العدد الثامن
ديسمبر 2017 المجلد الأول

عنصر الاختصاص في القرار الاداري محل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري

L'autorité compétente dans la décision administrative est susceptible de recours pour annulation devant le tribunal administratif

تاريخ إرسال المقال : 2017/08/28 تاريخ قبول المقال للنشر: 2017/10/17

قتال منير/ المركز الجامعي تندوف

الملخص :

يفرض مبدأ المشروعية على الإدارة أن تلتزم وتتقيد بالقواعد الإدارية ضمانا للمصلحة العامة والخاصة على حد سواء، لذلك تقتضي طبيعة العمل الإداري، أن تمارس السلطة الإدارية نشاطها الإداري بموجب وسيلة قانونية، تتمثل في القرارات الإدارية التي تحدث آثار قانونية إما بالإنشاء، أو التعديل، أو الغاء للمراكز القانونية للأفراد. كي تكون القرارات الإدارية صحيحة ومشروعة لا بد أن تبنى على عناصر لمشروعيتها.

يرتبط الوجود الشكلي القانوني للقرار الإداري بالاختصاص الذي يعد من أقدم العناصر وأكثرها وضوحا ، فإذا أصدرت الإدارة قرار إداريا معينا دون أن تكون مختصة يكون القرار غير مشروع ويجب على القاضي الإداري أن يحكم بإلغائه.

الكلمات المفتاحية : المشروعية الإدارية ، القاضي الإداري ، الإلغاء ، الاختصاص ، القرار الإداري ، النشاط الإداري .

Résumé :

Le principe de légitimité impose à l'administration l'obligation et le respect des règles administratives pour garantir l'intérêt public et privé, de sorte que la nature du travail administratif, exige que l'autorité administrative exerce une activité administrative par des outils juridiques, qui sont des arrêtés administratifs qui ont des effets juridiques sur la création, la modification ou l'annulation des centres juridiques des particuliers afin que les décisions administratives soit correctes.

L'existence formelle de la décision administrative est la compétence qui est considérée comme l'un des éléments les plus anciens et les plus évidents. Si l'administration rend une décision administrative spécifique sans être compétente, le juge administratif annule et prononce l'illégitimité de cette dernière.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

Les mots clés: Légitimité administrative, le juge administratif, L'annulation, la compétence, la décision administrative , L'Activité administrative.

مقدمة :

يعتبر القرار الإداري عملا قانونيا إنفراديا تقوم السلطة الإدارية باتخاذه تحقيقا للمصلحة العامة فالقرار له استخدامات كثيرة، لاسيما في مجال العلاقة الوظيفية التي تفرض على الموظف أي كان تخصصه أن يتمكن من الجوانب القانونية للقرار الإداري حتى يصدر صحيحا منتجا لكافة الآثار القانونية، لكن يفقد القائد الإداري قدرته على القيادة الإدارية إذا أصدر قرارات إدارية وثبت عدم مشروعيتها لذلك يتدخل المشرع في توزيع صلاحية التعبير عن الإرادة بين مختلف الأجهزة الإدارية حسب طبيعة النشاط، أو الاختصاص الذي يمثل آداة السلطة التي تقرر، أو تعدل، أو تلغي المراكز القانونية للمنتفعين من عملية إصدار القرارات الإدارية فلا يكون التعبير عن الإرادة مشروعا؛ إلا إذا صدر من الجهة المختصة بموجب النصوص القانونية، التي تعد بمثابة شروط لمشروعية وصحة القرار الإداري فإن صدر القرار من جهة غير المختصة يكون القرار مشوبا بعدم المشروعية الشكلية التي تنصب على عنصر الاختصاص في القرار الذي القابل للإلغاء.

تلتزم الإدارة بما يتطلبه مبدأ المشروعية وإلا كانت جميع القرارات الإدارية الصادرة عنها عرضة للرقابة القضائية، التي من أنجع الضمانات لتفعيل ذلك المبدأ ، خاصة أن القرار الإداري جوهر دعوى الإلغاء إذ كان يسمى الطعن بالإلغاء بالطعن لعدم الاختصاص وتجاوز السلطة وفي هذا الصدد نصت المادة 143 من الدستور الجزائري «**ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطة الإدارية**» [1].

يقبل القاضي الإداري الطعن شكلا لتوفر المقومات والشروط اللازمة لقبوله يعمد الى البحث عن تأسيس الطعن موضوعيا حيث يرفض الطعن، أو الدعوى لعدم التأسيس إذا كان القرار المطعون فيه يستند الى الاختصاص الصحيح الذي يتحدد وفق الأوضاع النظامية القانونية الذي صدر القرار بموجبها، أو على العكس يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرار. لذلك تقتصر سلطته على النطق بإلغاء القرار الإداري لعدم شرعيته ومن ثم فإن عبء إثبات عدم المشروعية يقع على الفرد وله أن يثبت ذلك بكل وسائل الإثبات المقررة له.

تكاد تكون اختصاصات القضاء الإداري خصوصا في الجزائر قائمة في المنازعات، التي تكون الإدارة طرفا فيها على فكرة وخصوصية القرار محل الطعن بالإلغاء. لذلك تقتصي أن نحصر دراستنا في **الى أي مدى يكون عنصر الاختصاص يجسد الوجود الذاتي للقرار القابل للإلغاء وفقا لأحكام القضاء الإداري؟**

للإجابة على هذه الإشكالية يستوجب التطرق إلى القواعد الأساسية العامة التي تحكم عنصر الاختصاص في القرار الإداري محل الإلغاء (أولا) ثم رقابة القاضي الإداري على صور

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

عنصر الاختصاص في القرار الإداري (رابعا).

