرفات والقرارات القانونية التي يتخذونها.

المطلب الثالث: التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط وأهمية ذلك

لا يكفي بيان صور عيب عدم الاختصاص سالفة الذكر بل ينبغي التمييز بينهما في

الفرع الأول وبيان الأهمية المترتبة على ذلك في الفرع الثاني:

الفرع الأول: التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط

إن مسألة التمييز بينهما تعد من الأمور التي تثير العديد من الإشكاليات وذلك لسببين الأول عدم وجود معيار جامع مانع في هذا الشأن والثاني اختلاف الفقه الإداري في تحديد حالات كل منهما وكذلك التطبيقات العملية عليهما، مثل هل يعد اعتداء السلطة الأدنى على اختصاصات السلطة الأعلى من قبيل العيوب البسيطة؟ يجيب البعض بالإيجاب مساوياً في هذا الصدد بين وجود علاقة تبعية أو أشرف أو عدم وجودها لكن الدكتور محمد السنوسي يرى بأنه لا بد من اعتماد العلاقة التبعية كمعيار للتمييز بينهما حيث أن وجود هذه العلاقة بين مصدر القرار والسلطة المختصة أصلاً يعد سبب لتحويل العيب الجسيم إلى عيب بسيط

¹ جورجى شفيق ساري، المرجع السابق، ص، ص 502-503.

ومن ثم ما دامت هذه العلاقة يعد القرار مشوباً بعيب بسيط والعكس صحيح، أما في مجال تطبيقات القضاية فيكن الإشارة إلى ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بمصر أن صدور القرار من النيابة العامة في غير وظيفتها القضاية لعدم تعلق الأمر بإحدى جرائم الحيابة المنصوص عليها في قانون العقوبات ينطوي على ذلك غصب سلطة القضاء المدني الذي يختص وحده بالفصل في منازعات الحيابة ومن ثم يكون القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يعتبر باطلاً.¹

ومن هنا يمكن القول يمكن القول بأن القضاء الإداري قد اعتمد بالتمييز بينهما بصفة عامة على معيار مدى جسامه مخالفة قواعد الاختصاص، فإذا كانت المخالفة جسيمة كنا بصدد عدم اختصاص جسيم، وان كانت المخالفة يسيرة وبسيطة، كنا أمام عدم اختصاص بسيط.²

الفرع الثاني: أهمية التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط

إن أهمية التمييز بينهما تظهر لنا في الأثر المترتب على كل منهما فالقرار المشوب بعيب عدم اختصاص جسيم يعد منعدماً ولا يترتب أي أثر وترتب عليه تحوله إلى عمل مادي، أما البسيط يبقى تصرفاً قانونياً إلا أنه يتم أبطاله وإلغائه من قبل القاضي.³

حيث يرى الدكتور رياض الزهيري أن هذا التمييز يؤدي فقط إلى أثر واحد وهو الإبطال مهما كانت جسامه هذا العيب إلا أن القضاء لا يزال يتمسك بفكرة الانعدام مما يترتب على ذلك مجموعة من النتائج أهمها ما يلي:

1- القرار المنعدم يعتبر غير موجود بل ولم يكن موجود في أي لحظة منذ صدوره فإنه لا يصح لأحد أن يدعيه سنداً لترتيب حقوق له ومن حق أصحاب الشأن أن يتحرروا من واجب الطاعة المفروض عليهم تجاه القرارات الإدارية في حالة القرار المنعدم، وكذلك لا يلتزم

¹ كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص، ص 169-170.

² جورجى شفيق ساري، المرجع السابق، ص 493.

³ كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 173.

