



جامعة ألكي محمد أولحاج - البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام



عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في قانون إداري

تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ:

- د. لعشاش محمد

إعداد الطالبين:

❖ بوجناح نسيم

❖ ايت اوقاسي ياسين الياس

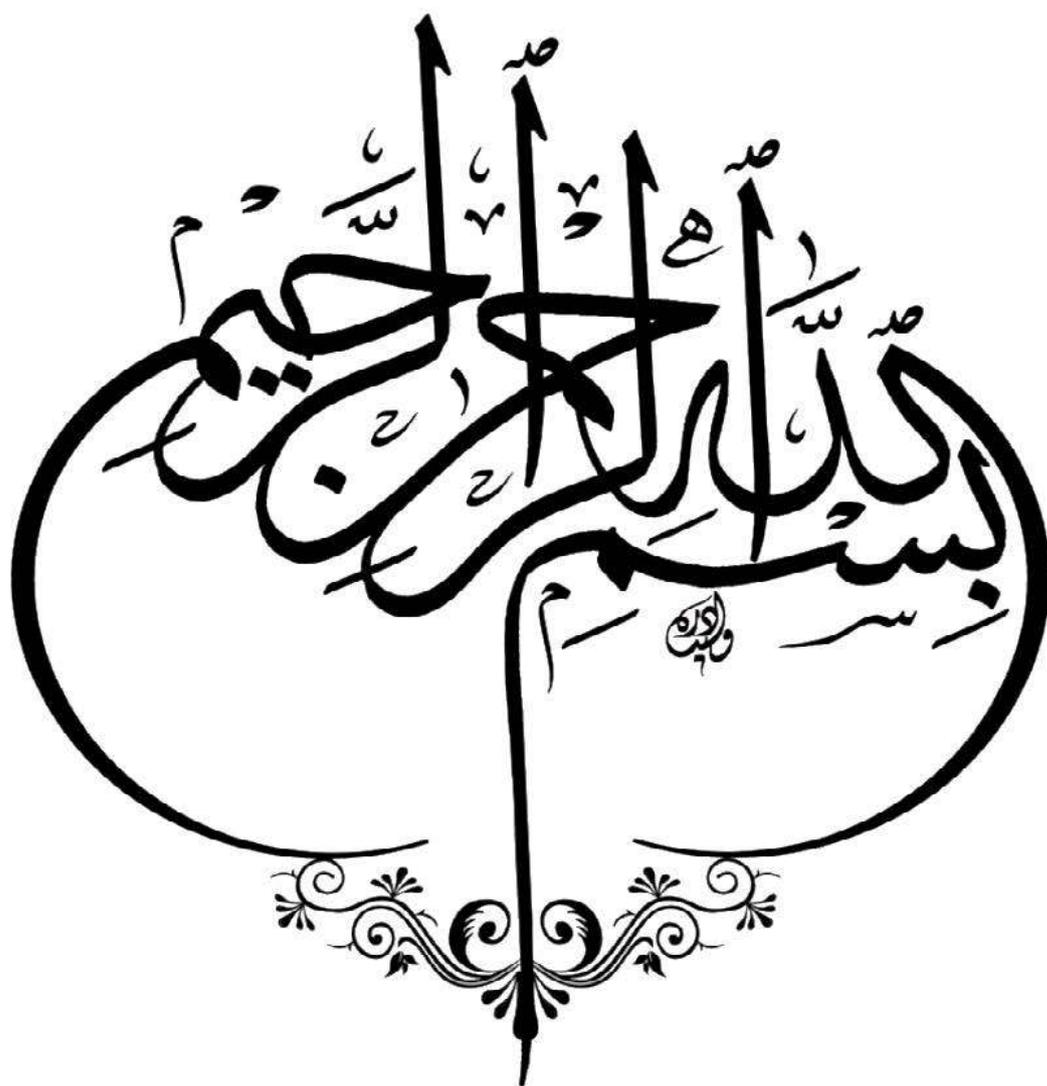
لجنة المناقشة

الأستاذ(ة) د / دريد ملكي رئيساً

الأستاذ(ة) د / لعشاش محمد مشرفاً ومقرراً

الأستاذ(ة) د / بلهوط إبراهيم ممتحناً

السنة الجامعية: 2024/2023



شكر وعرفان

الحمد لله رب العالمين الذي بنعمته تتم الصالحات، الحمد لله الذي أنار لنا ورب العلم والمعرفة، فإنه ينسب الفضل كله والكمال يبقى لله وحده، نشكر الله عز وجل أن انعم علينا بإتمام هذا البحث مصداقا لقوله تعالى:

﴿لئن شكرتم لأزيدنكم﴾ إبراهيم {07}.

وصلى الله على سيرنا محمد وعلى أهله وصحبه والتابعين، وتابعيهم بإحسان إلى يوم الدين.

وبعد الحمد والشكر لله فإننا نتوجه إلى استاذنا الدكتور الفاضل "عشاش محمد" الذي أشرف على هذه المذكرة بالشكر والتقدير الذي لن تفيده أي كلمات في حقه، الذي قوم وتابع وصبوح بحسن إرشاوه لنا في كل مراحل البحث، والذي وجدنا في توجيهاته حرص المعلم التي توتى ثمارها الطيبة بأذن الله...

كما لا يفوتنا أن نتقدم بالشكر الجزيل لكل أعضاء لجنة المناقشة الأفاضل على قبولهم قراءة هذا البحث وتحملهم مشقة مناقشته....

الشكر موصول كذلك لكل من ساهم من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا العمل ولو بالرحاء والكلمة الطيبة.

ولن ننسى أن نشكر كل أساتذة وموظفي جامعة البويرة وبالأخص عمال كلية الحقوق.

والصلاة والسلام على سيرنا محمد خير الأنام.



إهداء

أُهدي هذا العمل إلى من قال الله عز وجل فيهما:

﴿واخفض لهما جناح الذن من الرمة وقل رب ارحمهما كما ربياني صغيرا﴾.

{الأسراء، 24}

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله وأطال في عمرهما.

إلى الأخوات، إلى كل الأهل والأقارب،

إلى زميلي "ياسين" الذي وقف سنداً لي وتجاوزنا معاً العثرات والصعوبات التي واجهتنا خلال فترة إنجاز المذكرة.

إلى جميع الأصدقاء والأحباء الذين كانوا معنا في هذا الدرب، الذين كانوا في السنوات العجاف سحاباً ممطراً،

إلى كل من عرفته من قريب أو بعيد، أنا سمتن إليكم جميعاً.

Nassim





إهداء

أُهدي هذا العمل إلى من قال الله عز وجل فيهما:

﴿واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل رب ارحمهما كما ربياني صغيراً﴾.

{الإسراء، 24}

إلى الوالدة الكريمة حفظها الله وأطال في عمرها، وإلى الوالد رحمه الله وأسكنه جنات
النعيم.

إلى أخي والأخوات، إلى كل الأهل والأقارب،

إلى زميلي "نسيم" الذي وقف سنداً لي وتجاوزنا مع العثرات والصعوبات التي واجهتنا
خلال فترة إنجاز المذكرة.

إلى جميع الأصدقاء والأحباء الذين كانوا معنا في هذا الورد، الذين كانوا في السنوات
العجاف سحاباً مطراً،

إلى كل من عرفته من قريب أو بعيد، أنا ممتن إليكم جميعاً.

Yacine



مقدمة

القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة الإدارية تُعد من أبرز الأدوات القانونية التي تستخدمها الإدارة لممارسة نشاطها الإداري الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة. ومن بين أهم خصائص هذه القرارات، تحديد موضوعها بدقة، وتسعى إلى إبراز إرادة الإدارة الملزمة وفقاً للسلطات المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات، بهدف إحداث تأثير قانوني محدد.

يجب أن تكون القرارات الإدارية معبرة بوضوح عن إرادة الجهة المختصة وأن تلتزم بمبدأ المشروعية، حيث تكون خالية من العيوب. ويلزم المشرع والقضاء على الإدارة أن تصدر قراراتها وفقاً لأركانها وشروطها، مع مراعاة اختصاصها، أي أن يكون القرار صادراً عن جهة لها الصلاحية لاتخاذها.

بناءً على ذلك، نستشف أن القرارات الإدارية تُعبر بوضوح عن سلطة مشروعة وتنفذ بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها. هذا ما يسهم في ضمان الاستقرار والنظام في العمل الإداري، حيث يتم ضمان حماية حقوق المواطنين والمراكز القانونية.

يعتبر ركن الاختصاص أبرز الأركان الرئيسية في القرار الإداري، وينجم إغفاله في بطلان القرار الإداري، وهذا ما يُعرف بعيب عدم الاختصاص. ويُعتبر العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام لأنه يظهر عندما يصدر القرار من الجهة غير مخولة قانوناً.

وعليه، فإن عيب عدم الاختصاص من أبرز العيوب التي تؤدي إلى بطلان القرار الإداري وسحبه في بعض الحالات. كما يمكن تصنيف عيب عدم الاختصاص إلى درجتين: الدرجة الأولى هي عدم الاختصاص البسيط، الذي يحدث عندما يتجاوز صاحب الولاية الحدود الزمنية أو المكانية أو الموضوعية، مما يجعل القرار باطلاً. أما الدرجة الثانية هي عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة)، الذي يؤدي إلى انعدام القرار الإداري تماماً، وهو ما نركز عليه في بحثنا.

ومن هنا فإن مصطلح (اغتصاب السلطة) يرمز الى عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري الذي من المتوقع أن يحول القرار الإداري من عمل قانوني الى مجرد عمل مادي بحت. وإن القضاء الإداري ابتدع هو الآخر في خلق قاعدة (قيد الميعاد). وقصر حق

الرجوع على مدة زمنية محددة تماشياً مع مبدأ الاستقرار. تقييداً (حرية الإدارة بممارسة حقها بالرجوع عن القرار الصعيب واحتراما لحسن نية المستفيد ولكن رغم تقييد الميعاد فقد أطلق المشرع يد الإدارة بالرجوع وسحب قرارها بالحالات استثنائية ويجوز فيها عدم التقييد بالميعاد. وفي حالة انعدام القرار الإداري، يحدث ذلك عندما يقوم فرد عادي ليس له صفة الموظف بأعمال الإدارة، أو في حالة اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية، أو عندما تعدي جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى لا تربطها بها أي صلة.

أما عن دوافع اختيار الموضوع:

إن ما يدفعنا لاختيار هذا الموضوع وذلك لسببين:

أهداف ذاتية:

أسباب ذاتية للاهتمام بالموضوع عيب عدم الإختصاص في القرار الإداري قد تشمل:

_ رغبتنا في البحث في مجال هذا التخصص الذي كان إختيارنا له بناءا على رغبة حقيقية وجادة.

_ اهتمامنا بمجال القرارات الإدارية وبالتحديد الإختصاص في إصدار القرارات الإدارية ورغبتنا في إجراء دراسة بخصوص الجزئية من جزئيات القرار الإداري ألا وهي عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

يمكن تحديد عدة أهداف للبحث حول عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، من بينها:

- توضيح مفهوم الاختصاص الإداري ودوره في ضمان صدور قرارات إدارية صحيحة.
- تحليل أسباب ومسببات عيب عدم الاختصاص وكيفية تجنبه.
- دراسة تأثيرات عيب عدم الاختصاص على صحة القرار الإداري وحقوق المواطنين.
- تقديم نماذج وأمثلة على حالات من عيب عدم الاختصاص ونتائجها القانونية والعملية.
- استكشاف دور القضاء في معالجة عيوب الاختصاص وحماية حقوق المواطنين.
- تقديم توصيات عملية لتعزيز النظام القانوني والإداري لتجنب حدوث عيوب عدم الاختصاص في المستقبل.

مقدمة

باختيار الأهداف المناسبة، يمكن للباحث توجيه بحثه بشكل فعال والوصول إلى نتائج ذات قيمة وأهمية عالية.

- فهم الإطار القانوني: المتعلق باختصاصات الجهات الإدارية المختلفة وتحديد مدى تأثيرها على صحة القرارات الإدارية.
 - تحديد أنواع عيب عدم الاختصاص: تصنيف وإبراز أنواع عيب عدم الاختصاص، سواء كانت بسيطة أو جسيمة، وتبيان كيفية تأثير كل نوع على القرارات الإدارية.
 - تحليل الآثار القانونية لعيب عدم الاختصاص: دراسة النتائج القانونية المترتبة على القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص، بما في ذلك بطلان القرارات وانعدامها.
 - عرض حالات عملية: تقديم أمثلة وحالات واقعية تبين كيف يحدث عيب عدم الاختصاص في الممارسة العملية وآثاره على الإدارة العامة.
 - تقييم الإجراءات التصحيحية لعيب عدم الاختصاص: البحث عن الوسائل والإجراءات القانونية المتاحة لتصحيح أو إلغاء القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص.
 - تقديم النتائج والتوصيات: تقديم نتائج البحث واقتراح توصيات لتحسين الإطار القانوني والتنظيمي لمنع حدوث عيب عدم الاختصاص في القرارات الإدارية، بما يسهم في تعزيز كفاءة الإدارة العامة وضمان الامتثال للقانون.
 - تعزيز الوعي القانوني: المساهمة في نشر المعرفة حول أهمية الالتزام باختصاصات المحددة قانوناً لضمان صدور قرارات إدارية صحيحة وقانونية.
- تهدف هذه الأهداف مجتمعة إلى تقديم فهم شامل ومتكامل لعيب عدم الاختصاص في القرارات الإدارية وكيفية التعامل معه قانونياً وإدارياً.

أما الأسباب الموضوعية، فتتمثل في:

- أهمية الاستقرار القانوني وضمان حقوق المواطنين والمؤسسات.
- تأثيرات عدم الاختصاص في النظام القانوني والإداري، بما في ذلك تأثيره على سلطة الدولة وسلامة القرارات الإدارية.
- الحاجة إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في عمل الجهات الإدارية وتجنب إساءة استخدام السلطة.

تلك الأسباب الذاتية والموضوعية يمكن أن تدفعك للبحث والتحليل العميق في هذا الموضوع وتسهم في تعزيز الفهم والوعي بأهميته. وهذه الدراسة تطرح إشكالية مهمة تتمثل في التجاوز الذي يحدث عندما تتخطى الإدارة الاختصاصات المنوطة بها. بناءً على ذلك، يمكن صياغة الإشكالية الرئيسية للبحث على النحو التالي:

إلى أي مدى يمكن أن يؤثر عيب عدم الاختصاص على القرار الإداري وإنهاء أثره ؟

أما المنهج المتبع في هذه الدراسة فهو المنهج الوصفي التحليلي. يتضمن هذا المنهج جانبين أساسيين:

- 1. المنهج الوصفي:** يركز على وصف عيب عدم الاختصاص، من خلال توضيح مفهومه، أنواعه، وأثره على القرارات الإدارية. يشمل ذلك جمع البيانات والمعلومات المتعلقة بالاختصاص الإداري وتوضيح كيف يتم تحديده وتوزيعه بين الجهات الإدارية المختلفة.
 - 2. المنهج التحليلي:** يتمثل في تحليل النصوص القانونية والقرارات القضائية ذات الصلة بموضوع البحث. يتضمن ذلك دراسة وتحليل الحالات الفعلية التي صدر فيها قرارات إدارية معيبة بعيب عدم الاختصاص، واستعراض الأحكام القضائية التي تناولت هذه القضايا لتقديم فهم أعمق لكيفية تعامل القضاء مع هذا العيب وآثاره القانونية.
- باستخدام هذا المنهج، يسعى البحث إلى تقديم وصف دقيق ومفصل لعيب عدم الاختصاص في القرارات الإدارية، وتحليل مدى تأثير هذا العيب على القرارات وآلية إنهاء أثره من خلال النظر في الأمثلة الواقعية والأحكام القضائية المتعلقة به.
- أهداف الدراسة عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري:

دراسة عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري تهدف إلى تحليل الآثار والتأثيرات القانونية والمؤسسية والاجتماعية لهذا العيب. من بين الأهداف الرئيسية لهذه الدراسة:

- فهم آثار عدم الاختصاص على سلطة الدولة: تحليل كيفية تأثير عدم الاختصاص في سلطة الدولة ونظامها القانوني والإداري بشكل عام.

مقدمة

- تقييم تأثير عدم الاختصاص على المواطنين والمؤسسات: دراسة تأثيرات قرارات الإدارة غير الصحيحة على المواطنين، وكذلك على المؤسسات العامة والخاصة.
- تحليل النظام القانوني والتشريعي: فهم كيفية تأثير عدم الاختصاص في النظام القانوني والتشريعي، وكيفية تعزيز الشفافية والمساءلة في العمل الإداري.
- تطوير السياسات العامة والإصلاح القانوني: استنتاج توصيات وسياسات عامة لتعزيز الاختصاص في قرارات الإدارة وضمان حماية حقوق المواطنين والمؤسسات.
- تحسين الإجراءات الإدارية: تطوير إجراءات وآليات لتجنب حدوث عيوب في الاختصاص في قرارات الإدارة في المستقبل.
- تلك الأهداف تعكس أهمية دراسة عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري وتأثيراته على النظام القانوني والاجتماعي والمؤسسي.

تتمثل أهمية دراسة عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري في النقاط التالية:

- حماية حقوق المواطنين: يساعد فهم آثار وتأثيرات عدم الاختصاص على حماية حقوق المواطنين من قرارات الإدارة غير الصحيحة أو القانونية.
- تعزيز الشفافية والمساءلة: يسهم التحليل العميق لعيب عدم الاختصاص في زيادة الشفافية في عمل الإدارة وتعزيز المساءلة عند تجاوز السلطات الإدارية لصلاحياتها.
- تحسين النظام القانوني والإداري: تساعد الدراسات في فهم كيفية تأثير عدم الاختصاص في النظام القانوني والإداري، مما يمكن من اقتراح التحسينات والإصلاحات اللازمة.
- تطوير القرارات الإدارية: يمكن للدراسات المتعلقة بعيب عدم الاختصاص أن تسهم في تطوير وتحسين عمل الإدارة من خلال تقديم توصيات وسياسات لضمان احترام الاختصاص في اتخاذ القرارات.
- تعزيز سلطة الدولة: يساهم فهم أهمية الاختصاص في تعزيز سلطة الدولة واحترام النظام القانوني، مما يسهم في تعزيز الثقة في النظام القانوني والسلطات الحكومية.
- تسهم دراسة عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري في تعزيز سيادة القانون، وحماية حقوق الأفراد، مما يؤدي حتماً إلى تطوير وتحسين وترقية الإدارة العامة بشكل عام.

الفصل الأول:

مفهوم عيب عدم الاختصاص

في القرار الإداري

الفصل الأول:

مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

كما هو المعروف ان عيب عدم الاختصاص سبباً من أسباب إلغاء القرار الإداري كما قرر ذلك المشرع في قانون محكمة العدل العليا، لذا يتعين على كل موظف من موظفي السلطة الإدارية مزاوله الاختصاصات والمهام المنوطة به فقط. فهذا الأخير هو عدم القدرة على مباشرة عمل معين جعله القانون من سلطة هيئة أو فرد آخر. أي لا يمارس عملاً إدارياً إلا إذا كان مؤهلاً قانوناً ومزاولته طبقاً للقواعد القانونية مرتبطة بتنظيم اختصاصات أعضاء السلطة الإدارية¹. وبالتالي يتحقق عيب عدم الاختصاص إذا لم يدخل القرار الإداري صادر ضمن صلاحيات السلطة الإدارية التي اتخذت القرار بل يدخل ضمن صلاحيات سلطة إدارية أخرى وبالمعنى آخر يتحقق هذا العيب عندما تتم مخالفة قواعد توزيع الاختصاص.. فهو أول عيب التي أخذ بها هذا المجلس للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية. ومنه اتجه فقه القانون العام التقليدي في فرنسا إلى ربط بين عيب عدم الاختصاص وبين الموظف العام بحيث يكون هناك عدم الاختصاص عندما يصدر التصرف عن موظف غير المختص في اختصاصاته وهو ما ذهب إليه العلامة «rolland» في أن عدم الإختصاص هو عدم القدرة الموظف قانوناً على إتخاذ القرار من القرارات. فعيب عدم الإختصاص أولاه قانون أهمية كبيرة لما يتمتع من أهمية ودور هام في تحديد إختصاصات كل موظف عام أو هيئة إدارية من جهة اخرى.

يعد عيب عدم الاختصاص سبباً من أسباب إلغاء القرار الإداري، كما قرر ذلك المشرع في قانون محكمة العدل العليا. لذا، يتعين على كل موظف من موظفي السلطة الإدارية مزاوله الاختصاصات والمهام المنوطة به فقط. فعندما يتجاوز الموظف أو الجهة الإدارية صلاحياته المحددة قانوناً، يعتبر ذلك عيب عدم الاختصاص، وهو عدم القدرة على مباشرة عمل معين جعله القانون من سلطة هيئة أو فرد آخر.

¹ سمير عبد الله السماعنة، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 02، 2015، ص 05.

ونقصد بهذا أن الموظف لا يمكنه أن يمارس عملاً إدارياً إلا إذا كان مؤهلاً قانوناً ومزاولاً له طبقاً للقواعد القانونية المرتبطة بتنظيم اختصاصات الهيئات الإدارية. وبالتالي، يتحقق عيب عدم الاختصاص إذا صدر القرار الإداري من جهة لا تملك الصلاحيات اللازمة، بل تدخل ضمن صلاحيات سلطة إدارية أخرى. بعبارة أخرى، يتحقق هذا العيب عندما تتم مخالفة قواعد توزيع الاختصاصات.

لقد أولى القانون أهمية كبيرة لعيب عدم الاختصاص، لما له من دور هام في تحديد اختصاصات كل موظف عام أو هيئة إدارية. وسوف نتناول في هذا الفصل مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري والذي يتضمن مبحثين:

المبحث الأول سنتطرق من خلاله إلى المقصود بعيب عدم الاختصاص، وهو مقسم إلى مطلبين، المطلب الأول يتضمن تعريف عيب عدم الاختصاص ومن خلاله سيتم توضيح مفهوم هذا العيب، وكيفية تحديده، وأهمية الالتزام بالاختصاصات القانونية. أما المطلب الثاني فسننترق من خلاله إلى خصائص وأنواع عيب عدم الاختصاص والذي يشمل استعراض الخصائص المميزة لهذا العيب، وتفصيل الأنواع المختلفة له، مثل عدم الاختصاص البسيط والجسيم، وتأثير كل نوع على القرارات الإدارية.

المبحث الثاني سنتطرق من خلاله المبحث الثاني: الاستثناءات واردة على عيب عدم الاختصاص.

المبحث الأول

المقصود بعيب عدم الاختصاص

إن قواعد الاختصاص بشكل عام هي تلك الأسس التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة. وتعتبر هذه الأسس ركيزة التنظيم العمل الإداري، حيث يحدد المشرع نطاق اختصاص كل جهة إدارية والأفراد المنوط بهم اتخاذ القرارات وتنفيذ الأعمال. وعليه فإن القاعدة العامة أن تحديد الاختصاص هو من عمل المشرع، وعلى الأشخاص أو الهيئات أن تلتزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع صراحة أو ضمناً.

وفي هذا السياق، سوف نتطرق في المبحث الأول المعنون بالمقصود من عيب عدم الاختصاص، والذي قسم إلى مطلبين في المطلب الأول سيتم تعريف عيب عدم الاختصاص، من خلال التركيز على دور المشرع في تحديد نطاق الاختصاصات وكيفية الالتزام بها من قبل الجهات الإدارية، وكيفية تأثير هذا الالتزام على تحقيق المصلحة العامة ومنع التجاوزات. أما في المطلب الثاني سنتناول من خلاله خصائص وأنواع عيب عدم الاختصاص باستعراض الخصائص المميزة لهذا العيب، مثل ارتباطه بالنظام العام، وإمكانية الطعن فيه أمام المحاكم.

من خلال هذا المبحث، سيتم تقديم فهم شامل لمفهوم عيب عدم الاختصاص وأثره على القرارات الإدارية، مما يساعد في توضيح أهمية تحديد والتزام الجهات الإدارية باختصاصاتها لضمان تحقيق المصلحة العامة وسيادة القانون.

المطلب الأول:

تعريف عيب عدم الاختصاص

يعتبر عيب عدم الاختصاص من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات الذي تتطلب إن تباشر كل سلطة اختصاص المسند إليها وفقاً لأحكام دستور كما هو العنصر الأهم والأول مأخوذ من ركن الأول من أركان القرار الإداري¹، فالمقصود هو عدم تمتع شخص أو هيئة إدارية بالصلاحية القانونية لممارسة تلك الاختصاصات أو بصفة أخرى على اتخاذ القرار الإداري.

ويعرفه أيضاً الفقه الفرنسي بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني لكونه من اختصاص عضو آخر". كما عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه "عدم القدرة على مباشرة العمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر"².

فيتكون عيب عدم الاختصاص من عدة صور، وهي مرتبطة بعيب عدم الاختصاص الشخصي، الموضوعي، الزمني، والمكاني. فالقانون عندما يمنح للسلطة الإدارية صاحبة الاختصاص أصلية في ممارسة اختصاصاتها بإصدار القرارات الإدارية التي كلفها بها القانون. فإذا صدر القرار من غير جهة التي حددها القانون في هذه الحالة يكون قابلاً للإلغاء في جميع الحالات التي يصيبه فيها عيب في أحد أركانه الأساسية وهي ركن الاختصاص، الشكل، المحل، السبب، الغاية³.

