

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

ركن الاختصاص في القرار الإداري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: قانون عام داخلي

إشراف :

الأستاذة: مزهود حنان

إعداد:

الطالبة: شلاغمة راضية

الطالبة: عموري رفيقة

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
قريمس نسيمة	أستاذة مساعدة -أ-	جيجل	رئيسا
مزهود حنان	أستاذة مساعدة -أ-	جيجل	مشرفا ومقررا
بوجريو ياسمينة	أستاذة مساعدة -أ-	جيجل	ممتحنا

السنة الجامعية: 2015 / 2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

دعاء

يا رب

لا تدعني أصاب بالغرور إذا نجحت

ولا باليأس إذا فشلت بل ذكرني دائما

بان الفشل هو التجارب التي تسبق النجاح

يا رب علمني أن التسامح هو أكبر مراتب القوة

وإن الانتقام هو أول مظاهر الضعف

يا رب إذا حرمتني من النجاح أترك لي قوة العناد حتى أتغلب

على الفشل

وإذا جردتني من نعمة الصحة أترك لي نعمة الإيمان

يا رب إذا أسئت إلى الناس أعطيني شجاعة الاعتذار

وإذا أساء لي الناس أعطيني شجاعة العفو

آمين

يا رب إذا نسيتك فلا تنساني.....

* شكر و عرفان *

الحمد لله الذي أنار لنا طريق العلم و وفقنا لإنجاز و إتمام هذا العمل المتواضع و الذي كان ثمرة جهد مشترك.

نتقدم بجزيل الشكر و التقدير و عظيم الامتنان إلى الأستاذة المشرفة " **مزهود حنان** " على توجيهاتها القيمة و التي كانت نعم الموجه لنا لإتمام عملنا هذا.

كما نتقدم بجزيل الشكر و التقدير لكل الأساتذة اللذين ساندونا طوال مشوارنا الدراسي.

لكل من ساعدنا في إنجاز هذا العمل المتواضع من قريب أو من بعيد و لكل من مد لنا يد العون سندا لنا بعمل ملموس أو بكلمة طيبة .

نقول لكم شكرا من كل قلوبنا.

" راضية + رقيقة "

المقدمة

مقدمة:

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به الفقيه الفرنسي مونتسكيو، أساس بلورة قواعد الاختصاص في كتابة روح القوانين، فحسبه فإن وظائف الدولة يجب أن توزع على السلطات الثلاث، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، فالأولى تختص بإصدار القوانين، أما السلطة الثانية فأوكلت إليها صلاحية تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وأخيرا السلطة القضائية التي تعمل على الفصل في المنازعات التي تثور بشأن تطبيق القانون، لقد سادت قبل الثورة الفرنسية مظاهر إساءة السلطة على اعتبار هذه الأخيرة كانت مرتكزة في يد شخص واحد، لكن نتيجة لتعدد وظائف الدولة الحديثة واتساعها تفرقت الحقوق والحريات الاجتماعية والاقتصادية ونظرا لهذا التعدد والاتساع ازدادت مسؤولية الحكام، حيث أصبح هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاث فحسب، إنما يستدعي توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة و ينطبق الأمر على السلطة التنفيذية، حيث تعددت النشاطات الإدارية واختلفت من قطاع إداري لآخر، وفقا للاختصاص الممنوح للإدارة من طرف المشرع، فهناك قطاع الصحة، قطاع البيئة، قطاع التعمير والبناء إلى غيرها من القطاعات الأخرى بحيث تقوم الدولة بإنشاء أجهزة إدارية تعمل على إدارة شؤون الدولة لا سيما تلبية حاجيات الأفراد، وحتى تقوم هذه الأجهزة الإدارية بممارسة مهامها على أكمل وجه وضع المشرع بين يديها وسيلة من الوسائل الفاعلة لتنفيذ ذلك وهي "القرار الإداري".

فالقرار الإداري هو مظهر من مظاهر امتيازات السلطة العامة، التي تتمتع بها الإدارة لمباشرة نشاطها الإداري الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة، باعتبارها عمل قانوني يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة من جهة، وتمتعه بالطابع التنفيذي من جهة أخرى.

ولا يكون كذلك إلا إذا صدر عن الجهة الإدارية المختصة بإصداره، وعليه لا يمكن إصدار أي قرار إداري ما لم تكن الإدارة العامة أو الموظف العام مختص بإصداره، وبما أن القرارات الإدارية من طائفة الأعمال القانونية الصادرة من جانب الإدارة بوصفها سلطة إدارية، وجب أن يكون الاختصاص ركن أساسي لقيامها ومشروعيتها، بحيث تخضع جميع هيئات الدولة لهذه القواعد، لأن المشرع هو الذي تولى تنظيمها ومن ثم يتعين على الإدارة الالتزام بحدود الاختصاص المقرر لها قانوناً، وكل تجاوز لهذه الأخيرة يجعله قابلاً للطعن بالإلغاء، على أنه قرار معيب بعدم الاختصاص، وكل من ينازع في شرعيته يلجأ إلى القضاء للطعن فيه بالإلغاء، ولا يكون ذلك إلا بعد إثبات هذا العيب.

تتجلى أهمية دراسة موضوع الاختصاص كركن أساسي في القرارات الإدارية لما له من تأثير كبير على العمل الإداري، كونه الصلاحية التي تتمتع بها السلطة الإدارية لاتخاذ إجراء معين، ثم إن ركن الاختصاص هو آلية من آليات التنظيم الإداري وأداة لدعم تخصص الإدارة وتحسين نوعية أعمالها، وكذلك كونه الركن الوحيد المتعلق بالنظام العام وبناءً عليه يحق للقاضي التعرض له من تلقاء نفسه ولو لم يقيم المدعي بإثارته، إضافة إلى ذلك فإن وجود الاختصاص في بعض التصرفات القانونية يؤدي إلى استقرار المعاملات بين الإدارة والأفراد، لأن الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية في إصدارها للقرارات الإدارية، مما يجعلها قادرة على تجاوز السلطات الممنوحة لها وإلقاء المسؤولية على عاتق الأفراد.

أما الهدف من هذه الدراسة يكمن في بيان الأحكام العامة التي تطبق على ركن الاختصاص في القرارات الإدارية، ومدى تطبيق الإدارة لها، والجزاء المترتب على مخالفة الهيئات الإدارية لهذه القواعد مع إبراز مختلف درجات هذا الجزاء، بالإضافة إلى ذلك تبيان دور القاضي الإداري في رقابة القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم

الاختصاص من خلال مختلف الدعاوى الإدارية المرفوعة بشأنها، وما مدى فعالية هذا الدور.

ومثل اي بحث فالباحث يختار موضوع بحثه بناء على أسباب، ترجع إلى محاولة تسليط الضوء على موضوع الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص، لا سيما ما يتعلق بتحديد عيب عدم الاختصاص باعتباره موضوعا قانونيا يدخل ضمن اختصاصه، فهو يركز على الجانب العملي أكثر من الجانب النظري وكذلك كونه من المواضيع التي تكتسي أهمية كبيرة من حيث ارتباطه بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية الذي يشكل أحد الضمانات القانونية لتجسيد دولة القانون زيادة على ذلك، فإن موضوع الاختصاص جاء ناقصا، مما يجعل الموضوع غامضا سواء من جانب القاضي أو الطاعنين.

وعلى اعتبار أن الإدارة العامة لا تستطيع أن تعبر عن إرادتها بنفسها، بالرغم من اكتساب الشخصية القانونية، فلا بد من وجود شخص يعبر عن إرادتها ويقوم بالتصرفات القانونية باسمها، لذلك فإن قواعد الاختصاص هي التي تحدد الشخص أو الجهة التي خول لها القانون سلطة التعبير عن إرادة الإدارة، لذلك يثور التساؤل حول مدى فعالية الرقابة القضائية على ركن الاختصاص في القرار الإداري في ظل تعدد اختصاصات الهيئات الإدارية وتداخلها؟

وبناء على هذا يمكن طرح التساؤلات التالية: ما مفهوم ركن الاختصاص؟ وما هي عناصره؟ وما هي أهم الاستثناءات الواردة عليه؟ وسلطة القاضي الإداري إزاء العيب الذي يلحقه؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة اعتمدنا على المنهج الوصفي والتحليلي، المنهج الوصفي من خلال وصف وبيان الأحكام العامة لركن الاختصاص وكيفية رقابة القاضي الإداري القرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص، والمنهج التحليلي وذلك بتحليل بعض النصوص القانونية .

وفي إطار دراستنا لهذا الموضوع، قسمنا هذا البحث إلى فصلين اثنين، تطرقنا في الفصل الأول إلى الأحكام العامة لركن الاختصاص في القرار الإداري والذي بدوره قسمناه إلى مبحثين، في المبحث الأول سنتناول فيه دراسة مفهوم ركن الاختصاص في القرار الإداري، أما المبحث الثاني فخصصناه للاستثناءات الواردة عليه، أما الفصل الثاني فجاء بعنوان الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص، والذي بدوره جاء تقسيمه ثنائياً، حيث يتضمن المبحث الأول عيب عدم الاختصاص، أما في المبحث الثاني فتعرضنا إلى الدعاوى الناشئة عن القرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص.

الفصل الأول: الأحكام العامة للركن الاختصاص في القرار الإداري

الفصل الأول: الأحكام العامة لركن الاختصاص في القرار الإداري

ينعقد القرار الإداري ويكتمل وجوده باكتمال أركانه الأساسية، بغض النظر عما يشوبه من العيوب تجله قابلاً للإبطال، وتتمثل في السبب، المحل، الغاية بالإضافة إلى ركن الاختصاص، ونظراً للأهمية التي يكتسبها هذا الركن الأخير لاعتباره الركن الوحيد المتعلق بالنظام العام ومبدأ المشروعية، ولما فيه من حماية للأفراد من تعسف الإدارة وجب على المشرع تحديد الاختصاصات داخل الأجهزة الإدارية.

ومن أجل ذلك ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، يتم التطرق إلى مفهوم ركن الاختصاص (المبحث الأول) ثم الاستثناءات الواردة عليه (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم ركن الاختصاص في القرار الإداري.

تعتبر فكرة الاختصاص من أهم الأفكار الأساسية التي يقوم عليها القانون العام لذلك فتحدد اختصاصات الجهات الإدارية، ما هي إلا نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات لأن هذا المبدأ لا يحدد اختصاصات السلطات الثلاثة فقط بل يتعداه إلى توزيع وتبيان اختصاصات السلطة الواحدة، لذلك فركن الاختصاص في القرار الإداري هو السلطة القانونية الممنوحة لسلطة إدارية معينة من أجل إصدار قرار إداري معين، في مجال معين ولبيان مفهوم ركن الاختصاص في القرار الإداري يتعين التطرق إلى عناصره (مطلب أول)، ثم دراسة مصادره (مطلب ثاني) وأهم صورته (مطلب ثالث).

المطلب الأول: عناصر ركن الاختصاص في القرار الإداري

يعد ركن الاختصاص القدرة والأهلية التي يخولها القانون لرجل الإدارة أو سلطة إدارية من أجل إصدار قرار إداري، لذلك فالاختصاص في القرار الإداري يتحدد بأربعة عناصر، عنصر شخصي (فرع أول)، عنصر موضوعي (فرع ثاني)، عنصر زمني (فرع ثالث) وعنصر مكاني (فرع رابع).

الفرع الأول: العنصر الشخصي في تحديد الاختصاص

يقصد بالعنصر الشخصي في ركن الاختصاص صدور قرار أو اتخاذه من طرف الأشخاص والهيئات أو السلطات الإدارية المرخص لها وحدها قانوناً إصدار هذه القرارات ومباشرتها دون غيرها.⁽¹⁾

فمن المستقر عليه قانوناً أنه إذا أنيط بشخص أو سلطة معينة اختصاص معين فلا يجوز لها أن تتنازل عنه لشخص أو جهة أخرى، لأن ممارسة الاختصاص المخول لها واجباً قانونياً لذلك عادة ما يعمد المشرع إلا تحديد الأشخاص الموكّل إليهم صلاحية اتخاذ بعض التصرفات، وعليه يجب أن يكون لمصدر القرار وجود قانوني وله سلطة التعبير عن إرادة الدولة.

وتثبت هذه السلطة لعضو الإدارة بقرار تعيينه إذا كان فرداً، و بقرار تشكيله إذا كانت هيئة، وعليه تتوقف شرعية القرارات الإدارية الصادرة عن رجل الإدارة أو هيئة إدارية على شرعية قرار التعيين أو قرار التشكيل.⁽²⁾

بناءً على ذلك، فإن الموظف أو رجل الإدارة يبقى له الحق في مباشرة الاختصاصات طيلة المدة التي يحتفظ بها بصفته القانونية، فإذا فقد هذه الصفة لسبب أو آخر، حرم من ممارسة اختصاصاته ولكن في بعض الحالات يمكن أن يحتفظ الموظف بصفته العامة ومع ذلك يتعطل حقه في ممارسة اختصاصاته كما لو تم إيقافه عن عمله لأسباب مشروعة أو حالة الإجازة الإجبارية وفي هاتين الحالتين يتضمن الإيقاف والإجازة الإجبارية تعطيل اختصاص الموظف للمدة المقررة سواء بإلغاء قرار الإيقاف أو انتهاء الإجازة الإجبارية هذا بالنسبة للموظف في الإدارة، أما بالنسبة للهيئة الإدارية التي لها

(1) - خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دار المسيرة للنشر و التوزيع، الأردن، 1997، ص 136.

(2) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي النشر والتوزيع، مصر، 2007، ص 69.

صلاحية إصدار القرارات الإدارية فإن مشروعية قراراتها متوقفة على احترامها لقواعد التي تنظم سير عملها، فإذا حلت وكان حلها جائزا فقدت حقها في ممارسة اختصاصاتها.(1)

وفي هذا السياق فإن مجلس الدولة الجزائري قد قضى في قراراته بضرورة مراعاة عنصر الاختصاص الشخصي وإلا عد القرار باطلا وكمثال عن ذلك ما جاء في أحد قراراته " وغني عن البيان أن القرار الإداري الصحيح المنتج لآثاره القانونية يجب أن يصدر ممن له الصفة القانونية " (2).

وتطبيقا لعنصر الاختصاص الشخصي يؤول الاختصاص بإعلان الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية، طبقا للمادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016.(3)

كما ينعقد الاختصاص بإصدار قرار توقيف عضو المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي، طبقا لإحكام المادة 43 من قانون البلدية 11-10.(4)

بينما يؤول الاختصاص بمنح رخصة البناء إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لما جاء في المادتين 40 و 41 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المتعلق بالتهيئة و التعمير.(5)

يرد على عنصر الاختصاص الشخصي استثناء يتمثل في نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي وهي نظرية من ابتكار القضاء الإداري بحيث تقوم هذه الأخيرة على ترتيب آثار قانونية على بعض القرارات الصادرة عن أفراد ليسوا ضمن السلطة الإدارية.

(1) - خالد خليل الظاهر، مرجع سابق، ص 136.

(2) - نقلا عن بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص، 60.

(3) - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96 - 438 مؤرخ في 1996/04/07، جريدة رسمية عدد 76، الصادرة في 08-12-1996، معدل و متمم، لسنة 2016.

(4) - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 2011/07/02، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37، صادرة في 2011/07/03.

(5) - مرسوم تنفيذي رقم 91-176، مؤرخ في 28 /05 /1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، جريدة رسمية عدد 26، لسنة 1991.

ويقصد بالموظف الفعلي " الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلا، أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلا، مع الاعتداد بالقرار و التصرف الصادر عنه واعتباره سليما من الناحية القانونية و منتجا لآثاره ". (1)

وعلى الرغم من صدور القرار بتعيينه ولكن كان معيبا مع ذلك يحكم القضاء بسلامة تصرفه في الظروف العادية على أساس حماية الأفراد حسن النية، أما في الظروف الاستثنائية يكون الحكم على أساس ضمان استمرارية المرافق العامة وذلك من اجل ضمان أداء الأجهزة الإدارية لمهامها بانتظام وهذا ما سنتناوله بالتفصيل في الفصل الثاني.

الفرع الثاني: العنصر الموضوعي في تحديد الاختصاص

يتمثل العنصر الموضوعي في تحديد الاختصاص بيان الموضوعات التي يجوز لجهة إدارية اتخاذ القرار بشأنها، وعلى الجهة المنوط بها إصدار القرار أن تلتزم حدود الاختصاص كما حدده المشرع صراحة. (2)

فالقاعدة العامة أن تحديد الاختصاص هو من عمل المشرع، حيث يقوم بتعيين الهيئة أو الشخص المخول له إصدار القرار الإداري، كما أنه يحدد لكل شخص الأعمال التي يجوز له ممارستها، بحيث يكون لكل موظف أو هيئة عمل في موضوع معين ويعتبر هذا الاختصاص حماية لهذه الهيئة من تدخلات الهيئات الأخرى، فإذا أصدر الموظف العمومي قرار في موضوع جعله المشرع من اختصاص موظف آخر أو هيئة أخرى يعد اعتداء وخروج على ما حدده النص القانوني، ويكون هذا القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص من حيث الموضوع. (3)

(1) - بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 61.

(2) - كنعان نواف، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية و التطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص77.

(3) - إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص29.

وعلى هذا الأساس فإن تبيان الاختصاص يدخل ضمن إطار نظرية التنظيم الإداري أو هو مظهر من مظاهر تحكم الدولة في أجهزتها بما يعود بالفائدة سواء بالنسبة للأفراد أو للإدارة نفسها.

تطبيقا لقيود الاختصاص الموضوعي عمد المشرع إلى حصر اختصاصات رئيس الجمهورية وفصلها عن الاختصاصات المعهودة للوزير الأول، فرجع إلى أحكام المادتين 91 و92 من الدستور نجدها مكرسة لاختصاصات رئيس الجمهورية والتمثلة في قيادة القوات المسلحة، وتولى مسؤولية الدفاع الوطني، وكذا تقرير السياسة الخارجية كما يرأس مجلس الوزراء بالإضافة إلى اختصاصات أخرى استشارية، قضائية سياسية ... (1) أما فيما يخص المادة 99 من الدستور فاقترحت فقط على ذكر سلطات الوزير الأول.

إذا كان المستقر عليه في الاختصاص أنه شخصي وأنه متى أناط المشرع بفرد أو هيئة معينة اختصاص معين فانه من الناحية القانونية ينتهج عدة طرق يمكن إيجازها فيما يلي:

(1) تحويل تلك النصوص سلطة إصدار القرار الإداري إلى فرد بذاته أو هيئة إدارية بدون مشاركة من أشخاص أو هيئات إدارية أخرى: وهي الصورة الغالبة في توزيع الاختصاصات الإدارية كالوزراء، رؤساء المصالح، الولاة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية يخول لهم القانون إصدار قرارات معينة دون مشاركة من أشخاص كما يقوم أيضا الاختصاص حتى لو قام صاحب الاختصاص باستشارة جهة معينة قبل ممارسة سلطاته سواء كانت هذه الاستشارة اختيارية كأن يلجأ صاحب الاختصاص إلى استشارة جهة أخرى قبل اتخاذ القرار دون أن يكون ملزما، أما بالنسبة للاستشارة الوجوبية فتكون في حالة وجود نص قانوني يلزمه بذلك.

(2) تعهد تلك النصوص لعدة أشخاص أو هيئات إدارية ممارسة اختصاص معين كل على حدا، وبذلك يكون لكل هيئة ممارسة هذا الاختصاص دون الحاجة لاستئذان أو

(1) - بوضياف عمار، القرار الإداري، (دراسة تشريعية، فقهية، قضائية)، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر

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.⁽¹⁾

(3) اشتراط بعض النصوص لممارسة اختصاص ما، مشاركة عدة أفراد أو هيئات إدارية مستقلة ومتميزة بحيث لا يمكن أن يصدر القرار إلا بموافقتها جميعا، لذلك فممارسة الاختصاص يكون متوقف على مشاركة عدة أشخاص أو هيئات أخرى كاشتراك عدة وزراء في اتخاذ قرار معين.⁽²⁾

وبناء على ما سبق، نستخلص أن تحديد نطاق الموضوعات والمجالات التي يمكن من خلالها ممارسة الاختصاص فيه حماية للأفراد من تعسف الإدارة هذا من جهة ومن جهة أخرى تحقيق المصلحة العامة حماية للمال العام.

الفرع الثالث: العنصر المكاني في تحديد الاختصاص

تقتضي نظرية التنظيم الإداري عدم الاكتفاء بتقييد مصدر القرار بشخص معين ودائرة اختصاص موضوعية، بل يتعين بالإضافة إلى ذلك تحديد النطاق الجغرافي الذي يصدر القرار الإداري في حدوده. وبذلك يعرف العنصر المكاني في ركن الاختصاص بأنه "البقعة الجغرافية المحددة لمباشرة الاختصاص فيها، فكل هيئة أو وحدة إدارية أن تمارس اختصاصها في حدود دائرتها الجغرافية، فلا يجوز لأي موظف أن يصدر قرارات لتنظيم شؤون تدخل في اختصاص موظف آخر".⁽³⁾

(1) - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع مصر، 2006، ص 337، 338.

(2) - فريجة حسين، شرح القانون الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 227.

(3) - بوضياف عمار، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 133.

فإذا كان لبعض رجال الإدارة أن يمارسوا اختصاصهم على كافة إقليم الدولة كرئيس الجمهورية ونوابه، والوزير الأول ونوابه، والوزراء ونوابهم والهيئات العامة، فإن البعض الآخر يقيد ويحدد مجاله الإقليمي كالوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.⁽¹⁾

وبناء على ذلك فإن قواعد توزيع الاختصاص المكاني على أعوان الدولة تشمل نوعين من الهيئات الإدارية سواء كانت مركزية أو محلية وهي كما يلي:

1) الاختصاص المكاني للسلطات المركزية :

تمارس السلطات الإدارية المركزية صلاحية إصدار قرارات إدارية تمس من حيث تطبيقها مختلف إقليم الدولة، ولعل أبرز مثال على ذلك عندما يصدر رئيس الجمهورية مرسوما يقضي بإعلان حالة الطوارئ أو الحصار فإن قراره يسري على كامل التراب الوطني.⁽²⁾

وكذلك الأمر بالنسبة الوزير الأول فهو يملك سلطة إصدار قرارات إدارية في شكل مراسيم تنفيذية على مستوى تراب الجمهورية، لأن اختصاص أعوان الدولة هو اختصاص واسع يشمل كل جزء من أجزاء إقليم الدولة الواحدة.

2) الاختصاص المكاني للسلطات المحلية :

إن الاختصاص المكاني للسلطات المحلية يقتصر على شخصين اثنين، الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، فبالنسبة للوالي فقد نص قانون الولاية على احترام ومراعاة قواعد الاختصاص الإقليمي لإصدار القرارات الإدارية في حدود إقليم الولاية دون تجاوزه فمن غير المعقول تصور قيام والي ولاية ما بإصدار قانون إداري يخص إقليم ولاية أخرى ونفس الأمر ينطبق على رئيس المجلس البلدي بحيث لا يجوز له أن

(1) - بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 70.

(2) - بوضياف عمار، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 133.

يتعدى نطاق اختصاص بلديته وإلا عد القرار الصادر مشوب بعيب عدم الاختصاص المكاني.⁽¹⁾

الفرع الرابع: العنصر الزماني في تحديد الاختصاص

إن المشرع هو الذي ينظم ممارسة الاختصاص من حيث الزمن، ويحدد مدة زمنية معينة لاتخاذ قرار إداري معين. ولهذا فالاختصاص الزمني يقصد به تحديد الفترة الزمنية التي يجوز من خلالها للسلطة الإدارية المختصة إصدار القرار الإداري، وحتى يكون القرار الإداري سليماً من حيث الاختصاص الزمني لا بد أن يكون اتخاذه خلال الفترة التي تنحصر بين بداية تعيين متخذ القرار في وظيفته وتاريخ انتهاء مهامه.⁽²⁾ وبذلك يكون للشخص الإداري سواء كان فرداً أو هيئة نطاق زمني يباشر فيه اختصاصاته وسلطاته، فقد يتخذ الموظف قراراً في غير المدة الزمنية التي يكون مختص فيها بإصدار القرار، ولا يتصور أن يكون لرجال السلطة اختصاص مؤبد غير محدد بزمن معين، فالاختصاص المؤقت بأجل معين ينتهي بانتهاء هذا الأجل فلا يستطيع أي موظف أن يمارس سلطاته عند انتهاء المدة المحددة.⁽³⁾

وعلى العموم فلكل مسؤول إداري نطاق زمني يكتسب من خلاله صفة تؤهله للقيام بأعماله تزول بانتهاء هذه الصفة، لأن بداية الحياة الوظيفية تكون بصدور قرار التعيين الصادر عن الجهة المختصة، ونهاية الصفة تكون لأسباب عدة كالتقاعد والوفاة كما قد تكون بنقل الموظف نوعياً من منصب إلى آخر يكسبه صفة جديدة.⁽⁴⁾

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، أنه إذا كانت للإدارة سلطة تقديرية في اختيار وقت لممارسة اختصاصها واتخاذ القرارات التي تتدرج ضمن صلاحياتها فإن

(2) - المرجع نفسه، ص ص 133، 134.

(2) - كنعان نواف، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 77.

(3) - خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية و التطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ص ص، 83،

84.

(4) - بوضياف عمار، دعوى الإلغاء، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 185.

عليها أن تحسن اختيار وقت تدخلها، فضرورة استقرار المعاملات تستلزم ألا تبقى المراكز القانونية محددة بطول المدة، وإذا رتب المشرع البطلان كجزاء على مخالفة قيد زمني وارد في النص محل المخالفة كان القرار حينئذ باطل بحكم صدوره عن شخص ليس صاحب الاختصاص على أساس فوات المدة، وبمفهوم المخالفة إذا لم يقرر المشرع جزاء على مخالفة الميعاد فإن هذا القيد الزمني لا يعد إلا مجرد ميعاد تنظيمي يهدف إلى السرعة في إصدار القرارات الإدارية ولا يترتب عليه البطلان.⁽¹⁾

ومن النصوص المتعلقة بالاختصاص الزمني ما ورد في المادة 58 من قانون البلدية 11-10 التي اعترفت للوالي بسلطة المصادقة على المداولات المتعلقة بمجالات معينة كما قيده ببعد زمني محدد بأجل ثلاثين يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية.⁽²⁾

المطلب الثاني: مصادر ركن الاختصاص في القرار الإداري

إذا كان الاختصاص يعرف بأنه "الإمكانية والقدرة الممنوحة لجهة معينة لإصدار قرارات إدارية"، فإن هذه الإمكانية والقدرة القانونية باتخاذ قرارات إدارية تجد مصدرها في قواعد النظام القانوني السائد في الدولة على اختلاف مراتبه ودرجاته، وعلى هذا الأساس فإن مصادر ركن الاختصاص تتمثل في الدستور (فرع أول)، التشريع (فرع ثاني)، والتنظيم (فرع ثالث).

الفرع الأول: الدستور كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري

يعتبر الدستور المصدر الذي ينظم اختصاصات السلطات الإدارية، فقد نص الدستور الجزائري لسنة 1996 على الاختصاصات الإدارية لبعض الأشخاص الإداريين على المستوى المركزي، سواء تعلق الأمر برئيس الجمهورية أو الوزير الأول.

(1) - كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 32.

(2) - تنص المادة 58 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية " عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها ".

أولاً: اختصاصات رئيس الجمهورية

إضافة إلى الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية في الميادين الأخرى الغير الإدارية (التشريعية والقضائية) فإن الدستور الجزائري قد نص على اختصاصات رئيس الجمهورية ذات الطابع الإداري، وهذه الاختصاصات تتمثل في سلطة التعيين، وسلطة التنظيم، وسلطة المحافظة على أمن وسلامة الدولة.

1) سلطة التعيين:

لقد خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التعيين الواردة في المادة 92 من الدستور⁽¹⁾ بالإضافة إلى التعيينات الواردة في مواد أخرى من الدستور وذلك بموجب التعديل الدستوري الجديد الذي أضاف بعض التعيينات الأخرى حيث أدرج الرئيس الأول للمحكمة العليا والتي تشمل بعض الشخصيات السياسية والمتعلقة بأعضاء المؤسسات الدستورية، كما خوله صلاحية تعيين بعض المسؤولين السامين في الدولة، وتعيين الوزير الأول وهذا حسب المادة 91 من الدستور⁽²⁾ كما نصت المادة 93 منه على تعيين أعضاء الحكومة من

(1)- تنص المادة 92 من التعديل الدستوري "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:

- 1- الوظائف والمهام النصوص عليها في الدستور،
- 2- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة،
- 3- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء،
- 3مكرر- الرئيس الأول للمحكمة العليا،
- 4- رئيس مجلس الدولة،
- 5- الأمين العام للحكومة،
- 6- محافظ بنك الجزائر،
- 7- القضاة،
- 8- مسؤولوا أجهزة الأمن،
- 9- الولاية.

ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.

(2)- تنص المادة 91 على "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

5- يعين الوزير الأول بعض استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه."

طرف رئيس الجمهورية وذلك بعض استشارة الوزير الأول كما يعين رئيس الجمهورية ثلاث أعضاء مجلس الأمة وثلاثة أعضاء المجلس الدستوري بما فيهم الرئيس ورئيس مجلس المحاسبة وأعضاء المجلس الإسلامي.⁽¹⁾

ومن خلال استقراءنا لهذه المواد نستنتج أن سلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية من طرف الدستور تعطي له الحق في تعيين موظفي الدولة في المناصب السامية فهذه السلطة واسعة تشمل مختلف القطاعات والمؤسسات الدستورية في الدولة.⁽²⁾ ونظرا للأهمية البالغة لهذه المناصب المتعلقة بالحكومة والمؤسسات الدستورية، فإن الاختصاص بالتعيين فيها مخول لرئيس الجمهورية، إذ لا يجوز له أن يفوض سلطته في التعيين وهذا طبقا للمادة 101 من الدستور.⁽³⁾

كما أن هذه السلطة قد تم توسيعها بعد صدور المرسوم رقم 99-240 المؤرخ في 27-10-1999 المتعلق بسلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية.⁽⁴⁾

2) السلطة التنظيمية:

يقصد بالسلطة التنظيمية الاختصاص المنوط بهيئات السلطة التنفيذية أي الإدارة العامة بسن قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وفي هذا الصدد نصت المادة 143 من الدستور على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" طبقا لهذا النص، فالسلطة التنظيمية تمارس من طرف رئيس الجمهورية في المسائل المتعلقة بتنظيم وتسيير نشاط الإدارة العامة بموجب ما يصدره من مراسيم رئاسية، بينما السلطة

(1) - المواد 118، 196، 183 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.

(2) - كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 114.

(3) - بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 293.

(4) - مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27-10-1999، يتعلق بسلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، جريدة رسمية عدد 76، صادرة في 31-11-1999.

