المحور السادس: النظام القانوني لدعوى الالغاء

أولا: تعريف دعوى الإلغاء

لم تضع التشريعات الجزائرية على غرار التشريعات المقارنة تعريفا لدعوى الإلغاء، ومن ثم كان الفقه الإداري هو المعول عليه في ذلك. ومن بين التعريفات الفقهية لدعوى الإلغاء نذكر:

"هي الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون"

"هي الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ذوو الصفة والمصلحة أمام جهات القضاء المختص في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة"

"هي دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقا لإجراءات خاصة ومحددة قانونا"

"هي طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري"

بالرغم من اختلاف صياغة التعريفات السابقة إلا أنها أجمعت على أن دعوى الإلغاء هي "دعوى قضائية ترفع إلى جهات القضاء الإداري لإعدام قرار إداري صدر خلاف ما تقضي به مجموعة القواعد القانونية، وبهذا تكون سلطة القاضي في دعوى الإلغاء سلطة دقيقة ومحددة، فهي سلطة تؤدي إلى إعدام القرار الإداري المطعون فيه رغم ما يتمتع به من صيغة تنفيذية، أيا كانت الجهة التي صدر عنها، سواء كانت جهة مركزية، محلية أو مرفقية"

ثانيا: خصائص دعوى الإلغاء

1/ دعوى الإلغاء دعوى قضائية ذات إجراءات خاصة ومتميزة

هي دعوى قضائية بمعنى أنها ليست مجرد تظلم أو طعن إداري كما كان عليه الوضع في القانون الفرنسي القديم أيام مرحلة الإدارة القاضية، وإنما أصبحت اليوم في مختلف الأنظمة

القانونية دعوى قضائية بأتم معنى الكلمة، ترفع أمام الجهات القضائية المختصة التي تملك سلطة إعدام القرار الإداري المطعون فيه بالكيفية التي حددها القانون.

كما أنها ذات إجراءات خاصة ومتميزة حيث نظمها المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب إجراءات قضائية خاصة، وهو ما لم يفعله في باقي الدعاوى الإدارية، نظرا لما لدعوى الإلغاء من خطورة على استقرار أعمال السلطة التنفيذية. فتخضع بذلك دعوى الإلغاء إلى العديد من الشروط الخاصة إضافة إلى الشروط العامة الواجب توافرها في أي دعوى قضائية.

2/ دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية عينية

تتميز دعوى الإلغاء بطابعها العيني أو الموضوعي، إذ أنها تنصب كليا وأساسا على القرار الإداري المطعون فيه بعدم الشرعية من ذوي الصفة والمصلحة، بغض النظر عن السلطة أو الجهة المصدرة له،فالطاعن لا يختصم الإدارة التي صدر عنها القرار وإنما القرار ذاته.

3/ دعوى الإلغاء دعوى مشروعية

الهدف الأساسي والجوهري لدعوى الإلغاء هو حماية مبدأ المشروعية بصفة عامة، وحماية شرعية القرارات الإدارية بصفة خاصة، وتمثل بذلك الوسيلة والمكنة الأساسية للكشف عن مدى التزام الإدارة بمبدأ المشروعية.

وتبعا لذلك تتحقق نتيجتين هامتين: الأولى تقويم عمل الإدارة وإجبارها على احترام مبدأ المشروعية، والثانية حماية حقوق الأفراد وحرياتهم عن طريق إلغاء القرارات الإدارية المعيبة.

4/ دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية الوحيدة لإلغاء قرار إداري قضائيا

إذ لا يمكن إلغاء قرار إداري غير مشروع إلغاءا قضائيا وإزالة آثاره القانونية إلا بواسطة دعوى الإلغاء فقط، فلا يمكن للدعاوى القضائية الأخرى أن تكون البديل لها في القيام بوظيفة الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية غير المشروعة.

ثالثا: تمييز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى الإدارية

1- التمييز بين دعوى الإلغاء والتظلم الإداري

أ/ من حيث الجهة المرفوع أمامها الطعن: وهو الفرق الرئيس بين دعوى الإلغاء والتظلم الإداري، فدعوى الإلغاء دعوى قضائية ترفع أمام **الجهات القضائية** المختصة، عكس التظلم الإداري الذي ينطوي على طعن ضد القرار الإداري أمام **الجهة الإدارية** المختصة.

ب/ من حيث الآثار الناجمة عنها: في التظلم الإداري يمكن للجهة الإدارية المختصة تعديل أوا إلغاء قرارها لعدم مشروعيته أو لعدم الملاءمة، كذلك يسمح التظلم بحل المشكلة بين المخاطب بالقرار وبين الإدارة في وقت وجيز وبدون تحمل نفقات اللجوء إلى الطريق القضائي. أما دور قاضي الإلغاء فينحصر أساسا في إلغاء القرار الإداري إذا تأكد من عدم مشرةعيته دون اللجوء إلى تعديله.

2- التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى التفسير

أ/من حيث موضوع الدعوى: تنصب دعوى الإلغاء على القرار الإداري فقط، أما دعوى التفسير فهي الدعوى الإدارية التي يرفعها المدعي أمام جهة القضاء المختصة، ويطلب فيها تفسير تصرف قانوني إداري غامض أو مبهم بغرض تحديد المراكز القانونية وتوضيح الحقوق والالتزامات الفردية، وبالتالي فالتفسير لا يتعلق بقرار إداري فقط، بل قد يمتد لتفسير مادة في القانون أو مادة في صفقة عمومية أو عقد إداري.

ب/ من حيث سلطات القاضي: تنحصر سلطات القاضي في دعوى التفسير في رفع الإبهام الذي يكتنف محل الدعوى ولا تمتد سلطته إلى إلغاء القرار الإداري أو تعديله أو الطعن في شرعيته، أو إقرار التعويض عنه لصالح المدعي. بينما سلطة قاضي الإلغاء أوسع نطاقا وأكثر خطورة تصل إلى إعدام القرار الإداري محل الطعن.

ج/ من حيث تحريك الدعوى: تنحصر طريقة رفع دعوى الإلغاء في الإدعاء المباشر بموجب دعوى أصلية محلها المطالبة بإلغاء قرار إداري. أما دعوى التفسير فبالإضافة إلى إمكانية تحريكها عن طريق دعوى أصلية يمكن تحريكها أيضا بطريقة غير مباشرة أو ما يعرف بالدفع الفرعي أو نظام الإحالة، ويتمثل في دفع أطراف الدعوى بغموض وإبهام أحد الأعمال القانونية الإدارية أو حكم قضائي أثناء النظر في الدعوى القضائية الأصلية، فتتوقف هذه الأخيرة لحين الفصل في هذا العمل القانوني المتنازع فيه، ويتم إعادة السير في الدعوى الأصلية بعد ذلك على ضوء التفسير الحائز على قوة الشيء المقضي فيه.

3- التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى فحص المشروعية

أ/ من حيث الهدف من إقامة الدعوى: تهدف دعوى الإلغاء إلى إلغاء القرار الإداري إذا كان غير مشروع، أما الهدف الأساسي لدعوى فحص المشروعية هو معرفة موقف القضاء المختص من قرار معين من زاوية مشروعيته من عدمها.

ب/ من حيث سلطات القاضي: سلطة القاضي في دعوى فحص المشروعية تتوقف عند إعلان موقف القضاء من مشروعية القرار المطعون فيه دون إمكانية إلغاءه أو التعويض عنه، أو تفسيره، فدور القاضي بعد فحصه للقرار من حيث الأركان التي يقوم عليها يتمثل إما بالتصريح بمشروعيته إذا كانت أركانه مطابقة للقانون أو عدم مشروعيته في الحالة العكسية.

ج/من حيث تحريك الدعوى: تتحرك دعوى فحص وتقدير مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها أمام القضاء الإداري بالطريقتين نفسيهما المتعلقتين بدعوى التفسير والمتمثلتين في الدعوى الأصلية والإحالة القضائية. أما دعوى الإلغاء فلا تتحرك إلا بموجب دعوى أصلية.

4- التمييز بين دعوى الإلغاء و دعاوى القضاء الكامل

أ/ من حيث موضوع الدعوى: تعرف دعاوى القضاء الكامل بأنها "الدعوى التي يتقدم بها ذوو الشأن أمام جهة القضاء المختصة للمطالبة بجبر الضرر الذي نجم عن النشاط الإداري

والذي لحق بمراكزهم أو حقوقهم". وعليه تختلف عن دعوى الإلغاء في أن هذه الأخيرة تنصب على النشاط الإداري (القرار الإداري)، فمحلها حق عيني حيث يطالب المدعي بإلغاء قرار إداري غير مشروع، أما دعاوى القضاء الكامل فإنها توجه ضد السلطة الإدارية صاحبة النشاط، ومحلها حق شخصي يطالب به المدعي المتمثل في المطالبة بمبلغ مالي عن أضرار ألحقها به النشاط الإداري.

ب/ من حيث سلطات القاضي: تنحصر سلطة القاضي في دعوى الإلغاء في فحص شرعية القرار الإداري فإذا انتهى إلى أن القرار غير مشروع فإنه يحكم فقط بإلغائه، أما في دعاوى القضاء الكامل فإن القاضي يتمتع بسلطات واسعة ومتعددة، فبغرض الكشف عن الاعتداء الواقع نتيجة النشاط الإداري ثم تقدير الإصلاح الواجب الحكم به لجبر الضرر الحاصل، يتمتع القاضي بسلطة تحديد المركز القانوني للمدعي وتحديد قيمة التعويض المستحق مما أدى إلى تسمية هذا القضاء بالقضاء الكامل.

