

## عنصر الاختصاص في القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري L'autorité compétente dans la décision administrative est susceptible de recours pour annulation devant le tribunal administratif

تاريخ قبول المقال للنشر: 2017/10/17

تاريخ إرسال المقال: 2017/08/28

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 بالإنشء، 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 قرارا إداريا معيناً 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.

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

### مقدمة :

يعتبر القرار الإداري عملاً قانونياً إنفرادياً تقوم السلطة الإدارية باتخاذها تحقيقاً 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 صحيحاً 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 أداة السلطة التي تقرر، أو تعدل، أو تلغي المراكز القانونية للمنتفعين من عملية إصدار القرارات الإدارية فلا يكون التعبير عن الإرادة مشروعاً؛ 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 مشوباً 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»<sup>(1)</sup>.

يقبل القاضي الإداري الطعن شكلاً لتوفر المقومات والشروط اللازمة لقبوله يعتمد على البحث عن تأسيس الطعن موضوعياً حيث يرفض الطعن، أو الدعوى لعدم التأسيس إذا كان القرار المطعون فيه يستند إلى 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 خصوصاً في الجزئيات قائمة في المنازعات، التي تكون الإدارة طرفاً فيها على فكرة وخصوصية القرار محل الطعن بالإلغاء. لذلك تقتضي أن نحصر دراستنا في أي مدى يكون عنصر الاختصاص يجسد الوجود الذاتي للقرار القابل للإلغاء وفقاً لأحكام القضاء الإداري؟

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

عنصر الاختصاص في القرار الإداري (رابعا).

## أولاً: القواعد الأساسية العامة التي تحكم عنصر الاختصاص في القرار الإداري

نظراً 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 مشوباً بعيب عدم الاختصاص<sup>(2)</sup> لذا يجب أن نحدد تعريفه خصوصاً 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 طبقاً للقواعد المنظمة للاختصاص فهو عيب عضوي»<sup>(3)</sup>.

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 قانوناً على وجه يعتد به شرعاً، أو هو القدرة القانونية التي يملكها موظف عاماً، أو سلطة عامة وتخول حق اتخاذ قرار معين»<sup>(4)</sup>.

نلاحظ من التعريفات أن السلطة الإدارية لا تستطيع اتخاذ قرار إداري ما لم يكن اتخاذ مثل هذا القرار داخل اختصاص السلطة التي أصدرته، كما أنه عنصر عضوي يتصل بعدم القدرة لأي شخص، أو جهة إدارية على اتخاذ قرار إداري أساساً هو من اختصاص شخص أو هيئة أخرى بتحويل من المشرع<sup>(5)</sup> خاصة أن هذا العيب أساسه الاعتداء سلبياً، أو إيجاباً على القانون الموزع للاختصاص بين السلطات العامة المختلفة<sup>(6)</sup> فالمشرع هو من يتولى تحديد جهة الاختصاص بأن ينص على من يختص بممارسة العمل<sup>(7)</sup>.

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 محدد ومفهوماً ضيقاً؛ يتمثل في عدم توافر الصلاحية القانونية التي تمكن شخص ما على اتخاذ قرار معيناً؛ لأن القانون خول هذه الصلاحية منوطة بشخص

أو هيئة أخرى<sup>(8)</sup>.

## 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<sup>(9)</sup> كما أن قواعد الاختصاص تحقق المصالح العامة فلا يجوز للإدارة أن تعدل قواعد الاختصاص باتفاقها مع الأفراد<sup>(10)</sup>، وثيره القاضي من تلقاء نفسه وذلك في جميع مراحل الدعوى<sup>(11)</sup> 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 بموافقهم جميعا<sup>(12)</sup>؛ 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 فضلا عن ذلك فإن قرارا تتخذه سلطة غير مختصة لاتخاذها ويحلل على أساس أنه قرار منعدم وبطلانه من النظام العام»<sup>(13)</sup>.

