

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق و العلوم السياسية

فرع: القانون العام

تخصص: قانون إداري



كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : الحقوق

رقم:

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

إعداد الطالبتين: بن خلف الله ليندة

فرزولي خيرة

تحت عنوان

عناصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري والاستثناءات الواردة عليه

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة المسيلة	اسم ولقب الأستاذة : ضريفي نادية
مشرفا و مقررا	جامعة المسيلة	اسم ولقب الأستاذ : بركات محمد
مناقشا	جامعة المسيلة	اسم ولقب الأستاذ : ذبيح حاتم

السنة الجامعية: 2017/2016





إهداء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ والصلاة والسلام على اشرف خلق الله سيدنا وقررة أعيننا
محمد خاتم الأنبياء والمرسلين، ومن تبعه بإحسان إلى يوم الدين.

أما بعد:

سنة رسمتها لنا الأقدار وسنتها لنا الأيام وأن لكل بداية نهاية ولكل جهد ثمرة وأنها
ثمرة العلم التي أنستنا الآلام وأنارت لنا الدرب.

نهدي ثمرة هذا الجهد:

إلى من قال تبارك وتعالى فيهما: " واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل ربني

ارحمهما كما ربياني صغيرا."

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما

إلى جميع الإخوة والأخوات وأبنائهم

إلى العائلتين: بن خلف الله، فرزولي

إلى كل من سلك طريقا يبتغي فيه علما

إلى كافة الأساتذة الكرام بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة

محمد بوضياف_المسيلة

إلى كل الزملاء والزميلات بقسم الحقوق السنة الثانية ماستر تخصص قانون إداري

دفعة:2016-2017

شكر وتقدير

نتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير بعد حمد الله وشكره

لأستاذنا الجليل الأستاذ الدكتور: بركات محمد

الذي رافقنا بتوجيهاته ونصحه طيلة المدة التي استغرقتنا لإتمام هذا البحث.

نفعنا الله بعمله وجزاه عنا خير الجزاء.

كما نتوجه بالشكر إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد في إنجاز هذا

العمل المتواضع.

المختصرات:

I- المختصرات باللغة العربية:

ك: الكتاب

ج: الجزء

ط: الطبعة

ج.ر: الجريدة الرسمية

د.ت: دون تاريخ النشر

ب.د: بدون دار النشر

ص: صفحة

II- المختصرات باللغة الفرنسية:

-A.J.D.A : Actualité juridique de droit administratif.

-éd: édition.

-n° : numéro.

-Op.cit : ouvrage precedent cité.

-P : page.

-T: Tome.

مقدمة:

تتنوع النشاطات الإدارية وتختلف من قطاع إلى قطاع آخر، وفق الاختصاص الممنوح لكل إدارة من طرف المشرع، فهناك قطاع البيئة وقطاع البناء والتعمير، إلى غيرها من القطاعات الأخرى . إلا أن الوسيلة الأساسية التي يمكن معها ممارسة هذه النشاطات، هي القرار الإداري، الذي يقوم على خمسة أركان وهي الاختصاص، الشكل ، السبب، المحل، الغاية تلك الأركان تعد جسدا للقرار الإداري، وتمثل أيضا حدود لا يجوز للإدارة مخالفتها. وإلا فإن قرارها يكون مشوب بعيوب تفتح أبواب الطعن فيها أمام القضاء الإداري، وهو ما يعرف بأوجه إلغاء القرار الإداري، ويعرف القرار الإداري بأنه: " التصرف القانوني الذي تتخذه الإدارة المختصة، بإرادتها المنفردة والملزمة، قصد إحداث أثر قانوني، مبتغية في ذلك إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم . " ومن ثم فإنه لا يمكن اتخاذ القرار الإداري، إلا إذا كانت الإدارة العامة أو الموظف العام مختصا بإصداره، تماشيا مع مبدأ الفصل بين السلطات، هذا المبدأ الذي كان له الأثر الكبير في وجود قواعد الاختصاص.

إن وجود الاختصاص كركن أساسي في القرار الإداري، قد تولي المشرع تنظيمه بنفسه، وجعله من النظام العام، فيه حماية للأفراد من تعسف الإدارة وحماية لمصالحهم، بالإضافة إلى الحفاظ على استقرار المعاملات بين الإدارة والأفراد . هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فوجود الاختصاص كركن في القرار الإداري، يحمي الإدارة من اعتداء إدارة أخرى على اختصاصها. وترتبط فكرة الاختصاص كذلك، بمبدأ المشروعية، الذي لا يمكن أن يتحقق في أرض الواقع، إلا إذا كانت أعمال وصلاحيات السلطة الإدارية أو التنفيذية واضحة ومحددة لذلك.

يقنصر مجال بحثنا هذا على دراسة، موضوع عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري ، كما سيتم التعرض إلى عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري والاستثناءات الواردة عليه ، ويتحقق هذا الأخير عند إصدار موظف قرارا إما متجاوزا النطاق الشخصي أو الموضوعي أو الزمني أو المكاني لحدود اختصاصه.

أما سبب اختيار هذا الموضوع، هو كونه من المواضيع التي تستحق الدراسة والبحث، وتماشية مع تخصص القانون الإداري، والرغبة في مواكبة مختلف القوانين والاجتهادات

القضائية التي تصب في هذا الموضوع، خاصة ما تعلق منها بعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، الذي خول القانون الطعن فيه بالإلغاء أمام الجهات القضائية. وتظهر أهمية دراسة هذا الموضوع، من خلال الأهمية القصوى التي يكتسبها عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري، من حيث منع تجاوز الهيئة الإدارية لاختصاصاتها، وتسهيل عملية رقابة القضاء على مشروعية القرارات الإدارية. تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على مختلف المفاهيم والمجالات المكونة لعنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري والاستثناءات الواردة عليه، ومن ثم مراقبة مدى تطبيق الإدارة العامة لقواعد الاختصاص الواردة في النصوص القانونية والتنظيمية، وتكمن أهمية عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري، في منع تجاوز الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية لاختصاصاتها، وتحديد موضوع القرار الإداري والجهة التي أصدرته. ومن خلال ما تقدم يمكن طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يتحدد عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري؟ وهل يقبل استثناءات عليه؟

وعلى ضوء هذه الإشكالية يمكن طرح التساؤلات التالية:

_ هل تستطيع الجهة المختصة التنازل عن اختصاصها لجهة أخرى بغير نص قانوني؟

_ هل يجوز تصحيح القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص؟

إن طبيعة هذا الموضوع تفرض إتباع منهج معين، ودراستنا هذه تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي بصفة أساسية، وهذا من خلال جمع البيانات والحقائق، وتحليل واستقراء مختلف النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة بالموضوع.

إن معظم الدراسات السابقة لهذا الموضوع، كانت تهتم أكثر بركن الاختصاص في القرار الإداري، وقد كان التطرق إلى عنصر الاختصاص الموضوعي، في هذا المجال يذكر على أساس جزء صغير في الموضوع فقط، ولعل هذا ما جعل الموضوع غير مطروق بصفة جدية وتحليلية توفيه حقه من الدراسة والتحليل لمختلف جوانبه القانونية والعملية.

إلا أن هناك بعض الدراسات المهمة التي اعتمدنا عليها في هذا المجال نذكر منها " النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر " من إعداد الباحث خليفي محمد، مذكرة ماجستير في القانون العام بجامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان.

أيضاً هناك دراسة لها علاقة بهذا الموضوع تحت عنوان " ركن الاختصاص في القرار الإداري " قام بها الباحث كنتاوي عبد الله، مذكرة ماجستير في القانون العام بجامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان.

أما مجمل الصعوبات التي واجهتنا في إنجاز هذا الموضوع، تمثلت في نقص المراجع المتعلقة بموضوع عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري، سواء من حيث الكتب أو المذكرات والأطروحات الجامعية، المقالات، المجالات القضائية والقرارات القضائية.

وتحقيقاً لأهداف هذه الدراسة، ومحاولة الإجابة على التساؤلات المطروحة عمدنا إلى تقسيم موضوع البحث إلى فصلين، وكل فصل بدوره تم تقسيمه إلى مبحثين، حيث سيتم التطرق في **الفصل الأول** إلى ماهية عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري، الذي يضم **المبحث الأول** تحت عنوان مفهوم و مصادر عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري، و**مبحث ثان** بعنوان الاختصاص في القرار الإداري والاستثناءات الواردة عليه. أما **الفصل الثاني** فسوف يخصص لعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري والاستثناءات الواردة عليه، الذي يضم **المبحث الأول** تحت عنوان مفهوم و صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري ، و**مبحث ثان** بعنوان أهمية التمييز بين صورتَي عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري والاستثناءات الواردة عليه.

ونختم هذا البحث بخاتمة تحتوي على النتائج والاقتراحات المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة.

الفصل الأول

ماهية عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري

إن القرارات الإدارية، من الوسائل القانونية التي تستطيع الإدارة، من خلالها أن تفصح عن إرادتها الملزمة حتى تصل إلى تحقيق أهدافها والقيام بواجباتها المنوطة بها على أكمل وجه، كونها من أهم مظاهر الاتصال المباشر بين الإدارة والأفراد.

ويتميز القرار الإداري بمجموعة من الخصائص، إذ يعد عملا من الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة بوصفها سلطة إدارية مختصة، إذ إنها سلطة عامة تتمتع بامتيازات السلطة العامة. فهو بذلك يختلف عن الأعمال المادية التي يكون محلها دائما واقعة مادية. كما أن القرار الإداري يصدر من جانب واحد، وهو جانب السلطة الإدارية، وهو بذلك يختلف عن العقد الإداري الذي يستمد وجوده من اتفاق إرادتين.

والمشرع الجزائري لم يتطرق إلى تعريف القرار الإداري، وإنما اكتفى بالإشارة إليه في مجموعة متناثرة من النصوص القانونية، كما أنه لم يعتمد على تسمية واحدة للقرار الإداري، فقد استعمل عديد المصطلحات للدلالة عليه، كلٌّ حسب الجهة الإدارية التي أصدرته. فنجده يستعمل مصطلح مرسوم رئاسي للدلالة على القرار الإداري الذي يصدر عن رئيس الجمهورية، طبقا لما جاء في نص المادة 91 في فقرتها السادسة من الدستور.

كما يستعمل أيضا مصطلح المرسوم التنفيذي للإشارة إلى القرار الإداري الذي يصدر عن الوزير الأول، وفقا لما ورد في المادة 99 في فقرتها الرابعة من الدستور.

أما القرار الإداري الصادر عن الوزير، فقد درج المشرع الجزائري على تسميته بالقرار الوزاري أو القرار الوزاري المشترك، أما القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات المحلية اللامركزية، فيطلق عليها إحدى التسميتين، إما قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإما قرارات البلدية، ونجده يستعمل تسمية قرار الوالي للدلالة عن القرارات الصادرة عن الولاية.

الفصل الأول: ماهية عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار

الإداري

سنحاول من خلال هذا الفصل معالجة مختلف الجوانب التي تحيط بموضوع ماهية عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري، ومن أجل ذلك سوف يقسم الفصل الأول إلى مبحثين، يتم التطرق في المبحث الأول إلى مفهوم ومصادر عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري، أما المبحث الثاني فيتم التطرق فيه إلى الاختصاص في القرار الإداري والاستثناءات الواردة عليه.

المبحث الأول: مفهوم و مصادر عنصر الاختصاص الموضوعي في

القرار الإداري

لبيان مفهوم عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري، يتعين التطرق إلى تعريفه وبيان مجاله في مطلب أول، ثم التعرض لأهم مصادره في مطلب ثان.

المطلب الأول: تعريف و مجال عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري

سيتم التعرض في هذا المطلب إلى تعريف عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري في (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى بيان مجاله في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري

يعرف عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري بأنه: "تحديد وبيان التصرفات أو الأعمال القانونية المخولة للشخص أو الهيئة الإدارية."¹

كما يعرف أيضا على أنه: "تحديد جملة الموضوعات وطبيعة الأعمال التي يجوز لرجل الإدارة المختص أن يصدر بشأنها وفي نطاقها قرارات إدارية بحيث لا يصح له تجاوزها عند مباشرته لاختصاصاته وإلا عد عمله معيبا أو معدوما."²

1 أ.د/محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية (ملاحق قانونية)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص62

2 أ. عادل بو عمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية (دراسة تشريعية، فقهية وقضائية)، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص37

لا يكتفي المشرع بتعيين الأشخاص الذين لهم ممارسة الاختصاصات الإدارية، وإنما يحدد لكل منهم الأعمال التي يجوز لهم ممارستها¹، ويعني تحديد المواضيع ونوعية الأعمال وطبيعتها التي يجوز للموظف أو الشخص الإداري إصدار قرارات بشأنها، والنتيجة عن عملية توزيع الاختصاص والصلاحيات بين مختلف الجهات الإدارية أو ضمن مستويات الجهة الإدارية الواحدة، ويكون تحت طائلة الإلغاء العمل الذي يصدر بشأن مسألة لا يختص مصدرها بها موضوعا وهو ما يعرف باغتصاب السلطة². وبالتالي يتعين عليه أن يقتصر على ما ذكره المشرع صراحة. فإذا ما حاول الخروج عن هذه القواعد، وأصدر قرارا لم يجعله المشرع من اختصاصاته، كان قراره باطلا.³

وهذا التحديد هو من اختصاص المشرع، فهو المكلف بضبط المعالم ورسم الحدود لرجال الإدارة على جميع المستويات تقاديا لظاهرة تداخل الصلاحيات والتنازع في الاختصاص بنوعيه السلبي والايجابي، وقد يتولى التنظيم رسم الحدود وتحديد الصلاحيات والاختصاصات، حيث منحت المادة 99 من الدستور الحق للوزير الأول بتوزيع الاختصاص بين أعضاء الحكومة.⁴

وقد عرفه الفقيه André DE LAUBADERE بمايلي⁵:

".... قواعد الاختصاص الموضوعي تحدد مبدئيا مجالات المواضيع الخاصة لكل سلطة، وتوزيع ومنح اختصاص معين في مستوى إحدى السلطات في الغالب. يتقرر بتعيينه في إطار السلم الإداري، من طرف مالك الاختصاص (الوزير، مدير مصلحة المركزية، مدير مصلحة خارجية....)"