أولا : القواعد الأساسية العامة التي تحكم عنصر الاختصاص في القرار الإداري

نظرا لأهمية ركن الاختصاص في القرار الإداري محل دعوى الغاء وجب، أن يكون له مفهوم يميزه عن بقية الأركان الأخرى التي تشكل استكمال البنيان القانوني للقرار الإداري وحتى تستطيع الإدارة أن تمارس نشاطها الإداري لابد من مميزات ومقومات في الاختصاص، الذي تصدره السلطة الإدارية بغرض يظهر القرار الإداري الى حيز الوجود الذاتي ويستمد قوته التنفيذية.

1- مفهوم عنصر الاختصاص

يشترط لصحة ومشروعية القرارات الإدارية أن تصدر ممن يملك الاختصاص بإصدارها فإذا صدر القرار من غير مختص بذلك فإنه يعتبر مشوبا بعيب عدم الاختصاص[2] لذا يجب أن نحدد تعريفه خصوصا في الفقه الإداري الفرنسي، أو في الفقه الإداري العربي.

1.1- تعريف عنصر الاختصاص

أ- في الفقه الإداري الفرنسي :

يعرف الفقيه عرفه الفقيه «بونار» بأنه « **عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين؛ لأن المشرع جعله من اختصاص سلطة أخرى طبقا للقواعد المنظمة للاختصاص فهو عيب عضوي** »[3].

ب- في الفقه الإداري العربي :

« يعرفه الفقيه محمد ماهر أبو العينين» على أنه « **تحديد مجموعة التصرفات والأعمال التي يكون لموظف عام، أو لسلطة عامة، أن تمارسها قانونا على وجه يعتد به شرعا، أو هو القدرة القانونية التي يملكها موظف عاما، أو سلطة عامة وتخول حق اتخاذ قرار معين** »[4].

نلاحظ من التعريفات أن السلطة الإدارية لا تستطيع اتخاذ قرار إداري ما لم يكن اتخاذ مثل هذا القرار داخلا في اختصاص السلطة التي أصدرته، كما أنه عنصر عضوي يتصل بعدم القدرة لأي شخص، أو جهة إدارية على اتخاذ قرار إداري أساسا هو من اختصاص شخص أو هيئة أخرى بتخويل من المشرع[5] خاصة أن هذا العيب أساسه الاعتداء سلبا، أو إيجابا على القانون الموزع للاختصاص بين السلطات العامة المختلفة[6] فالمشرع هو من يتولى تحديد جهة الاختصاص بأن ينص على من يختص بممارسة العمل[7].

يرجع الاختصاص إلى فكرة التخصص داخل السلطة الواحدة لأن عنصر الاختصاص يعد في الوقت الراهن واحداً من العيوب التي يمكن أن تلحق بالقرار الإداري مستقلاً عن عيوب القرار الأخرى ، لذا له معنى محدداً ومفهوماً ضيقاً؛ يتمثل في عدم توافر الصلاحية القانونية التي تمكن شخص ما على اتخاذ قرار معيناً؛ لأن القانون خوّل هذه الصلاحية منوطة بشخص

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أو هيئة أخرى [8].

2.1- خصائص عنصر الاختصاص

يجب أن يتسم الاختصاص في القرار الإداري بملامح تجسده حتى يتدرب القائد الإداري في مجال تخصصه على اتخاذ قرارات إدارية صحيحة ومدروسة فالاختصاص يتعلق بالنظام العام ولا يمكن تصحيحه كما أنه قابل للتعويض .

أ- ارتباط عنصر الاختصاص بالنظام العام :

يعتبر عيب الاختصاص من بين العيوب الأخرى للقرار الإداري محل دعوى الإلغاء العيب الوحيد الذي يتعلق ويرتبط بالنظام العام، لأن الاختصاص واجب يلزم صاحبه أن يمارسه بنفسه وليس بغيره وليس حقا يسوغ له أن يعهد به الى سواه[9] كما أن قواعد الاختصاص تحقق المصالح العامة فلا يجوز للإدارة أن تعدل قواعد الاختصاص باتفاقها مع الأفراد[10]، وثيره القاضي من تلقاء نفسه وذلك في جميع مراحل الدعوى[11] يجب على السلطة الإدارية أن تلتزم حدود الاختصاص، فقد يشترط المشرع لممارسة اختصاص ما مشاركة أفراد، أو هيئات معا ؛بحيث لا يمكن إبرام التصرف، إلا بموافقتهم جميعا[12] ؛ إذ أكد مجلس الدولة في قراره المؤرخ في 2002/12/03 على ما يلي:

« **حيث أن رئيس الدائرة يخضع للسلطة المباشرة للوالي وتمثيله على المستوى المحلي وبهذه الصفة فإن هذه القرارات لا يمكن أن تكون، إلا من اختصاص المجالس القضائية الجهوية، حيث وفضلا عن ذلك فإن قرارا تتخذه سلطة غير مختصة لاتخاذه ويحلل على أساس أنه قرار منعدم وبطلانه من النظام العام** »[13].

