الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

جامعـــــــــة طاهري محمد ـــ بشار

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم القانون العام

محاضـــــرات

في المنازعات الإدارية

من إعداد الأستـــــــــاذ:
رمضاوي سليمان
محاضر قسم أ

السنة الجامعية: 2022-2023

بسم الله الرحمن الرحيم

"إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها و إذا حكمتم بين الناس أن تحكموا

بالعدل إن الله نعمّا يعظكم به إن الله كان سميعاً بصيراً"

النساء "58"

تعتبر المنازعات الإدارية أحد الأسس التي بني عليه القانون الإداري، إذ لولا ظهور فكرة المنازعة والدعاوى الإدارية وإباحتها للأفراد ما استطاع القضاء الإداري أن يحتجز للقانون الإداري مركزاً بين القوانين له قوة الإلزام، إذ أصبح يفرض على السلطة الإدارية أن تخضع أعمالها لأحكام القانون و ومبدأ المشروعية قبل إصدارها، وفي حالتما إذا ارتكبت خطأ بمخالفة قراراتها قواعد المشروعية، فلا مناص حينئذ من إمكانية قيام المنازعة ،تطبيقاً لسياسة قضائية خاصة كموازن للامتيازات التي تتمتع بها السلطة العامة لئلا تتعسف في استعمالها .

ومن أجل ذلك كفلت التشريعات الحضارية في الدولة الحديثة للأفراد حق التقاضي ومخاصمة قرارات الإدارة في حالة التجاوز و الاعتداء على حقوقهم وحرياتهم، بما يمكّنهم من حمل منازعاتهم بطريق الدعوى لدى القضاء الإداري ليقول حكم القانون وهو قول فصل لا تردد فيه بعد استنفاذ طرق الطعن[1]، شريطة أن يلتزم القاضي اتباع إجراءات و طرق إثبات خاصة، مع مراعاة الضمانات الأساسية أو المبادئ الأصولية الإجرائية كحق الدفاع، مبدأ المجابهة، مبدأ التقاضي على درجتين، لأجل تحقيق محاكمة عادلة للأفراد في مواجهة السلطة الإدارية.

وكل أولائك الضمانات الإجرائية ما سطرت السياسة التشريعية أسسها إلا أن تستهدف بها غاية أساسية في المجتمع، وهي ضمان تطابق تصرفات الإدارة القانونية- الانفرادية و التعاقدية- و أعمالها المادية مع أحكام القانون و التنظيم، وكذا تمحيص مشروعيتها ، وعند الاقتضاء إلغائها بعد إثبات عيوب المشروعية فيها، وأحياناً التعويض عنها إن تحقق ضررها.

وما ذلك إلا تأكيداً لمبدأ المشروعية في دولة القانون و الأمن القانوني، إذ لا يمكن أن يتصرف أي كان حسبما يمليه عليه هواه، و إنما يخضع الحاكم (السلطة) و المحكوم (الأفراد) دون تمايز وعلى السواء لحكم القانون أو سيادة القانون.

بيد أن تقرير مبدأ المشروعية مجرد ضمانة نظرية للأفراد غير كافية بمفردها لضمان عدم تجاوز الإدارة سلطاتها و انحرافها، بسبب بسيط و واضح هو أن الإدارة ليس تمثلها في أداء وظائفها آلة ميكانيكية أو إلكترونية حتى يستيقن في عملها عدم الإنحراف بشكل مطلق، وإنما يمثل الإدارة والقائم على تسيير مرافقها العامة هو شخص طبيعي هو إنسان فلا محالة إذن من أن نكون بصدد احتمالين: إما أن يلتزم الممثل القانوني جادة المشروعية في أنشطتها الإدارية فلا تثور أية مشكلة في هذه الحالة، أو في الاحتمال الثاني أن يحيد بها عن قواعد المشروعية ووجه المصلحة العامة، ففي هذه الحالة يجب توفير وسائل إجرائية عملية يلجأ إليها الأفراد كسلاح قانوني –دعوى الإلغاء- يهاجم به انحراف

[1] وهو الحكم الحائز قوة الشيء المقضي فيه، أي استنفذ المحكوم عليه كل الطرق للتعقيب عليه.

السلطات العامة وتجاوزها على هذا المبدأ، ليعمل القاض بعدئذ على تقويم إعوجاج الإدارة وردها إلى حكم القانون.

وإذا كان في دولة القانون ،يستحيل أن يقتضي الفرد (المواطن)حقه بنفسه ويدفع عن نفسه الاعتداء أياً كان نوعه ، وإنما يجب أن يلجأ للقانون المنظم للحقوق و الحريات و إجراءات حمايتها في حال الاعتداء عليها، وفي هذا القانون يوضح له المشرع المنهج الإجرائي الواجب أن يسلكه للوصول للقضاء النظامي لاقتضاء حقه و لتوفير الحماية القضائية لمراكزه القانونية : فهو يبين الجهة القضائية المختصة،و يوضح الإجراءات و الضوابط التي يجب التقيد بها سواء في شأن الدعوى الإدارية- الإلغاء- ومواعيدها أو الطعون وآجالها، وكل تلك المبادئ تتفرع عن مبدأ الحق في التقاضي أما أية جهة قضائية.

ولذلك تحتم بالضرورة وجود قضاء خاص يسند إليه الإختصاص بالرقابة على الأعمال السلطات العامة، وتستهدف هذه الرقابة التحقق من مشروعية القرارات الإدارية ومدى مطابقتها للقانون، وبذلك يستطيع المشرع أن يؤمن للمواطنين حماية فعالة و ناجعة ضد تعسف الإدارة عند مباشرة سلطاتها، مما ينعكس بشكل إيجابي على حقوقهم وحرياتهم عند تنظيم ممارستها أو الحد منها في ظروف معينة.

وترتيباً عليه، نتناول دراسة المنازعات الإدارية وقد وقع اختيارنا على دعوى الإلغاء بشكل مركز باعتبارها أهم الدعاوى الإدارية، أما دراسة الدعاوى الأخرى والدعوى الاستعجالية (وقف القرار الإداري) تناولها الباحث إلا في المناسبات التي تستدعي المقارنة بينها و بين دعوى الإلغاء ،و سوف نبسط كل مسائلها وكل على حدتها من خلال هذه المحاضرات للمناقشة و البحث و التقصي، وسنقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول:

نتناول في المقام الأول وهو ما يستلزمه منطق البحث في مادة المنازعات الإدارية دراسة مبدأ المشروعية وما يتعلق به من مسائل **(فصل أول)**،ثمَ نتصدى في المقام الثاني إلى موضوع التنظيم القضائي الإداري **(فصل ثان)**،أما في المقام الثالث فقد خصصنا جانب هذه المحاضرات إلى دراسة دعوى الإلغاء باعتبارها الوسيلة القضائية التي تنعقد بها المنازعة الإدارية وتطرح لدى القاضي الإداري**(فصل ثالث)**،و سنتعرض لدراسة كافة المسائل المتعلقة بهذا الموضوع وتحليلها وفق الترتيب الموالي:

الفصل الأول

مبدأ المشروعية

نتصدى لدراسة كافة المسائل المتعلقة المبدأ بهذا على الترتيب الموالي:

- المبحث الأول: تعريف مبدأ المشروعية
- المبحث الثاني: نطاق مبدأ المشروعية
- المبحث الثالث: شروط تطبيق مبدأ المشروعية.
- المبحث الرابع: مصادر مبدأ المشروعية
- المبحث الخامس: ضمانات مبدأ المشروعية و دور القضاء الإداري في إثارة عدم احترامه
- المبحث السادس: الاستثناءات الواردة على مبدأ مشروعية الأعمال الإدارية.

نفصل دراستها على النحو الموالي

المبحث الأول

مفهوم مبدأ المشروعية[2]

يوجد ترابط وثيق بين مبدأ المشروعية و دولة القانون، إذ أن مظهر قانونية الدولة يتجلى بوضوح في فرض الخضوع للقانون على كل الأشخاص(العامة، الخاصة) دون استثناء، سواء في واقعة إنشائهم[3] و تنظيم عملهم أو في ضبط تصرفاتهم القانونية (العقود الإدارية، القرارات الإدارية بالنسبة للسلطة الإدارية، أو تصرفات الاشخاص المعنوية الخاصة و تصرفات الأفراد).

المطلب الأول

مدلول مبدأ المشروعية في دولة القانون

مدلول مبدأ المشروعية Le principe de légalité : يعني خضوع الحاكمين و المحكومين للقانون و سيادة هذا الأخير و علو أحكامه و قواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم[4].

و يشكل مبدأ المشروعية جوهر القانون العام بكل ما تعني الكلمة حيث يضع حدا فاصلا بين دولة القانون و الدولة البوليسية[5] Etat policier،كما يعد الضابط الأساس للروابط التي تجمع بين الدولة و أفرادها، إذ لا يحل للسلطة الإدارية أيا كانت في المنظومة القانونية أن تأتي تصرفا مخالفا للقانون بمفهومه الواسع، كإصدار قرار غير مشروع في حق موظف إضراراً بمركزه، و كل قرار مشوب

---

[2] - المشروعية مشتقة من الفعل شرع يشرع على وزن " المفعولية" ،و يدل معناه اللغوي موافقة العمل لأحكام الشرع، وهي متعلقة بالعمل وليس بالنص، بخلاف الشرعية متعلقة بالنص و ليس بالعمل لذلك" فالشرعية فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدل وما يجب أن يكون عليه القانون، ومفهومها أوسع من مجرد إحترام قواعد القانون الوضعي العادلة، وتتضمن قواعد أخرى يستطيع عقل الإنسان المستقيم أن يكشفها، ويجب أن يكون المثل الأعلى الذي يتواخاه المشرع فيما يصدره من التشريعات. أما المشروعية فمعناها احترام قواعد القانون القائمة فعلا في المجتمع". أنظر: د. وجدى ثابت، مبدأ المشروعية، دار النهضة، ط 1991 م، القاهرة، ص1.

[3] بخلاف نشأة الأفراد التي هي بيد الله سبحانه وحده ،أما إرادة المشرع تعمل على تنظيم واقعة ميلادهم وما يرتبط بها...

[4] محمود حافظ: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993م، ص 22.

[5] Boutet (d) : vers l'Etat de droit –la théorie de l Etat et du droit ,coll ,logique juridique, ed. harmattan ; paris,1991,p 222.

بعدم المشروعية يحكم عليه بالبطلان بعد أن ينطق القضاء به حفاظا على الحقوق و الحريات في دولة القانون.

و خلاصة ذلك كله: " أن مبدأ المشروعية في معناه العام، لا يعني أكثر من سيادة حكم القانون"[6].

المطلب الثاني

الحكمة من التزام مؤسسات الدولة بمبدأ المشروعية في أعمالها

يعتبر مبدأ المشروعية بالمفهوم الديمقراطي صمام أمان ضد الإفتئات على الحقوق و الحريات من قبل السلطة الإدارية القائمة بتنفيذ القانون و تطبيقه ، إذ هذا المبدأ كافل لصيانة الحقوق و الحريات و حمايتها ضد كل اعتداء يمكن أن يتسم به العمل الإداري، لذلك أصبحت كل الدساتير المعاصرة تكرس هذا المبدأ بكثافة شديدة في كافة المجالات الإدارية، و مصداق ذلك:

في مجال نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة (العقارية)، فحق الملكية مكفول حمايته بمقتضى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (م 17 منه)، و هذه الحماية مكرسة في القوانين الداخلية للدولة، حيث لو افترضنا أن السلطة المختصة بنزع الملكية باشرت عملية النزع دون احترام القواعد الإجرائية المسطرة، فتقول هنا أن القرار الناطق بنزع الملكية على هذا الشكل يعد قرارا صادرا معيبا بعيب المشروعية لمخالفته أحكام القانون، و تكون نتيجة هذا القرار و مآله هو الإلغاء، إما إلغاء توقعه السلطة الإدارية وحينئذ تمارس رقابتها على أعمالها دون تدخل القضاء، أو إلغاء توقعه السلطة القضائية كجزاء لعدم مشروعيته.

و مصداق ذلك أيضا في مجال الحريات العامة، إذا كان مخولا للسلطة الإدارية (المركزية، اللامركزية) اتخاذ اللازم من الإجراءات الضبطية للمحافظة على النظام العام بكافة عناصره فلا يعني ذلك التضحية بمبدأ المشروعية كقربان مقابل حماية النظام العام، إذ أنه لا يجوز بأية حال اتخاذ إجراءات الضبط خارج الدواعي الغائية لحماية النظام العام (كتقييد الإدارة حرية التجارة أو ممارسة حرفة ما بغير القيود القانونية)، و إذا ثبت من خلال التحقيق أن القرار الصادر عن سلطة الضبط مخالف للقانون من حيث الباعث أو الانحراف بالسلطة تعين حينئذ النطق ببطلانه و إزالته، إما من جانب السلطة الإدارية، ونكون بصدد الرقابة الإدارية الرئاسية، أو من جانب القضاء حيث ترفع دعوى إلغاء بشأنه، ونكون بصدد الرقابة القضائية.

المبحث الثاني

نطاق مبدأ المشروعية

[6] سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 2006م، ص 11-12.

نتناولها ضمن نقاط على الترتيب الموالي:

المطلب الأول

من حيث تدرج النصوص القانونية بمفهومها الواسع

ليس معنى ذلك هو الخضوع للقانون بمفهومه الضيق (أي صادر فقط عن المشرع)، وإنما المقصود بالقانون هنا بمفهومه الواسع ،أي يشمل كافة النصوص المصنفة في الهرم القانوني للدولة بدءً من القواعد الدستورية،المعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها أي غير تلك التي تكون محل تحفظ من الدولة، قواعد القانون العادي و العضوي Organique، نصوص التنظيم (اللوائح)، الأحكام القضائية الحائزة لحجية الشيء المقضي به،أي ما يسمى بالتدرج النصي،الذي تحمل دلالته احترام النص الأدنى للنص الأعلى منه مرتبة في الهرم[7].

و هذه القواعد، إما تكون مكتوبة أو غير مكتوبة، و هذه القواعد مجتمعة تمثل كتلة مصادر المشروعية.

المطلب الثاني

من حيث سريان مبدأ المشروعية على أعمال السلطات الثلاث في الدولة

بمعنى هل مبدأ المشروعية ملزم لهذه السلطات أثناء ممارستها لاختصاصاتها؟

نحاول توضيح ذلك على المنوال التالي:

الفرع الأول

السلطة التشريعية

يخول الدستور لأعضاء البرلمان الحق في اقتراح القوانين و مناقشتها و المصادقة عليها بالكيفيات و الاجراءات التي يحددها الدستور (م 136 دستور.جزائري) كقاعدة تحديد مجال الاختصاص الموضوعي للسلطة التشريعية, و قاعدة تحديد النصاب القانوني لاقتراح القوانين.

إذن يجب أن تباشر العملية التشريعية وما ينتج عنها من الأعمال موافقاً لمبدأ المشروعية بقواعده الدستورية أي بوجهه الدستوري[8]، وإلا كان العمل التشريعي مشوباً بعدم الدستورية و الانحراف التشريعي.

الفرع الثاني

---

[7] أما من حيث الناحية العضوية فإن الجهة الدنيا عند إصدار أي عمل يجب أن تحترم أو تتقيد بأعمال الجهة العليا ،وهو ما يطلق عليه التدرج العضوي. أنظر: ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية،القاهرة،2007،ص08-09.

[8] -ويكاد أن يكون مبدأ تحديد الاختصاص التشريعي مع تقييده بمبادئ المشروعية الدستورية مبدأ مطردا في كل الدساتير العالمية مثلا الدستور الأمريكي يحظر على البرلمان التشريع بخصوص نشأة دين من الأديان أو المنع من ممارسته (وثيقة الحقوق 1791)أنظر مثلا:

- ضو مفتاح غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامية النظم المعاصرة (الوضعية)-دراسة مقارنة –منشورات **ELGA** ،2002،ص83.

السلطة التنفيذية

عملها هو تنفيذ أحكام القانون كتلك المتعلقة بإشباع الحاجات العامة عن طريق ما تؤديه المرافق العامة، أو تلك المرتبطة بالمحافظة على النظام العام (الضبط الإداري)، و كل تلك العمليات عند مباشرتها و إصدارها يجب أن تكون محكومة باحترام مبدأ المشروعية و الخضوع له خضوعا تاما، و إذا خولفت قواعده كان مآل كل تصرفاتها هو البطلان ومن بعد يتم إلغاؤها .

الفرع الثالث

السلطة القضائية

عملها الفصل في الخصومات و المنازعات وفقا للإجراءات و الكيفيات المحددة قانونا، و لا يجوز أن يتحرر القاضي مثلا من قاعدة الاختصاص، كأن يفصل في نزاع ما ليس من اختصاصه أي بالنظر إلى نوع القضية ،و هذا ما يعرف بالاختصاص النوعي للجهات القضائية، و مؤدى ذلك أن المحكمة المدنية مثلا لا تفصل في منازعة إدارية، أو العكس لا تفصل المحكمة الإدارية في خصومة مدنية ،و إن فعلت و فصلت كان جزاء ذلك الدفع بعدم الاختصاص لمخالفته قواعد الاختصاص أي مخالفته قواعد المشروعية ،و قد تكفل قانون العقوبات بتوقيع جزاءات عقابية حال انتهاك أو تجاوز السلطات الإدارية و القضائية حدودها (م 116-117-118 ق عقوبات).

كما هناك نظام الرقابة على مشروعية الأعمال التشريعية و الأعمال التنظيمية، وهو ما يسمى بالرقابة الدستورية على القوانين و النصوص التنظيمية، وتمارس هذه الرقابة بطريق إخطار المحكمة الدستورية بعدم الدستورية: يمارسه رئيس الجمهورية، كما تمّ إسناده لرئيس مجلس الأمة، و لرئيس المجلس الشعبي الوطني، للوزير الأول، و أيضا يجوز ممارسة سلطة الإخطار من قبل خمسين نائبا، و 30 عضوا من مجلس الأمة.

أما بالنسبة للمحكمة العليا و مجلس الدولة فقد خول الدستور لهما حق الإخطار بطريق الإحالة (م 187-188-195 دستور)،و يكون ذلك في الحالة التي يدعي فيها أحد الأطراف عدم دستورية النص التشريعي أو التنظيمي المتوقف عليه الحكم في النزاع أمام الجهة القضائية.

أما الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة يمارسها البرلمان بطريق الأسئلة الشفوية و المكتوبة و الاستجوابات ملتمس الرقابة و التحقيق البرلماني....

الرقابة القضائية على قرارات السلطات الإدارية-العمل الإداري الانفرادي- التي تمارس عن طريق دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة.

أما الرقابة على أعمال السلطة القضائية –العمل القضائي- ذاتها فإنها تتم عن طريق الطعون القضائية المبينة في القانون الاجرائي.

المبحث الثالث

شروط تطبيق مبدأ المشروعية

لتتمكن الدولة القانونية من تجسيد مبدأ المشروعية على أكمل وجه في الواقع العملي لابد من توافر شروط ثلاثة، و أيَ غياب لأحد هذه الشروط هو إعدام لمبدأ سيادة القانون.

الشرط الأول: مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه المرن لا الجامد،

الشرط الثاني: تحديد سلطات الإدارة و اختصاصاتها في مواجهة الأفراد.

الشرط الثالث: وجود رقابة قضائية على أعمال السلطات الإدارية.

المطلب الأول

الشرط الأول: مبدأ الفصل بين السلطات[9]

يعد الضابط الأساس لتوزيع الاختصاص بين السلطات الثلاث، إذ تجميع هذه السلطات في يد هيئة واحدة ينتج عنه حدوث انتهاك للحقوق و الحريات و اعتداء عليها، لذلك يرى مونتسيكو أن توزيع الاختصاصات بين هيئات مختلفة كحق احترام تلقائي لمبدأ المشروعية أو هو النتيجة الحتمية التي تترتب على معادلة توزيع الاختصاص " السلطة توقف السلطة"، و ذلك عن طريق الرقابة الوظيفية بين هذه السلط الثلاث[10].

المطلب الثاني

الشرط الثاني: تحديد سلطات الإدارة و اختصاصاتها في معرض علاقاتها مع غيرها (الأفراد- الأشخاص المعنوية العامة و الخاصة)

باعتبار أن الإدارة أو السلطة الإدارية هي القوامة على المرافق العامة بغرض إشباع حاجات الجمهور، و أيضا تباشر أعمال الضبط بهدف المحافظة على النظام العام (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، الجمال الرونقي للمدينة " العمران")، لذلك اعترف المشرع للإدارة امتيازات غير مألوفة لمباشرة تدخلاتها حينما يتحتم عليها التدخل للمصلحة العامة، و أهم تلك الامتيازات و الوسائل وسيلة اتخاذ القرارات بإرادتها المنفردة الملزمة و لا حاجة لرضا الأفراد الصادر بحقهم القرار الإداري أو أي إرادة أخرى مهما كانت، إذا كانت تبتغي وجه المصلحة العامة، كما يجعل القانون بين يديها وسيلة العقد الإداري (شروط غير مألوفة:التنفيذ المباشر، توقيع الجزاءات على المتعاقد مثلا).

---

[9] ظهر هذا المبدأ في كتابات **MONTESQUIEU** (1689-1775)سيما في كتابه المسمى روح القوانين.

[10] القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 2016/08/25 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا علاقة الوظيفية بينهما وبين بالحكومة، المعدّل و المتمم، بالقانون العضوي رقم06/23،المؤرخ في 18ماي2023 ، ج ر35 لسنة 2023.

و لكن إذا أتاح القانون للإدارة كل هذه الامتيازات هل يعني ذلك أن مباشرتها لاختصاصاتها غير مقيد بمبدأ المشروعية؟ ، الجواب "لا".

فقد جرى العمل على تحديد الاختصاصات الإدارية بصورة واضحة ،لأن من شأن إغفال عدم التحديد يؤدي إلى تعسف الإدارة ،أما تحديد الاختصاص يساعد الأفراد و القضاء على رقابة الإدارة في أداء وظيفتها الإدارية ،و تأكيدا لذلك فإن القضاء جرى على إبطال التفويض المطلق الذي يسنده المشرع لإدارة بممارسة اختصاصاتها، لأن التفويض يجب أن يضع حدودا واضحة على نشاط الإدارة (كتحديد المدة، الغرض (الهدف)...) هذا عن تفويض المشرع للسلطة التنفيذية في ممارسة بعض اختصاصاتها، أما تفويض سلطة إدارية سلطة إدارية أخرى لممارسة بعض الوظائف فإنه ممنوع إلا إذا نص عليه المشرع[11].

المطلب الثالث

الشرط الثالث: وجود رقابة قضائية على أعمال الإدارة أو إخضاع الإدارة لرقابة قضائية

مما لاشك فيه أن توجد طرق رقابية لبسط رقابة ذاتية على أعمال الإدارة، بمعنى أن الإدارة ذاتها تراقب أعمال موظفيها تطبيقاً لما تقره مبادئ السلطة الرئاسية و مبادئ السلطة الوصية،وذلك قبل رفع الأمر للقضاء للفصل في مشروعية القرارات الصادرة عنها.

لذلك تتبنى الدول القانونية طريقين لرقابة أعمال الإدارة: إما بالطريق الإداري أو بالطريق القضائي، نتناول هذه النقطة بشيء من التفصيل،على الترتيب التالي:

الفرع الأول

الرقابة الإدارية

و مفادها أن تقوم الإدارة بمراقبة أعمالها و مدى مطابقتها للقانون أي رقابة داخلية ذاتية لمبدأ المشروعية، و إما بناء على طلب الأفراد أو من تلقاء نفسها، و عمليا تأخذ هذه الرقابة أشكالا ثلاثة:

1-التظلم الإداري الولائي recours administratif gracieux تكون الشكوى أمام مصدر القرار الإداري، حيث يتقدم المتضرر من القرار أو من صدر بشأنه التصرف المخالف للقانون، طالبا من مصدره أن يعيد النظر في تصرفه إما بسحبه أو تعديله أو إلغائه، بعد أن يبصره بوجه الخطأ الذي ارتكبه.

2-التظلم الإداري الرئاسي

[11] سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات، مرجع سابق، ص 14.

يكون هذا النوع من التظلمات أمام رئيس مصدر القرار الإداري بعد أن يرفع التظلم يقوم الرئيس بما يتمتع به من امتيازات السلطة الرئاسية على مرؤوسه (مصدر القرار) بسحب القرار أو تعديله أو إلغائه، و في الحالة التي يفضل الإبقاء على القرار يقوم بإزالة المخالفة ليصبح مطابقا للمشروعية، و يمكن أن تمارس هذه الرقابة ذاتياً دون تقديم تظلم إداري.

3-التظلم أمام لجان إدارية وضعت خصيصا في إجراء بعض العمليات .

مثل: لجان الطعن في المادة الضريبية[12]، اللجان التأديبية، لجان الطعون الانتخابية، لجان الصفقات العمومية[13].

4-السلطة الوصية كرقابة الوالي على أعمال السلطات البلدية المحلية.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية Le contrôle judiciaire

و هذه رقابة خارجية يمارسها القضاء على أعمال الإدارة لأن مبدأ المشروعية يفرض وجود جهة أخرى غير جهة الإدارة[14] و هي السلطة القضائية تتولى توقيع الجزاء على المخالف (الموظف مثلا) في حال ثبوت التجاوز أو خرق القانون بعد التحقيق الإداري بإجراء خبرة أو معاينة.

فمثلا: تفصل إدارة ما موظفا من وظيفته دون تمكينه من ممارسة حق الدفاع عن نفسه، أو دون إبداء دفاعاته، أو دون تمكينه من الاطلاع على ملفه ،أو دون تبليغه بحضور الجلسات (لجان التأديب).

فإن الإدارة في مثل صور هذه الحالات تكون قد اقترفت تجاوزا على القانون ،و كل قرار يصدر بهذا الشأن (قرار الفصل في تلك الحالات) يكون غير مشروعة، وبالتالي يتطلب من القضاء المختص التصريح بعدم مشروعيته و إلغائه أي كأن لم يكن مطلقا.

والجدير الإشارة إليه أن القاضي الإداري يختص أيضاً برقابة المشروعية المالية للإدارة في نطاق معين، إذ عند ما يعرض عليه نزاع متعلق بالتصرفات المالية للإدارة فإنه يلجأ مباشرة للبحث في مسألة

---

[12] القانون رقم 17-11 المؤرخ في 2017/12/27 المتضمن قانون المالية 2018 ،ج.ر عدد 76 .

[13] أنظر المادة 82 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015،يتضمن الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 لسنة 2015.

[14] أي لا تكون الإدارة خصما و حكما كما في المرحلة السابقة، حيث كانت للإدارة سلطة إصدار القرار وفي ذات الوقت تفصل في الطعون التي تثار ضده.

مدى احترام هذه التصرفات للنظم القانونية المالية ،كما تطال رقابة القاضي الإداري عمليات تنفيذ الإدارات العمومية للميزانية[15].

المبحث الرابع

مصادر مبدأ المشروعية والضمانات الدستورية لتحقيقه

نقسم دراسته إلى فقرتين ، نخصص أولاهما لمصادر مبدأ المشروعية (مطلب أول)، أما ثانيهما لدراسة والضمانات الدستورية لتحقيقه(مطلب ثان)، وفق التخطيط التالي:

المطلب الأول

مصادر مبدأ المشروعية

ندرسه في نقطتين على المنوال التالي:

الفرع الأول

المصادر المكتوبة

وتتمثل في الدستور و المعاهدات و القوانين العضوية و القوانين العادية و التنظيم بكل أنواعه سواء اللوائح المشتقة أو التي تقوم بعملية تنفيذ القانون أو اللوائح المستقلة.

الفرع الثاني

المصادر غير المكتوبة

و المتمثلة في الآتي:

1-العرف: وهو أنواع : المفسر، المكمل، العرف المعدل، العرف المعدل بالإضافة، العرف المعدل بالحذف.

2-المبادئ العامة للقانون في المجال الإداري: كالمساواة أمام القضاء، حق الدفاع، حق الالتحاق بالوظائف، حق الدخول المسابقات الوظيفية....

و نشير أن القضاء الإداري الجزائري قد ساهم هو الآخر في وضع بعض مبادئ القانون الإداري، إلا انه يلاحظ تأثره البين بنظيره الفرنسي -ومقلداً إياه في أحيان كثيرة- الذي يحوز قصب السبق في مجال نظرية القانون الإداري سيما: نظرية القرارات الإدارية، نظرية المسؤولية الإدارية (أعمال الموظفين)، نظرية نزع الملكية، نظرية الضبط الإداري.

المطلب الثاني

الضمات الدستورية لتحقيق مبدأ المشروعية

[15] أنظر المادة 85 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02-09-2018 ، المتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 53، تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون سوف يدخل حيز التنفيذ خلال السنة 2023 ،و سيتم تحضير قانون المالية لسنة 2023 و تنفيذه وفقا لأحكامه.

نتناول هذه النقاط على الترتيب الموالي:

الفرع الأول

-الرقابة الإدارية

وتتمثل في أنواع الرقابات[16] للأعمال أيا كانت مصادرها، نتناولها كالتالي:

الفرع الأول

-الرقابة الإدارية

وهي رقابة ذاتية داخلية تمارس عن طريق ما يسمى بنظام التظلم الإداري: الولائي – الرئاسي[17]. وتعتمد أساسا على سلطة الإشراف و التوجيه و الرقابة بموجب السلطة الرئاسية بين الرئيس و المرؤوس، والرقابة الوصائية.

الفرع الثاني

-الرقابة البرلمانية

يمارسها البرلمان على أعضاء الحكومة، وذلك عن طريق نظام الأسئلة الشفوية أو الكتابية التي توجه للوزير المختص للإجابة عنها، كأن يصدر قرار من جهة إدارية تابعة لوزارته ينتج عنه آثار يحوم الشك حول مشروعيتها أو لا تمت بصلة للمصلحة العامة، فيسأل الوزير عن الأسباب و دوافع إصداره، مما يتعين على الوزير الموجه إليه السؤال مراجعة القرار تعديلا أو إلغاء له[18].

و هذه الرقابة تمارس في شكل لجان مؤقتة تكلف بالتحقيق في مسائل عامة تخص جهات إدارية بعينها قد أثير حولها شبهة أفعال ماسة بالمشروعية (م 180 من الدستور)، غير أن هذا التحقيق يتناقض أو لا يجتمع مع التحقيق القضائي إذا كان أثير بشأن نفس المسألة أو الواقعة ،بل يكن واجباً تطبيق الإجراءات القضائية ولا حاجة للتحقيق البرلماني المنصوص عليه دستورياً بعد ذلك.

الفرع الثالث

الرقابة القضائية

هذا النوع من الرقابة يتيح للأفراد المساهمة في تحصين مبدأ المشروعية، ذلك أن من شأن الأعمال الإدارية التي تقوم بها الإدارة بما لها من سلطات و امتيازات أن تكون سبباً لإضرار بالحقوق و الحريات،ومن أجل ذلك كموازن لامتيازات السلطة كفل الدستور للأفراد الحق في اللجوء

[16] وتدخل كذلك في ضمن هذه الرقابات : رقابة الإعلام- الرأي العام-الأحزاب.

[17] أنظر المادة 07 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04-07-1988 ،ينظم العلاقات بين الإدارة و الأفراد، ج.ر عدد 27 ،لسنة 1988.

[18] م157 إلى 162 من التعديل الدستوري 2020.

للقضاء لمخاصمة الأعمال الانفرادية المدعى باتسامها بعيوب المشروعية،شريطة أن يتم استيفائهم لشروط إقامة دعوى الإلغاء[19].

المبحث السادس

الاستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية

أو الأعمال المحصنة ضد الطعن عليها بالإلغاء

- تحصين: مطلق و نسبي-

وهذه الاستثناءات هي الآتية:

المطلب الأول

-نظرية الظروف الإستثنائية و نظرية السلطة التقديرية

الفرع الأول

نظرية الظروف الإستثنائية

يشترط لقيام حالة الظروف الإستثنائية وجود خطر جسيم يهدد المصلحة العامة أو يعوق سير المرافق العامة[20]، وبقيام هذه الحالة يخول رئيس الجمهورية أن يعلن حالة الطوارئ أو حالة الحصار،ولمواجهة هذه الحالة تتخذ السلطة التنفيذية ما تشاء من الإجراءات و التدابير التي تراها محققة لاستتباب الأمن لأجل حماية النظام العام وتأمين سير المرافق العامة،بحيث يكون بوسع الإدارة أن تغفل الالتزام ببعض الشكليات بسبب الانعكاسات السلبية للظروف الجديدة، ورغم ذلك تفترض الصحة في مثل هذه القرارات، ولو أن مصدرها لم يراع القواعد الشكلية عند إصدار القرار الإداري.

و يمثل الظرف الاستثنائي وجها من أوجه التخفيف من حدة و صرامة تطبيق مبدأ المشروعية لا تجاهلا له، أي تؤثر الظروف الإستثنائية على المشروعية تأثيراً نسبياً لا مطلقاً.

الفرع الثاني

-نظرية السلطة التقديرية للإدارة (سلطة الملاءمة)

المقصود بالسلطة التقديرية للإدارة الحق الممنوحة لجهة الإدارية في ممارسة الأنشطة الإدارية في الظروف الطبيعية و العادية، إذا سكت المشرع عن إلزام الإدارة بإصدار قرار معين بصدد حالة معينة و في وقت معين. فهذا يعني أن القوانين قد تركت للإدارة الحرية في أن تتخذ القرار الذي تراه ملائماً وفق تقديرها للظروف المحيطة[21].

[19] عبد العزيز عبد المنعم خليفة:دعوى إلغاء القرار الإداري-الأسباب و الشروط-منشأة المعارف الإسكندرية،2008،ص06.

[20] المرجع، ذاته، ص148-149.

[21] السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، دار الزهراء الرياض، ط01، 2009، ص 119.

ولكن حديثاً في اجتهادات قضائية شهيرة لمجلس الدولة الفرنسي حيث سمح لنفسه الانتقال من رقابة المشروعية في القرار الإداري إلى رقابة مبدأ التناسب بين القرار والوقائع، وبذلك قد ضاقت دائرة السلطة التقديرية .

المطلب الثاني

نظرية الأعمال السيادية

الفرع الأول

ما المقصود بأعمال السيادة

تقوم نظرية أعمال السيادة على أن السلطة التنفيذية تتوالى وظيفتين، أحدهما بوصفها سلطة حكم و الأخرى بوصفها سلطة إدارة، وتعتبر الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية بصفتها سلطة حكم من قبيل أعمال السيادة، وأما الأعمال التي تقوم بها بوصفتها سلطة إدارة أعمال إدارية[22].

أما موقف المشرع من أعمال السيادة: في بعض التشريعات مثل التشريع المصري يحظر على القاضي الإداري أياً كانت درجته نظر هذه الأعمال، وتأكيداً لذلك فقد نصت المادة 11 من قانون مجلس الدولة 1972/47 بصريح العبارة على عدم اختصاص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة.

أما في التشريع الجزائري لا نجد مثل هذه الأحكام بتاتاً، بخلاف القاضي الجزائري في المادة الإدارية وهذه الأعمال تتجلى في الصور التالية:

-الأعمال التي تنظم العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية.

-الأعمال المتعلقة بالشؤون الخارجية(الدبلوماسية،الأعمال المتصلة بالمنظمات الدولية، الأجانب- كمنح الجنسية أو رفض منحها-الاتفاقيات الدولية.....).

-الأعمال المرتبطة بالحرب ،كإعلانه، أو إعلان الهدنة....

-الأعمال المتعلقة بالأمن الوطني الداخلي.

و نظرا لخطورة أعمال السيادة على الحقوق و الحريات لجأت معظم دساتير العالم إلى تبني معيار القائمة الحصرية[23]، ومنها من ترك للقاضي الإداري السلطة التقديرية في تقدير مدى انتماء العمل الإداري محل الإلغاء لأعمال السيادة من عدمه.

الفرع الثاني

[22] نعيم عطية، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الأول، إصدارات الدار العربية للموسوعات، الطبعة 01، مصر،1986-1987، ص35.

[23] إبراهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء- مرجع سابق، ص59-61.

تطبيقات قضائية في مادة أعمال السيادة

يمكن عرض بعض اجتهادات القضاء الإداري الوطني المتعلقة بنظرية أعمال السيادة:

أولاً-الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى:

جاء في قرارها الصادر بتاريخ 1984/01/07 في قضية ضد وزير المالية: "... و حيث أن إصدار و تداول و سحب العملة (500 دج) تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة حيث ان القرار مستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي من طرق الطعن".

اعتبر هذا القرار أن عملية إصدار و تداول و سحب العملة (500دج) و تبديلها و في قضية الحال (السحب) الترخيص بتبديل العملة فئة 500 دج قرارا سياسيا و هو من "أعمال الحكومة"[24].

ومن ثمَ فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى مشروعية ولا مباشرة رقابة على مدة التطبيق[25].

و الملاحظ من خلال هذا القرار (الغرفة الإدارية للمحكمة العليا) أن القاضي يملك لا كالقاضي المدني إنشاء مبادئ و قواعد من تلقاء نفسه بغرض المواءمة و الملاءمة بين دواعي المصلحة العامة و المصلحة الخاصة، و ذلك ما جعل القاضي في قضية الحال يؤسس أو يتبنى فكرة أعمال السيادة التي تكون بطبيعتها بمنأى عن كل رقابة قضائية و محصنة ضد أي الطعن .

ثانياً-مجلس الدولة:

جاء في قرار الغرفة الخامسة الفاصل في قضية- ف/ب ومن معها ضد رئيس الدولة و من معه[26]:

حيث أن مجلس الدولة بعد الإطلاع على الوثائق و المستندات المرفقة بالملف للطعن بالإلغاء المقيد أمامه: تبين له أن الطلب القضائي ينصب حول إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 19/111، مؤرخ في 2019/03/31،المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، مبررا طلب الإلغاء بمخالفة قواعد قانونية جوهرية تتلخص اساساً في عدم استشارة الأغلبية البرلمانية...،وقد أجاب مجلس الدولة بعد دراسة الملف بالآتي:

فلهذه الأسباب: قرر مجلس الدولة علنياً و حضورياً نهائياً بعدم الاختصاص النوعي.

ولقد ارتكز مجلس الدولة في قراره على فكرة أعمال السيادة لتقرير عدم اختصاصه النوعي، حيث أن المرسوم الرئاسي المتعلق بتعيين الحكومة محل الإلغاء هو قرار إداري سيادي لا يدخل ضمن اختصاصاته المبينة في المواد 903/902/901 ق.إ.م.إ.

---

[24] قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى :قضية رقم36473 بتاريخ 1984/1/7، المجلة القضائية للمحكمة العليا ،عدد 1989،04،ص211.

[25] خلوفي رشيد" قانون المنازعات الإدارية- شروط قبول دعوى الإدارية-،ديون المطبوعات الجامعية،ط 2006،02.ص74. ،

[26] ملف رقم 173930 ، رقم الفهرس01194/20، بتاريخ 2020/03/19، قرار غير منشور.

الفصل الثاني

تنظيم القضاء الإداري

يتكون النظام القضائي الإداري حسب نص المادتين 02 ، 04 من القانون العضوي رقم 22/ 10 المتعلق بالتنظيم القضائي(القانون المرجعي)[1] من مجلس الدولة كأعلى جهة قضائية (مبحث أول)،ثمَ نعرض للجهات القضائية للإستئناف و المشكلات العملية التي تثارها (مبحث ثان)، ثم نتناول بعدها المحاكم الإدارية كدرجة أولى في المادة الإدارية(مبحث ثالث).سنشرع في تبيان ذلك وتفصيله على النحو الموالي:

المبحث الأول

مجلس الدولة

تقتضي دراسة مجلس الدولة الارتكاز على مسألتين أساسيتين: الإطار القانوني لمجلس الدولة وقواعد سيره(مطلب أول)،أما المسألة الثانية تتعلق باختصاصاته القضائية(مطلب ثان)، وسنوضح هاتين المسألتين على الترتيب الآتي:

المطلب الأول

الإطار القانوني لمجلس الدولة وقواعد سيره

نتصدى لدراسة إطاره القانوني(فرع أول)،ثمَ نعرج بعد ذلك إلى دراسة قواعد سير عمله(فرع ثان):

الفرع الأول

الإطار القانوني لمجلس الدولة

يرتكز هذا الإطار على نوعين من القواعد،أولها القواعد الدستورية(أولا)، وثانيها القواعد التشريعية(ثانيا):

أولا-القواعد الدستورية: يؤسس مجلس الدولة بنص دستوري كجهة عليا في النظام القضائي الإداري ،ويتم تنفيذ ذلك بقانون عضوي بإحالة من المؤسس الدستوري [2] ، ويمثل الهيئة المقومة

[1] أنظر ج ر عدد لسنة 2022. غير انه يبدو ملاحظة حتى اللحظة هذه ، فإن العمل بالنصوص التطبيقية للقانون العضوي رقم11/05 تبقى سارية المفعول إلى وقت صدور النصوص التطبيقية للقانون العضوي الجديد.

[2] - المادة 140من التعديل الدستوري الصادر بموجب-المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30-12-2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82.

لأعمال الجهات القضائية الإدارية ،كما يضمن توحيد الاجتهادات القضائية في المادة الإدارية[3]، ويتم تحديد تنظيمه و عمله و اختصاصاته بقانون عضوي أيضاً[4].

كما أن نصوص الدستور بطريق غير مباشر تشير إلى وظيفته غير المباشرة بوصفه هيئة رقابة على أعمال السلطات الإدارية،و يمارس هذه الرقابة بطريق دعاوى الإلغاء المطروح أمامه وفق إجراءات خاصة تتناسب وطبيعة المنازعة الإدارية.

ثانيا-القواعد التشريعية: وهذه القواعد تتمثل بالدرجة الأولى في القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، وهذا الأخير يوضح الأحكام التفصيلية للأحكام العامة التي نصت عليها القواعد الدستورية المتعلقة بالمجلس: كمقره،أساس اختصاصه، دوره كهيئة ضابطة،و كذا الأحكام المتعلقة بتنظيمه و سير عمله،والأحكام التي تتعلق بتنظيم اختصاصاته كجهة قضائية، واختصاصاته كجهة استشارية[5].

الفرع الثاني

قواعد سيره

هناك قواعد تتعلق بسيره كهيئة قضائية (أولا)، وقواعد أخرى تتعلق بسيره كجهة استشارية (ثانيا):

أولا- قواعد عمله كهيئة قضائية:

يعقد مجلس الدولة جلساته في شكل غرف او أقسام للفصل في القضايا التي تعرض عليه، ولا يمكن لأية غرفة أو قسم الفصل في القضايا إلا بحضور ثلاثة من الأعضاء على الأقل، بمعنى تعد باطلة الأحكام التي تصدر بتشكيلة فردية لمخالفتها قواعد سيره باعتبار قواعده من النظام العام[6].

أما عدد الغرف خمس يترأس كل غرفة رئيس من بين الأعضاء بخلاف الغرفة الخامسة المكلفة بقضايا الأحزاب يختص بتولي رئاستها رئيس مجلس الدولة،و هذه التشكيلة تكون في الحالات العادية وتخص كل غرفة على حدة،أما في الظروف الخاصة يعقد المجلس جلساته في شكل غرف مجتمعة ،و قد وصفت هذه الحالة-حالة الغرف المجتمعة- بحالة الضرورة، ومن بين صورها التي تتطلب على وجه

---

[3]- المادة 179 المطة 2 ، 3 من ذات التعديل الدستوري المرجعي.

[4]- المادة 179 المطة 5 من ذات التعديل الدستوري المرجعي.

[5]- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30-05-1998 المعدل و المتمم بموجب القانون العضوي 22_11 المؤرخ في 9 جوان 2022 ، المتعلق بتنظيم مجلس الدولة و سيره و اختصاصاته، ج. ر عدد 41 لسنة 2022 .

[6]- المواد 33،34 من القانون العضوي رقم 11/22 ، المؤرخ في 09جوان2022 ، المعدل و المتمم، للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله ،ج ر عدد 41 لسنة 2022.

الإلزام تشكيلة خاصة، لا سيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها يمثل تراجعاً غير مسبوق عن اجتهاد قضائي[7].

لكن البعض أشار إلى أن كلمة " تراجع" تثير تناقضا صارخا بين التشكيلة الخاصة الغرف المجتمعة و المهمة المراد القيام بها و هي تغيير موقفه القضائي حول مسألة قضائية أو قانونية قد سبق أن حدد موقفه بصددها، لكن نص المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الدولة تفطنت لهذا الغلط ووضعت لفظة تراجع بدل مراجعة، حيث عند ترجمة النص 31 من القانون العضوي رقم 98-01 المرجعي ترجم كلمة "**Revirement**" خطأ بكلمة " تراجع" و ليس " مراجعة"، و تنص المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس " يجتمع المجلس عند الحاجة لتشكيلة الغرف المجتمعة و لاسيما في الحالات التي يكون فيها القرار الواجب اتخاذه كفيلا بتغيير الاجتهاد القضائي"

ثانيا: قواعد سيره كهيئة استشارية

يمارس مجلس الدولة وظيفته كجهة استشارية في مجال صنع التشريع بالكيفية الآتية:

يتم إرسال ملف مشاريع القوانين بكل عناصره، كعرض أسباب مشروع قانون عن طريق الأمانة العامة للحكومة إلى أمانة مجلس الدولة، و يسجل في سجل خاص حسب الترتيب الزمني.