وهذه العيوب ظهرت تدريجياً أمام مجلس الدولة الفرنسي، ومن أمثلة ذلك عندما تصدر السلطة الإدارية قراراً يعود اختصاصه أو صلاحيته لسلطة إدارية أخرى. وهو ما يطلق عليه

¹ الطماوي سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، طبعة 07، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص 312.

² عثمان علي، رقابة القاضي الإداري في الجزائر على ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار المدرسة الدكتوراه: فرع الدولة والمؤسسات العمومية، فرع جامعة الأغواط، الدفعة الأولى، دفعة 2010/2011، ص 13-14.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 34.

باغتصاب السلطة الذي يكون في حالة صدور قرار إداري يعود اختصاصه وفقاً لقواعد الاختصاص للسلطة التشريعية أو القضائية.

يتمتع تعريف عيب عدم الاختصاص بالدقة لأن المشرع يحرص على توزيع الاختصاصات الإدارية بين الموظفين العموميين والجهات الإدارية المختلفة بدقة تامة. ولذلك يذهب البعض إلى القول أن فكرة الاختصاص هي أساس القانون العام كله، أو حجر الزاوية التي يقوم عليها القانون العام الحديث فإن كل قرار يصدر عن السلطة أو شخص غير مختصة قانوناً يعد ممزوج بعيب عدم الاختصاص.

ومن هنا نستنتج أن صدور القرار الإداري من جهة إدارية خارج الصلاحيات ممنوحة لها يعتبر إهداراً لمثل هذه الاعتبارات مما تكون قراراتها بعدم مشروعية ويجعله قابلاً للإلغاء. كما أنه يتصل عيب عدم الاختصاص بالنظام العام وهذا معناه أنه بإمكان المدعي أن يثيره في أي وقت حتى بعد فوات ميعاد الطعن في القرارات الإدارية، كما بإمكانه أن يثيره أمام مجلس الدولة كمحكمة استئناف إن لم يسبق أن أثاره أمام المحكمة الإدارية¹.

ولكي نحدد تعريف عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري سوف نلجأ إلى الفقهاء العرب منهم والأجانب:

نبدأ أولاً بالأجانب:

أعطى الفقهاء تعريفات متنوعة لعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري فكل قام بإعطاء تعريفه حسب نظريته وما توصل إليه:

¹ كمون حسين - لوني نصيرة، مجلة المعالم للدراسات القانونية والسياسية، عيب عدم الاختصاص كسبب من أسباب إلغاء القرارات الإدارية، دراسة قانونية وقضائية، المجلد 4، العدد 02 سنة 2020، ص 422-423.

نجد الفقيه " La ferrière " في تعريفه بأنه: "عدم الأهلية الشرعية لسلطة إدارية لاتخاذ قرار أو إبرام عقد لا يدخل ضمن صلاحيتها"، فنلاحظ في تعريفه نجد أنه ربط تحقق عيب عدم الاختصاص بأهلية الجهة الإدارية في إصدار القرار أو اتخاذ القرار¹.

ونجد أيضا الفقيه " La ferrière " تحدث في كتابه عن تحديده للاختصاصات من خلال:

« Empiètements entre autorités de même ordre. Questions de compétence territoriale: L'incompétence peut résulter de l'empiètement d'une autorité sur une autre autorité occupant un rang égal dans la hiérarchie: tel serait l'empiètement d'une ministre sur les attributions d'un de ses collègues, du préfet de la seine sur le préfet de police ou réciproquement. Tels sont aussi la plupart des cas d'incompétence territoriale ou rationloï, cette in compétence se produit lorsqu'une autorité exerce ses pouvoirs en dehors du territoire qui lui est assigné. Et franchit, aux dépens d'une autorité voisine, les limites de sa circonscription administrative. Cette espèce d'incompétence est peu fréquente.... »².

كما يرى الفقيه Chapuis Rêne: " أن عيب عدم الاختصاص يتحقق عندما تتخذ سلطة إدارية ما قرارا إداريا لا تكون لها صفة لفعل ذلك بمعنى لا تكون مؤهلة قانونا بذلك التصرف"³ ففي هذا التعريف نرى أن عيب عدم الاختصاص يتحقق عندما تتخذ سلطة إدارية ما قرارا لا تكون مؤهلة أو مختصة قانونا بذلك لإجراء أو التصرف. وقد وفق نوعا ما في تعريفه لأنه كما نعرف أن عيب عدم الاختصاص فهو عدم تمتع شخص أو هيئة إدارية بصلاحيات قانونية لممارسة تلك اختصاصات.

كما يرى الفقيه بونارد Bonnard أنه: " يكون القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص إذا كان من الممكن اتخاذه لكنه أتخذ من طرف عون آخر غير العون الذي كان من الممكن أن يتخذ من طرفه. فنلاحظ في هذا التعريف أن الفقيه "بونار" يشير إلى أن القرار الإداري يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص عندما يُتخذ من قبل عونٍ إداري غير العون الذي كان من المفترض

¹ LAFERRIERE , traite seminario de la administrative , juridiction administrative et Des Recours contentieux , 2eme édition , Paris , 1896 , pages 488 - 490

² لحسين بن شيخ آت ملويا، دروس في منازعات إدارية ووسائل المشروعية، ط 4، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 68.

³ Livre de Rêne chapus , Droit administratif général , tome 1,9 édition pages 900

أن يتخذ القرار. بمعنى آخر، إذا صدر القرار من شخص أو جهة غير مخولة قانونياً لاتخاذ هذا القرار، فإنه يعتبر معيباً بعبء عدم الاختصاص.

كما يرى الفقيه " De l'aubadée " بقوله: نكون بصدد عدم اختصاص عندما لا يدخل التدبير الإداري المتخذ في صلاحيات السلطة المتخذة له لكن في صلاحيات سلطة أخرى وبعبارة أخرى عندما توجد مخالفة لقواعد الاختصاص¹.

فنستنتج من هذا التعريف أن عيب عدم الاختصاص يتحقق عندما يكون التدبير الإداري المتخذ خارجاً عن صلاحيات السلطة التي اتخذته، غير أنه يدخل ضمن صلاحيات سلطة أخرى. وبمعنى آخر، يعتبر القرار الإداري مشوباً بعبء عدم الاختصاص إذا صدر من جهة إدارية لا تملك الصلاحية القانونية لاتخاذ هذا التدبير، بينما تكون هذه الصلاحية مخولة لجهة إدارية أخرى.

ومن التعريف أعلاه يبين لنا أن عيب عدم الاختصاص يتحقق عندما تتخذ سلطة إدارية ما قراراً أو اختصاصاً دون تكون لها صفة لفعل ذلك أو قانون لاتخاذ قرار. يعني لا تكون مؤهلة قانوناً بالتصرف ذلك².

ومن التعريف أعلاه يتبين لنا أن عيب عدم الاختصاص يتحقق عندما تتخذ سلطة إدارية ما قراراً أو تباشر اختصاصاً دون أن تكون لها الصفة أو القانون الذي يؤهلها لاتخاذ هذا القرار. بعبارة أخرى، يعني أن الجهة الإدارية غير مؤهلة قانوناً لاتخاذ القرار، مما يؤدي إلى اعتبار القرار باطلاً ومشوباً بعبء عدم الاختصاص.

ثانياً: الفقهاء العرب

عدة فقهاء عرب قاموا بتعريف عيب عدم الاختصاص، موضحين كيف أن عدم المشروعية التي تشوب القرار الإداري تنجم عن مخالفته لقواعد توزيع الاختصاص من حيث مصدره. ومن

¹ André de l'aubadere. jean Claude venezia Yves Gaudet met ; traite de Droit administratif. Tome 1 , 14 édition. Librairie Générale de droit et de jurisprudence , Paris , 1996 , Pages 535

² لحسين بن شيخ آت ملويا، مرجع سابق، ص 68.

بين هؤلاء الفقهاء يمكن ذكر بعض الأسماء البارزة الذين ساهموا في شرح هذا المفهوم، وهم كالتالي:

حيث عرف الدكتور " سليمان محمد الطماوي " عيب عدم الاختصاص أنه: " عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد عادي"¹.

هذا التعريف يبرز فكرة أساسية، وهي أن الصلاحيات القانونية محددة بموجب القانون، وبالتالي، عدم الاختصاص يحدث عندما يقوم فرد أو هيئة بالتصرف في مجال ليس لهم الصلاحية القانونية للتصرف فيه. على سبيل المثال، إذا كان القانون يمنح سلطة معينة الصلاحية لاتخاذ قرارات محددة، ولكن تم اتخاذ قرار خارج نطاق تلك الصلاحية، فإن هذا القرار يعاني من عيب عدم الاختصاص.

أما الدكتور " محمد رفعت عبد الوهاب" فقد عرف عيب عدم الاختصاص أنه: " صدور قرار من موظف ليس له سلطة لإصداره طبقاً للقوانين واللوائح النافذة "².

هذا التعريف يبرز أهمية احترام السلطات والضوابط القانونية ويسلط الضوء على ضرورة التزام الموظف بالقوانين واللوائح في عمليات اتخاذ القرارات الإدارية. فعندما يلتزم الموظف بالصلاحيات التي يمنحها له القانون، يضمن تحقيق العدالة والشرعية في عمليات اتخاذ القرارات الإدارية. وبالتالي، يعمل ذلك على الحفاظ على سيادة القانون وتعزيز مبدأ العدالة والشرعية في العمل الإداري، مما يسهم في بناء نظام إداري قائم على أسس قانونية صلبة وشفافة.

وفي المقابل ذهب الأستاذ " عبد العزيز خليفة " بقول أن: "إذا كان المقصود بركن الاختصاص في مجال القرارات الإدارية يعني أهلية أو المقدرة قانونية ثابتة لجهة الإدارة أو للأشخاص تابعين لها في إصدار قرارات محددة من حيث موضوعها ونطاق تنفيذها المكاني والزمني،

¹ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 312.

² محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق، سوريا، ص 142.

فإن عيب عدم الاختصاص يقع حينما يغتصب من لا ولاية له سلطة إصدار القرار أو يصدر القرار من صاحب الولاية متجاوزاً حدودها زمني أو المكانية أو الموضوعية¹.

هذا التعريف يعزز فكرة أن الاختصاص القانوني يجب أن يكون محددًا وثابتًا، وأن القرارات الإدارية يجب أن تصدر فقط من الجهات المخولة بالصلاحية لذلك، وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها. إذا تجاوزت جهة ما هذه الحدود، فإن القرار الناتج يمكن أن يعتبر غير شرعي، مما يدعو للتشكيك في شرعيته.

كما عرفه عيب " نواف كنعان " عدم الاختصاص بأنه: " عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر " ².

هذا التعريف يسلط الضوء على ضرورة احترام السلطات والصلاحيات القانونية المحددة لكل فرد أو هيئة، ويؤكد على أهمية الالتزام بالقوانين واللوائح. ومن جهة يبين لنا الجهة المختصة بإصدار القرار الإداري صلاحية إصداره من الجهة التي خول لها. فالمشرع يقوم بتوزيع الاختصاصات داخل الأجهزة الإدارية.

وبخصوص الفقه الجزائري، نجد تعريفاً لعيب عدم الاختصاص قد قدمه الأستاذ "بعلي محمد الصغير" الذي يرى أن عيب عدم الاختصاص هو "مخالفة وخرق قواعد الاختصاص في المجال الإداري، ويأخذ شكلين رئيسيين نوهما عدم الاختصاص الجسيم، وعدم الاختصاص البسيط"³.

وعرفه أيضا الدكتور " عمار عوابدي " بأنه: " انعدام القدرة والأهلية أو الصفة القانونية على اتخاذ القرار إداري معين باسم ولحساب الإدارة العامة بصفة شرعية ". ومن جهته يرى الدكتور " محفوظ لعشب " أن القرار الإداري يكون مشوب بعيب عدم الاختصاص عندما يصدر القرار من سلطة إدارية غير مختصة شخصيا ماديا، محليا، زمنيا، بحيث يكون لكل

¹ عبد العزيز خليفة، قضاء إلغاء، أسس القرار الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008م، ص 15-16.

² محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، عناية، 2005، ص 164

³ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، عناية، 2009، ص 180.

موظف يتمتع بهذه الصفة أو سلطة ولاية إصدارها في حدود اختصاصه من حيث الزمان والمكان"¹.

هذين التعريفين يؤكدان على أهمية الالتزام بالصلاحيات القانونية والمؤهلات اللازمة لاتخاذ القرارات الإدارية، وتعزز الفكرة الأساسية لعيب عدم الاختصاص كونه انتهاكاً للقوانين واللوائح التي تحدد الصلاحيات والاختصاصات في العمل الإداري.

ونجده أيضاً في قوله: " إذا كان ركن الاختصاص الإداري هو مجموع الصلاحيات الممنوحة للموظف بموجب القانون أو المبادئ العامة، وهو يتخذ عدة أشكال أو صور، فهناك الاختصاص المكاني والاختصاص الزماني والموضوعي، فإذا أخل مصدر القرار الإداري بقواعد الاختصاص كان القرار الإداري معيب بعيب عدم الاختصاص ومستوجباً في ذات الوقت نفسه إلغاء القرار نظراً لعدم مشروعيته "².

هذا القول يوضح أن ركن الاختصاص الإداري يتمثل في مجموع الصلاحيات التي يمنحها القانون للموظف لاتخاذ القرارات الإدارية، ويشير إلى أن هذا الاختصاص يتجلى في عدة صور، مثل الاختصاص المكاني والزماني والموضوعي. عندما يختلف مصدر القرار الإداري عن هذه القواعد ويتجاوزها، فإن القرار يصبح معيباً بعيب عدم الاختصاص، مما يجعله غير مشروع ومستوجباً لإلغائه، نظراً لعدم صحته وشرعيته.

أما الدكتور " محمود عاطف ألبنا " فيعرفه بأنه: "عدم القدرة على مباشرة قانوناً على مباشرة عمل إداري معين نظراً لصدوره من عضو أو هيئة أخرى، فالقواعد القانونية تحدد اختصاصات الهيئات الإدارية. ويتحقق عدم الاختصاص إذا عمل أحد أعضاء السلطة الإدارية عملاً ليس من اختصاصاته أو عملاً لا يملكه قانوناً، وإذا قام فرد عادي ليست له أي ولاية أو صفة عامة بممارسة عمل من أعمال الإدارية"³.

¹ عمار عوايدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ج 1، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 125.

² المرجع نفسه، 162.

³ محمود عاطف ألبنا، تنظيم القضاء الإداري، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، د س، ص 233.

هذا التعريف يؤكد على أهمية مراعاة الاختصاصات القانونية المحددة لكل فرد أو هيئة في العمل الإداري، ويبرز أهمية الالتزام بالقوانين واللوائح لضمان صحة وشرعية القرارات الإدارية.

كما عرفه الأستاذ " عمور سلامي " بأنه: "يكون القرار الإداري مشوباً بعدم الاختصاص إذا كان صادراً عن هيئة إدارية أو شخص لم يخوله القانون سلطة إصداره بل من اختصاص سلطة إدارية أو عون آخر"¹.

هذا التعريف يبرز أهمية تحديد واحترام الصلاحيات القانونية لكل فرد أو هيئة في العمل الإداري، ويؤكد على أن عدم الاختصاص يعني أن القرار صدر من سلطة غير مخولة قانوناً باتخاذها، مما يجعله معرضاً للإلغاء لعدم شرعيته.

أما إذا انتقلنا، إلى تحديد عيب عدم الاختصاص في القضاء الإداري الجزائري فهذا الأخير يعتمد على تفسير القوانين والممارسات القضائية المتبعة. من خلال الاطلاع على القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو مجلس الدولة، حيث يمكن أن نلاحظ أن القضاة الإداريين يشيرون بشكل محدود إلى عيب عدم الاختصاص، ويكثر تركيزهم على مسألة تجاوز السلطات.

وهذا يعكس ربما التركيز الأكبر على مسألة تجاوز السلطة نظراً لتأثيرها المباشر على صحة القرار الإداري وشرعيته، بينما قد لا يتم التطرق بشكل مكثف إلى عيب عدم الاختصاص إلا في الحالات التي يكون فيها واضحاً تماماً أن السلطة التي اتخذت القرار لم تكن مخولة بذلك قانوناً.

وفي الأخير، يمكن أن نستنتج من التعاريف المقدمة أن عيب عدم الاختصاص يعد عيباً عضوياً من جهة، حيث يتعلق بصلاحيات الجهة الإدارية أو الشخص القانوني لإصدار القرار. ومن جهة أخرى، يتحقق عيب عدم الاختصاص كلما تعارضت القرارات مع القواعد والضوابط المحددة قانوناً لتلك الصلاحية، سواء كانت هذه القواعد متعلقة بالزمان، أو المكان، أو الموضوع.

¹ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، عنابة، 2009 ص180.

وبالتالي، عندما يثبت أن القرار صدر من سلطة لا تملك الصلاحية القانونية المخولة لإصداره، أو عندما يتعارض مصدر القرار مع القواعد القانونية المحددة لتلك الصلاحية، فإننا نعتبر هذا القرار مصاباً بعيب عدم الاختصاص.

هذا التمييز يساعد في فهم الطبيعة الجوهرية لعيب عدم الاختصاص ويبرز أهمية احترام السلطات والصلاحيات المخولة قانوناً، وذلك لضمان صحة القرارات الإدارية وتحقيق العدالة والشرعية في العمل الإداري.

المطلب الثاني:

خصائص وأنواع عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

يُعدّ عيب عدم الاختصاص العيب الوحيد الذي يتميز بخصائص فريدة مقارنة بباقي العيوب الأخرى. وقد اتفق الفقه والقضاء الإداري على تصنيف هذا العيب إلى نوعين مختلفين، يتمثلان في صورتين هما: عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط.

الفرع الأول: خصائص عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

يُعدّ عيب عدم الاختصاص من أبرز العيوب التي تمس القرار الإداري، ولهذا حرص المشرع دائماً على تحديد الاختصاصات الإدارية والموظفين العموميين بدقة. ويعتبر العديد من المتخصصين أن موضوع الاختصاص هو قلب القانون العام أو حجر الأساس الذي يقوم عليه القانون العام الحديث.

من الناحية التاريخية، يُعتبر عيب عدم الاختصاص أول أوجه الإلغاء التي ظهرت في فرنسا، كما يُعد أيضاً العيب الوحيد الذي يُعد من النظام العام.

أولاً: عيب الاختصاص الإداري وعلاقته بالنظام العام

في الفقه والقضاء، اتفق الجميع على أن عيب إختصاص يندرج ضمن النظام العام. نظراً لارتباط قواعد تحديد الاختصاص بالنظام العام، ويترتب منه ما يلي:

- يجب على القاضي التصدي لهذا العيب وإثارته والتمسك به، خصوصا إذ لم يتم تأسيس الاعتراض على القرار الإداري المتخذ، حتى ولم يثره صاحب الشأن.
- يمكن للطاعن تقديم الدفع بعيب الاختصاص في أي حالة كانت عليه الدعوى دون الحاجة إلى استناده بتقديم طلبات جديدة.
- لا يسمح للإدارة والأفراد على مخالفة قواعد الإختصاص المقررة في القانون.
- لا يجوز التنازل لجهة إدارية لاختصاصاتها لإدارة أخرى إلا بترخيص أو تفويض قانوني، حيث الإدارة ليس لها الصلاحية لتعديل قواعد الإختصاص، إذ شرعت هذه القواعد الملزمة تحقيقا للمصالح العام، وإنما هي صلاحيات تلتزم الإدارة كأصل عام بمباشرتها بنفسها.
- وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر 27 يناير 1957 والذي نصت على أنه "...ولذلك فإن هذا العيب لا يزال حتى اليوم هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام".

والسبب في اعتبار عيب عدم الاختصاص من النظام العام هو أن قواعد الاختصاص تهدف إلى توزيع الوظائف بين السلطات والهيئات الإدارية، بهدف توزيع العمل والرقابة المتبادلة بين السلطات، وذلك لضمان تحقيق المصلحة العامة¹.

قد ساير القضاء الإداري الجزائري هو الآخر القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري في إعتبار تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، وهذا من خلال القرار الصادر بتاريخ (أين هو التاريخ) في القضية: (الشركات ذات الأسهم الجماعي) ضد: (والي ولاية تيزي وزو)، حيث ورد في الحثيات ما يلي:

"حيث أن شركة التضامن شعبان تلتمس وقف تنفيذ القرار الصادر بتاريخ 24-10-2001 عن الغرفة الجهوية للجزائر أبطلت مقرر رئيس دائرة تيزي وزو الذي رخص لها بتوزيع السير غاز.

حيث ان الغرفة الجهوية كانت على صواب عندما تمسكت باختصاصاتها من حيث أن المادة 7 من ق. إ.م تشير إلى أن المجالس القضائية تختص للفصل في القرارات المتخذة.

¹ سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الإلغاء القرارات الإدارية، ط 1، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، توزيع منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 389-399.

حيث أن رئيس الدائرة يخضع للسلطة المباشرة للوالي ويمثله على المستوى المحلي وهذه الصفة فإن هذه القرارات لا يمكن أن تكون إلا من إختصاص المجالس القضائية الجهوية.

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

ومن خلال القرار نلاحظ أن القاضي الإداري الجزائري اعتبر أن عيب إختصاص يتعلق بالنظام العام.¹

قد ساير القضاء الإداري الجزائري القضاء الإداري الفرنسي والمصري في اعتبار عيب عدم الاختصاص مرتبطا بالنظام العام. وهذا يظهر من خلال القرار الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 2001 (الشركات ذات الأسهم الجماعي) ضد (والي ولاية تيزي وزو)، حيث ورد في الحثيات ما يلي:

"حيث أن شركة التضامن شعبان تلتمس وقف تنفيذ القرار الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 2001 عن الغرفة الجهوية للجزائر، والذي أبطلت بموجبه مقرر رئيس دائرة تيزي وزو الذي رخص لها بتوزيع السيرغاز. حيث أن الغرفة الجهوية كانت على صواب عندما تمسكت باختصاصاتها من حيث أن المادة 7 من ق. إ.م تشير إلى أن المجالس القضائية تختص بالفصل في القرارات المتخذة. حيث أن رئيس الدائرة يخضع للسلطة المباشرة للوالي ويمثله على المستوى المحلي، وبهذه الصفة فإن هذه القرارات لا يمكن أن تكون إلا من اختصاص المجالس القضائية الجهوية. حيث وفضلا عن ذلك، فإن قرارًا تتخذه سلطة غير مختصة لا يمكن تحليله إلا على أساس أنه قرار منعدم وبطلانه يتعلق بالنظام العام".

من خلال هذا القرار، نلاحظ أن القاضي الإداري الجزائري اعتبر أن عيب الاختصاص يتعلق بالنظام العام.

¹ علي عثمانى، رقابة القاضي الإداري في الجزائر على ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن عكنون، 2010/2011، ص14-

ثانياً: إمكانية تصحيح عيب عدم الاختصاص

نظراً لارتباط عيب عدم الاختصاص الإداري بالنظام العام، فإنه لا يجوز تصحيح القرار المعيب بعدم الاختصاص أو إجازته من قبل الهيئة المختصة بذلك. وقد صدر حكم من محكمة القضاء الإداري، يؤكد هذا المبدأ، حيث قضت بأن القرار الإداري الباطل بسبب عدم الاختصاص لا يمكن تصحيحه، ويجب أن يصدر من السلطة المخولة قانوناً في هذه المسألة.

يعتبر القرار المشوب بعيب عدم الإختصاص معاباً حتى وإن أجازته صاحب الاختصاص الأصلي، كأن يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي مثلاً لائحة ضبط في موضوع معين وهي لا تندرج ضمن اختصاصاته وإنما من إختصاصات الوالي، فهذه اللائحة تعد باطلة حتى ولو أجازها الوالي، يعني انه لا يمكن للتصحيح اللاحق لعيب عدم الاختصاص ان يضيء المشروعية على القرار المعدوم.¹

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري، لم نجد على قرارات قضائية بخصوص فكرة تصحيح عيب عدم الاختصاص، وبذلك تصعب معرفة موقف القاضي الإداري الجزائري في هذه الشأن.

الفرع الثاني: أشكال عيب عدم الاختصاص

نقصد بأشكال عيب عدم الاختصاص بصور وأنواع عدم الاختصاص البسيطة أو العادية والتي ينتج عنها بطلان القرار وإلغائه. وبالتالي نحن لا نتعرض هنا لعدم الاختصاص الجسيم الذي يؤدي لانعدام القرار وليس فقط مجرد بطلانه ومن أهم حالات عدم الاختصاص الجسيم حالة صدور القرار الإداري من شخص عادي ليس له صفة الموظف العام، وكذا حالة انتهاك السلطة الإدارية لاختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية.²

ما تقوله في هذه الفقرة يتعارض مع المضمون، من جهة تقول أنك لا تتعرض لعدم الاختصاص الجسيم من جهة أخرى ستطرق إلى عيب الاختصاص الجسيم في النقطة الأولى.

¹ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 400.

² محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 149.

سوف نتناول أول نوع وهو عيب الاختصاص الجسيم ثم نتطرق ثانياً إلى عيب الإختصاص البسيط:

أولاً: عيب الاختصاص الجسيم:

يعرف عيب عدم الاختصاص بأنه من أشد العيوب جساماً، حيث لا يؤدي فقط إلى اعتبار القرار باطلاً بل منعدياً، ومن صور هذا العيب:

أ) - صدور القرار الإداري من شخص لا يتمتع بصفة الموظف العام:

يمكن أن يحدث هذا عندما يصدر القرار من فرد أو جهة لا تمتلك الصفة القانونية اللازمة لاتخاذ القرارات الإدارية، كقيام أحد الأفراد في مباشرة الاختصاصات الإدارية وهو لا يتمتع ولا يحوز صفة الموظف العام.

