جامعـة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

عنوان المذكرة

الرقابة القضائية على القرارات الإدارية

مذكّرة مقدمة ضمن متطلّبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق

تخصص: قانون الإداري

إعداد:

- هبـــال حمـيد
- بـوبـات فـتيحة

إشراف الدكتور:

د/ نسـيل عمر

السنة الجامعية: 2018-2019 م

جامعـة غرداية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

عنوان المذكرة

الرقابة القضائية على القرارات الإدارية

مذكّرة مقدمة ضمن متطلّبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق

تخصص: قانون الإداري

إعداد:

- هبـــال حمـيد
- بـوبـات فـتيحة

إشراف الدكتور:

د/ نسيل عمر

لجنة المناقشة

إسم ولقب الأستاذ	الرتبة	الجامعة	الصفة
د/ أيت عودية بلخير	أستاذ محاضر ب	جامعة غرداية	**رئيسا**
د/نسيل عمر	أستاذ محاضر	جامعة غرداية	**مشرفا و مقررا**
د/ بوزكري سليمان	أستاذ محاضر ب	جامعة غرداية	**عضوا مناقشا**

السنة الجامعية: 2018-2019 م

الشكر والتقدير

الحمد لله كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه حمدا عظيما كعظمته، لما أتمه علينا من فضله بإتمام هذه المذكرة على هذا النحو.

عرفانا بالجميل والفضل، فإننا نتقدم بالشكر لأستاذنا الدكتور نسيل عمر لما تفضل به على مذكرتنا من إشراف وتوجيه، وما بذله من جهد مبارك لإفادتنا ونصحنا لإنجازها على هذه الصورة.

ولا يفوتنا أن نتقدم بالشكر لكل من ساعدنا من أصدقاء وزملاء (رويجي نذير، حاج قويدر عبد الحي أولاد، تجاجنة ياسين، بوجمعة محفوظ، طاهر قربوز، الحاجة)

وأخص بالشكر الأستاذة هبال خديجة وأخي بوبات محمد

وكل أساتذتنا الذين كان لنا الشرف أخذ العلم على أيديهم وإلى كل زملاء درب الدراسة.

الإهـــــــــداء

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى :

الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما، الأب والأم

زوجتي وبناتي

اخواني عمار، عبد الرحمان، عامر، إسلام، معاذ، حسام.

واخواتي خيرة، نصيرة، نورة، خديجة

وأصدقائي أحمد خيري، ياسين، عمر، حميطوش، لخضر، علي، رياض، مراد، حمزة، الهاشمي .

وإلى كل زملائي وزميلاتي في العمل.

كل أصدقائي الأوفياء.

حميد

الإهـــــــداء

شيء جميل أن يسعى المرء إلى النجاح وطلب العلى، ولكن الأجمل من ذلك أن يتذكر

من كان سببا في هذا النجاح...

الى من جعل الله عز وجل شكرهما من شكره بقوله "وان اشكر لي ولوالديك "

الى التي وصيت بصحبتها ثلاثا، التي حملتني وربتني احسن تربية إلى القلب الذي ينبض بالحب والرحمة الى نبع الحنان امي اطال الله في عمرها....

الى من افنى شبابه لإسعادي الى من نصحني بالسعي وراء العلم كونه سلاحي في الحياة، الى ابي أطال الله في عمره.....

الى اخوتي محمد، مسعود، اسماعيل، ياسين، انصاف، اسراء، رحاب.

الى اختي الغالية سلمى وزوجها ابراهيم واولادهم.

الى من كان سندي في هذا العمل زوجي حميد وبناتي روان، جيهان، رفيف.

والى امي وجدة بناتي اطال الله في عمرها رزقة.

الى اختي وصديقتي ريمان وزوجها عمار واولادهم .

كما اهدي ثمرة هذا الجهد الى اغلى انسانة على قلبي نصيرة.

والى نورة وام الخير وخديجة وفطيمة

والى عبد الرحمان وعامر واسلام ومعاذ.

كما لا أنسى بالذكر صديقتي سامية بهاز.

الى كل من ذكرهم قلبي ونساهم قلمي أهدي هذا العمل....

فتيحة

الـملخص

الرقابة القضائية على القرارات الإدارية هي رقابة قانونية في أساسها واجراءاتها ووسائلها واهدافها، لذا نستخلص ان كيفية رقابة القضاء الإداري على العمل الإداري تبرز من خلال مختلف الدعاوى المرفوعة أمام الجهات القضائية الإداري، ومن هنا جاءت ضرورة الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية للحفاظ على مبدأ المشروعية، وضمان توطيده وحتى تكون سيادة القانون فوق كل اعتبار من اجل حماية حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة الإدارة.

وعليه تكمن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية من حيث الأركان الشكلية على ركني الاختصاص والشكل والإجراءات، بحيث يقصد بالاختصاص صلاحية سلطة إدارية معينة من الناحية القانونية القيام بعمل قانوني، إذ أنه لا يجوز لرجل الإدارة ان يمارس عملا قانونيا معين خوله المشرع من سلطة أو هيئة اخرى، وعند قيامه بعمل لا يملك قانونا القيام به اعتبر مخالفا للقانون لمخالفته قواعد الاختصاص.

أما ركن الشكل والإجراءات فهو ضرورة مراعاة مصدر القرار للشكل والإجراءات التي يتطلبها القانون وإلا كان معيبا في شكله.

أما الرقابة القضائية على الأركان الموضوعية فتشمل عيب السبب الذي يشكل وجها لإلغاء القرارات الإدارية، حيث يقوم القاضي الإداري بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة القانونية أو المادية التي بني عليها القرار الإداري وفي حالة انعدام الوجود المادي للوقائع نكون أمام عيب السبب.

كما أن عيب المحل يعتبر من أهم العيوب التي تتعرض لها القرارات الإدارية في الموضوع من حيث الأثر المترتب على القرار غير جائز.

أما العيب الأخير فهو عيب الغاية، وهو استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية لتحقيق غرض اخر غير المصلحة العامة، والعيب في استعمال السلطة لا يصيب القرار في حد ذاته وإنما يتعلق بالهدف من هذا القرار.

The judicial control on the administrative decisions is a legal control on all of her basis, procedures,means and her goals, so we can say that the quality of the administrative control can be seen from the different law cases uploaded in front of the judicial authorities, and from here the judicial control on the administrative business became a very necessar thing to keep the legitimacy and to make sure that the law is above avery thing else to protect the rights and the liberty of people in any administrative case. the Judicial control on

administrative decisions lie in terms of formalities on two pillars the jurisdiction , and the formal and the procedures .

The first pillar mean that legally the Authority of an administrative power to do a legal work . The second pillar is the necessity to take into account the decision source for any formal and procedure required by the law or else it will be flawed in it form.

the Judicial control on the objective pillars include the reason flaw that can cancel any administrative decision in another way the judge must make sure the real existence of the legal case that the administrative decision is build on it or it will be against the flaw reason and it will be cancelled.

Also we have the flaw all of the place which is considered as the most flaw that the administrative decisions is being subjected to. The last flaw is the flaw of the purpose which is the using of the administration for her judgmental authority for other reasons not for the General interest. And the flaw of using power is not against the decision in it self but the purpose from that decision.

مقدمـة

تتنوع الممارسات والأعمال التي تقوم بها الإدارة، كأنشطة إدارية والتي تهدف من خلالها العمل على تقديم الخدمات للمواطنين، إلا أن أنشطة الإدارة قد تؤدي في بعض الأحيان إلى المساس بحقوق الأفراد والتأثير على مراكزهم القانونية، ولعل هذا الإخلال يتحقق كنتيجة طبيعية للصلاحيات غير العادية والامتيازات التي تمتلكها الإدارة في مواجهة الأفراد، وهي بصدد تسيير أعمالها، كما أن السبب الأخر يكمن في اقتران الأعمال الإدارية بقرينة السلامة والمشروعية، ورغم هذه الصلاحيات واتساعها إلا أن القانون يجيز للأفراد مخاصمة الإدارة ويمنحهم رخصة المطالبة بحقوقهم مباشرة عن طريق اللجوء إلى المحاكم الإدارية، وذلك من أجل حماية حقوقهم بالطريقة القضائية.

لقد عرفت الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة تطورات كبيرة وهامة في القوانين المقارنة، حيث وصلت إلى مستوى أصبح فيها النشاط الإداري موضوعا تحت مجهر القضاء الإداري، يراقب من خلاله شرعية هذا النشاط من خلال الوسائل المتاحة للأفراد للطعن في شرعية الأعمال الإدارية الخاضعة للرقابة القضائية، ويمكننا القول إن وجود سلطة قضائية مستقلة تساعد على حماية حقوق وحريات الأفراد وتضع الإدارة والفرد على قدم المساواة، ولا ينظر للإدارة على أنها صاحبة حق، وبتالي إيجاد نوع من التوازن في حل المنازعات التي تثور بين الأفراد والإدارة خاصة فيما تصدره من قرارات إدارية.

فالقرار الإداري يجب أن يصدر من جهة مختصة حتى لا يكون هناك اعتداء على جهة أخرى، كما أنه يجب أن يصدر وفق الشكل المحدد قانونا، كما يجب أن يستند إلى أسباب صحيحة، وقد ينحرف الموظف فيصدر القرار لأغراض شخصية، وحتى لو توخى المصلحة العامة فيلزم عليه ألا يخرج عن الغاية المحددة في التشريع.

فإذا سلمنا بوجود الموظف العام المتصرف باسم الإدارة الذي قد ينحرف عن إطار وأولويات المرسومة له، الشيء الذي يؤدي إلى هضم الحقوق والتعدي على الحريات المعترف بها للمواطنين، فبات من اللازم وجود نظام رقابي قضائي يضمن له امكانية مخاصمة القرارات الإدارية التي تصدرها بصفة عامة من طرف الإدارة العامة، وذلك بإتاحة فرصة الطعون في أعمالها التي يعتقد بأنها غير مشروعة ومخالفة للقوانين.

وتخضع الأعمال الإدارية لمراقبة القضاء الذي يتولى رعاية حقوق الأفراد ضد تعسف الإدارة، وذلك عن طريق إلغاء قراراتها أو التعويض عنها أو هما معا إذا كانت تلك القرارات غير مشروعة ومست حقا من حقوق الأفراد أو نالت بحرية من حرياتهم.

وتختلف هذه الرقابة من دولة إلى أخرى حسب تاريخها وتقاليدها وظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث اعتنقت بعض الدول نظام القضاء الموحد وأخضعت الإدارة إلى اختصاص المحاكم العادية، بينما سلكت دول أخرى وعلى رأسها فرنسا نظام القضاء المزدوج، وأسندت المنازعات الإدارية لاختصاص المحاكم الإدارية، إلا أن الرقابة القضائية تختلف عن الرقابة الإدارية في نقط كثيرة تسير معا جنبا إلى جنبا، حيث أن الرقابة القضائية من اختصاص القضاء وهي تخضع للمبادئ المقررة في هذا الصدد، وأهمها أن القضاء لا يملك حق النظر في القضايا إلا بعد رفعها من صاحب المصلحة، إذ لا يملك أن ينظر فيها من تلقاء نفسه كما هو الشأن بالنسبة للرقابة الإدارية التي يحق لها أن تمارس رقابتها من تلقاء نفسها أو بناءا على تظلم المعني بالأمر.

وقد تصيب لامشروعية القرار الإداري في شكله فتكون لا مشروعية شكلية أو خارجية، وهي الحالات التي يرجع بطلان القرار الإداري فيها إما إلى عيب الاختصاص لصدور القرار الإداري من غير مختص، أو إلى عيب في الشكل والإجراءات لصدور القرار الإداري دون مراعاة القواعد الشكلية، كما تصيب لامشروعية القرار الإداري في موضوعه فتكون لا مشروعية موضوعية أو داخلية وهي التي يرجع بطلان القرار الإداري إما إلى عيب المحل أو السبب أو الهدف المنشود منه.

أولا: أهمية الموضوع:

تظهر أهمية هذا الموضوع من خلال العناصر التالية:

- المكانة الهامة التي حظيت بها الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في القوانين والأنظمة المعاصرة.
- توضيح كافة الجوانب الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، وذلك من خلال تحليل ودراسة للأركان الشكلية والموضوعية للقرار الإداري وحدود الرقابة عليه.
- الإحاطة بكافة الجوانب المتعلقة بالرقابة القضائية للقرارات الإدارية حيث تحتل هذه الأخيرة أهم وأجدى صور الرقابة وأكثرها ضمانا لحقوق الأفراد وحرياتهم لما تتمتع به من حياد واستقلالية.
- توضيح الأهمية البالغة للرقابة القضائية وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية يلتزم بها الجميع بتنفيذها واحترامها بما في ذلك الإدارة وإلا تعرض المخالف للمساءلة.

ثانيا: أسباب اختيار الموضوع:

إن اختيارنا لهذا الموضوع يرجع إلى عدة أسباب ذاتية وأخرى موضوعية وتتمثل في :

أ – الأسباب الذاتية :

- شغفنا للاطلاع والتعمق في هذا الموضوع الشيق ومحاولة الغوص فيه.
- ندرة وافتقار المكتبة الجامعية للمراجع والكتب تحت هذا العنوان حيث لم يتناوله إلا القلائل من الطلبة، ومن هذا المنطلق يحذونا أمل كبير أن نقدم لمكتبة الجامعة مرجعا يتناول ويعالج موضوع الرقابة القضائية على القرارات الإدارية.

ب – الأسباب الموضوعية :

- الأهمية البالغة للدور الفعال للقضاء في رقابته للإدارة مما تصدره من قرارات الغير مشروعة.
- إن القرارات الإدارية الخارجة عن الشرعية القانونية ينجم عنها قيام المنازعات الإدارية والقضائية بينها وبين الأفراد، الأمر الذي يستوجب ويستدعي تحريك كافة أنواع الرقابة عن أعمال الإدارة العامة تكريسا لمبدأ المشروعية وتحقيقا للعدالة وحماية المصلحة العامة من كافة مصادر ومخاطر أساليب الفساد الإداري.
- التعرف والتحقق من كافة مظاهر الفساد والتعسف الإداري وهذا للحد منها والسيطرة عليها بالأساليب القانونية وهذا لحماية حقوق وحريات الأفراد ومصالحهم الجوهرية.
- تنوير وتزويد الطلبة بكل المعلومات والإجراءات الخاصة بالتقاضي وكيفية إلغاء القرارات المشوبة بعيب وهذا يسهل عليهم معرفة ما لهم من حقوق اتجاه الإدارة وكيفية مواجهتها بأساليب قانونية.

ثالثا: أهداف الدراسة :

تكمن أهداف الدراسة في التطرق إلى الأهمية والأهداف التي يتناولها موضوعنا، حيث أن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية تعتبر من أهم الوسائل القانونية التي تمكن الإدارة من ممارسة نشاطها لتحقيق الصالح العام، وتتجلى هذه الأهمية باعتبارها إحدى تجليات السلطة العمومية والأليات المجسدة لأعمالها، وإذا كانت هذه القرارات تصدر بالإرادة المنفردة للإدارة، كما يمكن أن تنفذ جبرا على الأفراد، فإنها في الأصل تتخذ من طرف المسؤولين عن الأجهزة الإدارية الذين هم في نهاية المطاف من بني البشر، وبالتالي معرضون كغيرهم للخطأ، إذ قد تصدر عنهم قرارات مجانبة للصواب بشكل تتضرر معه حقوق وحريات الأفراد أو الجماعات، وقد تكون في حالات أخرى بدافع الانتقام أو تصفية لحسابات ضيقة، ومن هذا المنطلق تتبلور أهداف هذه الدراسة في توضيح الشروط التي يجب اتباعها في إصدار الأحكام وكذا التعرف على أهم أدوات الإدارة في ممارسة نشاطها والذي جوهره القرار الإداري في مشروعيته ومدى صحته وسلامته.

رابعا: الدراسات السابقة:

وعن الدراسات السابقة لهذا الموضوع فأغلبها تناولته في نقاط محدودة والتي لها صلة بموضوعنا هذا منها دراسات مقارنة كما هو الحال بشأن مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية، وعن تطور القضاء الإداري ورقابته على إحدى أركان القرار الإداري كالسبب أو الاختصاص أو المحل، وكذلك رقابة المشروعية على القرارات الإدارية، وننوه أن الكثير من المؤلفين في مجال الحقوق والقانون تناولوا هذه الدراسة وخاصة في كتابتهم لدعوى الإلغاء مثل محمد الصغير بعلي، والمنازعات الإدارية لعمار بوضياف، وكلها دراسات سابقة تمس الموضوع في جزء من ومؤلفاتهم.

خامسا: الصعوبات التي واجهتنا:

إن تناولنا لهذا الموضوع فيه مشقة وصعوبات تتمثل أساسا في :

- قلة المراجع وافتقار مكتبتنا للكتب التي لها صلة بموضوع بحثنا وخاصة في القانون الإداري
- الصعوبة في وضع خطة تتناسب وموضوع البحث نظرا لشساعته والإلمام بجميع جوانبه مما أذى بنا إلى تضييع الكثير من الوقت في الخوض فيه.

سادسا: إشكالية البحث:

وعلى ضوء مما سبق ذكره، ولمعالجة هذا الموضوع يمكننا طرح الإشكالية الرئيسية الأتية :

فيما تتمثل الرقابة القضائية على الأركان الشكلية والموضوعية للقرار الإداري ؟

ويندرج تحت هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من الأسئلة الفرعية :

- إلى أي مدى يمكن للرقابة القضائية أن تتصدى للقرارات الغير مشروعة ؟
- هل تجسد الرقابة القضائية الحماية المطلوبة من القرارات الإدارية الغير مشروعة ؟

سابعا: المنهج المتبع:

ولتسهيل الدراسة والبحث في الموضوع، وبغرض الحصول على نتائج مناسبة للإشكالية التي طرحناها فإننا اتبعنا عدة مناهج، وهذا أمر لا بد منه فرضته طبيعة الموضوع الذي يعد من المواضيع القضائية الحساسة، ومن بين أهم المناهج التي تم الاعتماد عليها في دراستنا الاستناد للمنهج التحليلي القانوني، وكذلك المنهج المقارن.

