الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم القانون العام

المرجع: .....

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

الشعبة: الحقوق

التخصص: القانون العام

من إعداد الطالب(ة):

شراد رانيا

تحت إشراف الأستاذ(ة):

بوزيد خالد

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة)	بوزيد خالد	رئيساً
الأستاذ(ة)	بوكر رشيدة	مشرفا مقرراً
الأستاذ(ة)	بلعبدون عواد	مناقشاً

تاريخ المناقشة : 2020/09/20

السنة الجامعية: 2020/2019

الإهداء

إلى نبي الرحمة و نور العالمين سيدنا محمد صلى الله عليه و سلم

إلى من رباني التربية الصالحة وأخذ بيدي إلى سبيل التوفيق في جميع الأعمال ومنحني من فضله وتوجيهه، إلى صاحب السيرة العطرة والفكر المستنير فلقد كان له الفضل الأول في بلوغي التعليم العالي، أبي الغالي حفظك الله أينما كنت فأنت سندي وفخري في هذه الدنيا كنت الداعم المعنوي والروحي لي أسأل الله أن يحفظك لنا أبي الحبيب.

إلى أمي، من كانت لي الأمن و الأمان ، الحب و الاطمئنان إلى أول من نطق بها لساني و احتمى بها كياني، إلى من كانت سببا في وجودي، إلى ملاكي في الحياة إلى معنى الحنان والتفاني إلى بسمة الحياة وسر الوجود أمي الغالية أطال الله في عمرها.

إلى من أرى التفاؤل بعينهم و السعادة في ضحكتهم ، إلى القلوب الطاهرة الرقيقة جدي وجدتي أطال الله في عمرهما، و إخوتي سندي في الحياة محمد الأمين، مداني، حنان، سهام، أسمهان، نور الهدى ياسمين، وكتاكيتي الصغار حفصة، إلياس، ريان، صفوان.

إلى رفقاء الدرب و الأصدقاء.

رانيا

شكر و تقدير

الحمد الله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا على أداء هذا الواجب ووفقنا إلى إنجاز هذا العمل، نتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد على إنجاز هذا العمل وفي تذليل ما واجهناه من صعوبات.

أتقدم بجزيل الشكر إلى أستاذ المشرف الدكتور بوزيد خالد لذي لم يبخل علينا بتوجيهاته ونصائحه القيمة التي كانت عونا لنا، فجزاه الله ألف خير وله مني كل

الاحترام والتقدير.

قائمة المختصرات

1- ق . إ : القضاء الإداري

2- ق . إ . م . إ : قانون الإجراءات المدنية والإدارية

3- ع . ع . إ : عيب عدم الاختصاص

4- ص : صفحة

مقدمة

تتعدد النشاطات الإدارية وتختلف في القطاع الإداري إلى أخر وفق الاختصاص الممنوح لها من طرف المشرع حيث منح الإدارة عدة وسائل لتحقيقها، إلا أن القرارات الإدارية تعتبر من التصرفات القانونية الحيوية المعبرة عن سياسة الدولة باعتبارها أهم امتيازات الإدارة ومظهر من مظاهر السلطة العامة لما تتميز به عن بقية التصرفات القانونية الأخرى التي تلجأ إليها الإدارة، وعليه فإنه لا يمكن إصدار قراراً إدارياً وتنفيذه إلا من خلال الجهة الإدارية المختصة بإصداره، وذلك لتعدد هيئاتها وسلطاتها المركزية واللامركزية، الإقليمية والمرفقية، وقطاعاتها ونشاطاتها الإدارية، بحيث يعرف القرار الإداري على أنه إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها المنفردة الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني متى كان جائزاً أو ممكناً قانوناً ابتغاء تحقيق المصلحة العامة.

فالقرار الإداري لا ينشأ من فراغ لابد من توفر بعض المقومات التي يرتكز عليها وتمتد بأسباب الاستقرار والاستمرار وهذه المقومات هي أركان وشروط صحته . ومن المعروف أن القرار الإداري يقوم على عدة أركان أساسية تتمثل في السبب، الشكل، الإجراءات، المحل و الغاية بالإضافة إلى ركن الاختصاص ونظرا للأهمية التي يكتسبها هذا الركن الأخير من حيث ارتباطه بمبدأ الفصل بين السلطات، والذي خصه المشرع بعناية خاصة حيث أن قواعد الاختصاص من النظام العام. [1]

ولكي يعتبر القرار الإداري سليماً لابد من توافر فيه شروط التي أقرها المشرع ومنها الاختصاص لما فيه من أهمية كبيرة مما تجعل هذا الشرط الأساسي في القرار الإداري، بحيث يعرف الاختصاص في القرار الإداري بأنه القدرة على اتخاذ القرار أو بعبارة أدق الاختصاص الصلاحية القانونية المخولة للسلطة الإدارية أو للشخص المحدد في القانون لإصدار قرار معين

[1] _ أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، أحكام دعوى الإلغاء للقرار الإداري لعيب عدم الاختصاص (دراسة مقارنة) ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الجامعة الإسلامية، عمادة البحث العلمي والدراسات العليا، كلية الشريعة والقانون، ماجستير القانون العام، غزة، 2017، ص 2 .

للهيئة، و يعرف الفقه القانوني الاختصاص على أنه جملة القواعد الموضوعية والإجرائية التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات، و أنه القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد أخر، و الجهة المختصة بإصدار القرار الإداري هي الجهة التي خول لها المشرع صلاحية إصداره، مراعيا في ذلك المستويات الوظيفية و طبيعة الاختصاصات، فالمشرع يقوم بتوزيع الاختصاصات داخل الأجهزة الإدارية وهذا ما أدى إلى تولي المشرع تنظيمه بنفسه وجعله من النظام العام فيه حماية للأفراد من تعسف الإدارة في حقهم وعدم ضياع مصالحهم، وأنه أصبح يخشى من الإدارة بما لها من سلطة تقديرية من أن تنحرف باستعمال سلطاتها عن الصالح العام، كما أن قواعد الاختصاص تتضمن مصلحة الأفراد ومصلحة الإدارة، حيث تتجسد مصلحة الإدارة في أن متخذي القرار يعرفون الصلاحيات المنوطة بهم دون أن يكون ثم تضارب أو تناقض مما يؤدي إلى حسن سير العمل الإداري وتحقيق أهدافه، ومن ناحية ثانية يعد نشاط الصادر من رجال الإدارة مهماً للأفراد مما يجعلهم يعرفوا مدى تمتع الإدارة بممارسة الاختصاص فيلجاؤن إليها، والقاعدة أن تحديد الاختصاص هو عمل المشرع، وعلى الموظف أو الهيئة المنوط بها إصدار القرار الإداري أن تلتزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع، و في هذا قضت محكمة العدل العليا أن تحديد الاختصاص هو من عمل المشرع على الموظف أو المجلس أن يلزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع فليس لمن تولى السلطة أن يفوض غيره بممارستها إلا إذا نص التشريع على ذلك ، كما أن الأفراد يمكنهم معرفة من هم المختص بإصدار القرار الإداري حتى يتسنى لهم الطعن فيه قضائياً بكل سهولة ويسر، فقواعد الاختصاص تساعد على تحديد المسؤولية وتسهل توجيه الأفراد في أقسام الجهاز الحكومي الذي يتعقد يوماً بعد يوم، [1]

[1]_ كنتاوي عبدالله، ركن الإختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة ماجيستير، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص ص 10 ، 11 .

ويحمي الإدارة من اعتداء إدارة أخرى على اختصاصها، وبذلك فأي تجاوز لهذا العنصر يكون سببا للطعن في صحة القرار الإداري ويثور من خلاله عيب عدم الاختصاص مما يؤدي تخلفه إلى بطلان القرار ومن تم إلغائه.

فيعد عيب عدم الاختصاص من أقدم العيوب التي أخذ بها المشرع الفرنسي لأنه الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء المتعلق بالنظام العام، بحيث يستطيع القاضي أن يتصدى له من تلقاء نفسه حتى لو لم يثره طالب الإلغاء، كما يمكن إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية الموضوع أنه من أكثر القضايا المعروضة على القضاء الإداري، وفكرة الاختصاص في إصدار القرارات الإدارية مرتبطة بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية الإدارية، وبالرغم من ظهور عيوب عدم المشروعية الأخرى إلا أن عيب عدم الاختصاص لا يزال هو العيب الوحيد الذي يعد من النظام العام، وهذا ما يرتب عليه نتائج مهمة ومنها إعطاء القاضي الإداري الحق بالتعرض له من تلقاء نفسه وذلك فيما إذا شاب القرار الإداري عيب عدم الاختصاص، بحيث يمكن القول بأنه العيب الذي انبثقت منه بقية العيوب ، وبأن دعوى الإلغاء في بدايتها حملت اسم دعوى عدم الاختصاص وتجاوز السلطة. بالإضافة إلى ذلك أن لقواعد الاختصاص أهمية بالغة في تحديد المسؤوليات إذا ما وقع خطأ إداري يستوجب المسألة، و لولاها لضاعت المسؤولية و استعصت على التحديد مما يؤدي إلى وقوع المزيد من الأخطاء. وأن لكل فئة إدارية اختصاصات محددة يتعين عليها احترام نطاقها، مما يكسبها تمرساً و دراية في ممارسة هذا الاختصاص، حيث ينعكس ذلك إيجابيا على سرعة إنجاز العمل بشكل يتفق مع القانون ويحقق المصلحة العامة، ومن خلال هذا تتبين درجات عيب عدم الاختصاص في القرارات الإدارية ومدى إمكانية تصحيح هذا العيب بالإضافة إلى بيان مدى صلاحية عيب عدم الاختصاص كأساس للمطالبة بالتعويض.

دوافع اختيار الموضوع:

السبب الدافع لاختيار هذا الموضوع، كونه من أهم المواضيع التي تستحق دراستها و البحث فيها سواء على المستوى النظري أو الأكاديمي أو على المستوى الواقعي التطبيقي، ورغم المجهودات المبذولة لمكافحته إلا أنه لا يحظى بالعناية الكافية للتفصيل فيه، ولذلك جاءت هذه الدراسة لتساهم في توجيه الأنظار نحو المزيد من الدراسات في هذا المجال.

ومن أهم الأسباب التي أدت بنا لمعالجة عيب عدم الاختصاص أنه يعد مسألة من أقدم المسائل التي تعرض لها القضاء الإداري، والتي لازالت لليوم تثير جدلا في أوساط المفكرين والباحثين، كما أننا نريد أن نساهم ولو بقدر ضئيل في تسليط الضوء على هذا العيب الذي يمس بمصالح الإدارة من جهة ومصالح الأفراد من جهة أخرى.

والصعوبات التي واجهتنا أثناء الدراسة عدم وجود مراجع خاصة تعالج هذا الموضوع، خاصة القرارات والأحكام القضائية التي تعالج هذا العيب، بالإضافة إلى انعدام المراجع الأجنبية نظراً لصعوبة ترجمتها.

وهذه الدراسة تطرح إشكالية مهمة وهي الإشكالية التي تحدث في حالة تجاوز الإدارة للاختصاصات المنوطة بها، وبناءأ على ذلك يمكن طرح التساؤلات التالية:

– ما المقصود بعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري؟ وما هي الآثار القانونية والجزاء المترتبة عليه؟

وزيادة عن الإشكالية الرئيسية طرحت إشكاليات فرعية على النحو التالي:

– ما هو مفهوم عيب عدم الاختصاص وما هي خصائصه؟ وما هي الحالات التي يكون فيها القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص؟ وما هي الاستثناءات الواردة عليه؟

للإجابة على هذه الإشكاليات أتبعنا في دراستنا لهذا الموضوع المنهج التحليلي الوصفي، وذلك بتحليل النصوص القانونية تحليلاً عميقاً لبيان الوقائع والأحداث وتوضيح خصائصها.

ومن خلال تسليط الضوء على هذا الموضوع بشكل كامل ولتحقيق الغاية المرجوة تم اعتماد خطة مكونة من فصلين يحتوي كل فصل على مبحثين، ونظرا لمتطلبات البحث العلمي السليم، فقد استهلت الدراسة كالأتي:

في **الفصل الأول** ماهية عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري وذلك في مبحثين، سنتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم عيب عدم الاختصاص بحيث يتضمن في المطلب الأول تعريف عيب عدم الاختصاص أما المطلب الثاني يتضمن أنواع عيب عدم الاختصاص، أما المبحث الثاني سنتناول صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري والذي يتضمن في المطلب الأول عيب عدم الاختصاص الجسيم، أما المطلب الثاني يتضمن عيب عدم الاختصاص البسيط.

أما فيما يخص **الفصل الثاني** فقد تطرقنا فيه إلى الآثار القانونية المترتبة على عيب عدم الاختصاص وذلك في مبحثين، سنتطرق في المبحث الأول إلى الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص الإداري، فالمطلب الأول يكون حول الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص في ظل الظروف العادية، أما المطلب الثاني فيكون حول الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص في ظل الظروف الاستثنائية. أما المبحث الثاني متضمن زوال عيب عدم الاختصاص وذلك من خلال المطلب الأول المتضمن سحب وإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص، أما المطلب الثاني سنتطرق إلى جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص.

الفصل الأول

عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

يعتبر عيب عدم الاختصاص من أقدم حالات دعوى الإلغاء وأقدمها ظهورا من الناحية التاريخية في مجلس الدولة الفرنسي، خاصة انه يتعلق بالنظام العام، وعلى هذا الأساس لا يمكن الاتفاق على مخالفته، وبذلك فإن سلامة القرارات مبنية على سلامة أركانها ومن بينها ركن الاختصاص، مما يجعلها عرضة للرقابة القضائية أمام القضاء الإداري عند نشوب احد أركانها عيب خاصة عيب الاختصاص الذي يعتبر عيب من العيوب التي تترتب عنها إلغاء القرار الإداري، وبالتالي يمكن إثارته من أحد الخصوم في أية مرحلة وصلت إليها القضية، كما يجوز للقاضي أن يشير من تلقاء نفسه في أي مرحلة كانت عليها الدعوى الإدارية ولو لم يتمسك به الخصوم، كما لا يمكن للإدارة تصحيحه لاحقا من خلال تدخل صاحب الاختصاص بل يجب اتخاذ قرار جديد فلا يغطي الإستعجال عيب الاختصاص.

فما هو المقصود بعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري ؟

للإجابة على هذا التساؤل سنحاول تقسيم الفصل إلى مبحثين:

نتناول في المبحث الأول: ماهية عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، أما المبحث الثاني: صور عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

المبحث الأول: ماهية عيب عدم الاختصاص

عيب عدم الاختصاص هو بلا شك أكثر العيوب جدية التي يمكن أن تعيب القرار الإداري، حيث يعد القرار معيبا بعيب عدم الاختصاص أي قرار اتخذ أو أمر باتخاذه خارج نطاق الحدود و الضوابط التي رسمها القانون.

ومحاولة لفهم هذا المبحث سنقسمه إلى مطلبين سنتطرق في:

المطلب الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص وخصائصه، أما

المطلب الثاني: أنواع عيب عدم الاختصاص وأهميته .

المطلب الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص

لبيان مفهوم عيب عدم الاختصاص سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف عيب عدم الاختصاص في الفرع الأول، وأهم ما يميزه من خصائص في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

ينصرف لفظ الاختصاص إلى مجموعة صلاحيات التي تسمح للموظف بالقيام ببعض الأعمال في إطار الوظيفة العامة، ومن تم يجب أن يصدر القرار من الموظف الذي حدده المشرع في حدود الاختصاصات المخولة له، فالاختصاص في مجال القرارات الإدارية هي ولاية إصدارها، وتكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص إذا صدرت ممن لا ولاية له بإصدارها وبعبارة أخرى يقصد بهذا العيب عدم صلاحية الموظف قانوناً بإصدار قرار إداري، ويقصد به عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر .

فقد اختلف الفقه العربي في تعريف عيب عدم الاختصاص حيث عرفه الدكتور سليمان محمد طماوي على أنه «عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر»[1].

والدكتور محمد رفعت عبد الوهاب على أن «عيب عدم الاختصاص هو صدور قرار من موظف ليس له سلطة إصداره طبق للقوانين و اللوائح النافذة»[2].

كما يقصد بعيب عدم الاختصاص في معناه الضيق «عدم مشروعية التي تشوب القرار الإداري، بمخالفة من حيث مصدره أو قواعد توزيع الاختصاص، مهما كانت درجة هذه القواعد

[1]– سليمان محمد طماوي، القضاء الإداري. كتاب الأول. قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، 1967 ، صفحة 731.

[2]– محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري. كتاب ثاني، منشورات الحلبي الحقوقية ، سوريا، 142–

(دستورية، قانونية أو تنظيمية)، فيقتصر عدم الاختصاص على الحالات التي يكون فيها القرار صادرا من شخص آخر، غير الشخص الذي حددته وعينته قواعد توزيع الاختصاص»[1].

ولقد حاول الكثير من الفقهاء الفرنسيين تعريفه من بينهم René CHAPUS الذي عرفه على أنه:

«Il y a incompétence quand une autorité administrative prend un décision (on signe une contrat) sans avoir qualité de le faire , C'est - à - dire qu'elle n'est pas juridiquement habilitée à se comporter comme elle le fait .»[2]

وكما أشرنا في التعريف انه يقصد بكلامه هذا أنه «نكون بصدد عيب عدم الاختصاص عندما تتخذ سلطة إدارية ما قراراً إداريا دون أن تكون لها الأهلية لفعل ذلك، أي عندما لا تكون مؤهلة قانوناً للتصرف كما فعلت».

أما بخصوص الفقه الجزائري فلا نجد أي تعريف دقيق إلا أن الأستاذ عمار عوابدي عرفه بأن «عيب عدم الاختصاص هو انعدام القدرة القانونية أو الصفة القانونية على ممارسة أو إصدار قرار إداري معين باسم ولحساب السلطة الإدارية».

أو على أنه «العيب الذي يصيب القرار الإداري من حيث ركن الاختصاص»[3].

أما الأستاذ محمد الصغير بعلي يرى أن عيب عدم الاختصاص هو مخالفة وخرق قواعد الاختصاص في المجال الإداري، ويأخذ شكلين رئيسيين هما:

---

[1]– علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004 ، صفحة 689.

[2]– René CHAPUS , droit administrative général , tome 1.9éme édition , Montchrestien , Paris , 1995 , page 900.

[3]– عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، الطبعة الخامسة، دار الهومة، الجزائر، 2009، ص164 ص 192

عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط[1].

وانطلاقا من هذه التعريفات فإن عيب عدم الاختصاص هو عيب عضوي ويعني عدم المقدرة القانونية لأي شخص أو لأي جهة إدارية اتخاذ قرار إداري هو في الأصل من اختصاص شخص أو هيئة أخرى، والعيب في هذه الحالة هو عيب مخالف للقانون[2].

الفرع الثاني : خصائص عيب عدم الاختصاص

يعد هذا العيب من أقدم عيوب القرار الإداري ظهوراً في القضاء الإداري، فقد كانت أوائل أحكام القضائية التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي مبنية على عدم الاختصاص المصدري للقرارات الإدارية المطعون بعدم مشروعيتها، ويعتبر ركن الاختصاص أهم أركان القرار الإداري إذ أن الإدارة لن تستطيع تحقيق مهامها ومسؤوليتها إلا إذا تعلق الأمر بأصحاب الاختصاص الأمر الذي ترتب عليه عدم مشروعية القرار الإداري الذي يمارسه أشخاص غير مختصين، وينفرد عيب عدم الاختصاص بخصائص تميزه عمن سواه من العيوب الأخرى للقرار الإداري، منها المتعلق بالنظام العام، عدم جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص، وجواز المطالبة بالتعويض.

أولا: تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام:

إن عيب عدم الاختصاص هو العيب الوحيد من عيوب الإلغاء الذي يتصل بالنظام العام، إذ أن هذا العيب يمس أسس وقواعد توزيع الاختصاص وإصلاحات بصورة جذرية، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية على أن هذا العيب لا يزال حتى اليوم هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام.

ويترتب على اعتبار عيب عدم الاختصاص من النظام العام نتائج هامة نذكرها كما يلي:

[1]– محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص164.

[2]– سليمان محمد طماوي، المرجع السابق، ص731

1) يملك القضاء الإداري إثارة هذا العيب من عيوب الإلغاء من تلقاء نفسه حتى ولم يثيره المدعى، وذلك في أي وقت و في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وفي أي حالة تكون عليها[1].

أي يجب على القاضي الإداري أن يتصدى لعدم الاختصاص من تلقاء نفسه وخاصة عند عدم تأسيس طلب الإلغاء للقرار الإداري المطعون فيه على هذا العيب، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قراره بتاريخ 1915/07/16 . ومن مقتضى ذلك يمكن للخصوم إثارة عيب عدم الاختصاص في كل وقت وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى حتى ولو لأول مرة.

2) لا يجوز الاتفاق على تعديل قواعد الاختصاص بين الإدارة والأفراد، إذن قواعد الاختصاص من النظام العام وليست مقررة فقط لمصلح والإدارة لكي يكون بوسعها التنازل عنها أو تعديلها، إنما هي مقررة لتحقيق الصالح العام لا سلطة للدارة في تعديلها أو تغييرها إلا وفقا لما ينص عليه القانون[2].

أي أن الجهة الإدارية المختصة لا تستطيع التنازل عن اختصاصها لجهة أخرى أو تفوضها فيه، إلا إذا وجد نص قانوني يجيز لها ذلك صراحة[3].