في مرحلة تالية،بعد ذلك يعين رئيس مجلس الدولة بموجب أمر أحد مستشاري الدولة كمقرر.

و في حالة الاستعجال -التي ينبه إليها الوزير الأول- يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون على اللجنة الدائمة و يعين في الحال مستشار دولة كمقرر.

يحدد رئيس مجلس الدولة جدول أعمال و يخطر الوزير المعني أو ممثله لإبداء رأيه.

تبدأ المداولات أمام الجمعية أو اللجنة الدائمة،و يكون التصويت بالأغلبية المطلقة أو النسبية.

يتم إرسال رأي المجلس الدولة (Avis) في شكل تقرير نهائي Rapport final إلى الأمانة العامة للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة.

بعد أن يصدر مجلس الدولة رأيه، لنا أن نتساءل وهو سؤال يفرض نفسه حقيقة :هل يعتبر رأيه مكتسياً الطابع الإلزامي أي ملزم للبرلمان صاحب الاختصاص التشريعي أم هو مجرد رأي بسيط أي على سبيل الاستشارة فقط ؟

ومن استطلاع النصوص القانونية لا نجد ما يشير صراحة إلى طبيعة رأي مجلس الدولة الذي يصدره في مجال مشاريع القوانين، غير أنه أمام سكوت النص يتضح أن هذا الرأي هاهنا يكتسي طبيعة غير ملزمة للبرلمان صاحب الاختصاص التشريعي المحدد بصفة دقيقة دستوريا ،و في هذه

[7] -المادة 31 من ذات القانون المرجعي.

النقطة بالذات نسجل مظهر من مظاهر ضعف الوظيفة الاستشارية أو قصد إضعاف أثر المساهمة التشريعية التي يقوم بها مجلس الدولة في مجال صنع التشريع.

المطلب الثاني

الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة[8]

يمارس مجلس الدولة اختصاصات نجد مصدرها إما في قانونه العضوي أو في أحكام القانون الإجرائي نتولى شرحها كالآتي:

الفرع الأول

جهة قضاء ابتدائي نهائي قبل تعديل 2022

تنص المادة 09: يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى:

- الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية، الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية.
- الفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة و قد استدرك المشرع ضرورة تطابقها (المادة 09 القانون العضوي رقم 98-01) المعدل و المتمم مع مقتضيات المادة 901 ق إ. م. إ.
- السلطات المركزية (الوزارات).
- الهيئات العمومية الوطنية: المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، المجلس الدستوري و المجلس الاقتصادي و الاجتماعي.
- المنظمات المهنية الوطنية (المنظمة المهنية للمحامين).
- الغرفة الوطنية للموثقين- الغرفة الوطنية للمحضرين... و غيرها من الهيئات العمومية ذات الطابع الوطني.

تعرض المنازعات المتعلقة بالهيئات السالفة الذكر على مجلس الدولة للفصل فيها كجهة قضاء ابتدائي نهائي (كأول درجة و آخر درجة).

ملاحظة: يفصل مجلس الدولة في كافة القرارات دون استثناء سواء القرارات الفردية أو التنظيمية الصادرة عن تلك الهيئات (المذكورة سابقا) التي يرفعها ذوو الشأن مثل الطعن فيها بالإلغاء أو فحص مشروعيتها أو دعاوى تفسيرها.

---

[8] المواد 09-10-11 من القانون العضوي رقم 10/22 المؤرخ في 9 جوان 2022 ، يعدل و يتمم القانون العضوي رقم 01/98 ، المتعلق بتنظيم مجلس الدولة و سيره و اختصاصاته (ج ر عدد 41).

ومن جانب ثان لا يختص المجلس بالفصل في دعاوى التعويض، فقد أخرج المشرع الإجرائي دعاوى التعويض من مجال اختصاص مجلس الدولة و لو تعلق أو و لو رفعت دعوى التعويض ضد الوزارات و الهيئات العمومية الوطنية، بل أصبحت من اختصاص المحاكم الإدارية وهو اختصاص نوعي.

وبعد صدور القانون العضوي الجديد 2022 المعدل و المتمم لقانون العضوي لسنة 1998 لم يعد لمجلس الدولة اختصاص ابتدائي بالفصل في الطعون بإلغاء و تفسير و تقدير مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية، بل أصبح يفصل في تلك القضايا بصفته جهة إستئناف.

الفرع الثاني

مجلس الدولة كجهة قضاء تختص بالنظر في الطعون بالنقض

توضح المادة 09 من القانون العضوي المعدل و المتمم ، مايلي: يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام و القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية،و يختص أيضا بالفصل في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة[9].

وهذا النص كما هو الظاهر يتطابق لفظاً و مضموناً مع نصوصية المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09 - 08 المعدلة بموجب المادة 08 من القانون 13 - 22 المؤرخ في 12 جويلية 2022، حيث نصت على ما يلي" :يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية.

ويختص أيضا بالفصل في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة."

و أيضا ينظر الطعون كجهة نقض التي تسند إليه بنصوص خاصة غير نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية ونصوص القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، و ليس كما كان عليه الوضع قبل تعديل 2022 الذي طال القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم، حيث أشار نصها بعبارة صريحة " الصادرة نهائيا و كذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة" les recours de comptes.

إن **مصطلح** " القرارات القضائية النهائية" التي تصدر عن مجلس الدولة:

أولا -باعتباره جهة تفصل في القضايا المطروحة أمامها بصفة ابتدائية و نهائية.

و **ثانيا**- بصفته جهة استئنافية إدارية أي كدرجة ثانية في التقاضي.

[9] أنظر كذلك المادة 901 من ق.إ.م.إ المعدّل و المتمّم.

و في كلا صورتي حالتي النظر في الطعن بالاستئناف و الطعن بالنقض يفصل مجلس الدولة بمقتضى قرار قضائي نهائي، مما يفسر أن كافة القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية تعد قرارات ذات طبيعة ابتدائية و ليست نهائية[10].

و قد أقر مجلس الدولة مبدأ عاما مفاده عدم قابلية الطعن بالنقض في قرار قضائي صادر من جهته، و هذا الاتجاه منتقد لا يؤيده كثير من رجال القانون في الجزائر، لأنه ببساطة ينتهك مبدأ دستوريا ألا وهو مبدأ التقاضي على درجتين[11] ،أي حجب طريق من طرق الطعن غير العادية (النقض) . و أيضاً نكون بصدد ما لا يستساغ قانوناً و لا منطقاً، إذ يصبح مجلس الدولة حائزاً للصفتين معاً، كمحكمة موضوع من جهة و كمحكمة قانون من جهة أخرى، إلا في الحالات الخاصة المحددة بموجب نصوص قانونية خاصة[12] .

ومن ضمن هذه الحالات المحددة بمقتضى النصوص الخاصة،حالة قرارات مجلس المحاسبة،إذ يكشف الأمر 02/10المؤرخ في 26 أوت 2010 ، المتعلق بمجلس المحاسبة في نص المادة 28 منه، حيث صرحت بما مؤداه:

"تكون قرارات مجلس المحاسبة، الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة، قابلة للطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية".

وكذلك حالة قرارات المجلس الأعلى للقضاء إذا انعقد كمحكمة تأديبية، فإن قراراته التأديبية تكون قابلة للطعن بالنقض لدى مجلس الدولة [13].

تطبيقات تبرزاتجاهات مجلس الدولة في بعض مجالات الحياة الإدارية:

-المقررات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء تكتسي طابعا قضائيا بوصفه جهة تأديبية، و عليه لا يمكن الطعن فيها بالبطلان إنما عن طريق النقض مباشرة[14].

- يرفض أن ينظر في الطعون بالنقض الموجهة ضد قرارات المنظمة الجهوية للمحامين ، أما إذا صدرت هذه القرارات عن المنظمة الوطنية للمحامين يكون جائزاً للمجلس نظرها بطريق النقض.
- يرفض النظر في دعاوى التعويض.

---

[10] للمادة 02 من القانون رقم 98-02، المتعلق بالمحاكم الإدارية. المرجعي المذكور أعلاه.

[11] كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة تقريبا تنص على مبدأ التقاضي على درجتين، أنظر مثلاً المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2020.أنظر المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30-12-2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82.

[12] المادة 09 من القانون العضوي المرجعي.

[13] م 67 من القانون العضوي رقم 22-12،المؤرخ في27 جوان 2022، يحدد طرق انتخاب أعضاء المجلس الأعلى للقضاء و قواعد تنظيمه و عمله، ج ر عدد 44 لسنة 2022.

[14] أنظر مجلة مجلس الدولة، عدد 09، 2009، ص 57.

- يرفض النظر في قرارات ذات الطابع التقني الصادرة عن اللجان التقنية (النقابة الجزائرية للصناعة، الصيد...)

المبحث الثاني

الجهات القضائية للإستئناف

عرف النظام القضائي الإداري تعديلات و إعادة ترتيب في جهات الإستئناف في المادة الإدارية، وقد مر بمرحلتين: المرحلة الأولى(1996-2022)في هذه المرحلة ارتأت السياسة القضائية للدولة إسناد الاختصاص بنظر الإستئناف لمجلس الدولة في المادة الإدارية لحداثة تكريس ازدواجية القضاء (مطلب أول)، أما المرحلة الثانية و الأخيرة(ما بعد 2022)، وفق سياسة قضائية جديدة تطلبتها الحياة الحقوقية للمواطنين ،وقد صيغت هذه الأحكام في دستور 2020 لإعادة حق التقاضي على درجتين للمتقاضي أمام القضاء الإداري، تم إسناد الاختصاص بالفصل في الطعون بالإستئناف للمحاكم الإدارية للإستئناف (مطلب ثان)، سنفصل ما أجملناه بخصوص موضوع الإستئناف وفق الترتيب الموالي:

المطلب الأول-

مجلس الدولة كجهة استئنافية

في مرحلة ما قبل تعديل القانون العضوي رقم 05-11

تنص المادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01: " يختص مجلس الدولة في استئناف الأحكام و الأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، و يختص أيضا كجهة استئناف القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

يتضح أن مجلس الدولة يختص بالفصل في الأحكام (القرارات القضائية)، كما يختص أيضا بالفصل في استئناف الأوامر الاستعجالية تكريسا لمبدأ التقاضي على درجتين.

كما أكدت المادة 02 من القانون رقم 98-02،المتعلق بالمحاكم الإدارية على الدور القضائي الاستئنافي للمجلس من خلال فحوى نصها: "أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"

ومن خلال استعراض فحوى هذه المادة تعترضنا مشكلة عدم توحيد المصطلحات القضائية في المادة الإدارية، أي يوجد اضطراب اصطلاحي تارة يورد أحكام إدارية و تارة أخرى يورد مصطلح قرارات إدارية محل الطعن بالإستئناف [15]:

[15]- طبعاً هذا بديهي إلى حد ما بسبب حداثة تكريس مبدأ ازدواجية القضاء في المنظومة القضائية الجزائرية مقارنة بنظيرتها الفرنسية و المصرية.

فمن جهة ،إن القانون رقم 98-02 (المحكمة الإدارية) يورد مصطلح " **أحكام**".

و **من جهة ثانية** أن القانون العضوي رقم 98-01 أطلق على الأحكام " القرارات" قبل تعديله في 2011.

و **من جهة ثالثة** أن القانون رقم 08-09 (قانون الإجراءات المدنية و الإدارية) في مادته 901 أورد مصطلح " **أحكام**" يختص مجلس الدولة في استئناف الأحكام و الأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية.

والاستئناف في حد ذاته في المادة الإدارية نتج عنه عدة مشاكل إجرائية تصطدم في كثير من الأحيان بمبادئ التقاضي، مما اقتضى تدخل المشرع للتصدي لإيجاد الحلول المناسبة وإعادة التوازن المفقود بين حق التقاضي أمام القضاء العدلي و بين القضاء الإداري ، وذلك تطبيقاً لما أقره التعديل الدستوري لسنة 2020.

المطلب الثاني

المشاكل العملية التي يثيرها الطعن بالاستئناف

وضرورة إنشاء محاكم للإستئناف

نعالجه في نقطتين على التوالي:

الفرع الأول

المشاكل العملية التي يثيرها الطعن بالاستئناف قبل تعديل 2022

يثير الطعن بالاستئناف في القرارات النهائية أمام مجلس الدولة **عدة إشكاليات**:

تقرر أحد اجتهادات مجلس الدولة أن قراراته نهائية غير قابلة للطعن بالنقض وهو قرار مبدأي في أصول الإجراءات القضائية، و هذا ما يبدو من عبارات هذا الاجتهاد الذي أرسى فيه هذا المبدأ: لا يمكن لمجلس الدولة الفصل كجهة نقض في قرار صادر عنه عملا بأحكام القانون رقم 98-01(المرجعي) ، و كذا انطلاقا من أحكام قانون الإجراءات المدنية و الإدارية القانون رقم 08-09"[16].

و نحن نسجل بدورنا مصطحبين الحس الحقوقي القضائي عند هذه النقطة إلى أن هذا الاجتهاد مجحف في حق المتقاضي الطاعن على مستوى النقض، حيث انه في حالة القيام باستئناف قرار قضائي أمام مجلس الدولة و فصل هذا الأخير كجهة استئناف في الطعن بالاستئناف،ذلك سوف يفصل فيها كجهة تجمع بين اختصاصين: نظر الاستئناف و نظر النقض، لكن يمارس النقض دون إثارته من الطاعن لأن مجلس الدولة سوف يتصدى لذلك تلقائياً، لهذه الأسباب لا يمكن للطاعن أن

[16] أنظر آث ملويا الحسين بن الشيخ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، ص 337.و قرار مجلس الدولة رقم 07304 مجلة مجلس الدولة، العدد 2، 2002.

يطعن بالنقض بعد أن طعن أمامه كجهة استئناف؟، ذلك لكونه قراراً مبدئياً بموجبه منع مجلس الدولة الطعن بالنقض في القرار المستأنف، وإن كان هذا الأمر يتعارض مع أصول الإجراءات القضائية، وحرمان المتقاضي من ممارسة حقه في الطعن بالنقض.

وينضاف إلى ذلك أن العريضة في كلا الطعنين: الاستئناف و النقض تتباينان مضموناً و شكلاً، ذلك أن عريضة الطعن بالنقض يجب أن تصاغ في شكل أوجه محددة بشكل حصري عددتها أحكام المادة 358 ق إ م إ، وهي الأوجه الموجبة لتأسيس الطعن وقبوله[17]، بينما عريضة الاستئناف تبنى على الأسباب الواقعية و القانونية وهي متروكة لتقدير الطاعن المستأنف، فيستطيع أن يبني استئنافه على ما يشاء من أسباب[18]، وبسبب هذه العلة لم يحدد المشرع الإجرائي أوجهاً للاستئناف عكس الطعن بالنقض، لذلك فإن وظيفة النقض تطال رقابة مطابقة الحكم القضائي للقانون الموضوعي أو الإجرائي، و لا شأن للنقض بالوقائع التي تختص المحاكم الإدارية بتسليط الرقابة عليها[19].

الفرع الثاني

إنشاء محاكم للإستئناف في المادة الإدارية

للخروج من المشكلات العملية التي أشرنا إليها سابقاً وعلاجها جذرياً فقد اقترح البرفسور عمار بوضياف[20] وغيره من رجال القانون، ضرورة تنصيب محاكم استئناف إدارية تنظر الطعون بالاستئناف ضد قرارات المحكمة الإدارية بدل أن ينظرها مجلس الدولة، حيث لا يتصور أن يجمع هذ الأخير بين اختصاصين بصفته جهة نقض من جانب، و بصفته جهة استئناف من جانب آخر، وهذا الوضع لا ينسجم مع طبيعته الدستورية و القانونية باعتباره جهة نقض في المواد الإدارية كما أشار إليه المؤسس الدستوري ، وبذلك يكون المشرع قد أعاد الحلقة الطبيعية المفقودة في العمود الفقري للسلطة القضائية الإدارية، وفي ذات الوقت يسترجع مجلس الدولة اختصاصه الأصيل (جهة للنقض في المادة الإدارية)، ويسترد دوره كمقوم لأعمال الجهات القضائية الإدارية، مقارنة بمركز المحكمة العليا في الهرم القضائي.

ومما لا شك فيه أن ذلك سيساعد على تقريب القضاء من المواطن المتقاضي على مستوى القضاء الإداري مقارنة بالقضاء العادي، و استرجاع حقه في التقاضي على درجتين المكفول دستورياً.

---

[17] لو أثيرت أوجه غير مدرجة بصور حالات النقض تعين عدم قبول الطعن، أنظر المادة 566 المطّة الأخيرة من ق.إ.م.إ.

[18] نبيل إسماعيل عمر، أصول قانون المرافعات.....،مرجع سابق، ص 1221.

[19] وهذه قاعدة إجرائية عامة، إذ أن المحكمة أياً كان نوعها سواء كانت تنتمي للقضاء العدلي أو القضاء الإداري تختص برقابة الوقائع و لا تختص برقابة تطبيق القانون طبقا للمادة 358 إ.م.إ.

[20] عمار بوضياف: المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، جسور للنشر و التوزيع،ط01 ،2013،ص269-270.

وأخيراً بناء على تلك الدعوات المتكررة استجاب المشرع لتلبية تلك المطالب الحقوقية في مجال التقاضي أمام القاضي الإداري، وانسجاماً وتطبيقاً لأحكام القاعدة الأعلى(دستور 2020) ،حيث استحدث المشرع الإجرائي ست (06) محاكم استئناف إدارية بمقتضي المادة 08 من القانون رقم 22-07 المؤرخ في 05 ماي 2022، يتضمن التقسيم القضائي، ج ر عدد 32 لسنة 2022.، يسند لها اختصاصات تمارسها كالآتي:

1ـ الفصل في الطعون بالإستئناف في أحكام المحاكم الإدارية، وقد فصلت الأحكام المتعلقة بمحاكم الاستئناف من حيث التشكيلة أو من حيث الاختصاصات وفقاً للمواد 29 و 30من القانون العضوي رقم 22-10، المؤرخ في 2022/06/09، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر عدد 41 لسنة 2022.و أيضاً أحكام م 900مكرر من ق إم إ.

2ـ اختصاص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر كدرجة أولى، ونلاحظ أن ذلك خروجاً على الأصل العام، لأن جهة الاستئناف لا تفصل في الدعاوى ابتداءً ،ولكن ذلك من اختيارات السياسة الإجرائية في المادة الإدارية حسب التعديل الأخير،-و هو اختصاص نوعي- إذ تنظر الطعون بالإلغاء في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية – قرار وزاري أو مقرر وزاري، مرسوم تنفيذي ،مرسوم رئاسي (غير ذي الطابع السيادي، و الأمر (في الظروف العادية) قبل المصادقة وتحوله إلى قانون)، وكذا تفسيرها و فحص مشروعيتها ، وتفصل المحكمة الإدارية للجزائر فيها كدرجة أولى ، ثم يفصل مجلس الدولة كدرجة إستئناف في القرارات القضائية الصادرة عن المحكمة الإدارية للجزائر التي تنظرتها بصفتها جهة إبتدائية [21].

3ـ وتختص كذلك كدرجة إستئناف في الفصل في الأوامر التي تصدر ها المحكمة الإدارية في مادة الإستعجال خلال 15 يوماً من تاريخ التبليغ الرسمي أو التبليغ أنظر م 936 ق إ م إ وفقاً للتعديل الأخير ،وفي هذه الحالة قد قيدها المشرع الإجرائي ب10 أيام للفصل في الأوامر دون أن تتجاوزها.

أما الأوامر الصادرة عن محكمة الإدارية الاستئنافية كدرجة أولى في مادة الإستعجال تكون قابلة للإستئناف أمام مجلس الدولة عندما ينعقد كجهة إستئناف15 يوماً حسب نص م 937 وفق التعديل الأخير.

4ـ الفصل في القضايا المخولة لها بنصوص خاصة م 900 مكرر.

ملاحظة: للاستئناف أثر ناقل للمنازعة الإدارية و في ذات الوقت له أثر واقف لتنفيذ الحكم الإداري .

[21] أنظر المادة 900 المطة 03 من ق.إ.م. إ المعدل و المتمم، طبقاً للقانون العضوي 22_11 المؤرخ في 9 جوان 2022 ، المتعلق بتنظيم مجلس الدولة و سيره و اختصاصاته، ج. ر عدد 41 لسنة 2022 .

المبحث الثالث

المحاكم الإدارية

يرتكز موضوع المحاكم الإدارية باعتبارها درجة أولى في هرم القضاء الإداري على دراسة النقاط التالية:

المطلب الأول

الإطار القانوني

تعد من الجهات القضائية الإدارية المنصوص عليها دستوريا (المادة 171 من دستور 2016).

يحدد القانون العضوي رقم 98-02 تشكيلة المحاكم الإدارية، خلاياها، أقسامها الداخلية، تركيبتها البشرية و الإطار العام لتسييرها ماليا و إدارياً.

كما أن القانون رقم 08-09 المواد 800 و ما بعدها. يعرف المحاكم الإدارية على أنها هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

أما فيما يخص عدد المحاكم الإدارية عبر التراب الوطني: بعد تعديل المرسوم التنفيذي 98-356 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-195 بتاريخ 22-05-2011، حيث تصاعد منحنى عدد المحاكم الإدارية من 31 إلى 48 محكمة إدارية عبر القطر الوطني، بما يفيد أو ينم توجه جاد وحقيقي للسياسة القضائية عملياً نحو تجسيد مبدأ التقاضي الإداري على درجتين مثل نظيره العدلي سواءً بسواء ،و تقريب القضاء الإداري من المواطنين وتسهيل إجراءاته لمخاصمة السلطات الإدارية بشأن قراراتها الصادرة بحقهم.

المطلب الثاني

تشكيلة جلسة الحكم في المحاكم الإدارية

يفرض المشرع الإجرائي تشكيلة متعددة من القضاة وهي تشكيلة الحكم بمناسبة الفصل في القضايا المطروحة لدى المحكمة الإدارية، وإذا فصلت المحكمة دون مراعاة هذا الإجراء كان حكمها باطلاً وغير صحيح ،إذ تنص المادة الثالثة من القانون رقم 98-02، المرجعي على ما يلي: " يجب لصحة أحكامها ان تتشكل المحكمة الإدارية من ثلاثة قضاة على الأقل بينهم رئيس و مساعدان برتبة مستشار".

ويتم تعيين المستشار أو القاضي المقرر من طرف رئيس تشكيلة الحكم القائمة بالمحكمة الإدارية الذي بدوره يحدد بناء على ظروف القضية الآجال الممنوحة للخصوم من أجل تقديم المذكرات

الإضافية ولملاحظات أو أوجه الدفاع والردود، ويجوز له أن يطلب من الخصوم كل مستند أو أية وثيقة تفيد في فض النزاع.[22]

ولهذا الاتجاه عدة مبررات، نذكر منها:

1- في الحقيقة أن هذا الأمر منطقي جدا، ذلك أن طبيعة القضاء الإداري تفرض إعمال الاجتهاد في معرض الفصل في الدعوى أحياناً حتى خارج مضمون النص، و إلا اعتبر القاضي الإداري في حالة إنكار العدالة ، أما حديثاً فقد تغيرت السياسة التشريعية في المجال الإداري ، إذ أصبحت الكثير من مسائل القانون الإداري مقننة في نصوص خاصة تسهيلاً على القاضي ،و لكن ليس بذات الدرجة التي عليها القضايا في المادة المدنية التي يؤول النظر فيها للقضاء العادي[23].

2- لا يوجد في أغلب الحالات المعروضة على القاضي نصوص جاهزة لإعمالها في النزاع القائم، لذلك يتحتم تشكيلة متعددة خاصة للتعاون بين القضاة وتبادل وجهات النظر في إطار المبادئ العامة من أجل إيجاد الحلول المناسبة للمنازعة الإدارية، لأننا بصدد اجتهاد قضائي باستفراغ الوسع لمصادفة الحلول و ليس تطبيق قضائي لما وضعه المشرع من نماذج ونظم قانونية، خصوصاً عند طرح قضايا لأول مرة على القاضي لم ينظمها التشريع و لا التنظيم، لذلك تحتاج المنظومة القضائية الإدارية حثيثاً إلى فكرة التخصص في العمل القضائي ، لذا يجب أن تصاغ سياسة قضائية في تكوين أكاديمي لقضاة متخصصين في المادة الإدارية وخصوصياتها، خاصة و أن الدعوى الإدارية وهو المعلوم لدينا تختلف جذريا عن الدعوى المدنية من حيث أطرافها-أحد أطرافها السلطة العامة- و من حيث موضوعها و إجراءاتها و من حيث القانون الخاضعة له إن وجد، وذلك بديهي للغاية إذ تنسحب إليها طبيعة القانون الإداري الذي هو في الأصل قانون استثنائي غير مألوف.

3- تظهر فائدة تطبيق قاعدة تعدد القضاة في جلسات الحكم في مرحلة المداولة[24] بالأخص، إذ أن تعقيدات المنازعة الإدارية وطبيعتها الإستثنائية-سيما عندما تكون المسألة مثار النزاع غير مقننة- تحتم انعقاد تشاور و تعاون و تبادل الرأي بين القضاة لأجل تكوين الرأي القضائي قبل إصدار الحكم والنطق به، وذلك ما لا يستطيعه قاض بمفرده فإنه لا تسعفه تنبؤاته في تكوين قناعته

---

[22]. بربار عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية ولإدارية، طبعة ثانية مزيدة، دار بغدادي للطباعة ولنشر ولتوزع، الجزائر، 2009، ص448.

[23] من باب التذكير فإن القضاء المدني قضاء تطبيقي لأحكام القانون بصفة كاملة، حيث يتميز القانون غير الإداري بجاهزية نصوصه للتطبيق دون محاولة اجتهاد للفصل في المنازعة، وحيث يوجد النص ينتفي الاجتهاد. و يعرف الاجتهاد القضائي الإداري على أنه" جميع المقررات القضائية الإدارية التي تعلن تبني اتجاهاً قانونياً جديداً أو تعدل اتجاهاً سابقاً أو تلغيه بحسب الأحوال و الظروف"

[24] يراجع مفهوم المداولة بالمعنى القضائي في المؤلفات المتخصصة، أنظر مثلاً: آمال الفزايري، المداولة القضائية-دراسة تأصيلية مقارنة- منشأة المعارف، الإسكندرية،1990، ص23 و ما بعدها.

بصدد قضايا معقدة و غير مألوفة[25]، وعلى أساسية هذا الطرح فإن مبدأ تعدد القضاة في جلسة الحكم يشكل ضمانة واقعية و قانونية للوصول للحقيقة القضائية في المادة الإدارية، سيما أنه لا يوجد في أي من التشريعات المقارنة إلى حد الساعة منظومة قانونية ثابتة شاملة تقنن كل مسائل القانون الإداري وتحكمها، ذلك أن هذا الأخير هو قانون ينماز بخصيصة تطور قضاياه و مآلاتها المستجدة ، باعتبار أن القانون الإداري هو القانون الأكثر مرونة من بين القوانين حيث يطاوع السلطة العامة عند وضع استراتيجياتها لإشباع المصلحة العامة التي تتغير من لحظة إلى لحظة أخرى.

المطلب الثالث

الاختصاص النوعي و الإقليمي للمحكمة الإدارية

تتحدد قواعد الاختصاص وفق القانون المتعلق بالمحكمة الادرية (المادة 01 من ذات القانون) " تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية".

من النص أعلاه يتضح أن الاختصاص النوعي للمحكمة محدد بالمواد المتعلقة بالمنازعات الإدارية، أي كل ما ينتمي إلى المادة الإدارية من منازعات فإن المحكمة تختص بالفصل فيها، ماعدا تلك المنازعات التي اسند المشرع اختصاص الفصل فيها لمجلس الدولة.

عند استقراء نص المادة 01 من القانون 98-02 و نص المادة 09 من القانون العضوي 98-01 (مجلس الدولة) يتبين أن المحكمة الإدارية هي صاحبة الولاية العامة أي ذات اختصاص عام شامل في المادة الإدارية (المنازعات الإدارية) ،عدا ما استثني بنص جاعلا المشرع اختصاص الفصل فيه لمجلس الدولة ،و هو اختصاص مقيد غير مطلق أي يدخل في مجال اختصاصه منازعات معينة على سبيل الحصر.

الفرع الأول

الاختصاص النوعي في قانون المحكمة الإدارية

أولاً- الدعاوى التي تختص المحكمة الإدارية بنظرها نوعياً كقاعدة

تنص المادة 800(ق إ. م. إ) " تختص المحاكم الإدارية بالفصل كأول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات

[25] و التفكير الواقع من القاضي سراً و انعزاله عن الجلسة لتكوين عقيدته في حالة ما كانت جلسة الحكم تتشكل من قاض فرد،هو عند البعض بمثابة مداولة يقوم بها القاضي بمفره، وفي هذا المنحى يذهب فتحي والي: ويرى أن المقصود بالمداولة هو" التفكير من القاضي الفرد ، أو تبادل الرأي فيما بين القضاة إذا تعددوا، أنظر مؤلفه: فتحي والي – الوسيط في قانون القضاء المدني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،1986، ص 617.

الصبغة الإدارية طرفا فيها"، و طبقا لنص المادة 801 إ. م. إ فقد حددت الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية كالأتي:

- دعاوى الإلغاء المنظورة أمام مجلس الدولة (المادة 09 القانون العضوي 98-01، 901 إ م إ) تخرج من نطاق اختصاص المحكمة.
- الولاية/ المصالح غير الممركزة (المديريات التنفيذية).
- البلدية و المصالح التابعة لها.
- المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.
- دعاوى فحص المشروعية المنظورة أمام مجلس الدولة تخرج من اختصاص المحكمة الإدارية. و تكون هذه القرارات صادرة عن (الولاية....801).
- دعاوى القضاء الكامل غير الإلغاء : دعاوى القضاء الكامل (التعويض) تخاصم مصدر القرار باعتبار عمله رتب ضررا لصاحب الشأن (دعوى المسؤولية)، أو باعتباره من الأعمال المادية في حالة اغتصاب السلطة(الخطأ الجسيم)، عكس الحال بالنسبة الطعن بالإلغاء الذي يهاجم القرار ذاته (دعوى موضوعية)[26].
- القضايا المخولة للمحكمة بموجب نصوص خاصة رفض الاعتماد (الأحزاب) ضد قرارات وزير الداخلية.

ثانياً- الاستثناءات على قاعدة الاختصاص أو المعيار العضوي

1- **مخالفات الطرق:** وكأننا أمام النظام القضائي الموحد ،ذلك أنه يتوجب امتثال الأشخاص العامة و الأشخاص الخاصة على السواء أمام القضاء العادي إذا تعلق الأمر بالمخالفات المرورية في الطرقات العامة (الدولة- الولاية- البلدية- المديريات التنفيذية- مصالح الولاية- مصالح البلدية).

2- **دعاوى المسؤولية: وهي** تلك الرامية إلى المطالبة بالتعويض عن أضرار السيارات أو المركبات الإدارية(القضاء الموحد) أي قانون واحد جائز تطبيقه على الأشخاص العامة أو الأشخاص الخاصة إذا تعلق الأمر بالمطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة على مركبات مدنية أو إدارية أمام القاضي العادي، و هنا نلاحظ بوضوح مظهر من مظاهر أزمة المعيار العضوي في تحديد

[26]- تراجع في مسألة التمييز بين دعوى الإلغاء و دعوى القضاء الكامل المؤلفات المتخصصة، انظر مثلاً:

إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري –ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء-،منشأة المعارف ،الإسكندرية،2006،ص 294 إلى 303.

الاختصاص وضبطه[27] **crise de critère organique**، إذ لا يمكن الاعتماد عليه كمعيار في هذا المجال في تحديد الاختصاص القضائي لكلا الجهتين القضائيتين العدلية و الإدارية، و ذلك عائد إلى كون الفصل في دعاوى التعويض لا يتطلب بذل جهد فكري وقانوني من القاضي المدني،إذ يكفي إثبات الضرر ثم إثبات العلاقة السببية لاستحقاق التعويض، وهذا ما حدا بالسياسة التشريعية القضائية إلى إسناد الاختصاص لجهة القضاء العادي في مواد التعويض عن أضرار التي تحدثها السيارات الإدارية.

الفرع الثاني

قواعد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية

نوضح ذلك على المنوال الموالي:

أولاً- القاعدة العامة في الاختصاص الإقليمي:بحكم أن بعض جوانب المادة القضائية الإدارية تفتقر إلى أحكام تنظم بعض المسائل في الشق أو الجزء القضائي الإداري مثلما عليه الوضع في مسألة الاختصاص الإقليمي ،فإنه يتم مباشرة إعمال الإحالة التلقائية إلى الأحكام العامة السارية على المادة المدنية في قانون الاجراءات المدنية والإدارية في شقه المدني[28].

وترتيباً عليه، فإن المحكمة الإدارية المختصة هي المحكمة الواقع بدائرتها موطن المدعى عليه (م 37 ،38 إ م.إ).

و بهذا الخصوص يعترضنا الإشكال التالي : في حالة تعدد المدعى عليهم، فما هي المحكمة الإدارية التي ينعقد لها الاختصاص؟

في الحالة التي يتعدد فيها شخص المدعى عليهم: يمكن أن نتصور هذا الوضع في أشخاص القانون الخاص[29]، و يستحيل تصور ذلك في أشخاص القانون العام لأنه يستحيل وجود دعوى ترفع ضد جهتين إداريتين أو سلطتين إداريتين بوصفهما مدعى عليه،بينما يمكن تصور هذا الوضع في حالة اشتراك أكثر من جهة إدارية في إصدار قرار واحد فحينئذ يصلح أن ترفع بشأنه دعوى إلغاء ضد جهة يختارها المدعي، على اعتبار أن الدعوى في صورة الحال تعني كل هذه الجهات الإدارية في آن واحد(38 إ.م.إ). ومع ذلك لم نتصادف بوجود هذه الحالة في التطبيقات القضائية[30].

---

[27] أكثر تنويراً للجزئية هذه يراجع بشأنها مقالة: الأستاذ عمار بوضياف:المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية و الإدارية،مجلة دفاتر السياسة و القانون،عدد 05 ،لسنة 2011.

[28] أنظر أحكام المادة الأولى من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ،يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر عدد 21 .

[29] ذات الصورة مذكورة عند عمار بوضياف: المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، جسور للنشر و التوزيع،ط01 ،2013نص183.

[30] ذات المقالة، ص 183.

فمثلا قرار نزع الملكية **Expropriation** ترفع الدعوى تجاوز السلطة ضد الوالي المختص إقليمياً و تفصل فيها المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، ولا نتصور أن ترفع الدعوى ضد هذا الولي و والي ولاية أخرى، لأنهما يستحيل أن تشترك إرادتهما معاً في إصدار ذات القرار وتنفيذه.

ثانياً- الاستثناءات على قواعد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية

قد وردت صور هذه الاستثناءات في مواد معينة حددها المشرع على سبيل الحصر،حيث ألزم القانون الاجرائي أن ترفع الدعاوى وجوبا أمام المحاكم الإدارية في المواد المبينة أدناه[31]:

- الضرائب و الرسوم: لدى محكمة مكان فرض الضريبة و الرسم.
- الأشغال العمومية: أمام محكمة مكان تنفيذ الأشغال.
- منازعات المتعلقة بالموظفين: لدى محكمة مكان التعيين.
- العقود الإدارية: لدى محكمة مكان الإبرام (العقد) أو تنفيذه
- الخدمات الطبية: أمام محكمة مكان تقديم الخدمات.
- في مادة التوريدات أو الأشغال أو تأجير خدمات فنية أو صناعية :أمام محكمة مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه.
- التعويض عن الضرر الناجم عن جناية أو جنحة أو فعل قصري: أمام محكمة مكان وقوع الضرر.
- إشكالات التنفيذ: أمام المحكمة التي يصدر عنها الحكم موضوع الإشكال.

ملاحظة: يعد الاختصاص الإقليمي في المادة الإدارية من النظام العام، بخلاف المادة المدنية أو العادية فإنه لا يعد من النظام العام إلا ما استثني بنص صريح.

الفرع الثالث

النتائج المترتبة على طبيعة قواعد الاختصاص (النوعي- الإقليمي)

وهي الآتية :

- يفرض على القاضي إثارته من تلقاء نفسه لأن عيب الاختصاص النوعي و الإقليمي من النظام العام، و لو لم يتمسك به الخصوم (المادة 2/807 ق.إ.م.إ)
- الاختصاص النوعي و الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية من النظام العام.

[31] أنظر المادة 804 من القانون رقم 08-09 ، المرجعي، سبق ذكره. وخلافا لأحكام المادة 805 التي تحيل إلى أحكام المادة (37 و 38 إ م إ)،التي تشكل القاعدة العامة.

- يجوز إثارة الدفع بعدم الاختصاص بنوعيه من أحد الخصوم في أية مرحلة كانت عليها الدعوى، ولو كانت تنظر استئنافاً.

و يمكن أن يحدث تنازع في الاختصاص أو ولاية الفصل في قضايا معينة بين الجهات القضائية العادية و الجهات القضائية الإداري: أي بين المحكمة العليا و مجلس الدولة مثلاً ،فإن المحكمة المخولة لها قانوناً أن تفصل في مسألة تنازع الاختصاص سواء الإيجابي أو السلبي في المنظومة القضائية الجزائرية هي محكمة التنازع[32].

يحدث التنازع في الاختصاص بين القضاء العادي و القضاء الإداري بصورة الحال التي نصت عليها أحكام المادة 16 من القانون العضوي رقم 98-03 على ما يلي: " يكون تنازعا في الاختصاص عندما تقضي جهتان قضائيتان إحداهما خاضعة للنظام القضائي العادي و الأخرى خاضعة للنظام القضائي الإداري باختصاصهما للفصل في نفس النزاع".

و يقصد بنفس النزاع عندما يتقاضى الأطراف بنفس الصفة أمام جهة قضائية إدارية و أخرى قضائية عادية، و يكون الطلب مبنيا على وحدة السبب و وحدة الموضوع المطروح أمام القاضي.

ولا ينعقد الاختصاص لمحكمة التنازع للفصل في مسألة تنازع الاختصاص الإيجابي و الاختصاص السلبي بين جهتين قضائيتين تنتميان إلى نظام قضائي واحد (إداري أو عادي).

أما إذا كان التنازع في الاختصاص بين المحكمة الإدارية و مجلس الدولة، فإن الفصل فيه يعود لمجلس الدولة بكل الغرف مجتمعة لهذا الغرض[33].

[32] -المواد 16 إلى 18 من القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 03-06-1998 المتعلق بمحكمة التنازع و تنظيمها و عملها ،ج.ر 39 ،لسنة 1998 .

[33] - قرار مجس الدولة المؤرخ في 27-06-2011 رقم 068359.

الفصل الثالث

دعوى الإلغاء

الوسيلة القضائية لإقامة المنازعة الإدارية

نناقش المسائل التالية وفق التخطيط الموالي:

- مفهوم دعوى الإلغاء ومعايير تمييزها عن غيرها من الدعاوى القضائية (مبحث أول)،
- شروط قبول دعوى الإلغاء(مبحث ثان)،
- أوجه الإلغاء في القرار الإداري (مبحث ثالث)،
- الحكم الصادر في دعوى الالغاء (مبحث رابع).

المبحث الأول

مفهومها وتمييزها عن غيرها من الدعاوى القضائية

ليس بخاف أن دعوى الإلغاء تحتل مركزا مميزا بين الدعاوى الإدارية التي هي من صنفها أو بين الدعاوى القضائية بوجه عام،ذلك أن هذه الدعوى تمثل سلاحا قانونيا بيد الأفراد لمخاصمة القرارات المعيبة بعيب المشروعية لأجل حماية حقوقهم و حرياتهم،ونظرا لتعلقها بمبدأ المشروعية فقد خصها المشرع بطائفة من الأحكام و القواعد و الإجراءات الخاصة ، وقد أفصح عن ذلك في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية خصوصا الكتاب الرابع المخصص للإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية[1].

و على الرغم من أن دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة من بين أكثر انشغالات السياسة التشريعية في دولة القانون إلا أن المشرع الوطني لم يخصها بتعريف كما فعلت بعض التشريعات المقارنة، غير أن هذا الأمر لا يعيب نظام دعوى الإلغاء بأية حال، إذ المشهور حسب الدراسات الفقهية والبحثية أن تلك المهمة يضطلع بها الفقه و القضاء عندما يحدث إشكال أو غموض في توظيف المصطلحات القانونية.

يضم هذا الفصل جملة من المسائل سوف نتصدى لدراستها كل على حدة ضمن المحاور الآتية:

- مفهوم دعوى الإلغاء القضائي
-أوجه التفرقة بين دعوى الإلغاء والدعاوى الإدارية المجاورة
- شروط قبول دعوى الإلغاء القضائي

[1] قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25-02-2009 ،يتضمن الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر عدد 21،لسنة 2008.

المطلب الأول

مفهوم دعوى الإلغاء

وتشتمل دراسته على المسائل التالية:

-تعريف دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة

-الخصائص الذاتية لدعوى الإلغاء

الفرع الأول

تعريف دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة

قد أورد الفقه عدة تعريفات لدعوى الإلغاء أو قضاء الإلغاء،ولقد وقع اختيارنا على البعض منها، وذلكم بسبب اتفاق تعريفات الاتجاهات الفقهية على مضمون مشترك وإن اختلفت صياغة هذه التعاريف:

الفقرة الأولى

في الفقه و القضاء الغربي

يعرفه الفقيه الفرنسي شارل ديباش[1]:

Recours-par lequel le requérant demande au juge d'annulation d'un acte administratif pour illégalité.

كما عرفها المجلس الدستوري الفرنسي:

Action pour excès de pouvoir est l'action par laquelle un requérant sollicite l'annulation d'un acte administratif. Cette action en justice relève, en principe, des juridictions administratives [2].

الفقرة الثانية

في الفقه العربي

يعرفها الأستاذ محمد مرغني خيري[3]:* دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإلغاء أو إعدام قرار إداري لكونه معيبا أو مشوبا بعيب من عيوب عدم المشروعية المعروفة*

كما يعرفها الأستاذ أحمد محيو[4]:* الدعوى التي يطلب فيها إلغاء قرار إداري غير مشروع*

---

[1] Débbasch (ch) : contentieux administratif ,DALLOZ .PARIS.1978.P807 ET S.

[2] Conseil Constitutionnel, 23 janvier 1987, Décision n°86-224.

[3] محمد مرغني خيري: القضاء الإداري، -مجلس الدولة، قضاء الإلغاء- جامعة عين شمس، مصر،1989،ص75.

أنظر أيضا: ابرهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء-منشأة المعارف، الاسكندرية،286،2006 وما بعدها.

[4] أحمد محيو: المنازعات الإدارية،د.م.الجامعية، الجزائر،1983،ص151.

وبسبب أهمية دعوى الإلغاء فقد أضفى المؤسس الدستوري عليها قيمة دستورية صراحة حيث أصبحت في هرم القواعد الدستورية في المنظومة القانونية الوطنية، ومصداق ذلك ما نصت عليه أحكام المادة 161 *ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية*[1]

الفقرة الثالثة

مجالات دعوى الإلغاء في المنظومة القضائية الوطنية

تكريسا لمبدأ مشروعية أعمال السلطات المركزية و غير المركزية وأعمال السلطات الإدارية وتوافقها مع أحكام القانون ،فقد أوجب المؤسس الدستوري ومن ورائه المشرع تمكين ذوي الشأن من مخاصمة كل أنواع القرارات المدعى بعدم مشروعيتها والصادرة بحقهم سواء كانوا أفرادا أم أشخاص معنوية خاصة مهما كانت صبغتها أمام القاضي المختص بالمنازعة الإدارية،وسنلقي نظرة على بعض المجالات التي يتم فيها إعمال نظام دعوى الإلغاء،وهي الآتية :

-قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 وقد سميت بمصطلح دعوى البطلان سيما المادة 274 منه.

-قانون الإجراءات المدنية و الإدارية لسنة 2008،و قد سميت بدعوى الإلغاء المادة 800 و ما بعده.

-القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه(المعدل و المتمم)[2].

-الأمر رقم 06-03 ، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة[3]، سيما المادة 167 (حق اللجوء لقاضي الإلغاء في حال مساس قرار بالمركز القانوني للموظف).

-المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها،حيث تتيح المادة 06 ،61.(خولت طالب عقد التعمير و طالب رخصة البناء اللجوء للقضاء الإداري)[4].

-القانون العضوي رقم12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية[5]،يخول للأحزاب السياسية حق اللجوء لمجلس الدولة في كل المنازعات الناجمة عن تطبيق أحكام هذا القانون لا سيما المواد 74-75-76.

الفرع الثاني

الخصائص الذاتية لدعوى الإلغاء القضائي

[1] قانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري،ج.ر عدد 14، 07-03-2016.

