الفصل الثالث

أركان القرار الإداري (عناصره)

القرار الإداري اعتباره عمل انفرادي قانوني، صادر عن السلطة الإدارية هدف إحداث آثار قانونية، يعتبر من أهم الوسائل التي تمتلكها الإدارة وأخطرها ذلك أنها تتخذ بصفة انفرادية دون إشراك المخاطبين بها من جهة، ومن جهة أخرى تمتاز الشفاء بمجرد صدورها، كما أن الطعن في هذه القرارات في غالب الأحيان لا يوقف تنفيذها إلا إذا نص القانون بخلاف ذلك او إذا طلب المخاطب به من القضاء وقف تنفيذيه وحكم القضاء بذلك.

ونظرا لهذه الامتيازات التي منحها القانون للإدارة في مجال عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها والتي تعد مبرر لها في هدف الإدارة المتمثل في تحقيق المصلحة العامة، ومن أجل التوصل إلى قرارات مشروعة، فقد أوجب القانون على الإدارة عند اتخاذها لقراراتها احترام مجموعة من الشكليات والإجراءات القانونية حتى تكون قراراتها مطابقة للقانون (مشروعة) وهي ما تسمى بشروط القرار الإداري.

فالقرار الإداري وجب أن يصدر عن سلطة مختصة وان تتبع ف ذلك إجراءات وتحترم شكل المطلوب، وهذا ما يعرف لدى الفقه بالمشروعية الخارجية.

تمثل هذه العناصر أركان القرار الإداري فإذا تخلف أحدها أو شابه عيب فيكون القرار معينا وأمكن الطعن فيه بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري المختص.

وقد قسم الفقه شروط صحة القرار الإداري إلى نوعين:

- النوع الأول: متعلق بالمشروعية الخارجية (المبحث الأول).
- النوع الثاني: متعلق بالمشروعية الداخلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول
شروط المشروعية الخارجية

يستوجب القرار الإداري لصحته كما أسلفنا أن يراعي فيه شروط تطلبها القانون وفيما تعلق بشروط المشروعة الخارجية فإنها تقتضي، ان يصدر القرار عن سلطة إدارية يمنحها القانون الاختصاص بذلك، ويجب عليها أن تحترم مجموعة من الأشكال والإجراءات لذلك سوف نقسم هذا المبحث وفق ما يلي:

المطلب الأول: الاختصاص

المطلب الثاني: الشكل والإجراءات

المطلب الأول
الاختصاص

تعتبر فكرة الاختصاص عموما من أهم المبادئ التي يقوم علها القانون العام، المتعلق بتنظيم علاقات الدولة المختلفة.

وذلك لأن الدولة توجد بها سلطات تتولى كل منها اختصاص معين محدد قانونا، وداخل كل سلطة من هذه السلطات يوجد مصالح وفروع تمتلك كل منها اختصاصات منحها إياها القانون، ويرجع هذا التوزيع للاختصاصات إلى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تتولى كل سلطة اختصاص معين.

وفي نطاق القرارات الإدارية، فيشترط كذلك أن تصدر عن الجهة الإدارية المختصة بذلك وإلا تكون غير مشروعة وبالتالي أمكن إلغائها، لسبب عدم الاختصاص الذي يعد اول عيوب القرار الإداري التي وضعها القضاء الإداري الفرنسي (1807) وسوف نتطرق إلى شرط الاختصاص من خلال:

- تعريف الاختصاص وخصائصه (فرع أول).
- مصادر الاختصاص (فرع ثاني).
- صورة الاختصاص (عناصره) (فرع ثالث).
- عيوب الاختصاص.

الفرع الأول: تعريف الاختصاص وخصائصه: من المعلوم أن السلطات المخولة لجهة إدارية للأشخاص الذين يعبرون عن إرادتها ويمثلونها ويصدرون القرارات باسمها (أو الموظفين لديها)، إنما تحدد أساسا بواسطة القوانين واللوائح، سواء من حيث نطاق القرارات وتطبيقاتها وتطابقها الزماني أو المكاني أو الموضوعات التي تنصب عليها، ومن هنا بات من

الضروري التزام كافة الجهات الإدارية بالاختصاصات المحددة وأن لا تتجاوزها سلطتها، وإلا اعتبرت متعدية على اختصاص غيرها من السلطة.

أ- تعريف الاختصاص: "الأهلية القانونية الثابتة للجهة الإدارية او للأشخاص التابعين لها في إصداره قرارات محددة، من حيث موضوعها أو نطاق تنفذها المكاني أو الزماني".

أو يمكن تعريفه بأنه الصفة أو القدرة القانونية التي تمنحها وتعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة، لشخص معين ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية باسم ولحساب الإدارة على نحو يعتد به قانونا.

وفكرة الاختصاص في القانون الإداري والقانون العام عموما، تقابلها الأهلية في القانون المدني والخاص عموما، غير أنهما يختلفان من حيث:

- أن الشخص في القانون الخاص (المدني) له الحرية في القيام بالأعمال التي تخول إياها الأهلية وكذلك التصرفات.

أما الموظف صاحب الاختصاص فإن القانون يشترط عليه القيام بالاختصاصات المنوطة به.

- كذلك فكرة الاختصاص تقوم على تحقيق المصلحة العامة، وتجد مبررها في فكرة الاختصاص ووجوب تقسيم العمل بين أعضاء السلطة الإدارية.

أما الأهلية تحمي المصلحة الخاصة هي مصلحة ناقص الأهلية نظرا لنقص في ممتلكاته.