3) لا يشفع الإستعجال للإدارة في مخالفة قواعد الاختصاص، و هذا مع مراعاة أحكام نظرية الظروف الاستثنائية، فالأصل أن تمارس السلطات الإدارية اختصاصاتها وفقا لما نصت عليه مصادر الاختصاص من دستور وتشريع وتنظيم، وإلا اعتبر ذلك خروجا عن مبدأ المشروعية، فالظروف الاستثنائية ينجم عنها اعتبار القرارات الإدارية المخالفة لقواعد الاختصاص مشروعة، وذلك على أساس أن القضاء الإداري سواء الفرنسي أو الجزائري سمح للإدارة باتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية، حتى وإن كان ذلك خروجا عن حدود اختصاصها، ومن

[1]– كنتاوي عبدالله، المرجع السابق ، ص105 .

[2]– بوعلام أسماء فتيحة، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الحميد إبن باديس، مستغانم، 2016/2015، ص 56.

[3]– محمد رفعت عبد الوهاب، نفس المرجع السابق، ص 155.

هنا تحديد الهيئات الإدارية المختصة قد تمسه بعض التعديلات في حالة الظروف الاستثنائية، بحيث أن هذه التعديلات لو تمت في ظروف عادية لاعتبرت غير مقبولة[1].

4) إن الإدارة لا يمكنها أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص في عقد من العقود المبرمة بينها و بينهم، لأن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة، فتنزل عنها إذا شاءت، و لكنها تضع قواعد قانونية ملزمة للإدارة تحقيقاً للصالح العام[2].

ثانيا: عدم جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص:

تتمثل أهم النتائج التي أثارت الأهمية في مدى جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص، فإذا صدر القرار الإداري ممن ليس مختصا بإصداره، فأجازه واعتمده من له سلطة إصداره فهل هذا من شأنه أن يصححه؟ و إذا صار من أصدره عن غير اختصاص مختصا قانونا بإصداره، فهل يصبح بذلك القرار صحيحا؟

الأصل العام أن القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص يعد مخالفا لمبدأ المشروعية الذي يرتب بطلان القرار المعيب به، بحيث لا يصحح هذا البطلان إجراء لاحق، وهذه النتيجة ما هي إلا تطبيق منطقي لتعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام[3].

إن موقف القضاء الإداري المصري واضحا في تأكيد هذا المبدأ، والذي ذهب إلى أن القرار الباطل بسبب عدم الاختصاص لا يصحح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن، بل يجب أن يصدر منه إنشائيا بمقتضى سلطته المخولة له، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري التي ترى بأن التشريع اللاحق لا يزيل العيب الذي كان يصيب القرار المطعون فيه، ذلك أنه يتعين للحكم على مشروعية القرار الإداري الرجوع إلى القوانين القائمة وقت صدوره دون ما يصدر من

---

[1]– بوعلام أسماء فتيحة، المرجع السابق، ص 56 .

[2]– سليمان محمد طماوي، المرجع السابق، ص ص 736، 737.

[3]– عبد العزيز المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مطابع دار الحسين، مصر، 2003، ص 82.

قوانين لاحقة، و رغم أن هذه المحكمة تنكر على السلطة مصدرة القرار الحق في تصحيحه و تنقيته مما شابه من مخالفة لقواعد الاختصاص، مع الاحتفاظ بحقها في أن تصدر قرارا جديدا في نفس القرار المعيب، متحاشية في إصداره ما شاب سابقه من مخالفة لقواعد الاختصاص، بحيث يسري القرار الجديد من تاريخ صدوره لأنه قرار جديد و ليس استكمالا أو امتدادا (تصحيحا) لقرار سابق، إلا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية تواترت أحكامها في هذا الشأن، على إجازة تصحيح القرار المعيب بعدم الاختصاص باعتماده من السلطة المختصة، و من ثم يتحول من قرار باطل إلى قرار صحيح يسري من تاريخ صدوره، و إن كانت قد اشترطت لصحة ذلك أن لا يتضمن التصحيح تغييرا في مضمون القرار أو ملائمة إصداره[1].

ولم يقف قضاء مجلس الدولة المصري عند هذا الحد بإجازته مبدأ التصحيح اللاحق للقرار الصادر عن سلطة غير مختصة، إذا ما تم اعتماده من السلطة المختصة، بل ذهب إلى ما هو أبعد من ذلك، حيث أجاز تصحيح عيب عدم الاختصاص بإجراء تشريعي لاحق، يصير بمقتضاه مصدر القرار مختصاً بإصداره بعد أن كان غير ذلك يوم إصداره[2].

وتجدر الإشارة هنا إلى موقف الفقه الذي انتقد موقف المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن، التي أجازت فيه تصحيح القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص سواء بالتصديق عليه من سلطة الاختصاص، أو بصدور تعديل تشريعي يمنح السلطة التي أصدرت القرار رغم عدم اختصاصها في السابق حق إصداره، و ذلك لعدة أسباب لعل من أهمها:

1) أن ذلك يخالف ما استقرت عليه ذات المحكمة من أن الأصل في بحث مدى مشروعية القرار يكون بالرجوع إلى تاريخ صدوره، بصرف النظر عن الظروف الواقعية و القانونية اللاحقة.

2) أن قواعد الاختصاص متعلقة بالنظام العام مما يوجب عدم الخروج عليها و مخالفتها.

---

[1]– علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009، ص 307، 308.

[2]– عبد العزيز المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 84 .

3) أن الاعتبارات العملية مهما كانت أهميتها لا يجوز تغليبها على حماية مبدأ المشروعية الذي يجب لن يظل دائما فوق جميع الاعتبارات العملية.

4) مخالفة القضاء أحد المبادئ القانونية العامة، و هو مبدأ عدم رجعية القوانين و القرارات الإدارية، إذ أن القرار الذي يتم تصحيحه في وقت لاحق، يجب أن ينفذ منذ صدوره صحيحا، و ليس من وقت صدوره أول مرة حتى لا يضار ذو الشأن بنفاذه في حقه، في الفترة الممتدة مابين صدوره معيبا حتى أن يتم تصحيحه.

5) كما أنه ليس من المستبعد إذا ما ألغي القرار فعلا أن يقوم المختص أو من صار مختصا به من إصداره مرة أخرى، إذا ما تواجد في نفس الظروف التي دفعت إلى إصدار القرار المعيب و ما تلاها في ظروف لاحقة.

خلاصة لذلك فإن الرأي الراجح ينتهي إلى عدم الموافقة على هذا المسلك لإجازته تصحيح القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص، سواء بالتصديق عليه من سلطة الاختصاص، أو بصدور تعديل تشريعي يمنح السلطة التي أصدرت القرار رغم عدم اختصاصها في السابق اختصاصا بإصداره، و ذلك تغليبا لمبدأ المشروعية على أية اعتبارات علمية[1].

ثالثا: جواز المطالبة بالتعويض:

من المقرر أن عيب عدم الاختصاص لا يصلح أساسا للتعويض إلا إذا كان العيب جوهريا مؤثرا في موضوع القرار و من المبادئ المستقرة في هذا الشأن ما جاء في أحكام المحكمة الإدارية المصرية العليا، و التي نصت على أن« عيب عدم الاختصاص أو الشكل يصلح لإلغاء القرار المطعون فيه ولكنه لا يصلح أساسا للتعويض إلا إذا كان مؤثرا في موضوع القرار».

وكذا نصت على أن عيب عدم الاختصاص أو الشكل الذي قد يشوب القرار سيؤدي إلى إلغائه، لا يصلح بالضرورة أساسا للتعويض، ما لم يكن العيب مؤثرا في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليما في مضمونه محمولا على أسبابه المبررة ، رغم مخالفة قاعدة الاختصاص أو

[1]– علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 308، 309.

الشكل فإنه لا يكون ثمة محل لمسائلة الجهة التي أصدرت هذا القرار عنه، و القضاء عليها بالتعويض لأن القرار كان سيصدر على أي حال بذات المضمون لو أن تلك القاعدة قد روعيت[1].

المطلب الثاني :أنواع عيب عدم الاختصاص وأهميته

يمكن القول أن عيب عدم الاختصاص هو حالة حالات عدم مشروعية القرارات الإدارية، مما يؤدي إلى جعل هذا الركن غير مشروع وبالتالي هذا من أسباب الحكم بالإلغاء.

سنتطرق في هذا المطلب إلى أنواع عيب عدم الاختصاص المتمثلة في عدم الاختصاص السلبي و الإيجابي في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني سنتطرق إلى أهمية عيب عدم الاختصاص، وفيما تكمن هذه الأهمية؟

الفرع الأول : أنواع عيب عدم الاختصاص

يتحقق عيب عدم الاختصاص عند صدور قرار إداري لا يندرج ضمن صلاحيات السلطة الإدارية مما يجعل القرار الإداري عرضة إلى الإلغاء القضائي لصدوره من سلطة غير مختصة، حيث يمكن أن تصدر جهة إدارية قرار هو من سلطة إدارية أخرى وهذا ما يعرف بعيب عدم الاختصاص الإيجابي، وقد يكون امتناع جهة إدارية عن إصدار قرار يكون من اختصاصها وهذا ما يعرف بعيب عدم الاختصاص السلبي.

أولا: عيب عدم الاختصاص الإيجابي:

يتحقق عيب عدم الاختصاص الإيجابي عندما تتخذ السلطة الإدارية قراراً إداريا لا تملك قانوناً صلاحية اتخاذه، كما نجده عندما تصدر جهة إدارية معينة قرار هو من اختصاص جهة

[1]– حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر،2001، ص 454.

إدارية أخرى، وهو الأكثر شيوعاً، ويكون القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص الإيجابي معرضا للإلغاء والفرد له الحق في الدفع بهذا العيب.

حيث يتمثل عيب عدم الاختصاص الإيجابي في قيام أحد الموظفين بإصدار قرار جعله القانون من اختصاص موظف أخر[1].

ثانيا: عيب عدم الاختصاص السلبي:

عدم الاختصاص السلبي يقع في حالة رفض سلطة ما اتخاذ قرار إداري اعتقادا منها أنه لا يدخل في اختصاصها، في حين أنها تكون مختصة به في حقيقة الأمر.

حيث أن عيب عدم الاختصاص السلبي أقل شيوعاً في العمل الإداري، ينجم عن تفسير الخطأ أنها غير مختصة باتخاذ القرار، وعليه فإن عيب عدم الاختصاص يشمل عدم المشروعية التي تلحق مصدر القرار الإداري، وتلك التي تشوب مضمونه، ولقد أشارت على هذا النوع من عدم الاختصاص المادة 10 من قانون مجلس الدولة المصري، التي ذهبت إلى أنه «يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للقوانين و اللوائح».

وينتج عدم الاختصاص السلبي نفس أثر عدم الاختصاص الإيجابي، وذلك من جعل القرار معيب بعيب عدم الاختصاص وقابلا للإلغاء وبصفة عامة إذ عدم الاختصاص السلبي هو تجاهل الموظف اختصاصه فيعتقد أنه غير مختص ويمتنع عن إصدار القرار بالرغم من أنه من نطاق اختصاصه. وقد تجلى ذلك في عدة فروض عملية: كأن يتصور الموظف أن لا يحق له في تعديل القرار الصادر من أحد مرؤوسيه أو أن يتصور أن القانون حرمه من حيث الحالات المعروضة أمامه، أو يتصور بأنه مقيد تقره لجنة معينة من أن رأي هذه اللجنة استشاري بالنسبة له.

[1]– عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، بيروت لبنان، 1986، ص 185.

في كل هذه الفروض نرى أن الموظف يمتنع عن التصرف اعتقادا منه بأنه غير مختص مع أنه في الحقيقة غير ذلك، وفي هذه الحالات يكون القرار مشوب بعيب عدم الاختصاص السلبي[1].

الفرع الثاني: أهمية عيب عدم الاختصاص

من العرض السابق لمفهوم ركن الاختصاص في القرار الإداري اتضح لنا أنه من أهم أركان القرار الإداري، بل أنه أول هذه الأركان، فلن تتحقق الإدارة من تحقيق مهامها ومسؤوليتها إلا إذا باشر أصحاب الاختصاص الوظيفي الاختصاصات المنوطة بهم[2].

حيث أن الإدارة العامة المعاصرة تقوم على مبدأ توزيع الاختصاص بين مختلف هيئات وأشخاص العاملين بها بهدف تحسين الأداء الإداري وتحديد المسؤوليات ، حيث يستند إصدار أي قرار إداري على شخص أو موظف معين، وعيب دم الاختصاص هو بلا شك أكثر العيوب الجدية التي يمكن أن تعيب القرار الإداري[3]، وتظهر أهمية عيب عدم الاختصاص من ناحيتين، قانونية و علمية.

أولا: من الناحية القانونية:

تعتبر فكرة عيب عدم الاختصاص حجر الزوايا التي يقوم عليها القانون العام، وأن عدم الاختصاص كان أول أسباب الإلغاء التي أجازها مجلس الدولة الفرنسي[4]. إضافة إلى أنه يشمل بقية العيوب الأخرى التي تعيب القرارات الإدارية وذلك على أسباب، عندما يستند اختصاص ما إلى هيئة معنية فمعنى ذلك أنه يجب عليها أن تمارية في الشكل المقرر لها وبصدد عمل معين، مع الالتزام بالسبب الذي يجيزه القانون، وذلك من أجل تحقيق الغاية التي يقررها، وعند

[1]– بوعلام أسماء فتيحة، المرجع السابق، ص 64، 65 .

[2]– علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 302 .

[3]– أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1982، ص 180.

[4]– عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق ، ص 184.

مخالفة أي جانب من هذه الجوانب التي حددها القانون، فإن جلك يعتبر مخالفا لقواعد الاختصاص.

وعليه فإن عيب عدم الاختصاص يؤدي بالقرار الإداري للإلغاء، فإذا كان القرار الإداري من اختصاص موظف آخر من نفس الجهة الإدارية، فلا يكون القرار منعدما وإنما يكون قابلا للإلغاء فحسب ولا يجوز بذلك الرجوع فيه أو الطعن فيه بالإلغاء إلا خلال مدة معينة.

ثانيا: من الناحية العلمية:

يعتبر عيب عدم الاختصاص من النظام العام، ويترتب على ذلك أن القاضي يملك سلطة التعرض له من تلقاء نفسه دون أن يثيره الخصوم، كما لا يجوز للإدارة الاتفاق من الأفراد على مخالفته، لأنها لم توضع لصالح الإدارة وحدها بل من أجل المصلحة العامة، كما أن العيب الذي يلحق القرارات الإدارية بعدم الاختصاص يجعلها قرارات باطلة لا يمكن تصحيحها بإجراء لاحق من حق السلطة المختصة.

وتظهر الأهمية من الناحية العلمية أننا نجد سبب عيب عدم الاختصاص كثرت من دعاوى الإلغاء أمام القاضي الإداري مما أثقل كاهله وضاعفت من صعوبة مهمته لأن هذا العيب متعلق بالنظام العام كما سبق ذكره، كما أن القرار المعيب بعيب الاختصاص لا يصبح مشروعاً حتى لو أقرته السلطة المختصة بعد صدوره[1].

يضاف إلى ذلك أن لقواعد الاختصاص أهمية بالغة في تحديد المسؤوليات إذا ما وقع خطأ إداري يستوجب المسائلة ولولاها لشاعت المسؤولية وإستعصب على التحديد مما يؤدي إلى وقوع المزيد من الأخطاء التي تؤثر سلبا على الأداء الوظيفي بصفة عامة[2].

[1]– بوعلام أسماء فتيحة، المرجع السابق، ص 61،62.

[2]– علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 303 .

المبحث الثاني: صور عيب عدم الاختصاص

تتنوع صور عيب عدم الاختصاص بتنوع صور ومظاهر وعناصر الاختصاص ذاته، فقد يكون العيب أحيانا جسيما مفرطا في الجسامة، وقد يكون بسيطا عاديا، ولما كانت النتائج التي تترتب على كل من الحالتين مختلفة، فإننا نتخذ التقسيم الكلاسيكي أساسا لدراسة عيب عدم الاختصاص، وذلك في مطلبين:

نتطرق في المطلب الأول إلى عيب عدم الاختصاص الجسيم، وفي المطلب الثاني إلى عيب عدم الاختصاص البسيط.

المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص الجسيم

يعبر عنه باغتصاب السلطة أو الوظائف، وهو أشد العيوب جسامة حيث لا يؤدي فقط إلى اعتبار القرار باطلا وإنما منعدما بحيث لا يتحصن ضد دعوى الإلغاء بمرور ميعاد الطعن[1].

فقد اختلف الفقه القانون العام في فرنسا ومصر اختلافا كبيراً بشأن تحديد حالات اغتصاب السلطة إلا أن هناك حد أدنى من الاتفاق بينهم، حيث يصبح عيب عدم الاختصاص من قبل اغتصاب السلطة إذا ما كان القرار الإداري صادر عن فرد عادي ليست له أي صفة عامة أو من سلطة إدارية في موضوع من اختصاص إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية، ويلحق بهاتين الحالتين حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بهما.

ولقد سلم الفقه الفرنسي في مجموعه بفكرة الانعدام، ورتب عليها نتائجها ، أما مجلس الدولة الفرنسي فقد ظل تضاؤه حتى تاريخ حذيت بحوطه الشك. مما سمح لبعض الفقهاء بالقول بأن مجلس الدولة الفرنسي لا يعرف فكرة الانعدام، لكن مجلس الدولة الفرنسي قد حسم الموقف في

[1]– بهياني مراد، القرار الإداري ورقابة القاضي عليه، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، تخصص إدارة والمالية، جامعة أكلي محند اولحاج، كلية الحقوق والعلوم السياسية، البويرة الجزائر، 2017/2016 ، ص 66.

أحكامه الحذيثة وأقر فكرة الانعدام صراحة ورتب عليها نتائج هامة من أحكامه الحيثة في هذا الصدد حكمه الصادر في 18-12-1953 في قضية welter

وكذا حكمه الصادر في 22-01-1954 في قضية pacha .

أما مجلس الدولة الفرنسي فإنه قد اعتبر القرارات المشوبة بعيب اغتصاب السلطة معدومة من تاريخ متقدم، ومن أوائل أحكامه في هذا الخصوص حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 16-12 1953[1] .

الفرع الأول: صدور القرار الإداري من فرد عادي لا يحوز صفة الموظف

في هذه الحالة يفترض أن شخصا عاديا منقطع الصلة بالإدارة، يعطي لنفسه حق الاختصاص بإصدار قرارات إدارية، مع أنه لا يتمتع بأية صفة إدارية تخوله الحق في اتخاذ تصرفات تتصل بالوظيفة الإدارية، و مثل هذا العمل لا يجوز وصفه بأنه قرار إداريا، لافتقاده شرطا هاما يجب توافره في كافة القرارات الإدارية، ألا و هو صدورها عن شخص عام، و لعل الوصف الأنسب لما صدر عن هذا الشخص، أنه عمل مادي معدوم لا يكتسب حقا و لا تلحقه حصانة[2].

وقد أكدت على ذلك المحكمة الإدارية العليا بمصر، حين ذهبت إلى: «أن صدور القرار من فرد عادي يشوبه بمخالفة جسيمة ينحدر به إلى الانعدام»، ويلحق بذلك القرار الصادر عن موظف لا يملك حق إصدار القرارات الإدارية أصلا، أو من موظف كانت صفته كذل، ثم زالت عنه لسبب من الأسباب كالفصل من الخدمة، الإحالة على التقاعد، إلا ما تم استثناؤه، والمقصود بذلك الموظف الفعلي[3].

---

[1]- سليمان محمد طماوي، المرجع السابق، ص 737 ، 738.

[2]- علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص 744.

[3]- عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2006، ص207.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن الموظف الفعلي هو ذلك الشخص الذي صدرا قراراً معيبا بتعيينه، أو كان قرار تعيينه باطلاً، أو أنه لم يصدر أصلا قراراً بتعيينه على الإطلاق.[1]

ومع ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي كان قد ابتدع من مدة نظرية الموظف الفعليfonctionnaire de fait وهو «الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلا أو الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلا مع الاعتماد والأخذ بالقرار والتصرف الصادر عنه واعتباره سليما وقانونيا ومنتجاً لآثاره». على الرغم من إمكانية متابعته شخصياً[2]. وقد وضح الدكتور سليمان محمد طماوي عند صدور هذا النوع من القرار من فرد عادي على أن يقحم شخص عادي ليس موظفاً نفسه في الاختصاصات الإدارية، فيكون عمله منبت الصلة بالأعمال الإدارية، ولا أثر له ومع ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي في الوقت الحاضر يقبل دعوى الإلغاء الموجهة إلى هذه الأعمال ليزيل شبهة قيام القرار الإداري لأنه وجد أن هذا السبيل أنجع في حماية الأفراد، فيقرر أن العمل المطعون فيه باطل ولا أثر له زهي الصيغة المرادفة للانعدام في قضائه nul et nul effet.

ومع هذا فيجب أن لا يغيب عن الأذهان في هذا المجال أحكام نظرية الموظفين الواقعيين أو الفعليين، والتي أدت إلى التسليم بصحة بعض الأعمال الصادرة من أفراد عاديين كما لو كانوا موظفين عموميين بناء على ضرورات العملية، وقاعدة استمرار سير المرافق العامة.[3]

الفرع الثاني: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية

إن الدستور الجزائري لسنة 2016 وزع اختصاصات السلطة حيث أعطى للسلطة التشريعية الحق والولاية العامة في سن القوانين سواء العادية منها أو العضوية، وذلك بموجب المادتين

[1]– علي عبد الفتاح محمد ، المرجع السابق ، ص 312 .

[2]– محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 164، 165 .