ثامنا: خطة البحث:

للإجابة على الإشكالية المطروحة، قمنا بتقسيم هذا البحث إلى مبحث تمهيدي وفصلين حيث كان المبحث التمهيدي بعنوان القرار الإداري والرقابة القضائية ويضم ثلاثة مطالب حيث تناولنا في المطلب الأول لتعريف القرار الإداري وأركانه، والمطلب الثاني لمفهوم الرقابة القضائية وأشكالها، والمطلب الثالث خصصناه لوسائل الرقابة القضائية.

كما تناولنا في الفصل الأول الرقابة القضائية على الأركان الشكلية للقرار الإداري وقمنا بتقسيمه إلى مبحثين، المبحث الأول بعنوان الرقابة القضائية على ركن الاختصاص ويضم ثلاثة مطالب، المطلب الأول خصص لمفهوم عيب الاختصاص وحالاته والمطلب الثاني لرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص الجسيم، والمطلب الثالث لرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص البسيط. وكان المبحث الثاني بعنوان الرقابة القضائية على ركن الشكل والإجراءات وهو بدوره قسمناه إلى ثلاثة مطالب، حيث تطرقنا في المطلب الأول للإجراءات السابقة على إصدار

القرار الإداري، والمطلب الثاني للمظهر الخارجي للقرار الإداري والمطلب الثالث بعنوان الأثار المترتبة على مخالفة الشكل في القرار الإداري.

كما تطرقنا في الفصل الثاني لرقابة القضائية على الأركان الموضوعية، وقسمناه إلى مبحثين كل مبحث يضم ثلاثة مطالب، خصصنا المبحث الأول لرقابة على ركن المحل والسبب وتناولنا في المطلب الأول الرقابة على ركن المحل، والمطلب الثاني الرقابة القضائية على ركن السبب، أما المطلب الثالث كان بعنوان إثبات وتغطية عيب السبب، وفي المبحث الثاني تناولنا فيه الرقابة القضائية على ركن الغاية، حيث ضم المطلب الأول مفهوم عيب الغاية والمطلب الثاني خصائص عيب الغاية، وفي أخر مطلب تطرقنا إلى الوسائل التي يستخدمها القاضي لكشف عيب الغاية.

المبحث التمهيدي

القرار الإداري والرقابة القضائية

المبحث التمهيدي:

القرار الإداري و الرقابة القضائية

تعد دراسة موضوع القرار الإداري من أهم موضوعات القانون الإداري لأنه يمثل حجم الأساس في العمليات الإدارية والوسيلة الأساسية لتحقيق أهداف جهة الإدارة وكذلك يكتفي موضوع الرقابة القضائية على القرارات الإدارية من أهم المواضيع التي تطرق إليها التشريع الجزائري.

المطلب الأول:

تعريف القرار الإداري وأركانه

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري

إن القرار الإداري يعد من أقوى مظاهر السلطة لدى الإدارة، كونه يعد من أبرز أشكال التعبير عن إرادتها المنفردة، وذلك بوصفه أحد امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة، وتستمدها من القانون العام في التأثير في حقوق الأفراد وحرياتهم فعبر هذا القرار تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة إنشاء حقوق أو فرض التزامات.

وذلك بهدف حماية المصالح العامة الواجب تغليبها على المصالح الفردية الخاصة، من هنا لم يترك المشرع هذه القرارات عبثا بل أخضعها للعديد من القيود والضوابط.

ولعل اهمها أن القرار لا يمكن أن يصدر إلا من جهة إدارية واحدة حددها المشرع مسبقا، فلو فرضنا أن قرارا بمسألة معينة يصدر من جهات عديدة فنكون أمام فوضى.

لذلك فأن توزيع الاختصاصات هو من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها النظام القانون العام، وهذا ما يدفع المشرع الى أن يكون حريصا على إنشاء الهيئات الإدارية وتحديد أعضائها ومنحها استقلالها الإداري والسلطة الإدارية مع تقسيم الوظائف والصلاحيات الإدارية فيما بينها وصولا إلى إشباع الحاجات العامة[1].

[1] بنار سردار زهدي، عنصر الاختصاص في القرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة 1، لبنان، 2017، ص 09-10.

يقتضي تحديد مفهوم القرار الإداري إلى عدة تعاريف فيمكن تعريفه بأنه "العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة"[1].

يعرف الفقه في فرنسا القرار الإداري كالآتي :

فعرفه الفقيه ريفيرو (Rivero) بأنه العمل الذي تباشر الإدارة بواسطته سلطتها في تعديل الأوضاع القانونية بإرادتها المنفردة.

وعرفه الفقيه فيدل (Vedel) بأنه سلطة الإدارة في اتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ المباشر من شأنها إنشاء التزامات وحقوق من جانب واحد دون حاجة لموافقة الأفراد.

وعرف أيضا بأنه كل عمل إداري يصدر عن جهة الإدارة كالإدارة المنفردة بهدف تعديل أو رفض تعديل الحقوق أو الالتزامات القائمة أي إنه عمل قانوني صادر عن جهة الإدارة دون توقف على إرادة المخاطبين بأحكامه يهدف أثر قانوني معين[2].

ويعرف الفقيه المصري القرار الإداري كالآتي:

فقد عرفه عبد الرزاق السنهوري بأنه قرار يصدره موظف مختص لإصدار في الشكل الذي يوجبه القانون لإنشاء مركز قانوني صادر بناء على أسباب معينة ومستهدفا الغاية تتفق ع المصلحة العامة[3].

وعرفه مصطفى أبو زيد فهمي بأنه عمل قانوني تصدر الإدارة بإرادتها المنفردة يقصد إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة إما في الحقوق أو الالتزامات[4].

يقضي مما سبق أن القرار الإداري ليس مقيدا بأن يكون في شكل معين فقد يكون صريحا أو ضمنيا وقد يكون كتابيا أو شفهيا ويتميز بعدة عناصر يميزه عن غيره من الأعمال القانونية الأخرى الصادرة عن السلطات الأخرى وهي كالآتي :

[1] محمد صغير بعلي، القرارات والعقود الإدارية، دار العلو للنشر والتوزيع، عنابة، 2017، ص 8.

[2] دانا ولي محمد شريف، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة والمشروعة دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2017، ص 27.

[3] عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة 1953، ص 3.

[4] مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، نشأة المعارف، الإسكندرية، 1979، ص 300.

- القرار الإداري عمل قانوني.
- القرار الإداري يصدر إرادة منفردة.
- القرار الإداري يصدر عن سلطة إدارية عامة (وطنية).
- القرار الإداري يصدر بقصد إحداث آثار قانونية معينة تتمثل في إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم[1].

الفرع الثاني: أركان القرار الإداري

اتفق الفقه الحقوقي على أن القرار الإداري أركانا أساسيا يجب توفرها فيه ليكون صحيحا، أما هذه الأركان فهي خمسة بعضها ذو طبيعة شكلية وهي الاختصاص والتشكل، والبعض الآخر ذو طبيعة موضوعية وهي السبب والمحل والغاية.

أولا : الأركان الشكلية للقرار الإداري :

أ- الشكل والإجراءات :

يقصد بالشكل في القرار الإداري المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار والإجراءات التي تتبع في إصداره، وتهدف الشكليات إلى ضمان حسن سير المرافق العامة من الناحية، وضمان حقوق الأفراد منم ناحية أخرى، كما أنها تشكل ضمانة للإدارة نفسها تمنعها منم الارتجالية والتسرع وتهديد حقوق الأفراد وحرياتهم باتخاذ قرارات غير مدونة أي أنها ليست مجرد روتين أو عقبات أو إجراءات إدارية لا قيمة لها.

ولا يؤدي عيب الشكل إلى بطلان القرار الإداري إلا إذا اقتضى المشرع طرحه على البطلان في حالة عدم استيفاء الشكل المطلوب، أو إذا كان عيب الشكل جسيما أو جوهريا[2].

كما يجب أن يكون القرار الإداري صحيحا في عنصري الشكل والإجراءات اللذين يتطلبهما القانون لان القاعدة العامة أن إصدار القرار الإداري لا يستلزم شكلا أو إجراءا معين.

[1] دانا ولي محمد شريف، مرجع سابق، ص 31.

[2] ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، منشورات جامعة بغداد، كلية الحقوق، ص 25.

والحكمة من تقرير المشرع من قواعد الشكل الإداري تتمثل في تحقيق مصلحة عامة وخاصة، وتتمثل المصلحة العامة من خلال تجنب الإدارة من التسرع في إصدار قراراتها ويدفعها الى التأني وبحث مختلف وجهات النظر، والمصلحة الخاصة تتمثل في احترام الإدارة قواعد الشكل التي تصان حقوق الأفراد وتحترم حرياتهم، أما الإجراءات فتعني الخطوات التي يجب على مصدر القرار إتباعها في مرحلة تحضيره وإعداده للقرار الإداري قبل صدوره للعالم الخارجي [1]

ب- الاختصاص :

يعرف الفقيه الفرنسي لافيرييير الاختصاص بأنه "القدرة القانوني التي يمتلكها موظف عام أو سلطة عامة، وتخول له حق اتخاذ قرار معين"، في حين يأخذ الفقيه ألبير على هذا التعريف بأنه لا يجمع حالات عدم الاختصاص التي يرتكبها أشخاص ليس لهم ولاية أو صفة في إصدار قرارات من أي نوع، بحكم أنهم لا يتمتعون بصفة الموظف العام ومن ثم فهو يقترح تعريفا أوسع للاختصاص باعتباره "القدرة القانونية التي تخول اتخاذ قرارات معية"[2].

ويعتبر ركن الاختصاص الشرط الأول من شروط صحة القرار الإداري، كما يعد حجر الزاوية التي يقوم عليها القانون العام الحديث، حيث تباشر كل السلطات العامة في الدولة إختصاصات محدودة بواسطة الدستور أو القانون أو اللوائح [3].

ويقصد به القدرة قانونا على مباشرة عمل إداري معين، وتعتبر قواعد الاختصاص من النظام العام في عمل منوط بالمشرع.

فهو الذي يحدد المهام والوظائف ويوزع الأدوار، وحتى يكون القرار الإداري صحيحا ومشروعا لابد أن يصدر ممن يملك الاختصاص بإصداره وإلا كان هذا القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص ويكون معرض لطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري [4].

---

[1] رائد محمد يوسف العدوان، نفاذ القرارات الإدارية لحق الأفراد : (د راسة مقارنة بين الأردن ومصر)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، قسم القانون، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الإردن، 2013، ص 33.

[2] ماجد راغب الحلو، دعاوي القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2010، ص 30.

[3] عبد الغني البسيوني عبد الله، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، مصر، 1997، ص 181.

[4] عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 170.

ثانيا : الأركان الموضوعية :

أ- المحل :

يعني ركن المحل موضوع القرار ومضمونه المتمثل في الاثار القانونية التي يحدثها هذا القرار سواء بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين [1].

وحتى يكون القرار الإداري صحيحا في محله لابد أن يكون هذا المحل ممكنا من جهة، وأن يكون محل القرار الإداري جائزا من جهة أخرى، وعلى هذا فإن القرار الذي لا يحتوي على هذين الشرطين يكون معيبا في محله.

محل القرار الإداري هو موضوع هذا القرار أو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة، وعلى ذلك يجب أن يكون الأثر القانوني المتولد عن القرار الإداري متعينا وممكنا وجائزا قانونا.

فالقرار الصادر بشخير شخص أو بمصادرة أمواله باطل لأن الموضوع غير جائز قانونا، كما أن القرار الصادر بتسليم لاجئ سياسي يعتبر باطلا لمخالفة جائز قانونا، كما أن القرار الصادر بتسليم لاجئ سياسي يعتبر باطلا لمخالفة موضوعه للقانون، نظرا لأن المبادئ الدستورية تحظر تسليم اللاجئين السياسيين..

ب- السبب :

سبب القرار الإداري هو الأمر الذي يسبق القرار ويكون دافعا إلى وجوده، فالسبب في قرار منع الأفراد من الانتقال من منطقة معينة أو إليها هو انتشار وباء في هذه المنطقة، ومن ذلك يتضح لنا أن السبب هو ركن فعال من أركان القرار الإداري بحيث لا يمكن أن يقوم القرار دون سبب يكون علة وجوده وإصداره.

إن ركن السبب يقصد به الواقعة أو الوقائع التي تسبق القرار أو تدفع إلى إصداره، كما يعرف قانونا بأنه مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف واتخاذ القرار الإداري [2].

كما أن لركن السبب عدة خصائص يتمتع بها ومنها :

- السبب واقعة مادية أو قانونية إذا ما تحقق وجودها يكون مقبولا أن تتدخل الإدارة بإصدار التصرف المناسب.
- يكون السبب دائما سابق على التصرف ذاته وأن يكون الهدف من القرار هو معالجة هذا السبب ذاته.

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 248

[2] محمد شريف دانا ولي، مرجع سابق، ص 45

- أن يقع السبب دون إرادة رجل الادارة، أو دون أي تدخل منه.
- لا يجوز لرجل الادارة بإصدار القرار دون سبب يسوغ تدخله وهذا ما أقرت به المحكمة العليا..." فلا تتدخل الادارة إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخلها "[1]

ج- الغاية أو الهدف المنشود :

يعتبر ركن الغـاية النتيجة النهائية التي تسعى الادارة إلى تحقيقها، ذلك أن ركن الغاية هو سبيل تحقيق المصلحة العامة، كما أن المشرع هو الذي يتولى تحديد هذا الهدف الذي يجب أن تراعيه الادارة في تصرفاتها وقراراتها، وعلى هذا فالسلطة التقديرية للإدارة تختفي وتبعا لذلك يقرر القاضي إلغاء القرار الاداري حين يلاحظ إنحراف الإدارة عن الهدف الذي قصده المشرع [2]

وهي أيضا الهدف النهائي الذي يسمى القرار الإداري لتحقيقه، فالغاية بهذا المعنى تختلف عن النتيجة المباشرة للقرار الإداري أو الأثر القانوني المترتب عليه وهو ما يسمى بمحل القرار.

وهكذا فإن الغاية من إصدار قرار بترقية موظف تستهدف حسن سير المرافق العامة، والغاية من لائحة المرور هو المحافظة على النظام العام.

[1] بونة عقلية، الشكل والاجراءات في القرار الاداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون المالية، كلية الحقوق، بن عكنون جامعة الجزائر، 2013، ص 35.34

[2] باية سكاكني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الاساسية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 167

المطلب الثاني

مفهوم الرقابة القضائية وأشكالها

الفرع الاول : مفهوم الرقابة القضائية :

القضاء يعني الحكم، ومنه قوله تعالى : "وقضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه"[1].

ويقال استقضى فلان، أي صار قاضيا، ويأتي بمعنى الصنع والتقدير فيقال قضى الشيء إذ صنعه وقدره أما في الاصطلاح فإن كلمة القضاء ترد لفصل الحكم بين الناس ومصطلح القضاء لدى الفقهاء لا يخزن عن كونه الفصل بين المنازعات أو الخصومات التي تثور بين الأفراد.

أما عن التعريف الاصطلاحي للرقابة القضائية فقد اختلف علماء الإدارة العامة في تعريف الرقابة، إلا أن المستقر عليه فيه تلك الصلاحيات الممنوحة للحاكم الاعتيادية أو الإدارية، استنادا إلى نصوص القانون والتي يكون بموجبها لهذه المحاكم سلطة الفصل فيها وإصدار أحكام في المسائل التي تكون الإدارة طرفا فيها، بما يكفل حقوق وحرمان الخصوم، وقد يتم إسناد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى القضاء العادي الذي يكون هل حق الفصل في المنازعات الادارية التي تثور بين الإدارة وبين الأفراد فضلا عن حقه بالفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد بعضهم البعض وقد يعهد بها إلى قضاء متخصص في المنازعات الإدارية، وهو يمثل القضاء الإداري الذي يستقل وحده بنظر في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الجهات الإدارية وبين الأفراد[2].

الفرع الثـــــاني : أشكال الرقابة

تتخذ الرقابة ثلاثة أشكال إما رقابة سياسية أو رقابة إدارية أو رقابة قضائية.

أولا : الرقابة السياسية

تتخذ الرقابة السياسية على أعمال الادارة صورتين أساسيتين، الصورة الاولى هي الرقابة السياسية للرأي العام وتمارسها المؤسسات الاجتماعية والأحزاب السياسية والنقابات المهنية.

---

[1] الآية 17 سورة الإسراء.

[2] محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، منشأة المعارف الطبعة الثانية، الإسكندرية، 1968، ص 79.

أما الصورة الثانية فهي الرقابة السياسية البرلمانية.

أ- الرقابة السياسية للرأي العام :

يراد بمصطلح الرأي العام مجموعة الآراء التي تسود مجتمعا معينا في وقت ما بخصوص موضوعات معينة تتعلق بمصالحهم العامة والخاصة [1].

ومن الواضح أن هذا النوع من الرقابة له الأثر البالغ في تنظيم أعمال الإدارة ومنعها من التعسف في استعمال السلطة لاسيما الصحافة التي تمارس حرية التعبير والرأي باعتبارها لسان الأمة والمعبرة عنها، والتي غالبا ما كشفت عن بعض التجاوزات من موظفي الإدارة العامة.

ب- الرقابة السياسية البرلمانية :

يتمثل هذا الطريق من الرقابة السياسية للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق الشكاوى المقدمة من الأفراد والمتضمنة طلباتهم والموجهة لممثليهم على مستوى البرلمان.

ويجد البرلمان على قدر من الوجاهة مما يدعو إلى مواجهة الوزراء بحق السؤال أو الاستجواب أو سحب الثقة من الوزارة كلها

فبواسطة أليات الرقابة البرلمانية لأعمال الحكومة، أقام الدستور الجزائري نوعا من التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وجعل بينهما قدرا من العلاقات المتبادلة تتمثل في تدخل كل منهما في شؤون الأخرى على نحو معين.

ومقابلا للدور الذي يمكن أن تلعبه السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية أعطى الدستور للبرلمان عددا من الأسلحة يستخدمها في مواجهة الحكومة تتمثل في :

- مناقشة مخطط عمل الحكومة (المواد 96.95.94 من الدستور)
- مناقشة بيان السياسة العامة (المادة 98 من الدستور).
- إيداع ملتمس الرقابة نتيجة مناقشة هذا البيان (المواد 155.145.153 من الدستور).