[2] ج.ر عدد 37، لسنة 1998،

[3] ج.ر عدد 46، لسنة 2006.

[4] ج.ر عدد 07 لسنة 2015.

[5] ج.ر عدد 02 لسنة 2012.

لدعوى الإلغاء ذاتية خاصة مما يترتب عليها كثمرة لذلك تمييزها بخصائص معينة لا توجد في غيرها من الدعاوى، سنحاول إبراز ذاتية هذه الدعوى من خلال عرض تلك الخصائص، على النحو الموالي:

الفقرة الأولى

دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية بمعنى الكلمة

و محكومة بنظام إجرائي خاص ومتميز

لا يخفى أن دعوى الإلغاء كانت في مهدها الأول عبارة عن تظلم إداري وليس عملا قضائيا في بداية نشأة القضاء الإداري[1]، وذلك باعتبار أن قرارات مجلس الدولة الفرنسي في البدء لم تكن تتسم بالنهائية كما الشأن بالنسبة للأحكام القضائية المدنية،ولكن لما أصبح المجلس هيئة قضائية يملك اختصاص قضائي صارت قراراته موسومة بالطابع القضائي، مما ترتب عليه كأثر أن أصبحت دعوى الإلغاء دعوى قضائية أيضاً لا مجرد تظلم،إذ وجب المنطق تحقيق الانسجام بين مصطلحي الدعوى و الحكم في النظام القضائي الإداري.

أما في الأنظمة القضائية الحديثة عرفت منذ البداية بأنها دعوى ذات طبيعة قضائية بالمعنى الفني للمصطلح تنتج عنها خصومة قضائية قائمة بين أطرافها[2] من ذوي الصفة و المصلحة[3]،وهو ذات الشأن بالنسبة للنظام القضائي الوطني،إذ يوجب المشرع أن ترفع دعوى الإلغاء ضد قرار إداري وفق نظام إجرائي صارم و نظام مواعيد خاص بسبب تعلقها بأخطر المبادئ،وقد تم التنصيص على هذه الإجراءات و المواعيد في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، كما تم إسناد للقاضي الإداري ولاية الفصل في الطعون بالإلغاء،إذ يملك بموجب هذا الإسناد الدستوري سلطة كاملة في إعدام أي قرار معيب أو توقيف تنفيذه ريثما تفحص مشروعيته.

ويجب أن يكون موضوع دعوى الإلغاء متعلقا بقرارات إدارية إنفرادية، إذ لو كان مناطها عمل غير القرار الإداري- عقد إداري مثلاً- يكون مآلها عدم القبول[4] كجزاء لذلك، ذلك بأن نظام الطعن بالإلغاء لا يجوز إعمال أحكامه أو تحريكها إلا بشأن القرارات الإدارية: الفردية أو التنظيمية ، أما ما عداها فلا يشمله نظام الطعن بالإلغاء.

---

[1] كان مجلس الدولة ينظر الطعون بصفتها تظلمات إدارية: ولائية أو رئاسية ولم يكن يعتبرها دعوى قضائية، تفصيلا لهذه النقطة أنظر : إبرهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء-منشأة المعارف، الإسكندرية،2006،ص 288-289.

[2] على حد تعبير المحكمة الإدارية العليا،جلسة 10-12-1990 ،رقم 3014،لسنة 34ق.

[3] مسعود شهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية،د.م.الجامعية،الجزائر،1998 ،ص45.

[4] رأفت فودة: عناصر وجود القرار الإداري" دراسة مقارنة " دار النهضة العربية،1999،ص44.

الفقرة الثانية

دعوى الإلغاء تتسم بالطابع الموضوعي أو العيني

في دعوى الإلغاء لا يؤسس المدعي طلبه على مخاصمة مصدر القرار، بل يستهدف مهاجمة القرار ذاته المشوب بعدم المشروعية أو المخالف للقانون،لأن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري في ذاته استهدافاً لمراقبة مشروعيته[1]، ومعنى هذا أن دعوى الإلغاء سلاح لحماية النظام القانوني النصي و الإجرائي في الدولة،ولا شأن لها بالمراكز الشخصية الذاتية لأصحاب الشأن كقاعدة وهو المجمع عليه فقها وقضاء[2].

الفقرة الثالثة

هي دعوى من دعاوى قضاء المشروعية

لأنها دعوى تهاجم القرارات غير المشروعة ولا تتعدى وظيفتها إلى مراقبة أي إجراء لا يدخل ضمن عناصر المشروعية، و نتيجة لذلك يكون عمل القاضي منصباً على بحث مسألة مشروعية القرار أو عدم مشروعيته في دعاوى الإلغاء،إما تقرير-وذلك بمقتضى حكم- مشروعية العمل الإداري الإنفرادي(أي صحة العمل) ويكون مآل الدعوى حينئذ هو رفضها، وإما عدم مشروعيته (أي بطلان العمل)، ويكون جزاء القرار هو البطلان،وفي هذه الحدود تقف رقابة قضاء المشروعية.ولا يتعدى ذلك لترتيب آثار معينة[3].

وهذا بخلاف الوضع في نظام القضاء الكامل،حيث تتسع سلطات القاضي في هذا النظام إلى أبعد من الإلغاء المقرر لقاضي المشروعية،إذ يجوز له تعديل القرار محل الدعوى و الحكم بالتعويض للمضرور من القرار المعيب بعدم المشروعية بعد إلغائه، وبالتالي يترتب على انتماء دعوى الإلغاء إلى قضاء المشروعية أن تغل يد القاضي عن رقابة الملاءمة في عناصر القرار،إذ أن مسألة تقدير ملاءمة القرار

[1] المحكمة الإدارية العليا 8-1-1986،رقم 1383،لسنة 31 ق، يراجع في شأن هذ الحكم: سامي جمال الدين: الدعاوى الإدارية، دار النهضة العربية،1991،ص 20.

[2] غير أن جانب من الفقه الفرنسي و الفقه المصري يصنفها ضمن الدعاوى المختلطة من حيث كونها تقوم بوظيفتين حماية المشروعية في المحل الأول هذا من جهة، وتحمي مراكز ذاتية في المحل الثاني أي تلقائيا من جهة ثانية. راجع: إبراهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء-منشأة المعارف، الإسكندرية،2006،ص291-292.

[3] إبراهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء- مرجع سابق،ص293.

للوقائع أمر تستقل به الإدارة و من اختصاصها أيضا، ولا تعقيب عليها من جانب القضاء[1]،وهذا هو الأصل و إن كانت توجد استثناءات في مجال رقابة التناسب بين القرار و الوقائع فهي جد ضيقة.

المطلب الثاني

أوجه التفرقة بين دعوى الإلغاء والدعاوى الإدارية المجاورة

إذا كانت دعوى الإلغاء تتميز بخصائص ذاتية لا سيما وظيفتها القضائية التي تمثل أكثر هذه الخصائص خطورة على العمل الإداري الذي تستخدمه السلطة الإدارية،ومظهر خطورة الإلغاء يتمثل في أن مآل أي قرار نهائي مخالف للقانون ويكون محل دعوى إلغاء سوف ينتهي القاضي بالنطق بعدم مشروعيته، و من ثمَ إعدامه دون أن يتعدى هذا الحد، لذلك دأبت المذاهب الفقهية و القضائية على اعتبار هذه الخاصية المعيار المميز لنظام دعوى الإلغاء عن غيره من أنظمة الدعاوى الإدارية المصنفة.

وتجنبا لتداخلها مع غيرها من الدعاوى المجاورة يقتضي عرض مواطن التمييز بين نظامها الإجرائي القانوني و أنظمة الدعاوى الأخرى،و لأجل ذلك سندرس المسائل التالية:

-دعوى الإلغاء و دعوى التعويض(فرع أول).

-دعوى الإلغاء و دعوى التفسير (فرع ثان).

-دعوى الإلغاء و دعوى فحص المشروعية(فرع ثالث).

-دعوى الإلغاء و دعوى وقف التنفيذ (فرع رابع).

الفرع الأول

دعوى الإلغاء و دعوى التعويض

نلاحظ بين الدعويين وجود أوجه تشابه وأوجه اختلاف، وتتمثل في الآتية:

الفقرة الأولى

أوجه التشابه

وهي الآتية:

1-أن كلا الدعويين هي دعوى إدارية.

2–ترفع كلاهما أمام المحكمة الإدارية المختصة بالفصل فيهما.

[1] إلا أن هذه القاعدة طرأ عليه تغيير حيث سمح بموجبه للقاضي مد مجال اختصاصه إلى رقابة الملاءمة سيما في القرارات ذات الطبيعة الجزائية، والمجال الخصب لمثل هذه القرارات تلك المتعلقة بالحريات العامة، والمتعلقة بالجزاءات التأديبية.حول رقابة الملاءمة يرجى الرجوع إلى مؤلف: عبد العزيز عبد المنعم خليفة:دعوى إلغاء القرار الإداري....،مرجع سابق،ص 262-268.

3-من حيث التمثيل بمحام: إذا رفعت الدعوى أمام المحكمة الإدارية يكون جوازياً، أما أمام المحكمة الإستئنافية أو مجلس الدولة يكون وجوبياً تحت طائلة عدم القبول العريضة.

4-يجب على المدعي في كليهما دفع الرسوم القضائية عند رفعهما.

أما الآن يحسن بنا إبراز أهم أوجه الاختلاف بين دعوى الإلغاء و دعوى التعويض،هي الآتية:

الفقرة الثانية

أوجه الاختلاف

وتتمثل في:

1- تقتصر سلطة القاضي في دعوى الإلغاء على إلغاء القرار المعيب بعد إثباته، ومن حيث كون الإلغاء قضاء رقابة المشروعية. يمتنع على القاضي أن يبين–على نحو صريح- الحل السليم أو القرار الواجب اتخاذه بشأن المنازعة المطروحة[1]،

2- أما في دعوى التعويض -التي تنتمي إلى القضاء الكامل[2]- يطالب المدعي بموجبها بتعويض عما أصابه من ضرر نتيجة عمل قانوني صادر عن الإدارة أو عمل مادي اقترفته في حقه.

3- من حيث الطبيعة:

دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية تهاجم القرار ذاته،أما دعوى التعويض هي دعوى شخصية أي هي دعوى حقوقية.

4-من حيث سلطات القاضي:

-في دعوى الإلغاء:سلطاته تقف عند إلغاء القرار، و لا يوضح للإدارة المركز القانوني للطاعن[3]،و لا يحكم بالتعويض حال الضرر ولو كان ثابتاً، أي لا يحكم بأكثر مما طلب الخصوم، و لا يأمر الإدارة بسحب قرارها أو تعديله أو استبداله بقرار آخر.

-في دعوى التعويض: سلطات القاضي كاملة لا تقف عند إلغاء القرار المعيب،بل تتعدى ذلك إلى حسم جميع عناصر المنازعة[4].

5-من حيث الجهة المختصة بالفصل في المنازعة:

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء- مرجع سابق،ص 294.

[2] عمار بوضياف:دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية،جسور للتوزيع و النشر،2009،ص62

[3] إبراهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء- مرجع سابق،ص296.

[4] المرجع ذاته، ص 297.

-في دعوى الإلغاء:إذا وجه الطعن لقرار إداري مركزي يؤول الاختصاص لمحكمة الاستئناف على مستوى العاصمة و استئنافاً لدى لمجلس الدولة(م 900،902 إ م إ) [1]

-في دعوى التعويض:يؤول الاختصاص للمحكمة الإدارية حتى بالنسبة للسلطات المركزية[2](802 إ).

6-من حيث الموضوع:-في دعوى الإلغاء: موضوعها مخاصمة القرار المعيب والمطالبة بإلغائه، وهذا الطلب الأصلي تتضمنه العريضة الافتتاحية دون أن يتعداه.

-في دعوى التعويض: المطالبة بتعويض عما أصابه من ضرر.

بسبب هذا التمايز بين الدعويين، يوجد سؤال يفرض نفسه على الدراسة :

هل يجوز المطالبة بإلغاء القرار و الحكم بالتعويض في عريضة افتتاحية واحدة؟ في البداية لم يجز ذلك مجلس الدولة الفرنسي تطبيقا لمبدأ الفصل بين الدعويين(الإلغاء-التعويض)[3]،غير أن المجلس خفف من حدة هذا الاتجاه فأباح الجمع بين عريضتين في وقت واحد ونظرهما مجتمعتين، و لكن ضمن دعويين مستقلتين-دعوى الإلغاء،و دعوى التعويض-،لأن أساسهما واحد هو القرار الإداري الضار، فأجاز للمدعي أن يطالب بإلغاء القرار ثمَ يطالب بالتعويض عن ضرر التنفيذ،و القصد من وراء ذلك الاقتصاد في مدة التقاضي لما يتجشمه المتقاضين جراء ذلك[4].

5-من حيث المصلحة في الدعوى:

يشترط لقبول دعوى الإلغاء المصلحة الشخصية المباشرة فقط دون تبيين للقاضي ما رتبه القرار جراء تنفيذه .

أما في دعوى التعويض يشترط لقبولها أن يستند الطاعن إلى حق أو مركز قانوني شخصي له قد اعتدت الإدارة عليه بمناسبة تنفيذها القرار[5] .

6-من حيث حجية الحكم الصادر في الدعوى:

---

[1] القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، يعدّل و يتمّم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، ج. ر عدد 48 لسنة 2022.

[2] قرار مجلس الدولة رقم 006005 ،مجلة مجلس الدولة ،عدد 2003،03،ص117.

[3] وهذا ما جرى في حكم – **TURGOT** arrêt de - أقام المدعي -المضرور من الإحالة على المعاش- دعويين وفصل فيهما مجلس الدولة استقلالا،أنظر التفاصيل في: إبراهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء- مرجع سابق، ص 301.

وتوجد أحكام فريدة من نوعها سمح مجلس الدولة الجمع بين طلب إلغاء تجاوز السلطة و طلب التعويض في عريضة واحدة(عريضة دعوى القضاء الكامل)،وهذه القضايا : **BEZEL- ARGAINE-BLANCO** ،انظر المرجع السابق، ص 302.

[4] حول هذه الجزئية يراجع :إبراهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء- مرجع سابق، ص 301

[5] مجلس الدولة:قرار رقم 22092 بتاريخ 2006/03/22، مجلة مجلس الدولة، عدد 08 2006،ص209.

في دعوى الإلغاء: الأحكام الصادرة فيها تكتسي حجية مطلقة سواء كانت القرارات المعيبة الملغاة فردية أم تنظيمية، ويستطيع كل من له مصلحة التمسك بالإلغاء،معنى ذلك امتداد أثر الإلغاء لغير أطراف الدعوى[1]،ذلك أن الإلغاء دعوى عينية تقوم على اختصام القرار الإداري و أن الحكم الصادر بإلغائه بهذه المثابة يكون حجة على الكافة[2].

أما الأحكام الصادرة بدعوى التعويض تكتسي حجية نسبية تقتصر آثارها فقط على أطراف الخصومة[3]، وذلكم ما نجده في الأحكام الصادرة في دعاوى تسويات وضعيات الموظفين وترقياتهم، فلا يستفيد من الحكم سوى الموظف الذي صدر بشأنه حكم تسوية الحالة (أو تسوية ترقيته إلى الدرجة)[4].

وعموماً فإن كل الأحكام-ولو كانت إدارية- الصادرة في منازعات المتعلقة بالحقوق الشخصية كتعويض مثلاً فتخضع الحجية التي تكتسيها هذه الأحكام لقاعدة النسبية، وعلى حد تعبير بعض الفقه الغربي يعتبر الحكم الفاصل في المنازعات الشخصية عملاً قانونياً شخصياً، بينما الحكم الفاصل في المنازعات العينية يعتبر عملا قانونياً عينياً[5].

الفرع الثاني

دعوى الإلغاء و دعوى التفسير

تخضع دعوى التفسير للأحكام العامة التي تشترك فيها مع دعوى الإلغاء، و من بينها مسألة الجهة المختصة بالدعوى كاختصاص المحكمة الإدارية بتفسير القرارات اللامركزية و القرارات المرفقية، كاختصاص مجلس الدولة بتفسير القرارات الصادرة عن السلطات المركزية و تفسير قرارات مجلس المحاسبة (801-901 إ) ، وكذلك في مجال التمثيل بمحامي معتمد في كلا الدعويين(لدى مجلس الدولة 905 إ)، وضرورة إرفاق العريضة في كلا الدعويين بنسخة من القرار المطعون أي القرار المراد

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة:المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة،دار الكتب القانونية،مصر،2005 ،ص301.

[2] عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانونيين المصري و الفرنسي، رسالة دكتوراه كليةالحقوق ، جامعة القاهرة، 1973 ،ص 63،حكم المحكمة العليا الإدارية في 24 نوفمبر 1956.

[3] حمدي ياسين عكاشة: المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة،،د.ن،1998،ص403.

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المرجع السابق،ص300. وأيضاً لنفس المؤلف أنظر مؤلفه: عبد العزيز عبد المنعم خليفة:الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري،دار الفكر الجامعي الإسكندرية،2001.

[5] وقد لا قت هذا الطرح انتقاداً كبيرا من لدن الفقه الفرنسي الإداري،حيث يرى أن الحكم الفاصل في دعوى الإلغاء يكتسي طابعا عينيا أحياناً و وطابعا شخصيا أحياناً، أي حجيته مطلقة في حالات و نسبية في حالات أخرى،و أكثر توسعاً في هذه الجزئية أنظر: عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانونيين المصري و الفرنسي، رسالة دكتوراه كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، 1973 ،ص 63 إلى 70،

تفسيره(819إ)، وكلاهما يخضعان للرسوم القضائية (822،906إ) ،ولكن بالمقابل توجد عدة أوجه تفترق فيها نظام دعوى الإلغاء عن نظام دعوى التفسير،وهي الآتية:

1-من حيث عمل القاضي فيهما:

يقتصر عمل القاضي في دعوى التفسير على استكناه القصد الصحيح لمصدر التصرف الإداري الإنفرادي-أي يفسر إرادة التعبير الصريح لدى مصدر القرار[1]- معتمدا في تفسيره على مناهج التفسير القضائي،وسلطاته تقف عند هذا الحد دون أن تتعداه إلى فحص مشروعية القرار أو إلغائه، ولا يستطيع أن يحكم بأي تعويض للطاعن المضرور من القرار[2].

ولكن دور القاضي في الإلغاء يقوم بإبادة القرار المعيب من الوجود القانوني.

2-من حيث طرق الإدعاء في كلا الدعويين:

يوجد طريق واحد للإدعاء في نظام الإلغاء وهو الإدعاء المباشر[3].

أما بخصوص الإدعاء في دعوى التفسير فيتم بطريقين: بطريق الإدعاء المباشر شأنه في ذلك شأن كافة الدعاوى الإدارية،أو بطريق الإدعاء غير المباشر حيث يتم بواسطة دفع يطرحه الخصم بإدعائه وجود غموض أو إبهام في عبارات القرار أثناء الفصل في الدعوى الأصلية، لأن هذه المسألة من المسائل الأولية التي يتوقف عليها الفصل في الدعوى الأصلية إلى حين النظر في مسألة التفسير.

الفرع الثالث

دعوى الإلغاء و دعوى فحص المشروعية

أوجه الاختلاف بين دعوى الإلغاء و دعوى فحص المشروعية:

1-من جانب الموضوع

الهدف من دعوى الإلغاء هو إعدام قرار إداري غير مشروع، بينما في فحص المشروعية يتوقف عمل القاضي عند فحص مشروعية القرار الإداري، ومن ثمَ تقرير مشروعيته أو عدم مشروعيته[4].

2-من حيث اتساع سلطات القاضي وضيقها

---

[1] رأفت فودة:عناصر وجود القرار...، مرجع سابق، ص140.

[2] مجلس الدولة:قرار رقم 012355 ،بتاريخ 2003/04/15،مجلة مجلس الدولة،عدد 08.

[3] عمار عوابدي:قضاء التفسير في القانون الإداري،دار هومه للطباعة و النشر،2002،ص166.

[4] عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري،نظرية الدعوى الإدارية،مرجع سابق،ص596.

لقاضي الإلغاء سلطات واسعة، فقبل أن يقوم بإلغاء القرار المطعون فيه يتوجب عليه وهو من صميم المنطق أن يفحص مشروعيته أو عدمها ثمَ في مرحلة تالية ينطق بإعدامه أو تأييد القرار المطعون فيه وبالتالي رفض الدعوى لمشروعيته.

بينما لا يتعدى قاضي فحص المشروعية حدود فحص القرار من حيث عناصره التي تتوقف عليه صحته و مشروعيته إلى النطق بإلغائه، وإن فعل ذلك يكون قد حكم بأكثر مما طلبه الخصوم، مما يعرض حكمه للنقض لدى مجلس الدولة وهذا لا يتفق مع القواعد الإجرائية[1].

الفرع الرابع

دعوى الإلغاء و دعوى وقف التنفيذ

-تعتبر دعوى الإلغاء من الدعوى الموضوعية التي تتعلق بأصل الحق أو المركز القانوني للطاعن، بينما تعتبر دعوى وقف تنفيذ القرار من الدعاوى الاستعجالية المؤقتة تتعلق باتخاذ تدابير معينة اتقاء لما يخشى أن يحدثه القرار من أضرار لعلى المركز القانوني للمدعي إذا ما تم تنفيذه.

- يوجد شرط جوهري لقبول دعوى الوقف يميزه عن دعوى الإلغاء ، وهذا الحكم نصت عليه م834 إ "لا يقبل طلب وقف تنفيذ قرار ما لم يكن متزامناً مع دعوى إلغاء مرفوعة في الموضوع"، بينما دعوى الإلغاء مستقلة عن أية دعوى ،و غير مقرونة بشرط المزامنة مع غيرها كما في دعوى الوقف.

-يفصل في دعوى الوقف بصفة مستعجلة و التي تقتضيها طبيعتها وفق تحقيق سريع كالانتقال مباشرة إلى المكان.. ، كما تمنح الإدارة آجال قصيرة معقولة لإبداء ملاحظاتها لا سيما إذا كان القرار المراد تنفيذه يشكل خطراً على الحقوق و الحريات، ويصدر القاضي أمراً بوقف التنفيذ حتى يصدر حكم في الموضوع[2]،ويتم تبليغ الحكم للأطراف في مدة أربع و عشرين(24) ساعة ،و هذه الأحكام مشتركة بين مجلس الدولة و المحاكم الإدارية ،بينما تحتاج دعوى الإلغاء التريث و الروية في الإعلان عن مشروعية القرار أو عدمها، لأنها دعوى تمس بأصل الحق، كما تبلغ الأحكام القاضية بالإلغاء في المدد القانونية المعتادة.

المبحث الثاني

شروط قبول دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة

[1] المادة 358 إ.م.إ الفقرة 16.

[2] سامي جمال الدين:إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية،،منشأة المعارف الإسكندرية،2005،ص134.

تتفرع شروط قبول دعوى الإلغاء القضائي الإداري إلى نوعين: الشروط العامة في دعوى الإلغاء (مطلب أول)، والشروط الخاصة للدعوى (مطلب ثان) ،وسنتناول دراسة تلك المسائل شرحاً وتحليلاً على النحو الموالي:

المطلب الأول

الشروط العامة في دعوى الإلغاء

الفرع الأول

شروط اعتبار القرار الإداري مناطاً لدعوى الإلغاء

العمل الإداري المعتبر محلاً لدعوى الإلغاء هو القرار الإداري لا غيره من الأعمال القانونية المجاورة، والمشوب بعيب أصاب أحد عناصر مشروعيته،ومن ثمَ لا تعتبر محلاً للإلغاء الأعمال التشريعية و الأعمال القضائية،و أعمال السلطة التنفيذية ذات الطابع السيادي أو ما يسمى بأعمال السيادة،كما يجب أن تتوافر شروط معينة في القرار الإداري حتى يصلح محلا حينئذ لدعوى الإلغاء.

وسنتصدى لتفصيل لائق لما جاء مجملا آنفاً وفق الترتيب الموالي:

- تعريف القرار الإداري مناط دعوى الإلغاء و مقوماته .
- الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل دعوى الإلغاء .

الفقرة الأولى

تعريف القرار الإداري مناط دعوى الإلغاء و مقوماته

نتصدى أولا إلى البحث في موضوع تعريف القرار الإداري(أولاً)،وثمَ نعرَج إلى دراسة مقوماته(ثانياً) ، وذلكم على النحو الموالي:

أولاً- تعريف[1] القرار الإداري

لم يضع المشرع الجزائري كنظيره المشرع المصري تعريفا للقرارات الإدارية بوجه عام التي تختص المحاكم الإدارية أو تلك التي يختص مجلس الدولة بالفصل في المنازعات القائمة بشأنها عن طريق دعوى الإلغاء،لذا تصدى القضاء و الفقه الإداريان لمسألة تعريف القرار الإداري بغير سابقة من المشرع أو إحالة تشريعية منه.

1- تعريف القضاء الإداري:وجدت عدة أحكام للقضاء الإداري المقارن تصدت لتعريف القرار الإداري:

[1] - "التعريف مهمته الكشف عن العناصر المكونة للظاهرة ،وذلك من متعلقات القانون"،أنظر سمير تناغو،النظرية العامة للقانون،منشأة المعارف بالإسكندرية،1974،ص434. والتعريف كما يقول الرومان" أمر خطير"

أ-يعرف القضاء الإداري المصري القرار الإداري في أحد أحكامه بأنه" إفصاح من جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة،بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين و اللوائح،وذلك بقصد إحداث مركز قانوني،متى كان ذلك ممكنا و جائزا قانونا بهدف تحقيق المصلحة العامة"[1]

ب-يعرف القضاء الإداري الجزائري القرار الإداري في أحد قراراته بأنه " إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة بقصد إحداث أثر قانوني أو أعمال مادية و إجراءات تنفيذية و تستخلص هذه العناصر بالنظر إلى طبيعة القرار الذاتية "[2]

ج-تعرف المحكمة الإدارية التونسية القرار الإداري بأنه:"إفصاح الإدارة عن إرادتها الذاتية الملزمة بقصد تحقيق آثار قانونية معينة ،وأن كل تصرف من جانب الإدارة يعبر عن إرادة أخرى و لا يستحدث أثراً لا يعد قرارا إدارياً"[3]

و لقد لاقى هذا التعريف القضائي نقدا سيما من زاوية تناوله الحد الأساسي للتعريف، وهو صيغة التعبير عن الإرادة لأن عبارة "إفصاح الإدارة عن إرادتها " تثير السؤال التالي: هل تشمل فقط دائرة القرارات الصريحة دون دائرة القرارات التي يكون أساسها سكوت الإدارة أو امتناعها في بعض صور الحالات؟،غير أن البعض يزيل الشك حول هذه المسألة معتمداً على ما صرح به القضاء نفسه[4] في عديد من أحكامه،حيث يؤكد أن القرار الإداري قد يكون بشكل صريح كما قد يكون بشكل ضمني أو سلبي،"وذلك عندما ترفض الإدارة أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون" [5].

إذاً ، فمهما كانت صورة التعبير عن الإرادة في القرار الإداري فإنه يصلح محلاً لدعوى الإلغاء، و من المناسب إلزاماً أن يوجد نص أو سند قانوني يسمح صراحة الطعن بالإلغاء كما في حالة سكوت الإدارة بعد فوات مدة معينة.

كما تجدر الإشارة إلى أن إفصاح الإدارة عن إرادتها لا يوجد إلا في صورة مكتوبة كقاعدة عامة،غير أن هذا لا يعني عدم جواز إصدار القرارات الإدارية شفاهة،إذ تأخذ هذه الأخيرة ذات

---

[1] - المحكمة الإدارية العليا،طعن رقم 1453 لسنة 43 ق،جلسة 1999/05/16.توجد عدة قرارات قضائية تناولت تعريف القرار الإداري،يراجع مؤلف: عبد العزيز عبد المنعم خليفة،دعوى إلغاء القرار الإداري- الأسباب و الشروط –منشأة المعارف بالإسكندرية،دون طبعة،2008،ص513.

[2] قرار مجلس الدولة رقم 4983 بتاريخ 2002/07/15 قرار غير منشور.

[3] توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري التونسي المدرسة القومية للإدارة،تونس،1995،ص 269.

[4] محمد فؤاد عبد الباسط،القرار الإداري-التعريف،المقومات ،النفاذ،الانقضاء-دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،2005،ص08.

[5] المحكمة الإدارية العليا،طعن 222 لسنة 28 ق-1985/05/04-مجموعة-السنة 30،ج02،بند-ص1021،

حكم تلك التي تصدر في الشكل الكتابي،من حيث قابليتها للطعن عليها بالإلغاء متى كانت معيبة في أحد أوجه عدم المشروعية،ولكن لا يجوز للإدارة أن تتحلل من شرط الكتابة إذا ما وجد نص يلزمها بذلك،وإذا ما أصدرت القرار شفوياً يكون مآله البطلان[1].

2-تعريف الفقه للقرار الإداري:

نتناول بعض الآراء الفقهية في تعريفه كالآتي:

أ-الفقه المصري:يعرف القرار الإداري بأنه:

- " عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة"[2]،

– "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم" [3]

ب-الفقه الفرنسي: القرار الإداري هو" كل عمل قانوني من طرف واحد يصدر عن رجل الإدارة بصفته هذه،ويكون من شأنه أن ينتج بذاته آثاراً قانونية" [4]

ج-الفقه اليوناني:يعرفه أحد فقهاء اليونان القرار الإداري بأنه" إفصاح شخص عام في الدولة عن إرادته بقصد إحداث أثر قانوني"[5]

د-الفقه الجزائري: وعلى رأسهم الأستاذ أحمد محيو الذي طرح تعريفا يشتمل على ثلاث عنصر أساسية للقرار الإداري، أولا يجب أن يصدر عن سلطة إدارية،ثانيا أن يكون عملا قانونيا،ثالثا أن يكون له صفة القرار التنفيذي[6].

ونلاحظ أن التعاريف القضائية أو تلك الواردة في أراء الفقهاء تركز أكثر على عنصر الإرادة و على عنصر الأثر القانوني المعين في تعريف القرار. و بذلك نستنتج بأن أعمال السلطة العامة هي أعمال إرادية ،وبالتالي لا يمكن اعتبار الأعمال المادية من قبيل القرارات الإدارية،حيث أن العمل المادي للإدارة يحدث الأثر القانوني، ولكن يوجد مستقلاً عن الإرادة.

غير أن بعض الفقهاء يرى أن أيَ عمل صادر عن الإدارة سواء كان العمل القانوني أم العمل المادي يعتبر من الأعمال الإرادية[1].

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة،دعوى إلغاء القرار الإداري- الأسباب و الشروط...،مرجع سابق،ص514.

[2] محمد رفعت عبد الوهاب،القانون الإداري،دون دار نشر،1981،ص21.

[3] محمد فؤاد مهنا،مبادئ و أحكام القانون الإداري، دون دار نشر، دون سنة،ص 670.

[4] Waline(M): Traité élémentaires de droit administratif 6 éd., paris, p122.

[5] 3-Stasinopoulos(M): Traité des actes administratif.INS.FRANCAIS D ATHENES , P 20

[6] أحمد محيو:محاضرات في المؤسسات الإدارية،ترجمة محمد عرب صاصيلا،ديوان المطبوعات الجامعية،2006،ص292.

وأخيرا إذا ما كانت لنا الخيرة في ترشيح تعريف للقرار الإداري من بين تلك التعاريف، فإنَه سوف يقع اختيارنا على التعريف الذي لم يغفل ذكر الحدود المكونة للمعرَف به(القرار)،حيث أن تعداد العناصر الذاتية للقرار الإداري سيبرز طبيعته القانونية التي توضح معالم استقلاله عن غيره من الأعمال، ومن حيث كونه عملا قانونيا إراديا قصدياً صادراً عن جهة إدارية أولاً ،ويقصد من وراء إحداث أثر قانوني ثانياً ، ويتخذ بإرادة الإدارة المنفردة و التي لا تحتاج إلى إرادة أخرى إلى تكوينه مثلما هو الشأن في الأعمال التعاقدية ثالثاً ،وهذه العناصر تعتبر المقومات الذاتية للقرار الإداري التي تميزه عن باقي الأعمال القانونية الأخر.

ثانياً- المقومات الذاتية للقرار الإداري

نعرض لتلك المقومات التي بدون توافرها في تصرف الإدارة لا يمكن أن يكتسي تصرفها صفة القرار الإداري، وذلكم على النحو الموالي:

1-القرار الإداري عمل إرادي قصدي صادر عن سلطة إدارية

هو عمل قانوني إرادي صادر عن جهة إدارية بإرادتها المنفردة أي تعبير إرادي من جانب واحد،وليس عملا ماديا للإدارة، ولا يظهر القرار الإداري إلى حيز الوجود إلا بالإفصاح عن الإرادة الإدارية ،فالإفصاح أمر وجوبي وضروري لميلاد القرار الإداري،إذ بغيره يستحيل التعرف على عنصر الإرادة،وهذا يعني عدم وجودها و بالتالي عدم وجود القرار الإداري الذي هو أولا وقبل كل شيء عمل إرادي قصدي[2].

أ-يجب أن يصدر عن سلطة إدارية:

ويعد القرار الإداري من أعمال السلطة التنفيذية الإدارية،ويجب أن تصدره سلطة إدارية وطنية[3] سواء تلك المصنفة في دائرة الإدارة المركزية أم في دائرة الإدارة اللامركزية أم في دائرة الإدارات المرفقية المصلحية- و بذلك لا تعتبر أعمال السلطتين التشريعية و القضائية من قبيل القرارات الإدارية[4].

---

[1] Stasinopoulos(M): Traité des actes administratif.OP.CIT,p41.

[2] رأفت فودة:عناصر وجود القرار...، مرجع سابق، ص53-52.

[3] هذا الشرط يتعلق بسيادة الدولة إذ لا يتصور مطلقاً أن تدخل المنازعات الإدارية الأجنبية في نطاق اختصاص القاضي الإداري الوطني أو تصور الحالة العكسية أيضاً.

[4] ليس معناه أنه لا توجد أعمال إدارية تنعت بصفة القرارات الإدارية بالمعنى الفني تصدر عن إدارة المرفق العام القضائي،إذ هذه الإدارة كأي إدارة تمارس أعمال السلطة الإدارية وفقاً لظاهرة الازدواج الوظيفي كتعيين موظف ، كفصل موظف ترقيته..،لتفاصيل أكثر أنظر برهان زريق،القرار الإداري و تميزه من قرار الإدارة،دون ذكر دار النشر،سوريا،2016،ص 205.

وتقوم فكرة السلطة الإدارية على ركنين:الركن المادي جهاز إداري مادي، و الركن القانوني" إسناد اختصاص قانوني" مقيد أو تقديري حسب السياسة التشريعية الإدارية المتبعة في الدولة، وبالنظر أيضاً لنوع الشخص العام و درجاته في تنفيذ النشاط الإداري.

و المسلَم به في علم القانون أن لكل فكرة قانونية أساس تقوم عليه أو نشأت عنه، فعلى أي أساس تمَ إقامة "فكرة السلطة العامة"؟:عند التحقيق الدقيق في أساس فكرة السلطة في القانون الإداري يتبين أن هذا الأساس مركب مزدوج، يتكون من فكرتين:

- الفكرة الأولى مبدأ المسؤولية حيث لا إسناد لسلطة ما لأيَ موظف كان في الدولة بغير مسؤولية، وباعتبار أن الإدارة تمارس تنفيذ مشروع النظام العام و المنفعة العامة و المرفق العام فمن الحكمة ألا تترك الإدارة دون إسناد امتيازات و سلطات و حريات للقوامة على حفظ النظام العام و تشغيل المرافق العمومية.

- الفكرة الثانية عملية تنفيذ القوانين وليس التنفيذ الآلي مادة مادة كما يتصور، وإنما يعني التنفيذ بمعناه الواسع حيث يطال التنفيذ العمل القانوني الإداري و العمل الإداري المادي،ويمكن في بعض حالات التنفيذ ألا ينعت العمل الإداري بصفة القرار الإداري كونه أنه لا يحدث تأثيرا بذاته كما في حالة إعداد تقرير خبرة إدارية لأجل تقدير قيمة أعمال البناء المخالفة، إذا ما تمَ الإحالة من قبل المحكمة الجنائية إلى الإدارة المختصة لتقديرها كمسألة أولية قبل الحكم في الدعوى الجنائية، فتقرير الخبرة لا يعد قرارا إداريا لما للمحكمة – بوصفها الخبير الأعلى- الكلمة العليا في الدعوى[1].

ولا يشترط في التعبير عن الإرادة شكلا معينا حتى ينطوي على وجود قرار إداري ،وإنما يجب أن تعلن الإدارة عن إرادتها الملزمة في أي شكل من الأشكال المسموح به قانوناً حتى يتحقق العلم للأفراد بما تنوي السلطة الإدارية أن ترتبه من آثار قانونية في مواجهة مراكزهم القانونية.

إذ الأصل أن ينص على جواز أن يكون شكل التعبير الإرادي شفويا- قرار شفوي- أم كتابيا- قرار كتابي -،كما يجوز أن يصدر التعبير الإرادي بصورة إيجابية – قرار إيجابي- أم بصورة سلبية – قرار سلبي -، فمهما كان شكل التعبير عن الإرادة من ضمن الصور هذه فإنه يصلح محلا لدعوى الإلغاء.

ب-أشكال التعبير عن الإرادة في القرار الإداري:نوضحها كالآتي:

[1] محمد فؤاد عبد الباسط،القرار الإداري- التعريف،المقومات ،النفاذ،الانقضاء-مرجع سابق،ص22.

-القرار الإداري الشفوي:لا تثريب على الإدارة بأن تصدر قراراتها شفاهة عبر ممثلها القانوني،ولكن يعتبر القرار الشفوي باطلا من حيث الشكل إذا ما ألزم المشرع الإدارة بأن تصدره مكتوباً[1].

-القرار الإداري الضمني أو الحكمي:يصدر القرار الإداري صراحة كقاعدة،إلا أنه يجوز الخروج على هذه القاعدة،ولا توجد صورة القرار الإداري الضمني إلا متى اعتبره المشرع كذلك،ويكون في الحالة التي يقترن بموقف الإدارة-دون إفصاح عن الإرادة- ظروف و ملابسات تعتبر من قبيل القرائن القانونية أو القضائية،أو ما يسمى بالسكوت الملابس[2]،فعندما يحدد المشرع للجهة الإدارية أجلاً معيناً للرد على التظلم الإداري المقدم لديها،فإن انقضى الميعاد دون مناقشة التظلم والرد عليه،كان ذلك بمثابة قرار ضمني بالرفض أو بالقبول حسب ما يكيَف المشرع سكوت الإدارة أو يفترضه أهو إرادة قبول أي منح ما يطلبه المتظلم أم إرادة رفض أي عدم الإستجابة لطلبه.

مثال القرار الإداري الضمني في قانون الإجراءات المدنية والإدارية:يفترض المشرع سكوت الإدارة مدة شهرين عن الرد على التظلم يعد قرارا بالرفض(829 ق.إ.م.إدارية) حسب القواعد العامة.

في القوانين الخاصة:انقضاء مدة أربعة أشهر(شهر(02) للرد زائد شهر(02)) من تاريخ إيداع طلب الاستقالة(الموظف) يعتبر قبول أو موافقة من قبل سلطة التعيين على طلب الاستقالة(220 ق.أ.ع.للوظيفة العمومية)،حيث تصبح الاستقالة فعلية.

-القرار الإداري السلبي: في الحقيقة أن استعمال لفظ الإفصاح عن الإرادة لا يعني أن مضمون القرار الإداري يجب أن يتخذ شكلا صريحا وإيجابياً بصفة حصرية في توجيهه للمخاطب به- مواطناً كان أم غيره- سواء في حالة قبول طلبه أم في حالة رفضه،و إنما يمكن أن يتخذ الإفصاح عن الإرادة شكلاً خارجياً ولكنه سلبي أي أن الإدارة تتقمص دور الصامت أو الساكت تجاه ما يطلب منها و لا تتحرك لاتخاذ الإجراء اللازم و الضروري،"ففي كل الأحوال هناك إفصاح عن الإرادة المنفردة للإدارة"[3].

وقد طرحت عدة تعريفات بشأنه لأجل تحديده بسبب تشابهه إلى حد ما بالقرار الضمني من حيث سكوت الإدارة في كلا نوعي القرار،و نورد ما استقر عليه أمر تعريف القرار السلبي و يمكن أن يقال بأنه

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة،دعوى إلغاء القرار الإداري- الأسباب و الشروط...،مرجع سابق،ص514.

[2] ومعنى السكوت: هو ترك التكلم مع القدرة عليه.أنظر : علي بن محمد السيد الشريف الجرجاني – قاموس المصطلحات- تحقيق محمد الصديق المنشاوي،دار الفضيلة، 2004، ص 104،رقم المصطلح (962) ، والأصل في الفقه الإسلامي أن لا ينسب لساكت قول أي لا اعتداد بالسكوت المجرد، ولكن لم يلتزم بهذا المبدأ على إطلاقه،ومظاهر الجنوح إلى تحكيم الاستثناء على المبدأ إذ اعتبر السكوت الملابس تعبيراً عن الإرادة شريطة أن تقترن بالسكوت ملابسات تجعل دلالته تنصرف إلى الرضا،حول هذه الجزئية أنظر: وحيد الدين سوار:التعبير عن الإرادة في الفقه الإسلامي،دراسة مقارنة بالفقه الغربي،الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ،الجزائر،ط02،ص265.

[3] سامي جمال الدين،أصول القانون الإداري،نظرية العمل الإداري،1993،ص 255.

المجمع عليه فقهاً و قضاءً ولو اختلفت صيغ تعريفاته لكن مداراتها كلها تدور حول مفهوم واحد ،وهذا التعريف كالآتي" هو رفض الجهة الإدارية المختصة أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه"[1].

أما إذا لم تكن الإدارة " ملزمة بشيء طبقاً للقانون و اللوائح،فإن سكوتها عن اتخاذ الإجراء الذي يطالبها به صاحب الشأن، لا ينشئ قراراً إدارياً بالرفض مهما طال هذا السكوت"[2]،وبالتالي لا يمكن افتراض وجود قرار سلبي بالرفض، مما يتعين عدم قبول دعوى الإلغاء بسبب انعدام القرار الذي يطعن عليه.

ويجمع الفقه و اجتهاد القضاء وهو الرأي الغالب بأن معيار التفرقة بين القرار الضمني و القرار السلبي يتبدى في نوع السلطة الممنوحة للإدارة إزاء إصدار القرار، فإذا كانت الإدارة تمارس اختصاصاتها بهامش الحرية و التقدير كنا بصدد صورة القرار الإداري الضمني بالرفض حال سكوتها،أما إذا كانت تمارس اختصاصاتها وفق سلطة مقيدة وامتنعت عن القيام بواجبها حيال ما يطلب منها فحينئذ يعد سكوتها قراراً سلبياً بالرفض.

وقد أضاف البعض – بحق - شرطاً جوهرياً كيلا يختلط القرار السلبي بالقرار الضمني implicite - و لم يعتمد فقط معيار نوع السلطة المسندة للإدارة - و هو الشرط المتعلق بعدم تحديد مدة معينة يتعين على الإدارة خلالها أن تتخذه[3].

ويفرق الفقه بين نوعين من القرارات السلبية: القرارات السلبية المستمرة أي ذات الأثر المستمر و الدائم – كقرار بمنع شخص من السفر كلما تقدم المعني التزمت السلطة المختصة السكوت و عدم الرد- و القرارات السلبية غير المستمرة أي الوقتية ذات الأثر الوقتي الآني[4].

مثال القرار الإداري السلبي:

-ما نصت عليه المادة 62 من القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعمير" لا يمكن رفض(رئيس المجلس الشعبي البلدي) رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا لأسباب مستخلصة من هذا القانون..." ،فطالما سلطة رئيس الشعبي البلدي سلطة مقيدة ففي هذه الحالة يقوم احتمالان:

---

[1] خالد الزبيدي،القرار الإداري السلبي في الفقه و القضاء الإداري(دراسة مقارنة)،مجلة الحقوق،عدد03،الكويت،2006،ص338.

[2] اجتهاد المحكمة الإدارية العليا ،قضية رقم 186 ،بتاريخ 1988/06/14، لسنة 33 قضائية، مذكور في: سامي جمال الدين،إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية،منشأة المعارف،188،2005.

[3] سامي جمال الدين،إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية،منشأة المعارف،2005 ،ص،87.

[4] سامي جمال الدين،إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية،سبق ذكره ،ص،87.

إما إصدار قرار مكتوب بمنح الرخصة باستيفاء الطالب كل الشروط،وإما إصدار قرار مكتوب برفض منحها مع الالتزام بتسبيب الرفض،أما إذا التزمت السلطة المختصة الصمت و امتنعت عن الرد في بحر المدة المحددة قانوناً أو تنظيمياً ففي صورة الحال نكون بصدد قرار إداري سلبي مخالف للقانون أي تعنت وتمرد الجهة المختصة عن القيام بواجبها،وبالتالي يصلح للطعن عليه بدعوى الإلغاء لدى القضاء الإداري للفصل فيه.