الموظفين المنوطة بهم تنفيذه بهذا التنفيذ بل يجب الامتناع عن ذلك. ويجوز للإدارة سحب القرار المنعدم في أي وقت وذلك لأنه يعتبر واقعة مادية وكذلك من حق صاحب الشأن أن يسعى إلى إزالته في أي وقت على عكس القرار الباطل يتعين سحبه خلال الآجال المحددة لدعوة الإلغاء.¹

2- أن دعوة الإلغاء تهدف إلى إلغاء القرار الإداري، فالقرار المنعدم عمل مادي فالمنطق يقول بعدم قبول دعوى إلغاء قرار منعدم فالقرار الذي يقبل هو القرار المنتج لأثاره قبل صدور الحكم وهذا الحكم هو الذي يزيل آثاره بخلاف القرار المنعدم.

3- أن القضاء العادي يستطيع أن يتصدى لتقدير مشروعية القرارات المنعومة وليس بحاجة إلى إحالة الموضوع إلى القضاء الإداري كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الباطلة.

في حين يرى الدكتور رياض الزهيري أنه لا يوجد اختلاف بينهما في هذه النتيجة لأن القضاء العادي عندما ينظر في مشروعية القرار المنعدم فهو ينظر فيها على أساس أنها قضية عرضية في الدعوة الأصلية ما لم يوجد نص صريح بخلاف ذلك، وبناء على ما تقدم فإن الدكتور رياض الزهيري يرى بأن النتائج المترتبة على الانعدام تختلف كلياً عن الإلغاء لذلك فهو يؤيد توجه التشريع الجزائري ومجلس الدولة في هذا الشأن فالتشريع لم يأخذ بهذا التمييز حيث نص على جواز الإبطال في القرارات الإدارية التنظيمية والفردية الغير مشروعة طبقاً لأحكام المادتين 802 و 809 من قانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فكل قرار صادر عن سلطة تنفيذية يتضمن اعتداء على اختصاص السلطات الأخرى يمكن أن يرفع بشأنه دعوى الإلغاء سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، حيث أصدر مجلس الدولة أحكام في مثل هذه الحالات بإبطال القرارات سواء أكان العيب جسيماً أو كان بسيطاً.²

¹ عمر محمد الشوبكي، المرجع السابق، ص، ص 268-269.

² كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص، ص 177-182.

خاتمة

ومن خلال هذه الدراسة تم استنتاج أن القرار الإداري لا يعتبر صحيحا ومشروعا، إلا إذا صدر من سلطات إدارية خولها القانون الكفاءة لذلك، فالقاعدة التي تهيمن على سير الإدارة العمومية هي أنه لا يمكن لأي عضو إداري القيام بأعمال إدارية باسم الجماعة الإدارية، إذا لم يقلد ركن الاختصاص المطابق، فالقرار الإداري لا يستوي ولا يستقيم إلا بوجود ركن الاختصاص وعليه فإن النتائج التي يمكن استنباطها من خلال هذه الدراسة تتمثل فيما يلي:

أولاً: يمثل ركن الاختصاص في القرار الإداري أحد العناصر الأساسية في تعريف القرار الإداري، وبترتب على عدم توافر فقدان أحد الأركان الأساسية للقرار مما ينتج الطعن بهي أمام القضاء الإداري بهذا العيب، وقد يكون العيب بسيطا أو جسيما حسب الأحوال.

ثانياً: إن ركن الاختصاص في القرار الإداري يرتبط ببعض القواعد القانونية الأخرى التي تؤثر فيه ومن أبرز هذه القواعد ما يسمح به المشرع من تفويض أو حلول أو الإنابة في الاختصاص.

ثالثاً: يشترط في القرار الإداري أن يصدر من السلطة المختصة مكانيا وزمنيا وموضوعيا في إصدار القرار.

رابعاً: لا يتصف خروج القرار الإداري على مبدأ المشروعية بالجسامة إذا كان عيب الاختصاص بسيطا، بحيث يكون القرار الإداري قابلا للإلغاء على عكس ذلك، فالقرار الإداري يضحى منعدا إذا ما شابه عيب عدم الاختصاص الجسيم.