التشريعية تسند أصلا للهيئة التشريعية. هذه المادة أثارت مشكلة التمييز بين اختصاص التشريع واختصاص التنظيم، فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة وغير محددة، حيث تم تحديدها بطريقة سلبية مما يجعل مجالها واسع يشمل كافة الميادين.⁽¹⁾

وحرصا من المؤسس الدستوري على عدم تداخل الاختصاصات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، سارع إلى توضيح مجال التشريع المحدد مسبقا، وإذا كانت القاعدة العامة أن التشريع يصدر عن السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه، فإنه وفي حالات معينة يجوز لرئيس الجمهورية أن يتولى مهمة التشريع بموجب أوامر حسب المادة 142 من الدستور وذلك في الحالات التالية: في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، وفي الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور إضافة إلى عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية خلال الأجل المحدد في المادة 138 من الدستور.⁽²⁾

3) سلطة المحافظة على أمن وسلامة الدولة :

حفاظا على الأمن العام في الدولة وعلى استقرار الجزائر، يملك رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني. وبالرجوع إلى الدستور فإن لرئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطني التدابير والإجراءات الكفيلة بدرء ذلك الخطر والحفاظ على النظام العام، ومن أهم الوسائل التي جعلها الدستور من اختصاصه الحصري في هذا المجال، إعلان الحالات التالية :

أ- **حالتي الحصار والطوارئ**: فلرئيس الجمهورية أن يقرر حالة الطوارئ والحصار إذا دعت الضرورة الملحة، و التي تنظم بموجب قانون عضوي.⁽³⁾

(1) - بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 53.

(2) - المادتين 138 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.

(3) - المادتين 105، 106 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.

ب- الحالة الاستثنائية: يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها وسلامة ترابها، فيتخذ رئيس الجمهورية وفقا لذلك الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في البلاد.⁽¹⁾

ج- حالة الحرب: إذا وقع عدوان فعلي على البلاد يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ومجلس رئيس الأمة، وفي هذه الحالة يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات.⁽²⁾

ثانيا: اختصاصات الوزير الأول

إن استحداث منصب الوزير الأول إلى جانب رئيس الجمهورية يقتضي تحديد اختصاص كل منهما تفاديا لتنازع الاختصاص، فالإلى جانب اعتراف الدستور لرئيس الجمهورية بالصلاحيات السالفة الذكر فقد اعترف كذلك للوزير الأول باختصاصات ذات طابع إداري، وذلك على النحو التالي:

1) سلطة التعيين:

على الرغم من تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التعيين في المناصب العليا في الدولة فقد منح الدستور للوزير الأول سلطة التعيين في مختلف الوظائف العليا للدولة وفقا لأحكام المادة 99 الفقرة الخامسة من الدستور دون المساس بأحكام المادتين 91،92 منه.⁽³⁾

ومن خلال استقراءنا لنص المادة 99 نجد أن المؤسس الدستوري لم يحدد المناصب التي يعين فيها الوزير الأول، بل حددها تحديدا سلبيا وهي المناصب التي لم تذكر ضمن

(1) - المادة 107 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.

(2) - المادتين 109، 110 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.

(3) - عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 70.

المادتين 91، 92 أو بموجب بنصوص خاصة والتي تكون من اختصاص رئيس الجمهورية الأصل.

(2) السلطة التنظيمية:

إن السلطة التنظيمية للوزير الأول تتجلى فيما يوقعه من مراسيم تنفيذية وذلك بعد موافقة رئيس الجمهورية على أن يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات.⁽¹⁾ وإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة وواسعة، فإن السلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية ومقيدة بتنفيذ القوانين الصادرة عنه حيث تنص المادة 143 الفقرة 2 على أنه " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول ".

(3) السهر على حسن سير الإدارة العامة :

لقد خول المشرع للإدارة العامة في الجزائر صلاحية أداء وظائف معينة، بهدف توفير خدمات للأفراد من جهة و تحقيق المصلحة العامة من جهة أخرى، بحيث تسند هذه الوظائف إلى الوزير الأول، الذي يتولى السهر على تنظيم جهاز الإدارة، وإصدار بعض التعليمات من شأنها ضمان حسن سير الإدارة العامة واستمراريتها.⁽²⁾

(4) توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة :

بعد تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة، فإن تنظيم الطاقم الوزاري هو من صلاحيات الوزير الأول، الذي يتولى بموجب ما يصدره من مراسيم تنفيذية توزيع الصلاحيات بين مختلف الوزراء بما يضمن ضبط الاختصاص.⁽³⁾

(1) - المادة 99 الفقرة 2 و 4 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.

(2) - المادة 99 الفقرة 6 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.

(3) - المادة 99 الفقرة 1 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.

الفرع الثاني: التشريع كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري

الأصل كقاعدة عامة أن المشرع هو الذي يحدد اختصاص العديد من الهيئات والأجهزة الإدارية سواء بالنسبة للأجهزة الإدارية المركزية أو اللامركزية وبذلك يعد التشريع مصدر من مصادر ركن الاختصاص في القرار الإداري بعد الدستور، لذلك يجب أن يصدر القرار من الجهة التي يحددها التشريع.⁽¹⁾

فبالنسبة للأجهزة الإدارية المركزية، يحدد القانون اختصاصات الوزير الأول عند ممارسته السلطة التنظيمية، وهذا لارتباطها بالسلطة التشريعية حسب المادة 143 الفقرة 02 وأيضا أحكام المادة 99 الفقرة 2 من الدستور السالفتي الذكر.

وما ينبغي الإشارة إليه، هو أن القوانين تسند للوزير الأول مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية إضافة إلى التنظيمات الصادرة عنه وعن رئيس الجمهورية.

إلى جانب ذلك هناك العديد من النصوص والقوانين التي تحدد اختصاصات العديد من الأشخاص الإداريين وكمثال على ذلك نجد القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بمجلس الدولة.⁽²⁾

ومن هذه القوانين أيضا نذكر القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁽³⁾ خاصة المادة 52 منه التي تنص على ما يلي: "تشتت رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة أو الواجهات المفضية على المساحة العمومية ولانجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج.

(1) - كنعان نواف، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 253.

(2) - قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30-05-1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وسيره، جريدة رسمية، عدد 37، صادرة في 01-06-1998.

(3) - قانون رقم 90-29، مؤرخ في 01-12-1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية، عدد 52، لسنة 1990.

تحضر رخصة البناء وتسلم في الأشكال وبالشروط والآجال التي يحددها التنظيم".
ونفس الأمر ينطبق على رخصة التجزئة المنصوص عليها في المادة 57، ورخصة الهدم
المذكورة في المادة 60 من نفس الأمر.

أما بالنسبة للأجهزة اللامركزية فإن قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في 21
فيفري 2012⁽¹⁾ فهو الذي يحدد الاختصاص العام للوالي، سواء باعتباره ممثلاً للدولة أو
ممثلاً للولاية، كما نص قانون البلدية 10-11 على اختصاصات رئيس المجلس الشعبي
البلدي.

فالوالي باعتباره ممثلاً للدولة، يتمتع بصلاحيات واسعة، ليست مقتصرة على قانون
الولاية فقط، بل يتعداه إلى مختلف القوانين الأخرى على اختلاف القطاعات التي تدخل
ضمن دائرة اختصاصه، ولقد استثنى المشرع بعض القطاعات المنصوص عليها في المادة
111 من قانون الولاية 07-12 فلم يخضعها لرقابة الوالي بالإضافة إلى اعتبارها لا
تدخل ضمن صلاحياته، والعبرة من استثناء هذه القطاعات من رقابة الوالي واضحة
كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على
المستوى الوطني.⁽²⁾

أما اختصاصاته الواسعة، فهو يتولى تنفيذ القوانين والتنظيمات وهذا ما نصت عليه
المادة 113 من نفس القانون "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام
رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية" وما يلاحظ أن الوالي ينفذ القوانين والأوامر
الصادرة عن السلطة التشريعية في مختلف المجالات كما يلتزم بتنفيذ مختلف التنظيمات
واللوائح الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية سواء تمثلت في مراسيم رئاسية أو مراسيم
تنفيذية.

(1) - قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21-02-2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية، عدد 12، لسنة 2012.

(2) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 54.

وتجسيدا لسلطته في تنفيذ القوانين والتنظيمات يعمد الوالي إلى اتخاذ أو إصدار قرارات ولائية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.⁽¹⁾

كما يتولى الوالي في مجال الضبط الإداري، السهر على المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث، الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة، وذلك بنص المادة 114 من قانون الولاية التي تنص على أن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية.⁽²⁾

أما صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية، فإن اختصاصاته تتمثل في التنفيذ فهو الذي ينفذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وهذا ماجاء في المادة 102 من قانون الولاية "الوالي يسهر على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها" ووسيلة التنفيذ التي يستعملها الوالي في تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي قد حددتها المادة 124 وهي القرارات التي يصدرها الوالي من أجل تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي.⁽³⁾

أما بالنسبة لاختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي فقد نص عليها قانون البلدية بصفته ممثلا للبلدية حيث يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي وينفذ أيضا ميزانية البلدية طبقا لأحكام المادتين 80 و 81 من قانون البلدية، إضافة إلى أنه يقوم بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية.

أما بصفته ممثلا للدولة فقد نصت المادة 88 من قانون البلدية على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم وتحت إشراف الوالي بتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية والسهر على المحافظة على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية.

(1) - فحول حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة للحصول على شهادة الماستر في الحقوق قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 65.

(2) - المادة 114 من قانون الولاية.

(3) - المادة 124، من قانون الولاية.

وما ينبغي الإشارة إليه، هو أن اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي لم تذكر في قانون الولاية والبلدية فقط وإنما هناك نصوص قانونية أخرى حددت اختصاصات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي كقانون التهيئة والتعمير.

الفرع الثالث: التنظيم كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري

يعتبر التنظيم مصدرا رئيسيا لتحديد اختصاص معظم الأشخاص والسلطات الإدارية سواء على المستوى المركزي أو المحلي، بغض النظر عن الشكل الذي يتخذه هذا التنظيم أي سواء كان صادرا عن رئيس الجمهورية (مراسيم رئاسية) أو عن الوزير الأول (مراسيم تنفيذية).

فبالنسبة للوزير الأول، يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات عن طريق إصدار المراسيم التنفيذية، والعمل على تنفيذ التنظيمات التي تصدر من رئيس الجمهورية.⁽¹⁾

ولا يقتصر الأمر على الوزير الأول فقط، بل حتى الوزراء على مستوى الطاقم الحكومي فالمرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ⁽²⁾ يخول لوزير الداخلية صلاحيات جد واسعة للمحافظة على النظام العام وضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات، وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية هذه الصلاحيات تخول له اتخاذ التدابير الضرورية وذلك عن طريق إصدار قرارات إدارية.

فالسطة التنظيمية التي يتمتع بها الوزير الأول تخول له توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، أي كل وزير في مجال اختصاصه ونذكر على سبيل المثال:

(1) - بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 299.

(2) - مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، جريدة رسمية عدد 10 لسنة 1992، ملغى.

- المرسوم التنفيذي رقم 94-247، المؤرخ في 10-08-1994 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية، المعدل والمتمم.⁽¹⁾
- المرسوم التنفيذي رقم 02-453، المؤرخ في 21-12-2002 الذي يحدد صلاحيات وزير التجارة.⁽²⁾
- المرسوم التنفيذي رقم 95-54، المؤرخ في 15-02-1995 الذي يحدد صلاحيات وزير المالية.⁽³⁾
- المرسوم التنفيذي رقم 07-266، المؤرخ في 09-09-2007 المحدد لصلاحيات وزير الطاقة المناجم.⁽⁴⁾

وما تجدر الإشارة إليه، أنه كلما كانت المراسيم التنفيذية المحددة لاختصاصات الطاقم الوزاري مبنية على أسس موضوعية وغير مخالفة لقواعد الاختصاص كلما كان العمل الحكومي أكثر انسجاما وبعيدا عن تنازع الاختصاص.

أما بالنسبة للوالي، هناك العديد من المراسيم التي تعطي له صلاحيات واسعة سواء كانت رئاسة أو تنفيذية، أو حتى قرارات وزارية باعتباره كمثل للدولة أو كمثل للولاية، حيث أكد المرسوم الرئاسي 92-44 السالف الذكر على اختصاصات الوالي في مجال اتخاذ التدابير الكفيلة بالحفاظ على النظام العام عن طريق إصدار قرارات مع احترام

(1) - مرسوم تنفيذي رقم 94-247، مؤرخ في 10 أوت 1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، جريدة رسمية عدد 53، صادرة بتاريخ 21 أوت 1994.

(2) - مرسوم تنفيذي رقم 02-453، مؤرخ في 21 ديسمبر 2002، يحدد صلاحيات وزير التجارة، جريدة رسمية عدد 85 صادرة في 22 ديسمبر 2002.

(3) - مرسوم تنفيذي رقم 95-54، مؤرخ في 15-02-1995، يحدد صلاحيات وزير المالية، جريدة رسمية عدد 15 لسنة 1995.

(4) - مرسوم تنفيذي رقم 07-266، مؤرخ في 09 سبتمبر 2007، يحدد صلاحيات وزير الطاقة والمناجم، جريدة رسمية عدد 57، صادرة في 16 سبتمبر 2007.

التوجيهات الحكومية، كما يختص أيضا بوضع حالة الطوارئ حيز التنفيذ داخل إقليم الولاية وفي حدود دائرته الإقليمية.⁽¹⁾

كما أن المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25-07-1990 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية⁽²⁾ نص على اختصاصات الوالي في هذا المجال خاصة المادتين 04 و 05 منه.

إلى جانب ذلك هناك أيضا أمثلة عن نصوص تنظيمية سواء كانت على شكل مراسيم رئاسية أو تنفيذية، تبين صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في شتى الميادين باعتباره ممثل للبلدية أو للدولة، نذكر منها اختصاصه في قطاع النقل والصيد البحري، القطاع السياحي، قطاع المياه.... الخ.⁽³⁾

وفي الأخير يمكن القول أن التنظيم يعتبر مصدر مهم لتحديد وضبط اختصاصات الهيئات المركزية والمحلية.

المطلب الثالث: صور ركن الاختصاص في القرار الإداري

يأخذ ركن الاختصاص في القرار الإداري عدة صور، فالبنظر إلى مدى حرية الإدارة في مباشرة أعمالها الإدارية يقسم إلى اختصاص مقيد وآخر تقديري (فرع أول)، كما يمكن تقسيم الاختصاص من حيث مبدأ المشاركة في القيام بالعمل الإداري إلى اختصاص منفرد واختصاص مشترك (فرع ثاني).

(1) - المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 "يؤهل وزير الداخلية و الجماعات المحلية في كامل التراب الوطني أو جزء منه، و الوالي في دائرته الإقليمية، لاتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام أو باستتبابه عن طريق قرارات وفقا للأحكام الآتية وفي إطار احترام التوجيهات الحكومية".

(2) - مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25-07-1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، جريدة رسمية، عدد 31، صادرة في 31-07-1990.

(3) - بلعي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 58.

الفرع الأول: الاختصاص من حيث مدى حرية الإدارة في مباشرة أعمالها الإدارية

إن المشرع الجزائري قسم الاختصاص من حيث مدى حرية الإدارة في القيام بالإعمال الإدارية إلى اختصاص مقيد وآخر تقديري.

أولاً: الاختصاص المقيد

يتحقق الاختصاص المقيد عندما تكون السلطة الإدارية المختصة بإصدار القرار الإداري لا تتمتع بحرية التصرف وسلطة التقدير والملائمة، لأن المشرع قد ذكر على سبيل الحصر عناصر وأركان صحة ومشروعية القرار الإداري، مما لا يترك مجالاً للتقدير وحرية التصرف من جانب الإدارة.⁽¹⁾ فالمشرع يرى أنه عبارة عن شروط قانونية معينة تفرض على الإدارة ضرورة اتخاذ قرار معين، بحيث يرسم القانون للإدارة العامة طريقة ما لمباشرة نشاطها الإداري الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يحتم عليها الالتزام بنطاق الصلاحيات المخولة له قانوناً بشكل لا يسمح فيه للإدارة بالاختيار.⁽²⁾

وعليه فإذا فرض المشرع قيوداً أو شروطاً تحد من حرية الإدارة وهي بصدده ممارستها للعمل الإداري، كان اختصاصاً مقيداً وبذلك فترك حرية التقدير للإدارة يعمل على خلق روح الابتكار والإبداع لدى رجال السلطة الإدارية، الأمر الذي ينعكس على حسن ممارسة الوظيفة الإدارية وعلى تحسين سير المرافق العامة.⁽³⁾

ومن أمثلة القرارات القضائية في هذا المجال قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الصادر بتاريخ 21 أفريل 1990 حيث قضت بما يلي " من المقرر قانوناً أنه يحق لكل موظف الذي أحيل على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية، وبناءً على ذلك يجب أن يقدم

(1) - عوادي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2003، ص 77.

(2) - إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، ص 172.

(3) - إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، ص 193.

توضيح سواء كان شفهي أو كتابي، كما يتعين عليه أيضا أن يختار الشخص المدافع عنه، ومن ثمة فإن قرار فصل الطاعن المتخذ دون احترام المقتضيات القانونية والتنظيمات يعد مشوب بعيب تجاوز السلطة. وكذا نفس الأمر ينطبق على قرارات منح تراخيص البناء وقرار منح الاعتماد بالنسبة للجمعيات السياسية وتأسيس الجمعيات المدنية، فلا تستطيع الإدارة أن تمتنع عن تقديم الرخص طالما توافرت الشروط القانونية في طالب الرخصة.⁽¹⁾

ثانيا: الاختصاص التقديري

يعتبر الاختصاص التقديري أمر يتصل بتطبيق القواعد القانونية، ومن ثمة فإنها ترجع بالدرجة الأولى إلى موقف المشرع عند سن القواعد القانونية حيث صاغها بصورة مرنة وهي تنطبق على الحالات الخاصة وفقا للسلطة التقديرية لمن يتولى هذا التطبيق. وعليه فإن الاختصاص التقديري للإدارة يعني تمتعها بنوع من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية، بحيث يكون للإدارة الحرية في تقدير اتخاذ القرار أو الامتناع عن إصداره على نحو معين.⁽²⁾

وكمثال على هذا النوع من الاختصاص في التشريع الجزائري، نجد سلطة الإدارة في منح أو رفض شغل الأملاك الوطنية بناء على طلب من مواطن بهدف استغلال قطعة ارض تتدرج ضمن الأملاك العمومية للدولة لاستعمالها في أغراض خاصة، بالإضافة إلى ذلك فإن الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية في إصدارها للقرارات في مجال نزع الملكية لأجل المنفعة العامة وفي مجال الضبط الإداري.⁽³⁾

ومن القرارات القضائية الصادرة في هذا المجال قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 24-03-1993 قضية والي ولاية بشار ضد (ي ب و) الذي تم إيقافه عن

(1) - عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 71.

(2) - سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، مصر، 2011، ص 196.

(3) - بوضياف عمار، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 111.

مهامه كمدير عام لمكتب الدراسات القانونية المتعددة الخدمات التابعة لولاية بشار، مؤسسا دفوعه على أساس أنه متمسك بجميع التزاماته المهنية وأن سبب التوقيف كان بسبب نزاع قائم بينهما حول سكن وظيفي ولهذا السبب طعن بالبطلان في المقرر، لكن بالرجوع إلى أحكام المرسوم 83-201 المؤرخ في 19 ماي 1983 الذي يبين ظروف إنشاء الهيئات والمؤسسات العمومية والمحلية ضمن المادة 18 التي تقضي بضرورة الحصول على مقرر من قبل الوالي للتعيين في منصب مدير مؤسسة ولائية، ولا يتم إيقافه عن مهامه إلا بناء على قرار من هذا الأخير لأن التعيين والعزل في المناصب النوعية يخضع للسلطة التقديرية للوالي ونتيجة لذلك رفضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الطعن.⁽¹⁾

وعلى هذا الأساس يمكن القول بأنه كلما امتنع القانون عن تحديد وتنظيم عنصر من عناصر القرار الإداري أو أركانه، كان للإدارة سلطة تقديرية أما عندما يتولى القانون تحديد هذه العناصر بقواعد ملزمة وأمرة ففي هذه الحالة نكون بصدد اختصاص مقيد. فإذا كانت الإدارة في حالة الاختصاص المقيد لا تملك الحرية في تقدير ملأمة القرار، فإن الإدارة لها كامل الحرية في حالة الاختصاص التقديري.⁽²⁾

ومن ثمة يترتب على عملية التفرقة بين الاختصاص المقيد والاختصاص التقديري العديد من النتائج يمكن إيجازها فيما يلي:

- جواز سحب القرارات غير المشروعة الصادرة لسلطة مقيدة دون التقيد بميعاد: معنى ذلك يحق للإدارة سحب قراراتها غير المشروعة في ميعاد الطعن القضائي، حتى وإن كانت منشئة لحقوق مكتسبة للغير ولهذا لا يمكن التعرض لقراراتها غير المشروعة بعد فوات ميعاد الطعن فيحسب وكأنه سليم.

(1) - المرجع نفسه، ص 111.

(2) - سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، مرجع سابق، ص 199.

- اختلاف الرقابة التي يمارسها القضاء على مشروعية القرار، كون رقابة القضاء الإداري لمشروعية قرارات صادرة استناداً لصلاحية مقيدة تكون صارمة، مما يسهل على القاضي سرعة الفصل في النزاع على خلاف الاختصاص التقديري الذي يشكل صعوبة في رقابة مشروعية القرارات الإدارية.⁽¹⁾

الفرع الثاني: الاختصاص من حيث مبدأ المشاركة في القيام بالعمل الإداري

يمكن تقسيم الاختصاص من حيث مبدأ المشاركة في اتخاذ قرار إداري معين إلى اختصاص منفرد واختصاص مشترك.

أولاً: الاختصاص المنفرد

يكون الاختصاص منفرداً أو مستقلاً، عندما يمارس أشخاص السلطات الإدارية أو الهيئات الإدارية المختصة صلاحية اتخاذ قرارات إدارية بصورة منفردة أو مستقلة، ولا تشاركها في ذلك أي جهة أو سلطة أخرى ومن ثمة يتخذ القرار الإداري بشكل فردي أي يصدر بإرادة منفردة، وكمثال على ذلك صدور قرار التعيين أو التأديب من جانب الإدارة المخول لها قانوناً ذلك مما لا يسمح لأي جهة أخرى بالتدخل أو إبداء رأي بذلك.⁽²⁾

ثانياً: الاختصاص المشترك

يتحقق الاختصاص المشترك عندما يتدخل التنظيم القانوني ويشترط لصحة ومشروعية بعض القرارات الإدارية، ضرورة اشتراك أكثر من سلطة إدارية في اتخاذه بحيث يفرض هذا الأخير على جهة معينة الاشتراك مع جهات إدارية أخرى وأخذ رأيها بشأن إصدار قرار إداري واحد، ففي حالة ما إذا ثبت أن جهة إدارية معينة أصدرت قرار بإرادتها المنفردة، عد ذلك القرار باطلاً وقابل للإلغاء.⁽³⁾

(1) - علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 80.

(2) - عوادي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 72.

(3) - عوادي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون، ص 72.

المبحث الثاني : الاستثناءات الواردة على ركن الاختصاص في القرار الإداري

تستلزم ضرورات العمل الإداري حسن سير المرافق العامة، الخروج عن القاعدة العامة التي تقتضي مباشرة السلطة الإدارية صلاحياتها واختصاصاتها بنفسها، بحيث لا يجوز لها أن تتنازل عنها لغيرها إلا أنه قد ترد عليها استثناءات تجيز للإدارة التنازل عن بعض اختصاصاتها في حالات معينة وهي التفويض (مطلب أول)، الحلول (مطلب ثاني)، والإنابة (مطلب ثالث).

المطلب الأول: التفويض في الاختصاص

يعتبر التفويض الإداري استثناء عن مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، وهذا لعدة اعتبارات يقتضيها حسن سير النشاط الإداري و تحقيق الأهداف المرجوة من جهة وتقريب الإدارة من المواطن من جهة أخرى وهو ما يقتضي تعريف التفويض (فرع أول) وبيان شروطه (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف التفويض في الاختصاص

يقصد بالتفويض أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى أحد مرؤوسيه بناء على نص قانوني.⁽¹⁾

وبعبارة أخرى هو الإجراء الذي يقوم به موظف في مستوى إداري أعلى بتفويض موظف آخر في مستوى أدنى في مباشرة جزء من اختصاصاته التي تقررت أصلاً للموظف المفوض (الذي قام بتفويض غيره).⁽²⁾ وبذلك يعد التفويض وسيلة أساسية لتوزيع الاختصاص بين مختلف أعضاء الجهاز الإداري، فهو أداة لتعدد وتنوع مراكز اتخاذ القرارات الإدارية وهذا الإجراء ما هو إلا نقل الرئيس لجزء من اختصاصاته إلى مرؤوسيه ليقوموا بها دون الرجوع إليه.⁽³⁾

(1) - بوضياف عمار، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 299.

(2) - محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الجزء الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص 148.

(3) - بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 306.

وعليه لا يستطيع الرئيس الإداري أن ينقل بعض اختصاصاته إلا إذا أجاز له القانون ذلك بنص صريح، فالمشرع عندما يرخص للرئيس الإداري بتحويل جزء من اختصاصاته لأحد مرؤوسيه يكون قد استهدف حسن سير وأداء العمل الإداري وتلبية حاجيات الأفراد⁽¹⁾ مما يؤدي إلى السرعة في إصدار القرارات وتخفيف العبء عن الإدارة أي عدم تركيز السلطة في يد واحدة، بالإضافة إلى ذلك زيادة اختصاصات المفوض إليه ليساهم في إحداث تغيير في العلاقات الرئاسية بين المفوض والمفوض إليه الذي يباشر اختصاصاته كما لو كان يمارس اختصاص أصيل وكأنه لم يكن هناك تفويض.⁽²⁾

وعلى اعتبار أن المشرع خول للرئيس صلاحية نقل جزء من اختصاصاته إلى المفوض إليه، فهو الذي يحدد الاختصاص والجهات المخولة لها ممارستها في حدود القواعد الدستورية، وعلى هذا الأساس فإن التفويض يؤخذ صورتين هما تفويض الاختصاص أو السلطة وتفويض التوقيع. فالبنسبة لتفويض الاختصاص، فهو يتمثل في نقل أو تحويل صلاحية اتخاذ بعض القرارات الإدارية من صاحب الاختصاص الأصلي إلى غيره من المرؤوسين الإداريين، لدى يعد وسيلة يتخلص بمقتضاها الرئيس الإداري الأعلى من بعض الأعباء ويعهد بصلاحية اتخاذها إلى مرؤوسيه لكي يتحملوا مسؤولية اتخاذها.⁽³⁾

لذلك نجد أن المشرع الجزائري نص على هذا النوع من التفويض في أحكام المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 03 - 176 المؤرخ في 15 أفريل 2003، المتعلق بمهام

(1) - بوضياف عمار، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 177.

(2) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي للنشر والتوزيع، مصر، 2002، ص 22.

(3) - محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، دار الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 443.

مصالح رئيس الحكومة وتنظيمها⁽¹⁾ حيث نصت على أنه " يتولى مدير الديوان بتفويض من رئيس الحكومة متابعة العمل الحكومي بالاتصال مع الأجهزة والهيكل المعنية ". من خلال استقرائنا لنص المادة أعلاه يتضح لنا أن الوزير الأول يجوز له أن يفوض اختصاصاته المتعلقة بمتابعة العمل الحكومي إلى مدير ديوانه، وفي هذه الحالة إذا ما باشر مدير الديوان مهامه لا يعد فيه تجاوز كون المشرع أجاز له ذلك بموجب نص قانوني.

أما في ما يخص تفويض التوقيع فإنه يقتصر على السماح أو الترخيص إلى أحد المرؤوسين الإداريين من توقيع بعض القرارات الإدارية بدلا من صاحب الاختصاص الأصلي لكن تحت رقابة هذا الأخير، أو هو مجرد تخفيف الأعباء على المفوض وتخويل المفوض إليه توقيع أو إمضاء قرارات باسمه.⁽²⁾ كما هو الحال بالنسبة للوالي، فقد نصت المادة 126 من قانون الولاية 12 - 07 على ما يلي : " يمكن للوالي أن يفوض توقيعه لكل موظف حسب الشروط و الأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات ".⁽³⁾ ومما لا شك فيه أن تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع يتفقان فيما بينهما في بعض النقاط على اعتبار أن كلاهما أداة لتحقيق عدم التركيز الإداري.⁽⁴⁾ وكذلك فالشروط الواجب توافرها لتحقيق كلا منهما متشابهة، والتي من أهمها استنادهما إلى نص تشريعي أو لائحي وأن يتم نشرهما وإعلانهما، وعلى الرغم من هذا التوافق بينهما إلا أنهما يختلفان اختلافا جوهريا وذلك في النقاط التالية :

- التفويض في الاختصاص لا يكون ذو طابع شخصي، سواء بالنسبة للشخص المفوض أو المفوض إليه، وذلك لتوجيهه من المفوض إلى المفوض إليه بقوة القانون بصفتها

(1) - مرسوم تنفيذي رقم 03 - 176 مؤرخ في 15 أبريل 2003، يتضمن مصالح رئيس الحكومة وتنظيمها، جريدة رسمية عدد 27، 2003.

(2) - بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 66.

(3) - المادة 126 من قانون الولاية.

(4) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 73.

الوظيفية وليس بصفتها الشخصية، بينما تفويض التوقيع فإنه طابع شخصي بالنسبة للشخص المفوض والمفوض إليه، لقيامه أساساً على الثقة الشخصية بينهما ولذلك ينتهي بتغيير أحدهما، أو انتهاء وظيفته.⁽¹⁾

- إن تفويض الاختصاص يجرّد المفوض من ممارسة اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض فلا يستطيع ممارستها إلا إذا ألغي التفويض أو في الظروف الاستثنائية وإلا عد ذلك فيه تجاوز للسلطة، على عكس تفويض التوقيع فإنه لا يجرّد الأصيل من ممارسة ذات الاختصاص الذي فوض توقيعه فيه، بحيث لا يؤدي عدم ذكر اسم الأصيل في ديباجة القرارات التي يوقع عليها المفوض إليه إلى تعيب القرار بأي عيب من عيوب الإلغاء.

- يشترط في تفويض الاختصاص امتلاك المفوض إليه سلطة إصدار القرارات الإدارية إذا كان الاختصاص محل التفويض يتطلب إصدار القرارات الإدارية، بينما تفويض التوقيع لا يشترط في المفوض إليه امتلاكه سلطة إصدار القرارات الإدارية، وذلك لاستخدامه سلطات الأصيل.⁽²⁾

وهكذا فإن أهمية التمييز بين هذين النوعين من التفويض، تكمن في النتائج المترتبة على كل منهما بحيث يؤدي تفويض السلطة حرمان صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة الاختصاص المفوض طيلة مدة التفويض، وكذا تفويض هذا الأخير إلى الشخص بصفته يترتب عليه بقاء التفويض بالرغم من تغيير شاغل المنصب. وعلى العكس من ذلك فإن تفويض التوقيع يعتبر شخصي، وبالتالي فإن التفويض ينقضي إذا تغير المفوض إليه.⁽³⁾

(1) - قريظم عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011، ص 167، 168.

(2) - المرجع نفسه، ص 170.

(3) - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، مصر، 1999، ص 217.