ولمعالجة مشكلة القرارات السلبية في النظام القانون الجزائري فقد فرض المشرع على الإدارة واجب الاستجابة لطلبات المواطنين و في أقصر وقت ممكن، ولا يمكن للموظف المختص التذرع بأي ظرف أو يحتج به لعدم رده أو امتناعه عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليه اتخاذه وفقاً للقوانين و التنظيم[1]،وإلا كان الموظف المتقاعس محل مساءلة متى ثبت الخطأ بجانبه أو تقوم مسؤولية المرفق بحسب الأحوال.

وأخيراء،وتطبيقاً لمبدأ الشفافية ، فقد عولجت ظاهرة القرارات السلبية في حالات عدم تنفيذ أحكام القضاء بالحكم على الإدارة الممتنعة بالغرامات التهديدية عن كل يوم تأخير لحثها على التنفيذ في أقصر وقت ممكن و معقول.

-وأيضاً تقوم صورة القرار الإداري السلبي في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ قرار قضائي حائز حجية الشيء المقضي به[2].

-امتناع الإدارة عن إنهاء خدمة موظف تغيب عن العمل المدة المحددة قانوناً دون إذن سابق أو عذر مقبول،ولم تتخذ ضده الاجراءات التأديبية خلال الشهر التالي،فتكون الإدارة ملزمة بإنهاء خدمته[3].

2- يقصد من إبرامه إحداث أثر قانوني معين

يثير الأثر القانوني المسائل الأساسية الآتية، سنتناولها على المنوال التالي:

أ-ماهيته: لقد تحددت ماهية الأثر القانوني للقرار الإداري في العديد من اجتهادات القضاء الإداري سيما القضاء المصري ،ويتمثل الأثر في محل القرار وهو"إنشاء حالة قانونية أو تعديلها أو إلغائها"[4]،وتنتفي صفة القرار الإداري عن العمل الإداري متى لم يولد القرار الإداري بذاته "التأثير

---

[1] أنظر المادة 34 من المرسوم رقم 88/131،المؤرخ في 1988/07/04،المنظم للعلاقة بين الإدارة و المواطن.

[2] تعتبر الغرامات التهديدية أنجع وسيلة لتنفيذ أحكام القضاء لما تسببه من اختلال في ميزانية المؤسسة العمومية.

[3] ماجد راغب الحلو،القانون الإداري،دون دار نشر،1994،ص500.

[4] محمد فؤاد عبد الباسط،القرار الإداري-التعريف،المقومات ،النفاذ،الانقضاء-دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،2005،ص19.

و قد أوردت المحكمة العليا الإدارية العليا بمصر ذات التعريف للأثر القانوني وهو التعريف الشهير المطرد في اجتهادات القضاء الإداري:طعن رقم 4358 لسنة37 ق،جلسة 1992/5/3 ،أنظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة،دعوى إلغاء القرار الإداري- الأسباب و الشروط..،مرجع سابق،ص163.

الإلزامي و الجبري في المراكز القانونية لذوي الشأن"[1]،أو ما يسميه الفقه الإداري الفرنسي بالتعديل في النظام القانوني،ويظهر ذلك في إضافة قواعد جديدة منشئة و ملزمة تنبثق من نظام واحد يطبق على كافة المخاطبين بالقرار ،وهو ما يضمن الأمن القانوني sécurité juridique[2].كما في صورة القرار التنظيمي(كالتنظيم المتعلق بالبناء و التعمير يوجه لكل من له صفة الباني).

ب-تعلق الأثر بشرط المصلحة في الدعوى وهي مقتضاه و لازمه

بمعنى أن القرار الإداري بإلحاقه أذىً بذاته في المراكز القانونية فقد يحدث الشرارة الإجرائية لإعطاء صاحب المركز القانوني الحق في الطعن فيه عن طريق دعوى الإلغاء بسبب قيام شرط المصلحة لديه، فبمجرد إلحاق القرار ضرر بالمراكز القانونية أو الأوضاع القانونية يتولد مباشرة قيام المصلحة لذي الشأن ليباشر دعوى تجاوز السلطة ضد القرار الضار بمركزه،لأن القرار الإداري ما دام يحدث أثراً قانونيا فإنه يولد و معه عنصر المصلحة[3]،و في الحقيقة أن الأثر القانوني للقرار الإداري بتوليده عنصر المصلحة ما هو إلا إفصاح عن لإرادة الإدارية إفصاحاً تنفيذياً عملياً لا مجرد إعلان عمَا تنوي عمله الإدارة قبل مباشرة التنفيذ[4].

و لا يعتبر العمل الإداري من فئة القرارات الإدارية الفردية أو التنظيمية أو الشرطية بمجرد صدوره من جانب الإدارة بإرادتها المنفردة،وإنما لابد لعده منها أن يؤثر لزوماً و بذاته في المراكز القانونية لذوي الشأن[5]،ويجب لعده كذلك أيضاً أن يكون هذا الأثر معيَناً تعيينا مانعاً غيره من الآثار القانونية من إضفاء عليها ذات الطبيعة الضارة.

هل يجوز تجزئة الأثر القانوني بحيث يطعن بالإلغاء على الجزء الضار؟: أي جزء منه ضار بالمركز والباقي غير ضار به؟ أي بمعنى أكثر إيضاحاً أن يكون بعض الأثر متعلقاً به الضرر أما الأجزاء الباقية غير متعلقة به، وبالتالي هل توجه دعوى الإلغاء فقط إلى جزء الأثر الضار أم توجه إلى القرار بكل أجزائه ؟ نجيب كالآتي:

إذا كان شكل القرار يحتوي على عدة مواد أي نصوص أو لوائح، ويوجد من بين تلك المواد مادة أو بعض المواد تحدث بذاتها أثراً قانونياً ضاراً بمركز قانوني فردي، يوجد احتمالان:

---

[1] محمد فؤاد عبد الباسط،القرار الإداري-التعريف،المقومات ،النفاذ،الانقضاء،مرجع سبق ذكره،ص19.

[2] Débbasch(c),Colin(f): droit administratif, ECONOMIA.8ed ;p406.

[3] محمد فؤاد عبد الباسط،القرار الإداري-التعريف،المقومات ،النفاذ،الانقضاء،مرجع سبق ذكره،ص47.c

[4]- Weil(p) :le droit administratif, collection que sais-Je ?n 1152,p 44.

[5] محمد فؤاد عبد الباسط،القرار الإداري-التعريف،المقومات ،النفاذ،الانقضاء،مرجع سبق ذكره،ص20.

- **الاحتمال الأول:** يمكن في هذه الحالة الطعن على هذه المادة بالإلغاء – إلغاءً جزئياً - وذلك بشرط أن يكون العمل قابلا للتجزئة وإلا فإن الطعن ينصب على القرار في مجموعه[1].

و كذلك يجوز وقف تنفيذ جزء من آثار القرار الإداري القابل للتجزئة، إذا لم يكن في الاستطاعة مستقبلا تدارك إصلاح ما يوقعه من مساس خطير بالحقوق و الحريات أو بمصلحة مالية، وهو ما نشاهده في حالات دعوى وقف التنفيذ المتزامن رفعها مع رفع دعوى الإلغاء[2].

- **الاحتمال الثاني:** أما إذا كان القرار الإداري مما لا يقبل تجزئته أي يصعب فصل أجزائه عن بعضها البعض.فإن طلب إلغاء جزء فقط منها يواجه بالرفض- عدم القبول الموضوعي-،مثالها التصريح بالبناء المقترن بشروط –منها مثلا شرط معيب بعيب المشروعية – في هذه الحالة اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أنه طالما هذه الشروط لا تقبل التجزئة عن التصريح بذاته،لذلك يتطلب حتى يقبل الطعن بدعوى الإلغاء أن ينصب الطعن على قرار التصريح بالبناء ككل و لا ينصب فقط على الشرط المعيب[3].

ولا يجوز للقاضي تجاوز الفصل فيما لم يطلبه الطاعن على جزء الأثر المتعلق بالضرر بحيث يحكم بإلغاء القرار برمته،و إلا يعد حكمه باطلاً قابلاً للنقض بسبب تجاوزه ما طلبه الخصوم.

ويعد الأثر القانوني أو ما يحدثه القرار من تأثير جبري في المراكز القانونية من المعايير الأكثر تمييزاً للعمل القانوني الإداري عن الأعمال المادية للإدارة أو عن غيره من أعمال الإدارة الأخرى.

3- يصدر القرار الإداري بالإرادة المنفردة للإدارة و التي لا تحتاج إلى إرادة أخرى إلى تكوينه مثلما هو الشأن في الأعمال التعاقدية:

---

[1] رأفت فودة: عناصر وجود القرار...، مرجع سابق، ص 356.

ونسجل أن مجلس الدولة الجزائري قد تبنى فكرة الإلغاء الجزئي في أحد اجتهاداته ، وكان بمناسبة نظر طعن بإلغاء محضر جدول أعمال الجمعية العامة لمجلس النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين، وبعد الفصل فيه صرح مجلس الدولة بإلغاء فقط لائحتين رقم (05.08) لمخالفتهما أحكام القانون و الإبقاء على اللائحة رقم 07 لمشروعيتها دون إلغائها ،أنظر قرار رقم 15581 بتاريخ 2004/05/11،قضية السيد ب.ع، و السيد ب. ر، ضد النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين، مذكور عند :جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الاداري، الجزء الثالث، ط(01)، منشورات كليك،الجزائر،2013، ص 1548.

[2] أنظر المادة 919 من القانون رقم 09/08 ، المؤرخ 2008/02/25 ، المتضمن الإجراءات المدنية و الإدارية.

[3] C E.12/10/1979.Min. Environnement c/poidevin.Rec.p.830.

أو ما يسميه الفقه الفرنسي وهو الغالب بالعمل القانوني الإنفرادي unilatéral ،لأن الصيغة الانفرادية الإرادية والتي تمثل عنصر شكلي تعد أقوى المعايير التي تمييز القرار الإداري عن غيره من الأعمال القانونية سيما التعاقدات الإدارية[1].

أ-الصيغة الإنفرادية في اتخاذ القرار الإداري: هو أن التصرف الإنفرادي يبرم بإرادة السلطة الإدارية بصفة أحادية صرفة،أي أنها صفة في الإرادة منظوراً إليها في ذاتها[2] و منطوية على نية اتجهت بها الإدارة إلى ترتيب أثر قانوني معين[3].

وعليه، يلاحظ بأن معيارية الأثر القانوني المعين كمميز للقرار الإداري لوحده لن تكون ذات اعتبار قانوني و منطقي، ما لم يكن مرد ترتيب هذا الأثر أو المحل إلى الإرادة المنفردة الملزمة للسلطة الإدارية المختصة بإصدار القرار الإداري،وبالتالي فإن المزاوجة أو التركيب بين الأثر" القانوني – الإرادة المنفردة للإدارة " يترتب كمحصلة على ذلك المعيار المزدوج القاطع في دلالته للتمييز بين التصرف الإنفرادي الإداري وبين باقي التصرفات الإدارية.

ويجمع الفقه و القضاء الإداريان على أن أي تغيير يحدث في الصفة الإنفرادية الإرادية سوف يطرأ عليه تغيير في وصف العمل القانوني الإنفرادي مما يفقد العمل صلاحية الطعن عليه بالإلغاء لأنه نسخ عملاً آخر ليس من جنس القرار الإداري، فكلمة **قرار** تعني استئثار إرادة واحدة و انفرادها بإصداره لينظم أموراً تخص الآخرين بقطع النظر عن موافقتهم أو رفضهم لهذا التنظيم[4].

ومن جهة أخرى يلعب شرط الصفة الإنفرادية في القرار دوراً حاسماً في التمييز بين القرار الإداري و العقد الإداري و استبعاد العقود الإدارية من نطاق دعوى الإلغاء[5].

ب-تحديد مدلول الإرادة المنفردة في حالات يفرض فيها القانون مساهمة مجموع إرادات أعضاء جهة إدارية أو جهات إدارية في صنع القرار الإداري و إصداره أو يتوقف صدوره على إرادة طلب المخاطبين به أو الموافقة عليه:

---

[1] للوقوف على معايير التفرقة بين القرار الإداري و العقد الإداري،أنظر: رمضاوي سليمان،النظام القانوني للتعبير عن الإرادة في العقود الإدارية- دراسة مقارنة –رسالة دكتوراه- كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،2017 -2018،ص 132 و ما بعدها.

[2] عصام نعمة إسماعيل،الطبيعة القانونية للقرار الإداري،ط01،منشورات الحلبي الحقوقية ،بيروت،2009،ص147.

[3] محمد فؤاد عبد الباسط،القرار الإداري-التعريف،المقومات ،النفاذ،الانقضاء،مرجع سبق ذكره،ص117.

[4] رأفت فودة:عناصر وجود القرار...، مرجع سابق، ص 281.

[5] سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص190.

- **الحالة الأولى:** إذا اشترط القانون أن يساهم في إصدار القرار عددا معين من أعضاء الجهة الإدارية: في صورة الحال هذه يعتبر القرار الإداري صادراً بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية التي يمثلونها كمجموع في شكل مجالس إدارية كمداولات المجلس الشعبي البلدي التي توقع أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت (م 55 من قانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية).فرغم إسهام إرادات الأعضاء الممثلين للمجلس الشعبي البلدي في قرار مدوالاته بمقتضى القانون إلا أنهم يعبرون عن إرادة الشخص القانوني العام،فليس العبرة في تحديد الإرادة المنفردة بعدد أعضاء السلطة الإدارية الذين يصدرون القرار و إنما العبرة بالإرادة التي يمثلونها[1]،وهذا الفرض يصدق على مجموعة كبيرة من القرارات التي تسمى القرارات الجماعية[2] أي تلك الصادرة عن كل أنواع المجالس :كمجلس الوزراء.....

- **الحالة الثانية:** إذا اشترط القانون أن يساهم في إصدار القرار أكثر من سلطة إدارية،مثال صورة الحال هذه نجدها في مجال معاقبة الأعوان المتعاقدين المتقلدين الوظيفة العامة بطريق العقود،فإنه لا يستساغ للسلطة المختصة بالتعاقد تسليط عقوبة فسخ العقد – الإدارة، العون المتعاقد - إلا بعد عرض التقرير الواصف لوقائع الخطأ المرتكب على اللجنة الاستشارية المتساوية الأعضاء للأعوان المتعاقدين و أيضا بعد مثول المتعاقد المخطئ أمام هذه اللجنة، فإذا كان الرأي منطوياً على عقوبة فسخ العقد حينئذ لا يجوز للسلطة المختصة استبدال هذه العقوبة بعقوبة غيرها،إذ رأيها يحمل طابع الإلزام حسب التنظيم المعمول به[3] .

في صورة الحال الآنفة لا يمكن القول بأن هناك ازدواجية في التعبير عن الإرادة في القرار الناطق بالعقوبة،و إنما يعتبر القرار في نظر المشرع صادراً عن السلطة المختصة بإراداتها المنفردة بغض النظر عن مشاركة جهة أخرى في تكوين القرار، ولو أن استشارتها ملزمة في هذا المجال، فلا يعدو أن يكون هذا الإجراء واجب على السلطة المختصة و محدداً من قبل المشرع.فتتقيد الإدارة بهذا التحديد كما تتقيد بكافة الشروط الأخرى التي وضعها المشرع لصحة القرار الإداري[4] .

- **الحالة الثالثة:** كذلك لا تنتفي الصيغة الإنفرادية حتى لو كان نفاذ القرار الإداري و ترتيب آثاره معلقاً على شرط رضا المخاطبين به:

---

[1] محمد فؤاد عبد الباسط،القرار الإداري-التعريف،المقومات ،النفاذ،الانقضاء،مرجع سبق ذكره،ص117.

[2] رأفت فودة:عناصر وجود القرار...، مرجع سابق، ص 286.

[3] قرار مؤرخ في2008/06/19 يحدد تشكيلة اللجنة التأديبية الاستشارية المتساوية الأعضاء للأعوان المتعاقدين،و كيفيات تعيين أعضائها و سيرها،ج.ر 52 ،ص 53 و ما بعدها.

[4] محمد فؤاد عبد الباسط،القرار الإداري-التعريف،المقومات ،النفاذ،الانقضاء،مرجع سبق ذكره،ص118.

في بعض المجالات القانونية لا تستطيع السلطة المختصة أن تتحرك ابتداء و بالمبادأة للقيام بعملية تكوين القرار الإداري و إصداره بمحض إرادتها المنفردة،و إنما يشترط لتكوين بعض أنواع القرارات و إصدارها وجود إرادات ذوي المَصلحة أو المخاطب به تستحثَ السلطة الإدارية لإصداره ،وذلك بطريق ما يقدمه المستفيد من طلبات للحصول على مركز قانوني معين أو طلب الترخيص،كما هي في صورة طلب الحصول على التعيين في وظيفة عامة[1]،أو الترخيص لحمل السلاح[2] أو طلب استحصال على تراخيص البناء في المجال العمراني[3]....

وفي حالات أخر يستلزم القانون صدور موافقة و قبول من ذوي الشأن المشمولين بخطاب القرار الإداري الصادر بحقهم كي تصبح آثاره سارية في مواجهتهم، مثل الموافقة التي يصدرها الشخص المعيَن في مركزه الوظيفي العام بعد تقديم طلب التعيين أو بعد نجاحه في مسابقات الوظيفة العامة.

و مع ذلك في صور الحالات تلك لا يمكن التسليم بوجود إرادتين متطابقتين ساهمتا في إبرام القرار الإداري رغم اشتراك إرادة ذوي المصلحة في تكوين القرار و تحديد مضمونه ،و إنما يعتبر القرار صادراً بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية غير منتفي عنه طابع الانفرادية ألبتة،إذ يبقى القرار الإداري على سيرته الأولى حائزاً لعناصره الأساسية فقط ،وهي ثلاثية وجود القرار الإداري (السلطة الإدارية، الإرادة المنفردة، الأثر القانوني) ، و لا تعتبر إرادة المشمول بآثاره عنصرا من عناصره التي تسهم في بناء التصرف الإنفرادي.

وعلى حد تصور القضاء الإداري المصري في أحد اجتهاداته" إن رضاء الموظف و إن كان لا ينهض ركناً على إنشاء المركز القانوني إلا أنه بطبيعة الحال يلزم لتنفيذ القرار، فلا يجبر الموظف على قبول الوظيفة العامة"[4] ، ذلك من حيث كون موافقة الموظف اللاحقة -التي يستلزمها القانون- مجرد شرط لنفاذ المركز القانوني وترتيب آثاره انطلاقاً من تاريخ الموافقة (التوقيع عليه) و تسلمه الوظيفة، ويظل قرار التعيين بالرغم من استلزام شرط الموافقة عملاً قانونياً من جانب الإدارة وحدها[5].

---

[1] أنظر المرسوم التنفيذي رقم 99/90، المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري للموظفين و أعوان الإدارات المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات ذات الطابع الإداري،ج.ر رقم 13 لسنة 1990.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 304/04 المؤرخ في 13 سبتمبر 2004 ،المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 96/98 الذي يحدد كيفيات تطبيق الأمر رقم 06/97 المتعلق بالعتاد الحربي و الأسلحة و الذخيرة،ج.ر 60 لسنة 2004.لا سيما المادة 12 منه.

[3] المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25-01-2015 ،يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها،الجريدة الرسمية 71 لسنة 2015.

[4] جاء ذكر هذا الاجتهاد عند: محمد فؤاد عبد الباسط،القرار الإداري-التعريف،المقومات ،النفاذ،الانقضاء،مرجع سبق ذكره،ص118.

[5] سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، مرجع سبق ذكره، ص190. و في بعض الحالات لا يشترط القانون موافقة ذوي كقرارات التكليف بتولي منصب أو قرارات التجنيد في الخدمة الوطنية أو التجنيد الجبري.

الفقرة الثاني

الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء توجه ضد قرار إداري مكتمل المقومات،و بالتالي لا تتصدى للعمل القانوني الإداري غير المصنف فنياً و قانونياً و قضائياً ضمن فئة القرارات الإدارية[1]،ويشترط للمطالبة بإلغاء القرار الإداري توافر شرطين: أولهما يجب أن يبرم القرار الإداري و يصدر في عمليات النشاط الإداري(أولاً)،وثانيهما: يجب أن يحوز القرار الصفة النهائية (ثانياً)،نوضح ذلك على المنوال الموالي:

أولاً: وجوب إبرام القرار الإداري و صدوره في عمليات النشاط الإداري

لا يكفي أن يصدر العمل الإداري عن سلطة إدارية وطنية تحكيماً للمعيار العضوي حتى يحق القول بأننا بصدد عمل إنفرادي ، فالعمل الصادر بالإرادة الانفرادية لجهة الإدارة لا يعتبر قرارا إداريا إلا إذا كان مضمون التعبير عن الإرادة هو الآخر إدارياً[2].و ما يجعل القرار بهذه الصفة القانونية يستلزم صدوره في نطاق الوظيفة الإدارية –المرفق العام، الضبط الإداري، العقود الإدارية (القرارات الإدارية المنفصلة)- ويكون متصلا اتصالاً وثيقاً بها.

و يتعيَن تحديد الأعمال التي تنتمي لمجالات النشاط الإداري باعتماد ما يباشره ممثلو الجهات الإدارية في الإطار القانوني و التنظيمي المسطر للوظيفة الإدارية التي تسند إليهم، أما الأعمال غير ذات اتصال بهذا الإطار ولو صدرت عن سلطة إدارية لا تخضع لأحكام القانون الإداري ، وبالتالي تؤول منازعاتها للفصل فيها لاختصاص القضاء العادي،وبخلاف ذلك توجد فئة من الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية وبحكم طبيعتها يتعين استبعاد الفصل فيها من طرف القاضي الإداري بطريق دعوى الإلغاء ،أو من قبل القاضي العادي بطريق التعويض عما خلفته من ضرر،وهذا ما اصطلح على تسميته بنظرية أعمال السيادة التي تحظى بحصانة خاصة ضد رقابة القضاء، ولقد تنازعت هذه النظرية عبر

---

[1] لا يتصور قانونياً و قضائياً توجيه دعوى الإلغاء ضد الأعمال التعاقدية (العقد الإداري)، وهذا اجتهاد مبدئي، كما لا يمكن أن يكون محلا للدعوى الإلغاء بعض الأعمال المتعلقة بالقرار الإداري، كالأعمال التحضرية قبل اتخاذ القرار الإداري، الإنذارات الإدارية ، ترتيبات التنظيم الداخلي للمؤسسة العمومية، التوجيهات، المناشير و التعليمات.....وكل أولائك الأعمال طالما لا تلحق ضرراً بالمراكز القانونية للأفراد فإنها لا تعتبر في حكم القرار الإداري. إذا كان الأصل أن دعوى الإلغاء لا توجه إلا ضد قرار إداري مكتمل العناصر، إلا أنه توجد حالات قبل فيها مجلس الدولة الفرنسي دعوى الإلغاء موجهة ضد عقد إداري طبقاً للنصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية، ، فقد ألغى القاضي الإداري ملحق صفقة عمومية avenant بإحالة من محافظ باريس المخولة له بموجب أحكام القانون 1982/03/02، و المعدل بالقانون 1983/07/03.أنظر

C E, 7 /10 SSR, du 28 juillet 1995, la société de gérance Jeanne d'Arc, https://www.legifrance.gouv.fr/. date d'entrée 24/11/2022, l'heure 23h19.

[2] رأفت فودة:عناصر وجود القرار...، مرجع سابق، ص 143.

مراحل عدة معايير منتقاة قضائياً محاولة التفرقة بينها وبين غيرها من أعمال السلطة التنفيذية القابلة للطعن عليها بالإلغاء[1].

ثانياً: يجب أن يحوز القرار الصفة النهائية

وحتى يعتبر القرار نهائيا قابلا للطعن عليه بالإلغاء لابد أن يستنفذ كافة مراحله لإنتاج أثره القانوني بصفة فورية، ولا يعتبر القرار موسوم بالنهائية الكاملة إذا وجدت جهتان: جهة دنيا مختصة بإصدار القرار و الأخرى أعلى لها حق المصادقة على هذا القرار، ففي صورة الحال هذه يكون القرار نهائيا بالنسبة للسلطة الدنيا التي أصدرته،أما السلطة الأعلى التي تملك حق التصديق لا يكون بالنسبة لها القرار نهائيا ما لم تتم المصادقة عليها، مثل توقف نفاذ أثر بعض قرارات المرؤوسين على شرط صدور قرار المصادقة من الرئيس الإداري عليها بما تستلزمه قواعد السلطة السلمية في القانون الإداري، أي أن تعيين الأثر القانوني الناتج عن القرار وتنفيذه يتوقف على إجراء المصادقة، وبموجب هذا الإجراء يصبح القرار الإداري نهائيا واجب التنفيذ و قابلا له.

وأيضاً يكون القرار نهائياً إذا كان هو القرار الإداري الأول والأخير في الموضوع، و الذي ينفذ بغير حاجة إلى صدور قرار آخر تصدره سلطة أعلى[2].

ويرى البعض بأن استعمال مصطلح التنفيذية أوفى بالغرض و أدق فنيا و إجرائيا، وهو الأمر الذي دعا غالبية الفقه الفرنسي إلى تفضيل مصطلح القرار التنفيذي وليس مصطلح القرار النهائي، حتى و إن تماثل المقصود بالاصطلاحين في أحكام القضاء الإداري[3].

وأيضاقد استعمل مصطلح القرار التنفيذي مفضلين إيّاه في بعض اجتهادات القضاء الاداري الجزائري في وقت مبكر، وكان ذلك بمناسبة إلغاء رخصة إدارية بفتح محل تجاري بجوار

---

[1] والملهم للسلطة التنفيذية في اتخاذ هذه القرارات يكون باعث سياسي، وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي معيار الباعث السياسي في قضية DUC D'AUMALE بتاريخ 1867/05/09 ، وفي مرحلة تالية من تاريخ نظرية أعمال السيادة فقد جاء LAFERRIERE بفكرة المعيار الوظيفي للتفرقة بين أعمال السلطة التنفيذية وهي أعمال سيادية غير قابلة للإلغاء، و بين أعمال الحكومة وهي أعمال إدارية إنفرادية خاضعة للرقابة القضائية، وفي مرحلة أخيرة أدى تأثير الانتقادات الموجهة لمعيار الوظيفة إلى استحداث معيار قائمة الأعمال السيادية وهي قائمة اسمية غير ثابتة بالإمكان تعديلها في كل مرة بحسب توجهات السياسة القضائية...، حول الموضوع راجع: عموري سلامي، الوجيز في المنازعات الادارية، نسخة معدلة و منقحة طبقا للقانون رقم 09/08، المتضمن قانون إ.م.إ ، السنة الجامعية 2009/2008، ص 75،76.

[2] يحي الجمل، القضاء الاداري، دون دار نشر،1990، ص532.

[3] - ولكن أيضاً فكرة التنفيذية في القرار الاداري التي تجعله قابلا للطعن عليه بالإلغاء لم تلق ترحيبا لدى جمهرة الفقه الاداري، ومن مناصري فكرة الصفة التنفيذية في القرار القابل للطعن عليه بالإلغاء: سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي،1985،ص 366، كما أن بعض الفقه صرح بمفاضلة الصفة التنفيذية على الصفة النهائية لأن التنفيذي أكثر قوة و الدقة في التعبير، للإستزادة أكثر أنظر: محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري- التعريف،المقومات ،النفاذ،الانقضاء،مرجع سبق ذكره،ص 47،48.

شركة GENTIHOMME ، واعتبرت الغرفة الادارية بالمحكمة العليا بأن الرخصة التي منحت للسيدين (إ.ط، ب.ع) تشكل قرارا إداريا تنفيذيا ألحق أذى(أي بممارسة ذات النشاط التجاري) بالشركة الطاعنة[1].

ولكن البعض أجاب بما مؤداه بأن مدلول النهائية ذاتها في القرار يتضمن صفة القابلية للتنفيذ بمجرد صدوره، إذ أن الطابع التنفيذي هو الذي يتحقق به شرط المصلحة لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء لإلحاقه ضرراً بمركز قانوني، لذلك فإن صفة التنفيذية و عنصر المصلحة متلازمتان، لأن القرار ما دام يحدث أثرا قانونيا فإنه يولد و معه عنصر المصلحة[2]، أو أصدق توصيفا لهذه الحالة: يلحق أذى بالمركز القانوني مما يقوم معه عنصر المصلحة.

ويشترط بعض الفقه لتوصيف قرار إداري بالصفة النهائية ونفي هذه الصفة عن غيره يجب أن يكون القرار قد بلغ مرحلة دينامية توليد الأثر، لذلك يشترط أمور في القرار النهائي:-أن يكون القرار نهائياً: نهائية موضوعية ونهائية إجرائية- وأن يتولد عنه أثر قانوني معين، - وأن يكون هذا الأثر ممكنا و جائزا قانونا[3].

1- شروط الصفة النهائية في القرار:

إذاً كمحصلة ننتهي إليها أن شروط النهائية في القرار التي تمنحه قابلية للطعن عليه بالإلغاء هي الآتية:

أ-تتحقق نهائية القرار موضوعيا. بمجرد صدوره من السلطة المختصة بإصداره بغير مرور بعد ذلك على سلطة أخرى[4]، وتستكمل النهائية الإجرائية بعد انقضاء أجل الطعن الإداري الاختياري (التظلم) حينئذ يصلح محلا للدعوى الإلغاء.

ب- أن ينتج أثر قانوني بصفة فورية عند صدوره، أي فورية الأثر وحاليته بمجرد إصداره.

ج- و ألا يوجد أي إجراء يتوقف عليه نفاذ القرار كإجراء التصديق من جهة أخرى أو الاعتماد. كما في بعض أنواع قرارات نقل الموظفين- الأستاذ الجامعي مثلا-، فإنه على الرغم من صدور قرار المؤسسة المستقبلة المتكفلة بعد نقله، فإن القرار هذا لا يتحقق أثره القانوني فورا- أي نقل الموظف- ما لم

---

[1] قرار الغرفة الادارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1976/11/26،في قضية الشركة SARL(GENTIHOMME) ضد رئيس الشعبي البلدي لبلدية الجزائر،مأخوذ عن: عزاوي عبد الرحمان، الرخص الادارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر،2006/2005، ص 180.181.

[2] محمد فؤاد عبد الباسط،القرار الإداري-التعريف،المقومات ،النفاذ،الانقضاء،مرجع سبق ذكره،ص 46.

[3] فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الادارة، دار الفكر العربي، ص520.

[4] محمد فؤاد عبد الباسط،القرار الإداري-التعريف،المقومات ،النفاذ،الانقضاء،مرجع سبق ذكره،ص 47.

يعرض على الوزير المختص للتصديق عليه أو الموظف المفوض لذلك. أو كما عبرت المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها:"...ومن ثم فإن القرار لم تلحقه النهائية بمجرد صدوره"[1] .

وتعتبر صفة النهائية للقرار لازمة أمام القضاء الإداري سواء بطلب إلغائه أو بطلب التعويض عنه، و أياُ كان العيب الذي لحقه في مرحلة تكوينه[2].

ويترتب على عدم توافر شرط الصفة النهائية في القرار الإداري عدم قبول دعوى الإلغاء لارتباطها بعنصر المصلحة لدى المدعي، لكن أجاز القضاء الاداري الطعن بالإلغاء في قرار إداري غير نهائي - وهنا نكون بصدد دعوى بمصلحة محتملة- شريطة أن يتحول فيما بعد إلى قرار نهائي، ويتم ذلك قبل إثارة الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء صفة النهائية في القرار الاداري موضوع الدعوى[3].

الفرع الثاني

شروط تتعلق بشخص المدعي في دعوى الإلغاء

قبل أن يناقش القاضي المختص موضوع دعوى الإلغاء أو أساسها يجب أن يبحث مدى توافرية شروطها من حيث شخص رافع الدعوى اي المدعي، ويؤدي هذا البحث الذي يقوم به القاضي إلى افتراضين : إما إلى وجود الشروط، وبالتالي قبول الدعوى و التصدي لمناقشة موضوعها، أو إلى عدم وجود هذه الشروط، وبالتالي يحكم القاضي بعدم قبول الدعوى واستبعاد نظر الطلب.

و إذا ما حكم القاضي بعدم قبول الدعوى فإن ذلك لا يمنع المدعي من رفع دعواه أمام القضاء من جديد، لأن ليس فيه مساس بمبدأ حجية الشيء المقضي فيه، و هذا بخلاف الحكم برفض الدعوى فهو مانع للمدعى من رفع دعواه مرة أخرى. " لأن الحق في نشأتها و وجودها غير قائم"[4].

إذا ماهي شروط قبول دعوى الإلغاء؟

تكشف لنا المادة 13 من ق.إ.م.إ عن هذه الشروط :" لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

عدد النص شروط قبول الدعوى و حصرها فقط في شرط الصفة (فرع أول)، وشرط المصلحة (فرع ثان)، أما شرط الأهلية لم يجعله المشرع ضمن شروط الدعوى المتعلقة بشخص المدعي، إنما هي شرط لصحة الإجراءات التي يجوز تصحيحها (فرع ثالث)،نناقش تلك النقاط على النحو الموالي:

---

[1] المحكمة الادارية العليا، جلسة 1988/06/14، مجموعة أحكام السنة 33، ص 1733.

[2] محمد ماهر أبو العينين،دعوى الإلغاء أمام القضاء – شروط قبول دعوى الالغاء – الكتاب الأول- دار الكتب القانونية –شتات – 1998، ص 81.

[3] المحكمة الادارية العليا طعن رقم522 لسنة 27 ق، جلسة 1983/12/3، مجموعة أحكام السنة 29،ص 204.

[4] نبيل إسماعيل عمر، أصول قانون المرافعات المدنية والتجارية،ص 465 الفقرة 427.

الفقرة الأولى

شـــرط الصفة

يجد شرط الصفة في دعوى الالغاء سنده القانوني في نص المادة 13 : " لا يجوز لأي شخص(الطبيعي و المعنوي) التقاضي ما لم تكن له الصفة..."، و يثير القاضي الإداري تلقائيا انعدام الصفة في المدعي و المدعى عليه على السواء، اي ترفع الدعوى من ذي صفة على ذي صفة كقاعدة عامة في كل أنواع الدعاوى القضائية.

أولاً- مدلول الصفة كشرط لقبول دعوى الإلغاء[1]

هي أحد شروط قبول الدعوى، ويترتب على عدم توافرها في المدعي كجزاء إجرائي " عدم قبول الدعوى" ، إذ يقوم المدعى عليه بتقديم دفعاً بعدم نظر الدعوى لانتفاء شرط الصفة، أو يثيرها القاضي من تلقاء نفسه، و المقصود بالصفة[2] " هي نسبة الدعوى إيجابا لصاحب الحق في الدعوى، و سلبا لمن يوجد الحق أو المركز القانوني في مواجهته، إذ يميز هذا العنصر الجانب الشخصي للحق في الدعوى".

أو الصفة تعني أن يكون هناك علاقة بين أطراف الدعوى و موضوعها[3].

و الملفت للنظر أن للصفة كشرط في دعوى الإلغاء ذاتية خاصة تنماز بها عن نظيرتها في قضاء العدلي و القضاء الكامل، وذلك بسبب طبيعة دعوى تجاوز السلطة، وتظهر هذه الذاتية في اندماج شرط الصفة في شرط المصلحة[4]، أي يجب أن يكون المدعي هو نفسه صاحب المركز القانوني الذي لحقه الأذى، لذلك اعتبر بعض الفقه أن المصلحة الشخصية المباشرة هي ذاتها الصفة[5].

1-الصفة لدى الشخص الطبيعي

لا يثير شرط الصفة المتعلقة بالفرد أي إشكال ، فمفاد شرط الصفة بالنسبة للمدعي(للشخص الطبيعي) ان يكون لرافع الدعوى مصلحة من رفعها كأن يعتدى على حقه أو مركزه القانوني، ولا يجوز

---

[1] و قد أشار جانب من الفقه بأنه عند التدقيق الصحيح في شرط الصفة فإن الصفة تعد من شروط نشأة الحق في الدعوى، وانعدامها يترتب عليه رفض الدعوى (الجزاء الإجرائي) و ليس عدم قبولها ، إذ الجزاء الأخير يترتب على انعدام شروط القبول لا شروط وجود الحق في الدعوى كشرط المصلحة.

[2] نبيل إسماعيل عمر، أصول قانون المرافعات.....،مرجع سابق، ص 492.

[3] حلمي مجيد محمد المحمدي، قواعد المرافعات، الليبية ، الجامعة المفتوحة، 1993، ص 225.

[4] سعد عصفور، محسن خليل، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، دون سنة نشر، ص373.

وقد استقر قضاء المحكمة العليا على اندماج شرطي المصلحة و الصفة في دعوى الإلغاء، أنظر عبد العزيز عبد المنعم خليفة:دعوى إلغاء القرار الإداري-الأسباب و الشروط-منشأة المعارف الإسكندرية،2008،ص 609.

[5] محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة – الرقابة القضائية- دار النهضة العربية ، 1986، ص 19.

للخصم تمثيل نفسه بنفسه أمام القاضي الإداري ولو كانت مصلحته شخصية مباشرة[1]، وإنما يتم تمثيل الخصوم بمحام على سبيل الوجوب قبل التعديل.

أما في التعديل الأخير قد أعاد المشرع الإجرائي التوازن المفقود بين حقوق المدعي أمام القضاء العدلي و حقوق نظيره أمام القضاء الإداري في مسالة تمثيل المتقاضي نفسه بنفسه على مستوى المحكمة، إذ أصبح التمثيل بمحام على مستوى المحكمة الإدارية غير وجوبي، ومعنى ذلك أصبح بإمكان المدعي أن يمثل نفسه ويحرر عريضة الدعوى بنفسه دون اشتراط أن تكون موقعة من طرف محام، أو إن شاء أن يلجأ للاستعانة بمحام في كل إجراءات التقاضي طبقاً لأحكام الدستور (المادة 177) فهو مما يقع تحت اختياره، أما تمثيل الخصوم بمحام معتمد على مستوى المحكمة الإدارية الاستئنافية و مجلس الدولة يبقى وجوبيا إلزامياً ، وهي ذات الأحكام المعمول بها في القضاء العدلي ، ويستشف ذلك من مضمون أحكام المادة 815 (بعد التعديل)التي أسقطت في سياق أحكامها ذكر تقديم العريضة بواسطة محام لدى المحكمة الإدارية، كما ألغى التعديل إلزامية التمثيل بمحام وهذه الجزئية تحتاج إلى التصدي لتحرير مسألة التمييز بين نوعي **الصفة: الموضوعية و الإجرائية** :

أ- من حيث المعنى: فمعنى الأولى كما ذكرناه آنفاً، أما الثانية - تعرف الصفة الإجرائية- " الصلاحية التي يمنحها القانون للشخص أو لغيره-كالمحامي-لمباشرة عمل إجرائي على وجه صحيح في الدعوى"[2].

- **من حيث الإسناد:** فالأولى تكون لصاحب الحق أو المركز القانوني المعتدى عليه، اما الثانية تكون لمحامي المدعي (الشخص الطبيعي)، إذ تمثيل الخصوم يكون بمحام وجوبياً في المنازعات الإدارية التي تختص بنظرها المحكمة الإدارية الاستئنافية و مجلس الدولة[3]، و أيضاً تمنح بقوة القانون لممثل الشخص الإداري.

ب-**ومن حيث الجزاء الإجرائي:** يترتب على انتفاء الصفة الموضوعية كشرط عدم قبول الدعوى، و يترتب على انتفاء الصفة الإجرائية أو صفة التقاضي بطلان إجراءات الخصومة.

---

[1] أنظر م.826 من القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، يعدّل و يتمّم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، ج. ر عدد 48 لسنة 2022.

[2]- Vincent(j) : procédure civile, Dalloz,10eme éd,1978,p 43 et s.

[3] م 826 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ،يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر عدد 21. ننبه بأن احكام المادة 826 ألغيت بموجب التعديل الأخير. أنظر هامش الصفحة رقم 56.

وهذا الأمر بطبيعة الحال يوضح لنا أن الشخص قد يكون صاحب مصلحة ومع ذلك فلا صفة له في التقاضي، مما يبرهن أن شرطي الصفة و المصلحة مستقلتان عن بعضهما البعض في بعض صور الحال.

2-الصفة المرتبطة بالتجمعات groupements

الغالب العملي في دعوى الإلغاء ان ترفع من لدن فرد في صورة دعوى فردية، وذلك ما يشترطه القضاء الإداري، إذ يجب أن تكون له مصلحة شخصية على درجة معينة من التفريد بحيث لا تختلط بالمصلحة العامةِ[1].

ولكن تراجع القاضي الإداري عن وجوبية تحصيل هذا الشرط، بحيث سمح بقبول دعوى الإلغاء في صورة دعوى جماعية، سيما دعاوى التنظيمات النقابية و المهنية و دعاوى الجمعيات، وننبه بأنه سوف تتضح الإجابة هنا عند تحرير مسألة الصفة كشرط لقبول دعوى الإلغاء التي تباشرها التنظيمات النقابية و الجمعيات، سنوضح تلك النقاط على النحو الآتي:

أ- الصفة في دعاوى التنظيمات النقابية:

من الآثار القانونية التي تترتب على منح الشخصية المعنوية للتنظيم النقابي حق التقاضي ، وبالتالي يغدو التنظيم النقابي أو النقابة حائزاً للصفة عندما يقدم الإدعاء ضد قرار إداري ألحق أذى بمصالحه الجماعية[2]، و حينئذ تكون الدعوى مقبولة لدى القضاء، و في هذه الحالة يتحقق للنقابة مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء القرار[3]، ويتجلى ذلك في حالة الضرر اللاحق بالمهنة [4] **la profession.**

هذا، وماذا عن موقف القاضي الإداري إزاء دعاوى التنظيمات التي ترفع للدفاع عن مصلحة فردية أو خاصة لأحد أعضائها ؟

لقد صرَح القضاء الإداري الفرنسي في بعض اجتهاداته بأن هذه الدعاوى تكون غير مقبولة لانعدام الصفة لدى النقابة syndicat[5] ، وعند معاينة القانون الوطني المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، نجد أن أحكامه قد سمحت للتنظيمات النقابية كنقابة المحامين و الأطباء و المحضرين و الموثقين...،

---

[1] محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، 1981، ص 212.

[2] القانون رقم 14/90 المؤرخ في 1990/06/02، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي،ج.ر عدد 23،لسنة 1990، المعدل و المتمم بالأمر رقم 12/96 ، المؤرخ في 1996/06/10 ،ج.ر عدد 36، لسنة 1996.

[3] ابرهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء-منشأة المعارف، الاسكندرية،2006، ص 389.

[4] Vincent (J) : procédure civile,19eme éd , 1978, p 49.

[5] CE, 1950,syndicat national des personnels de services de contrôle technique,Rec.,50.158.

بإقامة الدعوى ضد القرارات الماسة بمصالح خاصة لأحد أعضائها[1] ،أو تمس بالمهنة الخاصة بها بالكلية[2]، وخلافا لهذا الموقف نجد أن القضاء المصري لم يجز للنقابات طرح الدعوى المقترنة بمصلحة خاصة للمنتسب إليها، ولكن في المقابل أجاز للنقابات التدخل الانضمامي في دعاوى الإلغاء المقامة من أحد أعضائها شريطة أن تنعكس على مصلحة الجماعة المكونين للنقابة أو الاتحاد[3].

ب- الصفة في دعاوى الجمعيات:

من الفقه من يعارض فكرة اكتساب الجمعيات صفة التقاضي، وذلك كون نشاط الجمعية لا يتعلق بمهنة تخصصية مقارنة بالتنظيمات النقابية **ordre professionnel** ،ولكن من جانب آخر يوجد فريق يؤيد فكرة الصفة لدى الجمعيات، وللفريق المؤيد سند تشريعي يؤكد صحة نظريته من واقع ما تبناه المشرع ،وذلك على اعتبار أن القانون يعترف للجمعيات بالشخصية المعنوية بمجرد تأسيسها مما يخولها صفة التقاضي و القيام بكل الإجراءات امام الجهات القضائية المختصة، وعليه إذا أصاب قرار إداري مصالح الجمعية في مجموعها بأضرار أو مصالح فردية لأحد الأعضاء أو الجماعية للأعضاء حينئذ يجوز للجمعية مباشرة دعوى الإلغاء أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة[4].

والجدير بالملاحظة أن المشرع اعتبر الجمعية بكل أنواعها- بلدية، ولائية، وطنية..- صاحبة صفة في التقاضي حتى قبل تسجيل التصريح بتأسيسها(الاعتماد) الذي يمنحها الشخصية المعنوية، إذ يجوز للجمعية الطعن بالإلغاء في قرار رفض السلطات المختصة تسليم وصل التسجيل لدى القاضي الإداري المختص، ومفاد ذلك إذا أمعنا النظر أن إسناد صفة التقاضي للجمعية يكون مؤقتاً في هذه الحالة ، وتعتبر هنا دعوى الجمعية من دعاوى الإلغاء الخاصة إذ تتميز بآجال خاصة غير خاضعة للآجال المقررة في القواعد العامة[5].