[1] سامي جمال الدين ، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة، الطبعة 1، الاسكندرية، مصر، 2003، ص 182

- التصويت بالثقة (المادة 98/7.6.5 من الدستور).
- الاستجواب (المادة 151 من الدستور).
- الأسئلة الشفوية والكتابية (المادة 152 من الدستور).
- فتح مناقشة حول السياسة الخارجية (المادة 148 من الدستور).
- إنشاء لجان للتحقيق (المادة 180 من الدستور) [1]

ثانيا: الرقابة الإدارية :

الرقابة الإدارية تتمثل في الرقابة التي تقوم بها الإدارة على تصرفاتها للبحث في مشروعيتها وملاءمتها، فهي رقابة مشروعية من حيث موافقتها للقانون بمعناه الواسع، ورقابة ملائمة من حيث تناسبها مع الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه.

إذن فهي رقابة داخلية وذاتية تمارسها الإدارة العامة على نفسها، وتبدو أهمية هذا النوع من الرقابة في إتاحة الفرصة للإدارة التي تصدر قرارا خاطئا أن تعيد النظر في قرارها فتصححه تعديلا أو إلغاءا أو استبدالا، وفي ذلك حفظ لكرامة الإدارة عندما تكتشف عدم مشروعية تصرفها أو عدم ملائمته، بالإضافة إلى أن هذا النوع من الرقابة مجاني ولا يتطلب أي رسوم أو مصاريف [2]

وتأخذ الرقابة الإدارية ثلاثة صور وهي :

الرقابة التلقائية الذاتية والرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية.

أ – الرقابة التلقائية :

يتحدد هذا النوع من الرقابة الإدارية عندما تقوم الإدارة تلقائيا ببحث ومراجعة تصرفاتها لفحص مشروعيتها ومدى موافقتها للقانون وملاءمتها للهدف المرجو منها، فتعمد إلى تصحيح تصرفاتها إلغاء أو تعديلا، وقد يمارسها هذه الرقابة الموظف أو الجهة التي أصدرت القرار، وقد يمارسها الرئيس الإداري بما له من سلطة رئاسية عليه، أو الهيئة المركزية بما لها من وصايا إدارية على الهيئات اللامركزية.

[1] سعاد ميمونة، المرجع في المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص 37.
[2] محسن خليل، مرجع سابق، ص 91

وقد تتم هذه الرقابة بناءا على تقارير لجنة أو هيئة إدارية أخرى مهمتها مراقبة أعمال الإدارة فتعمل على إلغاء قراراتها غير المشروعة أو إبلاغ الرئيس الإداري بما يتكشف لها من مخالفات قانونية ليتـــــــخذ الإجراء المناسب بخصوصها، أو بناء على تظلم إداري [1].

ب – الرقابة الرئاسية :

تمثل الرقابة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية، حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علا قة قانونية بين الأشخاص الموظفين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين يسمى السلم الإداري، إذ يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس) بسلطات معينة اتجاه الموظف الأدنى منه (المرؤوس) بالنسبة لشخصه أو أعماله، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول. فالسلطة الرئاسية إذن هي عبارة عن العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري [2].

إذن فالرقابة الرئاسية تخول للرئيس الإداري العديد من السلطات التي تمس المركز الذاتي للمرؤوس، بدء من سلطة التعيين وانتهاء بسلطة الفصل أو العزل.

ج – الرقابة الوصائية :

إن الرقابة الوصائية أو ما تعرف بالوصاية الإدارية هي نقيض الرقابة الرئاسية، ذلك أنه في المركزية الإدارية تعتبر التبعية أساسا، حيث تمارس رقابة الرؤساء على مرؤوسيهم أليا. أما بالنسبة للهيئات اللامركزية فإن الإستقلالية هي القاعدة والرقابة من طرف السلطة المركزية هي الإستثناء.

وهي مجموع السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية على الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة العامة، على أن مظاهر هذه الرقابة الوصائية تنصب على هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية (حل المجلس المنتخب)، وعلى أعضاء تلك الهيئات (توقيف العضو، إقصاؤه)، وكذا الأعمال الصادرة عنهم (التعديل، التصديق، الإلغـــــاء، الحلول). على أن هذه الرقابة لا تكون إلا بنص قانوني لأن العلاقة بين الإدارة المركزية واللامركزية هي

[1] ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 64

[2] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 26

علاقة استقلالية وإن كانت غير مطلقة، وذلك عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بناءا على نص قانوني، كما قد تتم بدونه لأن طبيعة العلاقة بين الرئيس والمرؤوس هي علاقة تبعية وخضوع [1].

ثالثا : الرقابة القضائية :

إذا كان مبدأ المشروعية يقتضي العمل بضمانات عدة (الرقابة السياسية والإدارية) لإلزام الإدارة على الخضوع للقانون، فإن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة تعد أبرز تلك الضمانات وأهمها، نظرا لما يخصها به النظام القانوني من أليات تعزز حيادها واستقلال مؤسساتها.

لأجل هذا اتجهت الدول إلى تعميم هذا النظام الرقابي منتهجة في ذلك مناهج وأساليب مختلفة في تنظيمه، فمن الدول من التجأت إلى إسناد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى نفس الجهات القضائية المختصة بفض نزاعات الأفراد، ومن الدول من أفردت لها قضاء متخصصا مستقلا بذاته، والجزائر بدورها ولوعيها العميق وإدراكها الكامل بأهمية الرقابة القضائية كأالية لتكريس دولة القانون، فعلت دور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، غير أن منظومة القضاء الجزائري قد عرفت تقلبات كثيرة فيما يخص أسلوب تنظيمها وظيفيا وعضويا، وقد ارتبط ذلك في واقع الأمر بالظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية التي مرت بها البلاد [2].

المطلب الثالث

وسائل الرقابة القضائية

الفرع الأول : دعوى الإلغاء

أولا: تعريف دعوى الإلغاء :

دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية ترفع إلى القضاء لإعدام قرار إداري صدر بخلاف ما يقضي به القانون وتسمى أيضا دعوى تجاوز السلطة ونعد من أهم وسائل حماية المشروعية [3]

[1] محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 71

[2] سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 41.

[3] محسن خليل، مرجع سابق.ص 29.

كما أن دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية أو عينية تقوم على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع، وهي موجهة ضد القرار الإداري حيث يتعين لقبول الدعوى أن يكون القرار قائما ومنتجا لأثاره عند إقامة الدعوى.

دعوى الإلغاء تنعقد وتحرك ضد القرارات الإدارية غير المشروعة فهي بالدرجة الأولى تستهدف تحقيق وحماية المصلحة العامة، أي حماية وشرعية التصرفات الإدارية والدفاع عن حرمه وسيادة النظام القانوني للدولة في نظام الوظيفة الإدارية التي يطل فيها القاضي المختص طبقا للشروط والإجراءات القانونية المقررة والنافذة بتقرير عدم شرعية قرار إداري، والحك بإلغائه وهدم آثاره[1].

الفرع الثاني : شروط قبول الرقابة القضائية في دعوى الإلغاء القرارات الإدارية :

تتميز دعوى الإلغاء بشروط تميزها عن باقي الدعاوي، فإذا كان الطعن بالإلغاء وسيل يوسع من مس القرار مصالحه استعمالها لمواجهة القرار الضار.

إلا أن هذا الحق كشأن كل حق لابد من توافر شروط حتى تكون هذه الدعوى مقبولة، فإذا لم تتوافر هذه الشروط كلها أو بعضها من حيث إجراءات سير الدعوى فيها سواءا على مستوى المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة يحكم بعدم قبولها دون أن يتعرض لبحث موضوعها.

ومن هنا رأينا ضرورة إلغاء الضوء على شروط قبول الدعوى فتحقق معظم الفقهاء على أن شروط قبول دعوى الإلغاء تتمثل فيمايلي :

- القرار المطعون فيه محل الخصومة.
- شرط الميعاد والإجراءات السابقة على رفع الدعوى.
- شروط تتعلق بأطراف الدعوى.
- شروط تتعلق بعريضة الدعوى من حيث الإجراءات والأشكال [2].

[1] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 164.

[2] رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013 ، ص 79

الفرع الثالث: مكانة دعوى الإلغاء:

تتمثل دعوى الإلغاء مكانة هامة وبارزة ضمن الدعاوي الإدارية الأخرى أي دعوى القضاء الكامل ودعوى التفسير ودعوى تقديم المشروعية.

إن دعوى الإلغاء تتميز عن باقي الدعاوي التي تؤدي إلى ترتيب احترام العديد من النتائج في عملية تطبيق دعوى الإلغاء.

أولا: من حيث الطبيعة

إذا كانت دعوى الإلغاء عن الدعاوي الشرعية لها خصائص خاصة، فإن دعوى القضاء الكامل من الدعاوي الشخصية، لأنها تتحرك وتنعقد على أساس مركز قانوني خاص وذاتي تهدف إلى تحقيق المصلحة الخاصة لرفعها وفضلا عن ذلك فإنها تهاجم السلطة الإدارية فصدرت القرار غير المشروع من أجل التعويض عن الضرر الناجم عنه، وبالمقابل فإن دعوى الإلغاء تهاجم القرار الإداري نفسه [1]

ثانيا: من حيث سلطات القاضي

تكون سلطة القاضي في دعوى الإلغاء محدودة الإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة وإنهاء آثارها بصفة نهائية على عكس ماهو موجود في دعوى القضاء الكامل التي تكون سلطة القاضي فيها واسعة ومتعددة نظرا لكون كل من دعوى التعويض والمسؤولية الإدارية والعقود الإدارية هي من دعاوي الحقوق الشخصية والذاتية، لكون القاضي يمارس اعترافه بوجود حق شخصي مكتسب ويقدر مد شرعية الأعمال الإدارية الضارة في سلطة التقدير التعويض الكامل والعادل لإصلاح الضرر المادي والمعنوي الذي أصاب الحق الشخصي المكتسب.

ثالثا : من حيث النظام القانوني

فإنه نتيجة لاختلاف من حيث الطبيعة ونظام السلطات القاضي فذلك يؤدي إلى نتيجة حتمية وهي اختلاف النظام القانوني لكل منهما وذلك في عدة عناصر هي كمايلي :

[1] عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري،الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، 1998، ص 334

– إن شرط المصلحة والصفة في دعوى الإلغاء يمتاز بالسهولة والمرونة في التطبيق، ولا يتطلب تحقيق هذا الشرط أن يكون للطاعن حق شخصي مكتسب وثابت وقع عليه الاعتداء بفعل أعمال إدارية غير مشروعة.

– إن إجراءات تحريك دعوى الإلغاء تمتاز بالسهولة والسرعة وهذا ما يؤدي إلى إعفائها من الرسوم القضائية أحيانا والاستعانة بمحامي إجباري.

– إن الجهة القضائية المختصة في دعوى الإلغاء دائما تكون أمام جهات القضاء الإداري فقط، بينما الجهة القضائية المختصة لدى دعوى التعويض فتكون أمام جهات القضاء الإداري كما قد تكون أمام جهات القضاء العادي حسب طبيعة الدعوى.

هذا وتختلف دعوى الإلغاء عن دعوى التفسير ودعوى تقدير مشروعية القرارات الإدارية، فالدعوى الأولى يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة القانونية للمطالبة بتفسير واضح ومفهوم في قرار مبهم، أما دعوى تقدير مشروعية القرار الصادر عن السلطة الإدارية، فإذا كان القرار مشروعا تم رفض الدعوى، بينما إذا كان غير مشروع تم إلغاؤه، وهذا ما تبناه المشرع الجزائري في الدعوى الإدارية بصفة عامة ودعوى الإلغاء بصفة خاصة بصورة واسعة لاسيما في النظم القضائية التي تطبق نظام ازدواجية القضاء والقانون وهذ بوجود نظام إداري بصورة أصلية [1].

[1] رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص78

الفصل الأول

الرقابة القضائية على الأركان الشكلية للقرار الإداري

يقصد بالرقابة القضائية على الأركان الشكلية للقرار الإداري تلك الرقابة المتعلقة بركني الاختصاص والشكل والإجراءات، إذ أنها تتصل بكيفية ممارسة الحاكم الإداري لســـلطته، وليس بجوهر السلطة ذاتها، ذلك شأنها في كل القرارات الإدارية. ويقصد بالاختصاص صلاحية سلطة إدارية معينة من الناحية القانونية للقيام بعمل إداري معين، ولا مجال للسلطة الإدارة التقديرية في ذلك، فالسلطة إما مختصة أو غير مختصة، وعدم الاختصاص يعني أن الشخص الذي أصدر القرار ليس له صلاحية إصداره، إذ كان من الواجب صدوره من شخص أخر.

ويقصد بالشكل الصورة التي تفرغ فيها الإدارة إرادتها، وعيب الشكل هو عدم احترام القواعد الإجرائية والشكلية المقررة في القانون سواء كان ذلك بالإهمال الكلي أو المخالفة الجزئية لهذه القواعد[1].

وسنتناول هذه الرقابة من خلال المبحثين التاليين : المبحث الأول الرقابة على ركن الاختصاص والمبحث الثاني الرقابة على ركن الشكل والإجراءات.

المبحث الأول

الرقابة على ركن الاختصاص

من خلال عنصر الاختصاص يمنح الأهلية القانونية للعضو الإداري لإصدار القرار الإداري بهدف إحداث آثار قانونية ملزمة لإرادات، وعليه فإنه لا يمكن اتخاذ القرار إلا إذا كان العنصر الإداري مختصا بإصداره[2].

المطلب الأول

مفهوم عيب عدم الاختصاص وحالات

الفرع الاول : مفهوم عيب عدم الاختصاص

إذا كان الاختصاص في مجال القرارات الإدارية هو ولاية إصدارها، فإن عيب عدم الاختصاص أو انعدام الاختصاص يقع حينما يفتقد رجل الادارة القدرة على مباشرة العمل الاداري، فإذا كان رجل الادارة غير مخول قانونا بإتيان العمل الاداري، فهو غير مختص به فإذا أتاه كان قراره باطلا، وهكذا يربط الفقه الفرنسي بين عدم

[1] بنار سردار زهدي، مرجع سابق، ص 97.

[2] المرجع نفسه، ص 99.

الاختصاص وبين الموظف العام ويشبهون رجل الادارة غير المختص بناقص الاهلية ولهذا اتجه الفقه إلى اعتماد عدة تعريفات من بينها ما عرفه به لافيير بأنه "هو عدما الاهلية الشرعية لسلطة إدارية لاتخاذ قرار أو إبرام عقد لا يدخل ضمن صلاحياتها [1]

ويعرفه دي لو بادير " نكون بصدد عدم الاختصاص عندما لا يدخل التدبير الاداري المتخذ في صلاحيات السلطة المتخذة له، لكن في صلاحيات سلطة أخرى، وبعبارة أخرى عندما توجد مخالفة أخرى لقواعد الاختصاص ".

وأخيرا نجد شابي يقدم تعريفا أخر وهو " نكون بصدد عدم الاختصاص عندما تتخذ سلطة إدارية ما قرارا دون أن تكون لها الصفة لفعل ذلك، أي عندما لا تكون مؤهلة قانونا بالتصرف كما فعلت، ويمكن أن يكون القرار المتخذ مشروعا حسب وجهات النظر المتعددة، لكنه لم يتم اتخاذه من الذي كان يستطيع إصداره.[2]

ويقوم القانون العام على فكرة الاختصاص، وهي نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقتضي أن تباشر كل سلطة الاختصاص المسند إليها وفقا لأحكام الدستور، وهذا المبدأ يحدد اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاث، وكذلك الاختصاصات داخل السلطة الواحدة، ففي داخل السلطة التنفيذية يقتضي مبدأ الفصل أن توزع اختصاصاتها على هيئاتها الداخلية المختلفة، وتمارس هذه الهيئات الاختصاصات الموكلة إليها وفق القوانين واللوائح، وليس أعمالا لـحق شخصي لـهم، وتأسيسا على ذلك يكون القرار الإداري الصادر من شخص أو هيئة لا تملك القدرة القانونية على إصداره معيبا بعيب عدم الاختصاص، وانطلاقا من ذلك لا يمكن لشخص أو هيئة إدارية مباشرة عمل إداري معين جعله المشرع من سلطات شخص أو هيئة أخرى. و قد كان عيب عدم الاختصاص أول وجه من أوجه الإلغاء ظهورا أمام مجلس الدولة الفرنسي، والذي كان له الفضل

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه إلغاء القرار الاداري، دار الفكر العربي، 2008، ص 6

[2] لحسن بن شيخ ات ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية ، دار هومه لنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 69.68

والسبق في تقرير وإنشاء هذا العيب، ثـــم تلاه القضاء المصري والأردني واللذان أخذا به وطبقاه فيما صدر عنهما من أحـــكام [1].

الفرع الثاني : حالات عيب عدم الاختصاص

يمكن تحديد حالات عيب عدم الاختصاص باعتبارها الصلاحية المسندة بموجب احكام القانون لجهة الادارة بإصدار القرار وبيان شروط وممارساته وموضوعه ومدته ومكانه.

كما يعد عيب عدم الاختصاص من العيوب الجوهرية التي تلحق بالقرار الإداري كما أنه من أكثر العيوب التي تشوب القرار خطيرة، ولأجل ذلك يجب عمل المشرع أن يحرص على توزيع الاختصاصات بين الموظفين والهيئات الإدارية بدقة وعلى ضوء هذه المعطيات سيتم التعرف على حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم والبسيط.

أولا : عيب عدم الاختصاص الجسيم

يعتبر عيب عدم الاختصاص الجسيم أحد صورتي عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، وقد استقر الفقه والقضاء الإداريين على تسمية هذا العيب تحت مصطلح "اغتصاب السلطة"، وعلى اعتبار القرار الإداري معدوما، كلما كان عيب عدم الاختصاص فيه جسيما وقد يحدث العيب ضمن حدود السلطة التنفيذية، أو يحدث خارجها (كاعتداء الإداري اختصاص السلطتين التشريعية والقضائية)، على هذا عرفه لاجتهاد اللبناني بأنه القرار الصادر نتيجة اغتصاب أو خروج السلطة الإدارية عن اختصاصها، وتعديها على سلطة نتيجة اغتصاب أو

[1] فواز سليمان الهواوشة، الرقابة القضائية على قرارات الحكام الإداريين الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2017، ص 73.72

خروج السلطة الإدارية من اختصاصها، وتعديها على سلطة دستورية أخرى، أو كونه مشوبا بمخالفة فادحة يستحيل معها إسناده غلى حكم من أحكام القانون[1].

