

جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

العنوان

ركن الاختصاص في القرار الإداري

مذكرة للحصول على شهادة ماجستير في القانون العام

إشراف:

أ.د. مراد بدران

إعداد الطالب:

✓ كنتاوي عبد الله

لجنة المناقشة:

أستاذ التعليم العالي، جامعة تلمسان - رئيسا -
أستاذ التعليم العالي، جامعة تلمسان - مشرفا ومقررا -
أستاذ محاضر، قسم أ. جامعة تلمسان - مناقشا -

أ.د. جيلالي تشوار
أ.د. مراد بدران
د. عبد الرحمن عزوي

السنة الجامعية: 2011/2010

كلمة شكر

مصداقا لقول الله تعالى: " ولئن شكرتم لأزيدكم "

فإني احمد الله سبحانه وتعالى على نعمه التي لا تعد ولا تحصى.

كما أتقدم بالشكر الجزيل للشيخ الأستاذ الدكتور " مراد بدران " الذي أسعدني كثيرا بإشرافه على هذه المذكرة.

ولا يفوتني أن أتقدم بجزيل الشكر للشيخ الأستاذ الدكتور "جيلالي تشوار" الذي تحمل عناء قراءتها.

والشكر موصول أيضا للشيخ الدكتور "عبد الرحمن عزاوي" الذي اقتطع جزءا من وقته الثمين من اجل قراءتها والتدقيق فيها.

ولا أنسى كذلك أن أشكر كل من قدم لي يد المساعدة من قريب أو بعيد



الإهداء

إلى من هما أحق الناس بصحيتي ، ورضاهما عليّ هو غايتي ورغبتني ، ودعاءهما متواصل في
حضورتي وغيبتي، إليهما أهدي ثمرة جهدي ومحبتني.....

إلى أمي أمي أمي الحبيبة

إلى أبي العزيز

إلى إخوتي الأعزاء على قلبي...

إلى أعمامي و عماتي وأخوالي وخالاتي وأقاربي وأولادهم جميعا كل واحد باسمه

إلى كل أولاد حي "تمقطن" خصوصا "أولاد الرحبية"

إلى كل المعلمين والأساتذة الكرام من التعليم التربوي إلى التعليم العالي

إلى كل من علمني حرفا فصرت له عبدا.

إلى كل العمال والعاملات والطلبة المقيمين بالإقامة الجامعية 900 سرير بوهناق تلمسان.

إلى كل طلبة وعمال كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة تلمسان.

إلى كل من تربطني بهم علاقة طيبة.

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي.

كنتاوي عبد الله



مقدمة

تتعدد النشاطات الإدارية وتختلف من قطاع إداري إلى قطاع إداري آخر، وفق الاختصاص الممنوح للإدارة من طرف المشرع، فهناك قطاع البيئة وقطاع البناء والتعمير وقطاع الصحة، إلى غيرها من القطاعات الأخرى. إلا أن الوسيلة الأساسية التي يمكن معها ممارسة هذه النشاطات، هي القرار الإداري، والذي يعرف 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".¹ وعليه 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.

¹ - محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2005 ، ص.8.

فقبل ظهور هذا المبدأ، كانت تسود أنظمة الحكم المطلقة، التي كانت قائمة على تركيز السلطة في يد الحاكم وحده، مما أدى إلى الاستبداد والطغيان ، وإساءة استعمال السلطة.¹

ففي أعقاب الثورة الفرنسية سنة 1789، تبني إعلان الحقوق الفرنسي هذا المبدأ، إذ نصت المادة السادسة عشر منه على أن: " كل جماعة سياسية لا تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات، لا يمكن أن تتوفر على الضمانات الأساسية للحقوق والحريات، ومن ثم فهي جماعة لا دستور لها".²

ويعود مبدأ الفصل بين السلطات، إلى فلسفة القرن الثامن عشر، فقد تمت صياغته الحديثة، في كتاب روح القوانين « L'esprit des lois » للفقيه الفرنسي مونتسكيو،³ على الرغم من أن عددا من المفكرين والفقهاء، قد سبقوه في الدعوة إليه.

¹ - نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2009 ، ص.183.

² - لمزيد من المعلومات حول هذا المبدأ، راجع: عدنان حمودي الجليل ، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو ، مجلة الحقوق الكويتية ، السنة التاسعة ، العدد الثاني ، سنة 1985 ، ص.101.

³ - لمزيد من المعلومات حول هذا المبدأ، راجع: نعمان احمد الخطيب ، المرجع السابق ، ص.183.

ففي العصور القديمة، دعا الفيلسوف اليوناني أرسطو، إلى ضرورة تقسيم وظائف الدولة، حيث كان يرى أن للدولة وظائف ثلاث، هي المداولة، ويعني بها السلطة التشريعية، والأمر، ويعني به السلطة التنفيذية، والعدالة، ويعني بها السلطة القضائية.¹ فأما السلطة التشريعية، فتختص بإصدار القوانين، وتولي أمور الحرب والسلم وعقد المعاهدات، والتصديق على أحكام الإعدام، وتقرير مصادرة الأموال والإشراف على حسن سير الأعمال في الدولة.

أما السلطة التنفيذية، فتختص بتنفيذ القوانين. وأما السلطة القضائية فتختص بالفصل في الخصومات والجرائم.²

والحقيقة أن فلسفة أرسطو، لم تكن دعوة إلى الفصل بين السلطات، وإنما كانت دعوة إلى تقسيم وظائف الدولة وفقا لطبيعتها القانونية. لكن على الرغم من ذلك، فقد أسهمت بشكل كبير، في التمهيد لفكرة الفصل بين السلطات.

أما في عصر النهضة، فإن الفقيه الإنجليزي جون لوك، قد تبني الفكرتين معاً، لذا فإنه يعتبر رائداً من رواد مبدأ الفصل بين السلطات. فقد ذهب إلى أن أي

¹ - عدنان حمودي الجليل ، المرجع السابق ، ص.101-104.
² - ديدان مولود ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر ، 2005 ، ص.121.

نظام من أنظمة الحكم لا بد أن تقوم فيه سلطتان. سلطة تضع القوانين، وسلطة تتولى تنفيذها، مع ضرورة قيام سلطة ثالثة، تتولى إدارة الشؤون الخارجية وأمور الحرب. وتبعاً لذلك فإن لوك يرى ضرورة قيام ثلاث سلطات في الدولة.¹

أما السلطة الأولى فهي السلطة التشريعية، وتتولى سن القوانين التي تحافظ على حقوق الأفراد وحررياتهم. وأما السلطة الثانية وهي السلطة التنفيذية، فتتولى تنفيذ القوانين التي تضعها السلطة التشريعية. وأما السلطة الثالثة فيسميها السلطة الاتحادية أو التعاهدية، وتتولى إدارة أمور الحرب والسلم، وسائر العلاقات الخارجية، وتكون مرتبطة بالسلطة التنفيذية.²

وإذا كان لوك يرى أنه ينبغي أن تكون هناك سلطتان في الدولة، فإنه يرى أيضاً وجوب الفصل بين هاتين السلطتين، ويدعم رأيه هذا بحجتين رئيسيتين:

أما الحجة الأولى: فتقوم على أساس أن تركيز السلطتين في يد فرد واحد أو هيئة واحدة، يؤدي دائماً إلى قيام الاستبداد والطغيان. ولتفادي ذلك، فلا بد من

¹ - لمزيد من المعلومات حول موقف جون لوك من مبدأ الفصل بين السلطات، راجع: عدنان حمودي الجليل، المرجع السابق، ص.105.

² - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص.165.

توزيع السلطتين المذكورتين، على هيئتين مختلفتين، مع تحديد اختصاصات كل منهما.

أما الحجة الثانية: فتقوم على اعتبارات عملية، ذلك أن مهمة السلطة التشريعية، تنصب على وضع قوانين عامة ومجردة. ومن ثم، فإنه ليس من الضروري أن تكون في حالة انعقاد دائم. غير أن هذه القوانين العامة والمجردة، التي تضعها السلطة التشريعية في أدوار انعقادها، تتطلب وجود سلطة أخرى تتولى تنفيذها، وذلك عن طريق تطبيقها على الحالات الفردية، التي تقع مستقبلاً بصورة مستمرة، وهي السلطة التنفيذية.¹

وباعتبار أن مبدأ الفصل بين السلطات، مرتبط بالفقيه الفرنسي مونتسكيو. فإن هذا الأخير يرى أن الغاية الأساسية، لأي نظام من أنظمة الحكم ينبغي أن يتعلق بتحقيق الحرية. لكن الحرية لا يمكن تحقيقها في نظام حكم، تكون السلطات فيه متركزة في يد فرد واحد أو هيئة واحدة، حتى وإن كانت تلك الهيئة منتخبة من طرف الشعب، بل يمكن تحقيق الحرية إذا وزعت وظائف الدولة على هيئات

¹ - عدنان حمودي الجليل ، المرجع السابق ، ص.107.

مختلفة، بحيث تحول كل منها دون استبداد الأخرى، وتكون رقيية عليها.¹ ويقول مونتسكيو في هذا المقام: " لقد أثبتت التجارب الأبدية أن كل إنسان، يتمتع بسلطة يسيء استعمالها، إذ يتمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدودا توقفه، أن الفضيلة نفسها بحاجة إلى حدود، وللوصول إلى عدم إساءة استعمال السلطة، يجب أن يكون النظام قائما على أساس أن السلطة توقف السلطة " Le "pouvoir arrête le pouvoir".²

ولتحقيق ذلك، يرى مونتسكيو أن وظائف الدولة، يجب أن توزع على سلطات ثلاث. هي السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، كما ينبغي الفصل بين هذه السلطات.

فالسلطة التشريعية، تختص بإصدار القوانين المنظمة للأنشطة المختلفة في المجتمع، وتعديلها وإلغائها.

والسلطة التنفيذية، تختص بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فضلا عن إدارة وتسيير أمور الحرب والسلم، وسائر الشؤون الخارجية.

¹ - عدنان حمودي الجليل ، المرجع السابق ، ص.110.
² - نعمان أحمد الخطيب ، المرجع السابق ، ص.185.

أما السلطة القضائية، فتختص بالفصل في الجرائم والمنازعات طبقاً للقوانين.

ويبرر مونتسكيو موقفه هذا بحجتين أساسيتين:

الأولى: فهي مستمدة من التجارب التاريخية، التي أثبتت بصورة مستمرة ومطردة، أن تجميع السلطات في يد واحدة، يؤدي دائماً إلى الاستبداد والطغيان وإساءة استعمال السلطة. ولأجل الحيلولة دون ذلك، وجب أن توزع الوظائف في الدولة بين هيئات مختلفة، بحيث تختص كل هيئة بوظيفة معينة، وتكون رقيبة على الأخرى، حفاظاً على حقوق الأفراد وحررياتهم.

الثانية: فهي مستمدة من وظائف الدولة التي تختلف من وظيفة إلى أخرى في طبيعتها. فالجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يعني أن يصبح المشرع هو نفسه المنفذ، مما قد يؤدي إلى إصدار قوانين جائرة وتطبيقها بطريقة ظالمة. أما الجمع بين السلطتين التنفيذية والقضائية، فيؤدي إلى أن يصبح القاضي هو المنفذ، مما ينجم عنه صدور أحكام غير عادلة، وتطبق بطريقة تعسفية. وأما الجمع بين

السلطين التشريعية والقضائية فيصبح المشرع هو القاضي في نفس الوقت، فتصدر قوانين وفقا للحالات الفردية خالية من العمومية والتجريد.¹

ونتيجة لتعدد وظائف الدولة الحديثة واتساعها، تنقرر الحقوق والحريات الاجتماعية والاقتصادية المختلفة. ومع هذا التعدد والاتساع في نشاطات الدولة، ازدادت مسؤوليات الحكام،² الأمر الذي لم يعد معه مبدأ الفصل بين السلطات مقتصرًا على الفصل بين السلطات الثلاث فقط، بل تعداه إلى فصل الاختصاصات داخل السلطة الواحدة،³ خصوصًا السلطة التنفيذية، نظرا لتعدد هيئاتها وسلطاتها المركزية واللامركزية، الإقليمية منها والمرفقية، وقطاعاتها ونشاطاتها الإدارية. وبما أن الوسيلة الأساسية التي يمكن معها ممارسة هذه النشاطات هي القرار الإداري، وجب أن يكون الاختصاص ركنا أساسيا في القرار الإداري، لما في ذلك من أهمية كبيرة تتجلى في أن وجود الاختصاص كركن أساسي في القرار الإداري، وتولي المشرع تنظيمه بنفسه، وجعله من النظام العام، فيه حماية للإفراد من تعسف الإدارة في حقهم وعدم ضياع مصالحهم، خصوصا وأنه أصبح يخشى من

1 - عدنان حمودي الجليل ، المرجع السابق ، ص.110.

2 - نعمان أحمد الخطيب ، المرجع السابق ، ص.182.

3 - سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة السابعة ، دار الفكر العربي ، مصر ، 2006 ، ص.312.

الإدارة بما لها من سلطة تقديرية، من أن تنحرف باستعمال سلطتها عن الصالح العام. بالإضافة إلى استقرار المعاملات بين الإدارة والـأفراد. كما أن الأفراد يمكنهم معرفة من هو المختص بإصدار القرار الإداري، حتى يتسنى لهم الطعن فيه قضائيا بكل سهولة ويسر. فقواعد الاختصاص تساعد على تحديد المسؤولية، وتسهل توجيه الأفراد في أقسام الجهاز الحكومي الذي يتعقد يوما بعد يوم، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فوجود الاختصاص كركن في القرار الإداري، يحمي الإدارة من اعتداء إدارة أخرى على اختصاصها، ومن جهة ثالثة فقصر الموظف على نوع معين من التصرفات، يسمح له بإجاده بطول الممارسة، فيتحقق بذلك سرعة إنجاز الأعمال الإدارية.

والسبب الدافع لاختيار هذا الموضوع، كونه من المواضيع التي تستحق الدراسة، والبحث سواء على المستوى النظري الأكاديمي، أو على المستوى الواقعي التطبيقي. فلا يمكن تصور دولة مهما كان شكلها أو نظام حكمها، دون أن يحكم هيئاتها ومؤسساتها خصوصا الإدارية منها، قواعد توزيع الاختصاص.

وبناء على كل هذا، يمكن طرح التساؤلات التالية: ما المقصود بركن الاختصاص في القرار الإداري؟ وما هي أهم الاستثناءات الواردة عليه؟ وما هو العيب الذي يلحقه؟ وما هي عناصره؟ وهل هذا العيب مستقل بذاته، أم أنه مرتبط بعيوب أخرى؟.

كل هذه الإشكاليات سيتم الإجابة عنها وفق منهج تحليلي وصفي، تماشياً مع طبيعة الموضوع التي تقتضي ذلك، ويكون ذلك في فصلين. أما الفصل الأول فسيتم التطرق فيه إلى: ماهية ركن الاختصاص في القرار الإداري. وأما الفصل الثاني فسوف يخصص لعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

الفصل الأول: ماهية ركن الاختصاص في القرار الإداري.

يقوم القرار الإداري على عدّة أركان أساسية ، تتمثّل في السبب، والشكل والإجراءات، والمحل، والغاية، بالإضافة إلى ركن الاختصاص. ونظراً للأهمية التي يكتسبها هذا الركن الأخير، من حيث ارتباطه بمبدأ الفصل بين السلطات، ينبغي التطرق إلى بيان ماهيته، ومن أجل ذلك سوف يقسم هذا الفصل الأوّل إلى مبحثين، يتم التطرق في المبحث الأوّل إلى مفهوم ركن الاختصاص، أما المبحث الثاني فيتم التطرق فيه إلى الاستثناءات الواردة عليه.

المبحث الأوّل: مفهوم ركن الاختصاص في القرار الإداري.

لبيان مفهوم ركن الاختصاص في القرار الإداري، يتعيّن التطرق إلى تعريفه وبيان صورته في مطلب أوّل، ثم دراسة عناصره في مطلب ثان، وأهمّ مصادره في مطلب ثالث.

المطلب الأوّل: تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري وصورته.

سيتم التعرض في هذا المطلب إلى تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري

في الفرع الأول، ثم التطرق إلى بيان عناصره في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري.

إنّ أهمّ فكرة يقوم عليها القانون العام الحديث، هي فكرة الاختصاص،

فتحديد اختصاصات معينة لرجال الإدارة، هي نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين

السلطات، لأن هذا المبدأ لا يقتصر فقط على تحديد اختصاصات السلطات

العامة الثلاث، بل يتعدّاه إلى توزيع الاختصاصات في إطار السلطة الواحدة.

وعلى العموم يمكن تعريف ركن الاختصاص في القرار الإداري، على أنه:

"القواعد التي تحدّد الأشخاص أو الهيئات، التي تملك إبرام التصرفات"¹

كما يمكن تعريفه أيضا، على أنه: "القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري

معين، جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر، والجهة المختصة بإصدار القرار

الإداري، هي الجهة التي خول لها المشرع صلاحية إصداره. فالمشرع يقوم بتوزيع

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.312.

الاختصاصات داخل الأجهزة الإدارية، مراعيًا في ذلك المستويات الوظيفية، وطبيعة الاختصاصات.¹

ويعرف كذلك على أنه: "الأهلية أو القدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة، أو الأشخاص التابعين لها، في إصدار قرارات محدّدة من حيث موضوعها، أو نطاقها المكاني أو الزماني."²

ولما كانت قواعد الاختصاص من صميم أعمال المشرع، ترتب عن ذلك اعتبار هذه القواعد من النظام العام، مما ينجّر 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. فتتنازل عنها كلما شاءت، ولأن القاعدة العامة تقرر أنه لا يجوز الاتفاق على أمر يخالف النظام العام. كما لا يجوز للإدارة أن تتنازل عن اختصاصها المقرر لها قانونًا، أو أن تفوض فيه، إلا إذا أجاز لها المشرع ذلك.

¹ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للطباعة و النشر و التوزيع، الأردن 2007، ص.251.
² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008، ص.49؛ بوضياف عمار، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسر للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص.89.

- للطاعن صاحب المصلحة، الحق في إثارة الدّفع بعدم الاختصاص، كما يجوز للقاضي إثارة هذا الدّفع من تلقاء نفسه، في أيّ مرحلة تكون عليها الدّعوى.

- لا يجوز للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص، بعذر الاستعجال، أو بغيره من الأعدار، إلا في حالة الظروف الاستثنائية، التي تبرر تلك المخالفة، تحت رقابة القضاء.¹

ولقد شبه الفقه² بل وربط بين قواعد الاختصاص، وقواعد الأهلية، لأنّ الفكرتين تتعلقان بالقدرة على مباشرة أو إبرام تصرف قانوني معيّن. إلا أنّ الفرق بينهما واضحاً وجلياً، كون الأهلية على صعيد القانون الخاص، عبارة عن رخصة يستطيع الفرد أن يستعملها أو لا يستعملها، كما يمكنه أن يكلف غيره بالقيام بالتّصرف نيابة عنه، رغم تمتّعه بالأهلية القانونية، فهي مقررة لمصلحته الخاصّة.

بينما الأهلية على صعيد القانون الإداري، لا تملك الإدارة أو لا يجوز لها كأصل عام، نقل الاختصاص إلى جهة إدارية أخرى، إلاّ إذا خوّها الدستور أو

¹ - نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص. 251.
² - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 313.

النصوص التشريعية أو التنظيمية صراحة هذه السلطة، فهي مقرّرة للمصلحة العامة.¹

الفرع الثاني: صور ركن الاختصاص في القرار الإداري.

يمكن تقسيم الاختصاص من حيث مدى 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..

إنّ الإدارة وهي بصدد ممارستها لوظيفتها الإدارية، قد يلزمها نص القانون أو التنظيم بإصدار قرار معيّن، في موضع أو حالة معيّنة، حيث يكون الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري مقيداً. فالإدارة في هذه الحالة لا تتمتع بحرية التقدير و الملائمة، لأنّ النظام القانوني قد أحاط بكلّ تفاصيل وظروف التصرف. كما قد

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.313.

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

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 على جهة إدارية معيّنة، الاشتراك مع جهة أو جهات إدارية أخرى لإصدار قرار إداري واحد، بصدد مسألة واحدة، كما هو الشأن مثلا بالنسبة لقرارات التوظيف، والترقية، والفصل من الوظيفة، وقبول الاستقالة، والتي

¹ - عوايدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين لعم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص.71.

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، إذ يتعين البحث في عناصره وهذا ما ستم 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).

الفرع الأول: العنصر الشخصي لركن الاختصاص في القرار الإداري.

¹ - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص.109.

إن المقصود بهذا العنصر، أن يصدر القرار الإداري من الشخص أو الهيئة التي حدّدها القانون. فإذا نيّط بشخص أو سلطة معيّنة اختصاصا معيّنا، فلا يجوز لها أن تتنازل عنه لشخص أو جهة أخرى، لأنّ ممارسة الاختصاص المخوّل له قانونا صار واجبا قانونيا. وفي هذا الصدد يقول الأستاذ الدكتور Ahmed MAHIOU

" Le principe est que la compétence est personnelle. Cela veut dire que l'agent chargé de prendre une décision doit agir lui-même, personnellement. Il ne peut pas renoncer à exercer sa compétence en donnant, par exemple, à un autre agent le mandat d'agir à sa place. Telle est la règle générale"¹.

ويقصد بكلامه هذا، أن المبدأ هو أن الاختصاص شخصي. وهذا يعني، أن الجهة المكلفة 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 سلطة التعبير عن إرادة الدولة. وتثبت هذه السلطة لعضو الإدارة بقرار تعيينه إذا كان فردا، أو بقرار

¹ - Ahmed MAHIOU , Cours D' institutions Administratives , 3^{ème} Edition , Office Des Publications Universitaires , Alger , 1981 , p.205.

تشكيله إذا كان هيئة، وبالتالي تتوقف شرعية القرارات الإدارية الصادرة عن رجل الإدارة أو الهيئة الإدارية، على شرعية قرار التعيين، أو قرار التشكيل.¹

وبالبناء على كلّ هذا، فإنّ الموظّف أو رجل الإدارة، يبقى له الحقّ في مباشرة تلك الاختصاصات، طيلة المدّة التي يحتفظ فيها بصفته القانونية. فإذا فقد هذه الصفة لسبب أو لآخر، حرم من ممارسة اختصاصاته. ولكن في بعض الحالات يمكن أن يحتفظ الموظّف بصفته العامة، ومع ذلك يتعطلّ حقّه في ممارسة اختصاصاته، كما لو تمّ إيقافه عن عمله لأسباب مشروعة، وحالة الإجازة الإجبارية. ففي هاتين الحالتين يتضمّن الإيقاف أو الإجازة الإجبارية، تعطيل اختصاص الموظف للمدة المقرّرة، سواء بإلغاء قرار الإيقاف، أو انتهاء الإجازة الإجبارية، هذا بالنسبة لعضو الإدارة.

أمّا بالنسبة للهيئة الإدارية، التي تملك إصدار القرارات الإدارية، فإنّ مشروعية قراراتها متوقفة على احترامها للقواعد التي تنظّم سير عملها. فإذا حلت وكان حلها جائزاً، فقدت حقّها في ممارسة اختصاصاتها. فتحديد الاختصاص على أساس

¹ - خالد خليل الطاهر، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، الأردن، 1997، ص.136؛ حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص.576.

العنصر الشخصي، يفيد تحديد الشخص أو الأشخاص الإدارية التي تملك قدرة التصرف بالنسبة لعمل معين، مع تحديد الأفراد الذين يمكن أن يتّجه إليهم هذا التصرف، فيكسبهم حقوقاً، أو يحملهم التزامات.¹

وينبغي الإشارة في هذا الصّدد، إلى أنّ القانون إذا نظّم اختصاصاً معيّناً، ولم يعهد به إلى جهة إدارية معيّنة، أو إلى موظّف معيّن بذاته، فإنّ الجهة المختصة أو الموظف المختص به، هي الجهة أو الموظف الذي يتّفق هذا الاختصاص مع واجبات وظيفته. كما أنّ من يملك بالقانون إبرام عمل معيّن، يملك نقض هذا العمل بإلغائه أو سحبه.²

الفرع الثاني: العنصر الموضوعي لركن الاختصاص في القرار الإداري.

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

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

عندما يعيّن المشرع الأشخاص الذين خوّل لهم ممارسة الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية، فإنه يحدّد لكلّ منهم الأعمال والمواضيع التي يجوز لهم ممارستها، وبالتالي يتعيّن أن يقتصر عمل صاحب الاختصاص على ما ذكره المشرّع صراحة. فإذا حدث وخرج صاحب الاختصاص عن هذه القواعد، وحاول أن يصدر قراراً لم يجعله المشرّع من ضمن اختصاصاته، كان القرار باطلاً. وعليه فالمقصود بالعنصر الموضوعي لركن الاختصاص في القرار الإداري: "بيان وتحديد التصرفات أو الأعمال القانونية، المخوّلة للشخص أو الهيئة الإدارية".¹

وقد عرفه الفقيه André DE LAUBADERE بما يلي:

La compétence ratione materiae: La règle de compétence détermine d'abord les matières rentrant dans la sphère propre de chaque autorité, L'attribution d'une compétence à telle catégorie d'autorités 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).²

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.336؛ على الدين زيدان، محمد السيد أحمد، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، الجزء الثالث، دار الفكر العربي، مصر، 2002، ص.985.

² - André DE LAUBADERE, Traité de droit administratif, tome 1, 16^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 2001, p.604.

فالاختصاص الموضوعي بالنسبة للوالي مثلاً، يمكن تحديده ومعرفته بالرجوع إلى قانون الولاية، بالإضافة إلى قوانين أخرى، كقانون التهيئة والتعمير، والمراسيم والقرارات الوزارية التي تسند للوالي سلطة إصدار قرارات إدارية.¹

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه عند قيام النصوص القانونية، بتحديدتها لاختصاصات معينة من الناحية الموضوعية، فإنها تنتهج عدّة طرق:

(1) قد تخوّل 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. فالوزراء أو المدراء العامون، ورؤساء المصالح، والولاة، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، قد يخوّل لهم القانون إصدار قرارات معينة، دون مشاركة من أشخاص أو جهات إدارية معينة.²

ويكون الاختصاص كذلك، حتى لو قام صاحب الاختصاص باستشارة جهة معينة، قبل ممارسته لاختصاصه، سواء كانت هذه الاستشارة اختيارية، بأن يلجأ صاحب الاختصاص إلى استشارة جهة أخرى قبل اتخاذ القرار، دون أن

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.62.
² - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.337.