ج/ من حيث الجهة القضائية المختصة: ترفع دعوى الإلغاء الموجهة ضد قرار مركزي طبقا للمادة 901 من ق إ م إ أمام مجلس الدولة قبل تعديل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و أمام المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة بعد تعديله، بينما تعرض دعاوى القضاء الكامل ولو تعلقت بجهة مركزية أمام المحكمة الإدارية، وذلك حسب ما ورد بالمادة 801: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في: ... – دعاوى القضاء الكامل..."

رابعا: شروط قبول دعوى الإلغاء

تتعدد شروط دعوى الإلغاء فمنها ما يتعلق بالقرار الإداري محل الطعن، وأخرى بأطراف الدعوى، كما حدد المشرع أيضا مواعيد ترفع خلالها.

– شرط وجود القرار الإداري محل دعوى الإلغاء

تنصب رقابة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء على القرارات الإدارية فقط دون باقي الأعمال التي لا تعتبر من قبيلها، ويعرف القرار الإداري بأنه: "عمل قانوني من جانب واحد يصدر

بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم". ويشترط في القرار الإداري تحقق العناصر التالية:

-أن يعبر القرار الإداري عن إرادة الإدارة.

-أن يصدر عن السلطة الإدارية في الدولة سواء كانت مركزية أو محلية أو مرفقية.

-أن ينتج آثارا قانونية، وذلك بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم.

وقد استقر القضاء الإداري في الجزائر على استبعاد النظر في الطعون بالإلغاء الموجهة ضد بعض القرارات تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات نذكر منها على سبيل المثال:

1-قرارات أعمال السيادة: وهي القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية والتي يغلب عليها وصف العمل الحكومي أكثر من كونها عمل إداري لأنها ترتبط بباعث سياسي، وهو ما تجسد في قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا الصادر بتاريخ 1984/01/07 ونص في إحدى حيثياته على ما يلي: "وحيث أن إصدار وتداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة، حيث أن القرار المستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي طرق الطعن".

2-القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا): قضى مجلس الدولة في قراره بتاريخ 12-11-2001 بأن القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري تندرج ضمن الأعمال الدستورية وهي غير خاضعة لرقابة مجلس الدولة.

- الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى:

تستوي دعوى الإلغاء مع غيرها من الدعاوى الإدارية من حيث ضرورة توافر بعض الشروط العامة المتعلقة بأطراف الدعوى، والتي تبطل إجراءات الدعوى عند تخلفها، وقد حدد المشرع الشروط العامة لقبول الدعوى في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقوله: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون"،

كما قد نص على شرط الأهلية في المادة 64 والمادة 65 منه، وجعلها شرطا لصحة الإجراءات وتخلفها يؤدي إلى بطلان تلك الإجراءات.

1- شرط الصفة: يقصد بالصفة في إقامة الدعوى أن يكون رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق المعتدى عليه بالنسبة للمدعي، أما المدعى عليه فيجب أن يكون هو الشخص الذي يوجد الحق في مواجهته، وتثبت الصفة بمجرد إثبات الحق وحصول الاعتداء عليه، فيكون لصاحب الحق المعتدى عليه صفة في مقاضاة المعتدي.

2- شرط المصلحة: تعرف المصلحة بأنها الفائدة العملية المشروعة التي يحصل عليها المدعي من التجاءه إلى القضاء، ويكفي لتوافر شرط المصلحة ارافع دعوى الإلغاء أن يمس القرار الإداري غير المشروع بمركز قانوني خاص لشخص، سواء كان هذا المركز القانوني الخاص للشخص حق شخصي مكتسب، أو مجرد حالة قانونية خاصة أو وضعية قانونية خاصة، وهذا خلافا لما يشترط في دعاوى القضاء الكامل الذي يوجب مساس القرار الإداري غير المشروع بحق شخصي مكتسب حتى يتحقق شرط المصلحة. وتتميز المصلحة بأنها قانونية، قائمة وحالة، مباشرة وشخصية.

3- شرط الأهلية

الأهلية هي الخاصية المعترف بها للشخص سواء كان طبيعيا أو معنويا والتي تخوله سلطة التصرف أمام القضاء للدفاع عن حقوقه ومصالحه، وهي ليست شرطا لقبول الدعوى وإنما شرطا لصحة الإجراءات. فبالنسبة لأهلية الشخص الطبيعي فقد حددتها المادة 40 من القانون المدني وهي بلوغ سن 19 سنة، وأن يكون متمتعا بكامل قواه العقلية"، أما الشخص المعنوي فقد منحته المادة 50 حق التقاضي كما نصت على ضرورة تعيين نائب يعبر عن إرادته، وفي ذلك نصت المادة 828 من ق إ م إ حسب التعديل الأخير بموجب القانون رقم 22-13 على ما يلي: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية و الجهوية، طرفا في الدعوى

بصفة مدع او مدعى عليها ، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس البلدي على التوالي والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسات ذات الصبغة الإدارية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية و الجهوية".