وتتمثل هذه الحالة في ما يعرف باغتصاب السلطة بإتيان شخص ليس بموظف عام عملا من أعمال الادارة إما لعدم تعيينه أصلا أو تعيينه بقرار غير مشروع وبصفة عامة فإنه بالرغم من تدرج عيب عدم الاختصاص من البسيط إلى الجسيم فإن رقابة القاضي تكون شديدة في كلتا الحالتين.

إن عدم الاختصاص يشكل إلغاء القرارات الادارية من قبل القاضي، كما أن اغتصاب الوظيفة يعاقب عليها بشدة لأنه لا يعتبر مجرد عمل لاغي وإنما معدوما، بمعنى اخر غير موجود، أي ليست له اثار قانونية إلا أن الفقه والقضاء اختلفا بشأن تحديد حالات اغتصاب السلطة فذهب رأي إلى أن هذا العيب يشمل حالات صدور القرارات من فرد عادي ليست له صفة، والاعتداء على السلطتين التشريعية والقضائية اعتداء على اختصاصات سلطة إدارية [2].

بينما يذهب رأي اخر إلى وجود ثلاثة حالات كصدور قرار من فرد عادي غير موظف وصورة انتفاء سلطة إصدار القرار وصورة اعتداء الادارة على اختصاص إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية، وأما الفقيه رافاييل ألبارت أضاف حالة جديدة هي اعتداء السلطة التنفيذية على سلطات الهيئات اللامركزية، واعتداء عضو التنفيذ في هذه الحالة الهيئات على اختصاصها[3].

[1] بنار سردار زهدي، مرجع سابق، ص 109.

[2] رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 118

[3] مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، شروط القبول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2001، ص 165

ثانيا : عيب عدم الاختصاص البسيط

يختلف عيب عدم الاختصاص البسيط عن عيب عدم الاختصاص الجسيم في أنه لا يبلغ فيه مخالفة المشروعية حتى عيب الجسامة المؤدي إلى انعدام القرار الإداري، بل يقف عند حد المخالفة اليسير للقرار عكس في المر ما يشكل اغتصابا للاختصاص، بل إن مرده "مجرد تداخل الاختصاصات" أو تضارب تفسيرات القوانين أو قرارات التعويض، لهذا فإنه أقل خطورة من حالات اغتصاب السلطة، وإن كان أكثر حدوثا في العمل الإداري [1]

تقوم السلطة التنفيذية بمباشرة اختصاصاتها عن طريق توزيعها على الهيئات والادارات المختلفة التابعة لها، فإذا وقع تجاوز من هيئة إدارية أو موظف لهذه الحدود المقررة بالقوانين فإن هذه القرارات الصادرة في هذه الحالة تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص، ويعتبر الاختصاص البسيط الشكل الاكثر شيوعا [2]

إذ يقتصر العيب هنا على مخالفة قواعد الاختصاص (في حدود الاختصاصات المنوطة بأجهزة السلطة التنفيذية) أي لا يمكن وقوعه إلا ضمن نطاق الوظيفة الإدارية، إن القرار الإداري هنا لا يكون مصدرا للاعتداء المادي لأنه يبقى محتفظا بمقوماته –أي له وجود قانوني– ويبقى نافذا وسليما وينتج أثارا قانونية فور صدوره، لذا يلزم الأفراد باحترام القرار كما وتثور مسؤوليتهم في حال مقاومة تنفذيه، وعليه يمكن تنفيذه جبرا بالطريق المباشر لأن القاعدة هي صحة القرار الإداري – مما يرتب حقوقا للأفراد — إلى أن تقوم السلطة القضائية بالحكم ببطلانه خلال الطعن بالإلغاء أمامها، أو تقوم الإدارة بسحبه من تلقاء نفسها أو بعد النظام منها[3].

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الاداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص 492

[2] محمد الصغير بعلي، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 59

[3] عبد المهدي عبد الله المساعدة، بطلان القرارات الإدارية في القانون الإداري الاردني والمقارن، مجلة الرافدين للحقوق، العدد 7، 1999، ص117

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص الجسيم

كانت فكرة الانعدام مقتصرة في تطبيقات القضاء الإداري القانوني على القرارات الإدارية التي تتعدى فهيا السلطة التنفيذية على اختصاص السلطتين التشريعية والقضائية إلا أن هذا القضاء أخذ يتوقع في تطبيق فكرة انعدام بحيث أصبحت تشمل القرارات الإدارية التي تتعدى فيها سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى. كما شملت القرارات التي تقدر من فرد مادي أو من عضو إداري لا يملك سلطة التقدير[1].

وبالرغم من ذلك فإن القضاء أخذ يبتعد عن تقييد نفسه بمعايير محددة يستند إليها في تحرير حالات المخالفة الجسيمة لقواعد الاختصاص كي لا يلزم نفسه مستقبلا بالتقيد بتلك المعايير، ومن هنا سنتطرق بمجرد الرقابة القضائية على عيب الجسيم كمايلي :

الفرع الاول : الرقابة القضائية على صدور القرار من فرد عادي أو من عضو إداري لا سلطة له بإصدار القرار الإداري :

فيما يخص صدور القرار من فرد عادي فقد اتفق القضاء الإداري المقارن على اعتبار القرار الصادر منه منعدما باعتباره عيب جسيم أما إذا صدر القرار من موظف لكن لا سلطة له في اتخاذ القرار فنذكر تحت هذا العنوان حكم مجلس الدولة الفرنسي حيث ذهب إلى اعتبار القرار الصادر عن مدير مكتب الوزير – يرفض راتب تقاعدي – قرارا منعدما لصدوره من موظف لا يملك سلطة التقرير[2].

[1] بنار سردار زهدي، مرجع سابق، ص 146-128.
[2] المرجع نفسه، ص 129.

الفرع الثاني : الرقابة القضائية على اعتداء السلطة التقديرية على عنصر الاختصاص :

نستطيع فيما يلي الأحكام القضائية المتمثلة باعتداء الإدارة على اختصاص كل من السلطتين التشريعية والقضائية وعلى اختصاص أشخاص القانون الخاص والسلطات الإدارية الأخرى :

أولا : الرقابة القضائية على اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية :

منح القانون صراحة اختصاصات للسلطة التشريعية بموجب المواد 123.122 من الدستور من أجل التشريع ففي هذه الحالات لا تستطيع السلطة التنفيذية أن تحل محل المشرع في إصدار التشريع، أي تمس بأحد المجالات الواردة في المواد المذكورة أعلاه [1] .

فإذا ما تجاوزت ذلك بأن أصدرت قرارا قاعديا خالف به القانون و انتهكت أحكامه عد ذلك بمثابة اغتصاب لسلطة المشرع و كان ما صدر عنها يعتبر في حكم المعدوم، فمثلا تقوم الإدارة المحلية ممثلة برئيس البلدية أو الولاية قرارات إدارية في هذا الشأن [2].

اعتبر مجلس الدولة الفرنسي المسائل التالية داخلة في اختصاص السلطة التشريعية (وبالتالي لا يجوز للسلطة الإدارية إصدار قراره بشأنها تحت طائلة اعتبارها معدومة لاغتصاب السلطة) :

- إنشاء المؤسسات والمصالح العامة
- إحداث المحاكم أو الهيئات القضائية وتحديد اختصاصاتها.
- إحداث قيود على الحريات العامة الأساسية.
- إحداث الضرائب وزيادتها أو الاعفاء منها.

[1] أنظر: المادتين 123.122 من دستور 1996

[2] رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 121.

– إحداث جزاءات إدارية وما نحو ذلك من القضايا التي تدخل في صلب اختصاص السلطة التشريعية، وعلى نحو هذا المسار قضت المحكمة الادارية العليا في مصر في 1982/12/25 بأن كل قرار تصدره السلطة التنفيذية يدخل في أمر تختص به السلطة التشريعية يعتبر منعدما، لكون ذلك القرار يمثل اغتصابا للسلطة، وتأسيسا على ذلك فقد جاء في فحوى الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري المصري في 2009/01/17 بأن القرار الذي ألزم الشركات المرخص لها بمباشرة نشاط السمسرة في الأوراق المالية وقت العمل، بشرط تجديد ترخيص مزاولة النشاط لهذه الشركات سنويا وتكرار سداد الرسم عن كل تجديد : قد سلب اختصاصا تشريعيا غير مقرر له قانونا [1]

ثانيا : الرقابة القضائية على اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية :

وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات و الذي يحول دون ممارسة سلطة ما اختصاصا أناط به المشرع سلطة أخرى، فإن السلطة التنفيذية لا تستطيع إصدار في موضوع يدخل من اختصاصات السلطة القضائية، حيث جاء في قرار مجلس الدولة رقم 13772 بتاريخ 2002/08/14 [2]. "... حيث ثابت من الوقائع أن البلدية تدخلت إذن للفصل في نزاع قائم بين المستأنف عليه و المتدخلين في الخصام حول التصرف لمن ترجع حيازة القطعة الترابية المذكورة " حيث أن مثل هذه النزاعات تعد من اختصاصات الجهة القضائية، و حيث أن البلدية غير مخولة قانونا للفصل في مسألة الحيازة، و أن قضاة المجلس أسسوا قرارهم أن تدخل رئيس البلدية يعد تجاوز لسلطة [3]

قضي مجلس الدولة الفرنسي في أكثر من مرة بإعدام العديد من القرارات الإدارية كونها تخضع لاختصاص السلطة القضائية ونذكر منها : "روزان جيرار" إذا أقر مجلس الدولة الفرنسي بإعدام قرار المحافظ الذي أبطل العملية الانتخابية في 1953/04/17 لأن قرار المحافظ يدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري.

[1] بنار سردار زهدي، مرجع سابق، ص 130.131

[2] محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005 ص 105

[3] رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص

المطلب الثالث :

الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص البسيط

تقلصت صور وحالات القرارات العينة بعدم الاختصاص البسيط وذلك نتيجة توسيع القضاء الإداري لنظرته القرارات المعينة بعيب عدم الاختصاص الجسيم، ومن هنا سنبحث عن دور القضاء في تحديد هذه الصور وذلك مايلي :

الفرع الاول : الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص الشخصي

سنتعرف هنا بيان موقف القضاء الإداري من حالات العيب الشخصي للاختصاص.

أولا : الرقابة القضائية على مخالفة قواعد التفويض : ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في قرارها 1995/06/18 إلى تقرير انعدام القرار في أمر يتعلق بتصحيح المباني المخالفة حال صدوره عن مستشار المحافظ الشؤون الهندسة (بناء على تفويض مصادره له من المحفظ) في حين أن القانون قد حدد للمحافظ الأشخاص الذين يجوز له تفويضهم في هذا الشأن.

ثانيا : الرقابة القضائية على مخالفة قواعد الحلول :

ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن وجوب استمرار سير المرافق العامة بانتظام وإعطاء توجب حلول نائب رئيس الجامعة محل رئيس الجامعة النائب في مباشرة اختصاص به في إحالة عضو هيئة التدريس المحقق معه إلى مجلس التأديب إذ سكنت النصوص عن تنظيم الحلول، ومن هنا يتضح لنا بأن هذه المحكمة قد تجرأت في إقرار جواز الحلول حتى ولو لم يوجد نص يجيز ذلك[1].

[1] بنار سردار زهدي، مرجع سابق، ص 168.

الفرع الثاني : : الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص الموضوعي

ويندرج تحت هذا العنوان

- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى مساوية لها.
- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أعلى منها.

فلقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن القرار الإداري لا يكون منعدما إلا في حالة غصب السلطة أو حالة انعدام إرادة مصدر القرار.

- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أدنى منها

لا يشدد قضاء مجلس الدولة الفرنسي كثيرا هنا فهو لا يعتبر قرار السلطة الأعلى سنويا بعدم الاختصاص.

الفرع الثالث : الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص المكاني

حكم مجل الدولة الفرنسي بإبطال قرار أحد المحافظين المتضمن إلغاء الحجز الإداري على عدد من الأفراد باعتبار أنهم لم يعودا يقطنون بمحافظته.

وفي حكم اخر له قضى بإلغاء التبليغ الصادر من مفتش الضرائب، المتعلق بتعديل الجدول الضريبي لأحد المكلفين باعتبار المكلف غير مقيم في دائرة اختصاصه [1].

إن مثل هذه القرارات تكون معيبة بعيب عدم الاختصاص المكاني، لأن اثارها تمتد خارج النطاق الإقليمي المحدد، ما يستوجب إلغاءها، ونؤكد توجهنا باعتبار أن مثل هذه القرارات هي من قبيل اغتصاب السلطة، ما لم

[1] يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الاداري، الانتظام العام في الاجتهاد الاداري ، منشورات صادر الحقوقية، بيروت، 2001، ص 45

يكن هناك التباس في ترسيم الحدود، أو أحقية إصدار القرار [1].

ونجدر بالذكر أن حالة البطلان لهذا العيب قليلة جدا، وهذا راجع لوضوح الحدود الجغرافية بالأقاليم وما يحدث منها يتعلق بأفراد غيروا محل إقامتهم دون إحاطة الإدارة علما بذلك، فتصدر القرارات في دائرة الإقليم الأول حالة كون المواطن قد أصبح تابعا لدائرة أخرى، وهكذا يتجلى في أن الاجتهاد القضائي في الجزائر في أحكامه أكد على وجوب إلتزام الإدارة في قراراتها حدود سلطتها، وعدم تجاوز تلك الحدود إلى ما هو من اختصاصات السلطة القضائية التي لها ولاية قانونية عامة للفصل في كامل المنازعات إلا ما استثني بنص خاص، ومن ثم فإن القضاء الإداري الجزائري يعتبر القرار الإداري التي تتعدى فيه السلطة الإدارية عن اختصاصاتها القانونية قرارا غير مشروع ويتعين إلغاؤه وخاصة فيما يتعلق بالاختصاص المكاني [2].

الفرع الرابع: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص الزمان

بخصوص انتهاء المدة المحددة قانونا لإصدار القرار ذهب مجلس الدولة الفرنسي في بعض الأحيان أن جزاء مخالفة الميعاد هو بطلان القرار، لكنه وفي أحيان أخرى يرفض البطلان، ويعتبر أن النص الذي فرض الميعاد ليس إلا نص موجها للإدارة ليدفعها إلى الإسراع في التنفيذ ولا يترتب على الاخلال به أي جزاء [3].ا

أما بالنسبة لمنع صدور قرار إداري إلا بعد مرور مدة معينة :

نذكر ما ذهب إليه مجلس شورى الدولة اللبناني في قراره في 2005/03/02 حيث جاء فيه:

[1] بنار سردار زهدي، مرجع سابق، ص 176

[2] رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 118

[3] مصطفى أبو زيد فهمي وماجد راغب الحلو، الدعاوي الادارية، دعوى الالغاء، دعوى التسوية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2005، ص 213

"إن مفهوم المهلة المعطاة للأفراد لتسوية أوضاعهم أو لكي تتوفر فيهم بعض الشروط المطلوبة يعطيهم حقا مكتسبا بالاحتفاظ بالتراخيص لحين انقضاء المهلة الممنوحة من قبل الادارة، والتي بعد انقضائها فقط تستطيع الادارة تقرير مدى التزامهم بالشروط المفروضة "

وعلى ضوء ذلك فإن إلغاء التراخيص المعطاة لهم، يجعل القرار المطعون فيه مشوبا بعيب عدم الاختصاص الزمني ومستوجبا الابطال [1].

المبحث الثاني

الرقابة على ركن الشكل والإجراءات

ويظهر عيب الشكل عند صدور القرار الإداري دون مراعاة الإدارة التشكيلات أو الإجراءات التي نص عليها القانون سواء أن الإدارة نفذتا بطريقة ناقصة غير متكاملة أو تجاهلتها تماما فقد مميز القضاء فيما إذا كانت المخالفة في الشكل والإجراءات قد تعلقت بالشروط الجوهرية التي تمس مصالح الأفراد ويترتب عليها البطلان.

المطلب الأول

الإجراءات السابقة على إصدار القرار

قبل أن تصدر الإدارة قراراتها يلزم عليها أن تقدم بعض الخطوات المنصوص عيها تشريعيا، وذلك كإجراء التحقيق، وسماع أقوال صاحب الشكل، أو آخر رأي جهة معينة في موضوع القرار، وتعتبر هذه الخيرة ضمانات أساسية لازمة لحماية الأفراد، وينتج عن عدم انتهاجها بطلا القرارات، وأكثر الإجراءات الإدارية خضوعا لرقابة القاضي الإداري نتيجة عدم لالتزام الإدارة بإقناعها على نحو صحيح قانوني، لذلك فرق القضاء الإداري بين التشكيلات الجوهرية، والتشكيلات القانونية التي لا يترتب على مخالفتها البطلان، والتساؤل المطروح هنا ما هو

[1] قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، المرقم (327)(2005/03/02)، مجلة القضاء الاداري اللبناني، العدد 21، المجلد 01، 2009، ص511

معيار تمييز الشكل الجوهري عن القانوني، وللإجابة على هذا التساؤل يمكن القول أنه إذا قرر القانون بنص صريح على وجوب اتخاذ إجراءات شكلية معينة وينص في نفس الوقت على بطلان القرار في حالة استيفائها ففي هذه الحالة لا شك أن الشكل يعتبر جوهريا[1].

الفرع الاول : صور الإجراءات :

أولا : الإجراءات الاستثنائية :

وهي من أهم إجراءات القرار الإداري، فقد يفرض المشرع على الإدارة قبل إصدار معين، استشارة فرد أو هيئة ما، وحينئذ يتعين عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار حتى ولو كان الرأي في ذاته غير ملزم للإدارة وإن كان أحيانا يكون رأي الجهة الاستثمارية ملزما لجهة الإدارة.