[3]– سليمان محمد طماوي ، المرجع السابق ، ص 739، 740 .

140و 141 منه[1].

ومنح السلطة التنفيذية سلطة تنفيذ هذه القوانين عن طريق التنظيم الصادر عن الوزير الأول كما منح الدستور السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وذلك في غير المسائل المحددة للقانون ، ومن ثم فلا يجوز للسلطة التنفيذية الاعتداء على اختصاصات السلطة التشريعية كأن تمنح لنفسها حق سن القوانين ، وإلا أعتبر ذلك اغتصابا منها للسلطة وبالتالي فإن القرارات التي تصدر عنها في هذا المجال هي قرارات منعدمة وليست لها قيمة قانونية[2].

عملا بمبدأ الفصل بين السلطات فإن يجب على السلطة احترام اختصاصات السلطات الأخرى وأي تجاوز على اختصاصات سلطة أخرى يؤدي لعدم مشروعية العمل القانوني، ونظراً لجسامة المخالفة في مثل هذه الحالة، فإن اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية وإصدار قرارات إدارية في أمور مجالها القانون الذي هو من اختصاص السلطة التشريعية يؤدي إلى انعدام القرارات الإدارية في مثل هذه الحالات كأن تقوم الإدارة المحلية الممثلة في رئيس البلدية أو الوالي بإصدار قرارات إدارية تمس أحد المجالات الواردة في المادتين الذي سبق ذكرهم، والمخولة أصلا لاختصاص البرلمان من أجل التشريع فيها[3]. والجدير بالذكر أن القضاء الجزائري قد فصل في هذا سياق وذلك من خلال تتبع المراحل التي مر بها النظام السياسي الجزائري وخاصة مرحلة التعددية وما يليها التي تعتبر مرحلة من أهم مراحل التي عرفتها الجزائر، وهذا لحجم التحولات الدستورية من جهة والانعكاسات الكبيرة على كل المستويات، وخاصة في طبيعة وطرق تسيير النظام السياسي من خلا تبني مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية التي جاء بها الدستور 1989، فتكريس مبدأ الفصل بين السلطات أعطى الاستقلالية لسلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية، القضائية، في ممارسة

[1]– دستور 1996 الصادر ب 1996/12/08 المعدل بموجب القانون رقم 16–01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437الموافق ل 2016، المتضمن التعديل الدستوري.

[2]– علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 315.

[3]– محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 165.

الاختصاصات المخولة لها بموجب الدستور الذي منع أي سلطة من الاعتداء على اختصاصات السلطات الأخرى، غير أن هذا من الناحية النظرية فقط، فالواقع يظهر عكس ذلك خاصة فيما يتعلق بالسلطتين التشريعية والتنفيذية والعلاقة بينهما، فرغم الصلاحيات الكثيرة التي حملتها هذه الفترة خاصة للسلطة التشريعية أين منحها الدستور عدة سلطات من بينها سلطة التشريع و الرقابة، إلا أن تأثير السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية يعتبر قمة هرم هذه السلطة واضح أين يؤثر ولا يتأثر، فقد أصبح للرئيس وسائل تأثير كبيرة على المجلس من خلال حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها، من خلال طلب قراءة ثانية أو إحالتها على المجلس الدستوري، يضاف إلى ذلك إصدار القوانين وحق دعوة البرلمان للانعقاد لدورات طارئة وكذا حق حل المجلس طبقا لنص المادة 120 من الدستور، فرغم أن السلطة التشريعية كانت محل تركيز من المشرع الذي أعطاها الكثير من الصلاحيات في المجالات التشريعية والمالية والرقابية، إلا أن حدود هذا المركز والموقع يقف عند حدود صلاحيات رئيس الجمهورية هرم السلطة التنفيذية، الذي أُعطي مركزاً قانونياً متميزاً جعله مركز الثقل الرئيسي في النظام السياسي الجزائري الأمر الذي أدى أن تتميز علاقته بالسلطة التشريعية بتأثير الأحادية ذو اتجاه واحد[1].

وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني بالضرورة الفصل التام بين السلطات وأن تكون كل سلطة بمعزل عن الأخرى إنما هو نوع من التعاون والتداخل الذي يقف عند حدود الدستور الذي منح السلطة التشريعية الولاية العامة في التشريع وسن القوانين رغم التدخل الذي يكون من طرف السلطة التنفيذية والذي يقف عند الحدود التي يسمح بها القانون، فالدستور منح السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية[2].

[1]– عمر فرحاتي، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الجزائر بين فترتين الأحادية والثنائية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، بسكرة الجزائر، ص 56– 60.

[2]– محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 53.

الفرع الثالث: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية

طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي لا يسمح لسلطة ما من ممارسة اختصاصات سلطة أخرى، فإنه يمنع على السلطة التنفيذية أن تتدخل في اختصاصات السلطة القضائية، بأن تصدر قرارات إدارية تدخل ضمن اختصاصات هذه الأخيرة، فإن حدث ذلك اعتبر قرارها مشوبا باغتصاب السلطة، لأن السلطة الإدارية غير مؤهلة أصلا للإطلاع بدور السلطة القضائية، مادام أن مهمة هذه الأخيرة هي الفصل في النزاعات المعروضة أمامها، و ذلك بتطبيق القانون[1].

والملاحظ في الجزائر، أن أعلى حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم، و المتمثلة في اغتصاب السلطة، تتعلق باعتداء السلطة الإدارية على اختصاصات السلطة القضائية، فالإدارة غالبا ما تقوم بعمل من صميم اختصاص القاضي العادي أو القاضي الإداري، مع العلم أن القضاء الجزائري لا يذكر عيب عدم الاختصاص بدقة إلا نادراً، بل يشير فقط إلى وجود تجاوز للسلطة، أضف إلى ذلك أن القضاء الجزائري لا يأخذ بنظرية الانعدام إلا نادراً، ولا يصرح بها في منطوق القرار القضائي يل يكتفي بعبارة الإبطال[2].

وتطبيقاً لذلك فقد جاء في قرار مجلس الدولة المؤرخ في 08 مارس 1999 في قضية والي ولاية تلمسان ضد يوبي الطاهر، حيث قضى مجلس الدولة بتأكيد قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء تلمسان الذي قضى فيه بإبطال قرار الوالي الملغي لاستفادة المستأنف ضده من قطعة أرض فلاحية، وقد تسبب مجلس الدولة قراره كما يلي: «حيث أن النزاع يتعلق بطلب إبطال قرار والي ولاية تلمسان، الصادر بتاريخ 20 جانفي 1993، والمتضمن إلغاء قرار استفادة المستأنف عليه المدعى أصلاً من قطعة الأرض الفلاحية، الصادر في 25 أكتوبر 1972، وجاء هذا الإجراء على أساس أن المستفيد السالف الذكر كان سلوكه مشيناً أثناء الثورة

[1]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 70.

[2]– لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية « وسائل المشروعية »، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 98، 99 .

التحريرية، وكانت تصرفاته ضد بلاده. حيث أن المستأنف لم يقدم أمام قضاء الدرجة الأولى ولا أمام مجلس الدولة ما يبرر تصرفه موضوع هذه الدعوى، وبالتالي فإن تصرفه جاء متجاوزاً فيه السلطة، مخالفا لأحكام المادتين 3 و 4 من المرسوم التنفيذي 51/89 والمادة 8 من المرسوم 51/90، وكلاهما ينص على أن حل أية مستثمرة أو إقصاء أي عضو فيها أو سحب حق استفادة يجب أن يكون عن طريق القضاء ... »[1].

وبمعنى أدق كأن تقوم الإدارة المحلية أو المؤسسات العامة بالتدخل في اختصاص القضاء بحل نزاع بين أفراد ، أو يقوم المجلس التأديبي بالحكم على الموظف بغرامة[2].

الفرع الرابع: اعتداء الإدارة على اختصاصات سلطة إدارية لا تمت لها بصلة

وفي هذه الحالة تعتدي الإدارة على اختصاصات سلطة إدارية لا تمت لها بأية صلة، أي أن الإدارة تغتصب سلطة التقرير، ومرجع العيب في هذه الحالة هو عدم احترام قواعد الاختصاص المقررة في نطاق الوظيفة الإدارية ، وهو عيب يؤدي في الحالات العادية إلى عدم الاختصاص البسيط، إلا أنه في هذه الحالة يعد العيب من قبيل اغتصاب السلطة نظراً لجسامة العيب، و مثال ذلك أن يصدر وزير المالية قرارا بتعيين موظف في وزارة التربية والتعليم[3].

أو أن يصدر أحد الكتبة الذين لا يملكون سلطة إصدار القرارات الإدارية إطلاقاً قرار إداري، أو أن تتولى لجنة من لجان مجلس منتخب إصدار قرار لا يملكه إلا المجلس بأجمعه.

تلك هي الحالات التي يرجع فيها الفقه وصف عيب عدم الاختصاص باغتصاب السلطة في نطاق الوظيفة الإدارية، ولكننا باستعراض قضاء مجلس الدولة المصري، وجدناه يميل إلى

---

[1]– قرار مجلس الدولة، القرار رقم 6460 بتاريخ 2002/09/23، مجلة مجلس الدولة العدد 03 ، 2002 ، ص 89.

[2]– محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 165 .

[3]– حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص 633 .

التوسع في فطرة اغتصاب السلطة في نطاق الوظيفة الإدارية، ويكفي في هذا الصدد استعراض الأمثلة الآتية:[1]

أولا: اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه:

ذهبت محكمة القضاء الإداري بمصر في أحكامها القديمة إلى اعتبار اعتداء المرؤوس على اختصاصات يختص بها رئيسه بمثابة اغتصابا للسلطة مما يعدم تلك القرارات[2].

ويلحق هذا النوع من العيوب الانعدام ويسوغ سحبه في أي وقت دون التزام بالمدة المشار إليها[3].

حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر 1955/07/19 فيما يخص اختصاصات مجلس إدارة السكك الحديدية حيث جعلت نقل موظفي المصلحة لغاية الدرجة الثانية من اختصاص المدير العام وحده، فإذا كان قرار نقل المدعى قد صدر من السكرتير العام للمصلحة، فإنه يكون صادرا من موظف غير مختص وهو بهذه المثابة مشوب بعيب اغتصاب السلطة، مما يجعله معدوما ولا أثر له.

ثانيا: اعتداء هيئة تأديبية على اختصاص هيئة تأديبية أخرى:

اعتبرت المحكمة الإدارية أن قيام هيئة تأديبية بالاعتداء على هيئة تأديبية أخرى بسبب الاعتبار الإداري الصادر من الهيئة المعتدية معدوماً.

حيث قضت محكمة القضاء الإداري بهذه الحالة وأيدتها المحكمة الإدارية العليا، ومن ذلك حكمها الصادر في 1956/01/14 والذي يقول «ومن حيث أنه يبين مما تقدم أن مجلس التأديب المطعون في قراره قد انتزع ولاية جماعة كبار العلماء في محاكمة عالم من علماء

[1]– سليمان محمد طماوي، المرجع السابق، ص 744.

[2]– علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 316.

[3]– حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص640.

الأزهر، لفعل نسب إليه هو في حقيقته وجوهره مما تملك هذه الجماعة وحدها ولاية الحكم فيه، وهذا العيب الذي اعتور القرار لا يجعله مشوباً بمجرد عيب عادي من عيوب عدم الاختصاص مما يجعله قابلا للإلغاء مع اعتباره قائماً قانوناً إلى أن يقضى بإلغائه، بل هو عيب ينهض إلى حد اغتصاب السلطة الذي ينزل بالقرار إلى جعله بمجرد فعل مادي عديم الأثر قانوناً»[1].

ثالثاً: اغتصاب السلطة نتيجة التفويض الباطل:

جاء ذلك في حكم المجلس الصادر في 1954/01/05 وقد جاء فيه أن المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 1931 أعطى اختصاصات معنية لمدير عام مصلحة السكة الحديدية بالنسبة لطائفة من موظفيها، ولا يجوز قانوناً التفويض في هذا الاختصاص بل يتعين أن يباشر الاختصاص من عينه القانون بالذات ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه الصادر من السكرتير مصلحة السكة الحديدية بفضل المدعى ينطوي على نوع من اغتصاب السلطة فهو قرار معدوم ولا أثر له[2].

المطلب الثاني: عيب عدم الاختصاص البسيط

تقوم السلطة التنفيذية بمباشرة اختصاصاتها عن طريق توزيعها على الهيئات و الإدارات المختلفة التابعة لها، فإذا ما وقع تجاوز من هيئة أو إدارة، أو موظف لهذه الحدود المقررة بالقوانين و اللوائح، فإن القرارات الصادرة في هذه الحالة، تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص البسيط[3]. ويقصد بهذا العيب المخالفة البسيطة لقواعد توزيع الاختصاص داخل السلطة حيث يعتبر عيب عدم الاختصاص البسيط الأكثر شيوعاً لعيب الاختصاص بحيث يقع داخل السلطة التنفيذية نفسها وبين إدارتها وهيئتها وموظفيها[4].

---

[1]– سليمان محمد طماوي، المرجع السابق، ص 746 745 .

[2]– عبد الغني بسيوني عيد الله، المرجع السابق، ص 195 .

[3]– علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 319 .

[4]– محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 166.

ولعيب عدم الاختصاص البسيط أربع صور، فقد يكون شخصياً أو موضوعياً، مكانياً، زمانياً.

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص الشخصي

يقصد بعيب عدم الاختصاص الشخصي أن يتم إتخاذ القرار الإداري من جهة إدارية أو موظف غير مخول و مؤهل لذلك، ويقصد أيضا بعيب العنصر الشخصي انتحال السلطة أو الوظيفة، وهي الحالات التي يتخذ فيها قرار، سواء من شخص أجنبي عن سلم الأعوان الإداريين، أو من سلطة إدارية ممارسة للسلطة مخالفة للقواعد القانونية[1].

ومن ثم فإن الشخص الطبيعي لا يمكن أن يعبر عن إرادة الدولة، ومن ثم تكون قراراته من الناحية القانونية لا أثر لها أو معدومة، وعليه يجب أن يصدر القرار الإداري من العضو الإداري أو الجهة الإدارية التي حددها القانون، والوجود القانوني للعضو الإداري يرجع إلى وجود قرار صحيح بتعيينه إن كان فرداً أو بالقرار الصادر بتشكيله إن كان هيئة أو لجنة أو مجلساً وفي حالة عدم وجود قرار صحيح بالتعيين وممارسة الاختصاص، وبالتالي تتوقف شرعية القرارات الإدارية الصادرة عن رجل الإدارة أو هيئة إدارية على شرعية قرار التعيين أو قرار التشكيل.

ويكرس مفهوم عنصر الاختصاص الشخصي حيث أنه عندما يعهد القانون إلى عضو إداري باختصاص معين فإن هذا الاختصاص شخصي بالنسبة لهذا العضو دون غير سواء كان فرداً أم هيئة وهذا يعني وجوب أن يمارسه هو دون غيره، إلا إذا وجد نص يجيز التفويض أو الحلول[2].

[1]– خالد قمبوعة، القرار الإداري ونظامه القانوني، مذكرة تخرج لنيل إجازة المعهد الوطني للقضاء، الدفعة الثانية عشر، الجزائر، ص51.

[2]– محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 2016، ص 207، 208 .

وفي هذا السياق فإن قضاء مجلس الدولة يستلزم مراعاة عنصر الاختصاص الشخصي وإلا كان القرار باطلا، وهذا إما جاء في قراره عن الملف رقم 4911 بتاريخ 2002/07/15 قضية ش/ع رئيس مجلس الشعبي البلدي لبلدية المحمدية، حيث يتبين من المستندات المرفقة بالملف أن الغرض الاستفادة من القطعة الأرضية ببلدية المحمدية تبلغ مساحتها 810 متراً مربع، بموجب مقرر إداري صادر عن رئيس المندوبية التنفيذية لهذه البلدية بتاريخ 1997/08/03 إلا أن مجلس الدولة وبالنظر للمادة 73 من القانون رقم 25/90 المتضمن التوجيه العقاري والمادة 03 من المرسوم رقم 90/405 المحدد لقواعد إحداث وكالات محلية لتسيير و التنظيم العقاريين الحضريين، اعتبر أن هذا القرار يعتبر باطلاً وعديم الأثر لصدوره من شخص ليس له الصفة للقيام بمثل هذه التصرفات[1].

الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص الموضوعي

وهو الحالة الأكثر شيوعاً لعيب عدم الاختصاص البسيط، والمقصود به «أن يصدر القرار من لا يملك سلطة إصداره في مسألة معينة تدخل في اختصاص هيئة أو عضو آخر»[2].

أو يمكن تعريفه على أن «يظهر عيب عدم الاختصاص الموضوعي حينما تقوم هيئة أو موظف بإصدار قرار لا يدخل ضمن الموضوعات والصلاحيات المخولة له»[3].

حيث يقع هذا الاعتداء الموضوعي من سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى مساوية لها، أو من سلطة إدارية أدنى على اختصاص سلطة إدارية أعلى منها، أو من سلطة إدارية رئاسية على اختصاص سلطة إدارية تابعة لها، أو من سلطة مركزية على اختصاص مقرر لسلطة لامركزية[4].

---

[1]– قرار مجلس الدولة، ملف رقم 4911 قضية ش/ع مجلس شعبي البلدي، بلدية المحمدية بتاريخ 2002/07/15 .

[2]– عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2006، ص288.

[3]– محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق ، ص166 .

[4]– سليمان محمد طماوي، المرجع السابق ، ص750.

و يتحقق عيب عدم الاختصاص الموضوعي من الناحية العملية بصور متعددة و متنوعة تتمثل في اعتداء المرؤوس على سلطات الرئيس أو اعتداء الرئيس على اختصاصات المرؤوس، اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية موازية، اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة غير مركزية يمكننا إجمالها فيما يلي:

أولا: اعتداء المرؤوس على سلطات الرئيس

تتمثل هذه الحالة في إصدار السلطة الإدارية الدنيا قرارا إداريا في موضوع يندرج ضمن اختصاص سلطة إدارية أعلى منها في الهرم الإداري، كأن يصدر مثلا مدير لإحدى المصالح و المديريات الموجودة بالولايات (مدير الفلاحة)، قرار يدخل في صلاحيات الوزير، أو يصدر رئيس الدائرة قراراً من اختصاص الوالي، إلا في حالة التفويض[1].

وفي هذا الصدد نشير إلى القرار الصادر عن مجلس الدولة ،ملف رقم 123088 بتاريخ: 28 /02 /2000، قضية ش .أ / والي ولاية تيزي وزو: عن مشروعية مقرر رئيس دائرة (ب ن) حيث أن المستأنف يعيب على القرار المذكور أعلاه من جهة، أنه صادر عن سلطة إدارية ليس لديها الاختصاص لإلغاء مقرر رئيس البلدية ، ومن جهة أخرى أنه تصرف بدون تفويض بالإمضاء من طرف الوالي ذلك أنه لا يظهر من مهام رئيس الدائرة أن له الاختصاص في إبطال قرار إداري صادر عن رئيس البلدية، كما أنه لا يوجد نص على إمكانية تلقيه تفويضاً بالإمضاء لهذا الغرض من طرف الوالي ولذا يستخلص من القرار الإداري المطعون فيه أنه مشوب بعيب تجاوز صارخ للسلطة[2].

إلا أنه ترد على هذه الحالة استثناءات تجيز تصرفات المرؤوس دون اعتبارها اعتداء على سلطات الرئيس تتمثل في: الإنابة، الحلول، التفويض.

---

[1]– محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص168.

[2]– قرار مجلس الدولة، ملف رقم : 123088 ، قضية ش. أ والي ولاية تيزي وزو، بتاريخ 2000/02/28.

1) الإنابة في الاختصاص:

الإنابة عبارة عن تكليف إداري، تعهد بمقتضاه السلطة الإدارية العليا إلى أحد الموظفين مهمة القيام بأعباء وظيفة معينة، فهي الحالة التي يكلف فيها الموظف العام مؤقتا بأداء مهام موظف أخر نظرا لتغيبه أو انتهاء مهامه، لحين مباشرة الخلف لمهام الوظيفة[1].

كما عرف الأستاذ علي خطار الشنطاوي الإنابة بأنها الشخص الذي يكلف مؤقتاً بالتدخل لمباشرة اختصاص الأصيل، طيلة مدة تغيبه أو في الفترة الواقعة ما بين انتهاء مهامه ومباشرة الخلف المعين لمهام الوظيفة[2].

فالإنابة هي وسيلة لتفادي شغور الوظيفة العامة، فنظام الإنابة يعتبر قاعدة يفرضها السير الحسن للمؤسسات الإدارية العامة، ذلك أنه لا يتصور قيام الأصيل في كل الوضعيات والحالات بالمهام المنوطة به، إذ قد يعترضه سفر أو مرض أو أي عارض أخر يحول دون استمراره في أداء مهامه، الأمر الذي يقضي إنابة الغير لضمان استمرارية أداء العمل بما يعود بالنفع على الجمهور.

ويقتضي تحقق الإنابة الإدارية توافر شروط أساسية تتمثل في:

أ) **شغور الوظيفة:** يقصد بشغور الوظيفة معنيان مختلفان، أولهما المعنى الضيق الذي يقصر شغور الوظيفة على حالة الموانع المؤقتة التي تحول دون ممارسة الاختصاص كالمرض أو السفر في مؤتمر خارج الدولة ، وثانيهما المعنى الواسع الذي يشمل الموانع المؤقتة و الدائمة معا، أي أنه ذلك المانع الذي يضع صاحب الاختصاص الأصيل في حالة من الاستحالة لممارسة الاختصاص.