¹ د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، راجعه ونقحه د/ محمود عاطف البنا، ط7، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص337

² أ/ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص277

³ د/ فريجة حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص226

⁴ أ.د/عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية مدعمة بأحدث القرارات القضائية)، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص129

4

⁵-André DE LAUBADERE, Traité de droit administratif, tome 1, 16ème éd, L.G.D.J, Paris, 2001, p.604

الفرع الثاني: مجال عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري

لقد حدد المشرع لكل جهة إدارية، اختصاصا محددًا لا يجوز لها أن تتجاوزه إلى اختصاص مقرر لجهة أخرى.

وبالتالي فإن مجال الاختصاص الموضوعي بالنسبة للوالي مثلا، يمكن تحديد هو معرفته بالرجوع إلى قانون الولاية¹ 07-12 (المواد من 102 إلى 126)، وكذا القوانين الأخرى (كقانون التهيئة والتعمير، قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة...، المراسيم والقرارات الوزارية التي تسند للوالي سلطة إصدار قرارات معينة ، باعتباره ممثلا للدولة (المادة 110 من قانون الولاية)، أو باعتباره ممثلا للولاية (المادة 105 من قانون الولاية).

ومن البديهي أن مخالفة الاختصاص الموضوعي يترتب عنه بطلان القرار الإداري، كما يؤكد قضاء مجلس الدولة :

حيث جاء في أحد قراراته مايلي:

عن قانونية مقرر رئيس دائرة (ب. ن) المؤرخ في 18/04/1993:

حيث أن المستأنف يعيب على المقرر المذكور أعلاه من جهة ، أنه صادر عن سلطة إدارية ليس لديها الاختصاص لإلغاء مقرر رئيس البلدية، ومن جهة أخرى أنه تصرف بدون تفويض بالإمضاء من طرف الوالي، وأنه وطبقا للمرسوم رقم 30/86 المؤرخ في 18/02/1986 وخاصة المادة 75 منه، فإنه لا يظهر من مهام رئيس الدائرة أن له الاختصاص في إبطال قرار إداري صادر عن رئيس البلدية، كما أن مقتضيات المادتين 76 و 77 من المرسوم المذكور أعلاه، لا تتصان على إمكانية تلقيه تفويضا بالإمضاء لهذا الغرض من طرف الوالي، وأنه يستخلص من القرار الإداري المطعون فيه مشوب بتجاوز صارخ للسلطة، والأدق هو تجاوز الاختصاص أو عدم الاختصاص الموضوعي.²

وينبغي الإشارة، إلى أنه عند قيام النصوص القانونية بتحديد اختصاصات معينة من الناحية الموضوعية، فإنها تنتهج عدّة طرق:

¹ قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012.

² أ.د/ محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية (ملاحق قانونية)، المرجع السابق، ص 62-63

قد يعهد بسلطة 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. فالوزراء والمدراء العامون، ورؤساء المصالح، والولاة، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، قد يخول لهم القانون إصدار قرارات معينة، دون مشاركة من أشخاص أو جهات إدارية معينة.¹

ويقلد الاختصاص كذلك، حتى لو قام صاحب الاختصاص باستشارة جهة معينة، قبل ممارسته لاختصاصه، سواء كانت هذه الاستشارة اختيارية أو إجبارية، وذلك في حالة وجود نص قانوني يلزمه بذلك تحت طائلة البطلان. ومثال ذلك ما أشارت إليه المادة 1/43 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية، بنصها: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة."

وقد يلزم القانون الشخص المختص بإصدار القرار، بعد الأخذ بما ورد في الاستشارة، كما في حالة الرأي المطابق. ومثال ذلك ما ورد في المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها بنصها: "عندما يكون تسليم رخصة البناء من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، تتم دراسة الطلب من طرف الشباك الوحيد للبلدية، حيث يتم تحديد تشكيلته وكيفيات سيره بموجب أحكام المادة 58 من هذا المرسوم،....، يبلغ رأي مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الدائرة من خلال ممثل قسمها الفرعي."

وقد يخول المشرع موظفين أو هيئات، ممارسة اختصاص ما كل على حدى. فحينئذ يكون لكل هيئة ممارسة الاختصاص، دون الحاجة لاستئذان أو مصادقة السلطة الأخرى. كحالة الوزير أو الوالي رئيس البلدية في الجزائر، بإصدار قرارات تتعلق بالضبط الإداري.⁴

1_ د/ فريجة حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 227

2_ قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، بتاريخ 3 جويلية 2011.

3_ المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المؤرخ في 25 جانفي 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية العدد 07، بتاريخ 12 فيفري 2015.

4_ د/ فريجة حسين، المرجع السابق، ص 227

كما قد تشترط هذه النصوص لممارسة اختصاص ما، مشاركة عدّة أفراد أو هيئات إدارية مستقلة و متميّزة. بحيث لا يمكن أن يصدر القرار إلاّ بموافقتها جميعاً.

ومن التطبيقات القضائية، اعتبر مجلس الدولة الجزائري في قرار له صادر بتاريخ 27-07-1998 رقم 169417 صدور قرار إداري عن جهة غير مختصة موضوعيا يعد قرارا منعدما. ولم يعترف مجلس الدولة بقرار صادر عن لجنة ما بين البلديات موضوعه بيع مسكن، وهذا اعتمادا على اختلاف قواعد البيع بين نصوص قانونية وتنظيمية كثيرة. فالقانون 01-81 ادمج المساكن الجديدة التي تم استغلالها بعد 01-01-1981 وصرح بأنها قابلة للتنازل وهذا مع تطبيق النصوص التنظيمية. ولما كانت الشروط التنظيمية موزعة على أكثر من نص تنظيمي بما يدل أن إجراءات بيع السكن محل النزاع لا تخضع للإجراءات المنصوص عليها في القانون 01-81، بما يجعل اللجنة ما بين البلديات غير مختصة بإصدار قرار البيع وأن لجنة الطعن على مستوى ولاية الجزائر كانت على صواب حين أبطلت كل البيوع.¹

المطلب الثاني : مصادر عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري

تتمثل مصادر عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري، في الدستور كمصدر أول في (الفرع الأول)، التشريع كمصدر ثاني في (الفرع الثاني)، التنظيم كمصدر ثالث في (الفرع الثالث).

¹ أ.د/ عمار بوضياف ، القرار الإداري(دراسة تشريعية قضائية فقهية مدعمة بأحدث القرارات القضائية)، المرجع السابق، ص 129،

الفرع الأول: الدستور كمصدر لعنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري

لقد نص الدستور الجزائري لسنة 2016¹، على الاختصاصات الإدارية لبعض الأشخاص الإداريين، سواء تعلق الأمر برئيس الجمهورية (أولا)، أو بالوزير الأول (ثانيا).

أولا: اختصاصات رئيس الجمهورية

تطبيقا لقيود الاختصاص الموضوعي، يتولى النص الدستوري لسنة 2016، تحديد اختصاصات رئيس الجمهورية، وفصله عن الاختصاصات المعهودة للوزير الأول²، وهذه الاختصاصات تتمثل في:

1 - سلطة التعيين:

نصت المادة 91 من دستور 2016 على أن: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية: "...-....-5...-يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه."

وينبغي الإشارة إلى أن سلطة التعيين المخولة لرئيس الجمهورية، لا تقبل التفويض بأي حال من الأحوال. كما أن هذه السلطة قد تم توسيعها أكثر بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ في 31 أكتوبر 1999، المتعلق بسلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

2 - السلطة التنظيمية:

تنص المادة 143 من الدستور على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

¹ قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016.

² أ.د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 125.

³ المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية العدد 76، بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

وطبقا للمادة 143 السالفة الذكر، فإنّ رئيس الجمهورية يتمتع بممارسة السلطة التنظيمية المتعلقة بتنظيم وتسيير نشاط الإدارة العامّة بموجب ما يصدره من مراسيم رئاسية.¹

فالقاعدة العامة أنّه يجوز لرئيس الجمهورية في حالات معينة، طبقا للمادة 142 من الدستور.

وهناك أيضا حالة أخرى أوردتها المادة 138 من الدستور، وهي حالة عدم المصادقة على قانون المالية من طرف البرلمان، في أجل أقصاه (75) يوما من تاريخ إيداعه، عندها يجوز لرئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة بموجب أمر.²

3 - سلطة المحافظة على أمن وسلامة الدولة:

بالرجوع إلى الدستور، فإنّ لرئيس الجمهورية أن يتخذ في حال تهديد أمن واستقرار البلاد، التدابير اللازمة والإجراءات الكفيلة لدرء ذلك الخطر. ومن أهم الوسائل التي جعلها الدستور من اختصاصه في هذا المجال الحالات التالية:

إعلان حالتها الحصار والطوارئ، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب

ثانيا : اختصاصات الوزير الأول

طبقا للمادة 99 من دستور 2016، يمارس الوزير الأول الاختصاصات التالية:

1 - سلطة التعيين:

نصت عليه المادة 99 في فقرتها الخامسة من الدستور: "يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 91 و92 السابقتي الذكر."

2 - السهر على حسن سير الإدارة العامة:

¹ د/ ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، لباد ، الجزائر، 2008، ص101

¹ د/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص53

يناط بالإدارة العامة في الجزائر على غرار الدول الأخرى كفرنسا ومصر والمغرب، أداء وظائف معينة تحت سلطة الوزير الأول، ولهذا الأخير أن يصدر من التعليمات ما يضمن حسن أداء العمل الإداري.¹

كما نصت المادة 99 سالفه الذكر في فقرتها السادسة، على أن الوزير الأول يسهر على حسن سير الإدارة العمومية.²

3- توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة:

يتولى الوزير الأول بموجب ما يصدره من مراسيم تنفيذية، بيان صلاحيات كل وزير ضمن الطاقم الحكومي مع احترام الأحكام الدستورية، فهو الذي يقسم العمل بين الوزراء، ويضبط الاختصاص تقاديا لتنازع الاختصاص.³

4 - سلطة التنظيم:

نصت المادة 2/143 من الدستور على أن: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول.

الفرع الثاني: التشريع كمصدر لعنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري

يعد التشريع من المصادر الأساسية لعنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري بعد الدستور، فهو يحدّد العديد من الاختصاصات، سواء بالنسبة للأجهزة الإدارية المركزية أو اللامركزية.

فبالنسبة للأجهزة المركزية، يحدّد القانون صلاحيات واختصاصات الوزير الأول، حينما يمارس السلطة التنظيمية، طبقا لما نصّت عليه المادة 2/99 والمادة 2/143 من الدستور.¹

1_ أ.د/ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص102

2_ قانون رقم 01-16، ج.ر العدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016.

3_ أ.د/ عمار بوضياف، القرار الإداري المرجع نفسه، ص103

وفي هذا الصدد ينبغي الإشارة إلى المادة 52 من القانون رقم 29/90، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير²، التي تنصّ على مايلي: "تتشرط رخصة البناء من أجل تشييد البناء الجديدة مهما كان استعمالها ولتتمديد البناءات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمسّ الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج. وتحضر رخصة البناء وتسلم في الأشكال وبالشروط والآجال التي يحددها التنظيم."

ونفس الحكم ورد بالنسبة لرخصة التجزئة المنصوص عليها في المادة 57 ورخصة الهدم المنصوص عليها في المادة 60 من نفس القانون. إضافة إلى المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المؤرخ في 25 جانفي 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها. فهذه المواد بيّنت القواعد العامة لكل من رخصة البناء ورخصة التجزئة ورخصة الهدم، وتركت أمر تحضيرها و تسليمها عن طريق التنظيم.

أما بالنسبة للأجهزة اللامركزية فقد حدد قانون الولاية⁴ رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، الاختصاصات الإدارية للوالي، سواء باعتباره ممثلاً للدولة أو ممثلاً للولاية.

فالوالي باعتباره ممثلاً للدولة، يتمتع بصلاحيات واسعة جداً، باستثناء بعض القطاعات والمسائل التي لا تدخل ضمن صلاحياته، وذلك بنص المادة 111 من قانون الولاية المذكور

¹ أ.د/ عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية مدعمة بأحدث القرارات القضائية)، المرجع السابق، ص 103

² قانون رقم 29-90، المؤرخ 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية العدد 52، بتاريخ 02 ديسمبر 1990.