ثانيا: الرأي المطابق:

ويتمثل هذا الإجراء الاستشاري في أن الإدارة ملزمة باستطلاع رأي جهة أخرى مع ضرورة الالتزام أيضا بذلك الرأي لدى إصدار القرار. ومثال ذلك ما ورد في المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المتعلق بالتعمير بضرورة الالتزام والتقيد برأي المصالح التقنية للتعمير لدى منح رخصة البناء من طرف رئيس البلدية كما أشار القانون الأساسي للوظيفة العمومية على نقل الموظف إجباريا بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء أو تسليط العقوبات التأديبية الدرجة الثالثة والرابعة بعد أخذ الرأي الملزم [2].

ثالثا: الاقتراح : يشترط أحيانا لصحة القرار أن يتخذ بناءا على اقتراح من جهة أخرى إلا أنه لا يمكن تعديله بعد أخذ الرأي الملزم.

[1] عمار عوابدي، نظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 510.

[2] محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق ص 190.

رابعا: التقرير المسبق:

يشترط لصحة بعض القرارات أن يسبق إصدارها إعداد وتقديم من طرف جهة أخرى كحالة طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها سلطة التعيين من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة[1].

خامسا: الإجراء المضاد:

ويظهر هذا الإجراء في مجال التأديب أو مجال الضبط الإداري وكل ما من شأنه أن يشكل خطر على حقوق وحريات الأفراد، وكذا في مجال الاستقالة بمعنى انقطاع العامل أو الموظف عن العمل فيتطلب الأمر إنذاره قبل إنهاء خدمته وهذا الإجراء يمثل ضمانة له، ومن ثم فإن إعداده يرتب بطلان قرار إنهاء الخدمة، وهو كذلك فيا يتعلق بتسليط العقوة على العامل أو الموظف [2]

ومن تطبيقات القضاء الجزائري ما يلي :

- في حالة إغفال إجراء استشارة لجنة الموظفين : قرر مجلس الدولة رقم 005485 الغرفة الثانية المؤرخ في 2002/07/22 تخص محافظة الغابات بقالمة و(ب ر) [3]

بمناسبة هذه القضية المعروضة عليه أقر مجلس الدولة قاعدة عدم إمكانية نقل موظف من مكان إلى أخر لفائدة المصلحة العامة دون عرض الأمر على لجنة الموظفين لإبداء الرأي، فحينما اقتنع مجلس الدولة بأن محافظة الغابات بقالمة قامت بنقل الموظف (ب ر) من مقر محافظة الغابات بقالمة إلى إقليم الغابات بن شماية ولاية قالمة بضرورة المصلحة دون عرض الأمر على لجنة الموظفين، اعتبر ان مثل هذا الموقف فيه خرق واضح ومعلن

[1] أنظر: المادة 171 من قانون 23/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

[2] حيث تنص المادة 65 من المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 1982/09/11 المتعلق بكيفيات الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية على مايلي "لا تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعني،إلا إذا رفض المسؤول وتمت معاينة ذلك قانونا"

[3] مجلة مجلس الدولة،العدد 5،2004، ص 164.

للإجراءات المبينة في المادة 120 من المرسوم 59/85 وعدم إتباع هذا الإجراء أدى إلى الإضرار بالموظف المعني وعدم تمكينه من إحالة مشروع القرار إلى هيئة جماعية تمثلت في لجنة الموظفين.

- حالة الإخلال بحقوق الدفاع: قرار مجلس الدولة رقم 009898، الغرفة الثانية المؤرخ في 2004/04/20 (م ع) ضد والي ولاية بسكرة [1].

بمناسبة هذه القضية أقر مجلس الدولة مبدأ وجوب إثبات الادعاء في المجال التأديبي بوصل استلام موقع من جانب موظف أو محضر رسمي ممضى من طرفه.

وتلزم جهة الإدارة بتقديم نسخة من الاستدعاء، واعتبر مجلس الدولة توجيه استدعاء بمثابة إجراء جوهري يدخل ضمن حقوق الدفاع.

المطلب الثاني

المظهر الخارجي للقرار الإداري

من الثابت أنه لا يشترط لمشروعية القرار الإداري أن تلزم الإدارة بشكل معين، فالقرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، بما لها من سلطة بموجب القانون.

ولا يعني أن القرار الإداري كقاعدة عامة لا يخضع لأشكال خاصة أو صور معية أن يفلت من الرقابة الإدارية فهو محل اعتراف القضاء الإداريين سواء كان شفهيا أو ضمنيا أو كان للإشارة يجري عليه رقابته، إلا أن المشرع قد يتطلب بطريقة مباشرة أو غير مبشرة أن يصور القرار مكتوبا فتصبح الكتابة ركنا من أركان القرار الإداري تخلفها بعيب القرار ويجله قابل للإبطال[2].

[1] مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 143.

[2] فواز سليمان الهواوشة، مرجع سابق، ص 100.

الأصل أن الإدارة تسمع بحية تقدير إفراغ القرار في الشكل الذي تراه مناسبا، ما لم يحتم القانون إتباع شكل معين بالنسبة للقرار، وترتيبا على ذلك لم يحدد شكلا معينا فلها سلطة مطلقة تصدره مكتوبا أو شفويا، مترجما أو ضمنيا، مسببا أو خاليا من التسبب.

الفرع الأول: القرار الإداري يمكن أن يكون شفويا

يمكن للإدارة أن تصدر قراراتها شفاهة، حيث لا يوجد نص يلزمها بالكثابة، وقد كان قضاء الحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 324 في عدم اشتراط الكتابة لمصحة القرار الإداري حيث ذهبت إلى أن القرار الإداري ليت له صيغ معينة لابد من انصبابه فيها بصوت إيجابية.

وكذا في حكم صادر عن مجلس الدولة في 1966/06/01 قضى بأن استدعاء الرئيس الإداري لأحد موظفيه وإبلاغه أنه قد فصل أي ثمة قرار إداري قد صدر بفصل هذا الموظف على الرغم من عدم توافر الشكل الكتابي فيه فالمعول عليه في ترتيب تلك الآثار مضمون القرار وليس في شكل إصداره، بل ويذهب الفقه إلى أبعد من ذلك، حيث يرى إمكانية صدور القرار بالإشارة تأسيسا على أن جوهر القرار هو اتجاه نية الإدارة إلى إحداث أثر قانوني، وقد تتجلى هذه النية بالإشارة، ومثال ذلك أوامر شرطي المرور التي تعلنها بإشارة من صفارته[1].

الفرع الثاني: القرار الإداري قد يكون صريحا أو ضمنيا

استقر الفقه والقضاء على أنه يمكن للإدارة أن تفصح عن إرادتها صراحة وقد تمد إلى عدم إصدار قرار صريح (ضمني)

هذا ما دام القانون يلزمها بذلك، وتطبيقا لذلك استنتجت محكمة القضاء الإداري صدور قرار ضمني بالقبض على أحد الأشخاص من توجه الشرطة إلى مسكنه واعتقاله.

[1] مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص 147.

وحكمه الاعتداد بالقرار الضمني أن العبرة في إصدار القرارات الإدارية اتجاه نية الإدارة في ذلك ولا يهم الشكل الذي عبرت به الإدارة عن تلك النية فيستوي أن يتم ذلك بشكل صريح أو ضمني، يقطع واقع الحال فيه اتجاه نية الإدارة إلى إصدار القرار[1].

الفرع الثالث : تسبيب القرار الإداري.

القاعدة أن الإدارة غير ملزمة بأن تفصح في صلب قراراتها الإدارية عن أسباب إصدارها وهذا ما إستقر عليه الفقه والقضاء في فرنسا، بمعنى أنها ليست ملزمة بتعليل قراراتها بالإشارة إلى الحالة الواقعية أو المادية التي كانت وراء اتخاذه إلا أنه يشترط القانون في بعض القرارات على وجوب التسبيب، وفي هذه الحالة يجب على الإدارة ذكر سبب القرار، فإذا أغفلت هذا الإجراء معيبا من حيث الشكل، وفي هذا ذهبت محكمة القضاء الإداري العليا في الطعن رقم 1790، إلى أن " أن الجهة الإدارية ليست ملزمة بذكر أسباب لقرارها إن لم يلزمها القانون بذكر هذه الأسباب، وفي هذه تحمل قراراتها على القرينة العامة التي تقضي بافتراض وجود الأسباب الصحيحة لهذه القرارات، وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك "[2].

إن تسبب القرارات الإدارية تمثل في حد ذاتها ضمانة في غاية الأهمية للأفراد لأنها تسمح لهم والقضاء في نفس الوقت بمراقبة مشروعية القرارات الإدارية، كما أنها دعوى للإدارة للتريث قبل إصدار قراراتها وفي ذلك حد من مخالفة تلك القرارات لمبدأ المشروعية، وقد اعتبر القضاء الإداري الجزائري أن عدم تسبب القرارات الإدارية في الحالات لتي ينص عليها القانون يعتبر عيبا شكليا يستلزم الإلغاء[3].

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق، ص 181.

[2] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 179.

[3] قرارات الغرفة الادارية بتاريخ 1991/03/10، قرار مجلس الدولة بتاريخ 2000/01/31.

المطلب الثالث

الآثار المترتبة على مخالفة الشكل في القرار الإداري

من المسلم به أن الشكل يمثل ضمانة حرص المشرع على توفيرها للأفراد والمواجهة تنتزع الإدارة وعدم تعسفها، والأصل أن مخالفة قواعد الشكل تستجمد بطلان كل قرار إداري، ولذلك فإنه وفقا لما استقر عليه قضاء مجلس الدولة يجب الموازنة بين مصلحة الأفراد من جهة وتسيير عمل الأفراد من جهة اخرى، وعليه فهناك شكليات يؤدي تخلفها إلى البطلان وأخرى لا تأثير لها في حالة غيابها على صحته، وفي بعض الحالات يجب تصميمها، وهناك ثلاثة حالات :

- إما أن تكون شكليات لا يؤثر تخلفها على صحة القرار.
- أو شكليات يؤثر تخلفها على صحة القرار.
- وإما حالة إمكانية تغطية عيب الشكل [1].

الفرع الأول: الأشكال الثانوية:

وتتجسد هذه الأشكال الثانوية التي لم يوجب القانون مراعاتها واحترامها بمعنى آخر لا تأثير لغيابها على جوهره فالقرار الإداري في هذه الحالة يصدر بنفس المضمون حتى لو اتبعت تلك الأشكال التي أغفلتها الإدارة، وفي هذا الصدد ما قصت به محكمة القضاء الإداري في جلسة 1972/11/21 والتي ميزت فيه بين الشكل الجوهري وغير الجوهري إذ ربطت فيه بين تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، فكل شكل لا تأثير له عليهما يعد بمثابة شكل ثانوي [2].

[1] رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 129 .

[2] محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 194.

وبالتالي لا تعتبر هذه الأشكال الثانوية من حالات ومظاهر عيب مخالفة الشكل والإجراءات تسببا في بطلان القرار الإداري.[1]

الفرع الثاني: الأشكال المقررة لمصلحة الإدارة:

إذا كان المشرع قرر أشكالا لحماية الأفراد كضمانة لهم فقد وضع أيضا شكليات مقرر لمصلحة الإدارة هدفها هو تحسين العمل الإداري، فتخلفها لا يؤثر على صحة القرار الإداري، حيث لا يجوز لصاحب الشأن التمسك بتخلف شكل قرره المشرع لمصلحة الإدارة، وتأكيد لهذا المبدأ ما اعتنقته المحكمة الإدارية في قرار لها بتاريخ 1972/05/12[2].

ويرى فقهاء القانون العام أن هناك صعوبة في تحديد الحالات التي تعتبر فيها الشكليات المقررة لمصلحة الإدارة وما يعد مقررا لمصلحة الأفراد، لهذا يترك الأمر لتقدير القاضي الذي يطعن أمامه على هذا القرار.

إضافة إلى أن التمييز بين هذه الأشكال يخالف طبيعة دعوى الإلغاء كونها دعوى عينية موجهة إلى القرار الإداري ذاته دون النظر إلى مصلحة الخصوم في الدعوى [3].

أما الحالة الثانية والمتعلقة بالشكليات التي يؤثر تخلفها على صحة القرار الإداري فإذا كان الشكل أساسيا جوهريا ألقي القرار لتخلفه، أما إذا كان العكس فيرفض الطعن.

وبسبب هذا حكمت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 1985/12/07 في الملف رقم 42140 ضد وزير الداخلية ومن معه، وذلك بإلغاء قرار هذا الأخير والمتضمن غلق محل تجاري، حيث انتهت إلى أن مخالفة

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص136.

[2] محمد صغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص194.

[3] محمود عاطف البنة، الوسيط في القرار الإداري، دار الفكر العربي، 1990، ص 243

البناء دون ترخيص تستوجب العرض على لجنة خاصة بشأن أعمال البناء، وعدم العرض عليها يجعل القرار باطلا لتخلف شكل جوهري فيه.

وهذا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري المصري إلى أن :

"القضاء الإداري فرق بين الشكل المعتبر بحكم القانون ركنا من أركان القرار الإداري، والشكل الذي لا يعدو أن يكون مجرد شرط متطلب في القرار، فالعيب في الشكل الجوهري يولد قرارا معدوما لأنه يأخذ صورة من صور اغتصاب السلطة، أما إذا كان غير جوهري فلا يعتبر مؤثرا في صحة القرار وسلامته"[1].

وتأسيسا على ما تقدم وباستقراء أحكام القضاء في شأن تحديد الحالات التي يكون فيها الشكل جوهريا يمكن القول أن هذا الأخير يتحقق فيما يتعلق بالإجراءات السابقة على اتخاذ القرار، مثل الإجراءات الاستشارية، وحالة الإجراء المضاد إلى جانب ذلك أيضا الأشكال التي تتعلق بالمظهر الخارجي للقرار الاداري التسبيب والكتابة، وذلك إذا أوجب القرار ضرورة استيفاء القرار لهما، ومن ثم يبطل القرار إذا تجاهلتهما الادارة عند إصداره.[2]

الفرع الثالث: تغطية عيب الشكل:

إن قواعد الشكل والإجراءات المعروف في القانون ليست هدفا نجد ذاتها لابد من إتباعها تحت طائلة البطلان الحتمي، إنما هي شكليات مداها تحقيق مصلحة الأفراد والمصلحة العامة على حد سواء[3].

يجوز تصحيح العيب الجوهري، إما باستيفاء الشكل المطلوب، أو بقبول صاحب الشأن له، وإما بقبول القضاء والإداري له، وإما مقبول القضاء والإداري له، وذات إذا توافر السبب الأجنبي المبرر لتعييب الشكل.

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 140

[2] رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص131

[3] فؤاد سليمان الهواوشة، المرجع السابق، ص 104.

ولقد ذهب رأي الفقه إلى عدم جواز تصحيح الإجراءات العينية بعد صدور القرار، لأن ذلك يستوجب أن يكون للإجراء الصحيح أثر رجعي، وهو ما لا يجوز لأن السماح للإدارة بالتصحيح اللاحق فيه إهدار المحكمة التي وضعت الإجراءات الشكلية من أجلها.

ومن شأنه دفع جهة الإدارة إلى عدم التروي في اتخاذ قراراتها اعتمادا على إمكانية التصحيح فيما بعد، وهذا ما يمكن أن يترتب عليه إهدار لضمانات الأفراد التي تنطوي عليها الإجراءات.

ولا يستثنى من ذلك إلا حالات الإغفال المادية البسيطة التي يمكن تداركها، على اعتبار أن تصحيحها لا يؤثر في مضمون القرار او فحواه

وذهب رأي آخر من الفقه إلى إمكانية تصحيح الإدارة لعيب الشكل بعد إصدار القرار توقيا للإلغائه، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بمصر في تطور حديث بقضائها وعدولها عن السابق حيث قضت في الطعن رقم 682 في الجلسة 1975/05/03 عن مجموعة احكام السنة العشرون بضرورة عرض أمر فصل العامل في شركات القطاع العام على اللجنة الثلاثية قبل أن يصدر رئيس مجلس الإدارة قراره بالفصل، وانتهت الى ان تخلف هذا الإجراء من شأنه إعدام القرار الصادر بالفصل لمخالفة الإجراء الجوهري، ولا يصحح هذا القرار عرض الأمر على اللجنة الثلاثية بعد صدوره.

وهذا ما أيده الفقيه بونار حيث أجاز تصحيح الإجراءات الشكلية بعد صدور القرار المعيب، وذلك لتفادي الغائه لأنه يقصر عن إحداث أثره إذا قامت الإدارة بتدارك ما فاتها من استيفاء الشكل دون أن يكون من شأن ذلك التدارك التأثير على مضمون القرار الإداري أو ملائمة إصداره [1].

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 148-149.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على الأركان الموضوعية للقرار الإداري

تعرف الاركان الموضوعية بأنها الاسباب التي يستند إليها الطاعن لإلغاء القرار الإداري بواسطة دعوى الإلغاء.

كما تعتني الرقابة القضائية على الأركان الموضوعية للقرار الإداري من أهم أوجه الإلغاء على الإطلاق وأكثرها تطبيقا في العمل، لأنها رقابة موضوعية تستهدف مطابقة القرار من حيث سببه ومحله غايته (هدفه) لأحكام القانون العام.

فإذا شاب القرار الإداري عيب من العيوب السابقة أصبح القرار غير مشروع، واجب الإلغاء عند الطعن به من قبل ذي الشأن.

ولهذه العيوب المتعلقة بالجانب الموضوعي للقرار الإداري ثلاث عيوب وهي عيب المحل وهو عيب مخالفة القانون وعيب السبب وعيب الغاية.[1]

وهذا ما سنعرضه من خلال مبحثين المبحث الاول خصصناه لرقابة القضائية على ركن المحل و السبب والمبحث الثاني نتناول فيه الرقابة القضائية على ركن الغاية.

المبحث الأول

الرقابة القضائية على ركن المحل والسبب

يعتبر عيب المحل من أهم العيوب التي تشوب القرارات الإدارية، وهو عيب مخالفة القانون حيث يغطي كل أوجه الإلغاء وأيضا إن عيب السبب يشكل وجها لإلغاء القرارات الإدارية، حيث يقوم القاضي الإداري بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة القانونية أو المادية التي تبنى عليها القرار، وفي حالة عدم وجودها فهنا نكون أمام عيب السبب.