ب- عنصر الاختصاص غير قابل للتصحيح :

إذا صدر القرار معيبا بعيب عدم الاختصاص فلا يمكن تصحيح هذا القرار بالتصديق عليه أو بإقراره من السلطة، أو الجهة المختصة؛ لأن معنى ذلك أن للقرار الصادر من المرجع المختص أثرا رجعيا والرجعية في القرارات غير جائزة كقاعدة عامة ولكن من حق صاحب الاختصاص أن يصدر قرار جديدا صحيحا في الموضوع، الا ان هذا القرار لا ينفذ ولا ينتج أثرا الا من تاريخ صدوره[14].

ثارت مسألة في غاية الأهمية، تتمثل في مدى جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص إذا ما شاب القرار الإداري بإجراء لاحق على صدوره، كتصديق الجهة المختصة على القرار المعيب؟

تستقر للقاعدة العامة، أن القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص يعد مخالفا لمبدأ المشروعية؛ الذي يرتب بطلان القرار المعيب، بحيث لا يصحح هذا البطلان بإجراء لاحق [15]حيث انتهى مجلس الدولة في قراره بتاريخ 2000/08/07 على «.... **وبما أن الإضراب يمكن أن يتسبب في أضرار لا يمكن تصليحها مع المساس بالنظام العام...**»[16].

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لا يمكن تصحيح القرار بإجراء لاحق من الجهة المختصة هذا ما ابرزته محكمة القضاء الاداري حكمها الصادر بتاريخ 1953/12/21 « **ومن ثم يكون الانذار المطعون فيه بصدوره من أحد المفتشين، قد صدر من غير الجهة المختصة بإصداره قانونا ولا يغير من هذا الوضع إحاطة مدير المصلحة به أو اعتماده له، لأن القرار الباطل بسبب عدم الاختصاص لا يصحح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه، بل يجب أن يصدر منه إنشائيا بمقتضى سلطته المخولة له** »[17].

ج- الاختصاص قابل للتعويض:

تستقر القاعدة العامة على أن عيب عدم الاختصاص لا يصلح أساسا للتعويض، إلا إذا كان العيب مؤثرا في موضوع القرار وأكدت ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية في عدة أحكامها حيث انتهت بالقول في حكمها الصادر بتاريخ 1995/07/09 « يؤدي الى عدم مشروعيته لا يصلح حتما وبالضرورة أساسا للتعويض ما لم يكن عيبا مؤثرا في موضوع القرار... أثر ذلك أنه إذا كان القرار سليما في مضمونه محمولا على أسبابه المبررة له رغم مخالفته قواعد الاختصاص فلا وجه للحكم على جهة الإدارة بالتعويض لأن القرار كان سيصدر على أية حال بذات المضمون ... »[18]

فعدم الاختصاص لا يفضي إلى مسؤولية الإدارة، إلا إذا كان مؤثرا على مضمون القرار الإداري. فيتغير موضوعه لو صدر من الجهة المنوط بها اتخاذه، كتكليف رئيس المجلس الشعبي البلدي مهندس بإعداد خطة تجميل مدينة قبل موافقة المجلس البلدي يحكم مجلس الدولة الفرنسي لعنصر الاختصاص بالتعويض إذا كان مرجعه الى اتيان الموظف عملا لا يملكه، لذا تكون المخالفة جسيمة فتؤدي الى مسؤولية الإدارة، أما اذا كان عدم الاختصاص مرجعه الى أن القرار الإداري قد صدر من موظف بدل موظف آخر [19].

ثانيا : رقابة القاضي الإداري على صور عنصر الاختصاص في القرار الاداري

تختلف الصور المختلفة لعيب الاختصاص تبعا لجسامة المخالفة القانونية وبذلك يمارس القاضي رقابته على عنصر الاختصاص سواء كان الاختصاص جسيما، أو الاختصاص بسيطا .

1- بالنسبة للاختصاص الجسيم :

يبدأ القاضي الإداري بمراقبة الاختصاص الجسيم على أساس أن له أهمية في تحديد المسؤوليات إذا ما وقع أي خطأ إداري يستوجب المساءلة فنظرية اغتصاب السلطة غامضة نوعا ما لأنها تمثل الحالات التي يتخذ فيها القرار الإداري سواء من شخص عادي تماما عن سلم الأعوان الإداريين، أو من سلطة إدارية والتي تتخذ قرارها مخالفة بذلك المبادئ القانونية الأولية والتي تعتدي على اختصاصات السلطة التشريعية، أو على اختصاصات السلطة القضائية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أ- صدور القرار من شخص عادي

يقصد بذلك أن يقوم شخص عادي بالاعتداء على الاختصاص الإداري إذ يكون عمله له صلة بالعمل الإداري وبالتالي يكون القرار عرضة لهذا العيب ويعتبر قراره قرارا معدوما، القرار المعدوم مجرد عمل مادي لا أثر له حيث جاء في المبدأ العام لحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا المبدأ بأنه « **وترتيبا على ذلك فغن ممارسة وزير الداخلية لهذا الاختصاص دون سند من القانون يفصل المدعى من الخدمة يدمغه باغتصاب السلطة لما فيه من إفتئات على سلطة جهة أخرى وصدوره ممن لا ولاية له في اصداره مما ينحدر به الى حد العدم، والعدم لا يقوم ويجرده من صفته الإدارية لافتقاده مقومات القرار الإداري ومن ثم فهو لا يعدو أن يكون مجرد عمل مادي منعدم الأثر قانونا وذلك حسبما جرى عليه قضاء هذه المحكمة** »[20].