ب) - إعتداء السلطة التنفيذية على إختصاص السلطة التشريعية:

ومن ذلك إن تحديد اختصاص بنك الجزائر هو من عمل المشرع، وإن إصدار مجلس النقد والقرض قراراً تنظيمياً يضيف إلى البنك صلاحية سحب صفة الوسيط المعتمد لعمليات - وهي في الحقيقة من صلاحيات اللجنة المصرفية - يجعل هذا القرار مشوباً بعيب عدم إختصاص الجسيم، إذ يعد إعتداء على اختصاص السلطة التشريعية¹.

ج) - إعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية:

تكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات، لا يمكن للسلطة التنفيذية إصدار قرارات تدخل ضمن مجال اختصاص السلطة القضائية. إذا وقع ذلك، يُعد القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاباً للسلطة. وذلك لأن السلطة التنفيذية ليست مؤهلة للقيام بدور السلطة القضائية، حيث تعمل السلطة القضائية بالحياد والاستقلالية بهدف تحقيق ضمانة للمتقاضين.

¹ مجلس الدولة 8 مايو 2000، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلس الدولة، عدد 6، 2005، ص 75.

هذا المبدأ يؤكد على ضرورة احترام حدود الاختصاص بين مختلف السلطات لضمان مبدأ الفصل بين السلطات، ومنع تدخل أي سلطة في أعمال سلطة أخرى بما يضمن حماية حقوق الأفراد وتحقيق العدالة.

إذا كانت وظيفة السلطة القضائية الفصل في المنازعات، فإنه لا يجوز لغير هذه السلطة أن تتولى في اختصاص السلطة القضائية حيث يكون قرارا منعدا ويشكل اغتصابا، إلا في بعض الحالات التي يمنح فيها القانون لهيئات أو لجان إدارية سلطة الفصل في قضايا معينة ومحددة من المنازعات التي تعتبر إستثناء على الأصل.

ومن أشكال اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة القضائية، نجد على سبيل المثال تدخل المؤسسات الإدارية في حل المنازعات بين الأفراد كاتخاذها لقرارات أو إصدارها لأحكام بشأن نزاعات شخصية أو تجارية بين الأفراد، وهذا الأمر من الاختصاصات الحصرية للسلطة القضائية.

كم يمكن الإشارة أيضا إلى مثال آخر ألا وهو قيام مجلس تأديبي لمؤسسة إدارية معينة بالحكم على الموظف بغرامة مالية، حيث يعتبر فرض الغرامات المالية من اختصاص السلطة القضائية، وليس من صلاحيات المجالس التأديبية الإدارية. فالمجالس التأديب تقتصر مهامها على اتخاذ الإجراءات التأديبية التي لا تشمل الأحكام المالية.

هذه الصور تُظهر بوضوح تجاوز السلطة الإدارية لحدود اختصاصها، مما يُعد تعدياً على اختصاصات السلطة القضائية، ويشكل عيباً جسيماً في القرارات الصادرة عنها، مما يؤدي إلى اعتبارها منعدمة وباطلة.

وفي هذا الصدد القضاء الإداري الجزائري يعتبر الهيئات الإدارية في اختصاص الهيئات القضائية اغتصابا للسلطة أو تجاوز السلطة ناتج منه بطلان القرارات الإدارية.¹

¹ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، بوزريعة، الجزائر، د.س، ص 143.

ثانيا: عيب الاختصاص البسيط:

يُعتبر عيب عدم الاختصاص البسيط، العيب الأكثر انتشارا وارتكابا من قبل الهيئات الإدارية مقارنة بعيب عدم الاختصاص الجسيم. يتمثل هذا الأخير في عدم احترام مبدأ توزيع الاختصاصات بين الهيئات الإدارية المكونة للسلطة التنفيذية، أي اعتداء سلطة إدارية على اختصاص هيئة إدارية أخرى. وقد أصدر القضاء الإداري حكماً بالإلغاء كجزاء على القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط. وتشمل صور هذا العيب ما يلي:

1- عيب عدم الاختصاص الموضوعي:

يُعد الاختصاص الموضوعي من أهم أشكال عيب عدم الاختصاص، ويحدث عندما تصدر إحدى السلطات الإدارية قراراً في موضوع ليس لها الحق القانوني في اتخاذ القرار بشأنه، لأن تلك السلطة تملكها جهة إدارية مختصة أخرى. ويعرف الفقيه Chapus على أنه:

« L'incompétence matérielle: elle est réalisée quand une autorité administrative intervient dans une matière étrangère à ses attributions ».

وتظهر أشكال عيب عدم الاختصاص فيما يأتي:

(أ) - إعتداء سلطة إدارية على إختصاص سلطة إدارية موازية لها: أخرى من نفس مستواها

ويقصد بها تعدي سلطة إدارية لسلطة إدارية أخرى من نفس المستوى، بحيث لا تربط الجهتين الإدارية علاقة وصائية أو رئاسية، وهذا نتيجة تداخل العلاقات الإدارية داخل الإدارة العامة، كما يعبر عن تجاوز جهة إدارية لحدود صلاحياتها واختصاصاتها، والتدخل في شؤون جهة إدارية أخرى من نفس مستواها. وقد وصف الفقهاء هذا الشكل أو هذه الحالة بـ " الاعتداء الجانبي للسلطة ".

ومن بين الأمثلة على الاعتداء الجانبي للسلطة هو اعتداء وزير معين على صلاحيات وزير آخر. ويمكن نكر مثال: اعتداء وزير التعليم على صلاحيات وزير الصحة من خلال قيام وزير التعليم بإصدار قرارات تتعلق بتنظيم الخدمات الصحية في المدارس، وهي من صلاحيات وزير الصحة. وكون الخدمات لصحية في المدارس من الصلاحيات المشتركة لوزارة التعليم وكذا

وزارة الصحة، ولتفادي عيب عدم الاختصاص يتم في هذه الحالة الاعتماد على القرارات أو حتى التعليمات والمذكرات الوزارية المشتركة.

(ب) - اعتداء سلطة إدارية دنيا على إختصاص سلطة إدارية أعلى منها:

تتمثل هذه الحالة في تجاوز المرؤوس لسلطات الرئيس، وإصدار قرارات تدخل ضمن صلاحيات السلطة الإدارية الأعلى دون تفويض أو تكليف. ومن الأمثلة على ذلك: قيام رئيس جامعة بإصدار قرار يدخل ضمن صلاحيات وزير التعليم العالي والبحث العلمي: مثل اتخاذ قرارات تتعلق بالسياسات الوطنية للتعليم العالي أو بتنظيم الجامعات على مستوى الدولة، وهي صلاحيات تكون حصرياً من اختصاص الوزير المعني.

(ج) - إعتداء سلطة عليا على إختصاص سلطة دنيا:

على الرغم من أن السلطة العليا تتمتع بحق الإشراف والرقابة على السلطة الدنيا، إلا أن هناك حالات محددة قد يخصص فيها المشرع بعض الصلاحيات حصرياً للسلطة الدنيا. في هذه الحالات، لا يجوز للسلطة العليا التدخل في صلاحيات السلطة الدنيا، وإذا فعلت ذلك، يعتبر هذا اعتداءً على اختصاصات السلطة الدنيا.

فيمكن أن يبدو الأمر غريباً، حيث من المتعارف أن للسلطة العليا لها الحق في مباشرة جميع صلاحيات السلطة الأدنى ما دام لها سلطة إشراف والرقابة عليها، وعليه لا يشكل تدخلها اعتداءً، غير أنه في بعض الحالات يجعل المشرع إختصاصاً معيناً من صلاحية سلطة معينة، بحيث لا يمكن لأي سلطة حتى وإن كانت تعلوها درجة مباشرة هذا التصرف.¹

ومن بين الأمثلة التي يمكن الإشارة إليها لتفسير هذه الحالة، حالة إصدار قرار لترخيص معين فقد يمنح القانون لرئيس البلدية أو الوالي صلاحية حصرية لإصدار تراخيص بناء أو تراخيص

¹ معزوزي نوال، نظام القرار الإداري في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1، الجزائر، 2016-2017، ص457، 458، 460، 461.

استغلال أنشطة تجارية ضمن نطاق معين، وفي هذه الحالة لا يمكن للسلطة الأعلى وزير الداخلية والجماعات المحلية إصدار قرارات في هذا الشأن.

(2) - عدم الاختصاص الزمني:

تتحقق هذه الصورة في حالة إتخاذ هيئة إدارية قرار إداري في وقت لم تكن فيه مؤهلة لاتخاذها، مثلاً: اتخاذ الموظف قراراً قبل تنصيبه أو بعد توقيفه عن العمل. أو إتخاذ هيئة قرار بعد انتهاء عهدتها الانتخابية.

وهكذا نميز في عيب عدم الإختصاص الزمني حالتين هما: صدور القرار الإداري من موظف زالت صفته الوظيفية، وحالة صدور القرار بعد انقضاء الآجال الممنوحة لإصداره.

في حالة عيب عدم الاختصاص الزمني، يمكن التفريق بين حالتين رئيسيتين:

الحالة الأولى: تتمثل في صدور القرار الإداري من موظف زالت صفته الوظيفية في هذه الحالة، يقع العيب الزمني عندما يصدر موظف قراراً إدارياً بعد أن تم إزالة صفته الوظيفية أو توقف خدمته الرسمية. إذا أصدر الموظف القرار بعد أن تم إزالته من منصبه، يكون القرار غير صحيح ومعرض للبطلان.

الحالة الثانية: تتمثل في صدور القرار بعد انقضاء الآجال الممنوحة لإصداره في هذه الحالة، يكون العيب الزمني متعلقاً بتجاوز الوقت المحدد لإصدار القرار الإداري. للجهات الإدارية آجال محددة لاتخاذ القرارات الإدارية بناءً على القوانين والتنظيمات. إذا تم تجاوز هذه الآجال دون إصدار القرار، فإن القرار الناتج يكون غير صحيح ومعرض للبطلان.

في كلتا الحالتين، العيب الزمني ينطوي على تجاوز للإجراءات القانونية المحددة، مما يجعل القرار الناتج عنه غير صالح ويفتقد إلى الشرعية. تحديد الآجال الزمنية واحترامها أمر ضروري لتفادي عيب عدم الاختصاص.

(3)- عدم الاختصاص المكاني أو الإقليمي:

يكون القرار مشوباً بعيب عدم الإختصاص المكاني، وهو من النادر وقوعه لأن جميع الهيئات تعرف حدود اختصاصها وملتزمة بها، مثلاً أن يصدر رئيس بلدية لائحة ضبط يتعدى نطاق تطبيقها إقليم بلديته إلى إقليم بلدية أخرى مجاورة.¹

صحيح، يُعتبر عدم الاختصاص المكاني أو الإقليمي نوعاً نادراً من أنواع عيوب الاختصاص، نظراً لأن الهيئات الإدارية عادةً ما تكون ملتزمة بتحديد حدود اختصاصها المكاني والإقليمي وتلتزم به. ومع ذلك، قد يحدث هذا العيب في بعض الحالات نتيجة للإهمال أو الخطأ في التطبيق.

مثلاً، قد يحدث عدم الاختصاص المكاني عندما يصدر رئيس بلدية قرار ضبط تتعلق بقوانين أو تنظيمات تتجاوز نطاق بلديته وتؤثر على بلديات أخرى في منطقة مجاورة. في هذه الحالة، يكون القرار المتخذ خارج نطاق اختصاصه المكاني ويعتبر مشوباً بعيب عدم الاختصاص المكاني.

ومن أجل إصلاح هذا النوع من العيوب يتطلب غالباً إصدار قرار جديد يلغي القرار السابق، أو تصحيح القرار السابق ليتماشى مع النطاق الصحيح للاختصاص المكاني.

¹ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص146-147.

المبحث الثاني:

الإستثناءات واردة على عيب عدم الإختصاص

بعدما تطرقنا إلى الجانب النظري للموضوع البحث والمتعلق مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري وبعد التطرق إلى خصائصه وأنواعه، يجدر التنويه إلى وجود استثناءات مرتبطة بعيب عدم الاختصاص. حيث أسست قواعد الاختصاص بعض الاستثناءات المتعلقة بعيب عدم الاختصاص، وذلك من أجل السير الحسن للسلطة الإدارية لضمان استمرارية للنظام العام والمرافق العامة من جهة. ومن جهة أخرى لضمان حقوق وحرية الأفراد.

تكمن أهمية هذه النظرية في تحقيق التوازن بين الحاجة إلى الحفاظ على النظام العام وبين ضمان حقوق الأفراد والمواطنين في مواجهة الأوضاع الاستثنائية التي قد تطرأ. وبالتالي، تظل هذه الخاصية أداة قانونية حيوية لضمان استقرار النظام العام في ظل التحديات المتغيرة والظروف الاستثنائية.

كما يجب أن لا نغفل على أن الموظف العام يعد الركيزة الأساسية والعنصر الجوهري لسير المرافق العامة وضمان حسن أداء وظائفها وخدماتها. فبدونهم لن يقوم أحد بالعمل في المؤسسات الحكومية والإدارية، ولن يمكن تحقيق الأهداف المرجوة وتقديم الخدمات العمومية للمواطنين.

ومن هذا الأساس، تظهر أهمية تكليف الموظف العام بالمهام المنوطة به في المؤسسة أو الهيئة الإدارية المعنية، وبذلك يكتسب الشخص صفة الموظف العام بمجرد تكليفه رسمياً لأداء وظيفة عمومية معينة.

غير أنه، وكما أشرنا إليه أعلاه، هناك بعض الاستثناءات والظروف التي يتم فيها تخط الإجراءات العادية لتكليف الموظف العام، وذلك بهدف ضمان استمرارية سير العمل الإداري. تحقيق الأهداف المرجوة.

ومما سبق، سنقوم من خلال هذا المبحث دراسة وشرح الاستثناءات المرتبطة بعيب عدم الاختصاص من خلال مطلبين، المطلب الأول سنتطرق من خلاله إلى نظرية الموظف الفعلي، أما المطلب الثاني نتطرق من خلاله إلى نظرية الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول:

نظرية الموظف الفعلي

من المتعارف، أنه يتم الالتحاق بالوظيفة العمومية وفقاً للشروط والإجراءات المنصوص عليها قانوناً. ويقصد بذلك أنه تقوم الهيئة الإدارية بتوظيف شخص كموظف عمومي بإصدار قرار إداري يتضمن تعيين ذلك الشخص في منصب محدد مسبقاً وفق القوانين والإجراءات المتعامل بها في كل دولة. فهذا الشرط شرط إلزامي ومهم لكي يصبح شخص احد موظفين العموميين لأن عدم وجود ذلك يفقد شخص صفة الموظف.

هذه الإجراءات تهدف إلى ترسيم العلاقة القانونية بين الموظف العام والهيئة الإدارية التي يعمل فيها، وبذلك تحديد الحقوق والواجبات لكل طرف. كما تساعد على ضمان تطبيق القوانين والتنظيمات.

ونجد إن القضاء الإداري الفرنسي والمصري قد أقر بمصادقية تصرفات من أشخاص الذين لم يقر قرار بتعيينهم في الوظيفة العامة من سلطة مختصة¹. فالمجلس الدولي الفرنسي هو الذي ابتكر النظرية الموظف الفعلي وذلك للتخفيف عن انتزاع السلطة، إما الحالة في مصر فقد رفضت المحكمة العليا تطبيق نظرية الموظف الفعلي في غير الظروف الاستثنائية يعني ذلك عدم الاعتراف بنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية فقد ذهب احد الموظفين إلى القول أن: "نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الظروف الاستثنائية البحتة تحت إلحاح في الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف ضماناً لانتظام المرافق العامة دون توقف...". فهذا الموظف يلقي انتقاداً من طرف بعض الفقهاء المصريين والتي كان يتعين

¹ شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011، ص10.

على المحكمة الإدارية العليا أن يضع في اعتباره مصلحة المتعاملين مع الموظف الفعلي من باب حسن النية.

لقد اعترف القضاء الإداري في فرنسا ومصر بمصادقية تصرفات الأشخاص الذين لم يقر تعيينهم في الوظيفة العامة من قبل السلطة المختصة، ولكن هناك اختلاف في كيفية تطبيق هذه النظرية بين البلدين.

فبالنسبة للنظرية في فرنسا، فمجلس الدولة الفرنسي هو الذي ابتكر نظرية الموظف الفعلي. وتهدف هذه النظرية إلى التخفيف من آثار انتزاع السلطة، حيث يتم الاعتراف بتصرفات الأشخاص الذين يمارسون وظائف عامة بشكل فعلي حتى وإن لم يصدر قرار بتعيينهم من السلطة المختصة. هذه النظرية تضمن استمرارية العمل الإداري وعدم تعطيل مصالح المواطنين بسبب عدم التزام الإجراءات الشكلية في التعيين.

أما النظرية في مصر، رفضت المحكمة الإدارية العليا تطبيق نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية. ويقتصر الاعتراف بنظرية الموظف الفعلي على الظروف الاستثنائية فقط. ويعني ذلك أن المحكمة تعترف بتصرفات الموظف الفعلي فقط في الحالات التي تتطلب فيها الظروف الاستثنائية الاستعانة بأشخاص غير معينين رسميًا لضمان استمرارية العمل الإداري.

لقد لاقت النظرية المصرية عدة انتقادات من بعض الفقهاء، حيث دافع بعض الفقهاء على نظرية الموظف الفعلي والتي لا تقوم إلا في الظروف الاستثنائية، حيث تتطلب الحاجة الملحة إلى الاستعانة بأشخاص لضمان استمرارية العمل الإداري. غير أنه، يجادل البعض الآخر هذا الرأي، ويرون أنه كان ينبغي الأخذ بعين الاعتبار مصلحة المتعاملين مع الموظف الفعلي، مما يعني الاعتراف بتصرفات الموظف الفعلي حتى في الظروف العادية لضمان عدم تعطيل مصالح المواطنين.

تعريف نظرية الموظف الفعلي ; ومن أجل استيعاب مفهوم نظرية الموظف الفعلي من الضروري التطرق إلى التعاريف المتعلقة بهذه النظرية وهي كالتالي:

عرف الدكتور "عبد الغني بسيوي" الموظف الفعلي بأنه: "هو الشخص الذي يقوم بأعمال الوظيفة العامة سواء صدر بتعيينه قرار خاطئ أو معيب أو لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقاً"¹.

نستنتج من تعريف الدكتور "عبد الغني بسيوي" حيث يعرف الموظف الفعلي على أنه الشخص الذي يقوم بأعمال الوظيفة العامة دون الحصول على قرار تعيين رسمي من السلطة المختصة، سواء كان هذا القرار خاطئاً أو معيباً أو لم يُصدر أصلاً. وعليه نستشف من خلال هذا التعريف أهمية دور الموظف الفعلي في استمرارية العمل الإداري وتأكيد حقوقه وواجباته حتى في حالة عدم وجود قرار رسمي بتعيينه.

تعكس وجهة النظر هذه فكرة أن الموظف الفعلي، على الرغم من عدم وجود قرار رسمي بتعيينه، يؤدي عادةً الوظائف والمهام التي تنطوي عليها الوظيفة العامة. وفي الظروف العادية، يمكن أن تعتبر الأعمال التي يقوم بها الموظف الفعلي سليمة وصحيحة، حتى وإن لم يكن لديه تعيين رسمي، بسبب الحاجة الملحة إلى استمرارية العمل الإداري وضمان سير المرافق العامة بشكل سليم.

في هذه الحالة، يتم افتراض أن الموظف الفعلي مكلف رسمياً بأداء الوظائف المخولة ويتم التفاعل معه على هذا الأساس. غير أن هذا لا يمنع ضرورة التفريق بين الظروف العادية والظروف الاستثنائية، لتفادي أي تداخل في الصلاحيات والمهام أو انتهاك للقوانين لاسيما في الظروف الاستثنائية، والذي يمكن أن يجعل الأعمال التي يقوم بها الموظف الفعلي باطلة وغير صحيحة..

وعرفه البعض بأنه: "هو الذي يقوم ببعض الأعمال دون أن يصدر قرارا بتعيينه أو صدر القرار وكان معيباً"². أي ان يقوم بالأعمال و المهام الموجهة إليه بدون موجب القرار حتى إن كان صدر القرار وكان معيب.

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص215.

² إسماعيل حفيظة إبراهيم، أهمية دور الموظف العام في سير المرفق العام، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد 01، ديسمبر 2012، ص90.

أما الأستاذ "سليمان الطماوي" فقد عرف الموظف الفعلي بأنه "هو الفرد الذي عين تعييناً معيباً أو الذي لم يصدر قرار تعيينه إطلاقاً ومع ذلك تعتبر قراراته السليمة فهي حالة استثنائية وتظل قرارات صادرة في ظلها سليمة وناجية من قبضة قاضي إلغاء".¹

تعريف الأستاذ سليمان الطماوي للموظف الفعلي يلقي الضوء على أهمية وتأثير قرارات الموظف الفعلي، حيث يعتبره كشخص يمارس الوظائف والمهام الموكلة إليه دون قرار رسمي بتعيينه. وعلى الرغم من عدم إصدار قرار تعيين بشأنه، غير أن قراراته تعتبر في بعض الحالات قرارات سليمة وصحيحة.

وفي الحالات الاستثنائية، تظل قرارات الموظف الفعلي سليمة وصحيحة، ولا يمكن إلغاؤها من قبل قاضي الإلغاء. ويرجع ذلك إلى أن الظروف الاستثنائية التي يتم فيها تكليف الموظف الفعلي بأداء الوظائف والمهام بشكل مؤقت أو طارئ، والتي قد تتطلب استمرارية العمل الإداري دون تأخير.

وفي ذات الإطار يعرف بعض الموظف الفعلي بأنه ذلك الشخص الذي يعترف القضاء صحة تصرفاته في مجال المرافق العامة رغم أنه لم يتعين تعييناً صحيحاً حفاظاً على استمرار السير الحسن للمرافق العامة بانتظام.

فنستنتج أن نظرية الموظف الفعلي تعتبر أداة قانونية مهمة لضمان استمرارية العمل الإداري، ولكن تطبيقها يختلف من دولة إلى أخرى. حيث رأينا أعلاه أنه في فرنسا، يتم الاعتراف بنظرية الموظف الفعلي بشكل واسع، غير أنه في مصر يقتصر الاعتراف بها على الظروف الاستثنائية فقط. هذا التباين يعكس اختلاف المبادئ القانونية والتوجهات القضائية في التعامل مع قضايا الإدارة العامة وضمان استمرارية المرافق العامة.

¹ سليمان مجد الطماوي، مرجع سابق، ص318.

شروط تطبيق نظرية الموظف الفعلي:

أولاً: في حالة الظروف الاستثنائية:

تكتسب نظرية الموظف الفعلي أهمية خاصة لاسيما في الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تهدد السير الطبيعي للعمل الإداري، ويمكن أن نذكر على سبيل المثال لا الحصر مثال الكوارث الطبيعية والأوبئة وما إلى ذلك، ففي هذه الحالات قد يغيب الموظفون عن مكان عملهم أو يتركون المرافق العامة دون تسيير. وعليه، يصبح من الضروري على المؤسسات الإدارية تكليف أشخاص بتسيير المرافق العمومية وضمان تقديم الخدمة العامة، بغض النظر عن الالتزام بالإجراءات الإدارية الرسمية، وذلك استناداً إلى مبدأ ضرورة سير المرافق العامة.

وفي مثل هذه الحالة، قد يتم تعيين موظفين لأداء مهام معينة واتخاذ القرارات في نطاق اختصاصهم دون انتظار الإجراءات الرسمية. وتعتبر صلاحيته في هذا السياق شرعية ولا تعد انتهاكاً للسلطة.

في القانون الفرنسي تمثل قضية "Marion" مثلاً على تطبيق هذه نظرية الموظف الفعلي. فبعد احتلال الجيش الألماني لفرنسا في عام 1940، لم يبق أعضاء المجلس البلدي مهامهم وتركوا المرافق البلدية بدون تسيير. ونظراً إلى هذه الظروف، قام "شخص" باتخاذ قرارات وإجراءات للحفاظ على النظام العام وتأمين احتياجات المواطنين. وعلى الرغم من أن هذا "الشخص" لم يكن لديه الصلاحيات الرسمية، إلا أنه تم الموافقة على القرارات المتخذة من قبل هذا الشخص والمصادقة على مشروعيتها.

حيث يكون الهدف من هذه النظرية هو استمرار المرافق العامة بانتظام واطراد، وأيضا حماية الجمهور الذي يتعامل مع الإدارة ولا تمكنه الظروف من معرفة حقيقة الموظف الذي يتعامل معه.

في نفس السياق، قامت لجنة محلية للإدارة البلدية بفرنسا بإعادة فتح المحلات التجارية التي تركها ملاكها، وعينت مسيرين لها وفرضت رسوماً على المبيعات. وبذلك أسس مجلس الدولة الفرنسي نظرية "الموظف الفعلي" من خلال قراره المؤرخ في 7 يناير 1944 في قضية

السيد "لوكوك". وجاء هذا القرار نتيجة لعدم إمكانية عقد اجتماع للمجلس البلدي والحصول على موافقة المحافظ "الوالي" لاتخاذ التدابير اللازمة في ظل الظروف الاستثنائية التي تواجهها المدينة آنذاك، وبناءً على عدم وجود موارد بلدية لتلبية الاحتياجات الاستثنائية.