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 رجعيًا والرجعية في القرارات غير جائزة كقاعدة عامة ولكن من حق صاحب الاختصاص أن يصدر قرارا جديدا صحيحا في الموضوع، إلا ان هذا القرار لا ينفذ ولا ينتج أثرا الا من تاريخ صدوره<sup>(14)</sup>.

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<sup>(15)</sup> 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...»<sup>(16)</sup>.

لا يمكن تصحيح القرار بإجراء لاحق من الجهة المختصة هذا ما ابرزته محكمة القضاء الإداري 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 يصح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه، بل يجب أن يصدر منه إنشائيا بمقتضى سلطته المخولة له »<sup>(17)</sup>.

### 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 ... »<sup>(18)</sup>

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<sup>(19)</sup>.

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

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 تعدي على اختصاصات السلطة التشريعية، أو على اختصاصات السلطة القضائية.

## 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 قراراً معدوماً، القرار المعدوم مجرد عمل مادي لا أثر له حيث جاء في المبدأ العام لحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا المبدأ بأنه « وترتيباً 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 إصداره 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 قانوناً وذلك حسبما جرى عليه قضاء هذه المحكمة»<sup>(20)</sup>.

من بين الآثار التي تترتب على القرارات المنعقدة في الواقع العملي أنه لا يلزم الطعن فيه أمام الجهة المختصة قانوناً للحكم بتقرير انعدامه، إنما يكفي انكاره وعدم ترتيب، أي أثر عليه كما يترتب أيضاً أن القرار المنعدم ليس بحاجة إلى قرار إداري يبطله ولا تلحقه حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه كما أنه لا يكون قابلاً للتنفيذ المباشر<sup>(21)</sup>.

## ب- اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية

تقوم هذه الحالة عندما تقوم الإدارة بإصدار قرار إداري يتضمن أمراً أو موضوعاً لا يمكن تنظيمه إلا بقانون وفقاً لأحكام الدستور، كإصدار السلطة التنفيذية قراراً إدارياً 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<sup>(22)</sup>.

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 سابقاً، 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 سابقاً 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 لإحدهما أن تباشر مهامها اختص بها الدستور غيرها وإلا وقع عملها

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»<sup>(23)</sup>.

### 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<sup>(24)</sup>.

وبمناسبة تطبيقات هذه الصورة استقر القضاء الإداري في القرار الصادر لمجلس 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»<sup>(25)</sup>

### 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»<sup>(26)</sup>

## 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<sup>(27)</sup>

إذ يقع عدم الاختصاص الموضوعي، إذا ما صدر عن موظف قرارا في موضوع لا يملك سلطة التقرير فيه كإصدار وزير ما قرارا بفصل موظف بغير الطريق التأديبي<sup>(28)</sup>. ولا يكفي لصحة

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<sup>(29)</sup>.

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 شكلاً، وأنها لا تكون في أي حال من الأحوال من اختصاص قاضي الاستعجال، وعليه يتعين القول بعدم اختصاص المجلس في البت في مثل هذه المسائل<sup>(30)</sup>»

ولعنصر الاختصاص الموضوعي حالات تتمثل في :

#### • الإعتداء على اختصاص سلطة إدارية موازية

يقصد به أن تقوم جهة إدارية بالاعتداء على اختصاص جهة إدارية أخرى تكون لها قدم المساواة معها<sup>(31)</sup> كما أكد في نفس الصدد مجلس الدولة في قراره على أنه « وحيث أسس محافظ الدولة طلباته على أنه بالرجوع إلى المرسوم 188/08 المؤرخ في 2008/05/01 لجان رخصة مقالع الحجارة تمنع من طرف الوالي عن طريق المزايمة وليس الوكالة الوطنية للمناجم وأن إعلان الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية للمنجمين موضوع النزاع هو تعدي على صلاحيات الوالي بتجاوز السلطة طالبا ابطال القرارين

وحيث أنه بالرجوع إلى دفتر الشروط الخاص بخصوصية مؤسسة البناء برج بوعريريج ومحضر يقيم المناقشات المؤرخ في 2008/07/02 وعلى اللائحة رقم 7 للدورة 82 المؤرخة في 2007/01/05 الصادر عن مجلس مساهمات الدولة وعلى باقي الوثائق المودعة بالملف يتبين أن التصرف الصادر من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية كان خارج إطاره وموصوف بتجاوز السلطة فيما يخص المحجرين العائدين للمدعي في إطار خصوصية بعض المؤسسات العمومية التابعة للدولة وكان ذلك عن طريق مجلس مساهمات الدولة وبذلك يجب إلغائها<sup>(32)</sup>.