من بين الآثار التي تترتب على القرارات المنعدمة في الواقع العملي أنه لا يلزم الطعن فيه أمام الجهة المختصة قانونا للحكم بتقرير انعدامه، إنما يكفي انكاره وعدم ترتيب، أي أثر عليه كما يترتب أيضا أن القرار المنعدم ليس بحاجة إلى قرار إداري يبطله ولا تلحقه حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه كما أنه لا يكون قابلا للتنفيذ المباشر[21].

ب- اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية

تقوم هذه الحالة عندما تقوم الإدارة بإصدار قرار إداري يتضمن أمرا أو موضوعا لا يمكن تنظيمه إلا بقانون وفقا لأحكام الدستور، كإصدار السلطة التنفيذية قرارا إداريا ينظم إنشاء الضرائب العامة، أو تعديلها، أو إلغائها، في حين أن أحكام الدستور جعلت ذات الاختصاص للسلطة التشريعية؛ لأن إنشاء أو تعديل أو إلغاء الضرائب لا يكون بمقتضى القانون[22].

قضى مجلس الدولة في قراره المؤرخ في 31 يناير 2000 على أن قرار الوالي باطل، لأنه اعتدى على اختصاص السلطة التشريعية إذ أسس المجلس قراره كما يلي:

«....فإن هذه المقاربة غير مقبولة، لأن المادتان المشار إليهما سابقا، قد حددتا على سبيل الحصر أنواع الجزاءات التي يترتب عليها فقدان صفة المنتفع وهذا العمل من اختصاص المشرع، وليس بناء على اجتهاد القضاء سيما وأن الأمر يتعلق بخلق جزاءات غير مقررة في القانون.

وحيث أن القول بجواز الاجتهاد خارج افطار القانوني المذكور سابقا فيه مساس صريح بأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 18 من الدستور.

علاوة عن أن الدستور خول لكلا من السلطتين التشريعية والقضائية ولايتهما ورسم حدودها، فلا يجوز لإحداهما ان تباشر مهاما اختص بها الدستور غيرها وإلا وقع عملها

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

باطلا.

وحيث علاوة على ذلك، فإن القرار الولائي الصادر في 12 فبراير 1996 لم يحترم الإجراءات المنوه عنها بالخصوص في المواد من 6 إلى 8 من المرسوم رقم 51/90، وهي إجراءات جوهرية يترتب على عدم مراعاتها بطلان القرار، وهو الأمر المتحقق في قضية الحال» [23].

ج- اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة القضائية

يقصد به أن تتدخل الإدارة في عمل السلطة القضائية ومثاله القرار الصادر بإلزام المدعي بقيمته العجز وتحصيله منه بطريق الخصم من راتبه مع معارضته في ذلك إنما هو فصل في خصومة مدنية مما يدخل في اختصاص القضاء العادي ويخرج من ولاية الإدارة التنفيذية[24].

وبمناسبة تطبيقات هذه الصورة استقر القضاء الإداري في القرار الصادر مجلس الدولة **« حيث ثابت من اوراق الملف أنه تم تبليغه عن طريق مصالح الشرطة بتعليمات صادرة عن الوالي المنتدب لدائرة بوزريعة يتضمن أمره بإخلاء السكن المتنازع من أجله.**

حيث من الثابت قانونا أن إخلاء المحلات السكنية يرجع الى اختصاص القضاء وحده ومن ثم يتعين القول أن القرار الصادر عن الوالي المنتدب لدائرة بوزريعة يشكل تعديا في مفهوم القانون» [25]

د- الاعتداء على اختصاص سلطة ادارية لا تمت بصلة الى السلطة مصدرة القرار

استقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية بمناسبة تطبيقات هذه الحالة في ما يتعلق باغتصاب السلطة نتيجة لاعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة تأديبية أخرى بقولها **« ومن حيث إنه يبين مما تقدم أن مجلس التأديب المطعون في قراره قد انتزع ولاية جماعة كبار العلماء في محاكمة عالم من علماء الأزهر، لفعل نسب اليه هو في حقيقته وجوهره مما تملك هذه الجماعة وحدها ولاية الحكم فيه. وهذا العيب الذي اعتور القرار لا يجعله قابلا للإلغاء مع اعتباره قائما قانونا الى أن يقضي بالغائه، بل هو عيب ينهض الى حد اغتصاب السلطة الذي ينزل بالقرار الى جعله مجرد فعل مادي عديم الأثر»** [26]

2- بالنسبة للاختصاص البسيط :

أ- الاختصاص الموضوعي :

يتحقق عدم الاختصاص الموضوعي عندما تصدر الجهة الإدارية قرارا في موضوع لا تملك قانونا سلطة البت فيه وإنما تختص بذلك سلطة أخرى[27]

إذ يقع عدم الاختصاص الموضوعي، إذا ما صدر عن موظف قرار في موضوع لا يملك سلطة التقرير فيه كإصدار وزير ما قرارا بفصل موظف بغير الطريق التأديبي[28].ولا يكفي لصحة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

التصرف الإداري أن يصدر عن الشخص الذي حدده المشرع لإصداره؛ بل يتعين أن يكون هذا التصرف يدخل ضمن الاختصاصات التي أوكل المشرع له ممارستها وإلا عد القرار الصادر منه باطل[29].