ب- خصائص الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية: يتميز الاختصاص بإصدار القرارات بخصائص تتمثل في:

I- تعلق الاختصاص بالنظام العام: كقاعدة عامة فإن القواعد القانونية المنظمة للاختصاص الهيئات الإدارية المختلفة، بما فيها اختصاصها باتخاذ القرارات الممنوح لها بموجب القوانين واللوائح، متعلقة بالنظام العام.

يوجب إلغاء القرار الذي اتخذ إن كان اتخذ من طرف سلطة غير مختصة بل يعتبر السبب للإلغاء كما ذهبت لذلك محكمة القضاء الإداري المصري بتاريخ 1957/0/27 "هذا العيب لا يزال حتى اليوم هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام" وينتج عن تعلق عيب الاختصاص بالنظام العام.

1- أنه على القاضي إثارته من تلقاء نفسه حتى وإن لم يثره الطاعن في القرار.

2- ليس للإدارة أن تعد في الاختصاص الذي منحه القانون او أن تتفق مع الغير بخلاف قواعد الاختصاص، ومرد ذلك كما ذهبت محكمة القضاء المصري إلى أن "قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة لتتنازل عنها كلما شاءت، ولكن قواعد الاختصاص إنما شرعت لتضع قواعد قانونية ملزمة للإدارة تحقيقا للصالح العام" 1953/12/21.

3- لا تملك الإدارة المختصة التنازل عن اختصاصه لجهة أخرى إلا بناء على تفويض منصوص عنه قانونا كما ذهبت لذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية تفويض منصوص عنه قانونا كما ذهبت لذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية "الاختصاص واجب يلزم

صاحبه أن يمارسه بنفسه وليس بغيره، وليس حقا يسوغ له أن يعهد به إلى سواه" 1968/06/15.

4- لا يخول مجرد الاستعجال الإدارة عدم مراعاة قواعد الاختصاص، إلا إذا بلغ هذا الاستعجال درجة لا يمكن معها للإدارة مراعاة هذه القواعد.

الفرع الثاني: مصادر الاختصاص: إن قواعد النظام القانوني للدولة هي التي تحدد الاختصاص للسلطات والأشخاص داخل الإدارة للاتخاذ القرارات الإدارية.

وعليه تتمثل مصادر الاختصاص بإصدار القرار الإداري النصوص القانونية والتنظيمية المختلفة والتي تعد مصادر تمنح الاختصاص مباشرة.

تضاف إليها مصادر غير مباشرة لقاعدة الاختصاص تتجسد في التفويض والحلو والإنابة لذلك سوف نقسم هذا الفرع إلى نقطتين:

النقطة الأولى: مصادر الاختصاص المباشرة.

النقطة الثانية: مصادر الاختصاص غير المباشرة.

النقطة الأولى: مصادر الاختصاص المباشرة: لا يملك أي موظف إصدار قرار إداري، ما لم يستند فيه إلى قانوني او تنظيمي يسمح له بذلك، ومن هنا فالقانون بمختلف مراتبه يعتبر مصدر للاختصاص منح بصفة مباشرة للموظفين على اختلاف رتبهم ودرجاتهم إصدار القرارات.

أولا- الدستور: بالرجوع إلى الدستور الجزائري العام نجده تضمن عدة نصوص تعتبر مصدر لاتخاذ السلطة ممثلة في رئيس الجمهورية والوزير لمجموعة من القرارات والسلطات التنظيمية..

I- **رئيس الجمهورية**: منحه الدستور اختصاص إصدار المراسيم المتعلق بـ:

أ- سلطة التعيين: فمنحت المادة 92 من دستور لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف منها تعيين رئيس مجلس الدولة.

كما يعين طبقا للمادة 91 الوزير الأول بعد استشارة لأغلبية البرلمانية ويعين كذلك أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول طبقا للمادة 93 مكرر .

ب- ممارسة السلطة التنظيمية: فقد منحت المادة 139 لرئيس الجمهورية ممارسة السلطة التنظيمية في خارج الحالات التي يشرع فيها البرلمان والمنصوص فيها بالمادة 141 من الدستور والقوانين العضوية م 140 دستور 2016.

ومن هنا نجد أن الرئيس يستمد صلاحياته من خلال هذه المادة لإصدار قارات ذات طابع تنظيمي لائحي، لتنظيم المسائل الخارجية عن اختصاص البرلمان.

مثاله: المادة 197 دستور 2016 التي جاء فيها أنه "يحدد رئيس الجمهورية كيفيات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله".

ج- ممارسة سلطة الضبط والبوليس: فيملك رئيس الجمهورية للحفاظ على الأمن وسلامة البلاد سلطة اتخاذ التدابير اللازمة والإجراءات الكفيلة للحفاظ على استقرار الدولة.

من ذلك نصت عليه المادة 97 من دستور التي أعطت لرئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة المصلحة، حالة الطوارئ أو الحصار، بعد استشارة والمجلس الأعلى للأمن ورئيس مجلس ورئيس م، ش، و والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري إعلان حالة الموازي لمدة أقصاها 39 يوم.

ويتخذ التدابير اللازمة للاستتباب الأمني:

وكذلك الحالة الاستثنائية 98 دستور، وإعلان حالة الحرب 107 حيث يعلن الرئيس التهيئة العامة في مجلس الوزراء بعد استشارة المجلس الأعلى الأمن واستشارة رئيس مجلي الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني 60 يوم.

II- **كذلك الوزير الأول**: يمتلك العديد من الاختصاص التي يمنحه له الدستور.

أ- سلطة التعيين: فيمنح الدستور بموجب المادة 99 فقرة للوزير الأول التعيين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، مصدر مراعاة المادتين 91 و92 من دستور المتعلقة بالمناصب التي بعين أصحابها رئيس الجمهورية.