يكون ملزماً بذلك، أو كانت الاستشارة إجبارية، وذلك في حالة وجود نصّ قانوني يلزمه بذلك، تحت طائلة البطلان مع الأخذ بعين الاعتبار أنّ صاحب الاختصاص، قد يكون غير ملزم بالأخذ بما ورد في تلك الاستشارة¹. ومثال ذلك ما أشارت إليه المادة 32 من القانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية²، بنصها: "عندما يتعرّض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، يمكن توقيفه.

يصدر قرار التوقيف المعلّل من الوالي، بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية".

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

وقد يلزم القانون الشخص المختص بإصدار القرار، الأخذ بما ورد في الاستشارة، كما في حالة الرأي المطابق، بحيث يكون صاحب الاختصاص ملزماً

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 74.
² - القانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 15 لسنة 1990.

بالأخذ بالرأي لدى إصداره للقرار.¹ ومثال ذلك: ما ورد في المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، المؤرخ في 28 ماي 1991، الذي يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، من ضرورة الالتزام والتفيد برأي المصالح التقنية للتعمير، عند منح رخصة البناء من طرف رئيس البلدية.²

(2) قد تعهد تلك النصوص لعدّة أشخاص أو هيئات إدارية، ممارسة اختصاص معين كل على حدى. فحينئذ يكون لكل هيئة ممارسة هذا الاختصاص، دون الحاجة لاستئذان 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 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 75.
² - المرسوم التنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28 ماي 1991 يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، الجريدة الرسمية عدد 26 لسنة 1991.
- تنص المادة 41 منه على ما يلي: "عندما يكون إصدار رخصة البناء من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتصرف باعتباره ممثلاً للدولة فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يرسل ملف الطلب في أربع نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير لإبداء رأيها حول المطابقة وذلك في أجل الأيام الثمانية الموالية لتاريخ إيداع الملف.
يجب أن يتبع الملف المرسل في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ إيداعه برأي رئيس المجلس الشعبي البلدي حول مشروع البناء.
وتتولى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية في هذه الحالة تحضير الملف ويرصد لها أجل مدته شهران اثنان لإعادة ثلاث نسخ من الملف مرفقة برأيها وذلك ابتداء من تاريخ استلام هذا الملف".

3) قد تشترط تلك النصوص لممارسة اختصاص ما، مشاركة عدّة أفراد أو هيئات إدارية مستقلة ومتميّزة، بحيث لا يمكن أن يصدر القرار إلاّ بموافقتها جميعاً، فممارسة الاختصاص في هذه الحالة تكون متوقفة على مشاركة عدّة أشخاص أو هيئات أخرى مستقلة، كالقرار الإداري الذي يخصّ عدّة قطاعات معيّنة، أو ما يعرف بالقرارات الوزارية المشتركة.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الاختصاص، يتميز عن الاختصاص الذي يمارس بعد الاستشارة. فالأصل أن الاختصاص الذي يمارس بعد الاستشارة، يكون فيه مصدر القرار حراً في الأخذ أو عدم الأخذ برأي الجهة الاستشارية، أما الاختصاص الذي تشترك فيه عدة هيئات، فلا يمكن أن يصدر القرار إلاّ بعد موافقة كل هذه الهيئات.¹

الفرع الثالث: العنصر المكاني لركن الاختصاص في القرار الإداري.

إنّ المشرع وإن كان أعطى لبعض رجال الإدارة، الحق في ممارسة اختصاصاتهم على كافة إقليم الدولة، كرئيس الجمهورية والوزير الأول، والوزراء، إلاّ

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.338.

أنه كثيرا ما يحدّد النطاق المكاني والإقليمي الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتجاوزه حين ممارسته لاختصاصاته. وبهذا المعنى، فإنه لا يمكن للوالي أن تتجاوز 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 وحدودها اختصاصاته بإصدار القرارات الإدارية"¹. فالاختصاص الوظيفي للموظف إنما هو منوط بالمكان المعين له، لذلك لا يجوز كقاعدة عامّة لأي موظّف تحطي هذا المكان.²

في حين أن الفقيه André DE LAUBADERE عرفه بأنه:

La compétence ratione loci: "Comme on l'a déjà indiqué, la compétence territoriale des autorités centrales s'étend à tout le territoire; au contraire, les autorités administratives régionales, départementales, locales, ont une compétence limitée à des ressorts territoriaux".³

¹ - عوابدي عمار، المرجع السابق، ص.73.

² - حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص.586.

³ - André DE LAUBADERE, Traité de droit administratif, op.cit., p.607.

وحالات عدم الاختصاص التي ترجع إلى هذا العنصر و المرتبطة به، نادرة الحدوث، لأنّ الحدود المكانية لممارسة الاختصاصات الإدارية، عادة ما تكون واضحة المعالم بدرجة كافية. ومن ثمّ فإنّ معظم التطبيقات القضائية في هذا الصدد، تتعلّق بأفراد غيروا مكان إقامتهم من بلدية إلى بلدية أخرى، أو من ولاية إلى ولاية أخرى، ولهذا تصدر القرارات بشأنهم من البلدية أو الولاية التي يوجد فيها محلّ الإقامة الأول، في حين أنّ الاختصاص في هذه الحالة يؤوّل إلى البلدية أو الولاية التي يتبع لها مكان الإقامة الجديد¹.

الفرع الرابع: العنصر الزمني لركن الاختصاص في القرار الإداري.

كثيرا ما يقوم المشرع بتنظيم ممارسة الاختصاص من حيث الزمن، على أن القيود التي يضعها في هذا الخصوص كثيرة ومتعدّدة، فالموظف ليس خالدا في وظيفته، بل تنتهي عند حد معين، يفقد خلاله كلّ صفة في مزاولة اختصاصه. وينطبق الأمر كذلك على المجالس المنتخبة، كالمجلس الشعبي البلدي، والمجلس الشعبي الولائي، فلها مدّة معروفة، ودورات انعقادها محدّدة، بحيث يجب أن

¹ - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق، ص.357.

تحتزمها، لأن مخالفتها تؤدّي إلى بطلان القرارات التي تصدر على خلافها. وعلى هذا بنيت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، وعدم تأجيل آثارها إلى المستقبل، وذلك للاعتبارات المستمّدة من ضرورة استقرار المعاملات. فبجواز هذه الاعتبارات، فإنّ قواعد الاختصاص تحول دون الرجعية والإرجاء، لأنّ في ذلك مساس واعتداء على سلطة السلف أو الخلف.¹

كما أن المشرع قد يحدّد مدّة زمنية معينة، لاتخاذ قرار إداري معيّن. والسؤال المطروح في هذا المقام: ما أثر مضي المدّة على القرار المتّخذ؟، هل يعتبر منتهيا إذا ما انقضت المدّة المحدّدة لاتخاذها؟.

لقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي² في هذا الخصوص، أنّ انقضاء المدّة لا يؤدّي إلى زوال الاختصاص كقاعدة عامة. فهذه المدّة هي مجرد إفصاح عن نية المشرع في سرعة تنفيذ القانون. كما أنّ مخالفة المدّة لا تؤدّي إلى الحكم بإبطال القرار الإداري، إلّا إذا كشف المشرع نيته القاطعة في ذلك، أو إذا كانت المدّة

¹ - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق، ص.353.

² - حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1933/04/07 في قضية « Caisse Régionale Crédit Agricole du Sud-Est » مقتبس عن، سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق، ص.354.

مقررة لمصلحة الأفراد¹. وعلى هذا الأساس، حدد المشرع مدّة لسلطة الوصاية للمصادقة على بعض تصرفات الهيئات اللامركزية، فإذا أنقضت هذه المدّة، فليس لها أن تمارس هذا الاختصاص. وغالبا ما يجعل القانون مضي المدّة قرينة على المصادقة، وهذا ما أشارت إليه المادة 45 من قانون البلدية، حينما نصّت على أنّ قرار الوالي بشأن إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي، التي يشارك فيها عضو له مصلحة فيها، يجب أن يصدر خلال مدّة شهر، وإلا كان باطلا لعدم الاختصاص الزمني².

وفكرة القيود الزمنية على مزاولة الاختصاصات الإدارية، لا تقتصر فقط على حالة تحديد مدّة معينة لممارسة الاختصاص، وإنما تثور بالنسبة للحالات الأخرى غير المقيدة بمدى زمني معيّن. فإذا كان للإدارة سلطة تقديرية في اختيار وقت لممارسة اختصاصها، واتخاذ القرارات التي تندرج في اختصاصها، فإنّ على الإدارة أن تحسن اختيار وقت تصرفها وتدخلها، لأنّ ضرورة استقرار المعاملات، يستلزم ألاّ تبقى المراكز القانونية مهددة بطول المدّة.

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.354.
² - بعلی محمد الصغير، المرجع السابق، ص.71.

وإذا نصّ المشرع على عدم جواز اتخاذ القرار الإداري إلاّ بعد مرور مدّة زمنية معينة، فإنّ القرار المتّخذ قبل حلول الأجل المضروب يعدّ باطلاً.¹

كما تثار أيضا في هذا الوضع مسألة أعمال الحكومة المستقلة. فالقاعدة المسلم بها أنه بمجرد قبول استقالة الوزراء، وحتى تعيين وزارة تخلفها، لا يملك الوزراء المستقيلون إلاّ تصريف الأمور الجارية، وكلّ قرار يصدر على خلاف ذلك، يعدّ بمثابة اعتداء على سلطة الخلف.

وعليه فإنّ المقصود بالعنصر الزمني لركن الاختصاص في القرار الإداري: "تحديد المدى الزمني، الذي يستطيع خلاله صاحب الاختصاص فردا كان أو هيئة إصدار القرار، بحيث لا يجوز إصداره قبل منح الموظف ولاية إصداره، أو بعد انتهاء تلك الولاية بسحبها منه، أو انتهاء خدمته على حسب الأحوال".²

وقد عرفه الفقيه Martine LOMBARD بأنه:

La compétence ratione temporis: n'appartient qu'à l'autorité investie de décision au moment où celle-ci est prise. Un acte ne peut

¹ - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق، ص.353 ؛ حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، لبنان، 1997، ص.137.

² - علي الدين زيدان، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري، الجزء الثالث، دار الفكر الجامعي، مصر، بدون سنة طبع، ص.36؛ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.77.

en être 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 qui en a été déchargée. Afin de maintenir la continuité de l'action administrative, une autorité à laquelle l'investiture a été retirée (telle par exemple qu'un gouvernement à l'endroit duquel une motion de censure a été adoptée) peut cependant adopter des actes ne visant précisément qu'à garantir cette continuité, c'est-à-dire à expédier les affaires courantes.¹

المطلب الثالث: مصادر ركن الاختصاص في القرار الإداري.

إذا كان الاختصاص يعرف على أنه: "القدرة والمكنة على مباشرة عمل إداري"، فإنّ هذه القدرة أو المكنة يتحكّم فيها، أو يكون مصدرها النصّ القانوني، سواء تمثّل هذا النصّ القانوني في تشريع أساسي، أو تشريع عادي أو تنظيم، المهم وفي كلّ الأحوال أنّ الإدارة أو الموظف يتصرف من وحي النصّ القانوني، وبترخيص منه، مما يضيف على عمله المشروعية. وعلى هذا الأساس فإنّ مصادر ركن الاختصاص تتمثل في: الدستور كمصدر أول (فرع أول)، التشريع كمصدر ثاني (فرع ثاني)، التنظيم كمصدر ثالث (فرع ثالث).

¹ - Martine LOMBARD, droit administratif, 6^{ème} édition, Dalloz, paris, 2005, P.208.

الفرع الأول: الدستور كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري.

لقد نص الدستور الجزائري لسنة 1996¹، على الاختصاصات الإدارية لبعض الأشخاص الإداريين، سواء تعلّق الأمر برئيس الجمهورية (أولا)، أو بالوزير الأول (ثانيا).

أولا: اختصاصات رئيس الجمهورية.

لقد نص الدستور الجزائري لسنة 1996، على اختصاصات رئيس الجمهورية، ذات الطابع الإداري، و هذه الاختصاصات تتمثل في سلطة التعيين، وسلطة التنظيم، وسلطة المحافظة على أمن وسلامة الدولة.

1) سلطة التعيين.

¹ - دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية عدد 76 لسنة 1996 المعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية عدد 63 لسنة 2008.

نظرا لموقع رئيس الجمهورية في الهرم الإداري للسلطة التنفيذية، فقد حوله الدستور صلاحية تعيين بعض المسؤولين السامين في الدولة. وفي هذا الصدد تنص المادة 77 من الدستور على أن "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخوّها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية: "...

5- يعين الوزير الأول وينهي مهامه".

كما نصت المادة 79 منه على تعيين أعضاء الحكومة من طرف رئيس الجمهورية، وذلك بعد استشارة الوزير الأول.

كما نصت المادة 78 منه أيضا على جملة من التعيينات المخولة لرئيس الجمهورية وهي:

تعيين رئيس مجلس الدولة، والأمين العام للحكومة، ومحافظ بنك الجزائر، والقضاة، ومسؤولي أجهزة الأمن، والولاة، والسفراء المبعوثين فوق العادة إلى الخارج كما ينهي مهامهم. وطبقا للمادة 101 من الدستور، يعين رئيس الجمهورية ثلث

أعضاء مجلس الأمة، وثلاثة أعضاء المجلس الدستوري بما فيهم الرئيس وذلك طبقاً لنصّ المادة 164، ورئيس مجلس المحاسبة (المادة 170)، خمسة عشر عضواً في المجلس الإسلامي الأعلى (المادة 171)¹.

وينبغي الإشارة إلى أنّ سلطة التعيين المخولة لرئيس الجمهورية، لا تقبل التفويض بأي حال من الأحوال، خاصّة بالنسبة للمؤسسات الدستورية. كما أنّ هذه السلطة قد تمّ توسيعها أكثر بعد صدور المرسوم الرئاسي² رقم 99 - 240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بسلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية.³

2) السلطة التنظيمية.

المقصود بالسلطة التنظيمية الاختصاص المخوّل لرئيس الجمهورية، ممثل السلطة التنفيذية (الإدارة العامة)، بسن قواعد قانونية عامة ومجردة. هذه القواعد على الرغم من أنها تسمى تنظيمات، إلا أنّها لا تختلف من الناحية الموضوعية عن

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص.99.
² - المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بسلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية الجريدة الرسمية عدد لسنة 1999.
³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.50.

القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية. وفي هذا الصدد تنصّ المادة 125 من الدستور على أن: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". فطبقا لهذا النص، فإنّ رئيس الجمهورية يتمتع بممارسة السلطة التنظيمية المتعلقة بتنظيم وتسيير نشاط الإدارة العامّة، بموجب ما يصدره من مراسيم رئاسية.¹

إنّ الحديث عن التنظيم يقود إلى البحث في مجال التشريع، خصوصا وأنّ المؤسس الدستوري قد حدّد مجال التنظيم تحديدا سلبيا، كما ورد في المادة 125 السالفة الذكر، فجعل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة تطل كافة الميادين. وحرصا منه على عدم تداخل الاختصاصات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، سارع المؤسس الدستوري إلى توضيح مجال التشريع، وهذا بموجب المادتين 122 و 123 من الدستور. إذن فالفرق بين التشريع والتنظيم يتمثل في أنّ التشريع يصدر عن السلطة التشريعية من حيث الأصل، ويصدر التنظيم عن

¹ - لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، الجزائر، 2008، ص.101.

السلطة التنفيذية، كما أنّ موضوع التشريع محدد مسبقا بموجب المادة 122 و المادة 123، بينما موضوع التنظيم غير محدد.¹

وإذا كانت القاعدة العامة، أنّ التشريع يصدر عن السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه، فإنه وفي حالات معينة يجوز لرئيس الجمهورية، أن يتولى مهمة التشريع بموجب أوامر، طبقا للمادة 124 من الدستور وذلك في الحالات التالية:

(1) بين دورتي البرلمان.

(2) في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.

(3) في الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور.

وهناك حالة أخرى أوردتها المادة 120 من الدستور، وهي حالة عدم المصادقة على قانون المالية من طرف البرلمان، في أجل أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه لديه، فيجوز لرئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة بموجب أمر.

ومن هنا، فإن هذه الأوامر من الناحية الموضوعية لا تختلف عن الأعمال

التشريعية. ومن الناحية العضوية فهي لا تختلف عن الأعمال الإدارية (قرارات

إدارية)، لصدورها من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية.¹

¹ - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص.53.

وبالتالي، فإن لعملية تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية، أهمية خاصة في هذا المجال، إذ على أساسها يتم تحديد الآثار القانونية المترتبة على تلك الأوامر، ومعرفة ما إذا كانت قرارات إدارية، تخضع لرقابة القاضي الإداري، وربما لرقابة المجلس الدستوري إذا اخطر، أم إذا كانت تكيف على أنها تشريعات ستفعلت من رقابة القاضي الإداري، وتخضع لرقابة المجلس الدستوري.

إن المشرع الجزائري، لم يبين موقفه تجاه الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية، في المجال المخصص للسلطة التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي انعقاد البرلمان، وبالتالي يبقى الإشكال قائما في تحديد طبيعة تلك الأوامر، أي هل أنها تعتبر أعمالا إدارية، أم أنها تشريعات سواء قبل موافقة البرلمان أو بعد تلك الموافقة²؟

فبالنسبة للحالة الأولى، أي قبل موافقة البرلمان على الأوامر، يوجد شبه إجماع فقهي³ على أن تلك الأوامر بالرغم من أن لها قوة التشريع، لأنها تستطيع أن

¹ - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص.18.
² - مراد بدران ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور - النظام القانوني للأوامر- ، مجلة إدارة المجلد 10 ، العدد 2 ، لسنة 2000 ، ص.22.
³ - محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، مقتبس عن ، مراد بدران ، المرجع السابق، ص. 23.

تعدل وتلغي التشريعات، فإنها تظل متمتعة بالطبيعة الإدارية بكل النتائج المترتبة على ذلك، أخذا بالمعيار الشائع للتمييز بين أعمال مختلف الهيئات العامة في الدولة، ألا وهو المعيار العضوي، لذلك يجوز الطعن في تلك الأوامر قضائيا أمام مجلس الدولة طالما أنها تعد أعمالا إدارية، وليست تشريعات. كما أنها طبقا لنص المادة 165 من الدستور يجوز أن تخضع لرقابة المجلس الدستوري، طالما أنها تعد بمثابة تنظيمات وذلك بعد إخطار المجلس بواسطة رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة. ولكن وبما أن البرلمان غير موجود، فإنه لا يتصور عملا ولا يعقل أن يقوم رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري، لذلك فإن خضوع تلك الأوامر لرقابة المجلس الدستوري، تكون مسألة شبه مستحيلة من الناحية العملية.¹

أما بالنسبة للحالة الثانية، أي بعد موافقة البرلمان على الأوامر، فإنها قد أثارت جدلا فقهيًا. فذهب رأي في الفقه² إلى أن الأوامر تظل محتفظة بطبيعتها الإدارية، بالرغم من موافقة البرلمان عليها، ذلك أن تلك الأوامر تكتسب بعد

¹ - مراد بدران ، المرجع السابق، ص.23.

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري ، مقتبس عن ، مراد بدران ، المرجع السابق ، ص.25.

الموافقة عليها من طرف البرلمان قوة التشريع بصفة نهائية، إلا أنها ليست بتشريع بل عملا إداريا، وبالتالي تكون قابلة للطعن فيها قضائيا، كما يمكن للمجلس الدستوري أن يراقبها بعد إخطاره. فالعمل الصادر عن رئيس الجمهورية في هذه الحالة - الأوامر - يعد عملا إداريا صادرا عن سلطة تنفيذية، ولا يغير من هذا الوصف تدخل البرلمان للموافقة عليه، لان العبرة في تحديد العمل هو النظر إلى الجهة التي قامت بإصداره.

إلا أن الرأي الذي يصلح للتطبيق في الجزائر، هو الرأي الراجح في الفقه، الذي يعتبر أن تلك الأوامر حتى وان كانت متمتعة قبل موافقة البرلمان عليها بالطبيعة الإدارية، ومتمتعة بقوة التشريع، فإنها تتحول بعد موافقة البرلمان عليها إلى تشريعات، شأنها في ذلك شأن التشريعات الصادرة من البرلمان، بكل ما يترتب على ذلك من نتائج. وبما أن الجزائر لا تأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، فمعنى ذلك أنه لا يجوز الطعن فيها قضائيا بعد موافقة البرلمان عليها، وبالتالي ستبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري إذا ما تم إخطاره بطبيعة الحال.¹

¹ - مراد بدران ، المرجع السابق ، ص.25.

3) سلطة المحافظة على أمن وسلامة الدولة.

من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني.

وبالرجوع إلى الدستور، فإن لرئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطنيين، التدابير اللازمة والإجراءات الكفيلة بدرء ذلك الخطر، وبالتالي الحفاظ على النظام العام. ومن أهم الوسائل التي جعلها الدستور من اختصاصه الحصري في هذا المجال، الإشارة إلى إعلان الحالات التالية:

أ) حالي الحصار والطوارئ:

وقد أشارت المادة 91 من الدستور إلى حالي الحصار والطوارئ، بقولها: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ و الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة الوزير الأول، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري. ويتخذ التدابير لاستتباب الأمن ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان".

من خلال هذه المادة يتضح أن إعلان كلا من حالي الحصار والطوارئ هو من اختصاص رئيس الجمهورية، حتى ولو اشترطت هذه المادة اجتماع المجلس الأعلى للأمن. واستشارة بعض الشخصيات، وهم رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري.

وإذا كان المؤسس الدستوري الجزائري، لم يحدد بالضبط المدة التي يجوز فيها تقرير حالي الحصار والطوارئ،¹ على عكس ما هو معمول به في الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة 36 منه،² والأمر رقم 60-372 المؤرخ في 15 افريل 1960، المعدل لقانون 03 افريل 1955، المتضمن إعلان حالة الطوارئ،³ حيث حددت المدة ب 12 يوما، ولا يجوز تمديدها إلا بإذن من البرلمان. فإن المؤسس الدستوري الجزائري، أوجب أن يتم إعلانها لمدة زمنية معينة، ومعنى ذلك أن رئيس الجمهورية

¹ - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2008، ص.131-162.

² - تنص المادة 36 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على إن: "تعلن حالة الحصار في مجلس الوزراء ولا يجوز أن تمتد إلى أكثر من 12 يوما إلا بإذن من البرلمان".

"L'etat de siege et décrété en conseil des ministres sa prorogation au dela de douze jours ne peut être autorisée que par le parlement".

مقتبس عن، مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص.131.

³ - الأمر رقم 60-372 المؤرخ في 15 افريل 1960، المعدل لقانون 03 افريل 1955، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، مقتبس عن، مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص.162.

ملزم بتحديد مدة معينة لحالي الحصار والطوارئ، كما اشترط ضرورة موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، وذلك في حالة تمديدهما.¹

ب) الحالة الاستثنائية:

أشارت المادة 93 من الدستور إلى الحالة الاستثنائية بنصها: "يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلاّ بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء".

¹ - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص.131.

لا شك أن هذه المادة تمكن رئيس الجمهورية من ممارسة سلطات واسعة وخطيرة، حيث تصل هذه السلطات إلى اتخاذ كل الإجراءات التي تتطلبها مواجهة الأسباب التي أدت إلى تقرير الحالة الاستثنائية، وذلك بهدف العودة إلى الأوضاع الدستورية إلى حالتها العادية.¹

ج) حالة الحرب:

أمّا حالة الحرب فقد أشارت إليها المادة 95 منه بنصها "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصّت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة".²

ثانيا: اختصاصات الوزير الأول.

¹ - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص.188.
² - دستور الجزائر لسنة 1996، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

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, فإنّ الوزير الأوّل يتمتّع هو الآخر بهذه السلطة والتي حولها إياه صراحة

الدستور, فيعين في الوظائف العليا في الدولة على اختلاف أنواعها, إلاّ ما خولته

النصوص الدستورية صراحة لرئيس الجمهورية.

طبقا لما نصت عليه المادة 85 في فقرتها الرابعة من الدستور: "يعين في

وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ودون المساس بأحكام المادتين 77

و78 السابقتين الذكر".¹

2) السهر على حسن سير الإدارة العامة.

¹ - عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر، 2009، ص.70.

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 تكون تحت سلطة الوزير الأول،
لأنّ هذا الأخير هو من أعدّ مخطّط عمله تنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية، وتعهّد
أمام البرلمان كل غرفة على حدى بتنفيذه. ومن ثمّ يعود له أمر تنظيم جهاز الإدارة،
وأن يصدر من التعليمات ما يراه يتماشى وحسن سير الإدارة.¹ وفي هذا الصدد
فقد نصّت المادة 79 في فقرتها الثانية والثالثة من الدستور على أن: "ينفذ الوزير
الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة. يضبط الوزير
الأول مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه على مجلس الوزراء".

كما نصت المادة 80 في فقرتها الأولى والثالثة منه على أن: "يقدم الوزير
الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس الشعبي
الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

¹ - بوضياف عمار ، المرجع السابق ، ص.93.

يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني".

كما نصت المادة 85 سابقة الذكر في فقرتها الخامسة، على أن الوزير الأول يسهر على حسن سير الإدارة العمومية.¹

(3) توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة.

لم يفرض الدستور الجزائري حدًا أدنى أو أقصى من الوزارات، ومن ثم فإنّ تنظيم الطاقم الوزاري هو من صلاحيات الوزير الأول. فبعد تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة، يتولى الوزير الأول بموجب ما يصدره من مراسيم تنفيذية، بيان صلاحيات كل وزير ضمن التوليفة الحكومية. فهو إذن من يقسم العمل بين الوزراء، ويضبط الاختصاص تفاديا لتنازع الاختصاص.²

(4) سلطة التنظيم.

¹ - دستور الجزائر لسنة 1996، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.
² - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص.94.

تتجلى السلطة التنظيمية للوزير الأول من خلال التوقيع على المراسيم التنفيذية، وذلك بعد موافقة رئيس الجمهورية حينما يقوم بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، طبقاً لما نصّت عليه المادة 85 في فقرتها الثانية والثالثة من الدستور. على أن يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات، كما يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية.

ونصت المادة 2/125 منه على أنّ "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"

وإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة وواسعة، كما تمت الإشارة إليه سابقاً، فإنّ السلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة ومقيدة بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، والتنظيمات الصادرة عنه وعن رئيس الجمهورية¹.

الفرع الثاني: التشريع كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري.

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.55.