الفرع الثاني: شروط التفويض في الاختصاص

تقتضي مشروعية التفويض الإداري ضرورة توافر جملة من الشروط استقر الفقه والقضاء على إيرادها، بحيث يترتب على تخلفها بطلان التفويض وهي على النحو التالي:

أولاً : إجازة التفويض بموجب نص قانوني

يجب أن يستند التفويض الإداري إلى أساس قانوني يجيزه ويأذن به صراحة، فلا يجوز لأي جهة إدارية أن تفوض غيرها في مباشرة أي من اختصاصاتها دون الاستناد إلى نص تشريعي يسمح بذلك، وقد استقر القضاء الإداري على ضرورة احترام هذا الشرط على اعتبار أن الاختصاص الذي يتحدد بقانون لا يجوز التنازل عنه إلا في حدود القانون. (1)

ومن ثمة لا يستطيع الرئيس الإداري تحويل جزء من اختصاصاته إلى احد الأشخاص أو الهيئات الإدارية الأخرى، إلا إذا سمح لهم القانون بذلك لأن المشرع هو الذي يوزع قواعد الاختصاص، فهو بالمقابل من يرخص بنقل الاختصاص من رئيس إداري إلى مرؤوسيه والعكس صحيح. (2)

فالبنظر إلى سلطات رئيس الجمهورية الواسعة، فقد منحه الدستور صلاحية تفويض جزء من اختصاصاته إلى بعض مسؤولي المصالح التابعة لرئاسته والتي تتولى ممارسة الاختصاصات المفوضة لها من طرفه إلى جانب هذه فقد حدد المشرع الصلاحيات التي لا يجوز له تفويضها، حيث قضت المادة 101 من الدستور على عدم جواز تفويض رئيس

(1) - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، مصر، 2004، ص 407.

(2) - بوضياف عمار، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 177.

الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول، وأعضاء الحكومة، وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضاءها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.⁽¹⁾

بالإضافة إلى ذلك فقد نصت المادة 27 من المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 04-07-1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن⁽²⁾ على أنه " يجب البحث عن أنجع السبل لتنظيم المهام وتوزيع المسؤوليات وأكثرها ملائمة في مجال تسليم الوثائق والأوراق الإدارية " كما نصت المادة 02 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⁽³⁾ على أنه " يمكن أن يمنح لكل مسؤول مصلحة سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويض بقرار من الوزير المعني بعد اخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية ".

لذلك فإذا كان الأصل في ممارسة الاختصاص أن يكون من طرف الشخص المحدد قانونا، إذ يتعين عليه أن يباشر تلك الاختصاصات بنفسه، إلا إذا نص القانون صراحة على تفويض جزء من الاختصاصات لأشخاص وهيئات إدارية أخرى وذلك على سبيل الاستثناء حيث يكون لهؤلاء الأشخاص والهيئات الإدارية التي فوض إليها الاختصاص الحق في ممارسة هذا الاختصاص في الحدود التي رسمها القانون، فعدم وجود نص يجيز

(1) - المادة 101 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.

(2) - مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 جويلية 1988، ينظم علاقات الإدارة والمواطن، جريدة رسمية عدد 27، سنة 1988.

(3) - مرسوم تنفيذي رقم 90-99 مؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، جريدة رسمية عدد 13، سنة 1990.

التفويض يترتب عليه بطلانه وعدم مشروعيته، ولهذا السبب تكون جميع القرارات الصادرة عن هذا الأخير قابلة للإلغاء.⁽¹⁾

ثانيا : صدور قرار التفويض من السلطة المختصة

إن مشروعية التفويض الإداري لا تتطلب الاستناد إلى نص قانوني فقط، بل يجب أن يتم ذلك في شكل قانوني معين بحيث يعبر صاحب الاختصاص أو المفوض عن إرادته القانونية في نقل جزء من صلاحياته إلى أحد مرؤوسيه، فلن يتحقق ذلك إلا بموجب قرار إداري يتحدد بموجبه مضمون التفويض، آجاله وكيفيات تنفيذه، فهذا القرار ما هو إلا انعكاس وتنفيذ للنص القانوني الذي يرخص به. مع مراعاة أن يكون هذا الأخير صادر عن سلطة إدارية مختصة قانونا بإجراء التفويض.⁽²⁾ وبالتالي فصدور قرار التفويض من سلطة مختصة لا يتم بصورة آلية افتراضية، وإنما يجب أن يكون معبر عن الإرادة القانونية التي تبرر سبب وجوده. وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أنه إذا كان الشخص الإداري المفوض هو بدوره مفوض من رئيس إداري أعلى منه، فلا يجوز له أن ينيب غيره للقيام بالأعمال المحددة في التفويض فلا ينقل الصلاحيات المفوضة إلى الغير، مستهدفا من ذلك تجنب نقل الأعمال المفوضة من شخص إداري إلى آخر.⁽³⁾

وبناء على ما سبق إن صحة قرار التفويض تتعلق بطرفين اثنين هما المفوض والمفوض إليه، فالبنسبة للمفوض يجب أن يصدر قرار التفويض عن صاحب الاختصاص المحدد في النص الذي أجاز التفويض، باستثناء حالة التفويض المباشر لأن هذا الأخير يصدر عن سلطة أعلى منه حيث يقوم بنقل جزء من صلاحياته إلى موظف آخر، على خلاف التفويض المباشر الذي يصدر عن صاحب الاختصاص. ومن ثمة فالنص الأذن

(1) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 64.

(2) - خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2001، ص 47.

(3) - بوضياف عمار، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 198.

بالتفويض هو الذي يحدد السلطة المختصة بالتفويض، وما تجب ملاحظته في هذا الصدد يجب التمييز بين نوعين من الأسماء، الاسم الشخصي والاسم الوظيفي ففي الأول لا يكون قرار التفويض صحيحا إلا إذا صدر من الشخص ذاته، أما في الثاني فيجب أن يصدر من شاغل الوظيفة.⁽¹⁾

أما بالنسبة للمفوض إليه، حتى يكون قرار التفويض سليما من الناحية القانونية يشترط في المفوض إليه، أن يكون معينا في وظيفة تعيينا قانونيا فلا يعتد بتصرفاته إذا كان خارج إطار وظيفته أو تم انقضاءه لأحد الأسباب، فيجب على المفوض إليه الالتزام بحدود الاختصاصات المفوضة وإلا اعتبرت تصرفاته غير مشروعة.⁽²⁾

ثالثا: أن يكون التفويض جزئي

إن عملية التفويض تقتصر على جزء من اختصاصات الأصل لا على الاختصاصات كلها لأن القول بغير ذلك يعني تنازل الأصل عن كامل سلطاته المخولة له قانونا.⁽³⁾

فتفويض السلطة بكاملها فيه مخالفة للقواعد العامة، حيث أن معظم النصوص القانونية تستخدم كلمة "جزء" للدلالة على التفويض الجزئي أو بعبارة أخرى تدل على اختصاصات معينة يمكن لصاحب الاختصاص الأصل أن يفوضها إلى أحد موظفيه.⁽⁴⁾

ويترتب على التفويض الجزئي أنه لا يجوز للرئيس أن يتهرب من المسؤوليات المنوطة به وهذا بتفويضها إلى غيره للقيام بها، ومادام التفويض قائما فلا يمكن لصاحب

(1) - خيفي محمد، مرجع سابق، ص، 47.

(2) - كربوعي منور، "مفهوم التفويض الإداري"، مجلة الدراسات القانونية، دار القبة للنشر والتوزيع، عدد 02، الجزائر، 2002، ص 114.

(3) - بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص33.

(4) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 67.

الاختصاص الأصيل أن يباشر العمل الذي فوض فيه، كما لا يجوز لصاحب الاختصاص أن يقوم بتفويض غيره إذا منعه نص قانوني من تفويض مهامه.⁽¹⁾

رابعاً: التفويض لا يكون في اختصاص مفوض

معنى ذلك أنه لا يجوز للمفوض له أن يفوض غيره في ممارسة ما فوض إليه، لما في ذلك من شيوع للمسؤولية وتعقيدها وما قد يترتب عنه من فوضى إدارية.⁽²⁾ فمن المبادئ المستقر عليها فقها وقضاء أن التفويض في التفويض فيه مخالفة للقانون، بحيث إذا فوض شخص ما اختصاص لا يملك حق التفويض فيه عد ذلك الإجراء غير صحيح من الناحية القانونية.⁽³⁾

خامساً: أن يكون النص الآذن بالتفويض من نفس مرتبة النص المقرر للاختصاص

يعتبر النص الآذن بالتفويض هو الخطوة الأولى التي تظهر التفويض إلى حيز الوجود سواء كان النص الآذن بالتفويض نصاً دستورياً، أو نصاً تشريعياً وقد يكون لائحياً⁽⁴⁾، لهذا السبب يشترط أن تتناسب مرتبة النص الآذن بالتفويض مع النص المحدد للاختصاص الشخص المفوض. وفي هذه الحالة يجب علينا التمييز بين نوعين من الاختصاصات وهي الاختصاصات الدستورية وغير الدستورية، فنكون بصدد اختصاص دستوري إذا كان التفويض بموجب نص دستوري سواء تعلق الأمر بتفويض الاختصاص أو التوقيع، وذلك راجع لأهمية هذه الاختصاصات على اعتبار أن الدستور أسمى وثيقة في الدولة، أما فيما يخص الاختصاصات غير الدستورية فالمشرع لم ينص عليها أصلاً، وعليه يجوز تفويضها بموجب نص قانوني له نفس مرتبة النص المحدد أو أقل منه، وهو ما يطبق

(1) - كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 124.

(2) - بو عمران عادل، مرجع سابق، ص 33.

(3) - بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 67.

(4) - شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دار الفكر الجديدة للنشر والتوزيع،

مصر 2007، ص 67.

على تفويض الاختصاص على عكس تفويض التوقيع الذي لا يشترط أن يكون النص القانوني من نفس مرتبة النص المحدد.⁽¹⁾

المطلب الثاني: الحلول في الاختصاص

يعد الحلول في الاختصاص أسلوباً إدارياً استثنائياً، يؤدي إلى ممارسة الاختصاصات مع وجود صاحب الاختصاص الأصلي، وهذا بغرض استمرارية سير المرافق العامة ونظراً للأهمية التي يكتسبها الحلول، فإنه من الضروري التطرق إلى تعريفه (فرع أول)، وتحديد شروطه (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف الحلول في الاختصاص

يقصد بالحلول في الاختصاص أن يصبح صاحب الاختصاص الأصلي عاجزاً لسبب من الأسباب عند ممارسة اختصاصه، أو أن يعترضه مانع سواء كان عجزاً دائماً أو مرضاً فيحل محله موظف آخر يمارس جميع اختصاصاته، شرط أن تكون اختصاصات من سيمارس الحلول هي ذاتها سلطات الأصلي، لذا نجد أن المشرع يعتبر الحلول وسيلة مهمة لضمان سير المرافق العامة بانتظام.⁽²⁾ لهذا لا بد أن ينظمه المشرع فإذا اغفل هذا الأخير عن تنظيمه يصبح الحلول مستحيلاً قانوناً.

لذا فالحلول هو وسيلة غير مباشرة لممارسة الاختصاص، بموجبها يحال اختصاص الأصلي الغائب أو الغير قادر على ممارسة اختصاصاته، سواء كانت عدم القدرة مادية أو قانونية بقوة القانون إلى موظف آخر مع إعطاء القوة الإلزامية لقرارات المحال إليه الاختصاص.

(1) - خليف محمد، مرجع سابق، ص 45.

(2) - زهير أحمد قدورة، ركن الاختصاص في القرار الإداري و آثاره القانونية على العمل الإداري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012، ص 49.

وبناء على ذلك فالحلول في الاختصاص يأخذ صورتين، إما الحلول في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصلي، أو حصول مانع حال دون ممارسته لاختصاصاته أو حلول الرئيس محل المرؤوس، وحلول السلطة الوصية محل السلطة اللامركزية.

فبالنسبة لحالة حلول الرئيس محل المرؤوس، فإنه يحق للرئيس أن يحل محل مرؤوسيه في اتخاذ القرار الذي يدخل ضمن اختصاصاته، ففي هذه الحالة يعتبر الحلول صورة من صور الرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس.⁽¹⁾ فإذا تقاعس المرؤوس أو امتنع عن اتخاذ قرار معين، فإنه يحق للرئيس أن يحل محله في ذلك، وهذا لضمان استمرارية الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام واطراد، وفي هذا الصدد نصت المادة 101 من قانون البلدية 10-11 على أنه "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة إليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعدراه، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار"⁽²⁾، فمن خلال هذه المادة نجد أن المشرع قيد سلطة الحلول وأحاطها بجملته من الشروط نذكر منها ضرورة إصدار الأمر أو توجيه الإعدار إلى المرؤوس للقيام بالعمل، وفي حالة إصرار المرؤوس على الامتناع عن التنفيذ بعد انتهاء المدة المحددة بموجب الإعدار.

أما بالنسبة لحلول السلطة الوصية محل الإدارة اللامركزية، فلقد قيده المشرع بنصوص قانونية لأن فيه مساس باستقلالية هذه الأخيرة، فالحلول يتحقق في حالة عدم قيام الهيئة اللامركزية بأداء مهامها وفقاً لما يتطلبه القانون.⁽³⁾ وعلى هذا الأساس نجد أن حلول السلطة الوصية محل الهيئات اللامركزية يأخذ صورتين أساسيتين هما:

(1) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 81.

(2) - المادة 101 من قانون لبلدية.

(3) - خليفي محمد، مرجع سابق، ص 23.

(1) الحلول الإداري: ويتمثل في الحلول محل الهيئة أو الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث نجد أن المادة 100 من قانون البلدية 10-11 تعطي الحق للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك.⁽¹⁾ وما يستنتج من هذه المادة أن الوالي له سلطة الحلول محل الهيئات المحلية البلدية باعتباره جهة وصاية، و اتخاذ كافة الإجراءات الرامية إلى الحفاظ على النظام العام.

أما فيما يخص حالة حلول الوالي محل رئيس المجلس البلدي فقد نصت عليها المادة 101 السالفة الذكر التي تعطي هي الأخرى للوالي الحق في اتخاذ القرارات المفروضة على رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا امتنع عن اتخاذها بمقتضى القوانين والتنظيمات، وهذا ماجعل قاضي مجلس الدولة يعتبر أن القرار الذي يتخذه الوالي في نقل مثلاً أمين عام بلدية إلى بلدية أخرى رغم أنه يدخل ضمن الاختصاصات الأصيلة لرئيس البلدية غير مشوب بعيب عدم الاختصاص ومشروع.⁽²⁾

(2) الحلول المالي: لقد خولت النصوص والقوانين لجهة الوصاية سلطة الحلول محل الهيئات اللامركزية في اتخاذ القرارات الإدارية ذات الطابع المالي، ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة 102 من قانون البلدية" في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون."⁽³⁾

إضافة إلى ذلك يمكن لجهة الوصاية أن تحل محل الهيئة في إصدار القرار الذي امتنعت عن اتخاذه، و الذي يعد في هذه الحالة صادرا عن الهيئة اللامركزية ولحسابها وهذا ما

(1) - المادة 100 من قانون البلدية.

(2) - كوسة فضيل، مرجع سابق، ص129.

(3) - المادة 102 من قانون البلدية.

نصت عليه المادة 169 من قانون الولاية 07-12 " عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية".

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذان يمكنهما الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية.⁽¹⁾

كما نصت المادة 184 من قانون البلدية على أنه " عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ التدابير اللازمة لامتناعه وضمان توازن الميزانية الإضافية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتناع العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.⁽²⁾

من خلال هذه المواد نجد أن المشرع منح سلطة الحلول المالي لجهة الوصاية محل الهيئة اللامركزية في إصدار القرارات الإدارية الضرورية لتنفيذ الميزانية لكن هذه السلطة ليست مطلقة في كل الحالات وإنما مقيدة بجملة من الشروط.

وعلى هذا الأساس فإن الحلول يتميز عن التفويض من حيث الأحكام القانونية التي يتميز بها كل نظام قانوني وهذا من عدة جوانب، فمن حيث السند القانوني إذا كانت صحة التفويض ومشروعيته تقتضي صدور قرار بالتفويض، ومن هذا القرار يستمد المفوض صلاحيته لممارسة الاختصاص، فإن الحال يستمد صلاحيته في ممارسة الاختصاص من النص التشريعي.

(1) - المادة 169 من قانون الولاية.

(2) - المادة 184 من قانون البلدية.

أما من حيث المدى فالتفويض يعد جزئياً، بينما الحلول يعد شاملاً أي يتضمن جميع اختصاصات الأصيل.

كما يتمتع صاحب الاختصاص الأصيل بحرية واسعة في اختيار المفوض إليه، بينما لا يملك صاحب الاختصاص في حالة الحلول حق اختيار الحال، فالقانون هو الذي يحدد الشخص الحال هذا من حيث حرية صاحب الاختصاص في الاختيار، أما من حيث القيمة القانونية للقرارات الصادرة في كلتا الحالتين فإن القرارات الإدارية الصادرة عن المفوض إليه في حالة التفويض تتمتع بقيمة القرارات الصادرة عنه، بينما القرارات الإدارية الصادرة عن صاحب الاختصاص الأصيل في الحلول ليست لها نفس القيمة.⁽¹⁾

وفي الأخير ينتهي التفويض بانتهاء المدة المحددة في قرار التفويض أو بالقيام بالاختصاصات المفوضة أو سحبها، أما الحلول فينتهي بمجرد عودة صاحب الاختصاص وممارسته لاختصاصاته أو بتعيين شخص آخر.⁽²⁾

الفرع الثاني: شروط الحلول في الاختصاص

يشترط لتحقيق الحلول في الاختصاص توافر جملة من الشروط القانونية التي يترتب على تخلفها بطلان القرارات الإدارية الصادرة عن الحال وعدم مشروعيتها، وتتمثل شروط الحلول فيما يلي:

أولاً: ارتباط الحلول بوجود نص تشريعي

إن وجود النص التشريعي هو الذي يبين الشخص الذي يحل محل صاحب الاختصاص الأصيل، أي أن الحلول في الاختصاص لا يتم إلا إذا وجد نص يقره فإذا تغيب هذا الأخير لعدم القدرة المادية أو القانونية للقيام بالمهام المسندة إليه، يحل الحال

(1) - محمد وليد العبادي، مرجع سابق، ص ص 450، 451.

(2) - خليفي محمد، مرجع سابق، ص 24.

بحكم القانون دون حاجة إلى صدور قرار إداري لتعيينه من صاحب الاختصاص الأصيل ذلك أن من يحل محله يستمد حقه في الحلول من النص القانوني الذي يقره مباشرة،⁽¹⁾ وهذا ما أكده المشرع الجزائري في المادة 102 من التعديل الدستوري الجديد " 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.

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 104 من الدستور.

وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعون 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 لمدة أقصاها تسعون (90) يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية.⁽²⁾

(1) - كنعان نواف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 257.

(2) - المادة 102 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.

كما نصت المادة 22 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة في فقرتها الأخيرة انه في حالة غياب رئيس مجلس الدولة أو حدوث مانع له للقيام بمهامه المنصوص عليها في المادة نفسها يخلفه نائب الرئيس.

إضافة إلى ذلك نجد المادة 71 من قانون البلدية التي تنص على " يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفى أو المسقيل أو المتخلي عن المنصب أو محل مانع قانوني خلال عشرة أيام على الأكثر، حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة أعلاه" بالإضافة إلى المادة 72 منه.⁽¹⁾ ونفس الأمر نصت عليه المادة 41 من قانون الولاية " في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونيا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة."

وما يمكن استخلاصه انه بمجرد تحقق شرط عدم الإمكانية القانونية أو المالية يحول المحال بحكم القانون محل صاحب الاختصاص الأصيل دون حاجة لصدور قرار إداري للتعيين والتكليف لممارسة الاختصاص.

ثانيا: غياب صاحب الاختصاص الأصيل

ويقصد بالغياب بمعناه الواسع سواء نشأ بسبب الوظيفة، أو بسبب الغياب في إجازة أو سواء كان لعدم المقدرة القانونية والمادية على ممارسة الاختصاص، أو غير ذلك من الأسباب التي تؤدي إلى عدم وجود صاحب الاختصاص الأصيل.⁽²⁾

بالإضافة إلى ذلك هناك شروط أخرى خاصة بالحلول، ويتعلق الأمر بحلول الرئيس محل المرؤوس، وحلول السلطة الوصية محل السلطة اللامركزية وكما ذكرنا

(1) - المادة 71 و72 من قانون البلدية.

(2) - عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، المركز القومي للإصدارات القانونية

مصر، 2012، ص 203.

سابقا ونظرا لما تشكله هذه القاعدة من خطر في حالة حلول السلطة الوصية محل السلطة اللامركزية، فإن المشرع قيدها بحيث لا يجوز الحلول إلا بشروط معينة وهي:

- إصدار الأمر إلى صاحب الاختصاص الأصلي بضرورة اتخاذ القرار.

- أن يكون القانون قد نص صراحة على الحلول أي أن الحلول لا يجوز إلا في الأحوال التي حددها القانون بالذات.

- تقاعس وامتناع صاحب الاختصاص الأصلي عن القيام بهذا العمل الذي ألزمه به القانون، على الرغم من اعذراه من طرف الرئيس أو الجهة الوصية.⁽¹⁾

وأخيرا يمكن القول أن المشرع الجزائري قد نص صراحة على الحلول بموجب نص الدستور، حيث اعتبره أسلوبا إداريا استثنائيا فاشترط أن يتدخل النص مبررا حالة الحلول وسلطات من سيمارسه، إضافة إلى نصه على الحلول بموجب نص قانوني حتى يبين للأشخاص الإدارية في درجات السلم الإداري بمباشرة سلطة الحلول في حالات محددة مسبقا، وهدف المشرع من هذه الشروط والقيود التي تحكم الحلول، هو أن هذا الأخير يعد إجراء استثنائي كما سبق القول وبالتالي فإن الاستثناء قانونا يحتاج إلى تقييد وضبط حتى لا يختلط بالقاعدة.

المطلب الثالث: الإنابة في الاختصاص

تعد الإنابة في الاختصاص من أهم الاستثناءات الواردة على ركن الاختصاص في القرار الإداري إلى جانب التفويض والحلول، التي تؤدي إلى ممارسة الاختصاصات والصلاحيات من غير صاحب الاختصاص الأصلي وعلى هذا الأساس سيتم التطرق إلى تعريف الإنابة (فرع أول)، ثم بيان شروطها (فرع ثاني).

(1) - بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 70.

الفرع الأول: تعريف الإنابة في الاختصاص

تعرف الإنابة في الاختصاص بأنها " عبارة عن تكليف إداري تعهد بمقتضاه السلطة الإدارية العليا إلى أحد الموظفين بمهمة القيام بأعباء وظيفية معينة، نتيجة تغيب صاحب الاختصاص أو وجود مانع يحول دون ممارسته الاختصاص." (1) فتقوم الجهة الإدارية الأعلى بإصدار قرار تكلف بموجبه موظف آخر من نفس مستوى الأصيل أو أعلى أو أدنى منه لممارسة هذه الاختصاصات وهو ما يصطلح عليه بالنائب. (2)

لهذا السبب يعتبر نظام الإنابة إجراء إداري، يسمح حتى في ظل غياب النص القانوني الصريح لممارسة المهام المسندة إليه، بما يضمن السير الحسن للمؤسسات والإدارات العامة، ذلك انه لا يمكن تصور قيام الأصيل في كل الوضعيات والحالات بالصلاحيات المخولة له، نظرا لما قد يعترضه من ظروف استثنائية سواء تعلق الأمر بالسفر أو المرض، أو أي عارض يحول دون استمراره في مزاولة مهامه، وعلى كل حال لا يمكن انتظار صاحب الاختصاص الأصيل حتى يستأنف عمله من أجل البث في بعض القرارات، لأن هذا فيه مساس بأهم المبادئ العامة التي يقوم عليها القانون الإداري ألا وهو مبدأ الاستمرارية، الأمر الذي يفرض علينا إنابة الغير لضمان حسن أداء العمل الإداري بما يعود بالنفع على الأفراد من جهة، ومصلحة الإدارة من جهة أخرى. (3)

والجدير بالذكر، أن القيمة القانونية للقرارات الإدارية سواء الصادرة من النائب أو الحال هي نفس القيمة القانونية الصادرة عن صاحب الاختصاص الأصيل، فكلا منهما يتم اللجوء إليه في حالة غياب صاحب الاختصاص الذي تعذر عليه ممارسة مهامه لسبب أو

(1) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 87.

(2) - لحسين بن الشيخ ات ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، الطبعة الرابعة، دار هومة للنشر والتوزيع والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 52.

(3) - بوضياف عمار، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 181.

لآخر.⁽¹⁾ لكن الاختلاف بين الإنابة والحلول يكمن في كون الحلول نص عليه التشريع والتنظيم ونظم قواعده، وهو الذي يحدد السلطة التي تباشر الحلول عند الاقتضاء وعلى خلاف ذلك لم ينص القانون أو التنظيم على حالة الإنابة، فهي تتخذ بناء على مبادرة من السلطة العليا للتفويض المؤقت لسلطة ما، وهذا بتعيين من ينوب عن السلطة بالإضافة إلى ذلك ففي حالة الحلول يكون هناك تقاعس عن تنفيذ الواجبات بما يبرر تدخل السلطة الوصية لممارسة سلطة الحلول، بينما في الإنابة المعني بالأمر أي الأصيل لم يتأخر عن التنفيذ أو القيام بمهامه بل امتنع عن ذلك بسبب مرض أو سفر أو مهمة.⁽²⁾

أما بالنسبة للمشرع الجزائري، فقد نص صراحة على الإنابة في المادة 102 الفقرة 02 من الدستور، حيث يستطيع رئيس الجمهورية أن يعين من ينوبه لممارسة مهامه إذا تعذر عليه مزاوله هذا الاختصاص لسبب أو لآخر، ففي الحالة التي يثبت فيها هذا المانع يعلن البرلمان بغرفتيه ثبوت المانع بأغلبية ثلثي أعضائه، وذلك في أجل أقصاه 45 يوما.⁽³⁾

كما نصت المادة 41 من قانون البلدية 11-10 على أنه في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي.⁽⁴⁾

(1) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص ص 89، 90.

(2) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 43.

(3) - المادة 102 الفقرة 02 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.

(4) - المادة 41 من قانون البلدية.

كما نصت المادة 24 من قانون الولاية 12-07 على انه " يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة حصول مانع ينوب عليه ممثله، يتدخل الوالي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس."⁽¹⁾

الفرع الثاني: شروط الإنابة في الاختصاص

يلزم لصحة ومشروعية الإنابة الإدارية من الناحية القانونية، توافر شروط أساسية معينة وهي:

أولاً: شغور الوظيفة العامة

يقصد بشغور الوظيفة معنيان مختلفان، المعنى الضيق الذي يقتصر شغور الوظيفة على حالة الموانع المؤقتة، التي تحول دون ممارسة الاختصاص، كالمرض أو السفر، أما المعنى الواسع فهو الذي يشمل جميع الموانع المؤقتة والدائمة والنهائية، التي تحول دون ممارسة مهمات الوظيفة.⁽²⁾

من خلال التعريفين السابقين نستخلص أن شغور الوظيفة يستلزم وجود مانع يحول دون مزاولة صاحب الاختصاص لمهامه بغض النظر عما إذا كان هذا المانع مؤقت أو دائم والذي يقصد به وجود سبب يضع الأصيل في حالة من الاستحالة للقيام بمهامه.

ثانياً: عدم وجود نص قانوني يقضي بالحلول

إذا تحقق المانع الذي يحول دون مباشرة الاختصاص، فيتعين على السلطة الرئاسية العليا أن تحدد النائب الذي يحل محل صاحب الاختصاص الأصيل، لضمان حسن سير

(1) - المادة 24 من قانون الولاية.

(2) - علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص

أداء الوظيفة لحين زوال المانع أو تعيين خلف للموظف لمباشرة العمل الوظيفي⁽¹⁾ وعليه فإن إصدار قرار تعيين النائب في حالة عدم وجود نص قانوني فإنه يصدر عن السلطة التي تقع في قمة الجهاز الإداري، على أن لا تقل درجة النائب عن درجة الأصيل أو عن الدرجة التي تليها.⁽²⁾

ثالثاً: وجود قاعدة قانونية تسمح باللجوء إلى الإنابة

إذا كانت الإنابة تستلزم شغور الوظيفة أو وجود مانع يحول دون مزاولة المهام، فإنه يتعين لمشروعية وصحة اللجوء إلى هذا الإجراء أن تكون هناك قاعدة قانونية تسمح باللجوء إلى الإنابة لمواجهة حالة شغور الوظيفة، بهدف السير الحسن للمؤسسات والإدارات العامة فقد تكون هذه القاعدة القانونية مكتوبة كالدستور أو القانون أو التنظيم، أو قاعدة غير مكتوبة نأخذ على سبيل المثال مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، بحيث يعتبر هذا المبدأ الأساس القانوني الذي تقوم عليه الإنابة في حالة عدم وجود نص قانوني.⁽³⁾

رابعاً: صدور قرار الإنابة

يتعين لتكليف الموظف العام بصورة قانونية، صدور قرار يقضي بتكليف الموظف العام ويتضمن هذا القرار في غالب الأحيان تسمية الموظف النائب، ويحدد بداية الإنابة ونهايتها والصلاحيات والسلطات التي يجوز للنائب ممارستها طيلة فترة الإنابة، ويكون قرار الإنابة صريحاً وهذا هو الوضع الغالب كما قد يكون ضمناً، نذكر على سبيل المثال

(1) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 92.

(2) - خليفي محمد، مرجع سابق، ص 20.

(3) - علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 454.

الموظف المحال إلى التقاعد في ممارسة وظيفته بعد إحالته على التقاعد، إذ يمكنه الاستمرار في أداء وظيفته كنائب لحين تعيين خلف له.⁽¹⁾

وما تجب ملاحظته في هذا الصدد، أن قرار التكليف بالإنابة يتضمن شروط أخرى على غرار الشروط السالفة الذكر تتمثل فيما يلي:

1) عدم وجود قاعدة قانونية تستبعد اللجوء إلى الإنابة

ينبغي لإصدار قرار التكليف بالإنابة، عدم وجود أي قاعدة تستبعد اللجوء إلى الإنابة لهذا السبب لا يجوز اللجوء إلى الإنابة إذا كانت هناك نصوص قانونية صريحة تنص على الحلول كأداة لشغل الوظيفة الشاغرة، ما لم يكن تطبيق هذه النصوص القانونية مستحيلا ولكن وجود نصوص قانونية تسمح لصاحب الاختصاص بتفويض بعض صلاحياته لا يستبعد اللجوء إلى الإنابة.⁽²⁾

2) صدور قرار التكليف بالإنابة من السلطة الإدارية المختصة

بجب أن يصدر قرار التكليف بالإنابة من الجهة الإدارية المختصة، وفي حالة عدم تحديد النصوص القانونية السلطة المختصة بإصدار قرار الإنابة، فتؤول هذه الصلاحية إلى الرئيس الإداري الأعلى، لهذا يجب لإعمال الإنابة وجود سلطة رئاسية أعلى من صاحب الاختصاص المتغيب ولذلك يستحيل اللجوء إلى الإنابة في غياب هذه السلطة الرئاسية.⁽³⁾

(1) - المرجع نفسه، ص 454.

(2) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 94.