- شرط الميعاد في دعوى الإلغاء

أولا: الأحكام العامة لشرط الميعاد

استنادا لنصوص المواد من 829 إلى 832 من ق إ م إ، يجب على الطاعن أن يرفع الدعوى في أجل أربعة (04) أشهر من تاريخ تبليغه بالقرار الفردي، أو من تاريخ نشر القرار التنظيمي أو الجماعي، أما إذا اختار التظلم أمام الجهة القضائية مصدرة القرار، فيكون له أجل شهرين من تاريخ تبليغه بالرفض الصريح أو بعد مرور شهرين من سكوت الإدارة عن تظلمه، وهذا سواء بالنسبة للدعاوى التي تختص بها المحكمة الإدارية للاستئناف حسب المادة 900 مكرر 7 أو تلك التي تكون من اختصاص المحاكم الإدارية حسب التعديل الأخير لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية بموجب القانون رقم 22-13 ، أو الدعاوى التي يختص بها مجلس الدولة قبل التعديل حسب المادة 901 من القانون رقم 08-09 المتضمن لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية قبل التعديل.

ثانيا: الأحكام الخاصة لشرط الميعاد

جاءت بعض النصوص الخاصة تنظم وتحدد مواعيد يجب احترامها عند رفع دعوى الإلغاء ضد قرارات بعض الهيئات، ومن أمثلة ذلك ما ورد بالمادة 107 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والصرف، حيث نصت على أن الطعون ضد قرارات اللجنة المصرفية عندما تمارس السلطة العقابية يجب أن تقدم خلال أجل (60) يوم من تاريخ التبليغ. كما أن قرارات مجلس سلطة ضبط البريد والاتصالات تكون قابلة للطعن أمام مجلس الدولة في أجل شهر (01) واحد من تاريخ التبليغ، وفي مجال نزع الملكية للمنفعة العامة فدعوى إلغاء قرار التصريح للمنفعة العامة تكون خلال شهر (01) من تبليغ القرار أو نشره.

وشرط الميعاد من النظام العام حيث يمكن للخصوم والقاضي إثارته في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، وقد حددت المادة 832 من ق إ م إ حالات انقطاع الآجال والتي تمدد خلالها المواعيد على سبيل الحصر فيمايلي:

- ❖ الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة
- ❖ طلب المساعدة القضائية
- ❖ وفاة المدعي أو تغيير أهليته
- ❖ القوة القاهرة

لكن بعد صدور التعديل الاخير بموجب القانون رقم 22-13 السالف الذكر نصت المادة 832 منه على حالات وقف الميعاد ، و حالات انقطاع الميعاد:

-تنقطع آجال الطعن في حالتين:

-الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة

-وفاة المدعي أو تغيير أهليته

-أما حالات توقف الآجال تتمثل فيمايلي:

-طلب المساعدة القضائية

-القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ.

- شرط التظلم الإداري المسبق

نصت المادة 830 من ق إ م إ على أنه: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الآجال المنصوص عليه..."، وبذلك لم يعد شرط التظلم الإداري وجوبيا في أي من الدعاوى التي تنظر فيها المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة.

ويشترط في التظلم مايلي:

-أن يقدم التظلم الإداري مكتوبا

-وجوب توجيه التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة وهي الجهة مصدرة القرار

-وجوب رفع التظلم في الميعاد المحدد: حيث يشترط أن يرفع التظلم الإداري خلال المدة المنصوص عليها في القوانين الخاصة، فإن لم توجد يرفع وفق قواعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، وميعاد التظلم المنصوص عليه بالمادة 829 هو أربعة (04) أشهر من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه إذا كان فرديا أو نشره إذا كان جماعيا أو تنظيميا، وسكوت الإدارة عن الرد خلال شهرين يعتبر بمثابة قرار رفض، ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم، ويستفيد المتظلم من أجل شهرين لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (اللذين سكتت فيهما الإدارة عن الرد)، أما في حالة رد الإدارة في الآجال الممنوحة فيبدأ سريان أجل شهرين من تاريخ تبليغ الرفض.

و تطبق نفس هذه الأحكام أمام المحاكم الإدارية للاستئناف طبقا لنص المادة 900 مكرر 7 من التعديل الجديد لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

- شروط خاصة بعريضة افتتاح الدعوى

أولا: بيانات المدعي والمدعى عليه

يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى البيانات اللازمة التي ترفع الجهالة على صفة المدعى عليه والمدعي، لذلك يجب أن تشتمل العريضة الافتتاحية على البيانات التالية عملا بأحكام المادة 15 من ق إ م إ: - الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى. - اسم ولقب المدعي وموطنه. - الإشارة إلى طبيعة وتسمية الشخص المعنوي ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني. - عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى. - الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى.