يعد التشريع من المصادر الأساسية لركن الاختصاص 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، نظرا لارتباطها بالقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وهذا طبقا لما نصّت المادة 2/85 و المادة 2/125 من الدستور سابق الإشارة إليهما. فغالبا ما نجد القوانين تنص على القواعد العامة، وتترك مهمة التنظيم والتفصيل للسلطة التنفيذية، عن طريق الوزير الأول¹. وفي هذا الصدد ينبغي الإشارة مثلا إلى المادة 52 من القانون رقم 29/90، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير² التي تنصّ على ما يلي: "تشرط رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمسّ الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج.

¹ - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص.96.
² - القانون رقم 29/90، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 لسنة 1990.

تحضر 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، فهذه المواد بينت القواعد العامة لكل من رخصة البناء ورخصة التجزئة ورخصة الهدم، وتركت أمر تحضيرها وتسليمها عن طريق التنظيم.¹

وفعلا صدر المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991، الذي يحدّد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.²

أما بالنسبة للأجهزة اللامركزية فقد حدد قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990³، المعدّل والمتمم بالأمر رقم 05-04 المؤرخ في 18

¹ - تنص المادة 57 منه على ما يلي: "تشرط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم لاثنتين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها.

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

² - المرسوم التنفيذي رقم 91-176 الجريدة الرسمية العدد 26 لسنة 1991.

³ - القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، المعدّل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 15 لسنة 1990.

جويلية 2005، الاختصاصات الإدارية للوالي، 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 المذكور أعلاه، والتي تقضي بأن: "ينشط الوالي وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط باستثناء:

- القطاع التربوي والتنظيم في مجال التربية والتعليم.
- وعاء الضرائب و تحصيلها.
- الرقابة المالية للنفقات العمومية و تصفيتها.
- إدارة الجمارك.
- مفتشية العمل.
- مفتشية الوظيف العمومي.

المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية".

والحكمة من استثناء هذه القطاعات واضحة وجلية، ذلك أن هذه

القطاعات ذات نشاط وطني، وأهميتها ليست محصورة في إقليم ولاية واحدة، مما

يقتضي توحيد الجهة المشرفة على رقابتها وتسييرها، لضمان حسن سيرها وأداءها.

أما اختصاصاته الواسعة والكثيرة جدا، فيتولى تنفيذ القوانين والتنظيمات.

وهذا ما نصت عليه المادة 95 من القانون نفسه، 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، وآلية

قيام الوالي بتنفيذ هذه النصوص، هي إصدار القرارات الإدارية الولائية، تطبيقا

للمادة 103 حيث نصت على ما يلي: "يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات

المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا

الباب". كما يتولى الوالي في مجال الضبط الإداري، السهر في حدود اختصاصاته

على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم. كما يعدّ المسؤول عن المحافظة على النظام

العام، والأمن والسلامة والسكينة العامة، حسب ما قضت به المادة 95 والمادة 96 من القانون السابق ذكره. ومن أجل ذلك توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن، لتطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في المادة 96 أعلاه¹.

أما باعتباره ممثلاً للولاية، فإن اختصاصاته تتمثل في التنفيذ، فموقع الوالي على رأس الجهاز التنفيذي للولاية، يخول له مهمة تنفيذ القرارات التي تنتج عن مداورات المجلس الشعبي الولائي، طبقاً لما قضت به المادة 83 من قانون الولاية، التي تنص على ما يلي: "ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداورات المجلس الشعبي الولائي". ومن مهام التنفيذ التي يقوم بها الوالي، السهر على إشهار مداورات المجلس الشعبي الولائي وأشغاله. كما يسهر على إقامة وحسن تسيير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية. كما أن الوالي يختص بالصلاحيات المالية على مستوى الولاية، وفقاً لإجراءات المحاسبة المعمول بها. وطبقاً لهذا الاختصاص، فإنّ الوالي يعدّ المستوى التقني لمشروع الميزانية، ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس

¹ - عشي علاء الدين ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ن الجزائر ، 2006 ، ص.86.

الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بالصرف الرئيسي، وهذا ما نصّت عليه المادة 88 من نفس القانون.¹

ولا يقتصر الأمر على ذكر اختصاصات الوالي في قانون الولاية، أو قانون البلدية فقط، وإنما هناك نصوص قانونية أخرى حددت اختصاصات الوالي كقانون التهيئة والتعمير سابق الذكر. وقد حوّل للوالي اختصاص تسليم رخصة البناء، ورخصة التجزئة.²

الفرع الثالث: التنظيم كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري.

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

¹ - عشي علاء الدين ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، المرجع السابق ، ص.93.
² - تنص المادة 66 القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير على ما يلي: "تسلم رخصة التجزئة أو رخصة البناء من قبل الوالي في حالة:
- البناءات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية.
- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الإستراتيجية.
- اقتطاعات الأرض والبناءات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد 44، 45، 46، 48، 49 أعلاه التي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي مصادق عليه".

فقد نصت المادة 85 من الدستور سالفه الذكر، في فقرتها الثالثة، على أن يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات. فالوزير الأول عن طريق اختصاصه بإصدار المراسيم التنفيذية يقوم بتنفيذ التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية.¹

ولا يقتصر الأمر على الوزير الأول فقط، بل حتى على الوزراء على مستوى الطاقم الحكومي. فالمرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ²، يخول لوزير الداخلية، صلاحيات واسعة من أجل المحافظة على النظام والأمن العموميين. هذه الصلاحيات تحول له اتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام عن طريق إصدار قرارات إدارية، كذلك يختص وزير الداخلية، بوضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ، عبر كامل التراب الوطني.

كما أن المرسوم نفسه يعطي صلاحيات واسعة للوالي في المحافظة على النظام العام والأمن العام. فبموجب هذا المرسوم، يختص الوالي في حدود دائرته الإقليمية،

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

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

باتخاذ كافة التدابير اللازمة لحفظ النظام العام عن طريق إصدار قرارات إدارية. كما يختص أيضا بوضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ على مستوى الولاية.¹

هذا بالنسبة للسلطة التنظيمية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، أما بالنسبة للسلطة التنظيمية التي يتمتع بها الوزير الأول، فإنها تحدد العديد من الاختصاصات. إن على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي. فالوزير الأول يقوم بتوزيع الاختصاصات بين أعضاء الطاقم الحكومي، وهي كثيرة ومنها على سبيل المثال:

- المرسوم التنفيذي رقم 91-446، المؤرخ في 16 نوفمبر 1991، المتضمن صلاحيات وزير الثقافة.
- المرسوم التنفيذي رقم 94-33، المؤرخ في 18 جانفي 1994، المحدد لصلاحيات وزير العمل والضمان الاجتماعي.
- المرسوم التنفيذي رقم 94-271، المؤرخ في 7 سبتمبر 1994، المحدد لصلاحيات وزير التربية.
- المرسوم التنفيذي رقم 96-66، المؤرخ في 27 جانفي 1996، المحدد لصلاحيات وزير الصحة والسكان.²

¹ - بوضياف عمار ، المرجع السابق ، ص.104.

² - بوضياف عمار ، المرجع السابق ، ص.108.

المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة على ركن الاختصاص في القرار الإداري.
تتمثل القاعدة العامة في أن تباشر السلطة الإدارية صلاحياتها أو اختصاصاتها بنفسها، إذا ما عهد إليها الدستور، أو القوانين، أو اللوائح بذلك، بحيث لا يجوز لها أن تتنازل عنها لغيرها، لأن مباشرة الاختصاص حينها يكون واجبا قانونيا عليها، وليس حقا لها. إلا أنه يجوز استثناء للإدارة وتطبيقا لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، أن تتنازل 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 على ركن الاختصاص في القرار الإداري، لما له من أهمية كبرى في مجال تنظيم وحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتقريب خدمات الإدارة من المواطن. هذا وتجدر الإشارة إلى أن التفويض له تطبيقات واسعة في المجال العملي، 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 مرؤوسه ليباشرها دون الرجوع إليه، مع بقاءه مسؤولا عن تلك الاختصاصات المفوضة. فالتفويض لا يعني ترك الرئيس الإداري لجميع سلطاته واختصاصاته، بل هو مجرد طريقة أو إجراء لضمان انجاز الأعمال الإدارية بسرعة وبكفاية. ويتبع ذلك أن يكون للمفوض الحق دائما في إلغاء التفويض، كما يملك تعديله اتساعا وضيقا، بحسب متطلبات العمل.¹

¹ - خالد خليل الطاهر، المرجع السابق، ص.143.

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

وقد يكون لاصطلاح التفويض في معنى 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 بمعنى 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 إنشائية في إصدار القرار.²

وقد عرفه الفقيه الفرنسي Christine ROUAULT بما يلي:

« La délégation a pour objet, de la part d'une autorité administrative, de charger une autre autorité, qui lui est

¹ - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص.320.

² - علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2004، ص.693.

hiérarchiquement subordonnée, d'agir en son nom, dans certains cas déterminés».¹

والقاعدة المقررة في النظام الإداري، أنّ التفويض يجب أن يكون دائما جزئيا، وأن تفويض السلطة بكاملها يعد مخالفة للقواعد العامة. على أنه إذا أجاز المشرع لسلطة ما ممارسة كل الاختصاصات التي تتمتع بها سلطة أخرى، فلا بد من احترام إرادته، لأن المشرع في الأخير هو الذي يخلق الاختصاص، ويحدد من يمارسه وفقا للقواعد الدستورية. ومع ذلك يجب التأكيد هنا على انه إذا فعل المشرع ذلك، فإن هذا لا يعتبر تفويضا، وإنما إسناد هيئتين لممارسة ذات الاختصاص.²

فالتفويض نظام فرضته تطورات الحياة التي حتمت ممارسة الاختصاص من غير صاحبه الأصلي، تحقيقا لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطرادا. فهو استثناء يرد على مبدأ شخصية الاختصاص، لذا فقد ظهر التفويض كإجراء يمكن اللجوء إليه، لمواجهة حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل، حيث يعتبر خروجاً عن القاعدة العامة أو الأصل العام في مباشرة الاختصاص. كما يعتبر الوسيلة القانونية للتخفيف من حدة التركيز في الوظيفة الإدارية. فالوزير مثلا لا يمكنه التصرف في

¹ - Christine ROUAULT , Droit administratif , Gualino editeur , Paris , 2005 , p.290.

² - زكريا المصري ، أسس الإدارة العامة ، دار الكتب القانونية ، مصر ، 2007 ، ص.207.

كل صغيرة وكبيرة على كافة إقليم الدولة، لذلك كان لزاما عليه أن يفوض جزء من اختصاصاته للمدراء المتواجدين على مستوى الأقاليم، مع بقائهم تحت إشرافه ورقابته.

والتفويض وفقا للفقہ الأمريكي، لا يتخذ شكلا معينا، فيمكن أن يكون كتابيا، وهذا في أغلب الأحيان. ويمكن أن يكون شفهيًا، كما يمكن أن يكون صريحا، ويمكن أن يكون ضمنيا، هذا من حيث الشكل. أما من حيث المدة، فيمكن أن يكون مطلقا، ويمكن أن يكون مقيدا بزمن معين¹.

وللتفويض أهمية كبيرة، فهو يؤدي إلى السرعة في إصدار القرارات، أي الاقتصاد في الوقت وفي تقديم الخدمة، وتخفيف العبء على 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 على السلبية والروتين.

¹ - 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 وزارية¹. وإذا كان هذا هو المقصود بالتفويض، إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن هذا التفويض لكي يكون صحيحا، 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:

أولا: 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. ولكن على الرغم من ذلك فقد نص صراحة على تفويض الاختصاص لأشخاص

¹ - خالد خليل الطاهر، المرجع السابق، ص.143؛ عبد الفتاح محمد سعيد، الإدارة العامة، الطبعة الخامسة، المكتب العربي الحديث، مصر، 1987، ص.221.

أو هيئات إدارية أخرى، وذلك على سبيل الاستثناء، بحيث يكون لهؤلاء الأشخاص أو الهيئات الإدارية التي فوض إليها الاختصاص، الحق في ممارسة هذا الاختصاص في الحدود التي رسمها القانون¹. وفي هذا الصدد فقد نصّت المادة 27 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 1988/07/04، 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 قانوناً سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها وعلى صحّة توقيع الموقعين"².

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

¹ - خالد خليل الطاهر، المرجع السابق، ص.158.

² - المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 1988/07/04، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية عدد 27 لسنة 1988.

المصلحة تفويضاً بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية"¹.

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 فقد نصت المادة 87 من دستور 1996، على أنه "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء 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 77 و78 و91 ومن 93 إلى 95 و97 و124 و126 و127 و128 من الدستور"².

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الجريدة الرسمية عدد 13 لسنة 1990.
² - لمزيد من المعلومات حول هذه الأحكام، راجع: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.67.

ثانيا: أن يكون النص القانوني الذي يتضمن التفويض، من ذات المرتبة التي نصّ عليها الاختصاص: وعليه إذا كان اختصاص الأصيل قد تضمنه الدستور، كما هو الشأن بالنسبة لاختصاصات رئيس الجمهورية، والوزير الأول، فإنّ التفويض لا يجيزه ولا يمنعه إلا نص دستوري، من نفس مرتبته. ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 77 من دستور 1996، في فقرتها السادسة بقولها: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزء من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور".

ونفس الحكم يطبق على اختصاصات الأصيل، إذا كان واردا في قانون عادي أو نص تنظيمي.¹

ثالثا: أن يكون التفويض جزئيا: والمقصود بذلك ألا يشمل التفويض كلّ

اختصاصات الأصيل، بل لابدّ أن يمسّ جانبا أو جزء فقط من صلاحياته، لأنّ

تفويض السلطة بكاملها أمر فيه مخالفة للقواعد العامة. لذا فإنّ النصوص القانونية

تستخدم كلمة "بعض" أو "جزء" للدلالة على التفويض الجزئي، أو تنصّ على

اختصاص أو اختصاصات معينة، يمكن لصاحب الاختصاص الأصيل أن يفوضها

إلى أحد الموظفين². وفي هذا الصدد، يمكن الإشارة إلى ما نصت عليه المادة 77

من قانون البلدية على انه: "يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض تحت

¹ - خليفي محمد ، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان ، السنة الجامعية 2007 - 2008 ، ص.43.

² - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، الطبعة السابعة ، دار الفكر العربي للطباعة والنشر ، مصر ، 1987 ، ص.118.

مسؤوليته أي نائب أو موظف في البلدية استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام الخاصة بالتصريحات المذكورة أعلاه. يرسل قرار التفويض إلى الوالي والنائب العام لدى مجلس القضاء المختص"¹.

رابعاً: عدم التفويض في الاختصاصات المفوضة: ومؤدى هذا 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"².

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

الفرع الثالث: أنواع التفويض.

¹ - القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990، المتضمن قانون البلدية، سابق الإشارة إليه.
² - شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتفويض التشريعي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009، ص.67.

للتفويض أنواع عديدة فمنها التفويض المباشر، والتفويض غير المباشر. فأما التفويض المباشر فإنه يعني، ذلك التفويض الذي يصدر عن سلطة أعلى في السلم الوظيفي من سلطة الأصيل، فتفوض بعضا من اختصاصات هذا الأخير إلى غيره مباشرة، دون أي عمل مستقل من جانبه، وبغض النظر عن إرادته. وأما التفويض غير المباشر، فهو يتم على مرحلتين، حيث يستلزم أن يصدر نصّ يسمح بالتفويض إلى إحدى السلطات التي تقوم باستخدام هذه المكنة، بإصدار قرار التفويض الذي يعتبر قرارا غير مباشر بالتفويض¹.

وبالإضافة إلى ذلك، يوجد التفويض الاختياري، والتفويض الإلزامي. فأما التفويض الاختياري، فهو الذي يكون للأصيل فيه حرية الاختيار في استعمال رخصة التفويض، فقد تكون له الرغبة في تفويض بعض اختصاصاته، وقد لا تكون له رغبة في ذلك بحسب إرادته. وأما التفويض الإلزامي، فإنه يتحقق عندما يكون الأصيل ملزما بتفويض بعض سلطاته، على النحو الذي يشير إليه النصّ الآذن به، فالأصيل لا يملك أي حرية أو إرادة في استعمال رخصة التفويض.

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

ومنها كذلك التفويض البسيط، والتفويض المركب. فأما التفويض البسيط فيتحقق إذا فوض صاحب الاختصاص الأصيل بعض صلاحياته إلى شخص واحد، فيفوض عمليات التخطيط مثلا إلى شخص وعمليات التنفيذ لشخص آخر. أما التفويض المركب فهو الأكثر استخداما، لتعدد الأنشطة والميادين التي يتدخل فيها الأصيل، 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 الأصيل إلى غيره من المرؤوسين الإداريين. ومن هنا 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

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

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 توقيع بعض القرارات الإدارية، بدلا من صاحب الاختصاص الأصلي، لكن تحت رقابة ومسؤولية هذا الأخير. إذن فتقتصر صلاحية المفوض إليه في هذه الحالة، على التوقيع المادي على مشروع القرار وإضفاء الصفة الرسمية عليه¹.

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

¹ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص.129؛ علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص.297.

وإذا كانت هناك بعض النقاط المشتركة التي تجمع بين هذين النوعين، فهناك

أوجه اختلاف جوهرية تتمثل في:

1) أنّ تفويض الاختصاص هو إعادة لتوزيع قواعد الاختصاص، إذ يؤدي إلى

نقل الاختصاص كلية من المفوض إلى المفوض إليه، مما يؤدي إلى حرمان صاحب

الاختصاص الأصيل من ممارسة الاختصاص طيلة مدة التفويض، مادام التفويض

قائما وساري المفعول من الناحية القانونية. بينما لا يعدّ تفويض التوقيع إعادة

لتوزيع الاختصاص، إذ تقتصر سلطة المفوض إليه على القيام بعمل مادّي، يتمثل

في التوقيع على مشروع القرار الإداري، وإضفاء الصفة الرسمية عليه، لهذا لا يجرد

تفويض التوقيع صاحب الاختصاص الأصيل من اختصاصه، والتوقيع على القرارات

الإدارية بجانب المفوض إليه.

2) يعدّ تفويض التوقيع تفويضا شخصيا، يوجه إلى 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 على ذلك

انقضاء أو انتهاء التفويض، إذا انتهت لأي سبب من الأسباب خدمات المفوض

أو المفوض إليه، أو تغيرت أوضاعهم ومراكزهم الوظيفية. أما تفويض الاختصاص، فإنه يعدّ تفويضا وظيفيا، يوجه إلى 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 حالة تفويض الاختصاص، يتمتع القرار الإداري الصادر بقيمة قانونية معادلة لقيمة القرارات الإدارية الصادرة عن المفوض إليه، إذ تنسب القرارات الصادرة في هذه الحالة إلى المفوض إليه، وترتبط قوتها القانونية بدرجة المفوض إليه في الهرم الإداري.

بينما تتمتع القرارات الإدارية في حالة تفويض التوقيع، بقيمة قانونية معادلة أو مساوية للقيمة القانونية للقرارات الصادرة عن المفوض صاحب الاختصاص الأصيل.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 على ممارسة اختصاصاته، كأن يتغيّب 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 بدّ أن ينظمه المشرع، بحيث إذا أغفل هذا الأخير عن تنظيمه أصبح مستحيلا قانونا. إذن فالحلول هو وسيلة غير مباشرة لممارسة الاختصاص، بموجبها يحال اختصاص

الأصيل الغائب أو غير القادر على ممارسة اختصاصاته، سواء كان عدم القدرة مادية أو قانونية، بقوة القانون إلى موظف آخر، مع منح قرارات المحال إليه الاختصاص، ما لقرارات الأصيل من قوة إلزامية. ويقصد بالغياب عن العمل الذي يكون سببا للحلول، ليس فقط الغياب في إجازة، بل الغياب بمعناه الواسع، سواء نشأ بسبب شغور الوظيفة، أو الغياب في مهمة رسمية، أو غير ذلك من الأسباب التي تحول دون تواجد الأصيل في مكان عمله. 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 الأصيل قد قام به مانع أو عذر وأنه من الجسامة، بحيث يحول بينه وبين ممارسة اختصاصاته.¹

ويستخدم في اللغة القانونية اصطلاح (la suppléance)، للدلالة على الحلول بمعناه المتقدم، وذلك حينما يحل الشخص المعين قانونا محل صاحب الاختصاص الأصيل في حالة تغييه لسبب أو لآخر، كما يستخدم مصطلح (la substitution)، للدلالة على حلول الرئيس محل المرؤوس، أو حلول جهة الوصاية

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.65.

الإدارية محل الهيئة اللامركزية، لامتناعها أو أحجامها عن القيام بالتصرف القانوني. بينما يستخدم في اللغة القانونية العربية اصطلاح الحلول، للدلالة على الحالتين السابقتين، رغم الفوارق الجوهرية التي تفصل بينهما، وتميّزهما عن بعضهما البعض¹. ويتميّز الحلول عن التفويض من جوانب عدة. فمن حيث السند القانوني، إذا كانت مشروعية التفويض وصحته، تقتضي صدور قرار إداري بالتفويض، ومن هذا القرار الإداري يستمدّ المفوض إليه صلاحية ممارسة الاختصاص بإصدار قرارات إدارية. فإنّ الحال يستمدّ صلاحيته في ممارسة الاختصاصات من النص التشريعي مباشرة، لذلك يعتبر القرار الإداري بتكليف الحال قراراً إدارياً كاشفاً وليس منشئاً.

ومن حيث حرية صاحب الاختصاص في الاختيار، يتمتّع صاحب الاختصاص الأصيل بجرية واسعة في اختيار المفوض إليه. بينما لا يملك صاحب

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

الاختصاص الأصيل في حالة الحلول أي حقّ في اختيار الحال، فالنص التشريعي يحدّد مسبقاً شخص الحال.¹

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

ويختلف التفويض عن الحلول من حيث النهاية كذلك، فيأخذ التفويض نهايته بانقضاء مدّة التفويض، حينما يكون مؤقتاً 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 الأصيل لمزاولة مهامه، كأن يقطع إجازته ويعود لعمله، وأحياناً تكون عودة صاحب الاختصاص

¹ - حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار أبو المجد للطباعة بالهرم، مصر، 2001، ص.580؛ محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر العربي، مصر، 2004، ص.120.

الأصيل لمنصبه خارجة عن إرادته، تحددها ظروف خارجية 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) اقتزان الحلول بوجود نصّ تشريعي، يحدّد الشخص الذي يحل محلّ صاحب الاختصاص الأصيل: 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 مباشرة². وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى المادّة 88 من دستور 1996 بنصها: "إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن يجتمع المجلس الدستوري وجوبا وبعد أن يثبت حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع.

¹ - خالد خليل الطاهر ، المرجع السابق ، ص.169؛ علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص.700.

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

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدّة أقصاها خمسة وأربعون يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور.

وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين يوما يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة.

في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وتبلغ فورا شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا.

يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدّة أقصاها ستون يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية.¹

¹ - دستور الجزائر لسنة 1996، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

2) تغيب صاحب الاختصاص الأصيل، أو عدم المقدرة القانونية أو المادية على ممارسة الاختصاص، لوجود مانع مادّي أو قانوني يحول دون ذلك.¹

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 على حالة الحلول الأخيرة، لما فيها من مساس باستقلالية الجماعات اللامركزية، فإن القضاء الإداري يجد من تطبيقها، فلا يجيز الحلول إلاّ بشروط معينة وهي:

- أ- إصدار الأمر إلى صاحب الاختصاص الأصيل، سواء كان هذا الأمر صادرا إلى المرؤوس، أو أن القانون ألزم الهيئة اللامركزية بالقيام بعمل معين وجوبا.
- ب- أن يكون القانون قد نصّ صراحة على الحلول، وفي هذه الحالة فإن الحلول لا يجوز إلاّ في الأحوال التي حدّدها القانون بالذات.
- ج- تقاعس صاحب الاختصاص الأصيل أو امتناعه عن القيام بهذا العمل الذي ألزم به القانون، رغم إعدار وتنبية الرئيس أو الجهة الوصية.²

الفرع الثالث: أنواع الحلول.

تتمثّل أنواع الحلول في:

¹ - علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص.700.
² - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص.69.

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

➤ حلول الرئيس محل المرؤوس، وحلول السلطة الوصية محل السلطة اللامركزية. فبالنسبة لحالة الرئيس محل المرؤوس¹: 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 مظهرا من مظاهر

السلطة الرئاسية.²

فإذا امتنع المرؤوس أو تراخى عن اتخاذ القرار أو التصرف الذي كان ينبغي

عليه إصداره، فإنه يحق للرئيس أن يحل محله في ذلك، ضمانا لحسن سير العمل

الإداري بانتظام داخل الوحدة الإدارية، وذلك في حالة ما إذا كان الرئيس الإداري

يتمتع بسلطة الرقابة الرئاسية على أعمال المرؤوس³.

¹ - وهذه الحالة لا تكون بسبب غياب المرؤوس أو حصول مانع حال دون ممارسته لاختصاصاته.
² - يقصد بالسلطة الرئاسية: " مجموعة الاختصاصات والسلطات التي تنتقل للرئيس الإداري على مرؤوسيه، وتشمل المرؤوس في شخصه وفي أعماله". لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، راجع: محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، سنة 2001، ص.149.
³ - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص.175.

ومع ذلك ينتقد بعض الفقهاء¹ هذه السلطة، باعتبار أنّ القاعدة العامة في مجال السلطة الرئاسية، أن الرئيس الإداري لا يستطيع الحلّ محلّ مرؤوسه، في إصدار قرار هو من اختصاص هذا الأخير، حتى ولو امتنع عمدا عن القيام بذلك، ويعود ذلك لسببين.

السبب الأول: أنّ ذلك يتعارض مع منطق التدرج الرئاسي ذاته، الذي يفترض تقسيم العمل والاختصاصات بين أكثر من درجة من درجات السلم الرئاسي.

السبب الثاني: أنّ ذلك يضر بمصلحة صاحب الاختصاص نفسه، إذ يجرمه من قاعدة الفحص المزدوج، هذه القاعدة التي تحتم أن يبحث موضوعه على مستويين من مستويات السلم الرئاسي، علاوة على أنّها تؤدي إلى شيوع الاختصاص، ممّا يؤثّر على حقّ الأفراد في المراجعة القضائية ضدّ هذه الأعمال.

ولا يعني هذا أن تضيع مصالح الأفراد إلى الأبد، فالرئيس الإداري يستطيع إجبار مرؤوسه على إصدار القرار، مستعملا في ذلك سلطة التأديب. فهو يستطيع أن ينزل به من الجزاءات التأديبية، ما يجبره على القيام بالتصرف.