(3) - المرجع نفسه، ص 95.

3) الوجود القانوني للوظيفة

يتعين على الموظف النائب الذي يشغل وظيفة معينة لمباشرة اختصاصاتها أن يكون لهذه الوظيفة وجوداً قانونياً، كما ينبغي أن يستند قرار التكليف بالإنابة إلى سبب قانوني تحدده النصوص القانونية بكل وضوح ودقة، بالإضافة إلى ذلك فإن قرار الإنابة يبنى على وجود مانع يتعذر بموجبه على صاحب الاختصاص القيام بالمهام المسندة إليه، بحيث لا يترتب على هذا القرار أي تغيير في المركز القانوني، بل يبقى محافظاً على مركزه الوظيفي.⁽¹⁾

وفي هذا السياق، فإن الإنابة الإدارية تنتهي بعدة صور مختلفة، وقد تنتهي بانتهاء مدتها إذا حدد قرار الإنابة مدتها مسبقاً وعليه فبمجرد انتهاء المدة تنقضي الإنابة تلقائياً بحكم القانون، كما قد تنتهي بصدور قرار جديد من السلطة المختصة يقر بانتهاء فترة الإنابة قبل انقضاء المدة المحددة مسبقاً، بالإضافة إلى ذلك قد تنتهي بزوال السبب أو المانع من وراء ذلك.⁽²⁾

(1) - محمد وليد العبادي، مرجع سابق، ص 456.

(2) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 97.

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على ركن الاختصاص في القرار الإداري

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على ركن الاختصاص في القرار الإداري

إن مشروعية القرارات الإدارية قائمة على سلامة أركانها، وخاصة ركن الاختصاص في القرار الإداري، فإذا صدر قرار إداري من هيئة أو عضو إداري لا يملك سلطة إصداره فإن ذلك يؤدي إلى عدم مشروعية هذا القرار، ويصبح مشوباً بعيب عدم الاختصاص مما يجعله عرضة للرقابة القضائية عليه أمام القضاء الإداري ولمعرفة هذا العيب، خصصنا دراستنا للتعقق فيه أكثر والإحاطة بصورتيه (مبحث أول)، ثم التطرق إلى مختلف الدعاوى الناشئة عن عيب عدم الاختصاص ويتعلق الأمر بدعوى الإلغاء ودعوى التعويض (مبحث ثاني).

المبحث الأول: 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 كما يتحقق هذا العيب حينما تتم مخالفة قواعد توزيع الاختصاص وعلى العموم يعرف عيب عدم الاختصاص بأنه "عدم المشروعية التي تشوب القرار الإداري، لمخالفته من حيث مصدره قواعد الاختصاص مهما كانت درجة هذه القواعد."⁽¹⁾ وتتمثل صور هذا العيب في عيب عدم الاختصاص الجسيم (مطلب أول) وعيب عدم الاختصاص البسيط (مطلب ثاني) كما تترتب نتائج عن التمييز بين الصورتين (مطلب ثالث).

(1) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 100.

المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص الجسيم

يتمثل عيب عدم الاختصاص الجسيم في صدور القرار من شخص أو جهة إدارية غير مختصة قانوناً، فقد 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، وعليه سيتم التطرق إلى حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم (فرع أول)، وصور التوسع القضائي في هذه الحالات (فرع ثاني)، والاستثناءات الواردة عليه (فرع ثالث).

الفرع الأول: حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم

يكون عيب عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة في حالات محددة نص عليها المشرع وتتمثل في: صدور قرار إداري من فرد عادي لا صلة له بالإدارة، واعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية، واعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية.

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

تتجلى هذه الحالة في أن فرداً لا ينتمي للإدارة، وليس له أي صلة أو صفة لاتخاذ قرار إداري، ومع ذلك يعطي لنفسه حق الاختصاص في إصدار قرارات إدارية، كما يمكن أن تتدخل هيئة خاصة لا تملك أصلاً أي صفة في مباشرة الاختصاصات الإدارية فهذه الأعمال التي يأتينا هؤلاء الأفراد أو تلك الهيئات الخاصة ليس لها أية قيمة وتعتبر اغتصاباً للسلطة وتكون مثل هذه القرارات معدومة، ولا يكون لها أي أثر قانوني ولا

يجوز وصفها بأنها قرارات إدارية، ففي هذه الحالة القرار الصادر من فرد عادي يكون مشوباً بمخالفة جسيمة ويكون معدوماً.⁽¹⁾

وقد اعتبر المشرع أن القرار الإداري المعدوم هو كل قرار تخالف فيه الإدارة ركناً من أركان القرار الإداري على نحو جسيم بحيث تفقده عناصر التصرف القانوني ويصبح مجرد عمل مادي⁽²⁾، فقد صرح مجلس الدولة الفرنسي أن حالات الانعدام في معظمها ترجع إلى اغتصاب السلطة، فإذا صدر قراراً إدارياً من سلطة إدارية فإن العيب الذي يشوبه مهما بلغت جسامته لا يمكن أن يجرده في نظر مجلس الدولة من صفته الإدارية.⁽³⁾ إذ أكد مجلس الدولة الفرنسي على أن القرار الإداري المعدوم لا يمكن أن يترتب عليه أثراً مهما طالّت المدة وبالتالي يمكن رفع الدعوى في أي وقت ذلك ما أخذ به في قراره المؤرخ في 26-04-1953 الذي جاء فيه: ".... وأنه نظراً لجسامة المساس الواقع على هذا الوجه من السلطة الإدارية على اختصاصات قاضي الانتخابات يجب اعتبار القرار المذكور باطلاً وكأن لم يكن"⁽⁴⁾

كما نجد أن القضاء الإداري في مصر يعتبر أن القرار الإداري لا يفقد صفته الإدارية ولا يكون معدوماً إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادي.⁽⁵⁾

(1) - خالد سمارة الزغبى، مرجع سابق، ص 77.

(2) - محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 99.

(3) - قتال منير، القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 62.

(4) - قرار مجلس الدولة الفرنسي، صادر بتاريخ 24-04-1953، نقلاً عن قتال منير، مرجع سابق، ص 62.

(5) - بوفلجة عمري، قضاء الإلغاء في الجزائر، المكتبة المصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2010، ص 115.

أما القضاء الجزائري فقد تعرض مجلس الدولة الجزائري لهذه الصورة في قراره المؤرخ في 19-07-1999 عندما قام المستأنف (ع. س) بنصب كشك لبيع وجبات غذائية على أرض عمومية قرب المعهد التكنولوجي للصحة داخل النسيج العمراني لبلدية قسنطينة، وعندما قامت مصالح البلدية بمعاينة المكان أمهلت المستأنف مدة لإزالة البناء الفوضوي، إلا أنه لم يفعل فقامت البلدية بإزالة البناء الفوضوي، فجاء في أسباب مجلس الدولة أن "بلدية قسنطينة تجاوزت حدود الصلاحيات المخولة لها فضلا أن تسليم رخصة الطرد من صلاحيات الوالي حسب المرسوم التنفيذي 91-554 المؤرخ في 23-11-1991 المحدد لشروط إدارة أملاك الدولة الخاصة والعامة"⁽¹⁾، لذلك فالقاضي الإداري الجزائري لا يأخذ بنظرية الانعدام إلا نادرا ولا يصرح بها في منطوق القرار القضائي، بل يكتفي بعبارة الإبطال حيث يعتبر أن القرارات الإدارية كقاعدة عامة يجب أن تصدر من الموظف المختص والمعين بطريقة قانونية طبقا للإجراءات والشروط السارية المفعول.⁽²⁾

ثانيا: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية

حدد المشرع اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاث ونص على أن توزيع الصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية هو من اختصاص الدستور، فالدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم وزع الصلاحيات بين هاتين السلطتين، حيث

(1) - مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار بتاريخ 19-07-1999 قضية ع.س ضد بلدية قسنطينة (قرار غير منشور) نقلا عن حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلوونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص90.

(2) - عثمانى علي، رقابة القاضي الإداري في الجزائر على ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2013، ص20.

أعطى للسلطة التشريعية حق إصدار وسن القوانين العادية والعضوية وهذا بموجب المادتين 140 و141 منه.

وخول للسلطة التنفيذية صلاحية تنفيذ هذه القوانين عن طريق التنظيم الصادر عن الوزير الأول، ومن ثم فإنه لا يجوز للسلطة التنفيذية الاعتداء على اختصاص السلطة التشريعية⁽¹⁾ كأن تقوم الإدارة المحلية ممثلة في رئيس البلدية أو الوالي بإصدار قرارات إدارية تمس أحد المجالات الواردة في المادتين 140،141 من الدستور، والمخولة أصلا لاختصاص البرلمان من أجل التشريع فيها⁽²⁾ وبالتالي فإن القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية في هذا المجال تعتبر قرارات منعدمة وليس لها أية قيمة قانونية.

وما يجب الإشارة إليه في هذا المجال أنه هناك استثناء لرئيس الجمهورية وارد في المادة 143 من الدستور، حيث تعطي الحق لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان وفي الحالة الاستثنائية، ففي هذه الحالة فإن القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية تعتبر صحيحة ومشروعة.

ومن تطبيقات القضاء الإداري في هذا المجال، ما أكده مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة لفرض الضرائب على المواطنين، فالتشريع هو الذي ينظم قانون هذه الضرائب وعندما تتدخل السلطة الإدارية أي التنفيذية بقرار منها في هذه الأمور يعتبر اغتصابا لاختصاص السلطة التشريعية، حيث أكد مجلس الدولة الفرنسي على أحقية المشرع بفرض الأعباء المالية على المواطنين وتقرير ما ينتج عنها من تعويضات وخسائر.⁽³⁾

(1) - بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص317.

(2) - المادتين 140، 141، من الدستور الجزائري المعدل والمتمم.

(3) - محمد وليد العبادي، مرجع سابق، ص467.

أما تطبيقات مجلس الدولة المصري، فقد أكدت محكمة القضاء الإداري أو المحكمة الإدارية العليا، عدم جواز صدور قرار من السلطة التنفيذية في أمر يدخل في صميم اختصاص السلطة التشريعية، حيث وصفت مثل هذا القرار في حالة صدوره بأنه قرار معدوم ويمثل اغتصابا للسلطة.⁽¹⁾

وبالرجوع إلى القضاء الجزائري، نجده يعتبر القرار الصادر من السلطة التنفيذية والذي يتضمن اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية، قرارا معيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم ما يجعله معدوما في نظر القضاء الإداري وباطلا في نظر التشريع الجزائري، كما لو قامت الولاية بإصدار قرار إداري يتضمن تعديل لطريقة وأسلوب اللجان الولائية للمراقبة الذين نص عليها قانون الولاية، فمثل هذا القرار تكون الولاية قد تجاوزت نطاق اختصاصها وتضمنت اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية التي تملك وحدها سلطة تعديل القانون.⁽²⁾

كما نجد أن مجلس الدولة في قراره المؤرخ في 08 ماي 2000 انتهى إلى القول بأن تحديد اختصاص بنك الجزائر هو من عمل المشرع وأن إصدار مجلس النقد والقرض قرار تنظيمي، يضيف إلى البنك صلاحية سحب صفة الوسيط المعتمد للعمليات وهي في الحقيقة من صلاحيات اللجنة المصرفية يجعل القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم إذ يعد اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية.⁽³⁾

(1) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص71.

(2) - رياض عبد عيسى الزهيري، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، دراسة مقارنة مع الجزائر، بتاريخ

21-03-2016، «87» www. sciences juridiques.ohlamontada.net

(3) - قرار مجلس الدولة رقم 2138، مؤرخ في 08-05-2000، قضية يونين بنك ضد محافظ الجزائر، مجلة مجلس

الدولة، العدد6، 2005، ص75 وما بعدها.

ثالثا: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية

نظم المشرع الجزائري سلطات الدولة وفصل بين مهامها وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي لا يسمح لسلطة ما من ممارسة اختصاصات سلطة أخرى، فهو يمنع السلطة التنفيذية من التدخل في اختصاص السلطة القضائية، كأن تصدر قرارات إدارية تدخل ضمن اختصاصات هذه الأخيرة فإذا حدث ذلك اعتبر القرار مشوبا باغتصاب السلطة، لأن القرار الإداري الذي اتخذته السلطة التنفيذية يدخل ضمن الاختصاصات المخولة حصريا لمرفق القضاء.⁽¹⁾

وبناء على ذلك فإن أغلب حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم والمتمثلة في اغتصاب السلطة في الجزائر، تتعلق باعتداء السلطة الإدارية على اختصاصات السلطة القضائية فالإدارة غالبا ما تقوم بعمل يدخل ضمن اختصاص القاضي العادي أو الإداري، أضف إلى ذلك أن القضاء الجزائري لا يأخذ بنظرية الانعدام إلا نادرا كما ذكرنا سابقا، مع الإشارة إلى أن كل من القضاء المصري والفرنسي يشيران بصراحة إلى العيب الذي يشوب القرار الإداري.⁽²⁾

وتطبيقا لذلك جاء في قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى القاضي بإبطال القرار الإداري الصادر في 13 ديسمبر 1981 عن لجنة النزاعات التابعة للبلدية، الذي فصل في أصل الملكية بين أحد الملاك الخواص ومستأجر لأملاك الدولة، وقد سبب المجلس قراره كما يلي:

" 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 ومستأجر لأملاك الدولة.

(1) - كوسة فضيل، مرجع سابق، ص 139.

(2) - لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 99، 98.

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

ويلاحظ هنا أن المجلس الأعلى بين اختصاصات البلدية المتمثلة في تحقيق المصالحة بين الطرفين المتنازعين، كما بين الاختصاص القضائي والذي اعتدت عليه البلدية والمتمثل في الفصل في النزاعات بين الأفراد، خاصة إذا تعلق ذلك بحق الملكية وعلى ذلك قضى بإبطال القرار الإداري، مع العلم أن مافعلته الإدارة هو اعتداء جسيم على اختصاصات سلطة أخرى وهي سلطة القضاء، وبالتالي فإن قرارها يعتبر منعدماً وكان ينبغي على المجلس الأعلى أن يصرح بذلك فالقرار الصادر عن البلدية يعتبر وكأنه عملاً مادياً، وليست له صفة القرار الإداري وعلى ذلك يوجد قرار إداري منعدم لا ينشأ أي أثر قانوني، مع الإشارة إلى أن القاضي الإداري هو المختص بالفصل في القضية إذا كنا بصدد قرار إداري منعدم.⁽²⁾

والإشارة إلى أن الاعتداء الذي مورس من طرف الإدارة هو اغتصاب للسلطة وفي حالته المتمثلة في اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية وبالتالي انعدام القرار الإداري وليس إبطاله كونه يمثل اعتداء على اختصاصات القضاء.

وبخصوص قضايا سقوط الحقوق العقارية للمستغلين للأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية، توجد عدة قرارات قضائية صادرة عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا

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

(2) - لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 100، 99.

سابقاً، وكذا مجلس الدولة بعد تنصيبه في سنة 1999 إلى غاية يومنا هذا، فقد قضت بإبطال قرار الوالي القاضي بإسقاط تلك الحقوق لأن ذلك من اختصاص القضاء بموجب المادتين 04 و08 من المرسوم التنفيذي رقم 90-51 المؤرخ في 08 ديسمبر 1990 المتضمن كيفية تطبيق المادة 28 من القانون 87-19 المؤرخ في 08 ديسمبر 1987 والذي يضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية ويحدد حقوق المنتفعين وواجباتهم.⁽¹⁾

وعلى ذلك قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، بتاريخ 31 جانفي 2000، قضية والي ولاية قسنطينة ضد جبالي حسين بتأييد قرار مجلس قضاء قسنطينة المؤرخ في 14 ديسمبر 1996 والقاضي بإبطال قرار الوالي.

وتتمثل القضية في استفادة السيد(ج.ح) من حق الانتفاع بقطعة أرض في إطار القانون رقم 87-19 وبعد صدور المرسوم التنفيذي 90-51 شرعت مصالح الفلاحة في تحقيق ميداني لمعاينة مدى احترام الأحكام القانونية، فتوصلت بان السيد(ج.ح) حول المزرعة إلى ميدان يمس بالنظام العام وبتاريخ 12 فيفري 1996 إصدار والي قسنطينة قرار بتوقيف المعني من الانتفاع بالأرض، فرجع المعني دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة قصد إبطال قرار الوالي، فأصدر المجلس قرار بتاريخ 14-12-1996 أبطل فيه قرار الوالي.⁽²⁾

وبناء على ما تقدم فإن مجلس الدولة أيد قرار المستأنف القاضي بإبطال قرار الوالي لكونه صادر عن سلطة غير مختصة، كما يشكل اعتداء على اختصاصات السلطة

(1) - مرسوم تنفيذي رقم 90-51، مؤرخ في 06-02-1990، يحدد كيفية تطبيق المادة 28 من القانون 87-19 مؤرخ في 08-12-1987، والذي يضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية ويحدد حقوق المنتفعين وواجباتهم، جريدة رسمية، عدد 06، لسنة 1990.

(2) - لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 107، 108.

القضائية وذلك عندما قرر الوالي توقيف حق الانتفاع للمستأنف عليه، مادامت المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي رقم 90-51 تعطي الحق للقاضي المختص دون سواه، وبذلك فإن قرارا الوالي مشوب بعيب اغتصاب السلطة، ويكون قراره منعما نتيجة لذلك.⁽¹⁾

وفي قرار آخر لمجلس الدولة المؤرخ في 27-03-2000 (قضية والي ولاية عنابة ضد جمعية الأمل)، قضى مجلس الدولة بتأييد قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة الذي قضى فيه بقبول الدعوى شكلا وإبطال القرار الولائي المتخذ من الوالي والقاضي بحل الجمعية. وأسس مجلس الدولة قراره بأن قرار والي عنابة القاضي بحل جمعية الأمل، يعتبر اغتصابا للسلطة ما دام القانون الخاص بالجمعيات قد نص على حل الجمعيات بالطرق القضائية، أي بواسطة رفع دعوى قضائية أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي، هذا ما يعني أن قرار مجلس قضاء قسنطينة والذي صرح بإبطال قرار الوالي المتعلق بحل جمعية الأمل جاء مطابقا للقانون ولهذا أيده مجلس الدولة.

كما سبب مجلس الدولة قراره بالقول أن الوالي بقراره اعتدى على اختصاص يدخل ضمن السلطة القضائية بموجب القانون الخاص بالجمعيات والذي جعل حل الجمعيات من اختصاص سلطة القضاء دون غيرها، ونظرا لجسامة درجة اعتداء الوالي على سلطات سلطة أخرى، فإن قراره يكون في مرتبة القرار المنعدم وليس فقط الباطل، كما يعتبر هذا القرار فعلا من أفعال التعدي لكونه يشكل مساسا بحق من الحقوق الأساسية للمواطنين، وفي كل الحالات فإن الاختصاص يعود للقضاء الإداري سواء تعلق الأمر بعيب اغتصاب السلطة أو بالتعدي أو في حالة اعتبار القرار منعما.⁽²⁾

(1) - لحسين بن الشيخ اث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 110.

(2) - لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص ص 208، 209.

وفي الأخير يمكن القول أن أي قرار يصدر من جهة أو سلطة وموظف غير مختص، فإنه يعتريه عيب عدم الاختصاص الجسيم، ويصبح القرار غير مشروع بسبب مخالفته لقواعد الاختصاص، مما يشكل سبب لإبطاله ويمكن للمدعي طلب وقف تنفيذه.

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

بعد أن درسنا ما استقر عليه القضاء الإداري من حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة، فإن هذا الأخير وسع من فكرة اغتصاب السلطة حيث أضيف هذا الوصف على بعض التصرفات الإدارية التي كان خروجها على قواعد الاختصاص بسيطاً، وهي اعتداء المرؤوس على اختصاص الرئيس، واعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة تأديبية أخرى.

أولاً: اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه

بما أن حالة قيام المرؤوس بالاعتداء على اختصاصات رئيسه نص عليها المشرع ضمن عيب عدم الاختصاص البسيط، وأن كل قرار يصدر من سلطة إدارية وهو من اختصاص السلطة الرئاسية يعد باطلاً، فقد وسع مجلس الدولة من هذه الحالة واعتبرها من حالات اغتصاب السلطة، وهذا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري بمصر في أحكامها إلى اعتبار اعتداء المرؤوس على اختصاصات رئيسه بمثابة اغتصاب للسلطة، مما يؤدي إلى إعدام تلك القرارات، حيث قضت المحكمة بما يلي: "القانون قد جعل نقل موظفي السكك الحديدية لغاية الدرجة الثانية من اختصاص المدير العام وحده، فإذا كان قرار نقل المدير قد صدر من السكرتير العام للمصلحة فإنه يكون صادراً من موظف غير مختص، وهو بهذه المثابة يكون مشوب بعيب اغتصاب السلطة مما يجعله معدوماً ولا أثر له." (1)

(1) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 73.

وقد تبنت المحكمة الإدارية العليا، مذهب محكمة القضاء الإداري في التأكيد على أن اعتداء سلطة إدارية دنيا على اختصاص مخول لسلطة أعلى من شأنه جعل القرار الصادر منها في هذا الخصوص معدوماً وذلك لكونه يمثل اغتصاباً للسلطة، فلقد قضت بأن المحافظ الذي فوض الأمور في رئاسة مجلس المدينة، لم يفوضه في إصدار قرارات تعيين الموظفين، فإن أصدر الأمور مثل هذه القرارات التي هي أصلاً من اختصاص المحافظ فإن قراره يكون معدوماً.⁽¹⁾

وعلى هذا الأساس فإن القضاء، في هذه الحالة رتب نتيجة مفادها جعل جميع حالات عدم الاختصاص اغتصاباً للسلطة ومن ثم انعدام القرار الإداري، وهذا ما لا يتفق مع المبادئ القانونية السليمة، والتي تنص على تقسيم عدم الاختصاص إلى عدم الاختصاص الجسيم والبسيط، لاختلاف النتائج والآثار المترتبة على كل منهما. واستجابة للاعتبارات القانونية التي تقتضي التفرقة بين درجتي عدم الاختصاص وذلك لخطورة النتائج المترتبة على كل منهما، ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في قضائها الحديث إلى القول "عيب عدم الاختصاص الجسيم لا يكون إلا في حالة اغتصاب مصدر القرار على 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 تعتري القرار الإداري بسبب تداخل الاختصاصات، فإنها لا تتحدر بالقرار إلى درجة الانعدام، وهو ما لا يتوافر في الحالة موضوع الطعن بصدور القرار محل الطعن من مدير الإدارة التعليمية، بينما كان يجب صدوره من مدير مديرية التربية".⁽²⁾

(1) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 73، 74.

(2) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 144، 145.

وما يمكن استخلاصه بموجب هذا التوجه القضائي الحديث، أن صدور قرار إداري من سلطة عليا أو من الرئيس الإداري، لا يشكل اغتصابا للسلطة ولا يعد القرار الصادر معيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم، وإنما يدخل ضمن حالات عدم الاختصاص البسيط الذي يكون فيه القرار باطلا وليس منعما.

ثانيا: اعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة تأديبية أخرى

إن القضاء الإداري اعتبر أن قيام هيئة تأديبية بالاعتداء على اختصاص هيئة تأديبية أخرى يكون سببا لاعتبار القرار الإداري الصادر من الهيئة المعتدية معدوما ولا أثر له قانونا. وقضت المحكمة الإدارية المصرية بهذا الشأن بعد أن تبين أن "المجلس التأديبي المطعون في قراره قد انتزع ولاية جماعة كبار العلماء في محاكمة عالم من علماء الأزهر لفعل نسب إليه هو في حقيقته وجوهره مما تملك هذه الجماعة ولاية الحكم فيه.

وهذا العيب الذي اعترى القرار لا يجعله قابلا للإلغاء مع اعتباره قائما إلى أن يقضي بإلغائه، بل هو عيب ينهض إلى حد اغتصاب السلطة الذي ينزل بالقرار إلى جعله فعل مادي عديم الأثر القانوني."

من خلال هذا الحكم فإن القرار الصادر من سلطة إدارية "مجلس تأديب الموظفين" معتدية به على اختصاص سلطة إدارية أخرى "جماعة كبار العلماء" هو قرار معدوم لكونه يمثل اغتصابا للسلطة، حيث يكون الجزاء المناسب لاعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة تأديبية أخرى بطلان القرار الإداري، لأن الجهة المعتدية وهي مجلس التأديب المطعون في قراره له اختصاص التأديب، لكنه تجاوز اختصاصه الموضوعي، حيث أصدر قرار يدخل في اختصاص سلطة تأديبية أخرى فالأمر هنا ليس اغتصابا

للسلطة وإنما مجرد تجاوز للنطاق الموضوعي، مما يمثل إحدى حالات عدم الاختصاص البسيط التي تبطل القرار الإداري.⁽¹⁾

أما في التشريع الجزائري، فإن مرجع العيب في هذه الحالة هو عدم احترام قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية، ومع ذلك يعتبر العيب من قبيل اغتصاب السلطة لا عدم الاختصاص البسيط نظراً لجسامة العيب، وكمثال على ذلك أن يصدر وزير المالية قرار بتعيين موظف في وزارة التربية أو يصدر وزير الصحة قرار بتعيين موظف في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف.⁽²⁾

وخلاصة القول أن القضاء الإداري وخاصة في مصر قد بالغ في التوسيع لحالات عيب عدم الاختصاص الجسيم إلى حد أنه اعتبر بعض حالات عدم الاختصاص البسيط من قبيل اغتصاب السلطة، ومن هذه الحالات حالات اعتداء السلطة الأدنى على اختصاصات السلطة الأعلى نتيجة التفويض الباطل وهذا ما أدى إلى محاولة التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط، ضماناً لعدم تداخل الاختصاصات واحتراماً للمبادئ القانونية السليمة.

الفرع الثالث: الاستثناءات الواردة على عيب عدم الاختصاص الجسيم

يتحقق عيب عدم الاختصاص الجسيم، عندما يصدر شخص أو جهة إدارية غير مختصة قرار هو من اختصاص شخص أو جهة أخرى، وبعبارة أخرى عندما تكون هناك مخالفة جسيمة لقواعد توزيع الاختصاص كقاعدة عامة، غير أنه يستثنى من هذه القاعدة استثناءات لا تؤثر على صحة القرار الإداري على الرغم من صدوره من جهة غير مختصة وهي نظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الاستثنائية.

(1) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 76، 77.

(2) - فريجة حسين، مرجع سابق، ص 229.

أولاً: نظرية الموظف الفعلي

بما أن صدور القرار من فرد عادي لا علاقة له بالإدارة يكون مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم، إلا أنه يستثنى من ذلك نظرية الموظف الفعلي وهي نظرية من ابتكار القاضي الإداري لتكون سنداً يصوغ مشروعية القرارات الصادرة من هذا الموظف تحقيقاً للمصلحة العامة.

1) مضمون نظرية الموظف الفعلي

تقوم هذه النظرية على ترتيب آثار قانونية على بعض القرارات الصادرة عن أفراد ليسوا ضمن السلطة الإدارية حماية للمتعاملين مع المرافق العامة من الغير حسن النية وتقديراً للاعتبارات العملية التي جعلت من هؤلاء الأفراد موظفين فعلاً وليس قانوناً وتعامل معهم الأفراد بهذه الصفة.⁽¹⁾

لذلك فالموظف الفعلي هو الشخص الذي يصدر قراراً باطلاً بتعيينه أو لم يصدر قرار بتعيينه ومع ذلك تعتبر القرارات الصادرة منه سليمة.⁽²⁾ أو هو الشخص الذي يشغل الوظيفة دون توافر الصفة اللازمة لذلك لبطان قرار تعيينه أو انتهاء أثره، أو لعدم وجود قرار بتعيينه من الأصل، مع الاعتداد و الأخذ بالقرار والتصرف الصادر عنه واعتباره سليماً وقانونياً ومنتجاً لآثاره.⁽³⁾

وقد أضيف بعض الفقه صفة الموظف الفعلي على الموظف الذي تزول عنه الصفة الوظيفية لسبب من الأسباب، ومع ذلك يستمر في مباشرة اختصاصاته والقيام بتبعاتها، ولهذا يرى جانب من الفقه أن نظرية الموظف الفعلي تقوم على ركنين، الركن المادي ويظهر من خلال توافر مجموعة من المظاهر الخارجية الملموسة المتعلقة بمظهر

(1) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 62.

(2) - خالد سمارة الزغبى، مرجع سابق، ص 68.

(3) - محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 316.

الموظف كظهوره بمظهر الموظف الرسمي، مع قيامه بممارسة الاختصاصات المقررة لتلك الوظيفة، وركن معنوي يتمثل في حسن نية الغير من المتعاملين مع هذا الموظف.⁽¹⁾

2) تطبيقات نظرية الموظف الفعلي

يقوم أساس نظرية الموظف الفعلي حسب مجلس الدولة الفرنسي، وتبعاً للحالة على الظاهر والضرورة، حيث يؤخذ بهذه النظرية في الظروف العادية لحماية لمصلحة الأفراد مادام ظاهر الحال، والوضع لا يسمح لهم بإدراك بطلان قرار تعيينه كما هو الشأن في حالة انتحال السلطة أو الوظيفة، كما تم الأخذ بها في الظروف الاستثنائية ضماناً لمبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد.⁽²⁾

أ- في الظروف العادية:

مثلاً قيام الحكومة بتعيين موظف ما في وظيفة معينة، حيث يبدأ في مباشرة عمله وإصدار ما يدخل في اختصاصاته من قرارات وبعد ذلك يتم الطعن في قرار تعيينه، ويحكم بقبول الطعن وإلغاء التعيين ففي هذه الحالة يتولى الشخص الوظيفة حتى لو بطريقة باطلة على فكرة الأوضاع الظاهرة التي تضي على تصرفه صفة المشروعية، واعتبار القرار الصادر عنه قرار صادر من موظف عام حماية للأشخاص المتعاملين معه من حسني النية، إضافة إلى أن القرارات التي تصدر عن هذا الشخص لا تعد اغتصاباً للسلطة ولا تعد مشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم حيث تأخذ حكم القرارات الصحيحة.⁽³⁾

وحول هذا المبدأ فقد صدر عن مجلس الدولة الفرنسي عدة قرارات نذكر منها القرار الصادر في 02 ديسمبر 1983 " قضية شاربونال "، ويتعلق الأمر بقرارات متخذة

(1) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 63.

(2) - بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ص 317، 318.

(3) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 64.

من طرف رئيس البلدية ومن مكتب المجلس العمومي، أين أبطلت الانتخابات بعد ذلك، فرغم 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 تطبيقاً لنظرية الموظف الفعلي ولفرضية الظاهر.⁽¹⁾

ب- في الظروف الاستثنائية:

في هذه الحالة قد تم الاعتراف بنظرية الموظف الفعلي في حالة الحرب أو ثورة مسلحة، فإذا تولى أحد الأفراد مباشرة مهام وظيفة لم يعين فيها وليس له صفة في ممارستها في ظل الظروف العادية، ضماناً لسير المرافق العامة فإن التصرفات التي يقوم بها تعتبر صحيحة قانوناً، فقد بنيت سلامة هذه التصرفات على ضرورة سير المرافق العامة سيراً منتظماً.⁽²⁾

ثانياً: نظرية الظروف الاستثنائية

تقتضي قواعد الاختصاص أن تمارس كل سلطة الصلاحيات المخولة لها بموجب الدستور، والتنظيم، والتشريع، ولا يجوز لها أن تتعداه وإذا ما خالفت هذه القاعدة فإن قرارها يكون مشوباً بعيب اغتصاب السلطة، فليس لرجل الإدارة مباشرة اختصاصات السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإذا فعل ذلك ترتب على هذا العمل انعدام القرار الإداري لكوننا بصدد حالة اغتصاب السلطة.