كما نادى به مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2003/07/08 إذ جاء في قراره ما يلي « **حيث أنه والحالة تلك، فإن هذه الطلبات لا تكون من اختصاص مجلس الدولة، لأن الأمر يتعلق بدعوى القضاء الكامل، وعليه يتعين رفض هذه الطلبات شكلا، وأنها لا تكون في أي حال من الأحوال من اختصاص قاضي الاستعجال، وعليه يتعين القول بعدم اختصاص المجلس في البت في مثل هذه المسائل** »[30]

ولعنصر الاختصاص الموضوعي **حالات** تتمثل في :

- **الإعتداء على إختصاص سلطة إدارية موازية**

يقصد به أن تقوم جهة إدارية بالاعتداء على اختصاص جهة إدارية أخرى تكون لها قدم المساواة معها[31] كما أكد في نفس الصدد مجلس الدولة في قراره على أنه « **وحيث اسس محافظ الدولة طلباته على أنه بالرجوع الى المرسوم 188/08 المؤرخ في 2008/05/01 لجان رخصة مقالع الحجارة تمنح من طرف الوالي عن طريق المزايدة وليس الوكالة الوطنية للمناجم وأن إعلان الوكالة الوطنية للمتلكات المنجمية للمنجمين موضوع النزاع هو تعدي على صلاحيات الوالي بتجاوز السلطة طالبا ابطال القرارين**

وحيث أنه بالرجوع الى دفتر الشروط الخاص بخوصصة مؤسسة البناء برج بوعريريج ومحضر يقيم المناقصات المؤرخ في 2008/07/02 وعلى اللائحة رقم 7 للدورة 82 المؤرخة في 2007/01/05 الصادر عن مجلس مساهمات الدولة وعلى باقاي الوثائق المودعة بالملف يتبين أن التصرف الصادر من الوكالة الوطنية للمتلكات المنجمية كان خارج اطاره وموصوف بتجاوز السلطة فيما يخص المحجرين العائدين للمدعي في اطار خوصصة بعض المؤسسات العمومية التابعة للدولة وكان ذلك عن طريق مجلس مساهمات الدولة وبذلك يجب إلغاءها »[32].

- **اعتداء المرؤوس الإداري على اختصاص رئيسه**

وأقر المجلس الأعلى في قرار آخر على ذات الصورة وذلك في قراره المؤرخ في 1985/06/15 حيث جاء فيه :

« حيث أن المادة 18 في فقرتها الثانية من المرسوم رقم 302-68، المؤرخ في 30 مايو 1968 تنص على أن وزير التربية الوطنية هو الذي ينطق بعقوبات الدرجة الأولى بدون نشر...

حيث أن القرار المطعون فيه الصادر عن نائب مدير التربية لولاية الجزائر متخذ من طرف

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

سلطة إدارية غير مختصة مما ستوجب النطق ببطلانه »[33].

توجد استثناءات على هذه الحالة لأن البعض قد يمارس من مضمون الاختصاص من طرف أشخاص غير المختص الأصيل وتتمثل هذه الاستثناءات فيما يلي:

- **نظرية الموظف الفعلي:**

يقصد بالموظف الفعلي، أو الواقعي الفرد الذي عين تعيينا معيبا، أو الذي لم يصدر بتعيينه قرار ومع ذلك تعد الأعمال الصادرة منه صحيحة وأساس سلامة القرارات الإدارية الصادرة منه مختلفة حسب الأحوال في الأوقات العادية أو في الأوقات غير العادية[34].

وبما أن الفرد عادي لا يتمتع بصفة الموظف العام بممارسة اختصاص مقرر للإدارة فيعتبر القرار الصادر منه في هذه الحالة منعدما ولا يترتب عليه آثار قانونية[35].

وفي مرحلة الاجتياح الألماني لفرنسا تعطلت كل مرافق باريس مما دفع ببعض المواطنين إلى تشكيل لجنة تقوم بمهمة تسيير البلدية وبعد استئناف المسار الانتخابي رفع المنتخبون دعوى قضائية امام مجلس الدولة، بحجة أن هذه اللجنة المشكلة من المواطنين قامت باتخاذ قرارات إدارية في غياب المنتخبين مع ان اللجنة غير مختصة بهذه الوظيفة. لذا فسر مجلس الدولة أن المواطنين مختصين فعليا وليس قانونيا؛ لأن للاختصاص الفعلي شروط تدخل في إطار السلطة التقديرية للقضاء الإداري[36]

- **الحلول :**

يقصد بالحلول أن يحل موظف محل آخر في مباشرة اختصاصاته نتيجة لغيابه أو لوجود مانع يحول دون ممارسة الوظيفة[37] يفترض الحلول غياب الأصيل تماما لقيام مانع، أو عذر يحول بينه وبين وجوده بحيث يتعذر عليه مباشرة كافة ما له من اختصاص. يحقق الحلول سير المرفق بانتظام واطراد على أن المقصود بغياب الأصيل ليس مجرد الغياب البسيط، فالتغيب مثلا لأيام قليلة لا يؤدي الى الحلول على خلاف حالة الإجازة الاعتيادية، أو المرضية، أو الإجبارية، أو الوقف عن العمل بحيث ينتهي الحلول بانتهاء المانع الذي حل بالأصيل وحال بينه وبين مباشرة ماله من اختصاص[38]

- **الإنابة :**

يقصد بالانابة ان يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل عن مباشرة اختصاصه لأي سبب من الأسباب فتقوم جهة إدارية أخرى غير الأصيلة وتصدر قرار تعين بموجبه شخصا آخر ينوب عن الأصيل في ممارسة اختصاصه على أن يكون هناك نص تشريعي يستن اليه اتخاذ مثل هذا القرار[39] والهدف من الإنابة تقرره السلطة المختصة ومواجهة أوضاع طارئة كالمرض على خلاف الحلول الذي يكون محدد بموجب النص القانوني.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- **التفويض :**

إذا لم يقم المشرع بتوزيع الاختصاصات الإدارية بين مختلف مستويات التنظيم الإداري فيبقى هناك أسلوب آخر، يمكن من خلاله تخلص المستويات الإدارية العليا من جزء من مهامها واختصاصاتها من خلال التنازل عنها لمستويات أدنى وهذا الأسلوب هو التفويض[40] الذي يقصد به التفويض أنه الإجراء الذي تكلف بواسطته سلطة ما سلطة أخرى أن تعمل باسمها، في حالة معينة، أو مجموعة من الحالات المحددة[41] ويشترط في التفويض توافر عناصر معينة كالمدة وأن يدعم بنص قانوني وأن لايجوز التفويض على التفويض.