³ تنص المادة 57 منه على ما يلي: "تتشرط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم الاثنين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها.

تحضر رخصة التجزئة وتسلم في الأشكال وبالشروط التي يحددها التنظيم."

⁴ تنص المادة 60 منه على ما يلي: "يخضع كل هدم كلي أو جزئي للبناء لرخصة الهدم في المناطق المشار إليها في المادة 46 أعلاه، أو كلما اقتضت ذلك الشروط التقنية والأمنية.

تحضر رخصة الهدم وتسلم في الأشكال وبالشروط والآجال التي يحددها التنظيم."

³ قانون رقم 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية العدد 07، بتاريخ 12 فيفري 2015.

⁴ قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012.

أعلاه، والتي تقضي بأن: "ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، غير أنه يستثنى:

العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية."

أما باعتباره ممثلاً للولاية، فإن اختصاصاته تتمثل في التنفيذ والإعلام، نظراً لموقع الوالي على رأس الجهاز التنفيذي للولاية، الذي خول له مهمة نشر وتنفيذ القرارات التي تنتج عن مداورات المجلس الشعبي الولائي. طبقاً لما قضت به المادة 102 من قانون الولاية التي تنص على ما يلي: "يسهر الوالي على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها". كما أن الوالي يختص بالصلاحيات المالية على مستوى الولاية، وفقاً لإجراءات المحاسبة المعمول بها، فإن الوالي يعدّ مشروع الميزانية، ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بصرفها، وهذا ما نصّت عليه المادة 107 من نفس القانون.¹

وهناك أيضاً نصوص قانونية أخرى حددت اختصاصات الوالي، كقانون التهيئة والتعمير السالف الذكر. الذي خوّل للوالي اختصاص تسليم رخصة البناء، ورخصة التجزئة.²

الفرع الثالث: التنظيم كمصدر لعنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري

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

¹ أ/ عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 93

² تنص المادة 66 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير منه على ما يلي: "تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل الوالي في حالة:

البيانات والمنتشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية.
منتشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية.
اقتطاعات الأرض والبنىات الواقعة في المناطق المشار إليها المواد 44-45-46-48-49 أعلاه التي يحكمها مخطط شغل الأراضي مصادق عليه."

يتمتع رئيس الجمهورية بالعديد من الاختصاصات، على المستوى المركزي ، والتي تخوله ممارسة السلطة التنظيمية المتعلقة بتنظيم وتسيير نشاط الإدارة العامة، بموجب ما يصدره من مراسيم رئاسية.

وفي هذا الصدد نصت المادة 99 من الدستور ساقفة الذكر، في فقرتها الثانية، على أن: "يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات. فالوزير الأول عن طريق اختصاصه بإصدار المراسيم التنفيذية ويقوم كذلك بتنفيذ التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية.¹

كما لا يقتصر الأمر على الوزير الأول فقط، بل حتى على الوزراء. فالمرسوم الرئاسي² رقم 92-44، المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ يخول لوزير الداخلية، صلاحيات واسعة من أجل المحافظة على النظام والأمن العموميين، عن طريق إصدار القرارات الإدارية، ووضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ عبر كامل التراب الوطني.

المبحث الثاني: الاختصاص في القرار الإداري والاستثناءات الواردة عليه

لبيان مفهوم الاختصاص في القرار الإداري، يتعين التطرق إلى تعريفه، ثم دراسة عناصره في مطلب أول، ثم بيان أهم الاستثناءات التي ترد على عنصر الاختصاص الموضوعي في مطلب ثان.

المطلب الأول: الاختصاص وعناصره في القرار الإداري

سيتم التعرض في هذا المطلب إلى تعريف الاختصاص كأحد أركان القرار الإداري في الفرع الأول، ثم التطرق إلى بيان عناصره في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الاختصاص كأحد أركان القرار الإداري

¹ أ.د/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2004، ص57

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

يعرف ركن الاختصاص في القرار الإداري، على أنه: "القواعد التي تحدّد الأشخاص أو الهيئات، التي تملك إبرام التصرفات."¹

كما يعرف على أنه: "القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معيّن، جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر، والجهة المختصة بإصدار القرار الإداري، هي الجهة التي خول لها المشرع صلاحية إصداره. ويتم تحديد اختصاص أي جهة إدارية أو موظف بقانون أو بناء على قانون، فإذا لم يتم تحديد الاختصاص بنصوص قانونية، ينعقد الاختصاص بمباشرة للجهة التي يتفق هذا الاختصاص وواجبات وظيفتها."²

ويعرف أيضاً أنه: "الأهلية أو القدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة، أو الأشخاص التابعين لها، في إصدار قرارات محدّدة من حيث موضوعها، أو نطاقها المكاني أو الزماني."³

ويمكن تقسيم الاختصاص من حيث مدى حرية الإدارة في مباشرة أعمالها الإدارية، إلى اختصاص مقيّد وآخر تقديري (أولاً). أما من حيث مبدأ المشاركة في القيام بالعمل الإداري، فيمكن تقسيم الاختصاص، إلى اختصاص منفرد وآخر مشترك (ثانياً).

أولاً: الاختصاص المقيّد والاختصاص التقديري

يكون الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري مقيّداً عندما تكون السلطة الإدارية المختصة بإصداره لا تتمتع بحرية التصرف وسلطة التقدير والملائمة، لأنّ النظام القانوني قد شمل و أحاط بكلّ تفاصيل وعناصر وأركان وشروط وظروف التصرف بصورة ملزمة، ففي المجال التأديبي مثلاً وحماية للموظف المسؤول تأديبياً. كما قد يكون للإدارة اختصاص تقديري، وذلك

¹ د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، راجعه ونقحه د/ محمود عاطف البنا، ط7، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص313

² أ.د/ نواف كنعان، القانون الإداري، ك2، ط1، دار الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص251

³ د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية الصور والنفوذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص49

عندما لا يتعرّض القانون أو التنظيم بالتفصيل لأركان وشروط التصرف، حينها تتحرّك سلطة التقدير والملائمة للإدارة أو لرجل الإدارة المختص.¹

ثانياً: الاختصاص المنفرد والاختصاص المشترك

يكون الاختصاص منفرداً أو مستقلاً، عندما يمارس رجل الإدارة أو السلطة الإدارية المختصة، في اتخاذ قرارات إدارية بصفة منفردة ومستقلة، ولا يشاركه في ذلك أية جهة أو سلطة أخرى. كما هو الحال بالنسبة لقرار التعيين أو التأديب. وقد يكون الاختصاص مشتركاً بين أكثر من سلطة إدارية، وذلك تحقيقاً لمقاصد موضوعية يهدف المشرع إلى تحقيقها، بحيث يفرض على جهة إدارية معينة الاشتراك مع جهة أو جهات إدارية أخرى لإصدار قرار إداري واحد بصدده مسألة واحدة.²

الفرع الثاني: عناصر ركن الاختصاص في القرار الإداري

لا يكفي تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري فحسب، بل يتعين البحث في عناصره، وتجب الإشارة إلى أن عنصر الاختصاص الموضوعي، هو مجال دراستنا لهذا البحث.

أولاً: عنصر الاختصاص الشخصي

يقصد بعنصر الاختصاص الشخصي، صدور القرار الإداري من الشخص أو الهيئة أو الجهة التي حددها القانون. فإذا ما أناط المشرع اختصاصاً بهيئة معينة، وجب عليها مزاولته بذاتها، كما لا يجوز لغيرها ممارسته إلا إذا أجاز القانون ذلك عن طريق التفويض أو الحلول. كما يجب أن يكون لمصدر القرار وجود قانوني، وله سلطة التعبير عن إرادة الدولة. وتثبت هذه السلطة لعضو الإدارة بقرار تعيينه إذا كان فرداً، أو بقرار التشكيل إذا كان هيئة.³

¹ أ.د/ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط5، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص71

² أ.د/ عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية مدعمة بأحدث القرارات القضائية)، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص113

³ د/ خالد خليل الطاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص136

أما بالنسبة للسلطة الإدارية، التي تملك إصدار القرارات الإدارية، فإن مشروعيتها قراراتها متوقفة على احترامها للقواعد التي تنظم سير عملها.¹

ثانيا: عنصر الاختصاص المكاني

المقصود بعنصر الاختصاص المكاني " تحديد وحصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية، التي يجوز لرجل الإدارة المختص أن يمارس في نطاقها وحدودها اختصاصاته بإصدار القرارات الإدارية"²، كما يقصد به أيضا الحيز الجغرافي المحدد لمباشرة الاختصاص فيه، كما هو الحال حين يحدد نطاق اختصاص الوالي بالحدود الجغرافية للولاية³، بينما يتم تحديد المجال الجغرافي لاختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، بإقليم البلدية التي يترأس مجلسها الشعبي.⁴

ثالثا: عنصر الاختصاص الزمني

يقصد بعنصر الاختصاص الزمني، تحديد الفترة الزمنية التي يمكن من خلالها لرجل الإدارة إصدار قراراته⁵، ونهايتها تكون بالتقاعد أو الوفاة أو الاستقالة أو التجرد من الجنسية الجزائرية، وخارج هذا الإطار الزمني يكون رجل الإدارة غير مختص زمنيا بإصدار القرار قانونا.

المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على عنصر الاختصاص الموضوعي في

القرار الإداري

تتمثل القاعدة العامة في أن تباشر السلطة الإدارية صلاحياتها أو اختصاصاتها بنفسها، إذا ما عهد إليها الدستور، أو القوانين، أو التنظيمات بذلك، بحيث لا يجوز لها أن تنتازل عنها لغيرها، إلا أنه يجوز استثناءا للإدارة وتطبيقا لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، أن تنتازل عن بعض اختصاصاتها في بعض الحالات. وهذه الاستثناءات تتمثل في: التفويض وهو

¹ د/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص337

² أ.د/ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص73

³ المادتين 09 و10 من قانون الولاية 07-12، ج. ر. العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012.

⁴ المادة 08 من قانون البلدية 10-11، ج. ر. العدد 37، بتاريخ 3 جويلية 2011.

⁵ أ/ عادل بوعمران، المرجع السابق، ص37

ما يتم التطرق إليه في (الفرع الأول). الحلول وهو ما يتم التطرق إليه في (الفرع الثاني)، وأخيرا الإنابة التي يتم التطرق إليها في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التفويض

يعتبر التفويض، من أهم الاستثناءات الواردة على عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري، كما أن له أهمية كبرى في مجال تنظيم وحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، لذلك سيتم التطرق في هذا الفرع إلى تعريف التفويض (أولا)، ثم دراسة شروطه (ثانيا)، وأخيرا بيان أهم أنواعه (ثالثا).

أولا: تعريف التفويض

يقصد بالتفويض، أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته إلى أحد مرؤوسه لياشرها دون الرجوع إليه، مع بقاءه مسؤولا عن تلك الاختصاصات المفوضة.

كما يقصد بالتفويض كذلك، أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدتها من القانون إلى أحد مرؤوسيه، وهو بذلك طريقة لتنفيذ العمل، بحيث يقبل الإلغاء أو التعديل.¹

وقد عرفه الفقيه الفرنسي Christine ROUAULT بمايلي:²

".... التفويض أن تقوم السلطة الإدارية بتفويض سلطة إدارية، أخرى تتبعها سلميا، بالعمل باسمها في مواضيع محددة."

فالتفويض نظام فرضته تطورات الحياة التي حتمت ممارسة الاختصاص من غير صاحبه الأصلي، تحقيقا لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد فهو استثناء يرد على مبدأ شخصية الاختصاص.

كما للتفويض أهمية كبيرة، فهو يؤدي إلى السرعة في إصدار القرارات، أي الاقتصاد في الوقت وفي تقديم الخدمة، وتخفيف العبء على المستويات الإدارية العليا، ويقضي على السلبية والروتين.¹

¹ د/ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 320

¹ _Christine ROUAULT , Droit administratif , Gualino éditeur ,Paris , 2005 , p.290

ولكي يكون التفويض صحيحا، لا بد أن تتوافر فيه بعض الشروط، وهذا ما سيتم التطرق إليه الآن.

ثانيا: شروط التفويض

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

1- إجازة التفويض بنص قانوني:

إن ممارسة موظفو الإدارة للاختصاصات المنوطة بهم، لا تعد حقا لهم، بل هي واجبا ملقى عليهم، إذ يتعين عليهم أن يباشروا تلك الاختصاصات بأنفسهم. فالتفويض لا يصح إلا إذا كان هنالك نص قانوني يجيزه صراحة على سبيل الاستثناء وكان العمل قد جرى في الحدود التي رسمها القانون.²

وفي هذا الصدد فقد نصّت المادّة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 88-131، المؤرخ في 04 جويلية 1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، على أنه: "يجب البحث عن أنجع السبل لتنظيم المهام وتوزيع المسؤوليات وأكثرها ملائمة في مجال تسليم الوثائق والأوراق الإدارية. كما يجب أن تفوض على أكبر عدد من الموظفين قانونا سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها وعلى صحّة توقيع الموقعين."³

كما نصّت المادّة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 90-99، المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، على أنه: "يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعيين تحت سلطته. وفي هذا

¹ د/ خالد خليل الطاهر، المرجع السابق، ص 145-147

² د/ خالد خليل الطاهر، المرجع نفسه، ص 158

³ المرسوم الرئاسي رقم 88-131، المؤرخ في 04 جويلية 1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 1988.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية العدد 13، بتاريخ 28 مارس 1990.

الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية."

وبالمقابل فإنه يترتب على عدم وجود نص قانوني يجيز التفويض، أو وجود نصّ قانوني يمنعه ويحظره، بطلان وعدم مشروعية التفويض والقرارات الصادرة بشأنه.

وفي هذا الصدد نصت المادة 101 من دستور 2016، على أنه: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول و أعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم. كما 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 و 92 و 105 و من 107 إلى 109 و 111 و 142 و 144 و 145 و 146 من الدستور.¹

2- أن يكون النص القانوني الذي يتضمن التفويض، من ذات المرتبة التي نصّ عليها الاختصاص:

إن تحديد مرتبة النص الآذن بالتفويض يجب أن يتناسب مع مرتبة النص المتضمن لاختصاص الشخص المفوض، إلا أنه يجب علينا التمييز أولا بين الاختصاصات الدستورية وغير الدستورية، لأن مرتبة النص الآذن تختلف باختلاف طبيعة التفويض. فإذا كان الاختصاص دستوريا فإنه لا يجوز التفويض فيه إلا بنص دستوري سواء في تفويض الاختصاص أو التوقيع، وذلك راجع إلى أهمية هذه الاختصاصات والقيمة القانونية أو المرتبة التي يتصدرها الدستور في سلم القواعد القانونية لأنه المصدر الأساسي للقوانين.²

3- أن يكون التفويض جزئيا:

والمقصود بذلك ألا يشمل التفويض كلّ اختصاصات الأصيل، بل لابدّ أن يمسّ جانبا أو جزءا فقط من اختصاصاته، و تستخدم النصوص القانونية كلمة "بعض" أو "جزء" للدلالة على

¹ قانون رقم 16-01، ج. ر. العدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016.

² خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، كلية الحقوق والعلوم سياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2007-2008، ص 48

التفويض الجزئي، أو تنصّ على اختصاص أو اختصاصات معينة، يمكن لصاحب الاختصاص الأصل أن يفوضها إلى أحد المرؤوسين.¹

وفي هذا الصدد، يمكن الإشارة إلى ما نصت عليه المادة 87 من قانون البلدية على أنه: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي قصد: استقبال التصريحات بالولادات والزواج والوفيات، وكذا تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية، إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه، التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية، التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي وإلى النائب العام المختص إقليمياً."²

4- عدم التفويض في الاختصاصات المفوضة:

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

وإذا كانت هذه هي شروط التفويض، فإن ما ينبغي الإشارة إليه هو أن للتفويض أنواع، وهذا ما سيتم بيانه الآن.

ثالثاً: أنواع التفويض

للتفويض أنواع عدة فمنها، التفويض المباشر، والتفويض غير المباشر. فأما التفويض المباشر فإنه يعني ذلك التفويض الذي يصدر بنص عن سلطة أعلى في السلم الإداري من سلطة الأصل، فتقوض بعضاً من اختصاصات هذا الأخير إلى غيره مباشرة، دون أي عمل مستقل من جانبه، وبغض النظر عن إرادته. وأما التفويض غير المباشر، فهو الذي يصدر عن

1_ د/ سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، ط7، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، ص118

2_ قانون رقم 10-11، ج. ر. العدد 37، بتاريخ 3 جويلية 2011.

3_ د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص63

الأصيل نفسه، حيث يقوم بتفويض إحدى اختصاصاته أو توقيعه إلى المفوض إليه، بموجب قرار إداري مستندا في ذلك إلى نص قانوني آذن بالتفويض.¹

بالإضافة إلى ذلك، نجد التفويض الاختياري، والتفويض الإلزامي. فالتفويض الاختياري، فيقوم بناء على إرادة وحرية الأصيل في تفويض اختصاصاته، وهذا وفقا لتقديره ولما يراه مناسباً وحسب ظروف العمل. غير أن هذه الحرية تكون مقيدة طبقاً للنص القانوني الآذن بالتفويض. وأما التفويض الإلزامي أو الإلزامي، فهو الذي يلزم الأصيل القيام بتفويض بعض من صلاحياته حسب الشروط والظروف المحددة في النص الآذن، إضافة إلى تحديد طبيعة التفويض والشخص المفوض إليه.

وهناك أيضاً التفويض البسيط، والتفويض المركب إذ يعد التفويض بسيطاً، إذا كان موجهاً للشخص المفوض إليه بشكل جزئي، وهذا يعني أن التفويض يستلزم فيه تحديد جزء أو بعض من اختصاصات الأصيل التي قام بتفويضها، وتحديد المفوض إليه بشكل صريح وواضح. أما التفويض المركب، فهو الذي يقوم به الأصيل بتفويض بعضاً من اختصاصاته إلى عدد من المرؤوسين ويشترط فيه أن يكون جزئياً، وموجهاً لعدد من المرؤوسين وعليهم أن يتولوا تنفيذه بصفة مشتركة.²

على أن أهم أنواع التفويض، تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع:

فتفويض الاختصاص، يتمثل في نقل أو تحويل صلاحية اتخاذ بعض القرارات الإدارية، من صاحب الاختصاص الأصيل إلى غيره من المرؤوسين الإداريين. ومن ثم فإن هذا النوع من التفويض، يعدّ وسيلة يكون بمقتضاها لصاحب الاختصاص الأصيل، أن ينقل جزء من اختصاصاته باتخاذ القرارات الإدارية ذات الأهمية البسيطة، أو ذات الطبيعة الفنية، إلى الجهات الإدارية. وبموجب هذا النوع من التفويض، يتخلص الرئيس الإداري الأعلى من القرارات الإدارية البسيطة والفنية، ويعهد بها إلى أحد مرؤوسيه المتخصصين بموضوعها. أما تفويض التوقيع، فإنه يتمثل في الترخيص أو السماح إلى أحد المرؤوسين الإداريين، من التوقيع على بعض القرارات

¹ د/ خالد خليل الطاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 153-154

² خليف محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 14

الإدارية، بدلاً من صاحب الاختصاص الأصلي، لكن تحت رقابة ومسؤولية هذا الأخير. فصلاحيّة المفوض إليه في هذه الحالة، تقتصر على التوقيع المادي على مشروع القرار وإضفاء الصفة الرسمية عليه.¹

الفرع الثاني: الحلول في الاختصاص

إلى جانب التفويض، يوجد أيضاً الحلول ونظراً للأهمية التي يكتسبها هذا الأخير، فإنه من المهم التطرق إلى تعريفه (أولاً)، ثم بيان شروطه (ثانياً)، وأخيراً بيان أهم أنواعه (ثالثاً).

أولاً: تعريف الحلول

يقصد بالحلول في الاختصاص، حصول موانع يحول بين صاحب الاختصاص الأصلي وقيامه بمهامه، كأن يتغيّب أو يصاب بعجز دائم أو مرض، أو أن يقوم أي مانع يحول دون مزاولته لصلاحيّاته، لا بدّ أن ينظمه المشرع، بحيث إذا أغفل هذا الأخير عن تنظيمه أصبح مستحيلاً قانوناً.²

إلا أنّ الغياب البسيط لهذا الأخير، كما لو كان في مهمة رسمية ليوم واحد فقط، لا يؤدي إلى قيام الحلول، لأنّ الأمور لا يضيرها أن تنتظر عودته فالغياب المقصود لقيام الحلول، يفترض أن الأصلي قد قام به مانع أو عذر وأنه من الجسامة، بحيث يحول بينه وبين ممارسة اختصاصاته.³

ويتميّز الحلول عن التفويض من جوانب عدة فمن حيث السند القانوني، إذا كان المفوض إليه يستمدّ المفوض صلاحية ممارسة الاختصاص بعد إصدار قرارات إدارية فإنّ الحال يستمدّ صلاحيته في ممارسة الاختصاصات من النصّ القانوني مباشرة، لذلك يعتبر القرار الإداري بتكليف الحال قراراً إدارياً كاشفاً وليس منشئاً. أما من حرية صاحب الاختصاص في الاختيار، يتمتّع صاحب الاختصاص الأصلي بحرية واسعة في اختيار المفوض إليه بينما لا

¹ د/ سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 129

² د/ خالد خليل الطاهر، المرجع السابق، ص 169، 170

³ د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 65

يملك صاحب الاختصاص الأصلي في حالة الحلول أي حق في اختيار الحال، فالنص القانوني يحدّد مسبقاً الشخص الحال.¹

ويختلف التفويض عن الحلول من حيث النهاية كذلك، فيأخذ التفويض نهايته بانقضاء مدّة التفويض، حينما يكون مؤقتاً بفترة زمنية معين بينما ينتهي الحلول بعودة صاحب الاختصاص الأصلي لمزاولة مهامه، كأن يقطع إجازته ويعود لعمله، وأحياناً تكون عودة صاحب الاختصاص الأصلي لمنصبه خارجة عن إرادته.²

ثانياً: شروط الحلول

يشترط لتحقيق الحلول في الاختصاص، توافر شروط قانونية معينة، وذلك تحت طائلة بطلان القرار الإداري الصادر عن الحال وعدم مشروعيته وهذه الشروط تتمثل فيما يلي:

1- اقتران الحلول بوجود نصّ قانوني، يحدّد الشخص الذي يحل محلّ صاحب الاختصاص الأصلي. فبمجرد تغيب هذا الأخير، بعدم الإمكانية القانونية أو المادية، للقيام بالمهام المسندة إليه، يحل الحال بحكم القانون دون حاجة لصدور قرار إداري لتعيينه أو تكليفه لممارسة الاختصاص، لأنّ الحال في هذه الحالة يستمدّ حقه بحكم القانون مباشرة.³

كما قد يرد النص عليه في التشريعات العادية، والذي من صورته ما جاءت به المادتين 102 و186 من قانون البلدية⁴ 10-11، التي أعطت الحق للوالي في أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي، ويبادر تلقائياً بتسجيل النفقات التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي.

2- تغيب صاحب الاختصاص الأصلي، أو عدم المقدرة القانونية أو المادية على ممارسة الاختصاص، لوجود مانع مادي أو قانوني يحول دون ذلك.⁵

¹ حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، توزيع دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1987، ص408-410.

² د/ خالد خليل الطاهر، المرجع نفسه، ص173.

³ كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص: قانون إداري وإدارة عامة، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2010-2011، ص78.

⁴ قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، بتاريخ 3 جويلية 2011.

⁵ أ.د/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص69.

ثالثاً: أنواع الحلول

تتمثل أنواع الحلول فيما يلي:

1-الحلول في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل، أو حصول مانع حال دون ممارسته لاختصاصاته، وقد سبقت الإشارة إلى ذلك.

2-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 الحل صورة من صور الرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس، والتي تعتبر مظهراً من مظاهر السلطة الرئاسية. فإذا امتنع المرؤوس أو تراخى عن اتخاذ القرار أو التصرف الذي كان ينبغي عليه إصداره، فإنه يحق للرئيس أن يحل محله في ذلك، ضماناً لحسن سير العمل الإداري بانتظام داخل الوحدة الإدارية، وذلك في حالة ما إذا كان الرئيس الإداري يتمتع بسلطة الرقابة الرئاسية على أعمال المرؤوس.¹

3-أما بالنسبة لحلول السلطة الوصية محل السلطة اللامركزية، فإن الأمر يتعلق بالأعمال السلبية للجهات اللامركزية، ذلك أنه إذا امتنعت إحدى هذه الجهات عن إتيان عمل معين أو تصرف محدد، يوجب القانون عليها أن تقوم به، أي لم يترك لها حرية تقدير وملائمة 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، لتبأشر العمل الذي تقاعست أو امتنعت عن القيام به، رغم وجوبه قانوناً، فإن هي أصرت على موقفها، كان لجهة الوصاية أن تحل محلها في إصدار القرار الذي امتنعت عن اتخاذه، والذي يعدّ في هذه الحالة صادراً عن الهيئة اللامركزية ولحسابها.²

كما نصت عدّة مواد من قانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، على استعمال سلطة الحل من قبل الوالي، على الهيئات المحلية البلدية باعتباره جهة وصاية، ومن ذلك على سبيل المثال المادة 100 التي تنصّ "على أنه: يمكن

¹ د/ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ج1، دار المطبوعات الجامعية، مصر، القاهرة، 1996، ص175

² د/ سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص176

لوالى أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.¹

كما نصت المادة 203 من نفس القانون على أنه: "في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، يتخذ الوالي قرارا يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للتشريعات السارية المفعول."²

الفرع الثالث: الإنابة في الاختصاص

إلى جانب التفويض والحلول توجد كذلك الإنابة، والتي تؤدي إلى ممارسة الاختصاصات والصلاحيات من غير صاحب الاختصاص الأصلي وللتفصيل فيها أكثر، سوف نتطرق إلى تعريفها (أولا)، ثم بيان شروطها (ثانيا)، وفي الأخير نستعرض شروط قرار التكليف بالإنابة (ثالثا).

أولا: تعريف الإنابة

عرف الدكتور علي خطار شطناوي، النائب بأنه: "الشخص الذي يكلف مؤقتا بالحلول محل صاحب الاختصاص الأصلي طيلة مدة تغيبه، أو في الفترة الواقعة ما بين انتهاء خدماته، ومباشرة الخلف المعين لمهام الوظيفة."