لكن واستثناءً على هذه القاعدة، فإن القضاء الإداري سواء الفرنسي أو الجزائري كرس نظرية الظروف الاستثنائية التي ينجم عنها اعتبار القرارات الإدارية المخالفة لقواعد الاختصاص مشروعة، وسمح للإدارة باتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية حتى ولو في ذلك خروجاً على حدود اختصاصاتها.

(1) - لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 96.

(2) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 122.

فإذا تعرضت حياة الأمة لأزمات ومخاطر من الممكن أن تؤدي إلى انهيار الدولة أو تعرض سلامتها للخطر، فإن مثل هذه الظروف الاستثنائية تتيح للسلطة التنفيذية التجاوز على قواعد الاختصاص الموضوعية أصلاً للظروف العادية، فتصبح معتدية على اختصاص السلطة التشريعية، لأن تلك الظروف التي تمر بها البلاد تسمح الشرعية الدستورية لجهات معينة تتمثل في السلطة التنفيذية باتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الأخطار التي تمر بها البلاد، وأن حق السلطة التنفيذية في اتخاذ بعض القرارات الإستثنائية والتي تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص الذي يتجسد في اغتصاب السلطة لكونها تدخل في المجال التشريعي تعد مثل هذه القرارات مشروعة في ظل الظروف الاستثنائية متى كان ذلك لازماً لحماية البلاد من خطر داهم.⁽¹⁾

ومما سبق يمكن القول أن تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية في القضاء الفرنسي عرفت اتساعاً كبيراً، حيث طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا الاستثناء في قضية « heyries » الصادرة في 28 جوان 1918 أين عبر مجلس الدولة عن نظرية الظروف الاستثنائية بقوله " يتطلب مبدأ استمرارية المرافق العامة ضروريات استثنائية في وقت الحرب والتي تبرر التوسع الاستثنائي لسلطات الحكومة والإدارة. " ⁽²⁾

أما عن تطبيقات هذه النظرية في القضاء الجزائري، فإنه على الرغم من قلة الأحكام القضائية في الجزائر، فقد أتاحت الفرصة لهذا القضاء لإبداء موقفه حول المسألة، إذ اعتبر أن قواعد الاختصاص يجب أن تحترم، وإلا حكم القاضي بإلغاء قرار الإدارة المخالف لتلك القواعد، ومع ذلك فإذا كانت هناك ظروف استثنائية تبرر عدم إمكانية احترام قواعد الاختصاص، فإن القاضي الإداري سيحكم بمشروعية القرار الإداري.

(1) - أمير حسن جاسم، نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية المجلد 14، عدد 08، لسنة 2007، ص 239.

(2) - لحسن بن الشيخ اث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 94.

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 قواعد الاختصاص، ما دام 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 لأن جيش التحرير كان آنذاك هو السلطة الوحيدة الموجودة لاتخاذ القرار، لذلك فالقاضي 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.⁽¹⁾

أما بالرجوع إلى دستور 1996، فقد أكد على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية كما نظم حالات الظروف الاستثنائية من خلال النص على شروطها وكيفية إعلانها وهذا ما جاء في المواد 106، 107 منه، حيث جاءت هذه المواد موضحة للشروط الموضوعية لإعلان حالات الظروف الاستثنائية.

وما يمكن استخلاصه أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية وعند قيامها بالإجراءات واتخاذها القرارات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية تكون قد تجاوزت الاختصاص الممنوح لها واغتصابها للسلطة، ومع أن ما تمارسه السلطة التنفيذية في ظل هذه الظروف كان من اختصاص السلطة التشريعية إلا أن الدستور عادة ما يخول السلطة التنفيذية سلطة اتخاذ تلك الإجراءات لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي.

(1) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 117.

المطلب الثاني: عيب عدم الاختصاص البسيط

تقوم السلطة التنفيذية بمباشرة اختصاصاتها عن طريق توزيعها على الهيئات والإدارات الأخرى التابعة لها، فإذا ما وقع تجاوز من هيئة أو إدارة أو موظف لهذه الحدود المقررة بالقوانين، فإن القرارات الصادرة في هذه الحالة تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط، الذي يقع داخل السلطة التنفيذية وموظفيها عند مخالفة قواعد الاختصاص فهو أيضا حالة من حالات عدم احترام القرارات الإدارية بين السلطات والأشخاص والأجهزة الإدارية فيما بينها، من هذا المنطلق ولمعالجة الصور المتعلقة بعيب عدم الاختصاص البسيط سيتم التطرق إلى عيب عدم الاختصاص الموضوعي (فرع أول) وعيب عدم الاختصاص المكاني (فرع ثاني)، وعيب عدم الاختصاص الزماني (فرع ثالث).

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص الموضوعي

يتحقق عيب عدم الاختصاص الموضوعي عندما يصدر القرار الإداري ممن لا يملك سلطة إصداره في مسألة تدخل ضمن هيئة أو عضو آخر، ومن هنا فإن حالات عيب عدم الاختصاص الموضوعي تتمثل فيما يلي:

أولاً: اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية موازية لها

وتتمثل هذه الصورة في اعتداء سلطة إدارية أخرى لا تربطها بها أي علاقة تبعية أو وصاية إدارية، بحيث يجب أن تكون هذه الأخيرة مساوية لها في الهرم الإداري، وبذلك

فتدخل إحدى الهيئتين في اختصاص الهيئة الأخرى يعتبر تجاوز للاختصاصات المخولة لها قانوناً.⁽¹⁾

لكن على الرغم من محاولة النصوص توزيع الاختصاصات بين مختلف الموظفين والهيئات الإدارية، إلا أن تشابك و ترابط العلاقات الإدارية داخل الإدارة العامة، يؤدي إلا اعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة موازية لها.⁽²⁾

وأبرز مثال لذلك تدخل وزير معين في صلاحيات وزير آخر كأن يصدر وزير التربية قراراً يعود بالأساس إلى وزير التكوين المهني أو وزير التعليم العالي، كذلك إصدار وزير المالية قرار من اختصاص وزير التجارة.⁽³⁾

ومن تطبيقات مجلس الدولة الجزائري في هذا الصدد نذكر قضية (الشركة ذات الأسهم الجماعي) ضد والي ولاية تيزي وزو، التي ورد فيها أن شركة التضامن تلتمس وقف تنفيذ القرار الصادر بتاريخ 24-10-2001 عن الغرفة الجهوية للجزائر، أبطلت مقرر رئيس دائرة تيزي وزو الذي رخص لها بتوزيع سير الغاز، حيث أن الغرفة الجهوية كانت على صواب عندما تمسكت باختصاصها والتي أشارت إلى أن المجالس القضائية تختص بالفصل في القرارات المتخذة على اعتبار أن رئيس الدائرة يخضع للسلطة المباشرة للوالي ويمثله على المستوى المحلي، وهذا القرار لا يمكنه أن يكون من اختصاص المجالس القضائية الجهوية، لذلك فكل قرار تتخذه سلطة غير مختصة يحل على أساس أنه قرار منعدم وبطلانه من النظام العام، وباعتبار أن رئيس الدائرة تابع

(1) - علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، مصر 2009، ص321.

(2) - محمد وليد العبادي، مرجع سابق، ص410.

(3) - بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص183.

لسلطة الوالي بالتالي فإنه يكون من اختصاص الغرفة الجهوية، فإذا تبين أن ذلك القرار صدر من سلطة غير مختصة فإنه يكون مشوب بعدم الاختصاص الموضوعي.⁽¹⁾ وعليه، فتقرير عدم الاختصاص في مثل تلك القرارات يمثل خروجاً عن إرادة المشرع في تحديد اختصاص كل جهة إدارية، ضماناً لعدم تداخل الاختصاصات حيث تعتبر كل هيئة إدارية هي الأدرى بشؤونها وبذلك هي صاحبة الاختصاص بإصدار القرار.⁽²⁾

ثانياً: اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لامركزية

تقوم اللامركزية الإدارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية وهيئات أخرى إقليمية أو مصلحة تباشر الصلاحيات المخولة لها قانوناً تحت إشراف ورقابة الهيئات المركزية⁽³⁾، لذلك يتعين على السلطة الوصية أن تحترم حدود الاختصاصات المحددة لها وفق النطاق المحدد لها مسبقاً، ومن ثم لا يجوز لها مزاولتها إلا طبقاً لما نص عليه القانون صراحة، فإذا تعدت ذلك تعتبر قراراتها مشوبة بعيب عدم الاختصاص.

وهذه الرقابة تقتصر على حق السلطة المركزية في المصادقة على القرارات الصادرة عن الجهات الخاضعة لوصايتها، وليس لها الحق في تعديلها أو إلغائها أو إصدار قرار آخر مكانها، مثلاً الوالي في النظام اللامركزي الجزائري هو بمثابة جهة وصاية على البلدية وكذلك وزير الداخلية هو جهة وصاية على الولاية، وزير التعليم العالي والبحث العلمي يعتبر هيئة رقابية على الجامعات والمراكز الجامعية، وعليه لا يجوز في

(1) - قرار رقم 11803، مؤرخ في 03-12-2002 مجلة مجلس الدولة، عدد 03، 2003، ص 171، 172.

(2) - علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 223.

(3) - خالد سمارة الزغبى، مرجع سابق، ص 70.

أي حال من الأحوال للوالي أن يتعدى اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، كما لا يجوز لوزير الداخلية التعدي على صلاحيات الوالي.⁽¹⁾

وبالرجوع إلى قوانين الإدارة المحلية نجد أن قانون البلدية رقم 11-10 قد اعترف لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي و تنفيذ ميزانية البلدية⁽²⁾، فإذا تدخل الوالي لممارسة الصلاحيات والاختصاصات الموكلة قانونا للبلدية و المتمثلة في تنفيذ الميزانية، فإن ذلك يعتبر عيب عدم الاختصاص البسيط، كذلك كما لو تدخلت وزارة الداخلية في ممارسة الاختصاصات الموكلة للولاية وفقا لقانون الولاية رقم 12-07 ، فالولاية هي التي تعد مشروع الميزانية وتتولى تنفيذها⁽³⁾ بحيث يعتبر الوالي هو صاحب الاختصاص الأصلي بتنفيذ مشروع الميزانية، فلو تدخلت أي هيئة في ذلك يؤدي إلى الحكم بالإلغاء وعدم مشروعية القرار الصادر منها.

وفي هذا السياق فإن الهيئات اللامركزية تتمتع بالاستقلالية القانونية لمزاولة اختصاصاتها طبقا للأحكام الواردة في القانون، فما دام هناك قانون يحدد اختصاصات الهيئات اللامركزية على حساب باقي الهيئات المركزية، فتدخل هذه الأخيرة في صلاحياتها يجعل ذلك القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، ومن ثمة فالنظام الإداري اللامركزي يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة عن المصالح والشؤون المركزية إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة اللامركزية، وذلك بالإعتراف لها بالشخصية المعنوية فمنح هذه الهيئات الشخصية المعنوية يعتبر بمثابة السند القانوني

(1) - كنتاوي عبد الله ، مرجع سابق، ص ص 159، 160.

(2) - المادتين 80 و 81 من قانون البلدية.

(3) - المادة 107 من قانون الولاية.

لتوزيع الوظائف الإدارية بالدولة من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني، مما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات لقيام المسؤولية الإدارية.⁽¹⁾

وفي الأخير نستخلص أن المشرع حدد وفصل الاختصاصات عن بعضها البعض، وذلك لعدم التداخل بينها وحتى لا يكون هناك تجاوز يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص.

ثالثاً: اعتداء سلطة إدارية علياً على اختصاص سلطة إدارية دنياً

تعد هذه الصورة من صور عدم الاختصاص الموضوعي، فإذا كان الأصل أن للرئيس الإداري حق مباشرة الإشراف والتوجيه والرقابة على أعمال مرؤوسيه بمقتضى السلطة الرئاسية المخولة له قانوناً، إلا أن هذه السلطة لها حدود يجب أن تقف عندها، وبذلك تمثل قرارات الرئيس الإداري الأعلى الصادرة خارج هذه الحدود اعتداء على اختصاص مرؤوسيه وتعتبر بالتالي معيبة بعيب عدم الاختصاص⁽²⁾

وبذلك يكون الاعتداء من جانب الرئيس على أعمال وصلاحيات مرؤوسيه كأن يصدر وزير قرار يدخل ضمن اختصاص مدير، وإصدار وزير التعليم العالي والبحث العلمي قرار يدخل ضمن اختصاص مدير جامعة ما، فهنا يكون قد تجاوز حدود اختصاصه وكذلك اعتداء وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي على صلاحية الوالي، بحيث رفض المجلس الأعلى بخصوص دعوى إبطال قرار وزير الفلاحة استناداً لأحكام القانون الذي يخول للدولة الجزائرية سلطة وضع الأملاك العقارية والمحلات التجارية تحت حمايتها، إذا كان نمط تسييرها أو استغلالها يمس بالنظام العام واعتبر المجلس أن الوالي هو وحده المختص باتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام وليس الوزير، لذلك

(1) - بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 284.

(2) - عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، 1999، ص 487.

فالقرار الصادر في مثل هذه الحالة فيه تجاوز لقواعد الاختصاص، مما يؤدي إلى عدم مشروعيته.⁽¹⁾

وفي هذا الإطار قضى مجلس الدولة الجزائري في قضية والي ولاية الجزائر ضد شركة الإنتاج والاستثمار المغربي، حيث تحصلت شركة الإنتاج والاستثمار المغربي في إطار تطبيق قانون الاستثمار على قطع أرضية موجودة بالأبيار بموجب عقد امتياز مشهر بالمحافظة العقارية، بناء على رخصة إدارية لإنجاز مشروع بناء، وكذا على رخصة بناء من بلدية الأبيار بتاريخ 19-12-1998، لكن بتاريخ 02-08-1999 أصدرت مديرية تهيئة الإقليم والتعمير قرار ألغت بموجبه رخصة البناء أعلاه لاعتبارات تقنية تتمثل في انزلاق التربة في المكان الذي شرعت الشركة بالبناء فيه مما يؤدي إلى حدوث كارثة لا يمكن تداركها، فرفعت الشركة دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس الجزائر تطلب إبطال قرار مديرية التهيئة والتعمير، وبتاريخ 09-05-2000 أصدر مجلس قضاء الجزائر قرارا بإلغاء القرار الصادر في 02-08-1999، استأنف والي ولاية الجزائر هذا القرار أمام مجلس الدولة في 03-07-2000 ملتصقا بإلغاء قرار الغرفة الإدارية السالفة الذكر، والفصل من جديد برفض دعوى الشركة لعدم التأسيس وفي هذا الإطار نجد أن القرار الصادر في 02-08-1999 الذي أصدره مجلس قضاء الجزائر المؤيد من طرف مجلس الدولة، إنما صدر من طرف مديرية ولائية وهي مديرية التهيئة والتعمير للإقليم، وعليه فإن هذه المديرية مكلفة فقط بإبداء رأيها في طلبات تسليم رخص البناء، بعد أن يرسلها إليها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وبما أن هذه المديرية قد أبدت رأيها لتسليم رخصة البناء وبناء على هذه الموافقة سلم رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية الأبيار رخصة البناء، لكن مديرية التهيئة

(1) - عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص ص 145، 146.

والتعمير أصدرت قرارا ألغت بموجبه القرار المتضمن رخصة البناء والصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، بحيث اعتبر مجلس الدولة قرار الإلغاء الصادر عن مديرية التهيئة والتعمير تجاوزا في استعمال السلطة، على اعتبار أن المديرية الولائية ليس من اختصاصها إلغاء رخصة البناء وذلك أن القانون خول لها سلطة إصدار الآراء بشأن رخص البناء وهو كإجراء سابق لتسليم الرخصة.⁽¹⁾

لذلك فإن اعتداء الرئيس الإداري على اختصاص مرؤوسيه لمباشرة الصلاحيات التي أنيط بها يعد من العيوب التي تشوب القرار الإداري من حيث الاختصاص، على اعتبار أن هؤلاء المرؤوسين يستمدون صلاحياتهم من القانون مباشرة، لذلك لا يجوز للرئيس الإداري الحل محل المرؤوس وإصداره لقرارات إدارية بدلا منه، حتى ولو كانت السلطة الرئاسية التي يتمتع بها تخوله صلاحية إصدار أوامر ومنشورات وتعليمات إلى مرؤوسيه لبيان كيفية مزاولة المهام الموكلة إليهم قانونا.⁽²⁾

رابعا: اعتداء سلطة إدارية دنيا على اختصاص سلطة إدارية عليا

يظهر اعتداء المرؤوس على اختصاص الرئيس الإداري في إصدار سلطة إدارية دنيا قرارا إداريا يندرج ضمن اختصاص سلطة إدارية أعلى منها في الهرم الإداري، فلا يجوز للمرؤوس الإداري الحل محل رئيسه. فإذا كان الأصل أن للمرؤوس أن يباشر أعمال رئيسه، إلا أن القوانين واللوائح تنص على خلاف ذلك فتجعل الموظف في بعض الموضوعات يباشر اختصاص نهائيا، ففي هذه الحالة لا يجوز للمرؤوس مزاولة اختصاص الرئيس وإلا كان متجاوزا لاختصاصاته.⁽³⁾

(1) - لحسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص ص 216، 217.

(2) - علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 712.

(3) - المرجع نفسه، ص 710.

وتتحقق هذه الحالة عندما يصدر المرؤوس قرار دون تفويض من رئيسه كصدور قرار عن الأمين العام للوزارة في اختصاص الوزير أو إتخاذ رئيس البلدية قرار يدخل ضمن اختصاص المجلس الشعبي البلدي، لذا نجد أن القضاء الإداري الجزائري يكرس هذه الحالة من خلال العديد من القضايا التي أصدرت في هذا المجال، ومن أمثلة ذلك نجد قضية رئيس مندوبية بلدية قسنطينة ضد (ك.س) الذي حصل على قرار ولأئي بهدف نصب كشك لصنع وبيع وجبات خفيفة على أرض عمومية بمدينة قسنطينة، فقامت مصالح البلدية بتاريخ 12-01-1996 بمعاينة قطعة الأرض وحررت محضرا حددت من خلاله الآجال القانونية لإزالة الكشك، إلا أنه رفض ذلك وأمام سكوته تدخلت المصالح وأزال الكشك تنفيذا لأحكام القرار الصادر عن بلدية قسنطينة، فقام صاحب الكشك برفع دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة يطلب التعويض، فاستجاب المجلس لطلبه بقرار صدر في 28-09-1996.⁽¹⁾

استأنفت بلدية قسنطينة النظر في الدعوى أمام مجلس الدولة بتاريخ 30-11-1996 ملتزمة بإلغاء القرار لعدم التأسيس، على اعتبار أن الكشك المهدم من طرفها يقع على أرض تشكل جزء من إقليم البلدية. وبناء على ما سبق ذكره في القضية نستخلص أن الجهة المخولة بمنح ترخيص أو الوقوف عن البناء يكون بالأساس إلى رئيس البلدية إذا كان داخل إقليم البلدية طبقا للمواد 162 و164 من المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المؤرخ في 23-11-1991. وبالتالي إذا أصدر مجلس الدولة قراره بتأييد المستأنف بناء على المادة 164 من المرسوم التنفيذي أعلاه، التي تقضي بأن رخصة الطريق تسلم أو ترفض من طرف السلطة المكلفة بتسيير الأملاك العامة ويسلمها رئيس البلدية أو الوالي بقرار، إذن فالاختصاص يؤول إلى الوالي بمنح رخصة الطريق وأن قرار إبطال

(1) - لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 161.

الرخصة أو سحبها يتم حسب الأشكال التي تم تسليمها بموجبها، وعلى هذا الأساس فالجهة المختصة بإلغاء القرار هو الوالي باعتباره من منح الرخصة المتعلقة ببناء كشك، فهو دون سواه من يسحب الرخصة أو يلغيها. ومن خلال هذه القضية نستخلص أن رئيس البلدية ليس مختص بذلك، ومنه فالقرار الصادر في هذه الحالة مشوباً بعيب عدم الاختصاص الموضوعي.⁽¹⁾

الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص المكاني

يقصد بعيب الاختصاص من حيث المكان حالة تجاوز الإدارة للنطاق الإقليمي أو الجغرافي المحدد قانوناً لممارسة اختصاصاتها، فإذا قام رجل الإدارة بمباشرة مهامه خارج النطاق الإقليمي المحدد له صدرت قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص لصدورها خارج النطاق الإقليمي.⁽²⁾

لكن هذا العيب قليل الحدوث في العمل الإداري لأن المشرع غالباً ما يحدد وبدقة النطاق المكاني الذي يجوز لرجل الإدارة أن يمارس اختصاصه فيه وغالباً ما يتقيد بحدود هذا الاختصاص ولا يتعداه.⁽³⁾

ومن الأمثلة الأكثر شيوعاً على هذه الصورة، أن يصدر رئيس البلدية لائحة ضبط يتعدى نطاق تطبيقها على إقليم بلدية أخرى مجاورة. فإذا كان لبعض رجال الإدارة أو السلطات الإدارية أن تمارس اختصاصاتها عبر كافة إقليم الدولة كما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية، والوزير الأول والوزراء فإن هيئات أخرى يقيد ويحدد نطاق اختصاصها الإقليمي كالوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يترتب على تجاوزها

(1) - لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص ص 161، 162.

(2) - ماجد راغب الحلوي، القضاء الإداري، دار منشأة للنشر والتوزيع، مصر، 2000، ص 374.

(3) - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 169.

النطاق الإقليمي بطلان قراراتها لأنها مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني، كأن يصدر رئيس بلدية قرار

يمتد أثره إلى تراب إقليم بلدية أخرى.⁽¹⁾

وفي هذا الصدد نلاحظ أن عيب الاختصاص المكاني يأخذ صورتين تتمثل الأولى في ممارسة الاختصاص خارج المكان المحدد قانوناً، أما الصورة الثانية فتقتصر على ممارسة الاختصاص خارج الحدود الإقليمية.

1) ممارسة الاختصاص خارج المكان المحدد قانوناً:

وتتمثل هذه الصورة في ممارسة السلطة الإدارية وظائفها وهي متواجدة في المكان غير الذي يجب أن تتواجد فيه، لكن هذه الصورة من عيب عدم الاختصاص المكاني نادرة الحدوث.

2) ممارسة الاختصاص خارج الحدود الإقليمية:

إن ممارسة الاختصاص خارج الحدود الإقليمية تتعلق باتخاذ الإدارة قرار بشأن موضوع يتضمن قضايا خارجة عن دائرة إقليمها، وكمثال على ذلك اختصاص رئيس البلدية في السهر على الحافظة على النظام العام لكن فيما يخص بلديته فقط، فإذا اتخذ تدبير لتنظيم المرور في البلدية المجاورة فإننا نكون بصدد عيب عدم الاختصاص المكاني الذي يشوب القرار من حيث المكان وليس عيب عدم الاختصاص الموضوعي.⁽²⁾

(1) - بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 328.

(2) - لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 72.

وبخصوص هذه الصورة فإنه توجد بعض الحالات يجوز فيها للسلطة الإدارية أن تتعدى اختصاصها في اتخاذ التدابير وإصدار القرارات على إقليمها المعروف والمحدد وهي كالاتي:

- حالة وجود محور طريق عمومي إقليمي يفصل مجموعتين محليتين فيجب أن تنظم حركة السير على هذا الطريق بواسطة قرار وحيد لكن مشترك بينهما.
- حالة اتخاذ السلطة الإدارية تدابير مطبقة خارج إقليمها إذا كانت هذه التدابير متعلقة بإدارة الأموال و الخدمات التابعة للشخصية المعنوية التي تمثلها.
- كما يمكن لرئيس البلدية باتخاذ قرار يمنع بيع المشروبات الكحولية في حدود الأرض المخصصة للمخيمات من طرف هذه البلدية على إقليم بلدية أخرى، و عليه إذا ثبتت حالة من هذه الحالات يجوز للسلطة الإدارية من خلالها أن تتعدى على الاختصاصات المخولة لها ولا يشكل ذلك اعتداء على قواعد الاختصاص.⁽¹⁾

الفرع الثالث: عيب عدم الاختصاص الزمني

يكون القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص الزمني عندما يقوم أحد رجال الإدارة بمزاولة الاختصاص دون مراعاة القيود الزمنية والموضوعية، فكل هيئة لها مدة معينة و أجل محددة لممارسة اختصاصاتها وعليها أن تحترمها ومخالفتها تؤدي إلى إلغاء القرار الذي يصدر عنها، لذلك بنيت قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على أن قواعد الاختصاص تحول دون الرجعية.⁽²⁾

لذلك إذا باشر موظف ما اختصاصه في إصدار قرارات إدارية معينة قبل أو بعد صلاحياته في إصدار هذه القرارات، كأن يصدر وكيل بالوزارة قرارا تأديبيا ضد موظف قبل أن يتم تعيينه و ترقيته بصفة نهائية، و كذلك إصدار قرار بعد انتهاء خدمته

(1) - لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص ص72، 73.

(2) - قتال منير، مرجع سابق، ص70.

كالاستقالة أو الفصل من الوظيفة الإدارية، ففي هذه الأحوال يصبح القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص الزمني مما يجعله قابل للإبطال بحيث إذا طعن ضده بالإلغاء جاز للقاضي الإداري الحكم بإلغائه.⁽¹⁾

وعلى هذا الأساس فإن عيب عدم الاختصاص الإداري يأخذ صورتين وهما: حالة صدور القرار الإداري من موظف قبل ممارسة الوظيفة الإدارية وحالة صدور القرار بعد انقضاء الآجال الممنوحة لإصداره.

1) حالة صدور القرار من موظف قبل ممارسة الوظيفة الإدارية

يجب أن يصدر القرار الإداري من الشخص أو الموظف المختص أثناء تأدية مهامه أي ابتداء من تاريخ تقلده للوظيفة بصورة رسمية إلى حين انتهائها طبقاً للقانون الساري المفعول.⁽²⁾

ومن المستقر عليه فقها وقضاء أن مزاولة الاختصاصات إنما ترتبط بأجل معين ينتهي بانتهاء ذلك الأجل، إذ لا يتصور أن تقوم هيئات إدارية بمباشرة اختصاصاته قبل بدأ سريانها القانوني كأن يصدر موظف ما قرارات تتعلق بالوظيفة الإدارية قبل تعيينه، فإذا ثبت مخالفة هذا الأخير لقواعد الاختصاص من حيث الزمن عدت تلك القرارات مشوبة بعيب عدم الاختصاص الإداري، والذي يؤدي بدوره إلى الحكم بالإلغاء على أساس عدم مشروعية صحة القرار الصادر في هذا الشأن.⁽³⁾

وبما أن المشرع الذي يحدد الفترة الزمنية التي يتعين على صاحب الاختصاص أن يمارس مهامه من خلالها، ومخالفتها تؤدي إلى بطلان هذه القرارات، على اعتبار أن

(1) - سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، مرجع سابق، ص 211.

(2) - بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 109.

(3) - علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 715، 716.

الاختصاص الزمني من سماته عدم رجعية القرارات الإدارية، وبالتالي فإذا صدر قرار دون احترام أو التقيد بالآجال المحددة قانوناً عد غير مشروع.⁽¹⁾

وما تجدر الإشارة إليه أن كل موظف تنتهي خدمته عند حد معين يفقد بعدها كل صفته في ممارسة الأعمال الإدارية، فإذا انتهت تلك المدة انقطعت صلته بالوظيفة ولم يعد مختص بالإطلاع على تلك الوظائف ومنها سلطة إصدار القرارات، فتقديم الموظف الاستقالة لا يعني عدم مشروعية ما يصدر عنه على الرغم من اختصاص الموظف بذلك، فبمجرد انقطاع العلاقة الوظيفية بينه وبين الإدارة حيث أن العبرة بتاريخ قبول الاستقالة وفي المدة التي تتم قبول الاستقالة فيها، ففي هذه الفترة يكون الموظف متمتعاً بحقه في ممارسة كافة الاختصاصات الإدارية تماشياً مع حسن سير المرافق العامة بانتظام، وكمثال على ذلك فالمجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لا يمكن لهما إصدار قرارات بعد انتهاء العهدة الانتخابية لأنها مقيدة بفترة زمنية، وعليه فإن ما يسري على الموظف يسري على المجالس المنتخبة.⁽²⁾

وما يمكن استخلاصه أن عيب عدم الاختصاص الإداري يتحقق عندما تصدر هيئة إدارية قراراً إدارياً في فترة زمنية لم تكن مؤهلة فيها لإصداره وبالتالي إذا طعن في ذلك القرار على أساس عدم مشروعيته جاز للقاضي الإداري الحكم بإلغائه.⁽³⁾

2) صدور القرار بعد انقضاء الآجال الممنوحة لإصداره

يندرج ضمن هذه الطائفة من القرارات تلك القرارات التي تصدر بعد انتهاء مدة خدمة الموظف العام أو انقضاء آجال التفويض والإنابة، لذلك تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص بسبب إصداره في فترة زمنية لم يعد فيها الموظف مؤهلاً قانوناً باتخاذ مثل

(1) - فريجة حسين، شرح القانون الإداري، مرجع سابق، ص 231.

(2) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 164.

(3) - سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، مرجع سابق، ص 211.

هذه القرارات، وبمجرد انتهاء الأجل المحدد لممارسة الاختصاص تتجرد الهيئة الإدارية من كامل صلاحياتها لمباشرة العمل الإداري.

وكمثال على ذلك عندما يتخذ أحد أعوان الإدارة قرار في وقت لم يكن مؤهلا للقيام بإصداره وبالتالي فصدوره من سلطة إدارية دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعية يعتبر غير مشروع.⁽¹⁾ على هذا الأساس فإن القضاء الإداري الجزائري أصدر عدة قرارات في هذا الشأن، حيث قضى المجلس الأعلى في قضية (طريق ص) ضد (وزير الداخلية ومن معه) ببطلان القرار الصادر عن المجلس الشعبي الولائي لولاية تلمسان⁽²⁾ القاضي بتأميم الأراضي السابقة للثورة الزراعية بتاريخ 13 جوان 1983، فالقاضي قد صرح بالعيب الذي شاب القرار الإداري محل الطعن، حيث استخلص من مقتضيات القرار المطعون فيه المؤرخ في 13 جوان 1984، أن هذا القرار اتخذ في إطار المرسومين رقم 72-107 و72-108 المؤرخين في 07 جوان 1972 تطبيقاً للأمر 71-73 المؤرخ في 08 نوفمبر 1971 المتضمن الثورة الزراعية.

وحيث أن المرسوم رقم 83-374 المؤرخ في 28 ماي 1983 قد نص زيادة على مصادقة القرارات النهائية لتأميم الأراضي المتخذة طبقاً للمرسوم السالف الذكر، الذي نص على حل الهيئات التنفيذية للعمليات المؤقتة للثورة الزراعية على المستوى الوطني والولائي والبلدي.