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

بيد أنّ هذا النقد يفترض أنّ الرئيس الإداري، قد اغتصب سلطة واختصاص
مرؤوسه دون مبرّر أو سند، في حين أنه يفترض أنّ المرؤوس قد امتنع أو تقاعس
عن إصدار القرار، أو التصرف الذي كان من الواجب عليه قانوناً إصداره، فيعدّ
هذا الامتناع أو التقاعس سبباً كافياً لتصدّي الرئيس والحلول محل مرؤوسه، ضماناً
لحسن سير العمل الإداري. وهذا هدف مشروع، وذلك استناداً إلى مبدأ ضرورة
سير المرفق العام بانتظام واطراد، وهذا هو السند القانوني لحق السلطة الرئاسية في
الحلول.¹

أمّا بالنسبة لحلول السلطة الوصية محلّ السلطة اللامركزية، فإن الأمر يتعلق
بالأعمال السلبية للجهات اللامركزية، ذلك أنه إذا امتنعت إحدى هذه الجهات
عن إتيان عمل معين أو تصرف محدّد، 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 تحلّ محلّ جهات الإدارة اللامركزية في مباشرة ما امتنعت
تلك الأخيرة عن القيام به. وعادة ما يسبق هذا الحلول دعوة من جهة الوصاية

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

للهيئة اللامركزية، لتباشر العمل الذي تقاعست أو امتنعت عن القيام به، رغم وجوبه قانونا، فإن هي أصرت على موقفها، كان لجهة الوصاية أن تحل محلها في إصدار القرار الذي امتنعت عن اتخاذه، والذي يعدّ في هذه الحالة صادرا عن الهيئة اللامركزية ولحسابها.¹

ومن أمثلة ذلك، ما نصت عليه المادة 146 من قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المعدّل والمتّم على أنه : "إذا ظهر عجز في تنفيذ الميزانية يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يتّخذ جميع التدابير اللازمة لامتنعاص هذا العجز وتحقيق التوازن الدقيق للميزانية الإضافية الخاصة بالسنة المالية الموالية.

وإذا تخلف المجلس الولائي عن اتخاذ التدابير الضرورية لاستدراك العجز يتولى وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية أخذ التدابير وتحديدتها وإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر"².

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

² - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2004 ، ص.150.

كما نصت عدّة مواد من قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المعدّل والمتّمم، على استعمال سلطة الحلول من قبل الوالي، على الهيئات المحلية البلدية باعتباره جهة وصاية، ومن ذلك على سبيل المثال المادّة 81 التي تنصّ على أنّه : "يمكن للوالي أن يتّخذ كل الإجراءات الخاصّة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك". كما نصت المادّة 82 على أنّه : "يمكن للوالي أن يحل محلّ رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين بموجب قرار معلّل لممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في بلدين أو عدّة بلديات مجاورة" ، كما نصت المادّة 154 من نفس القانون على أنّه: "يمكن للوالي أن يسجّل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية طبقا للتشريعات السارية المفعول".

إذن فمعظم المواد السابق ذكرها، تخول للوالي سلطة الحلول محلّ رؤساء المجالس الشعبية البلدية، واتخاذ كافة الإجراءات الرامية إلى الحفاظ على النظام

العام، بشرط تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بذلك، أو رفض تعليمات الوالي الصادرة في هذا الشأن، وذلك بعد إنذاره ومنحه مهلة لذلك.

وبهذا فسلطة الحلول التي يتمتع بها الوالي ليست مطلقة في كلّ الحالات، ومع ذلك هناك حالات محدّدة لممارستها، تبقى من اختصاص والي الولاية وحده، في تقدير درجة الأمن والنظام العام، والإجراءات الواجب اتخاذها لذلك، أي أنها تعدّ من الأعمال الاستثنائية التي قد يقوم بها الوالي.¹

المطلب الثالث: الإنابة في الاختصاص.

إلى جانب التفويض والحلول، هناك أيضا الإنابة،² والتي تؤدّي إلى ممارسة الاختصاصات والصلاحيات من غير صاحب الاختصاص الأصيل.

¹ - علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2006 ، ص.79.

² - ويطلق عليها في العراق والأردن تسمية الوكالة غير أن الدكتور علي خطار شطناوي لا يتفق مع اصطلاح الوكالة للدلالة على التكليف الإداري، لان الوكالة عقد بمقتضاه تلتقي إرادتين، بحيث يملك الوكيل رفض الوكالة دون أن يتعرض لأي جزاء تأديبي. بينما الإنابة باعتبارها تكليف إداري، فلا يملك الموظف المكلف رفض القيام بمهمات وأعباء الوظيفة المسندة إليه، وإلا تعرض للمسؤولية التأديبية. لمزيد من المعلومات حول هذه المسألة، راجع: علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص.702.

وللتفصيل فيها أكثر سيتم التطرق في الفرع الأول إلى تعريفها، وفي الفرع الثاني إلى بيان شروطها، أما 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 لمهام 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 الوظيفة".²

كما يعرف الإنابة بأنها: "عبارة عن تكليف إداري، تعهد بمقتضاه السلطة الإدارية العليا، إلى أحد الموظفين بمهمة القيام بأعباء وظيفية معينة، نظرا لتغيب

¹ - خالد خليل الطاهر ، المرجع السابق ، ص.174.
² - علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص.702.

شاغلها لسبب من الأسباب، لحين عودة هذا الأخير إلى وظيفته، أو تعيين خلف له¹، 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. وتلافي شلل الإدارة العامة، كما يعتبر نظام الإنابة، قاعدة يفرضها السير الحسن للمؤسسات الإدارية العامة، ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الأصيل 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 انتظار استثنافه لعمله، من أجل البتّ في بعض القرارات، ومواكبة حركية التسيير، بما ينجم عن ذلك من مساس صارخ بأحد أهمّ مبادئ القانون الإداري، ألا وهو مبدأ الاستمرارية، الأمر الذي يفرض إنابة الغير لضمان استمرارية أداء العمل، بما يعود بالنفع على الجمهور.

¹ - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص.702.

وقد تعود سلطة الإنابة للمتغيب في حد ذاته، أو لسلطة أخرى، المهم أن النص هو الذي ينظم هذه الوضعية، ويحدّد الشروط بالنسبة للمستخلف أو المستفيد من الإنابة. وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى نص المادة 52 من قانون البلدية، التي جاء فيها ما يلي: "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 مساعداً أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للمجلس للموافقة عليهم.

يعيّن الرئيس أحد المساعدين لإنابته في حالة غيابه وفي حالة وجود مانع يعين المجلس الشعبي الولائي واحداً 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 الصادرة من

¹ - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص.124.

صاحب الاختصاص الأصيل. كما أنّ كلا من النائب والحال يتمتع بكل
صلاحيات واختصاصات الأصيل، ويتمّ اللجوء إلى كلّ من الإنابة والحلول في حالة
غياب صاحب الاختصاص الأصيل لسبب من الأسباب أو حصول المانع له حال
دون أدائه لمهامه وذلك للتصدي إلى حالة شغور الوظيفة مؤقتاً.¹

ويكمن الاختلاف بينهما في أنّ الحلول يكون بحكم القانون ولا يستلزم
صدور قرار إداري، لأنه محدّد مسبقاً بموجب القانون، حتى وإن صدر قرار إداري
بهذا الخصوص، فإنّ هذا القرار يكون كاشفاً وليس منشئاً. في حين أنّ الإنابة غير
محدّدة مسبقاً، ممّا يتطلب صدور قرار إداري من السلطة العليا لتعيين النائب،
ويكون هذا القرار منشئاً وليس كاشفاً.

وفي أوجه الشبه المذكورة أعلاه، يتمّ اللجوء إلى كلّ من الإنابة والحلول في
حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل، أو حصول المانع له، ولكن قد يتمّ
اللجوء إلى الحلول في حالة امتناع الأصيل، أو المعني الأصلي بالتنفيذ عن القيام

¹ - خالد خليل الطاهر ، المرجع السابق ، ص.175.

بواجباته المفروضة عليه قانونياً، أو تقاعسه عن أدائها، فتتدخل السلطة الرئاسية أو الوصية لممارسة سلطة الحلول، دون أن ينطبق هذا على حالة الإنابة.¹

وإذا كان هذا هو تعريف الإنابة، فإن ما ينبغي الإشارة إليه هو أن هذه الإنابة لكي تكون صحيحة، لا بد أن تتوفر فيها بعض الشروط، وهذا ما سيتم التطرق إليه الآن.

الفرع الثاني: شروط الإنابة.

لكي تتحقق الإنابة الإدارية ينبغي توافر شروط أساسية معينة وهي:

أولاً: شغور الوظيفة.

ويقصد 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 معاً، لهذا يشمل شغور الوظيفة جميع الموانع المؤقتة والنهائية، التي تحول دون ممارسة مهمات الوظيفة. كما يقصد بالموانع أي سبب

¹ - علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص.702.

يضع صاحب الاختصاص الأصل بصورة مؤقتة أو نهائية، بحالة من الاستحالة لممارسة الاختصاص.

ثانيا: 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، وإذا حددت النصوص القانونية الموظف الذي يحل محلّ صاحب الاختصاص الأصلي مسبقا، فلا تملك السلطة الإدارية اللجوء إلى الإنابة.¹

ثالثا: أن تكون الإنابة مؤقتة.

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

¹ - علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص.703.

رابعاً: 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 من ذلك مثلاً مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد. ويعدّ هذا المبدأ الأساس القانوني للإنابة في حالة عدم وجود نص قانوني يشير إليها. ويتعيّن أيضاً في القاعدة القانونية التي تتوقع الإنابة، أن تكون على أقل تقدير من ذات مرتبة القواعد القانونية التي أناطت الصلاحية، والاختصاص بصاحب الاختصاص المتغيب.¹

خامساً: صدور قرار الإنابة:

يتعين لتكليف الموظف العام بصورة قانونية، صدور قرار خاص يقضي بتكليف الموظف النائب. ويتضمن هذا القرار عادة تسمية الموظف النائب، ويحدّد بداية الإنابة ونهايتها، ومدى الصلاحيات والسلطات التي يمكن للنائب ممارستها طيلة فترة الإنابة. ويمكن أن يكون قرار التكليف صريحاً، وهذا هو الوضع الغالب.

¹ - علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص.704.

كما يمكن ان يكون ذلك القرار ضمنيا, كاستمرار الموظف المحال إلى التقاعد في ممارسة مهام وظيفته بعد إحالته على التقاعد، إذ يمكنه الاستمرار في أداء وظيفته كنائب لحين تعيين خلف له. ولهذا لا يعتبر صدور قرار صريح شرطا أساسيا للإصابة¹.

الفرع الثالث: شروط قرار التكليف بالإصابة.

إذا كانت الإصابة يشترط فيها توافر الشروط السابقة, فانه بالإضافة إلى ذلك, هناك شروط أخرى مطلوبة في قرار التكليف بالإصابة. إن هذه الشروط تتمثل فيما يلي:

أولا: عدم وجود قاعدة قانونية تستبعد اللجوء إلى الإصابة.
يتعين لمشروعية قرار التكليف بالإصابة، عدم وجود أي قاعدة قانونية تستبعد اللجوء إلى الإصابة، لهذا لا يجوز اللجوء إلى الإصابة إذا كانت هناك نصوص قانونية

¹ - علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص.704.

صريحة، تنصّ 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.

ثانيا: 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، فتندرج هذه الصلاحية ضمن اختصاص الرئيس الإداري الأعلى. لهذا يقتضي لإعمال الإنابة وجود سلطة رئاسية أعلى من صاحب الاختصاص المتغيب، أو على أقل تقدير من ذات المستوى الذي يحتله ويشغله في الهرم الإداري. ولذا يستحيل اللجوء إلى الإنابة في حالة غياب هذه السلطة الرئاسية بالمعنى السابق، ما لم يكن هناك نص صريح يقضي بغير ذلك.

ويقصد بالسلطة الرئاسية في هذا المجال. تلك السلطة التي تملك إصدار قرار الإنابة في حالة غياب النص التشريعي الصريح، أي الرئيس الإداري الأعلى للإدارة التي تنتمي إليها الوظيفة الشاغرة.

ثالثا: الوجود القانوني للوظيفة.

يتعيّن لمشروعية قرار التكليف بالإنابة، أن يكون للوظيفة التي يشغلها الموظف النائب وياشر اختصاصاتها، وجودا قانونيا. كما يتعيّن أن يستند قرار

الإنبابة إلى سبب قانوني تحدد النصوص القانونية عادة بدقة وبصورة صريحة، كما يجب أن يبيّن قرار الإنبابة، على وجود مانع يحول دون ممارسة الاختصاص بالمعنى الواسع، في حالة غياب النص القانوني الصريح، ولا يترتب على قرار التكليف بالإنبابة أي تغيير في المركز القانوني الذي يشغله الموظف النائب سابقاً، بل يبقى في مركزه الوظيفي السابق. كما لا يمنحه هذا التكليف الإداري حق التعيين النهائي في الوظيفة التي يؤدي مهماتها بصفة مؤقتة، ما لم يكن هناك نص صريح يقضي بذلك، أو يمنحه على أقل تقدير حق أولوية، فيشغلها بصفة نهائية. وتتمثل الإنبابة في تغيير المهمات التي يؤديها الموظف النائب فقط، إذ يمكن أن يؤديها إلى جانب مهام وظيفته الأصلية، إذا قضت النصوص القانونية بذلك، أو إذا ارتأى الرئيس الإداري الأعلى ذلك.¹

ويتقاضى الموظف النائب في بعض الأحيان، مبلغاً نقدياً إضافياً لقاء قيامه بتنفيذ هذا التكليف الإداري، ويتوقف أمر المكافأة المالية على النصوص القانونية التي تحدد وتنظم الإنبابة.

ويتمتع الموظف النائب بذات الصلاحيات التي يتمتع بها صاحب الاختصاص الأصلي، ما لم تحدد النصوص القانونية الصلاحيات التي يتولاها النائب، وتقتصرها على تصريف الشؤون العاجلة، أو تستثني بعض الصلاحيات صراحة من نطاق الإنبابة. ويمكن أن يرد تقييد صلاحيات الموظف النائب في قرار

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

التكليف بالإجابة ذاته. وإذا كان الموظف النائب يتمتع في ظلّ غياب التقييد السابق، بذات الصلاحيات التي يتمتع بها صاحب الاختصاص الأصيل، فإنّ هناك اعتبارات تقود الموظف النائب إلى عدم اتخاذ القرارات المهمة القابلة للتأجيل، لحين عودة صاحب الاختصاص الأصيل، ويتولى من الناحية العملية تصريف الشؤون العادية واتخاذ القرار بشأن المسائل والقضايا الاعتيادية العاجلة خصوصا إذا كانت مدّة الإجابة قصيرة نسبيا.

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

وتنتهي الإجابة بعدّة صور مختلفة. فقد تنتهي بانتهاء مدّتها، إذا حدد قرار الإجابة مدّتها مسبقا ومنذ البداية، فتنتهي الإجابة في هذه الحالة بحكم القانون عند انقضاء مدّة الإجابة. وقد تنتهي الإجابة بصدور قرار جديد من السلطة المختصة، بإنهاء الإجابة نهاية مبتسرة قبل انقضاء المدّة المحدّدة مسبقا، إذ أنّها تملك في أي

وقت وضع نهاية للإنبابة، وتكليف موظف جديد بإنابة جديدة. وقد تنتهي الإنابة أيضا وبحكم القانون، بزوال السبب الموجب لها، كعودة صاحب الاختصاص الأصيل إلى وظيفته. أو تعيين موظف جديد خلفا للموظف السابق، فلا داع لإصدار أي قرار لإنهاء الإنابة، إذ أنها تنتهي بحكم القانون¹.

الفصل الثاني: عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

إذا كانت سلامة القرارات الإدارية مبنية على سلامة أركانها، ومن بينها ركن الاختصاص في القرار الإداري، فإن ما يجعلها عرضة للرقابة القضائية أمام القضاء الإداري، هو أن يشوب هذه الأركان، عيب من العيوب التي تلحقه. على أن العيب الذي يلحق ركن الاختصاص، يتمثل في عيب عدم الاختصاص، ولمعرفته فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين. سيتم التطرق في المبحث الأول إلى: مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري. أما المبحث الثاني فيتم التطرق فيه إلى: صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

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

المبحث الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

لبيان مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، ينبغي أولاً تعريفه، ودراسة خصائصه في مطلب أول، ثم التطرق إلى الاستثناءات الواردة عليه، وهذا ما ستتم معالجته في مطلب ثان.

المطلب الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري وخصائصه.

سيتم التطرق في هذا المطلب، إلى تعريف عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، وذلك في الفرع الأول. أما الفرع الأول فسيخصص لدراسة خصائص هذا العيب.

الفرع الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

يتحقق عيب عدم الاختصاص، إذا لم يندرج القرار الإداري الصادر ضمن صلاحيات السلطة الإدارية التي أصدرته، بل يندرج ضمن صلاحيات سلطة إدارية أخرى. وبعبارة أخرى، يتحقق هذا العيب حينما تتم مخالفة قواعد توزيع

الاختصاص، لهذا يتعين لاحترام مبدأ المشروعية، أن يقتصر نشاط أي عضو من أعضاء السلطة الإدارية، على ما أنيط به من اختصاصات. وعليه فإن مجاوزة قواعد الاختصاص، يوصم القرار الإداري الصادر بعيب عدم الاختصاص.

وبالبناء على كل ما سبق، يعرف عيب عدم الاختصاص: "بغياب التأهيل القانوني، لإصدار قرار إداري معين، وبمعنى آخر عدم القدرة القانونية على اتخاذ قرار إداري معين، لضرورة إصداره من موظف أو سلطة أخرى".

كما يقصد بعيب عدم الاختصاص وفق المعنى الضيق، "عدم المشروعية التي تشوب القرار الإداري، لمخالفته من حيث مصدره قواعد توزيع الاختصاص، مهما كانت درجة هذه القواعد (دستورية، قانونية أو تنظيمية)، فيقتصر عدم الاختصاص على الحالات التي يكون فيها القرار صادرا من شخص آخر، غير الشخص الذي حددته وعينته قواعد توزيع الاختصاص"¹.

¹ - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص. 689.

كما يعرف أيضا على أنه: "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين،

جعله المشرع من اختصاص سلطة أو فرد آخر"¹.

وقد أتى الفقيه René CHAPUS بتعريف مطول مفاده:

« Il y a incompetence quand une autorité administrative prend un décision (ou signe un contrat) sans avoir qualité de le faire, c'est-à-dire qu'elle n'est pas juridiquement habilitée à se comporter comme elle le fait »².

ويقصد بكلامه هذا، أنه: "نكون بصدد عدم اختصاص، عندما تتخذ سلطة إدارية

ما، قرارا إداريا دون أن تكون لها الصفة لفعل ذلك، أي عندما لا تكون مؤهلة

قانونا بالتصرف كما فعلت".

وفي تعريف لمحكمة القضاء الإداري في مصر لعيب عدم الاختصاص، ذهبت

إلى تمثيله في صدور قرار إداري ممن لا يملك سلطة إصداره³.

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيخا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، لبنان، بدون سنة الطبع، ص.602؛ نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص.249.

² - René CHAPUS, Droit administratif général, tome1, 9^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 1995, p.900.

³ - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1365 لسنة 12 ق، جلسة 1969/11/29.

وانطلاقاً من هذه التعريفات، فإن عيب عدم الاختصاص هو عيب عضوي، ويعني عدم المقدرة القانونية لأي شخص أو لأية جهة إدارية، على اتخاذ قرار إداري، هو في الأصل من اختصاص شخص أو هيئة أخرى بتحويل من المشرع¹.

والجدير بالذكر أن عدم الاختصاص، يشمل حالات عدم الاختصاص الإيجابي، وعدم الاختصاص السلبي. فأما عدم الاختصاص الإيجابي فيتحقق عندما تتخذ فيها السلطة الإدارية قراراً إدارياً لا تملك قانوناً اتخاذه. أما حالات عدم الاختصاص السلبي، فتتمثل في الحالات التي ترفض السلطة المختصة إصدار قرار إداري، يندرج ضمن دائرة اختصاصاتها، معتقدة أنها غير مختصة. وينجم عدم الاختصاص السلبي عن تفسير خاطئ لقواعد توزيع الاختصاص، فقد تنوهم السلطة المختصة خطأ أنها غير مختصة باتخاذ القرار، وعليه فإن عيب عدم الاختصاص يشمل عدم المشروعية التي تلحق مصدر القرار الإداري، وتلك التي تشوب مضمونه. ولقد أشارت إلى هذا النوع من عدم الاختصاص، المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري، التي تذهب إلى أنه: "يعتبر في حكم القرارات

¹ - عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 261.

الإدارية، رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها
اتخاذها طبقاً للقوانين واللوائح".

فمثل هذه القرارات مشوبة بعيب عدم الاختصاص، ولا يغير من الأمر شيئاً
أن تكون الإدارة قد تعمدت عدم إصدار القرار، مع علمها بأنها مختصة بإصداره،
أو أنها أقدمت على ذلك نتيجة لاعتقاد خاطئ بأنها لا تتمتع بسلطة إصدار القرار
في المسألة المعروضة عليها. ففي كلتا الحالتين يصدر القرار الإداري مشوباً بعدم
الاختصاص مستحقاً للإلغاء.¹

فعيب عدم الاختصاص أساسه الاعتداء سلباً أو إيجاباً على القانون الموزع
للاختصاص، بين الهيئات والسلطات العامة المختلفة.²

الفرع الثاني: خصائص عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

من العرض السابق لمفهوم ركن الاختصاص في القرار الإداري، يتضح أنه أهم
أركان القرار الإداري، بل هو أول هذه الأركان. فلن تتمكن الإدارة من تحقيق

¹ - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 690؛ علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر،
2009، ص 303.

² - عمر محمد الشوبكي، المرجع السابق، ص 262.

مهامها ومسئولياتها، إلا إذا باشر أصحاب الاختصاص الوظيفي الاختصاصات المنوطة بهم. وبهذا تتميز عدم المشروعية المقابلة لركن الاختصاص، (عيب عدم الاختصاص) بخصائص مهمة ميزته وجعلته مستقلا عن باقي العيوب الأخرى، وأضفت عليه طابعا خاصا¹. فيتحقق عيب عدم الاختصاص، حينما يصدر القرار الإداري عن موظف أو هيئة إدارية غير مؤهلة قانونا لإصداره. ويعد هذا العيب أقدم عيوب القرار الإداري ظهورا في القضاء الإداري، بل لعله الباعث على إنشاء القضاء الإداري نفسه. فقد كانت أوائل الأحكام القضائية التي أصدرها مجلس الفرنسي، مبنية على عدم اختصاص مصدرى القرارات الإدارية، المطعون بعدم مشروعيتها أمامه². لهذا فإن الاختصاص يشكل أساس القانون العام نفسه، كما أن عيب عدم الاختصاص يعتبر عميد عيوب الإلغاء. ويمتاز هذا العيب بأنه العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام، إذ أن هذا العيب يمس أسس وقواعد توزيع الاختصاص والإصلاحات بصورة جذرية. وآية ذلك أن القانون يوزع

¹ - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 302.

² - C.E., 28/03/1807, Dupuy Briacé, Rec, P 75

مقتبس عن علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص.691.

الاختصاصات الإدارية وأعضاءها بدقة متناهية، وقد تكون الاعتبارات السابقة وراء تشدد مجلس الدولة الفرنسي إزاء هذا العيب¹.

والنتائج المترتبة على اعتبار عيب عدم الاختصاص من النظام العام، هي نفس النتائج المترتبة على اعتبار ركن الاختصاص كذلك، كون أن عيب عدم الاختصاص هو العيب الذي يلحق هذا الأخير. لكن أهم هذه النتائج والتي أثارت مسألة غاية في الأهمية، تتمثل في مدى جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص، إذا ما شاب القرار الإداري بإجراء لاحق على صدوره، كتصديق الجهة المختصة على القرار المعيب؟

الأصل العام أن القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص، يعد مخالفاً لمبدأ المشروعية الذي يرتب بطلان القرار المعيب به، بحيث لا يصحح هذا البطلان بإجراء لاحق. وهذه النتيجة ما هي إلا تطبيق منطقي لتعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام².

¹ - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص.691.
² - عبد العزيز المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مطابع دار الحسين، 2003، ص.82.

وقد جاء قضاء مجلس الدولة المصري، واضحا في تأكيد هذا المبدأ، والذي ذهب إلى "أن القرار الباطل بسبب عدم الاختصاص، لا يصحح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن، بل يجب أن يصدر منه إنشائيا بمقتضى سلطته المخولة له".¹ كما قضى أيضا، بأن التشريع اللاحق لا يزيل العيب الذي كان يصيب القرار المطعون فيه، ذلك أنه يتعين للحكم على مشروعية القرار الإداري، الرجوع إلى القوانين القائمة وقت صدوره دون ما يصدر من قوانين لاحقة.²

ورغم أن مجلس الدولة المصري هنا ينكر على السلطة مصدرة القرار، الحق في تصحيحه وتنقيته مما شابه من مخالفة لقواعد الاختصاص، إلا أنه يحتفظ لها بحقها في أن تصدر قرارا جديدا في نفس القرار المعيب، متلاشية في إصداره ما شاب سابقه من مخالفة لقواعد الاختصاص. ومن الطبيعي أن يسري القرار الجديد من تاريخ صدوره، لأنه قرار جديد وليس استكمالا أو امتدادا لقرار سابق. إلا أن مجلس الدولة المصري قد خالف ذلك، حيث تواترت أحكامه في هذا الشأن، على إجازة تصحيح القرار المعيب بعدم الاختصاص، باعتباره من السلطة المختصة.

¹ - محكمة القضاء الإداري، قضية رقم 1422 لسنة 5ق، جلسة 1953/12/21.
² - محكمة القضاء الإداري، قضية رقم 1324 لسنة 2ق جلسة 1971/11/10.

ومن ثم يتحول من قرار غير مشروع وباطل، إلى قرار مشروع وصحيح، يسري من تاريخ صدور القرار المشروع، وإن كان قد اشترط لصحة ذلك ألا يتضمن التصحيح تغييرا في مضمون القرار أو ملائمة إصداره¹. فلقد ذهب في إحدى قراراته، إلى أن: "قرار فصل نجل الطاعن من المدارس الفنية العسكرية، وإن كان صادرا من غير مختص، حيث صدر عن مجلس إدارة المدرسة، في حين أنه كان يتعين إصداره من مجلس إدارة المدارس، الأمر الذي يفيد تصحيح عيب عدم الاختصاص الذي شاب القرار الصادر بفصل المذكور، حيث أن جهة الإدارة تملك تصحيح ما يشوب القرار الإداري من عيب عدم الاختصاص، حيث لا يتعلق الأمر بصحة موضوع القرار"².