ثانيا: عدم وجوبية التمثيل بمحامي أمام المحاكم الإدارية

نصت المادة 815 من ق إ م إ على أن رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية يكون بعريضة موقعة من محام، مع مراعاة أحكام المادة 827 من نفس القانون التي أعفت كل من الدولة والأشخاص المعنوية المحددة في المادة 800 من نفس القانون من وجوبية تمثيلها بمحام، فيكفي أن تكون العرائض ومذكرات التدخل أو الدفاع المقدمة موقعة باسم الدولة أو باسم الأشخاص المذكورة من طرف الممثل القانوني لها، وتطبق نفس القواعد أمام مجلس الدولة وذلك طبقا للمادة 904 و 905 من نفس القانون.

لكن بعد التعديل الأخير التمثيل بمحامي ليس وجوبي أمام المحاكم الإدارية بعدما تم إلغاء أحكام المادة 815 من التعديل الأخير بنصها على مايلي " ترفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية بعريضة ورقية أو بالطريق الالكتروني " ، كما تم إلغاء أحكام المادة 826 من قانون الإجراءات المدنية و الادارية التي تنص" تمثيل الخصوم بمحامي وجوبي أمام المحاكم الإدارية، تحت طائلة عدم قبول العريضة".

ثالثا: إرفاق العريضة بالقرار المطعون فيه:

نصت المادة 819 من ق إ م إ على وجوب إرفاق القرار الإداري المطعون فيه مع العريضة الرامي إلى إلغائه وذلك تحت طائلة عدم القبول ما لم يوجد مبرر، وللقاضي المقرر إذا تبين أن هذا المانع راجع إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه أن يأمرها بتقديمه في أول جلسة.

خامسا: أوجه الإلغاء وآثار الحكم به

1- أوجه الإلغاء

المقصود بأوجه الإلغاء هو مختلف العيوب التي قد تصيب القرار الإداري في أي ركن من أركانه فتجعله غير مشروع وتؤدي إلى الحكم بإلغائه.

أ- عيب عدم الاختصاص

تمثل فكرة الاختصاص حجر الزاوية في التي يقوم عليها القانون العام الحديث، حيث يحدد القانون اختصاص كل جهة إدارية، بحيث يكون لكل موظف يتمتع بهذه السلطة ولاية إصدارها في حدود اختصاصه، ومن ثم يكون القرار الإداري مشوبا بعيب عدم الاختصاص إذا صدر ممن لا ولاية له بإصداره. وينقسم إلى:

أ-1/ عيب عدم الاختصاص الجسيم

يطلق على هذا العيب مصطلح اغتصاب السلطة، وذلك بسبب جسامته، ويعتبر من قبيل اغتصاب السلطة صدور القرارات الإدارية من غير الموظف –شخص عادي ليست له أي صفة عامة– أو في حالة اتخاذ قرار من هيئة لا وجود لها، وكذلك مباشرة إحدى الهيئات الإدارية اختصاصا لا يدخل إطلاقا في الوظيفة الإدارية، وإنما يدخل في اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية. هذا الشكل من عدم الاختصاص هو الأكثر جسامة، ويؤدي بالقاضي إلى إعدام القرار، حيث يصبح القرار موضع الخصومة في حكم الفعل المادي ليس له أي آثار قانونية.

إلا أن هذه النتيجة تم تخفيفها بواسطة نظرية الموظف الفعلي، والموظف الفعلي هو عون إداري غير مختص وهو في أغلب الأحيان الفرد الذي عين تعيينا معيبا أو الذي لم يصدر بتعيينه قرار إطلاقا، ومع ذلك تعتبر الأعمال الصادرة منه سليمة وذلك لضمان الحقوق المكتسبة عن حسن نية.

أ-2/ عيب عدم الاختصاص البسيط

وهي الصورة الأكثر شيوعا لعيب عدم الاختصاص، وهو يحدث داخل السلطة التنفيذية نفسها وبين إداراتها وموظفيها، ويقصد به مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية من حيث الموضوع أو الزمان أو المكان.

-**عدم الاختصاص الموضوعي:** ومفاده إصدار قرار إداري من طرف سلطة إدارية يدخل ضمن اختصاص سلطة إدارية أخرى، ويأخذ الصور التالية:

-**اعتداء هيئة إدارية عليا على صلاحيات هيئة إدارية دنيا:** مثال ذلك أن الوالي له حق التصديق على القرارات التي تتخذها البلدية، لكن ليس بإمكانه تعديلها. كم لا يمكن للهيئات المركزية الاعتداء على الهيئات اللامركزية.

-**اعتداء سلطة إدارية على صلاحيات سلطة إدارية موازية لها:** وتتمثل في اعتداء سلطة إدارية على اختصاص مخول لسلطة إدارية أخرى لا تربطها بها علاقة إشراف أو تبعية 0، والغالب أن تكون السلطتين متساويتين كإصدار وزير الداخلية قرارا من اختصاص وزير النقل.