فبناءً على ما سبق نستخلص أن المجلس الشعبي الولائي لم يعد يتمتع عند تاريخ 13 جوان 1984 بسلطة الفصل في القضايا المتعلقة بالأراضي التي يراد تأميمها فإن

(1) - لعشب محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر و التوزيع، الجزائر، 1994، ص ص81،80.

(2) - قرار المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية)، رقم 46855، مؤرخ في 02-05-1987، المجلة القضائية، العدد 3، 1990 ص ص181،180.

النصوص التي كانت تتحدث عن اختصاصه فيما يتعلق بتطبيق هذه العمليات المؤقتة كانت قد ألغيت صراحة، حيث أن قرار المجلس الشعبي الولائي لتلمسان قد أبطل على أساس عدم الاختصاص ، وأن النصوص السابقة لم تعد سارية المفعول ذلك أن الاختصاص يؤول إلى لجنة الطعن الوطنية.⁽¹⁾

المطلب الثالث: الآثار المترتبة عن التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط

إن تقرير جزاءات مختلفة على القرار الإداري غير المشروع لم يكن بدون قصد، فإذا كان أساس اختلاف درجات البطلان تعود إلى أن العيب الذي يشوب القرار الإداري يكون بين الجسامة والبساطة، ومن ثمة النتائج المترتبة على الحالة الأولى تختلف عن الثانية، وعلى هذا الأساس سيتم التطرق إلى معيار التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعدم الاختصاص البسيط (فرع أول)، وأهمية التمييز بينهما (فرع ثاني).

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

اختلف الفقه حول معيار التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط، وقد أدى هذا الاختلاف إلى خلط بين المفهومين السابقين فكل معيار يستند إلى وجه من أوجه عدم المشروعية لوضع الحد الفاصل بين درجتي البطلان وهي كالاتي:

أولاً: معيار اغتصاب السلطة

يعد معيار اغتصاب السلطة من أقدم المعايير التي قيل بها للتمييز بين القرار المنعدم والقرار الباطل وعلى رأسهم الفقيه " la ferrière "، الذي يرى ضرورة التمييز بين عيب عدم الاختصاص البسيط الذي يؤدي إلى بطلان القرار الإداري وبين اغتصاب

(1) - قرار المجلس الأعلى، رقم 46855، مؤرخ في 02-05-1978، ص181.

السلطة الذي يؤدي إلى انعدام القرار.⁽¹⁾ ومفاد هذا المعيار أن كل عمل صادر عن الإدارة لا يدخل في اختصاصاتها يعتبر معدوماً أما ما عدا ذلك من العيوب التي تشوب الأركان الأخرى فإن القرار يعد باطلاً.⁽²⁾

وبذلك فإغتصاب السلطة يتمثل في صدور القرار من فرد مجرد من أي تأهيل قانوني، أو اعتداء الإدارة على اختصاص إحدى السلطتين التشريعية والقضائية وقد أيد جانب كبير من الفقه الفرنسي معيار إغتصاب السلطة على الرغم من اختلاف حالات الانعدام بين الضيق والانتساع.⁽³⁾

ثانياً: معيار الوظيفة الإدارية

يستند هذا المعيار إلى فكرة إتصال العمل الإداري بالوظيفة الإدارية من عدمه، بحيث أنه إذا انتفت العلاقة بين العمل والوظيفة الإدارية لا يمكن اعتباره تنفيذاً مباشراً أو غير مباشراً كان عملاً معدوماً، أما إذا كان العمل يدخل في إطار الوظيفة الإدارية في إطار حدودها المشروعة أو غير المشروعة فإنه يحتفظ بصفته الإدارية ويعد باطلاً.⁽⁴⁾

ثالثاً: معيار مدى تخلف الأركان

يرى جانب من الفقه أن التفرقة بين القرار الباطل والقرار المنعدم تتمثل في مدى تخلف أحد الأركان اللازمة لقيام القرار الإداري، فإذا تخلف ركن من أركان القرار الإداري كان منعدمًا بينما يكون باطلاً في حالة تخلف شروط صحته بسبب وجود عيب من عدم

(1) - علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 740.

(2) - بودريوه عبد الكريم، "جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية" (درجات البطلان في القرارات الإدارية)، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، 2004، ص 108.

(3) - علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 740.

(4) - بودريوه عبد الكريم، مرجع سابق، ص 108.

المشروعية في عناصره وهي تفرقة مستمدة من القانون المدني أي التفرقة بين البطلان النسبي والمطلق.⁽¹⁾

رابعاً: معيار مدى جسامه عدم المشروعية

ركز الفقه الإداري بصورة عامة على تبني معيار مدى جسامه المشروعية التي تصيب القرار كأساس للتمييز بين القرار الباطل والقرار المنعدم، فنكون بصدد قرار منعدم عندما يكون مشوب بمشروعية جسيمة، لا تقتصر على الإلغاء بل تتعداه إلى الانعدام على عكس القرار الباطل الذي يرتبط بالمشروعية البسيطة.⁽²⁾

وبالنظر إلى الصور التي تصدر فيها الأعمال الإدارية على نقيضها قواعد الاختصاص يتبين أنها تكون بين الجسامه والبساطة فقد تصدر الأعمال ويكون فيها عدم الاختصاص جسيماً ويسمى باغتصاب السلطة أو يكون بسيطاً ويسمى بعدم الاختصاص البسيط.

وقد عرف مجلس الدولة الفرنسي القرار المشوب باغتصاب السلطة على أنه القرار الذي لا يمكن اعتباره اختصاص تملكه جهة الإدارة أو بعبارة أخرى ذلك القرار الذي لا يمكن اعتباره تطبيقاً لقانون أو لائحة.

ويؤخذ على سبيل المثال بعض النماذج التي تتطوي على اغتصاب السلطة وجعل مصير القرار المتخذ بهذه الصبغة معدومان كحالة صدور القرار الإداري من فرد عادي ليست له علاقة بالوظيفة الإدارية وكذلك اعتداء الإدارة على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية، كأن تصدر الإدارة قرار يدخل أصلاً في اختصاصات السلطة القضائية، أما عدم الاختصاص البسيط فهو خرق لقواعد الاختصاص داخل الجهاز الإداري أو في إطار الوظيفة الإدارية كأن تمارس الهيئة الإدارية عملاً يدخل في إطار

(1) - علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 741.

(2) - المرجع نفسه، ص 741.

اختصاصات هيئة أخرى أو اعتداء الرئيس على اختصاص المرؤوس أو العكس، بحيث يترتب على هذا العيب البطلان فقط دون الانعدام.⁽¹⁾

وانطلاقاً على ما استقر عليه القضاء الإداري في اعتبار أن القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم يشكل اغتصاباً للسلطة ويكون مصيره الانعدام وأن القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط يكون مآله البطلان، نستخلص أن خروج القرار الإداري عن قواعد المشروعية يكون على درجتين فإما يكون بطلاناً أو منعماً حسب طبيعة مدى جسامة أو بساطة هذا العيب الذي يصيب القرار الإداري.

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

تكمن أهمية التمييز بينهما على أساس اختلاف درجة خطورة و جسامة مخالفة قواعد توزيع الاختصاص وكذلك الأثر المترتب على كل منهما، فبالنسبة لمدى جسامة هذين النوعين من عدم الاختصاص فعيب عدم الاختصاص البسيط أقل خطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم، كونه يقتصر على اعتداء سلطات إدارية على اختصاص بعضها البعض كاعتداء سلطة إدارية مركزية على اختصاص سلطة مركزية أخرى أو اعتداء هيئة مركزية على هيئة لا مركزية، لكن بمفهوم المخالفة فعدم الاختصاص الجسيم يتمثل في تجاوز سلطات سياسية أو تشريعية أو قضائية على اختصاصات وظائف السلطات الإدارية في الدولة.⁽²⁾

أما فيما يتعلق بالأثر المترتب على كل منهما، فالقرار المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم لا يعتبر باطلاً فحسب بل معدوماً، والقرار المنعدم هو القرار الذي

(1) - بودريوه عبد الكريم، مرجع سابق، ص ص 109، 110.

(2) - عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1984، ص 125.

يتجرد من صفته الإدارية كقرار إداري ويتحول إلى مجرد عمل مادي لا يترتب عليه أي أثر قانوني ولا يتقيد الطعن فيه بميعاد معين.⁽¹⁾ أما القرار المشوب بعدم الاختصاص البسيط فإن مثل هذا القرار يبقى تصرف قانوني ومحتفظا بصفته الإدارية، إلا أنه بسبب هذا العيب يتم إبطاله و إلغائه من طرف قاضي الإلغاء، ومن ثم فإن الحكم على القرار بالإبطال ما هو إلا نتيجة لعدم الاختصاص وهو إبطال لا يتم عنه سوى إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل إصدار القرار.⁽²⁾ وبذلك فالقرار في حالة العيب البسيط أو العادي تتوفر له جميع مقوماته كقرار إداري وتكون له قوته التنفيذية لكونها مشوبة بعدم مشروعية القرار الإداري الصادر وتعرضه للإلغاء.

ومن المستقر عليه أن تقرير انعدام القرار الإداري يترتب عليه العديد من النتائج المهمة وتتجلى هذه الآثار القانونية فيما يلي:

- القرار المنعدم لا يمكن أن يرتب حقا للفرد، ومن ثم يجوز للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بميعاد معين سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من الشخص المعني، على خلاف القرار الباطل الذي يتعين على الإدارة سحبه خلال الآجال المحددة للدعوى.⁽³⁾ وهذا ما نصت عليه المادة 829 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.⁽⁴⁾

- دعوى الإلغاء تهدف إلى إلغاء القرار الإداري وبما أن القرار المنعدم هو عمل مادي فلا يجوز في أي حال من الأحوال قبول دعوى إلغاء قرار إداري منعدم، لأنها تنصب على الأعمال والتصرفات القانونية كما هو الشأن للقرار الباطل الذي يكون قراره منتج

(1) - علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 741

(2) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 174.

(3) - علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 749.

(4) - المادة 829 من القانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية،

جريدة رسمية، عدد 21، لسنة 2008.

لآثاره قبل الحكم بهذا الإلغاء على عكس القرار المنعقد الذي لا يترتب أي أثر منذ صدوره، لذا فإنه لا يمكن أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء مادام تجرد من صفة الإدارية.⁽¹⁾

- القضاء العادي يمكن أن يتصدى لمشروعية القرارات المنعقدة وليس بحاجة إلى إحالة الموضوع إلى القضاء الإداري، كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية الباطلة، فلو تمت مقارنة هذه النتيجة بما يترتب على القرار الذي تم الحكم بإلغائه أو إبطاله لعدم مشروعيته فإن التقارب بينهما واضح، حيث أن القضاء العادي عندما ينظر في مشروعية القرار المنعقد فهو ينظر فيها على أساس أنها قضية عرضية في الدعوى الأصلية المتعلقة بإزالة الحالة المادية المترتبة على هذا القرار المنعقد، وبذلك يصبح من حق قاضي هذه الدعوى ما لم يوجد نص صريح بخلاف ذلك لو وجد قاضي الدعوى الأصلية نفسه غير مؤهل للفصل فيها، لحين البث في القضية من قبل القاضي المختص ونفس الأمر بالنسبة للقرار الباطل إذا كان من شأنه التأثير على نتيجة الحكم في قضية من اختصاص القضاء العادي.⁽²⁾

وبناء على ما تقدم يترتب على مخالفة قواعد توزيع الاختصاص عدم مشروعية القرار الإداري وتعرضه للإلغاء القضائي، فإذا طعن بعدم مشروعيته بسبب تجاوز السلطة أمام القضاء الإداري وهذا ما يصطلح عليه عيب عدم الاختصاص البسيط ففي هذه الحالة يكون القرار الإداري قابلاً للإلغاء على اعتبار أنه قرار معيب ومحتفظاً بصفته الإدارية، لكن ما تجب ملاحظته أن مخالفة قواعد توزيع الاختصاص قد لا تقف عند هذا الحد بل قد تتعداه إلا حد من الجسامة يتجاوز الحدود العادية، بحيث تفقده الصفة الإدارية وتؤدي به إلى درجة الانعدام وهو ما يسمى باغتصاب السلطة أو عيب عدم الاختصاص

(1) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 177.

(2) - المرجع نفسه، ص 179.

الجسيم، وبما أن عدم المشروعية الجسيمة وسيلة متعلقة بالنظام العام يمكن للقاضي الإداري إثارتها من تلقاء نفسه والتصدي لها مباشرة في أي مرحلة تكون عليها الدعوى.⁽¹⁾

المبحث الثاني: الدعاوى الناشئة عن القرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص

لقد أوكلت صلاحية رقابة القرارات الإدارية المشوية بعيب عدم الاختصاص إلى جهة قضائية مستقلة عن طرفي النزاع، تتصف بالحيادية والموضوعية، فلا يمكن للقاضي الإداري أن يفصل في منازعة إلا إذا كان على درجة عالية من الإطلاع والمعرفة بشروط وإجراءات تحريك هذه الدعاوى، ونظرا لعدم وجود قواعد تحكم جميع المنازعات الإدارية، وضع المشرع تحت تصرف الأفراد الدعاوى القضائية كوسيلة قانونية ليتمكنوا بمقتضاها من الحصول على الحماية القانونية ضد تعسف الإدارة، فرقابة القاضي الإداري تبرز من خلال مختلف الدعاوى المرفوعة بشأن القرارات المعيبة، سواء تعلق الأمر بدعاوى الإلغاء (مطلب أول) أو دعاوى القضاء الكامل (مطلب ثاني).

المطلب الأول: دعوى الإلغاء

تعتبر دعوى الإلغاء من أكثر الدعاوى الإدارية انتشارا واستعمالا من طرف المتقاضين وهو ما يفسر اهتمام المشرع بها، وتنظيم أحكامها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية باعتبارها دعوى عينية يطلب فيها المدعي من القاضي الإداري المختص إقليميا ونوعيا إلغاء قرار إداري معيب سواء بصفة كلية أو جزئية، فإذا رسم المشرع للقاضي الحدود التي لا يجوز له أن يتجاوزها، وجب عليه احترامه، لأن في ذلك مساس بمبدأ المشروعية وكذا حقوق وحرريات الأفراد، وللإحاطة أكثر بالموضوع يتعين التطرق إلى

(1) - علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 739.

شروطها (فرع أول)، ثم بيان إجراءات سيرها (فرع ثاني)، وأخيرا دراسة مدى التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها (فرع ثالث) .

الفرع الأول: شروط قبول دعوى الإلغاء

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية الإدارية ضد قرارات مشوبة بعيب عدم الاختصاص الإداري، توفر مجموعة من الشروط جعلها المشرع شروط أساسية لصحة إجراءاتها والتي يمكن أن نقسمها إلى شروط عامة (أولا) وأخرى خاصة (ثانيا).

أولا: الشروط العامة لقبول دعوى الإلغاء

لقد نظم المشرع الجزائري هذه الشروط في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ونذكرها على سبيل الحصر، لا على سبيل المثال، هي تتمثل فيما يلي:

1) شرط الصفة

إن مباشرة دعوى إلغاء قرار إداري مشوب بعيب عدم الاختصاص، لا بد أن تكون من قبل ذي صفة، ويقصد بها أن يكون المدعي في وضع قانوني ملائم يخول له التوجه إلى القضاء ومباشرة الدعوى، باعتباره صاحب الحق الموضوعي أو المراد حمايته.⁽¹⁾ فبالرجوع إلى نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاءت بما يلي: "لا يجوز لأي شخص التقاضي مالم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون."⁽²⁾ ومن خلال استقراءنا نص المادة يتضح أن الصفة شرطا ضروريا وأساسيا لقبولها والاستمرار فيها ونظرها وإصدار الحكم فيها، لا سيما أن انعدام الصفة في الشخص المدعي يؤثر سلبا على إجراءات سير دعوى إلغاء قرار إداري معيب بعدم

(1) - فريجة حسين، مرجع سابق، ص 178 .

(2) - المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

الاختصاص، ولقد ثار خلاف حولها بين الفقه الإداري فهناك جانب من الفقه يربط الصفة بالمصلحة، بحيث تتوفر الصفة كلما وجدت مصلحة. ورأي آخر ذهب للقول أن شرط الصفة مستقل عن المصلحة على أساس أنه توجد حالات ترفع فيها الدعوى، لا من صاحب الحق فيها، بل ممن يقوم مقامه شرعا كالولي والوصي.⁽¹⁾

(2) شرط المصلحة

تعرف المصلحة عموما بأنها الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى، في حالة استجابة القضاء لطلبه.⁽²⁾ تكون المصلحة كشرط لقبول دعوى إلغاء قرار إداري معيب تقتصر بدرجة كبيرة على الفائدة التي تعود على الطاعن أمام القضاء الإداري بعدم مشروعية القرار الإداري الصادر بشأنه.⁽³⁾ ومن ثمة فتوافر المصلحة في طالب إلغاء قرار إداري معيب، لا تعطيه حق مطلق في طلب إلغاءه بل يتعين أن تكون المصلحة شخصية مباشرة ومشروعة، فبخصوص المصلحة الشخصية يجب أن يكون المدعي له مصلحة شخصية كونها تمس بمركز قانوني ذاتي، يميزه عن باقي الأفراد بحيث يكون القرار محل للطعن مؤثرا على هذه المصلحة كما أنه لا يكفي أن يكون للطاعن مصلحة شخصية حتى تقبل دعواه بل يتعين أن تكون تلك المصلحة مباشرة مما يؤدي إلى المساس بمصلحة المدعي بصفة مباشرة.⁽⁴⁾ بالإضافة إلى ذلك لا تقبل دعوى إلغاء قرار إداري

(1) - بوضرة عبد الوهاب، الشروط العامة لقبول الدعوى بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص ص، 140، 141.

(2) - قاسي الطاهر، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 92.

(3) - عثمان علي، مرجع سابق، ص 65.

(4) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القانوني للإصدارات القانونية، مصر، 2008، ص ص 344، 345.

معيب بعدم الاختصاص إلا إذا كان الدافع من ورائها مشروع إذ من غير المتصور التأسيس على مصلحة غير مشروعة.⁽¹⁾

غير أنه من الأمور المسلم بها أن وجود المصلحة وقت رفع الدعوى أمر مهم، لكنه قد ترد بعض الحالات يكون فيها المدعي متوافر على المصلحة وقت رفع الدعوى لكنها تزول أثناء نظرها وهنا يطرح التساؤل هل يستمر القاضي في نظر الدعوى ؟ أم يقضي بعدم القبول؟

لقد اختلفت الأفكار وتباينت الآراء كل حسب وجهة نظره، فمجلس الدولة الفرنسي ذهب للقول بأن زوال المصلحة أثناء نظر الدعوى لا يؤدي إلى عدم قبولها، على اعتبار أن زوال مصلحة الطاعن لا يترتب انتفاء مصلحة الأفراد الآخرين الذين اكتفوا بالطعن المقدم.⁽²⁾

غير أن محكمة القضاء الإداري المصري عدلت عن هذا الموقف، واتجهت للقول أن زوال وانتفاء المصلحة بعد أو أثناء سير الدعوى يؤدي إلى عدم القبول.⁽³⁾

3) شرط الأهلية

يمكن تعريفها بأنها صلاحية وقدرة الشخص على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات فلا يجوز للمدعي رفع دعوى إلغاء قرار إداري مشوب بعيب عدم الاختصاص ما لم يكن حائزا على صفة التقاضي أمام الجهات القضائية المختصة، وأبرز مثال على ذلك الوالي بصفته ممثلا للولاية أمام القضاء، فلو ثبت أن قضاة الموضوع

(1) - لعشب محفوظ، مرجع سابق، ص 100.

(2) - فكري فتحي، وجيز دعوى الإلغاء طبقا لأحكام القضاء، شركة ناس للنشر والتوزيع، مصر، 2003، ص 147.

(3) - المرجع نفسه، ص ص 148، 149.

وافقوا على تدخلات مديرية الشؤون الدينية لأنها تابعة للولاية، فصدور القرار من قبل القاضي يعد معيب بعدم الاختصاص⁽¹⁾.

بالإضافة إلى ذلك هناك شروط أخرى وجب أن تتوافر في دعوى الإلغاء قرار إداري مشوب بعدم الاختصاص حتى تكون التصرفات الصادرة عن أشخاص القانون العام صالحة للطعن أمام القضاء الإداري يمكن إيجازها فيما يلي:

1) القرار الإداري المسبق:

إن دعوى الإلغاء تختلف عن باقي الدعاوى الإدارية الأخرى من حيث موضوع أو محل هذه الدعوى، الذي يتمثل في فحص وجود قرار إداري صادر عن السلطات الإدارية ومطابقته لأحكام القانون وبذلك فالقرار الإداري هو عمل قانوني انفرادي، صادر عن مرفق عمومي والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة.⁽²⁾ ولكي يكون التصرف القانوني الصادر عن الإدارة قرارا إداريا يجب أن يتمتع بخصائص ثلاث:

- أن يكون ذو طابع تنفيذي، أي يحدث آثار قانونية ملزمة، وذلك إما بإحداث مركز قانوني جديد كأن يصدر قرارا بتعيين شخص في وظيفة ما، أو تعديل مركز قانوني قائم كما هو الحال بالنسبة لقرار الترقية، وقد يكون بإصدار قرار بالإلغاء مثل قرار الفصل من الوظيفة.⁽³⁾ وعليه يجب استبعاد التصرفات القانونية الصادرة عن الإدارة وليس لها طابع تنفيذي وبالتالي لما تحدث آثار قانونية ملزمة للأعمال التحضيرية كالآراء والاقتراحات السابقة لصدور القرار الإداري، والأعمال اللاحقة لصدور القرار الإداري

(1) - طاهري حسين، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005 ص 109.

(2) - عمرو عدنان، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، مصر، 2004، ص ص 32، 31.

(3) - بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2010، ص ص 24، 25.

كما هو الحال بالنسبة للنشر والتبليغ بالإضافة إلى الأعمال التنظيمية الداخلية كالتعليمات، المنشورات.

- أن يكون صادر بالإدارة المنفردة، وعليه يجب استبعاد العقود الإدارية لأنها تبرم بتوافق الإداريين.⁽¹⁾

- أن يصدر عن مرفق عمومي أي إحدى الهيئات الإدارية العامة الواردة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على ما يلي: " المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية، أو إحدى المؤسسات العامة ذات الطبعة الإدارية طرف فيها".⁽²⁾

2) شرط الميعاد

إن الهدف من تحديد ميعاد دعوى إلغاء قرار إداري معيب تكمن في ضمان استقرار المعاملات الأمر الذي لم يترك مجالاً للطعن فيها في أي وقت، فانقضاء الأجل يؤدي مباشرة إلى عدم القبول.⁽³⁾ فبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجده قد حدد آجال للدعوى المرفوعة سواء أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة.

- ميعاد دعوى الإلغاء المرفوعة أمام المحكمة الإدارية: تطبيقاً للمادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية فإن آجال رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية حددت بأربعة أشهر ابتداء من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي.⁽⁴⁾

(1) - المرجع نفسه، ص ص 25، 26.

(2) - المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(3) - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 217.

(4) - المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- ميعاد دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة: طبق أحكام المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن مجلس الدولة يختص كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية.⁽¹⁾ وعليه فإن أجل رفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة أحيل للمادة 829 من نفس المنظومة القانونية، وهذا يعني أن أجل رفع الدعوى يحدد بأربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار أو نشره ويجوز للمعني تقديم تظلم خلال ذات المدة، ويعد سكوت الإدارة عن الرد خلال أجل شهرين من التبليغ بمثابة رفض وفي حالة سكوت الإدارة عن الرد يمنح للمعني أجل شهرين لرفع الدعوى أمام مجلس الدولة، أما إذا كان هناك رد من الإدارة فأجل شهرين يسري من تاريخ تبليغ المعني رد الإدارة.⁽²⁾

3) شرط العريضة الافتتاحية

تتميز العريضة المتعلقة بدعوى الإلغاء بخصوصيات معينة لا بد من توافرها عند رفع هذه الدعوى سواء تعلق الأمر بالكتابة أو التوقيع من طرف محامي معتمد.⁽³⁾ فبالنسبة للكتابة في العريضة الافتتاحية لدعوى إلغاء قرار معيب بعدم الاختصاص فالمشرع اشترط في الدعاوى الإدارية أن ترفع بموجب عريضة مكتوبة وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن: "عريضة افتتاح الدعوى يجب أن تتضمن البيانات التالية: الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى، اسم ولقب المدعي وموطنه، اسم ولقب وموطن المدعى عليه فإن لم يكن معلوما فآخر موطن له الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي ومقره الاجتماعي وصفة ممثله

(1) - المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(2) - بوالشعور وفاء، مرجع سابق، ص 34.

(3) - بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 255.

القانوني أو الإتفاقي، عرض موجز للوقائع والطلبات والوسائل التي تأسست عليها الدعوى، الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى.⁽¹⁾

- أن تكون العريضة موقعة من محامي معتمد

يعتبر التمثيل بمحامي من الشروط الإلزامية بقبول دعوى إدارية أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة سواء كان شخص طبيعي أو معنوي.⁽²⁾ غير أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية وبموجب المادة 827 منه أورد استثناء بأنه: "تعفى الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 من التمثيل بمحامي في الإدعاء أو الدفاع أو التدخل".⁽³⁾

4 شرط الاختصاص

إن أول ما يقوم به القاضي الإداري هو التحقق من مدى اختصاصه بالنظر في الدعوى المرفوعة أمامه والمتعلقة بإلغاء قرار إداري معيب بعدم الاختصاص ثم الفصل في الدعوى عندما تكون من اختصاصه. وعليه يجب التفرقة بين نوعين من الاختصاصات، الاختصاص النوعي والاختصاص الإقليمي.

- **فبالنسبة للاختصاص النوعي:** يؤول الاختصاص للفصل في جميع القضايا التي تكون الدولة، الولاية، البلدية، أو إحدى المؤسسات العمومية طرف فيها إلى المحكمة الإدارية باعتبارها صاحبة الولاية العامة للنظر في المنازعات التي تنور بشأنها.⁽⁴⁾ أما مجلس

(1) - المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(2) - بوالشعور وفاء، مرجع سابق، ص 41.

(3) - المادة 827 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(4) - عثمان علي، مرجع سابق، ص 81.

الدولة فيمارس صلاحياته طبقاً لأحكام القانون العضوي 01/98، المتعلق باختصاصه، تنظيمه وعمله، بحيث يتولى النظر في المنازعات الإدارية كقاضي أول وآخر درجة، كجهة استئناف، وكذلك كجهة النقض.⁽¹⁾

- أما الاختصاص الإقليمي: فقد أحيل للمواد 37،38 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي قضت بأنه: "يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاص موطن المدعى عليه، وإن لم يكن له موطن معروف، فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له". وفي حالة تعدد المدعى عليهم يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاص موطن أحدهم.⁽²⁾

ثانياً: الشروط الخاصة بدعوى الإلغاء

على غرار الشروط العامة لقبول دعوى الإلغاء، هناك شروط خاصة يلتزم القاضي الإداري بمراعاتها عند النظر في الدعوى المرفوعة أمامه إلى حين الفصل فيها وتتمثل في:

- أن يكون القرار الإداري معيب بعيب عدم الاختصاص: يتمثل هذا الشرط بطلب إلغاء قرار إداري معيب بعدم الاختصاص، وهنا يكفي أن يستند الطاعن إلى مخالفة الإدارة في إصدار قراراتها القاعدة القانونية بغض النظر عن شكلها سواء كان نص دستوري أو قانوني وغيرها.⁽³⁾ وعليه فقد تبلغ مخالفة الإدارة لقواعد الاختصاص، حداً معيناً لدرجة تفقده الصفة الإدارية، حيث يتحول إلى مجرد عمل مادي لا قيمة له.⁽⁴⁾ و باعتبار القاضي الإداري هو صاحب الاختصاص الأصلي لرقابة مشروعية أعمال السلطات الإدارية، فهو

(1) - القانون العضوي رقم 01/98، الموافق لـ 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

(2) - المادتين 37 و38 من، قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(3) - فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 359.

(4) - كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 126.

الوحيد القادر على إثبات هذا العيب.⁽¹⁾ وغني عنه البيان، فإن دعوى الإلغاء لا ترفع إلا إذا كان القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص، على اختلاف درجة جسامته، سواء تعلق الأمر بعيب عدم الاختصاص البسيط الذي يؤدي إلى إلغاء هذا الأخير، أو عيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يترتب عليه إعدام القرار الإداري وكأنه لم يوجد أصلاً.⁽²⁾

الفرع الثاني: إجراءات رفع دعوى الإلغاء

تمر دعوى إلغاء قرار إداري مشوب بعيب عدم الاختصاص بعدة إجراءات، سواء تعلق الأمر بالمدعي باعتباره رافع الدعوى، أو بالهيئة المختصة بالنظر في الدعوى، وهي كما يلي:

أولاً: مرحلة التحقيق

يعتبر التحقيق وسيلة من وسائل الإثبات التي تسمح بعرض مجمل الوقائع المادية بصفة وجاهية، كونها تهدف إلى إقامة الدليل على واقعة أو وقائع معينة تحد من النزاع وفي غالب الأحيان يبادر بطلبها أحد الخصوم أو جميعهم، كما يمكن الأمر بها تلقائياً، وعليه فمباشرة دعوى قضائية ضد قرارات إدارية مشوبة بعيب عدم الاختصاص تسري من تاريخ التسجيل أمام الجهة القضائية المختصة، وعلى اعتبار أن القاضي المقرر هو أول من يستقبل العريضة الافتتاحية عن طريق محضر قضائي⁽³⁾، فله الحق في اللجوء إلى كافة الإجراءات التي من شأنها كشف حقيقة النزاع⁽⁴⁾، وهذا لا يتحقق إلا بتوافر مجموعة من الآليات القانونية ممثلة فيما يلي:

(1) - بوالشعور وفاء، مرجع سابق، ص 02.

(2) - عثمانى علي، مرجع سابق، ص 66.

(3) - عثمانى علي، مرجع سابق، ص 87، 88.

(4) - بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 317.

(1) الخبرة

إن الخبرة هي عبارة عن استشارة فنية يطلبها القاضي من تلقاء نفسه، أو بناءاً على طلب أحد الخصوم لمساعدته على الفصل فيها، فلا مجال للجوء إليها بالنسبة للمسائل القانونية، لأن محلها يقتصر على المسائل ذات الطبيعة الفنية دون سواها. (1) فالأساس القانوني لهذا الإجراء وارد في نص المادة 125 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاءت بأن: "الخبرة تهدف إلى توضيح واقعة مادية تقنية أو علمية محضة للقاضي". (2)

(أ) تعيين الخبير

للقاضي السلطة التقديرية في تعيين الخبير وله الحرية في اللجوء أو عدم اللجوء لهذا الإجراء، حتى في حالة طلب ذلك من أحد الخصوم، حيث يعين القاضي خبيراً واحداً أو عدة خبراء للقيام بمهمة معينة، ويحدد مهلة كل خبير لإيداع التقرير ويجب على القاضي أن يحلف اليمين أمام القاضي المعين في الحكم بالخبرة وتودع نسخة منه في ملف القضية. (3) وما تجدر الإشارة إليه أن المادة 128 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تضمنت البيانات الواجب توافرها في الأمر بالخبرة وهي تتمثل في: "عرض موجز للأسباب التي دفعتهم للجوء إلى الخبرة، وعند الاقتضاء تبرير تعيين عدة خبراء، بيان اسم ولقب وعنوان الخبير أو الخبراء المعينين مع تحديد التخصص، تحديد مهمة الخبير، تحديد أجل إيداع تقرير الخبرة بأمانة الضبط". (4)

(1) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات التقاضي و الإثبات في الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف للنشر و

التوزيع، مصر، 2008، ص 302.