ولم يقف قضاء مجلس الدولة المصري عند هذا الحد، بإجازته مبدأ التصحيح اللاحق للقرار الصادر عن سلطة غير مختصة، إذا ما تم اعتماده من السلطة المختصة، بل ذهب إلى ما هو أبعد من ذلك، حيث أجاز تصحيح عيب عدم الاختصاص بإجراء تشريعي لاحق، يصير بمقتضاه مصدر القرار مختصا بإصداره

¹ - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص.307.
² - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 5283 لسنة 41 ق، الدائرة الثالثة جلسة 1997/06/17.

بعد أن كان غير ذلك يوم إصداره¹. وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى إحدى قراراته التي جاء فيها: "لم يعد جدوى من إلغاء القرار المطعون فيه، استنادا إلى أن المحكمة التأديبية كانت هي المختصة وقت إصداره، ليعود الأمر ثانية إلى ذات السلطة الرئاسية التي سبق لها أن أفصحت عن رأيها فيه، فتصر على موقفها وتصحح قرارها بإعادة إصداره بسلطتها التي خولت لها في هذا القانون، وتعود بذلك المنازعة في دورة لا مسوغ لتكرارها، ويعتبر القانون الجديد والحالة هذه، وكأنه صحح القرار المطعون فيه بإزالة عيب عدم الاختصاص الذي يعتوره"².

هذا وتجدر الإشارة إلى أن هناك من الفقهاء³ من التمس عذرا لمجلس الدولة فيما ذهب إليه من تصحيح للقرار الإداري الصادر عن سلطة غير مختصة لاعتبارات عملية، طالما أن المختص الأصيل قد وافق على القرار المعيب، بحيث يصبح هذا القرار كما لو كان قد صدر أصلا ممن يملك إصداره، كما أنه لو أصبح

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء قرار إداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص.84.

² - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 231 لسنة 16 ق، مجموعة السنة 19.

³ - الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، والدكتور عثمان حسين عثمان، في كتابهما القضاء الإداري، مقتبس عن، علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص.308.

غير المختص، مختصاً بمقتضى تعديل تشريعي فلا داعي لإبطال القرار، لأن مصدره أصبح مختصاً بموجب هذا التعديل¹.

على أن الدكتور علي عبد الفتاح محمد والدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة²، ومع تقديرهما للمبررات العملية لقضاء مجلس الدولة في هذا المقام، إلا أنهما يؤيدان وبشدة موقف الفقه الذي انتقد موقف مجلس الدولة الذي أجاز فيه تصحيح القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص، سواء بالتصديق عليه من سلطة الاختصاص، أو بصدور تعديل تشريعي يمنح الاختصاص للسلطة التي أصدرت القرار رغم عدم اختصاصها في السابق بإصداره، وذلك لعدة أسباب لعل أهمها:

- أن ذلك يخالف ما استقر عليه ذات المجلس، من أن الأصل في بحث مدى مشروعية القرار يكون بالرجوع إلى تاريخ صدوره، بصرف النظر عن الظروف الواقعية والقانونية اللاحقة.

¹ - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص.308.
² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص.26؛ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص.309.

- إن قواعد الاختصاص متعلقة بالنظام العام، مما يوجب عدم الخروج عليها ومخالفتها.

- إن الاعتبارات العملية مهما كانت أهميتها، لا يجوز تغليبها على حماية مبدأ المشروعية الذي يجب أن يظل دائما فوق جميع الاعتبارات العملية.

- يخالف ذلك القضاء أحد المبادئ القانونية العامة، وهو مبدأ عدم رجعية القوانين والقرارات الإدارية. فالقرار الذي يتم تصحيحه في وقت لاحق يجب أن ينفذ منذ صدوره صحيحا، وليس من وقت صدوره أول مرة، حتى لا يضار ذو الشأن بنفاذه في حقهم في الفترة منذ أن صدر معييا حتى وإن تم تصحيحه.

- كما أنه ليس من المستبعد إذا ما ألغي القرار فعلا، أن يعدل المختص أو من صار مختصا به عن إصداره من جديد، إذا ما تواجد مرة أخرى في الظروف التي دفعت إلى إصدار القرار المعيب وما تلاها من ظروف لاحقه.

وخلاصة ذلك عدم الموافقة على مسلك مجلس الدولة المصري من إجازته تصحيح القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص، سواء بالتصديق عليه من

سلطة الاختصاص، أو بصدور تعديل تشريعي يمنح السلطة التي أصدرت القرار رغم عدم اختصاصها في السابق بإصداره، وذلك تغليبا لمبدأ المشروعية على أية اعتبارات علمية أو عملية¹.

أما بخصوص القضاء الجزائري، فلا يوجد ما يبين موقفه من جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص سواء بالتصديق عليه من طرف السلطة المختصة، أو بصدور تعديل من السلطة التشريعية، يقضي باختصاص السلطة الغير مختصة أصلا بإصدار القرار الإداري.

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

يتحقق عيب عدم الاختصاص، عندما يتولى شخص أو هيئة إدارية، تصرفا جعله المشرع من اختصاص شخص، أو هيئة إدارية أخرى، أو بعبارة أخرى عندما تكون هناك مخالفة لقواعد توزيع الاختصاص، وهذا كقاعدة عامة. إلا أنه في بعض

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص.26؛ علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص.309.

الأحيان، لا تخلو القاعدة من الاستثناء. وفي هذا الصدد، فإن الاستثناءات التي لا تؤثر على صحة القرار الإداري رغم صدوره من سلطة غير مختصة، تتمثل في: نظرية الظروف الاستثنائية (الفرع الأول)، ونظرية الموظف الفعلي (الفرع الثاني)، وهذا ما سيتم بيانه بالتفصيل المبين أدناه.

الفرع الأول: نظرية الظروف الاستثنائية.

إذا كانت قواعد الاختصاص تقضي بأن تمارس السلطات الإدارية صلاحياتها، طبقاً لما نصت عليه مصادر الاختصاص من دستور وتشريع وتنظيم، وإلا اعتبر ذلك خروجاً على مبدأ المشروعية. فإن الظروف الاستثنائية ينجم عنها اعتبار القرارات الإدارية المخالفة لقواعد الاختصاص مشروعة، وذلك على أساس أن القضاء الإداري سواء الفرنسي أو الجزائري، سمح للإدارة باتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية حتى ولو كان في ذلك خروجاً على حدود

اختصاصاتها. ومن هنا فإن تحديد الهيئات الإدارية المختصة قد تمسه بعض التعديلات في حالة الظروف الاستثنائية، بحيث لو تمت هذه التعديلات في الظروف العادية لكانت غير مقبولة¹.

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا الحل في قضية Heyries²، عندما سمح لرئيس الجمهورية بإصدار مرسوم مخالف للقانون. وتتلخص وقائع هذه القضية، في أنه بعد الحرب العالمية الأولى أصدر رئيس الجمهورية في 10 سبتمبر 1914 مرسوماً بوقف تطبيق المادة 65 من القانون الصادر في 22 أبريل 1905، والتي تحول الموظف حق الاطلاع على ملفه مقدماً قبل توقيع أية عقوبة تأديبية عليه.

وفي 22 أكتوبر 1916 صدر قراراً بفصل السيد Heyries من وظيفته، دون أن يسمح له بالاطلاع على ملف خدمته مقدماً. فطعن في هذا القرار بدعوى تجاوز السلطة أمام مجلس الدولة، على أساس أن رئيس الجمهورية ليس من حقه وقف تطبيق المادة 65 المشار إليها بالمرسوم الذي أصدره في 10 سبتمبر

¹ - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص.274.

² - C.E., 28/06/1918, Heyries, S, 1922, 3,48.

مقتبس عن: مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص.274.

1914، لأن المرسوم لا يمكن أن يوقف العمل بالقانون طبقاً لقاعدة توازي الأشكال. إلا أن مجلس الدولة رفض هذا الطعن مؤسساً ذلك على أن المادة 03 من الدستور الصادر في 25 فبراير 1875، التي تعطي لرئيس الدولة سلطة إصدار القوانين وتأمين تنفيذها تعتبر أساساً دستورياً لمبدأ استمرارية المرافق العامة، خاصة في أوقات الحرب. لذلك فإن أية صعوبة ناشئة عن ذلك يجب ألا تعرقل أو تشل المرفق، وعلى رئيس الجمهورية خلال هذه الفترة تقرير ذلك.

وفي مجال تفويض الاختصاص، اعتبر مجلس الدولة الفرنسي، أنه في وقت الحرب بإمكان السلطة الإدارية أن تفوض اختصاصها في غياب أي نص تشريعي أو تنظيمي يسمح بذلك التفويض. ومن الأحكام التي أصدرها في هذا المقام، حكمه في قضية Saupiquet¹، وتتلخص وقائع هذه القضية في أنه بعد الحرب العالمية الأولى، وضع مرفق السكك الحديدية تحت إشراف السلطة العسكرية طبقاً للقانون الصادر في 28 ديسمبر 1888، ولكن صدر من لجنة شبكة خطوط أورليان قراراً يتضمن عدم مسؤولية هيئة السكك الحديدية عن فقد البضائع

¹ - C.E., 01/08/1919, Société des établissements saupiquet, Rec.

مقتبس عن: مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص.275.

والمهمات التي يطلب منها الأفراد والشركات نقلها. واعتمد هذا القرار رئيس المكتب الرابع للقيادة العامة للجيش بالتفويض عن وزير الدفاع، فطعنت شركة Saupiquet في هذا القرار بدعوى تجاوز السلطة، على أساس أن ذلك من اختصاص وزير الحرب بنص القانون، كما أن اعتماد المكتب الرابع للقيادة العامة للجيش لهذا القرار بالتفويض عن وزير الحرب يخالف القانون أيضا، لأن القانون لا يجيز هذا التفويض، على أساس أن الظروف الحرب تبيح تفويض وزير الحرب لسلطاته، رغم أن المشرع لم يجز ذلك. إلا أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر بأن القرار المطعون فيه يعد مشروعاً.

وفي قضية *Société coopérative de l'union agricole*¹،

فإن الجدير بالملاحظة هنا، هو أن المشرع كان يسمح للإدارة بأن تقوم بتفويض اختصاصاتها للسلطة المحلية، إلا أنها لم تتمكن من القيام بذلك بسبب الظروف الاستثنائية، ومع ذلك قامت السلطة المحلية بذلك الاختصاص. وتتلخص وقائع هذه القضية. في أن أحد رؤساء البلديات أصدر قراراً بالاستيلاء على حمولة قمح

¹ - C.E., 9/11/1945, Soc coopérative l'union, agricole, S, 1946, 3, 33.

مقتبس عن: مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص. 277.

خاصة بسفینتین، لمواجهة الحاجة المحلية المتعلقة بتموین المنطقة، وذلك على الرغم من أن المادة 5 من التعلیمة الصادرة في 28 نوفمبر 1937، المتعلقة بتنفيذ قانون 11 جویلیة 1935، لا تمنح رئیس البلدية هذه السلطة إلا عن طریق التفویض من المحافظ. فتم الطعن في هذا القرار أمام مجلس الدولة الفرنسي بدعوى تجاوز السلطة، على أساس عدم وجود تفویض من المحافظ، إلا أن مجلس الدولة حکم بمشروعية قرار رئیس البلدية بسبب الظروف الاستثنائية.

ولقد أكد مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ مرة أخرى في قضية ¹Viguier. فبعد غزو الحلفاء لسواحل فرنسا، أصدرت الإدارة قرارات لا يمكن أن ينظمها سوى المشرع، ولم تتحصل فيها على تفویض، ومع ذلك عندما تم الطعن في تلك القرارات، رفض مجلس الدولة إلغائها على الرغم من جسامتها وذلك نظرا للظروف الاستثنائية.

وإذا كانت الأحكام القضائية قليلة في الجزائر. فإنه على الرغم من ذلك، أتاحت الفرصة للقضاء الجزائري لإبداء موقفه حول هذه المسألة، إذ اعتبر أن قواعد

¹ - C.E., 26/06/1946 Viguier, Rec, CE, p 179.

مقتبس عن: مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص. 276.

الاختصاص يجب أن تحترم وإلا حكم القاضي بإلغاء قرار الإدارة المخالف لتلك القواعد. ومع ذلك، إذا كانت هناك ظروف استثنائية تبرر عدم إمكانية احترام قواعد الاختصاص، فإن القاضي الإداري سيحكم بمشروعية القرار الإداري¹. ففي القضية التي فصل فيها المجلس الأعلى سنة 1969 قام جيش التحرير الوطني في جويلية من سنة 1962، بالاستيلاء على قطعة أرض مملوكة لأحد الخواص مخالفا بذلك لقواعد الاختصاص، مادام أن تلك المسألة تعد من الاختصاص المطلق للوالي. ولما طعن المعني بالأمر بدعوى تجاوز السلطة ضد القرار الصادر ضده على أساس مخالفة قواعد الاختصاص، اعتبر القاضي أن القرار يعد مشروعاً، وذلك نظراً لأن جيش التحرير كان آنذاك هو السلطة الوحيدة الموجودة لاتخاذ القرار².

ومع ذلك تجدر الإشارة، إلى أن القاضي الإداري الجزائري لا يحكم دائماً بمشروعية القرار على الرغم من مخالفته لقواعد الاختصاص، بل يشترط أن تكون الظروف الاستثنائية هي السبب المباشر لتلك المخالفة، فيترتب عن ذلك تهديد المصلحة العامة إذا لم يتخذ ذلك القرار. وبناء على ذلك، فإن الظروف الاستثنائية

¹ - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص.279.

² - C.S., cham, adm, 2/07/1969, An, just, 1969, p.323.

مقتبس عن: مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص.279.

لا تكفي لوحدها للحكم بمشروعية القرار المخالف لقواعد الاختصاص¹. ففي قضية الصندوق المركزي لإعادة تأمين التعاضديات الفلاحية ضد وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي، فإن القاضي حكم بإلغاء قرار وزير الفلاحة الذي اتخذ القرار في مجال مخصص للوالي ووزير المالية، والقاضي بتأميم الصندوق المركزي لإعادة التأمين، وذلك على الرغم من وجود الظروف الاستثنائية، ولقد برر القاضي حكمه بأن تلك الظروف لم تمنع السلطة المختصة من اتخاذ الإجراءات المخولة لها بنصوص قانونية².

الفرع الثاني: نظرية الموظف الفعلي.

وهي نظرية من ابتكار القضاء³، وتقوم هذه النظرية على ترتيب آثار قانونية على بعض القرارات الصادرة عن أفراد ليسوا ضمن السلطة الإدارية، حماية للمتعاملين مع المرفق من الغير حسني النية، وتقديرا للاعتبارات العملية التي جعلت

¹ - C.S., cham, adm, 2/07/1969, An, just, 1969, p.323.

مقتبس عن: مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص.279.

² - C.S., cham, adm, C.C.R.M.A., C/Ministre de l'agriculture et de la reforme agraire.

ولقد جاء في إحدى حيثيات هذا القرار ما يلي:

« Attendu à se sujet que le ministre de l'agriculture et de la reforme agraire ne precise point quel fait l'a mis dans l'impossibilité le 16 Octobre 1963, soit de faire prendre la mesue qui l'interesse par une autorité l'également qualifiée que sont departement, soit même de provoquer la promulgation ordonnance ».

مقتبس عن: مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص.280.

³ - لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، سنة 2007، ص.94.

- حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر بتاريخ 1876/07/12، مقتبس عن، علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص.758.

من هؤلاء الأفراد موظفين فعلا وليس قانونا وتعامل معهم الأفراد بهذه الصفة¹.
وقد أضفى بعض الفقه صفة الموظف الفعلي على الموظف الذي تنتهي عنه الصفة
الوظيفية لسبب من الأسباب كالتقاعد مثلا، ومع ذلك يستمر في مباشرة
اختصاصاتها والقيام بتبعاتها².

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الموظف الفعلي، هو ذلك الشخص الذي صدر
قرارا معينا بتعيينه، أو كان قرار تعيينه باطلا، أو أنه لم يصدر أصلا قرارا بتعيينه
على الإطلاق³.

كما يعرفه البعض، بأنه الشخص الذي يشغل الوظيفة دون توافر الصفة
اللازمة لذلك، لبطلان قرار تعيينه، أو انتهاء أثره، أو لعدم وجود قرار بتعيينه من
الأصل⁴.

وإذا كان الأصل هو عدم الاعتداد بالتصرفات الصادرة عن هؤلاء
الأشخاص لصدورها من غير مختص، أو مغتصب السلطة، إلا أن مجلس الدولة

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص.63.

² - طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص.64.

³ - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص.312.

⁴ - مجدي عز الدين يوسف، الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، رسالة دكتوراه دولة، عين شمس، سنة 1987، ص.79. ، مقتبس عن: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص.64.

الفرنسي قد اعتد بهذه التصرفات، وأصفي عليها صفة الشرعية حماية للمتعاملين مع المرفق من الأشخاص حسني النية، وبغض النظر عما إذا كان الموظف الفعلي حسن أو سيء النية عملاً، بفكرة الأوضاع الظاهرة في الظروف العادية. كما تم الاعتداد بها في الظروف الاستثنائية حرصاً على تطبيق المبدأ الدستوري القائل بدوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ففي الظروف العادية، يحدث ذلك عندما يعين شخص في وظيفة ما، ويبدأ في مباشرة عمله، ويقوم بإصدار قرارات إدارية متعلقة باختصاصاته، وبعد ذلك يطعن في قرار تعيينه، ويحكم بقبول الطعن ويتم إلغاء قرار التعيين، فرغم أن تولى هذا الشخص للوظيفة كان باطلاً، إلا أنه وحماية للأشخاص المتعاملين معه من حسني النية، فقد تم الاعتداد بتصرفاته وإضفاء صفة المشروعية عليها واعتبارها صادرة من موظف عام،¹ ما دام ظاهر الحال والوضع لا يسمح لهؤلاء المتعاملين حسني النية بإدراك بطلان قرار تعيينه.²

¹ - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص.312.
² - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.63.

وحول هذا المبدأ فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي قرارا في 02 ديسمبر 1983 في قضية charponal. ويتعلق الأمر بقرارات متخذة من طرف رئيس البلدية ومن مكتب المجلس العمومي، أين أبطلت الانتخابات بعد ذلك. فبالرغم من إبطال انتخابات رئيس البلدية بأثر رجعي، فإن القرارات التي اتخذها قبل إبطال عملية انتخابه على رأس البلدية، اعتبرها مجلس الدولة صادرة عن رئيس بلدية مختص، وهذا استنادا وتطبيقا لنظرية الموظف الفعلي ولفرضية الظاهر¹.

وتقوم نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية على ركنين، الأول ركن مادي، ويتحقق عند توافر مجموعة من المظاهر الخارجية الملموسة المتعلقة بمظهر الموظف، كظهوره بمظهر الموظف الرسمي، الذي يشغل إحدى الوظائف التي لها دور وجود حقيقي، وقيامه بممارسة مختلف الاختصاصات المقررة لهذه الوظيفة. والثاني ركن معنوي، ويقصد به حسن نية الغير، أي جهل أو عدم إدراكه أو علمه بحقيقة

¹ - لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المرجع السابق، ص.96.

المركز الظاهر. وحسن النية هنا يجب أن يكون معقولا وسائعا، بحيث يكون قائما على أسباب موضوعية تبرره¹.

كما يعتد بنظرية الموظف الفعلي في حالة الظروف الاستثنائية، كحالة الحرب أو ثورة مسلحة كبرى، مما يؤدي إلى اضطراب في سير المرافق العامة، بسبب عدم تمكين الموظفين المنوط بهم إدارة هذه المرافق من تسييرها.

وفي هذه الحالات وما يتبعها، إذا تولى أحد الأفراد مباشرة مهام وظيفة لم يعين فيها، وليس له صفة في مباشرتها في الظروف العادية، بقصد ضمان سير المرافق العامة، فإن تصرفاته التي يقوم بها تعد صحيحة قانونا. فقد بنيت سلامة هذه التصرفات على ضرورة سير المرافق العامة سيرا منتظما. وبهذا المعنى صدرت أحكام مجلس الدولة في فرنسا، بالنسبة للأعمال التي قام بها المواطنون الفرنسيون عقب هروب السلطات الرسمية عند غزو الألمان لفرنسا خلال الحرب العالمية الثانية².

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص.64.
² - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص.313.

ففي قضية **Le coq**، اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن الرسوم التي فرضتها اللجنة المحلية بمثابة رسوم مشروعة، رغم أنها غير مختصة بذلك. وتتلخص وقائع هذه القضية، في أنه بعد أن احتل الجيش الألماني لبلدية **Fécamp** خلال الحرب العالمية الثانية، هرب معظم سكان تلك البلدية، ولم يبق فيها إلا عدد ضئيل من الأفراد لا يملكون أية موارد يعيشون منها، وهذا ما دفع رئيس تلك البلدية إلى أن يفرض بتاريخ 13 جوان 1940 رسوما على بعض السلع، ومصادرة البعض الآخر، وذلك حتى يتمكن من تمويل سكان البلدية. على أن رئيس البلدية أصدر تلك الإجراءات بناء على موافقة اللجنة المحلية لإدارة البلدية. وهذه اللجنة أنشأها رئيس البلدية نظرا لتعذر اجتماع المجلس البلدي المحلي. ومن هنا فإن موافقة اللجنة المحلية لإدارة البلدية على قرارات رئيس البلدية تم بناء على سلطة فعلية وليس سلطة قانونية، لأن المجلس البلدي المحلي هو المختص بذلك. ولما تم الطعن في إجراء رئيس البلدية أمام مجلس الدولة، اعتبر أن القرارات التي اتخذها رئيس البلدية تعد مشروعة بسبب الظروف الاستثنائية¹.

¹ - C.E., 07/01/1944, le coq, Rec, C.E., p 5, R.D.P, 1944.

مقتبس عن: مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص.276.

وفي قضية Marion، حكم مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية الأعمال التي يقوم بها الموظف الفعلي. وتتلخص وقائع هذه القضية، في أنه بعد غزو الجيش الألماني لفرنسا سنة 1940، غادر أعضاء المجلس البلدي مدينة Saint-Valéry sur somme ولم يبق بها أي موظف من الموظفين المكلفين بإدارة مرافقها. فشكل بعض المواطنين مجلسا بلديا فعليا يشرف على سير تلك المرافق. وعلى أساس ذلك قام باتخاذ بعض الإجراءات لمنع النهب، وتأمين الاحتياجات التموينية للسكان ومصادرة وبيع الموارد الغذائية والبضائع التي خزنها تجار المدينة. 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 لا صفة لها¹.

والجدير بالذكر هو أن المحكمة الإدارية العليا بمصر رفضت تطبيق نظرية الموظف الفعلي في غير الظروف الاستثنائية، مما يعني عدم الاعتراف بنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية. وقد جاء قضاؤها في هذا الشأن متواترا، فقد ذهب إلى

¹ - C.E., 05/03/1948, Marion, Rec, C.E., p 113.

مقتبس عن : مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص.278.

أن: "نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الظروف الاستثنائية البحتة، تحت إلماح في الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف، ضمانا لانتظام المرافق العامة، وحرصا على تأدية خدماتها للمنتفعين بها باضطرار أو دون توقف"¹.

غير أن هذا الطرح لقي انتقادا من طرف بعض الفقهاء المصريين، على غرار الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، كون أن عدم اعتراف محكمة القضاء الإداري بمصر بتطبيق نظرية الظاهر في الظروف العادية، يتنافى والدور الاستثنائي للقضاء الإداري، والذي من خلاله يبتكر حلولا قانونية لما يعرض عليه من مشكلات واقعية معقدة، والتي كان يتعين على قضاء المحكمة الإدارية العليا وهو بصدد تعرضه لها، أن يضع في الحسبان مصلحة المتعاملين مع الموظف الفعلي من الغير حسني النية².

المبحث الثاني: صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

¹ - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1390 لسنة 7 ق، جلسة 1964/02/28.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص.70.

يأخذ عيب عدم الاختصاص صورتين. الأولى تتمثل في عيب عدم الاختصاص الجسيم، وهذا ما سيتم التطرق إليه في المطلب الأول، والثانية تتمثل في عيب عدم الاختصاص البسيط، وسيتم التطرق إليه في المطلب الثاني. وللتمييز بينهما أهمية كبيرة، وهذا ما سيتم تفصيله في المطلب الثالث.

المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص الجسيم.

قد تبلغ مخالفة القرار الإداري لقواعد الاختصاص، حداً من الجسامة لدرجة تفقده صفته الإدارية، حيث يتحول إلى مجرد عمل مادي، يكون مصدره مغتصباً للسلطة لم يمنحها له المشرع. ويأخذ عيب عدم الاختصاص الجسيم، أو ما يعرف باغتصاب السلطة، حالات عدة، اتفق عليها الفقه والقضاء الإداريين، ويضيف الاجتهاد القضائي حالات أخرى توسعا منه في ذلك. ومن هنا سيتم التطرق في

الفرع الأول إلى حالات عيب الاختصاص الجسيم. وفي الفرع الثاني إلى التوسع القضائي في حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم.

الفرع الأول: حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم.

إن حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم تتمثل في: صدور قرار إداري من فرد عادي لا صلة له بالإدارة (أولاً). واعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية (ثانياً). واعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة القضائية (ثالثاً)، وهذا ما سيتم التطرق إليه الآن.

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

في هذه الحالة يفترض أنّ شخصاً عادياً منقطع الصلة بالإدارة، يعطي لنفسه حق الاختصاص بإصدار قرارات إدارية، مع أنه لا يتمتع بأية صفة إدارية تخوله الحق في اتخاذ تصرفات تتصل بالوظيفة الإدارية. ومثل هذا العمل لا يجوز وصفه بأنه قرار إداري، لافتقاده شرطاً هاماً يجب توافره في كافة القرارات الإدارية، ألا وهو صدورها عن شخص عام. ولعل الوصف الأنسب لما صدر عن هذا الشخص، أنه

عمل مادي معدوم لا يكسب حقا ولا تلحقه حصانة.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".² ويلحق بذلك القرار الصادر عن موظف لا يملك حق إصدار القرارات الإدارية أصلا، أو من موظف كانت صفته كذلك، ثم زالت عنه لسبب من الأسباب. كالفصل من الخدمة، أو الإحالة على التقاعد، إلا ما تمّ استثناءه و المقصود بذلك الموظف الفعلي.³

ثانيا: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية.