[1] فواز سليمان الهواوشة، مرجع سابق، ص 111.

المطلب الأول

الرقابة القضائية على ركن المحل

عموما فإن محل القرار الإداري هو الأثر أو النتيجة المباشرة التي يحدثها القانون أو الاثر القانوني الذي يرتبه، سواء كان هذا الأثر متمثلا في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام أو مركز قانوني فردي، و هو ما تتجه الى تحقيقه إرادة مصدرة القرار بخلاف العمل المادي الذي تكون الأثار المترتبة عليه هي و ليدة إرادة المشرع لا إرادة الادارة

إذا كان حالة المخالفة القانوني هي الضمانة كثر نجاعة لمبدأ الشرعية أو مبدأ القانونية، وتسمح بالنظر إلى طبيعتها المجانية المعاقبة كل المخالفات لمبدأ الشرعية التي تتضمن المغالطات القانونية أو الواقعية.

واستنادا على ذلك يمكننا حصر مخالفة القرار الإداري للقانون في ثلاثة صور أولها مخالفة موضوع القرار المباشرة للقانون، وثانيهما خطأ مصدر القانون في تفسير قاعدة القانونية التي يتعلق بها موضوع القرار، وثالثها الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية [1].

الفرع الأول: المخالفة المباشرة للقانون

وهي الحالة الأكثر تميزا لعدم الشرعية بالنظر إلى محل التصرف أو القرار الإداري.

فقد يحدث عند تجاهل الإدارة للقاعدة القانونية تجاهلا كليا أو جزئيا وذلك بإتيانها عملا من الأعمال المبرمة لهذه القاعدة، مثل أن ترفض الإطراء التعيين الأول في مسابقة أجرتها وتعين غيره مع ان قانون التوظيف يوجب عليها التعيين بترتيب الناجحين في المسابقة.

وتأخذ المخالفة من المفهوم الواسع صورتين، صورة إيجابية و اخرى سلبية، فعن المخالفة الإيجابية للقاعدة القانونية، تقع إذا ما خالف قرار الإدارة حكم تلك القاعدة حيث يعد ذلك بمثابة خروج على مبدأ تدرج القواعد القانونية بطريقة عمدية، و الذي يوجب إحترام القرار لهذه القاعدة القانونية الأعلى منه ويستوي أن تتم هذه المخالفة المباشرة لقاعدة مكتوبة كمخالفة نص دستوري أو لائحي أو لقاعدة غير مكتوبة كمخالفة قاعدة عرفية أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون، بل تشمل أحيانا كل قواعد القانون الدولي، كالمساس بمقتضيات معاهدة.

[1] سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص 216.

وهكذا يكون غير مشروعا المرسوم الذي يفرض قاعدة تناسبية ما بين سعر البيع لمسكن الإيجار المعتدل، و موارد الشخص المكتسب بالرغم من تحديد ذلك اليعر من طرف قاعدة قانونية دون اي اعتبار للحالة الشخصية [1]

الفرع الثاني : الخطأ في تفسير وتطبيق القاعدة القانونية.

أولا : الخطأ في تفسير القاعدة القانونية

معنى هذه الصورة تنشأ عن تأويل القاعدة القانونية إذا قامت الإدارة بتفسيرها بطريقة خاطئة، ينتج عن ذلك إعطاؤها معنى غير المعنى الذي اراده المشرع، و أن هذا الخطأ يقع بغير قصد من الإدارة، او انه يتم على نحو عمدي من جانبها، و يرجع الخطأ الى غموض او ابهام او عدم وضوح النص القانوني موضوع التفسير او التحايل على القانون.

و مثال ذلك اضافة حكما جديدا من طرف الإدارة لم تنص عليه القاعدة القانونية، كأن تضع شرطا جديدا للحصول على رخصة معينة، و بالتالي فخطؤها يؤدي الى خلق قاعدة جديدة لم يات بها المشرع، و هذا ما لا تملكه الإدارة لما فيه من اعتداء على سلطة المشرع و تجاوز من الإدارة لدورها الذي يقتصر على تنفيذ التشريع على الوجه الذي قصده المشرع.

وتأكيدا لذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1953 لسنة 29 ق في جلسة 1987/06/20 بإلغاء قرار تخفيض اجر المدعي الى القدر الذي كان عليه عندما بدأ تعيينه، حيث انتهى الى ان قرار الجزاء يخرج عن نطاق الجزاءات التأديبية التي قررها المشرع تأسيسا على ان عقوبة تخفيض الاجر المقصود بها تخفيض الاجر الذي كان يتقاضاه الموظف قبل الترقية، اي ان التخفيض يكون في حدود العلاوة [2].

[1] رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 139.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 202

ثانيا : الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الواقع :

إن الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية يأخذ في إحدى صوره عندما تصدر الإدارة قرارا لا يستند إلى الوقائع المادية، وتصب رقابة القاضي فيها على التحقق من الوقائع التي يستند إليها القرار الإداري الصادر من الإدارة، وأما الثانية تقع عند عدم تبرير الإدارة لوقائع القرار أي بمعنى يجب أن تكون هذه الأخيرة قد استوفت الشروط القانونية التي يتطلبها المشرع[1].

ثالثا : تغطية عيب مخالفة القاعدة القانونية

ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية التحول من القرار الإداري حيث تحول القرار المعيب في محله من قرار مشروع إلى قرار مشروع، إذا انطوى مضمونه على عناصر قرار صحيح، حيث يقتصر أثره على التقرير والكشف عن قرار صحيح تحمله طيات القرار الباطل، وبذلك يكون للتحول أثر رجعي ينسحب إلى الوقت الذي صدر منه القرار الأول الباطل ومن الشروط تطبيق هذه النظرية.

- صدور قرار إداري معيب في محله.
- أن يحمل هذا القرار منذ مولده عناصر قرار آخر صحيح في أثره.
- أن يكشف الظروف عن اتجاه نية الإدارة منذ البداية إلى إصدار القرار الصحيح.

بالإضافة إلى ذلك فإن الظروف الاستثنائية التي تحيط بالقرار قد تغطي أيضا عيب المحل بحيث يكون مثل هذا القرار صحيحا إذا ما كان سبب تغيب محله ظروف استثنائية.

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص 623.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على ركن السبب

وهو مخالفة الإدارة لركن السبب في القرار الإداري، أي إصدار القرار الإداري في غير حالة واقعية أو قانونية، ويأخذ عيب السبب أو انعدام السبب وجها لإلغاء القرارات الإدارية العديد من القواعد العامة قدمها القضاء والفقه الإداري على النحو التالي[1] :

يتمم تحديد القواعد العامة لسبب السبب في القرارات الإدارية عن طريق محاولة بحث جوهر هذا العيب وحيثيات عناصره بحكم تعدد واستبدال الأسباب.

إن المشرع الأردني لم ينص صراحة على عيب السبب، ولم يعتبره وجها مستقلا من أوجه إلغاء القرار الإداري، و قد نهج في ذلك المشرع المصري حيث أشارت المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا في فقرتها (ب) إلى :

(مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها) مما أثـــار جدلا فقهيا على اعتبار أن النص يتضمن عيبين مستقلين، فالمقطع الأول (مخالفة الدستور و القوانين و الأنظمة) يدل على عيب مخالفة القانون أما المقطع الثاني و هو (الخطأ في تطبيقها أو تأويلها) يدل على عيب السبب، وقد أنكر فريق أخر هذا الاتجاه و اعتبر عيب السبب مندمجا ضمن العيوب الاخرى [2]

وإذا كان النص لـم يشر صراحة إلى عيب السبب كعيب مستقل، إلا أن محكمة العدل العليا استقرت في أحكامها منذ البدايات على فرض رقابتها على الوقائع التي يقوم عليها القرار الإداري، فقضت في حكم لها : "إن أسباب القرار تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الجهة الواقعية و مدى مطابقتها للقانون، و ما إذا كانت الإدارة في مباشرتها لسلطتها قد انحرفت فيها أم سلكت طريق الجادة، حتى إذا ظهر أنها غير صحيحة أو أنها تنطوي على مخالفة أو خطأ في تطبيق القانون أو تأويله كان القرار معيبا".

وقضت في حكم أخر بالقول:

[1] سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 160.

[2] نواف كنعان، القضاء الإداري الأردني، المكتبة الوطنية، الطبعة الثالثة، عمان، 1993، ص 333

" يفترض في كل قرار إداري حتى ولو صدر خاليا من ذكر أسبابه، أن يكون في الواقع مستندا إلى دواع قامت لدى الإدارة حين أصدرته، و إلا كان القرار باطلا لفقدانه ركنا أساسيا و هو سبب وجوده و مبرر إصداره [1]

فإذا كانت القاعدة العامة تقضي بفرض رقابة المحكمة على الوجود المادي و القانوني للأسباب التي يقوم عليها القرار الاداري بصفة عامة، فإن القرارات الضبطية التي يخولها القانون يجب أن تخضع لرقابة القضاء من حيث قيامها على سبب صحيح يقطع بخطورة من صدر بحقه القرار على النظام العام، فالرقابة القضائية على

هذه القرارات تجعلها في دائرة المشروعية تستند إلى أحكام الدستور و القانون و تحول دون تحولها إلى نظام مطلق يهدد الحريات العامة [2].

الفرع الأول: القواعد العامة لعيب السبب :

يتم تحديد القواعد العامة لعيب السبب في القرارات الادارية عن طريق محاولة بحث جوهر هذا العيب و حيثيات عناصره بحكم تعدد و استبدال الأسباب

أولا : المقصود بعيب انعدام السبب

قامت بشأن تحديد مفهوم عيب السبب عدة محاولات فقهية و قضائية، وتصب مجملها في حقيقة أن مضمون ماهية ركن السبب في القرارات الإدارية و هو كل واقعة قانونية أو مادية تحدث وتكون خارجية و بعيدة عن ذهنية و إرادة السلطة الإدارية المختصة فتحركها و تدفعها إلى اتخاذ قرار إداري معين في مواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية [3]

وعرف أيضا بأنه الحالة الواقعية أو القانونية البعيدة عن رجل الإدارة و مستقل عن إرادته، فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل و أن يتخذ قرار مـــا، فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل و أن يتخذ قرار مـــا[4]

[1] فواز سليمان الهواوشة ، مرجع سابق، ص 121

[2] محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الظبط الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية ، القاهرة، 1991، ص 31

[3] عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الادارية، مرجع سابق، ص 544

[4] سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 199

ويظهر من هذا التعريف لركن السبب مدى الارتباط بين سبب القرار الإداري و محله أو غايته.

ولقيام السبب المبرر لإصدار القرار يتعين توافر حالة قانونية أو واقعية تدعو الإدارة لمواجهتها بإصدار قرار إداري، فحدوث اضطرابات في مختلف أجزاء إقليم الدولة، يدفع الإدارة بالضرورة للتدخل للمحافظة على الأرواح و الممتلكات لتحكم في الوضع الأمني، يصدر رئيس الجمهورية مثلا مرسوما رئاسيا يعلن فيه حالة الطوارئ أو الحصار أو يقر الحالة الاستثنائية [1]

ثانيا : شروط السبب لصحة القرار

من شروط السبب في القرار بوجه عام هناك شرطان يجب توفرهما لصحته وهما:

- قيام السبب ووجوده في تاريخ إصدار القرار الإداري.
- أن يكون السبب صحيحا.

ثالثا : حكم وتعدد واستبدال الأسباب

تستمتع الإدارة بسلطة تقديرية في اختيار أسباب قراراتها، ولكن إذا تعددت الأسباب التي استند إليها القرار كيف يحكم القاضي بإلغاء القرار نظرا لعدم ذكر بعض أسبابه أن يقضي بصحته على اعتبار أن الأسباب الأخرى صحيحة.

في هذه الحالة ولحل هذا الإشكال استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على ابداع معيار محدد يستطيع القاضي الإداري بواسطته أن يصدر حكمه على القرار إما بمشروعيته أو بطلانه.

الفرع الثاني : الرقابة القضائية على ركن السبب :

تنحصر الرقابة القاضي الإداري إلى ثلاثة صور وهي:

[1] عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 84

أولا : الرقابة على الوجود المادي للوقائع :

إن التحقق من الوجود المادي للوقائع هو الخطوة الأولى في طريق الرقابة على عيب السبب، فإذا كانت هذه الوقائع لا وجود لها أصلا فلا داعي لاستكمال خطوات أخرى على طريق التأكد من وجود السبب الذي يقوم عليه القرار، فعدم الوجود المادي كاف لجعل القرار غير مشروع مشوب بعيب السبب، فقرار فرض الاقامة الجبرية أو الربط بكفالة و ما يتبعه من توقيف إداري يكون باطلا ما دام أنه يستند إلى واقعة مادية غير موجودة [1].

لقد حدد بعض الفقه ضوابط للواقعة المادية التي يستدل بها على خطورة الشخص التي تهدد النظام العام و تشمل الضوابط التالية:

- استمرار الفعل أو النشاط المنسوب للشخص لحين صدور قرار ربطه بكفالة أو فرض الاقامة الجبرية عليه، فالحكم على مشروعية القرار الإداري هو بوقت صدور القرار فإذا زالت الخطورة المبنية على هذه الأفعال قبل صدور القرار فيكون القرار باطلا لعدم وجود الواقعة المادية مستوجب الإلغاء.
- وجود وقائع محددة تقطع بخطورة الشخص :

فالأقوال المرسلة أو الشائعات لا تصلح واقعة دالة على خطورة الشخص، فلا يصح اتخاذ أي من التدابير الواردة في قانون الجرائم لنسبة بعض الوقائع غير المحددة إلى الشخص.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في هذا المجال قولها :

" إن مجرد ذكر المادة القانونية لا يعد تسبيبا للقرار، إذا كان ذكرها لا يوضح الأسباب التي من أجلها صدر القرار المشوب منه بصورة جلية يفهمها من صدر القرار ضده و يعتبر القرار بهذا الشكل في حكم القرار الخالي من التسبيب.

- صدور الأفعال التي تشكل الوقائع من الشخص نفسه صاحب الشأن، فلا يجوز فرض أي من التدابير الواردة في قانون منع الجرائم على الأشخاص الذين تربطهم بالشخص صلة قرابة أو صداقة أو أي نوع من القرابة.

[1] محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق، ص 37

– أن لا تشكل الوقائع التي يبنى عليها قرار تقييد الحرية جريمة جنائية.

فالإجراءات أو التدابير المخولة بموجب قانون منع الجرائم للحكام الإداريين ذات طبيعة وقائية يجب أن لا تحل محل الأنظمة القائمة لمواجهة السلوك المؤثم جنائيا و هي ذات طبيعة علاجية [1]

إذا تأكد القاضي الإدارة من أن الموظف لم يرتكب فعلا الخطأ المهني المنسوب إليه فإنه يلقي قرار الفص لعدم مشروعية السب نظرا لانعدام الواقعية القانونية التي تسمح للإدارة اتخاذ قرار الفصل[2].

ثانيا : الرقابة على التكييف القانوني للوقائع :

وتعد هذه الرقابة هي المرحلة الثانية من مرحلة الرقابة القضائية على السبب فبعد تأكد القاضي من الوجود المادي للوقائع، يقوم بالبحث فيما إذا كانت هذه الوقائع تقوى من الناجية القانونية على تبرير تدخل سلطة الضبط، حيث يمكن أن نقول أن عملية التكييف هي إدراج واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية

ومن أجل إدخال الواقعة داخل داخل إطار الفكرة القانونية، فإن هذه العملية تتطلب من الحاكم الإداري و هو يتخذ قراره تطبيقا لأحكام قانون منع الجرائم أن يقوم بجهد إنشائي خلاق يتجاوز مجرد العمل الألي المتمثل في المقابلة بين الواقع و الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون منع الجرائم.

فإذا أصدر الحاكم الإداري قراره، فإن القاضي الإداري عند عرض القضية محل الطعن عليه، و بعد التأكد من الوجود المادي للوقائع التي تشكل ركن السبب في القرار الإداري، ينتقل إلى التأكد من سلامة الوصف القانوني الذي أسبغه الحاكم الإداري على الواقعة لمعرفة مدى تطابقها مع أحكام قانون منع الجرائم نصا و روحا، و القاضي و هو يقوم بعملية التكييف القانوني للوقائع يسلك أحد طريقين أو كليهما معا، فإما أن يتناول الواقعة بالتكييف لمعرفة مدى تطابقها مع نصوص القانون المتعلقة بتحديد الحالات التي يمكن أن تشكل واقعة على التأسيس لسبب القرار لما تتضمنه من خطورة على النظام العام، أو يعالج النص نفسه لمعرفة مدى تطابقه على الواقعة فإذا ثبت القاضي عدم صحة التكييف في الحالة الأولى أو عدم تطابقه مع الواقعة في الحالة الثانية، كان قرار الحاكم الإداري مشوبا بعيب السبب مستوجبا الإلغاء.

[1] فواز سليمان الهواوشة، مرجع سابق، ص 124.125

[2] محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 46.

ثالثا: رقابة ملائمة :

إن الأصل في تقدير خطورة العمل والنتائج المرتقبة عليه من المجالات المحفوظة للإدارة متروكة لمحض إرادتها، لا معقب عليها في هذا المجال، فالقاضي الإداري يراقب حصة قيام الواقعة وصحة تكييفها أي التأكد من وجود سبب صحيح يقوم عليه القاضي الإداري، أما مدى أهمية السبب وخطورته عند قيامه فهو من ملائمات الإدارة وفق سلطتها التقديرية، عند اعتبار الملائمة جوهر الوظيفة الإدارية بما لها من خبرة وتجربة تمكنها من تقدير مناسبة القرار من حيث الزمان والمكان والظروف المحيطة فلا يجوز للسلطة القضائية أن تحمل محل جهة الإدارة في أداء وظائفها المتروكة لها، فتصير من نفسها رئيسا أعلى للإدارة منتهكة مبدأ الفصل بين السلطات، مما يعني أن رقابة القضاء هي رقابة مشروعة تنحصر في نطاق الرقابة على صحة تطبيق القانون [1].

ومع أن الأصل في تقدير مناسبة العمل و النتائج المترتبة عليه هي من ملائمات الإدارة التي لا معقب عليها في هذا المجال.