[1]– خالد خليل طاهر، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ،الأردن، 1997، ص 174.

[2]– علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 702.

ب) عدم وجود نص قانوني يقضي بالحلول: إذا تحقق المانع الذي يحول دون مباشرة الاختصاص، فيتعين على السلطة الرئاسية العليا أن تحدد النائب الذي يحل محل صاحب الاختصاص الأصيل، لتأمين أداء مهمات وظيفته لحين زوال المانع المؤقت أو تعيين خلف للموظف، وإذا توقعت النصوص التشريعية شغور الوظيفة وحددت الموظف الحال مسبقا، فيحل هذا الأخير محل صاحب الاختصاص الأصيل المتغيب تلقائيا و بصورة آلية، دون حاجة لصدور قرار بالتكليف[1].

ج) أن تكون الإنابة مؤقتة: تتسم الإنابة بأنها ذات طابع مؤقت، إذ أنها تتمثل في نقل مؤقت للاختصاص من الموظف المختص قانونا إلى غيره، أين يمارس هذا الأخير كل اختصاصات الموظف أو الهيئة المختصة شخصيا (صاحبة الاختصاص الأصلي) طيلة مدة الاستحالة التي تكون محددة ومؤقتة و التي قد تكون بسبب حالة الغياب أو المنع، فالإنابة لا تكون مشروعة إلا إذا كانت مؤقتة ولفترة محددة نسبيا.

د) وجود قاعدة قانونية تسمح باللجوء إلى الإنابة: يتعين لمشروعية اللجوء إلى الإنابة أن تكون هناك قاعدة قانونية تسمح باللجوء إليها لمواجهة حالة شغور الوظيفة، ويمكن أن تكون هذه القاعدة القانونية مكتوبة واردة في الدستور أو القانون أو التنظيم، أو غير مكتوبة ومثال ذلك مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، والذي يعد المبدأ الأساسي والقانوني للإنابة في حالة عدم وجود نص قانوني يشير إليها، ويتعين أيضا في القاعدة القانونية التي تتوقع الإنابة، أن تكون على أقل تقدير من ذات مرتبة القواعد التي أناطت الصلاحية والاختصاص بصاحب الاختصاص المتغيب.

هـ) صدور قرار الإنابة: يتعين صدور قرار خاص لتكليف الموظف النائب، و يتضمن هذا القرار عادة تسمية الموظف النائب، و يحدد بداية الإنابة و نهايتها ومدى الصلاحيات و السلطات التي يمكن للنائب ممارستها طيلة فترة الإنابة، وتتمتع القرارات الصادرة عن الموظف

[1]– كنتاوي عبد الله، المرجع السابق، ص88، 92 .

النائب بذات القيمة القانونية التي تتمتع بها القرارات الصادرة عن صاحب الاختصاص الأصيل، وتنتهي الإنابة بانتهاء مدتها بحكم القانون، أو بصدور قرار جديد من السلطة المختصة بإنهاء الإنابة، و قد تنتهي أيضا و بحكم القانون بزوال السبب الموجب لها، كعودة الأصيل إلى وظيفته أو تعين موظف جديد خلفا للموظف السابق، دون إصدار قرار لإنهاء الإنابة[1].

2) الحلول في الاختصاص:

وهي الحالة التي يوجد فيها الموظف المعوض لعون عمومي أخر الذي يكون غائبا أو حصل له مانع، و قد نظم القانون حالة الحلول تنظيما محكما، فالقانون أو التنظيم هو المحدد لها، و هو المحدد للسلطة المتولاة عندما تقتضي الظروف ذلك[2].

"فلا حلول إلا بقانون"، فإذا لم يوجد النص الصريح الذي يقرره فإن تطبيقه يصبح مستحيلا، إلا أنه يمكن أن ينص على الحلول في الدستور، كما هو الحال في دستور 1996 حيث أورد حالة من حالات الحلول في المادة 3/96 حالة استقالة أو وفاة رئيس الجهورية أو أي مانع أخر يقوم محله رئيس مجلس الأمة[3].

كما تجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أنه يجوز للأصيل ممارسة اختصاصاته بالرغم من وجود الموظف الذي حل محله.

ويختلف الحلول عن التفويض من عدة وجوه، إذ يقع الحلول بقوة القانون عند حدوث مانع يمنع الأصيل من مباشرة اختصاصاته، أما التفويض فإنه رغم إسناده إلى نص قانوني فهو يحدث بحضور المفوض و بإرادته، ومن ناحية أخرى يقع الحلول بالنسبة لجميع اختصاصات الأصيل، بينما يشترط في التفويض أن يكون جزئيا.

---

[1]– كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 92، 94.

[2]– لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص82.

[3]– المادة 03 من دستور 1996.

و أخيرا، إن الحلول ينتهي بعودة الأصيل إلى مقر عمله، أو بتعيين من يحل محله في حالة وفاته أو إحالته إلى التقاعد، في حين ينتهي التفويض بانقضاء مدته، أو بانتهاء المهمة المحددة في التفويض، أو بصدور قرار من المفوض باسترداد اختصاصاته التي قام بتفويضها[1].

3) التفويض في الاختصاص:

يعد التفويض الإداري وسيلة أساسية و مهمة لتوزيع الاختصاص بين مختلف السلطات الإدارية، فهو أداة لتعدد و تنوع مراكز اتخاذ القرارات الإدارية، لذا يعرف التفويض بأنه إجراء إداري يخول بمقتضاه صاحب الاختصاص الأصيل موظفا أخر أو جهة إدارية أخرى صلاحية اتخاذ بعض الأعمال القانونية بدلا منه، و لكن تحت إشرافه و رقابته[2].

وتقتضي مشروعية التفويض من الناحية القانونية، توافر عدة شروط مهمة يترتب تخلفها أو تخلف إحداهما بطلان التفويض وهي:

أ) **وجود نص قانوني صريح يجيز التفويض:** تقتضي مشروعية التفويض أن يكون هناك نص تشريعي صريح يجيزه، و يجب توافر هذا الشرط أيضا بخصوص تفويض التفويض

ب) **أن يكون التفويض جزئيا:** يشترط لمشروعية التفويض أن يكون جزئيا لذا تستخدم النصوص التشريعية التي تجيز التفويض كلمة " بعض" للدلالة على أن التفويض جزئي.

ج) **أن يكون التفويض مؤقتاً:** يتعين أن يحدد صاحب الاختصاص المفوض الفترة الزمنية التي يمكن فيها للمفوض إليه ممارسة الصلاحيات و الاختصاصات المفوضة[3].

يفرق الفقه و القضاء الفرنسي بين نوعين من أنواع التفويض وهما تفويض السلطة أو الاختصاص و تفويض التوقيع.

---

[1]– عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 740.

[2]– خالد قمبوعة، المرجع السابق، ص 52

[3]– علي خطار الشنطاوي، المرجع السابق، ص 690 .

تفويض السلطة أو الاختصاص: هو ذلك الإجراء الذي تقوم فيه إحدى الجهات بتفويض جزء من اختصاصاتها إلى سلطة أخرى على وجه مشروع.

تفويض التوقيع: هو ذلك الإجراء الذي تعهد بمقتضاه إحدى السلطات إلى أحد الموظفين التابعين لها بالتوقيع على بعض القرارات الداخلة في اختصاصها لحسابها و باسمها، و تحت رقابتها و مسؤوليتها.

ثانيا: اعتداء الرئيس على اختصاصات المرؤوس:

إذا كانت القاعدة أن للرئيس الإداري هيمنة تامة على أعمال مرؤوسه وبهذه المثابة يستطيع أن يراقب أعماله بعد صدورها وأن يوجهه على سبيل الالتزام قبل اتخاذ قراراته بل وأن يمارس اختصاصاته إذا اقتضى الصالح العام ذلك فإن هناك حالات معينة[1].

الأصل أن للرئيس أن يباشر أعمال المرؤوس أي أن يحل محله في ممارستها، دون أن يعد ذلك تجاوزا للاختصاص، إلا أن هنالك حالات معينة يخول فيها المرؤوس سلطة اتخاذ قرار معين دون تعقيب من الرئيس، وفي هذه الحالة لا يجوز للرئيس أن يحل نفسه محل المرؤوس في اتخاذ القرار، وإلا صار هذا القرار معيب بعيب عدم الاختصاص، وبناءا على ذلك فإنه إذا أصدر الرئيس الإداري قرارا في المسائل التي جعلها القانون من اختصاص المرؤوس وحده دون تعقيب أو تعديل من جانب رئيسه، فإن قراره يعتبر اعتداءا على اختصاص المرؤوس، ويطبق ذات الحكم على القرار الصادر من الرئيس الإداري بداية في اختصاص المرؤوس، فيكون له حق ممارسة سلطة الرقابة عليه إذ يجب عليه أن ينتظر إلى أن يتخذ المرؤوس القرار ثم يمارس رقابته عليه، أما في الحالات التي يكون فيها اتخاذ القرار مشتركا بين الرئيس والمرؤوس فلا يجوز للرئيس الإنفراد باتخاذ القرار في هذه الموضوعات المشتركة، وإلا أعتبر قرارا معيبا بعيب عدم الاختصاص، فمثلا الوزير ليست له سلطة إعادة إدراج عضو من عمال المرفق في منصب عمله، والذي يكون تحت سلطة عميد كلية الحقوق

[1]– سليمان محمد طماوي، المرجع السابق، ص 752.

دون سواه، كما أنه ليس باستطاعة الوالي الحلول محل مدير المصالح الفلاحية لتحديد سعر بعض المحاصيل الزراعية[1].

كما أنه وفي نفس السياق قضت محكمة القضاء الإداري بمصر، بطلان القرار الصادر من سلطة إدارية أعلى (الرئيس)، متعدية فيه على اختصاص سلطة إدارية أدنى (المرؤوس)[2].

ثالثا: اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية موازية:

صورة العيب هنا أن تتعدى سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى، لا تربطها بها لا صلة تبعية و لا إشراف، و الغالب أن يكون المشرع قد جعل كلا السلطتين المعتدية و المعتدى عليها على قدم المساواة فيما يتعلق بممارسة كل منهما، ومن ثم أطلق الفقهاء على هذه الصورة تسمية (الاعتداء الجانبي على السلطة)[3].

وذلك كأن يقوم أحد الوزراء خطأ بالاعتداء على اختصاص وزير أخر نظرا لعدم دقة تحديد الاختصاصات بين الوزارتين، و مثاله أن ألغت المحكمة الإدارية العليا المصرية القرار الصادر من وزير الحربية بترقية موظف تابع لوزارة أخرى، لأن مثل هذا القرار قد شابه عيب عدم الاختصاص، ومن ثم يكون باطلا لفقدانه أحد مقوماته، و يتعين من أجل ذلك القضاء بإلغائه[4].

وهنا يتبين أنه على الرغم من محاولة النصوص توزيع الاختصاصات بين مختلف الموظفين والهيئات الإدارية، إلا أن ترابط وتشابك العلاقات الإدارية داخل الإدارة العامة قد يؤدي إلى تدخل واعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة إدارية أخرى موازية لها، ولها عدة أمثلة أبرزها: تدخل وزير معين في صلاحيات وزير أخر نظرا لترابط و تشابه قطاعات الوزارات، كأن يصدر وزير التربية قرار يعود أساسا لوزير التكوين المهني، أو وزير التعليم

[1]– كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 157، 158.

[2]– عبد العزيز منعم خليفة، المرجع السابق، ص 53 .

[3]– حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص 646 .

[4]– كنتاوي عبد الله، مرجع سابق، ص 41، 42 .

العالي و البحث العلمي، أو أن يقوم وزير المالية بإصدار قرار يعود أصلا إلى اختصاص وزير التجارة[1].

رابعاً: اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة مركزية أخرى:

تتمتع الهيئات اللامركزية بالاستقلالية القانونية لممارسة اختصاصاتها طبقا لقانونها، و يمثل الاستقلال القانوني للهيئات اللامركزية جوهر الاختلاف بين اللامركزية الإدارية، و عدم التركيز الإداري، الذي يبقى مجرد صورة أو شكل من أشكال المركزية الإدارية.

يعهد النظام اللامركزي الإداري بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة عن المصالح والشؤون المركزية إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها .ومن تم فإن الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق و من التزامات وتحمل للمسؤولية.

يمثل الاستقلال القانوني للهيئات اللامركزية جوهر الاختلاف بين اللامركزية الإدارية Décentralisation وعدم التركيز الإداري Déconcentration الذي يبقى مجرد صورة أو شكل من أشكال المركزية الإدارية Centralisation.فإذا كان عدم التركيز يستند على فكرة التفويض (Délégation) في الاختصاص نظرا لارتباط المفوض (الوزير مثلا)، بالمفوض إليه (ممثله في الإقليم) بعلاقة السلطة الرئاسية (السلمية)، مما ينفي عنه أي مظهر لاستقلاله، فإن اللامركزية الإدارية تختلف من حيث الجوهر و الطبيعة عن ذلك، بنقل وتحويل السلطات والاختصاصات إلى الهيئات و الأجهزة اللامركزية بنص القانون.

[1]– محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 166.

ومن ثم فإنه لا يحق للسلطة المركزية أن تعتدي و تتدخل في أعمال الإدارة المحلية، كأن تتدخل وزارة الداخلية مثلا لممارسة الصلاحيات والاختصاصات الموكلة قانونا للبلدية وفقا للقانون رقم: 08/90 أو الصلاحيات المسندة للولاية بموجب القانون رقم 09/90 [1].

الفرع الثالث: عيب عدم الاختصاص المكاني

المقصود بعدم الاختصاص المكاني «أن يصدر أحد رجال الإدارة قرارا يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية المحددة لممارسة اختصاصه»[2].

ويكون عدم الاختصاص إقليميا عندما يحدد نطاقا جغرافيا للموظف أو الهيئة الإدارية ويمارس العمل خارج هذا النطاق[3].

وقد عرفه الفقيه René CHAPUS على أنه :

« L'incompétence territorial: Elle se concrétise selon deux modalités bien distinctes.

On entend d'abord par incompétence territoriale le fait pour une autorité administrative d'exercer ses fonctions en se trouvant dans un lieu autre que celui ou elle devait siéger.

On doit entendre également par incompétence territoriale le fait pour une autorité administrative de décider relativement à des affaires étrangères à sa circonscription» [4] .

لكن حالات عدم الاختصاص هذا نادرة لأن أعوان الدولة يعرفون عادة الحدود الجغرافية لاختصاصهم، ولكن قد يحدث أن تكون هذه الحدود غير واضحة تماما أو غير معترف

[1] محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 167.

[2] نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص271.

[3] – أحمد هنية، عيوب القرار الإداري، حالات تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، بسكرة، ص50.

[4] – René CHAPUS, op cit , p901.

بها، كأن تقوم لجنة بلدية للتجمع تستوعب في التجمع لبلديتها أراضي موجودة في نطاق البلديات المجاورة، وهي بذلك تخالف قاعدة التحديد الإقليمي للاختصاص[1].

فعدم الاختصاص المكاني هو اعتداء أحد أعضاء السلطة الإدارية على اختصاص عضو أخر في نفس الجهة الإدارية و من نفس الدرجة بمزاولته مقتضيات وظيفته في غير النطاق الإقليمي المخصص له[2].

إذا كان لبعض رجال الإدارة أن يمارسوا اختصاصهم على إقليم دولة (كرئيس الدولة ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم والهيئات العامة ..الخ) كل فيما يدخل في اختصاصه، فإذا المشرع كثيراً ما يحدد النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه حين يمارس اختصاصه، وهو بهذا المعنى لا يجوز للوالي أن يصدر قرارات إدارية في نطاق ولاية أخرى، ولا لرئيس المجلس الشعبي لبلدية أن يتعدى النطاق المحدد لبلديته ، كما أن القضاء يؤكد أن الاختصاص الوظيفي لكل موظف إنما هو منوط بالمكان المعين له، ومن ثم لا يجوز لأي موظف تخطي حدود هذا الاختصاص إلا بتكليف من الجهة القائمة على شؤون المرفق[3].

الفرع الرابع: عيب عدم الاختصاص الزمني

المقصود بعدم الاختصاص الزماني «أن يزاول أحد رجال الإدارة اختصاصه دون مراعاة القيود الزمنية والموضوعة لذلك»[4].

---

[1]– أحمد محيو، المرجع السابق، ص 183 .

[2]– حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص 620 .

[3]– فريجه حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 201، ص 232، 233.

[4]– عبد العزيز المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 57 .

أما الفقيه René CHAPUS على أنه:

L'incompétence temporelle: c'est-à-dire en raison de la date à laquelle l'autorité administrative a pris la décision ou signé le contrat.

Elle peut tenir anir au fait que cette autorité n'était pas encore compétente : par exemple, elle a sans doute été nommée, mais pas encore « installée » dans ses fonctions .

Ou bien au fait qu'elle n'est plus compétente: son mondat électif est venu à expiration, elle a été atteinte par la limite d'âge, ou le délai qui lui était imparti pour accomplir certains actes est venu à son terme[1] .

حيث يظهر هذا الوجه من أوجه عدم الاختصاص الزمني في حالة صدور قرار القرار الإداري في وقت لا تكون ولاية إصداره منعقدة بمصدر القرار المختص أصلا بإصدار القرار[2].

أو كأن يصدر الموظف القرار المعيب قبل توليه المنصب أو بعد خروجه منه أو بعد تقاعده مثلا، فإذا مارس الأعمال التي نقل منها بعد انتهاء الرابطة القانونية بإحالته إلى التقاعد أو لسبب أخر يكون بذلك تجاوز اختصاصه إلى اختصاص خلفه مما يجعل تصرفه معيب بعدم الاختصاص الزمني[3].

حيث يكون القرار الإداري مشوباً بعدم الاختصاص الزمني إما:

لأنه صدر من شخص موظف لم يعد يملك الصفة لقيام بذلك أو أنه صدر خارج المدة التي يقررها القانون.

[1] – René CHAPUS , op. cit , p.903

[2] – حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص 617 .

[3] – أحمد هنية، المرجع السابق، ص 50 .

أولا: بالنسبة للموظف (الشخص):

حتى يرتب أثره القانوني، يجب أن يصدر القرار الإداري من الشخص أو الموظف المختص أثناء أداء مهامه أي من تاريخ تقلد مهامه (التعيين، التنصيب) إلى تاريخ انتهائها (التقاعد، الاستقالة، الفصل) طبقاً للتشريع الساري المفعول.

وتطبيقاً لذلك، فقد ذهب قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى:

- إلغاء القرارات السابقة على تعيين وتنصيب من قام بإصدارها.
- كما قصر مهمة الحكومة المستقيلة على تصريف وإدارة الشؤون الجارية les affaires courantes، حيث يبطل زمنها في اتخاذ قرارات جديدة ، ضماناً لمبدأ استمرارية المرافق العامة.

وفي هذا السياق، جاء القانون البلدي ليقصر اختصاص المجلس المؤقت المقام، في حالة حل مجلس الشعبي البلدي، على الأعمال الجارية.

ثانياً: بالنسبة للمدة:

إذا حدد القانون مدة وفترة معينة للقيام بالتصرف، فإنه يتحتم على الشخص أو الإدارة المختصة موضوعياً أن تقوم به خلالها، وإلا فإنه يتم إلغاؤه نظراً لبطلان زمانه.

فقرار الوالي بشأن إلغاء المداولة المجلس الشعبي البلدي التي يشارك فيها عضو له مصلحة فيها، يجب أن يصدر خلال مدة شهر، طبقاً للمادة 45 من القانون البلدي، وإلا كان باطلاً لعدم الاختصاص الزمني[1].

ومن تطبيقات القضاء الجزائري في هذا المجال: ما قضت به الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا القضية رقم 68240 بتاريخ 1990/07/28. حيث جاء في القرار ما يلي:

[1]– محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، ص 167، 168 .

من المقرر قانوناً أن دراسة ملف كامل لطلب رخصة البناء يتم في أربعة أشهر على الأكثر ابتداءا من تاريخ الطي وتتسلم في الإدارة المعينة الملف المذكور، وتعطي هذه الإدارة لصاحب الطلب وصلاً بذلك، وتمنح رخصة البناء أو تفرض صراحة خلال المهلة المحددة أعلاه.

ومن تم فإن رسالة الوالي المتضمنة الرفض لأسباب غير ثابتة بعد مضي الفترة المحددة قانوناً يعد تجاوزاً للسلطة ومتى كان ذلك أستوجب إبطال مقرر الرفض[1].

وفي قرار لمجلس الدولة، الغرفة الثالثة بتاريخ 2003/02/25 قضية (س) ضد مدير التربية لولاية سطيف الملف رقم 2462:

إذا عدنا إلى مجريات هذه القضية نجدها تنحصر في إصدار قرار تأديبي (العزل) في حق موظفة تتمتع بالعطلة الشرعية ثابتة بوثائق طبية مؤشر عليها من الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية، ففي هذه القضية يمكننا إثارة عدم الاختصاص الزمني في القرار الإداري، فلا يجوز لجهة إدارية في مديرية التربية لولاية سطيف إصدار قرار تأديبي في زمن يتمتع فيه الموظف بالعطلة[2].

الفرع الخامس: التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط

إن التمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط يعد من الأمور الصعبة، وذلك يرجع في الحقيقة إلى سببين، الأول هو عدم وجود معيار واضح وجلي في هذا الشأن، والثاني يتمثل في الاختلاف بين رجال الفقه الإداري، بين ما يعد عيبا بسيطا، وما يعد عيبا جسيما. وإذا كانت بعض العناصر لا خلاف عليها سواء باعتبارها عيوب بسيطة أو جسيمة، فإن هناك أمثلة أخرى تثير الجدل، وعليه هل يعد اعتداء السلطة الأدنى على

[1]– الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، القضية رقم 68240 بتاريخ 1990/07/28 المجلة القضائية، سنة 1990، العدد الأول، ص 153.