توجد في التفويض تطبيقات كتفويض الاختصاص، الذي يعهد العضو الإداري ببعض اختصاصاته لعضو إداري آخر ليمارس مؤقتا هذه الاختصاصات ويجب على صاحب الاختصاص أن يمارس هذا النوع شخصيا[42] أما تفويض التوقيع يخاطب مسألة مادية من مقتضاها أن يعهد الموظف الأصيل، الذي قام بالعمل الى آخر بمهمة التوقيع على بعض القرارات بدلا منه مع اعتبار أن هذا العمل يعد صادرا من الأصيل لا من الموقع عليه[43].

- **إعتداء الرئيس الإداري على إختصاصات مرؤوسه**

تتجلى حكمة عدم جواز قيام سلطة إدارية أعلى بإصدار قرار يدخل في نطاق اختصاص سلطة إدارية أدنى، في الرغبة في عدم حرمان الأفراد من ضمانة فحص موضوع القرار الصادر في شانهم في مرحلتين، أولها مرحلة الإصدار والذي تتولاه الجهة الإدارية الأدنى، وثانيها مرحلة التعقيب والذي تتولاه الجهة الإدارية الأعلى وتبحث فيها مدى توافق القرار مع مبدأ المشروعية بما تملكه من خبرة في هذا الشأن[44].

قضى مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة الصورة في قراره على أنه « **يكون الوزراء مختصين في إطار صلاحيتهم الحكومية، لتوضيح المقتضيات الدائمة الواجب اتخاذها في حالة الإضراب الواقع في المصالح التابعة لسلطتهم، لكن ليس في المصالح الموضوعة تحت وصايتهم فقط، لأن لهذه الأخيرة إدارتها الخاصة بها** »[45]

ب- الاختصاص الزماني :

يقصد به تحديد الإطار الزمي الذي يمارس رجل الإدارة سلطاته ومهامه إذ يتحدد العنصر الزمني لاختصاص رئيس الجمهورية بالعهدة الرئاسية، قد يكون القصد من تحديد المدة منع الادارة من اصدار قرار اداري بعد انقضاء المدة وعندئذ إذا أصدر رجل الادارة قراره بعد انتهاء المدة المحددة في القانون يكون قراره مشوبا بعيب عدم الاختصاص من الناحية الزمنية فإن انقضاء الميعاد في حالة حث الادارة على اصدار قرار خلال ميعاد خاص لا يعني أن الصلاحية سلبت من الادارة[46]

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي هذا الشأن قضت المحكمة العليا على أن الاختصاص الذي لا يتقيد بالمدة الزمنية يصبح باطلا حيث جاء في قرارها ما يلي :

« من المقرر قانونا أن دراسة الملف الكامل لطلب رخصة البناء تتم في أربعة اشهر على الأكثر ابتداء من التاريخ الذي تتسلم فيه الادارة المعنية الملف المذكور، وتعطي الادارة لصاحب الطلب وصلا بذلك وتمنح رخصة البناء أو ترفض صراحة خلال المهلة المحددة أعلاه . و من ثمة فإن سالة الوالي المتضمنة الرفض لأسباب غير كافية عد مضي الفترة المحددة قانونا يعد تجاوزا للسلطة و متى كان الأمر كذلك استوجب ابطال مقرر الرفض »[47]

فالقضاء الإداري يراقب هذه الناحية في قضاء الإلغاء مؤكدا يجب على الإدارة أن تحسن اختياروقت تصرفها؛ لأن ضرورة استقرار المعاملات تستلزم ألا تبقى المراكز القانونية مهددة مدة طويلة[48] كحالة استقالة موظف تنقطع علاقته الوظيفية من تاريخ قبولها لا من تاريخ تقديمها. مما يعني أن القرارات التي يصدرها في حدود اختصاصه في الفترة ما بين تقديمه للاستقالة وبين قبولها تقع صحيحة[49]

ج- الاختصاص المكاني :

وهذا النوع من الاختصاص نادر الحدوث في الواقع لسببين، يتمثل السبب الأول في أن السلطات الإدارية تمارس عموما وظائفها في المكان العادي لممارسة تلك الوظائف. أما السبب الثاني يكمن في عدم وجود تنظيم إجباري في هذا المجال هذا ما يسمح مثلا لرئيس الجمهورية إمضاء المراسيم خارج التراب الوطني[50]ويقصد به أن يصدر أحد رجال الإدارة قرار يمتد أثره الى خارج الحدود الإقليمية المعينة لمزاولة اختصاصه ذلك أنه إذا كان لبعض رجال الادارة أن يمارس اختصاصه على اقليم الدولة كله كرئيس الدولة والوزراء كل في حدود اختصاصه إلا أن المشرع كثيرا ما يحدد النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الادارة أن يتعداه حين يمارس اختصاصه[51].