-**اعتداء سلطة إدارية دنيا على اختصاص سلطة إدارية عليا:** مثل ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لصلاحيات الوالي، أو مباشرة الوالي لاختصاص وزير الداخلية.

ونستثني مما سبق صدور القرار عن موظف غير مختص بموجب تفويض أو إنابة أو حلول يقره القانون.

- **عدم الاختصاص المكاني:** ويتحقق هذا العيب عندما يقوم الموظف أو السلطة الإدارية بإصدار قرار إداري يتعدى بآثاره نطاق المنطقة أو الدائرة الإقليمية التي حددها له القانون.

- **عدم الاختصاص الزمني:** قد يقيد القانون الإدارة بإصدار قرارها ضمن مجال زمني محدد، كما أنه لا يجوز أن يصدر الموظف قراره وهو لم يكتسب الصفة الإدارية التي تخوله سلطة الإصدار، وذلك بعد فقدانه للصفة بتقاعده أو إنهاء مهامه، فينحصر المجال الزمني من تاريخ توليه للمهام إلى غاية تاريخ انتهائها.

ب- عيب مخالفة الشكل والإجراءات

يعرف بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية والشكلية المقررة في القانون لإصدار القرارات الإدارية، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد بصورة كلية أم مخالفتها جزئيا. وقد استقر القضاء والفقه

الإداري على التمييز بين ما إذا كانت المخالفة في الشكل والإجراءات تمس بالشروط الجوهرية المتطلبة في القرار، وبين ما إذا كانت المخالفة متعلقة بشروط غير جوهرية لا يترتب على إغفالها إهدار سلامة القرار، ويترتب البطلان في الصورة الأولى دون الصورة الثانية.

ب-1 الأشكال التي تؤثر في مشروعية القرار الإداري: (الشكليات الجوهرية)

تكون الشكليات جوهرية إذا كانت مقررة لحماية مصالح الأفراد كالنشر والتبليغ والتسبيب والكتابة.

– شكل القرار ذاته: قد يشترط القانون أن يكون القرار مكتوبا وفي هذه الحالة يتوجب على الإدارة إتباع الشكل الذي تطلبه المشرع وإلا عد قرارها مخالفا لشكل جوهري مما يؤدي إلى إبطاله.

– تسبيب القرار الإداري: إذا اشترط القانون تسبيب بعض القرارات فإن هذا التسبيب يعد أحد عناصر الجانب الشكلي للقرار يترتب عن إغفاله بطلان القرار ولو كان له سبب صحيح.

–الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار: يشترط القانون في بعض الأحيان على الإدارة سلوك إجراءات قبل إصدار قرارها، ويترتب على إغفال إتباع هذه الإجراءات بطلان قرارها، ومثال ذلك عدم اللجوء إلى الاستشارة التي نص عليها القانون، عدم احترام القواعد المنظمة للوجاهية وحقوق الدفاع في مجال تأديب الموظفين... .

ب-2 الأشكال التي لا تؤثر في مشروعية القرار الإداري (الشكليات الثانوية)

الشكليات الثانوية هي تلك التي لا تؤثر في مضمون القرار الإداري، وتتضمن: – الشكليات غير الجوهرية في شكل وتكوين مضمون القرار الإداري. – الشكليات المقررة لحماية الروتين الإداري الداخلي ومصالح الإدارة ولا علاقة لها بالمصلحة الفردية. – الشكليات التي يمكن للإدارة تداركها وإصلاحها بسهولة وسرعة. – الشكليات التي لا يمكن اتخاذها في ظل حالات القوة القاهرة والظروف الاستثنائية وحالات الاستعجال.

ج- عيب مخالفة القانون

وهو العيب الذي يشوب محل القرارات الإدارية، ويثبت عندما تصدر القرارات الإدارية مخالفة في محلها أي في أثارها القانونية الحالة والمباشرة لأحكام القانون. ويأخذ صورا عدة تتمثل فيما يلي:

ج-1-المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية: وتثبت إذا قامت الإدارة بعمل يحرمه القانون، كما لو أصدرت قرارا بتعيين موظف من دون الالتزام بشروط التعيين أو إحالة موظف على التقاعد قبل بلوغه السن القانونية، أو أحجمت عن عمل يوجبه القانون، مثل امتناعها عن منح أحد الأفراد ترخيصا استوفى شروط منحه.

ج-2- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية: تتحقق هذه الحالة عندما تخطأ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية، فتعطي القاعدة معنى غير المعنى الذي قصده المشرع، ومثال ذلك أن تعمد الإدارة إلى مد نطاق القاعدة القانونية ليشمل حالات لا تدخل في نطاقها أصلا، أو تضيف حكما جديدا لم تنص عليه القاعدة القانونية.