ب- السلطة التنظيمية: فقد منحت المادة 112 من دستور الوزير الأول صلاحية تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان والتنظيميات الصادرة عن رئيس الجمهورية خارج مجال اختصاص البرلمان.

وكذلك منحة الفقرة 7 من نفس المادة الشهر على حسن الإدارة العمومية وهو في ذلك يملك إصدار القرارات المتعلقة بتسيير المرافق العمومية.

ج- سلطات الضبط: فالفقرة 7 من المادة 112 التي أعطت للوزير الأول سلطة السهر على حسن سير على هذه المرافق من خلال الحفاظ على النظام العام والأمن والسكينة والصحة العامة.

ثانيا- القانون (كمصدر لاختصاص الإدارة): فيستمد الموظف داخل الإدارة صلاحيته بإصدار القرارات الإدارية من خلال النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان، حيث نجد العديد من هذه النصوص تمنح موظف في درجة معينة سلطة إصدار القرارات الإدارية.

سواء كان موظف في هيئة أو سلطة مركزية أو محلية أو مرفقة.

بالسنبة للوالي: فنجده يسند إليه القانون العديد من الصلاحيات التي تتم عن طريق قرارات إدارية صادرة عنه.

سواء بموجب قانون الولاية وقانون البلدية وقانون لأملاك الوطنية وقانون العمل وقانون الصفقات العمومي وقانون الضرائب.

فنجد المادة 114 قانون 12-07 (قانون الولاية): "أن الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة".

ومن أجل ذلك وضعت المادة 118 جميع مصالح المن تحت صلاحياته ولاشك أن هذه المادة تمنح الوالي صلاحية إصدار القرارات المتعلقة بالضبط والبوليس.

كما نجد أن القانون 11-10 L 22 ونيو المتعلق بالبلدية يمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات التي يستند إليها لإصدار القرارات الإدارية.
ويمارس رئيس البلدي سلطة الضبط للحفاظ على النظام العام والأمن ونظافة الأماكن العمومية.
والسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير.
ونجد كذلك المادة 40 القانون 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري المعدل والمتمم تمنح رئيس البلدية تسليم شهادة الحيازة بناءا على طلب الحائز وهو يصدر بذلك قرار كون ان شهادة الحيازة تعد قرارا إداريا وفق ما ذهب غليه مجلس الدولة في 2001/04/23 والذي جاء فيه.
- حيث أن وصف القرار الإداري لا ينزع عنها هذه الصفة بمجرد كلمة شهادة.
ثالثا- اللوائح كمصدر لاختصاص باتخاذ القرارات (التنظيم): تتضمن اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية أو النصوص التنظيمية بمختلف أنواعها مراسيم رئاسية- مراسيم تنفيذية- قرارات وزارية- النص على صلاحيات جهات الإدارية معينة.
فأعضاء الحكومة بعد تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، فإنه يصدر عن الوزير اول لوائح في شكل مراسيم تنفيذية، يحدد بموجب كل مرسوم رئاسي صلاحيات الوزير المعني به.
ومثالها إصدار قرار بتعيين مدير مؤسسة ولائية، عن طريق قرار من الوالي، يستمدها من التنظيم المتمثل في المرسوم 201/83 الخاص بإنشاء الهيئات والمؤسسات العمومة المحلية.
كذلك صلاحية إصدار قرار التصريح بالمنفعة العمومية (نزع الملكية للمصلحة العامة) منح والتي نصت عليها المادة 10 مرسوم تنفيذي 93-186 المحدد لكيفية تطبيق قانون 11/91 المتعلق بنزع الملكية ومنحت الصلاحية.
للوزير المعني ووزير الداخلية ووزير المالية بقرار مشترك إذا كانت الأرض أو الحق العيني المراد نزعه يقع في تراب ولايتين أو أكثر .
قرار الوالي إذا كانت الحقوق العينية، أو الأراضي واقعة في تراب ولاية واحدة.

النقطة الثانية: مصادر الاختصاص غير المباشرة (الاستثناء على الاختصاص)
كما تعد النصوص القانونية بمختلف درجاتها مصدرا للاختصاص بإصدار القرارات الإدارية، فإنه تعد قواعد التفويض والحلول والإنابة، من القواعد التي تعطي الاختصاص، لغير صاحبه الأصلي، بصورة غير مباشرة.
أولا- التفويض: أسلوب التفويض يأخذ به كاستثناء على الأصل الذي هو وجوب أن يكون الموظف مختص، وذلك لتخفيف من التركيز الإداري، ولما يتيحه من سرعة في اتخاذ القرار الإداري، وإتاحة الفرصة للرئيس الإداري للتفرغ لمهام أخرى غير تلك التي فوضها.

أ-تعريف التفويض: هو نقل (تنازل) الرئيس لجزء من اختصاصاته إلى بعض الخاضعين لسلطته السلمية ليقوموا بها.

ب- شروط التفويض: لكي يكون التفويض صحيحا لابد من توافر شروط هي:

1- الاستناد لنص قانوني صريح: فلابد لكي يفوض مسؤول اختصاصه لآخر أن يستند في ذلك إلى نص قانوني يسمح بذلك صراحة.

مثاله: المادة 02 من قانون الحالة المدنية 08/14 التي جاء فيها أنه يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وتحت مسؤوليته، أن يفوض إلى عون بلدي أو أعوان عديدين قائمين بالوظائف الدائمة البالغين على الأقل 21 سنة، المهام التي يمارسها كضابط حالة مدنية لتلقي التصريح بالولادات والوفيات...الخ.