إلا أن القضاء الإداري استقر على بسط رقابته على ملاءمة الإجراءات الضبطية التي خولها القانون الإداري، فيكون من حق المحكمة التأكد من مناسبة محل قرار الحاكم الإداري مع الأسباب الدافعة التي قام عليها القرار.

والمحكمة وهي تقوم بهذه العملية لا تحل نفسها محل الحاكم الإداري في تقدير ملاءمة محل القرار مع أهمية و خطورة الواقعة المكونة لسببه، بل على اعتبار الملاءمة شرطا لمشروعية القرار فقد استقر القضاء على أن الملاءمة في القرارات الضبطية هي شرط قانوني لسلامتها [2].

[1] فواز سليمان الهواوشة، مرجع سابق، ص 132

[2] محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق، ص 45

المطلب الثالث

إثبات وتغطية عيب السبب

الفرع الأول: عبء الإثبات :

لقد استقر الفقه والقضاء الإدارة على أن كل قرار إداري يصدر سليما وخاليا من العيوب التي يمكن أن تشوبه، سواء كان هذا القرار مسببا أو غير مسبب، فقرنية السلامة التي تصاحب القرار تقتضي أنه قائم على أسباب صحيحة ومستهدف الصالح العام ما لم يثبت المدعي عكس ذلك.

وقد أكدت محكمة العدل العليا قرينة سلامة القرارات بقولها : أن القرار الإداري يحمل قرينة السلامة حيث قيامه، والأصل أن يصدر مراعاة لمقتضيات المصلحة العامة، وأن يقوم على سب يبرر صدوره ولا يؤثر على صحة القرار عدم ملائمته مع المصالح الخاصة ما دام أنه قد صدر وفقا لما يقتضيه صالح العمل بشكل عام[1].

وعلاوة على أن قررا الحاكم الإداري من القرارات الإدارية التي لا يتطلب القانون تنيها فإن الوقائع التي يستند إليها القرار كسبب له يفترض أنها وفق قرنية سلامة وصحة القرار الإداري سليمة وصحيحة ما لم يثبت المستدعي عدم صحتها وقد أكدت محكمة العدل العليا أن سيء الإثبات يقع على عاتق المدني فالقرارات الإدارية الأصل فيها السلامة من كل عيب فقررت : إذا مارس الحاكم الإداري صلاحياته القانونية... إلخ، ولم تقدم المسند المستدعيتان أي بينة تثبت أن القرار مطعون فيه مشوب بأي عيب من عيوب القرارات الإدارية فتكون أسباب الطعن غير قائمة على أساس قانوني والدعوى مستوجبة الرد.

وهذا الإثبات من قبل المدعي يشكل عبء ثقيلا على عاتقه باعتباره غريبا عن الادارة، لا يستطيع أن يقدم أدلة غالبا ما تكون تحت يد الإدارة، و تقديرا من القضاء للموقف غير المتوازن بين الفرد كمدع و الإدارة كمدعى عليها، فإن القضاء الإداري لا يشترط أن تكون البينة التي يقدمها الطاعن حاسمة في إثبات عيب السبب في قرار الحاكم الإداري و هو يطبق القانون، و يكفي أن يقدم من البيانات ما يزعزع قرينة السلامة في قراره [2].

[1] فواز سلميان الهواوشة، مرجع سابق، ص 137-139.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 139.

ثانيا : تعدد أسباب القرار

عندما يفصح الحاكم الإداري عن السبب الذي قام عليه قراره، ويتبين للقاضي الإداري أن القرار قد قام على عدة أسباب و أن بعضا من هذه الأسباب غير صحيح و البعض الأخر صحيح فإن القرار يبقى صحيح ما دام أن السبب الذي اعتراه الخطأ غير مؤثر في نتيجة القرار.

ومن أجل استبانه ذلك يجري القاضي عملية موازنة و ترجيح، فإذا تبين أن الأسباب الصحيحة هي الدافع الرئيسي لاتخاذ القرار الضبطي، و أن الفساد لم يطل إلا الأسباب الثانوية فيكون القرار صحيحا و يستبعد إلغاؤه، أما إذا تبين أن الفساد قد توطن أسباب القرار الإداري الرئيسية الدافعة لإصداره فلا يمكن حمله على الأسباب الثانوية حتى لو كانت صحيحة، مما يستوجب على القضاء إلغاؤه، لعدم قيامه على سبب يبرره [1].

والفرق بين السبب الرئيسي و السبب الثانوي هو مدى تأثر مضمون القرار، فإذا ما كان القرار ليصدر بنفس مضمونه مع غياب هذا السبب فيعتبر سببا رئيسيا جوهريا يطيح بمشروعية القرار، أما إذا كان القرار سيصدر بنفس المضمون بوجود أو عدم وجود هذا السبب عد سببا ثانويا لا يؤثر على مشروعية القرار

ثانيا : استبدال السبب :

إن قرار الحاكم الإداري عند تعرضه للطعن، قد يجد القاضي أن الأسباب التي بني عليها غير صحيحة مع وجود أسباب أخرى صحيحة يمكن أن يستند إليها القرار المطعون فيه، فهل يلغي القاضي الإداري القرار لعدم قيامه على سبب صحيح يبرر صدوره ؟ أم أنه يجب عليه أن يبحث عن سبب أخر صحيح يحله محل السبب المعيب فيصلح خطأ هيئة الضبط (الحاكم الإداري) و يمتنع عن إلغاء القرار، مقدار أن هيئة الضبط ستصدر القرار مرة أخرى بناءا على السبب الصحيح الذي أحله القاضي محل السبب المعيب.

القاعدة العامة أن القاضي الإداري لا يملك سلطة القيام بإحلال الأسباب الصحيحة محل الأسباب المعيبة التي ذكرها الماكر الإداريين إذ يعتبر هذا الإحلال تدخل قضائي في صميم العمل الإداري لهيئة الضبط، فلا يسوغ أن يقوم القاضي الإداري مقام هيئة الضبط في إحلال أسباب أخرى محل الأسباب التي ذكرت والتي لم تقوى على القيام كسب للقرار، فدور القضاء الإداري هو مراقبة صحة السبب الذي يقوم عليه القرار ولا يتعداه إلى تصحيح عدم المشروعية التي تشوب أسباب القرار المطعون فيه.

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص 635

وقد تكون محكمة العدل العليا من خلال أحكامها ميزت بين الواقعة المادية غير الصحيحة والتكييف القانوني غير الصحيح، فاستقر قضاؤها بالاتجاه عدم جواز إحلال السبب الصحيح محل السبب المعيب، إذا كان العيب قد لحق الواقعة المادية المكونة لركن السبب في القرار الإداري، ومن تطبيقاتها في هذا المجال قولها :

" لا تملك محكمة العدل العليا حق البحث في سبب جديد لـم يستند إليه القرار المشكوك منه، لأن رقابتها تقتصر على بحث الأسباب الواردة في القرار ذاته "

و قررت في حكم أخر لها :

" تنحصر صلاحية المحكمة في الرقابة على أسباب القرار الاداري في مناقشة السبب الذي يبنى عليه و لا تمتد إلى أي سبب أخر لـم يذكر فيه [1]

أما إذا عدم الصحة قد لحق التكييف القانوني للقرار فقد أقرت محكمة العدل العليا لنفسها بإضفاء الوصف القانوني الصحيح على القرار الإداري فقررت :

أما كون المستدعى ضده في قراره المشكو منه قد أشار بصورة خاطئة إلى تفويض سابق فلا يستلزم بطلان هذا القرار ما دام أن هناك تفويضا أخر يعطيه نفس الصلاحية لتطبيق النظام المذكور على الأشخاص الذين يمارسون نشاطا مضر بالسلامة العامة [2]

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على ركن الغاية

يرتبط عيب الغاية في القرار الإداري، واتي يسمى مصدر القرار التي تحققها، لهذا يكتسي أهمية كبيرة في الرقابة القضائية على الأركان الموضوعية بصفة عامة ولهذا فإن عيب الغاية من أدق العيوب، ومهمة القاضي فيه

شاقة وحساسة لأنه لا يقتصر على الرقابة الشكلية، بل يمتد بتلك إلى الرقابة إلى البواعث والدوافع التي

[1] فواز سلميان الهواوشة، مرجع سابق، ص 146

[2] فواز سليمان الهواوشة، مرجع سابق، ص 147

حملت رجل الإدارة على هذا التصرف[1].

المطلب الأول

مفهوم عيب الغاية

الغاية بصفة عامة هي المقصود النهائي للقرار الإداري والهدف منم إصداره، فهي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة لتحقيقها، ويمكن تعريفها بأنها الهدف النهائي الذي يسعى رجل الإدارة إلى الوصول إليه عقب إصداره لقراره.

وعرف عيب الانحراف باستعمال بأنه استخدام سلوك معينة بواسطة جهة ادارية من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي لأجله منحها القانون تلك السلطة.

ويقوم هذا العيب عن الاستخدام العمودي من الإدارة لسلطتها لتحقيق هدف مغاير لذلك الذي لأجله منحت تلك السلطة وعرف أيضا بأنه عيب يشير إلى المصلحة العامة أو يتعلق بالمصلحة العامة ولكنه أجنبي من الهدف الذي حدده المشرع لإصدار هذا القرار[2].

كما عرفه الفقه الأردني بأنه القرار الإداري يكون مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة، أي انحراف رجل الإدارة في استعمال صلاحياته التقديرية في تحقيق غاية غية الغاية المحددة له في القانون.

وعرفه أحمد هير يكون هناك انحراف بالسلطة عندما تستعمل هيئة سلطتها لغرض مغاير لذلك الذي منحت من أجله السلطة.

وفي هذا الصدد كان للقضاء الإداري العديد من الأحكام التي تعبر عن تعريف هذا العيب و ماهيته، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها :

" أنه من المبادئ التي انعقد عليها إجماع الفقه و القضاء الإداريين أن الإدارة عندما تتخد إجراء بمقتضى القانون يتعين عليها أن لا تتجاوز روح القانون و الهدف الذي تغياه المشرع من منحها الصلاحية لاتخاذ الإجراءات، و إلا كان إجراؤها مشوبا بالغلو، و خارجا عن نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية.

---

[1] سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 155.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2009، ص 17.

أما عن موقف الفقه المصري والفرنسي فيما يخص عيب الانحراف بالسلطة فقد تعددت المفاهيم فلقد عرفه الفقيه هوريو بأنه "ترتكب السلطة الإدارية عيب الانحراف بالسلطة حيث تتخذ قرار يدخل في اختصاصه مراعية فيه الشكل المقرر وغير معارضة فيه لحرفهي القانون مدفوعة بأغراض أخرى غير التي من أجلها منحت سلطتها لغرض آخر غير غرض حماية المصلحة العامة، ومصلحة المرفق الموضوعي تحت إشرافها"[1].

ومن جهة الفقه المصري فقد عرفه البعض أن يستعمل رجل الإدارة سلطتها التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به فهو عيب موضوعي يشارك في هذه الخصيمة عيب مخالفة القانون[2].

ومما سبق نستطيع القول بأنه يكون انحراف بالسلطة (عيب الغاية) لما يستعمل رجل الإدارة سلطته بهدف تحقيق هدف غير المصلحة العامة أو مخالفا لقاعدة تخصيص لأهداف، وأما عن طبيعة هذه الرقابة فقد اختلف الفقه الإداري حولها، فهناك بعض الفقهاء من يرى بأن الرقابة القضائية لعيب الانحراف بالسلطة (الغاية) هي رقابة الجانب الخلقي لأعمال الإدارة، في حين ينظر القاضي في هذا العيب عليه أن يستلهم روح القانون ليواجه روح العمل الإداري فهو لا يبحث عن المشروعية ولكن القيم الأدبية في السلوك الإداري الذي اتبعه الإدارة في حال مخالفتها للقانون أي إذا كانت غير مشروعة فحسب، بل يلغي تلك القرارات أيضا إذا كانت مخالفة لقواعد حسن السلوك الإداري.

المطلب الثاني

خصائص عيب الغاية

يعتبر عيب الغاية من أصعب العيوب إثباتا، وأشدها خفاءا لتعلقها نوايا مصدر القرار، ولا علاقة لها بالظروف الخارجية أو النصوص القانونية فالهدف الحقيقي الذي يسعى إليه الحاكم الإداري هنا لا يكون ظاهرا لذلك يكون عيب الغاية من أكثر العيوب خفاء وأصعبها كشفا.

[1] محمد صغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية،مرجع سابق، ص 89.

[2] عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 1996.

إن القرار الذي يصدره الحاكم الإداري مشوب بعيب الغاية يكون في ظاهره صحيحا و في باطنه باطلا، في حين أن قراره المعيب بعيب أخر يكون باطلا في باطنه و ظاهره، مما يجعل من عيب الغاية عيبا احتياطيا لا يبحث إلا عند انعدام العيوب الأخرى.

فالنوايا الحقيقية لمصدر القرار مرتبطة بعناصر شخصية أو ذاتية لـمصدر القرار، و يقوم بإخفاء هذه النية خلف مظاهر المشروعية الظاهرة الأخرى من اختصاص و إجراءات و مـحل و سبب، حتى لا يكون العيب الذي شاب الغاية واضحا و ظاهرا للعيان، مما يجعل رقابة القضاء الإداري على ركن الغاية في قرارات الحاكم الإداري مهمة صعبة بسبب طابعها الشخصي و النفسي على خلاف الأركان الأخرى ذات الطابع الموضوعي [1]

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى أن الرقابة على عيب الغاية تتجاوز رقابة المشروعية إلى ما يسمى رقابة الجانب الخلفي لأعمال الإجارة، وهو جانب نفسي يراقب فيه أخلاقية الإدارة ومدة التزامها بالمسك الوظيفي القويم، وتحصر خصائصها كالآتي :

الفرع الأول: عيب الغاية عيب عمدي:

إن العمدية أو تعمد هي الإدارة الواعية المدركة من جانب مصدر القرار لاستخدام التدابير لتحقيق هدف آخر غير الهدف الذي حدده المشرع، والخروج عن الهدف العام للقرارات الإدارية، وهي المصلحة العامة بمعناها الواسع، مما يجعل القرار معيبا بسبب الانحراف باستخدام السلطة مستوجبا للإلغاء، وهو وصف ثقيل يوصم به مصدر القرار يبني عن عدم صلاحية صدر القرار أو رجل الإدارة لإشغال هذا المنصب[2].

وهو متعلق بنية و قصد الحاكم الإداري و ليس النتائج المترتبة على القرار الضبطي الذي يتخذ بموجب القانون، فلا يكفي لتحقيقه أن يصدر قراره في هذا المجال متعارضا مع مع المصلحة أو الهدف الذي يحدده الشارع ن بل لابد أن تكون إرادة الحاكم الإداري قد اتجهت إلى تحقيق النتيجة المخالفة و هي تحقيق غاية غير الغاية التي أرادها المشرع.

فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر الانحراف بالسلطة بأنه :

إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، هما من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بـها، فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء

[1] نواف كنعان، مرجع سابق، ص 311

[2] فواز سليمان الهووشة، مرجع سابق، ص 153.

القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت بصلة لتلك المصلحة [1]

الفرع الثاني: عيب الغاية عيب احتياطي :

فعيب الغاية في جميع القرارات الإدارية يتصف بالاحتياطية لأن القاضي لا يبحث العيب إلا إذا كان القرار سليما في جميع أركانه الأخرى. فهو ركن لا ينظره القضاة إلا بعد التأكد من سلامة الأركان الأخرى، وذلك لأنه من غير السهل على الأفراد أن يثبتوا الإنحراف لأنه عيب ذو طبيعة شخصية يكمن في نوايا مصدره في حين أن المعروض على القاضي هي أوراق خاصة بالقرار الضبطي الصادر عن الحاكم الإداري

ومن هنا اعتبر سبب الغاية عيبا احتياطيا، لا يصار إلى بحثه أو التطرق إليه عند وجود أي سبب آخر يمكن الركون إليه في إلغاء القرار.

وكما يقول بعض الفقه إن عيب إساءة السلطة لابد أن يبقى حيث يكون العلاج الأخير و السهم الباقي لحماية الشرعية بالتخلص من القرار الإداري [2]

الفرع الثالث: عيب الغاية ملازم للسلطة التقديرية :

فالسلطة التقديرية هي المجال المنصب لظهور هذا العيب، حيث يترك المشرع للإدارة الحرية في التدخل من عدمه، وتحديد وقت التدخل، وتقديم الوقائع والاختيار بين الوسائل المشروعة.

وأن الحاكم الإداري و إن بالسلطة التقديرية إلا إن القانون قد حدد الهدف من قرارته و هو حماية النظام العام من الخطر الذي يتهدده، و بذلك يجب أن تحقق هذه القرارات الهدف المحدد لها، و أن تحقيقها لأي غاية أخرى غير النظام العام بما فيه الهدف العـــام للقرارات الإدارية و هو المصلحة العـامة عن غير طريق النظام العام، يجعل منها قرارات مشوبة بعيب الغاية أو ما يعرف بعيب الإفراط بالسلطة أو إساءة استعمالها [3] .

[1] نواف كنعان، مرجع سابق، ص 311

[2] فواز سليمان الهواوشة، مرجع سابق، ص 152.151

[3] نواف كنعان، مرجع سابق، ص 312

الفرع الرابع: عيب الغاية لا يتعلق بالنظام العام :

إن غالبية الفقه والقضاء الإداري يذهب إلى أن عيب أساء لاستعمال السلطة أو الانحراف بها غير متعلق بالنظام العام، فإذا طعن في قرار الحاكم الإداري أمام المحكمة العليا بها غير متعلق بالنظام العام، فإذا طعن في قرار الحاكم الإداري أمام المحكمة العليا فإنها لا تتعرض لعيب أساء استعمال السلطة دون أن يثيره الخصم ذلك على خلاف عيب عدم الاختصاص الذي يملك القاضي التعرض له من تلقاء نفسه دون أن يشيره الطاعن [1]

غير أن هناك جانبا من الفقه يرى إمكانية إثارة عيب إساءة استعمال السلطة من قبل القاضي من تلقاء نفسه، إذا كان هناك إمكانية لإعادة استيفاء أركانه الأخرى لشروط المشروعة وكانت هناك دلائل جدية تشير إلى عيب الانحراف وأن عدم إلغاء القرار الإداري إلى إضرار بالطاعن عند فشله في إثبات الانحراف بالسلطة.