ثانياً- الصفة و التمثيل القانوني للهيئات الوطنية العمومية: ويندرج في هذا الصنف كل من البرلمان بغرفتيه: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمجلس الدستوري وغيرها من الجهات، ولكل من رؤساء هذه الهيئات الصفة القانونية في التمثيل لدى القضاء الإداري، ويعتبر مجلس الدولة مختصاً بالفصل في منازعاتها الإدارية.

---

[1] المادة 16 من القانون رقم 14/90 المؤرخ في 1990/06/02، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، المرجعي سبق ذكره.

[2] Couchez (G),Xavier(L):procedure civile, Dalloz, 16eme , 2010, p 193 et s.

[3] ابرهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء،مرجع سابق، ص 390.

[4] المادة 17 من القانون رقم 06/12 المؤرخ في 2012/01/12، المتعلق بالجمعيات، ج.ر عدد 02.

[5] المادة 10 من القانون رقم 06/12، القانون المرجعي ذاته.

ثالثاً-الصفة و التمثيل القانوني للأشخاص العامة

إذا كانت القاعدة الإجرائية تستلزم أن يباشر صاحب الحق إجراءات الخصومة بنفسه، فإنه استثناء من ذلك أسند المشرع للغير سلطة مباشرة إجراءات الخصومة ومتابعتها بدلاً من صاحب الصفة في الدعوى، وهذا ما يطلق عليه بالتمثيل القانوني أي بقوة القانون représentation سيما تمثيل الأشخاص العمومية، وفي صورة الحال هذه يجب على الممثل القانوني: أن يثبت أولاً صفة الشخص المعنوي الذي يمثله (وهي الصفة الموضوعية)،وثانيا ان يثبت سلطته كممثل (وهي الصفة الإجرائية)[1]، أو يثبت صفة التفويض إذا كان موظفا مفوضاً[2].

ويترتب على التمييز بين الصفة و التمثيل القانوني خصوصاً على مستوى الجزاء الإجرائي النتائج التالية:

يترتب على تخلف الصفة(الموضوعية) الحكم بعدم قبول الدعوى لانتفاء الصفة[3]، أما انتفاء صفة التمثيل يترتب عليه بطلان الإجراءات فقط فهو دفع شكلي يمكن تصحيحه[4] إذا زال سبب ذلك البطلان بإجراء لاحق أثناء سير الخصومة[5].

نخلص إذاً إلى أن الممثل القانوني للأشخاص المعنوية العامة هو صاحب الصفة بقوة القانون أمام القضاء الإداري، وعادة ما يصرح القانون بمن لهم الصفة في التمثيل، سنوضح ذلكم على الترتيب الموالي:

1-بالنسبة للدولة[6]:

يكون الوزير في حدود اختصاصه ممثلاً عن الدولة، وغالباً ما يسند القانون للوزير صلاحية تفويض سلطة التوقيع لموظفي ديوان الوزارة أو لموظفي الإدارة[7].

---

[1] محمد إبراهيمي، الوجيز في الاجراءات المدنية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2002، الطبعة 2002، ص 28.

[2] مسعود شيهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية،د.م.الجامعية،الجزائر،1998 ،ص277.

[3] المادة 67 ق.إ.م.إ. ، وقد تأكد ذلك في القرار الصادر عن مجلس الدولة، رقم 294064 المجلة القضائية، العدد 01 لسنة 2004، ص 178 : إن مديرية الأشغال العمومية ليست إلا أحد الهياكل التابعة لوزارة الأشغال العمومية ،و لا تتمتع بالشخصية المعنوية ،وإن رفع دعوى عليها يعد في حكم رفع دعوى على شخص غير موجود من الناحية القانونية ،و حيث أن رفع الدعوى على شخص منعدم يعد خرقا للقواعد الجوهرية في الاجراءات يعرض القرار المطعون فيه للنقض، لم يثر القاضي (الدرجة الأولى) في حكمه مسألة الصفة فعرضه للنقض.

[4] محمد إبراهيمي، الوجيز في الاجراءات المدنية، الجزء الأول، مرجع سبق ذكره، ص28،

[5] المادة 66 ق.إ.م.إ.

[6] المادة 828 ق.إ.م.إ.

[7] Débbasch(c) , contentieux administratif, DALLOZ , 1978, p 320.

وإذا كان الأصل أن الوزير لوحده يتمتع بصفة تمثيل الدولة حصرياً، فإن هذا الأصل لا يسري على إطلاقه، إذ توجد عدة مبررات تقتضي تمثيل الدولة بواسطة موظفين تابعين للوزارة المختصة لأجل تخفيف الأعباء على الوزير، فمثلاً مسألة تمثيل وزير المالية على مستوى المديريات بالولاية: بمطالعة القرار الوزاري[1]،نجد أن أحكامه منحت صفة التقاضي لمدراء المديريات: مديرية أملاك الدولة و الحفظ العقاري.

وقد صرح مجلس الدولة بذلك معترفاً بصفة التقاضي لمدراء مديرية أملاك الدولة و الحفظ العقاري على مستوى الولاية المتواجدين في عين المكان لدى الجهات المختصة في بعض اجتهاداته[2].

وفي هذا المقام نورد مسألة طرحها الأستاذ Débbasch – من باب الفضول curiosité كما يقول- وهي إمكانية مباشرة الطعن من طرف وزير ضد قرارات وزير آخر، يقول نظرياً غير واردة هذه الحالة، إذ يعترض تطبيق هذه المسألة مبدأ وحدة الدولة، ولكن توجد بعض النصوص متعلقة بالوزارات وهي شديدة الخصوصية textes spéciaux تسند للوزراء صلاحية مخاصمة أعمال بعضهم البعض[3].

وأيضاً توقع العرائض و مذكرات الدفاع و مذكرات التدخل من طرف الممثل القانوني أي الوزير أو المفوض لذلك باسم الدولة (م 827إ.م.إ).

2-الولاية: يمثل الوالي الولاية بقوة القانون لدى القضاء بكل درجاته[4]، لذلك يعتبر صاحب صفة في دعاوى الإلغاء المقامة ضد قراراته التي يصدرها في حدود اختصاصه[5]، وبهذه الصفة أيضاً يحوز صلاحية التوقيع على مذكرات الدفاع في جميع الخصومات الإدارية.

أ-صفته كمدعي: تثبت للوالي الصفة كمدعي للطعن بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي أمام المحكمة المختصة[6].

ب-صفته كمدعى عليه: تثبت للوالي الصفة التمثيل كمدعى عليه في دعوى الإلغاء الخاصة التي يرفعها رئيس البلدية ضد قراره الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولات[7].

---

[1] القرار الوزاري المؤرخ في 20 فبراير 1999،المتعلق بالمؤهل لأعوان إدارة أملاك الدولة و الحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، ج ر عدد 20، لسنة 1999.

[2] قرار مجلس الدولة رقم 13334 المؤرخ في 06-05-2003، مجلة مجلس الدولة، عدد 04، لسنة 2003.

[3] Débbasch(c) ,op.cit, p320.

[4] انظر المادة 106 من قانون رقم 12-07 المؤرخ 21 فبراير 2012 ، المتعلق بالولاية، ج.ر عدد 12، المادة 828 ق.إ.م.إ.

[5] ولكن نستثني قرارات الوالي المحصنة ضد الإلغاء كقرار إقالة عضو المجلس الشعبي البلدي، كأنما هذه القرارات ذات طابع سيادي، وهذا الأمر يدعو إلى الفضول أين يمكن تصنيفها ؟،وهذا ما يأباه منطق نظام اللامركزية الإدارية و يتعارض مع روحه رأسا على عقب..

[6] أنظر المادة 54 من القانون رقم 12-07، المرجعي ذاته.

[7] أنظر المادة 61 القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011،يتعلق بالبلدية،ج ر عدد 37.

3-البلدية:تمثل البلدية بواسطة رئيس المجلس الشعبي البلدي أمام القضاء ،سواء كانت مدعية أو مدعى عليها[1]. وبهذه الصفة أيضاً تسند له صلاحية التوقيع على العرائض و مذكرات الدفاع و مذكرات التدخل في جميع الخصومات الإدارية.

وفي قانون الجماعات المحلية الفرنسي، يجوز للسلطة المحلية ممثلة في العمد الطعن بإلغاء قرارا ت سلطة الوصاية أمام الجهات المختصة،و ذلك منذ صدور قانون(1982)، الذي ألغى الوصاية الإدارية و المالية للسلطة المركزية[2].

4-المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية: الممثل القانوني للمؤسسة هو المؤهل لتمثيلها لدى القضاء، وعادة ما يكون مدراء المؤسسات مفوضين بموجب نصوص تنظيمية[3] لأجل مباشرة اختصاصات الوزراء حسب كل قطاع وزارة على حدة .

5-السلطات الإدارية المستقلة: طالما اعترف المشرع للسلطات المستقلة بالشخصية المعنوية مما يترتب عليه كنتيجة لذلك تمتعها بأهلية التقاضي كمدعي أو كمدعى عليها حسب القواعد العامة[4]، ويتولى رئيس السلطة المستقلة الاقتصادية منها أو المالية تمثيلها لدى القضاء في كافة الدعاوى، سيما دعاوى إلغاء قراراتها الإدارية الناطقة بالعقوبات في معرض مباشرتها لصلاحياتها في مجال الضبط ،أو إلغاء قراراتها في مجال منح التراخيص و الاعتماد أو سحبه[5] ، وينعقد الاختصاص لمجلس الدولة حصرياً بنظر قراراتها، وهذا الحكم التشريعي يسري على كافة أنواع السلطات الضبط الإدارية كأصل عام.

الفقرة الثاني

شرط المصلحة في دعوى الإلغاء[6]

---

[1] انظر المادة 82 من قانون رقم 11-10 المؤرخ 22 جوان 2011 ، المتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37،المادة 828 ق.إ.م.إ.

[2] Loi n 82/213 du 02/03/1982, relative aux droits et libertés des communes, des département et des régions .

[3] المادة 828 ق.إ.م.إ.

[4] الأصل أن المشرع منح السلطات المستقلة الشخصية المعنوية ، جاعلاً إياها تتمتع بأهلية التقاضي مما يصبح جائزاً الطعن في قراراتها الصادرة بمناسبة ممارسة وظيفتها كمنح الاعتماد و الترخيص أو بمناسبة أداء وظيفتها الرقابية التي تتوج بتوقيع جزءات، أنظر مثلاً" 119 المطة 06 من القانون رقم 03-2000 ، المؤرخ في 2000/08/05 المتعلق بالقواعد العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج.ر عدد 48 لسنة 2000.

[5] أنظر المادة 62 من الأمر رقم 04/10 المؤرخ في 2010/08/26 المتعلق بالنقد و القرض، المعدل و المتمّم، ج.ر عدد 64 لسنة 2010.

[6] جانب من الفقه يرى بأن المصلحة ليست بشرط لقبول دعوى الإلغاء ، ومرد ذلك عند هذا الاتجاه أن دعوى الإلغاء كدعوى الحسبة -في الفقه الإسلامي- تقبل و لو لم تتوافر المصلحة الشخصية لدى رافعها، تفصيل حول دعوى الحسبة مقال: طارق فتح الله خضر ، دعوى الالغاء ودعوى الحسبة بالتطبيق على القضاء الاداري المصري، مجلة العلوم الادارية ،عدد 01، 1993،ص 140 و مايليها.

لقبول الإلغاء كدعوى قضائية يستلزم توافر شرط المصلحة، وتعتبر المصلحة أول شرط يمنح للمدعي سلطة إخطار القاضي[1]، وإنَ من المبادئ الإجرائية التي أضحت مسلمات في التقاضي أن المصلحة مناط الدعوى" حيث لا مصلحة لا دعوى".

ولم يتصد المشرع لتحديد مدلول المصلحة في نظام الإلغاء، و إنما ترك الأمر للقضاء و الفقه، ويرجع السبب في عزوف التشريع عن هذا العمل،ذلك لأنَ نظرية المصلحة ذاتها غير واضحة و ذات أشكال متعددة و متنوعة[2] حتى في الدعاوى المدنية، ولا تتضح المصلحة و لا تتحدد قانونياً وواقعياً إلا بتقدير القاضي وضبطها بما له من سلطة التقدير في ذلك.

وفي اشتراط المصلحة في الطاعن بدعوى الإلغاء فقد نصت أحكام المادة 13إ.م.إ" لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له الصفة و له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون...."

كما نصت المادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري على نفس الأحكام المتعلقة بشرط المصلحة سوى أنه قد روعيت الخصيصة الأبرز في هذا الشرط ألا و هي خصيصة "الشخصية المباشرة" في المصلحة.

والحكمة من الاشتراط التشريعي للمصلحة في الإدعاء مهما كان نوعه تتجلى في عدة مبررات، نذكر منها:

- منع التعسف في استعمال حق التقاضي أو حق اللجوء للقضاء.
- بمقتضى المصلحة ينصف القضاء صاحب الحق مما يحقق العدل في دولة القانون.
- أيضاً بمقتضاها يقطع السبيل أمام من يتخذ الدعوى وسيلة لتعطيل مصلحة المدعى عليه و إشغال القاضي بدعوى لا جدوى فيها.
- ضمان جدية الادعاءات أمام القضاء، وتجنب الهدر الإجرائي.

وقد عبرت بعض الاجتهادات القضائية عن ذلك بالآتي"... على القاضي أن يتحقق من توافر شرط المصلحة و صفة الخصوم و الأسباب التي تبنى عليها الطلبات و مدى جدوى الاستمرار في الخصومة في ضوء تغير المركز القانونية لأطرافها حتى لا يشغل القضاء الإداري بخصومات لا جدوى من ورائها"[3]

وتقتضي دراسة شرط المصلحة أن نعرض لتحديد مدلول المصلحة في أراء الفقه و اجتهادات القضاء(أولاً)، ثمَ نتناول خصائصها في دعوى الإلغاء(ثانياً)،سنعالج هذه النقاط وفق الترتيب التالي:

أولاً - مدلول المصلحة أو ماذا يقصد بالمصلحة في دعوى الإلغاء؟

---

[1]- Vincent(j) : procédure civile, Dalloz,10eme éd,1978,p 39.

[2] Vincent(j) :op.cit, 39.

[3] الطعن رقم 1665 لسنة 28 ق ، جلسة 1989/02/11 ، مكتب فنى 34 صفحة رقم 541. موسوعة أحكام المحكمة الادارية العليا.

تعرف المصلحة كشرط لقبول أي دعوى قضائية بأنها " الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى من الحكم به بطلباته كلها أو بعضها"[1]، وهذه الفائدة تنشأ مما يحققه الحكم من يقين قانوني[2].

وتعد المصلحة من العناصر القانونية الموضوعية أي الواقعية في الدعوى ،لذلك هو أمر متروك تقديره للقاضي آخذا في الحسبان ظروف الدعوى و طبيعتها و نوع أطرافها، إذاً ما هو المؤشر الذي يهتدي القاضي بواسطته إلى وجود مصلحة للطاعن بالإلغاء؟

نقول إن المصلحة كقاعدة عامة في القضاء غير الإداري يقصد بها وجود للمدعي حق ذاتي شخصي قد أصيب بضرر ما- وهو حالة الاعتداء على حق أو التهديد بالاعتداء -،وذات القاعدة تسري على دعاوى القضاء الكامل(دعوى التعويض) أمام المحاكم الإدارية[3]، إذ يجب أن يقوم لدى الطاعن الباعث على ذلك، و هو الاعتداء على حقوقه بموجب عمل مادي للإدارة أو ما يسببه القرار المطعون فيه.

أما شرط المصلحة في دعوى الإلغاء يختلف عنه في الدعوى العادية أو دعوى القضاء الكامل، إذ لا يشترط لتحقق المصلحة أن يصيب القرار المطعون فيه حقا للطاعن كما في دعوى التعويض الإدارية مثلاً، وإنما يكفي وجود لدى الطاعن مصلحة كافية أو خفيفة أو بسيطة[4] ،شريطة أن تكون هذه المصلحة شخصية مباشرة.

وقد أبدى القضاء الإداري موقفاً واضحاً بصدد مفهوم المصلحة في نظام دعوى الإلغاء، وبلور ذلك في ما مؤداه: أن للمصلحة مفهوماً واسعاً لا تتجلى مفهوماتها في صورة اعتداء على الحقوق أو صورة التهديد بالاعتداء عليها، بل يكفي أن تكون مجرد مصلحة أي مجرد مساس القرار المطعون فيه بالمشروعية و لو كان بسيطاً، ولا يشترط أن يستند المدعي لحق أعتدي عليه كما في مثيلاتها من الدعاوى.

وقد تأكد نهج هذا الاتجاه في اجتهادات شهيرة ومن بينها مثلاً ما قررته محكمة القضاء الإداري بقولها أن" المصلحة في رفع دعوى الإلغاء تتوافر عندما يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً، حيث تكون له مصلحة شخصية مباشرة –أدبية أو مادية- في طلب إلغاء القرار

---

[1] أحمد هندي، أصول قانون المرافعات المدنية و التجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002م، ص 291.

[2] نبيل اسماعيل عمر، السلطة التقديرية للقاضي في المواد المدنية و التجارية- دراسة تحليلية و تطبيقية -، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002، ص 365.

[3] المطة 02 من المادة 801 إ.م.إ

[4] وهذه كلها أوصاف بسيطة يتطلبها مجلس الدولة الفرنسي في شرط المصلحة لقبول الطعن بالإلغاء، وها نحن نرى بوضوح اتساع مفهوم المصلحة مما يدل على وجود تساهل كبير بخصوص هذا الشرط في نظام الإلغاء، ، أنظر: مسعود شيهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني،د.م.الجامعية،الجزائر،1998 ،ص277.

سواء كانت المصلحة حالة أو محتملة، وليس من الضروري عندئذ أن يكون هناك حق قد مسَه فعلاً القرار المطعون فيه....."[1] .

أو ما قرره القضاء الأردني في اجتهاده الموالي:".. فعنصر المصلحة، و إن كان لا بد من توافره في دعوى الإلغاء ، إلا أن المصلحة هذه ، لا يشترط أن تستند إلى حق لرافعها اعتدت عليه الإدارة، أو مهدد بالاعتداء عليه ، باعتبار أن النزاع في الدعوى الماثلة يدور حول مشروعية القرار الإداري ذاته، و أنها و لو لم تتوافر أو لو كانت المصلحة محتملة"[2].

ثانياً-خصائص المصلحة في دعوى الإلغاء

للمصلحة في نظام الإلغاء خصائص معينة لقبول طلب المدعي، وأبرز تلك الخصائص التي يتطلب استحصالها التشريع والقضاء أن تكون المصلحة شخصية مباشرة و مشروعة، واللافت للناظر أن المشرع الجزائري أورد أحكام شرط المصلحة ضمن الأحكام العامة لقبول الدعاوى، ولم يخص شرط المصلحة في دعوى الإلغاء بخصائص معينة خصوصاً خاصية الشخصية مع أنها سند قبول الدعوى أو عدم قبولها، ولكن غيره من التشريعات كالتشريع المصري-مثلا – قد صرَح باشتراط المصلحة الشخصية لقبول الطلبات المقدمة[3].

ويمكن أن تتخذ المصلحة الشخصية المدعى بها عدة صور،إذ لا يتشدد القاضي الإداري في اشتراط أن تكون المصلحة مادية بل يكفي أن تكون أدبية، أو أن تكون مؤكدة او محققة بل يكفي أن تكون محتملة.

وسوف نقوم بتفصيل ما أجملناه آنفاً على الترتيب التالي:

1-يجب أن تكون المصلحة شخصية مباشرة:

تقرر اجتهادات القضاء و الفقه بأن شرطي المصلحة و الصفة مندمجتان ببعضهما البعض في نظام الإلغاء، إذ لا بد ان يكون المدعي -فرداً كان أو جمعية أو تنظيم نقابي- في وضعية قانونية متميزة من القرار المطعون فيه، حيث يجب ان يؤثر القرار في مركز المدعي تأثيرا مباشراً ، لذلك لا تقبل الدعوى من شخص تنتفي لديه مصلحة شخصية أو تتعارض دعواه مع قاعدة شخصية المصلحة.

وتأكيداً لذلك، فقد أفصحت بعض اجتهادات مجلس الدولة بوضوح عن هذا الشرط إذ تقرر في أحد حثيات القرار:"..حيث أن المدعية قد احتجت بصفتها كقاضية لتبرير صفتها و مصلحتها في الطعن

---

[1] قضية 985 لسنة 07 ق – 1954/11/25: المجموعة- السنة 9- بند 52- ص 60.

[2] محكمة العدل العليا الأردنية رقم 168/ 92 ، مجلة نقابة المحامين 1994لا ، ص 1968، تاريخ 1993/03/16.

[3] المادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 1972/47 .

الحالي، و حيث أن كل النصوص القانونية و الفقه و الاجتهادات القضائية تشترط في دعوى الإلغاء القرارات الإدارية- أن تكون هذه القرارات قد أضرت بالطاعن شخصياً، وانتجت آثاراً على حقوقه و واجباته بتغيير مركزه القانون-"[1]

و أيضاً غير مقبولة الدعوى من شخص مهما كان نوع الصلة التي بينه و بين المعني بالقرار كرابطة القرابة بالنسبة للأفراد من حيث أنه زوج المعني بالقرار ،أو من حيث أنه وريث للمتوفى مثلاً[2]، ولكن تتحقق المصلحة الشخصية للوريث أو الورثة و يخول القانون له أو لهم السير في إجراءات الخصومة إذا ما تعلقت الدعوى بإلغاء قرار بعدم ترقية المتوفى المورث في درجة أعلى. إذ إن مصلحة الورثة تتعلق بالمزايا المادية للوظيفة- الآثار المالية المترتبة على الفارق في الدرجة- التي كان سيرقى إليها المورث[3].

وقد أورد الفقه الإداري الفرنسي بعض اجتهادات مجلس الدولة مستقصياً الحيثية التي تحدد خصيصة الشخصية المباشرة، و من ذلك قضية قرار شركة النقل العام بتحويل خطوط حافلاته مما ألحق ضرر بساكنة بعض الأحياء، وقد دفع هذا الوضع الى تجمعهم في شكل جمعية للدفاع عن مصالحهم فطعنوا في قرار شركة النقل العام ومخاصمته، وقد ركز بحث القاضي الإداري على مسألة مدى وجود مصلحة شخصية مباشرة لدى المنتفعين تمنحهم إمكانية مخاصمة رفض إدارة النقل ضمان سير المرفق ، وقد تمَ قبول الطعن بسبب توافر المصلحة المباشرة[4].

2- يجب أن تكون المصلحة مشروعة أو قانونية:

لا يكفي الاعتداد بالمصلحة الشخصية المباشرة بل يجب أن يترجمها وجود نص قانوني بمفهومه الواسع - يستند إليه المدعي- يقرر له الحماية لحقه أو مركزه المدعى بمساسه، بينما بغياب الغطاء القانوني للحق أو المركز لا يجوز للمدعي مطالبة الإدارة باحترام مبدأ المشروعية لدى القضاء، إذ أن المصلحة التي يدعيها إما غير مشروعة أو لا أساس لها، كأن يكون هناك وضعا واقعيا يحوزه الطاعن إلا أن دعواه لا تقبل بسبب عدم اتفاق هذا الوضع مع نصوص القانون أو مخالفته للقانون،وتأكيدا لذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في كثير أحكامه بعدم قبول الدعوى في مثل صور هذه الحالات، وحسبنا مثالاً فيما قرره في بعض القضايا: تتمثل هذه القضية في أن أحد مستأجري الفندق

---

[1] قرار غير منشور، ملف رقم 214445 المؤرخ في 2021/12/19 ، في قضية (أ.ف)، ضد المجلس الأعلى للقضاء ممثلاً برئيسه.

[2] إذا كانت طبيعة الحق أو المركز لا تقبل الانتقال إلى الورثة، فلا تقبل الدعوى الإلغاء من الوريث إذ ليس له مصلحة شخصية مباشرة، كإلغاء قرار تعيين أحد العمد،حيث إن شروط التعيين لصيقة بالشخص المرشح للوظيفة، وهذا المبدأ قررته محكمة القضاء الإداري المصرية، أنظر حكمها، جلسة 1948/05/25،القضية رقم 211، سنة01 قضائية، المجموعة، السنة الثانية، ص707.

[3] إبراهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء- مرجع سابق،ص386.

[4] CE,21/12/1906,n 19167,syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Séguy-Tivoli.

طلب إلغاء قرار الترخيص لشركة البناء لأجل تحويل الفندق إلى وحدات سكنية، وقد أجابه القاضي بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة لديه في طلب إلغاء رخصة البناء الممنوحة للشركة، وقد سبب ذلك بناء على أن إقامة الطاعن بالفندق و استغلاله له مخالف للقانون، وذلك بحسبان أن المستأجر لم يقم بما يفرضه القانون و هو تجديد عقد الإيجار مما جعله في مركز غير قانوني لا يخوله طلب الإلغاء[1].

والجدير بالإشارة إليه، أن تقرير مشروعية المصلحة لا يكن في الأحوال مستنده إلى نص تشريعي او تنظيمي، إنما يمكن أن يقرر القاضي الإداري الوطني مشروعية المصلحة استناداً لأحكام الشريعة الإسلامية باعتبارها مصدرا للتشريع[2].

3-يمكن أن تكون المصلحة مادية أو معنوية: حسب أحكام نص المادة 13 إ.م.إ التي تعتبر أحكاماً مشتركة بين نظام الدعوى المدنية و نظام الدعوى الإدارية لا نجد تعييناً تشريعياً لطبيعة المصلحة المطلوبة لقبول الدعوى ، مما ينصرف مدلول اللفظ إلى المصلحة المادية و المصلحة الأدبية أو المعنوية معاً.

وعليه، فإنَ من بين المبادئ المستقر عليه قضاءً، المبدأ القائل بأن للقرار الإداري آثار مادية تترتب عند تنفيذه ، وإن من شأن هذا التنفيذ إلحاق أذى أو إضراراً مادياً بمركز المخاطب بالقرار، الأمر الذي يتولد لصاحب الشأن مصلحة مادية أو فائدة مادية على أساسها يمنحه القانون حق الطعن بإلغاء القرار و المطالبة بإزالة آثاره الضارة، ومن أمثلة ذلك قرار ناطق بفصل موظف من وظيفته كعقوبة تأديبية مما يرتب للموظف المعني أضرار مادية.

ولا تقتصر وظيفة دعوى الإلغاء على حماية المصلحة ذات الطبيعة المادية بل يمتد مداها إلى حماية المصلحة ذات الطبيعة الأدبية أو المعنوية، كمساس القرار بالأحاسيس و المشاعر لمن صدر بحقه نتيجة تعرضه لعقوبات تأديبية قد تنتقص من سمعته و تحط من اعتباره ، ومن ثمَ تقبل الدعوى

[1] CE 27/02/1985, société anonyme gorrands tra.et autre.A.J.D.A.N0 4,1985.p 235.NOTE Moreau.

[2] أنظر المادة الأولى من القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20 يونيو 2005، المتضمن القانون المدني، المعدل و المتمم، ج.ر عدد 44 لسنة 2005.ذلك أن مصادر المشروعية لا تشمل فقط القانون بمفهومه الضيق، لأن القاضي ملزم بأن يبحث في المصادر الأخرى للتشريع ، سيما إذا لم يجد نص يقرر على ضوئه مشروعية المصلحة أو عدمها.

سواء تعلق محل الطلب بحماية مصلحة مادية أو أدبية في نظام الإلغاء[1]، وهي ذات الاتجاه الذي نحى نحوه مجلس الدولة الفرنسي في أغلب اجتهاداته حتى اصبح مبدأ راسخا إلى حد الآن[2].

4-أن تكون المصلحة إما محققة أو محتملة: حسبما تقضي به الأصول الإجرائية أن الدعوى لا تحمي إلا مصلحة محققة و قائمة[3]،وإذا طرح الطعن بمصلحة قائمة يجب أن تبقى على حالتها قائمة إلى وقت صدور القرار القضائي،أما إذا صدر أثناء نظر الطعن قرار ثان يزيل آثار القرار الأول المطعون فيه(صدور قرار بالإيقاف ثم صدور قرار ثان بالعزل يفقد الأول أثره بانتفاء المصلحة)،حينئذ تصبح الدعوى غير ذات موضوع لفقدان المصلحة[4].

ولكن خروجا عما هو مقرر في الأصول فقد منح المشرع للقاضي سواء العادي أم الإداري قبول الدعوى المقامة على أساس مصلحة محتملة أو متوقع حدوثها مستقبلا[5]، لذلك يجوز الطعن بالإلغاء ولو توافر للطاعن وقت الطعن مجرد مصلحة محتملة، وتظهر صفة الاحتمالية في شرط المصلحة عندما يحقق إلغاء قرار إداري للطاعن بعض المزايا أو الامتيازات التي يمكن أن تتولد عن مركزه القانوني باعتباره موظفاً مثلا، أو يمنع حكم الإلغاء وقوع ضرر محدق أو وشيك الوقوع مستقبلاً، أو عندما يبتغي الطاعن من وراء طعنه المحافظة على حق يخشى اندثار دليله حين قيام المنازعة بشأنه.

وتطبيقاً لذلك فقد تأكد هذا الإتجاه فيما قضت به المحكمة الادارية العليا بمصر، حينما قررت أنه"....لا يلزم أن تكون المصلحة القائمة مصلحة عاجلة ،إنما يكفي أن تكون المصلحة آجلة،و ذلك ما دامت المصلحة في الحالتين مشروعة يقرها النظام العام و الآداب"[6]

---

[1] المحكمة الإدارية العليا،طعن 1121 لسنة 10 ق-1968/03/23- المجموعة- السنة 13،ص 718.

[2] " il faut que le requérant soit lésé par l'acte qu'il attaque , sur le plan matériel ou morale" voir : Débbasch (ch) : contentieux administratif ,DALLOZ .PARIS.1978.P307.

[3] إبراهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري- ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء- مرجع سابق، ص392.

[4] المحكمة الإدارية(تونس) 1988/03/18،قرار غير منشور، أنظر : عياض بن عاشور ، القضاء الإداري و فقه المرافعات الإدارية ،مركز النشر الجامعي، ط03، مزيدة ومنقحة، 2006، ص 209.

[5] المادة 13 من القانون رقم 09/08 ، المرجعي ، سبق ذكره. باعتبارها أحكام مشتركة بين دعوى العادية و الدعوى الإدارية. ولكن يلاحظ أن التعديل لسنة 2008 قد تدارك بسياسته الإجرائية الجديدة كثيراً من الثغرات و النقائص التي اتسمت بها بعض المسائل الإجرائية، سيما شرط المصلحة، إذ أن المصلحة كشرط لقبول الدعوى بنوعيها قبل التعديل (م 459 من قانون الإجراءات المدنية) كانت تثير مشاكل عديدة بسبب عمومية لفظها وعدم تحديدها بما يلزم من ضوابط و معايير ،وهو ما فتح الباب واسعاً لإعمال السلطة التقديرية للقاضي بشأن التحقق من توافر المصلحة أو توقع حدوثها أو عدمها ،كل ذلك انعكس على العمل القضائي حيث ترتب عليه ظاهرة صدور أحكام متناقضة ، وفي الحقيقة هذ الوضع يؤدي إلى مساس خطير بالحق في التقاضي المكفول دستورياً.

[6] الطعن رقم 316 لسنة 34 ق، جلسة 1989/10/1.

وكذلك ما قضت المحكمة الإدارية في تونس حيث ذهبت بانه "....إذ كان من شأنها (الترقية) أن تلحق ضررا ولو محتملاً. لأن مصلحة الطاعن ليست في أن يرقى فحسب، بل في ألا يسبقه موظف آخر على ترقية مخالفة للقانون .كذلك من مصلحته أن تظل الخطة شاغرة حتى يستوفي شروط الترقية فيرقى إليها"[1].

وإذا كان جائزاً تشريعاً وقضائياً رفع دعوى الإلغاء لحماية مصلحة أياً كانت أوصافها و لو محتملة ، إلا أنه في المقابل لا يمكن الاعتداد بالمصلحة إذا كان للطاعن مجرد الاحتمال القائم على الافتراض و التخمين أو المقدَر ذلك الاحتمال على غير أساس من الواقع مستقبلاً ، حينئذ سيواجه بعدم قبول الطعن بالإلغاء لانتفاء المصلحة كجزاء إجرائي لعدم توافرها.

وطالما أن للقاضي سلطة تمحيص ملف الدعوى للتحقق من توافر المصلحة كقاعدة عامة، فيجب عليه في حالة رفع دعوى الإلغاء بمصلحة محتملة التروي والتثبت من وجود ما يبعث للاعتداد بها، ولا بد أن يراعي شرط الإمكان و التوقع في المصلحة المحتملة المدعى بها، ومن تلك الحالات: حالة توقي ضرر حال ، أو المحافظة على دليل إثبات يخشى طمسه أو زواله[2]، وعلى هذا المبدأ قد استقر الاجتهاد القضائي الاداري في فرنسا في عدة مناسبات[3].

الفقرة الثالث

هل الأهلية شرط لمباشرة إجراءات دعوى الإلغاء؟

قبل مناقشة هذه النقطة و الإجابة على السؤال القائم بشأنه لأجل استجلاء موقف التشريع الإجرائي يجدر الوقوف على أحكام الاهلية: الأهلية تتدرج بتدرج سن الإنسان حتى تكتمل عند بلوغ سن الرشد القانوني، و هو 19 سنة كاملة(المادة 40 قانون مدني جزائري) و نعني هنا أهلية الأداء[4]: " ....

---

[1] المحكمة الإدارية،14 جويلية 1984، حسن صالح العياري و من معه/ وزير الفلاحة، المجموعة، ص404، مذكور عند عياض بن عاشور ، القضاء الإداري و فقه المرافعات الإدارية ،مركز النشر الجامعي، ط03، مزيدة ومنقحة، 2006، ص 102.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة،دعوى إلغاء القرار الإداري- الأسباب و الشروط...،مرجع سابق،ص626..

[3] في احد اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي قد تم قبول طعن موظف في قرار الترقية، و لو أن هذا الأخير له مجرد مصلحة محتملة، لكن احتمالية حدوث الضرر بتنفيذ قرار الترقية مبنية على أسس من الواقع و ما سيؤول إليه الأمر مستقبلاً، أنظر:

CE, 11 décembre 1903, Lot, F Grands Arrêts Petites Fiches GroM Version 1, mise à jour avec le GAJA de 2015

,voir :https://dgemc.ac-versailles.fr ,(consulter le 30/04/2022).

[4] الأصل أن كل شخص يتمتع بالأهلية القانونية(الكاملة) يجوز له مباشرة إجراءات التقاضي وهي أهليته للتقاضي أمام أية جهة قضائية (م 14 إ.م.إ)، ولكن خروجاً عن هذا الأصل استثنى المشرع المادة الإدارية في هذا الباب، وذلك لأسباب تتعلق أولاً بالطبيعة الخاصة للقضاء الإداري ،و ثانياً بتعقيد إجراءات المنازعة الإدارية، و ثالثاً بتشتت النصوص الحاكمة إياها في قوانين مختلفة ،و رابعاً بالطابع التحقيقي للإثبات الإداري، مما دفع بالمشرع الجزائري بالتنصيص على ضرورة تمثيل الخصوم بمحام مقبول ومقيد بالجدول (م 815 إ.م.إ) لأن المحامي هو الأقدر من غيره سيما الأفراد على تقصي المسالك الإجرائية وذلك بحكم تخصصه ودرايته، وترمي السياسة التشريعية بهذا الإجراء حماية غير مباشرة للحق في التقاضي من جانب، كما

كل شخص بلغ سن الرشد متمتعا بقواه العقلية و لم يحجر عليه، يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية، و لا يكون أهلا لمباشرة حقوقه المدنية من كان فاقد التمييز لصغر السن أو عته أو جنون" (المادة 42 مدني جزائري).

نستنتج من مضمون النص أعلاه أن أي تصرف قانوني أو إجرائي لا يقع صحيحاً ما لم تتوافر الأهلية الكاملة عند انعقاده، وكل تصرف صدر ممن كان فاقد الأهلية كان جزؤه البطلان: أي بطلان مدني في التصرفات المدنية(عقد بيع مثلاً)،أو بطلان إجراءات الخصومة[1]، لذلك فإن المدعي يجب أن يتمتع بالأهلية القانونية كي يستطيع مباشرة إجراءات الإدعاء بنفسه لصالح نفسه أمام القاضي العادي، وهذا الحكم باق على أصله في نظام الدعاوى العادية حتى بعد تعديل قانون الإجراءات باستثناء الطعن بالاستئناف أو النقض[2].

أما في مجال دعاوى المنازعات الإدارية المرفوعة من قبل الأفراد فالوضع يختلف، فإنه على الرغم من تمتعهم بالأهلية القانونية إلا أن أهلية التقاضي لدى الأفراد أمام القاضي الإداري غير ذات اعتبار بنص القانون، وإنما يتحتم تمثيلهم بواسطة محام وتوقع بختمه، إذاً تثبت أهلية التقاضي لمحاميهم و ليس لرافع- الأشخاص الخاصة- الدعوى الإدارية تحت طائلة عدم قبول العريضة شكلاً[3].

ولكن سمح المشرع للخصوم المخالفين لهذا الإجراء بتصحيح عريضة الدعوى، حيث يقوم بتوقيعها محام مقبول ومقيد في جدول المحامين[4]، حتى إذا ما صححت بالإجراء المطابق للقانون زال البطلان بعد ذلك[1].

يهدف من جانب آخر إلى تخريج العمل القضائي بمستوى لائق، إذ أن مذكرات الترافع التي يحررها ذوو التخصص أقمن بأن تكون مصدر إلهام للقضاة في تكوين عقيدتهم في إصدار الأحكام القضائية. يراجع بهذا الشأن:

1- برهان رزيق، مبادئ و قواعد إجراءات القضاء الإداري، المكتبة القانونية، دمشق، حرستا ، ط01، 2011، ص 61 و ما بعدها،

2- رمضان غناي, قراءة أولية لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مداخلة، مجلة مجلس الدولة الجزائري رقم 09 لسنة 2009، ص 49-50،

3-مراد بدران، الطابع التحقيقي في المواد الإداري، مداخلة، مجلة مجلس الدولة الجزائري رقم 09 لسنة 2009، ص 9-22.

[1] تقرر بطلان تصرفات فاقد الأهلية الإجرائية حماية لمصلحته الخاصة وحماية للمصلحة العامة في آن واحد، لأنها حالة من حالات النظام العام، وتأكيدا لذلك تنص المادة 65 إ. م. إ" يثير القاضي تلقائياً انعدام الأهلية، و يجوز له أن يثير انعدام التفويض لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي"

[2] المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية قبل القانون رقم 09/08 المرجعي ، حيث كان يعتبر الأهلية شرطاً من شروط الدعوى بالإضافة للصفة و المصلحة.

[3] 826 ق.إ.م.إ، و نفس الأحكام منصوص عليها في تقنين العدالة الإدارية الفرنسي code de justice administrative في مادته 2،1/431 ،المعدّل بتاريخ 2022/05/050. و أيضا ذات الحكم في الفصل 19 من الأوامر الترتيبية في التشريع التونسي، أنظر: عياض بن عاشور ، القضاء الإداري و فقه المرافعات الإدارية ،مركز النشر الجامعي، ط03، مزيدة ومنقحة، 2006، ص 244.

[4] و من التحقيق الدقيق في مسألة شرط الأهلية يتبين أن الأهلية ليست شرطاً لقبول الإدعاء ، بل هي شرط لصحة المطالبة القضائية و لصحة إجراءات الخصومة عند انعقادها، و لذا فإن وسيلة التمسك بعدم توافر الأهلية هي الدفع ببطلان الإجراء لا الدفع بعدم قبول الدعوى، و الشاهد

أما بالنسبة للأشخاص العامة باعتبارها مدعى عليها في دعاوى الإلغاء فهي معفاة من التمثيل بمحام، مما يستنتج بأن المشرع لم يسلبها أهلية التقاضي أمام القاضي الإداري، وذلك يرتد إلى كون الممثل القانوني للشخص العام بحكم خبرته الإدارية و تخصصه يمكن أن يخوض إجراءات الدعوى الإدارية بنفسه دون الاستعانة بمحام[2].

وهذا الحكم لا يسري فقط في حالتما كانت الإدراة مدعى عليه ،و إنما تعفى كذلك من التمثيل بمحام في حالة كونها مدعية أو بصفتها متدخلاً، ويوقع ممثلها القانوني أو صاحب التفويض- الوزير، الوالي، رئيس البلدية، ممثل المؤسسة العمومية- العرائض ومذكرات الدفاع و مذكرات التدخل بحسب كل حالة مركز إجرائي في الخصومة الإدارية على حدة.

المطلب الثاني

الشروط الخاصة بدعوى الإلغاء

شروط تتعلق بعريضة دعوى الإلغاء(فرع أول)، شرط التظلم الإداري (فرع ثان)، شرط الميعاد (فرع ثالث)، نتناول هذه النقاط على الترتيب الموالي:

الفرع الأول

شروط تتعلق بعريضة دعوى الإلغاء

عريضة الدعوى أو الورقة التي يرفع بها الطلب القضائي[3] المفتتح للخصومة ، وتسمى في العمل بصحيفة افتتاح الدعوى[4]، وعلى أساسها يحرر المحضر القضائي التكليف بالحضور مرفقاً إيّاه بنسخة منها، و للعريضة شروط جوهرية معينة يستلزم القانون تحصيلها عند تحضيرها ، وهي: أن تكون مكتوبة على ورق أو بالطريق الالكتروني مشتملة على كل البيانات الضرورية سواء تلك المطروحة لدى المحكمة الإدارية أم مجلس الدولة(أولاً)،و يجب أن تقدم بواسطة محام مقبول لدى الجهة

على ذلك أنه إذا فقد الخصم أهليته فلا أثر لهذا الفقد على الدعوى؛ إنما ذلك يؤثر في الإجراءات فقط حيث تنقطع الخصومة أي تتوقف الإجراءات. أنظر : وجدي راغب فهمي، مبادئ الخصومة المدنية، دار الفكر العربي، 1978م، ص 63-64.

[1] أنظر المواد 62 إلى 66 ق.إ.م.إ.

[2] أنظر المادة 827 ق.إ.م.إ،

[3] المقصود الطلب الأصلي الذي تنشأ عنه قضية لم تكن موجودة قبل إبدائه، وهو أول ما يتخذ في الخصومة من إجراءات، أنظر : أحمد مليجي ، الموسوعة الشاملة في التعليق على قانون المرافعات آراء الفقه و الصيغ القانونية و أحكام النقض، دون دار نشر، دون سنة، ص 1167.

[4] نبيل إسماعيل عمر، أصول قانون المرافعات المدنية والتجارية، ص 488 الفقرة 444. و لا تدب الحركة الإجرائية في الدعوى -في حالة سكون- إلا بواسطة استخدام الطلب القضائي. حيث أن الطلب القضائي الأصلي بأنه أداة استعمال الحق في الدعوى، أنظر ذات المرجع، ص489.، ويشير بعض الفقه الإجرائي إلى أن صحيفة الدعوى لا تقل أهمية عن الحق المدعى به بل كلاهما يملكان قيمة إجرائية . "ومن ثم فالحق و الصحيفة ساقان يتوكأ عليهما العدل"، أنظر: محمد محمود إبراهيم، التكييف القانوني للدعوى، دون دار نشر، طبعة 1982، ص12 و ما يليها.

القضائية المختصة (ثانياً)، أخيراً يجب في بعض الحالات تحضير العريضة وفق شكل معين أو القيام بإجراء قبل إيداعها بسبب نوع الدعوى (ثالثاً)، نشرح تلك النقاط على المنوال التالي:

الفقرة الأول

البيانات الضرورية في عريضة الدعوى

يشترط في عريضة الطلب القضائي الشكل الكتابي[1]، وأن تحرر باللغة العربية[2]، وفي حالة مخالفة هذا الشرط أو إغفاله تغدو العريضة مشوبة بالبطلان مما يؤدي إلى عدم قبولها شكلاً[3]، وهذا النوع من البطلان جائز رفعه و إزالته، وذلك بمنح الخصم أجلاً لتصحيح العريضة و تدارك ما أوجبه القانون[4]، كما لا يجوز للمحكمة الإدارية أن ترفضها (العريضة الافتتاحية) و إثارة عدم القبول تلقائياً إلا بعد دعوة المعني إلى تصحيحها[5].

كما يجب أن تشتمل العريضة الافتتاحية على البيانات القانونية[6] اللازمة التي بمقتضاها يتحدد أطراف الدعوى (المدعي، المدعى عليه-الإدراة-)، وهذه البيانات هي الآتية:

- الجهة التي ترفع أمامها الدعوى،
- اسم ولقب المدعي و موطنه،
- اسم ولقب المدعى عليه و موطنه، فإن يكون له موطن معلوم
- الإشارة غلى تسمية و طبيعة الشخص المعنوي، و مقره الاجتماعي، وصفة ممثله الانوني أو الاتفاقي،
- عرضاً موجزا للوقائع و الطلبات و الوسائل التي تؤسس عليها الدعوى،
- الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات و الوثائق المؤيدة الدعوى.