وبناءً على هذا التطبيق، فقد اتخذ رئيس البلدية الخطوة الأولى في اتخاذ التدابير الاستثنائية التي لم تكن من اختصاصاته الرسمية، بل من اختصاص المجلس البلدي. ولكن نظراً للظروف الطارئة التي كانت تواجه المدينة، كان لرئيس البلدية السلطة الشرعية لاتخاذ هذه التدابير المؤقتة بمجرد موافقة المحافظ "الوالي".

وقد أصدر مجلس الدولة قراراً يعرف باسم "قرار ماريون" في 5 مارس 1948، حيث اعتبر أن هذه التدابير كانت ضمن الاختصاص الشرعي للسلطات المحلية وتحت الظروف الاستثنائية التي تميزت بالضرورة والاستعجال نتيجة للاحتلال الألماني.

المطلب الثاني

نظرية الظروف الاستثنائية

يرجع مصدر نظرية الظروف الاستثنائية إلى القضاء غير أننا لم نجد تعريف واضح عن المقصود من الظروف الاستثنائية ولعل السبب في ذلك كما أشار إليه مفوض الحكومة "letourneur" في تقريره حول قضية "Laugier" في أن: "الظروف الاستثنائية هي فكرة غير واضحة المعالم لا يمكن تعريفها، وهي تختلف باختلاف الحالات" ويرجع السبب لعدم تعريف الظروف الاستثنائية بدقة إلى الصور التي يمكن أن تأخذها الظروف الاستثنائية في حد ذاتها، ويختلف ذلك من دولة إلى دولة ومن نظام سياسي لأخر.

وإذا انتقلنا على القضاء الجزائري فلم يُعرفها هو الآخر، بل أشار إليها فقط واعتبرها من صنع القضاء، وهذا ما يمكن استنتاجه من القضية التي فصلت فيها الغرفة بالمجلس الأعلى بين الصندوق المركزي لإعادة تأمين التعاضدية الفلاحية (C.R.M.A) ووزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي، حيث ورد في ذلك القرار أن نظرية الظروف الاستثنائية هي ذات مصدر قضائي.

الفرع الأول: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية

سنحاول تقديم بعض التعاريف المتعلقة بنظرية الظروف الاستثنائية المقدمة من قبل مختلف المدارس الفقهية، وبذلك نشرع بتعريف الأستاذ ريفيرو "J.RIVERO" الظروف الاستثنائية بأنها:

"الأوضاع الفعلية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية اتجاه الإدارة ذلك لتطبيق اتجاه هذه القواعد مشروعية خاصة يقوم القاضي بتحديد مقتضيات هذه المشروعية الخاصة"¹.

وبتعبير آخر، الظروف الاستثنائية، هي الأوضاع الفعلية التي تجبر على تعليق العمل بالقواعد العادية المتبعة من قبل المؤسسات الإدارية. ويظهر هذا التعريف أن الظروف الاستثنائية تشير إلى حالات استثنائية تتطلب تجاوز القواعد العادية أو التدابير الاعتيادية المتبعة من قبل الإدارة. وبموجب هذا التعريف، يصبح من المفهوم أن تطبيق القواعد في مثل هذه الحالات يحتاج إلى موافقة خاصة من القاضي، مما يعزز مبدأ سيادة القانون ويحدد آليات الاستثناء بشكل دقيق.

أما الأستاذ Odent فيعرف الظروف الاستثنائية التي تجتاح في فترة الأزمات بأنها:

"تلك الظروف التي تتعرض فيها الأمة أو إحدى مؤسساتها للخطر، وهو الأمر الذي يميز حالة الظروف الاستثنائية عن حالة الاستعجال، وهي الحالة التي لا تفترض بذاتها وجود أحداث خطيرة وذلك على خلاف الظروف الاستثنائية لأنها دائماً تحتوي وأحوال الاستعجال"².

ونلاحظ أن الأستاذ Odent في تعريفه يفرق بين الظروف الاستثنائية وحالات الاستعجال، حيث انه يشير إلى أن الظروف الاستثنائية تنشأ عندما تتعرض الأمة أو إحدى مؤسساتها لخطر جسيم، مما يتطلب تدابير خاصة للتعامل معها. بينما حالات الاستعجال لا تتطلب بالضرورة

¹ عثمانى علي، مرجع سابق، ص 110.

² يوسف سعد الدين الخوري، القانون الإداري العام، ج 1، ط 2، 1998، ص 265.

وقوع حوادث خطيرة، بل تتميز بحاجة عاجلة لاتخاذ القرارات. وعليه، فإن هذا التعريف يسلط الضوء على أهمية التمييز بين الحالات المختلفة للظروف الاستثنائية.

ومن جهة أخرى، يربط بعض الفقهاء بين الظروف الاستثنائية والظروف الطارئة، ذلك لأنه لا تقوم الضرورة إلا إذا سبقتها ظروف استثنائية كالعصيان بجميع أشكاله، أو الإضراب، أو الكوارث الطبيعية أو حروب أو الأزمات الداخلية. وعليه فيمكن أن تكون الضرورة ولا تكون الظروف الاستثنائية، ويمكن أن تكون ظروف استثنائية قد توجد ولا توجد الضرورة.

من جهته يرى الدكتور عمار عوابدي بأن الضرورة هي مبررات الظروف الاستثنائية والتي تعتبر هذه الأخيرة الاصطلاح الأصلي والأسهل وما حالة الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة الحرب إلا تطبيقات لها. ذلك أن نظرية الظروف الاستثنائية مصدرها الضرورة الذي يتخذ المشرع من خلالها تطبيق جملة من الإجراءات الاستثنائية تعد بمثابة حلول مؤقتة لمواجهة الأزمة. وبالتالي فإن تقرير الحالة الاستثنائية إعفاء السلطة التنظيمية من احترام الدستور والقوانين متى اقتضت الضرورة العليا ذلك لسلامة مؤسساتها الدستورية، مما يدل بأن الضرورة الملحة ترخص للسلطة التنفيذية في أن تتجاوز حدود اختصاصاتها الدستورية وجارت على اختصاصات السلطات العامة فقد تُجيز لها تولي وظيفة التشريع طوال بقاء فترة الظروف الاستثنائية وقد تسلب القضاء بعض اختصاصاته وأن تعهد بها إلى لجان قضائية وإدارية.

أما الدكتور محمد صبري السنوسي يرى أنّ الظروف الاستثنائية هي تلك الظروف أو الحالات الواقعية التي تكون على درجة معينة من الجسامة والفجائية التي تمر بها البلاد، مما يجعل من غير الممكن العمل بالنصوص القانونية المعمول بها في الأحوال العادية هذا من جهة. ومن جهة أخرى تؤدي إلى تغيير تكييف هذه التصرفات التي تكون في الأصل غير مشروعة وذلك لشروط معينة وتحت رقابة القضاء.¹

أما إذا انتقلنا إلى النصوص الدستورية في الجزائر، بدءاً من دستور 1963 وحتى دستور 1989 المعدل، فتنص كلها على إمكانية إعلان حالة الظروف الاستثنائية في حالات الخطر الوشيك الوقوع، مثل الحالات التي تهدد استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية. وتحدد الإجراءات

¹ عثمانى علي، مرجع سابق، ص112.

اللازمة لاتخاذ قرار حالة الظروف الاستثنائية، بما في ذلك استشارة مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمجلس الدستوري، إضافة إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

فعلى سبيل المثال نصت المادة 59 من دستور 1963 الملغى على ما يلي: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوباً". كما حددت الدساتير الجزائرية حالة الظروف الاستثنائية فيما يلي: حالة الطوارئ، حالة الحصار، الحالة الاستثنائية، وحالة الحرب.

كما تمنح حالة الظروف الاستثنائية لرئيس الجمهورية صلاحيات استثنائية للحفاظ على استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية. وتتص المواد المتعلقة بحالة الظروف الاستثنائية على أنه تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها.¹

أما إذا انتقلنا إلى القضاء الجزائري فلم يُعرفها هو الآخر، بل أشار إليها فقط واعتبرها من صنع القضاء، وهذا ما يمكن استنتاجه من القضية التي فصلت فيها الغرفة الإدارية (بالمجلس الأعلى بين الصندوق المركزي لإعادة تأمين التعااضدية الفلاحية (C.R.M.A) ووزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي، حيث ورد في ذلك القرار أن نظرية الظروف الاستثنائية هي ذات مصدر قضائي.

أما إذا انتقلنا إلى القضاء الجزائري يتبنى وجهة نظر مماثلة لتصور الظروف الاستثنائية، حيث ترك هذا المفهوم للقضاة ليتخذوا القرارات المناسبة وفقاً للحالة الفعلية والقوانين المعمول بها. في القضية.... والتي نظرتها الغرفة الإدارية.... بين الصندوق المركزي لإعادة تأمين التعااضدية الفلاحية (CC.R.M.A) ووزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي، يُشير القرار إلى أن نظرية الظروف الاستثنائية هي مصدر قضائي، مما يعني أن القضاة يحق لهم تحديد مدى تطبيقها وفقاً للظروف والقوانين الخاصة بكل حالة. هذا يبرز دور السلطة القضائية في تحديد وتطبيق المبادئ القانونية في حالات الظروف الاستثنائية.²

¹ محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى الأدبية في التشريع -دراسة مقارنة-، أطروحة شهادة دكتوراه في العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006-2007، ص310.

² عثمانى علي، مرجع سابق، ص113.

الفرع الثاني: شروط قيام الظروف الاستثنائية.

إنّ الإدارة في الظروف الاستثنائية تتمتع بسلطات واسعة تتحرر من قواعد المشروعية العادية بالقدر اللازم لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية. وعلى هذا الأساس فإنه تم الاتفاق على شروط قيام الظروف الاستثنائية والتي نوجزها كما يلي:

1- وجود ظرف:

والمقصود بشرط الظرف الاستثنائي وجود حقيقة حالة واقعية تتمثل في مجموعة من الظروف والوقائع التي تشكل خطراً على دولة أو قيام الإدارة بوظائفها، سواء تعلق الأمر بإدارة المرفق العام أو الحفاظ على النظام العام في الدولة. كما أن وجود مثل هذه الظروف الخطيرة تشكل السبب الرئيسي لقيام الظروف الاستثنائية التي تقضي الخروج على القواعد القانونية المعمول بها وتخويل الإدارة سلطات واسعة واستثنائية.

لتفعيل الظروف الاستثنائية، يجب أن تتوافر شروط محددة تضمن جدية وخطورة الوضع. هذه الشروط تتضمن مايلي¹:

- يجب أن تكون الظروف الاستثنائية جارية حالياً أو يتوقع وقوعها في المستقبل القريب بشكل مؤكد.
- يجب أن يكون هناك دليل واضح على أن هذه الظروف وقعت بالفعل أو أنها على وشك الوقوع.
- حتى لو وقعت الظروف، يجب أن يكون الوضع الاستثنائي مستمراً ولم ينته بعد. وعليه، فإن هذه الشروط تهدف إلى ضمان أن تطبيق الإجراءات الاستثنائية لا يحدث إلا في حالات الضرورة القصوى، حيث يكون هناك تهديد حقيقي ووشيك للأمن أو استقرار المؤسسات.

فإذا كان هذا الظرف قد تحقق وانتهى أثره فلا يكون ظرفاً حالاً. فإنه يجب أن يتوفر الظرف الاستثنائي وذلك لتعرض البلاد لخطر داهم بسبب اضطرابات داخلية أو خارجية تخل بالأمن

¹ عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري -دراسة مقارنة-، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص114.

القومي للدولة أو بسبب حدوث كوارث طبيعية كالفيضانات أو انتشار الأوبئة والأمراض وغيرها.

وُشير في هذا الصدد إلى أنه قد تكون هناك ظروف عادية إلا أنها تُشكل خطرًا على أمن الدولة واستقرارها، ومن أمثلة على ذلك تنفيذ بعض الأحكام القضائية التي أن تُؤثر على النظام العام.¹

2- المعالجة القانونية للظروف الاستثنائية.

المعالجة القانونية للظروف الاستثنائية تتطلب إطارًا قانونيًا يحدد كيفية التعامل معها، متى يمكن إعلانها، وما هي السلطات والإجراءات المترتبة عليها. في الأنظمة القانونية المختلفة، بما في ذلك الجزائر، هناك خطوات ومعايير محددة يجب اتباعها لضمان استخدام هذه السلطات بشكل مناسب ووفقًا للقانون.

وكما أشرنا إليه سابقًا، فإن الظروف الاستثنائية تعد نظرية قضائية، طبقها مجلس الدولة الفرنسي، ووجدت سندها التشريعي في فرنسا في قانون الأحكام العرفية الفرنسي الصادر في سنة 1849، والتي أدخلت فيه عدة تعديلات خاصة في سنة 1878 وفي سنة 1916، وكذلك قانون الاستعجال الصادر سنة 1955 وذلك لمواجهة الظروف الاستثنائية الناشئة عن اندلاع الثورة في الجزائر وبعد صدور دستور الجمهورية الخامسة بتاريخ 04 أكتوبر 1958 أصبحت المادة 16 منه أشهر التشريعات الخاصة بالظروف الاستثنائية التي منحت لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في اتخاذ الإجراءات من أجل المحافظة على النظام العام، كما تضمنت المادة شروط لممارسة رئيس الجمهورية هذه الإجراءات.

غير أنه يجب الإشارة إلى أهمية تقنين السلطات الاستثنائية للإدارة وذلك لحماية المصلحة العامة من أي إساءة لاستعمال هذه الظروف الاستثنائية للمصلحة الخاصة. وهذا ما عبرت عنه المحكمة الإدارية المصرية في حكم لها في هذا المجال بقولها:

¹ صبري محمد السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية ومقتضيات النظام العام، بدون دار النشر، القاهرة، 1996، ص 239.

"إن نظام الأحكام العرفية في مصر وإن كان نظامًا استثنائيًا إلا أنه ليس بالنظام المطلق بل هو نظام وضع الدستور أساسه، وبين قانون الأحكام العرفية أصوله وأحكامه ورسم حدوده وضوابطه، ومن ثم يجب أن يكون إجراء الأحكام العرفية على مقتضى هذه الأصول، وفي نطاق هذه الحدود والضوابط وإذا كان اتخاذ هذه التدابير والإجراءات متجاوز لهذه الحدود أو منحرفًا عنها يشكل عملاً مخالفًا للقانون تبسط عليه المحاكم رقابتها..."¹

يُظهر من خلال هذا التعريف أن نظام الأحكام العرفية في مصر، رغم كونه استثنائيًا، يخضع لضوابط قانونية صارمة تستند إلى الدستور والقوانين. توفر هذه الضوابط إطارًا قانونيًا يحمي حقوق الأفراد ويضمن عدم تجاوز السلطات لحدودها. كما يعزز دور المحاكم في الرقابة على تطبيق هذا النظام، مما يعزز من سيادة القانون ويضمن العدالة.

3- الحالة الاستثنائية

تُعتبر الحالة الاستثنائية إطارًا قانونيًا يُستخدم في الظروف الطارئة التي تهدد سلامة الدولة أو الأمن العام، وتُمكن السلطات من اتخاذ إجراءات استثنائية لمواجهة هذه الظروف. كما يمكن تعريفها على أنها وضع طارئ يستدعي اتخاذ إجراءات خاصة تتجاوز الإجراءات القانونية العادية بهدف الحفاظ على النظام العام وأمن الدولة.²

¹ حكم محكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 830 لسنة 20 ق. بتاريخ 1979/12/29؛ نواف كنعان، ص 53.

² جميل عبد الله القانفي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقا لأحكام الدستور اليمني والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 184.

أ- صعوبة مواجهة الظروف الاستثنائية:

ومفاد هذا الشرط أن الظروف قد حالت دون تطبيق القوانين العادية القائمة، حيث أن تلك الظروف الاستثنائية حالت دون احترام القواعد القانونية العادية. وعليه لا بد من مواجه هذه الظروف الاستثنائية بسرعة للحفاظ وحماية المصلحة العامة.

تظهر فكرة الظروف الاستثنائية عند NIZARD كشرط لعدم تطبيق القانون في الأوقات العادية، حيث يُعتبر أن التطبيق التقليدي للقانون قد يستغرق وقتاً طويلاً، مما يمكن أن يعرض المصلحة العامة للخطر في الظروف الطارئة. هذا المفهوم يعكس الحاجة إلى تبني إجراءات استثنائية عندما يكون هناك تهديد فوري يتطلب استجابة سريعة وفعالة.

وتقدم فكرة الظروف الاستثنائية عند NIZARD إطاراً يمكن من خلاله تبرير عدم تطبيق القوانين العادية في الحالات التي تتطلب استجابة سريعة لتجنب تعريض المصلحة العامة للخطر. هذا المفهوم يعكس التوازن بين الحاجة إلى حماية الأمن والنظام العام وبين الالتزام بالقانون وحقوق الأفراد. ومع ذلك، يجب أن تكون الإجراءات الاستثنائية محدودة ومراقبة بشكل دقيق لضمان عدم إساءة استخدامها.

وفي ذات الإطار، نشير إلى أنه لا بد أن يكون هناك تناسب بين الإجراء المتخذ والظرف الاستثنائي الذي تواجهه الإدارة، ذلك أن عليها أن تتصرف بالقدر الذي يمليه الظرف أي أنه لا بد من احترام حقوق الافراد وحررياتهم في سبيل المصلحة العامة، وعليها أن تراعي الحذر فتمارس أنسب الوسائل وأقلها ضرراً للأفراد.

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي الظروف الاستثنائية ذلك في القرار الصادر بتاريخ 28 يونيو 1918 والخاص بسلطات الحرب والظروف الاستثنائية في قضية: "هيري" (Heyries) أين عبر مجلس الدولة عن نظرية الظروف الاستثنائية بأنه: " يتطلب مبدأ استمرارية المرافق العامة ضروريات استثنائية في وقت الحرب والتي تبرر التوسع الاستثنائي لسلطات الحكومة والإدارة"¹.

¹ عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1، 2007، ص84.

ب- الهدف من وجود إجراءات استثنائية:

وهذا شرط هام كون أن المصلحة العامة الهدف الأسمى والحيوي حفاظا على أمن المواطنين وسلامتهم من كل خطر يهددهم وذلك بالدفاع عن الوطن وإعادة النظام واستمرارية المرافق العامة.

وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا من خلال القرار الصادر في قضية: (والي ولاية تلمسان) ضد: (السيد عيسى ميلود)، إذ ورد في حيثيات القرار ما يلي: "...ولكن نظرا لاستحالة اجتماع أعضاء المجلس البلدي الذين رفضوا حتى مبدأ الاجتماع لأنهم شاركوا في الإضراب، اتخذ هذا القرار من أجل الحفاظ على النظام العام". حيث اتخذ والي ولاية تلمسان هذا القرار في ظروف استثنائية بعد إعلان حالة الحصار بمرسوم مؤرخ في 1996.06.04 رقم 19-996.

ومما تقدم نتطرق إلى حالة الحصار (أولا) وحالة الطوارئ (ثانيا) والحالات الاستثنائية (ثالثا) وحالة الحرب (رابعا). وذلك بدراسة الحالات بناءً على النصوص القانونية المنظمة لها¹:

لماذا تم التطرق مباشرة إلى ما ورد في الدستور الجزائري في هذا الفصل لسنا بصدد دراسة الدستور الجزائري بشأن الحالة الظروف الاستثنائية، فمضمون هذه النقطة من هذا المطلب هو التطرق إلى "الهدف من وجود إجراءات استثنائية حماية المصلحة العامة". وعليه أنصحكم بذكر بشكل عام الهدف من وجود إجراءات استثنائية والإشارة بشكل عام إلى ما ورد في الفقه في هذا الشأن وتقديم أمثلة في بعض الدول وبعدها الجزائر.

أولا: حالة الحصار.

يقصد بحالة الحصار حالة استثنائية تهدد استقرار الدولة ومؤسساتها، كما تهدد هذه الحالة النظام العام وعليه على السلطة العسكرية الحفاظ على النظام العام، بهدف الحفاظ على السير العادي للمرافق العمومية.

¹ عثمانى علي، مرجع سابق، ص 119.

ومنه يتضح لنا أن حالة الحصار تعتبر حالة قانونية غير عادية يرجع الاختصاص فيها إلى السلطة العسكرية قصد الحفاظ على النظام العام. وإقرار حالة الحصار لا بد من توافر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية وهذا ما أشارت إليه المادة 93 من الدستور.

ويمكن تلخيصها وفقا للدستور الجزائري فيما يلي¹:

فأما الشروط الشكلية:

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن، فالرجوع إلى نص المادة 173 من الدستور المتعلقة بالحالة الأمنية التي تمر بها البلاد التأكد من المعلومة

- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة:

يعتبر هذا الإجراء والمتمثل في إعلام الهيئة التشريعية كون هذه الأخيرة تمثل صوت الشعب وهي السلطة الممثلة له والناقلة لانشغالاته.

- استشارة رئيس المجلس الدستوري:

وإجراء التدابير المختلفة الأزمة بغرض استتباب الوضع، وتقيد حالة الحصار بمدة زمنية وهذا ما يستخلص من المادة 93 ولا يمكن تمديدتها إلا بموافقة غرفة ي البرلمان مجتمعين معا.

أما عن الآثار المترتبة عنها، فمن خلال فقد عرفت الجزائر إقرار حالة الحصار وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 91-196 فإننا نميز الآثار التالية:

(قراءة المرسوم الرئاسي رقم 91-196 ومحاولة تلخيص ماجاء فيه كنموذج لحالة الحصار غير أنني لا أعتقد أن الحالة تاع 91 كانت حصار كانت اعلان حالة الطوارئ لازم التأكد من مضمون هذا المرسوم).²

¹ عثمانى علي، مرجع سابق، ص119.

² مرجع نفسه، ص120.

- إجراء الاعتقال الإداري:

إذ أنه يمكن للسلطات العسكرية المخولة بصلاحيات الشرطة ضمن الحدود والشروط التي تحددها الحكومة، أن تتخذ تدابير الاعتقال الإداري وهو ما أشار إليه المرسوم المشار إليه، والمقصود بالاعتقال الإداري تقييد الحرية الشخصية بمقتضى قرار من السلطة الإدارية المختصة بقصد وقاية الأمن والنظام العام من الخطورة النابعة من الشخص المعتقل وفقاً لأحكام القانون.

- إجراء الإقامة الجبرية:

هذا ما أورده المادة 04 من المرسوم الرئاسي 91-196 جزء عدم الاختصاص والاستثناءات الواردة عليه كون أن هذا الإجراء يطبق ضد أي شخص راشد تم إبعاده وإجباره على الإقامة وهذا من أجل استعادة النظام العام والأمن والمحافظة عليه.

ونشير في هذا الصدد إلى أنه لا يمكن اتخاذ أي تدبير للاعتقال الإداري إلا بعد استشارة لجنة رعاية النظام والمكونة من الوالي ومحافظ الشرطة وقائد مجموعة الدرك الوطني ورئيس القطاع العسكري، وأن اقتضى الأمر ذلك شخصان معروفان بتمسكهما بالمصلحة العامة، ويمكن للشخص الصادر في حقه اعتقال أو إقامة جبرية أن يرفع طعناً إلى الجهات المختصة.¹

- إجراء التفتيش ومنع المنشورات والاجتماعات والنداءات التي تثير فوضى:

ذلك أنه يخول للسلطات العسكرية أن تقوم بعمليات التفتيش ليلاً ونهاراً وأماكن خاصة وعمومية، يتم منع إصدار أي مطبوعات من شأنها أن تثير الفوضى تؤدي خلق الفتن وانعدام الأمن وتأمراً بتسليم الأسلحة والذخائر.

وإضافة إلى ما سبق فإنه بإمكان السلطة العسكرية أن تقوم عبر جزء من مقاطعة واحدة أو كلها بما يلي:

- إن تضيق أو تمنع مرور الأشخاص أو تجمعهم في الطرق والأماكن العمومية.

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص 121.

- أن تمنع إقامة أي شخص راشد يتبين أن نشاطه مضر بالنظام العام والسير العادي للمرافق العامة.
- أن تنظم بالطريق الإداري مرور المواد الغذائية، أو بعض المعدات المعينة، وتوزيعها. أن تمنع الإضرابات التي يمكن أن تعرقل استعادة النظام العام العادي للمرافق العامة.
- أن تأمر بتسخير المستخدمين للقيام بنشاطاتهم المهنية المعتادة في منصب عملهم.
- الأمر عن طريق التسخير، في حالة الاستعجال والضرورة، كل مرفق عام أو مؤسسة عامة أو خاصة بأداء خدماتها.

غير أنه يجوز للسلطات المدنية سلطة توقيف نشاطات الجمعيات بموجب مرسوم تنفيذي وذلك لمخالفتها للقوانين المنظمة لها وبمخالفة قاداتها للقوانين.

- توقيف أو حل المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية البلدية، وتعيين مندوبيات في مكانها وذلك بسبب إفشال عمل السلطات العمومية القانوني، من شأنها عرقلة عملها، أو معارضة صريحة من مجالس محلية، أو تنفيذ تنفيذية بلدية منتخبة وتختص المحاكم العسكرية طوال فترة الحصار بالقضايا التي تكون مرتبطة بقضايا أمن الدولة مهما كانت صفة المتورطين فيها أو مرتكبيها هذا وتنتهي هذه التدابير واستناد إلى المادة 12 بانتهاء حالة الحصار وباستثناء... اجتماع البرلمان وجوبا: أوجبت المادة بالنسبة للحالة الاستثنائية اجتماع البرلمان انعقد وجونا بغرفتيه، المجلس الشعبي، ومجلس الأمة.¹

رابعا: حالة الحرب.