ويعرف الإنابة أيضا، 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 إلى وظيفته، أو تعيين خلف له."

1_ أ/ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية (القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص 86

2_ أ/ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 44

وفي هذا الصدد يمكن الإشارة، إلى نص المادة 72 من قانون البلدية 11-10، التي جاء فيها مايلي: "يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب رئيس".¹

ويتمثل الاختلاف بين الحلول والإنابة، في أن الحل يكون بحكم القانون ولا يستلزم صدور قرار إداري، لأنه محدد مسبقا بموجب القانون، في حين أنّ الإنابة غير محددة مسبقا، مما يتطلب صدور قرار إداري من السلطة العليا لتعيين النائب، ويكون هذا القرار منشأ وليس كاشفا.² ولكي تكون الإنابة صحيحة، لا بد أن تتوافر فيها بعض الشروط، وهذا ما سيتم التطرق إليه الآن.

ثانيا: شروط الإنابة

لكي تتحقّق الإنابة الإدارية ينبغي توافر شروط أساسية معينة، وهي:

1- شغور الوظيفة:

يقصد بشغور الوظيفة معنيان مختلفان، أولهما المعنى الضيق، الذي يقصر شغور الوظيفة على حالة الموانع المؤقتة، التي تحول دون ممارسة الاختصاص، كالمرض أو السفر في مؤتمر خارج الدولة. وثانيهما المعنى الواسع الذي يشمل الموانع المؤقتة والدائمة والنهائية معا.

- عدم وجود نص قانوني يقضي بالحلول:

إذا تحقّق المانع الذي يحول دون مباشرة الاختصاص، فيتعيّن على السلطة الإدارية العليا أن تحدّد النائب الذي يحل محل صاحب الاختصاص الأصلي لتأمين أداء الوظيفة لحين زوال المانع المؤقت، أو تعيين خلف للموظف ومباشرته للعمل الوظيفي.

3- أن تكون الإنابة مؤقتة:

¹ أ/ علاء الدين عشي، المرجع نفسه، ص78

² أ.د/ علي خطار شطاوي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص703،

تتسم الإنابة الإدارية، بأنها ذات طابع مؤقت، إذ أنها تتمثل في نقل مؤقت للاختصاص من الموظف المختص قانوناً إلى غيره.

4- 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، وتلافي حالة شلل الوظيفة العامة، نظراً لتغيب شاغلها لأي سبب من الأسباب. ويمكن أن تكون هذه القاعدة القانونية مكتوبة واردة في الدستور أو القانون أو التنظيم، أو قاعدة غير مكتوبة تتمثل في مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.¹

5- 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 صريحاً، وهذا هو الوضع الغالب. كما يمكن أن يكون ذلك القرار ضمناً، كاستمرار الموظف المحال على التقاعد في ممارسة مهام وظيفته بعد إحالته على التقاعد.

ثالثاً: شروط قرار التكليف بالإنابة:

إذا كانت الإنابة يشترط فيها توافر الشروط السابقة، فإن هنالك شروط أخرى مطلوبة في قرار التكليف بالإنابة، وهذه الشروط هي:

1- عدم وجود قاعدة قانونية تستبعد اللجوء إلى الإنابة:

¹ أ.د/ علي خنطار شنطاوي ، موسوعة القضاء الإداري ، المرجع السابق، ص703، 704

يتعيّن 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، تنصّ على الحلول كأداة لشغل الوظيفة الشاغرة، ما لم يكن تطبيق هذه النصوص القانونية مستحيلاً.¹

2- صدور قرار التكليف بالإنابة من السلطة الإدارية المختصة:

يتعيّن أن يصدر قرار التكليف بالإنابة من السلطة الإدارية المختصة، وإذا لم تحدد النصوص القانونية السلطة المختصة بإصدار قرار الإنابة.

3- الوجود القانوني للوظيفة:

يتعيّن لمشروعية قرار التكليف بالإنابة، أن يكون للوظيفة التي يشغلها الموظف النائب و مباشر اختصاصاتها، وجوداً قانونياً كما يجب أن يبيّن قرار الإنابة على وجود مانع يحول دون ممارسة الاختصاص بالمعنى الواسع، في حالة غياب النص القانوني الصريح، ولا يترتب على قرار التكليف بالإنابة أي تغيير في المركز القانوني الذي يشغله، بل يبقى في مركزه الوظيفي السابق.

وتتمتع القرارات الإدارية الصادرة عن الموظف النائب، بذات القيمة القانونية التي تتمتع بها القرارات الصادرة عن صاحب الاختصاص الأصلي، وتحتلّ ذات المرتبة في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة، فضلاً عن اكتسابها لطبيعة قرارات صاحب الاختصاص الأصلي نفسها.²

وتنتهي الإنابة بعدّة صور، فقد تنتهي بانتهاء مدتها، إذا حدد قرار الإنابة مدتها مسبقاً ومنذ البداية، فتنتهي الإنابة في هذه الحالة بحكم القانون عند انقضاء مدّة الإنابة وقد تنتهي الإنابة بصدور قرار جديد من السلطة المختصة بإنهاء الإنابة نهايةً مبسّرة قبل انقضاء المدّة المحدّدة مسبقاً، إذ أنها تملك في أي وقت وضع نهاية للإنابة، وتكليف موظف جديد بإنابة جديدة.

¹ المرجع نفسه، ص 704، 707

² أ.د/ علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص 707

وقد تنتهي الإنابة أيضا وبحكم القانون بزوال السبب الموجب لها، كعودة صاحب الاختصاص الأصلي إلى وظيفته أو تعيين موظف جديد خلفا للموظف السابق.¹

خلاصة الفصل الأول:

لقد حاولنا فيما سبق عرضه في هذا الفصل، استقراء ماهية عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري، الذي مكننا من إعطاء تعريف عام لعنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري. بأن عنصر الاختصاص الموضوعي يتحدد من خلال التصرفات أو الأعمال القانونية المخولة للشخص أو الهيئة الإدارية، التي لا يجوز لها أن تتجاوزها إلى اختصاص مقرر لجهة أخرى. وهذا ما جعله يختلف عن باقي العناصر الأخرى المكونة لركن الاختصاص، ويحضى باهتمام خاص باعتباره وجه من أوجه الطعن بالإلغاء، بسبب عدم اختصاص مصدرها بها موضوعا، أو ما يعرف باغتصاب السلطة.

كما أن فكرة الاختصاص، من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية، ومن ثم فإن تحديد الوظائف وتبيان الاختصاص يدخل ضمن إطار نظرية التنظيم الإداري، والمقصود بالاختصاص القدرة والأهلية التي يخولها القانون لرجل الإدارة أو السلطة الإدارية، من أجل إصدار القرار الإداري.

وبصفة عامة، فإنه لا يجوز للإدارة أن تنتازل عن اختصاصها المقرر لها قانونا أو أن تفوض فيه، إلا بإجازة من المشرع نفسه، لأن قواعد الاختصاص ترتبط بالنظام العام. بل ولا يشفع حتى الاستعجال للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص، وليس هناك ما يبرر مخالفتها لها عدا

الظروف الاستثنائية ويتوافر شروطها القانونية، كما ليس للإدارة الحق في تعديل قواعده، لأنها لم تقرر لصالح الإدارة، وإنما شرعت لتحقيق المصلحة العامة.

وعليه فإنّ هذه القدرة، يكون مصدرها النص القانوني، سواء تمثّل هذا النص القانوني في تشريع أساسي (كالدستور)، أو تشريع عادي أو تنظيم، المهم وفي كل الأحوال أن الإدارة أو الموظف يتصرف من وحي النص القانوني وبترخيص منه، كالتفويض والحلول، مما يضيف على عمله المشروعية.

الفصل الثاني

عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري، وسيلة من وسائل الإدارة التي تستعملها في أداء مهامها على أكمل وجه، ومشروعية القرارات الإدارية مرهونة بسلامة أركانها، من ركن الشكل وهو إصدار القرار وفق الشكل المطلوب والإجراءات المقررة . وركن المحل الذي يعتبر الأثر القانوني للقرار الإداري، أما ركن السبب فيجب أن يكون قائما ومشروعا، وركن الغاية التي تتمثل في تحقيق الهدف من إصدار القرار الإداري ويعتبر ركن الاختصاص من أهم أركان القرار الإداري، والاختصاص هو القدرة المكنة المخولة لشخص أو لهيئة بإصدار القرار الإداري، وتتحدد هذه الصلاحية بموجب القانون. ويكون في صورة إيجابية إذا صدر القرار عن يفتقد ولاية إصداره، أما إذا رفضت جهة إدارية إصدار القرار الإداري اعتقادها بأنه لا يدخل ضمن اختصاصها فتكون أمام عدم اختصاص سلبي. وقد يلحق بهذا الركن عيبا من عيوب القرار الإداري، والذي يعبر عنه بعيب عدم الاختصاص.

الفصل الثاني: عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

سنقوم في هذا الفصل بدراسة عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، وبيان أهميته وأهم الاستثناءات الواردة عليه، والذي تم تقسيمه إلى مبحثين. سيتم التطرق في المبحث الأول إلى مفهوم وصور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري. أما المبحث الثاني فيتم التطرق فيه إلى أهمية التمييز بين صورتين عدم الاختصاص والاستثناءات الواردة عليه.

المبحث الأول : مفهوم و صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

إذا كان الاختصاص في القرار الإداري، يعني صدوره محترماً لقواعد توزيع الاختصاصات وفق النظام القانوني المتعلق بها، فإن عيب عدم الاختصاص هو صدور القرار الإداري من قبل من لا ولاية له بإصداره، وقد يحدث وأن يصدر القرار الإداري من صاحب الاختصاص، لكنه يصدر خارج فترة زمنية ما يسمى بعدم الاختصاص زمني، أو يصدر متجاوزاً للحدود الإقليمية ما يعرف بعدم الاختصاص الإقليمي، أو صدر القرار من هيئة إدارية أو احد أعضائها ليست لها سلطة إصدار من حيث الموضوع وهو ما يعرف بعدم الاختصاص الموضوعي .

المطلب الأول : تعريف و خصائص عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

سيتم التعرض في هذا المطلب إلى تعريف عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري في (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى بيان خصائصه في (الفرع الثاني).

الفرع الأول : تعريف عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

أولاً : التعريف الفقهي

التعريف المستقر عليه فقها لعيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء" هو عدم القدرة قانوناً على مباشرة عمل قانوني معين حيث جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى طبقاً

للقواعد المنظمة للاختصاص، فهو عيب عضوي ويعني عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص هيئته أو فرد آخر.¹

ثانياً : التعريف القضائي

كما عرفته محكمة القضاء الإداري في مصر "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو شخص آخر.²

أما عن تعريف عيب عدم الاختصاص في القضاء الجزائي، فقد عرفه الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي "يمكن تعريف عيب عدم الاختصاص incompetence، كأحد العيوب التي تصيب القرارات الإدارية بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل معين جعله القانون من سلطة هيئة أو فرد آخر أي مخالفة وخرق قواعد الاختصاص في المجال الإداري".³

الفرع الثاني : خصائص عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

يتميز عيب عدم الاختصاص، عن باقي عيوب القرار الإداري الأخرى بالخصائص التالية:

أولاً : تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام

وأهم النتائج التي تترتب على اعتبار قواعد الاختصاص من النظام العام هي:

1- أن القاضي يجب عليه أن يتعرض لعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري من تلقاء نفسه، ولو لم يدفع به الطاعن بالإلغاء.

¹ د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري ، ط1، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، مصر ، 2002، ص8

² د/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، د، ط، الإسكندرية ، مصر، 1995، ص357

³ -أ.د/ محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر وتوزيع ، عنابة، الجزائر، 2009، ص108

2- أن الإدارة لا تستطيع أن تعدل من جانبها قواعد الاختصاص التي قررها القانون، فهي لا تستطيع مثلاً إصدار لائحة إدارية تتضمن تعديلاً لهذه القواعد أو بعضها.

3- أن الجهة الإدارية المختصة لا تستطيع التنازل عن اختصاصها لجهة إدارية أخرى أو تفويضها فيه إلا إذا وجد نص قانوني يجيز لها ذلك صراحة، كذلك يجب على الجهات الإدارية احترام القواعد الواجبة في حالة الحلول أو الإنابة.¹

4- أن مجرد قيام حالة الاستعجال لا يعفي الإدارة من مراعاتها لقواعد الاختصاص، إلا إذا بلغ الاستعجال حداً من الجسامة يصل به إلى حد اعتباره ظرفاً استثنائياً.²

ثانياً : عدم جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص

يتعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، لذا فإن فكرة تصحيحه غير جائزة إلا أن المحكمة الإدارية العليا ولا اعتبارات رأت أنها عملية اعتدت بالتصحيح اللاحق لعيب عدم الاختصاص وذلك باعتماده، أو إجازته من الجهة المختصة شريطة أن يتم ذلك قبل صدور الحكم وألا يتضمن التصحيح تغييراً في مضمون أو ملاتمة إصدار القرار.³

وفي هذا الشأن تطورت أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر، ففي أول الأمر كان القضاء الإداري يذهب إلى أن عيب عدم الاختصاص يضل عالقا بالقرار ولا يزول عنه حتى ولو قامت الجهة الإدارية المختصة باعتماد هذا القرار و وافقت عليه.⁴

¹- د/ محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري، ك2، ط1، منشورات حلبي الحقوقية، 2005، ص155

²- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري ، المرجع السابق، ص12

³- د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع نفسه، ص14

⁴- د/ محمد رفعت عبد الوهاب المرجع نفسه، ص163

المطلب الثاني: صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

تتمثل صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري في حالتين ، الحالة الأولى عيب عدم الاختصاص الجسيم وهي الحالة التي يتم فيها اعتداء من سلطة إدارية على اختصاصات السلطة التشريعية أو القضائية ، أو اعتداء فرد عادي على سلطة إصدار القرار ، وتسمى هذه الحالة غصباً لسلطة ، وهو ما يكون محل دراسة في "الفرع الأول" وقد يكون عيب عدم الاختصاص بسيطاً حينما يصدر القرار من موظف لكن هذا الأخير كان متجاوزاً لنطاق اختصاصه المخول له قانوناً ، والذي سوف يتم التطرق إليه في "الفرع الثاني".