[2]– مجلس الدولة القرار رقم 2462، بتاريخ 2003/02/25 ، مجلة مجالس الدولة ، العدد الأول، سنة 2003، ص166.

اختصاصات السلطة الأعلى، واعتداء سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى لا تربطها علاقة تبعية أو إشراف من قبيل عيوب البسيطة.

- يعد معيار اغتصاب السلطة من أقدم المعايير الذي أخذ بها للتمييز بين عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط، إلا أن هذا الأخير (البسيط) يؤدي إلى بطلان القرار الإداري، بينما يؤدي عيب عدم الاختصاص الجسيم إلى انعدام القرار الإداري.

ومن جانبنا نرى أن مثل هذا التمييز بين انعدام القرار الإداري وبطلانه على كثير من التحكم، فانعدام القرار أو إبطاله لا يترتب عليهما سوى أثر قانوني واحد وهو الحكم على القرار بالإبطال نتيجة لعدم الاختصاص مهما كانت جسامة هذا العيب وهو إبطال لا ينتج عنه سوى إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه من قبل إصدار القرار، أما القول بأن انعدام القرار يؤدي إلى تحول هذا القرار إلى عمل مادي ومن تم سيخرج النزاع حولة من اختصاص قاضي الإلغاء.

- يرى جانب من الفقه أن معيار التمييز بين القرار الباطل والمنعدم يتمثل في مدى اتصال القرار الغير المشروع بالوظيفة الإدارية ، فيعد القرار غير مشروع ومنعدم إذا لم يكن متصلا بأي نص قانوني وارد في القانون أو النظام المعمول به أو لم يكن متصلا بأي صلاحية إدارية مهما كانت[1].
- يرى جانب أخر من الفقه أن التفرقة بين القرار الباطل والمنعدم يتمثل في مدى تخلف أحد الأركان اللازمة لقيام القرار الإداري، فإذا تخلف ركن من أركان القرار الإداري كركن الاختصاص كان منعدما ويعد باطلا إذا توافر على أركانه اللازمة لكنها كانت مشوبة بعدم المشروعية.

[1]– كنتاوي عبد الله، المرجع السابق، ص 169، 175 .

- يميل الفقه الإداري بصورة عامة على تبني هذا المعيار كأساس للتمييز بين القرار الباطل والقرار المنعدم، وجسامة عدم المشروعية التي تشوب القرار تجعل منه قراراً منعدماً وليس مجرد قرار قبل للإلغاء[1].
- القرار الإداري المنعدم، لا يمكن أن يرتب حقا للفرد ومن ثمة يمكن للإدارة من تلقاء نفسها، أو بناء على طلب من ذوي الشأن، أن تسحب هذا القرار في أي وقت.
- أن القضاء العادي يستطيع أن يتصدى لتقدير مشروعية القرارات المنعدمة، وليس بحاجة إلى إحالة الموضوع إلى القضاء الإداري ، كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية الباطلة.
- أن دعوى الإلغاء تهدف إلى إلغاء القرار الإداري، وبما أن القرار المنعدم هو عمل مادي، فإن المنطق يقول بعدم قبول دعوى إلغاء قرار إداري منعدم، فالقرار الباطل الذي تقبل بشأنه دعوى إلغاء، هو قرار منتج لآثاره قبل الحكم بإلغائه.

[1]– كنتاوي عبد الله، المرجع السابق، ص 176، 180.

خلاصة الفصل الأول:

إن عيب عدم الاختصاص من أهم عيوب المشروعية ويعتبر من أقدم حالات دعوى الإلغاء وأقدمها ظهورا من الناحية التاريخية ، حيث عرف على أنه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين أو وبعبارة أخرى يقصد به عدم صلاحية الموظف قانوناً بإصدار قرار إداري.

يتميز عيب عدم الاختصاص بخصائص تميزه عمن سواه من العيوب الأخرى للقرار الإداري، منها المتعلق بالنظام العام، عدم جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص، وجواز المطالبة بالتعويض، و تتنوع صور عيب عدم الاختصاص بتنوع صور ومظاهر وعناصر الاختصاص ذاته، فقد يكون العيب أحيانا جسيما مفرطا في الجسامة مما يجعله عرضة للانعدام، وقد يكون بسيطا عاديا قابلاً للإبطال.

الفصل الثاني

الآثار القانونية المترتبة على عيب عدم الاختصاص

يعتبر عيب عدم الاختصاص من أهم عيوب المشروعية الإدارية التي تستوجب إلغاء القرار الإداري لمشوبته به أمام القضاء الإداري سواء بناء على طلب الخصوم أو بالتصدي له من قبل المحكمة، بحيث أن التطبيق السليم لمبدأ المشروعية يقتضي بالدولة ضرورة إيمانها بفكرة الدولة القانونية، وهذا في كل صور نشاطها و جميع تصرفاتها و أعمالها، ومما لا شك فيه أن عدم احترام الإدارة عند إصدارها لقرارها لقواعد الاختصاص يجعل من القرار الإداري مشوبا بعيب عدم الاختصاص، و تعرضه نتيجة لذلك للطعن فيه بدعوى تجاوز السلطة أمام الجهة القضائية المختصة، إذ يعد القرار الإداري في هذه الحالة باطلا، على اعتبار أنه قرار معيب، إلا أنه يبقى محتفظا بصفته الإدارية، و نعني بالقول هنا حالة القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط، إلا أن مخالفة قواعد الاختصاص قد لا تقف عند حد المخالفة البسيطة فقط، بل قد تصل حدا من الجسامة تتجاوز الحدود العادية، بحيث تجرده من صفته الإدارية، ونعني بالقول هنا عيب عدم الاختصاص الجسيم، إلا أن هذه النتائج المستوحاة ترد عليها استثناءات تحد من شدتها وضعت مراعاة لظروف معينة، اقتضتها ضرورات المصلحة العامة وكذا حسن سير المرفق العام، و الأمر هنا يتعلق بنظريتين جاءت كاستثناء عن الجزاء المترتب على عيب عدم الاختصاص وهما: نظرية الظروف الاستثنائية، و نظرية الموظف الفعلي.

وعليه وبناء على ما سبق ذكره نحاول أن نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، سنتناول في المبحث الأول: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص أما المبحث الثاني سنتطرق إلى زوال عيب عدم الاختصاص.

المبحث الأول: الجزاء المترتب على القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص

إن العيب الذي يشوب القرار الإداري بسبب اختلال ركن الاختصاص يتفاوت بين اليسر والجسامة بحسب الأحوال، مما لاشك بأن القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص يتأثر بتخلف هذا الشرط من شروط صحته لإلغائه سواء كان منعدماُ أو باطلاُ مما يجعله عرضة لرقابة القضاء الإداري عليه، وذلك في الظروف العادية على عكس الظروف الاستثنائية التي سنوضحها في هذا المبحث كما يلي:

المطلب الأول: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص في الظروف العادية.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص في الظروف العادية

لسلامة القرار الإداري لابد من توافر شروط صحته جميعها فإذا أختل شرط كان القرار معيباَ، والعيب الذي يشوب القرارات الإدارية بسبب اختلال شرطاً فيها أو أكثر من شروطه متفاوت بين اليسر والجسامة بحسب الأحوال فهو يؤدي إلى بطلان القرار الإداري إذا كان يسيراً أو يؤدي إلى انعدام القرار الإداري كلياً إذا كان بالغ الجسامة.

ومن الآثار المترتبة على تقرير حالة الانعدام أو البطلان للقرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص، انتهائها وزوال آثارها القانونية المترتبة عليها حسب درجة الجسامة الناتجة عن إصداره والتي تنقضي بطريق السحب والإلغاء الإداريين أو الإلغاء القاضي له وتحصنها من الإلغاء.

ومحاولة منا لفهم هذا الإشكال سنتطرق في الفرع الأول إلى انعدام القرار الإداري المعيب بعدم الاختصاص، وفي الفرع الثاني إلى بطلان القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص.

الفرع الأول: انعدام القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

القرار الإداري المنعدم هو القرار الذي يتوفر على أحد العيوب الجسيمة التي تنحدر به إلى مرتبة العدم، وفي هذه الحالة يتجرد من صفته كقرار ويتحول إلى مجرد عمل مادي، أي يفقده صفته الإدارية، [1] وللانعدام له صورتين:

الأولى الانعدام المادي للقرار الإداري وتكون في حالة عدم صدوره مطلقاً، إذ يحدث أن يتوهم الفرد أنه بمواجهة قرار إداري أصدرته الإدارة ويتولد هذا الوهم لدى الفرد من افتراضه الذاتي بوجود قرار أو لتقديره الخاطئ لطبيعة العمل الإداري وقد ينجم الاعتقاد بوجود القرار الإداري

[1]– أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، المرجع السابق ، ص 148. .

مادياً من خطأ الإدارة ذاتها، كأن تبلغ الأفراد المعنيين بقرار إداري لا وجود له في الأصل، ومن صور القرارات الإدارية المنعدمة مادياً القرارات الإدارية المطعون بها أمام القضاء الإداري، حيث أنها تنعدم مادياً بمجرد صدور حكماً قضائياً يقضي بإلغائها وتعتبر كأنها لم تكن من تاريخ إنشائها.

أما الصورة الثانية تكون في حالة الانعدام القانوني للقرار الإداري، حيث يكون ذات الوجود المادي لكنه مشوب بعيب جسيم من عيوب عدم المشروعية الإدارية يجعله متجرد من صفته الإدارية ويصبح عملاً مادياً بحتاً[1].

أولا: تعريف القرار الإداري المنعدم:

عرفه الدكتور حسين عثمان بأنه « ذلك القرار الذي لحقت به مخالفة جسيمة أفقدته صفة القرار، وهبط به إلى مجرد العمل المادي الذي لا يتمتع بشيء من الحصانة المقررة للقرارات الإدارية». وعرف الدكتور جورج سعد "القرار المنعدم" بأنه: «ذلك العمل الذي يتم وفقا لقانون ولكن غير القانون الذي يجب تطبيقه في الحالة المعينة، أو عندما تصدر عن السلطة الإدارية قرارات فاضحة بعدم شرعيتها»، وعرف أيضا بأنه: «ما العمل الصادر نتيجة اغتصاب السلطة، وخروج إما العمل غير الموجود فعلا، وا الإدارة عن اختصاصاتها وتعديها على صلاحية سلطة دستورية أخرى وأنه يعتبر غير موجود قانونا وعديم المفعول، وكأنه لم يحصل». وعرفه الفقه العراقي بأنه: «فكرة قضائية المنشأ ، تلحق القرار الإداري – المصاب بعيب جسيم وواضح – يترتب عليه فقدانه لصفته الإدارية وتحوله إلى مجرد عمل مادي ليس بذي أثر»، و نستخلص من التعاريف السابقة للقرار المنعدم، أن أغلبية الفقه اتفقت على أن القرار الإداري المنعدم هو: «ذلك القرار الذي يصيبه عيب جسيم من عدم المشروعية ينحدر به إلى مستوى الأعمال المادية» كما عرفه الأستاذ الدكتور عمار بوضياف «القرار المنعدم هو

[1]– أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، المرجع السابق، ص 148 ، 149.

القرار والعدم سواء، فهو غير موجود على الساحة القانونية عكس القرار الباطل و الذي هو موجود وينتج أثاره القانونية ومنا جاز سحب القرار المنعدم في أي وقت ولا يمكن الاحتجاج بسحبه بانقضاء المدة».

وحسب رأي الدكتور محمد عبد الله محمود الديلمي: أن القرار الإداري يكون منعدما يفقد عنصرا جوهريا من عناصر تكوينه، أو عندما يكون مشوبا بمخالفة جسيمة، أو عندما لا يمكن بشكل واضح عدة تطبيقا لنص تشريعي أو لائحي أو عندما لا يمكن بشكل واضح عند ممارسة لسلطة أو اختصاص تملكه الإدارة، ويقول أيضا أنه القرار الذي أصابه عيب جسيم وصارخ أفقده صفته القانونية وحوله إلى مجرد عمل مادي منعدم الأثر قانونا. وبالرغم من أنه غير موجود من الناحية القانونية إلا أنه موجود من الناحية العملية أي أنه من الممكن أن يرتب بعض الآثار التي لا يمكن تجاهلها القضاء عليها[1].

ثانياً: الآثار القانونية المترتبة على انعدام القرار الإداري المعيب بعدم الاختصاص:

يترتب على تقرير انعدام القرار الإداري العديد من النتائج المهمة، التي تترك بصمات واضحة على وضع القرار المنعدم ذاته وعلى القرارات التي أصدرت استنادا عليه، وعلى الجهة القضائية المختصة بالنظر فيه، وتتجلى هذه الآثار القانونية بما يلي :

1) الآثار المترتبة على القرارات الإدارية المنعدمة لمشوبتها بعيب عدم الاختصاص بالنسبة للإدارة:

لاشك بأن القرار الإداري المنعدم له مفاعليه الخاصة على التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة بهدف تصحيحه أو سحبه والتي سنوضحها فيما يلي:

[1]– برهان شلال، القرار الإداري المنعدم، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة العربي بن مهيدي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص منازعات عمومية، أم بواقي، 2016 ، 2017 ، ص 26 ،27 .

المشرع قد يمنح الحق للإدارة في القيام ببعض التصرفات القانونية المتعلقة بإصدارها للقرارات الإدارية حيث أنها لا تستنفذ سلطاتها بإصدارها للقرار بل لها الحق في التعديل أو الإلغاء إلا أن هذا الأمر يختلف بحالة إصدارها للقرارات الإدارية المنعدمة، ومنها:

أ) عدم صلاحية الإدارة بتصحيح القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص:

من حيث المبدأ في حال وجود قراراً إدارياً معيب بعيب عدم الاختصاص فمن غير الجائز تصحيحه من قبل الجهة الإدارية المختصة قانوناُ بإصداره، وإن تعلق ركن الاختصاص بالنظام العام يثير مسألة في غاية الأهمية وهي مدى جواز تصحيح القرار الإداري المعيب بعدم الاختصاص بإجراء لاحق.

إن وقع الأمر سواء في الفقه أو القضاء الإداريين أجاب بعدم إمكانية تغطية لاحقة للقرار المعيب بعدم الاختصاص سواء بإجازته أو تصحيحه وهذا ما يتوافق مع طبيعته المتعلقة بالنظام العام، وعليه أكدت المحكمة المصرية في حكمها الذي جاء فيه أن لا يصحح عيب عدم الاختصاص إلا بقانون جديد يجعل الاختصاص لمن أصدر القرار المعيب بعيب الاختصاص بحيث لا تكون هناك جدوى من إلغاء هذا القرار ليعود الأمر ثانية إلى من أصدره فيصر على موقفه ويصحح قراره بإعادة إصداره بسلطته التي خوله هذا القانون ويعتبر القانون الجديد والحالة هذه وكأنه صحح القرار المطعون فيه بإزالة عيب عدم الاختصاص الذي كان يعتريه.

في حكم مصري قرر بأن المستقر عليه أن يصحح جهة الإدارة لما شاب القرار من عيب عدم الاختصاص قبل صدور الحكم بإلغائه جائز قانوناُ ومرتب لأثره طالما احتفظ القرار بمضمونه دون تعديل، وعليه فإن القضاء الإداري المصري أجاز بأحكامه للإدارة بتصحيح قراراتها الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص ولكن بشرط الاحتفاظ بمضمون القرار[1].

[1]– أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، المرجع السابق، ص 150، 151.

ب) صلاحية الإدارة بسحب القرار الإداري المنعدم لمشوبته بعيب عدم الاختصاص:

سحب القرار الإداري يقصد به إعدامه من قبل الإدارة بأثر رجعي من تاريخ صدورها وكأن القرار لم يولد مطلقاً ولم يرتب أية أثار قانونية، فيعتبر سحب القرار الإداري كإلغاء القضائي من حيث أثره ويؤدي إلى إلغاء القرار بأثر رجعي إلى يوم تاريخ صدوره من قبل الجهة الإدارية المصدرة له.

والقاعدة المستقر عليها في القضاء الإداري أنه يجب على الإدارة أن تسحب قراراتها الغير المشروعة سواء كانت قرارات فردية أم تنظيمية كجزاء لعدم مشروعيتها واحتراما للقانون وأساس هذه القاعدة هو أن القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية لا تنشأ حقوقاً مكتسبة للأفراد ومن تم يجوز إعدام أثرها بالنسبة للماضي و المستقبل وعلى ذلك يجب أن يكون القرار موضوع السحب غير مشروع بأن يكون معيباُ بعيب عدم الاختصاص، وقد يكون سحب القرار كلياً أو جزئياً إذا تعلق العيب بجزء منه وكان القرار قابلاً للتجزئة فسحبه يشكل التزاما يقع عليها إلا تملك إزاءه أي سلطة تقديرية فسخ القرار الغير مشروع مفروض على الإدارة وليس مجرد اختصاص اختياري، فمقتضى احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون لم يقف عند مجرد الحق في سحب القرارات غير المشروعة أو إجازته بل تعدى ذلك إلى فرض التزام بسحبها على عاتق الإدارة.

والأصل أن يتم السحب بقرار صادر من السلطة التي أصدرت القرار الأصلي أو السلطة الرئاسية لها ما لم ينص المشرع على منح سلطة أخرى هذا الحق ، حيث يتجرد القرار المسحوب من قوته القانونية من وقت صدوره ومحو أثاره التي تولدت عنه وبمقتضى أثر رجعي للسحب هو أن تتدخل الإدارة بقرار آخر جديد لسحب القرار السابق الذي ولد معيباً من وقت صدوره[1].

[1]– أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، المرجع السابق ص 151 ، 152.

ج) الآثار المترتبة على الطعن قضائياً بالإلغاء للقرار المنعدم لمشوبته بعيب عدم الاختصاص:

يتحلى الطاعن ببعض الشروط في دعواه عند الطعن بالقرار الإداري المنعدم وذلك على النحو التالي:

- مخاصمة القرار الإداري المنعدم قضائياً:

الأصل أن القرار الإداري المنعدم لمشوبته بعيب عدم الاختصاص لا يحتاج إلى دعوى قضائية للمطالبة ببطلانه أو إعفاء صاحب الشأن من تنفيذه، إلا أنه يتطلب الطعن به قضائياً للحصول على حكم قضائي يؤكد عدم مشروعية القرار وانعدامه حتى يستطيع صاحب الشأن مواجهة الإدارة حتى يتسنى له الحصول على حقه وعدم إنكار الإدارة له.

- مخاصمة القرار المنعدم قضائياً دون التقيد بميعاد معين:

من الثابت قانوناً أن الطعن بالقرارات الإدارية أما القضاء الإداري بهدف إلغائها يجب أن يكون خلال المدة المحددة قانوناً للطعن بها، وبفواتها يتحصن القرار الإداري المعيب من الإلغاء قضائياً إلا أن ذلك لا يحول دون المطالبة بالتعويض عنه، أما القرار الإداري المنعدم فإنه لا يتحصن من الإلغاء مهما طال عليه الأمد[1].

الفرع الثاني: إبطال القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص

يتم إبطال وإلغاء القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص البسيط من قبل قاضي الإلغاء، إلا أنه يبقى تصرفاً قانونياً.

أولا: تعريف القرار الباطل:

القرار الباطل هو قراراً يرتب أثر قانوني يلزم الأفراد باحترامه، ولكنه مشوب بأحد العيوب التي تصيب صحة القرار الإداري وتجعله غير مشروع كعيب الشكل أو عدم الاختصاص أو المحل...الخ، وبذلك فإن القرار الباطل يعتبر صحيحاً مرتباً لأثره مادام قائماً لم يلغى أو

[1]- أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، المرجع السابق، ص 152، 153 .

يسحب أو يحكم القضاء بإلغائه، ويكون القرار باطلاً إذا كان مشوباً بعيب عدم الاختصاص البسيط وذلك عندما يتجاوز خريطة الاختصاص كما رسمها القانون من الناحية الموضوعية أو الزمانية أو المكانية.

ومن صور القرارات الإدارية الباطلة لمشوبتها بعيب عدم الاختصاص، اعتداء على اختصاص جهة إدارية موازية واعتداء جهة إدارية دنيا على اختصاص جهة إدارية عليا أو عكس، واعتداء هيئة مركزية على اختصاصات هيئة لامركزية، وصدور القرار بناءاً على تفويض أو حلول مخالف للقانون، أو صدور القرار خارج نطاق المدة المحددة لإصداره.

ثانياً: الآثار القانونية المترتبة على بطلان القرارات الإدارية المعيبة بعدم الاختصاص:

القرار الباطل يعتبر صحيحاً مرتباً لأثاره مادام قائماً لم يتم سحبه أو يحكم القضاء بإلغائه لذلك يلزم الأفراد باحترامه وتثور مسؤوليتهم في حالة مقاومة تنفيذه، كما أن تنفيذ من جانب الإدارة لا يعتبر دائما خطأ يستتبع المسؤولية، ويخص القضاء الإداري دون العادي بنظر القرارات الباطلة، ولذلك فإنه يرتب عدة آثار على صدورها من قبل الإدارة ومنها:

1) الآثار المترتبة على إصدار قراراً إدارياً باطلاً لمشوبته بعيب عدم الاختصاص بالنسبة للإدارة:

لاشك بأن القرار الإداري الباطل له مفاعليه الخاصة المؤثرة على التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة بهدف تصحيحه أو سحبه ، وقد تقوم الإدارة بتنفيذه فيترتب على ذلك عدة آثار تتمثل في سحب القرار القرارات الباطلة المعيبة بعيب عدم الاختصاص، و إلغاء القرارات الإدارية الباطلة لمشوبتها بعيب عدم الاختصاص من قبل الإدارة[1].