وتعد تلك البيانات جوهرية كونها محددات لازمة يهتدي بموجبها المدعى عليه (الإدارة) بعد تبليغه بمحضر التكليف بالحضور إلى معرفته بمن يدعي ضده و السبب الدعوى المقامة و تاريخ افتتاح الخصومة و مكان انعقادها[1].

---

[1] م 14 ق.إ.م.إ

[2] م 08 المطة 01 ق.إ.م.إ

[3] عدم القبول المادي لا الإجرائي.

[4] م 62 ق.إ.م.إ،

[5] أنظر المادة 848 من القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، يعدّل و يتمّم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، لمتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، ج. ر عدد 48 لسنة 2022. لأنه طالما منح المدعي الحق في تحرير العريضة بنفسه وإيداعها فإنَ المنطق الإجرائي يقتضي افتراض اشتمال العريضة على عيوب بسبب عدم الدراية القانونية الكاملة لدى المدعي مما دفع المشرع أن يخفف من حدة جزاء عدم قبول العريضة(ملاحظة: عدم القبول المادي) ويمنح المعني بعد دعوته فرصة التصحيح بدل من رفضها في كل مرة ، وهذا من باب تسهيل إجراءات التقاضي.

[6] م 15 ق.إ.م.إ

وتقدم العريضة ونسخة منها بالملف، وعند قيام ضرورة تستوجب نسخ إضافية يأمر رئيس تشكيلة الحكم بتقديمها[2].

الفقرة الثاني

تقديم العريضة على يد محام لدى

المحكمة الاستئنافية و مجلس الدولة[3]

يشترط توقيع العريضة من محام معتمد سواء كانت عريضة افتتاحية للدعاوى المقامة لدى مجلس الدولة ،أم العريضة الافتتاحية[4] أو عريضة الاستئناف أمام المحكمة الادارية الاستئنافية[5]، أما بخصوص التقاضي أمام المحكمة الإدارية فإن المشرع أعفى المدعي من إلزامية هذا الشرط، ومنحه حق تقدير الموقف بالاستعانة بمحام من عدمه[6] ، وإذا خولف هذا الإجراء يكون مآل العريضة- المحكمة الاستئنافية و مجلس الدولة- عدم قبولها شكلاً، وهذا الحكم يسري كقاعدة فقط بالنسبة للأفراد و الأشخاص المعنوية الخاصة[7]، وخروجاً على هذه القاعدة فقد استثنى المشرع الإجرائي عرائض دعاوى الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من قاعدة

---

[1] أنظر المواد 18،19 ق.إ.م.إ.

[2] المادة 818 ق.إ.م.إ

[3] ليس بخاف على أهل التخصص أن للتمثيل بمحام في المادة الإدارية انعكاسات إيجابية على حق التقاضي ،سيما اذا كان التمثيل بمحام لدى مجلس الدولة، ومعلوم أن درجة النقض تناقش مسائل قانونية بحتة ذات صلة بمهنة المحامي، مما لا يستطيع الأفراد المتقاضين إدراك مواطن المخالفة بسبب جهلهم بالنص القانوني أو التنظيمي او الواجب التطبيق على المنازعة أو اجتهاد مبدئي لم يتراجع عنه في عدة قضايا ، سيما إذا كانت ذات طبيعة خاصة كمنازعات الضرائب أو نزع ملكية...،و هذا يؤدي بدوره إلى عدم قدرتهم على تحديد أوجه النقض التي يتوجب إثارتها أمام درجة النقض، واستناداً لهذه المبررات. تصبح خدمات المحامي شبه حتمية (أو حتمية وواجبة)أنظر: عما بوضياف، وجوبية المحامي في المنازعة الادارية، مبرراتها و أثرها على حق التقاضي، مجلة الفقه و القانون، المملكة المغربية، 2012 ، ص 04 و ما بعدها.

أما من جانب انعكاساتها السلبية على حق التقاضي فيتمثل في زيادة الأعباء المالية على الطاعن أو رافع الدعوى مما يثقل كاهله بأتعاب المحامين في كل مرة ، ولكن البعض أشار أن المشكلة هذه يمكن التخفيف من حدتها ومعالجتها بإعمال نظام المساعدة القضائية المكفول دستورياً .

[4] عندما تفصل كدرجة أولى في دعاوى الإلغاء و تفسير و تقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية، أنظر المادة 900 مكرر 02 من القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، يعدّل و يتمّم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، لمتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، ج. ر عدد 48 لسنة 2022.

[5] المادة 900 مكرر 01 من القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، يعدّل و يتمّم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، لمتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، المرجعي سبق ذكره.

[6] ولكن لا يعني ذلك أنه وصد الطريق في وجهه للاستعانة بمحام ، وإنما فقط من باب التيسير و دفع المشقة عن المتقاضي سيما الجانب المادي منها، لماذا ؟ لأن الاستعانة بمحام في إجراءات التقاضي من الحقوق الدستورية المكفولة للمواطن يستعمله عندما يحتاج إليه خصوصاً على مستوى المحكمة الإدارية.

[7] المادة 815 ق.إ.م.إ

وجوبية التمثيل بمحام معتمد[1] ، وبكفي أن يوقع ممثلها القانوني العرائض ومذكرات الدفاع والتدخل و يمثلها لدى المحكمة أو مجلس الدولة بحسب الأحوال.

الفقرة الثالثة

حالات تحضير العريضة وفق شكل معين أو

القيام بإجراء معين قبل إيداعها بسبب نوع الطلب

يتعيَن في بعض المنازعات الخاصة استفاء شكلاً معيناً أو القيام بإجراء قبل إيداع عريضة الدعوى المتعلقة بها، وتخلف الشكل أو الإجراء الواجب تحصيلهما أو إغفالهما يؤدي إلى إيقاع عدم قبول العريضة كجزاء لمخالفة أحكام القانون.

1- شكل العريضة في بعض الدعاوى:

ومن القوانين التي تتطلب شكلاً معيناً نجد قانون الاجراءات الجبائية، إذ تشترط أحكامه تحرير العرائض على ورق مدموغ عليه الطابع الضريبي(الخاضع لقانون الطابع) قبل إيداعها أمانة ضبط الجهات القضائية المختصة، ولا يكون واجباً إلا في العرائض الافتتاحية[2]، ويجوز تصحيح إغفال هذا الالتزام حتى قبل وقت وضع القضية أمام المداولة تحت طائلة البطلان[3].

2-القيام بإجراء الشهر قبل إيداع العريضة عندما تتعلق الدعوى بحقوق عقارية[4]:

---

[1] المادة 904 ، 905 ق.إ.م.إ

[2] لكن الجدير التنبيه إليه أن الاجتهاد القضائي غير مستقر و ليس على وتيرة واحدة، إذ نجد أن بعض قرارات مجلس الدولة تلزم دمغ العريضة بالطابع الضريبي لا فقط بالنسبة للعرائض التي تقدم أمام الدرجة الأولى، وإنما ألزمت أيضاً دمغ عرائض الإستئناف تحت طائلة عدم القبول، أنظر القرار رقم001190 بتاريخ 2001/06/11 ، مجلة مجلس الدولة، عدد 01 لسنة 2002، ص123. ولكن ما يسجل على التعديل الأخير لقانون الاجراءات المدنية و الإدارية منح للمعني فرصة لتصحيح العيب ودعوته إلى إدماغ العريضة في حدود وقت معقول يقدره القاضي، وذلك لأجل تجنب الحكم بعدم قبول العريضة، ومعلوم ما في ذلك من اقتصاد في الإجراءات.

[3] المادة 83 المطة 01 من قانون الاجراءات الجبائية

[4] يعتبر الإشهار بالمعنى الإجرائي بمثابة عمل إجرائي من قبيل القيد يتوقف على تحصيله الفصل في الدعوى وفق مضمون المادة 519 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ويقصد بالإشهار مجموع الإجراءات التي تبدأ بالإعلان عن إرادة إيداع الوثائق ذات الصلة بعريضة الدعوى العقارية سواء كان المدعي أم المحامي الموكل لدى المحافظة العقارية المختصة إقليمياً، حتى إذا ما تمّ الإيداع يقوم حينئذ المحافظ العقاري بتسجيل صحيفة الدعوى بسجل خاص لهذا الغرض، ويتم تسجيل البيانات الجوهرية كذكر الجهة القضائية المختصة بنظر الدعوى، أطرافها، رقم القضية، على أن تسدد رسوم التسجيل حسبما ينص عليه القانون، ويسلم وصل بذلك.

كما يتم تسليم وصل ثان مقابل إيداع العريضة يشتمل على الخصوص تاريخ الإيداع و تربيعة التسجيل بسجل الإيداع، مراجع العريضة، المودع(المدعي) ومهنته، ويؤشر المحافظ العقاري على نسخة العريضة مضمناً إياها بيانات خاصة: رقم تسلسل التأشير ، تاريخ التأشير بالدعوى على البطاقة العقارية للعقار محل الدعوى ، وتتوج في الأخير بختم المحافظ المختص للتأكيد على الطابع الرسمي، وبهذا الإجراء تكون العريضة قد تم إشهارها بما يفيد قبولها لدى القضاء وعدم رفضها، ويعد العمل الإداري للمحافظ العقاري بمثابة قرار إداري صادر عن سلطة إدارية يثبت بموجبه

في بعض أنواع الدعاوى الإدارية كالدعاوى العقارية المتعلقة بالحقوق الأصلية[1] يشترط المشرع الإجرائي قيام المعني المدعي أو محاميه أو مدير أملاك الدولة متى كان مدعياً في دعوى عقارية[2] بإجراء شهر عريضة الدعوى وجوباً، و يترتب على عدم استيفاء شرط الإشهار لدى المحافظة العقارية عدم قبول عريضة الدعوى شكلاً[3]، إلا أن هذا العيب اعتبره المشرع مما يجوز تصحيحه بعد دعوة المدعي للقيام بذلك .

الفرع الثاني

شرط التظلم الإداري

تتضمن هذه الفقرة بعض المسائل سنتصدى لشرحها كالآتي:

الفقرة الأولى

مدلول التظلم الإداري

التظلم الإداري هو وسيلة إجرائية ويعد بمثابة شكوى (أو التشكي) من قرار أو التماس مراجعته[4]، وهذا الإجراء يمكن إعماله في معرض كل أنواع القرارات المركزية و الولائية و البلدية و القرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية الإدارية، وسواء كانت تلك القرارات فردية أو تنظيمية، و يتم إيداع التظلم إما:

- أمام مصدر القرار الإداري، حيث يتقدم المتضرر من القرار أو من صدر بشأنه التصرف المخالف للقانون، طالبا من مصدره أن يعيد النظر في تصرفه إما بسحبه(يجب أن يكون القرار قابلاً للسحب) أو تعديله أو إلغائه، بعد أن يبصره بوجه الخطأ الذي ارتكبه، وهو ما يسمى اصطلاحاً بالتظلم الولائي.

وضعية العقار محل النزاع. للمزيد من التفاصيل بشأن الموضوع يرجى الرجوع للمؤلفات المتخصصة، أنظر مثلاً: ليلى زروقي، حمدي باشا، المنازعات العقارية في ضوء آخر تعديلات و أحدث الأحكام، طبعة 2013، دار هومه، الجزائر ، 254.

[1] أما عدا هذه الحقوق كالحقوق العقارية التبعية لا يستوجب شهر عريضة الدعوى المرتبطة بها، و ذلك ما قررته المحكمة العليا في أحد اجتهاداتها، أنظر قرار المحكمة العليا (الغرفة المدنية) رقم 1156202 بتاريخ 2017/09/14، موقع المحكمة العليا، تاريخ الدخول 2022/09/10. www.coursupreme.dz

[2] عندما يكون ممثلاً لوزير المالية طبقاً لأحكام القرار الوزاري المتعلق بتمثيل الوزير المكلف بالمالية، سبق ذكره.

[3] **المادة 17 ق.إ.م.إ، وقد أكد** ذلك مجلس الدولة في عدة اجتهادات، أنظر مثلاً قرا مجلس الدولة في قضية وزارة الشؤون الدينية ضد والي ولاية الجزائر ، قرار غير منشور فهرس 32، مذكور عند : حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومه، الجزائر، 2009، ص 329.

[4] بصفة عامة كل القرارات جائز الطعن فيه إدارياً قبل اللجوء للقضاء ما لم ينص على خلاف ذلك، إلا انه في حالات معينة يمكن اللجوء للقضاء مباشرة دون تظلم ، ومن هذه الحالات: القرارات المنعدمة بحكم طبيعتها، القرارات غير قابلة للسحب أي غير قابلة التعقيب عليها و مراجعتها، القرارات التي تعلن فيها الإدارة لصاحب الشأن مسبقاً عدم قبولها للتظلم.

- أو يكون أمام رئيس مصدر القرار الإداري بعد أن يرفع التظلم يقوم الرئيس بما يتمتع به من امتيازات السلطة الرئاسية على مرؤوسه (مصدر القرار) بسحب القرار أو تعديله أو إلغائه، و في الحالة التي يفضل الإبقاء على القرار يقوم بإزالة المخالفة ليصبح مطابقا للمشروعية،و هو ما يطلق عليه باللغة الاصطلاحية التظلم الرئاسي.

و الجدير التنويه به إن المشرع الإجرائي قد تخلى عن فكرة التظلم الرئاسي تبسيطاً للإجراءات وتقريب الإدارة من المواطن، وذلك لأجل أن يكون بوسع الطاعن الوصول بسرعة لمصدر القرار بحكم - في كثير من الحالات - عدم معرفته القانونية و الإدارية التي تحول بينه وبين الاهتداء إلى السلطة الرئاسية لمصدر القرار، مما يفوت عليه فرصة الطعن بسبب انقضاء ميعاده هذا من جهة.

ولأجل توقي المشكلة التي كانت كثيرة الوقوع عملياً أرتأ المشرع تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار بصريح النص[1].

كما أن ذلك يؤدي أيضاً لتفادى مشكلة تقديم التظلم إلى جهة غير مختصة .

أما هدف السياسية الإجرائية من تقديم التظلم سواء كان وجوبياً أو اختيارياً يتمثل في حسم أو إيجاد حلول إدارية للمشكلة في مرحلتها ما قبل المنازعة على نحو يؤدي إلى إنصاف المتظلم، وبذلك يتفادى قدر الإمكان اللجوء إلى سلوك طريق التقاضي.

الفقرة الثاني

طبيعة التظلم الإداري

أصبح التظلم الإداري اختيارياً -بعد أن كان وجوبياً[2] - بحيث يعود إيداعه أو عدمه لمحض إرادة صاحب الشأن[3] ، إذ تنص المادة 830 ق.إ.م.إ " يجوز للشخص للمعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم الى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الآجال المنصوص عليه.، هذا إذا كانت الدعوى الإلغاء من اختصاص المحكمة الإدارية.

وذات القاعدة –جوازية التظلم- تنطبق أحكامها على دعاوى الإلغاء العائدة لاختصاص مجلس الدولة، وهذا ما يفهم من مضمون المادة 907 التي تنص بطريق الإحالة على أنه" عندما يفصل مجلس

[1] المادة 830 إ. م .إ

[2] بمقتضى أحكام القانون رقم 90-23 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية ،مؤرخ في 18 أوت 1990 ، معدل ومتمم للأمر رقم 66- 154 ،ج ر عدد 37.(الملغى)

[3] وهذا يكشف لنا بوضوح مظهر من مظاهر مبدأ سلطان الإرادة في المادة الإجرائية القضائية.

الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه".

وبالتالي لم يعد التظلم إجراء جوهرياً مما يكون جائزاً لذوي الشأن مخالفته كونه ليس من النظام العام، ولا يترتب على ذلك أي جزاء إجرائي، ويمكن رفع الدعوى في أي وقت شاء في حدود ميعاد رفعها أمام جهات القضاء الإداري، وعليه لا يملك القاضي الإداري أية سلطة في إثارة عدم تقديم التظلم.

أما بخلاف ما إذا اختار ذوو الشأن إيداع التظلم الجوازي فحينئذ يكتسي التظلم الطابع الإلزامي زمانياً رغم جوازيته نصاً، إذ يجب على المتظلم انتظار مدة شهرين للرد الإدارة على طلباته كي تحدد موقفها، وفي هذه الحالة يصبح رفع الدعوى معلقاً إما على رد الإدارة رفضاً للتظلم أو انقضاء مدة الشهرين، فإذا بادر المدعي لرفع دعواه قبل انقضاء مدة شهرين الممنوحة للإدارة للرد أصدر القاضي حكمه بعدم قبول الدعوى لورودها قبل الأوان[1].

ولئن كان الأصل في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية هو جوازية التظلم كقاعدة عامة، إلا أن المشرع أبقى على إجراء التظلم الوجوبي في بعض صور المنازعات إعمالاً للنصوص الخاصة، تطبيقاً لقاعدة الخاص يقيد العام، حيث إذا فرضت المنصوصات الخاصة ذات الصلة إخضاع دعوى الإلغاء للتظلم الوجوبي، ففي هذه الحالة يلتزم المعني بالقرار بإيداع التظلم أمام مصدر القرار قبل رفع الدعوى، ومن هذه القوانين[2]:

- المنازعات الضريبية (المادة 82 من قانون الإجراءات الجبائية)، ولم تختلف اجتهادات مجلس الدولة بهذا الشأن، إذ تؤكد على عمومها وجوبية التظلم في مادة المنازعات الضريبية[3].

- القانون العضوي المتعلق بالانتخابات[4]: إذ تستوجب أحكام المادة 129 من الأمر رقم 21-01 تقديم اعتراض كتابي (طعن وجوبي) على قائمة أعضاء مكاتب التصويت أمام المندوبية الولائية للسلطة المستقلة، على أن يكون معللا تعليلا قانونياً في غضون خمسة أيام(05) تبدأ من تاريخ تعليق القوائم

---

[1] مسعود شهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية،د.م.الجامعية،الجزائر،1998 ،ص45.

[2] غير أنه تجدر الإشارة أن الطعن المسبق الوجوبي منصوص عليه في قانون الضمان الاجتماعي(أمام اللجنة التقنية) لا يعتبر طعنا إداريا ، ذلك أنه عند التحقيق في طبيعة هذا الطعن يتبين بأن طبيعته ليست كطبيعة التظلم الإداري المنصوص عليه في المادة 830 إ.م.إ الذي يعد شرطاً لقبول دعوى الإلغاء ضد قرار إداري، وأيضاً من حيث أن صناديق الضمان الاجتماعي أصبحت – بعد أن كانت مؤسسة عمومية إدارية- مؤسسة عمومية ذات = =تسيير خاص تنتمي للقانون الخاص بعد التكييف التشريعي الأخير بمقتضى القانون رقم 08-08 المتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي، ومن قبله المرسوم رقم 92-07(ج ر عدد 02 لسنة 1992)، وبالتالي نتيجة لهذه الأسباب لا تنتج عن ذلك منازعة إدارية بالمعنى الفني، لذا أخضع المشرع الفصل في منازعاتها مع المؤمنين اجتماعياً أو المكلفين للقسم الاجتماعي و ليس للمحكمة الإدارية.

[3] قرار رقم 006325 المؤرخ في 2003/02/25 ، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص 2003، ص 104.

[4] الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر عدد17 لسنة 2021.

وتسليمها الأولي، في حالة رفض الاعتراض يبلغ بمقتضى قرار للأطراف المعنية في أجل ثلاثة أيام(03) من تاريخ تقديم الاعتراض(التظلم)،ويمكن للأطراف المعنية الطعن على قرار الرفض لدى المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في أجل ثلاثة أيام (03) ينطلق حسابها من تاريخ تبليغ قرار الرفض.

ثالثاً-شكل التظلم الإداري:

لم يشترط المشرع شكلاً معيناً في التظلم الإداري ، إذ بوسع المتظلم أن يختار الشكل المناسب لحالته بعيداً عن التعقيدات و التكاليف تكريساً لمبدأ تبسيط الإجراءات في المادة الإدارية، ولكن ذلك لا يعفيه من إفراغ مضمون التظلم في شكل كتابي لما لذلك فيما بعد أهمية في إثبات التظلم من حيث تاريخه و مضمونه، إذ يمكن أن يحرر بواسطة محضر قضائي يقدم في شكل محضر على نحو إنذار للإدارة، أو بتحرير عريضة مكتوبة تقليدياً أو مكتوبة إلكترونياً ترسل إلى الموقع الالكتروني للسلطة الإدارية مصدرة القرار.

أما من حيث موضوع التظلم يجب أن يبدي (صاحب الشأن) فيه اعتراضه على القرار و أسانيده القانونية في ذلك[1]، والمهم أن يكون واضحاً وضوحاً يفيد بأن الأمر يتعلق بطعن إداري كإجراء مسبق وشرط للدعوى وليس مجرد اقتراح أو رأي[2].

الفقرة الرابعة

دراسة التظلم الإداري:

لا يوجد منصوص يلزم الإدارة أو السلطة المختصة بالبت في الطعن الإداري وتحديد وجهة نظرها قبولاً أو رفضاً، لما تملك من هامش التقدير في مراجعة أعمالها الإدارية، أما إذا اختارت السلطة المختصة دراسة التظلم ثم بدا لها رفض طلباته بشكل صريح، ففي هذه الحالة يتعين على جهة الإدارة تسبيب قرار الرفض[3]، على أن تلتزم بتبليغ قرار الرفض إلى صاحب الشأن في حدود شهرين (02)، وبعدئذ يصبح واجباً إرفاق العريضة بنسخة من قرار الرفض.

أما إذا لم تبادر الإدارة إلى مناقشة طلبات المتظلم اعتبر سكوتها بمثابة قرار ضمني بالرفض، وتقوم هذه الحالة عندما ينقضي أجل شهرين (02) الممنوح لجهة الإدارة ، أو في الحالة التي تتخذ فيه موقفاً

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري....،مرجع سابق، ص 656.

[2] مسعود شهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني،د.م.الجامعية،الجزائر،1998 ،ص 314.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري-الأسباب و الشروط-منشأة المعارف الإسكندرية،2008،ص689.

إيجابياً على نحو يفهم منه عدم رغبتها في التراجع عن الأسباب التي بنت عليها قرارها المتظلم منه[1]، ففي هذه الحالة يعفى المتظلم من تحصيل نسخة من القرار.

الفقرة الخامسة

ميعاد الطعن الإداري و كيفية حسابه

ميعاد التظلم من القرار الإداري هو نفسه ميعاد الطعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري و هو مدة أربعة أشهر (04)[2]،يبدأ انطلاقها من تاريخ تبليغ صاحب الشأن شخصياً بنسخة من القرار الإداري، أما بالنسبة القرارات التنظيمية المركزية يتم من تاريخ نشرها بالجريدة الرسمية و القرارات المحلية يتم من تاريخ نشرها في النشرات و الجرائد المحلية أو من تاريخ التعليق على مقر البلدية.

ويقع التزام قانوني على الإدارة بوجوب اشتمال قرارتها على تنبيه صاحب الشأن بميعاد الطعن القضائي، وعدم الإشارة إليه لا يمنح الجهة الإدارية أية سلطة في الاحتجاج بأجل الطعن، وذلك لافتراض في الطاعن عدم العلم بالمواعيد مما يقتضي إعلامه بميعاد الطعن[3].

والعبرة في إثبات تاريخ تقديم التظلم في ميعاده القانوني هو تاريخ إيداعه بالبريد مع تسليم المعني وصل بضمان الوصول[4]، أما إثبات التظلم في حد ذاته يجوز إثباته بكل الوسائل المكتوبة على نحو ما سبق عند التطرق لشكل التظلم.

أما مسألة مشكلة توجيه التظلم و الجهة المختصة بالبت فيه ، فإن هذا الأمر لم يعد وارداً اللَهم إلا في حالات ، حيث أن المشرع قد فرض تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار بصريح النص، من أجل تفادى هذه المشكلة التي كانت كثيرة الوقوع عملياً ، إذ ترتب على جهل المتظلم بالجهة المختصة مما يؤدي إلى فوات المواعيد، وبالتالي تتحصن القرارات ضد الطعن عليها بالإلغاء.

وإذا كان المشرع قد حدد ميعاد أربعة أشهر للتظلم من القرارات الإدارية كقاعدة عامة إلا أنه استثناء حدد ميعاداً خاصاً لبعض صور القرارات الإدارية، منها مثلاً:

---

[1] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1839، لسنة 36 ق، جلسة 1992/7/20.

[2] المادة 830 ق.إ.م.إ، التي تحيل إلى أحكام المادة 829 من القانون نفسه.

[3] م 831 إ م إ.

[4] وقد تبنى أحد اجتهادات المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) هذا الاتجاه، أنظر قرار رقم 25641 بتاريخ 1981/05/30 ، قرار غير منشور مذكور عند الأستاذ مسعود شيهوب، المرجع، السابق، هامش ص 324.

- قرار المنح المؤقت للصفقة العمومية، حيث حدد المشرع الفرعي للمتعهد للتظلم أمام لجنة الصفقات العمومية في مدة عشرة أيام (10) ، ينطلق حسابها من تاريخ أول نشر لإعلان قرار المنح المؤقت للصفقة(الإسناد)[1].

الفقرة السادسة

آثار التظلم الإداري

يترتب على تقديمه بعض الآثار القانونية على نحو ما سنوضحه[2]:

سكوت الجهة الإدارية و عدم إجابتها على التظلم مدة شهرين يعد بمثابة قرار ضمني بالرفض، ويبدأ حساب أجل شهرين الممنوحة للجهة الإدارية للرد من تاريخ تقديم التظلم لديها بسجلات القيد.

في حالة سكوت الإدارة يستفيد المتظلم من مدة شهرين للطعن في القرار لدى القضاء، ينطلق حسابها من تاريخ انقضاء أجل شهرين الممنوح للإدارة للتعقيب على القرار، ويعد عدم إجابة الجهة الإدارية بشكل صريح أو عدم اتخاذها موقفاً ينبئ عن اتجاه إرادتها لمراجعة قرارها بمثابة قرار ضمني، أي أن التكييف التشريعي لسكوت الإدراة مقترناً بأجل(شهران) قد اعتبره المشرع في حكم القرار الضمني بالرفض، مما يفسح الطريق أمام المتظلم لممارسة حقه في الطعن القضائي خلال مدة شهرين تبدأ من تاريخ انتهاء المدة الممنوحة للإدارة للرد.

أما في حالة ما قامت الجهة الإدارية بالرد صراحة أي بقرار صريح (قرار بالرفض) خلال المدة القانونية (02 شهران)،ففي هذ الحالة يبدأ سريان حساب ميعاد المدة (شهران) المتبقية من أربعة أشهر للطعن القضائي من تاريخ التبليغ الشخصي لقرار الرفض.

ويلاحظ أن المدد متوازنة بين الإدارة و الأفراد في معادلة إجرائية تستهدف المصلحتين في آن واحد. حيث وازن المشرع بين مصلحتين، وراعى مختلف المراكز القانونية مركز المتظلم من جهة و مركز الإدارة[3].

ولكن ما يمكن تنبيه إليه أن مرور مدة شهرين الممنوحة للإدارة للرد تعد قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس، فإذا أثبت مقدم التظلم أن الإدارة تأخرت عن الرد بسبب أنها كانت لا تزال تبت في المنازعة لأجل إنهائها ودياً، مما نتج عنه انقضاء المدة الممنوحة لها، فإن المتظلم رغم ذلك لا يفقد حقه في رفع

---

[1] أنظر المادة 82 المطة (2) من المرسوم الرئاسي رقم 247-15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 لسنة 2015.

[2] المادة 830 إ. م. إ.

[3] عمار بوضياف: المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، المرجع السابق، ص 309.

الطعن القضائي حتى لو انقضت أربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار للمعني به، وهذا الاتجاه قرره القضاء المصري كمبدأ حيث اعتبر بأنه لا وجه لافترض رفض التظلم إذا تبين للمحكمة أن السلطات الإدارية المختصة لم تهمل وتتجاهل التظلم، وقد فسرته على أساس مضمون المادة 24 من قانون مجلس الدولة[1].

الفرع الثالث

شرط ميعاد قبول في دعوى الإلغاء

في هذه الفقرة نناقش المسائل التالية:

الفقرة الأولى

القاعدة العامة في الميعاد و استثناءاتها الخاضعة للنصوص الخاصة

ينص قانون الاجراءات المدنية و الإدارية على أن ميعاد طرح دعوى الإلغاء يحدد بأربعة أشهر يبدأ احتسابها من اليوم الموالي لنشر القرار التنظيمي و الجماعي أو إعلان صاحب الشأن (التبليغ)، وتعد أحكام نظام الميعاد من الأحكام المشتركة بالنسبة لدعاوى الإلغاء سواء المقامة أمام المحكمة الإدارية أم تلك المقامة أما مجلس الدولة[2]، ذلك أن توحيد الميعاد تفرضه متطلبات تبسيط الإجراءات للمتقاضيين[3].

وتأكيداً لسياسة تبسيط الإجراءات فقد مدد المشرع تطبيق نظام ميعاد أربعة أشهر إلى بعض المنازعات ذات الطبيعة الخاصة كالدعاوى الضريبية، ويبدأ احتساب ميعاد إقامتها من يوم استلام

---

[1] المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1972/07/03 في تفسيرها المادة 24 من قانون مجلس الدولة.

[2] تنص المادة 829 إ.م.إ: "يحدد أجل الطعن أمام المحاكم الادارية بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الاداري الفردي ،أو من تاريخ نشر القرار الاداري الجماعي أو التنظيمي"، ومدة الطعن تختلف من تشريع لآخر: يحدد المشرع الفرنسي مدة الميعاد بشهرين، أما المشرع المصري بستين يوماً(المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري لسنة 1972)، الجدير بالذكر هو أن حساب الميعاد بالأيام أكثر دقة كون الحساب بالأشهر للسنة الميلادية أو القمرية يثير مشاكل ترتبط باختلاف عدد أيام الشهر مثلا فبراير يمكن أن يكون عدد أيامه 28 أو 29 يوماً و هكذا. =

= ملاحظة: نسجل أن الأحكام القانونية لشرط الميعاد لم تكن مشتركةً بالنسبة لكل دعاوى الإلغاء(القرارات الفردية أو القرارات التنظيمية) فقد خصص لكل دعوى نظام ميعاد خاص بها حسب الجهة الفاصلة في الدعوى في ظل قانون الإجراءات المدنية ، ولكن عند تحديث قانون الإجراءات وعملية تدارك النقائص التي تخللت التطبيقات القضائية الإدارية في ظل القانون القديم، فإن المشرع قد تخلى عن فكرة التباين في مواعيد الطعن بالإلغاء.

[3] مسعود شهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني،د.م.الجامعية،الجزائر،1998 ،ص 329. وننوه في هذا المقام بالجهود التي بذلها الأستاذ شهوب من خلال انتقاداته عبر مؤلفاته و محاضراته في دعوة المشرع لتمديد مدة الطعن بالإلغاء(من شهرين إلى أربعة أشهر)، وإلى توحيد هذه المدة بالنسبة لكل دعاوى الإلغاء التي تخضع للقاعدة العامة في الميعاد بخلاف الدعاوى ذات المواعيد الخاصة.

الإشعار الذي يبلغ من خلاله حسب الحالة :مدير الضرائب بالولاية المكلف بالضريبة بالقرار المتخذ بشأن دعواه أو رئيس مركز الضرائب أو رئيس المركز الجواري [1].

والحكمة التشريعية من تقييد رفع الدعوى بميعاد معدود و محدد يكشف عن أحد أهم مقاصد التشريع الإجرائي وهو ضمان استقرار الأوضاع القانونية و الإدارية، لأن عدم تقييد إجراء الطعن بميعاد معين و تركه لمشيئة ذوي الشأن يترتب عليه مساس بالمراكز القانونية والحقوق المكتسبة[2]، وهذا الترتيب من مقتضيات الأمن القانوني في التشريع الإجرائي[3].

وميعاد أربعة أشهر خاص بدعوى الإلغاء دون غيرها من الدعاوى الإدارية الأخرى[4]، فإن المشرع الإجرائي لم يقيد هذه الدعاوى بميعاد معين.

فمثلا دعوى التعويض الإدارية يجوز إقامتها في أي وقت شاء صاحب الشأن، شريطة أن يكون الحق المطالب به لا يزال قائماً لم يسقط بالتقادم طبقا للقواعد المدنية العامة[5].

و إذا كان الأصل أن القاعدة الإجرائية تقضي بإخضاع دعاوى الإلغاء لميعاد مشترك و هو الميعاد العام، ولكن خروجاً عن هذه القاعدة وهو ما يعد استثناء عليها، فقد تقرر تشريعياً إخضاع بعض المنازعات لمواعيد قصيرة مقارنة بالميعاد العام بسبب طبيعتها ، وأيضاً بسبب مجال إعمالها الذي يقتضي الإسراع في اتخاذ تدابير مستعجلة، ومن تلك المنازعات مثلاً:

---

[1] المادة 82-1الفقرة 02 من القانون الاجراءات الجبائية لسنة 2022.

[2] ومن جانب آخر فإن انقضاء الميعاد المحدد و الثابت يؤدي إلى تحصين القرارات الإدارية ضد الطعن بالإلغاء الذي يعتبر شكلا من أشكال الرقابة القضائية، مما يشكل تجاوزاً خطيرا على حق الأفراد في مقاضاة الإدارة التي لم تلتزم جادة المشروعية في أعمالها، ولكن طالما أن حكم تقييد الدعوى بمدة مناطه المصلحة العامة التي تعتبر الموجّه الرئيس للإدارة في اتخاذ القرارات و إصدارها كان لزاماً تحديد مدة ترفع في بحرها الدعوى، وفي خلال هذه المدة إذا لم يمارس فيه ذوو الشأن حقهم في الطعن تحصن القرار و أصبح في حكم القرارات المشروعة، وبالنتيجة غير المباشرة تحصين المصلحة العامة ضد الطعن بالإلغاء في كل حين يشاء من صدر بحقه القرار.

[3] وحتى يتحقق الأمن القانوني في أي مجال من مجالات القانون رهين بتحصيل المبادئ التالية: عدم رجعية القوانين، فكرة الحقوق المكتسبة، فكرة التوقع المشروع، الثبات التشريعي، تقييد الأثر الرجعي للحكم بعدم دستورية القانون، أنظر : فاطمة عادل سعيد عبد الغفار، اعتبارات الأمن القانوني في قانون ، العدد المرافعات (التشريع الإجرائي- الخصومة المدنية)، مجلة الدراسات القانونية و الاقتصادية، جامعة مدينة السادات، مصر ، المجلد 07- العدد 01.

[4] والعلة البادية في عدم تعليق دعاوى فحص المشروعية و الدعاوى التفسيرية بميعاد معين هو من حيث كون موضوع هذه الدعاوى لا يحمل الطابع المنازعاتي **CONTENTIEUX**، أي لا تتعلق بنزاع.

[5] لأن الحق في التعويض من الحقوق الذاتية ، حيث إذا ترتب على قرار إداري غير مشروع ضرر للمعني بالقرار فلا تسقط دعوى التعويض إلا بمضي خمس عشرة سنة، لأن سقوط الحق في الدعوى التي تحميه متعلق بتقادم الحق. ومن جهة أخرى لا يشكل إقامتها (دعوى التعويض الإدارية) تهديداً للمراكز القانونية لعدم تأثير قبولها على تلك المراكز، وهي في هذا الشأن تأخذ حكم الدعاوى العادية بسبب تعلقها بحق ذاتي شخصي، أنظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري- الأسباب و الشروط.. ، مرجع سابق، ص705.

- قانون نزع الملكية يحدد ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية في قرار التصريح بالمنفعة العامة بشهر واحد(01) ينطلق حسابه من تاريخ تبليغ القرار أو نشره[1].

- كذلك القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات يحدد مدة ثلاثة أيام (03) للطعن امام المحكمة الإدارية في قرار رفض الترشيح أو قائمة مترشحين من منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة ، ويبتدأ حساب المدة من تاريخ إيداع التصريح بالترشح[2] .

الفقرة الثانية

نقطة انطلاق حساب ميعاد الطعن بالإلغاء[3]:

القاعدة في حساب الميعاد أن يبدأ انطلاقه من تاريخ إعلان ذوي الشأن بالقرار الصريح برفض التظلم أو من تاريخ القرار الضمني برفض التظلم المستفاد من سكوت الجهة الإدارية لمدة شهرين (02) عن الرد، وهذا يقع في الفرض عندما يختار صاحب الشأن أن يتقدم بتظلم لدى الإدارة.

سيواجهنا موقفان للإدراة مصدرة القرار لا ثالث لهما عند التقدم بالتظلم، وذلك حسبما افترضه المشرع الإجرائي بنفسه:

أ- الموقف الأول: نفترض أن المعني تقدم بالتظلم بتاريخ 2017/05/03، و من جهتها الإدارة أجابت صراحة برفض التظلم مع تبليغيه لصاحب الشأن شخصياً بتاريخ 2017/07/03، ففي هذه الحالة يستفيد المعني بالقرار من مدة شهرين لرفع دعوى الإلغاء لدى القضاء المختص حسب الحالة(المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة)، حيث يبدأ انطلاقها من تاريخ تبليغ القرار الصريح بالرفض(2017/07/04) و تنقضي بتاريخ 2017/09/04(لا يحسب اليوم الأخير)، انظر توضيح ذلك وفق الشكل التالي:

من 2017/05/04ـــــ **شهران الممنوحة للإدارة للرد الصريح على التظلم** ـــــإلى 2017/07/04.

بمعنى أنه يوم 07/05 يجب تبليغ قرارها الصريح بالرفض للمعني و إلا فات الميعاد الممنوح لها، يمتد الميعاد إلى يوم 07/06 بسبب أن تاريخ 07/05 عيد رسمي.

من 2017/07/05ـ **شهران يستفيد منها المتظلم لتقديم الطعن القضائي**ـــ إلى 2017/09/05.

بمعنى يوم 2017/09/06 آخر يوم لتقديم الطعن القضائي و إلا فات ميعاده.

---

[1] المادة 13-1 من القانون رقم 91-11 المتضمن القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد21 لسنة 1991.

[2] الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17 لسنة 2021.

[3] نستثني واقعة العلم اليقيني بالقرار و المقررات الفردية التي لم يعد مقبولاً الاعتداد بها كنقطة لسريان ميعاد الطعن ،ذلك أن اجتهاد مجلس الدولة قد استقر أخيرا وبشكل قاطع على استبعاد نظرية العلم اليقيني في قرار شهير: قرار رقم 072133 المؤرخ في 2014/04/09، قضية (وي) ضد والي ولاية تيارت ، مجلة مجلس الدولة عدد 12 لسنة 2014، ص 83-858.

وعليه، فإذا رفعت الدعوى بعد فوات الميعاد يحكم القاضي بعدم قبول الدعوى بسبب طرحها بعد ميعادها.(ملاحظة: يوم التبليغ ويوم انقضاء المدة يسقطان من احتساب الميعاد).

ب- الموقف الثاني: نفترض أن الإدارة التزمت السكوت مدة شهرين يبدأ سريانها من تاريخ التقدم بالتظلم(2017/05/04)، في هذه الحالة يعد سكوتها بمثابة قرار ضمني بالرفض، حتى لو صدر قرار صريح بالرفض بعد ذلك[1]، بصدد هذا الوضع يستفيد المعني بالقرار من مدة شهرين لإيداع طعنه القضائي، تحتسب من تاريخ 2017/07/05 وتنقضي بتاريخ 2017/09/05.

أما إذا تغاضى المعني عن تقديم التظلم الإداري، فإنه يصبح في مواجهة ميعاد أربعة أشهر يقدم خلالها دعوى الإلغاء ضد القرار الإداري الضار بمركزه، و في صورة الحال يبدأ انطلاق ميعاد أربعة أشهر من تاريخ اليوم الموالي لتاريخ يوم التبليغ الشخصي بنسخة من القرار.

ويستوي في ذلك أن يكون القرار المطعون فيه فردياً (إجراء الإعلان أو التبليغ الشخصي)و جماعياً أو تنظيمياً (إجراء النشر)، ذلك باعتبار أن نظام الميعاد مشترك، ويعد من الأحكام العامة في حساب المواعيد بالنسبة لكل دعاوى الإلغاء المقامة أمام جهات القضاء الإداري .

والقاعدة في احتساب المواعيد طبقاً لأحكام قانون الإجراءات المدنية و الإجرائية فإنها تحتسب كاملة و بالأشهر و لا يدخل في المجال الزمني للميعاد يوم التبليغ الشخصي أو النشر ولا يحتسب يوم انقضاء الميعاد ،و إذا صادف اليوم الأخير من الميعاد يوم عطلة رسمية يمدد إلى أول يوم عمل موالي ،وتعتبر أيام عطلة بمفهوم هذا القانون أيام الأعياد الرسمية وأيام الراحة الأسبوعية طبقاً للمعمول به قانوناً[2].

الفقرة الثالثة

قطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء ووقف سريانه

على الرغم أن قاعدة الميعاد في دعوى الإلغاء من النظام العام الإجرائي، التي يستهدف المشرع بموجبها استقرار الأوضاع الإدارية، وأيضاً باعتباره ميعاد سقوط لا ينقطع و لا يقف[3] ،إلا أن المشرع أجاز إجراء قطع و وقف سريان الميعاد عند قيام بعض الأسباب الواقعية و القانونية خروجاً على الأصل، لما في ذلك من تحقيق للعدل و المصلحة العامة ، سنتابع تفصيل ذلك على المنوال الآتي:

1- قطع سريان الميعاد: إذا ما قام سبب انقطاع الميعاد ترتب عليه إطالة أمد رفع دعوى الإلغاء، بحيث إذا انقضت مدة معينة من الميعاد وقام سبب الانقطاع أصبحت هذه المدة في حكم الساقط و لا

[1] المحكم الإدارية العليا، طعن رقم 3066 لسنة 36 ق، جلسة 1988/1/17.

[2] المادة 405 إ. م .إ

[3] سامي جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، سبق ذكره ،ص 56.

تحتسب، ويتم البدء في ميعاد جديد كامل للطعن بالإلغاء، بحيث ينطلق احتسابه من تاريخ زوال سبب الانقطاع، ولكن يتعين ملاحظة انه لا يجوز قطع الميعاد لأكثر من مرة لسبب واحد[1]، بينما يمكن أن يرد أكثر من سبب للانقطاع على ميعاد دعوى واحدة تخص قرار واحد.

تتمثل أسباب الانقطاع في الحالتين التاليتين:

أ- رفع الدعوى أمام جهة قضائية غير مختصة: يترتب على طرح المدعي دعواه لدى جهة قضائية غير مختصة انقطاع ميعاد رفعها، بغض النظر عما إذا كانت جهة قضائية إدارية أو عادية[2] ،وهذا الإجراء يدل على أن صاحب الشأن ما زال متمسكاً بحقه[3]، ويقع ذلك في صورتين:

- في حالة عدم تقديم التظلم الجوازي: في هذه الحالة يتم تطبيق القاعدة العامة في الميعاد(مدة أربعة أشهر04)، فإذا ترك المعني بالقرار التظلم الجوازي وسلك خطأ رافعاً دعواه لدى جهة قضائية غير مختصة، حينئذ تنقطع مدة أربعة أشهر وما مضى منها من زمن يعتبر كأن لم يكن، وتحتسب المدة كاملة من جديد، حيث يبدأ سريانها (ميعاد الطعن) من تاريخ صيرورة الحكم بعدم الاختصاص نهائياً[4]، و لا يسري الميعاد في حق رافع الدعوى إلا من تاريخ تبليغه قانونياً بالحكم الصادر عن الجهة القضائية غير المختصة[5].

- في حالة تقديم التظلم الجوازي: أما إذا لجأ المعني بالقرار إلى اتباع طريق التظلم وأجابت الإدارة خلال شهرين الممنوحة لها بالرفض صراحة أو رفض ضمني المستفاد من حال سكوتها، حينئذ يكون المعني بالقرار في مواجهة مدة شهرين للطعن في قرارها، فإذا رفع دعواه أمام جهة قضائية غير مختصة خلالها (شهران) أدى ذلك إلى انقطاع ميعاد الطعن، ويعاد احتساب مدة شهرين من تاريخ صدور الحكم بعدم الاختصاص.

---

[1] سامي جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، سبق ذكره ،ص 66.

[2] بودريوة عبد الكريم، آجال رفع دعوى الإلغاء وفق القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة ميرة عبد الرحمان، بجاية، عدد 01 مجلد 2010،ص 20.

[3] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية ، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 252. ولا داعي لإثارة حسن نية المدعي أو سوئها، لأنها حالة تم التنصيص تشريعياً عليها دون إثارة حسن النية أو سوئها.

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري- الأسباب و الشروط...، مرجع سابق، ص 764.

[5] قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، بتاريخ 1985/10/23 تحت رقم44026، المجلة القضائية، مارس 1985، ص202.مذكور عند مسعود شيهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، سبق ذكره،1998 ،ص 338.

ب- وفاة المدعي أو تغير أهليته: ترك المشرع الإجرائي في التعديل الأخير تصنيف حالة وفاة المدعي أو تغير أهليته ضمن أسباب انقطاع ميعاد دعوى الإلغاء[1]، وإزاء هذا الوضع لا يبدأ احتساب الميعاد إلا من تاريخ وفاة المدعي، أو من تاريخ صدور الحكم النهائي بالحجر على المدعي و تعيين من يمثله.