الفرع الأول : عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة)

قد تبلغ مخالفة القرار الإداري لركن الاختصاص حداً من الجسامة لدرجة تفقده صفته الإدارية، حيث يتحول إلى عمل مادي حيث يكون مصدره مغتصباً لسلطة لم يمنحه المشرع إياها. وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن إلى أن "غصب" السلطة يمثل عيباً خطيراً أو صارخاً لا يخطئه أحد.¹

أولاً : حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم:

1- صدور قرار إداري من شخص عادي لاصلة له بالإدارة:

في هذه الحالة يقوم أحد الأفراد ممن لا يتمتعون بصفة الموظف العام بإقحام نفسه في مباشرة الاختصاصات الإدارية، فتعتبر القرارات التي يصدرها معدومة لا أثر لها. وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري ((أن العمل الإداري لا يفقد صفته الإدارية، ولا

¹ د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص60

يكون معدوماً إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادي¹.

واستثناء من ذلك، وطبقاً لنظرية الموظف الفعلي التي أقامها مجلس الدولة الفرنسي، تعتبر بعض القرارات الصادرة من أفراد لا تتوافر فيهم صفة الموظف العام صحيحة منتجة لأثارها. وذلك سواء في الظروف العادية أم في الظروف الاستثنائية.²

ففي الحالة العادية، الهدف من أعمال هذه النظرية هو حماية الغير حسن النية الذي يحكم بالظاهر. على أن الذي قام بإصدار القرار هو الموظف المعين بطريقة قانونية وصحيحة.

أما في حالة الظروف الاستثنائية، مثل الحروب والكوارث الطبيعية وغيرها. فإن ضرورة المحافظة على سير واستمرارية المرفق العام هي التي استدعت ذلك.

2- اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية:

إن مجلس الدولة الفرنسي، يتحفظ كثيراً في هذا الموضوع، وغالباً ما يكتفي باعتبار مثل هذا التعدي بمثابة عيب عدم الاختصاص البسيط، ويعلل الفقهاء مسلكه بغموض نصوص الدستور المحددة للاختصاص، وعدم رسمها للحد الفاصل بين ميدان القانون والقرار الإداري، كما أن حدود الاختصاصات ليست ثابتة بل متحركة فهي في الظروف العادية غيرها في الاستثنائية.³

وتقول محكمة القضاء الإداري، فيما يتعلق بالاعتداء على اختصاص السلطة التشريعية أن ((انعدام القرار الإداري لا يكون إلا في أحوال غصب السلطة، كأن

¹ - د/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، د، ط، الإسكندرية، 1995، ص 362

² - د/ ماجد راغب الحلو، المرجع نفسه، ص 362

³ - د/ عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط2، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، د، ت، حلب، ص 263

تباشر السلطة التنفيذية عملا من اختصاص السلطة التشريعية مثلا، ويكون العيب من الظهور بحيث يكون واضحا بذاته في التصرف¹.

ويتمثل اعتداء السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، كأن تقوم الإدارة المحلية ممثلة في رئيس البلدية أو الوالي بإصدار قرارات إدارية تمس أحد المجالات والمخولة أصلا للاختصاص البرلمان من أجل التشريع فيها.

3- اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية:

تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، والذي يحول دون ممارسة سلطة ما اختصاصا أناط به المشرع سلطة أخرى، فإن السلطة التنفيذية لا تستطيع إصدار قرار في موضوع يدخل في اختصاص السلطة القضائية، فإن هي فعلت ذلك كان هذا العمل من جانبها موصوفا باغتصاب السلطة، ذلك لأن السلطة الإدارية غير مؤهلة أصلا للاضطلاع بدور السلطة القضائية التي يتوافر لأعضائها الحيطة والاستقلال مما يشكل ضمانا للمتقاضين².

كأن تقوم الإدارة المحلية أو المؤسسات العامة بالتدخل في اختصاص القضاء، بحل المنازعات بين الأفراد، أو يقوم مجلس التأديبي بالحكم على موظف بغرامة معينة.

وتعتبر هذه الحالة الغالبة في حالات عدم الاختصاص الجسيم في الجزائر. ونجد تطبيقها في القضاء الجزائري في جملة من القرارات نورد منها على سبيل المثال:

القرار الصادر بتاريخ 08 أكتوبر 1983 قضية (ت،ح) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي ب...، والذي جاء في حيثياته: "حيث أنه ليس من سلطات الرئيس أو المجلس

¹- د/ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص364

²- د/ علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، ط، الإسكندرية، مصر، 2008، ص314

الشعبي البلدي الحلول محل الجهة القضائية، والبت في قضية من قضايا الملكية أو شغل مكان ما يخص المواطنين إذا أن دورها يجب أن لا يتعدى تحقيق المصلحة بين الطرفين. وحيث أن القرار المتخذ على النحو السابق عرضه مشوب بعيب تجاوز السلطة الواضح ويستوجب من أجل هذا البطلان.¹

ومن تطبيقات مجلس الدولة حول عيب عدم الاختصاص:

نجد القرار الصادر بتاريخ 2000/03/27 قضية والي ولاية عنابة ضد جمعية الأمل ، و الذي جاء في حيثياته : "حيث أن المستأنف ينكر على الجهات القضائية أهلية النظر في قضية الحال، باعتبار قرار حل جمعية الأمل المستأنف عليها يشكل عملا من أعمال السيادة، وبالتالي يفلت بهذه الصفة عن الرقابة القضائية، ولكن حيث أن هذا النعي يدخل وفقا للمادة 138 من الدستور، ومن ثم يعد اعتداء على اختصاص الجهة القضائية.²

ثانيا : صور التوسع القضائي في حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم

1- اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه:

اعتبرت محكمة القضاء الإداري، القرار معدوما إذا صدر من المرؤوس في أمر يدخل في اختصاص رئيسه، فقضت بأن ((القانون قد جعل نقل موظفي مصلحة السكك الحديدية لغاية الدرجة الثانية من اختصاص المدير العام وحده فإذا كان نقل المدعي قد صدر من السكرتير العام للمصلحة، فإنه يكون صادرا من موظف غير مختص، وهو بهذه المثابة مشوب بعيب اغتصاب السلطة مما يجعله قرار معدوما ولا أثر له)).³

¹ - قرار صادر عن المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، ملف رقم 33647، بتاريخ 08 أكتوبر 1983، قضية (ت. ح) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي ، المجلة القضائية، العدد 3 لسنة 1989، ص190.

² د/ لحسين بن شيخ أت ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، ج2، دار هومه، الجزائر، 2004، ص45

³ - د/ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص366

ومن بين تطبيقات الغرفة الإدارية في النظام القضائي الجزائري، حكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، الصادرة بتاريخ 22 جانفي يناير 1977 في ملف القضية رقم 14308 والقاضي، بإلغاء قرار السيد مدير معهد الحقوق والعلوم الإدارية بجامعة الجزائر، والذي يتضمن فصل أستاذ مساعد بالمعهد لأن السلطة الإدارية المختصة بذلك هو السيد وزير التعليم العالي، طبقا لأحكام الأمر رقم 66-133 والمؤرخ في 02 جوان 1966، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وتطبيقا لأحكام المادة 17 من المرسوم رقم 28-295، والمتضمن القانون الأساسي للأساتذة المساعدين.¹

2- اعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة تأديبية أخرى:

اتجه القضاء القديم للمحكمة الإدارية العليا، إلى انعدام القرار الصادر من هيئة تأديبية في أمر جعله المشرع من اختصاص هيئة تأديبية أخرى، وقد قضت في هذا الشأن بأن مجلس التأديب المطعون في قراره قد انتزع ولاية جماعة كبار علماء في محاكمة عالم من علماء الأزهر.² لفعل نسب إليه هو في حقيقته وجوهره، مما تملك هذه الجماعة وحدها ولاية الحكم فيه. وهذا العيب الذي اعتور القرار لا يجعله مشوبا بمجرد عيب عادي من عيوب عدم الاختصاص مما يعيبه ويجعله قابلا للإلغاء مع اعتباره قائما إلى أن يقضي بإلغائه، بل هو عيب يذهب إلى حد اغتصاب السلطة الذي ينزل بالقرار، إلى جعله مجرد فعل مادي عديم الأثر قانونا.³

¹ - د/ عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص506

² - د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص76

³ - د/ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص368

وحسب ما تبين من هذا الحكم، فإن القرار الصادر من السلطة إدارية ((مجلس تأديب الموظفين)) معتدية به على اختصاص سلطة إدارية أخرى ((جماعة كبار العلماء)) قرار معدوما لكونه يمثل اغتصاب للسلطة.¹

الفرع الثاني : عيب عدم الاختصاص البسيط

يعتبر عيب عدم الاختصاص البسيط، الأكثر شيوعا لعيب الاختصاص ويأخذ الصور الآتية : أ- عدم الاختصاص الموضوعي.

ب- عدم الاختصاص المكاني و الزماني .

ويقع عيب عدم الاختصاص البسيط داخل السلطة التنفيذية نفسها ، أو بين هيئاتها وموظفيها .

أولا : عدم الاختصاص الموضوعي

يظهر عيب عدم الاختصاص الموضوعي، حينما تقوم هيئة أو موظف بإصدار قرار لا يدخل ضمن الموضوعات والصلاحيات المخولة له. ويتمثل في الحالات التالية:

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

وفي هذه الحالة يقع الاعتداء من سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا تربطها بها علاقة تبعية أو رقابة، والغالب أن يكون المشرع قد جعل السلطتين ((المعتدية والمعتدى عليها)) على قدم المساواة فيما يتعلق بممارسة اختصاص كل

¹ - د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2002، ص86

منهما. ومن أوضح الأمثلة على ذلك اعتداء أحد الوزراء على اختصاصات وزير آخر، ويقع ذلك في حالة غموض وتداخل الاختصاصات بين عدة وزارات.¹

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

الأصل العام، أنه لا يجوز لسلطة إدارية دنيا إصدار قرار يدخل في اختصاص سلطة إدارية أعلى منها، إلا بناء على تفويض صحيح، ويقع باطلا كل قرار يخالف تلك القاعدة.² وهذا ما أرساه قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر، حيث ذهب إلى أن القرار برفض الترخيص للمدعي في الأشغال بأعمال الوساطة في إلحاق الممثلين وغيرهم بالعمل، قد صدر عن وكيل الوزارة لا من الوزير، فإنه يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص، وهذا العيب الذي اعتور القرار يجعله باطلا وحقيقيا بالإلغاء.³

3- اعتداء سلطة إدارية أعلى على اختصاص سلطة إدارية أدنى منها:

إذا كان للرئيس سلطة واسعة على أعمال مرؤوسه توجيهها وتصديقا وتعديلا وسحبا وإلغاء، إلا أن لتلك السلطة حدودا يشكل تجاوزها اعتداء على اختصاصات المرؤوس الأمر الذي يجعل قرار الرئيس معيبا من حيث الاختصاص إلا في حالة الحلول *suppléance*.⁴

4- اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لا مركزية:

¹ د/ على عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص320
² د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص50
³ د/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص321
⁴ أ.د/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص84

الأصل في نظام لا مركزية الإدارة، هو استقلال الهيئات اللامركزية . وأن الإدارة ليست لها أن تمارس رقابتها على الهيئات اللامركزية إلا ما نص عليه القانون صراحة. "ومن ثمة فإنه لا يحق للسلطة المركزية، أن تعتدي وأن تتدخل في أعمال الإدارة المحلية كأن تتدخل وزارة الداخلية مثلا. لممارسة الصلاحيات والاختصاصات الموكلة قانونا للبلدية وفقا للقانون رقم 10-11 ، أو الصلاحيات المسندة للولاية بموجب القانون 07-12. " ¹

ثانيا : عدم الاختصاص المكاني و الزمني

1- عدم الاختصاص المكاني :

ويقصد به أن يصدر أحد رجال الإدارة قرار يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية المحددة لممارسة اختصاصه، ذلك أنه إذ كان لبعض رجال الإدارة في السلطة ممارسة اختصاصهم على كامل إقليم الدولة كرئيس الدولة والوزراء ونوابهم كل فيما يدخل في اختصاصه ، فإن المشرع كثيرا ما يحدد النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه حين يمارس اختصاصه. وبهذا المعنى لا يجوز لمحافظ الإقليم أن يصدر قرارات إدارية تنظم أمرا يدخل في نطاق إقليم محافظة أخرى. ²

2- عدم الاختصاص الزمني :

يكون القرار الإداري محترما للاختصاص الزمني، إما لأنه صدر من شخص موظف يملك الصفة للقيام بذلك ، أو أنه صدر خلال المدة التي يقرها القانون. ³

¹ أ.د/ محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص84

² د/ علي عبد الفتاح، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص324 وما يليها

³ أ.د/ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، د، ط، د، ت، الجزائر، 2009، ص71

فبالنسبة للموظف، أو الشخص ، حتى يرتب أثره القانوني يجب أن يصدر القرار الإداري من الشخص أو الموظف المختص أثناء أداء مهامه أي من تاريخ تقلد مهامه إلى تاريخ انتهائها. أما بالنسبة للمدة إذا حدد القانون مدة وفترة معينة للقيام بالتصرف، فإنه يتحتم على الشخص أو الإدارة المختصة موضوعاً أن تقوم به خلالها، وإلا فإنه يتم إلغاؤه نظراً لبطلان زمانه.¹

المبحث الثاني: أهمية التمييز بين صورتين عيب عدم الاختصاص والاستثناءات الواردة عليه

لقد فرق الفقه والقضاء الإداريان بين عيب الاختصاص الجسيم المتعلق باغتصاب السلطة، وبين عيب الاختصاص البسط عندما لا يصل هذا العيب إلى درجة الاغتصاب الجسيم. وسوف نتطرق إلى أهمية التمييز بين صورتين عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري في "المطلب الأول"، ثم نتطرق إلى الاستثناءات الواردة على عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري في "المطلب الثاني".