يؤكد القضاء الإداري أن الاختصاص الوظيفي لكل موظف إنما هو منوط بالمكان المعين له حيث استقر مجلس الدولة مؤكدا ذلك ما جاء في مبدأه« **لئن خولت المادة 91 من القانون 01/10/ للوكالة الوطنية للمتلكات المنجمية إمكانية تعليق السند المنجمي أو الرخصة المنجمية أوسحبه من صاحبه في حالات محددة، فإن الأمر 07-02 المعدل لذا القانون أدخل المادة 91 مكرر التي منحت صلاحية تعليق أوسحب رخصة استغلال مقالع الحجارة والمرامل للوالي المختص إقليميا وبالتالي قرار الوكالة برفض تجديد رخصة الاستغلال لصاحب محجرة استفاد منها بقرار صادر عن الوالي لمدة 15 سنة لم تنتهي بعد وتوقف مؤقتا عن الاستغلال لظروف قاهرة، يعد صادر عن هيئة غير مختصة تجاوزا لسلطتها ومشوب بعيب عدم المشروعية الخارجية .... التي أدخلت المادة 91 مكرر ضمن أحكام القانون 10/01 والتي أصبحت تنص : على أن يقرر الوالي المختص إقليميا تعليق او سحب رخصة استغلال**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مقالع الحجارة والرمال من صاحبها... » [52].

الخاتمة :

خلاصة القول بأنه توجد دراسات لم تقف عند وصف دقيق لعيب الاختصاص ذلك ما فتح المجال للقضاء الإداري لتحديد الاختصاص بغرض أن يشكل الوجود الشكلي الذاتي للقرار الإداري في دعوى الإلغاء مع مراعاة ما يقتضيه مبدأ المشروعية الإدارية، وما على القاضي الإداري أن يسبب حكمه بأن القرار محل الإلغاء غير مشروع لعيب يرجع الى الاختصاص ومن بين النتائج على عنصر الاختصاص التي تنحصر في أن قواعد الاختصاص توازن بين حقوق الإدارة وحقوق المنتفعين من عملية إصدار القرار الإداري فمن جانب المصلحة العامة تتسم بسرعة وإنجاز الإعمال الإدارية وتحديد المسؤولية وسهولة توجيه الأفراد في أقسام الجهاز الإداري هذا من جانب المصلحة الخاصة إذ لا يجوز للسلطة الإدارية مخالفة قواعد الاختصاص بعذر الاستعجال الى في حالة الظروف الاستثنائية التي تبرره وبالتالي هذا يؤدي الى توسيع نطاق المشروعية الشكلية.

التوصيات :

-يجب أن يتصل عنصر الاختصاص بمسؤولية الإدارة عندما تتخذ قرار إداريا في مجال معين على أساس أن المتعاملين مع الإدارة في دولة القانون يتمتعون بحقوق عليها وينتظرون منها احترامها للقواعد السارية المفعول وبإمكانهم إجبار السلطة الإدارية على احترام تلك القواعد.

-العمل على أن يظهر الاختصاص في خصوصية تختلف عن العيوب الأخرى للقرار الإداري محل الإلغاء لا سيما في أحكام القضاء الإداري الجزائري التي تقوم الأعمال القانونية للإدارة.

- تفعيل أكثر للدور الإجرائي للقاضي الإداري الذي تنحصر سلطته في الغاء القرار الإداري غير المشروع وذلك بتعديل بعض النصوص القانونية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاءت بمناسبة النزاع القضائي الإداري.

الهوامش:

1 دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96- 438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر، عدد 76، بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل بقانون رقم 02- 03، المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج ر، عدد 25، بتاريخ 14 أفريل 2002، المعدل والمتمم بقانون رقم 08- 19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

2 حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 87.

3 BONNARD H.et DUBOIS J.P, Droit du Contentieux, Masson, Paris,1987,P119.

4 محمد ماهر أبو العينين، دعوى الالغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، شروط قبول دعوى الإلغاء، الكتاب الثاني، أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقا لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 1996، دار الطباعة الحديثة، دون بلد النشر، دون سنة النشر ص 23.

5 عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 261.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

6 يتحقق عدم الاختصاص الإيجابي عندما تتخذ فيها السلطة الإدارية قرارا إداريا لاتملك قانونا اتخاذه، أما عدم الاختصاص السلبي يتحقق في الحالات التي ترفض السلطة المختصة اصدار قرار اداري يندرج ضمن دائرة اختصاصاتها معتقدة أنها غير مختصة. أشار اليه: علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009، ص 303.

- يكون القرار الإداري مشوبا بعيب عدم الاختصاص الإيجابي حينما يصدر من هيئة أو فرد لا يملك ولاية إصداره أو يملك تلك الولاية ولكنه تجاوز في إصداره، وقد يأخذ هذا العيب أيضا صورة سلبية حينما ترفض الإدارة إصدار قرار معين اعتقادا منها بأنها غير مختصة بإصداره في حين أنها تملك هذا الاختصاص. أشار إليه: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008، ص 50.

7 يطلق القضاء الإداري الجزائري الاختصاص المقيد بالاختصاص المرتبط كما جاء في قرار مجلس الدولة، قرار رم 199504، المؤرخ في 12/06/2000، قضية أطراف القضية غير مذكورة في المرجع، حيث جاء في أحد حيثياته : « حيث أنه في قضية الحال، فإن الادارة تكون موجودة في فلك الاختصاص المرتبط (المقيد) وليست تقديرية والتي تكون الادارة بداخلها حرة التصرف أو عدم التصرف بدون أن تخضع لأي شرط.