والجدير ملاحظة بخصوص وضعية الشخص المعنوي رافع دعوى الإلغاء كالتنظيمات النقابية و الجمعيات، فإن وفاة أو تغيير أهلية الممثل القانوني للتعبير عن إرادتها و تمثيلها لدى القضاء، لا تؤدي إلى انقطاع ميعاد الإلغاء، وذلك بحسبان أن وفاة أو تغيير أهلية الممثل القانوني لا يترتب عليها زوال الشخصية القانونية عن الشخص المعنوي[2].

2-وقف الميعاد: إذا بدأ سريان الميعاد و توافر سبب الوقف فإن الميعاد سيتوقف نتيجة لذلك، وبعد زوال المانع الموجب للوقف يواصل الميعاد جريانه، حيث يتم استكمال ما تبقى من مدة الطعن المقررة دون إسقاط ما انقضى منها من زمن.

وقد أرجع المشرع الإجرائي في التعديل الأخير حالات وقف آجال الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية إلى سببين: تقديم طلب المساعدة القضائية، والقوة القاهرة أو الحادث المفاجئ، إليكم توضيح ذلك على المنوال التالي:

أ- تقديم طلب المساعدة القضائية: وهو طلب يطرحه المدعي الذي لا تسمح له موارده بالمطالبة بحقوقه لدى رئيس مكتب المساعدة القضائية على مستوى الجهة القضائية المختصة(المحكمة الإدارية أو محكمة الإدارية للإستئناف أو مجلس الدولة)[3] ،شريطة أن يقدم الطلب خلال ميعاد رفع دعوى الإلغاء، ولقد أكد المشرع في التعديل الأخير لقانون الاجراءات المدنية و الإدارية على الأثر الواقف لإجراء التقدم بطلب المساعدة القضائية ،وهو توقيف المواعيد بقوة القانون- وقف تشريعي- ريثما يفصل في الطلب[4]، وبعد انقضاء مدة عشرين يوماً من تاريخ تقديم الطلب دون تلقي رد من مكتب المساعدة القضائية ففي هذه الحالة يعتبر الطلب مقبولاً ضمنياً[5].

---

[1] المادة 832 إ.م.إ ، التعديل الأخير (القانون رقم 22-13) فرق بين حالات قطع و وقف مواعيد الطعن، وليس كما كان الوضع عليه في السابق.

[2] وهذا قياساً على انقطاع الخصومة، إذ لا تأثير لوفاة الممثل القانوني للشخص الاعتباري أو تغيير أهليته على سير الخصومة المدنية و الإدارية أو سريان ميعاد الطعن بالإلغاء.

[3] القانون رقم 22-03 المؤرخ في 25 أفريل 2022، المتعلق بالمساعدة القضائية، ج ر عدد 30 لسنة 2022. وتحدد قيمة الأتعاب المدفوعة للمحامي في حال قبول طلب المساعدة في القضايا الإدارية ب 14.000 دج ، أنظر المادة 10 من ذات القانون.

[4] في هذا الصدد يتعين ملاحظة أن المشرع الجزائري في التعديل الأخير ألحق حالة طلب المساعدة القضائية بأسباب وقف المواعيد في دعوى الإلغاء، وبذلك يكون فرق بين أسباب الانقطاع و أسباب وقف المواعيد، بعد أن كان ردحاً من الزمن يعتبر كل الحالات و العوارض أسباباً لانقطاع ميعاد الإلغاء.

[5] المادة 07 الفقرة 04 من القانون رقم 22-03 المؤرخ في 25 أفريل 2022، المتعلق بالمساعدة القضائية، المرجعي سبق ذكره.

ومهما يكن من أمر الرد على طلب المساعدة القضائية إما قبولاً أو رفضاً فإنَ ميعاد الطعن بالإلغاء يعود إلى السريان لاستكمال المدة المتبقية مع إضافة المدة السابقة على الوقف، ويبدأ احتساب المدة المتبقية من تاريخ تبليغ القبول الصريح للمدعي طالب المساعدة القضائية، أو من تاريخ اعتبار الطلب مقبولا ضمنياً في حالة سكوت مكتب المساعدة القضائية عن الرد مدة عشرين يوماً.

ب-القوة القاهرة أو الحادث الفجائي(الطارئ): لم يميز المشرع بين القوة القاهرة و الحادث المفاجئ ، حيث أنزلهما منزلة واحدة وأجرى عليهما ذات الحكم الواحد، وذلك بسبب وجود ذات العلة التي يشتركان فيها، وهي خاصية إستحالة دفعه و إستحالة توقعه، وكلاهما من قبيل السبب الأجنبي، مما حدا بالمشرع إلى ترتيب عليهما ذات الأثر وهو وقف سريان ميعاد الطعن بالإلغاء. لهذا إذا استحال على ذي الشأن رفع دعوى الإلغاء في الميعاد القانوني، فليس من العدل أو من المصلحة العامة استمرار سريان ميعاد الطعن بحجة استقرار الأوضاع الإدارية على أساس قرارات قد تكون غير مشروعة[1].

وحتى ينصف المشرع الطاعن بحفظ حقوقه في حالة القوة القاهرة وما ترتبه من أثر، يتعين توقيف سريان احتساب الميعاد بقوة القانون في مواجهته ما دام سبب الوقف قائماً مهما مضى من وقت، ولا يعود في السريان لاستكمال المدة المتبقية إلا بعد زوال أثر القوة القاهرة.

ويعتبر من حالات القوة القاهرة: وقوع زلازل ، فيضانات، حروب ، الظروف الوبائية كوفيد COVID، وغيرها.

وزيادة على ذلك فقد صنف القضاء الإداري حالة المرض الذي يحول بين إرادة الطاعن و بين مباشرة إجراءات الطعن ضمن حالات القوة القاهرة التي يستحيل عند حدوث آثارها اتخاذ أي إجراء، مثل الشلل النصفي Hémiplégie المفاجئ مع فقد النطق و الحركة[2].

ويبدو ملاحظة هنا أن المرض لا يعتبر بصفة عامة من قبيل القوة القاهرة إلا بالنظر إلى ظروفه و ملابسات وهو ما يخضع لتقدير محكمة الموضوع[3]، ولكن ما يحسم مسألة تكييف المرض كمانع قاهر هو تقرير الخبر الطبية.

و يعود للقاضي سلطة تقدير الظروف ما إذا كانت تعتبر قوة قاهرة يتوقف بها الميعاد أم لا تعتبر كذلك، وينصب تقديره لا على اعتبار السبب قوة قاهرة فقط من حيث المبدأ، و إنما يطال التقدير أثر

---

[1] سامي جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، سبق ذكره ،ص،84.

[2] المحكمة الإدارية العليا (مصر)، بتاريخ 1966/12/24، قضية 1868 لسنة 6ق، المجموعة السنة 12، ص 441، أورده : سامي جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، سبق ذكره ،ص،85.

[3] ابرهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء-منشأة المعارف، الاسكندرية،2006، هامش ص 472.

القوة القاهرة من حيث أنه سبب مانع لاتخاذ الإجراء أم غير ذلك، إذ أن أثر القوة القاهرة من مسائل الواقع التي يستقل القاضي بتقديرها. "...والعبرة ليست في وقوع القوة القاهرة، إنما بالأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث إمكان قيام ذي الشأن بالإجراء أو استحالة ذلك عليه"[1].

والجدير الإشارة إليه، أنه إذا كانت حالة الطوارئ الوبائية تمنع المدعي من مباشرة الإجراءات القضائية، لذلك يثور التساؤل هنا : ما هو التوصيف القانوني لأثر فيروس كورونا في نظام ميعاد الإلغاء؟

نجيب عن ذلك بمعاينة بعض التشريعات بالآتي: نلاحظ أن:

في التشريع الجزائري: لم يتدخل بشكل واضح وصريح لمواجهة الوضع الوبائي الطارئ بسبب تفشي وباء -كوفيد19- على خلاف بعض التشريعات المقارنة، لأنه كان يحسن بالمشرع الوطني كباقي تجارب التشريعات المقارنة مع الوضع الصحي بضرورة التدخل التشريعي و التنظيمي لأجل سن نصوص قانونية تنصّ صراحة على وقف المواعيد في الدعاوى الإدارية، سيما أن الوباء قد ترتب عليه بشكل عام إستحالة ممارسات الإجراءات القانونية و القضائية، ومنها عدم تمكن المدعي أو المعني بالقرار الإداري من مباشرة إجراءات رفع دعوى الإلغاء بسبب تفشي فيروس كوفيد، وهو سبب خارج عن إرادته ولا يستطاع دفعه أو توقعه.

إذاً كيف يمكن إثبات حالة الوباء –كوفيد 19- ؟ حتى يعتبر من قبيل القوة القاهرة، وبالتالي سبباً من أسباب وقف الميعاد في دعوى الإلغاء:

"يجب على صاحب الطلب إثبات القوة القاهرة أمام رئيس الجهة القضائية- كرئيس المحكمة الإدارية - المختص بمختلف الوسائل المتاحة، و في حالة فيروس كورونا، يمكن للطالب تقديم شهادة طبية تثبت إصابته بالوباء مثلا، أو الاستناد لمراسيم الحجر المنزلي الصحي الصادرة عن الحكومة أو إرفاق القرارات الصادرة عن الإدارة الرامية لاتخاذ التدابير الوقائية بسبب هذا الفيـروس، و إثبات أن سبب عدم ممارسة الإجراء محل السقوط كان خارجا عن إرادته بسبب استحالة تنقله للجهة القضائية بسبب الحجر الكلي الذي منعه من التنقل"[2].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا (مصر)، بتاريخ 1981/1/24، الطعن806 لسنة 22 ق، المجموعة السنة 26، ص 372. أورده : سامي جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، سبق ذكره ،ص،84.

[2] عبد الرشيد طبي، القوة القاهرة و أثرها على التشريع و القضاء: فيروس كوفيد-19- نموذجاً، مقال منشور على موقع المحكمة العليا، تاريخ الدخول 2022/11/25.

<u>في التشريع الفرنسي:</u> تبني نظام خاص يعتمد على مبدأ تمديد المواعيد بغير إضافة مدة للميعاد الأصلي ،بل بنقل النطاق الزمني للميعاد إلى ما بعد انتهاء الجائحة، ليبدأ احتسابه في اليوم الموالي لانجلائها، وفلسفة هذا النظام بعيدة كل البعد عن فلسفة المشرع في القواعد العامة لسريان المواعيد الإجرائية في الأحوال الاستثنائية غير الوبائية،والحكمة التشريعة التي يتغياها المشرّع الفرنسي من وراء ذلك هي استبعاد فكرة وقف الميعاد ليتفادى توقف حركة العمل القضائي لا سيما في المحاكم التي تجيز إعمال التقنية الالكترونية في إيداع الطعون والمحاكمات[1]، و أيضاً الابتعاد عن فكرة الانقطاع الزمني لأنه لا يتناسب مع الغاية التشريعية من تقرير الإلتزام بالمواعيد الإجرائية للفصل السريع في القضايا للمحافظ على مبدأ العدالة الناجزة.

وقد استحدثت هذا النظام بموجب اللائحة[2] رقم 2020-306، التي جاء في أحد أحكامها بما مفاده: أن كل إجراء، دعوى، طعن(الإلغاء والطعن القضائي)، تسجيل، قيد، إعلان،إخطار،أو إقرار كان يفرض على صاحبه اتخاذه بموجب قانون أو لائحة، تحت طائلة أيَ من الجزاءات التالية التقادم أو البطلان أو الانعدام أو السقوط أو عدم السريان أو عدم القبول أو الترك أو التنازل أثناء الفترة الزمنية المحددة له،ويعتبر قد تمَ إيقاعه صحيحاً قانوناً، طالما اتخذه ذوو الشأن في فترة الشهرين التاليين لانجلاء حالة الطوارئ الصحية.

3-حالات امتداد الميعاد بسبب إغفال البيانات الأساسية في القرار الإداري: يفرض قانون العدالة الإدارية الفرنسي على الإدارة واجب تنبيه المعني بالقرار إلى ميعاد الطعن بالإلغاء وكيفيات إجراءاته في وثيقة التبليغ الشخصي أو في وثيقة النشر بالنسبة للقرار الجماعية.

فإذا وقع نسيان من الجهة الإدارية بشأن بيان ميعاد الطعن بالإلغاء، أو خطأ في تحديده يجعل تبليغ القرار و إعلانه غير صحيح في مواجهة ذي الشأن، مما يترتب عليه تمديد سريان الميعاد لأكثر من شهرين، حيث يمكن أن يمتد إلى سنة كاملة يبدأ احتسابها من تاريخ تبليغ القرار[3].

ويلاحظ أنه على الرغم من أن المواعيد الإجرائية من النظام العام الذي تأبى قواعده التنازل عنها مطلقاً، إلا أنه من دواعي الأمن القانوني ارتأت السياسة الإدارية الفرنسية أنه في حالة المساس بحقوق الطاعن نتيجة خطأ كان سببه الإدارة فإن ميعاد الطعن سوف يمتد حفاظاً على الحق في الطعن ، إذ أن تفويت ميعاد الطعن في هذه الحالة لا يعود إلى إهمال المعني بالقرار أو خطئه، وإنما يرتد إلى خطأ

---

[1] خاصة المحاكم التي يسمح نظامها الداخلي بالفصل في الخصومات و تقديم الطعون بالطريق الالكتروني،وهو ما يتيح للمعني بالقرار الإداري من مواصلة أو استكمال إجراءات الطعن أثناء فترة الطوارئ الوبائية .

[2] l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

[3] Article R.421-5 du code de justice administrative.

الإدارة المتمثل في إعلانها قرار غير صحيح قانوناً، كون إعلانها جاء خالياً مما يفرضه القانون وهو الإشارة إلى مدة الطعن و ووسائله حتى يتوافر العلم لذي الشأن بهما.

المبحث الثالث

أوجه إلغاء القرار الإداري

إذا كان القرار الإداري يمثل أهم امتيازات الإدارة و أخطرها في أداء النشاط الإداري ، فإن المشرع وازن هذا الامتياز بتقييد الإدارة باحترام مبدأ المشروعية ومراعاة ضوابطه و قيوده عند إبرام قراراتها درأً لما قد يحدث من الإفتئات على الحقوق و الحريات ، إذ لا يعد القرار الإداري مشروعاً ما لم يكن سليماً من ناحية كل عناصره الأساسية، وهو أن يصدر من صاحب الاختصاص، وفي الشكل الذي يحدده القانون و التنظيم، و يؤسس على سبب صحيح قانوناً، وأن يرتب أثراً ممكنا و جائزاً قانوناً، و يتغيا مصدره مقاصد المصلحة العامة .

ونلاحظ من الجانب التاريخي أن عيب عدم الاختصاص كان أسبق أوجه الإلغاء جميعا في الوجود حتى سمَى الفقه والقضاء الإداريان في فرنسا دعوى الإلغاء بدعوى تجاوز السلطة، حيث أنه في اللغة الاصطلاحية كان مصطلح تجاوز السلطة ينصرف إلى عدم الاختصاص فقط و العكس صحيح كذلك، ولم تطل رقابة الإلغاء عيوب القرار الإداري الأخرى إلا بعد أن اهتدى القاضي الإداري إلى عيب الاختصاص، مما شجع على بسط رقابة الإلغاء على كافة عناصر القرار، وتبعاً لذلك أكتشف مجلس الدولة الفرنسي في مراحل مختلفة عيب الشكل و الإجراءات ثم عيب الغاية ثم عيب المحل أو مخالفة القانون ، ثم عيب السبب .

فإذا خالفت الإدارة تلك الضوابط القانونية في تكوين القرار الإداري اعتبر عملها باطلاً مما يجعله مشوباً بعيوب عدم المشروعية، وتطال رقابة الإلغاء القضائي كافة عناصر القرار الإداري، و لكن يكفي إثارة وجه واحد من أوجه الإلغاء لدى القضاء إذا كان أحد عناصره معيباً ، وسوف نحاول معالجة كل وجه من أوجه الإلغاء على حدة على المنوال التالي:

المطلب الأول

عيب عدم الاختصاص

القاعدة العامة أن القانون هو الذي يحدد "الاختصاص"، أي يحدد جهة الاختصاص بممارسة أعمال قانونية معينة ، وترددت هذه القاعدة في كثير اجتهادات القضاء الإداري واضطردت على وتيرة

واحدة" تحديد الاختصاص هو عمل المشرع"[1]،وعن هذه القاعدة تفرعت بعض القواعد في القانون الإداري ألا و هو مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص[2] ،وحتى يتحدد مدلول عيب عدم الاختصاص بالشكل الكافي يتعين التعرض لدراسة المسائل التالية:

الفرع الأول

عيب عدم الاختصاص

من باب اللزوم العقلي قبل التصدي لمعاينة مدلول عيب الاختصاص يجب أن نتناول مفهوم الاختصاص في حالة الصحة قبل حالة إصابته بعيب المشروعية، وذلكم ما سنحاول معالجته كالآتي"

أولاً- تعريف الاختصاص:

ننوه بداية أن الاختصاص من بين التقنيات و الأفكار التي تشغل حيزاً كبيراً في فلسفة القانون العام الحديث، وهي الفيصل القويم بين الدولة الدكتاتورية و الدولة القانون. لكونها –فكرة الاختصاص-من نتائج إعمال مبدأ الفصل بين السلطات[3].

الفقرة الأولى

تعريف الاختصاص

يعرف الفقه الاختصاص في القرارات الإدارية على أنه" صلاحية قانونية لموظف معين، أو جهة إدارية محددة في اتخاذ قرار إداري ما، تعبيراً عن إرادة الإدارة"[4].

و يتحدد الاختصاص على وفق القانون كقاعدة، غير أن المسائل المسكوت عنها في تحديد الاختصاص يمكن تكملتها بإعمال المبادئ القانونية العامة.

فمثلاً يمنح القانون الاختصاص لجهة إدارية معينة بإصدار قرار معين، فإن المبادئ العامة تمنحها إصدار القرار المضاد أو العكسي طبقاً لقاعدة توازي الأشكال، كمنح رخصة إدارية و سحبها أو توقيف أثرها، ولكن إذا بين القانون صراحة الجهة المختصة بإصدار العكسي أو المضاد و جب اتبا ما تقضى به إذ لا اجتهاد مع النص[5]

---

[1] المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 1883 لسنة 27 تاريخ 1985/02/28 ، المجموعة السنة 30، ج 02،بند 86، 1275.

[2] De laubadere, traite du droit administratif, L.G.D.J, 1984, p 329.

[3] سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، سبق ذكره،ص 312.

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري- الأسباب و الشروط..، مرجع سابق،ص15. وأنظر كذلك : سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، سنة 1984، ص283.

[5] مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، دار المعارف، 1966، ص 272.

وقد أشار البعض - من باب تقريب المفاهيم أي المقاربة بين المفاهيم أو من باب إيضاح تصور الشيء و الحكم عليه[1]- " أن الاختصاص في القانون العام ، وبهذا التصور العام، يعادل الأهلية في القانون الخاص، ولا يقصد به سوى تقريب الأشياء، ولا يعني تطابق فكرة الاختصاص في القانون العام و فكرة الأهلية في القانون الخاص"[2].

كما عرف بعض الفقه الفرنسي الاختصاص بأنه [3]:

« la compétence est l'aptitude légale d'une personne à intervenir dans un domaine déterminé pour y poser des règles, le régir ou le règlementer ».

الفقرة الثانية

عيب الاختصاص

بعد أن تحدد مفهوم الاختصاص و تبينت صورته، سوف يتضح بسهولة المدلول القانوني لعيب عدم الاختصاص، قد عرفه جانب من الفقه الإداري على النحو التالي: هو " عدم القدرة قانوناً على مباشرة عمل قانوني معين حيث جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى طبقاً للقواعد المنظمة للاختصاص...."[4].

ونظراً لأهمية عيب الاختصاص من حيث كونه متعلقاً بالمبادئ الدستورية و القانونية وبالأخص مبدأ الفصل بين السلطات،سيما عند مقارنته بالعيوب المجاورة الأخرى فقد أطلق البعض عليه تسمية عميد عيوب الإلغاء للدلالة على قدمه و أهميته[5]، أو كما يسميه الفقه الفرنسي بأم العيوب la mère de vices، لأن القاضي الإداري لا ينبغي له أن يناقش أي عيب من عيوب المشروعية -ولو كان موضوع الدعوى- قبل أن يتصدى لرقابة عيب الاختصاص من باب أولى بسبب تعلقه بالنظام العام، إذ على هدى عيب الاختصاص يمكن أن يمارس القاضي رقابة المشروعية على العيوب الأخرى .

---

[1] وهذه قاعدة أصولية جليلة " الحكم على الشيء فرع عن تصوره" انظر شرح مستفيض لهذه القاعدة : محمد بن صالح العثيمين، شرح الأصول من علم الأصول، دار بن الجوزي، 1435هـ- 2012، ص 644-645.

[2] لأن فكرة الاختصاص مبناها العام هو توزيع العمل الإداري على الهيئات الإدارية أو الأشخاص وتستهدف المصلحة العامة كأصل عام ، أما الأهلية تهدف ابتداءً و غايةً إلى حماية المصلحة الخاصة لمن ليس له القدرة العقلية و النفسية على إدارة شؤونه الخاصة، كما أن الأهلية أوسع نطاقاً من الاختصاص، إذ الأصل العام في القانون الخاص أن الشخص ذو أهلية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، أما الاختصاص فإن الأصل أن الموظف أو الجهة الإدارية غير مختصة ما لم يحدد القانون لها مسائل تدخل في اختصاصها، أنظر: محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري- التعريف، المقومات، النفاذ،الانقضاء،مرجع سبق ذكره،ص123.

[3] Voir. Pontier(J-M), « L'enchevêtrement des compétences », dans *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales ?*, 2010, p. 111.

[4] طعيمة الجرف، رقابة القضاء على أعمل الإدارة، قضاء الإلغاء، طبعة 1977، ص 341.

[5] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 303.

ويعرفه أيضاً الفقه الغربي أمثال الأستاذ لافاريار بأنه[1]: "

« L'inaptitude légale d'une autorité administrative à prendre une décision, à faire un acte non compris dans ses attributions »

ويعد Laferrière(d) أول الفقهاء الذين اقترحوا تصنيف افتراضات عدم الاختصاص رغبة في وضع تفرقة بين حالة اغتصاب السلطة أو الاعتداء على الاختصاص و بين حالة عدم الاختصاص البسيط.

الفقرة الثالثة

الاختصاص الايجابي و الاختصاص السلبي

يقع عدم الاختصاص في صورتين: صورته الايجابية و صورته السلبية، اما عدم الاختصاص الايجابي كمن يصدر قرار و هو فاقداً لولايته، أو يصدر قراراً متجاوزاً نطاق ولايته موضوعياً أو زمانياً أو مكانياً. وحالات عيب الاختصاص الايجابي أكثرها وقوعاً و شيوعاً في المادة الإدارية.

أما حالات عيب الاختصاص السلبي فتقع أحياناً، إذا رفضت السلطة الإدارية اتخاذ قرار إداري معين لاعتقادها بأنه لا يدخل في اختصاصها في حين أنها تكون مختصة بإصداره[2].

الفقرة الرابعة

تعلق عيب الاختصاص بالنظام العام ونتائجه

تعتبر القواعد المنظمة لتقسيم العمل الإداري بين السلطات العامة قواعداً آمرةً أي من النظام العام، إذ تكون الإدارة ملزمة بعدم مخالفتها، وهو العيب الوحيد تقريباً من بين سائر و أنواع عيوب القرار الإداري المتعلق بالنظام العام[3].

وتأكيدا لذلك فإن بعض الاجتهادات القضائية تكشف عنه بوضوح " إن عيب عدم الاختصاص من النظام العام تحكم به الإدارة ولو لم يثره أصحاب الشأن"[4].

ويترتب على ارتباط عيب الاختصاص بالنظام العام طائفة من النتائج تتمثل في الآتية:

1- كون الاختصاص من النظام العام يثيره القاضي من تلقاء نفسه و لو أغفله الخصوم و لم يتفطنوا له.

---

[1] Abboudy(g), *L'incompétence, vice de légalité externe ou interne ?* Sous la direction de Bertrand SEILLER, banque des mémoires, université de Paris, 2018, p10.

[2] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 303.

[3] حيث أن إجراء الرأي المطابق الذي يجب على الإدارة تحصيله قبل إصدار قرارها و إلا كان مآله البطلان، إذ في هذه الحالة يعتبر الإجراء قريب جداً من الاختصاص فهو بالتالي من النظام العام،

[4] المحكمة الإدارية العليا: طعن رقم 1883 لسنة 27 ق جلسة 1985، مجموعة مبادئ السنة 30، ص 1270 بند 186.

2- يجوز إبداء الدفع بعدم الاختصاص في أية مرحلة تكون عليها الدعوى. دون أن يحتج عليه بأنه قدم طلبات جديدة[1].

3- تأبى طبيعة الاختصاص أن يكون محلاً للاتفاقات ، وبالتالي لا يجوز تعديل قواعد الاختصاص و لا التنازل عنه ، فهو ليس حقاً شخصياً لمن تم إسناده إليه، إنما الاختصاص اسناد قانوني للجهة المختصة.

4- القاعدة أنه لا تفويض في الاختصاص إلا في الحالات التي يجيز فيها القانون ذلك.

الفرع الثاني

درجات عيب عدم الاختصاص

لعيب عدم الاختصاص درجتان:

الأولى: وهي أعلاهما و أشدها جسامة حيث يصل عيب الاختصاص إلى حد العيب الجسيم، إذ في هذه الحالة يعتبر القرار الإداري قراراً منعدماً، ويطلق الفقه الإداري على هذه الحالة اغتصاب السلطة أو اغتصاب الاختصاص.

الثانية: وهي دون الحالة الأولى، حيث يصبح القرار معيباً قابلاً للإبطال و الإلغاء في حالة الطعن عليه لدى القاضي الإداري.

الفقرة الأولى

عيب عدم الاختصاص الجسيم وصوره

نتناول هذه الفقرة في نقطتين كالآتي:

أولاً- مدلول عيب الاختصاص الجسيم

في صورة الحال تبلغ مخالفة قواعد الاختصاص حداً من الجسامة، إلى درجة أن يتحول القرار الإداري من عمل قانوني إلى مجرد عمل مادي، حيث تنتفي عنه الصفة القانونية والإدارية وينحدر به إلى الانعدام ، بحيث يصبح كأن لم يكن بأثر رجعي مزيلاً كل مركز قانوني نشأ استناداً إليه من تاريخ صدوره، وذلك كون مصدر القرار اعتدى على اختصاصات جهات إدارية أخرى أو جهات قضائية لم يكن له وقت إصداره أيَ سند من المشرع أو التنظيم لا بطريق صريح أو ضمني.

وقد ذهب مجلس الدولة الجزائري في أحد قراراته في هذا الشأن مؤكداً على أن عيب الاختصاص الجسيم يؤدي إلى انعدام القرار الإداري ويفقده الوصف الإداري الذي يتحلى به القرار : "حيث أن

[1] يوسف حسين محمد البشير، مبدأ المشروعية و المنازعات الإدارية، دون سنة، دون نشر، ص 144.

رئيس الدائرة يخضع للسلطة المباشرة للوالي وتمثيله على المستوى المحلي بهذه الصفة، فإن هذه القرارات لا يمكن أن تكون إلا من اختصاص المجالس القضائية الجهوية، حيث وفضلا عن ذلك فإن كل قرار تتخذه سلطة غير مختصة لاتخاذه فهو قرار منعدم وبطلانه من النظام العام" [1].

و في أحد قرارته لا يفصح إطلاقاً عن جزاء القرار الإداري المشوب بعيب الاختصاص الجسيم، وإنما يكتفي حتى في حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة قضائية بتوصيفها بحالة تجاوز السلطة، وفي الحقيقة هذا الجزاء يتسع مدلوله كافة العيوب التي تشوب القرارات الادارية وهو جزاء غير منضبط ، ولما لا يصرح بالجزاء الإجرائي المناسب ؟ حسب ما استقر عليه القضاء الاداري المقارن ، ومن الاجتهادات التي توضح اتجاه مجلس الدولة في هذا الشأن "إن تدخل رئيس البلدية في نزاع قائم بين مواطنين حول مسألة الملكية أو حق الارتفاق يعد تجاوزاً للسلطة"[2]، وقد جاء في إحدى حثيات هذا القرار " حيث أن مثل هذه النزاعات تعد من اختصاص الجهة القضائية". و هو ما يصم تصرف رئيس البلدية في قضية الحال بالتجاوز الجسيم على قواعد المشروعية، وبالتالي يتعين اعتبار القرار معدوماً.

وما يؤخذ عن موقف القضاء الجزائري أنه غير دقيق أو متناقض في مصطلحاته في معرض توقيع الجزاء الإجرائي بسبب اغتصاب الاختصاص أو عيب الاختصاص الجسيم حتى في حالة تشابه صور القضايا المطروحة لديه، بل أحياناً يصرح ببطلان القرار بدل الانعدام على الرغم أن وقائع القضية تستلزم أن يكون مصير القرار الانعدام. إذ لا يأخذ بنظرية الانعدام إلاّ نادراً، ولا يصرح بها في منطوق القرار القضائي بل يكتفي بعبارة الإبطال التي تدل على البطلان[3].

وعليه كمحصلة نسجل تعدد اتجاهات القضاء الإداري الجزائري بخصوص مسألة جزاءات عيوب المشروعية في مجال الاختصاص وغيره ، إذ نلاحظ وجود عدم استقرار في توصيف الجزاء بين انعدام القرار و بطلانه، مما يعني عدم ضبط للمصطلحات، مع أن مجلس الدولة هيئة قضائية عليا أناط بها المؤسس الدستوري توحيد الاجتهادات القضائية في المادة الإدارية، وكتحصيل حاصل التدقيق الاصطلاحي بدل إيراد مفاهيم واسعة.

---

[1] قرار مجلس الدولة رقم 003601 بتاريخ 2002/06/10 ، قضية بلدية قلال ضد (خ.س)، بتاريخ 3 ديسمبر2002 ، مجلة مجلس الدولة، عدد3 ، 2003، ص 171 ..

[2] قرار مجلس الدولة ، الغرفة الرابعة بتاريخ 10 جوان 2002، مجلة مجلس الدولة، عدد 02، لسنة 2002، ص209.

[3] لحسين آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية، الطبعة الثالثة .دار هومة، الجزائر، سنة2007 ص 98. ونسجل أن مجلس الدولة في قرار رقم 169417 المؤرخ 1998/07/27 اعتبر صدور قرار إداري من جهة إدارية غير مختصة قراراً منعدماً، في حين في صورة الحال يكون متعيناً النطق ببطلان القرار لا انعدامه، وهذا وفق مذهب قضاء مجلس الدولة الفرنسي و الفقه الاداري عموماً ، انظر مقال بدريوة عبد الكريم، جزاء مخالفة القرارات الادارية لقواعد المشروعية –درجات البطلان في القرارات الادارية – مجلة مجلس الدولة عدد05 لسنة 2004، ص 113 و ما بعدها.

كما اعتبرت المحكمة الإدارية العليا بمصر أن القرار المشوب بعدم الاختصاص الجسيم يفقد صفته الإدارية و يصير معدوماً[1].

ويترتب على اعتبار القرار الإداري -المشوب بالعيب الجسيم- عملاً مادياً النتائج الآتية:

- تجريد العمل القانوني الانفرادي (القرار الإداري) من الصفة الإدارية.

-يترتب على ذلك حالة الانعدام أي انعدام القرار الإداري بأثر رجعي.

- لا تلحق القرار الإداري أية حصانة ضد الإلغاء ، إذ هذه الحالة تعفي صاحب الشأن من احترام شرط الميعاد ، إذ أننا بصدد عمل مادي يجوز المطالبة بالتعويض عنه في أي وقت.

-يكتسي الحكم بانعدام القرار حجية مطلقة في مواجهة الكافة[2]

ثانياً-صور عيب عدم الاختصاص الجسيم

يجمع الفقه و الاجتهاد القضائي على تنوع حالات عيب الاختصاص الجسيم، و حسبما أوردته الاجتهادات القضائية و النظريات الفقهية فإن هذه الحالات هي:

1- عيب عدم الاختصاص المتمثل في اغتصاب شخص طبيعي سلطة إصدار القرار الإداري. وموقف مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن ثابت -وتبعه القضاء المصري في هذا الاتجاه- ولكن بسبب قيام عدة ضرورات تستلزمها المصلحة العامة لم يبد صرامة في احترام قواعد الاختصاص، لذلك أجاز أعمال الموظف الفعلي[3] (الأجنبي عن المرفق) وأكساها صفة المشروعية. حماية للمتعاملين مع المرفق من الغير حسني النية عملا بفكرة الأوضاع الظاهرة في الظروف العادية[4]. كما جوَز ممارسة الاختصاص من أشخاص عاديين في الظروف الاستثنائية، وكان ذلك على أساس فكرة مبدأ استمرارية لمرافق العامة ومبدأ استمرارية الدولة[5]. فتعتبر مثل هذه القرارات صحيحة رغم صدورها من أشخاص عاديين لا يتمتعون بصفة موظف عام[6].

---

[1] الطعن رقم 1295 لسنة 25 ق، جلسة 1983/12/25.

[2] أكثر توسعاً في هذه الجزئية أنظر: عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانونيين المصري و الفرنسي، رسالة دكتوراه كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، 1973 ،ص 54.

[3] وهو الشخص الذي يشغل الوظيفة دون توافر الصفة اللازمة لذلك لبطلان تعيينه أو انتهاء أثره أو لعدم وجوده من الأصل، أنظر: مجدي عز الدين يوسف، الاساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر ، سنة 1987، ص 79.

[4] [4] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 312.

[5] و قد استند مجلس الدولة الفرنسي إلى نظرية الظروف الاستثنائية في قضية Heyries، حيث سمح لرئيس الجمهورية بإصدار مرسوم المؤرخ في 1914/09/10 مخالف للقانون- صلاحيات استثنائية واسعة- . وكان معتمداً على مضمون نص المادة 03 من الدستور الفرنسي التي تمنح لرئيس الدولة سلطة إصدار القوانين وتأمين تنفيذها لأجل حماية مبدأ استمرارية المرافق العامة سيما في حالات الحرب ، ويقع على رئيس الجمهورية التزام بتقرير ذلك في هذه الفترة. أنظر قراراته في هذا الشأن:

-C.E., 28/06/1918, Heyries, S, 1922,

-CE28/02/1919 Dames Dol et Laurent.

[6] CE., Mars 1948, Marion et autres,S.1948.

2- اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية[1]. وكل قرار تصدره السلطة التنفيذية بالمخالفة لقواعد الاختصاص الدستوري يعد معدوماً و لا يتمتع بأية قيمة قانونية.

3- اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة القضائية: وهذه الحالة أكثر احتمالات وقوعاً عملياً، لأن الإدارة في كثير حالات تقوم بعرقلة تنفيذ حكم قضائي صدر ضدها، و حينئذ يعد هذا العمل وجه من أوجه الاعتداء على الاختصاص القضائي ، ولذلك رتب القضاء الإداري انعدام القرار الصادر بوقف تنفيذ الحكم القضائي. حيث لا تملك الإدارة أية سلطة تقديرية في هذا الشأن لتعلق الموضوع بالنظام العام القضائي[2].

الفقرة الثانية

عدم الاختصاص البسيط

وهو درجة من درجتي عيب الاختصاص و أقلها خطورة من حيث ما يترتب عليها من آثار قانونية على المصلحة العامة و المصلحة الخاصة، ويقع عيب الاختصاص البسيط في معرض ممارسة الهيئات الإدارية لاختصاصاتها سيما تلك التي تنتمي إلى السلطة الإدارية الواحدة و في نطاق نشاط إداري واحد، مثل الأجهزة الإدارية و الموظفين الذين ينتمون إلى الوزارة المختصة، أو هيئات و موظفي البلدية أو الولاية عند ممارسة اختصاصاتهم.

ويظهر عيب الاختصاص البسيط في أربع تجليات، فيمكن أن يكون شخصياً أو موضوعياً أو مكانياً أو زمانياً، وذلكم حسب حدود الاختصاص التي تعداها مصدر القرار الإداري، نحاول تفصيل ما أجملناه سلفاً كالآتي:

أولاً-عيب الاختصاص الشخصي:

ويقصد بالاختصاص الشخصي تحديد الأشخاص أو الهيئات الإدارية المخول لها اتخاذ وإصدار قرارات إدارية معينة[3] ، والأصل العام في الاختصاص بمفهومه الإداري أنه شخصي لا يباشره سوى الموظف أو الجهة الإدارية التي حددها القانون و التنظيم حصرياً، وأي عمل يرتكب بالمخالفة لهذا الأصل يصبح القرار الإداري الناشئ عنه موصوماً بعيب عدم الاختصاص الشخصي.

---

[1] تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ويترتب على تحديد الاختصاصات بين مختلف المؤسسات الدستورية و الإدارية ضمانات أساسية للحريات العامة و الحقوق الفردية.

[2] المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم1593 ، لسنة 33 ق، جلسة 1992/1/11، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة السنة السادسة عشر، قاعدة 43، ص291.

[3] فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري،، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ، الأردن ، 2011 ، ص و ما بعدها..317

غير أن تزايد أعباء النشاط الإداري وتعدد موضوعاته بالنسبة للسلطة الإدارية الواحدة كحالة الوزير أو الوالي مثلاً ،فقد اعترف المشرع بإمكانية نقل جزء من اختصاصاتهم إلى من يليهم رتبة في مدارج السلم الإداري ،ويكون إما بطريق تفويض الاختصاص، ويقصد به:" أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى أحد مرؤوسيه بناء على نص قانوني يجيز ذلك"[1]، أو بطريق الحلول في الاختصاص ويمارس بحكم القانون ،و يكون ذلك في حالة قيام المانع أو العذر بالموظف الأصيل الذي يحول بينه وبين أداء مهامه، كما لو كان- الأصيل- في أجازة اعتيادية أو مرضية، أو كان موقوفاً عن العمل، وفي جميع الأحوال فإن الحلول ينتهي بانتهاء المانع[2]. ويقوم المحال إليه الاختصاص بكل أعمال الأصيل حتى لا يتعطل سير المرفق العام.

ثانياً-عيب عدم الاختصاص الموضوعي:

ينشأ عدم الاختصاص الموضوعي عندما يصدر القرار الإداري ممن لا يملك سلطة إصداره في مسألة معينة تدخل في اختصاص هيئة أو عضو آخر[3]،وصور وقوع الاعتداء الموضوعي على الاختصاص كثيرة، مثل اعتداء سلطة إدارية على الاختصاص الموضوعي لسلطة إدارية أخرى أعلى منها أو أدنى منها أو موازية لها بحسب الأحوال[4]، أو اعتداء سلطة إدارية مركزية على اختصاصات سلطة لا مركزية.

مثالها :صدور قرار من رئيس الدائرة(سلطة أدنى) هو أصلاً من اختصاص الوالي(سلطة أعلى)، وهذه الصورة تمثل خرقاً واضحاً لقواعد الاختصاص الموضوعي، ويقع باطلاً كل قرار صادر عن رئيس الدائرة يخالف تلك القواعد، ولكن يكون القرار سليماً إذا صدر بناء على تفويض صحيح لجهة الوصاية، وتأكيداً لذلك ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا برفض الطعن ضد قرار رئيس الدائرة القاضي بغلق المحل التجاري بناء على تفويض من سلطة الوصاية المتمثلة في الوالي[5].

ويقع عدم الاختصاص الموضوعي عملياً بصورتيه الإيجابية و السلبية، فصدور القرار بناء على تفويض[6] أو حلول[7] مخالف للقانون فهذا هو عدم الاختصاص الموضوعي الإيجابي[1]، أما امتناع سلطة

---

[1] رمزي الشاعر، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، سنة 1983، ص 183.

[2] مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري و مجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص 683.

[3] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 320.

[4] مثال اعتداء سلطة على اختصاص سلطة موازية لها ليس بينهما علاقة تبعية أو رقابة: كأن يقوم أحد الوزراء خطأ بالاعتداء على اختصاص وزير آخر لعدم دقة تحديد الاختصاصات بين الوزارتين، ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص368.

[5] قرار غ/إ بالمحكمة العليا بتاريخ 1982/11/27، ملف رقم 24402 ضد رئيس الدائرة ، المجلة القضائية، عدد 1989.

[6] ويشترط في التفويض أن يكون بناء على نص دستوري أو تشريعي يجيزه، ويطال جزء من الاختصاص لا كله

[7] يشترك التفويض مع الحلول في أن كليهما لا يفقد بموجبهما الموظف الأصيل سلطاته، فالمفوض يجوز له سحب قرار التفويض، كما يجوز للأصيل استعادة اختصاصاته إذا زال المانع أو العذر الذي قام به.

إدارية عن ممارسة اختصاصاتها[2]. فهو يمثل عدم الاختصاص الموضوعي السلبي، ويترتب على صورتي الحال نفس الحكم القضائي في حالة الطعن عليهما بالإلغاء ألا وهو بطلان القرار الإداري لعدم مشروعيته في عنصره الشخصي.

ثالثاً-عيب عدم الاختصاص المكاني:

والمقصود بعيب عدم الاختصاص المكاني هو أن تصدر جهة إدارية أو موظف قرارات يتجاوز أثر تنفيذها الحدود المكانية التي حددها المشرع لممارسة اختصاصاتها.

ولا يثور أي إشكال بخصوص قواعد الاختصاص المكاني إذا كان يطال إقليم الدولة بإسره مثل اختصاص رئيس الجمهورية أو الوزراء حسب اختصاص وزارة كل وزير على حدة، غير أن وقوع الاعتداء على الاختصاص المكاني وارد في بعض صور الحالات بسبب وجود مناطق مشتركة متداخلة بين أجزاء نطاقات الإقليم، بحيث تشتبه معالم التقسيم الإداري على صاحب الاختصاص مما يؤدي إلى اتخاذ قرارات في غير نطاقها المكاني المحدد، وتجنباً لذلك فإن المشرع يرسم بشكل دقيق حدود النطاق الجغرافي الذي تشغله اختصاصات كل سلطة إدارية في الدولة ، وعلى هذا النحو لا يجوز للوالي (والي الجزائر العاصمة) أن يصدر قرارات بتنظيم الشأن المحلي خارج حدود إقليم الولاية، وهكذا رئيس البلدية بالنسبة لإقليم البلدية....إلخ. فمثل هذه القرارات إذا امتد أثر تنفيذها إلى غير نطاقها المكاني المحدد لمزاولة الاختصاص ، كما يقع في حالة تغيير الأفراد محال إقامتهم من دائرة اختصاص مكانية إلى أخرى دون إبلاغ الإدارة[3].

4-عيب الاختصاص الزمني: إذا كان المشرع يحدد لكل سلطة إدارية النطاق الإقليمي لممارسة اختصاصاتها بحدوده، فإنه بموازاة ذلك يقوم بتحديد النطاق الزمني لكل منها لمباشرة اختصاصاتها خلال المدة الزمنية التي تثبت لها هذه الاختصاصات على وفق أحكام القانون، فمثلاً لا يملك الموظف أية سلطة بإصدار قرارات قبل صدور قرار بتعيينه في الوظيفة أو بعد تخليه عنها بسبب من أسباب انقطاع علاقته بالمرفق كالاستقالة أو الإحالة على التقاعد أو الفصل من الوظيفة، وذات الأحكام أيضاً تنطبق على المجالس المنتخبة ذات الوظيفة الإدارية إذ لا يجوز مباشرة اختصاصاتها إلا أثناء عهدته الانتخابية المحددة لها قانونياً.

---

[1] سعاد الشرقاوي، دعوى الإلغاء و دعوى التعويض، دار النهضة العربية، ص 69.

[2] سامي جما الدين، الدعاوى الإداري و الإجراءات أمام القضاء الإداري- دعوى الإلغاء - ، دون دار نشر، سنة 1987، ص 236.

[3] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص375.

وكذلك لا يجوز للموظف أن يشترط في قراراته ترتيب آثارها القانونية بأثر رجعي أو مستقبلاً خارج المدى الزمني لعهدة ممارسة اختصاصه، إذ تعد القرارات المخالفة لقاعدة عدم رجعية القرار الإداري و قاعدة عدم إرجاء أثر القرار إلى المستقبل معيبة بعيب الاختصاص الزمني، حيث أن الأصل في القرار أن ينتج أثره بصفة فورية.

وتحكيماً لفكرة الحفاظ على المدى الزمني لمزاولة الاختصاص يعتبر القرار الإداري باطلاً بسبب عيب عدم الاختصاص في حالتين: إذا صدر القرار من الموظف الذي زالت عنه الصفة العامة، أو في الحالة التي يصدر فيها القرار بعد المدة الزمنية التي يحددها القانون لإصدار القرار خلالها، إليكم تفصيل الحالتين على المنوال التالي:

أ-الحالة الأولى: كل موظف زالت صفته لسبب من الأسباب يمنع من ممارسة اختصاصاته، فإذا كان الموظف في حالة إيقاف عن العمل أو الإجازة الإجبارية فتقع باطلة لعدم الاختصاص القرارات التي يصدرها أثناءها[1].