2- التفويض لا يفترض: بل يجب أن يصدر بموجب قرار صريح يتضمن تفويض صاحب الاختصاص اختصاصه لموظف آخر، إذ أن التفويض لا يفترض، بل يشترط أن يكون مكتوبا ذلك أن التفويض الشفوي يثير العديد من المشاكل ويصعب إثباته ولا يعتد به في ساحة القضاء كما ذهبت لذلك محكمة القضاء الإداري المصرية 1947/10/21.

3- أن لا يرد على جميع اختصاصات الموظف (أن لا يكون كليا): فوجب أن يرد التفويض من اختصاصات الـمُفَوَضْ وليس كل اختصاصه، فلا يعقل أن يفوض مسؤول جميع اختصاصاته كموظف آخر كون ذلك يعتبر تخليا للمسؤول اختصاصاته.

4- لا يجوز إعادة تفويض الاختصاصات المفوضة: فالاختصاصات التي يفوضها رئيس لمرؤوسه لا يجوز لهذا المرؤوس إعادة تفويضها لغيره من الموظفين.

5- وجوب نشر قرار التفويض في نشرة رسمية: كون أنه عبارة عن قرار فوجب نشره ليعلم المكانة (المعنيين) به، وجزاء تخلف ذلك عدم مشروعية قرارات المفوض إليه.

ج- أنواع أو صور التفويض: ينقسم إلى تفويض الاختصاص وتفويض توقيع.

I- **تفويض الاختصاصات**: يسمى تفويض السلطة والمقصود به أن يعهد صاحب الاختصاص جزء من اختصاصاته إلى موظف آخر موازي له في السلم الإداري أو أدنى منه.

آثاره: متى انعقد التفويض صحيحا فيترتب عليه أن:

1- يمتنع المفوض (الأصل) من مباشرة الاختصاصات التي فوضها طيلة فترة التفويض.

2- يمتنع المفوض إليه أن ينقل الاختصاص أو جزء من الاختصاص المفوض له إلى شخص آخر فالتفويض على التفويض غير جائز.

3- يمتنع المفوض له بحدود التفويض فلا يباشر إلا الاختصاصات المفوضة له، فإذا تعداه إلى غيره من الاختصاصات اعتبر قراره مشوب بعيب عدم الاختصاص.

4- القرارات الصادرة عهن المفوض له في تفويض الاختصاص تأخذ قوة بحسب رتبته وليس من فوضه (الأصل) فإذا فوض وزير جزء من اختصاصه للوالي فإن القرارات التي يصدرها الوالي بناءا على ذلك تعتبر قرارات ولائية وليس وزارية، وهذا له أهمية من حيث الإلغاء ومعرفة الجهة المختصة بالطعن في هذه القرارات.

2- تفويض التوقيع: (تفويض الشخصي)، وهنا يقوم صاحب الاختصاص الأصيل بتفويض أحد مرؤوسيه أو بعضهم بالتوقيع على القرارات التي يصدرها وذلك تخفيفا على الأعباء الواقعة عليه وضمان حسن ير المرفق العام باطراد.

- آثاره:

1- لا يرتب تفويض التوقيع انتقال الاختصاصات إلى المفوض بالتوقيع، فلا يمنع تفويض التوقيع الأصيل من التوقيع على القرارات الصادرة منه التي فوض توقيعها لتابعيه إذا تسنى له ذلك، عكس تفويض الاختصاص حيث يمنع على المفوض ممارسة الاختصاصات التي فوضها.

2- يرتبط التفويض بالتوقيع بشخص الأصيل المفوض، فمتى حدث له مانع كاستقالة أو وفاة فيزول التفويض بالتوقيع.

3- تعتبر القرارات الموقعة من المفوض له كأنها صادرة من الأصيل وتأخذ قوتها بحسب رتبته، عكس تفويض الاختصاص الذي تأخذ رتبتها وقوتها حسب رتبة المفوض له.

ثانيا- الحلول: المقصود بالحلول، قيام شخص (الحال) بمباشرة اختصاصات الأصيل، بناءا على نص قانوني، إذا اعترض صاحب الاختصاص الأصيل مانع منعه من مباشرة اختصاصاته هذه.

- مبرراتها: تجد هذه النظرية (الحلول) مبررا لها يتمثل في مبدأ استمرارية المرفق العام، فلا يعقل أنه في حالة وجود الشخص المختص بسبب مانع معين سواء بفعله كالاستقالة أو الامتناع عن العمل، أو بسبب خارج عن إرادته كمرض أو وفاة، أن يتوقف سير المرفق العام، بل أجاز القانون أن يحل محله شخص آخر لممارسة اختصاصاته ضمانا لسير المرفق العام.

- شروطه: لكي يحل شخص محل الأصيل في ممارسة اختصاصاته يجب أن تتوافر شرطين:

- الأول: غياب الأصيل أو وجود مانع يعارضه ويمنعه من ممارسة مهامه سواء كان هذا المانع بفعله (كالاستقالة، أو الامتناع عن أداء عمله) أو بسبب لا يد له فيه كوفاته أو مرضه.

- الثاني: الاستناد إلى نص قانوني يجيز حلول شخص محل الأصيل في ممارسة اختصاصاته.

- في القانون الجزائري نجد العديد من الأمثلة لذلك:

- من ذلك ما أقرته المادة 94 حاليا 102 من دستور (88 سابقا): حيث إذا استحال على رئيس الجمهورية ممارسة مهامه بسبب مرض خطير ومزمن،

- يجتمع المحكمة الدستورية وجوبا، ويثبت من حقيقة المانع يقترح على البرلمان (بأغلبية 3/4 أعضائه) التصويت بالإجماع بثبوت المانع.