وما يمكن استنتاجه أيضا أن قواعد الاختصاص المتعلقة بالقرار الإداري، لا تتسم بالجمود رغم تعلقها بالنظام العام فلو كان الأمر كذلك وطبقت قواعد الاختصاص بكل صراحة، فلن يمارس الاختصاص إلا من صاحبه الأصل دون سواه مهما كانت الظروف بل تتسم بالمرونة، ومعنى ذلك أنه يمكن أن يمارس الاختصاص أشخاص آخري من غير صاحب الاختصاص

الأصيل وذلك بتطبيق أنظمة التفويض، والحلول، والإنابة، لما في ذلك من سهولة ويسر وسرعة في إنجاز الأعمال الإدارية واستمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد.

إلا أنه في بعض الأحيان قد يصدر القرار الإداري من شخص غير مختص أصلا بإصداره سواء داخل الإدارة العامة أو خارجها، مما ينجم عنه تغييب هذا القرار بعيب مستقل عن العيوب الأخرى يتمثل في عيب عدم الاختصاص وبالتالي يكون مستحقا للطعن فيه أمام القضاء الإداري وهذه الاستقلالية تتجلي في:

- ✓ أن هذا العيب هو العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام.
- ✓ إن أوائل أحكام مجلس الدولة الفرنسي كانت بخصوص هذا العيب.
- ✓ إن القاضي الإداري، يمكنه أن يثير هذا العيب من تلقاء نفسه ودون أن يطلبه الخصوم، وفي أي مرحلة تكون عليها الدعوي.
- ✓ إن القاضي الإداري يمكنه أن يصرح بانعدام القرار الإداري، إذا كان العيب جسيما، أو بإبطالها إذا كان العيب بسيطا، حتى وإن كانت دعوي الإلغاء المرفوعة ضد القرار الإداري، يتعلق بعيب آخر كعيب السبب أو عيب المحل مثلا.

وإذا كان كلا من القضاء الإداري الفرنسي والمصري يأخذ بفكرة التمييز بين العيب الجسيم والعيب البسيط، بأن يصرح انعدام القرار الإداري في حالة العيب الجسيم ، ويصرح بإبطال القرار الإداري في حالة العيب البسيط، مما يترتب علي ذلك من آثار بين الانعدام والبطلان، فإن القضاء الجزائري لا يأخذ بهذا التمييز وإنما يقضي بإبطال القرار الإداري مهما كانت درجة هذا العيب، رغم أنه يشير في الكثير من أحكامه إلي عبارة التجاوز الصارخ للسلطة، وكان من الأجدر أن يأخذ القاضي الإداري الجزائري بهذا التمييز بكل ما يترتب عليه من آثار، لأن في ذلك مصلحة للإدارة وللأفراد في نفس الوقت.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب:

أ- باللغة العربية:

- 1- أعاد علي محمود القيسي القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 1999.
- 2- أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، 2004.
- 3- بوضياف عمار، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسور للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 4- جورجي شفيق سالم، قواعد وأحكام القضاء الإداري، الطبعة الخامسة دار النهضة العربية، مصر، 2002.
- 5- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القرار الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006.
- 6- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، مصر، 2001.
- 7- حنا نده القضاء الإداري نقابة المحامين، عمان، 1972.
- 8- خالد خليل الطاهر، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 1997.
- 9- خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري، الجزائر.
- 10- رأفت دسوقي محمود، فكرة التحول في القرارات الإدارية، دونة طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- 11- زكريا المصري، أسس الإدارة العامة، دون طبعة، دار الكتب القانونية، مصر 2007.
- 12- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996.

- 13- سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، دون طبعة منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984.
- 14- سعد عصفور محسن خليل، القضاء الإداري، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر.
- 15- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- 16- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السابعة دار الفكر العربي، مصر، 2006.
- 17- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القرار الإداري، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1974.
- 18- سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، 1987.
- 19- شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتفويض التشريعي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009.
- 20- طعمية الجرف، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، مصر، 1978.
- 21- طعمية الجرف، رقابة القضاء، لأعمال الإدارة العامة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.
- 22- عبد العزيز المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، بدون طبعة، 2003.
- 23- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- 24- عبد الفتاح حسن القضاء الإداري، الجزء الأول، دون طبعة، مكتب الجلاء، الإسكندرية، 1979.