(2) - المادة 125 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(3) - بوالشعور وفاء، مرجع سابق، ص 98، 99.

(4) - المادة 128 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ب) مصاريف الخبرة

يحدد القاضي الأمر بالخبرة مبلغ تسبيق على أن يكون هذا الأخير مقارب للمبلغ النهائي المحتمل لأتعاب الخبير، فإذا تعذر عليه مزاوله مهامه لأي سبب، يستبدل بغيره بموجب أمر على ذيل عريضة من القاضي الذي عينه.⁽¹⁾

(2) المعاينة

تعد المعاينة إجراء جوازي للقاضي الإداري، إذ بإمكانه الأمر به حتى ولو لم يطلبه الخصوم، وفي حالة ما إذا قدم الطلب من أحد الخصوم، يبقى القاضي محتفظا بسلطته التقديرية في الأمر به من عدمه.⁽²⁾ وبالرجوع إلى المادة 146 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي قضت بأن: " القاضي يحدد خلال الجلسة مكان ويوم وساعة الانتقال إلى المكان، ويدعو الخصوم إلى حضور العمليات، فإذا تقرر إجراء الانتقال إلى الأماكن من طرف تشكيلة جماعية، يمكن تنفيذه من قبل القاضي المقرر".⁽³⁾ فبالنظر إلى الهدف من إجراء المعاينة والانتقال إلى الأماكن، يكمن في الاطلاع على حقيقة النزاع عن قرب بواسطة الانتقال إلى مكان الواقعة ومعاينتها بصفته الشخصية دون الاستعانة بخبير، كونها أكثر تجسيدا للواقع وأقوى الأدلة التي يستند عليها القاضي الإداري مقارنة بالشهادة والكتابة.⁽⁴⁾ وبعد الانتهاء من إجراء المعاينة يحرر محضرا موقع عليه من قبل القاضي وكاتبه، ويودع لدى أمانة الضبط، للرجوع إليه عند الاقتضاء.⁽⁵⁾

(1) - بوالشعور وفاء، مرجع سابق، ص 100.

(2) - لحسين بن الشيخ آث ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، الطبعة السابعة، دار هومة للنشر والتوزيع الجزائر، 2008، ص 164.

(3) - المادة 146 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(4) - عثمان علي، مرجع سابق، ص 92.

(5) - لحسين بن الشيخ آث ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 165.

3) الشهادة

إن الشهادة كوسيلة من وسائل الإثبات، تعتمد على مختلف الأقوال التي يدلي بها غير الخصوم بما أدركوه بحواسهم أو أسمعهم، بخصوص واقعة معينة أو ظروف ارتكابها وتبعاً لذلك يمكن إصدار الحكم بشأن النزاع المطروح سواء بالإدانة أو البراءة.⁽¹⁾ وعليه لا يمكن اللجوء إلى سماع شهادة الشهود إلا لإثبات الوقائع التي تكون بطبيعتها قابلة للإثبات والتي يكون فيها التحقيق جائزاً ومفيداً للقضية.⁽²⁾ بحيث يدلي الشاهد بشهادته أمام المحكمة بعد تقديم اليمين شفاهاة أو كتابة عند الاقتضاء، ويتم تدوينها في محضر لتسهيل الإطلاع عليها من قبل الأطراف الغائبة.⁽³⁾ وعليه فإجراء الشهادة يخضع لشكليات معينة كتأدية الشهود شهادتهم على انفراد وبغير خصوم، وذكر جميع المعلومات المتعلقة به من هوية وعلاقته ودرجة قرابته أو مصاهرته، في الأخير تدون جميع أقواله في محضر.⁽⁴⁾

4) مضاهاة الخطوط

تتم عملية تحقيق الخطوط بواسطة خبراء فنيين في الخطوط يؤدون عملهم بتكليف وتحت إشراف المحكمة المختصة بالنظر في النزاع، فاللجوء إلى عملية تحقيق الخطوط من سلطات القاضي التقديرية ومن ثمة يكون بوسعه رفض طلبها من أحد أطراف الدعوى بشكل لا يكون فيه القاضي ملزم بإتباع رأي الخبير.⁽⁵⁾ وبالتالي فالآلية التي يستند عليها

(1) - الشثيوي سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي للنشر والتوزيع، مصر، 2007، ص 129.

(2) - بوعلي سعيد، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 279.

(3) - عثمان علي، مرجع سابق، ص 91.

(4) - بوسقيعة احسن، التحقيق القضائي، الطبعة السادسة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 82.

(5) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات التقاضي في دعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص 374.

القاضي للتحقق من صحة الأوراق غير الرسمية تكون بواسطة المضاهاة، فإذا أنكر الخصم في الدعوى الخط أو الإمضاء، الختم أو بصمة الإصبع، فالمضاهاة تستهدف الإقرار أمام القضاء بصحة الخط أو التوقيع الذي تتضمنها ورقة غير رسمية.⁽¹⁾

ونشير في هذا الصدد أن إجراء مضاهاة الخطوط يستند إلى عناصر المقارنة التي توجد بحوزة القاضي، ويمكن للقاضي أن يأمر الخصوم بتقييم الوثائق التي تسمح بإجراء المقارنة وذلك بإملاء منه على العناصر التالية:

- التوقيعات التي تتضمنها العقود الرسمية، الخطوط والتوقيعات التي سبق الاعتراف بها الجزء من المستند موضوع المضاهاة الذي تم إنكاره، ويؤشر القاضي على الوثيقة التي اعتمدت للمقارنة ثم الاحتفاظ بها مع المحرر محل النزاع، أو يأمر القاضي بإيداعها لدى أمانة الضبط.⁽²⁾

وبذلك فالكتابة تكتسي أهمية كبيرة لإثبات القرارات الإدارية المشوبة بعدم الاختصاص فالإدارة لا تتصرف إلا بموجب محررات مكتوبة، فقراراتها يجب أن تأخذ الطابع الكتابي وعليه لا يمكنها أن تحدد موقفها اتجاه الأفراد أثناء اتخاذها لإجراء معين إلا في صيغة مكتوبة.⁽³⁾

ثانياً: الفصل في دعوى الإلغاء

يجب على القاضي الإداري أن يفصل في الدعاوى الإدارية المشوبة بعدم الاختصاص، في ثلاث نقاط أساسية، عقد الجلسة ثم سير الجلسة وأخيراً إصدار الحكم.

(1) - علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ص 245، 246.

(2) - عثمان علي، مرجع سابق، ص 93.

(3) - لحسين بن الشيخ آث ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 261.

1) انعقاد الجلسة:

على غرار ما هو سائد بالنسبة للقضاء العادي، فإن الأصل في جلسات الهيئات القضائية الإدارية أن تكون علانية، الأمر الذي يقتضي قبل عقد الجلسة ضرورة إعداد جدول للقضايا وإعلانه، وتبدأ المرافعات بعقد الجلسة، سواء تعلق الأمر بالمحكمة الإدارية أو مجلس الدولة.⁽¹⁾

- كعقد الجلسة أمام المحكمة الإدارية: لقد قضت المادة 874 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه يحدد رئيس تشكيلة الحكم جدول كل جلسة أمام المحكمة الإدارية ويبلغ إلى محافظ الدولة.⁽²⁾ خلال هذه الجلسة يتم تحديد تاريخ الفصل في النزاع الإداري المطروح وإصدار الحكم وتبليغه لذوي الشأن.⁽³⁾ وفي ذات السياق، فقد نصت المادة 03 من القانون العضوي رقم 02/98 المتعلق بالمحكمة الإدارية على أنها: " يجب لصحة أحكامها أن تتشكل المحكمة الإدارية من ثلاث قضاة على الأقل من بينهم رئيس ومساعدان اثنان برتبة مستشار ".⁽⁴⁾

- عقد الجلسة أمام مجلس الدولة: تنص المادة 876 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: " يخطر جميع الخصوم بتاريخ الجلسة الذي ينادى فيه القضية، يتم الإخطار من طرف أمانة الضبط 10 أيام قبل تاريخ الجلسة. في حالة الاستعجال يجوز تقليص هذا الأجل إلى يومين بأمر من رئيس تشكيلة الحكم ".⁽⁵⁾

(1) - بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص ص 169، 168.

(2) - المادة 874 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(3) - كنعان نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص ص 370.

(4) - القانون العادي رقم 02/98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، جريدة الرسمية، عدد، 37 لسنة 1998.

(5) - المادة 876 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(2) سير الجلسة:

إن مجريات سير الجلسة وتدخلات مختلف الأطراف، إنما تكون وجوباً حسب ترتيبها فأول ما يقوم به القاضي الإداري هو تلاوة تقرير المستشار المقرر لإبداء الخصوم أو محاميهم ملاحظاتهم الشفوية، دعماً لمذكراتهم الكتابية عند الاقتضاء، كما يمكن الاستماع إلى أعوان الإدارة المعنية أو إلى أي شخص حاضر يرغب أحد الخصوم في سماعه، وفي حالة إذا ما قدم المدعي ملاحظاته الشفوية يمكن للمدعى عليه تقديم رأيه أثناء الجلسة، وفي الأخير يقوم محافظ الدولة بإبداء طلباته المحددة ضمن تقريره. (1)

(3) إصدار الحكم:

لقد أخضع المشرع القاضي الإداري عند إصداره للحكم، بشأن قرارات إدارية معينة بعدم الاختصاص، ضرورة مراعاة شكليات معينة من أجل إصدارها، هذا ما نلمسه في المادتين 275، 276 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي اشترطت في الحكم أو القرار البيانات الآتية: " الجهة القضائية التي أصدرته، أسماء وألقاب وصفات القضاة الذين تداولوا القضية، تاريخ النطق به، لقب واسم ممثل النيابة العامة عند الاقتضاء، اسم و لقب أمين الضبط الذي حضر مع تشكيلة الحكم ، أسماء وألقاب الخصوم وموطن كل منهم، وفي حالة الشخص المعنوي نذكر طبيعته وتسميته ومقره الاجتماعي، وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي أسماء وألقاب المحامين أو أي شخص قام بتمثيله أو مساعدة الخصوم، الإشارة إلى عبارة النطق بالحكم في جلسة علانية ". (2) كما أضافت المادة 277 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها: " لا يجوز النطق بالحكم إلا بعد

(1) - بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص 171.

(2) - المادتين 275، 276 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

تسببيه، ويجب أن يسبب الحكم من حيث الوقائع والقانون وأن يشار إلى النصوص المطبقة".⁽¹⁾

وفي الأخير ينطق القاضي بالحكم بمقتضاه يتحدد موقف القاضي سواء بالرفض أو القبول شكلا وموضوعا لدعوى موضوع الطعن.⁽²⁾

ثالثا : الطعن

إن الطعن في الأحكام الإدارية يقصد به عرضه على محكمة أعلى درجة من تلك التي أصدرته للمطالبة بإلغائه أو تعديله لمخالفته القانون، وتسمح هذه الطرق بإعادة النظر فيها لتدارك ما قد ينطوي عليها من أخطاء، وهنا نميز بين طريقتين للطعن، إما أن تكون طرق الطعن عادية، وقد تكون طرق الطعن غير عادية.⁽³⁾

1) طرق الطعن العادية :

لقد نظم المشرع هذه الطرق في قانون الإجراءات المدنية والإدارية واقتصرها على الاستئناف والمعارضة .

* الطعن بالاستئناف :

لقد عمد المشرع إلى تحديد الطعن بالاستئناف بالنظر إلى الغاية التي يراد تحقيقها والمتمثلة أساسا في مراجعة أو إلغاء الحكم الصادر عن المحكمة، ولقبول الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة وجب أن تتوافر هذه الأخيرة على شروط مهمة كالطاعن، الإجراءات بالإضافة إلى المواعيد وكذا الجهة المختصة.⁽⁴⁾

(1) - المادة 277 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(2) - بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص 176.

(3) - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، مصر، 1999، ص 611.

(4) - بعلي محمد الصغير، الوجيز في الإجراءات القضائية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 204.

فبالرجوع إلى نص المادة 949 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإنه: " يجوز لكل طرف حضر الخصومة أو استدعي بصفة قانونية ولو لم يقدم أي دفاع، أن يرفع استئناف ضد الحكم أو الأمر الصادر عن المحكمة الإدارية، ما لم ينص هذا القانون على خلاف ذلك ".⁽¹⁾ وأضافت المادة 950 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي حددت: " أجل استئناف الأحكام بشهرين، ويخفف هذا الأجل إلى 15 يوم بالنسبة للأوامر الاستعجالية ما لم توجد نصوص خاصة ".⁽²⁾

* المعارضة:

تعتبر المعارضة إحدى طرق الطعن العادية يمارسها الخصم المتغيب، تسمح بمراجعة الحكم أو القرار الغيابي.⁽³⁾ وعليه فإن أساس ومناط الطعن بالمعارضة هو غياب المدعى عليه، يطلب من خلاله مراجعة حكم أو قرار قضائي صادر عن المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، وترفع المعارضة خلال شهر واحد من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم أو القرار الغيابي.⁽⁴⁾

(2) طرق الطعن غير العادية :

تتمثل طرق الطعن غير العادية في التماس إعادة النظر والطعن بالنقض.

* التماس إعادة النظر :

يعتبر التماس إعادة النظر طريق غير عادي للطعن في القرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص، بحيث يخول لأطراف الخصومة الطعن لدى الجهة القضائية نفسها،

(1) - المادة 949 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(2) - المادة 950 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(3) - عثمان علي، مرجع سابق، ص 100.

(4) - بوحميده عطاالله، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 159.

فيما أصدرته من أحكام وقرارات.⁽¹⁾ لذلك نصت المادة 967 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بأنه: "يمكن تقديم التماس إعادة النظر في إحدى الحاليتين الآتيتين: إذا كشف أن القرار قد صدر بناء على وثائق مزورة قدمت لأول مرة أمام مجلس الدولة، إذا حكم على خصم بسبب عدم تقديم وثيقة قاطعة كانت محتجزة عند الخصم".⁽²⁾

* الطعن بالنقض:

إذا كانت القاعدة العامة أن قرارات المحكمة الإدارية يطعن فيها أساسا بالاستئناف إلا أن هناك حالات ينص فيها القانون على أن المنازعات التي تثار بشأنها تلك القرارات لا تقبل إلا الطعن بالنقض.⁽³⁾ كما هو الحال بالنسبة للمنازعات الانتخابية طبقا للقانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بالانتخابات.⁽⁴⁾

الفرع الثالث: مدى التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية بإلغاء القرار الإداري

إن الأحكام والقرارات تكون واجبة النفاذ بمجرد صدورها، إذ يتعين على الإدارة الالتزام بتنفيذ حكم أو قرار إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص، لأن في ذلك تكريس لدولة الحق والقانون، ومن هذا المنطلق سيتم التطرق إلى حالة التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص (أولاً)، ثم دراسة عدم التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها (ثانياً).

(1) - بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 246 .

(2) - المادة 967 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(3) - بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ص 260، 261.

(4) - القانون العضوي رقم 01/12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بقانون الانتخابات، جريدة رسمية، عدد، 01

لسنة 2012، مؤرخ في 14 جانفي 2012.

أولاً: التزام الإدارة بتنفيذ الحكم أو القرار القضائي بإلغاء قرار إداري مشوب بعدم الاختصاص

من أجل تنفيذ الإدارة للأحكام والقرارات الصادرة ضدها وجب على القاضي مراعاة قواعد معينة حتى تلتزم الإدارة بالتنفيذ وهي كما يلي:

(1) تبليغ الحكم القضائي للإدارة:

لقد نصت المادة 894 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: " يتم تبليغ الأحكام والأوامر إلى الخصوم في موطنهم عن طريق محضر قضائي ".⁽¹⁾ كما أضافت المادة 895 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: " يجوز بصفة استثنائية لرئيس المحكمة الإدارية أن يأمر بتبليغ الحكم أو الأمر إلى الخصوم عن طريق أمانة الضبط ".⁽²⁾ ومن خلال نص المادة يتضح أن تبليغ الحكم القضائي للإدارة من بين القواعد الهامة التي تلزم الإدارة على التنفيذ، فبمجرد تبليغها بالحكم تصبح هذه الأخيرة نافذة في حقها وبالتالي عليها تنفيذ الحكم أو القرار القضائي بإلغاء قرار معيب بعدم الاختصاص.

(2) أن يكون الحكم مهوراً بالصيغة التنفيذية :

ذلك أنه تلتزم الإدارة بتنفيذ القرار أو الحكم متى كان مهوراً بالصيغة التنفيذية، إذ أن النسخة التنفيذية هي التي تجعل الحكم أو القرار القضائي صالحاً للتنفيذ.⁽³⁾ فبالرجوع إلى المادة 601 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن الصيغة التنفيذية للأحكام الإدارية تتضمن ما يلي :

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تدعو وتأمّر الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي وكل مسؤول إداري آخر كل فيما يخصه، وتدعو وتأمّر كل

(1) - المادة 894 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(2) - المادة 895 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(3) - عثمان علي، مرجع سابق، ص 103.

المحضرين المطلوب إليهم، فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة ضد الخصوم أن يقوموا بتنفيذ هذا الحكم أو القرار.⁽¹⁾

3) منح آجالاً معقولة للتنفيذ :

إن التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام والقرارات بشأن إلغاء قرار إداري مشوب بعيب عدم الاختصاص، يكون إما التزاماً إيجابياً، أو التزاماً سلبياً، فبالنسبة إلى الالتزام الإيجابي فيكون بإلغاء قرار إداري وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل اتخاذ القرار الملغى، بهدف اتخاذ التدابير اللازمة لإصلاح الأوضاع.⁽²⁾ ونكون بصدد التزام سلبى عند رفض الإدارة تنفيذ القرار الملغى وهذا الالتزام يقتضي امتناع الإدارة عن إصدار القرار الملغى بنفس منطوقه الذي صدر فيه أو إصداره بنفس مضمون القرار الملغى.⁽³⁾

ثانياً: عدم التزام الإدارة بتنفيذ الحكم أو القرار القضائي بإلغاء قرار إداري:

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم أو قرار قضائي قضى بإلغاء قرار إداري معيب، يعد بمثابة خطأ مرفقي يترتب مسؤولية الإدارة ومن حق المتقاضى اللجوء إلى القضاء والمطالبة بالتعويض، سواء تعلق الأمر بسلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة، أو بالحكم بالغرامة التهديدية.

1) سلطة القاضي في توجيه أوامر للإدارة:

إستحدث قانون الإجراءات المدنية والإدارية سلطات جديدة للقاضي الإداري في حالة عدم التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، على خلاف ما كان سائداً سابقاً، الذي حضر على القاضي الإداري صلاحية توجيه أوامر للإدارة على أساس أن تدخل القاضي الإداري في أعمال الإدارة يمس بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ

(1) - المادة 601 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(2) - بوحميده عطاالله، مرجع سابق، ص 333.

(3) - عثمانى علي، مرجع سابق، ص 104.

المشروعية⁽¹⁾. وبذلك فسلطة القاضي الإداري في هذا المجال تتحدد بثلاثة عناصر أساسية، فمن ناحية أولى ليس للقاضي أن يمارس هذه الصلاحية من تلقاء نفسه وإنما يجب أن يطلب ذلك من صاحب الشأن، ومن جهة ثانية فإن القاضي الإداري مقيد بضرورة توجيه أمر للإدارة متى استلزم تنفيذ الحكم اتخاذ تدبير معين وأخيراً فإنه ليس للقاضي أن يأمر الإدارة بالرجوع عن القرارات الإدارية التي نشأت عن القرار الإداري التنظيمي المحكوم بإلغائه.⁽²⁾

2) الحكم بالغرامة التهديدية:

إذا كانت سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة تستهدف توضيح ما يقع على الإدارة من التزامات ناتجة عن الحكم القضائي بإلغاء قرار إداري معيب بعدم الاختصاص، فإن الغرامة التهديدية تستهدف بشكل مباشر إكراه الإدارة على تنفيذ هذه الأوامر ومن ثمة فهي تظهر كجزاء لعدم التزام الإدارة على تنفيذ هذه الأوامر.⁽³⁾ ومن هذا المنطلق يمكن تعريفها بأنها عبارة عن عقوبة مالية تبعية ومحتملة، تحدد بصفة عامة بمبلغ معين من المال عن كل يوم تأخير بهدف تجنب عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري أو التأخير في تنفيذها.⁽⁴⁾

انطلاقاً من التعريف أعلاه نستخلص خصائص ومميزات الغرامة التهديدية، والتي يمكن حصرها في النقاط التالية:

(1) - بن عائشة نبيلة، تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص ص 95، 96.

(2) - عدو عبد القادر، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 130.

(3) - المرجع نفسه، ص 151.

(4) - عثمان علي، مرجع سابق، ص 106.

- أن تكون الغرامة التهديدية ذات طابع تهديدي، بهدف التغلب على الموقف السلبي الذي تتخذه الإدارة نتيجة إصدار القاضي حكماً يقضي بإلزامها على تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة بشأنها.

- الغرامة التهديدية ذات طابع مؤقت، يعني أنها لا تكون واجبة التنفيذ حتى وإن صدرت عن محكمة آخر درجة، فعلى القاضي الذي أمر بالتهديد المالي بعد تحديد موقف الإدارة إما بعدم التنفيذ الكلي أو الجزئي للالتزام أو التأخر في التنفيذ، أن ينظر في هذا الأمر مرة أخرى لتحديد المبلغ النهائي.⁽¹⁾

- الغرامة التهديدية ذات طابع تحكيمي، بمعنى على القاضي أن يقدر المبلغ تقديراً تحكيمياً لا يتقيد فيه إلا بمراعاة القدر الذي يعتبره محققاً للغاية من اللجوء إلى الغرامة التهديدية والمتمثلة في إجبار الإدارة على التنفيذ.⁽²⁾

المطلب الثاني: دعوى التعويض

تعتبر دعوى التعويض أهم صورة من صور القضاء الكامل التي تتسع فيها سلطات القاضي الإداري لتشمل إضافة إلى إلغاء قرار غير مشروع، تعويض الضرر الناشئ عن نشاط الإدارة، بمقتضاها تتقرر مسؤولية الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بالأفراد فعدم المشروعية شرطاً ضرورياً للحكم بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، فإذا كان قضاء الإلغاء يعمل على حماية حقوق الأفراد بإلغائه للقرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص فإن قضاء التعويض يكمل هذه الحماية عن طريق جبر الأضرار، وعلى هذا الأساس يمكن تعريفها بأنها تلك الدعوى التي يرفعها المدعي أمام القضاء للمطالبة بالتعويض، نتيجة ضرر لحقه من عمل الإدارة، ونظراً لأهمية هذه

(1) - بوالشعور وفاء، مرجع سابق، ص ص 125، 126.

(2) - المرجع نفسه، ص 127.

الدعوى سيتم التطرق إلى شروط قبول دعوى التعويض (فرع أول) ثم دراسة إجراءات رفع دعوى التعويض (فرع ثاني).

الفرع الأول: شروط قبول دعوى التعويض

تخضع ممارسة دعوى القضاء الكامل لمجموعة من الشروط نص عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية سواء تعلق الأمر بالشروط العامة (أولاً) والشروط الخاصة (ثانياً).

أولاً: الشروط العامة لدعوى التعويض

تقتضي دراسة دعوى التعويض بيان الشروط العامة التي تشترك فيها مع باقي الدعاوى الإدارية الأخرى، والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

1) شرط الصفة

يقصد بهذا الشرط أن ترفع دعوى التعويض من صاحب المركز القانوني الذاتي أو الحق الشخصي المكتسب شخصياً أو بواسطة نائبه أو وكيله القانوني، بمعنى أن يكون المدعي هو نفسه صاحب الحق الذي اعتدي عليه، أما بالنسبة للمدعى عليه، فيجب أن يكون هو الشخص الذي يوجد الحق في مواجهته هذا بالنسبة للأفراد، أما الصفة بالنسبة للسلطات الإدارية المختصة فيجب أن ترفع دعوى التعويض من أو على السلطات الإدارية المختصة، صاحبة الصفة القانونية للنقاضي باسم ولحساب الإدارة العامة.⁽¹⁾ وبذلك يجب على القاضي الإداري المختص أن يتحقق من خلال مصادر النظام القانوني الإداري في الدولة لتقرير وجود أو عدم وجود الصفة القانونية للنقاضي.⁽²⁾ فهناك جانب

(1) - صالحى عبد الفتاح، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير مشروعة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص 69، 70.

(2) - بلعاش شيراز، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص 44، 45.

من الفقه يري أن الصفة وشرط المصلحة هما شرطا واحدا، غير أن المشرع الجزائري فصل بينهما وهذا ما نلمسه في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السالفة الذكر، حيث أن الصفة تتميز عن المصلحة عندما يكون المدعي نائبا عن غيره وهنا نستخلص أن الصفة هي مباشرة الشخص لإجراءات التقاضي إما بنفسه، أي أن تكون له صفة مكتسبة تلقائيا، أو عن طريق ممثله القانوني أي بموجب نص قانوني كتمثيل القاصر.⁽¹⁾

(2) شرط المصلحة

تعد المصلحة شرط لقبول دعوى التعويض ضد القرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص، فهي تستند إلى حق لشخص اعتدي عليه من جانب الإدارة العامة، نتيجة إصدارها لقرارات إدارية غير مشروعة، تسببت في إلحاق أضرار بالأفراد.⁽²⁾ ومن الأمور المسلم بها، فإن شرط المصلحة يتحقق من وقت رفع دعوى المطالبة بالتعويض إلى حين الفصل في الدعوى، فعندما يتدخل القاضي الإداري لتقدير شرعية القرارات المعيبة بعدم الاختصاص، يفحص مدى توافر المدعي على المصلحة من رفع هذه الدعوى، فإذا ثبت ذلك يثير القاضي من تلقاء نفسه انعدام المصلحة من هذه الدعوى. والهدف من هذا الشرط إثبات وجود علاقة تبعية بين المدعي والمدعى عليه، وهذا حتى لا تتحول الدعاوى القضائية ومنها دعوى التعويض الإداري إلى دعاوى شعبية يرفعها من يشاء، وكل هذا يؤدي إلى الإخلال بعملية سير الوظيفة الإدارية والمرفق العام.⁽³⁾

(1) - صالحى عبد الفتاح، مرجع سابق، ص 70.

(2) - نداء محمد أمين، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات غير مشروعة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط، 2010، ص ص 41، 42.

(3) - لحوارش ياسين، زغلامي رمزي، دعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص منازعات إدارية كلية الحقوق، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2013، ص 73.

بالإضافة إلى ذلك يتطلب شرط المصلحة في دعوى التعويض مثله مثل باقي الدعاوى الأخرى أن تكون المصلحة شخصية وقانونية وأن تكون قائمة، فلا يعتد بالمصلحة إذا انتفت فيها هذه الشروط.⁽¹⁾

3) شرط الميعاد

دعوى التعويض هي دعوى قضائية يشترط لرفعها ومباشرتها شرط المدة، ونظرا لما تكتسبه من أهمية لتدعيم استقرار الحقوق والمعاملات الناشئة عن الأعمال الإدارية لضمان حسن تسيير الإدارة العامة، فهو شرط وجوبي وإلزامي يأخذ بعين الاعتبار لتعلقه بالنظام العام، فلا يجوز الاتفاق على مخالفته من قبل أي شخص كان أو أية هيئة أخرى. فبالرجوع إلى نص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السالفة الذكر، فقد حددت 04 أشهر كأجل للطعن سواء أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.⁽²⁾

ومن خلال نص المادة يتضح، أن مدة الميعاد المقررة لرفع دعوى التعويض ضد القرارات المعيبة بعدم الاختصاص، هي محددة بأجل أربعة أشهر، وعليه لا يجوز الطعن أمام الجهات القضائية الإدارية عند فوات الأجل المحدد، بحيث لا يحسب اليوم الأول والأخير وإذا صادف اليوم الأخير يوم عطلة يمتد إلى اليوم الموالي.⁽³⁾ غير أنه يستثنى من ذلك بعض الحالات الواردة في المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاءت بما يلي: " تتقطع آجال الطعن في الحالات الآتية: الطعن أمام جهة قضائية

(1) - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1998، ص 625.

(2) - بلعاش شيراز، مرجع سابق، ص ص 37، 38.

(3) - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ص ص 606، 607.

إدارية غير مختصة، طلب المساعدة القضائية، وفاة المدعي أو تغيير أهليته، القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ".⁽¹⁾

4) شرط القرار السابق:

يقصد بفكرة وجود القرار الإداري السابق كشرط لقبول دعوى التعويض، ضد القرارات المشوبة بعدم الاختصاص، قيام الشخص المضرور من نشاط الإدارة الغير مشروع باستشارة السلطات الإدارية المختصة بواسطة تقديم شكوى أو تظلم إداري، وفقا للإجراءات القانونية المقررة قانونا، ومطالبتها بتقديم التعويض كاملا وعادلا للأفراد، من أجل جبر الضرر وإصلاح الأوضاع القانونية.⁽²⁾ فلا يجوز للمدعي أن يخاصم الإدارة أمام القضاء، إلا بعد أن يطلب منها التصريح عن رغبتها في الدخول معه في نزاع قضائي، وبعد ذلك ترفع الدعوى القضائية تحت شكل احتجاج ضد قرار إداري معيب بعدم الاختصاص، ورفضت الإدارة منح التعويض للأفراد الذين تضرروا من جراء أعمالها غير المشروعة.⁽³⁾

ومن أبرز هذه الشكليات المطلوبة في الطلب ما يلي:

- يجب أن يقدم الطلب من الشخص المعني، أي صاحب الحق الذي أصابه الضرر من نشاط الإدارة، وفي حالة ما إذا قدم من قبل النائب أو وكيله فيجب عليه إثبات صفة كل واحد منهم.

يجب أن يكون الطلب مكتوب ومثبت التاريخ، وإذا أرسل بواسطة البريد، عليه بإعلامهم بذلك، لأن ذلك يأخذ بعين الاعتبار في مجال الإثبات، وكذا يجب أن ينصب

(1) - المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(2) - عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 269.

(3) - لحسن بن الشيخ آث ويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر

2007، ص 30.

مضمون ومحتوى الطلب على طلب التعويض لا غيره، لجبر الأضرار الناجمة عن العمل الإداري، بصورة واضحة ودقيقة، لأن مضمون الطلب المقدم للسلطات الإدارية المختصة لإصدار قرار، يتعين أن يتطابق مع مضمون عريضة دعوى التعويض، على اعتبار أن السلطات الإدارية المختصة، هي وحدها المؤهلة قانوناً لاتخاذ القرارات القضائية بطلب التعويض. فإذا أخطأ صاحب الطلب في تحديد السلطة الإدارية المختصة ووجهه إلى سلطة غير مختصة، فإن ذلك يؤثر سلباً على الدعوى.⁽¹⁾

وفي ذات السياق، يجب التفرقة بين صورتين لصدور القرار السابق، حالة الرد الصريح للسلطات الإدارية المختصة، وكذا حالة سكوت الإدارة على طلب المضرور.