#### • 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 68-302، 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

سلطة إدارية غير مختصة مما ستوجب النطق ببطلانه»<sup>(33)</sup>.

توجد استثناءات على هذه الحالة لأن البعض قد يمارس من مضمون الاختصاص من طرف أشخاص غير المختص الأصلي وتمثل 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<sup>(34)</sup>.

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<sup>(35)</sup>.

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 أمام مجلس الدولة، بحجة أن هذه اللجنة المشكلة من المواطنين قامت باتخاذ قرارات إدارية في غياب المنتخبين مع أن 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<sup>(36)</sup>.

#### • الحلول:

يقصد بالحلول أن يحل موظف محل آخر في مباشرة اختصاصاته نتيجة لغيابه أو لوجود مانع يحول دون ممارسة الوظيفة<sup>(37)</sup> يفترض الحلول غياب الأصل 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 الأصل ليس مجرد الغياب البسيط، فالتغيب مثلا لأيام قليلة لا يؤدي إلى الحلول على خلاف حالة الإجازة الاعتيادية، أو المرضية، أو الإجبارية، أو الوقف عن العمل بحيث ينتهي الحلول بانتهاء المانع الذي حل بالأصل وحال بينه وبين مباشرة ماله من اختصاص<sup>(38)</sup>.

#### • الإنابة:

يقصد بالإنابة أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصل عن مباشرة اختصاصه لأي سبب من الأسباب فتقوم جهة إدارية أخرى غير الأصلية وتصدر قرار تعين بموجبه شخصا آخري نوب عن الأصل في ممارسة اختصاصه على أن يكون هناك نص تشريعي يستن إليه اتخاذ مثل هذا القرار<sup>(39)</sup> والهدف من الإنابة تفرره السلطة المختصة ومواجهة أوضاع طارئة كالمريض على خلاف الحلول الذي يكون محدد بموجب النص القانوني.

## ● التفويض :

إذا لم يقر 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<sup>(40)</sup> الذي يقصد به التفويض أنه الإجراء الذي تكلف بواسطته سلطة ما سلطة أخرى أن تعمل باسمها، في حالة معينة، أو مجموعة من الحالات المحددة<sup>(41)</sup> ويشترط في التفويض توافر عناصر معينة كالمدة وأن يدعم بنص قانوني وأن لا يجوز التفويض على التفويض.

توجد في التفويض تطبيقات كتفويض الاختصاص، الذي يعهد العضو الإداري ببعض اختصاصاته لعضو إداري آخر ليمارس مؤقتاً هذه الاختصاصات ويجب على صاحب الاختصاص أن يمارس هذا النوع شخصياً<sup>(42)</sup> أما تفويض التوقيع يخاطب مسألة مادية من مقتضاها أن يعهد الموظف الأصيل، الذي قام بالعمل إلى آخر بمهمة التوقيع على بعض القرارات بدلاً منه مع اعتبار أن هذا العمل يعد صادراً من الأصيل لا من الموقع عليه<sup>(43)</sup>.

## ● إعتداء الرئيس الإداري على اختصاصات رؤوسه

تجلى حكمة عدم جواز قيام سلطة إدارية أعلى بإصدار قرار يدخل في نطاق اختصاص سلطة إدارية أدنى، في الرغبة في عدم حرمان الأفراد من ضمانات فحص موضوع القرار الصادر في شأنهم 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<sup>(44)</sup>.