[1]– أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، المرجع السابق، ص 157 ، ص 161 .

2)الآثار المترتبة على الطعن قضائياً بالإلغاء للقرار الباطل لمشوبته بعيب عدم الاختصاص:

فكرة بطلان القرار الإداري في فكرة مؤقتة و نسبية بحيث إذا ما حكم على القرار الباطل بالإلغاء فإنه يصبح معدوماً وكأنه لم يولد قط، لأنه يتعين إزالة كل ما يترتب عليه من آثار قبل الحكم بإلغائه أما قبل الحكم عليه بالإلغاء فإن القرار الباطل يكون بمثابة القرار السليم ويحقق كل الآثار التي تريد الإدارة ترتيبها عليه بل يعتبر سليماً حتى يثبت ذو المصلحة العكس نظراً لما تتمتع به القرارات الإدارية من قرينة السلامة.

فإن أصدر القضاء الإداري حكمه بالإلغاء القرار الطعن فإن الحكم يكون ذا أثر رجعي لأنه يهدم القرار منذ لحظة صدوره ويعتبر القرار كأن لم يكن وتزول كل أثاره ولا يمكن للأفراد الإدعاء بحق مكتسب من هذا القرار طالما كان معيباً وتم الطعن فيه في مواعيد الطعن القانونية، ويكون الحكم القضائي المقرر بإلغاء القرار الإداري حائزاً على حجية الأمر المقضي فيه[1].

[1]– أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، المرجع السابق، ص161.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص في الظروف الاستثنائية

لاشك بأن مبدأ المشروعية هو مبدأ أساسي في دولة القانون والذي بمقتضاه يجب أن تتوافق تصرفات السلطات العامة في الدولة من التشريع أياً كان مصدره دستورياً أو تشريعياً أو عرفياً أو قضائياً ومن تم يقع على عاتق الإدارة الخضوع لها في ظل الظروف الطبيعية.

إلا أن الظروف التي تفرض على الدولة وتغير أوضاعها بتعرضها لأحداث خطيرة مهددة لها بأمانها واستقرارها وسلامة كيانها يستلزمها الخروج عن هذه القوانين والتحرر من قيود مبدأ المشروعية المرتبطة بها لمواجهة الأخطار القائمة ولحماية دولتها ، فتتحلل الإدارة مؤقتاً من القيود المشروعية العامة للتمتع باختصاصات واسعة وتقديراً لفكرة الظروف الاستثنائية أو الضرورة فإن هناك قرارات إدارية تصدر مشوبة بعيب عدم الاختصاص إلا أن نظرية الظروف الاستثنائية تغطي هذا العيب وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

الفرع الأول: نظرية الظروف الاستثنائية

إذا كانت قواعد الاختصاص تقضي بأن تمارس السلطات الإدارية صلاحياتها، طبقا لما نصت عليه مصادر الاختصاص من دستور وتشريع و تنظيم، وإلا اعتبر ذلك خروجا على مبدأ المشروعية، فإن الظروف الاستثنائية ينجم عنها اعتبار القرارات الإدارية المخالفة لقواعد الاختصاص مشروعة، وذلك على أساس أن القضاء الإداري سواء الفرنسي أو الجزائري، سمح للإدارة باتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية حتى ولو كان في ذلك خروجا على حدود اختصاصاتها[1]، ومن هنا فإن تحديد الهيئات الإدارية المختصة قد تمسه بعض التعديلات في حالة الظروف الاستثنائية، بحيث لو تمت هذه التعديلات في الظروف العادية لكانت غير مقبولة، أي بمعنى أنه قد يحصل أن تصدر الإدارة قرارا إداريا مخالفا لقواعد الاختصاص إلا أن قراراها يعتبر مشروعا، لا تشوبه أي شائبة، و ذلك لوجود ظروف استثنائية تحول دون تطبيق القواعد القانونية السارية المفعول.

[1]– كنتاوي عبد الله، المرجع السابق، ص 112.

حيث أن اختصاص القضاء الإداري هو مراقبة مبدأ المشروعية والذي هو سيادة حكم القانون، الأمر الذي يقتضي معه أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون مما ينبغي على هذه المحكمة أن تعمل رقابتها على القرار المطعون فيه فيما إذ كان هذا القرار صدر وفقاً للقانون من عدمه سواء في ظل الظروف الطبيعية أو الاستثنائية[1].

ومن خلال هذا سنتحدث عن الآثار القانونية المترتبة على ذلك ومدى رقابة القضاء الإداري على صدور القرار بغير اختصاص وفق ما يلي:

أولاً: الأساس القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية:

إن حالة الطوارئ هي حالة استثنائية تسمح للرئيس بتجاوز بعض مواد القانون الأساسي والواجب التطبيق في ظل الظروف الاستثنائية، بحيث ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية، إذ كان مجلس الدولة يضع نصب عينيه عند تأسيس هذه النظرية التزام السلطة الإدارية بالحفاظ على النظام العام، و ضمان انتظام سير المرافق العامة يستلزمان التوسع في سلطتها والتحرر من القيود القانونية لكي تتغلب على هذه الظروف. وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا الحل في قضية Heyries، عندما سمح لرئيس الجمهورية بإصدار مرسوم مخالف للقانون وتتلخص وقائع هذه القضية ، في أنه بعد الحرب العالمية الأولى أصدر رئيس الجمهورية في 10 سبتمبر 1914 مرسوما بوقف تطبيق المادة 65 من القانون الصادر في 22 أبريل 1905 ، والتي تخول الموظف حق الاطلاع على ملفه مقدما قبل توقيع أية عقوبة تأديبية عليه. وفي 22 أكتوبر 1916 صدر قرارا بفصل السيد Heyries من وظيفته، دون أن يسمح له بالاطلاع على ملف خدمته مقدما. فطعن في هذا القرار بدعوى تجاوز السلطة أمام مجلس الدولة، على أساس أن رئيس الجمهورية ليس من حقه وقف تطبيق المادة 65 المشار إليها بالمرسوم الذي أصدره في 10 سبتمبر 1914، لأن المرسوم لا يمكن أن يوقف العمل بالقانون طبقا لقاعدة توازي الأشكال. إلا أن مجلس الدولة رفض هذا الطعن

[1]– أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، المرجع السابق، ص 162.

مؤسسا ذلك على أن المادة 03 من الدستور الصادر في 25 فبراير 1875، التي تعطي لرئيس الدولة سلطة إصدار القوانين وتأمين تنفيذها تعتبر أساسا دستوريا لمبدأ استمرارية المرافق العامة، خاصة في أوقات الحرب. لذلك فإن أية صعوبة ناشئة عن ذلك يجب ألا تعرقل أو تشل المرفق، وعلى رئيس الجمهورية خلال هذه الفترة تقرير ذلك[1].

ثانياً: تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية في قواعد الاختصاص:

بالرغم من أن الأحكام القضائية قليلة في الجزائر، فإنه على الرغم من ذلك أتيحت الفرصة للقضاء الجزائري لإبداء موقفه حول هذه المسألة، إذ اعتبر أن قواعد الاختصاص يجب أن تحترم وإلا حكم القاضي بإلغاء قرار الإدارة المخالف لتلك القواعد. ومع ذلك إذا كانت هناك ظروف استثنائية تبرر عدم إمكانية احترام قواعد الاختصاص، فإن القاضي الإداري سيحكم بمشروعية القرار الإداري ففي القضية التي فصل فيها المجلس الأعلى سنة 1969 قام جيش التحرير الوطني في جويلية من سنة 1962، بالاستيلاء على قطعة أرض مملوكة لأحد الخواص مخالفا بذلك لقواعد الاختصاص، مادام أن تلك المسألة تعد من الاختصاص المطلق للوالي. ولما طعن المعني بالأمر بدعوى تجاوز السلطة ضد القرار الصادر ضده على أساس مخالفة قواعد الاختصاص، اعتبر القاضي أن القرار يعد مشروعا، وذلك نظرا لأن جيش التحرير كان آنذاك هو السلطة الوحيدة الموجودة لاتخاذ القرار، ومع ذلك فإن القاضي الإداري الجزائري، لا يحكم بمشروعية هذه القرارات إلا إذا كانت الظروف الاستثنائية هي الدافع المباشر لإصدارها، ويترتب تهديد المصلحة العامة إن لم يتخذ ذلك القرار.

وبناءا على ذلك فإن الظروف الاستثنائية لا تكفي لوحدها للحكم بمشروعية القرار المخالف لقواعد الاختصاص، ففي قضية الصندوق المركزي لإعادة تأمين الفلاحية ضد وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي، فإن القاضي حكم بإلغاء قرار وزير الفلاحة الذي اتخذ القرار في مجال مخصص للوالي ووزير المالية، والقاضي بتأميم الصندوق المركزي لإعادة التأمين، وذلك على

[1]– كنتاوي عبد الله، المرجع السابق، ص 113، 114 .

الرغم من وجود الظروف الاستثنائية، ولقد برر القاضي حكمه بأن تلك الظروف لم تمنع السلطة المختصة من اتخاذ الإجراءات المخولة لها بنصوص قانوني[1].

وتتمثل ضوابط إعمال نظرية الظروف الاستثنائية في وجود ظرف استثنائي و صعوبة مواجهة الظروف الاستثنائية بالوسائل العادية، تناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الاستثنائي الذي تواجهه الإدارة، انتهاء الظرف الاستثنائي بانتهاء سلطة الإدارية الاستثنائية.

ثالثاً: دور القضاء الإداري في الرقابة على عيب عدم الاختصاص في ظل الظروف الاستثنائية:

مما لاشك فيه أن الإدارة مقيدة بتصرفاتها بسلطات مقيدة وأخرى تقديرية لها، بحيث مخالفة الإدارة للقانون تعتبر تصرفاتها مخالفة لمبدأ المشروعية، وبناء عليه يفرض القضاء الإداري رقابته عليه استنادا لمبدأ المشروعية في ظل الظروف العادية، حيث تكمن هذه الرقابة في مدى التزام الإدارة بشروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية وتوفرها حيت يتم إصدار هذه القرارات وذلك من خلال التأكد من وجود ظرف طارئ غير مألوف.

بحيث أن رقابة القضاء الإداري لركن الاختصاص في ظل الظروف الاستثنائية تنعدم وبذلك يجوز للإدارة الخروج عن مبدأ المشروعية ورقابة القضاء في قراراتها المتعلقة بذلك ومثال ذلك حالة الموظف الفعلي ، والتي سنتحدث عنها بالتفصيل في الفرع الثاني[2].

الفرع الثاني: نظرية الموظف الفعلي

هي نظرية من ابتكار القضاء بحيث تقوم هذه النظرية على ترتيب آثار قانونية على بعض القرارات الصادرة عن أفراد ليسوا ضمن السلطة الإدارية، حماية للمتعاملين مع المرفق من الغير حسني النية، وتقديرا للاعتبارات العملية التي جعلت من هؤلاء الأفراد موظفين فعلاً وليس قانوناً

[1]– كنتاوي عبد الله، المرجع السابق، ص 116 ، 118.

[2]– أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، المرجع السابق، ص 166، 168 .

وتعامل معهم الأفراد بهذه الصفة، وقد أضفى بعض الفقه صفة الموظف الفعلي على الموظف الذي تنتهي عنه الصفة الوظيفية لسبب من الأسباب كالتقاعد مثلا، ومع ذلك يستمر في مباشرة اختصاصاتها والقيام بتبعاتها. وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب من خلال الفروع الأربعة، حيث يتناول الفرع الأول تعريف الموظف الفعلي و الفرع الثاني نشأة وتطور نظرية الموظف الفعلي، و الفرع الثالث حول حالات تطبيق نظرية الموظف الفعلي أما الفرع الرابع سيكون حول المركز القانوني للموظف الفعلي[1].

كما يعرف الموظف الفعلي على أنه ذلك الشخص الذي يعترف القضاء بصحة تصرفاته في مجال المرافق العامة رغم أنه لم يعين تعييناً صحيحاً، وهذه النظرية خلقها القضاء الإداري ممثلاً بمجلس الدولة الفرنسي حفاظاً على استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد وذلك في الظروف العادية والظروف الاستثنائية على سواء وضع الأحكام الخاصة بها[2].

أو بعبارة أخرى يعرف على أنه ذلك الشخص الذي صدر قرارا معيبا بتعيينه، أو كان قرار تعيينه باطلا، أو أنه لم يصدر أصلا قرارا بتعيينه على الإطلاق[3].

كما يعرفه البعض بأنه الشخص الذي يشغل الوظيفة دون توافر الصفة اللازمة لذلك، لبطلان قرار تعيينه، أو انتهاء أثره، أو لعدم وجود قرار بتعيينه من الأصل. وإذا كان الأصل هو عدم الاعتداد بالتصرفات الصادرة عن هؤلاء الأشخاص لصدورها من غير مختص[4].

أولا: الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي:

إن مجلس الدولة الفرنسي قد اعتد بتصرفات الموظف الفعلي وأضفى عليها صفة الشرعية حماية للمتعاملين مع المرفق من الأشخاص حسني النية، وبغض النظر عما إذا كان الموظف

---

[1]– كنتاوي عبد الله، المرجع السابق، ص 118، 119.

[2]– محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص 154 .

[3]– علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، 312 .

[4]– كنتاوي عبد الله، المرجع السابق، ص 119، 120 .

الفعلي حسن أو سيء النية عملا بفكرة الأوضاع الظاهرة في الظروف العادية، كما تم الاعتداء بها في الظروف الاستثنائية حرصا على تطبيق المبدأ الدستوري القائل بدوام سير المرافق العامة بانتظام.

1) الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية:

يترتب في الظروف العادية أن تصدر بعض الأعمال والتصرفات المتصلة بالمرافق العامة من بعض الأفراد رغم أنهم ليسوا موظفين رسميين معينين تعييناً صحيحاً ساري المفعول في مجال الوظائف التي قاموا بها، ويعد القضاء الإداري تصرفات هؤلاء الأفراد فترة ممارستهم لتلك وظائف الصحيحة رغم أن التطبيق الدقيق لقواعد مشروعية كان يقتدي عدم الاعتراف بصحة هذه التصرفات. وذلك فقط على أساس مبدأ دوام سير المرافق العامة للمواطنين الذين تعاملوا مع هؤلاء الموظفين ظاهرين بحسن نية لعدم وضوح حقيقة أمرهم وتسمى النظرية في هذه الحالة نظرية الموظف الظاهر[1].

ففي الظروف العادية يحدث ذلك عندما يعين شخص في وظيفة ما، ويبدأ في مباشرة عمله ويقوم بإصدار قرارات إدارية متعلقة باختصاصه، وبعد ذلك يطعن في قرار تعيينه، ويحكم بقبول الطعن وإلغاء قرار التعيين، فرغم تولي هذا الشخص للوظيفة كان باطلا، إلا أنه وحماية للأشخاص المتعاملين معه تم الاعتداء بتصرفاته وإضفاء صفة المشروعية عليها واعتبارها صادرة من موظف عام، ما دام ظاهر الحال والوضع لا يسمح لهؤلاء المتعاملين حسني النية بإدراك بطلان قرار تعيينه. وبهذا فإن نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية تقوم على ركنين الأول ركن مادي ويتحقق عند توافر مجموعة من المظاهر الخارجية الملموسة المتعلقة بمظهر الموظف، كظهوره بمظهر الموظف الرسمي الذي يشغل إحدى الوظائف التي لها دور ووجود حقيقي، وقيامه بممارسة مختلف الاختصاصات المقررة لهذه الوظيفة، والثاني ركن معنوي ويقصد به حسن نية الغير، أي جهل أو عدم إدراك الغير وعلمه بحقيقة المركز

[1]– محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص 155.

المعنوي، ويقصد بحسن نية الغير الجهل و عدم إدراك حقيقة المركز الظاهر، و حسن النية هنا يجب أن يكون معقولا، بحيث يكون قائما على أسباب موضوعية تبرره.

فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي قرارا في 02 ديسمبر 1983 في قضية charponal ويتعلق الأمر بقرارات متخذة من طرف رئيس البلدية ومن مكتب المجلس العمومي، أين أبطلت الانتخابات بعد ذلك فبالرغم من إبطال انتخابات رئيس البلدية بأثر رجعي، فإن القرارات التي اتخذها قبل إبطال عملية انتخابه على رأس البلدية، اعتبرها مجلس الدولة صادرة عن رئيس بلدية مختص، وهذا استناداً وتطبيقا لنظرية الموظف الفعلي ولفرضية الظاهر[1]، كذلك طبقت محكمة النقض الفرنسية هذه النظرية في قضية مشهورة هي قضية عقود زواج عندما فوض montrouge مساعده تفويضا مخالفا للقانون في إبرام عقود الزواج فقضت محكمة النقض بصحة العقود التي أبرمها هذا المساعد كما قضي مجلس الدولة الفرنسي بصحة الوفاء بالضريبة لشخص يقوم بالعمل في مكان الوظيفة ويقدم إيصالات الإدارة عليها أختامها، بحيث يحيط بهذا الوفاء جميع مظاهر المشروعية[2].

2) الأساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية:

من المسلم به أن السلطة التنفيذية هي التي تملك حق تنظيم المرافق العامة ومن تم يكون من اختصاصها وضع القواعد المنظمة لسيرها أو تعديلها أو إلغائها بقرارات إدارية تحقيقاً للمصلحة العامة، ولذلك فإنها تخضع لمجموعة القواعد القانونية المشتركة تتضمن القواعد القانونية العامة التي يجب أن يلتزم بها، ويأتي في مقدمتها خضوع المرافق العامة لمجوعة من القواعد تسمى «القواعد التي تحكم سير المرافق العامة أو المبادئ في: قابلية المرافق العامة للتطور أو المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة، وتتمثل هذه القواعد أو المبادئ في قابلية

[1]– كنتاوي عبد الله، المرجع السابق، ص 120، 122.

[2]– كنتاوي عبد الله، المرجع نفسه، ص 122.

المرافق العامة للتطور، ومعاملة الجميع على قدم المساواة. واستمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد[1].

يحدث نتيجة للظروف الغير عادية أن يتغيب الموظفون العموميون أو يختفون بسبب حرب أو اضطراب متخلين عن وظائفهم، فيحل بدلا عنهم بعض الأفراد العاديين دون سند شرعي لتأمين سير المرافق العامة ، وتعد تصرفاتهم صحيحة ومشروعة، رغم أنهم ليسوا موظفين، وقد طبق القضاء الإداري الفرنسي هذه النظرية أثناء غزو فرنسا في الحرب العالمية الثانية وكذلك فيما يتعلق بالأعمال الصادرة عن الحكومات الفعلية وموظفيها[2].

[1]– أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، المرجع السابق ص 174.

[2]– محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص 154.

المبحث الثاني: زوال عيب عدم الاختصاص

يمثل القرار الإداري ومنذ لحظة صدوره كياناً قانونياً مستقلاً بذاته، هذا الكيان وكما أن له بداية فلا بد وأن تكون له نهاية، مثله في ذلك مثل كل الظواهر القانونية الأخرى، والقرار الإداري على اختلاف صوره ودرجاته وكيفية صدور يصدر صحيحاً إذا اتبعت بشأن إصداره القواعد والإجراءات التي رسمها له القانون، أو أنه يصدر معيباً بعيب يبطله أو يعدمه ، وفي جميع الأحوال فلا بد وأن ينتهي هذا القرار، وإن كانت هذه النهاية تختلف وتتعدد في أساليبها وطرقها بحسب نوع القرار ومدى مشروعيته، والمدة التي مرت على وجود القرار منذ لحظة صدوره وحتى لحظة انتهائه، كما تختلف بحسب مدى سلطة الإدارة في إنهاء القرار، أو أن الأمر خرج من سلطتها وترك المجال للقضاء للفصل في مسألة إنهائه.

فإن النهاية التي تتم بواسطة الإدارة فهي تختلف مابين السحب والإلغاء، وتختلف أيضا فيما يتعلق بالقرار السليم والقرار المعيب، مما يتعين التعرف ولو بشكل من الإيجاز على الأحكام العامة للسحب والإلغاء الإداري للقرار المعيب بعيب عدم الاختصاص بالقدر الذي يكون مدخلاً ننفذ من خلاله لبحث إمكانية التصحيح اللاحق أو تغطية هذا العيب قضائياً، ومدى صلاحية عيب عدم الاختصاص كأساس للمطالبة بالتعويض.

ومن خلال هذا سنتطرق إلى ما يلي:

المطلب الأول: نهاية القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص.

المطلب الثاني: تصحيح عيب عدم الاختصاص القرار الإداري.

المطلب الأو : نهاية القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص

أن القرار الإداري من أنجح الوسائل التي تستخدمها الإدارة لممارسة نشاطها في إدارة المرافق العامة، فهو الوسيلة الهامة التي تسعى من خلالها الإدارة إلى تحقيق غايتها في خدمة المواطنين، والقرار الإداري بهذه المثابة لا ينشأ من فراغ، كما أن استمراره في الحياة القانونية ليس خالداً فهو إلى زوال ونهايته قد تتم بصورة طبيعية.