يرجع الاختصاص في توزيع الصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى الدستور. فالدستور الجزائري لسنة 1996، قد وزع الاختصاصات بين هاتين السلطتين، حيث أعطى للسلطة التشريعية الحق والولاية العامة في سن القوانين،

¹ - عمر محمد الشوبكي، المرجع السابق، ص. 270.

² - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1295 لسنة 25 ق جلسة 25 / 08 / 1982.

³ - عمر محمد الشوبكي، المرجع السابق، ص. 270.

سواء العادية منها أو العضوية، وذلك بموجب المادتين 122 و123 منه¹. وهو ما يعرف بالانفراد التشريعي².

ومنح للسلطة التنفيذية، سلطة تنفيذ هذه القوانين عن طريق التنظيم الصادر عن الوزير الأول، كما منح الدستور السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وذلك في غير المسائل المحدد للقانون، طبقاً للمادة 125 منه³. ومن ثم فإنه لا يجوز للسلطة التنفيذية الاعتداء على اختصاص السلطة التشريعية، كأن تمنح لنفسها الحق في سن القوانين، وإلا اعتبر ذلك اغتصاباً منها للسلطة. وبالتالي فإنّ القرارات التي تصدر عنها في هذا المجال، هي قرارات منعدمة، وليست لها أية قيمة قانونية⁴. ومن تطبيقات القضاء الإداري في هذا المجال، ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بمصر، من عدم جواز صدور قرار من السلطة التنفيذية، في أمر يدخل في صميم اختصاص

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.53.

² - يعرف الانفراد التشريعي المطلق بأنه: "اختصاص المشرع وحده بمعالجة المسائل التي تدخل في اختصاصه. ويعني هذا المبدأ أن السلطة التنفيذية لا تملك من خلال اللوائح معالجة المسائل التي تدخل في اختصاص المشرع وحده"، ويعرف الانفراد التشريعي النسبي بأنه: "الاعتراف للسلطة التنفيذية بقدر معتبر من سلطة التنظيم في المجتمع يمكن أن تطل الحقوق والحريات الجماعية منها والفردية للأشخاص ونشاطاتهم"، لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، راجع: عزاوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص.172-208.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.53.

⁴ - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص.315.

السلطة التشريعية. حيث وصفت مثل هذا القرار في حالة صدوره، بأنه قرار معدوم حيث يمثل اغتصابا للسلطة.¹

ثالثا: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية.

طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي لا يسمح لسلطة ما من ممارسة اختصاصات سلطة أخرى، فإنه يمنع على السلطة التنفيذية أن تتدخل في اختصاصات السلطة القضائية، بأن تصدر قرارات إدارية تدخل ضمن اختصاصات هذه الأخيرة. فإن حدث وتم ذلك، اعتبر قرارها مصوما باغتصاب السلطة، لأن السلطة الإدارية غير مؤهلة أصلا للاضطلاع بدور السلطة القضائية، مادام أن مهمة هذه الأخيرة هي الفصل في النزاعات المعروضة أمامها، وذلك بتطبيق القانون.²

و الملاحظ في الجزائر، أن أغلب حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم، والمتمثلة في اغتصاب السلطة، تتعلق باعتداء السلطة الإدارية على اختصاصات

¹ - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1889 لسنة 38 ق جلسة 1996/03/19.
² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص.70.

السلطة القضائية. فالإدارة غالبا ما تقوم بعمل من صميم اختصاص القاضي العادي، أو القاضي الإداري، مع العلم أن القضاء الجزائري لا يذكر عيب عدم الاختصاص بدقة إلا نادرا، بل يشير فقط إلى وجود تجاوز للسلطة. أضف إلى ذلك أن القضاء الجزائري لا يأخذ بنظرية الانعدام إلا نادرا، ولا يصرح بها في منطوق القرار القضائي بل يكتفي بعبارة الإبطال¹.

وعلى ذلك قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بإبطال القرار الإداري الصادر في 13 ديسمبر 1981، عن لجنة النزاعات التابعة للبلدية، الذي فصل في أصل الملكية بين أحد الملاك الخاص ومستأجر لا ملاك الدولة. حيث جاء في قرارها ما يلي: " من المقرر قانونا، أن النزاعات القائمة حول الملكية، يرجع اختصاص النظر فيها إلى الجهة القضائية دون غيرها، وليس من سلطات الإدارة أن تتعدى دورها في تحقيق المصالحة بين الأطراف، والحلول محل القضاء للبت في مسألة الملكية، ومتى تعلق الأمر بذلك، فإن للجنة النزاعات التابعة للبلدية، حين

¹ - لحسين بن شيخ اث ملويا، المرجع السابق، ص.98.

قيامها بالفصل في أصل الملكية بين احد الملاك الخواص ومستأجر أملاك الدولة،
تكون قد تجاوزت في ذلك سلطتها مما يستوجب إبطال قرارها".

وتتلخص وقائع القضية في أنه: بموجب عريضة مودعة لدى كتابة الضبط
بالمجلس الأعلى بتاريخ 27 ديسمبر 1982 طعن السيد (ت ح)، بالبطلان
لتجاوز السلطة في القرار الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي ب...،
القاضي بعد اجتماع "لجنة النزاعات"، بمنح ساحة تابعة لمستودع مخصص له من
طرف رئيس مصلحة أملاك الدولة وذلك للسيد (م م).

حيث أن المدعي يذكر بأنه مستأجر لمستودع مع ساحة تابعة لأملاك
الدولة، تقع في بناية كائنة ب...، وأنه بتاريخ 1967 اشترى السيد (م م) بناية
تقع خلف المستودع الآنف الذكر، وأفصح عن نيته في ضم الساحة المشار إليها
أعلاه، مما جعل رئيس المجلس الشعبي البلدي ب... يخبره بأن لجنة النزاعات، قد
قررت في جلسة 13 ديسمبر 1981 تبعية هذه الساحة لجاره.

حيث أن المدعي يرى بأنه ليس من صلاحيات البلدية، البت في النزاعات القائمة بين المتعاملين مع الإدارة، التي تثور بخصوص إيجار ما أو ملكية ما، وإنما ينحصر دور لجنة النزاعات في المصالحة، وليس في إصدار الحكم.

وأنه ليطلب بالتالي إبطال قرار 13 ديسمبر 1981 المشوب بالبطلان بسبب تجاوز السلطة.

حيث أن الوالي ... الذي استلم تبليغ عريضة افتتاح الدعوى، يطلب إخراجه من القضية، ويدفع على سبيل الاحتياط بعدم قبول الطعن الذي لم يسبق بطعن تدرجي، طبقاً لمقتضيات المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية، ويطلب رفض الطلب.

وأنه ليذكر بان القرار المطعون فيه غير مشوب البتة بتجاوز السلطة، لكون النزاع من اختصاص الجهة القضائية العادية.

وعليه: حيث يستخلص من عناصر القضية، ولا سيما القرار المطعون فيه المؤرخ في 13 ديسمبر 1981، أن لجنة النزاعات التابعة للمجلس الشعبي البلدي، قد

فصلت في نزاع قائم بخصوص الملكية بين أحد الملاك الخواص و مستأجر لا ملاك الدولة.

حيث أنه ليس من سلطات الرئيس أو المجلس الشعبي البلدي، الحلول محل الجهة القضائية و البت في قضية من قضايا الملكية، أو شغل مكان ما يخص المواطنين، إذ أن دورها يجب ألا يتعدى تحقيق المصالحة بين الطرفين، حيث أنّ القرار المتخذ بالتالي على النحو السابق عرضه، مشوب بعيب تجاوز السلطة الواضح ويستوجب من أجل هذا البطلان"¹

والملاحظ هنا أن ما فعلته الإدارة، هو اعتداء جسيم على اختصاصات سلطة أخرى، وهي سلطة القضاء، وبالتالي فإن قرارها يعتبر منعدما. وكان ينبغي على الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أن تصرح بذلك. فالقرار الإداري الصادر عن البلدية، يعتبر وكأنه عملا ماديا، وليست له صفة القرار الإداري، وعلى ذلك فالغرفة الإدارية لا تجد أمامها قرارا إداريا لتبطله، بل قرارا منعدما، ولا تصدر قرارا

¹ - الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قضية رقم 33647، بتاريخ 1983/10/08 المجلة القضائية، العدد الثالث، لسنة 1989، ص.190.

قضائياً منشئاً، بل قراراً مصرحاً بحالة الانعدام، ويكون ذلك بالصيغة التالية: " التصريح بانعدام القرار الصادر عن البلدية".¹

وبخصوص قضايا سقوط الحقوق العقارية، للمستغلين للأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية، توجد عدة قرارات قضائية، صادرة عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً، وكذا عن مجلس الدولة بعد تنصيبه في سنة 1999، إلى غاية يومنا هذا.² فقد قضت بإبطال قرار الوالي القاضي بإسقاط تلك الحقوق، لأن ذلك من اختصاص القضاء، بموجب المادتين 4 و 8 من المرسوم التنفيذي رقم 51/90، المؤرخ في 06 فبراير 1990، المتضمن كيفية تطبيق المادة 28 من القانون رقم 19/87، المؤرخ في 08 ديسمبر 1987، والذي يضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية ويحدد حقوق المنتجين وواجباتهم.³

¹ - لحسين بن شيخ اث ملويا، المرجع السابق، ص.99.
² - لحسين بن شيخ اث ملويا، المرجع السابق، ص.104.
³ - المرسوم التنفيذي رقم 51/90، المؤرخ في 06/02/1990، المتضمن كيفية تطبيق المادة 28 من القانون 19/87 المؤرخ في 08/12/1987، والذي يضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية ويحدد حقوق المنتجين وواجباتهم، الجريدة الرسمية عدد 06 لسنة 1990.
- تنص المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي 51/90 المذكور أعلاه على انه:
"يمكن الحكم بفقدان الحقوق على كل جماعة مستغلين أو كل مستغل فردي يصدر عنهم ما يأتي:
- إيجار الأراضي مهما كان شكل الصفقة وشروطها.
- تحويل الأراضي عن وجهتها الفلاحية.

وعلى ذلك قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، بتاريخ 06 يوليو

1997، (قضية والي ولاية باتنة ص ت ع). بتأييد القرار القضائي المستأنف عن

المجلس القضائي، والقاضي بإلغاء قرار والي ولاية باتنة، المؤرخ في 09 أبريل

1991، المتضمن إلغاء استفادة المستأنف من استغلال الأرض الفلاحية.

وتدور وقائع القضية في انه: " بموجب عريضة مودعة لدى كتابة ضبط

المحكمة العليا بتاريخ 1993/05/08 تحت رقم 117968، استأنف السيد

والي ولاية باتنة، القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس الولاية المذكورة في

1993/03/27، القاضي بإلغاء القرار المطعون فيه، الصادر عن ولاية باتنة،

بتاريخ 1991/04/09، تحت رقم 1055، مع رفض ما زاد عن ذلك من

طلبات، وإخراج كل من البلدية ومندوب الإصلاحات الفلاحية من الخصام.

- التخلي عن جزء من الأراضي المخصصة لفائدة الغير.
- تخصيص مباني للاستغلال الفلاحي لأعمال لا صلة لها بالفلاحة.
- عدم المساهمة المباشرة في أعمال الإنتاج أو التسيير في المستثمرة.
- تعمد عدم استغلال الأراضي عند توفر الشروط والوسائل اللازمة لذلك".
- أما المادة الثامنة من نفس المرسوم فتتص على ما يلي:
" إذا لم تكن الأضرار المذكورة وجيهة أو لم يصل رد من المنتجين الفلاحيين المعنيين يرفع الوالي القضية إلى القاضي المختص المكلف بالنظر في سقوط الحقوق العقارية وف تعويض الأضرار المتسبب فيها."، مقتبس عن ، لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص.104.

وحيث أن المستأنف يذكر أن المستأنف عليه (ع ت) ن كان مستفيدا ضمن
تعاونية (ب) المتواجدة ببلدية أولاد فاضل، وبعد حل التعاونية المذكورة نتيجة إعادة
هيكلية القطاع الفلاحي، أصبح مستفيدا فرديا بموجب قرار ولائي يحمل رقم
1076 مؤرخ في 1984/12/30.

وحيث أن المستأنف يؤكد أن إلغاء استفادة المستأنف عليه بموجب القرار
الولائي المؤرخ في 1991/04/09 تحت رقم 1055، جاء نتيجة لإهماله الثابت
للأرض الممنوحة له، وأن طعنه في القرار الموصى إليه أمام الدرجة الأولى، كان بعد
فوات الآجال المحددة في المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية.

وحيث أن المستأنف يتمسك من جانب آخر، بأن قرار الإلغاء موضوع
الطعن، تم اتخاذه بعد تحقيق اللجنة المختصة، وفقا لأحكام القانون رقم 87-19
المؤرخ في 1987/12/08، وأيضا التعليمات الوزارية المشتركة رقم 04 المؤرخة في
1990/01/08، والمتعلقة بتطهير المستثمرات الفلاحية المنبثقة عن تعديل
القانون المذكور.

وعليه من حيث الموضوع: حيث أنه من المقرر قانوناً، أنه في حالة اقتراف المستغلين للأراضي الفلاحية التابعة لأملاك الدولة، إحدى المخالفات أو الإخلالات الواردة في المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 51/90 المتعلق بكيفية تطبيق المادة 28 من القانون 19/87، يرفع الوالي القضية إلى القاضي المختص المكلف بالنظر في سقوط الحقوق العقارية، وفي تعويض الأصل المتسبب فيها.

حيث أنه يتخلص من ملف قضية الحال، أن المستأنف ألغى استفادة المستأنف عليه، دون مراعاة للإجراءات المنوه عنها في المادة المذكورة، مما يجعل قراره مشوب يعيب تجاوز السلطة، ومن ثم فإن مجلس قضاء باتنة محق فيما ذهب إليه".¹

فالمرسوم رقم 51/90 السابق ذكره، جعل إلغاء الاستفادة من اختصاص القضاء دون سواه، وليس للوالي القيام بذلك، وإلا ارتكب اغتصاباً للسلطة،

¹ - الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قضية رقم 117969 بتاريخ 1997/07/06 المجلة القضائية، العدد الثاني، سنة 1997، ص.148.

والذي لم تصرح به المحكمة العليا صراحة، بل فضلت كعادتها عبارة (عيب تجاوز السلطة)¹.

وفي قرار لمجلس الدولة مؤرخ في 08 مارس 1999 (قضية والي ولاية تلمسان ضد يوبي الطاهر)، قضى مجلس الدولة بتأييد قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء تلمسان، الذي قضى فيه بإبطال قرار الوالي الملغى لاستفادة المستأنف ضده من قطعة ارض فلاحية. وقد سبب مجلس الدولة قراره كما يلي: "حيث أن النزاع يتعلق بطلب إبطال قرار والي ولاية تلمسان، الصادر بتاريخ 20 جانفي 1993، والمتضمن إلغاء قرار استفادة المستأنف عليه المدعي أصلا من قطعة أرض فلاحية، صادر في 25 أكتوبر 1972، وجاء هذا الإجراء على أساس أن المستفيد الآنف الذكر كان سلوكه مشينا أثناء الثورة التحريرية، وكانت تصرفاته ضد بلاده.

وحيث أن المستأنف لم يقدم أمام قضاء الدرجة الأولى ولا أمام قضاء مجلس الدولة، ما يبرر تصرفه موضوع هذه الدعوى، وبالتالي فإن تصرفه جاء متجاوزا فيه السلطة، مخالفا لأحكام المادتين 3 و4 من المرسوم التنفيذي 51/89 والمادة 08

¹ - لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص.105.

من المرسوم 51/90، وكلاهما ينص على أنّ حل أية مستثمرة فلاحية أو إقصاء أي عضو فيها أو سحب حق استفادة يجب أن يكون عن طريق القضاء، وبالتالي فإن قضاة المجلس أصابوا في قرارهم المستأنف لما قضوا بإلغاء قرار الوالي موضوع الطعن، والصادر بتاريخ 20 جانفي 1993 تحت رقم 147، مما يستوجب تأييد قرارهم المطعون فيه بالاستئناف¹.

فالوالي ليس مختصا بإلغاء تلك الاستفادة، لكون المادة 08 من المرسوم 51-90 تجعل ذلك من اختصاص القضاء دون سواه، وأن الوالي قد ارتكب بذلك اغتصابا للسلطة، وقراره منعدم.

ويلاحظ بأن مجلس الدولة، ومعه مجلس قضاء تلمسان، قد اكتفيا بعبارة (تجاوز السلطة)، ولم يشخصا بدقة العيب المشوب به قرار الوالي، وهو عيب عدم الاختصاص الجسيم، والمتمثل في اغتصاب السلطة، والذي يؤدي إلى انعدام القرار الإداري.²

¹ - مجلس الدولة، الفهرس رقم 150، بتاريخ 1999/03/08، القرار غير منشور، مقتبس عن، لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص.106.
² - لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص.106.

وان كان مجلس الدولة الجزائري، لا يأخذ بفكرة الانعدام ولا يصرح بها في منطوق الحكم إلا نادرا، كما سبقت الإشارة إليه، فانه قد أخذ بهذه الفكرة في إحدى قراراته.¹ وفي هذا الصدد فقد ورد في إحدى حيثياته ما يلي: " حيث أنه يستفاد من هذه النصوص القانونية التنظيمية، بأن إجراءات البيع تخضع لقواعد أخرى مغايرة، لتلك المنصوص عليها في القانون 80-01، والتي لم تعد مجالا للتطبيق في قضية الحال.

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

حيث أنه يستخلص مما سبق بأن لجنة ما بين البلديات لم تكن مختصة في عملية بيع هذا المسكن، مادام الأمر يتعلق بمسكن جديد.

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.60.

وبالنتيجة فإن القرار المتخذ من طرف جهة غير مختصة يشكل قرارا
منعدما".¹

الفرع الثاني: صور التوسع القضائي في حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم.

بعد أن تم استعراض ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين من حالات
لاغتصاب السلطة، يجدر التنويه إلى أن القضاء الإداري وخصوصا في مصر، قد
توسع في فكرة اغتصاب السلطة، بحيث أضفى هذا الوصف على بعض التصرفات
الإدارية التي كان خروجها على قواعد الاختصاص بسيطا. وتتمثل هذه الصور في:
اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه (أولا)، اعتداء هيئة تأديبية على اختصاص
هيئة تأديبية أخرى (ثانيا)، وهذا ما سيتم تفصيله الآن.

أولا: اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه.

¹ - مجلس الدولة، قرار رقم 169417 بتاريخ 1998/07/27، مقتبس عن، محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.61.

ذهبت محكمة القضاء الإداري بمصر في أحكامها القديمة، إلى اعتبار اعتداء المرؤوس على اختصاصات يختص بها رئيسه، بمثابة اغتصابا للسلطة، مما يعدم تلك القرارات¹. وفي هذا الصدد ذهبت محكمة القضاء الإداري، إلى أن: "القانون قد جعل نقل موظفي السكك الحديدية لغاية الدرجة الثانية، من اختصاص المدير العام وحده، فإذا كان قرار نقل الموظف قد صدر من السكرتير العام للمصلحة، فإنه يكون صادرا من موظف غير مختص، وهو بهذه المثابة يكون مصوما بعيب اختصاص جسيم، مما يجعله معدوما ولا أثر له"².

وقد تبنت المحكمة الإدارية العليا، ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري، في التأكيد على أنّ اعتداء سلطة دنيا على اختصاص مخول لسلة أعلى، من شأنه جعل القرار الصادر منها في هذا الخصوص معدوما، وذلك لكونه يمثل اغتصابا للسلطة. فلقد قضت بأن المحافظ الذي فوض المأمور في رئاسة مجلس مدينة، لم

¹ - لمزيد من المعلومات حول هذا الحكم، راجع: علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص.316.
² - محكمة القضاء الإداري، قضية رقم 12500 لسنة 7 ق جلسة 1955/07/12.

يفوضه في إصدار قرارات تعيين الموظفين، فإذا أصدر المأمور مثل تلك القرارات التي هي أصلاً من اختصاص المحافظ، فإنّ قراره يكون معدوماً.¹

والواقع أن الأخذ بهذا القضاء، يترتب نتيجة غاية في الغرابة، حيث يجعل من جميع حالات عدم الاختصاص اغتصاباً للسلطة، يؤدي إلى انعدام القرار الإداري، وهذا ما لا يتفق مع المبادئ القانونية السليمة، والتي تقضي بتقسيم عدم الاختصاص إلى عدم اختصاص بسيط وجسيم، لكل منهما أثره المختلف.²

واستجابة منها للاعتبارات القانونية التي تقتضي التفرقة بين درجتي عدم الاختصاص، لخطورة النتائج المترتبة على كل درجة منها، ذهبت المحكمة الإدارية العليا في قضاءها الحديث، إلى أن: "عيب عدم الاختصاص الجسيم، لا يكون إلاّ في حالة اغتصاب مصدر القرار اختصاص سلطة أخرى أناط بها المشرع سلطة إصداره. فهنا نكون أمام نوع من أنواع اغتصاب السلطة، كأن تصدر السلطة التنفيذية قراراً هو أصلاً من اختصاص السلطة التشريعية. أما غير ذلك من حالات عدم الاختصاص التي تعتور القرار الإداري، بسبب تداخل الاختصاصات

¹ - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1513 لسنة 8 ق جلسة 1964/06/28.
² - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص.317.

وتفسيرات القوانين، فإنها لا تنحدر بالقرار إلى درجة الانعدام. وهو ما يتوافر في الحالة موضوع الطعن بصدور القرار محل الطعن من مدير الإدارة التعليمية، بينما كان يجب صدوره من مدير المديرية التعليمية".¹

وبموجب هذا التوجه القضائي الحديث، لا يشكل القرار الصادر عن سلطة أعلى اغتصاباً للسلطة، ومن ثم لا يعدّ القرار الصادر في هذا الشأن معيباً بغيب عدم الاختصاص الجسيم، وإنما يدخل ضمن حالات عدم الاختصاص البسيط، الذي يبطل القرار الإداري²

ثانياً: اعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة تأديبية أخرى.

اتجه القضاء القديم للمحكمة الإدارية العليا بمصر، إلى انعدام القرار الصادر من هيئة تأديبية في أمر جعله المشرع من اختصاص هيئة تأديبية أخرى.³ وقد قضت في هذا الشأن، بأن: "مجلس التأديب المطعون في قراره، قد انتزع ولاية جماعة كبار العلماء، في محاكمة عالم من علماء الأزهر لفعل نسب إليه، هو في حقيقته

¹ - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1889، لسنة 7 ق جلسة 1996/03/19.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص.75.

³ - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص.318.

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

وانطلاقاً من هذا الحكم، فإنّ القرار الصادر من سلطة إدارية "مجلس تأديب الموظفين"، معتدية به على اختصاص سلطة إدارية أخرى "جماعة كبار العلماء"، هو قرار معدوم، لكونه يمثل اغتصاباً للسلطة.

وواقع الأمر، أن الجزء أن المناسب لاعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة تأديبية أخرى، يكفي فيه جزء البطلان، حيث أن الجهة المعتدية وهي مجلس التأديب المطعون في قراره، هو سلطة من اختصاصها التأديب، ولكنها تجاوزت اختصاصها الموضوعي في هذا الشأن، حين أصدرت قراراً يدخل موضوعه في اختصاص سلطة تأديبية أخرى وهي جماعة كبار العلماء. فالأمر ليس فيه اغتصاباً

¹ - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 35 لسنة 7 ق جلسة 1956/01/04.

للاختصاص، وإنما مجرد تجاوز لنطاقه الموضوعي، مما يمثل إحدى حالات عدم الاختصاص البسيط التي تبطل القرار الإداري.¹

المطلب الثاني: عيب عدم الاختصاص البسيط.

تقوم السلطة التنفيذية مباشرة اختصاصاتها، عن طريق توزيعها على الهيئات والإدارات المختلفة التابعة لها. فإذا ما وقع تجاوز من هيئة، أو إدارة، أو موظف لهذه الحدود المقررة بالقوانين واللوائح. فإن القرارات الصادرة في هذه الحالة، تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط .

ومن هنا فإن عيب عدم الاختصاص البسيط، يقع داخل السلطة التنفيذية وبين إدارتها وموظفيها. وهذه الحالة من عدم الاختصاص هي الأكثر شيوعاً والأقل خطورة، من حيث ما يترتب عليها من آثار.² ولعيب عدم الاختصاص البسيط ثلاثة صور، فقد يكون موضوعياً، وهذا ما سيتم التطرق إليه في الفرع الأول، أو مكانياً أو زمنياً، وسيتم تناوله في الفرع الثاني.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بالغاء قرار إداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص.77.
² - علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص.319.

الفرع الأول: عدم الاختصاص الموضوعي.

والمقصود بعدم الاختصاص الموضوعي: "أن يصدر القرار ممن لا يملك سلطة إصداره في مسألة معينة تدخل في اختصاص هيئة أو عضو آخر"¹.

وقد عرف الفقيه René CHAPUS عيب عدم الاختصاص الموضوعي بما

يلي:

L'incompétence matérielle: Elle est réalisée quand une autorité administrative intervient dans une matière étrangère à ses attributions².

فقد يقع هذا الاعتداء الموضوعي من سلطة إدارية على اختصاص سلطة

إدارية وأخرى مساوية لها (أولاً)، أو من سلطة إدارية ادني على اختصاص سلطة

¹ - عمر محمد الشوبكي، المرجع السابق، ص.288.

² - René CHAPUS, Droit administratif général, op. cit., p.900.

إدارية أعلى منها (ثانياً)، أو من سلطة إدارية رئاسية على اختصاص سلطة إدارية تابعة لها (ثالثاً)، أو من سلطة مركزية على اختصاص مقرر لسلطة لا مركزية (رابعاً)¹.

أولاً: اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية مساوية لها.

وفي هذه الحالة يقع الاعتداء من سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا تربطها علاقة تبعية أو رقابة أو إشراف. والغالب أن يكون المشرع قد جعل السلطتين - المعتدية والمعتدى عليها - على قدم المساواة، فيما يتعلق بممارسة اختصاص كل منها. وقد أطلق الفقهاء على هذه الحالة تسمية (الاعتداء الجانبي على السلطة). ومن أمثلة ذلك اعتداء أحد الوزراء على اختصاصات وزير آخر، ولا يكون ذلك إلا في حالة غموض الاختصاصات، وتداخلها بين عدة وزارات.² ومن تطبيقات القضاء الإداري في هذا المجال، ما ورد في حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر، الصادر في 16 جوان 1956، حيث رقى أحد الوزراء

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.344.

² - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.344.

موظفا تابعا الوزارة أخرى نظرا للغموض الذي أحاط الموظف المرقى من الوزارة الأولى إلى الوزارة المنقول إليها¹.

ثانيا) اعتداء سلطة إدارية أدني على اختصاص سلطة إدارية أعلى منها.

الأصل العام المقرر إداريا، 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 ذهبت إلى أن: "القرار يرفض الترخيص للمدعى في الاشتغال بإعمال الوساطة في إلحاق الممثلين والممثلات وغيرهم بالعمل، وقد صدر عن وكيل الوزارة لا عن الوزير، فإنه يكون مشبوها بعيب عدم الاختصاص، وهذا العيب الذي اعتور القرار يجعله باطلا وحقيقيا بالإلغاء".³ ويتضح هنا أن سبب إلغاء القرارات أنها صدرت مشوبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، حيث أصدرتها سلطة مرؤوسة

¹ - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 348 لسنة 2 ق جلسة 1956/06/16.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء قرار إداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص.50.

³ - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 68284 لسنة 9 ق جلسة 1956/05/08.

في موضوع يدخل في الاختصاصات المقررة للسلطة الرئاسية. ويجد هذا المبدأ تبريره في ضرورة احترام الاختصاصات المنوطة بالسلطة الإدارية التي تعلوها في هذا السلم. وقد يمنح القانون نفس الاختصاصات للسلطة الأدنى والسلطة الأعلى في موضوع ما، كأن يجعل الترخيص في مسألة معينة من اختصاص رئيس المصلحة ووكيل المصلحة في آن واحد، وهذا ما يسمى بتقابل الاختصاصات. وفي هذه الحالة لا يقع عيب عدم الاختصاص لو قام صاحب السلطة الأدنى بإصدار قرار إداري، بالرغم من أنه مارس عملاً يدخل في اختصاص صاحب السلطة الأعلى، حيث أن القانون صرح له بذلك¹.

وتجد هذه الحالة تطبيقاً لها في القضاء الجزائري، إما على مستوى الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً، أو على مستوى مجلس الدولة حالياً.

فقد قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1983/06/25. (قضية م.أ ضد المركز الوطني للسجل التجاري ووزير التجارة)، بإلغاء القرار الصادر عن مدير المركز الوطني للسجل التجاري، والذي قام بالشطب التلقائي للسجل

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء قرار إداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص. 51.

التجاري للمدعي، لكون المدير ليست له صلاحية القيام بذلك الإجراء، والذي هو من اختصاص وزير التجارة، أو سلطة القضاء. وقد سببت الغرفة الإدارية قرارها كما يلي: " حيث تنص المادة 20 من المرسوم 15-79 الصادر في 25 يناير 1979، المتضمن تنظيم السجل التجاري والتشطيب منه لتاجر حسب الإجراءات التالية.

- أولاً: إما بطلب من المعني بالأمر ذاتياً أو من الذي يخلفه.
 - ثانياً: إما بقرار من وزير التجارة، أو من وكيل الدولة عند صدور أمر بغلق القاعدة التجارية نهائياً، أتحذ أثر تصريح للسلطة القضائية بذلك.
 - ثالثاً: الشطب تلقائياً لتاجر حائز لسجل تجاري تأمر به كل سلطة قضائية، تصدر أمر يقضي بعدم أهلية أو الحجز عليه، أو منعه من ممارسة تجارته، أو تعاطي أي نوع من أنواع التجارة.
- حيث من جهة أخرى، كان قرار الشطب مؤسساً على أن المدعي يشغل المحل المتنازع عليه دون حق شرعي، وبدون سند مجوزته، فلا يمكن نظراً للظروف الراهنة أن يقوم مدير المركز الوطني للسجل التجاري، على الأمر بشطب المدعي، لكونه ليس من عداد السلطات المخول لها الاختصاص للقيام بإجراءات الأمر

بالتشطيب لأنه يعود لأصناف معدودة من السلطات على سبيل الحصر، وهذا
وفقا للأحكام التشريعية المشار إليها.

وحيث يستخلص من كل ما سبق، أن طلب المدعي مؤسس عند إثارته، أن القرار
المطعون فيه كان صادرا عن تجاوز للسلطة، ومن حقه المطالبة بإلغائه".¹

وتأسيسا على ذلك، وتبعا للمرسوم رقم 15-79 المؤرخ في 25 يناير
1979، لا يحق لمدير المركز الوطني للسجل التجاري أن يشطب من تلقاء نفسه
سجلا تجاريا. لأن الاختصاص يعود لعدد من السلطات، ومن بينها وزير التجارة
الذي يعتبر رئيسا له. وعليه فإن الأمر هنا يتعلق باعتداء مرؤوس على سلطات
رئيسة.²

وفي قرار لمجلس الدولة بتاريخ 28 فبراير 2000، (قضية شعبان أحسن ضد
والي تيزي وزو)، قضي هذا الأخير بإبطال مقرر رئيس دائرة بني دواله المؤرخ في
1993/04/18، لكون هذا الأخير ليس مختصا بإبطال قرار رئيس البلدية.

¹ - الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية رقم 33511، بتاريخ 1983/06/25، المجلة القضائية، العدد الأول، لسنة 1989، ص.253.

² - لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص.118.

ووصف مجلس الدولة القرار الإداري محل الطعن، بأنه مشوب بتجاوز صارخ

للسلطة.

وتتمثل وقائع القضية فيما يلي:

- استفادة السيد "شعبان" من محل تجاري، بموجب مقرر صادر عن رئيس بلدية بني دوالة، مؤرخ في 13 مارس 1993.

- وإثر استقالة رئيس البلدية من منصبه، اتخذ رئيس الدائرة بني دوالة مقرا بتاريخ 18 أبريل 1993، والذي أبطل بموجبه المقرر المذكور أعلاه.

- رفع السيد شعبان دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر، طالبا فيها إبطال مقرر رئيس الدائرة، فقضى مجلس قضاء الجزائر برفض الدعوى.

- فاستأنف القرار أعلاه أمام مجلس الدولة، مثيرا فيه وجها من أوجه الشكل، مقسما إلى ثلاث فروع وهي:

1- أن رئيس الدائرة غير مختص بإبطال مقرر رئيس البلدية، وأن القاضي وحده هو القادر على ذلك، طبقا للمادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية.

2- أن رئيس الدائرة لم يستقبل أي وفد من قبل الوالي.

3- في كون رئيس البلدية منتخبا، بخلاف رئيس الدائرة الذي هو ممثل للسلطة التنفيذية، وليس بإمكانه مراقبة الأول.

ولقد أجاب والي ولاية تيزي وزو، في كون رئيس بلدية بني دواله تصرف في المحلات التجارية كما يشاء، دون مراعاة للنصوص القانونية، مانحا إياها لأقربائه وأصدقائه، في حين أنه كان من المفروض أن تباع بالمزاد العلني، وأن يباع جزء منها للمحتاجين، ويجب أن يندرج في كشف توافق عليه الولاية، وأنه لم تكن هناك متابعة لهذا الإجراء، ومما لا نقاش فيه أن رئيس دائرة بني دواله، قد تصرف بالتفويض.

ولقد قام مجلس الدولة بإبطال مقرر رئيس الدائرة، بعد إلغائه قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر محل الاستئناف، بسبب عدم الاختصاص، وكان تسببه كالتالي: "حيث أن المستأنف يعيب على المقرر المذكور أعلاه، من جهة أنه صادر عن سلطة إدارية، ليس لديها الاختصاص بإلغاء مقرر رئيس البلدية، ومن جهة أخرى أنه تصرف بدون تفويض بالإمضاء من طرف الوالي، وأنه طبقا للمرسوم رقم 30/86 المؤرخ في 18/02/1986، وخاصة المادة 75 منه، فإنه

لا يظهر أنه من بين مهام رئيس الدائرة، أن له الاختصاص بإبطال قرار إداري صادر عن رئيس البلدية، كما أن مقتضيات المادتين 76 و 77 من المرسوم المذكور أعلاه، لا تنصان على إمكانية تلقيه تفويضا بالإمضاء لهذا الغرض من طرف الوالي، وأنه يستخلص أن القرار المطعون فيه مشوب بتجاوز صارخ للسلطة. وحيث أن المستأنف محق في تمسكه بان قضاء الدرجة الأولى أخطئوا بفصلهم في القضية على النحو المذكور أعلاه".¹

فقد عبر مجلس الدولة هنا عن عيب عدم الاختصاص الموضوعي، بعبارة (التجاوز الصارخ للسلطة)، مع أن الأمر لا يتعلق باغتصاب للسلطة بل مجرد اعتداء المرؤوس على سلطات الرئيس المتمثل في الوالي، والذي له سلطة إلغاء وإبطال مقرر رئيس البلدية.²

ثالثا: اعتداء سلطة إدارية أعلى على اختصاص سلطة إدارية أدنى منها.

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، الفهرس رقم 154 ، بتاريخ 2000/02/28، القرار غير منشور ، مقتبس عن ، لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص.124.
² - لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص.126.

هناك حالات معينة يخول فيها المرؤوس، سلطة اتخاذ قرار معين بدون معقب من رئيسه، وفي هذه الحالة لا يجوز للرئيس أن يحل نفسه محل المرؤوس في اتخاذ القرار، وإلا صار هذا القرار معيبا بعبء عدم الاختصاص الموضوعي. أما إذا أخضع المشرع المرؤوس في مباشرة هذا الاختصاص للرقابة الرئاسية، فإن على الرئيس في هذه الحالة أن ينتظر حتى يستعمل المرؤوس اختصاصه، ومن ثمة له أن يباشر المكينات التي تخوله إياها سلطته الرئاسية.

وبناء على ذلك إذا أصدر الرئيس الإداري، قرارا في مسألة من المسائل التي جعلها القانون من اختصاص المرؤوس وحده دون تعقيب أو تعديل من جانب رئيسه، فإن قراره يعتبر اعتداء على اختصاص المرؤوس. وينطبق نفس الحكم على القرار الصادر من الرئيس الإداري بداية في اختصاص للمرؤوس، يكون له حق ممارسة سلطة الرقابة عليه، إذا يجب عليه التريث حتى يتخذ المرؤوس القرار، ثم يباشر رقابته عليه. أما في الحالات التي يكون فيها الاختصاص مشتركا بين الرئيس

المرووس، فلا يجوز للرئيس الإنفراد أو بممارسة الاختصاص بمفرده في هذه الموضوعات المشتركة، وإلا اعتبر قراره معيبا بعب عدم الاختصاص.¹

وفي هذا السياق قضت محكمة القضاء الإداري بمصر، ببطلان القرار الصادر من سلطة إدارية أعلى، معتدية فيه على اختصاص مقرر سلطة إدارية أدنى،² والحكمة من ذلك، هي الرغبة في عدم حرمان الأفراد من ضمانة فحص موضوع القرار الصادر في شأنهم في مرحلتين. أولهما على المستوى الأعلى، وهو السلطة الأعلى المالكة لحق التعقيب عليه، والتي تكون لها في حالة خروجه على المشروعية سحب القرار أو إلغائه أو تعديله. فإذا صدر القرار عن تلك السلطة بداءة، فلن يكون بوسعها منطقيا بحث مشروعيتها، ويصبح بذلك القرار نهائيا في حق الفرد الذي سلب ضمانته، كان من شأن توافرها إغناؤه عن الطعن في القرار، إذا ما رأى عدم مشروعيتها توصلا لإلغائه، حيث كان بوسع السلطة الرئاسية تحقيق تلك الغاية بما لها من سلطة تعقيب.³

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.347.
² - محكمة القضاء الإداري، جلسة 1960/06/14، مقتبس عن، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء قرار إداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص.53.
³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء قرار إداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص.53.

رابعاً: اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لامركزية.

إذا كان القصد من النظام اللامركزي، توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات مستقلة إقليمية أو مصلحة، تباشر اختصاصاتها في النطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة المركزية وإشرافها، فإن هذه الرقابة أو الوصاية الإدارية، لا يجوز مزاولتها إلا طبقاً لما نص عليه القانون صراحة في هذا الخصوص. لذلك فإنه يتعين على السلطة المركزية، وهي بصدد رقابتها على الهيئات اللامركزية، ألا تتجاوز حدود اختصاصاتها المقررة لذلك، وإلا عد خروجها اعتداء على اختصاص الهيئات اللامركزية، واعتبرت قراراتها في هذا الصدد مشوبة بعيب عدم الاختصاص. وهذه الرقابة تقتصر على حق السلطة المركزية في أن تصادق على القرارات الصادرة عن الجهات الخاضعة لوصايتها، أو ترفضه كما هو، وليس لها حق تعديله، أو إلغائه وإصدار قرار آخر مكانه.¹ فالوالي في النظام اللامركزي الجزائري، هو بمثابة جهة

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص.609.

وصاية على البلدية، ووزير الداخلية هو جهة وصاية على الولاية، ووزير التعليم العالي والبحث العلمي، يعد بمثابة جهة وصاية على الجامعات والمراكز الجامعية.¹

ومن هنا فلا يجوز للوالي أن يتعدى على اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، كما لا يجوز للوزير أن يتعدى على اختصاصات الجماعة الإقليمية.

وإذا كان اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية يعتبر من حالات عدم الاختصاص من ناحية الموضوع التي تستوجب البطلان، فإن العكس قد يثار أيضا في حالة تعدي هيئة لامركزية على اختصاص هيئة مركزية، كأن يتعدى رئيس المجلس الشعبي البلدي على الاختصاصات المقررة للوالي.²

الفرع الثاني: عدم الاختصاص المكاني والزمني.

والمقصود بعدم الاختصاص المكاني: "أن يصدر احد رجال الإدارة قرارا يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية المحددة لممارسة اختصاصه".³

¹ - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري، المرجع السابق، ص.72.

² - إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص.610.

³ - نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص.271.

وقد عرفه الفقيه René CHAPUS بقوله:

L'incompétence territorial: Elle se concrétise selon deux modalités bien distinctes.

On entend d'abord par incompétence territoriale le fait pour une autorité administrative d'exercer ses fonctions en se trouvant dans un lieu autre que celui ou elle devait siéger.

On doit entendre également par incompétence territoriale le fait pour une autorité administrative de décider relativement à des affaires étrangères à sa circonscription.¹

ذلك أنه إذا كان لبعض رجال الإدارة في السلطة ممارسة اختصاصهم على كامل إقليم الدولة، كرئيس الجمهورية والوزراء كما تم بيانه سابقا، فإن المشرع كثيرا ما يحدد النطاق المكاني، الذي لا يجوز للبعض الآخر من رجال الإدارة، أن يتعدوه حين ممارستهم لاختصاصاتهم. وبهذا المعنى لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أن يصدر قرارات إدارية تنظم أمرا يدخل في نطاق إقليم بلدية أخرى، وكذلك هو الحال بالنسبة إلى الوالي. إلا أن هذا نادر الحدوث، لأن الحدود المكانية لمزاولة

¹ - René CHAPUS, Droit administratif général, op. cit, p.901.

الاختصاصات الإدارية، تكون في الغالب واضحة المعالم إلى حد كبير، مما يقلل من احتمالات التداخل بين الجهات الإدارية.¹

وإذا كان لكل هيئة إدارية نطاق إقليمي مباشر داخله اختصاصها، فإن لكل منها نطاقا زمنيا مباشر اختصاصها خلال الآجال المحددة لممارسته، وعليه فالمقصود بعدم الاختصاص الزمني: "أن يزاول أحد رجال الإدارة اختصاصه دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعة لذلك".²

أما الفقيه René CHAPUS فقد عرفه بأنه:

L'incompétence temporelle: c'est-à-dire en raison de la date à laquelle l'autorité administrative a pris la décision (ou signé le contrat).

Elle peut tenir anir au fait que cette autorité n'était pas encore compétente : par exemple, elle a sans doute été nommée, mais pas encore « installée » dans ses fonctions.

¹ - عمر محمد الشويكي، المرجع السابق، ص.281.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الرجوع السابق، ص.57.

Ou bien au fait qu'elle n'est plus compétente : son mandat électif est venu à expiration, elle a été atteinte par la limite d'âge, ou le délai qui lui était imparti pour accomplir certains actes est venu à son terme.¹

ويكون القرار الإداري معيبا بعبء عدم الاختصاص الزمني في حالتين.

الحالة الأولى: وتتمثل في صدور القرار من موظف زالت صفته الوظيفية.

فحق الموظف في إصدار القرارات الإدارية محددة بمدة تقلده الوظيفة. فالموظف ليس

مخلدا، بل تنتهي خدمته عند حد معين، يفقد بعده كل صفته في مزاوله الأعمال

العامة. فإذا انتهت تلك المدة انقطعت صلته بالوظيفة، ولم يعد مختصا بأن يضطلع

بأي من أعمالها، ومنها سلطة إصدار القرار، فإن فعل ذلك متجاهلا تغيير وضعه،

أصبح قراره مشوبا بعدم الاختصاص الزمني مستوجبا للإلغاء.

وما يسري على الموظف هنا، يسري أيضا على المجالس المنتخبة، كالمجلس

الشعبي البلدي، والمجلس الشعبي الولائي. فمدة صلاحية تلك المجالس لإصدار

¹ - René CHAPUS, Droit administratif général, op. cit, p.903.

قرارات إدارية، مرهونة بمدة نيابتها، فلا يجوز لها أن تصدر قرارات إدارية، كانت مختصة بإصدارها في مدة نيابتها بعد انتهاء تلك المدة.

وإذا كان اختصاص الموظف بإصدار القرار، ينتهي بمجرد انتهاء العلاقة الإدارية بينه وبين الإدارة، فإن تقديم الموظف لاستقالته، لا يعني عدم مشروعية ما يصدر عنه من قرارات في بتاريخ لاحق لاستقاله، حيث أن العبرة في ذلك بتاريخ قبول الاستقالة. وفي المدة مابين تقديمه الاستقالة وقبولها، يكون الموظف متمتعاً بالحق في ممارسته كافة اختصاصاته الإدارية، ومنها إصدار القرارات الإدارية، احتراماً لمبدأ وجوب سير المرافق العامة بانتظام.

والحالة الثانية التي يتحقق فيها عيب عدم الاختصاص الزمني، تتمثل في
حالة صدور القرار بعد المدة التي حددها القانون لإصداره. فقد يحدد القانون لمصدر القرار أجلاً معيناً لإصداره، بحيث إذا تجاوز مصدر القرار هذه المدة، كان قراره مشوباً بعدم الاختصاص الزمني، وفي هذه النقطة يجب التفريق فرضيتين، لمعرفة الأثر المرتب على مخالفة هذه المدة .

فالفرض الأول: يتحقق في حالة ما إذا كان المشرع، قد حدد مدة إصدار

القرار بصفة آمرة، مرتبا البطلان للقرار الذي يصدر قبلها، أو يتجاوزها. فإن مخالفة المدة يرتب البطلان للقرار الصادر بعد مضيها.¹ وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري بمصر: " أن مبدأ الاختصاص من حيث الزمان باعتباره من النظام العام لا يمكن الاتفاق على مخالفته، وأن جزاء الإلغاء آيته ألا يباشر الموظف اختصاص وظيفته بعد الأجل الذي يجوز فيه ذلك. وينتهي ذلك الأجل إما بنقل الموظف، أو ترقيته، أو فصله وإبلاغه القرار الخاص بذلك، وإلا تجاوز اختصاصه، وتعداه إلى اختصاص خلفه".²

ومن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذا المجال، ما قضت به الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا. في القضية رقم 68240 بتاريخ 1990/07/28. وقد جاء في قرارها ما يلي: " من المقرر قانونا أن دراسة الملف الكامل لطلب رخصة البناء تتم في أربعة أشهر على الأكثر، ابتداء من التاريخ الذي تتسلم فيه الإدارة

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الرجوع السابق، ص.57.
² - محكمة القضاء الإداري، قضية رقم 4436 لسنة 7ق ، جلسة 1955/05/11.

المعنية الملف المذكور، وتعطي هذه الإدارة لصاحب الطلب وصلا بذلك، وتمنح رخصة البناء أو ترفض صراحة خلال المهلة المحددة أعلاه.

ومن ثم فإن رسالة الوالي المتضمنة الرفض لأسباب غير ثابتة بعد مضي والفترة المحددة قانونا، يعد تجاوزا للسلطة.

ومتى كان كذلك، استوجب إبطال مقرر الرفض".

وتتلخص وقائع القضية في: " أنه بموجب عريضة مودعة لدى كتابة ضبط المحكمة العليا، بتاريخ 1988/07/21 طعن المدعو (ت-ع) بالبطلان في إرسالية والي ولاية البويرة، المؤرخة في يوم 1988/05/28، والمتضمنة جواب هذا الأخير لطعن إداري مسبق وجهه له العارض.

حيث يذكر المدعي في الطعن أنه بتاريخ 1985/10/05، قدم ملفا لبلدية معالة ولاية البويرة، قصد الحصول على رخصة بناء مسكن عائلي فوق قطعة أرضية آلت إليه عن طريق الميراث، وقد تم تسجيل طلبه تحت رقم 05-85. غير

أنه لم يتلق أي جواب رغم التذكيرات العديدة، مما جعله يوجه طعن إداري مسبق لوالي ولاية البويرة الذي رد عليه بالرفض.

حيث يثير المدعي وجهين تدعيما لطعنه.

الوجه الأول: مأخوذ من خرق القانون، والإغفال عن القواعد الجوهرية للإجراءات. مستندا في ذلك إلى المادة الأولى من المرسوم 305/82 المؤرخ في 1982/10/09، وكذا المادة 6 من الأمر 01/85 المؤرخ في 1985/08/13.

الوجه الثاني: مأخوذ من تجاوز السلطة. مستندا على المادة 17 من القانون 02/82 المؤرخ في 1982/02/06.

حيث أن والي ولاية البويرة يدفع بعدم قبول الطعن في الشكل، وعلى وجه الاحتياط في الموضوع يثير عدم صفة المالك للمدعي في الطعن على القطعة الأرضية يريد البناء فوقها، إذ أنه بموجب المقرر 62/61 المؤرخ في 1961/06/28، تم انتزاعها من أجل المنفعة العمومية.

حيث أنه بالرجوع إلى المادة 6 من الأمر 01/85، المؤرخ في

1985/08/13، المتضمن تنظيم رخص البناء، فإن دراسة الملف تتم في أربعة

أشهر. وهو الحد الأقصى الممنوح الإدارة لكي تجيب عن طلب رخصة البناء.

وحيث أن رسالة الوالي المتضمنة الرفض لأسباب غير ثابتة جاءت في يوم

1988/05/28.

حيث أن عدم الإجابة أو الإجابة سلبا بعد مضي فترة أربعة أشهر القانونية

يعد تجاوز للسلطة، يترتب عنه البطلان".¹

والفرض الثاني يطرح نفسه في حالة إذا لم يحدد المشرع مدة إصدار القرار

بصفة آمرة. ففي هذه الحالة يعتبر الميعاد تنظيما، الهدف منه حث الإدارة على

سرعة إصدار القرار، ولا يترتب على مخالفة الإدارة لميعاد إصدار القرار البطلان.²

المطلب الثالث: التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب

عدم الاختصاص البسيط وأهمية ذلك.

¹ - الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قضية رقم 68240، بتاريخ 1990/07/28، المجلة القضائية، العدد الأول، لسنة 1992، ص.153.
² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، الرجوع السابق، ص.60.

لا يكفي فقط بيان صور عيب عدم الاختصاص، والمتمثلة في عيب عدم الاختصاص الجسيم، وعيب عدم الاختصاص البسيط، وإنما ينبغي التمييز بين هاتين الصورتين (فرع أول)، وبيان الأهمية المترتبة على ذلك (فرع ثاني).

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

إن التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط يعد من الأمور الصعبة، وذلك يرجع في الحقيقة إلى سببين، الأول هو عدم وجود معيار واضح وجلي في هذا الشأن. والثاني يتمثل في الاختلاف بين رجال الفقه الإداري، بين ما يعد عيبا بسيطا، وما يعد عيبا جسيما. وإذا كانت بعض العناصر لا خلاف عليها سواء باعتبارها عيوب بسيطة أو جسيمة، فإن هناك أمثلة أخرى تثير الجدل، وعليه هل يعد اعتداء السلطة الأدنى على اختصاصات

السلطة الأعلى، واعتداء سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى لا تربطها بها علاقة
تبعية أو إشراف من قبيل عيوب البسيطة؟¹

يجيب البعض عن ذلك بالإيجاب، مساويا في هذا الصدد بين وجود علاقة
تبعية أو إشراف و عدم وجوها.²

لكن الدكتور صبري محمد السنوسي³، يرى أنه من الأفضل لو تم اعتماد
مدى وجود علاقة تبعية أو إشراف، معيارا للتمييز بين ما يعتبر عيبا بسيطا وما
يعتبر عيبا جسيما، حيث أن وجود هذه العلاقة بين مصدر القرار و السلطة
المختصة أصلا بإصداره، يعد سببا لتحويل العيب الجسيم إلى عيب بسيط، ومن ثم
ما دامت توجد علاقة تبعية رئاسية أو إشرافية، فيعد القرار مشوبا بعيب بسيط، و
العكس صحيح.

ومنه فإنّ الحالة الوحيدة التي يمكن معها اعتبار عيب عدم الاختصاص عيبا
بسيطا، هي صدور القرار عن سلطة أعلى من السلطة التي أصدرت القرار، وذلك

¹ - صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي و الرقابة القضائية عليه، مجلة الحقوق الكويتية رقم 2،
السنة الحادية والثلاثون، العدد 4 سنة 2007، ص.144.

² - عادل الطبطبائي في كتابه الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، حيث يرى أن من العيوب البسيطة صدور قرار من سلطة
إدارية يدخل في الأصل في اختصاص سلطة إدارية أخرى لا تربطها بها علاقة تبعية أو إشراف؛ راجع كذلك: سليمان محمد الطماوي،
المرجع السابق، ص.331.

³ - صبري محمد السنوسي، المرجع السابق، ص.145.