- يعلن البرلمان بغرفتيه ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بـ (2/3) أعضائه، ويكلف لمدة أقصاها 45 يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته، (وإذا استمر المانع بعد انتهاء هذه المدة يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا).
وكذلك في حالة استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابيا بعد دعوة للمجلس البلدي للاجتماع وتقديمه في المجلس وثبت في محضر يرسل للوالي م 73 ق 11-10 (البلدية).
أو في حالة تخلي رئيس البلدية عن منصبه لغياب غير مبرر م 75 لمدة تتجاوز الشهر ويعلم الغياب من قبل المجلس الشعبي البلدي.
وعند انقضاء 40 يوم من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي، دون اجتماع المجلس يقوم الوالي بجمعه لإثبات الغياب.
وهنا أحالت المادة 75 ف 3 إلى المادة 72 التي نصت على استخلاف الرئيس المتخلي بنائب الرئيس ليتولى تصريف شؤون البلدية مؤقتا.

أوجه الاختلاف بين الحلول والتفويض:

1- يختلف الحلول عن التفويض، من حيث أن الحلول كلي كقاعدة عامة فإنه عندما يحل شخص محل الأصيل فإنه يمارس جميع اختصاصاه، بينما التفويض يكون شامل لجزء من اختصاصات المفوض صاحب السلطة.
- غير أنه بالنسبة للحلول فإنه قد يحدد المقرر له، الاختصاصات التي يحل الحال محل الأصيل في مباشرتها، وقد ينص القانون الذي يجيز الحلول على حالات يمنع فيها الشخص الحال من ممارسة بعض السلطات التي كان يتولاها الأصيل.
- **مثالها:** حلول رئيس مجلس الأمة محل رئيس الجمهورية، فإنه يمارس جميع صلاحياته غير أن المادة 96 من الدستور، استثنت من ذلك المهام الواردة في المادة 91 ف 7 و8 المتعلقتين بإصدار العفو وتخفيف العقوبات أو استبدالها وكذلك استشارة الشعب في قضية ذات أهمية وطنية بالاستفتاء.
- كذلك منحت على رئيس مجلس الأمة عند حلوله محل رئيس الجمهورية ممارسة الصلاحيات الواردة في المادة 93 المتعلقة بتعيين أعضاء الحكومة وكذلك الواردة بالمادة **المتعلقة بالتشريع بأوامر، وكذلك حل المجلس الشعبي الوطني.
1- وعند سكوت النص فالأصل أن الحلول كاملا يشمل جميع اختصاصات الأصيل من حيث المرتبة.
2- كذلك ففي الحلول يأخذ الحال مرتبة الأصيل، لذلك تعتبر الأعمال الصادرة عنه خلال فترة الحلول بنفس والقوة القانونية لأعمال الأصيل وكأنه صادرة عن الأصيل.
3- كما لا يخضع الحال لرقابة وإشراف الأصيل خلال ممارسة مهامه، كون أن الأصيل حصل له مانع اعترضه من ممارسة مهامه عكس التفويض حيث يخضع المفوض لرقابة المفوض.

4- كما لا يتحمل الأصيل مسؤولية تصرفات من خلال محله بموجب الحلول.
- ذلك عكس التفويض حيث يتحمل الأصيل مسؤولية المفوض لأن المسؤولية لا تفوض، وكذلك فإنه يملك سلطة الإشراف على من فوضه.
5- من حيث الانتهاء: فالحلول ينتهي بتعيين أو انتخاب من يقوم مقامه في حالة وفاته أو تقاعده.
- في حين ينتهي التفويض بانقضاء مدته، أو بانتهاء المهمة المحددة للتفويض أو بصدور قرار من المفوض باسترداد اختصاصاته التي فوضها.

ثالثا- الإنابة:

- المقصود بالإنابة حالة شغور المنصب نتيجة غياب صاحب الاختصاص الأصيل بسبب مرضه أو ووجوده في مهمة أو سفرية، فيقوم هو بنفسه بتعيين مستخلف أو تقوم سلطته السليمة بتعيين نائب عنه.

- شروطها: تتطلب الإنابة

1- شغور المنصب نتيجة غياب صاحبه أو مرضه وهنا تتشابه النيابة مع الحلول.
2- بينما تتم النيابة على عكس الحلول: الذي يتم بمقتضى نص قانوني أو تنظيمي بموجب قرار صادر عن صاحب الاختصاص نفسه أو سلطته السليمة.
مثاله في القانون الجزائري: - ما نصت عليه المادة 6 من الأمر 74/75 المتعلق بإعداد منح الأراضي وتأسيس المحل العقاري من أنه "في حالة غياب أو وقوع مانع للمحافظ، فإن النيابة يقوم بها أحد رؤساء مكتبة المحافظة يعينه رئيس المصلحة".
كذلك حالة غياب مدير الجامعة أو مؤسسة أو حدث له مانع، يستخلفه مندوب يعينه لممارية مهامه.

- أوجه الاختلاف بين النيابة والحلول:

- كلاهما ينتج عن حدوث مانع أو عارض لصاحب الاختصاص مما يؤدي إلى أن يحل محله آخر أو ينوب عنه آخر غير أنهما يختلفان من حيث:
أن الحلول يتم بقوة القانون حيث ينص القانون على حلول شخص يعينه القانون محل الأصيل إذا حدث المانع.
- أما بالنسبة للنيابة فإنها تتم بموجب قرار صادر إما عن صاحب الاختصاص نفسه أو السلطة الأعلى منه.