المطلب الأول: أهمية التمييز بين صورتين عيب عدم الاختصاص وعناصر القرار الإداري

سيتم التعرض في هذا المطلب إلى أهمية التمييز بين صورتين عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري في (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى بيان عناصر التمييز بين صورتين عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري في (الفرع الثاني).

الفرع الأول : أهمية التمييز بين صورتين عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

يترتب على التفرقة بين صورتين عيب عدم الاختصاص، نتيجة غاية في الأهمية، حيث أن القرارات التي شابها عيب عدم الاختصاص في صورته البسيطة والمتمثلة في الحالات السابقة

¹ أ.د/محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص71

تناولها، ماهي إلا قرارات باطلة، حيث أن خروجها على مبدأ المشروعية لا يتصف بالجسامة، ومثل هذه القرارات نافذة في حق الأفراد في الفترة ما بين صدورها وحتى إصدار الحكم بإلغائها.¹ أما الثاني أي القرار المعيب بعيب اغتصاب السلطة، فمن شأنه أن يجعل القرار باطلاً لأنه يفقده خصائصه القانونية ويجعله بالتالي عديم الأثر قانوناً، فيعد العمل معدوماً. ومن ثم لا يتقيد بالأجل المحدد للطعن بالإلغاء ولا يتمتع بالتالي بالحصانة المقررة للقرارات الإدارية.²

الفرع الثاني : عناصر التمييز بين صورتَي عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

يتجلى غصب السلطة وفقاً لرأي الفقيه لافيرير في "اغتصاب حق إصدار القرار الإداري من قبل من لا يملك هذا الحق ، أوفي حالة الاعتداء من قبل السلطة الإدارية على اختصاص السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية." وهو يعتبر ، أن التصرف الذي يقوم به فرد عادي ليست له أية صفة عامة ليس فقط قابلاً للإلغاء، بل غير موجود أصلاً، وهو يعدّ من قبيل حالات التعدي الجسيمة من قبل رجال الإدارة على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية.³

ويبدو أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي لم يتبين أراء الفقيه لافيرير بكاملها، حيث أنه ميز بين عدم الاختصاص البسيط وعدم الاختصاص الجسيم، فعَدَّ القرارات المعيبة بعدم الاختصاص البسيط موجودة ((حكمه الصادر في 1654/3/17 قضية DAME DARAN))، والقرارات المعيبة بعدم الاختصاص الجسيم غير موجودة ((حكمه الصادر في 1935/12/18 قضية welter)). وحكمه الصادر في 1954/6/22 قضية Pacha، ((وحكمه الصادر في 1957/5/13 قضية RASAM GIRAD)).⁴

¹ - د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص78

² - د/ عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، ط2، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ، د، ت، حلب، ص261

³ - د/ عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، القضاء الإداري، ط2، منشورات جامعة حلب، ص260

⁴ - د/ عبد الله طلبة ، المرجع نفسه، ص260

المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

قد يصدر القرار الإداري من شخص غير مختص أو هيئة غير مختصة، وبالرغم من ذلك يعتبر هذا القرار صحيحا ، وهذه الحالة تعتبر استثناءا عن عيب عدم الاختصاص وتتمثل في نظرية الظروف الاستثنائية، التي يتم معالجتها في (الفرع الأول)، ونظرية الموظف الفعلي وهذا ما يتم التطرق إليه في (الفرع الثاني).

الفرع الأول : نظرية الظروف الاستثنائية

يرجع الفضل في إنشاء نظرية الظروف الاستثنائية، إلى مجلس الدولة الفرنسي وذلك لمواجهة الظروف الاستثنائية التي أفرزتها الحرب العالمية الأولى سنة 1914-1918، وقد اقتصر تطبيقها على حالة الحرب فقط، ثم بعد ذلك وسّع مجلس الدولة الفرنسي تطبيقها لتشمل كل ظرف يصعب مواجهته من قبل الإدارة.

أولا : مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية:

أما الدكتور كامل ليلة فيعرّفها بالرجوع إلى العناصر التي تتكون منها ، فهي تنشأ عن حالة شاذة غير طبيعية تخرج عن المألوف ، وتقتضى تغيير السلطات النظامية واستحالة قيامها بممارسة اختصاصها، ونشوء حالة فجائية لم تكن متوقعة، أو يترتب على وجود تلك الظروف استحالة قيام الإدارة بالنصوص طبقا للقانون العادي.¹

وتتمثل الظروف الاستثنائية غالبا، في حالات الحروب والكوارث الطبيعية مثل الزلازل والبراكين، وغيرها وهذه الظروف لا يمكن للإدارة مواجهتها. فتجبرها هذه الظروف

¹. د/علي عبد الفتاح محمد ، القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر وتوزيع ، د، ط، الإسكندرية ، مصر، 2009 ، ص78

على اتخاذ إجراءات استثنائية لم تكن معتادة عليها في الحالات العادية. وهذا حفاظاً على النظام العام وضمان سير المرافق العامة في مثل هذه الظروف الغير مألوفة.

ثانياً : شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية:

حتى لا تتعسف الإدارة في استعمال صلاحياتها في ضل الظروف الاستثنائية وحماية لحقوق وحرية الأفراد، يجب أن تتوافر الشروط التالية، للعمل بالنظرية الظروف الاستثنائية، وهذه الشروط هي :

1- وجود الظرف الاستثنائي:

ومعنى ذلك وجود حالة واقعية، تتمثل في فعل أو مجموعة أفعال تشكل خطر يهدد قيام الإدارة بوظائفها ،سواء تمثل ذلك في إدارة المرافق العامة أو المحافظة على نظام العام في الدولة.¹

2- صعوبة مواجهة الظرف الاستثنائي بقواعد المشروعية العادية:

ويقتضي أن تكون الوسائل القانونية الموجودة تحت تصرف الإدارة في الظروف العادية عاجزة وقاصرة عن مواجهة الخطر المحدق ، ففي هذه الحالة تتخطي الإدارة وسائل المشروعية العادية وتضرب صفحا عنها وتتخذ التصرف المناسب والسريع، الذي يمكنها من التغلب على الخطر قبل تقلت الفرصة من يدها فيضطرب الأمن ويختل سير الأمور.²

3- أن تحدد ممارسة السلطة الاستثنائية بمدة الظرف الاستثنائي:

¹ د/علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص82

² د/علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص82

فلا يجوز للإدارة أن تستمر في الاستفادة من المشروعية الاستثنائية مدة تزيد على ظرف الاستثنائي.¹

4- أن يكون الإجراء المتخذ متوازنا مع خطورة الظرف الاستثنائي وفي حدود ما يقتضيه:²

أي أن الضرورة تقدر بقدرها. أي تتناسب السلطات المستعملة من قبل الإدارة مع القدر الذي يتطلبه مواجهة الظرف الاستثنائي.

5- أن تهدف الإجراءات الاستثنائية إلى حماية المصلحة العامة:

يجب أن يكون هدف الإدارة من القيام بالتصرف الاستثنائي هو حماية النظام العام وتأمين سير المرافق العامة ، أو بمعنى آخر حماية الصالح العام أما إذا حادت الإدارة عن ذلك وتصرفت انطلاقا من بواعث ذاتية أو مأرب شخصية ، دون مبالاة بالصالح العام ، كان تصرفها مشوبا بعيب الانحراف، ويكون من سلطة القضاء إذا ما طعن أمامه في مشروعية هذا التصرف أن يحكم بإلغائه أو تعويض عما ترتب عليه من أضرار.³

ثالثا : آثار تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية:

نظرا لظروف العسيرة التي تتعرض لها الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، والتي تفرض عليها الخروج عن مبدأ المشروعية ومخالفته. فإن قراراتها في هذه الظروف تعتبر مشروعة على رغم من مخالفتها لمبدأ المشروعية.

1- مخالفة القواعد الشكلية والإجرائية:

¹- أ.د/ مازن ليلو راضي، القضاء الإداري ، بدون ذكر دار النشر ، د، ط، د، ت، القضاء، ص13

²- أ.د/ مازن ليلو راضي، المرجع نفسه، ص14

³- د/ علي عبد الفتاح محمد ، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص83

رأى مجلس الدولة الفرنسي، أنه نظرا للظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، إمكان تحرر الإدارة من بعض الشكليات والإجراءات الواجب مراعاتها في ظل الظروف العادية عند إصدارها لقراراتها.¹

2- الخروج عن قواعد الاختصاص:

يرخص القضاء الإداري، للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، أن يتجاوز القواعد المحددة للاختصاص، من قبيل ذلك ما أقره مجلس الدولة الفرنسي من مشروعية قرارات إصداراتها إحدى الجهات الإدارية بتفويض اختصاصاتها أثناء الحرب لجهة أخرى على الرغم من غياب النص القانوني الذي يسمح لها بالتفويض.²

3- تخفيف درجة جسامه عدم المشروعية:

وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا، إذا قضت بأنه يتعين التفرقة في مسؤولية الدولة بين ما يصدر من السلطة العامة من تدابير وتصرفات، وهي تعمل في ظروف عادية تتاح لها فيها الفرصة الكافية للفحص والتبصر والروية، وبين ما تضطر إلى اتخاذه من قرارات وإجراءات عاجلة تملئها ظروف طارئة ملحة غير عادية لا تمهل للتدبر ولا تحتل التردد، كالحرب، والفتنة، والوباء، والكوارث.³

الفرع الثاني : نظرية الموظف الفعلي

تعتبر القرارات الصادرة عن الموظف الفعلي من بين الاستثناءات التي ترد على عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

أولا : تعريف الموظف الفعلي:

¹ - د/ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص86
² - د/ علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص87
³ - د/ علي عبد الفتاح محمد، المرجع نفسه، ص90

يقصد بالموظف الفعلي، ذلك الشخص الذي تدخل خلافا للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفة عامة متخذا مظهر الموظف القانوني المختص.¹

وهو الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلا، أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلاً مع الاعتداد بالقرار والتصرف الصادر عنه واعتباره سليماً وقانونياً ومنتجاً لأثاره.²

تقوم أساس نظرية الموظف الفعلي على ركنين:

أ- **الركن المادي**: وهو توافر مجموعة من المظاهر الخارجية الملموسة المتعلقة بمظهر الموظف، كظهوره بمظهر الموظف الشاغل لإحدى الوظائف مع قيامه بممارسة الاختصاصات المقررة لتلك الوظيفة.³

ب- **الركن المعنوي**: يتمثل في حسن نية الغير من المتعاملين مع الموظف، شريطة أن يقوم حسن النية على أسباب تبرره أي يجب أن تكون الشواهد المحيطة بالمركز الظاهري من شأنها أن تولد الاعتقاد العام بمطابقة هذا المركز للوظيفة.⁴

ثانياً : تطبيقات نظرية الموظف الفعلي:

لنظرية الموظف الفعلي تطبيقات في الظروف العادية، وفي الظروف الاستثنائية وهي تختلف في تطبيقاتها حسب كل حالة:

1- في الظروف العادية:

¹ - أ.د/مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك ، د، ط، 2008، ص78
² - أ.د/ محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، د، ط، د، ت، الجزائر، 2009، ص61
³ - د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري ، المرجع السابق، ص63
⁴ - د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع نفسه، ص63، ومايليها

ويحدث ذلك عمليا عندما يعين شخص في وظيفة ما ويبدأ مباشرة عمله ويصدر قرارات متعلقة باختصاصه، وبعد ذلك قد يطعن على قرار تعيينه ويحكم بقبول الطعن وإلغاء التعيين، ورغم أن توليه هذا الشخص للوظيفة العامة، كان باطلاً إلا أنه حماية للمتعاملين معه حسني النية قد استقر القضاء في كل من فرنسا ومصر على الاعتداد بتصرفاته وإضفاء شرعية عليها حماية للمتعاملين معه واعتبارها صادرة من موظف عام اعتماداً على الظاهر.¹

2- في الظروف الاستثنائية:

وقد تحدث ظروف استثنائية كحالة حرب أو ثورة مسلحة كبرى، في مثل هذه الظروف قد يهرب بعض الموظفين الذين يتولون مناصب حيوية هامة. فإذا تقدم فرد أو أفراد وحتلوا هذه المناصب وأخذوا يزاولون الاختصاصات المخولة لأصحابها قانوناً فإن أعمالهم تعد صحيحة من وجهة نظر القانون الإداري.²

خلاصة الفصل الثاني:

نستنتج مما سبق أن سلطة الإدارة في إصدار قراراتها، مرهونة ومقيدة بالقواعد القانونية المنظمة للاختصاص، سواء كانت هذه القواعد دستورية، أو قانونية أو تنظيمية إذا يجب على الموظف أن لا يتجاوز حدود وظيفته المقررة قانوناً، سواء كانت شخصيه أو موضوعية، زمانية، ومكانية، أن احترام قواعد الاختصاص من قبل الإدارة يعد ضماناً لمبدأ المشروعية. ما يميز عيب عدم الاختصاص، عن باقي عيوب القرار الإداري الأخرى هو تعلقه بالنظام العام، كما لا يمكن تصحيحه بإجراء لاحق.