والمقصود بحالة الحرب نزاع مسلح بين دولتين أو أكثر يترتب عليه استبدال حالة السلم بحالة العداء، ويكون الغرض منه الدفاع عن حقوق ومصالح الدول المتحاربة نظرا لخطورة التي ترتبها الحرب من آثار مختلفة فلقد نظمها المؤسس الدستوري بموجب المادة 95.

¹ عثمانى علي، مرجع سابق، ص122.

أما عن الشروط الواجب نجد أن المؤسس الدستوري اشترط على مجموعة من الإجراءات وهي تتمثل في:

- اجتماع مجلس الوزراء:

وذلك بناءً على نص المادة 95 من الدستور، وذلك قصد مناقشة وإبداء المسائل المطروحة أمامه لرئيس الجمهورية.

- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:

وهذا ما أشارت إليه المادة 95 حيث أنه يستوجب في حالة الحرب الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.

- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة:

تعتبر استشارة كل من رئيس مجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة مهمة بالنسبة لحالة الحرب ذلك لما لهذا الأخير من أثر في توقيف العمل بالدستور، طبقنا إلى نص المادة 96 من الدستور 1996 المعدل والمتمم.

وكذلك لأن الإعلان عن حالة الحرب يؤدي إلى تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات في البلاد بما فيه السلطة التشريعية.¹

- اجتماع البرلمان بغرفتيه:

على غرار الحالة الاستثنائية، اشترط المؤسس الدستوري الجزائري كذلك بالنسبة لحالة الحرب، وجوب اجتماع البرلمان بغرفتيه ونرى هنا باعتبار رئيس الجمهورية القائم بتوقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلام، وبعد أن يأخذ رأي المجلس الدستوري يعرضها على البرلمان ليبيد رأيه ولرئيس الجمهورية والبرلمان معا لإنهاء حالة الحرب أم لا.

¹ جميل عبد الله القائفي، مرجع سابق، ص 116.

- توجيه خطاب للأمة:

وهو إجراء إعلامي وإخباري، حيث يتمثل في قيام رئيس الجمهورية بإخبار الأمة، لما له من تقييد للحريات العامة سواء أكانت فردية أو جماعية والمؤسس الدستوري لم يحدد موعدًا يقوم فيه رئيس الجمهورية بتوجيه خطاب للأمة.

الشروط الموضوعية لحالة الحرب:

حيث قصد هنا المؤسس الدستوري هنا حالة العدوان الخارجي على البلاد وفق ما تقتضيه قواعد القانون الدولي في هذا الشأن وذلك طبقا للمعطيات الظاهرية المادية في حال عدم وقوعه فعلا (يوشك أن يقع فعلا) كتحضير

- الإداري العليا المصرية بقولها:

" إذا كان يترتب تنفيذ الحكم فوراً إخلالاً خطيراً بالصالح العام يتعذر تداركه، كحدوث فتنة أو تعطيل سير المرفق العام، فيجوز تعطيله ترجيحاً للصالح الفردي..."، كما أجازت المحكمة في حكم آخر الخروج عن قواعد الاختصاص في ظل الظروف الاستثنائية بحيث يباشر المرؤوس اختصاصات الرئيس كما يمكن في ظل هذه الظروف لفرد عادي أن يباشر أعمالاً إدارية ولا يعتبر ذلك من قبيل اغتصاب السلطة، بل أقرّ بمشروعية هذه الأعمال.

أما بالنسبة للقضاء الجزائري، فإنه وعلى الرغم من قلة الأحكام الصادرة في هذا المجال إلا أنه قد أتاحت الفرصة للقاضي الجزائري وذلك لإبداء موقفه من هذه المسألة، إذ أشار إلى أنه لا بد أن تحترم قواعد الاختصاص المقررة لذلك وإلا سوف يحكم بعدم مشروعية القرار الإداري، إلا إذا كانت ظروف استثنائية تمر بها البلاد فتبرر عندئذ مشروعيتها.¹

ويتجلى ذلك من خلال القضية التي فصل فيها المجلس الأعلى سنة 1969 حيث قام جيش التحرير الوطني في جويلية من سنة 1962 بالاستيلاء، على قطعة أرض لأحد الخواص

¹ سحنين أحمد، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2004-2005، ص 45.

مُخالفاً بذلك قواعد الاختصاص مادام أن تلك المسألة تُعد من الاختصاص المطلق للوالي، ولما طعن المعني بالأمر بالأمر بدعوى تجاوز السلطة ضد القرار يُعد القرار مشروعاً وذلك نظراً لأن جيش التحرير كان أن ذاك هو المختص والوحيد لاتخاذ القرار.

وُتُشير إلى أن القاضي الجزائري لا يحكم دائماً بمشروعية القرار الإداري المخالف لقواعد الاختصاص بل يشترط - كما بينا ذلك سابقاً - أن يكون هناك ظروف الاستثنائية ما من شأنها التي تهدد النظام العام والمصلحة العليا، وهذا ما يستخلص من خلال القرار الصادر في قضية الصندوق المركزي لإعادة تأمين التعاضديات الفلاحية ضد وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي فإنّ القاضي حكم بإلغاء قرار وزير الفلاحة الذي اتخذ القرار في مجال مخصص للوالي، ووزير المالية، والقاضي بتأمين الصندوق المركزي لإعادة التأمين، وذلك على الرغم من وجود الظروف الاستثنائية، ولقد برر القاضي حكمه بأن تلك الظروف لم تمنع السلطة المختصة من اتخاذ الإجراءات المخولة لها بنصوص قانونية.

المتابعات التي شرعت فيها الجهات القضائية العادية أو العسكرية. وقد رفعت حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336.¹

ثانياً: حالة الطوارئ.

تعرف حالة الطوارئ بأنها نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح العامة الوطنية، ولا تلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقتصر عنها الأداة الحكومية الشرعية، وينتهي بانتهاء مسوغاته.

أما بخصوص الشروط الشكلية الموضوعية المتعلقة بحالة الطوارئ فهي الشروط التي تم التطرق إليها في حالة الحصار، كونها قد تمت معالجتها من طرف المؤسس الدستوري في مادة واحدة، لذا سوف يتم التطرق إلى الآثار المترتبة عن حالة الطوارئ.

هذا أما عن الآثار المترتبة عن حالة الطوارئ قبل ذلك تبين الهدف المُبتغى من إعلان حالة الطوارئ هو استتباب النظام العام، وضمان أفضل أمن الأشخاص وممتلكاتهم وبخلاف حالة

¹ عثمانى علي، مرجع سابق، ص124.

الحصار التي يؤول الاختصاص إلى السلطة العسكرية للقيام بحفظ النظام العام، الذي يختص بهذا الهدف هو السلطة المدنية إذ خول لوزير الداخلية وبموجب المرسوم الرئاسي 92-44 أن يمارس سلطاته في كامل التراب الوطني من أجل المحافظة على الأمن، ومن بين السلطات التي يمارسها وزير الداخلية¹:

- الاعتقال الإداري وإنشاء مراكز الأمن: وذلك راشد يُهدد ويُشكل خطر على الأمن العام.
- كما أنه بإمكان وزير الداخلية وكذا الوالي في حدود إقليم ولايته سلطة القيام بما يلي:
- تحديد أو منع مرور الأشخاص والسيارات في أماكن وأوقات معينة، تنظيم نقل المواد الغذائية والسلع ذات الضرورة الأولى، وتوزيعها،
- إنشاء مناطق الإقامة المنظمة لغير المقيمين،
- المنع من الإقامة أو الوضع تحت الإقامة الجبرية كل شخص راشد يتضح أن نشاطه مضر بالنظام العام أو بسير المصالح العمومية.
- تسخير العمال للقيام بنشاطهم المهني المعتاد في حالة إضراب غير مرخص به، أو غير شرعي. ويشمل هذا التسخير المؤسسات العمومية أو الخاصة للحصول على تقديم الخدمات ذات المنفعة العامة.
- الأمر، استثنائياً، بالتفتيش نهاراً أو ليلاً.
- الأمر بالغلق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية، وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها، ومنع كل مظاهرة من شأنها الإخلال بالنظام العام والطمأنينة العامة.
- الجيوش، أو عتاده، ممارسة الأعمال التحضيرية والقتالية وكذل كخرق المجال الجوي أو البحري، أو الإقليم البري للبلاد.

¹ المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر ع 10، المؤرخة في 09 فبراير 1992.

4- انعكاسات الظروف الاستثنائية على قواعد الاختصاص.

إن نظرية الظروف الاستثنائية، يترتب عليها محو آثار العيوب التي تشوب القرار الإداري ومنها ما تعلق بقواعد الاختصاص إذا كان يترتب عليها في الظروف الغير العادية غير شرعية وذلك من أجل المحافظة على النظام العام واستمرارية المرافق العامة.

وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي على مشروعية القرارات الإدارية في الظروف الاستثنائية على الرغم من مخالفتها لمبدأ المشروعية المطبق العادية، وذلك بعد بحثه عن التزام الإدارة، بالقيود والضوابط التي يجب أن يتقيد بها في مثل هذه الظروف.¹

ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال حكم مجلس الفرنسي في قضية "Heyeiers" وذلك عندما سمح لرئيس الجمهورية بإصدار مرسوم مخالف للقانون حيث قضى المجلس بمشروعية مرسوم صادر عن الحكومة الفرنسية علق تطبيق المادة 65 من قانون 22 أبريل 1905 والتي تتلخص وقائعها في أنه بعد الحرب العالمية الأولى أصدر رئيس الجمهورية في: 10 سبتمبر 1914 مرسومًا تطبيق المادة 05 من القانون الصادر في 22 أبريل 1905 والتي تخول للموظف الإطلاع على ملف خدمته مقدماً قبل أي تدبير تأديبي، فطعن أمام مجلس الدولة، بدعوى تجاوز السلطة، مؤسساً دعوته على أنه لا يحق لرئيس الجمهورية أن يعمد إلى تعليق المادة 65 المشار إليها، إلا أن مجلس الدولة رفض الطعن، ومُعتبراً أن المادة 03 من الدستور الصادر 25 فيفري 1875، التي تقضي رئيس الجمهورية سلطة إصدار القوانين وتأمين تنفيذها على أساس استمرارية المرافق العامة خاصة في أوقات الحرب.

وفي ذات السياق، قرر مجلس الدولة مشروعية قرارات لائحية نظمت مسائل تدخل أصلاً في نطاق القانون، وبمعنى آخر المسائل التي ضمن اختصاص المشرع ففي نهاية الحرب العالمية الثانية وعلى إثر الغزو الذي قام به الحلفاء لسواحل فرنسا عام 1914 قام مسؤول إدارة الحرب في الحكومة الفرنسية المؤقتة بإصدار منشور لائحي يقضي بالإحالة إلى الاستيداع لكل ضباط الخدمة الذين لا يتبعون القوات العسكرية للحكومة المؤقتة ورغم أن معالجة مثل هذه المواضيع

¹ ابراهيم عبد العزيز شيجا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص136.

تدخل ضمن نطاق اختصاص البرلمان، ولكن مجلس الدولة قضى بمشروعيتها نظرا للظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة وعلى الرغم من انطوائها على عيب عدم الاختصاص الجسيم.¹

أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري المصري، فقد سار هو الآخر ما استقر عليه نظيره القضاء الفرنسي؛ ويظهر ذلك جلياً من خلال ما قضت به محكمة القضاء قرارها بالنسبة لذلك يُعد قرار منعها حقيقياً بالإلغاء، هو قول وارد ذلك لأن الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا الأردنية القاضي بتعيين هذه اللجنة كان غير قانوني قد صدر بعد صدور قرار اللجنة المطعون به، ومن المبادئ التي استقر عليها الفقه الإداري أن الإجراءات التي قام بها الموظف الفعلي تعتبر صحيحة ولو ثبت بعد ذلك أن قرار تعيينه كان باطلاً.

أما الحالة الثالثة فهي استمرار عمل موظف في وظيفته على الرغم من زوال صفته القانونية، كالإحالة إلى التقاعد أو صدور قرار عزله، إذ تعتبر هذه التصرفات صحيحة بالنسبة لهذا الموظف صحيحة للجمهور الذي يعتقد بحسن نية في صحة تعيينه الموظف متى كانت لظروف والملاسات تؤدي إلى اعتباره موظفاً، ذلك أنه لا يمكن التصور قيام الجمهور بالتحقق من صحة شغل هذا الموظف لوظيفته والقول بذلك يؤدي إلى الإخلال بالسير الحسن للمرافق العامة.²

أما الوضع في مصر فقد رفضت المحكمة العليا تطبيق نظرية الموظف الفعلي في غير الظروف الاستثنائية أي عدم الاعتراف بنظرية الموظف في الظروف العادية فقد جاء في قضائها في هذا الشأن متواتراً، فقد ذهب إلى القول بأن: "نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الظروف الاستثنائية البحتة تحت إلحاح في الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف ضماناً لانتظام المرافق العامة وحرصاً على تأدية خدماتها للمنتفعين بها بإطراد ودون توقيف" فإن هذا الموظف الذي اتخذته المحكمة الإدارية العليا من الموظف الفعلي لقي انتقاداً من طرف بعض الفقهاء المصريين على غرار الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، كون أن عدم الاعتراف لمحكمة العدل العليا بتطبيق نظرية الظاهر في الظروف

¹ إبراهيم عبد العزيز شيجا، مرجع سابق، ص 137.

² عثمانى علي، مرجع سابق، ص 127.

العادية، يتنافى مع الدور الإنشائي للقضاء الإداري، والتي بموجبها يبتكر حلولاً قانونية، لما يعرض عليه من مشكلات واقعة ومعقدة ومنها مشكلة الموظف الفعلي، والتي كان يتعين على قضاء المحكمة الإدارية العليا بصدده تعرضه لها أن يضع في اعتباره مصلحة المتعاملين مع الموظف الفعلي من حسني النية.¹

في الظروف الاستثنائية: إن نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية، تقوم على أساس فكرة الضرورة، هذه الظروف التي تؤدي إلى إضفاء صفة المشروعية على الأعمال الإدارية الصادرة في ظلها، وذلك رغم انتفاء هذه الصفة عنها في الظروف العادية، وعلى ذلك إذا قام شخص في الظروف الاستثنائية بأعمال وظيفة لم يصدر قرار تعيينه فيها فإن أعماله تعتبر صحيحة متى كانت لازمة لسير مرفق عام.

¹ عثمانى علي، مرجع سابق، ص 127-128.

الفصل الثاني

الآثار القانونية المترتبة على عيب

عدم الاختصاص

الفصل الثاني

الآثار القانونية المترتبة على عيب عدم الاختصاص

يعتبر عيب عدم الاختصاص من أبرز عيوب المشروعية الإدارية التي تستدعي إلغاء القرار الإداري المتأثر بعيب عدم الاختصاص أمام القضاء الإداري، سواء كان ذلك بناءً على طلب الأطراف المتنازعة أو من خلال تدخل المحكمة تلقائياً. إن التطبيق الصحيح لمبدأ المشروعية يتطلب أن تلتزم الدولة بفكرة دولة القانون في كافة أنشطتها وتصرفاتها وأعمالها.

فمن البديهي، أن عدم التزام الإدارة بقواعد الاختصاص عند إصدارها لأي قرار إداري يجعل هذا القرار معيباً بعدم الاختصاص، وهذا ما يجعله معرضاً للطعن بدعوى عدم الاختصاص أمام الجهة القضائية المختصة. في هذه الحالة، يُعتبر القرار الإداري باطلاً، غير أنه يحتفظ بصفته الإدارية في حالة العيب البسيط في الاختصاص. غير أن عدم احترام قواعد الاختصاص قد تتجاوز حد المخالفة البسيطة لتصل إلى درجة من الجسامة وبذلك تجرد القرار من صفته الإدارية، وهنا نتحدث عن عيب عدم الاختصاص الجسيم.

وبغض النظر عن ذلك، هناك استثناءات تقلل من شدة هذه الحالة، أوجدت لتتماشى مع ظروف معينة تفرضها ضرورات المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام. وتتمثل هذه الاستثناءات في نظريتين: نظرية الظروف الاستثنائية، ونظرية الموظف الفعلي.

المبحث الأول:

الجزء المترتب على القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص.

كما تما ذكره أعلاه في مضمون الفصل الأول المتعلق بمفهوم عيب عدم الاختصاص، لا سيما في الجزء المتعلق بأنواع عيب عدم الاختصاص فركن عدم الاختصاص في القرار الإداري يتفاوت بين البساطة والجسامة، مما يثير الشك في تأثير هذا العيب على صحة القرار الإداري. يُعتبر تقصير هذا الشرط من شروط صحة القرار سببًا لإلغائه، سواء كان هذا التقصير موجودًا أو غائبًا، ويجعل القرار عرضة لرقابة القضاء الإداري عليه، وذلك في الظروف العادية بما يتماشى مع الاستثناءات الموضحة في هذا المبحث.

وعليه سنتناول في المطلب الأول، الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص في الظروف العادية، حيث يتم التحقق من صحة الاختصاص ومطابقتها للقواعد والأنظمة المعمول بها في النظام القانوني. أما في المطلب الثاني، سنتناول الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص في الظروف الاستثنائية، حيث يتم التحقق من مدى تطابق القرار الإداري مع مبادئ الضرورة والمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.

وبذلك سنحاول في مضمون هذا المبحث فهم كيفية تطبيق الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص في الحالات العادية والاستثنائية، وسنحاول تقديم الاختلافات الرئيسية بينهما وكيفية تأثيرهما على النتائج القانونية المترتبة.

المطلب الأول:

الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص في الظروف العادية.

عند إعداد القرار الإداري يجب أن تتوفر فيه جميع شروط صحته، فإذا اختل أحد هذه الشروط، أصبح القرار معيباً. والعيب الذي يشوب القرارات الإدارية نتيجة اختلال شرط أو أكثر من شروطها يختلف من حيث الجسامة، فقد يؤدي إلى بطلان القرار الإداري إذا كان العيب بسيطاً، أو إلى انعدام القرار الإداري كلياً إذا كان العيب جسيماً.

ومن الآثار المترتبة على تقرير حالة الانعدام أو البطلان للقرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص، انتهاء هذه القرارات وزوال آثارها القانونية المترتبة عليها، وذلك حسب درجة الجسامة الناجمة عن إصدارها. ويتم ذلك إما عن طريق السحب والإلغاء الإداريين، أو عن طريق إلغاء القاضي لها، وفي بعض الحالات تحسن القرارات من الإلغاء.¹

الفرع الأول: انعدام القرار الإداري من الناحية الفقهية:

تصدر عن السلطة الإدارية قرارات فاضحة بعدم شرعيتها. "وعرف أيضاً بأنه: "ما العمل الصادر نتيجة اغتصاب السلطة، وخروج إما العمل غير الموجود فعلياً، وإدارة عن اختصاصاتها وتعيدها على صالحية سلطة دستورية أخرى، وأنه يعتبر غير موجود قانوناً وعديم المفعول، وكأنه لم يحصل".

أما في الجزائر، فعبر الدكتور "أحمد محيو" عن حالة انعدام القرار الإداري بأنه: "لا يؤدي بالقاضي إلى التصريح ليس فقط بأن هذا القرار باطل بل هو معدوم وبالتصريح بالانعدام فإن القرار موضع الخصومة يعتبر حكم الفعل المادي ليس له ولا يمكّنه مطلقاً ترتيب أية آثار قانونية".

¹ شراد رانيا، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2019-2020، ص50.

أما الدكتور "عمار عوابدي" يشير بخصوص الأعمال الإدارية المنعدمة أي الغير المشروعة حيث تكون ظاهرة وجسيمة مثل أعمال الإدارة التي تمثل اعتداء صارخا على حقوق الأفراد وحررياتهم، وتنفيذ أعمال إدارية غير مشروعة وما تشكله من خطر ولجسامتها والتي تجرد العمل القانوني إلى مجرد عمل مادي، حيث أن الدعاوى والطعون القضائية ضد هذه الأعمال المنعدمة تصبح من اختصاص القضاء العادي ويعتبر هذا الاستثناء مقرر من طرف القضاء،.

وعلى نقيضه يرى "لحسين الشيخ آث ملويا" بأنه لا يعتبر القضاء العادي مختص بالنظر بالطعون والدعاوى المرفوعة ضد القرارات الإدارية المعدومة، بل بالاختصاص يؤول إلى القضاء الإداري¹.

من التعاريف السابقة للقرار المنعدم، يمكن استخلاص أن أغلبية الفقه اتفقت على أن القرار الإداري المنعدم هو "ذلك القرار الذي يصيبه عيب جسيم من عدم المشروعية ينحدر به إلى مستوى الأعمال المادية".

كما عرفه الأستاذ الدكتور عمار بوضياف بأنه "القرار المنعدم هو القرار والعدم سواء، فهو غير موجود على الساحة القانونية عكس القرار الباطل والذي هو موجود وينتج آثاره القانونية ويجوز سحب القرار المنعدم في أي وقت ولا يمكن الاحتجاج بسبب سحبه بانقضاء المدة".

الفرع الثاني: الآثار القانونية المترتبة على انعدام القرار الإداري.

تكمن الآثار القانونية المترتبة على انعدام القرار الإداري في طبيعته القانونية كقرار غير صالح، وليس كعمل مادي بحد ذاته. وبالتالي نستنتج أن القرار الإداري المنعدم:

¹ عثمانى علي، مرجع سابق، ص53-55.

- يفقد صفته الإدارية، لأن هذه الصفة لا تلحق بعمل قانوني كونه منعدم، وفي هذا السياق يرى بأن الغصب ينزل بالقرار الإداري إلى مرتبة الفعل المادي ونتيجة على ذلك لا يتحصن القرار المعدوم كالقرار المعيب بعيب عدم الاختصاص البسيط.
- لا يتقيد الطعن فيه بالإلغاء بشرط الميعاد، حيث يقر مجلس الدولة الفرنسي أن الطعن الذي يقدم ضد القرار لا يعد طعنًا بالإلغاء ولا يحظى بالميزات التي تصدر لهذا الطعن، بل يقرر في بعض أحكامه أن الطعن بالإلغاء يكون غير مقبول.
- فيما يتعلق بدعوى الإلغاء التي تستهدف إلغاء قرار إداري، وعندما يكون القرار المبطّل هو عمل مادي، يُفترض من المنطق القانوني عدم قبول الدعوى بإلغاء قرار إداري مبطّل. ذلك لأن القرار المبطّل الذي تقبل الدعوى بإلغائه، يكون قد أثرت كل آثاره قبل صدور قرار الإلغاء، وبموجب الحكم بالإلغاء يُمحي كل تأثير لهذا القرار منذ صدوره. أما القرار المبطّل فهو على نقيض ذلك ولا يحمل أي تأثير، وبالتالي لا يُمكن إلغاؤه لأنه قابل للتصحيح. كما أن القرار الإداري المبطّل لا يُعتبر قراراً إدارياً بل هو حدث مادي، ولذا فإن قبول الطعن بإلغاء القرار المبطّل لا يتوافق مع المنطق القانوني، وإلا أن القضاء الإداري، قرر بقبول الطعن الموجه ضد القرار المبطّل وذلك لإزالة الحالة المادية المترتبة على هذا القرار.
- "يمكن للإدارة سحب القرار المنعدم دون اشتراط الميعاد، كما لا يمكن للقرار المنعدم أن يخلق حقوقاً، وبالتالي يُمكن رفع دعوى تجاوز السلطة في أي وقت. وقد أتضح ذلك من خلال القرار الصادر (الغرفة الإدارية) بالمحكمة العليا في قضية "لعرباس العربي" ضد وزير الداخلية ووالي وولاية الجزائر. تتلخص وقائعها فيما يلي: "رفع لعرباس تظلمًا إداريًا في عام 1967، ثم رفع دعوتين، الأولى في 5 ماي 1976 والثانية في 07 جويلية 1976، تأكد من التواريخ مرة تكتب 1967 و مرة 1976 إذا كانت التواريخ صحيحة إعادة النظر في الصياغة المراد قصده. أي بعد مرور تسع سنوات على تقديم التظلم الإداري المسبق. وبالرغم من الدفع الذي تقدمت به الإدارة المتمثل فيعدم احترام شرط الميعاد، فقد صدرت الغرفة الإدارية لصالح المدعي، لكونها اعتبرت القرار محل النزاع منعدماً."

لا يترتب عن القرار المنعدم حقوق مكتسبة للأفراد كونها غير موجودة إلا افتراضاً، حيث أنها لا توجد أصلاً فإنه لا يتصور أنه يمكن في المستقبل تصحيحه بالإجازة أو التصديق.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية في الظروف الإستثنائية

سنتطرق إلى الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص في الظروف الاستثنائية، وقبل الغوص في هذا الموضوع لابد لنا في البداية إلى ماهية الرقابة ومبدأ المشروعية كنقطة وخطوة أولى التي يجب البدء الشروع منها. ويتبين ذلك من خلال العلاقة المحكمة والتمسكة بين رقابة مشروعية ومدى ملائمتها على القرارات القضائية من حيث إصدار وإلغاء القرارات الإدارية ومنها ما هي باطلة وما هي صحيحة والتي يجب الأخذ بها وعدم الأخذ بها، ومن خلال هذا المطلب سوف نتطرق أولاً بتعريف الرقابة القضائية وماهية رقابة مشروعية ومدى ملائمتها في الظروف الاستثنائية.