- 25- عبد الفتاح محمد سعيد، الإدارة العامة، الطبعة الخامسة، المكتب العربي الحديث، مصر، 1987.
- 26- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة، بدون طبعة، 2011.
- 27- عشي علاء الدين، مدخل للقانون الإداري، الجزء الأول، دون طبعة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 28- على الدين زيدان، محمد السيد احمد، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، الجزء الثالث، دار الفكر العربي، مصر، 2002.
- 29- علي خطار شطناوي، القضاء الإداري، بدون طبعة، دار وائل للنشر، عمان، 1999.
- 30- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.
- 31- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- 32- عمر محمد الشوب كي، القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 33- عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، الجزائر، 2009.
- 34- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 35- محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دون طبعة، دار النهضة العربية للنشر، بيروت، 1982.
- 36- محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة بدون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1961.

- 37- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 38- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دون طبعة، دار العلوم، الجزائر، 2009.
- 39- محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- 40- محمد حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- 41- محمد سليمان نايف بشير، القانون الإداري الفلسطيني، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2020.
- 42- مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1979.
- 43- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القرار الإداري، دون سنة طبع.
- 44- نجوم غانم الحجري، السلطة التقديرية في القرار الإداري، المركز العربي، القاهرة، 2019.
- 45- نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
- 46- ياسر محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دون طبعة، دار الفكر العربي، بيروت، 2011.

ب- الكتب باللغة الفرنسية

- 1- Ahmed Mahiou, Cours D'institutions Administratives, 3ème Édition, Office Des Publications Universitaires; Alger, 1981.
- 2- André De Laubadere, Traité De Droit Administratif, Ton 1, 16 eme Édition, L,G,D,j ,Paris, 2001.

- 3- Christine Rouault, Droit Administratif, Gualino éditeur Paris, 2005.
- 4- Martine Lombard, Droit Administratif, 6ème Édition, Dalloz, Paris, 2005.

ثانيا: الرسائل الجامعية

- 1- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2011.
- 2- خلفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية، 2008، 2007.
- 3- شراد رانيا، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون العام، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019، 2020.
- 4- عبد الله كنتاني، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة الحصول على شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام سنة 2010، 2011.
- 5- محمدي يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين شمس، 1987.

ثالثا: النصوص القانونية

أ- القوانين:

- 1- القانون رقم 09\90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، المعدل والمتمم الجريدة الرسمية، عدد 15، 1990.

قائمة المصادر والمراجع

2- القانون رقم 29\90 مؤرخ في 01 ديسمبر 1999، المتعلقة بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، عدد52، 1999.

3- القانون رقم 08\99 مؤرخ في 07 افريل 1990، المتضمن قانون البلدية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد15، 1990.

ب- المراسيم الرئاسية

1- المرسوم الرئاسي رقم 442\20 المؤرخ في 15 جمادي الأولي عام 1442، الموافق ل 30 ديسمبر لسنة 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادقة عليه في استفتاء أول نوفمبر لسنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82.

2- المرسوم الرئاسي رقم 44\42 المؤرخ في 9 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، عدد 10، 1992.

فهرس

المحتويات

فهرس المحتويات

أ	مقدمة
	الفصل الأول: ماهية ركن الاختصاص في القرار الإداري
7	المبحث الأول: مفهوم ركن الاختصاص في القرار الإداري
7	المطلب الأول: تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري وصوره
7	الفرع الأول: تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري
9	الفرع الثاني: صور ركن الاختصاص في القرار الإداري
10	المطلب الثاني: عناصر ركن الاختصاص في القرار الإداري
11	الفرع الأول: العنصر الشخصي لركن الاختصاص في القرار الإداري
12	الفرع الثاني: العنصر الموضوعي لركن الاختصاص في القرار الإداري
15	الفرع الثالث: العنصر المكاني لركن الاختصاص في القرار الإداري
16	الفرع الرابع: العنصر الزمني لركن الاختصاص في القرار الإداري
19	المطلب الثالث: مصادر ركن الاختصاص في القرار الإداري
19	الفرع الأول: الدستور كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري
27	الفرع الثاني: التشريع كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري
28	الفرع الثالث: التنظيم كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري
30	المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة علي ركن الاختصاص في القرار الإداري
30	المطلب الأول: التفويض
30	الفرع الأول: تعريف التفويض
33	الفرع الثاني: شروط التفويض
35	الفرع الثالث: أنواع التفويض