الفرع الثالث: صور الاختصاص (عناصر الاختصاص): منح القانون كما أسلفنا لكل سلطة إدارية اختصاص معين، عملا بقاعدة توزيع الاختصاصات التي تحكم العمل الإداري، وبذلك لا يحق لسلطة أن تتعدى على سلطة غيرها أو ممارستها لمهام ليست منوطة بها وإلا اعتبر

ذلك العمل مشوب بعيب عدم الاختصاص أو يمكن أن يصل لدرجة اعتماد الوظيفة وتشمل هذه القاعدة القرارات الإدارية كعمل صادر عن السلطة الإدارية بحيث وجب أن يصدر عن مختص بذلك.

ويأخذ الاختصاص أربع صور، تعتبر عناصر وجب توافرها وفقها الاختصاص وهي:

أولا- الاختصاص الشخصي (العنصر الشخصي للاختصاص).

ثانيا- الاختصاص الموضوعي (العنصر الموضوعي للاختصاص).

ثالثا- الاختصاص المكاني (العنصر المكاني للاختصاص)

رابعا- الاختصاص الزماني (العنصر الزماني للاختصاص).

أولا- الاختصاص الشخصي (العنصر الشخصي للاختصاص): يقتضي العنصر الشخصي لممارسة اختصاص ما، أن يكون لمن باشر هذا الاختصاص صفة يمنحه إياها القانون أو التنظيم لممارسة هذه الاختصاصات والصلاحيات أو استثناءاي أن تمنح له هذه الصلاحيات عن طريق تفويض يسمح به القانون أو تم إنابته لذلك، أو أنه حل محل صاحب الاختصاصات لها مس هذا الأخير متى سمح القانون بذلك.

وعليه إذا صدر القرار من شخص وليست له صفة أو اختصاص شخص فإن هذا القرار يكون معينا بعيب عدم الاختصاص.

ثانيا- الاختصاص الموضوعي: ويقصد به تحديد الموضوعات والاختصاصات التي أسندها القانون للسلطة الإدارية، أو تلك الأعمال والقرارات التي يمكن للسلطة الإدارية القيام بها وإصدارها بناءا على نص قانون أو لائحة تنظيمية.

فالنظام القانوني للدولة يقوم بتوزيع الاختصاصات كل سلطة تختص بموضوع معين تمارس صلاحياتها من خلاله، كما يمنع القانون على كل سلطة ممارسة صلاحيات خارجة عن موضوع اختصاصاتها.

ثالثا- الاختصاص المكاني (عنصر الاختصاص المكاني): يقتضي توزيع الاختصاصات على السلطات كذلك تبيان اختصاصات كل منها من الناحية الإقليمية مثل سلطة ملزمة بان تتقيد بمجال اختصاصها من الناحية الإقليمية بحيث تمارس صلاحياتها في مجالها الإقليمية دون أن تتعداه.

ونجد أن السلطات الإدارية المركزية (رئيس الجمهورية- وزير أول- الوزراء) والمؤسسات العمومية الوطنية، المنظمات الوطنية المهنية تمارس اختصاصاتها على كامل التراب الوطني وتبالي القرارات الصادرة عن هذه السلطات تنفذ وتشري في كامل التراب الوطني للجمهورية.

أما بالنسبة للسلطات اللامركزية ممثلة لوالي ورئيس البلدية، فإنه يلتزم كل منها بممارسة سلطاته على حدود الوحدة التي يشتغل بها.

فالوالي قراراتها تعتبر نافدة على إقليم الولاية وكذلك رئيس البلدية الذي تنفذ قراراته في بلديته.

رابعا- الاختصاص الزماني (عنصر الاختصاص الزماني): ويتعلق هذا العنصر بالنطاق الزماني أو المدة الزمنية التي أعطى القانون للسلطة الإدارية ممارسة اختصاصها ضمنه.

وعليه لا يكفي مجرد أن يكون الشخص مختصا بإصدار قرار وأن يصدر قرارا وأن يلتزم هذا الشخص بالحدود الإقليمية التي يختص في نطاقها، وإنما يجب أن يصدر هذا القرار خلال فترة حيازته للصفة التي تمنحه إصدار ممثل هذا القرار لذلك لا يمكن أن يصدر موظف قرار قبل توليه الوظيفة، كما لا يمكنه إصدار قرار بعد أن يترك الوظيفة لاعتبار أنه غير مختص من الناحية الزمنية.

الفرع الرابع: عيوب الاختصاص:رأينا أن الشخص لكي يصدر قرار ا فلابد أن يكون مختصا شخصيا بإصدار القرار وموضوعيا بحيث يدخل هذا القرار ضمن المواضيع التي يختص بها الموظف، كما يجب أن يصدر القرار ضمن حدود الإقليمية التي يعمل ضمنها وذلك كلها أثناء توليه الوظيفة.

أما إذا صدر القرار مخالفا لإحدى هذه العناصر بأن لم يكن الموظف مختصا شخصيا بالعمل أو أن يكون مختصا غير أنه يصدر قرار لا يدخل ضمن موضوعاته التي يخت بها، أو أن يصدر قرار لينقذ خارج الإقليم الذي يمارس فيه اختصاصه أو قبل حيازته على صفة الاختصاص أو بعد زوال هذه الصفة، فإن هذا القرار يكون مشوبا بعيب عدم والاختصاص وهذا العيب المتصل بالناظم العام.

فالقاعدة في المنازعات الإدارية: أنه على الشخص المعني بقرار أن يثير العيب الذي يتمسك به لإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، خلال ميعاد الطعن (4 أشهر) فإذا انقضى الميعاد، فإنه يمنع عليه إثارة عيبا آخر، يشوب القرار الإداري.