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 »<sup>(45)</sup>

## ب- الاختصاص الزمني :

يقصد به تحديد الإطار الزمني الذي يمارس رجل الإدارة سلطاته ومهامه إذ يتحدد العنصر الزمني لاختصاص رئيس الجمهورية بالعهد الرئاسية، قد يكون القصد من تحديد المدة منع الإدارة من إصدار قرار إداري بعد انقضاء المدة وعندئذ إذا أصدر رجل الإدارة قراره بعد انتهاء المدة المحددة في القانون يكون قراره مشوباً بعيب عدم الاختصاص من الناحية الزمنية فإن انقضاء الميعاد في حالة حث الإدارة على إصدار قرار خلال ميعاد خاص لا يعني أن الصلاحية سلبت من الإدارة<sup>(46)</sup>

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 أشهر على الأكثر ابتداء من التاريخ الذي تتسلم فيه الإدارة المعنية الملف المذكور، وتعطي الإدارة 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 ومتى كان الأمر كذلك استوجب ابطال مقرر الرفض»<sup>(47)</sup>

فالقضاء الإداري يراقب هذه الناحية في قضاء الإلغاء مؤكدا يجب على الإدارة أن تحسن اختيار وقت تصرفها؛ لأن ضرورة استقرار المعاملات تستلزم ألا تبقى المراكز القانونية مهددة مدة طويلة<sup>(48)</sup> 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<sup>(49)</sup>

#### 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<sup>(50)</sup> ويقصد به أن يصدر أحد رجال الإدارة قرار يمتد أثره الى خارج الحدود الإقليمية المعنية لمزاولة اختصاصه ذلك أنه إذا كان لبعض رجال الإدارة 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 الإدارة أن يتعداه حين يمارس اختصاصه<sup>(51)</sup>.

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 للممتلكات المنجمية إمكانية تعليق السند المنجمي أو الرخصة المنجمية أو سحبه من صاحبه في حالات محددة، فإن الأمر 02-07 المعدل لذا القانون أدخل المادة 91 مكرر التي منحت صلاحية تعليق أو سحب 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 أو سحب رخصة استغلال

مقالع الحجارة والرمال من صاحبها...» (52).

## الخاتمة:

خلاصة القول بأنه توجد دراسات لم تقف عند وصف دقيق لعباب 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 لعباب 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 الأعمال 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 إلغاء 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 أبريل 2002، ج ر، عدد 25، بتاريخ 14 أبريل 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 الإلغاء 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.

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، دارالجامعة 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، قرارم 199504، المؤرخ في 12/06/2000، قضية أطراف القضية غير المذكورة في المرجع، حيث جاء في أحد حيثياته: « حيث أنه في قضية الحال، فإن الإدارة تكون موجودة في فلك الاختصاص المرتبط ( المقيد) وليست تقديرية والتي تكون الإدارة بداخلها حرة التصرف أو عدم التصرف بدون أن تخضع لأي شرط.

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

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

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

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

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

11 تنص المادة 807 من قانون 09-08، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية، عدد 21، بتاريخ 23 أبريل 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، ص 59.

14 عمر محمد الشويكي، 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 دارالحسين، 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 21/12/1953. 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،

- مرجع سابق، ص 50.
- 19 فتحي فكري، 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 إليه محمد ماهر أبو 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 قناتل، مرجع سابق، ص 63.
- 23 مجلس الدولة، قرار بتاريخ 31 يناير 2000، قضية والي ولاية قسنطينة ضد جبالى 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 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 إليه: 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 للممتلكات المنتجية 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 فهد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثاره القانونية على العمل الإداري- دراسة مقارنة ما بين القانونين الإداريين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير مقدمة استكمالاً 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 متعمدة، إلا أن الاعتبارات العملية دعت صياغة نظرية الموظف الفعلي، أو الواقعي بغرض تصحيح هذه الأعمال في حالات معينة. أشار إلى ذلك: محمود عاطف البناء، 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.

- 39 محمد علي الخلايلة، الوسيط في القانون الإداري، 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 إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، 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 أرض ود. أشار إليه 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 281-282.
- 52 مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 050300، بتاريخ 2009/09/30، قضية الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ضد والي ولاية سطيف، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 118-119.