ونعني بالرقابة القضائية هي مراقبة وحماية القرارات الإدارية التي اتخذت من طرف الإدارة وموظفي الإدارة مختصون، فتعتبر الرقابة من طرق الأمتل والأفضل لحماية حقوق وحرريات الأفراد من اضطهاد وإساءة الإدارة في صدورهم لقراراتها التي تكون مقترنة بعيب عدم الاختصاص.¹

وقد تم ربط وإسناد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وقرارات المتخذة من طرفها إلى القضاء العادي الذي تكون له صلاحية في التدخل والفصل في المنازعات الإدارية التي تكون بين الأفراد وموظفي الإدارة بصفة عامة وقد توصل إلى قضاء المتخصص في المنازعات الإدارية والذي المتمثل في القضاء الإداري الذي متخصص في نظر للمنازعات

¹ ابن منظور، لسان العرب، ج 15، مطبعة بيروت، 1965، ص 187.

الإدارية التي تنشأ بين جهات الإدارية وبين الأفراد¹. كما تعتبر الرقابة القضائية الملاذ الآمن حقيقي الذي يلجؤون إليه الإدارة والأفراد لحمايتهم من مصالحهم ومنها لمراقبة قرارات المتخذة من كل موظف في الإدارة ورؤية مدى مصداقية وقبول في كل قرار والتأكد من عدم شوبه من احد عيوب القرار الإداري². في حين الرقابة الإدارية لا يمكن أن تقبل بالغرض المتوقع والمرجو من ضمان سيادة لمبدأ المشروعية لأنه يجب على الإدارة أن تكون هناك الحكم والخصم في نفس الوقت وقد لا يستطيع الموظف الإدارة أو من جهة صدور القرار من السهل الرجوع أخطائه أما الرقابة القضائية فتعد ضماناً حقيقياً لفائدة الأفراد وحقوقهم، فالرقابة التي تمارسها المحكمة بهذا خصوص تستهدف إلى تحقيق هدفين أساسيين ومهمين وهما الأولى تتمثل في توفير حماية للمواطنين أما الثاني فإنه يهدف إلى ضمان احترام الإدارة لمبدأ المشروعية مت خلال إلغاء التصرفات مخالفة للقانون أو التعويض عنها أو كلاهما³.

فإذا كان مبدأ المشروعية أجبر الإدارة على خضوع للقواعد القانونية الملزمة والعمل في نطاقها لحماية حقوق وحرية الأفراد من إساءة استعمال الإدارة إلا أن ذلك لا نعني به تقييد نشاط الإدارة بقيود صارمة ومحكمة يؤدي ذلك إلى منع وعرقلة أعمالها ونزع روح الابتكار منها، ونتيجة ذلك تصبح آلة صماء ليس فيها الابتكار و الازدهار، لذلك يتعين إعطاء قدر من الحرية لإدارة بهدف مباشرة أعمالها وما تكون من هناك من ظروف والأحوال من اعتبارات حتى تتمكن من السير في أعمالها بطريق صحيح وسليم ليحقق المصلحة العامة للإدارة بصفة عامة وللأفراد بصفة خاصة. وفي الظروف التي تهدد أمن الدولة واستقرارها، تستجيب السلطات الإدارية بطرق مختلفة عما هو معتاد لضمان البقاء والتصدي للتهديدات. فيمكن أن تتضمن هذه الاستجابة التخلي عن بعض القيود المفروضة بمبدأ المشروعية في

¹ هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، كتاب الأول، 2001، ص211؛ أنظر أيضاً: محمد عصفور، قضاء المحكمة الإدارية العليا، ج 1، دار العهد الجديد، 1954، ص34.

² عصام عبد الوهاب البرزنجي، الرقابة وصائية على أعمال الإدارة، محاضرات مطبوعة بالرينو ألقاها على طلبة مرحلة الثالثة لكلية القانون، جامعة بغداد، ص47.

³ عصام عبد الوهاب، مرجع سابق، ص48.

القرارات الإدارية، وذلك لتمكين الحكومة من اتخاذ إجراءات سريعة وفعالة لمواجهة هذه التهديدات.

أثناء هذه الظروف الاستثنائية، قد تصدر الحكومة قرارات تفوضها بصلاحيات واسعة للتعامل مع الأزمة، وتتميز هذه القرارات بالمرونة والسرعة في التنفيذ دون الالتزام الكامل بالقوانين والإجراءات العادية. وعليه، يتم التخلي عن مبدأ المشروعية المطلقة في مثل هذه الحالات لضمان استمرارية الحكومة وأمن الدولة ومع ذلك، يجب أن تكون هذه الحالة مؤقتة ومتوافقة مع متطلبات الظروف الاستثنائية، ويجب أن تكون الإجراءات المتخذة ضمن هذا الإطار القانوني أن يحافظ على حقوق الأفراد ويضمن استعادة الشرعية والشفافية بعد انتهاء الأزمة.

لذلك، تبقى مراقبة السلطات القضائية مهمة أيضًا، حتى في الظروف الاستثنائية، لضمان أن القرارات الإدارية التي تتخذها الحكومة تبقى داخل إطار القانون وتحافظ على حقوق المواطنين.

وسوف نتعرف على نظرية الظروف الاستثنائية ونذكر الأمثلة عن ذلك:

أولاً: حالات الاستثنائية في الجزائر:

لقد عالج قانون الدستوري الجزائري الظروف الاستثنائية انطلاقاً من دستور الأول للجمهورية الجزائرية المستقلة في سنة 1963 وتناوله أيضاً في دستور 1976 و 1989 و 1996 وننبه بالذكر ان هذه النصوص الدستورية تبدأ بحالات الاستثنائية بداية من حالة الطوارئ ثم حالة الحصار ثم حالة الحرب ونذكرهم كالتالي¹:

¹ غضبان مبروك، غربي نجاح، قراءة تحليلية للنصوص القانونية منظمة لحالتي حصار وطوارئ ومدى تأثيرها على حقوق وحريات في الجزائر، مجلة الفكر، العدد 20، ص15.

أ_حالتي الطوارئ والحصار:

تعتبر كل من حالتي الحصار والطوارئ نظاماً استثنائياً يضع تقييد على الحريات العامة وتظهر كل حالة منهما كحالة مشروعة مادامت منظمة بنصوص قانونية على الرغم من أنها متخصصة لتقوية اختصاصات الإدارة وبالإضافة إلى ذلك يمكن القول بأن كل من حالتين تظهر كحل ووسيلة لتحقيق متطلبات النظام العام وحقوق الأفراد والمؤسس الدستوري نص على حالتي الطوارئ والحصار في نفس المادة وذلك في الدساتير 1976، 1989، 1996.

و بالنسبة لحالة الحصار فقد جاء في نص مادة 105 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أن رئيس الجمهورية يقرر إذا دعت الضرورة القصوى لحالة الطوارئ والحصار لمدة معينة بعد اجتماع مجلس الأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري واتخاذ كل التدابير اللازمة لإصلاح الوضع.¹

كما نصت المادة 106 منه: " يحدد مضمون حالة الحصار او حالة الطوارئ بموجب قانون عضوي ". ومن تطبيقات حالة الحصار في الجزائر بمرسوم رقم 196/91 المؤرخ 1961/6/4 المتضمن تقرير حالة الحصار². أما من حيث الإجراءات تتم إعلان حالة الحصار بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري وقد نصت هذه الإجراءات المادة 91 من الدستور وطبقها رئيس الجمهورية عند إعلان حالة الحصار بحيث أشار مرسوم في تفاصيله إلى استيفاء هذه الإجراءات، أما عن مدة تطبيق حالة الحصار أو طوارئ فإن الدستور قد اشترط إعلان ولمدة معينة على الرغم من عدم تحديد هذه المدة على وجه التدقيق مما يعطي وقت لرئيس جمهورية سلطة تقدير المدة التي يراها مناسبة لاستعادة نظام والسير الحسن للمؤسسات الدولة. كما أشارت في ذات السياق من الفقرة 2 من المادة 91 إلى أنه لا يمكن تمديده حالتي الطوارئ والحصار. أما حالة الطوارئ فهي أقل خطورة من حالة حصار فهي تدخل فيها كثير من الأحكام حيث أن الدستور لم يميز بين حالتين ولا يحدد مبررات وشروط كل منهما

¹ المادة 105 من الدستور 1996 المعدل والمتمم.

² المادة 106 من الدستور 1996 المعدل والمتمم.

وبالرجوع إلى المرسوم 44/92 المؤرخ في 1992/2/4 المتضمن إعلان حالة الطوارئ نجده معتمداً على نفس المبررات التي أعلنها مرسوم الطوارئ ومن حيث إجراءات فإنها تختلف عن إجراءات حالة الحصار. ومن حيث صلاحيات فإن مرسوم اعطى للسلطات المدنية حق اتخاذ عدة تدابير تعمل على تقييد الكثير من حقوق والحريات الأساسية أوردها في المادة 6 من ذات المرسوم وأيضاً:

أحداث 5 أكتوبر 1988 وخاصة بالاحتجاجات الشعبية التي أدت إلى تغيير النظام السياسي وهناك أعلنت حالة الحصار ثم في أحداث جوان 1991 التي نتج عنها سقوط الحكومة وإعلان حالة الحصار ثم حالة الطوارئ.¹

ب_حالي التعبئة والحرب:

أما في ما يخص حالة التعبئة والتي نقصد بها المرافق العامة وخاصة ومجهود الحربي مر أفراد وعتاد حكومة ومصادرة العديد من عقارات ومنقولات تحت شعار المشاركة في مجهود الحربي وقد أشار عليها المشرع في المادة 108². ونذكر أمثلة عن ذلك حالات الحرب:

بعد الحرب العالمية الأولى أصدر رئيس الجمهورية في 10 سبتمبر 1914 مرسوماً بوقف تطبيق المادة 65 من قانون صادر في 22 أبريل 1905 والتي بها تمكن الموظف بإطلاع على ملفه مقدماً قبل توقيع أية عقوبة تأديبية عليه. وفي 22 أكتوبر 1916 صدر قراراً بفصل السيد heyries من وظيفته دون ان يسمح بإطلاع على ملف خدمته مقدماً.

¹ حمدي القبليات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الجزء 1، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2008، ص 54.

² المادة 02 المرسوم الرئاسي رقم 91-196 الموافق ل 4 يونيو سنة 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية العدد 29 المؤرخة في: 12 جوان 1991.

وتتمثل ضوابط أعمال نظرية الظروف الإستثنائية في وجود ظرف إستثنائي وصعوبة مواجهة الظروف الإستثنائية بالوسائل العادية تناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الإستثنائي الذي تواجهه الإدارة انتهاء الظرف الإستثنائي بإنهاء سلطة الإدارة الإستثنائية.¹

فالموظف الفعلي او الواقعي فهو الفرد الذي عين تعيينا معيباً أو لم يصدر بتعيينه قراراً إطلاقاً ومع ذلك تقدير قراراته منتحية لإثارها إذا ما توفرت شروط معينة. وفي الأصل فإن نظرية الموظف الفعلي ماهي إلا إستثناء من أصل عام والأصل أن يكون توليه للوظيفة العامة وفقاً لإجراءات قانونية صحيحة. فنطبقها في حالة الظروف الإستثنائية كالحروب والكوارث الطبيعية.... الخ. والتي تهدد سير عمل المرافق العامة فهي تسهر وتحاول على المحافظة السير الحسن للمرافق العامة واستمراريتها. حيث تكون الغاية من هذه نظرية استمرار المرافق العامة بانتظام وإطراد وحماية للجمهور الذي يتعامل مع الإدارة ولا تمكنه الظروف من معرفة حقيقة الموظف الذي يتعامل معه، فتكون الحاجة ماسة إلى الإستعانة بمن يقومون بتسيير العمل حرصاً على تأدية الخدمات للمنتفعين بالمرفق العام.

و نذكر البعض من حالات تطبيق الموظف الفعلي في الظروف الإستثنائية:

ومن هذه الحالة هو ما حدث في فرنسا إبان الغزو الفرنسي سنة 1940 عندما هرب أعضاء أحد المجالس البلدية أين أقر مجلس الدولة أعمال لجنة قام المواطنين من تكوينها منهم لإدارة مرافق البلدة.

¹ امير حسن جاسم، نظرية الظروف الإستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 7، أيلول 2007، ص 244.

المبحث الثاني:

إنهاء عيب عدم الإختصاص في القرار الإداري:

يؤدي عيب عدم الاختصاص إلى جعل القرار الإداري غير قانوني، وهذا ما يستلزم وضع حد لنتائج التي تكون بدورها نتائج غير مشروعة، وفي هذه الوضعية يمكن إنهاء عيب عدم الاختصاص عن طريق الإدارة بحد ذاتها مصدرة القرار من خلال إلغاء هذا القرار ومحو بقاياه بالنسبة للمستقبل أو عن طريق سحبه بمحو بقاياه بأثر رجعي، كما يمكن أيضا من جهة أخرى إنهاء عيب عدم الاختصاص عن طريق القضاء برفع دعوى أمام القاضي الإداري المختص وطلب إلغاء هذا القرار والتعويض عن الضرر الذي لحق الغير جراءه في إطار ما يعرف بالإنهاء القضائي لعيب عدم الاختصاص.

ومنه سوف نحاول دراسة مسألة إنهاء عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري من خلال التطرق أولاً إلى إلغاء القرارات الإدارية لعيب عدم الاختصاص (المطلب الأول) ثم سحب القرارات الإدارية العينية لعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

سحب القرارات الإدارية العينية لعيب عدم الاختصاص

إن عملية سحب الإدارة لقراراتها يندرج ضمن إطار الرقابة الذاتية للإدارة على مشروعية قراراتها، كما سيتم تناوله كوسيلة إدارية لإنهاء القرار الإداري. كما يعتبر السحب الإداري أداة في يد الإدارة لإنهاء القرار الإداري وإزالة ما ينتج عنه من آثار منذ صدوره أي انعدام القرار بأثر رجعي، وتعد في هذه الحالة كأن لم تكن.

الفرع الأول: مفهوم السحب الإداري للقرار الإداري

يعد القرار الإداري أهم وسائل مباشرة الوظيفة الإدارية¹، حيث تجد الإدارة نفسها وهي تباشر هذه الوظيفة أنها قد ارتكبت بعض الأخطاء، كونها اتخذت هذه الأعمال على عجلة دون رؤية مما يجدر بها إلى العودة إلى القانون، فتقوم الإدارة بسحب القرارات الفردية المنشئة التي شابها أحد عيوب المشروعية.

فيعتبر السحب هو أداة إعدام لهذه القرارات المعيبة كونه يرتد إلى الماضي مزيلا كل اثر كان ناتجا من القرار المعيب وكأنه لم يصدر أصلا.

تلتزم الإدارة بالتدخل لتصحيح أوضاعها القانونية، فمن مقتضيات الإدارة السليمة أن تبادر إلى تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون، فمتى صدر عن الإدارة قرار غير مشروع ومعيب بأحد عيوب المشروعية فهي مجبرة في سحبه ويعد التزاما يقع عليها إذ لا تملك أي سلطة تقديرية، والهدف من سحب القرارات تجنب حكم القضاء بسحبه.

إن الأساس القانوني لصلاحيّة الإدارة في سحب قراراتها تشمل في فكرتين، أولا الإدارة لها الصلاحيّة في تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون عملا لمبدأ المشروعية، ثانيا وجوب استقرار الأوضاع والمراكز القانونية المترتبة على القرار الإداري.

حيث وفق القضاء بين المبدئين المتعارضين من خلال تمكين جهة الإدارة من سحب قراراتها المعيبة خلال فترة زمنية معينة، قياس على مدد الطعن القضائي.

أولا: تعريف السحب

سنتطرق في هذا الفرع إلى التعريف اللغوي والاصطلاحي للسحب وكذلك التعريف الفقهي.

¹ احمد إسماعيل، اثر تغيير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الأول، المجلد العشرين كلية الحقوق جامعة دمشق، 2004، ص08.

أ- المفهوم اللغوي والاصطلاحي لسحب القرار الإداري:

1- السحب لغة:

هو الشيء وانتزاعه من شيء آخر، ويقال سحب، يسحب، سحب الشيء جره على الأرض. ويعني السحب أيضا استرداد استرجاع، رجوع عن الأمر¹. وقد ورد هذا المصطلح في القرآن الكريم لقوله تعالى: ﴿إذا الأغلال في أعناقهم والسلاسل يسحبون﴾². ويفيد في هذه الحالة السحب معنى الجر، أما في قوله تعالى: ﴿ربنا أبصرنا وسمعنا فأرجعنا نعمل صالحا إن موقنون﴾³، فهنا يفيد معنى الأثر الرجعي. المسحوب في الماضي، كما يقضي على كل آثاره في المستقبل ومن ثم فهو يتمتع خلافا للإلغاء بأثر رجعي استثناء من مبدأ عدم الرجعية⁴.

أما الدكتور عمار بوضياف فيعرفه كالآتي: " يقصد بسلطة السحب حق الإدارة في إعدام قراراتها بأثر رجعي من تاريخ صدورها، وتعد في هذه الحالة كان لم تكن وبذلك يلتقي السحب مع الإلغاء القضائي، كون أن كل منهما يسري على الماضي فيعدم القرار ساعة صدوره وبالضرورة يسقط كل آثاره وتوابعه معه ويمكن فارق كبير بينهما يجسد في أن السلطة التي تمارس السحب هي سلطة إدارية بينما السلطة التي تمارس الإلغاء هي سلطة قضائية⁵.

عرفه الأستاذ بوعمران عادل على أنه: "تجريد القرار من قوته القانونية ومحو آثاره في الماضي والمستقبل واعتباره كأن لم يكن"⁶.

¹ سهيل إدريس، القاموس عربي - عربي المنهل، طبعة 16 دار الآداب للنشر والتوزيع، بيروت، 1955، ص 254.

² سورة غافر، الآية 71.

³ سورة السجدة، الآية 12.

⁴ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دون طبعة دار النشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 130.

⁵ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 231.

⁶ بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 64.

كما عرفه الأستاذ عبد العزيز عبد المنعم خليفة: "يقصد بسحب الإدارة لقرارها عدلها عنه بالنسبة للماضي والمستقبل، وذلك بإنهاء ما ولده القرار من آثار بالنسبة للماضي ومنع سريانه بالنسبة للمستقبل"¹.

ب (الطبيعة القانونية والإدارية لقرار السحب

يحق لكل من يكون له مصلحة شخصية أو مشروع في الطعن في القرارات الإدارية التي تعاني من عيوب في المشروعية، أو التي تتعارض مع مبدأ الملائمة الإدارية. وينص القانون على وسيلتين لممارسة هذا الحق. وهذا ما سنتطرق إليه:

أولاً: الطبيعة القانونية لقرار السحب

1- التظلم الإداري:

المعنيون مسموح لهم بتقديم التظلم إلى الجهة المختصة بالقرار أو إلى السلطة الرئاسية. هذا النهج مميز بسهولته ويسره، حيث يضمن احترام مبدأ المشروعية ويحقق القرار النهائي في النزاعات القانونية المثارة. ورغم أهميته، إلا أن استخدام هذا الإجراء اختياري وليس إلزامياً، ما لم يشترط في الحالات التي يسبق التقدم بالطعن القضائي².

2- الطعن القضائي:

يعتبر الطريق الإداري معقداً وواسع النطاق، حيث يتضمن إجراءات متشعبة وتمتد الدعاوى فيه لفترات طويلة، بهدف استنزاف القرار وتداعياته القانونية منذ نشأته. وفيما يتعلق بالخيار بين الطريقتين، فإنه يتوجب على صاحب المصلحة اتخاذ قرار بشأن المسار المناسب له، سواء اختار الطريق الإداري أو الطريق القضائي، دون التخلي عن حقوقه في حال اتخذ كلا الخيارين، حيث يحق له اللجوء إلى الطريق الثاني.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 247.

² حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 298.

ويجب أن يُعتبر القرار الذي تصدره الإدارة بشأن التظلم الإداري قرارًا إداريًا، حيث يُظهر هذا القرار إرادة الإدارة في رفض التظلم، ويُثبت ذلك من خلال أن القرار في رفض التظلم يُعد قرارًا إداريًا، مما يُتيح للمتظلم اللجوء إلى القضاء لتحديه. بالإضافة إلى ذلك، يجوز لمصدر القرار أو السلطة الرئاسية سحبه، وهو ما يتعارض مع مبادئ القرارات القضائية النهائية، حيث لا يمكن للجهة القضائية التي أصدرت القرار التراجع عنه إلا في حالات استثنائية، وفقًا للإجراءات المقررة للطعن في الأحكام القضائية.

وبموجب ما سبق، يُلاحظ أن القرارات التي لم يتم سحبها، سواء صدرت عن الجهة المختصة أو السلطة الرئاسية، يمكن تغييرها والرجوع فيها خلال المدة المحددة للسحب وفقًا للقانون¹.

ثانياً: الطبيعة الإدارية للسحب وأساسه القانوني

إلقاء نظرة قانونية على الموضوع، يمكن تقديم الفقرتين بصيغة معمّمة ومختصرة على النحو التالي:

"يُعتبر السحب وسيلة تصحيحية للإدارة لقراراتها، حيث تقوم بسحب القرارات المصابة بعيوب في الآجال المحددة بمجرد اكتشافها، وهذا لا يُعد تجاوزاً لسلطاتها القانونية، إذا كانت القرارات لا تحمل حجية قطعية يمكن تصحيحها. وبالتالي، تتعين على الإدارة تحقيق توازن بين مصالح متعارضة، حيث تسعى لتحقيق المشروعية دون الإضرار بالحقوق المكتسبة للأفراد."

أ- القرارات الإدارية المبنية على سلطة مقيدة:

تنص القاعدة المستقرة في الفقه والقضاء على أن القرار الفردي الذي يخالف القانون لا يجوز سحبه إلا في غضون ستين يوماً، وفي حال تجاوزت هذه المدة، يصبح القرار الإداري مُصوناً وغير قابل للتعديل. وتستثنى من هذه القاعدة نوعان من القرارات²:

1. القرارات التي تستند إلى سلطة تقديرية.
2. القرارات التي تستند إلى سلطة مقيدة.

¹ مرجع نفسه، ص 299.

² مرجع نفسه، ص 299.

فيما يتعلق بالقرارات التي تُصدر بناءً على سلطة مقيدة، كقرار الإدارة بترقية موظف بناءً على أساس الأقدمية، فإذا ارتكبت الإدارة خطأً في تنفيذ هذا الشرط وأصدرت قراراً يفضل الموظف الأحدث على المستحق، فلها في هذه الحالة السماح بسحب قرار الترقية دون الالتزام بفترة زمنية محددة.

وعلى الجانب المقابل، إذا مارست الإدارة اختصاصاً تقديرياً، فإنها لا تجوز لها أن تتراجع عن القرار الخاضع للطعن بالإلغاء إلا خلال المدة المحددة لتقديم الطعن.

الفرع الثاني: شروط سحب القرار الإداري

تعتبر القرارات الإدارية أحد أهم الأدوات القانونية التي وفّرها المشرع للإدارة لأداء وظائفها والتمتع بصلاحياتها بهدف تحقيق المصلحة العامة. وقد منح المشرع للجهة الإدارية الحق في سحب القرارات غير القانونية، وذلك لتوافقها مع الأحكام القانونية وضمان صحة القرارات. وبناءً على خطورة عملية السحب على استقرار المعاملات والأعمال الإدارية، فإن عملية السحب مقيدة بمجموعة من الشروط، حيث لا يمكن أن تتم هذه العملية بدون توافر هذه الشروط.

أولاً - شرط عدم مشروعية القرار الإداري:

من الواجب القانوني على الإدارة سحب القرارات التي تعاني من عيوب تجعلها غير مشروعة وتؤدي إلى الحكم بضرورة سحبها، والتي تُعرف عادةً بأوجه الإلغاء. وسنتناول في هذا السياق تحديد أسباب عدم مشروعية القرار الإداري أولاً، ومن ثم سنناقش إمكانية سحب القرار الإداري¹.

¹ احمد هنية، عيوب القرار الإداري حالات تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس، 2008، ص 61.

ثانياً: أوجه عدم مشروعية القرار الإداري:

للجهة الإدارية السلطة في سحب قراراتها التنظيمية والفردية عندما تكون مخالفة للقانون. فعندما يصدر قرار إداري مخالفاً للقانون، تقوم الإدارة بسحبه ملتزمة بمبدأ المشروعية، وذلك خلال فترة الطعن القضائي. ويشمل القرار الإداري الذي يكون مصاباً بعيوب تجعله غير صحيح وغير مشروع ما يلي:

1- العيوب الشكلية الخارجية:

تظهر عيوب القرار الإداري في صورتين رئيسيتين: الأولى تتمثل في صدور القرار من غير الجهة المختصة له، سواء من حيث الموضوع أو من حيث الزمان والمكان. أما الصورة الثانية فتتعلق بعيب الشكل والإجراءات، حيث يتمثل هذا العيب في عدم مراعاة القواعد والإجراءات الشكلية المقررة التي يجب أن تتم الالتزام بها.

أ- عيب عدم الاختصاص:

تقوم الإدارة العامة المعاصرة على مبدأ تقسيم وتوزيع الاختصاص بين مختلف هيئاتها والأشخاص العاملين بها. وبموجب هذا المبدأ، يجب أن يُصدر القرار من قبل الشخص المختص قانوناً، وعلى هذا الأساس، فإن الخروج عن ذلك يُعتبر عدم اختصاص.

وتُرفع الدعوى القضائية المتعلقة بعدم الاختصاص أمام الجهة القضائية المختصة في أجل لا يتجاوز شهرين ابتداءً من تاريخ تبليغ قرار عدم الاختصاص¹.

الفرع الثالث: الآثار والرقابة على السحب الإداري

تتمثل آثار سحب القرار الإداري في محو القرار وأثاره بأثر رجعي، وإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل إصدار القرار المسحوب، مع تداعياتها على التغييرات في المراكز القانونية.