غير أن عيب عدم الاختصاص كما صرح بذلك مجلس الدولة أن قرار تتخذه سلطة غير مختصة باتخاذه يحلل على أساس أنه قرار منعدم وبطلانه من النظام العام" مجلس الدولة 2002/12/13.

ومن هنا سنتطرق إلى عيب عدم الاختصاص سواء الجسيم أولا أو عدم الاختصاص الموضوعي ثانيا أو عدم الاختصاص المكاني الثالث أو عدم الاختصاص الزماني رابعا.

أولا- عيب عدن الاختصاص الجسيم: ويسمى كذلك بغصب الوظيفية أو السلطات، ويعتبر أشد العيوب جسامة، فلا يؤدي إلى اعتبار القرار باطلا بل يعتبر منعدم لذلك.

- لا يمكن أن يتحصن هذا النوع من القرارات التي شابه عيب غضب الوظيفة حتى وإن مرت مواعيد الطعن فيه بل يمكن الطعن فيه في أي وقت.
- لا يلزم الأفراد بالامتثال له أو طاعته.
- لا يمكن أن يتصور إمكان تصحيح القرار الإداري المنعدم بالإجازة بعد ذلك أو التصديق.

- إذا كان القرار المعدوم جزء من عدة إجراءات إدارية فإن جميع الإجراءات التي تليه تعتبر مشوبة بالبطلان، وهذا البطلان من النظام العام يثيره القاضي من تلقاء نفسه.
- إذا نفذ القرار المعدوم فإن جميع إجراءات التنفيذ تعد من قبيل أعمال الغصب أو العدوان المادي.
- ويأخذ هذا العيب عدة صور:

أ- صدور قرار إداري من شخص لا صلة له بالإدارة ولا يتفق بصفة موظف:

حيث يقوم شخص (فرد) ممن لا يتمتعون بصفة موظف عام وليس له أي اختصاص بالإدارة ويمارس صلاحية أو اختصاص إداري.

ب- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص السلطة التشريعية:

وهنا تتعدى السلطة الإدارية عن طريق إصدار قرارات موضوعها حكر على السلطة التشريعية مثال ذلك: ما قضى به مجلس الدولة في قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر 2000/05/08.

حيث يعتبر تنظيم وتحديد اختصاص بنك الجزائر من اختصاص المشرع (البرلمان)، غير أن (مجلس النقد والقرض) أصدر قرار تنظيمي أضاف إلى بنك الجزائر صلاحية سحب صفة الوسيط المعتمد لعمليات التي هي من اختصاص اللجنة المصرفية في الأصل.

فاعتبر مجلس الدولة هذا القرار الصادر عن مجلس النقض والقرض أنه قرار مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم إذ يعد اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية (حيث هي من تملك سلطة صلاحيات بنك الجزائر وليس لجنة النقض والقرض).

ج- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص السلطة القضائية:

نظم القانون الجزائري صلاحيات السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية وفصل بينها من حيث المهام، لذلك يعتبر تدخل سلطة ما في مهام سلطة أخرى وممارسة اختصاصاتها من قبيل فرق مبدأ الفصل بين السلطات.

وقد يأخذ صورة عدم الاختصاص، تعدي سلطة إدارية على صلاحيات هي من اختصاص السلطة القضائية معتقدة أنها تدخل ضمن صلاحياتها.

مثال ذلك: قرار مجلس الدولة 2004/05/18.

إلغاء قارا المدير العام لمستشفى الجامعي قسنطينة القاضي بفصل عامل مهني من درجة الثالثة بمصلحة الاستعجالات بناء على قرار اللجنة متساوية الأعضاء.

بعد اتهامه بسرقة مبلغ مالي بـ 2400.00 دج من جيب مريض إثر نزع ثيابه فأثبتت اللجنة متساوية الأعضاء واقعة السرقة.

واعتبر مجلس الدولة أن اللجنة ليس من اختصاصها تثبيت وقائع السرقة أو عدم تثبيتها وإنما ذلك يعود لاختصاص القضاء وهي التي يخولها القانون حق تثبيت وقائع أو عدم تثبيتها (السرقة).

واللجنة بذلك تكون قد تعدت على اختصاصات القضاء وألغى مجلس الدولة هذا القرار.

كذلك قرار رئيس الدائرة القاضي بطرد المدعي من شقته وبيع الأثاث الموجود بها، حيث ألغى المجلس الأعلى للقضاء 1987/01/17 هذا القرار واعتبره مشوبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم كون أن هذا القرار هو من اختصاص السلطة القضائية.

د- اعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة إدارية مستقلة: وفي هذه الحالة تقوم السلطة الإدارية بالاعتداء على سلطة إدارية مستقلة عنها.

مثالها: قيام لجنة ما بين البلديات ببيع مسكن جديد لأحد الأشخاص في حين أن المختص بذلك هو الديوان الوطني للترقية العقارية (مجلس الدولة 1998/07/27).

ثانيا- عدم الاختصاص الموضوعي Incompétence matérielle**:** هذا العيب يعد الأكثر حدوثا، وذلك بقيام هيئة إدارية بإصدار قرار يدخل ضمن اختصاصات هيئة إدارية أخرى سواء يتعدى هيئة إدارية على هيئة إدارية مساوية لها أو أعلى منها، أو اعتداء هيئة مركزية على سلطات هيئة إقليمية أو العكس ويأخذ هذا العيب عدة صور:

أ- اعتداء هيئة دينا على اختصاص هيئة عليا عنها: وهنا تقوم سلطة دنيا بإصدار قرارات هي من صلاحيات سلطة أعلى منها فيعتبر ذلك خارج عن موضوع اختصاصها فيتم إلغاؤه، مثال ذلك قرار مجلس الدولة لـ 2002/12/10.