وأنه بالفعل فإنه داخل التخصص المرتبط، فإن الادارة لا تملك أي حق للتقدير....»

-أشار اليه: سايس جمال ،الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، 2013، ص 1651.

8 FANCOIS Gazier,la fonction publique dans le monde, Bibliothéque de l'institut international d'administration publique,Paris,1972,P492.

9 **حكم المحكمة الإدارية العليا**، الصادر في 1968/06/10: أشار اليه محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص 670.

10 محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الاداري، تنظيم رقابة القضاء الاداري، الدعوى الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة،1990، ص 231.

11 تنص المادة 807 من قانون 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية، عدد 21،بتاريخ 23 أفريل 2008 على ما يلي :

" الاختصاص النوعي والاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية من النظام العام.

يجب إثارة الدفع بعدم الاختصاص من أحد الخصوم في أي مرحلة كانت عليها الدعوى.

يجب إثارته تلقائيا من طرف القاضي «.

12 سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 590.

13 منير قتال، القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص: قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ، جامعة مولود معمري، تيزي وز، الجزائر، 2013، ص59 .

14 عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص 265.

15 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مطابع دار الحسين، 2003، ص 82.

16 مجلس الدولة، قرار رقم 999، المؤرخ في 07/08/2000، قضية الفيدرالية الوطنية لـ«U G T A ضد وكالة البريد والمواصلات، مجلة مجلس الدولة، 2005، ص 86.

17 حكم محكمة القضاء الاداري المصرية، الصادر بتاريخ 21 /1953/12. أشار اليه سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 682.

18 حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 2801 لسنة 30 قضائية، جلسة 1995/07/9. أشار اليه محمد ماهر أبو العينين،

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مرجع سابق، ص 50.

19 فتحي فكرى، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 261.

20 طعن المحكمة الإدارية العليا 1594 لسنة 29 قضائية ، جلسة 23/11/1980، أشار اليه محمد ماهر ابو العينين، مرجع سابق، ص ص 38-39.

21 نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص ص 288-289.

22 منير قتال، مرجع سابق، ص 63.

23 مجلس الدولة، قرار بتاريخ 31 يناير 2000، قضية والي ولاية قسنطينة ضد جبالي حسين. أشار إليه لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية « وسائل المشروعية» ، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،2006، ص ص 108-109.

24 حسين فريجة، مرجع سابق، ص 228.

25 مجلس الدولة، الغرفة الخامسة قرار رقم 012045، بتاريخ 08/10/2002، قضية والي الجزائر ضد م.ع ومن معه، مجلة مجلس الدولة، العدد 03،2003، ص 180.

26 سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 693.

27 محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 671.

28 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص 48.

29 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري.....، مرجع سابق ، ص 70.

30 مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 08/07/2003، قضية (م.ع) ضد م.ع للحماية المدنية ووزير الداخلية والجماعات المحلية، قرار غير منشور: أشار اليه: سايس جمال، مرجع سابق، ص 1616.

31 محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1982، ص 89.

32 مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 058486، بتاريخ 27/01/2011، قضية الشركة ذات الشخص الوحيد وذات المسؤولية المحدودة ضد الوكالة الوطنية للمتلكات المنجمية ومن معها، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 125.

33 المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 567384، بتاريخ 15/06/1985، قضية ف, ب. ع ضد وزير التربية ومدير التربية لولاية الجزائر، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، 1989، ص 244.

34 نواف طلال فهيد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري- دراسة مقارنة ما بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير مقدمة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2012،، ص 39.

35 الأصل العام أن من لم يكن لديه صفة الموظف العام تعتبر أعماله منعدمة، إلا أن الاعتبارات العملية دعت صياغة نظرية الموظف الفعلي، أو الواقعي بغرض تصحيح هذه الأعمال في حالات معينة. أشار الى ذلك: محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص 236.

36 محمد عبد العال السناري، نفاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، ص 176.

37 صلاح أحمد السيد جودة، العيوب الشكلية والموضوعية للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية)، الكتاب السادس، دار النهضة العربية، القاهرة،2011، ص 120.

38 لحسين بن الشيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 82.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

39 محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الاداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 281.

40 حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، داروائل للنشر، 2008، ص 99.

41 محمد ابراهيم الوالي، نظرية التفويض الاداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1979، ص 54.

42 صلاح أحمد السيد جودة، مرجع سابق، ص 100.

43 محسن خليل، مرجع سابق، ص 87.

44 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري...، مرجع سابق، ص 85.

45 مجلس الدولة الفرنسي، قرار مؤرخ في 14 أكتوبر 1977، قضية النقابة العامة لعمال الشؤون الاجتماعية. أشار إليه لحسين بن شيخ آث ملويا...2009، مرجع سابق، ص 86.

46 عمر محمد الشوبكي، مرجع سابق، ص 284.

47 المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 22236، بتاريخ 11/07/1981، قضية أ.ر ضد ود. أشار اليه محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2012، ص 270.

48 حسين فريجة، مرجع سابق، ص 232.

49 محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 672.

50 لحسين بن الشيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 72.

51 عمر محمد الشوبكي، مرجع سابق، ص ص 281-282.

52 مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 050300، بتاريخ 2009/09/30، قضية الوكالة الوطنية للمتلكات المنجمية ضد والي ولاية سطيف ، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 118- 119.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com