¹ د/ علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، د، ط، الإسكندرية، 2008، ص312 وما يليها

² د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص64 وما يليها

أما فيما يخص الصور المتعلقة بعيب عدم الاختصاص، ميزنا بين عيب عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة، والذي من حالاته صدور قرار إداري من فرد عادي لاصلة له بالوظيفة، وحالات الاعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية والتشريعية.

أما عيب عدم الاختصاص البسيط، والذي يكون داخل السلطة الإدارية ذاتها والذي من صورته اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية موازية لها واعتداء سلطة إدارية أدنى على اختصاص سلطة إدارية أعلى منها أو العكس، أو اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لامركزية، ومن صورته أيضا عدم الاختصاص زمني والمكاني، فهو يعتبر أقل حدة وخطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم.

ويمكن التمييز بين عيب عدم الاختصاص البسيط والجسيم، من حيث الأثر القانوني المترتب على كل منهما، بحيث الأول لا يؤدي إلى انعدام القرار الإداري بل يكون قابلا للإلغاء، أما الثاني فيكون القرار معدوما ومجرد من أي أثر قانوني كأنه لم يحدث بتاتا. أما فيما يخص الاستثناءات الواردة على عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، فإن المشرع قد أورد استثنائين، يتمثل الاستثناء الأول في نظرية الظروف الاستثنائية، والاستثناء الثاني نظرية الموظف الفعلي.

لقد خلصنا من خلال هذه الدراسة، إلى أن عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري لا يعتبر صحيحاً، إلا إذا صدر من السلطات الإدارية أو رجل الإدارة المختص. وذلك من خلال تحديد التصرفات والأعمال التي يجوز لرجل الإدارة المختص أن يصدر بشأنها قرارات إدارية، بحيث لا يصح أن يتجاوزها عند مباشرته لاختصاصاته، وإلا عد عمله معيباً بعبء عدم الاختصاص، وبالتالي يكون عرضة للطعن فيه بالإلغاء أمام الجهات القضائية.

وعليه فإن أهم النتائج التي يمكن استخلاصها من خلال هذه الدراسة، تتمثل في:

- أن المشرع تولى بنفسه وضع قواعد الاختصاص المتعلقة بالقرار الإداري، فمن الاختصاصات من حددتها النصوص الدستورية، ومنها من حددتها النصوص التشريعية سواء كانت عضوية أو عادية ومنها من حددتها النصوص التنظيمية.

- أن فكرة الاختصاص، من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية، ومن ثم فإن تحديد الوظائف وتبيان الاختصاص يدخل ضمن إطار نظرية التنظيم الإداري.

- أن الإدارة لا يجوز لها أن تتنازل عن اختصاصها المقرر لها قانوناً أو أن تفوض فيه، إلا بإجازة من المشرع نفسه، لأن قواعد الاختصاص ترتبط بالنظام العام. بل ولا يشفع حتى الاستعجال للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص، ماعدا الظروف الاستثنائية وبتوافر شروطها القانونية.

- أن توزيع الاختصاص الموضوعي بين أشخاص وهيئات الأجهزة الإدارية، يقتضي أن تتولى الجهات المختصة شخصياً القيام بالمهام والصلاحيات المسندة إليها. وفقاً لتدرجها في الهرم الإداري وإلا كانت متجاوزة للاختصاص الموضوعي.

- أن صدور القرار الإداري من شخص غير مختص أصلاً بإصداره، ينجم عنه تعيب القرار الإداري بعبء مستقل عن العيوب الأخرى، وهو ما يجعله قابلاً للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

- لا يجوز تصحيح القرار الإداري المشوب بعدم الاختصاص، أو إجازته بإقراره بإجراء لاحق على صدوره، بل يقع هذا القرار باطلاً ولا يزول هذا البطلان نتيجة الإجازة أو التصحيح أو التصديق اللاحق من الجهة المختصة، باعتباره يتعلق بالنظام العام.

_ كما يمكن التمييز بين عيب عدم الاختصاص البسيط والجسيم، من حيث الأثر القانوني المترتب على كل منهما، بحيث الأول لا يؤدي إلى انعدام القرار الإداري بل يكون قابلاً للإلغاء، أما الثاني فيكون القرار معدوماً ومجرد من أي أثر قانوني كأنه لم يحدث بتاتا.

_ فإذا كان كلا من القضاء الإداري الفرنسي والمصري، يأخذ بفكرة التمييز بين العيب الجسيم والعيب البسيط، بأن يصرح بانعدام القرار الإداري في حالة العيب الجسيم، و يصرح بإبطال القرار الإداري في حالة العيب البسيط، وما يترتب على ذلك من آثار قانونية، فإن القضاء الجزائي لا يأخذ بهذا التمييز، وإنما يقضي بإبطال القرار الإداري مهما كانت درجة هذا العيب، بالرغم من إشارته في الكثير من أحكامه إلى عبارة التجاوز الصارخ للسلطة.

وفي ظل النتائج المتوصل إليها ارتأينا إدراج بعض الاقتراحات، وهي:

_ ضرورة الحد من السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة للإدارة، والتي تؤدي أحيانا إلى خرق الإدارة لمبدأ المشروعية.

_ تفعيل دور القاضي الإداري بتوسيع صلاحياته، خاصة فيما يخص التصدي للقرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات الإدارية غير المختصة، والمشوبة بعيب عدم الاختصاص بإخضاعها للرقابة القضائية.

_ ضرورة اهتمام المشرع بأسلوب التفويض الإداري وتقريره في النصوص القانونية والتنظيمية، بسبب تزايد حاجيات الأفراد واتساع الوظيفة الإدارية للدولة.

قائمة المراجع:

1. المراجع باللغة العربية:

أولاً: النصوص القانونية:

أ: الداستير:

الدستور الجزائري رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016.

ب: القوانين:

1- قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، بتاريخ 3 جويلية 2011.

2- قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012.

3- قانون رقم 29-90، المؤرخ 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل و المتمم بموجب القانون 05-04 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية العدد 52، بتاريخ 02 ديسمبر 1990.

ج: المراسيم الرئاسية:

1- المرسوم الرئاسي رقم 240-99، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية العدد 76، بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

2- المرسوم الرئاسي رقم 44-92 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية العدد 3.10.

3- المرسوم الرئاسي رقم 131-88، المؤرخ في 04 جويلية 1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد 27، لسنة 1988.

د: المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم التنفيذي رقم 19-15، المؤرخ في 25 جانفي 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية العدد 07، بتاريخ 12 فيفري 2015.

2- المرسوم التنفيذي رقم 176-91، المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، الجريدة الرسمية العدد 26، بتاريخ 01 جوان 1991.

3-المرسوم التنفيذي رقم 90-99، المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية العدد13، بتاريخ 28 مارس 1990.

ثانيا:القرارات القضائية:

قرارات المحكمة العليا:

قرار المحكمة العليا،الغرفة الإدارية،ملف رقم 33647،بتاريخ 08 أكتوبر 1983 قضية (ت.ح) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي، المجلة القضائية، العدد 3 لسنة 1989.

ثالثا:الكتب:

1- **حسين فريجة**، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

2- **حمدي ياسين عكاشة**، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، توزيع دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1987.

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

4- **سليمان محمد الطماوي**، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1987.

5- **سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، راجعه ونقحه د/ محمود عاطف البنا، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.

6- **خالد خليل الطاهر**، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 1997.

7- **عادل بو عمران**، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية (دراسة تشريعية،فقهيّة وقضائية)، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.

8- **علاء الدين عشي**، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

9- **علاء الدين عشي**، شرح قانون البلدية (القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2011.

- 10- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012.
- 11- عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية مدعمة بأحدث القرارات القضائية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 12- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 13- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 14- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2002.
- 15- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية الصور والنفوذ ووقف التنفيذ والإلغاء في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007.
- 16- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 17- عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، طبعة الثانية، منشورات جامعة حلب.
- 18- عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الثانية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، د، ت، حلب.
- 19- علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004.
- 20- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، د، ط، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 21- علي عبد الفتاح محمد، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر وتوزيع، د، ط، الإسكندرية، مصر، 2009.
- 22- لحسين بن شيخ آت ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومه، الجزائر، 2004.

- 23- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ،د، ط الإسكندرية ،مصر، 1995.
- 24- محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري، الكتاب الثاني ، الطبعة الأولى ، منشورات حلبي الحقوقية، 2005.
- 25- مازن ليلو راضي، القضاء الإداري ، بدون ذكر دار النشر ، د، ط، د، ت، القضاء .
- 26- مازن ليلو راضي ، القانون الإداري منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك ، د، ط، 2008.
- 27- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2004.
- 28- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية(ملاحق قانونية)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
- 29- محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، د، ط، د، ت، الجزائر، 2009.
- 30- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة، الجزائر، 2009.
- 31- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، الجزائر، 2008.
- 32- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
- ب : المذكرات والأطروحات الجامعية:**
- كنتاوي عبد الله ، ركن الاختصاص في القرار الإداري ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، تخصص: قانون إداري وإدارة عامة، جامعة ابو بكر بلقايد - تلمسان، كلية الحقوق والعلوم سياسية ، قسم القانون العام ، 2010-2011.
- خليفة محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، كلية الحقوق والعلوم سياسية ، قسم الحقوق ، السنة الجامعية 2007-2008.

II. المراجع باللغة الفرنسية:

1_ André DE LAUBADERE, Traité de droit administratif, tome 1, 16ème éd,
L.G.D.J, Paris , 2001, p.604

2_ Christine ROUAULT, Droit administratif ,Gualino éditeur ,Paris , 2005 ,
p.290

فهرس المحتويات:

01مقدمة
	الفصل الأول : ماهية عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري
07	المبحث الأول : مفهوم و مصادر عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري.....
07	المطلب الأول:تعريف و مجال عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري.....
07	الفرع الأول: تعريف عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري.....
08	الفرع الثاني: مجال عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري.....
12	المطلب الثاني: مصادر عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري.....
12	الفرع الأول: الدستور كمصدر لعنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري.....
14	الفرع الثاني: التشريع كمصدر لعنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري.....
17	الفرع الثالث: التنظيم كمصدر لعنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري.....
18	المبحث الثاني: الاختصاص في القرار الإداري والاستثناءات الواردة عليه.....
18	المطلب الأول: الاختصاص و عناصره في القرار الإداري.....
18	الفرع الأول: الاختصاص كأحد أركان القرار الإداري.....
19	الفرع الثاني: عناصر ركن الاختصاص في القرار الإداري.....
	المطلب الثاني:الاستثناءات الواردة على عنصر الاختصاص الموضوعي في القرار الإداري.....
21	الفرع الأول: التقويض.....
26	الفرع الثاني: الحلول في الاختصاص.....
29	الفرع الثالث: الإنابة في الاختصاص.....

الفصل الثاني: عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري والاستثناءات الواردة عليه

36	المبحث الأول: مفهوم و صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.....
36	المطلب الأول: تعريف و خصائص عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.....
36	الفرع الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.....
37	الفرع الثاني: خصائص عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.....
39	المطلب الثاني: صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.....
39	الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة).....
44	الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص البسيط.....
47	المبحث الثاني: أهمية التمييز بين صورتى عيب عدم الاختصاص والاستثناءات الواردة عليه.....
47	المطلب الأول: عناصر التمييز بين صور عيب عدم الاختصاص و أهميته في القرار الإداري.....
47	الفرع الأول: أهمية التمييز بين صورتى عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.....
48	الفرع الثاني: عناصر التمييز بين صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.....
49	المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.....
49	الفرع الأول: نظرية الظروف الاستثنائية.....
53	الفرع الثاني: نظرية الموظف الفعلي.....
56	الخاتمة.....
58	قائمة المراجع.....
63	الفهرس.....