¹ المجلس الأعلى، الغرفة، الإدارية قرار رقم 2156، بتاريخ 13/11/1985، المجلة القضائية، العدد 03، 1989، ص

أما فيما يتعلق بالرقابة على قرار السحب، فإذا كان القرار يحمل عيوباً قانونية تجعله غير صالحاً، يحق لصاحب الشأن التماس الحكم من القضاء، سواء بشكل مباشر عبر إلغاء القرار بإزالة العيوب، أو بشكل غير مباشر من خلال مطالبة الإدارة بالتعويض، خاصة إذا تعذر اللجوء للقضاء في المرة الأولى بسبب انتهاء المهلة المقررة لتقديم الطعن. سنقتصر في هذا السياق على دراسة الرقابة الإدارية على قرار السحب¹.

السحب كما عرفه الأستاذ الطماوي بأنه: "إلغاء بأثر رجعي فهو إعدام الأثر القانونية للقرار منذ صدوره وكان القرار لو يوجد إطلاقاً"².

عملية السحب هي حق أصيل ومقرر للسلطات الإدارية والولائية والرئاسية المختصة في النظام الإداري للدولة، وذلك لممارسة التزاماتها في مراقبة أعمالها وتعديلها وإلغائها وسحبها بالتقدير اللازم لشرعية وملائمة القرارات الإدارية. يترتب على سحب القرار المعيب إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل إجراء السحب³.

أ: زوال القرار المسحوب وآثاره القانونية بأثر رجعي

يتمثل السحب في إلغاء القرار بأثر رجعي، فهو يختلف عن التصرف الإنشائي الذي تجريه الإدارة ويتضمن تعديلاً في المراكز القانونية. هذا الإجراء يستلزم تدخل الإدارة لإحداث ذلك الأثر، والذي يتمثل في زوال القرار المسحوب واعتباره كأنه لم يصدر قط ولم يكن له وجود قانوني. ويعود أثر السحب إلى وقت صدور القرار المسحوب⁴.

تتم عملية سحب القرارات الإدارية من قبل السلطات الإدارية الولائية والرئاسية المختصة خلال المدة الزمنية القانونية لإجراء السحب. ينتج السحب آثاره بأثر رجعي، بمعنى أن القرار

¹ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 876.

² مرجع نفسه، ص 877.

³ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 618.

⁴ حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 491.

المسحوب يُعتبر كأن لم يكن منذ تاريخ صدوره، وبمعنى آخر يُعتبر معدوم الأثر منذ تاريخ صدوره¹.

وبمقتضى الحكم الصادر بالإلغاء، يجب إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغي. يجب على الإدارة الامتناع عن اتخاذ أي إجراء تنفيذي يترتب أثرًا لهذا القرار بعد إلغائه أو بعد سحبه.

بتدخل الحكومة لتعديل المراكز القانونية وفق القواعد الجديدة وفي حدود القانون، فإن هذا التصرف يُعتبر قرارًا جديدًا تتخذه الإدارة في ضوء الوضع القانوني الجديد لتعديل المراكز القانونية، ويكون أثره للمستقبل. يترتب على القرار الساحب تجريد القرار المسحوب من قوته القانونية من وقت صدوره ومحو الآثار التي نتجت عنه. ومقتضى هذا الأثر أن تتدخل الإدارة بقرار جديد لسحب القرار السابق الذي وُلد معيَّبًا من وقت صدوره. وتطبيقًا لهذا النوع من آثار السحب، قرر القضاء أن القرار الساحب يستوجب رد الموظف للمبالغ التي تقاضاها بطريق الخطأ. ومن قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص أن القرار الصادر بسحب تعيين أحد الموظفين بأثر رجعي يتطلب إعادة كل المزايا المالية التي ترتبت على هذا التعيين².

ويرى الدكتور حسيني درويش: **أن الرجعية في شأن سحب القرارات الإدارية غير المشروعة قد تبدو غير مقبولة ومثال ذلك سحب القرار الصادر بتعيين موظف يقتضي الأثر الرجعي للسحب اعتبار الأعمال الصادرة عنه معدومة لصدورها من غير مختص ومع ذلك تبقى في الحدود التي تقتضيها نظرية الموظف الفعلي أو الواقع**³.

¹ المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1446 بتاريخ 13/01/1990، الموسوعة الحديثة 1993-1985، ج5، ص

1007، نقلا عن محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، مرجع سابق، ص567.

² حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص492، 493.

³ حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 493.

ب: إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب:

الإلغاء القضائي للقرار الإداري يؤدي إلى إعدام القرار بالنسبة للمستقبل والماضي، أي إلغاء القرار بأثر رجعي، بحيث يُعتبر وكأنه لم يكن له وجود على الإطلاق. وسيؤدي هذا بالضرورة إلى تدخل الإدارة لتنفيذ حكم الإلغاء، وذلك بإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغي، مهما طالّت الفترة بين صدور القرار وحكم الإلغاء. يتماشى ذلك مع مبدأ عدم الإضرار بالمتقاضي نتيجة ببطء إجراءات التقاضي.

أما بالنسبة للقرار الساحب، فهو لا يستهدف إلغاء القرار المسحوب بأثر رجعي فحسب، وإنما يتعين بحكم الضرورة إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المسحوب. وبالتالي، تلتزم جهة الإدارة بإصدار كافة القرارات التي يقتضيها تحقيق إعادة الحال إلى ما كانت عليه. إذا كان القرار المسحوب قرارًا إداريًا صادرًا بحق موظف، فعلى الإدارة إصدار قرار بإعادة الموظف إلى عمله كما لو كانت خدمته مستمرة، وترتيب كافة الآثار التي تنجم عن ذلك.

ومما تقدم نخلص إلى أن السحب يزيل القرار المسحوب بأثر رجعي ويعتبره كأن لم يصدر قط، ويعيد الشخص الصادر بشأنه القرار إلى مركزه السابق. وبذلك، يتطلب الأمر إصدار بعض القرارات التي تعيد الوضع إلى ما كان عليه، كما لو لم يصدر القرار المسحوب. تصدر هذه القرارات بأثر رجعي من التاريخ الذي كان من الواجب صدورها فيها¹.

ثانياً: الرقابة على السحب الإداري

تكون الرقابة الإدارية على السحب واجبة إذا شاب قرار السحب أي عيب من العيوب التي تؤدي إلى عدم صحة قرار السحب من الناحية القانونية.

¹ حسين درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 497.

الفصل الثاني: الآثار القانونية المترتبة على عيب عدم الإختصاص

وتتمثل هذه الرقابة في:

- في سحب الإدارة لقرارات السحب المعيبة وهو ما يعرف بسحب السحب.
- ارتباط السبب بالنتيجة، وتتمثل في استمرار المراكز القانونية المسحوبة بقرارات سحب معيبة.

أ: سحب السحب

إذا كان قرار السحب صحيحًا وقامت الإدارة مع ذلك بسحبه من جديد، فإن قرار السحب الجديد يُعتبر معيبًا أيضًا، ويُعرض لسحب ثالث خلال مدة الطعن القضائي بالإلغاء، وهذا ما يُعرف بسحب السحب. وقد أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى أن سحب القرار السليم يعتبر قرارًا معيبًا يجوز سحبه خلال مدة الطعن القضائي¹.

ويرى بعض الفقهاء أن تعدد القرارات الساحبة والمسحوبة (Retrait de retrait) يكشف عن فساد الجهاز الإداري وتضارب آرائه بالنسبة إلى أمر واحد.

يرى بعض القائمين بالقانون أنه إذا أرادت الإدارة إعادة قرار إلى الحياة بسحب القرار الصادر بسحبه، فمن الأفضل أن تصدر قرارًا جديدًا محددًا يعيد الآثار المطلوبة وينظمها بشكل صحيح. وبناءً على ذلك، ينبغي للإدارة الرجوع في القرارات المعيبة للسحب، وكذلك في قرارات سحب السحب، وإعادة تنظيم الأوضاع إلى ما كانت عليه. وبذلك، يتحقق مبدأ المشروعية في أعظم صورته².

¹ حسين درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 503.

² مرجع نفسه، ص 507.

ب: استمرار المراكز القانونية المسحوبة بقرار سحب معيب

من المبادئ المقررة أنه إذا صدر قرار السحب وكان مشوباً بعيب مخالفة القانون، فإن جهة الإدارة ملزمة بسحبه خلال المدة المقررة للسحب قانوناً، حيث تقوم الإدارة بإعادة المراكز القانونية إلى وضعها السابق¹.

وتتطبق هذه الحالة على حالة قرار السحب السليم الذي صادف جانب القانون وقامت الإدارة مع ذلك بسحبه. إذا تصرفنا على هذا الوجه، يكون مخالفاً للقانون، مما يتطلب سحبه أو الطعن عليه بالإلغاء خلال المدة المقررة قانوناً.

في هذا الشأن، فإن الإدارة في هذه الحالة ملزمة بإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه، بافتراض عدم سحب قرار السحب السليم، وإعادة بناء المراكز القانونية حسب وضعها السابق.

تتطلب الإدارة، بموجب القانون، رد تصرفاتها إلى جادة القانون، وهذا يتطلب منها أن تتخذ الإجراءات الضرورية وتصدر القرارات اللازمة لإعادة المراكز القانونية المسحوبة بقرارات سحب معيبة لأصحاب الشأن. ويعامل هذا الوضع كما لو أن القرار الساحب لم يصدر أو لم يكن موجوداً من الناحية القانونية. وبناءً على ما تقدم، فإن قيام جهة الإدارة بسحب قرارات السحب المعيبة يتطلب إعادة المراكز القانونية إلى ما كانت عليه، بافتراض عدم صدور القرار. ومن ناحية أخرى، يستمر استمرار المراكز القانونية كما هو مقرر².

¹ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية القاهرة، 1961، ص 674.

² حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 509

المطلب الثاني:

الإلغاء القرارات الإدارية

القرار الإداري هو المظهر الرئيسي و الأساسي لوسائل الإدارة في مباشرة نشاطها حيث الأصل في القرار الإداري مشروعيته , ومشروعية وسلامة القرارات الإدارية تقوم اذا ما سلمت في جميع أركانها من عيوب عدم المشروعية ,متى خرج القرار الإداري على مبدأ المشروعية و أصبح القرار غير مشروع وقابل للبطلان وبالتالي إلغائها إداريا أو قضائيا .

وفي ذات السياق نقصد بالإلغاء هو الإجراء الإداري الذي تستخدمه الإدارة العامة لإنهاء ما القرارات الإدارية من آثار قانونية بأثر فوري، أي إلغاء آثاره القانونية بالنسبة للمستقبل دون المساس بالآثار التي المترتبة في الماضي وفقا لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية حماية للحقوق المكتسبة.

ويكون إلغاء القرارات الإدارية في حالتين: ترتبط الأولى برغبة الإدارة في إلغاء الآثار التي رتبها القرارات الإدارية من آثار قانونية، أما الثانية يكون فيها الإلغاء إداريا بناء على صدور حكم قضائي في مواجهة الإدارة، ذلك بأن سلطة الإدارة في إلغاء القرارات الإدارية، هي سلطة مقيدة بضوابط وقيود تتمثل أساسا في مبدأ المشروعية، والمصلحة العامة، واحترام قاعدة توازي الأشكال من الإجراءات الجوهرية لصحة قرار الإلغاء للقرارات الإدارية، وعدم المساس بالحقوق والمراكز القانونية التي رتبها تلك القرارات للأفراد سابقا.

من جهة أخرى تملك السلطة الإدارية المتخذة للقرار الإداري صلاحية والحق في إنهاء في القرار الإداري، وفي حالة إدراك الإدارة إن قرار الذي أصدرته قد شابه عيب من عيوب القرار الإداري إلا وهو عيب عدم الإختصاص في القرار الإداري فهنا للإدارة خيارين إما تقوم الإدارة بسحب القرار الإداري أو إلغائه.

تعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى القضائية الإدارية، فهي تهدف إلى الحفاظ على مبدأ المشروعية من خلال إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، يرفعها صاحب الشأن المخاطب بالقرار للمطالبة بإلغاء أو إعدام قرار إداري صدر مخالفاً للقانون.

فالإلغاء الإداري للقرار هو عمل قانوني يصدر عن جهة الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد إنهاء آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل دون المساس بالآثار التي تمت قبل إلغائه سابقاً، فسلطة الإلغاء الإداري تنصب على جميع قرارات الإدارية غير مشروعة ومنها مشروعة فتتصب بهذا الشأن على قرارات فردية وتنظيمية. ومن جهة تلجأ الإدارة إلى إصدار قرار إداري لا حق يزيل ويقضي على وجود قرار إداري سابق حيث يمتاز الإلغاء الإداري بأثر فوري وفقاً لمبدأ عدم سريان القرارات الإدارية بأثر رجعي فهذه الأخيرة هي مبدأ وأصل عام.¹

فناطق ممارسة سلطة الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية يتركز فقط في دائرة قرارات مشروعة أما بالنسبة للقرارات غير مشروعة إذا أرادت جهة الإدارة إعدامها بالنسبة للماضي فتكون حينئذ أمام سلطة سحب القرارات الإدارية وليس سلطة الإلغاء.

ترتكز بالأساس عملية الإلغاء الإداري على قرارات تنظيمية وفعاليتها تبدأ بالنسبة للمستقبل ولما هو قادم بمعنى أنه قرارات التي كانت في ماضي تبقى سليمة ولا يجوز المساس بها وهذا هي ميزة والمجال الذي تعمل به سلطة الإلغاء. فالقرارات الإدارية مشروعة وقانونية لا تجوز للإدارة العامة أن تمسها بالإلغاء أو تعديلاً على أساس أنها أنشأت وأسست مراكز قانونية فردية وذاتية مكتسبة لأصحابها لا تجوز المساس بها. فالاستعمال الإدارة العامة لسلطة الإلغاء لمثل هذا النوع من قرارات تعد اغتصاباً بالحقوق مكتسبة أي التعدي على حقوق مكتسبة.

أولاً: إلغاء قرارات الفردية:

يمكننا أن نعرف انه هو القرار المتعلق بمجموعة من الأفراد محددين بذاتهم ومثال على ذلك قرار الإدارة المتعلق بنتائج المسابقة للالتحاق بالوظيفة العامة المتضمن خمسة عشر من

¹ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دون طبعة، دار النشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 169.

الأفراد محددين ذاتياً وشخصياً وكذلك قرار الوالي بمنح ترخيص فتح محل عام لصالح شخصين.

فنتيجة التي توصل واستقر عليها القضاء في فرنسا ومصر بخصوص قرارات فردية ولاعتبارات استقرار المعاملات هو عدم جواز إلغاء قرارات الإدارية الفردية لما يترتب على الإلغاء من المساس بالحقوق التي استفاد منها الأفراد من هذه القرارات.¹

ثانياً: إلغاء القرارات الولائية والوقئية:

القرارات الولائية والوقئية هي عبارة عن قرارات التي لا تنشئ حقوقاً مكتسبة إنما تنشئ كأوضاع وظروف مؤقتة كإنتداب موظف... الخ. فهو محدد من حيث الزمن ولا يترتب عليه حق مكتسباً لذلك يجوز سحبه في أي وقت.

وفي بداية سوف نبدأ بالقرارات ولائية فهذه الأخيرة هي التي تمكن للفرد مجرد رخصة أو تسامح دون ان تحمله أي التزام. فهي لا تولد حقوقاً او مزايا وللاإدارة بها صلاحية سحبها في أي وقت فهي وضعية مؤقتة وللاإدارة لها حق في إلغاؤها في أي وقت.

لكن مجلس الدولة الفرنسي في قضية "تولبير" قضى بأن القرار الولائي يمكن أن ينشأ موقفاً لصاحب المصلحة ويكون المجلس اخذ بوجهة نظر المفوض الحكومة في تقريره في القضية المذكورة حيث أشار إلى: "إن الإجراء الولائي لا يولد من حيث الأصل حقوقاً او مزايا وأن رفضه لا يكون عرضة للطعن فيه بالإلغاء، ولكن يمكن أن يترتب صدور القرار الولائي حقوقاً او مزايا ولذلك فإنه يتمتع علي جهة الإدارة سحبه او إلغاؤه". فإنه قرارات في هذه وضعية وفي هذا النوع من قرارات تكون غير مكتسبة حقوقاً وبالتالي تكون في قبضة الإدارة متى أرادت أن تسحب أو تلغى القرار تلغيه فلها كامل حق وصلاحية في فعل ذلك.²

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 34-35.

² سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 649.

أ: القرارات الوقتية:

هو امر صادر من محكمة اثناء فترة التقاضي وعادة ما تصدره المحكمة لضمان الوضع الراهن ويرجع السبب المنطقي لهذه الاوامر التي تصدرها المحاكم الى الحد الاقصى لضمان عدم تضرر أي من مصالح اطراف التقاضي اثناء مباشرة الدعوى او لحين القرار النهائي فيها .

وهذا النوع من قرارات لا يحقق الوضع المؤقت وذلك بعدة طرق:

النص صراحة في القانون الذي يخول الإدارة إصداراً مثل هذه القرارات.

ضمانة للإدارة القرار صراحة حقها في إلغاءه في أي وقت تريد.

و الغالب ان يكون ذلك راجعاً إلى القرار بحد ذاته، ومثال على ذلك: تراخيص التي تصدره الإدارة باستعمال الأفراد للمال العام فهي بطبيعتها يجوز سحبها في أي وقت تريد وهذا ما قرره مجلس الدولة بالنسبة للتراخيص بصفة عامة ومن أمثلة عن هذه قرارات:

قرارات الصادرة بندب موظف للقيام بعمل معين نقصد به هو تكليف مؤقت للموظف بالقيام بأعباء وظيفة ما ومن ثم فهو أمر مؤقت بطبيعته، يجوز للسلطة الإدارية الرجوع فيه في أي وقت ولا يترتب بمقتضاه للموظف مركز قانوني نهائي المساس به.

او قرارات صادرة بقيد الموظف على درجة أعلى فقرار القيد هو من قرارات قابلة بطبيعتها للعدول عنها والرجوع فيها فهي لا تكسب صاحبها مركزاً قانونياً دائماً.¹

ثالثاً: إلغاء قرارات غير تنفيذية والقرارات سلبية

القرارات غير تنفيذية هي في نطاق قرارات التي لا تولد حقوقاً أي لا تحدث تغييراً أو تعديلاً في أوضاع أو المراكز القانونية وبالتبعية لا تولد حقوقاً مؤثرة في مراكز أو حقوق أصحاب

¹ حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، 1981، ص 537.

الشأن أو الغير. فهي لا تقبل الطعن بالإلغاء نتيجة تخلف السمة الجوهرية للقرارات غير التنفيذية وهي التأثير في المراكز القانونية لأصحاب الشأن.

القرارات السلبية:

القرارات سلبية هي التي تصدر من الإدارة بالرفض ولا يترتب عليها كقاعدة عامة للحقوق أو مزايا للأفراد وللإدارة لها حق سحبها دائماً وفي أي وقت، وأيضاً لاعتبارات الملائمة.

و من الأمثلة عن القرارات السلبية القرار صادر برفض الترخيص لأحد الأفراد بمزاولة عمل معين، أو مهنة معينة كرفض الترخيص بحمل السلاح أو فتح محل عام أو مزاولة مهنة، فإن قرارات السلبية كقاعدة عامة لا تترتب حقوقاً. وبهذا خصوصاً رأينا كيف أجاز مجلس الدولة الفرنسي سحبها أي إعدامها بأثر رجعي ومن أحكامه الحديثة في هذا خصوص حكمه صادر في قضية كانتون (بالفرنسية).¹

. ولكن مجلس الدولة الفرنسي يستثني من هذه القاعدة قرارات صادرة في خصوص الموظفين لأن هذه قرارات تترتب آثاراً مباشرة في مواجهة زملاء الموظف التي تصدر في شأنه ولهذا فإنها تعتبر مولدة للحقوق في مواجهتهم. فالقاعدة ان قرارات السلبية لا تولد حقوق، مثال ذلك رفض الإدارة الموافقة على ترخيص البوليس لا يؤدي إلى إنشاء حقوق أو مزايا للأفراد على العكس في حالة الموافقة على منح الترخيص فإنه يتولد عنه مزايا لصاحب الشأن.²

أ _ أسباب إلغاء قرارات الفردية:

أولاً: رضا ذي المصلحة

تعتبر رضا ذي المصلحة كقاعدة عامة ولها أهمية كبيرة في المصلحة العامة والنظام العام، وبالتالي فإن القضاء كثيراً ما يلغي قرارات إدارية تصدر برضا من وجهت إليهم لأنها مخالفة

¹ حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 538.

² سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 654.

للقانون ومن هذا القبيل ما جرى عليه مجلس الدولة المصري، من ان قبول الموظف ان يعامل على خلاف القانون باطل، وأن مثل هذا الادعاء لا يؤثر على حقه في المطالبة بتصحيح وضعه طبقاً للقانون، ذلك لأن العلاقة التي تربط بالموظف بالحكومة ليست علاقة تعاقدية ينظم العقد، وإنما هي علاقة قانونية تنظمها قوانين واللوائح ولا يجوز الاتفاق على ما يخالفها نظراً لتعلقها بالصالح العام.¹

ثانياً: تغير الظروف المادية على أساسها صدر القرار

تعتبر تغير الظروف المادية متى تحقق من قبيل شروط الفاسخة التي تنهي القرار نهاية طبيعية، ولكن تغير الظروف المادية التي على أساسها صدر القرار يخول الإدارة حق إلغاؤه في بعض حالات حتى ولو لم ينص على ذلك صراحة في صلب القرار، ومن تلك الحالات أن يكون السبب في إصدار القرار هو قيام حالة معينة ومثال ذلك أن تسمح الإدارة لأحد الأفراد بفتح محل عام لأن منطقة مأهولة بالسكان فإذا ما هجرت تلك منطقة بعد مدة معينة، فإنه يحق للإدارة أن تلغي ذلك الترخيص. أو أن تسمح بعقد اجتماع عام في مكان حكومي ثم ترجع فيه حاجة الإدارة الملحة لذلك المكان فيما بعد.²

ثالثاً: إلغاء القرار لدواعي الصالح العام:

تكمن أنواع عديدة من أجلها لإلغاء القرارات الإدارية السليمة بالنسبة للمستقبل عديدة فقد تكون المحافظة على الصحة العامة أو الأمن العام، لأن القاعدة أن استقرار أوامر الإدارة إنما يقتضيه المحافظة على المصالح الخاصة والمصالح العامة، يجب ترجيح المصلحة العامة على الأقل إذا يمكن التوفيق بين المصلحتين. فمثلاً تصريح صادر لأحد أفراد ببيع نوع معين من الأدوية يجوز إلغاؤه ولكن يجب ان يكون الهدف من ذلك محافظة على الصحة العامة.³

¹ حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 541.

² سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 465.

³ المرجع نفسه، ص 667.

إلغاء القرارات التنظيمية:

يذهب الفقيه " ايساك " إلى أن القرارات التنظيمية ينبغي أن تتوافق مع الظروف وضروريات جديدة وصلاحيية الإدارة أن تتدخل لإجراء المواءمة بين الظروف والأوضاع الجديدة وتلك القرارات ولذوي الشأن حق الطعن في إلغاء لقراراتها التنظيمية ولمجلس الدولة إلغاؤها إذا انعدمت الأسباب التي استوجبت الإلغاء، فإذا طبقت اللائحة تطبيقاً فردياً وتولد لأحد أفراد حق أو مزية، فإنه يتمتع عن السلطة الإدارية المختصة التعرض لها بالسحب أو الإلغاء. وهذا المركز لا جوز المساس به إلا بموجب نص قانوني ينص فيه على سريانه بأثر رجعي. ويتضح مما سبق أن لجهة الإدارة ولاية إلغاء قراراتها تنظيمية في أي وقت ويبدو أن هذه القاعدة مطلقة. والقاعدة العامة أن مؤديها أن يكون بالإلغاء أو تعديل القرار الإداري بقرار من نفس قوته ومن نفس السلطة التي أصدرت القرار الأول، وذلك بإتباع إجراءات فهذه قاعدة تعتمد على شقين، الشق الأول مرتبط ومتعلق بقاعدة تقابل الاختصاصات فهي مطلقة في شأن إلغاء اللوائح. وقد ذهب مفوض الحكومة في تقريره في قضية على ما سيجيء في موضعه إلى أن قاعدة تقابل الشكليات لا تنطبق الشكليات ولا تنطبق في شأن إلغاء القرارات التنظيمية ويرجع ذلك إلى أن إلغاء قرارات يحكمها نص في القانون أو اللائحة.

أما الشق الثاني متعلق بقاعدة تقابل الإجراءات فهذه قاعدة مقتضاها ان يتعين مراعاة قواعد الشكل والإجراءات عند إلغاء اللائحة ويرجع ذلك إلى أن قانون واللائحة هما من يحدد الإجراءات واجب إتباعها عند إلغاء اللائحة وان ذلك محل خلاف.¹

¹ خلد سمارة الزغبى، القرار الإداري من نظرية والتطبيق -دراسة مقارنة-، د. ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999، ص235.