في الحالة التي يمنح فيها القانون السلطة الأدنى ممارسة الاختصاص في البداية، لأنّ الأمر في النهاية، يعود للسلطة الرئاسية الأعلى، من خلال ممارسة دورها الرقابي على السلطة الأدنى، أما غير ذلك فيمكن اعتبار عيب عدم الاختصاص عيباً جسيماً، ومنها اعتداء المرؤوس على اختصاصات رئيسية

أما في مجال التطبيقات القضائية، فيمكن الإشارة إلى ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بمصر، من "أن صدور القرار من النيابة العامة في غير وظيفتها القضائية، لعدم تعلق الأمر بإحدى جرائم الحيابة المنصوص عليها في قانون العقوبات، ينطوي على غصب لسلطة القضاء المدني الذي يختص وحده بالفصل في منازعات الحيابة، ومن ثمّ يكون هذا القرار مشوباً بعيب الاختصاص الجسيم، الذي يخرجه إلى درجة العدم"¹. وما قضت به أيضاً من أن صدور القرار من غير مختص بإصداره، وهو مدير الإدارة التعليمية بغرب القاهرة، هو عيب من عيوب

¹ - المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1660 لسنة 10 بجلسة 1968/06/29.

الاختصاص البسيط، الذي يترتب عليه فقط اعتبار القرار مخالفا للقانون، ويكون محالا للطعن.¹

ومن هنا يمكن القول أن القضاء الإداري، قد اعتمد في التمييز بين العيب البسيط والعيب الجسيم على معيار واضح وجلي ولا خلاف عليه، وهو صدور القرار من سلطة قانونية مستقلة عن الجهة المختصة بإصدار القرار.²

ولم تكف محكمة التمييز في الكويت بهذا المعيار، بل اشترطت ألا تكون هناك صلة بين السلطتين، حيث اعتبرت القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم، لصدوره من سلطة لا تمت بصلة مطلقة للسلطة التي اعتدت على اختصاصها. وفي هذه الحالة يتجرد القرار من صفته الإدارية، ويتحول إلى مجرد عمل مادي.³ وهو ما يعني بمفهوم المخالفة، أن عيب عدم الاختصاص البسيط، هو ذلك العيب الذي يترتب عليه بطلان القرار، إذا كان قد صدر عن سلطة لها صلة بالسلطة التي تم الاعتداء على اختصاصها، كما لو كانت هناك علاقة تبعية

¹ - المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1889 لسنة 38 بجلسة 19/03/1996.

² - صبري محمد السنوسي، المرجع السابق، ص.147.

³ - محكمة التمييز، الطعن رقم 6320 لسنة 194 بجلسة 24/06/1994.

أو وصائية.¹ وتطبيقا لذلك قضت محكمة التمييز بالكويت. "باعتبار القرار الصادر عن مدير الجامعة، بفصل الطالب من البعثة، قرار مشوبا يعيب عدم الاختصاص البسيط، وليس منعدما، لصدوره عن سلطة لها صلة بالسلطة الأصلية المختصة بإصدار القرار، وهي اللجنة العامة للبعثات".²

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

إن أهمية التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط، تمكن في الأثر المترتب على كل منهما. فالقرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم يعد قرارا منعدما.³

والقرار المنعدم هو القرار الذي تتوافر به أحد العيوب الجسيمة، التي تنحدر به إلى مرتبة العدم. ففي هذه الحالة يتجرد القرار من صفته كقرار، ويتحول إلى مجرد عمل مادي لا تسري بشأنه الأحكام الإجرائية المتعلقة بالطعن بالإلغاء. أما القرار

¹ - صبري محمد سنوسي، المرجع السابق، ص. 148.

² - محكمة التمييز، الطعن رقم 291 لسنة 1992 بجلسة 1992/03/29.

³ - رياض عبد عيسى الزهيري، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري دراسة مقارنة مع الجزائر،

بتاريخ 2010/11/04. [http // www.iraqja.org/judicialsheet/5/research/recaah-aed.htm](http://www.iraqja.org/judicialsheet/5/research/recaah-aed.htm).

المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط، فإن مثل هذا القرار يبقى تصرفاً قانونياً، إلا أنه بسبب هذا العيب، يتم إبطاله وإلغاءه من قبل قاضي الإلغاء.¹

ومن جانبه يرى الدكتور رياض عبد عيسى الزهيري، أن مثل هذا التمييز بين انعدام القرار الإداري وبطلانه، لا يترتب عليه سوى أثر قانوني واحد، وهو الحكم على القرار بالإبطال نتيجة لعدم الاختصاص، مهما كانت جسامته هذا العيب، وهو إبطال لا ينتج عنه سوى إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل إصدار القرار.²

إلا أن كلا من القضاء الإداري الفرنسي،³ والمصري،⁴ لا يزال يتمسك بفكرة الانعدام، بما يترتب على ذلك من نتائج أهمها.⁵

¹ - محمد جمال الذنبيات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقهاء المقارن، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الثامنة والعشرون، العدد الأول، 2004، ص.307.

² - رياض عبد عيسى الزهيري، المرجع السابق.

³ - حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1953/12/18، في قضية (water) المجموعة ص 564

- حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1954/01/22، في قضية (pacha) المجموعة ص 46

- كما يقول الأستاذ "دي لوبادير" في مقولة في القانون الإداري الطبعة الثالثة سنة 1963 ص 207، " إن القضاء الحديث لمجلس الدولة الفرنسي لا يدع مجالاً للشك في هذا الخصوص وان فكرة الانعدام حقيقية في قضاء المجلس"

« Aune époque récente. le conseil d'Etat à marque d'une manière qui ne laisse plus de doute ; qu'il reconnaissait une place à la nation d'inexistence et qu'il ne s'agissait pas de verbalisme. »

مقتبس عن سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ص.392.

⁴ - المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 820 لسنة 20 ق بجلسة 1981/05/24: " إذا كان القرار قد صدر عن غير مختص فإنه يتعين التفرقة بين عيب الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم - العيب الأول يضم القرار بالبطلان ومن ثم فإنه يتحصن بمرور سنتين يوماً على صدوره، أما العيب الثاني فيضم القرار بالانعدام مما يسوغ معه سحبه في أي وقت دون التزام بالمدة المشار إليها".

مقتبس عن، صبري محمد السنوسي، المرجع السابق، ص.158.

⁵ - رياض عبد عيسى الزهيري، المرجع السابق.

1) أن القرار الإداري المنعدم، لا يلزم الأفراد باحترامه، ومن حق أصحاب الشأن أن يتحرروا من واجب الطاعة المفروضة عليهم تجاه القرارات الإدارية بالنسبة للقرار المنعدم، كما لا يلتزم الموظفون بتنفيذ القرارات المنعدمة، بل يجب عليهم الامتناع عن ذلك.¹

إن هذا الأثر الذي يرتبه الفقه على القرار المنعدم، يشكل خطورة بالغة بالنسبة لمصير القرارات الإدارية، حيث من شأنه أن يوقف تنفيذ هذه القرارات لمجرد وجود شبهة عدم الاختصاص الجسيم، التي يقتضي المنطق إثباتها بموجب حكم قضائي صادر عن القضاء المختص، بدلا من تركها إلى تقدير الفرد الذي له مصلحة في انعدامها، أو تركها إلى تقدير الموظف خارج حدود النطاق الذي ترسمه له السلطة الرئاسية التي يتبع لها. وإذا كان المنطق يقتضي صدور حكم قضائي بانعدام القرار، فإن عدم التزام الأفراد باحترام هذا القرار وعدم طاعته من جهة، وعدم التزام الموظفين بتنفيذه من جهة أخرى، يصبح مؤسسا على هذا الحكم القضائي الذي يقرر الانعدام.

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.414.

ومنه فان الوضع يصبح شبيها إذا حكم القاضي المختص بإبطال القرار الإداري غير المشروع. فمتى تقرر هذا البطلان، فلأفراد كامل الحق في تجاهل هذا القرار. كما أن الموظف المنوط به تنفيذ القرارات الإدارية، يستطيع أن يؤسس امتناعه عن تنفيذ هذا القرار الباطل، على أساس الحكم القضائي الصادر بالإبطال. لذلك لا يوجد فرق من حيث الأثر القانوني المترتب على الحكم القضائي الذي يقضي بانعدام القرار أو إبطاله. ففي كلتا الحالتين فإن القرار سينقضي أثره من تاريخ صدوره، بشكل يعيد الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المنعدم أو الباطل¹.

2) القرار الإداري المنعدم، لا يمكن أن يرتب حقا للفرد ومن ثمة يمكن للإدارة من تلقاء نفسها، أو بناء على طلب من ذوي الشأن، أن تسحب هذا القرار في أي وقت.²

بينما القرار الباطل، فيمكن سحبه من طرف الإدارة، على أن يتم ذلك خلال الآجال المحددة لدعوى الإلغاء.¹ وقد نصت على هذه الآجال، المادة 829

¹ - رياض عبد عيسى الزهيري، المرجع السابق.
² - صبري محمد السنوسي، المرجع السابق، ص.158.

من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية².

ومن جهته يرى الدكتور رياض عبد عيسى الزهيري، انه لو تمت مقارنة هذه النتيجة، بما يترتب على القرار الذي تم الحكم بإلغاء أو بإبطاله لعدم مشروعيته، فإن التقارب بينهما واضحاً، حيث أن القرار غير المشروع هو الآخر لا يترتب حقا للفرد، وأن الإدارة يمكنها أن تسحبه في أي وقت، فالقانون لا يمنع بل يحتم على الإدارة أن تسحب قراراتها، إذا تأكد لها عدم مشروعيتها سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من أصحاب الشأن.³

(3) أن دعوى الإلغاء تهدف إلى إلغاء القرار الإداري. وبما أن القرار المنعدم هو عمل مادي، فإن المنطق يقول بعدم قبول دعوى إلغاء قرار إداري منعدم، فالقرار الباطل الذي تقبل بشأنه دعوى إلغاء، هو قرار منتج لآثاره قبل الحكم بإلغائه. ولذا فإن الحكم بهذا الإلغاء، هو الذي يزيل آثاره منذ صدوره. أما القرار المنعدم

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ، ص.139.
² - القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية. الجريدة الرسمية عدد 21 لسنة 2001.
- تنص المادة 829 منه على أن: " يحدد اجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي " وينطبق نفس الأجل عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، طبقاً للمادة 907 من نفس القانون.
³ - رياض عبد عيسى الزهيري، المرجع السابق.

فهو من لحظة صدوره لا يرتب أثرا، ولذا فإنه لا يمكن أن يكون محلا للطعن بالإلغاء. أما الدعوى التي تقبل بشأن القرار المنعدم، فهي دعوى تستهدف إزالة الحالة المادية لا تتمتع بما تتمتع به دعوى الإلغاء من أحكام وامتيازات.¹

إن هذا الرأي في اعتقاد الدكتور رياض عبد عيسى الزهيري، يخلط بين انعدام القرار ذاته والحالة المادية المترتبة على هذا القرار. فالحالة المادية هي أثر انعدام القرار وليست هي ذاتها القرار. لذلك يقتضي المنطق أن يحكم بانعدام القرار ذاته، لتقرر نتيجة الحالة المادية المترتبة على الحكم بهذا الانعدام فيما بعد. وبما أن الحكم بانعدام القرار، يقوم أساسا على البحث في مدى وجود المخالفة الجسيمة للقانون في القرار، فإن ذلك يقتضي رفع دعوى قضائية لإبطال هذا القرار، إذا توفرت فيه المخالفة ابتداء، ومن ثمة استخدام الدعوى المناسبة لإزالة الحالة المادية، التي رتبها هذا القرار المحكوم عليه بالإبطال أو الانعدام. وعلى هذا الأساس لا يوجد فرق بين دعوى إلغاء القرار، ودعوى انعدام القرار في هذا المجال.²

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.393.
² - رياض عبد عيسى الزهيري، المرجع السابق.

4) أن القضاء العادي يستطيع أن يتصدى لتقدير مشروعية القرارات المنعدمة، وليس بحاجة إلى إحالة الموضوع إلى القضاء الإداري، كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية الباطلة.¹

في حين يرى الدكتور رياض عبد عيسى الزهيري، أنه لا يوجد اختلاف بين انعدام القرار وإبطال القرار في هذه النتيجة، لأن القضاء العادي عندما ينظر في مشروعية القرار المنعدم، فهو ينظر فيها على أساس أنها قضية عرضية في الدعوى الأصلية، المتعلقة بإزالة الحالة المادية المترتبة على هذا القرار المنعدم. وعندئذ يصبح من حق قاضي هذه الدعوى الأصلية النظر والفصل في القضايا العرضية الناشئة عن هذه الدعوى، ما لم يوجد نص صحيح بخلاف ذلك، أو إذا وجد قاضي الدعوى الأصلية نفسه غير مؤهل للفصل في القضية العرضية، فيوقف الفصل في الدعوى الأصلية، لحين البت في القضية العرضية من قبل القاضي المختص. وهو ذات الأمر بالنسبة للقرار الباطل، فإذا كان من شأن القرار الباطل، التأثير على نتيجة الحكم في قضية يختص بها القضاء العادي، فإن هذا القضاء قادر بلا شك

¹ - صبري محمد السنوسي، المرجع السابق، ص.158.

في التحقق من مشروعية هذا القرار، ما لم يوجد نص صريح يمنعه من ذلك. فالتحقق من مشروعية القرار في هذه الحالة قضية عرضية، برزت أثناء النظر في دعوى أصلية يخص بها هذا القضاء. ومن ثم لا يطلب من هذا القضاء وقف الدعوى الأصلية، لحين الفصل في هذه القضية العرضية من قبل القضاء الإداري، في غياب النص الصريح في هذا المجال، لأن تقدير مشروعية القرار الإداري الذي يختص به القضاء الإداري، هو الذي يكون محلا للدعوى الأصلية، وليس محلا لقضية عرضية داخله في دعوى أصلية. لهذا لا يوجد فرق في مجال الاختصاص القضائي، لتقدير مشروعية القرار المنعدم و القرار الباطل.¹

وبناء على ما تقدم. فإن الدكتور رياض عبد عيسى الزهيري، يرى أن النتائج المترتبة على انعدام القرار الإداري، لا تختلف كليا عن النتائج المترتبة على إلغاء القرار الإداري²، لذلك فهو يؤيد توجه التشريع الجزائري، وقضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا، ومجلس الدولة حاليا³ في هذا الخصوص، فهذا التشريع لم

¹ - رياض عبد عيسى الزهيري ، المرجع السابق.

² - رياض عبد عيسى الزهيري ، المرجع السابق.

³ - المحكمة العليا قضية رقم 117969 بتاريخ 1997/07/06 المجلة القضائية، العدد الثاني، لسنة 1997. - قرار مجلس الدولة بتاريخ 28 فبراير 2000 (قضية شعبان أحسن ضد والي تيزي وزو) قضى هذا الأخير بإبطال مقرر رئيس دائرة بني دوالة المؤرخ في 18/04/1993 لكون هذا الأخير ليس مختصا بإبطال قرار رئيس البلدية ، مشار إليهما سابقا.

يأخذ بهذا التمييز، وإنما نص على جواز إبطال كافة القرارات الإدارية التنظيمية والفردية غير المشروعة،¹ طبقاً لأحكام المادتين 802 و 902 من القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية².

لذلك فإن كل قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية، تضمن اعتداء على اختصاص السلطتين التشريعية والقضائية، أو تضمن اعتداء على اختصاص سلطة إدارية أخرى، يمكن أن ترفع بشأنه دعوى إلغاء، سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة. وقد جرى العمل سواء في قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً، أو مجلس الدولة حالياً، على قبول دعوى الإلغاء في مثل هذه الحالات، وأصدر

¹ - رياض عبد عيسى الزهيري ، المرجع السابق .
² - القانون رقم 09-08، الجريدة الرسمية عدد 21 لسنة 2001، سابق الإشارة إليه.
- تنص المادة 801 منه على ما يلي: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:
دعوى الإلغاء للقرارات الإدارية والدعوى التفسيرية ودعوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:
- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصيغة الإدارية.
- كما تنص المادة 901 منه على ما يلي: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية".

أحكامه بإبطال القرارات التي يلحقها عيب عدم الاختصاص، سواء كان هذا

العيب جسيا أو بسطا.¹

¹ - رياض عبد عيسى الزهيري ، المرجع السابق .

خاتمة

وما يمكن استنتاجه في هذا المقام، أن القرار الإداري لا يعتبر صحيحاً ومشروعاً إلا إذا صدر من سلطات أدارية حولها 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 الاختصاص المطابق. فالقرار الإداري لا يستوي ولا يستقيم إلا بوجود ركن الاختصاص. وعليه فإن النتائج التي يمكن استنباطها من خلال هذه الدراسة تتمثل في:

أولاً: أن ركن الاختصاص في القرار الإداري ارتبط بمبدأ قديم كان بمثابة نقطة تحول من أنظمة الحكم المستبدة إلى أنظمة الحكم الديمقراطية، ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات، والذي لم يكتف فقط بتوزيع الاختصاصات ما بين السلطات العامة الثلاث في الدولة (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، بل ذهب إلى حد الفصل بين الاختصاصات داخل السلطة الواحدة.

ثانياً: أن المشرع تولى بنفسه وضع قواعد الاختصاص المتعلقة بالقرار الإداري، وأضفى عليها الكثير من الوضوح، بحيث لم يدع أي مجال للتلاعب بها سواء بالزيادة أو النقصان، لكونها متعلقة بالنظام العام. فلم يحصر هذه القواعد في نوع واحد من القوانين، وإنما في قوانين متفرقة ومرتبطة وفقاً لقوتها الإلزامية تماشياً مع مبدأ تدرج القواعد القانونية، مع ارتباطها ببعضها البعض من أسمى القوانين إلى أدناها. فمن الاختصاصات من حددتها النصوص الدستورية، ومن الاختصاصات من حددتها النصوص القانونية التشريعية سواء كانت عضوية أو عادية، ومنها من حددتها النصوص التنظيمية، سواء الصادرة عن رئيس الجمهورية أو عن الوزير الأول.

ثالثاً: أن ركن الاختصاص في القرار الإداري هو أكثر الأركان وضوحاً، سواء بالنسبة للفرد أو القاضي. فقد تكون الأركان الأخرى غامضة أو خفية، كركن السبب، أو ركن الغاية. فالمشرع عندما وضع قواعد الاختصاص داخل السلطة التنفيذية، فقد راعى في ذلك العنصر الشخصي، والعنصر الموضوعي، بالإضافة إلى العنصر المكاني والعنصر الزمني.

رابعاً: أن ركن الاختصاص في القرار الإداري هو الركن الوحيد الذي يستند إليه مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية.

خامساً: إذا كانت الإدارة العامة لا تستطيع أن تعبر عن إرادتها بنفسها رغم اكتسابها الشخصية القانونية، فلا بد من وجود شخص يعبر عن إرادتها، ويقوم بالتصرفات القانونية باسمها، لذلك فإن قواعد الاختصاص هي التي تحدد الشخص الذي تمنحه السلطة للتعبير عن إرادة الإدارة.

وما يمكن استنتاجه أيضاً، أن قواعد الاختصاص المتعلقة بالقرار الإداري لا تتسم بالجمود، رغم تعلقها بالنظام العام. فلو كان الأمر كذلك وطبقت قواعد الاختصاص بكل صرامة، فلن يمارس الاختصاص إلا من صاحبه الأصلي دون سواه مهما كانت الظروف، بل تتسم بالمرونة. ومعنى ذلك أنه يمكن أن تمارس الاختصاص أشخاص أخرى من غير صاحب الاختصاص الأصلي بتطبيق أنظمة

التفويض والحلول والإجابة، لما في ذلك من سهولة ويسر وسرعة في إنجاز الأعمال الإدارية، واستمرارية المرافق العامة بانتظام واضطراد.

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

- أن هذا العيب هو العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام.
- أن أوائل أحكام مجلس الدولة الفرنسي، كانت بخصوص هذا العيب.
- أن القاضي الإداري، يمكنه أن يثير هذا العيب من تلقاء نفسه، ودون أن يطلبه الخصوم، وفي أي مرحلة تكون عليها الدعوى.
- أن القاضي الإداري يمكنه أن يصرح بانعدام القرار الإداري إذا كان العيب جسيماً، أو بإبطاله إذا كان العيب بسيطاً، حتى وإن كانت دعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرار الإداري، تتعلق بعيب آخر كعيب السبب أو عيب المحل مثلاً.

وإذا كان كلا من القضاء الإداري الفرنسي والمصري يأخذ بفكرة التمييز بين العيب الجسيم والعيب البسيط، بأن يصرح بانعدام القرار الإداري في حالة العيب

الجسيم، ويصرح بإبطال القرار الإداري في حالة العيب البسيط، بما يترتب على 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 إلى 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.

الملاحق

الملحق الأول.

قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة

العليا

القضية رقم 33511 بتاريخ

.1983/06/25

الملحق الثاني.

قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة

العليا

القضية رقم 33647 بتاريخ

.1983/10/08

الملحق الثالث.

قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة

العليا القضية رقم 68240

بتاريخ 1990/07/28

الملحق الرابع.

قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة

العليا

القضية رقم 117969 بتاريخ

1997/07/06

قائمة المراجع.

أولاً: الكتب.

أ: باللغة العربية.

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيخا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، الدار الجامعية، لبنان، بدون سنة الطبع.
- 2- بوضياف عمار، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسور للطباعة والنشر و التوزيع ، الجزائر، 2007.
- 3- حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، دار أبو المجد للطباعة بالهرم ، مصر، 2001.
- 4- حسن محمد عوضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، لبنان، 1997.
- 5- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006.
- 6- خالد خليل الطاهر، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع و الطباعة ، الأردن، 1997.
- 7- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب ، الجزائر ، 2005.

- 8- زكريا المصري ، أسس الإدارة العامة ، دار الكتب القانونية ، مصر ، 2007.
- 9- محمد أنور حمادة ، القرارات الإدارية ورقابة القضاء ، دار الفكر العربي ، مصر ، 2004.
- 10- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، سنة 2001.
- 11- محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2004.
- 12- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2004.
- 13- محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2005.
- 14- مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2008.
- 15- مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر، بدون سنة طبع.
- 16- نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2009.
- 17- نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.

- 18- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للطباعة و النشر و التوزيع، الأردن، 2007.
- 19- طعيمة الجرف، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، مصر، 1978.
- 20- لباد ناصر ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، لباد ، الجزائر ، 2008.
- 21- حسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، سنة 2007.
- 22- عبد العزيز المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مطابع دار الحسين، 2003.
- 23- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008.
- 24- عبد الفتاح محمد سعيد ، الإدارة العامة ، الطبعة الخامسة ، المكتب العربي الحديث ، مصر، 1987.
- 25- عزاوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 26- عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
- 27- على الدين زيدان، محمد السيد أحمد، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، الجزء الثالث، دار الفكر العربي، مصر، 2002.

- 28- علي الدين زيدان، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري، الجزء الثالث، دار الفكر الجامعي، مصر، بدون سنة طبع.
- 29- علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2004.
- 30- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009.
- 31- عشي علاء الدين ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ن الجزائر ، 2006.
- 32- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للطبعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009.
- 33- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين لعم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 34- سليمان محمد الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، الطبعة السابعة ، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، مصر، 1987.
- 35- سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة السابعة ، دار الفكر العربي ، مصر ، 2006.
- 36- سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، الجزء الأول ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 1996.
- 37- سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، الطبعة السادسة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.

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

ب: باللغة الفرنسية.

- 1- René CHAPUS, Droit administratif général, tome 1, 9^{ème} édition, Montchrestien , Paris, 1995.
- 2- André DE LAUBADERE, Traité de droit administratif, tome 1, 16^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 2001.
- 3- Martine LOMBARD, Droit administratif, 6^{ème} édition, Dalloz, paris, 2005.
- 4- Ahmed MAHIOU, Cours D'institutions Administratives , 3^{ème} édition , Office Des Publications Universitaires , Alger , 1981.
- 5- Christine ROUAULT , Droit administratif , Gualino éditeur , Paris , 2005.

ثانيا: المقالات والمذكرات.

أ: المقالات.

- 1- محمد جمال الذنبيات، القرار الإداري المنعدم في القضاء الإداري الأردني والفقہ المقارن، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الثامنة والعشرون، العدد الأول، 2004.

2- مراد بدران ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور - النظام القانوني للأوامر- ، مجلة إدارة المجلد 10 ، العدد 2 ، لسنة 2000.

3- صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه، مجلة الحقوق الكويتية رقم 2، السنة الحادية والثلاثون، العدد 4 سنة 2007

4- عدنان حمودي الجليل ، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو ، مجلة الحقوق الكويتية ، السنة التاسعة ، العدد الثاني ، سنة 1985.

ب: المذكرات.

خليفة محمد ، النظام القانوني لتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان ، السنة الجامعية 2007 - 2008.

رابعا: النصوص القانونية.

أ: الدساتير.

دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية عدد 76 لسنة 1996 المعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية عدد 63 لسنة 2008.

ب: القوانين.

- 1- القانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 افريل 1990، المتضمن قانون البلدية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 15 لسنة 1990.
- 2- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 15 لسنة 1990.
- 3- القانون رقم 29/90، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 لسنة 1990.
- 4- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية. الجريدة الرسمية عدد 21 لسنة 2001.

ج: المراسيم الرئاسية.

- 1- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية عدد 27 لسنة 1988.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 10 لسنة 1992.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بسلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية الجريدة الرسمية عدد لسنة 1999.

د: المراسيم التنفيذية.

- 1- 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 عدد 13 لسنة 1990.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 91-176 مؤرخ في 28 ماي 1991 يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، الجريدة الرسمية عدد 26 لسنة 1991.

رابعا: شبكة الانترنت.

رياض عبد عيسى الزهيري، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري دراسة مقارنة
مع الجزائر،

[http // www.iraqja.org/judicalsheets/5/research/reeaah-aed.htm..2010/11/04](http://www.iraqja.org/judicalsheets/5/research/reeaah-aed.htm..2010/11/04) بتاريخ

ملخص:

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 الاختصاصات المحددة لها قانوناً. ومنه فإن القرارات الإدارية لكي تكون مشروعة يجب أن تصدر من الهيئات المختصة، فإذا صدر قرار إداري 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.

Tous les corps d'État sont régies par les règles 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 compétents. Si une décision émane d'un organisme administratif non compétent. cela conduit à l'illégalité de cette décision pour cause d' incompétence.

Mots clés: décision administrative, la juridiction, le défaut de manque de compétence, le contrôle judiciaire.

All state bodies are governed by the rules of jurisdiction, or the Constitution or laws or regulations determine that jurisdiction, and that administrative decisions are legitimate, they must be issued by the competent bodies. If a decision is made by an administrative agency is not competent. this leads to the illegality of this decision for reasons of incompetence.

Key words: administrative decision, jurisdiction, the defect of lack of jurisdiction, judicial control.