الفرع الأول: سحب القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص

إن للإدارة الحق في سحب قراراتها قبل انقضاء مواعيد الطعن القضائي أو قبل حكم القاضي الذي ينظر هذا الطعن، فطالما ل ينقض هذا الميعاد أو طالما لم يحكم القاضي بعد ولا تكون الحقوق التي أنشاها القرار غير المشروع قد اكتسبت نهائياً بعد، ولكن بمجرد انقضاء المدة أو صدور حكم القاضي يصبح القرار غير قابل للمساس به.

وتطبيقاً لذات المبدأ قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1983/04/30 بأن الأصل في القرارات الإدارية الفردية المخالفة للقانون أنه لا يجوز سحبها بمعرفة الإدارة إلا خلال الميعاد المقرر قانوناً للطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وخلال نظر دعوى يطلب إلغاءه إن رفعت بمراعاة الإجراءات والمواعيد القانونية، وتكتسب هذه القرارات حصانة تعصمها من السحب والإلغاء بانقضاء ميعاد الطعن فيها بالإلغاء دون طعن، والقرار الإداري الذي يمتنع سحبه إلا في الميعاد القانوني المقرر للسحب هو القرار الذي ينشئ مركزاً قانونياً ذاتياً يتعلق به حق ذي الشأن فيه، مادام أن القرار لم يصدر بناءً على غش أو تدليس من جانب المستفيد أو صاحب الشأن[1].

[1]– أحمد فرج الصادق دبوب، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، قسم القانون العام، نيسان 2016 ، ص 174 ، 175.

مما لا شك فيه أن القرار الإداري الباطل له مفاعليه الخاصة المؤثرة على التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة بهدف تصحيحه أو سحبة وقد تقوم الإدارة بتنفيذه فيترتب على ذلك عدة آثار جراء تنفيذه والتي سنوضحها فيما يلي:

أولاً: سحب القرارات الباطلة المعيبة بعيب عدم الاختصاص:

إذا كان القرار مشروعاً فلا يحق للسلطة الإدارية أن تقوم بسحبه سواء خلال مدة الطعن القضائي أو بعد انتهائها، وذلك احترام للحقوق التي أنشأت للأفراد وتطبيقاً لمبدأ احترام الحقوق المكتسبة الناجمة عن القرار الصادر منها لصالح الأفراد طالما أن القرار قد صدر سليماً من الناحية القانونية وعدم زعزعتها، أما إذا تبين أن هذا القرار غير مشروع فإن الإدارة يمكنها أن تقوم بسحبه خلال مدة الطعن القضائي ، والفقه الإداري ميز بين نوعيين من القرارات المسحوبة إدارياً وهما القرارات التنظيمية و القرارات الإدارية الفردية.

1) القرارات التنظيمية:

هي القرارات التي تضع قواعد عامة مجردة وينشأ عنها مراكز عامة وبالتالي فلا يكسب منها الأفراد حقاً بشكل مباشر ، فإذا كان القرار التنظيمي مشروعاً فإن الإدارة لا يمكنها سحبه بعد ذلك رغم عدم إنشاء بذاته لحق لأحد، وذلك احتراما لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، كما أنه من الجائز صدور قرارات فردية تطبيقاً للقرارات التنظيمية، إلا أن هذه القرارات قد أنشأت حقوق للأفراد يتعين على الإدارة احترامها، لذلك لا يجوز للإدارة سحب هذه القرارات التنظيمية لأن هذه القرارات تنشأ مراكز عامة وغير معدة أصلاً لإنشاء الحقوق وإنما يجوز لها إلغائها / لأن إلغاء الإداري لا يكون له أثر رجعي فالقرار يعتبر ملغياً من تاريخ صدور قرار الإلغاء من البقاء على أثاره السابقة على إلغائه وهذا ينطبق على القرار الباطل دون القرار المنعدم لأن الأخير ليس له وجود قانوني ولا ينتج من أثار قانونية[1].

[1]– أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، المرجع السابق، ص 158 ، 159.

2) القرارات الفردية الإدارية:

في حالة صدور قراراً إدارياً فردياً وفق القانون فإن الإدارة لا يمكن أن تسحبه حتى وإن كان غير ملائم لأن ذلك خروجاً عن مبدأ المشروعية، وهذه القاعدة تطبق على القرارات الفردية المشروعة التي لا يشوبها عيب من عيوب المشروعية سواء أثناء مواعيد الطعن القضائي في القرار الإداري أو بعد فواتها وحتى قبل أن يبلغ صاحب الشأن به، لأنها حقوق مكتسبة لمن صدر لصالحهم ويتعين احترامها ومنع الإدارة من المساس بها بأي وجه من الوجوه.

فالقرارات الإدارية التي تولد حقاً أو مركزاً شخصياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة، وإن دواعي المصلحة العامة تنقضي أنه إذا صدر قراراً معيب من شأنه أن يولد حقاً أن يستقر هذا القرار عقب فترة معينة من الزمن بحيث يسري عليه ما يسرى على القرار الصحيح، وهذه الفترة هي ستون يوما من تاريخ نشر القرار وإعلانه، وإذا انقضت هذه الفترة اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل .

أما القرارات الفردية الباطلة فللإدارة الحق بسحبها خلال مدة الطعن القضائي وإلا أصبح القرار الباطل محصناً من الإلغاء و السحب، وذلك للمحافظة على استقرار المراكز القانونية واحترام الحقوق المكتسبة من قبل الإدارة، إلا أن هذه ليست على إطلاقها فليس كل القرارات الفردية تكون قابلة للتحصين، فالقرارات الفردية التي لا تولد عنها حق ولا تنشئ مزايا أو مراكز قانونية بالنسبة للغير هذه قرارات يكون من حق الجهة الإدارية سحبها في أي وقت، لأن القيود التي فرضت على جهة الإدارة في سحب القرارات الفردية إنما تكون في حالة ما إذا أنشأت هذه القرارات مزايا ومراكز قانونية لمصلحة الأفراد[1].

[1]– أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، المرجع السابق، ص159.

ثانياً: المدة المحددة لسحب القرار الباطل لنشوبه بعيب عدم الاختصاص:

مبدأ المشروعية يقتضي بأن تلتزم الإدارة باحترام القانون في جميع تصرفاتها الإدارية بما فيها إصدارها لقراراتها الإدارية، وذلك بهدف الحفاظ على المصلحة العامة واستقرار الحقوق والمراكز القانونية القائمة، ولابد التوفيق بين الأمرين من خلال سحب القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص خلال مدة معينة، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري على أن يتم سحب القرارات الإدارية الفردية خلال ميعاد الطعن القضائي وإلا تحصن القرار من الإلغاء والسحب والتعديل[1].

الفرع الثاني: إلغاء القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص

سنتطرق في هذا الفرع إلى تعريف دعوى الإلغاء وأهم خصائصها، وما يترتب عنها من آثار قانونية.

أولا: تعريف دعوى الإلغاء:

دعوى الإلغاء تعرف أنها الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية و العينية التي يحركها ذو الشأن الذي تكون له الصفة والمصلحة في رفع هذه الدعوى، أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة[2].

حيث عرفها الأستاذ أحمد محيو على أنها «دعوى الإلغاء هي الدعوى التي يطلب فيها من القاضي إلغاء قرار غير مشروع والتي هي في الجزائر من اختصاص المجلس الأعلى»[3].

أما الأستاذ سليمان محمد الطماوي على أنها «تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى

[1]– أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، المرجع السابق، ص 160.

[2]– برهان شلال، المرجع السابق، ص 21.

[3]– أحمد محيو، المرجع السابق، ص 151.

القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون»[1].

كما عرفها الأستاذ محمد صغير بعلي بأنها «الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية (الغرف الإدارية أو مجلس الدولة) التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته لما يشوب أركانه من عيوب»[2].

وباعتبار دعوى الإلغاء دعوى قضائية يمكن تعريفها عن طريق تحديد موجز ومركز لخصائصها و طبيعتها ووظائفها الذاتية، فهكذا يمكن أن نقرر بأن دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية العينية أو الموضوعية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام جهة القضاء الإداري المختصة طالبين فيها الحكم بالإلغاء القرار الإداري النهائي غير مشروع، وتنحصر سلطة ووظيفة القاضي في دعوى الإلغاء في فحص وتقدير مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه بعدم الشرعية ، ومن أجل الحكم بإلغائه أو عدم إلغائه وفقاً للنتائج التي يتوصل إليها فحصه وتقديره لمدى شرعية أو عدم شرعية هذا القرار الإداري[3].

ويعني إلغاء القرار الإداري وقف نفاذ القرار أو وقف سريان أثاره الناتجة عنه بالنسبة للمستقبل ودون أن ينصرف بأثره إلى الماضي، ويتم إلغاء القرار الإداري من قبل الإدارة التي أصدرته، كما قد يتم إلغاء القرار من جهة إدارية أخرى غير الجهة الإدارية التي أصدرته كما هو الحال في سلطة جهة الوصاية غي إلغاء القرارات غير المشروعة الصادرة من الإدارات اللامركزية الخاضعة لوصايتها ، وكذلك إلغاء القرارات من قبل السلطة الرئاسية للجهة مصدرة القرار بما لها من حق التعقيب على قرارات مرؤوسيها[4].

---

[1]– سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 368.

[2]– محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 289.

[3]– عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 174.

[4]– محمد جمال الذنيبات، المرجع السابق، ص 233.

ثانياً: خصائص دعوى الإلغاء:

تتميز دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص تتمثل فيما يلي:

أ) **دعوى قضـائية وليست بطعن أو تظلم إداري:** إن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية بأتم معنى الكلمة، ترفع في إطار و نطاق النظام القانوني للدعوى القضائية، حيث تغيرت طبيعة دعوى الإلغاء منذ أن عهد إلى مجلس الدولة الفرنسي بوظيفة القضاء المفوض، بحيث انقلبت من تظلم إداري إلى دعوى قضائية بمعنى الكلمة.

ب) **ذات إجراءات خاصة ومتميزة:** تتسم إجراءات دعوى الإلغاء بمجموعة من الخصائص تطبعها و تميزها عن الإجراءات القضائية الأخرى (المدنية و التجارية الخاصة) ، و تتمثل هذه الإجراءات في الكتابة، الحضورية، الشبه السرية، السرعة و البساطة، و قلة التكاليف و الطابع التحقيقي.

ج) **دعوى عينية (موضوعية) وليست دعوى شخصية ذاتية:** إنها دعوى تتميز بطابعها الموضوعي و العيني، لأنها تتعلق و تنصب على الطعن في قرار إداري.

ت) **دعوى مشـروعية:** بالنظر إلى هدفها فإن دعوى الإلغاء تهدف إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية، بموجب إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة فإذا ما ألغى القرار اقضاء قراراً إدارياً لمجاوزة السلطة فإن ذلك يعني أن القرار غير مشروع، وبهذا يكون اصطلاح «مجاوزة السلطة» مردفاً لاصطلاح «عدم المشروعية»،و هذا هو المعنى الذي عليه الغالبية العظمى لفقهاء القانون العام في فرنسا.

د) **دعوى القانون العام:** بمعنى أن دعوى الإلغاء يمكن أن توجه إلى أي قرار إداري دون الحاجة إلى نص صريح في القانون بذلك، بل أن القضاء الإداري قد وصل في هذا الصدد إلى حد اعتبار هذا النصوص التي ترد في بعض القوانين لتحصين بعض القرارات الإدارية، والتي تنص على أن تلك القرارات غير قابلة للطعن موجهة إلى الطعون الأخرى ولا

تعني دعوى الإلغاء[1].

هـ) دعوى من صنع قضاء مجلس الدولة الفرنسي: جرى مجلس الدولة الفرنسي على عدم ربط دعوى الإلغاء بقانون من القوانين، بل اعتبرها مجرد أداة لتحقيق المشروعية، وفقاً لمبادئ القانون العام.

ثالثاً: الآثار القانونية المترتبة على رفع دعوى الإلغاء:

إن دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى قضائية كما سبق بيان ذلك في مجال عرض الخصائص الذاتية لدعوى القضاء يشترط فيها أن تحرك وترفع خلال مدة زمنية محددة بواسطة القوانين و اللوائح الإدارية العامة، وتسمى هذه المدة الزمنية «بميعاد رفع دعوى الإلغاء».

وميعاد رفع دعوى الإلغاء هو شهران في كل من النظامين الجزائري و الفرنسي .

فدعوى الإلغاء ترفع إلى جهة القضاء المختص خلال مدة شهرين فقط إبتداءاً من تاريخ التبليغ والعلم بالقرار الصريح لرفض السلطات الإدارية المختصة لمضمون ومحتوى التظلم الإداري، أي إبتداءاً من تاريخ الرد الصريح على التظلم الإداري، هذا في حالة القرار الصريح، أي في حالة رد الإدارة العامة الصريح على التظلم[2].

دعوى الإلغاء قد ترفع إبتداءا ونهائيا أمام مجلس الدولة، إذا كان يتعلق الأمر بدعوى ترفع ضد قرار وزاري أو مرسوم تنفيذي صادر عن الوزير الأول، أي أن أجل رفع الدعوى يقدر بأربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار أو نشره، ويجوز للمعني تقديم تظلم خلال ذات المدة، و يعد سكوت الإدارة عن الرد خلال مدة شهرين من تبليغ التظلم بمثابة رفض له، وفي حالة سكوت الإدارة عن الرد يمنح المعني أجل شهرين لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة،أما إذا بادرت الإدارة المعنية للرد على تظلم المعني فإن أجل شهرين لا يسري إلا بعد تبليغ المعني رد الإدارة.

---

[1]– سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 369، 372.

[2]– عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 180، 181.

ويكون ميعاد النوع الثاني، طبقا للمادة 829 قانون إجراءات المدنية والإدارية أربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي، ويجوز للشخص خلال هذه المدة و قبل رفع دعواه أن يتقدم بتظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، ويعد سكوت هذه الجهة عن الرد خلال مدة شهرين بمثابة رفض له، وفي حالة سكوت الجهة الإدارية عن الرد، يستفيد المتظلم من شهرين إبتداءا من تاريخ تبليغ القرار و هذا لرفع دعواه أمام المحكمة، وفي حالة رد الإدارة عن التظلم فإن أجل شهرين يسري من تاريخ تبليغ الرد و يثبت إيداع التظلم بكل الوسائل المكتوبة و يرفق مع العريضة[1].

المطلب الثاني: جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص

إن القاعدة المسلم بها أن القرار الباطل بعيب عدم الاختصاص يظل باطلاً حتى يحكم بإلغائه أو يتحصن بفوات المدة القانونية، إلا أنه يظل على الرغم من تحصينه قراراً معيباً، فانتهاء المدة لا يبرئ القرار من عيبه ، وإنما يبقيه على حاله تحقيقاً لغاية أسمى وهي استقرار المراكز القانونية وتوفير الضمانات الكافية في مواجهة الإدارة للمتعاملين معها.

وقد انتهينا من البحث في سلطة الإدارة – مصدرة القرار – وحقها في إلغائه أو سحبه في ذات المدة المقررة للطعن وقبل الطعن عليه ، فبمجرد الطعن تغل يد الإدارة على التدخل بأي تصرف يتعلق بالقرار محل الطعن، فللقضاء الهيمنة الكاملة التي يبسطها على كل جوانب القرار متى انعقدت ولايته بنظر الطعن بإلغائه.

وإن كان هذا هو الأصل العام إلا أن هناك تساؤلاً قد أثير يكمن في مدى إمكانية تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص قبل صدور الحكم بإلغائه، وذلك باعتماده أو إقراره من قبل المختص أصلاً بإصداره، أو أن يصبح من أصدره غير اختصاص مختصاً بإصدار قانوناً، بحيث أن عيب عدم الاختصاص يمتاز بأنه أقدم أوجه الإلغاء ظهوراً في القضاء مجلس الدولة

[1]– المادة 829، 830 القانون رقم 09.08 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق ل 25 فبراير 2008، يتضمن قانون إجراءات المدنية والإدارية، ص 95 .

الفرنسي، وأنه كان الأصل الذي استمدت منه العيوب الأخرى، وإذا كانت أوجه الإلغاء الأخرى قد استقلت عنه، فإنه لا يزال العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام. وفي الأصل أنه لا يجوز للإدارة أن تقوم بتصحيح القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص، استنادا لقاعدة أن الحكم على مشروعية القرار يكون بوقت صدوره، ولا عبرة بما يتخذ بعد ذلك التاريخ من الإجراءات قد تجعل القرار مشروعاً لو أنها اتخذت في حينها، وفيما نعرض موقف القضاء الإداري في كل من فرنسا و مصر[1].

الفرع الأول: موقف القضاء الإداري الفرنسي

أقر الفقه والقضاء الإداري في فرنسا القاعدة العامة ، والتي بمقتضاها لا يجوز تصحيح القرارات الإدارية المعيبة بأثر رجعي، بل يقتصر في ذلك تصحيحها بالنسبة إلى المستقبل بقرارات مبتدأة، تسري من تاريخ صدورها مستكملة بعناصرها وشروط صحتها، ولقد أوضح الفقيه (جيز) من جانبه أن إقرار التصرفات المعيبة أو إجازتها في نطاق القانون الخاص إنما يملكه من شرع البطلان لمصلحته ، والقاعدة في القانون أن البطلان من النظام العام، ومن ثم فإن الباطل لا يملك أحد إجازته أو إقراره هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن إقرار التصرفات المعيبة التي تصدر من هيئة غير مختصة، هو بمثابة إنابة لاحقة ، وهذه الإنابة غير جائزة في القانون العام، أضف إلى ذلك أن التصحيح في هذه الحالة يتضمن اعتداء على قواعد الاختصاص والتي بمقتضاها لا تستطيع سلطة إدارية أن تحقق آثاراً في الماضي إلا بمقتضى نص تشريعي يخولها هذه السلطة.

ويتضح من ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب إلى أن المصادقة من الجهة المختصة على القرار الصادر من الجهة غير مختصة لا يصحح أو يغطى عيب الاختصاص، فإذا ما شاب قراراً من القرارات الإدارية عيب عدم الاختصاص، فلا يمكن أن يصحح هذا القرار أو

[1]– أحمد فرج الصادق دبوب، المرجع السابق، ص 192، 193.

يغطى بتصديق لاحق عليه يصدر من الجهة العليا المختصة، أو بتعليمات تجيزة صادرة من الجهة الرئاسية المختصة بالعمل[1].

ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمة الصادر في 0991/04/03 في قضية Daniel Garrel وقد جاء في هذا الحكم طبقا للمادة R 436-5-2 منتقنيين العمل في صياغتها التي كانت سارية في تاريخ صدور القرار المطعون فيه ، فإن مفتشي العمل وحدهم هم المختصون بالترخيص بتسريح الأجير محل الحماية ، وإذا كان لمدير مديرية العمل وفي حالة غيابه، لمدير المديرية المساعد، بحكم المكانة التي يشغلها في التدرج الرئاسي لهذه الإدارة، أو بحكم الدور الذي يقوم به، أن يحل من تلقاء نفسه، في حالة سكوت النصوص محل مفتش العمل الذي قام به مانع، إلا أنه لا يجوز له فيما يتعلق بالترخيص بتسريح الأجير محل الحماية، أن يمارس هذه الحلول إذا لم يكن بمقدور أي مفتش عمل آخر بالمديرية أن يمارس هذا الاختصاص، وإذا لم يثبت في الحالة المعروضة، أن كل مفتشي العمل الذين لهم أن يحلو محل زميلهم الذي قام يه مانع يحول بينه وبين ممارسة اختصاصه، كانوا غائبين أو قام بهم مانه، فمن ثم فإن الترخيص محل الطعن يكون قد صدر من غير مختص، وإذا كان وزير العمل والتوظيف قد أيد بقرار لاحق الترخيص المذكور، فإن قراره لا يحل محل القرار المطعون فيه، ولا يرفع عنه عيب عدم الاختصاص الذي لحقه[2].

أضف إلى ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي لم يفرق بين القرارات الإدارية الفردية واللائحية، وذلك فيما قرره من حظر التصحيح اللاحق ، إذا أن مناط هذا الحظر لا يرجع فقط إلى فكرة المساس بالحقوق الشخصية، وإنما إلى ضرورة إعمال قواعد الاختصاص في إصدار القرار.

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي ذات المبدأ والقاضي بعدم جواز تصحيح القرارات المعيبة بعيب عدم الاختصاص، وذلك في حكمه الصادر في قضية Society Lyonnaise والتي

[1]- أحمد فرج الصادق دبوب، المرجع السابق، ص 194 .

[2]- أحمد فرج الصادق دبوب، المرجع ذاته، ص 194 ، 195 .

تتخلص وقائعها في أنه صدر في 27 ديسمبر 1940 بخصوص تحديد سعر المياه والغاز، وما قرر عليها من أتاوات ويسري هذا التحديد اعتبارا من أول يناير 1941 وقد وقع على هذا المنشور المدير المساعد لسكة الحديد ، وكان يتعين عليه أخذ رأي الوزير على هذا المنشور قبل إصداره، إلا أنه لم يفعل ذلك، وطعن في هذا المنشور بدعوى تجاوز السلطة، وقضى المجلس بعدم مشروعية هذا المنشور، وإنه لا عبرة بالقول بعلم الوزير بالمنشور المطعون فيه أو إقراره له ، لأنه ليس من طبيعة هذا العلم أو الإقرار أن يزيل العيب الذي لحق به.

الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري المصري

يتفق بعض فقهاء القانون الإداري في مصر وعلى رأسهم الدكتور سليمان طماوي مع مبدأ عدم جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص، حيث ذهبوا إلى أن جواز تصحيح القرارات الإدارية التي ولدت معيبة يهدر قواعد المشروعية، لأن الإدارة لا تستطيع أن تمس المراكز القانونية المشروعة بقراراتها الإدارية، إلا إذا مبدأ عدم جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص، حيث ذهبوا إلى أن جواز تصحيح القرارات الإدارية التي ولدت معيبة يهدر قواعد المشروعية، لأن الإدارة لا تستطيع أن تمس المراكز القانونية المشروعة بقراراتها الإدارية، إلا إذا احترمت قواعد المشروعية فيما يتعلق بالشكل والاختصاص والمحل، فإذا أبيح لها تصحيح قراراتها المعيبة فمعنى ذلك تفويض الإدارة في الخروج على تلك القواعد كما تشاء، على أن تصحح موقفها فيما بعد، وهو ما لا يجوز التسليم به[1]، فضلاً على أن الرجعية المحرمة كقاعدة عامة وقد قصد بها حماية حقوق الأفراد وعدم المساس بالمراكز القانونية الخاصة التي اكتسبت في ظل أوضاع قانونية مشروعة.

وبالرجوع إلى قضاء مجلس الدولة المصري، نجد أنه سار على مبدأ عدم جواز تصحيح القرارات الإدارية المعيبة، وهذا يعد تأكيداً على حقيقة خصوصية ركن الاختصاص، لتعلقه بالنظام العام، مما لا يجوز معه تصحيح معه التصحيح أو الاعتماد اللاحق للقرار المعيب.

[1]– أحمد فرج الصادق دبوب، المرجع السابق، ص 195، 197.

وتطبيقاً لذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر بتاريخ 1953/12/21 بقولها ، أن القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصحح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن، بل يجب أن يصدر منه إنشائياً بمقتضى السلطة المخولة له، ويتضح من الأحكام السابقة أن قضاء محكمة القضاء الإداري المصري قد سار على خطى نظيره الفرنسي في عدم جواز تغطية عيب عدم الاختصاص الذي شاب القرار الإداري، وإنما إجازت إصدار قرار جديد في ذات الموضوع، يصدر صحيحاً لتلاقيه مخالفة قواعد الاختصاص التي كانت سبباً في تعييب القرار السابق، وبذلك يكون القرار سارياً من تاريخ صدوره ولا علاقة له بالقرار محل الطعن.

إلا أن موقف القضاء الإداري في مصر قد تطور تدريجياً وبدأ بالعدول عن هذا الاتجاه، حيث أخذ يقبل بتصحيح عيب عدم الاختصاص إذا ما اعتمده ووافق عليه المختص أصلاً بإصداره، والسبب في عدول القضاء الإداري عن موقفه السابق هو استناده إلى الاعتبارات العلمية، حيث لا داعي لحكم الإلغاء على القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص طالما أن الجهة المختصة أصلا بإصداره قد وافقت عليه ، وبهذا يعد القرار وكأنه صدر أصلاً من الجهة المختصة[1].

بحيث اشترطت المحكمة الإدارية العليا في مصر، ألا يتضمن التصحيح تغييراً في مضمون أو ملائمة إصدار القرار، حيث قررت في حكم لها أن صدور قرار من رئيس مجلس الإدارة باختيار الموقع واعتماد التخطيطات التفصيلية العمرانية بدون تفويض من مجلس الإدارة مؤداة تعيب القرار بعيب عدم الاختصاص، هذا العيب يصحح بصدور القرار من مجلس الإدارة أو بإقرار مجلس الإدارة للقرار المعيب مادام تصحيحه قد احتفظ بمضمونه دون تعديل.

وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر أيضاً، بأن عيب عدم الاختصاص لا يوجب التعويض، لأنه يمكن تصحيحه، فإن القرار المطلوب التعويض عنه يكون قد صدر من غير

[1]– أحمد فرج الصادق دبوب، المرجع السابق، ص 197، 198.

مختص قانوناً مما يصمه بعيب عدم الاختصاص، ولما كان القرار قد استقر على أن القرار المعيب بعيب شكلي كعيب عدم الاختصاص لا يوجب التعويض بأنه يمكن تصحيح الشكل فيما بعد، ومن ثم فإن طلب الطاعن للتعويض لا يسانده واقع أو قانون مما تقضي معه المحكمة برفض هذا الطلب.

ويتضح مما تقدم، أن اختلاف مسلك المحكمة الإدارية العليا عن مسلك محكمة القضاء الإداري في مسألة جواز تصحيح اللاحق للقرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص، كان مادة خصبة لفقهاء القانون الإداري مسلك كل منهما، وتوجه النقد عن اختلاف مواقفهم مابين مؤيد ومعارض[1].

أما بخصوص القضاء الجزائري، فلا يوجد ما يبين موقفه من جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص سواء بالتصديق عليه من قبل السلطة المختصة، أو بصدور تعديل من السلطة التشريعية، يقضي باختصاص السلطة غير المختصة أصلا بإصدار القرار الإداري.

الفرع الثالث: موقف القضاء الإداري من التعويض عن عيب عدم الاختصاص

لقد اتجه القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر إلى أن عيب عدم الاختصاص الذي يستوجب التعويض هو عيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يؤثر في موضوع ومضمون القرار الإداري، كأن يصدر تصرف من موظف لا يملك إصداره إطلاقاً.

أولا: موقف القضاء الإداري في فرنسا:

إن القاعدة العامة في القضاء الإداري الفرنسي هي أن عيب عدم الاختصاص يستوجب التعويض هم عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة)، الذي يؤثر في موضوع ومضمون القرار الإداري، وهذه القاعدة سار عليها مجلس الدولة الفرنسي منذ فترة طويلة، حيث قضى بعدم التعويض في حكمة في 25 أكتوبر 1946 في Dame Colin وكان الأمر يتعلق

[1]– أحمد فرج الصادق دبوب، المرجع السابق، ص 198، 200 .

بصدور قرارات من جهة غير مختصة في حق أحد الموظفين، في حين قضى مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض في حكمها الصادر بتاريخ 1942/05/29 في قضية Bain Card والتي تتعلق بصدور قرار من أحد العمد بغير تفويض من المجلس البلدي بتكليف أحد المهندسين بإعداد خطة تجميل المدينة .

ثانياً: موقف القضاء الإداري في مصر:

من المبادئ الهامة التي أرسلتها المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن أن عيب عدم الاختصاص يصلح لإلغاء القرار المطعون فيه، ولكنه لا يصلح أساساً للتعويض إلا إذا كان مؤثر في موضوع القرار.

وقد جاء موقف محكمة القضاء الإداري المصري في هذه المسألة موافقاً تماما لما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا، حيث جرى قضاؤها على إقرار قاعدة أساسية في مسألة التعويض عن عيب الاختصاص، وهي أن هذا العيب لا يصلح لزاماً أساساً للتعويض عنه[1].

[1]– أحمد فرج الصادق دبوب، المرجع السابق، ص 218 ، 219.

خلاصة الفصل الثاني:

لسلامة القرار الإداري لابد من توافر شروط صحته جميعها فإذا اختل شرط كان القرار معيباَ، والعيب الذي يشوب القرارات الإدارية بسبب اختلال شرطاً فيها أو أكثر من شروطه متفاوت بين اليسر والجسامة، مما يجعله الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص من أهم الإجراءات لسلامة ومشروعية القرار الإداري وذلك في الظروف العادية والظروف الاستثنائية ويجعل القرار منعدما أو باطلاً، بحيث يؤدي إلى زوال القرار الإداري لمشوبته بعيب عدم الاختصاص عن طريق سحب القرار أو إلغائه.

خاتمة

وما يمكن استنتاجه في هذا المقام، يمكن أن نخلص إلى أن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات يقضي أن تستقل كل سلطة من سلطات الدولة بأداء الوظائف المخولة لها فقط، بحيث يجب عليها أن لا تتعدى إحداها على الأخرى، ويترتب على ذلك أن تكون الوظيفة الإدارية من اختصاص الإدارة وحدها، ونظرا لاتساع نشاط الإدارة في الوقت الحالي أدى إلى ظهور الحاجة إلى تقسيم داخلي للوظائف والاختصاصات الإدارية وذلك في نطاق الجهة الواحدة، ومن خلال هذا فإن القرارات الإدارية هدفها العام تحقيق المصلحة العامة بحيث لا يمكن للسلطة الإدارية اتخاذ أو إصدار قرار إلا إذا كان في اختصاصها، وذلك نظراً لأهمية ركن الاختصاص في القرار الإداري و عليه يجب أن يصدر القرار من العضو أو الهيئة المختصة قانوناً بإصداره ، وبالتالي فإن القرار الذي يصدر من جهة الإدارة في موضوع الذي يدخل في ولاية سلطة عامة أخرى يعتبر منعدماً، كما أن خروج الموظف عن حدود اختصاصاته وإصداره لقرار من اختصاص موظف غيره تابع لنفس الجهة يجعل القرار باطلاً وه وقابل للإلغاء، و مخالف لقواعد التوزيع أو المشروعية للاختصاص وبذلك يتحقق عيب عدم الاختصاص، والذي يكون مستحقا للطعن فيه أمام القضاء الإداري .

وعليه فإن أهم النتائج التي يمكن استنباطها من خلال هذه الدراسة تتمثل في:

1- ركن الاختصاص في القرار الإداري ارتبط بمبدأ قديم كان بمثابة نقطة تحول من أنظمة الحكم المستبدة إلى أنظمة الحكم الديمقراطية، ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات، والذي لم يكتف فقط بتوزيع الاختصاصات ما بين السلطات العامة الثلاث في الدولة (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، بل ذهب إلى حد الفصل بين الاختصاصات داخل السلطة الواحدة .

2- أن هذا العيب هو العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام، وأن ركن هو الركن الوحيد الذي يستند إليه مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد سواء في الظروف العادية أو الاستثنائي.

3- أن القاضي الإداري يمكنه أن يثير هذا العيب من تلقاء نفسه و دون أن يطلبه الخصوم، و في أي مرحلة تكون عليها الدعوى.

4- أن قواعد الاختصاص لا تتسم بالجمود رغم تعلقها بالنظام العام.

5- أن الاختصاص لا يمارس إلا من صاحبه الأصلي مهما كانت الظروف، بحيث يمكن أن يمارس اختصاص أشخاص أخرى من غير صاحب الاختصاص الأصيل، وذلك بتطبيق أنظمة التفويض والحلول و الإنابة وذلك لضمان استمرار المرافق العامة بانتظام واضطراد.

6- أن القاضي الإداري يمكنه أن يصرح بانعدام القرار الإداري إذا كان العيب جسيما، أو بإبطاله إذا كان العيب بسيطا، حتى و إن كانت دعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرار الإداري تتعلق بعيب أخر كعيب السبب أو عيب المحل، بحيث أنه أكثر الأركان وضوحا سواء بالنسبة للفرد أو القاضي.

7- أن المشرع تولى بنفسه وضع قواعد الاختصاص المتعلقة بالقرار الإداري ، وأضفى عليها الكثير من الوضوح ، بحيث لم يترك أي مجال للتلاعب بها سواء بالزيادة أو النقصان.

8- أن أوائل أحكام مجلس الدولة الفرنسي كانت بخصوص عيب عدم الاختصاص.

9- إذا كانت الإدارة العامة لا تستطيع أن تعبر عن إرادتها بنفسها رغم اكتسابها الشخصية القانونية، فلابد من وجود شخص يعبر عن إرادتها، ويقوم بالتصرفات القانونية باسمها، لذلك فإن قواعد الاختصاص هي التي تحدد الشخص الذي تمنحه السلطة للتعبير عن إرادة الإدارة.

10- أن كلا من القضاء الإداري الفرنسي والمصري يأخذ بفكرة التمييز بين العيب الجسيم والعيب البسيط، فصرح بانعدام القرار الإداري في حالة العيب الجسيم، و يصرح بإبطال القرار الإداري في حالة العيب البسيط، بما يترتب على ذلك من آثار بين البطلان و الانعدام، إلا أن هذه القاعدة ليست مطلقة، بل هناك استثناءين جاء بهما مجلس الدولة الفرنسي ،و هما حالة الظروف الاستثنائية و حالة الموظف الفعلي أما القضاء الجزائري لا يأخذ بهذا التمييز وإنما يحكم بإبطال القرار مهما بلغت درجة جسامة هذا العيب، وكان من

الأجدر أن يأخذ القاضي الإداري الجزائري بهذا التمييز بكل ما يترتب عليه من أثار لأن في ذلك مصلحة للإدارة و للأفراد في نفس الوقت.

بناءا على ما سبق نقول أن التقليل من نسبة القضايا المتعلقة بعيب عدم الاختصاص مرهون بمدى احترام القانون و التقيد بأحكامه، فلو أن كل عون من أعوان الإدارة تصرف في حدود اختصاصه المنوط به و في الإطار المسموح له به لكان من السهل أن نحدَّ من حدوث هذا العيب.

في ختام دراستنا يمكن أن نقدم جملة من التوصيات و الاقتراحات المتواضعة:

- على القاضي الإداري الجزائري أن لا يكتفي بالتصريح فقط بإبطال القرارات الإدارية المعيب مهما كانت درجة العيب، بل عليه أن يميز بين إبطال القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص البسيط وانعدام القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم، وأن يشير إلى ذلك في أحكامه لأن في ذلك مصلحة للإدارة و للأفراد في نفس الوقت.
- تنصيب لجنة خاصة ومستقلة تتولى مهمة الرقابة على أعمال الإدارة ومراقبة مدى تطابقها ومعايير الاختصاص.
- وضع نصوص قانونية مفصلة وخاصة بقواعد الاختصاص بحيث تكون أكثر وضوحا و سهلة في عملية التنفيذ.
- ضرورة نشر الأحكام القضائية الإدارية الحديثة أولاً بأول ليستفيد منها الباحثون في دراستهم.
- توفير مراجع خاصة بالاختصاص لتناول هذا الموضوع بشكل مفصل ودقيق.

المراجع

أولاً: الكتب:

الكتب باللغة العربية:

1- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.

2- حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الإسكندرية – مصر، 2001.

3- خالد خليل الطاهر، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 1997.

4- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، الجزء الأول، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، 1967 .

5- عبد العزيز منعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، إسكندرية، مصر، 2002.

6- عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، 1986 .

7-عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري قضاء الإلغاء ، الدار الجامعية للطباعة و النشر، مصر، 1993 .

8- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، 2004.

9- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، طبعة خامسة، دار الهومة، الجزائر، 2006 .

10- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، الجزائر، 1983.

11- عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.

12- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009.

13- فريجه حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

14- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، الطبعة الثالثة، دار هومة الجزائر، 2007.

15- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، 2000.

16- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

17- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

18- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق سوريا.

19- محمد جمال ذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2016.

20- نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.

الكتب باللغة الفرنسية:

- René CHAPUS , Droite administratife général , 9éme édition , monterstien , tome 1 , paris , France , 1995.

مقالات علمية:

1- أحمد هنية، عيوب القرار الإداري، حالات تجاوز السلطة، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، جامعة خيضر، بسكرة، الجزائر.

2- عمر فرحاتي، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الجزائر بين فترتين الأحادية والثنائية، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد االرابع، بسكرة، الجزائر.

المذكرات:

1- أمل بسيوني عبد القادر البسيوني، أحكام دعوى الإلغاء للقرار الإداري لعيب عدم الاختصاص (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الجامعة الإسلامية، عمادة البحث العلمي والدراسات العليا، كلية الشريعة والقانون، ماجستير القانون العام، غزة .

2-أحمد فرج الصادق دبوب، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط ، كلية الحقوق، قسم القانون العام، نيسان 2016.

3- بهياني مراد، القرار الإداري ورقابة القاضي عليه، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، تخصص إدارة والمالية، جامعة أكلي محند اولحاج، كلية الحقوق والعلوم السياسية، البويرة، الجزائر، 2016، 2017.

4- بوعلام أسماء فتيحة، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الحميد إبن باديس، مستغانم، 2015، 2016.

5- برهان شلال، القرار الإداري المنعدم، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة العربي بن مهيدي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص منازعات عمومية، أم بواقي، 2016، 2017.

6- خالد قمبوعة، القرار الإداري ونظامه القانوني، مذكرة تخرج لنيل إجازة المعهد الوطني للقضاء، الدفعة الثانية عشر، الجزائر.

7- كنتاوي عبد الله، ركن الاختصاص في القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة ماجيستير، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010،2011.

ثانيا: النصوص القانونية:

الدساتير:

- دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بتاريخ 2012/12/08 الجريدة الرسمية عدد 76 لسنة 1996 المعدل بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 2016.

القوانين:

- القانون رقم 09.08 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق ل 25 فبراير 2008، يتضمن قانون إجراءات المدنية والإدارية.

القرارات والأحكام القضائية:

- قرار مجلس الدولة، القرار رقم 6460 بتاريخ 2002/09/23، مجلة مجلس الدولة العدد 03، 2002.
- قرار مجلس الدولة، ملف رقم 4911 قضية ش/ع مجلس شعبي البلدي، بلدية المحمدية بتاريخ 2002/07/15.
- قرار مجلس الدولة، ملف رقم: 123088 ، قضية ش. أ والي ولاية تيزي وزو، بتاريخ 2000/02/28.
- الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، القضية رقم 68240 بتاريخ 1990/07/28 المجلة القضائية، سنة 1990، العدد الأول.
- مجلس الدولة القرار رقم 2462، بتاريخ 2003/02/25، مجلة مجالس الدولة، العدد الأول، سنة 2003 .

المجلات القضائية:

- مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، سنة 2003.
- مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، 2002.
- المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1990.

الفهرس

العنوان	الصفحة
مقدمة	أ
الفصل الأول: عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري	07
المبحث الأول: ماهية عيب عدم الاختصاص	08
المطلب الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص	09
الفرع الأول: تعريف عيب عدم الاختصاص	09
الفرع الثاني: خصائص عيب عدم الاختصاص	11
المطلب الثاني: أنواع عيب عدم الاختصاص وأهميته	16
الفرع الأول: أنواع عيب عدم الاختصاص	16
الفرع الثاني: أهمية عيب عدم الاختصاص	18
المبحث الثاني: صور عيب عدم الاختصاص	20
المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص الجسيم	20
الفرع الأول: صدور القرار الإداري من فرد عادي لا يحوز صفة الموظف	21
الفرع الثاني: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية	22
الفرع الثالث: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية	25
الفرع الرابع: اعتداء الإدارة على اختصاصات سلطة إدارية لا تمت لها بصلة	26
المطلب الثاني: عيب عدم الاختصاص البسيط	28
الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص الشخصي	29
الفرع الثاني: عيب عدم الاختصاص الموضوعي	30
الفرع الثالث: عيب عدم الاختصاص المكاني	39
الفرع الرابع: عيب عدم الاختصاص الزمني	40
الفرع الخامس:التمييز بين عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط	43
خلاصة الفصل الأول	46

الفصل الثاني: الآثار القانونية المترتبة على عيب عدم الاختصاص	48
المبحث الأول: الجزاء المترتب على القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص	49
المطلب الأول: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص في الظروف العادية	50
الفرع الأول :انعدام القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري	50
الفرع الثاني: إبطال القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص	55
المطلب الثاني:الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص في الظروف الاستثنائية	58
الفرع الأول: نظرية الظروف الاستثنائية	58
الفرع الثاني: نظرية الموظف الفعلي	61
المبحث الثاني: زوال عيب عدم الاختصاص	66
المطلب الأول: نهاية القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص	67
الفرع الأول: سحب القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص	67
الفرع الثاني: إلغاء القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص	70
المطلب الثاني: جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص	74
الفرع الأول: موقف القضاء الإداري الفرنسي	75
الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري المصري	77
الفرع الثالث: موقف القضاء الإداري من التعويض عن عيب عدم الاختصاص	79
خلاصة الفصل الثاني	81
الخاتمة	83
المراجع	87
الفهرس	

مـلخص مذكرة الماستر

لقد تناولنا في دراستنا لهذا البحث كل ما يخص عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري بحيث تطرق في الفصل الأول إلى ماهية عيب عدم الاختصاص الذي يشمل كل من مفهوم وتعريف، وخصائص، وأنواع، و صور لعيب عدم الاختصاص الذي يتمثل في مدى حجم الجسامة أو بسيطاً عدياً.

أما في الفصل الثاني فقد تطرقنا إلى أهم الآثار القانونية التي تنجم عن عيب عدم الاختصاص و الطعن فيه سواءً كان جسيماً أو بسيطاً وذلك من خلال رقابة القضائية عليه سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية بالإضافة إلى ما يؤدي إلى زوال هذا العيب وذلك من خلال نهايته عن طريق السحب أو الإلغاء أو مدى جواز تصحيحه والمطالبة بالتعويض.

الكلمات المفتاحية:

1/عيب عدم الاختصاص 2/ إلغاء القرار 3/سحب القرار 4/الطعن في القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص 5/الرقابة القضائية 6/جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص

Abstract of The master thesis

In our study of this research, we have covered everything that concerns the defect of lack of jurisdiction in the administrative decision, to address in the first chapter the defect of lack of jurisdiction that includes both the concept and definition, characteristics, types and images of the defect which is the size of seriousness or simple quantity.

In chapter two, we have addressed the most important legal consequences of the defect of lack of jurisdiction and the appeal, whether serious or simple, through juridical control over it, in both ordinary and exceptional circumstances, and by ending it through the end of this defect withdrawal, cancellation, or the extent to which it may be corrected and the claim for compensation.

keywords:

1/ the defect of lack of jurisdiction **2/** rescission of the decision **3/** withdraw the decision **4/** appeal the defective decision of lack of jurisdiction **5/** juridical supervision **6/** permissibility to correct the defect of lack of jurisdiction