رابعاً: صور إلغاء قرارات تنظيمية لها صورتين وهما:

1_ الإلغاء الصريح:

يتحقق عندما يصدر من سلطة الإدارية التي أصدرت اللائحة أو قرار تنظيمي أو سلطة رئاسية قرار آخر بالإلغاء القرار الأول فكل ما هو المتطلب هو أن تفصح جهة الإدارة عن نيتها صراحة في إلغاء اللائحة والعمل باللائحة جديدة ابتداء من تاريخ نشرها.¹

2_ الإلغاء الضمني:

يقوم إلغاء الضمني عندما يصدر قانون جديد أو لائحة تحل محل الأحكام واللوائح القديمة، إذ أن ذلك نعني به إلغاء قرارات قديمة، كنتيجة وجود تعارض بين أحكام جديدة مع أحكام قديمة فيلغي نصوص قديمة ضمناً، ويشترط أن يتم الإلغاء الضمني بذات الأداة قانونية أو بأداة قانونية أعلى لا العكس. وقد تم الأخذ بالإلغاء الضمني في القضاء الفرنسي فيظهر نتيجة تعارض بين نظام قانوني جديد ونظام قانوني قديم فيلغي نظام قديم ضمناً.²

ومن تطبيقات إلغاء القرار التنظيمي السليم:

- إلغاء المرافق العامة.

- إلغاء الوظائف العامة.

أ _ ميعاد الإلغاء الإداري:

تمتاز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعوى بأنها محددة المدة، بحيث اذا رفع المدعي الدعوى بعد انقضاء الميعاد المحدد قانوناً رفضت الدعوى شكلاً، وقد حدد هذا الميعاد في فرنسا بشهرين(1) بينما حدد هذا الميعاد في مصر بستين يوماً(2). (والحكمة من هذا التحديد هي ضمان استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، لكي لا يظل باب الطعن بالقرارات الإدارية مفتوحاً الى اجل غير مسمى، وكذلك تامين الحماية القانونية للحقوق المكتسبة الناشئة من القرارات الإدارية، حيث لا

¹ حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص565-566.

² المرجع نفسه، ص566.

تقبل الدعوى اذا أقيمت خارج الميعاد المددة، كما ان عدم التحديد يؤدي الى عدم إمكانية التفرقة بين القرارات المنعقدة التي تتجرد من الصفة الإدارية بسبب جسامه العيب الذي شابها ومن ثم لا تتحصن بفوات الميعاد وبين القرارات المشوبة بعيب من عيوب الإلغاء والتي تتحصن بفوات الميعاد.. حيث استقر القضاء الفرنسي على أن سلطة الإدارة في إلغاء الحصانة ويمنع التعريض لها بالإلغاء أو حتى السحب. وبالرجوع إلى الفقه المصري نجد ما ذهب إليه الدكتور طعيمة الجرف: "سلطة الإلغاء الإداري للقرارات وهي القرارات غير المشروعة ليست سلطة مقيدة من غير قيد زمني، بحيث يمكن للإدارة ان تجريها دائماً في أي وقت تشاء، لأن القرار الإداري غير مشروع حيث تقتضي في شأنه مواعيد الطعن القضائي يلحق القرار غير المشروع بالقرار المشروع ويأخذ حكمه حيث يمكن اعتباره مصدراً قانونياً للحقوق المكتسبة مما يلزم معه حرمان جهة الإدارة من سلطة إغائه بعد فوات هذا الميعاد"¹.

ب- آثار إلغاء الإداري:

ومن آثار الإلغاء الإداري لدينا اثنين وهما:

القرارات التنظيمية المتعلقة بالموظفين:

نعرف في الأساس أن علاقة التي تربط بين الموظف والحكومة هي العلاقة تنظيمية وسلاسة بينهم لأنها تحكمها القوانين واللوائح وهذا لا اعتبار أن مركز الموظف هو مركز قانوني عام لأنه نستطيع تعديله وتغييره في كل وقت، ولإدارة لها صلاحية وحق في إلغاء لهذه اللوائح بشأن الموظفين بالنسبة للمستقبل.

مدى التعويض عن إلغاء القرارات التعويضية:

يرى الدكتور حسني درويش عبد الحميد في هذه المسألة بأنه لا تعويض من جراء إلغاء أو تعديل وذلك للرجوع إلى أن اللائحة تتصف بالعمومية والتجريد، أي لا تكون للفرد حق

¹ حسني درويش عبد الحميد، مرجع سابق، ص 577.

الفصل الثاني: الآثار القانونية المترتبة على عيب عدم إختصاص

مكتسب من قاعدة قابلة للتغيير والتعديل في كل وقت ومن يقول العكس فقد أقر بأن اللائحة هي التي أقرت الحق للفرد معين بذاته.

خاتمة

في نهاية موضوع مذكرتنا حول " عيب عدم الإختصاص في القرار الإداري " وصلنا لنتيجة ان هذا العيب من العيوب الخارجية التي قد تشوب القرار الإداري فضلا عن كونه اول عيب قام القضاء الإداري بإستنباطه، كما يعتبر من النظام العام الذي يهدف لتحقيق المصلحة العامة حيث يعتبر موضوع الإختصاص بصفة عامة وعيب عدم الإختصاص بصفة خاصة من أهم مواضيع واركان لان سلطات الإدارية لا تستطيع ان تباشر وتتخذ أي قرار إداري إلا إذا كان داخلا في مجال اختصاصها.

فنصبتنا في مضمون مذكرتنا على تعريف ومفهوم بصفة واسعة لعيب عدم الإختصاص فقد اشرنا في تعريفه الى خصائصه والتي تتمثل في تعلقه بالنظام العام وذكرنا مختلف تعريفات لعيب عدم الإختصاص من مؤلفين والفقهاء.

انتقلنا بعدها إلى أنماط مكونات عيب عدم الإختصاص والمتمثلة والتي تشمل في عيب عدم الإختصاص المكاني الذي يحدد النطاق المكاني الذي يحدد للموظف أين يباشر اختصاصه فيه، بالإضافة إلى النطاق الزمني الذي يحدد الوقت الذي يجوز من خلاله للموظف إصدار القرار الإداري، وبعدها العامل الشخصي ويعني ذلك أن يزول الإختصاص الذي أعطاه إياه القانون. وبعدها انتقلنا إلى حالتنا التعويض والحلول. وفي الأخير انتقلنا إلى العامل الموضوعي ودوره في تحديد الإختصاص، وذلك بتحديد القرارات الإدارية التي يجوز للموظف أن يصدرها.

ثم بعد ذلك تناولنا بالتفصيل الآثار القانونية لركن الإختصاص على العمل الإداري، وذلك عند صدور القرار الإداري عن جهة مختصة أو غير مختصة. تضمن البحث مصير هذا القرار سواء بالنفاذ و/أو السحب أو الألغاء أو التعديل.

وبالتالي نعرف ان هذا العيب يمس بالقرار الإداري لكونه عيب من عيوب القرار الإداري فقد نتج عن ذلك إستثناءات والمتمثلة في نظرية الظروف الإستثنائية التي تكون في حالات كوارث الطبيعية وحالات الطوارئ والحرب، ونظرية الثانية المتمثلة في نظرية الموظف الفعلي التي تعتبر قراراته صحيحة حتى وان لم يتعين بعد.

وأخيراً باعتبار القرار الإداري يمكن أن يشوبه عيب المشروعية وبالتالي ينتج عن ذلك إنهاء للقرار الإداري والذي ذكرنا فيه بطريقتين وهما الإنهاء عن طريق الإدارة والسحب الإداري.

إن ركن الاختصاص في القرار الإداري يرتبط بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية، وعليه لا يجوز لأي سلطة الاعتداء على صلاحيات سلطة أخرى. يتضح أن ارتباط ركن الاختصاص في القرار الإداري لم يقتصر على توزيع الصلاحيات بين السلطات الثلاثة في الدولة (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، بل تجاوز ذلك إلى الفصل بين الاختصاصات داخل كل سلطة على حدة. وبالتالي يعد عيب عدم الاختصاص العيب الوحيد المرتبط بالنظام العام.

وعليه، يُعدُّ المشرع الجهة المسؤولة عن وضع قواعد الاختصاص المتعلقة بالقرار الإداري. وفي هذه الحالة فإن الاختصاص يُمارَس فقط من قبل صاحبه الأصلي، بغض النظر عن الظروف. ومع ذلك، يمكن لأشخاص آخرين ممارسة الاختصاص من خلال تطبيق أنظمة التفويض والحلول والانابة بهدف ضمان استمرارية المرافق العمومية.

والفعل، تقوم الإدارة في بعض الأحيان بارتكاب عدة مخالفات فيما يتعلق بتطبيق ركن الاختصاص عند إصدارها للقرارات الإدارية. وقد قمنا بدراسة هذه المخالفات والتعرض لها بالتفصيل، حيث إن مخالفة ركن الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري. ونظراً لأن مخالفة ركن الاختصاص هي واحدة من العيوب الأكثر ظهوراً في دعاوى أمام القضاء الإداري، فإنه يقوم بدوره بإلغاء القرار الإداري المعيب بهذا العيب.

في حالة ما إذا لم تكن الإدارة العامة قادرة على التعبير عن إرادتها بنفسها على الرغم من اكتسابها الشخصية القانونية، فمن الضروري وجود شخص يعبر عن إرادتها ويقوم بالتصرفات القانونية بالنيابة عنها. ولذلك، فإن قواعد الاختصاص تحدد السلطة المخولة بالتعبير عن إرادة الإدارة. ونظراً لأن القضاء الإداري هو الجهة المختصة بالرقابة على الاختصاص في القرار الإداري، فإنه يتولى الدور الهام في ضمان احترام وتطبيق تلك القواعد.

في الختام، نستنتج أن مبدأ الفصل بين السلطات ينص على استقلال كل سلطة من سلطات الدولة في أداء وظائفها المخولة لها فقط، مع عدم تجاوز إحداها على الأخرى. ونتيجة لذلك، يكون من الضروري أن تكون الوظائف الإدارية من اختصاص الإدارة فقط.

ونظرًا لتوسع نشاط الإدارة في الوقت الحالي، فقد أدى ذلك إلى الحاجة إلى تقسيم داخلي للوظائف والاختصاصات الإدارية داخل نطاق الجهة الواحدة. وبناءً على ذلك، فإن القرارات الإدارية تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ولا يمكن للسلطة الإدارية اتخاذ أو إصدار قرار إلا إذا كان ذلك ضمن اختصاصها.

ومن الضروري أن يصدر القرار من العضو أو الهيئة المختصة قانونًا بإصداره، وبالتالي فإن القرار الذي يصدر من جهة الإدارة في موضوع يدخل في ولاية سلطة عامة يعتبر باطلاً، ويمكن إلغاؤه أمام القضاء الإداري. وإذا خرج الموظف عن حدود اختصاصاته وأصدر قرارًا من اختصاص موظف آخر تابع لنفس الجهة، فإن القرار يكون باطلاً ومخالفاً لقواعد التوزيع والمشروعية للاختصاص، وبالتالي يكون مستحقاً للطعن أمام القضاء الإداري.

و إثر تحليلنا لعيب عدم الإختصاص كسبب من أسباب إلغاء القرار الإداري قضائياً توصلنا إلى نتائج التالية:

- عيب عدم الإختصاص في القرار الإداري بجميع صورته يعد من العيوب الأكثر شيوعاً في القرارات الإدارية محل دعوى إلغاء.
- تكمن خطورة عيب عدم الإختصاص في تعلقة بفكرة الإختصاصات بإعتبارها تشكل حجر الزاوية التي يقوم عليها القانون العام الحديث، إذ تباشر السلطات العامة اختصاصاتها المحددة في القانون وفق قاعدة تحديد وتوزيع الإختصاصات داخل كل سلطة من سلطات العامة في الدولة.
- ركن الاختصاص في القرار الإداري يرتبط بمبدأ قديم كان يُعتبر نقطة تحول من أنظمة الحكم المستبدة إلى أنظمة الحكم الديمقراطي. هذا المبدأ هو مبدأ الفصل بين السلطات، الذي لم يكتفي فقط بتوزيع الاختصاصات بين السلطات العامة الثلاثة في الدولة

(التشريعية، التنفيذية، القضائية)، بل تجاوز ذلك إلى فصل الاختصاصات داخل كل سلطة على حدة.

- عيب عدم الإختصاص هو عيب الوحيد المتعلق بالنظام العام، وان ركن هو الركن الوحيد الذي يستند إليه مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد سواء في الظروف العادية او الإستثنائية.
- القرار الإداري لا يعد صحيحاً ومشروعاً إلا إذا صدر من سلطات الإدارية خولها القانون ذلك حيث أن القرار الإداري لا يستوي ولا يستقيم إلا بوجود ركن الإختصاص الذي يعد أهم ركن في القرارات الإدارية.
- إن الاختصاص لا يُمارس إلا من قبل صاحبه الأصلي، بغض النظر عن الظروف. ومع ذلك، يُمكن لأشخاص آخرين ممارسة الاختصاص من خلال تطبيق أنظمة التفويض والحلول والانابة، بهدف ضمان استمرارية المرافق العمومية.
- إذا كانت الإدارة العامة غير قادرة على التعبير عن إرادتها بنفسها على الرغم من اكتسابها الشخصية القانونية، فيجب وجود شخص يعبر عن إرادتها ويقوم بالتصرفات القانونية نيابة عنها. لذلك، فإن القواعد الاختصاص تحدد الشخص الذي يمنحه السلطة للتعبير عن إرادة الإدارة.
- المشرع قام بوضع قواعد الاختصاص المتعلقة بالقرار الإداري بنفسه، وأضفى عليها الكثير من الوضوح، بحيث لم يترك أي مجال للتلاعب بها سواء بالزيادة أو النقصان.
- إن أوائل أحكام مجلس الدولة الفرنسي كانت تتعلق بشكل أساسي بعيب عدم الاختصاص. كانت هذه الأحكام تمهد الطريق لتطور إدراك المفهوم القانوني لعيب عدم الاختصاص وتحديد حدود سلطات الإدارة في إصدار القرارات الإدارية. وعليه، تعتبر هذه الأحكام من النقاط الأساسية في تاريخ القانون الإداري الفرنسي وتأسيسه.
- إن القاضي الإداري لديه الصلاحية أن يثير عيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسه دون أن يطلبه الخصوم، وذلك في أي مرحلة من مراحل الدعوى. كما يمكنه أن يثير هذا العيب في مرحلة الدعوى الأولى أو في مراحل الاستئناف أو حتى في المرحلة النهائية من الطعن أمام مجلس الدولة. هذا يعكس دور القاضي الإداري في ضمان احترام حدود الاختصاص وتطبيق القانون بشكل صحيح.

في ختام دراستنا، يمكن أن نقدم جملة من التوصيات والاقتراحات المتواضعة:

- توجيه القضاة الإداريين يعتبر أمرًا مهمًا لضمان تطبيق القانون بشكل صحيح وعادل. يجب على القاضي الإداري أن لا يكتفي ببساطة بإبطال القرارات الإدارية المعيبة، بل يجب عليه أن يميز بين إبطال القرارات التي تعاني من عيوب بسيطة في الاختصاص وتلك التي تعاني من عيوب جسيمة. يجب عليه أن يشير إلى هذا التمييز في أحكامه لأن ذلك يخدم مصلحة الإدارة والأفراد على حد سواء.
- إن تمييز القاضي بين العيوب البسيطة والجسيمة في الاختصاص يسهم بشكل كبير في تعزيز الشفافية وبناء الثقة في العمل القضائي. من خلال هذا التمييز، يتضح للمواطنين أن القضاء يتعامل بشكل عادل ومتوازن مع قضايا الاختصاص. بالإضافة إلى ذلك، يساهم هذا التمييز في إرشاد الإدارة نحو تحسين أدائها، حيث تكون على دراية بالعيوب التي يمكن أن تؤدي إلى إبطال القرارات الإدارية، وبالتالي تعمل على تجنبها في المستقبل.
- إنشاء لجنة مستقلة للرقابة على أعمال الإدارة ومراقبة مدى تطابقها مع معايير الاختصاص هو اقتراح جيد ومهم لتعزيز الشفافية والمساءلة في العمل الإداري. حيث يمكنها أن تلعب دورًا حيويًا في ضمان استقلالية الرقابة وتوجيه الإدارة نحو تحسين أدائها، وذلك من خلال متابعة أعمال الإدارة ومراقبة قراراتها. وبذلك إن تعزيز دور اللجنة المستقلة يسهم في بناء ثقة المجتمع في نزاهة وشفافية العمل الإداري، ويضمن أن تكون القرارات الإدارية مستندة إلى معايير الاختصاص والقانون بشكل كامل وموثوق.
- إصدار نصوص قانونية مفصلة: وضع نصوص قانونية مفصلة وخاصة بقواعد الاختصاص بحيث تكون أكثر وضوحًا وسهولة في عملية التنفيذ.
- إصدار نصوص قانونية مفصلة وخاصة بقواعد الاختصاص يعد اقتراحًا مهمًا لتحسين الشفافية والتنظيم في العمل الإداري. من خلال وضع نصوص قانونية مفصلة، يتم توضيح القواعد والمعايير التي يجب على الإدارة الالتزام بها في اتخاذ القرارات الإدارية، وهذا يسهل عملية التنفيذ والامتثال للقوانين. بالإضافة إلى ذلك، توفر النصوص القانونية

المفصلة إطارًا واضحًا للرقابة والمراقبة على عمل الإدارة، حيث يمكن استخدامها كمعيار لتقييم أداء الإدارة والتأكد من الامتثال للقوانين.

- نشر الأحكام القضائية الإدارية الحديثة يعد خطوة ضرورية لتعزيز الشفافية وتعزيز فهم القانون وتطبيقه بشكل أفضل. من خلال توفير الوصول السهل والشفاف للأحكام القضائية، يمكن للباحثين والمهتمين بالقانون الإداري الاطلاع على آخر المستجدات والتطورات في هذا المجال، مما يساعدهم في دراستهم والبحث في المسائل ذات الصلة.
- توفير مراجع خاصة بالاختصاص في القانون الإداري يعد خطوة مهمة لتعميق فهم هذا الموضوع المعقد وتوجيه الباحثين والمهتمين نحو المصادر الموثوقة والدقيقة. فإلى جانب الكتب، يمكن الاستفادة أيضًا من المقالات والأبحاث الأكاديمية المنشورة في المجالات القانونية المتخصصة. توفير مراجع متخصصة ودقيقة يساعد على تعميق المعرفة وفهم النقاط الرئيسية في مجال الاختصاص الإداري وتطبيقاته في العمل القانوني.

إن هذه التوصيات تهدف إلى تعزيز النظام الإداري والقضائي في الجزائر، وهي تحمل في طياتها العديد من الفوائد المحتملة التي من شأنها تعزيز العدالة والكفاءة في العمل الإداري والقضائي، ويساهم في تحقيق التنمية والاستقرار في البلاد.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

1/ المراجع باللغة العربي:

القرآن الكريم.

أولاً: الكتب

1. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
2. ابن منظور، لسان العرب، ج 15، مطبعة بيروت، 1965.
3. احمد إسماعيل، اثر تغيير الظروف القانونية والواقعية في القرارات الإدارية مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الأول، المجلد العشرين كلية الحقوق جامعة دمشق، 2004.
4. احمد هنية، عيوب القرار الإداري حالات تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس، 2008.
5. جميل عبد الله القائفي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقا لأحكام الدستور اليمني والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.
6. الحرازين عبد الله محمد عبد الله، أصول القانون الإداري الليبي، ط 6، مكتبة الجامعية الزاوية، 2010.
7. حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري من غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، 1981.
8. حمدي القبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الجزء 1، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2008.
9. خلد سمارة الزغبى، القرار الإداري من نظرية والتطبيق -دراسة مقارنة-، د. ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1999.

10. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الإلغاء القرارات الإدارية، ط 1، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، توزيع منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
11. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية القاهرة، 1961.
12. سهيل إدريس، القاموس عربي - عربي المنهل، طبعة 16 دار الآداب للنشر والتوزيع، بيروت، 1955.
13. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011.
14. صالح بن عليا بن سالم الصواعي، الرقابة الإدارية والقضائية، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية.
15. صبري محمد السنوسي، الاعتقال الإداري بين الحرية ومقتضيات النظام العام، بدون دار النشر، القاهرة، 1996.
16. الطماوي سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، طبعة 07، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
17. عبد العزيز خليفة، قضاء إلغاء، اسس القرار الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008م.
18. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
19. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
20. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، بوزريعة، الجزائر، د.س.
21. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012.
22. عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1، 2007.
23. عمار عوابدي، النظرية العامة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دون طبعة، دار هومة، الجزائر. 2009.
24. عمار عوابدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ج 1، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.

25. عمر محمد الشويكي، القضاء الإداري -دراسة مقارنة-، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
26. لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في منازعات إدارية ووسائل المشروعية، ط 4، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
27. مجلس الدولة 8 مايو 2000، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلس الدولة، عدد 6، 2005.
28. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، القاهرة، 1968.
29. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دون طبعة دار النشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
30. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دون طبعة، دار النشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
31. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق، سوريا.
32. محمد عصفور، قضاء المحكمة الإدارية العليا، ج 1، دار العهد الجديد، 1954.
33. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، د.س.
34. المرسوم الرئاسي رقم 91-196 الموافق ل 4 يونيو سنة 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية العدد 29 المؤرخة في: 12 جوان 1991.
35. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
36. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، كتاب الأول، 2001.
37. يوسف سعد الدين الخوري، القانون الإداري العام، ج 1، ط 2، 1998.

ثانيا: الرسائل الجامعية والمذكرات

1. سحنين أحمد، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2004-2005.

2. شراد رانيا، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2019-2020.
3. عثمانى علي، رقابة القاضي الإداري في الجزائر على ركن الإختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار المدرسة الدكتوراه: فرع الدولة والمؤسسات العمومية، فرع جامعة الأغواط، الدفعة الأولى، دفعة 2010/2011.
4. علي عثمانى، رقابة القاضي الإداري في الجزائر على ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن عكنون، 2010/2011.
5. محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى الأدبية في التشريع -دراسة مقارنة-، أطروحة شهادة دكتوراه في العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2006-2007.
6. معزوزي نوال، نظام القرار الإداري في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1، الجزائر، 2016-2017.

ثالثاً: المجلات والمقالات

1. إسماعيل حفيظة إبراهيم، أهمية دور الموظف العام في سير المرفق العام، مجلة العلوم القانونية والشرعية، العدد 01، ديسمبر 2012.
2. امير حسن جاسم، نظرية الظروف الإستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة تكريت للعلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 7، أيلول 2007.
3. سمير عبد الله السماعنة، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 02، 2015.
4. عبد الله منصور الشائبي، مجلة العلوم القانونية والشرعية، نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر، كلية القانون بالزاوية - جامعة الزاوية.
5. عبد الله منصور الشائبي، نظرية الموظف الفعلي والموظف الظاهر بين الفقه والقضاء، مجلة العلوم القانونية والشرعية، كلية القانون، جامعة الزاوية.

6. غضبان مبروك، غربي نجاح، قراءة تحليلية للنصوص القانونية منظمة لحالتي حصار وطوارئ ومدى تأثيرها على حقوق وحريات في جزائر، مجلة الفكر، العدد 20.
7. كمون حسين - لوني نصيرة، مجلة المعالم للدراسات القانونية والسياسية، عيب عدم الإختصاص كسبب من أسباب إلغاء القرارات الإدارية، دراسة قانونية وقضائية، المجلد 4، العدد 02 سنة 2020.
8. مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، مجلة علمية محكمة رقم 0758-2537.

رابعاً: المحاضرات

1. عصام عبد الوهاب البرزنجي، الرقابة وصائية على أعمال الإدارة، محاضرات مطبوعة بالرينو ألقاها على طلبة مرحلة الثالثة لكلية القانون، جامعة بغداد.

خامساً: النصوص التشريعية

1. المرسوم الرئاسي رقم 91-196 الموافق ل 4 يونيو سنة 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية العدد 29 المؤرخة في: 12 جوان 1991.
2. المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر عدد 10، المؤرخة في 09 فبراير 1992.

2/ المراجع باللغة الأجنبية

1. Charles debbasch , institutions et droit administratif, tome 2 , 4eme edition , paris , 1998.
2. Livre de rene chabus droit administratif général Tome 1 , 9 édition.

فهرس الموضوعات

الصفحة	المحتوى
//	شكر وتقدير
//	إهداء
1	مقدمة
7	الفصل الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري
9	المبحث الأول: المقصود بعيب عدم الاختصاص
10	المطلب الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص
18	المطلب الثاني: خصائص وأنواع عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.
18	الفرع الأول: خصائص عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري
21	الفرع الثاني: أشكال عيب عدم الاختصاص
28	المبحث الثاني: الإستثناءات واردة على عيب عدم الاختصاص
29	المطلب الأول: نظرية الموظف الفعلي
34	المطلب الثاني: نظرية الظروف الاستثنائية
35	الفرع الأول: تعريف نظرية الظروف الاستثنائية
38	الفرع الثاني: شروط قيام الظروف الاستثنائية.
54	الفصل الثاني: الآثار القانونية المترتبة على عيب عدم الاختصاص
55	المبحث الأول: الجزاء المترتب على القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص
56	المطلب الأول: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص في الظروف العادية
56	الفرع الأول: انعدام القرار الإداري من الناحية الفقهية:
57	الفرع الثاني: الآثار القانونية المترتبة على انعدام القرار الإداري.
59	المطلب الثاني: الرقابة القضائية في الظروف الإستثنائية
65	المبحث الثاني: إنهاء عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري
65	المطلب الأول: سحب القرارات الإدارية العينية لعيب عدم الاختصاص

فهرس الموضوعات

66	الفرع الأول: مفهوم السحب الإداري للقرار الإداري
70	الفرع الثاني: شروط سحب القرار الإداري
71	الفرع الثالث: الآثار والرقابة على السحب الإداري
77	المطلب الثاني: الإلغاء القرارات الإدارية
88	خاتمة
95	قائمة المراجع
101	فهرس الموضوعات