الفرع الخامس: عيب الغاية لا يمكن تغطيته بنظرية الظروف الاستثنائية :

إن نظرية الظروف الإنشائية جزء لا يتجزأ عن النظام القانوني لأي دولة ديمقراطية وعندما يذكر المشرع الهدف من إصدار قراراته الحاكم الإداري، وهو حماية النظام العام، فإذا ما خرج قراره عن غايته فإنه يكون غير مشروع ومشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة حتى ولو كان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة، فإذا أمكن الإدارة التحلل من بعض قواعد المشروعية المتعلقة بأركان القرار الإداري وهي الشكل والمحل والاختصاص فإن ذلك غير ممكن في حالة انحراف الإدارة بسلطتها ولا تبرره الظروف[2].

المطلب الثالث

الوسائل التي يستخدمها القاضي لكشف عيب الغاية

إن إثبات عيب إساءة السلطة لا يخرج عن القاعدة العامة في إثبات أي وجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية، فيقع عبء الإثبات على من يدعي استهداف الإدارة هدفا بعيد عن المصلحة العامة أو استهداف هدف مغاير للهدف الخاص المحدد لها.

[1] سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 68

[2] فواز سليمان هواوشة، مرجع سابق، ص 155-156.

يستطيع القاضي الإداري استعمال ثلاثة وسائل في عملية إثبات عيب الانحراف بالسلطة في القرارات الإدارية بصفة عامة وتتمثل هذه الوسائل في:

- من نص القرار المطعون فيه.
- من أوراق ملف الدعوى.
- من الظروف المحيطة بالنزاع.

الفرع الأول: من نص القرار المطعون فيه :

يبحث القاضي من خلا نص القرار المطعون فيه حيث بمجرد قراءته القرار يتبين له وجود الانحراف يه مثال غلق مطعم أو فندق لتواجد موظف الإدارة به في مواعيد العمل الرسمية استنادا لسلطة الضبط ضمن الواضح أن القرار يستهدف وقاية النظام العام[1].

كما تترك الإدارة أحيانا أثرا في نص قرارها ولو بطريق السهو والخطأ، كما أن مراجعة السبب الواقع إلى اتخاذ القرار في حالة ذكره في صلب القرار يمكن أن يكتشف عن نية مصدر القرار نظرا لما بين السبب والغاية من علاقة وطيدة، وقد يحدث هذا عندما تتعلق الإدارة طائعة ومرغمة عن أسباب قرارها.

الفرع الثاني : من أوراق ملف الدعوى :

إذا لم يتوصل القاضي إلى دليل على عيب الغاية من نص القرار المطعون فيه بأنه يلجأ لملف الموضوع لما يشمل عي من أوراق ومستندات قد يكون الوعاء الحقيقي الذي يمكن فيه الانحراف بالسلطة، فهو بذلك قد يحوى دليلا دافعا يؤكد وجوده في القرار المطعون فيه، وقد وسع في تفسير الملف حيث أدخل تحت مدلوله المناقشات الشفهية والمراسلات التي سبقت أو لحقت القرار المطعون فيه، فهي كثيرا ما تكتشف عن نوايا الإدارة وأغراضها الحقيقية، وكذلك التوجيهات العامة أو الخاصة لمصدر القرار كالتي يرصدها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيهم الذين أصدروا القرار المطعون فيه[2].

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 292.

[2] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، القاهرة، 1996، ص 173

وما يمكن استخلاصه حول هذه الوسيلة هو أن القاضي الإداري يمكن أن يستنتج الانحراف بالسلطة من خلال التوضيحات والمذكرات التي تقدمها الإدارة، بل وحتى من امتناعها عن تقديم التفسيرات والتوضيحات المطلوبة منها من طرف القاضي الإداري، فتلك قرينة قضائية على صحة مزاعم المدعي وهدفها.

الفرع الثالث : من الظروف المحيطة بالنزاع :

عندما لا يتمكن المدعي من إثبات عيب الانحراف بالسلطة بالطريق المباشر من خلال فحص نص القرار المطعون فيه أو حتى ملف الموضوع أو مشتملاته فإنه لا يبقى أمامه إلا اللجوء إلى طريق آخر غير مباشر وذلك

من خلال إدخال الشكل في نفس القاضي بعدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه فيستخدم هذا الأسلوب المتمثل في القرائن القضائية المستمدة من ظروف النزاع بل ويلجأ أيضا إلى وقائع خارجية عن صدور النزاع ولاحقة عليه وهذا ما وصل إليه القضاء حديثا في الرقابة على مشروعية القرار الإداري بتأكد من خطره من عيب الانحراف[1].

والتربية هي استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت ويكون اللجوء إليها أمر حتمي عندما يخلو ملف الدعوى من أدلة الإثبات الكافية.

ومن أمثلة قرينة الخطأ في المسؤولية الإدارية، فقد نصت المادة 340 من قانون المدني على أنه في القانون الإداري باستطاعة القاضي أن يثبت بالتوافق في كل الأحوال دون التقيد بنص القانون المدني[2].

[1] لحسن بن الشيخ آت ملويا، مرجع سابق، ص 279.

[2] حيث تنص المادة 340 من القانون المدني على القرينة القضائية بقولها "يترك التقدير القاضي استنباط كل قرينة لم يقررها القانون ولا يجو الإثبات في هذه القارئ، إلا في الأحوال التي يجيز فيها القانون في الإثبات البين".

خاتمـــة

من خلال دراستنا للرقابة القضائية على القرارات الإدارية، و بعد تناولنا لمختلف محاوره، ركزنا على الرقابة القضائية الخاصة بالأركان الشكلية والموضوعية للقرار الاداري فالرقابة القضائية تمارسها المحاكم القضائية على اختلاف انوعها وعلى مختلف درجاتها وذلك عن طريق تحريك الدعاوى والطعون المختلفة ضد اعمال السلطات الادارية غير المشروعة، فالرقابة القضائية تعتبر من أكمل أنواع الرقابة حماية للمشروعية و رعاية لحقوق الافراد ضد تعسف الادارة.

كما تظهر الرقابة القضائية بالاختصاص والشكل والاجراءات، إذ أنها تتصل بكيفية ممارسة الحاكم الإداري لسلطة و ليس بجوهر السلطة ذاتها.

فالاختصاص هو صلاحية سلطة إدارية معينة من الناحية القانونية القيام بعمل إداري معين لمجال للسلطة التقديرية في ذلك أما الشكل فهو الصورة التي تفرغ فيها الادارة إرادتها.

بينما تتحقق الرقابة القضائية على الأركان الموضوعية، فقرارت الحاكم الاداري بالتأكد من مطابقة مضمون القرار للقانون على اعتبار أن المحل هو موضوع القرار وأن السبب و الغاية هما شرطا الموضوع.

وبما أن القرار الاداري هو الذي يحكم العلاقات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تباشر هذه الأخيرة العمل الإداري في مواجهتهم، ونظرا لما تتمتع به السلطة الإدارية من امتيازات واسعة قد ترتكب الأخطاء وتتعسف وتخرج عن القانون، الدافع الذي أدى الى تفعيل ضمانة من ضمانات مبدأ المشروعية على أعمال الإدارة عن طريق أليات الرقابة عليها وخاصة القضائية منها التي تعد أهم وأنجع رقابة تمارس على أعمال الجهات الإدارية، كدعوى الالغاء والتي تعد من أهم الدعاوى الإدارية على الاطلاق، بما تتيحه من حماية لمبدأ المشروعية وحقوق وحريات الأفراد، لأن الإلغاء يوجه ضد القرار الإداري وبالتالي المنازعة موضوعية لا ذاتية، والهدف من هذه الدعوى هو المحافظة على التوازن بين الفاعلية الإدارية وحقوقها و واجبارها على احترام مبدأ المشروعية.

وفي الأخير نخلص الى قول بأن الإدارة بجميع نشاطاتها وأجهزتها ووحداتها وتنظيماتها تبقى دائما تحت أعين الرقابة القضائية، وهذا من أجل المحافظة على شرعية النظام وتجسيدا لمبدأ الشرعية وإرساء دولة القانون.

وتوصلنا من خلال دراستنا لهذا الموضوع الى النتائج والتوصيات الاتية :

– لتأكد من مشروعية القرار الاداري يجب التأكد من سلامة أركانه من حيث الاختصاص و الشكل والاجراءات والمحل والسبب والغاية.

– إن هذه الرقابة هي ضمانة قضائية تأمن احترام الضمانات التي قررها المشرع للفرد في مواجهة الإدارة.

– كل القرار يخالف القواعد القانونية بصرف النظر عن طبيعتها مكتوبة كانت أو غير مكتوبة يقع باطل مستوجبا الالغاء.

ومن أهم التوصيات و المقترحات نذكر:

– تفعيل دور القاضي الإداري بتوسيع اختصاصه و تقرير الولاية العامة له، في جميع الطعون الموجهة ضد القرارات الصادرة عن الإدارة.

– ضرورة الصرامة في صياغة قوانين تعاقب الإدارة أو موظفيها في حالة امتناعها عن تنفيذ أحكام قضائية صادرة بالإلغاء.

– تفعيل الإجراءات العقابية و المتمثلة أساسا في محاسبة رجل الإدارة و ردعه.

– على الإدارة أن تولي اهتماما لتكوين الموظفين على أعلى مستوى و خاصة في تقلد الوظائف، بحيث لا تمنح سلطة إصدار القرار إلا لمن يجتاز هذا التكوين و يثبت مقدرته حتى تكون قراراته صائبة و مشروعة.

– تدعيم مبدأ المشروعة و تكوين دولة القانون عن طريق نشر الاجتهادات القضائية.

– تعيين و تنصيب مستشارين قانونيين على مستوى كل إدارة للمساهمة في احترام الإدارة لمبدأ المشروعية و صيانة حقوق الأفراد.

قائمة المصادر و المراجع

أولا الكتب

1. القرآن الكريم
2. أبو زيد فهمي مصطفى، القضاء الإداري، نشأة المعارف، الإسكندرية، 1979.
3. ـــــــــ ـــــــــ، قضاء الإلغاء، شروط القبول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2001.
4. أبو زيد فهمي مصطفى و الحلو ماجد راغب، الدعاوي الادارية، دعوى الالغاء، دعوى التسوية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2005.
5. آث ملويا لحسن بن الشيخ، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، دار هومه لنشر و الطباعة و التوزيع، الجزائر، 2002.
6. البنا محمود عاطف، الوسيط في القرار الإداري، دار الفكر العربي، 1990.
7. الحلو ماجد راغب، دعاوي القضاء الإداري ووسائل القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2010.
8. الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
9. ـــــ ـــــ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006
10.
11. الهواوشة فواز سليمان، الرقابة القضائية على قرارات الحكام الإداريين الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2017.
12. بسيوني عبد الله عبد الغني، القضاء الاداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.
13. ـــــ ـــــ، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، مصر، 1997
14. بعلي محمد صغير ، القرارات والعقود الإدارية، دار العلو للنشر والتوزيع، عنابة، 2017.
15. ـــــ ـــــ، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2005
16. ـــــ ـــــ، القرارات الادارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2005
17. بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، دراسة تشريعية و قضائية و فقهية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009.

18. جمال الدين سامي، القضاء الإداري و الرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الأولى، الاسكندرية، مصر، 2003.
19. خليل محسن، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، منشأة المعارف الطبعة الثانية، الإسكندرية، 1968.
20. خليفة عبد العزيز عبد المنعم، أوجه إلغاء القرار الاداري، دار الفكر العربي، 2008.
21. زهدي بنار سردار، عنصر الاختصاص في القرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة 1، لبنان، 2017.
22. عبد الله عبد الغني البسيوني، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، مصر، 1997.
23. ـــــــ ـــــ ـــــ، القضاء الاداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001
24. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، 1998
25. ـــــــ ـــــــ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009
26. عبد العال محمد حسنين، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، 1991.
27. كنعان نواف، القضاء الإداري الأردني، المكتبة الوطنية، الطبعة الثالثة، عمان، 1993.
28. محمد شريف دانا ولي، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة والمشروعة دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2017.
29. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري، منشورات جامعة بغداد، كلية الحقوق.
30. ميمونة سعاد، المرجع في المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار هومه للنشر و التوزيع، الجزائر، 2018.

ثانيا رسائل الدكتوراه و الماجستير:

01. العدوان رائد محمد يوسف، نفاذ القرارات الإدارية لحق الأفراد : (د راسة مقارنة بين الأردن ومصر)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، قسم القانون، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الإردن، 2013.

02. رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013.
03. سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق و الحريات الاساسية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011
04. عقلية بونة، الشكل و الاجراءات في القرار الاداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون المالية، كلية الحقوق، بن عكنون جامعة الجزائر، 2013.

ثالثا القوانين و المراسيم و القرارات :

01. القانون المدني المعدل و المتمم رقم 07/05 المؤرخ في 07 مايو 2007.
02. القانون 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.
03. المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 1982/09/11 المتعلق بكيفيات الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية.
04. دستور 1996 استفتاء 1996/11/28 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 1996/12/07 الجريدة الرسمية رقم 76 بتاريخ 1996/12/08.
05. قرارات الغرفة الإدارية بتاريخ 1991/03/10.
06. قرار مجلس الدولة بتاريخ 2000/01/31.

رابعا المجلات :

01. السنهوري عبد الرزاق، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة 1953.
02. المساعدة عبد المهدي عبد الله، بطلان القرارات الإدارية في القانون الإداري الاردني و المقارن، مجلة الرافدين للحقوق، العدد 7، 1999.
03. قرار مجلس دستوري الدولة اللبناني، المرقم 327. بتاريخ 2005/03/02، مجلة القضاء الإداري، العدد 21، المجلد 01، 2009.
04. مجلة القضاء الإداري اللبناني، العدد 21، المجلد 01، 2009.
05. مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002.
06. مجلة مجلس الدولة، العدد 05، 2004.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

أيات قرانية	/
كلمة الشكر	/
الإهداء	/
ملخص	/
مقدمة	أ
المبحث التمهيدي: القرار الإداري والرقابة القضائية	
المطلب الأول: تعريف القرار الإداري وأركانه	**08**
الفرع الأول: تعريف القرار الإداري	**08**
الفرع الثاني: أركان القرار الإداري	**10**
المطلب الثاني: مفهوم الرقابة القضائية وأشكالها	**14**
الفرع الاول: مفهوم الرقابة القضائية	**14**
الفرع الثـــــاني: أشكال الرقابة	**14**
المطلب الثالث: وسائل الرقابة القضائية	**18**
الفرع الأول: دعوى الإلغاء	**18**
الفرع الثاني: شروط قبول الرقابة القضائية في دعوى الإلغاء القرارات الإدارية	**19**
الفرع الثالث: مكانة دعوى الإلغاء	**20**
الفصل الأول الرقابة القضائية على الأركان الشكلية للقرار الإداري	
المبحث الأول: الرقابة على ركن الاختصاص	**23**
المطلب الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص وحالاته	**23**
الفرع الاول : مفهوم عيب عدم الاختصاص	**23**

الفرع الثاني: حالات عيب عدم الاختصاص	**25**
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص الجسيم	**28**
الفرع الاول: الرقابة القضائية على صدور القرار من فرد عادي أو من عضو إداري لا سلطة له بإصدار القرار الإداري	**28**
الفرع الثاني: الرقابة القضائية على اعتداء السلطة التقديرية على عنصر الاختصاص	**29**
المطلب الثالث: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص البسيط	**31**
الفرع الاول: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص الشخصي	**31**
الفرع الثاني: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص الموضوعي	**32**
الفرع الثالث: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص المكاني	**32**
الفرع الرابع: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص الزماني	**33**
المبحث الثاني: الرقابة على ركن الشكل والإجراءات	**34**
المطلب الأول: الإجراءات السابقة على إصدار القرار	**34**
الفرع الاول: صور الإجراءات	**35**
المطلب الثاني: المظهر الخارجي للقرار الإداري	**37**
الفرع الأول: القرار الإداري يمكن أن يكون شفويا	**38**
الفرع الثاني: القرار الإداري قد يكون صريحا أو ضمنيا	**38**
الفرع الثالث: تسبيب القرار الإداري	**39**
المطلب الثالث: الآثار المترتبة على مخالفة الشكل في القرار الإداري	**40**
الفرع الأول: الأشكال الثانوية	**40**
الفرع الثاني: الأشكال المقررة لمصلحة الإدارة	**41**

الفرع الثالث: تغطية عيب الشكل	**42**
الفصل الثاني: الرقابة القضائية على الأركان الموضوعية للقرار الإداري	
المبحث الأول: الرقابة القضائية على ركن المحل والسبب	**45**
المطلب الأول: الرقابة القضائية على ركن المحل	**46**
الفرع الأول: المخالفة المباشرة للقانون	**46**
الفرع الثاني: الخطأ في تفسير وتطبيق القاعدة القانونية	**47**
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على ركن السبب	**49**
الفرع الأول: القواعد العامة لعيب السبب	**50**
الفرع الثاني: الرقابة القضائية على ركن السبب	**51**
المطلب الثالث: إثبات وتغطية عيب السبب	**55**
الفرع الأول: عبء الإثبات	**55**
المبحث الثاني: الرقابة القضائية على ركن الغاية	**57**
المطلب الأول: مفهوم عيب الغاية	**58**
المطلب الثاني: خصائص عيب الغاية	**59**
الفرع الأول: عيب الغاية عيب عمدي	**60**
الفرع الثاني: عيب الغاية عيب احتياطي	**61**
الفرع الثالث: عيب الغاية ملازم للسلطة التقديرية	**61**
الفرع الرابع: عيب الغاية لا يتعلق بالنظام العام	**62**
الفرع الخامس: عيب الغاية لا يمكن تغطيته بنظرية الظروف الاستثنائية	**62**
المطلب الثالث: الوسائل التي يستخدمها القاضي لكشف عيب الغاية	**62**
الفرع الأول: من نص القرار المطعون فيه	**63**

الفرع الثاني: من أوراق ملف الدعوى	**63**
الفرع الثالث: من الظروف المحيطة بالنزاع	**64**
خاتمة	**66**
قائمة المراجع	**69**