حيث تحصل شخص على مقرر استفادة بقرار رئيس الدائرة، فأصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا يقضي بإلغاء مقرر الاستفادة الصادر عن رئيس الدائرة.

فقام الشخص بالطعن في قرار رئيس البلدية أمام المحكمة الإدارية، ودفع ثبوت أن قرار رئيس البلدية بإلغاء مقرر الاستفادة الصادر عن رئيس الدائرة يغير معيب كونه غير مختص.

فقضت المحكمة الإدارية بان يتم إلغاء قرار رئيس البلدية هو الذي ألغى بموجبه قرار صادر عن رئيسي الدائرة، كون أنه رئيس البلدية لا يمكنه ذلك كون أن القرار اتخذته سلطة أعلى من رئيس البلدية ممثلة في رئيس الدائرة الذي هو في الحقيقة ممثل للوالي.

وبعد الطعن من رئيس البلدية أمام مجلس الدولة في الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية، أيد مجلس الدولة الحكم الصادر عن هذه الأخيرة.

ب- اعتداء سلطة عليا على اختصاص سلطة دنيا: وقد تبدو هذه الصورة غريبة كون أن السلطة العليا تملك صلاحية الإشراف والرقابة على السلطة الدنيا، وعليه من المفروض لا تشكل مباشرة السلطة العليا لاختصاصات السلطة الأدنى اعتداء لكن في بعض الأحيان القانون قد يحول اختصاص معين لسلطة بصفة حصرية، بحيث لا يجوز لأي سلطة أخرى ولو كانت تعلوها درجة ممارسة هذا التصرف، مثال ذلك: قرار المجلس الأعلى 1967/01/20 قضية صندوق المركزي للتعاون الفلاحي ضد وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي.

حيث اعتدى وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي على صلاحية المحافظ (الوالي سابقا) عندما أقدر قرار استندا إلى مرسوم 09 ماس 1963 الذي يخول الدولة سلطة وضع تحت حمايتها

الأملاك العقارية والمحلات التجارية وغيرها إذ أن نمط تسييرها أو استغلالها يحدد النظام العام والسلم الاجتماعي.
واعتبر المجلس الأعلى أن المحافظ (الوالي) (سلطة دنيا) هو وحده المختص باتخاذ مثل هذه التدابير وليس الوزير.
ج- اعتداء هيئة إدارية على هيئة إدارية موازية: وهنا تعتدي سلطة إدارية على اختصاصات سلطة موزاية لها.
مثالها: اعتداء مجلس محلي صلاحيات رئيس البلدية المجلس الأعلى للقضاء 76/11/20 حيث ألغى مداولة عن مجلس شعبي بمنع بيع المشروبات الكحولية على تراب البلدية، كون أن القرار يعود لرئيس البلدية باعتباره سلطة ضبط إداري على مستوى البلدية.
ثالثا- عدم الاختصاص المكاني: يعتبر هذا العيب نادر كون أن كل سلطة تصرف مجال ونطاق الإقليمي الذي تماري اختصاصها ضمنه، غير أنه يمكن أن يحدث وأن يعتدي سلطة إدارية بإصدار قرار يتجاوز الحدود الإقليمية للجهة التي يعمل بها.
مثاله: قرار مجلس الدولة 2001/02/19 المتعلق بإلغاء القرار الصادر عن بلدية البويرة القاضي بمنع شخص من ممارسة نشاطه الحر في تجارة المواد التقليدية والزخرفة على حافة الطريق على قطعة أرض مملوكة له التي أنجز فوقها محلا تجاريا.
فوجهت بلدية البويرة بوجوب التوقف عن النشاط وقامت بهدم وإزالة المحل والتجاري.
فرفع دعوى فعالية لإلغاء القرار إقرار المنع من ممارسة النشاط الحر في مدعيا أنه كان يمارس نشاطه فوق إقليم بلدية عين الترك المحاذية لبلدية البويرة وهي من منحه بطاقة حر في وله سجل تجاري الذي صرح أن نشاطه بعنوان الزبوجة عين الترك.
وبعد التأكد من وجود نشاطه ببلدية عين الترك وليس البويرة اعتبر مجلس الدولة أن العمل الذي قامت بلدية البويرة (تهديم المحل التجاري) خارج إقليمها يعتبر عملا عدوانيا يستوجب مسؤوليتها، مما يتعين معه إلغاء القرار الصادر عنها.
رابعا- عيب عدم الاختصاص الزماني: ويتحقق هذا العيب إذا اتخذ شخصا أو هيئة إدارية قرارا إداريا في وقت لم تكن فيه مؤهلة لاتخاذه.
- كاتخاذ موظف قرار قبل تنصيبه أو بعد توقفه عن العمل.
- ومثالها كذلك كاتخاذ هيئة كمجلس انتخابي قرارا بعد انتهاء ولايتها.
- أو إذا عين القانون لهيئة معينة مدة لاتخاذ قرار وتتخذه خارج هذه المدة.
مثاله: قرار مجلس الدولة 2004/04/20 الذي ألغى قرار الوالي الذي فصل موظف خلال فترة ‘جازته، فاعتبر مجلس الدولة أن ذلك مخالف لاجتهاد قضائي الذي بقضي بأنه لا يجوز اتخاذ أي إجراء تأديبي ضد موظف أثناء غيابه عن العمل بمناسبة إجازة سنوية أو عطلة مرضية (تبناها القانون 03/06 بالمادة 200).
وهنا الوالي اتخذ القرار خلال فترة لا يسمح القانون باتخاذ هذا النوع من القرارات خلالها.