ج-3- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية: ويتمثل في حالة مباشرة الإدارة للسلطة التي منحها القانون إياها بالنسبة لغير الحالات التي نص عليها القانون، أو دون أن تتوافر الشروط التي حددها القانون لمباشرتها. ويتخذ صورتين: الأولى تتمثل في حالة صدور القرار دون الاستناد إلى وقائع مادية تؤيده، كأن يصدر الرئيس الإداري جزاءا تأديبيا بمعاقبة أحد الموظفين دون أن يرتكب خطأ يجيز ذلك الجزاء، أما الحالة الثانية فتتمثل في عدم تبرير الوقائع للقرار الإداري، وهنا توجد وقائع معينة إلا أنها لا تكفي أو لم تستوف الشروط القانونية اللازمة لاتخاذ هذا القرار.

د- عيب انعدام السبب في القرارات الإدارية

إن المقصود بسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي أدت إلى إصداره، وتخلف هذا الركن أو انعدامه يجعل القرار غير قائم على سبب يبرره ومن ثم مستحقا للإلغاء،

فعيب السبب يعني عدم مشروعية الأسباب التي بني عليها القرار الإداري، إما لعدم وجود الحالة القانونية أو الواقعية الباعثة على اتخاذ القرار، أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار. واستقر القضاء على ضرورة توفر بعض الشروط في ركن السبب ليكون القرار الإداري مشروعا، تتمثل في:

- أن يكون سبب القرار قائما وموجودا حتى تاريخ اتخاذ القرار.
- أن يكون السبب مشروعا.
- أن يكون هناك ارتباط وتلازم بين السبب وبين الأثر القانوني الذي يهدف إليه القرار.

وقد تطورت رقابة القضاء على ركن السبب في القرار الإداري حتى في حالة السلطة التقديرية، فامتدت إلى الرقابة من الوجود المادي للوقائع إلى رقابة التكييف القانوني لها إلى أن وصلت إلى مجال الملائمة والتناسب.

د-1- الرقابة على وجود الوقائع: وهي أولى درجات الرقابة على ركن السبب في القرار الإداري، فإذا تبين أن القرار لا يقوم على سبب يبرره أو تبين أن سببه غير صحيح أو وهمي فإنه يكون جديرا بالإلغاء لانعدام السبب الذي استند إليه.

د-2- الرقابة على تكييف الوقائع: هنا تمتد الرقابة لتشمل التكييف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها، فإذا تبين أن الإدارة أخطأت في تكييفها القانوني لهذه الوقائع فإنه يحكم بإلغاء القرار الإداري لوجود عيب في سببه، بمعنى أنه إذا تحقق القاضي من وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها يتنقل للبحث فيما إذا كانت تلك الوقائع تؤدي منطقيا إلى القرار المتخذ.

د-3- الرقابة على ملائمة القرار للوقائع: الأصل أن لا تمتد رقابة القضاء الإداري لتشمل البحث في مدى تناسب الوقائع مع القرار الصادر بناءا عليها لأن تقدير أهمية الوقائع وخطورتها مسألة تدخل ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة، إلا أن أحكام القرار الإداري أخذت تراقب الملائمة بين السبب والقرار المبني عليه لاسيما إذا كانت الملائمة شرطا من

شروط المشروعية، واتضح ذلك جليا في صدد القرارات المتعلقة بالحريات العامة وامتدت هذه الرقابة إلى القرارات التأديبية كذلك، وبذلك يكون القضاء قد توسع في بسط رقابته على العناصر الواقعية لركن السبب حتى بلغت أقصى درجاتها لتشمل الملائمة.

هـ- عيب الانحراف في استعمال السلطة

يكون القرار الإداري معيبا بعيب إساءة استعمال السلطة إذا استعمل رجل الإدارة صلاحياته لتحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون، واعتبارا من ذلك فإن هذا العيب يتصل بالغاية التي يسعى مصدر القرار الإداري إلى تحقيقها عند استعماله لسلطته التقديرية، وبهذا يختلف عن سائر العيوب الأخرى التي تصيب القرار الإداري لأنه لا يرتبط بأمر مادي أو موضوعي قابل للتحقق منه بسهولة مثل عدم الإختصاص أو مخالفة الشكل والإجراءات أو مخالفة القانون، وإنما يرتبط بنية مصدر القرار وبواعثه الكامنة والتي يصعب التحقق منها. ويتخذ صورتين:

هـ-1- البعد عن المصلحة العامة: القانون لم يمنح الإدارة السلطات والامتيازات إلا باعتبارها وسائل تساعدها على تحقيق الغاية الأساسية التي تسعى إليها وهي تحقيق المصلحة العامة، وإذا ما حادت الإدارة عن هذا الهدف لتحقيق مصالح شخصية لا تمت للمصلحة العامة بصلة كمحاباة الغير أو تحقيق غرض سياسي أو استخدام السلطة بقصد الانتقام فإن قراراتها تكون معيبة بعيب الانحراف بالسلطة.