39	المطلب الثاني: الحلول في الاختصاص
39	الفرع الأول: تعريف الحلول في الاختصاص
41	الفرع الثاني: شروط الحلول
43	الفرع الثالث: أنواع الحلول
45	المطلب الثالث: الإنابة في الاختصاص
46	الفرع الأول: تعريف الإنابة
48	الفرع الثاني: شروط الإنابة
50	الفرع الثالث: شروط قرار التكليف بالإنابة
الفصل الثاني: ماهية عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري	
55	المبحث الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري
55	المطلب الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري وأهميته
55	الفرع الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري
57	الفرع الثاني: أهمية التعرف على عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري
59	المطلب الثاني: خصائص عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري
59	الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص من النظام العام
60	الفرع الثاني: مدى إمكانية تصحيح عيب عدم الاختصاص من القضاء الإداري
62	المطلب الثالث: الاستثناءات الواردة على عيب عدم الاختصاص
62	الفرع الأول: نظرية الظروف الاستثنائية "حالة الضرورة"
66	الفرع الثاني: نظرية الموظف الفعلي
70	المبحث الثاني: صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

70	المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص الجسيم "اغتصاب السلطة في القرار الإداري" ..
71	الفرع الأول: مدلول عيب عدم الاختصاص الجسيم
72	الفرع الثاني: حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم "اغتصاب السلطة"
78	الفرع الثالث: حالات التوسع القضائي في اغتصاب السلطة
79	المطلب الثاني: عيب عدم الاختصاص البسيط في القرار الإداري
80	الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص الموضوعي
87	الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص المكاني
88	الفرع الثالث: عيب عدم الاختصاص الزمني
	المطلب الثالث: التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط
90	وأهمية ذلك
90	الفرع الأول: التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط
	الفرع الثاني: أهمية التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط
91	الفرع الثالث: أهمية التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط
94	خاتمة
97	قائمة المصادر والمراجع
104	فهرس المحتويات

الملخص:

إن جميع هيئات الدولة، تحكمها قواعد (الاختصاص)، ويتولى الدستور أو القانون أو التنظيم تحديد هذا الاختصاص، وبناء على هذه القواعد يجب على كل هيئة من تلك الهيئات الالتزام بنطاق الاختصاص المحددة لها قانوناً، ومنه فإن القرارات الإدارية لكي تكون مشروعة يجب أن تصدر من الهيئات المختصة، فإذا صدر القرار الإداري من هيئة أو عضو غير مختص بإصداره، فإن ذلك يؤدي إلى عدم مشروعية هذا القرار، ويصبح مشوباً بعيب عدم الاختصاص، مما يجعله عرضة للرقابة القضائية أمام الجهات القضائية المختصة.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، الاختصاص، عيب عدم الاختصاص، الرقابة القضائية.

Résumé:

Tous les corps d'état sont régies par les règles de de Compétence, or la constitution ou la loi ou la réglementation Détermine cette compétence, Et pour que les décisions administratives soient légitime, elles doivent être délivré par les organes Compétence, si une décision émane d'un organisme Administratif non Compétent, cela conduite à L'illégalité de dette décision pour cause d'incompétence.

Mots Mots clés : décision Administrative, la juridiction, le défaut de manque de de Compétence, le contrôle judiciaire.