أ) حالة الرد الصريح على طلب المضرور:

ومفاد ذلك أن تفصح الإدارة بشكل مباشر بردها إما بالإيجاب أو بالرفض بصفة كلية أو جزئية على طلب المضرور، والمتمثل في التعويض عن الأضرار التي لحقت بالأفراد وعلى هذا الأساس يتحدد موقف الإدارة بخصوص الطلب المقدم، وبالتالي يتم تحديد بداية تاريخ الميعاد المقرر قانوناً لقبول دعوى التعويض.⁽²⁾

ب) حالة سكوت الإدارة:

بحيث يقدم الطلب من الشخص المضرور إلى السلطات الإدارية المختصة، يطالب فيه بحصوله على التعويض الكافي لجبر الضرر الذي أصابه من أعمال الإدارة العامة، وفي حالة سكوت الإدارة عن الرد في المدة الزمنية المحددة قانوناً، فهذا دليل واضح على رفضها الطلب المقدم.⁽³⁾

(1) - عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص ص 287، 288.

(2) - المرجع نفسه، ص 291.

(3) - المرجع نفسه، ص 291.

ثانياً: الشروط الخاصة بدعوى التعويض:

لتحديد وتوضيح عملية تطبيق دعوى التعويض يتعين دراسة الشروط الخاصة بها على حساب باقي الدعاوى الإدارية الأخرى وهي كما يلي:

(1) الضرر:

لا يمكن الحكم بالتعويض عن فعل لا يترتب ضرراً، حتى ولو كان هذا الفعل خطأ ومن ثمة فإن الضرر يعد شرطاً أساسياً لقيام المسؤولية الإدارية، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري فلا يجوز تحميل الإدارة مسؤولية التعويض إذا انتفى الضرر، لأن الضرر هو أساس الحكم بالتعويض، وفي ذات السياق فالمشروع اشترط في الضرر الذي يصلح أساساً للتعويض ضرورة توافر بعض العناصر الأساسية، كأن يكون الضرر ناجم عن عمل من أعمال الإدارة العامة بمعنى تقوم مسؤولية الإدارة بالتعويض إذا كان ذلك الضرر منسوب للإدارة العامة بحد ذاتها.⁽¹⁾ وكذا أن يكون الضرر مباشراً ولهذه القاعدة أهمية كبيرة بحيث لا يعوز ضرراً إلا إذا كان عمل أو نشاط الإدارة هو السبب المباشر في حدوثه، ويرفض القاضي الإداري طلب التعويض للضرر الذي يكون غير مباشر أو بعيد عن نشاط الإدارة.⁽²⁾ بالإضافة إلى ذلك يجب أن يكون الضرر محققاً ومؤكداً وبالتالي فلا مجال لقيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن ضرر احتمالي على اعتبار أن الضرر الاحتمالي لا يصلح أساساً للتعويض.⁽³⁾ وبناءً على ما سبق ذكره فإن القاضي الإداري لا يقضي بالتعويض إلا في حدود ما طلبه المضرور دون زيادة أو نقصان حتى لا تتحول هذه الدعوى إلى وسيلة لإثراء المضرور بلا سبب.⁽⁴⁾

(1) - نداء محمد أمين أبو الهوى، مرجع سابق، ص ص 103، 104.

(2) - خلوفي رشيد، قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011 ص 112.

(3) - نداء محمد أمين أبو الهوى، مرجع سابق، ص 106.

(4) - صالحى عبد الفتاح، مرجع سابق، ص 84.

2) عدم تقادم الحق في دعوى التعويض

يشترط في دعوى التعويض ألا يكون الحق المكتسب قد انقضى بمدة التقادم المقررة في القانون، أي أن يكون موجوداً وقائماً وحالاً، لأن سقوطه وانعدامه بسبب التقادم يؤدي إلى انعدام وجود دعوى التعويض التي تحميه، ويؤكد القضاء الإداري أنه لا يلتزم بتطبيق النصوص المدنية في التقادم أيما كان مجال تطبيقها إلا إذا وجد نص خاص يقضي بذلك لأن هناك اعتبارات وأسس قانونية وعملية تجعل من قواعد القانون العادي المتعلقة بتقادم الحقوق أكثر صلاحية وحجية في تطبيقها على تقادم الحقوق ودعوى التعويض في المسؤولية الإدارية.⁽¹⁾

الفرع الثاني: إجراءات رفع دعوى التعويض

تعتبر دعوى التعويض من الدعاوى الإدارية التي تكتسي أهمية كبيرة في إصلاح الأوضاع القانونية التي تلحق بالأفراد، لذلك قيدها المشرع بمجموعة من الإجراءات لا بد من مراعاتها عند نظر الدعوى، إلى حيث الفصل في موضوع النزاع وهي كما يلي:

1) مرحلة إعداد عريضة دعوى التعويض

إن مباشرة دعوى التعويض ضد قرار إداري معيب بعدم الاختصاص، تكون بموجب عريضة مكتوبة موقع عليها من طرف المدعي أو محاميهم المنخرط في منظمة المحامين وتتضمن هذه العريضة اسم ولقب وعنوان كل من المدعي والمدعى عليه، ذكر الجهة القضائية المختصة، عرض موجز للوقائع والأسس القانونية التي يتم الاستناد عليها، نسخة من القرار الإداري الذي طعن فيه، وكذا كافة الوثائق والبطون والإجابات،

(1) - لحوارش ياسين، زغلامي رمزي، مرجع سابق، ص 83، 84.

والمذكرات المقدمة موقع عليها من طرف السلطات الإدارية المختصة، وفي الأخير تقدم عريضة دعوى التعويض في نسخ تتعدد بتعدد المدعى عليهم.⁽¹⁾

2) مرحلة تقديم ملف دعوى التعويض

بعد الانتهاء من إعداد العريضة يتم إيداعها من طرف المدعي أو من ينوبه قانونا لدى كتابة الضبط للجهة القضائية مقابل وصل يثبت تسجيلها في سجلات الدعاوى بعد دفع رسومها القضائية، حيث يقوم كاتب الضبط بتسجيل عريضة الدعوى في سجل خاص وترتب وترقم وفقا لترتيبها من حيث تاريخ الاستلام، مع بيان أسماء وألقاب الطرفين وعنوانهم وكذا الإشارة إلى رقم القضية وتاريخ الجلسة. ثم يقوم كاتب الضبط بإرسال العريضة إلى رئيس المحكمة الإدارية خلال مدة غير محددة، أو إلى رئيس مجلس الدولة خلال 08 أيام من تاريخ إيداعها، الذي يقوم بإحالة العريضة إلى رئيس تشكيلة المحكمة أو رئيس الغرفة المختصة بمجلس الدولة تبعا لطبيعة وموضوع الطعن، ليقوم هذا الأخير بالإجراءات اللازمة لتحضير ملف دعوى التعويض.⁽²⁾

3) مرحلة تحضير ملف دعوى التعويض

بعد تسلم عريضة الدعوى، يقوم رئيس المحكمة الإدارية بتعيين القاضي المقرر ليضطلع بعملية تحضير ملف دعوى التعويض. الذي يبدأ بمحاولة الصلح بين المدعي والسلطات الإدارية بصفتها مدعى عليها، خلال أجل 03 أشهر أمام القضاء الإداري المختص.⁽³⁾ ففي حالة ثبوت الصلح بين الطرفين فقد نصت المادة 973 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بأنه: " إذا حصل صلح يحرر رئيس تشكيلة الحكم محضرا،

(1) - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص ص 630-631.

(2) - لحوارش ياسين، زغلامي رمزي، مرجع سابق، ص ص 83، 84.

(3) - المرجع نفسه، ص 84.

يبين فيه ما تم الاتفاق عليه، ويأمر بتسوية النزاع أو غلق الملف، ويكون هذا الأمر غير قابل لأي طعن".⁽¹⁾ بمفهوم المخالفة، إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق صلح، يحرر محضرا يقضي بعدم إمكانية الصلح بين طرفي النزاع. وهنا يقوم القاضي المقرر بتبليغ العريضة إلى المدعى عليه. على أن يكون الرد على شكل نسخ تتعدد بتعدد الخصوم في الدعوى وذلك في الآجال القانونية المحددة قانونا.⁽²⁾

4) مرحلة المرافعات والمحاكمة

عند إتمام ضبط ملف قضية دعوى التعويض، تبدأ المرافعة والحكم بتلاوة تقرير القاضي المقرر الذي يجب أن يتضمن سرد للوقائع ومضمون دفاع الأطراف وطلباتهم كغيرها، وهو ما يتشابه مع إجراءات المرافعة والمحاكمة في دعوى الإلغاء، بحيث تكون هذه الجلسة علنية، فبالرجوع إلى نص المواد من 884 إلى 887 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي حددت كيفية سير الجلسة أمام الهيئات القضائية، وتكون مجريات سيرها وتدخلات الأطراف وجوب حسب ترتيب معين، تلاوة تقرير القاضي المقرر، أداء الخصوم أو محاميهم ملاحظاتهم الشفوية وغيرها من البيانات الأخرى. وبما أن إدارة الجلسة يتولاها رئيس تشكيلة الحكم فإن له مهمة تسييرها بتنظيم وتوجيه المناقشات والمرافعات.⁽³⁾

ووفقا لما نصت عليه المادة 08 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها: " تتم المناقشات والمرافعات باللغة العربية ".⁽⁴⁾

(1) - المادة 973 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(2) - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 633.

(3) - صالح عبد الفتاح، مرجع سابق، ص ص 76، 77.

(4) - المادة 08 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثم تجرى المداولة بعد قبل باب المرافعة، وذلك وفقا للقواعد التي تحقق عدالتها وتضمن حقوق الخصوم.⁽¹⁾ وأخيرا يصدر الحكم أو القرار الفاصل في النزاع المطروح ويبلغ مضمون القرار إلى جميع أطراف الدعوى من قبل المحضر القضائي من أجل اطلاعه على منطوق الحكم.⁽²⁾

(1) - صالحى عبد الفتاح، مرجع سابق، ص 77.

(2) - عوابدى عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 637.

الأختامه

الخاتمة:

وفي الأخير نخلص إلى القول بأن القرار الإداري لا يستوي ولا يستقيم إلا بوجود ركن الاختصاص الذي يكتسي أهمية كبيرة لتأثيره على العمل الإداري، فهو الصلاحية التي تتمتع بها السلطة الإدارية للقيام بعمل من الأعمال القانونية، وبذلك فجميع هيئات الدولة تخضع لقواعد الاختصاص، ويتولى الدستور أو القانون أو التنظيم تحديد هذا الاختصاص، وبناءً على هذه القواعد يجب على كل هيئة الالتزام بنطاق الاختصاص المقرر لها قانوناً، فإذا صدر قرار من هيئة أو عضو غير مختص بإصداره، فإنه يؤدي إلى عدم مشروعية هذا القرار ويصبح مشوباً بعيب عدم الاختصاص، مما يجعله عرضة للرقابة القضائية أمام الجهات القضائية المختصة، بحيث ساهم القضاء الإداري من خلال رقابته على أعمال السلطات الإدارية في إرساء مبدأ المشروعية، بما يكفل تحقيق التوازن بين السلطة الإدارية وممارستها لوظائفها وتمتعها بامتيازات السلطة العامة من جهة، وبين الأفراد في المجتمع من خلال حماية حقوقهم، فدور القاضي الإداري يقتصر بالدرجة الأولى على تقويم أعمال الإدارة وتصرفاتهم إذا ما تجاوزت الإدارة حدود الاختصاص المخول لها قانوناً، مما يساعد أجهزتها المختلفة على القيام بوظائفها على أكمل وجه.

وعليه فالنتائج التي يمكن استنباطها من خلال هذه الدراسة تتمثل في الآتي:

*- ركن الاختصاص في القرار الإداري يرتبط بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية وبالتالي لا يجوز لأي سلطة الاعتداء على اختصاصات سلطة أخرى، لأن المشرع وضع الحد الفاصل بين الاختصاص في نطاق السلطة الواحدة.

*- يعد ركن الاختصاص هو الركن الوحيد المتعلق بالنظام العام.

- *- المشرع هو الذي تولى بنفسه تنظيم ووضع قواعد الاختصاص، مما لا يترك مجالاً للشك أو التلاعب.
 - *- السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة أمر لازم لحسن سير العمل الإداري وضمان سير المرفق العام.
 - *- القرار الإداري لا يمكن أن يستند إلى سلطة مقيدة وتقديرية بصفة مطلقة، بحيث أنه هناك عناصر للتقدير وأخرى للتقييد.
 - *- المشرع استحدث أساليب جديدة لتخفيف العبء عن السلطة المركزية متمثلة في التفويض، الحلول، الإنابة.
 - *- يعتبر عيب عدم الاختصاص سبب من أسباب الحكم بالإلغاء.
 - *- أهمية التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط تكمن في أن القرار المعيب بعدم الاختصاص الجسيم يؤدي إلى إعدامه على خلاف القرار الإداري المشوب بعدم الاختصاص البسيط يؤدي إلى الإلغاء.
 - *- منح سلطات واسعة للقاضي في نظر دعوى الإلغاء بهدف تحقيق العدالة، لأن الطرفين المتنازعين غير متكافئين.
 - *- تعتبر دعوى التعويض جزاء لقيام مسؤولية الإدارة عن الأضرار اللاحقة بالأفراد.
- وبناء على ما جاء من نتائج أعلاه، توصلنا إلى بعض الاقتراحات والتوصيات التي نراها ضرورية لذلك وهي كما يلي:

- *- ضرورة استعمال الإدارة لسلطتها بالقدر المسموح حتى لا تتعسف في استعمالها على حساب حقوق وحرريات الأفراد.
- *- زيادة الوعي لدى الإدارة والأفراد وواجبها في التنفيذ، وعدم تماديها في إنكار الشيء المقضي فيه.
- *- العمل قانوناً على إلزام الإدارة باحترام قواعد الاختصاص، لأن المشرع هو من تولى تنظيم أحكامه.
- *- تفعيل دور القاضي الإداري أكثر بتوسيع اختصاصاته لا سيما فيما يتعلق بتوجيه أوامر للإدارة.
- *- التوسيع من إجراءات الإثبات التي يعتمد عليها القاضي الإداري، وينطبق الأمر على وسيلة التسجيل السمعي البصري التي لم تحضى باهتمام كبير من جانب المشرع.
- *- ضرورة إصدار تشريع يعيد النظر في السلطات الواسعة الممنوحة للإدارة والتي تؤدي إلى خرق الإدارة لمبدأ المشروعية.
- *- ضرورة تنظيم التفويض، الحلول والإنابة في الاختصاص بموجب قانون خاص.

فائمة المراجع

أولاً: الكتب

- 1- إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
- 2- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 3- بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 4- بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 5- بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 6- بعلي محمد الصغير، الوجيز في الإجراءات القضائية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 7- بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 8- بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 9- بن عائشة نبيلة، تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

- 10- بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 11- بوسقيعة أحسن، التحقيق القضائي، الطبعة السادسة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2006.
- 12- بوضرسة عبد الوهاب، الشروط العامة لقبول الدعوى بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 13- بوضياف عمار، دعوى الإلغاء، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 14- بوضياف عمار، القرارات الإدارية (دراسة تشريعية، فقهية، قضائية)، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 15- بوعلي سعيد، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر والتوزيع الجزائر، 2014.
- 16- بو عمران عادل، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى للنشر والتوزيع الجزائر، 2011.
- 17- بوفلجة عمري، قضاء الإلغاء في الجزائر، المكتبة المصرية للنشر والتوزيع، مصر 2010.
- 18- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997.

- 19- خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن.
- 20- خلوفي رشيد، قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 21- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، مصر، 2004.
- 22- سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، مصر 2011.
- 23- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، مصر، 1999.
- 24- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2006.
- 25- شتيوي سعد، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي للنشر والتوزيع، مصر، 2007.
- 26- شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دار الفكر الجديدة للنشر والتوزيع، مصر، 2007.
- 27- طاهري حسين، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

- 28- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي للنشر والتوزيع، مصر، 2002.
- 29- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي للنشر والتوزيع، مصر، 2007.
- 30- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القانوني للإصدارات القانونية، مصر، 2008.
- 31- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، مصر، 2008.
- 32- عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، لبنان، 1999.
- 33- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2012.
- 34- عدو عبد القادر، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 35- عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 36- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للنشر والتوزيع الجزائر، 2009 .

- 37- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.
- 38- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- 39- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، مصر، 2009.
- 40- عمرو عدنان، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، مصر 2004.
- 41- عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1984.
- 42- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1998.
- 43- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 44- عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية، مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 45- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

- 46- فكري فتحي، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، شركة ناس للنشر والتوزيع مصر، 2003.
- 47- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- 48- قريطم عيد، التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2011.
- 49- كنعان نواف، إتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 50- كنعان نواف، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2009.
- 51- كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 52- لحسين بن الشيخ اث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 53- لحسين بن الشيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- 54- لحسين بن الشيخ اث ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، الطبعة السابعة دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.

- 55- لحسين بن الشيخ اث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية(وسائل المشروعية)، الطبعة الرابعة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 56- لحسين بن الشيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 57- لعشب محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1994.
- 58- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، مصر، 1999.
- 59- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار منشأة للنشر والتوزيع، مصر، 2000.
- 60- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الجزء الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، 2003.
- 61- محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، دار الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- 62- محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري(دراسة مقارنة)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.

ثانيا: المذكرات

أ- مذكرات الماجستير:

1- بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة 2010.

2- خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2001.

3- زهير أحمد قدورة، ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثاره على العمل الإداري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط 2012.

4- عثمانى علي، رقابة القاضي الإداري في الجزائر على ركن الاختصاص في القرار الإداري مذكرة للحصول على شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2013.

5- قاسي الطاهر، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.

6- قتال منير، القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

7- كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011.

8- نداء محمد أمين، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات غير مشروعة، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2010.

ب- مذكرات الماستر:

1- بلعاش شيراز، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مذكرة للحصول على شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.

2- صالح عبد الفتاح، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير مشروعة، مذكرة للحصول على شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012.

3- فلول حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماستر، قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.

4- حوارش ياسين، زغلامي رمزي، دعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض)، مذكرة للحصول على شهادة الماستر في القانون العام، تخصص منازعات إدارية، كلية الحقوق جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2013.

ثالثا: المجالات

1- أمير حسن جاسم، "نظرية الظروف الإستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة"، مجلة جامعة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد 14، عدد 08، لسنة 2007.

2- بودريوه عبد الكريم، "جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية" (درجات البطلان في القرارات الإدارية)، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، 2004.

3- كربول منور، "مفهوم التفويض الإداري"، مجلة الدراسات القانونية، دار القبة للنشر والتوزيع، عدد 02، الجزائر، 2002.

رابعاً: النصوص القانونية

أ- النصوص التشريعية:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07-04-1996، جريدة رسمية، عدد 76، الصادرة في 08-12-1996، معدل ومتمم.

2- قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30-05-1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وسيره، جريدة رسمية، عدد 37، صادرة في 01-06-1998.

3- قانون عادي رقم 98-02، مؤرخ في 30-05-1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية جريدة رسمية، عدد 37، لسنة 1998.

4- قانون عضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12-01-2012، يتعلق بقانون الانتخابات جريدة رسمية، عدد 01، لسنة 2012، مؤرخ في 14-01-2012.

5- قانون رقم 90-29، مؤرخ في 01-12-1990، يتعلق بتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 52، لسنة 1990.

6- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25-02-2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية، عدد 21، لسنة 2008.

7- قانون رقم 10-11، مؤرخ في 02-07-2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية، عدد 37، صادرة في 03-07-2011.

8- قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21-02-2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية، عدد 12، لسنة 2012.

ب- النصوص التنظيمية:

1- مرسوم رئاسي رقم 44-92، مؤرخ في 09-02-1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، جريدة رسمية، عدد 10، لسنة 1992.

2- مرسوم رئاسي رقم 240-99، مؤرخ في 27-10-1999، يتعلق بسلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، جريدة رسمية، عدد 76، صادرة في 31-11-1999.

3- مرسوم تنفيذي رقم 131-88، مؤرخ في 04-07-1988، ينظم علاقات الإدارة والمواطن، جريدة رسمية، عدد 27، سنة 1988.

4- مرسوم تنفيذي رقم 99-90، مؤرخ في 27-03-1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، جريدة رسمية، عدد 13، سنة 1990.

5- مرسوم تنفيذي رقم 51-90، مؤرخ في 06-02-1990، يحدد كيفية تطبيق المادة 28 من القانون 87-19، مؤرخ في 08-12-1987، والذي يضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية ويحدد حقوق المنتفعين وواجباتهم، جريدة رسمية عدد 06، لسنة 1990.

6- مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25-07-1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، جريدة رسمية، عدد، 31 صادرة في 31-07-1990.

7- مرسوم تنفيذي رقم 91-176، مؤرخ في 28-05-1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، جريدة رسمية، عدد 26، لسنة 1991.

8- مرسوم تنفيذي رقم 94-247، مؤرخ في 10-08-1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، جريدة رسمية، عدد 53، صادرة بتاريخ 21-08-1994.

9- مرسوم تنفيذي رقم 95-54، مؤرخ في 15-02-1995، يحدد صلاحيات وزير المالية، جريدة رسمية، عدد 15، لسنة 1995.

10- مرسوم تنفيذي رقم 02-453، مؤرخ في 21-12-2002، يحدد صلاحيات وزير التجارة، جريدة رسمية، عدد 85، صادرة في 22-12-2002.

11- مرسوم تنفيذي رقم 03-176، مؤرخ في 15-04-2003، يتضمن مصالح رئيس الحكومة وتنظيمها، جريدة رسمية، عدد 27، لسنة 2003.

12- مرسوم تنفيذي رقم 07-266، مؤرخ في 09-09-2007، يحدد صلاحيات وزير الطاقة والمناجم، جريدة رسمية عدد 57، صادرة في 16-09-2007.

ج- القرارات:

1- قرار المجلس الأعلى رقم 46855، مؤرخ في 02-05-1978.

- 2- قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 33674، بتاريخ 08-10-1983، المجلة القضائية، العدد الثالث، لسنة 1989.
- 3- قرار المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) رقم 46855، مؤرخ في 02-05-1987، المجلة القضائية، عدد 03، لسنة 1990.
- 4- قرار مجلس الدولة رقم 2138، مؤرخ في 08-05-2000، قضية يونين بنك ضد محافظ الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، لسنة 1990.
- 5- قرار رقم 11803، مؤرخ في 03-12-2002، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، لسنة 2003.

خامسا: المواقع الإلكترونية

- 1- رياض عبد عيسى الزهيري، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، دراسة مقارنة مع الجزائر، بتاريخ 21-03-2016، [www science juridiques, 2016-03-21](http://www.science.juridiques.ohlamontada.net)

الفهرس

شكر وعرافان

01.....	مقدمة.....
06.....	الفصل الأول: الأحكام العامة لركن الاختصاص في القرار الإداري
06.....	المبحث الأول: مفهوم ركن الاختصاص في القرار الإداري
06.....	المطلب الأول: عناصر ركن الاختصاص في القرار الإداري
07.....	الفرع الأول: العنصر الشخصي في تحديد الاختصاص
09.....	الفرع الثاني: العنصر الموضوعي في تحديد الاختصاص
11.....	الفرع الثالث: العنصر المكاني في تحديد الاختصاص
12.....	الفرع الرابع: العنصر الزمني في تحديد الاختصاص
14.....	المطلب الثاني: مصادر ركن الاختصاص في القرار الإداري
14.....	الفرع الأول: الدستور كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري
14.....	أولاً: اختصاصات رئيس الجمهورية.....
18.....	ثانياً: اختصاصات الوزير الأول.....
19.....	الفرع الثاني: التشريع كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري
22.....	الفرع الثالث: التنظيم كمصدر لركن الاختصاص في القرار الإداري
25.....	المطلب الثالث: صور ركن الاختصاص في القرار الإداري

- 25..... الفرع الأول: الاختصاص من حيث حرية الإدارة في مباشرة أعمالها الإدارية.....25
- أولاً: الاختصاص المقيد.....25
- ثانياً: الاختصاص التقديرى.....26
- 28..... الفرع الثانى: الاختصاص من حيث مبدأ المشاركة في القيام بالعمل الإدارى.....28
- أولاً: الاختصاص المنفرد.....28
- ثانياً: الاختصاص المشترك.....28
- 29..... المبحث الثانى: الاستثناءات الواردة على ركن الاختصاص في القرار الإدارى.....29
- المطلب الأول: التفويض في الاختصاص.....29
- الفرع الأول: تعريف التفويض في الاختصاص.....29
- الفرع الثانى: شروط التفويض في الاختصاص.....33
- أولاً: إجازة التفويض بموجب نص قانونى.....33
- ثانياً: صدور قرار التفويض من السلطة المختصة.....35
- ثالثاً: أن يكون التفويض جزئى.....36
- رابعاً: التفويض لا يكون في اختصاص مفوض.....37
- خامساً: أن يكون النص الأذن بالتفويض من مرتبة النص المقرر للاختصاص...37
- المطلب الثانى: الحلول في الاختصاص.....38

38.....	الفرع الأول: تعريف الحلول في الاختصاص
42.....	الفرع الثاني: شروط الحلول في الاختصاص
42.....	أولاً: ارتباط الحلول بوجود نص تشريعي
44.....	ثانياً: غياب صاحب الاختصاص الأصلي
45.....	المطلب الثالث: الإنابة في الاختصاص
46.....	الفرع الأول: تعريف الإنابة في الاختصاص
48.....	الفرع الثاني: شروط الإنابة في الاختصاص
48.....	أولاً: شغور الوظيفة الإدارية
48.....	ثانياً: عدم وجود نص قانوني يقضي بالحلول
49.....	ثالثاً: وجود قاعدة قانونية تسمح باللجوء إلى الإنابة
49.....	رابعاً: صدور قرار الإنابة
53.....	الفصل الثاني: الرقابة القضائية على ركن الاختصاص في القرار الإداري
53	المبحث الأول: عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري
54	المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص الجسيم
54	الفرع الأول: حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم
54.....	أولاً: صدور قرار إداري من فرد عادي لا صلة له بالإدارة
56.....	ثانياً: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية

- 59.....ثالثا: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية.....
- 63.....الفرع الثاني: صور التوسع القضائي في حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم.....
- 63.....أولا: اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه.....
- 65.....ثانيا: اعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة تأديبية أخرى.....
- 66.....الفرع الثالث: الاستثناءات الواردة على عيب عدم الاختصاص الجسيم.....
- 67.....أولا: نظرية الموظف الفعلي.....
- 69.....ثانيا: نظرية الظروف الاستثنائية.....
- 72.....المطلب الثاني: عيب عدم الاختصاص البسيط.....
- 72.....الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص الموضوعي.....
- 72.....أولا: اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية موازية لها.....
- 74.....ثانيا: اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لامركزية.....
- 76.....ثالثا: اعتداء سلطة إدارية عليا على اختصاص سلطة إدارية دنيا.....
- 78.....رابعا: اعتداء سلطة إدارية دنيا على اختصاص سلطة إدارية عليا.....
- 80.....الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص المكاني.....
- 82.....الفرع الثالث: عيب عدم الاختصاص الزمني.....
- المطلب الثالث: الآثار المترتبة عن التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط.....
- 86.....
- 86.....الفرع الأول: معيار التمييز بين عدم الاختصاص الجسيم وعدم الاختصاص البسيط.....
- 86.....أولا: معيار اغتصاب السلطة.....
- 87.....ثانيا: معيار الوظيفة الإدارية.....
- 87.....ثالثا: معيار مدى تخلف الأركان.....

87.....	رابعاً: معيار مدى جسامة عدم المشروعية.....
الفرع الثاني: أهمية التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط	89.....
المبحث الثاني: الدعاوى الناشئة عن القرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص	92.....
المطلب الأول: دعوى الإلغاء.....	92.....
الفرع الأول: شروط قبول دعوى الإلغاء.....	92.....
أولاً: الشروط العامة لقبول دعوى الإلغاء.....	93.....
ثانياً: الشروط الخاصة بدعوى الإلغاء.....	100.....
الفرع الثاني: إجراءات رفع دعوى الإلغاء.....	100.....
أولاً: مرحلة التحقيق.....	101.....
ثانياً: الفصل في دعوى الإلغاء.....	105.....
ثالثاً : الطعن.....	107.....
الفرع الثالث: مدى التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية بإلغاء القرار الإداري.....	109.....
أولاً: التزام الإدارة بتنفيذ الحكم أو القرار القضائي بإلغاء قرار إداري مشوب بعدم الاختصاص.....	110.....
ثانياً:عدم التزام الإدارة بتنفيذ الحكم أو القرار القضائي بإلغاء قرار إداري.....	111.....
المطلب الثاني: دعوى التعويض.....	113.....
الفرع الأول: شروط قبول دعوى التعويض.....	114.....

أولاً: الشروط العامة لدعوى التعويض.....114

ثانياً: الشروط الخاصة بدعوى التعويض.....119

الفرع الثاني: إجراءات رفع دعوى التعويض.....120

الخاتمة.....125

قائمة المراجع.....129

المخلص:

يعد ركن الاختصاص أحد أهم الأركان الرئيسية في القرار الإداري، ويترتب على تخلفه تعيب القرار الإداري بعيب يسمى عيب عدم الاختصاص، ويتسم القرار بهذه الصفة لصدوره من غير السلطة المخولة قانوناً بإصداره. وقد تناولت هذه الدراسة أن فكرة الاختصاص تتحدد بأربعة عناصر، العنصر الشخصي، العنصر الموضوعي وكذا العنصر المكاني والعنصر الزمني، بالإضافة إلى جميع المسائل المرتبطة بركن الاختصاص والمؤثرة فيه كالتفويض، الحلول، والإنبابة التي يجب على الإدارة العامة مراعاتها عند إصدارها للقرار الإداري، كما تناولت هذه الدراسة معايير التمييز بين عيب عدم الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم، بهدف تبيان الجزاء المترتب على كلا العيبين. وفي الأخير تطرقنا إلى رقابة القضاء على القرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص.

Résumé :

L'élément de la compétence est considéré comme étant l'un des importants éléments dans la décision administrative, faute de quoi, cette décision sera entachée d'un vice qui s'appelle « le vice de non compétence ». la décision se caractérise par une telle qualité car elle est faite par l'autorité légalement habilitée pour la rendre. Cette étude avait abordé le fait que l'idée de la compétence se réunissent par quatre éléments ; l'élément personnel, objectif, et l'élément de lieu et temps en sus de toutes les questions relatives au élément de compétence et qui l'influent comme la délégation et la substitution et le mandat que l'administration général doit les respecter lors du prononcé de la décision administrative. La présente étude avait également évoqué les critères de distinction entre le vice de non compétence simple et celui grave afin de clarifier la sanction de tels vices. Et enfin, on abordé la question du contrôle de l'instance judiciaire sur les décisions administratives entachées de vice de non compétence.