هـ-2- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف: قد يحدد المشرع للإدارة هدفا خاصا يجب أن تسعى قراراتها لتحقيقه وإذا ما خالفت هذا الهدف فإن قرارها يكون معيبا بإساءة استعمال السلطة ولو تذرعت الإدارة بأنها قد قصدت تحقيق المنفعة العامة، وهذا ما يعرف بمبدّأ تخصيص الأهداف، ومثال ذلك قرارات الضبط الإداري التي حدد لها القانون أهدافا ثلاثة لا يجوز للإدارة مخالفتها، وهي المحافظة على الأمن العام والسكينة العمة والصحة العامة، فإذا

خالفت الإدارة هذه الأهداف في قرار اضبط الإداري فإن قرارها يكون معيبا بعيب الانحراف بالسلطة وجديرا بالإلغاء.

هـ-3-إساءة تطبيق الإجراءات: تتحقق هذه الحالة من الانحراف عندما تستبدل الإدارة الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار معين بإجراءات أخرى لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه، وتلجأ الإدارة لهذا الأسلوب إما لأنها تعتقد أن الإجراء الذي اتبعته لا يمض لتحقيق أهدافها أو أنها سعت للتهرب من الإجراءات المطولة أو الشكليات المعقدة. وأيا كانت التبريرات فإن الإدارة تكون قد خالفت الإجراءات التي حددها القانون ويكون تصرفها هذا مشوبا بعيب إساءة السلطة في صورة الانحراف بالإجراءات.

2- آثار الحكم بالإلغاء

تنحصر سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في بحث مشروعية القرار الإداري لتنتهي بالنتيجة إما إلى إلغاء القرار المشوب بأحد العيوب السالف ذكرها، أو إلى تأكيد مشروعية القرار والحكم برفض الدعوى، فلا يستطيع القاضي أن يذهب أبعد من ذلك، فليس له أن يصدر أوامر صريحة إلى الإدارة بأداء عمل معين أو الامتناع عن أداءه أو أن يحل محل الإدارة في إصدار قرارات إدارية مشروعة محل القرارات المعيبة.

كما أن رفع دعوى إلغاء قرار إداري لا أثر له على نفاذ هذا القرار، فهو تصرف قانوني واجب النفاذ لتمتعه بقرينة السلامة، والقول بغير ذلك يؤدي إلى شل نشاط الإدارة. غير أنه يجوز استثناءا وقف تنفيذ القرار بأمر من القضاء متى توافرت شروط معينة وذلك من خلال دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء.

ويترتب على الحكم بإلغاء القرار الإداري آثار معينة منها ما يتعلق بحجية الحكم بالإلغاء، ومنها ما يتعلق بتنفيذ حكم الإلغاء.

أ- حجية الحكم بالإلغاء

يتمتع الحكم بالإلغاء بحجية مطلقة أي يسري على الكافة، سواء كانوا أطرافا في الدعوى أم لم يكونوا، فيمتنع على من لم يكن طرفا في الدعوى مخاصمة القرار الإداري الذي قضى بإلغائه، كما يستفيد من آثار الإلغاء من كان طرفا في دعوى الإلغاء ومن لم يكن طرفا فيها بحكم إطلاق حجية حكم الإلغاء. وتقتصر الحجية المطلقة على الأحكام الصادرة بالإلغاء دون غيرها، كما في حالة القرار الصادر برفض دعوى الإلغاء، حيث يستطيع الطاعن أن يجدد دعواه ضد القرار الذي رفضت الدعوى بشأنه إذا تغيرت الظروف والأسباب، ويجوز لغير الطاعن أيضا أن يطعن في القرار ذاته لأن القرار قد يكون صائبا في حق الطاعن وخاطئا في حق غيره.

ب- تنفيذ حكم الإلغاء

إذا ما صدر الحكم بإلغاء القرار الإداري فإنه يتوجب على الإدارة الالتزام بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل كم لو لم يصدر القرار الملغى، بحيث يترتب على الإدارة التزامان أو واجبان أساسيان:

ب-1- الواجب الإيجابي: حيث تلتزم الإدارة بإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى، وذلك بإزالة كافة الآثار القانونية والمادية التي ترتبت في ظله بأثر رجعي، كما يلزمها بهدم كافة القرارات والأعمال القانونية التي استندت في صدورها إلى القرار الملغى.

ب-2- الواجب السلبي: حيث تلتزم الإدارة بعدم انتهاكها حجية الشيء المقضي به، فعليها أن تمتنع عن تنفيذ القرار الملغى وتمتنع أيضا عن الاستمرار في تنفيذه إن بدأت به، كما يفرض هذا الواجب على الإدارة أن لا تعيد إصدار القرار الملغى من خلال إصدارها قرارا جديدا تمنح فيه الحياة للقرار الملغى بصورة مباشرة.