ب-الحالة الثانية: يحدد القانون فترة زمنية معينة لصاحب الاختصاص لاتخاذ القرار و إصداره في حدودها، فإذا أصدر قراره بعد انقضاء هذه الفترة. كان قراره مشوباً بعدم الاختصاص الزمني[2].

لكن نميز في هذا المقام بين فرضين: الفرض الأول : إذا نص المشرع صراحة و بصفة آمرة على وجوب صدور القرار خلال المدة فإنه يقع باطلا القرار الذي يصدر قبل المدة أو بعد مضيها، وتأكيداً لهذا الاتجاه ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى" إن مبدأ الاختصاص من حيث الزمان باعتباره من النظام العام لا يمكن الاتفاق على مخالفته، و أن جزاء الإلغاء آيته ألا يباشر الموظف اختصاص وظيفته بعد الأجل الذي يجوز فيه ذلك، وينتهي ذلك الأجل إما بنقل الموظف أو ترقيته أو فصله و إبلاغه القرار الخاص بذلك و إلا تجاوز اختصاصه و تعداه إلى اختصاص خلفه" [3]. وهذا الاتجاه اعتمدته معظم اجتهادات القضاء الإداري الفرنسي و المصري[4].

---

[1] المرجع ذاته، ص 373.

[2] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 326.

[3] الطعن رقم 4436 لسنة 7ق جلسة 1955/05/11/ المجموعة السنة 09، ص 422، مذكور لدى علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 326.

[4] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص374.

الفرض الثاني: ويتصور في الحالة التي لا يلزم النص القانوني الإدارة بمدى زمني معين لإصدار قراراتها، أو حدَد المشرع مدة زمنية ولكن تحديده إياها لم يكن على وجه الإلزام. ففي هذه الحالة يعتبر الميعاد ميعاداً تنظيمياً الهدف منه حث الإدارة على سرعة إصدار القرار، ولا يرتب مخالفة الإدارة للميعاد إصدار القرار بطلاناً له في هذه الحالة[1].

المطلب الثاني

عيب مخالفة الشكل و الإجراءات في القرار الإداري

نعالج المسائل التالية على النحو الموالي:

الفرع الأول

عيب مخالفة الشكل و الإجراءات

وفيه نتناول المسائل التالية:

الفقرة الأولى

تعريف عيب الشكل و الإجراءات[2]

الشكل هو الصورة أو القالب التي تفرغ فيها الجهة الإدارية صيغة التعبير عن إرادتها قبل إصدار قرارها. فإذا اشترط القانون إصدار القرار مكتوباً أو مسبباً و خالفت الإدارة ذلك فإن قرارها يكون معيباً في شكله[3]، ذلك أن القوانين حينما تخول الإدارة بعض السلطات فإنها غالبًا ما تجعل ممارسة هذه السلطات خاضعة لبعض الإجراءات أو المعاملات الشكلية[4].

يعرفه الأستاذ ماجد راغب الحلو:" عيب الشكل هو مخالفة الإدارة للقواعد الشكلية و الإجرائية واجبة الاتباع في إصدار القرارات الإدارية:[5]. سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئياً[6].

---

[1] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية، سبق ذكره، ص 326.

[2] هناك اتجاه يميل لفكرة تطابق الشكل و الإجراء لذلك." قد جرت لغة الأحكام علي أن الإجراءات والشكل مصطلحا لمدلول واحد، وقد يكون هذا الاتجاه صحيحا عندما نقصد بالإجراءات معناها الواسع بحيث تشمل شكل القرار، غير أن ذلك لا ينفي أن للشكل مدلوله الخاص الذي يستقل به" أنظر: يوسف حسين محمد البشير، مبدأ المشروعية و المنازعات الإدارية، دون سنة، دون نشر، ص 149.

[3] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية، سبق ذكره، ص 327.

[4] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- الكتاب الأول، دار الفكر العربي، 1996 ، ص 153.

[5] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص375.

[6] سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 248.

و لخضوع الإدارة للقواعد الشكلية أهداف قانونية و حقوقية لا يمكن إهدارها قبل إصدار القرارات الإدارية وتوجيهها لذوي الشأن وتنفيذها، إذ يهدف الشكل إلى حماية مزدوجة، فمن جهة يعصم الإدارة من الخطأ و الزلل و تكبحها عن التسرع و العجلة في معرض استعمال امتيازات السلطة العامة كيلا تخرق قواعد المشروعية[1].و ذلك أن الأشكال و الإجراءات تدفع الإدارة إلى اتخاذ قرارات مدروسة بما يحافظ على مبدأ المشروعية في الدولة[2]، ومن جهة ثانية. يقدم للأفراد نوعاً من الضمانات لكفالة حسن إصدار الإدارة لقراراتها[3].

والأصل العام أنه لا يشترط شكل خاص في إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها عند إصدار قراراتها مالم ينص المؤسس الدستوري أو المشرع على خلاف ذلك، فإذا أغفلت الإدارة ما يفرضه القانون وقعت قراراتها معيبة لمخالفة قواعد الشكل، وتأكيداً لذلك تقرر أحد الاجتهادات القضائية ما يلي:".....الأصل عدم تقيد جهة الإدارة بشكل معين في إفصاحها عن إرادتها ما لم يلزمها القانون به"[4]

غير أن المتتبع للاجتهاد القضائي بخصوص مسألة حرية الإدارة في افصاحها عن إرادتها في شكل معين أو اتباع إجراءات شكلية معينة، فإنه يجد تقلصاً نسبياً لحساب مبدأ حماية حقوق الأفراد و حرياتهم. إذ أن مجلس الدولة الفرنسي في حالات كثيرة ينتهج أسلوب التوسع في تفسير النصوص و لا يقف عند حرفيتها ، والقصد القضائي من وراء ذلك تقييد حرية الإدارة و إلزامها باتباع الشكليات حتى و لو بغياب النص عليها [5]، خصوصا في الحالات التي تكون فيها الشكليات جوهرية.

الفقرة الثانية

صور الشكليات في القرار الإداري

لا يمكن حصر قواعد الشكل بالكلية -كأصل عام- التي يترتب على مخالفتها البطلان أو عدم المشروعية، غير أن ثمة قرارات يفرض القانون إفراغها في شكل معين بسبب أهميتها أو بسبب تعلقها

[1] يعتبر القرار الإداري أو العمل الإداري الانفرادي أهم وسائل السلطة العامة و امتيازاتها في القانون الإداري، والتي تتمثل أيضاً في التنفيذ المباشر و السلطة التقديرية.

[2] محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2005 ، ص 73.

[3] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري-التعريف، المقومات ،النفاذ،الانقضاء-دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،2005،ص165.

[4] الطعن رقم 1475 لسنة 26ق، جلسة 1982/06/30، المجموعة 15 سنة، الجزء الثاني، ص 369.

[5]

بحقوق وحريات الأفراد، ومنها ما استقر عليه اجتهاد القضاء ووطأها الرأي الفقهي في هذا لمجال، وتتمثل في الآتي:

أولاً-الشكل الكتابي

إذا كان الأصل أن يصدر القرار في الشكل الكتابي، ممهوراً بختم جهة الإدارة و توقيع ممثلها القانوني، لا سيما في الحالات التي يلزم القانون الإدارة بتبليغ قرارتها أو نشرها، إلا أن الخروج عن هذا الأصل جائز متى لا يوجد إلزام قانوني أو تنظيمي على الإدارة، لذلك يجوز للإدارة إصدار قرارها شفوياً، ذلك أن القرار الإداري ينتج أثره القانوني كيفما كان شكله كتابياً أو شفوياً أو حتى إشارة[1]. فالمعول عليه في ترتيب تلك الآثار هو مضمون القرار وليس شكل إصداره[2].

ويشترط المؤسس الدستوري أو المشرع في الحالات الوجوبية بضرورة صدور القرار في شكل معين و بمسمى قانوني محدد أيضاً، ومن نماذج القرارات ذات المصطلحات المحددة: المراسيم الرئاسية و المراسيم التنفيذية و المداولات و الآراء و المناشير.....

فمثلاً: لا يجوز للوزير الأول في النظام الجزائري أن يصدر قراراته التنفيذية لأحكام التشريع إلا في الشكل القانوني المحدد دستورياً وتحت مسمى المرسوم التنفيذي[3].

وكذا الشأن بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، إذ يحدد المشرع الأداة القانونية التي بموجبها يفصح المجلس عن إرادته، ويتم ذلك في شكل المداولة délibération ، وذلكم ما صرح به القانون البلدي: "..أن يعالج للمجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في اختصاصه عن طريق المداولات[4].

وبخلاف ذلك تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في إصدار قراراته في الشكل الملائم لمعالجة الوضع القائم ، شريطة عدم وجود نص يحدد شكلا معيناً، و الغالب في الحالات غير الوجوبية أن تصدر القرارات على صورة مذكرات مصلحية أو رسالة إدارية une simple lettre[5].

---

[1] أوامر شرطة المرور أو لافتات الإشارة المرورية في الطرقات العامة.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة:دعوى إلغاء القرار الإداري-الأسباب و الشروط-منشأة المعارف الإسكندرية،2008،ص126.

[3] المادة 112 المطة 05 من الدستور الجديد لسنة 2020.أنظر المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30-12-2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82.

[4] المادة 52 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011،يتعلق بالبلدية،ج ر عدد 37.

[5] CE, 2\2\1957, Société coopérative de reconstruction de Rouen, Rec, 126.

وما يؤكد قاعدة عدم اشتراط خضوع القرارات الإدارية لقاعدة الشكل الكتابي حتى تكون سليمة، ما تقرره الاجتهادات القضائية إذ يصرح أحدها بالآتي:" أن القرار الإداري ليست له صيغ معينة لا بد من انصبابه فيها بصورة إيجابية"[1] .

ثانياً-الشكل الضمني في القرار الإداري

قد اعترف المشرع صراحة بصورة القرار الضمني، وكان المقصد من ورائه حماية للأفراد من تعسف الإدارة في حالة سكوتها وعدم الرد على الطلبات و التظلمات، و يستخلص القرار الضمني أو الحكمي إما بالرفض أو بالقبول من واقعة سكوت الإدارة المقترن بمدة زمنية يحددها القانون ،و ذلكم ما قررته بعض المنصوصات التشريعية ، مثلاً :

-ما جاءت به أحكام المادة 829 إ م إ"...يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض...."، أي قرار ضمني بالرفض.

- وما نص عليه الأمر رقم 03/06 المتضمن الوظيفة العامة في مادته 220، إذ تصرح أحكام هذا النص أن انقضاء الأجل المحدد للإدارة للرد على طلب الاستقالة يعتبر بمثابة قرار بقبول الاستقالة، أي قرار ضمني بالقبول.

- وما نصت عليه أحكام القانون المتعلق بالتهيئة و التعمير إذ أجازت لطالب رخصة البناء أو رخصة التجزئة إمكانية الطعن على القرار الضمني برفض طلبه في حالة سكوت الإدارة عن الرد في المدة المحددة[2].

ثالثاً- قاعدة تسبيب القرار قرار الإداري

1- تعريفه :يقصد بالتسبيب هو افصاح الإدارة عن العناصر القانونية و الواقعية التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار [3].

وتقوم قاعدة التسبيب بوظيفة في القرار الإداري لا تقل أهمية عن نظيرتها في الحكم القضائي، فمن جهة الإدارة فهو مدعاة إلي التأني و الروية وضمان السلامة في لحظات الغضب والثورة[4]، ومن جهة المعني بالقرار فإنه يسمح لصاحب الشأن بمعرفة سبب القرار مما يمكّنه من معالجة أضراره بمركزه

[1] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 321 لسنة 09 ق، جلسة 1970/03/22، السنة 15، ص 244.

[2] المادة 63 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1990/12/01 ، المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج ر عدد 52.

[3] Vedel(g), Devolve, droit administratif, T02, 12eme éd, PUF,1993,p296.

[4] عبد الفتاح حسن، التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، جامعة الكويت، عدد 02، السنة الثامنة ، ص 175.

القانوني في المستقبل لتدارك ما فاته إما بطريق الطعن الإداري أو بطريق الطعن القضائي، ومن جهة القاضي يعتبر التسبيب بمثابة خريطة طريق نحو الرقابة على مشروعية القرار.

ولا تتمتع قاعدة التسبيب كأصل عام بالطابع الإلزامي النصي في نظرية القرارات الإدارية، ولكن يبقى التسبيب مستلزماً استفاؤه في حالات استثنائية ،إذ لا يصنف التسبيب ضمن المبادئ العامة للقانون[1].

غير أنه يسجل أن بعض التشريعات الانجلوساكسونية كالتشريع الإنجليزي الذي وضع قائمة اسمية للقرارات الإدارية التي يتوجب إخضاعها للتسبيب. وهو ما كان من ضمن الموضوعات التي بحثتها اللجان المشكلة للنظر في السلطات الوزارية لسنة 1932 م، و استجابة للتوصية بأن تخول القرارات المسجلة المسماة في القائمة في ذلك القانون أسباب تلك القرارات[2].

وقد جاءت أغلب اجتهادات القضاء الإداري الفرنسي و القضاء المصري تؤكد هذا الاتجاه وعلى وتيرة واحدة تقريباً، حيث صرح مجلس الدولة الفرنسي في أحد اجتهاداته بأنه لا يشترط في القرارات الإدارية أن تكون مسببة[3].

وإذا كان الشخص الإداري غير ملزم بالإفصاح في صلب قراراته الإدارية عن أسباب إصدارها ، إلا في الحالات الوجوبية التي يجيء النص التشريعي بالصيغة الآمرة، موجهاً للإدارة الأمر بتسبيب قراراتها فحينئذ لا يجوز لها أن تغفل هذا الالتزام أو تهمله[4].

وقد أكد ذلك القضاء المصري على ضرورة إفصاح الإدارة في قرارها عن جملة الأسباب التي يستند عليها متى فرض المشرع ذلك، و ذلك في غير واحد من اجتهاداته، فمثلاً يقرر :"...فيجب عليها القيام بذلك- التسبيب- و إلا كان قرارها معيباً بعيب شكلي"[5].

كما أن موقف القضاء الجزائري لم يشذ عن هذا الاتجاه، إذ يرتب البطلان على قرارات اللجان التي تخالف قاعدة التسبيب،حيث صرح مجلس الدولة في أحد القضايا بالآتي:"...حيث بالرجوع إلى قرار اللجنة نجد أن قرار تخفيض من مبلغ الحقوق المقدرة ب (116200 دج)، بدون أي تعليل أو تسبيب

---

[1] Debbasch (ch), contentieux administratif, op.cit, p723.

[2] يوسف حسين محمد البشير، مبدأ المشروعية و المنازعات الإدارية، دون سنة، دون نشر، ص 149.

[3] CE, 12/12/1969, le Luc , Rec, p 580.

[4] المادة 25 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04-07-1988 ،ينظم العلاقات بين الإدارة و الأفراد، ج.ر عدد 27 ،لسنة 1988.

[5] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3471، لسنة 32 ق، جلسة: 1990/12/29.

كما تقتضيه المادة 81 من قانون الإجراءات الجبائية و التي تلزم اللجان بتسبيب الآراء ،وفي غياب ذلك يتعين إلغاء قرار اللجنة" [1].

و اذا كان الأصل أن قواعد الشكل لا تتعلق بالنظام العام مما لا يجوز إثارته، إلا أن بعض الإجراءات الشكلية التي تتعلق بموضوعات ذات قيمة دستورية و قانونية لا يجوز للإدارة أن تتغاضى عن تحصيلها في قراراتها و إلا كانت غير مشروعة جائزاً الطعن عليها بالإلغاء، ومسايرة لذلك صرَح مجلس الدولة بتأييد قرار المحكمة الإدارية الناطق بإبطال قرار منظمة المحامين لناحية وهران الذي تمَ تحريره باللغة الأجنبية بدل تحريره باللغة العربية المكرسة دستوريا و قانونياً، حيث أن هذا القرار تعيب بعيب الشكل لمخالفته أحكام الدستور وأحكام القانون المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية الوطنية، الذي كرس مبدأ تحرير الوثائق الإدارية باللغة العربية في المؤسسات الإدارية[2].

ويختلط الأمر من الجانب اللغوي من حيث للفظتين[3] : التسبيب motivation -أي التعليل- و السبب في القرار الإداري motif هما لفظتان من أصل مادة واحدة، ولكن من الناحية القانونية توجد تفرقة إصطلاحية جوهرية بينهما، إذ يعتبر التسبيب إجراء شكلي يخص المظهر الخارجي للقرار، ويتحقق بمجرد ذكر الحثيات النصوصية و الواقعية التي بني عليها القرار الإداري ، و هذا الأخير غير ملزم للإدارة إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، وهذا نهج غالبية التشريعات المقارنة، بينما عنصر السبب هو أحد مقومات القرار الإداري،وهو معتمد العمل الإداري الانفرادي و لا علاقة للسبب بإلزامية التسبيب أو عدمها، و في هذا الشأن تقرر المحكمة الإدارية العليا بما مؤداه"....بأن السبب في القرار الإداري يجب أن يكون قائماً و صحيحاً، سواء كان التسبيب لازماً أو غير لازم"[4].

2-جزاء إغفال الإدارة تسبيب القرار في الحالات الوجوبية: قد يشترط المشرع تسبيب القرار الإداري في بعض صور الحالات التي تتعلق بموضوعات المصلحة العامة ذات الأولوية المهمة، فلا يكفي قيام الجهة الإدارية بواجب التسبيب استجابة لحكم القانون مالم يرتكز تسبيبها على توضيح العناصر القانونية و الواقعية التي دفعت الإدارة لإصدار قراراها، فإذ صدر القرار غير واضح في عنصر تسبيبه تعيب بعيب

[1] قرار رقم 092940 المؤرخ في 2015/02/12، قضية مديرية الضرائب لولاية بوعريريج ضد (د.ع)، مجلة مجلس الدولة، عدد 13 لسنة 2015.

[2] قرار الغرفة الثالثة، ملف رقم 005951، بتاريخ 11 فيفري 2002، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص 147 و مايليها.

[3] أنظر في معنى اللفظتين: التسبيب و السبب و جذرهما اللغوي المشترك، المراجع المتخصصة: الزمخشري، محمود بن عمر، اساس البلاغة، مكتبة لبنان، لبنان، الطبعة الأولى ، 1996، ص 195 و ما يليها.

[4] طعن رقم 58 ، السنة 32 ق، جلسة 1958/7/12

الشكل قميناً بالإلغاء ، وتأكيداً لذلك ما اتجهت إليه بعض الاجتهادات بقولها: "...فإن مثل هذا القرار يكون معيباً في شكله لتخلف التسبيب"[1] .

غير أنه في بعض الحالات الخاصة المقترنة بقيام ظروف معينة او بطبيعة القرار في حد ذاته، أجاز مجلس الدولة الفرنسي إصدار القرار دون استحصال شرط التسبيب ، أهم هذه الحالات :

- حالة الاستعجال المطلق أو حالة الضرورة، إذ أن استيفاء الإدارة شرط شكلية التسبيب في حالات الاستعجال أو الضرورة يمكن أن يؤدي إلى الإبطاء بالإجراءات التي تصبو الإدارة من خلالها للتدخل لأجل معالجة الوضع الطارئ الذي لا يحتمل التأخير[2] ، مما ينعكس سلباً على المصلحة العامة.

لكن يمكن للمعني بالقرار بموجب طلب لدى الجهة المختصة أن تكشف له عن الأسباب المؤسسة للقرار قبل انقضاء مدة شهر واحد من صدوره[3].

- حالة القرارات الضمنية ، الافتراض بخصوص الحالة هذه، لا يمكن تسبيب هذا النوع من القرارات، سيما أن التسبيب يكون كتابياً، وهذا الأمر لا يتصور في القرار الضمني بالرفض لأنه غير موجود مادياً ، غير أنه يجب على الإدارة إبلاغ صاحب الشأن بالأسباب المؤسسة للقرار متى قدم طلباً بشأن الاطلاع عليها، وفي هذه الحالة يشترط إيداع الطلب في الحدود الزمنية لميعاد الطعن بالإلغاء[4].

- كذلك تستبعد وجوبية التسبيب بموجب التكريس التشريعي لمبدأ احترام السر secret protégé في حالات خاصة، مثل قرارات السر الطبي المتعلقة بالسلامة البدنية للشخص[5]، أو تلك المتعلقة بسر الدفاع[6].

كما يترتب عدم صحة القرار في حالة عدم كفاية أسبابه أو استناد تسبيبه إلى قرار آخر، فقد اشترط القضاء الإداري في التسبيب من هذه الزاوية أن :" ان يكون كافياً و منتجاً في فهم الواقع و ان يحتوي القرار على أسبابه في صلبه دون احالة إلى قرار إداري آخر أو أوراق أخرى"[7].

3- نماذج من القرارات الإدارية التي يستلزم المشرع ضرورة تسبيبها نذكر منها:

---

[1] مجموعة أحكام مجلة القضاء الإداري، السنة 10، ص 232.

[2] CE, 25/03/1994, Alvarez;RDP.1994.552.

[3] Débbasch (ch), Colin(f),droit administratif, ECONOMIA.8ed ;p 420.

[4] Debbasch (ch), Colin(f),droit administratif, op.cit ;p 420

[5] CE, 23 mars 1994, soc.Matex,DA, 1994, n° 248.

[6] CE, 03 NOV. 2004,n°262626, Assoc. Secours mondial de France ; Secret défense.

[7] حكم محكمة القضاء الإداري، في 1965/05/11، قضية 170لسنة 16 ق، مجموعة 05 سنوات ص 547. مشار إليه في مؤلف: إبراهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء- مرجع سابق،ص296.

أ-في التشريع الجزائري: نذكر منها على سبيل المثال:

- قرار وزير الداخلية المتعلق بتوقيف منتخب ولائي محل متابعة قضائية، حيث تنص أحكام قانون الولاية بأن يكون قرار التوقيف بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي، ويعلن التوقيف بمقتضى قرار معلل أو مسبب من طرف وزير الداخلية الذي له بموجب القانون سلطة إعلان قرار التوقيف[1].

ب-في مجال الترخيص بالبناء: يجب على الجهة المختصة المتمثلة في رئيس البلدية أو الوالي أو الوزير المكلف بالتهيئة و التعمير حسب الحالة تسبيب قراراتها في الحالات الآتية[2]:

- قرار رفض منح رخصة البناء،

- حالة تحفظ الإدارة بإصدار قرار رخصة البناء،

-وفي حالة إرجاء البت في موضوع طلب منح الترخيص بالبناء.

ب-في التشريع الفرنسي:

وفي هذا المجال أصدر المشرع الفرنسي القانون الخاص المتعلق بتسبيب القرارات الإدارية motivation[3]، والذي تشترط أحكامه تسبيب القرارات التي تعالج وضعيات حقوقية معينة:

- إذا كان القرار متعلقاً بتقييد الحريات العامة،

- إذا كان القرار يشكل إجراء من إجراءات الضبط الإداري،

- عندما ترفض الجهة المختصة منح قرار الترخيص بالبناء،

- حالة سحب قرارات منشئة للحقوق أو إلغائها .

رابعاً-قاعدة التوقيع وما في حكمه و قاعدة توازي الأشكال

نعرض إلى الشكل المتعلق بالتوقيع و بياناته ، ثم نتطرق إلى قاعدة توازي الأشكال أو تقابل الأشكال، وذلكم على النحو الموالي:

1-قاعدة التوقيع:

تعريف التوقيع: يقصد بالتوقيع الكتابة اليدوية- أو الكتابة بالوسائل العلمية الحديثة-- التي يختارها الشخص بمحض إرادته للتعبير عن موافقته بالتزامه[1].

---

[1] المادة 45 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 لسنة 2012، ص 13.

[2] المادة 43 المرسوم التنفيذي رقم 91- 176 المؤرخ في 1991/05/28، يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة، وشهادة التقسيم و رخصة البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم و تسليمها، الجريدة الرسمية العدد 26، معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 06-03، المؤرخ في 2006/01/07، الجريدة الرسمية عدد 01.

[3] Loi n 79-587 du 11-07-1979, relative à la motivation des actes administratifs et a l'amélioration des relations entre l'administration et le public , www.legifrance.gouv.fr.

ويمكن أن يكون التوقيع أيضاً بالوسيلة الإلكترونية كالكود أو التشفير أو القلم الإلكتروني، ويقصد بالتوقيع الالكتروني: مجموعة الإجراءات التقنية التي تسمح بتحديد شخصية رجل الإدارة أو المرجع الذي تصدر عنه هذه التصرفات القانونية، و اتجاه إرادته نحو ترتيب آثار قانونية على ذلك[2].

أما من ناحية التشريع فيعرفه المشرع بالآتي: يقصد مجموع بيانات في شكل الإلكتروني، مرفقة أو مرتبطة منطقياً ببيانات إلكترونية أخرى، تستعمل كوسيلة توثيق[3].

ويعتبر التوقيع الشكل الوحيد من بين الأشكال الذي يرتبط مباشرة بعنصر اختصاص السلطة الإدارية عن طريق توقيع ممثلها القانوني يدوياً أو بواسطة الختم أو إلكترونياً على قرارتها الإدارية التقليدية أو الإلكترونية، مما ينبني على هذا الارتباط اعتبار التوقيع أو الإمضاء قرينة للاستدلال على هوية الشخص الموقَع على وثيقة القرار الإداري عملياً ما لم يثبت عكس ذلك ،سواء بمناسبة الإثبات الإداري أو القضائي، إذ أن التوقيع يكتسي حجية نسبية في حالات توقيع القرارات بخط اليد، بخلاف التوقيع الإلكتروني فقد أضفى المشرع عليه الموثوقية القانونية بموجب ما أحاطه من إجراءات قانونية و تقنية خاصة[4].

ويتخذ كذلك التوقيع صورة أخرى كالتوقيع المجاور contreseing ، ولم يتساهل مجلس الدولة الفرنسي في تطبيقاته و بصفة صارمة أيضاً، و اعتبره هذا الأخير من قبيل قواعد الشكل وليس من قواعد الاختصاص[5].

وإذا كان التوقيع غير ملزم للإدارة كغيره من الشكليات كقاعدة عامة، إلا أن موقف المشرع الفرنسي في تقنين العلاقات بين الأفراد و الإدارة لم يتسامح في إلزامية توقيع السلطة الإدارية ،وما يستتبعه من بيانات على القرارات التي تتعلق بحقوق الأفراد و حرياتهم ،إذ ألزم الإدارة بضرورة احتواء كافة قراراتها الصادرة على توقيع مصدر القرار و اسمه و لقبه وكذا صفته، وهذا ما يستفاد من أحكامه:

Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci[6].

---

[1] Poullet and Vanden, Telebanking, Tele shopping and law, New York , 1988, P. 6.

مأخوذ عن حمدي قبيلات: التوقيع كشكلية في القرار الاداري الالكتروني، مجلة دراسات علوم الشريعة و القانون، المجلد 34، 2007، ص 682.

[2] حمدي قبيلات، قانون الإدارة الالكترونية، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 2014، ص121.

[3] المادة 02 من القانون رقم 04/15 المؤرخ في 2015/02/01، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع الإلكتروني و التصديق الإلكتروني، ج ر عدد 06، لسنة 2015، ص 07.

[4] يراجع القانون رقم 04/15 المؤرخ في 2015/02/01، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع الإلكتروني و التصديق الإلكتروني، المرجعي سبق ذكره.

[5] De laubadere(A). Traite de droit administratif , l.g.d.j ,6eme éd, 1973,p 293.

[6] Art 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, j o 25/10/2015, modifier *18 décembre 2022*.

وإذا خالفت الادارة إمهار القرار بتوقيع المختص قبل إصداره حينئذ يكون قرارها باطلاً حقيقاً بالإلغاء، وأحياناً غياب التوقيع لا يقتصر الجزاء على بطلان القرار فحسب، و إنما يؤدي إلى انعدامه بالكلية ، سيما في حالات خاصة كقرارات تفويض التوقيع، مثلا: عندما يصدر الوزراء قرار بتفويض عام بالتوقيع لبعض الموظفين في الإدارة المركزية، إذ يجب في هذه الحالة على الوزير المختص عدم إغفال توقيع قرار التفويض بالإمضاء، وهذا المبدأ معمول به في كل من النظام الجزائري -على مستوى المركزية أو اللامركزية[1]- و النظام الفرنسي[2]. وقد عبر البعض بما مؤداه:"

La signature n'est pas une simple question de forme : d'elle dépend la preuve d'une expression de la volonté et donc l'existence de l'acte administratif en tant qu'acte juridique.
L'absence de signature de l'acte administratif ne le frappe donc pas d'un simple vice de forme, mais du vice d'inexistence[3].

وتوجد كذلك بعض الشكليات التي لا تقل أهمية عن التوقيع كالتأشيرة visa [4] و النشر و الآجال و تاريخ إصدار القرار الذي به يتحدد المدى الزمني للاختصاص، وكل تلك الإجراءات الشكلية تصلح مجالاً لتطبيقات نظرية عيب الشكل في القرار الإداري، غير أن اتجاهات مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن مرنة و غير مضطردة على وتيرة واحدة[5].

2- قاعدة توازي الاختصاص أو تقابل الأشكال: عندما تستلزم النصوص القانونية إصدار القرار الإداري بأشكال و إجراءات معينة، فإن القرار العكسي له أو المضاد يجب أن يصدر هو الآخر بذات الشروط و الاجراءات التي صدر بموجبها القرار الأصلي.

ومضمون قاعدة توازي الاختصاص أو الأشكال كما يشير إليه الفقه الفرنسي يتمثل في [6]:

Le principe du parallélisme des compétences signifie que, sauf texte contraire, l'autorité compétente pour édicter un acte administratif l'est également pour le supprimer.

---

[1] أنظر مثلا المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006، المتضمن الترخيص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، ج ر عدد 36، لسنة 2006.

[2] décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement.

[3] Philippe Cossalter, Leçon n°7 : Régime des actes administratifs, https://etudes.cjfa.eu/lessons/lecon-n-7-regime-des-actes-administratifs. Date d'entrée 29/12/2020.

[4] تأشيرة اللجنة البلدية للصفقات العمومية المختصة بمنحها أو رفضها، أنظر المواد من 195-201 من القانون رقم11-10 المؤرخ في 22-06-2011،يتعلق بالبلدية،ج ر عدد 37.

[5] Débbasch (ch), op.cit, p 723.

[6] PIERRE-LAURENT FRIER JACQUES PETIT DROIT ADMINISTRATIF, précis Domat, 12em édition, p 497.

وفي حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة باتباع شكليات معينة ،فحينئذ تكون الإدارة مقيدة بأحكام القواعد العامة بهذا الشأن. والتي بمقتضاها ألا يمس القرار الإداري إلا بقرار آخر في قوته، فالقرار الصادر من الوزير لا يمكن أن المساس به بقرار من وكيل الوزارة[1].

وتأكيداً لذلك فقد جاءت تطبيقات قضائية كثيرة تتبنى هذه القاعدة، ومن هذه الأحكام على سبيل المثال : " الأمر الإداري لا يلغيه إلا أمر إداري آخر بنفس أداة الأمر الأول، وهي الكتابة"[2].

وإذا اتبعت الإدارة طريق غير الأشكال و الإجراءات التي ينص المشرع عليها في القرار الأول، وقع إلغاؤه أو تعديله تحت طائلة البطلان و من ثمَ القضاء بإلغائه.

ولا يقتصر إعمال قاعدة توازي الأشكال على شكل إصدار القرار الأصلي و إجراءاته فحسب، بل يتعدى إعمالها في تحديد جهة الاختصاص أي الجهة المختصة بإصدار قرار الإلغاء أو التعديل، لأنه كقاعدة مقرر للسلطة التي أصدرت القرار الأول، أو السلطة الرئاسية إليها[3].

وتتفاوت درجات حدة تطبيق قاعدة توازي الأشكال بحسب نوع فئة القرارات الإدارية، فبالنسبة للقرارات الادارية التنظيمية يتم تطبيقها بصفة صارمة سواء في تعديلها أم في إلغائها أم في سحبها[4]،مثلا لا يجوز سحب مرسوم رئاسي أو تعديله إلا بموجب مرسوم رئاسي صادر بعده وبذات الأشكال و الإجراءات.

أما بالنسبة للقرارات الفردية، فإن قاعدة توازي الأشكال ليست إلزامية كقاعدة عامة عند إصدار قرار بإلغاء القرار الأصلي أو تعديله[5].

الفقرة الثالثة

الإجراءات التي تسبق اتخاذ القرار و إصداره

حتى يكون القرار الإداري صحيحا في بعض الأحوال الخاصة يستلزم المشرع أو ما تقتضيه المبادئ العامة للقانون اللجوء إلى إجراءات معينة قبل اتخاذه و إصداره، وفي هذا الخصوص فإن موقف القضاء ثابت وفقا لما صرحت به عدة أحكام، باعتباره الحامي الطبيعي للحقوق و الحريات، لذلك يرتب القضاء بطلان القرار بسبب إغفال الإدارة للإجراءات السابقة و المستوجبة قانوناً، أما متى لا

---

[1] سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 2006، ص 691.

[2] سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، سبق ذكره، ص 691.

[3] المرجع ذاته، ص 690.

[4] CE,28/04/1967, fédération nationale des syndicats pharmaceutiques, AJDA ? 1967 ,concl. Galabert.

[5] Debbasch (ch), Colin(f),droit administratif, ECONOMIA.8ed ;p 418.

يلزمها القانون أو المبادئ العامة باتباع إجراءات معينة، فإن القرار الإداري يعد صحيحاً ،و لو لم تتخذ الجهة الإدارية أي إجراءات بصفة سابقة على إصدار قرارها.

وأكثر مجالات الإجراءات التي يسعى القاضي لإخضاعها لرقابته نتيجة إغفال الإدارة وجوبية اتباعها، أو اتباعها ولكن بشكل غير صحيح قانوناً، وهي الآتية:

أولا- المبادرة أو المبادأة و بناء على الطلب: إن أكثر الخصائص بعد الانفرادية التي تميز القرار الإداري هي الأولية، وأحياناً بإيداع طلب من صاحب الشأن أو بناء على اقتراح من جهة يحددها القانون، نوضح تلك الحالات وفق الآتي:

أ-اتخاذ القرار الإداري يكون بصفة أولية دون وجود إرادة أخرى تحفز الجهة الإدارية على إصداره، مثلا اتخاذ رئيس البلدية قرارا بهدم بناية آئلة للسقوط، أو قرار هدم بناية غير مشروعة دون رخصة البناء.

- اتخاذ القرار بناء على إجراء إيداع طلب صاحب الشأن أو المعني بالقرار، طلب رخصة البناء، فقرار الترخيص بالبناء لا يتخذه رئيس المجلس الشعبي البلدي و لا يصدره إلا على أساس الطلب، أو أحياناً على أساس شكوى ، كالشكوى التي يقدمها ساكنة حي من فتح محل يعتبر بالنسبة إليهم مصدر إزعاج أو ضجيج.

ب- على أساس إجراء الاقتراح : من القرارات ما يستلزم المشرع قبل ان تتخذها الإدارة وتصدرها اتباع إجراء الاقتراح بطلبه من جهة محددة أو بدونه، أي الانتظار إلى حين صدور رأي من جهة محددة – كاللجان الإدارية و التقنية- باقتراح اتخاذ القرار و إصداره، وننوه بأنه لا يمكن أن يكون مصدر الاقتراح هو الجهة الإدارية طالبة رأي الاقتراح كقاعدة، وفي أغلب الحالات لا تكون السلطة الإدارية ملزمة برأي جهة الاقتراح إلا إذا نص القانون على إلزامية الأخذ بالرأي واتباعه قبل إصار القرار، وعلى كل فإن مسألة مدى وجوبية أخذ السلطة الإدارية بالاقتراح المقدمة إليها تختلف بحسب الأحوال[1].

ثانياَ- إجراء إعلام المعنيين و إجراء التحقيق العمومي: في بعض الحالات لا يمكن للجهة الإدارية أن تتخذ القرار الإداري ما لم تحط المعنيين علماً بأنها تعتزم اتخاذ القرار بشأنهم، كإعلام المترشحين للوظيفة العمومية بميعاد المسابقة أو الاختيار على أساس الشهادة ،و أحيانا يستلزم المشرع إجراء تحقيق عمومي كخطوة أولية سابقة على اتخاذ القرار و إصداره، مثل إجراء فتح التحقيق المسبق بقصد إثبات مدى فاعلية المنفعة العمومية، ويكون إجراء فتح التحقيق بموجب قرار يصدره الوالي

[1] توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري التونسي، المدرسة القومية للإدارة،تونس،1995،ص 298- 299.

المختص بصفته مقرر عمومي[1]،وتأكيداً لذلك ذهبت أحد قرارات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا حيث قضت بإبطال و إلغاء قرار الوالي المشوب بعيب مخالفة إجراء التحقيق للمنفعة العامة[2].

ثالثاً-إجراء الاستشارة: في نوع معين من القرارات، يستلزم المشرع من الإدارة استحصال الرأي الاستشاري لجهة إدارية أو لجنة إدارية أو تقنية محددة قبل مرحلة اتخاذ القرار، ونسجل أن سياسة التنظيم الإداري و العمل الإداري في المرافق العامة الحديثة أصبحت تعتمد على تقنية الإدارة الاستشارية بشكل مكثف في المجال الإداري أو غيره[3]، وهو الطابع العام في الإدارة المعاصرة، وإذا أوجب القانون حصول الرأي الاستشاري، في هذه الحالة يتعين القيام بهذا الإجراء قبل إصدار القرار حتى و لو كان الرأي غير في ذاته غير ملزم للإدارة تأخذ به أو تطرحه جانباً[4].

وتتعدد أساليب الاستشارة بحسب طبيعة النصوص القانونية المتعلقة بوجوبية استيفائها أو عدمها، إذ يمكن أن يكون طلب الاستشارة إجباري ، لكن النص يترك للإدارة الحرية في اتخاذ القرار النهائي بدون أن تكون ملزمة باتباع الرأي ، وقد تكون الاستشارة اختيارية، حيث لا يوجد أي إلزام قانوني على الإدارة سواء بطلب الإستشارة في حد ذاتها أم باتباع الرأي الاستشاري.

إذا كان طلب إبداء الرأي يستلزمه القانون بشكل صارم في تكوين القرار الإداري حينئذ تترتب مخالفة صريحة للإجراءات الجوهرية[5]، مما يجعل القرار مشوباً بعيب المشروعية حقيقاً بالإلغاء، وهذا اجتهاد قضائي ثابت في قضاء مجلس الدولة الفرنسي jurisprudence constante[6].

ويوجد صنف ثالث من إجراء الاستشارة يفرض القانون على الإدارة طلب الرأي الاستشاري واتباعه في توجيه مضمون قرارها، وبحصولها على الرأي المطابق يكون لا مناص للجهة الإدارية من وجوبية اتباعه، ولكن يبقى للإدارة المختصة الحق في اتخاذ القرار أو عدم اتخاذه[7]، وفي صورة الحال هذه يستوجب المشرع إسهام الرأي الاستشاري بصفة أساسية في تكوين التعبير عن الإرادة الإدارية في القرار

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 93-186 المؤرخ 27 يوليو 1993، يحد كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 51، لسنة 1993.

[2] قرار بتاريخ 1991/03/10 ، ملف رقم 62458 ، مجلة المحكمة العليا، عدد 03،لسنة 1992،ص163.

[3] مثلاً المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وبسبب أهميته كإدارة استشارية فقد تجاوزت وظيفته الاستشارية بنص القانون حدود الاستشارة بخصوص القرارات الإدارية إلى مجال الاستشارة في مشاريع القوانين المتعلق بقطاع الوظيفة العمومية، أنظر الأمر رقم 06-03 ، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج ر عدد 46 لسنة 2006.

[4] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 331.

[5] De laubadere(A). Traite de droit administratif , op.cit ,p 297.

[6] De laubadere(A). Traite de droit administratif , op.cit ,p 296.

[7] إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري.... ،سبق ذكره، ص 508.

النهائي، خاصة إذا ما اشترط المشرع موافقة الجهة الاستشارية قبل إصدار القرار، و يعتبر القرار في هذه الحالة تعبيراً عن إرادة الجهة التي أبدت الرأي و قررت الموافقة[1]، حيث أن عدم اتباع الإدارة الرأي المطابق أو الموافق يشكل مخالفة لقواعد النظام العام يثيره القاضي من تلقاء نفسه .

La consultation assortie de l'exigence de l'avis conforme est celle dans laquelle l'autorité administrative est tenue, non seulement solliciter l'avis, mais encore de le suivre[2].

ومن الفقه الإداري من اعتبر حالة صدور القرار دون اتباع الرأي الموافق للجهة الإستشارية من حالات عيب الاختصاص ، ومنهم من يؤيد اعتبار العيب في هذه الصورة عيباً في الشكل و الإجراءات[3].

<u>نماذج من القرارات التي تستلزم احترام القواعد الإجرائية:</u>

أ- مخالفة قاعدة الأخذ بالرأي الاستشاري للجنة الموظفين قبل إصدار القرار: لا يجوز للإدارة نقل موظف ما إلا بعرض ملف نقله على لجنة الموظفين عرضاً كلياً لا جزئياً[4]، وكل إغفال لهذا الإجراء الضروري تعرض الجهة الادارية قرار النقل للإلغاء بسبب مخالفة إجراء الاستشارة الواجب عليها قانوناً لإبداء الرأي، وهذا الأمر تؤكده الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً[5]، وكذا مجلس الدولة حالياً ،وموقفه ثابت بهذا الصدد[6].

ويشترط بعض الفقه اتخاذ القرار في مدة معقولة بعد حصول الإدارة على الرأي الإستشاري، وذلك درأً لما عسى أن يطرأ من ظروف جديدة لا تتناسب مع الرأي الذي لم يصدر خلالها، وفي هذه الحالة يجب عرض القرار مرة ثانية على جهة الإستشارة ،فإذا صدر القرار دون إبداء الرأي من جديد بسبب تغير الظروف. يجوز للقضاء الإداري اعتباره باطلاً لعدم عرضه على الجهة الاستشارية[7].

ب- إغفال الضمانات الإجرائية في مجال التأديب: في هذا المجال يتعين على الجهة الإدارية أياً كانت أن تحترم بالكلية القواعد الإجرائية المعمول بها قانوناً أو وفق المبادئ العامة للقانون في مجال التأديب،

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري.... ،سبق ذكره، ص 509.

يبدو ملاحظة في غاية الأهمية أنه لا يعتبر القرار مطلقاً في هذه الحالة هو تعبير عن إرادة الجهة الاستشارية بإبداء الرأي، لأنه مجرد أن تأخذ الإدارة بالرأي المطابق ينفصل عن جهة إبداء الرأي ولا تملكه، وبالتالي ينصهر في مضمون القرار، ذلك أن الرأي الاستشاري ولو كان بالموافقة لا يشكل قراراً إدارياً بالمعنى الفني و القضائي، وقد أكد موقف مجلس الدولة هذه الفكرة في عدة اجتهادات، حيث صرح في أحد قراراته بالآتي"...حيث أنه على الرغم من أن هذه الآراء تفرض حسب الحالات على الإدارة، فإنها لا تشكل قرارات إدارية يمكن أن تكون محل طعون بسبب تجاوز السلطة"، أنظر ما حيثيات هذا القرار في : سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج3، إصدار منشورات كليك، الجزائر، ط01،ص 1593 وما يليها.

[2] De laubadere(A). Traite de droit administratif, op.cit ,p 296. Et voir aussi : CE19/12/1956 ?,Dame lancrin,607.

[3] إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري.... ،سبق ذكره، أنظر هامش ص 509.

[4] عرض بعض أجزاء الملف– وليس كله- على جهة الاستشارة يؤدي إلى بطلان قرار الإداري أيضاً .

[5] سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج2، إصدار منشورات كليك، الجزائر، ط01،ص 734.

[6] أنظر على سبيل المثال : قرار رقم 005485، الصادر بتاريخ 2002/07/22،، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، لسنة 2004،ص 164.

[7] إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري.... ،سبق ذكره، أنظر ص 510.

وذلك لاتحاد العلة بينها وبين الضمانات الجنائية، لأن عدم احترام الإجراءات في كلا الحالتين يؤدي إلى المساس بالحقوق و الحريات ، ومن هذه الضمانات الإجرائية التي تطالها رقابة المشروعية ما يلي:

-مخالفة قواعد التبليغ للموظفين المعنيين بالقرارات، إذ يجب تبليغ الموظف صاحب الشأن تبليغاً صحيحاً أو بما يقوم مقام التبليغ كتوجيه الإنذار للمعني أو الإشهاد الذي تحرره المصالح المحددة قانوناً[1].

- الإخلال بمبدأ الحق في الدفاع: يعني للموظف الحق في حماية مصلحته عند استدعائه في المجال التأديبي، وذلك بتمكين الموظف من إبداء اعتراضاته أو دفاعه objections ضد القرارات التي تتخذ حياله[2].فالقرار حالئذ يكون باطلاً حقيقاً بالإلغاء إذا لم يجد الموظف فرصة للتصريح بدفاعه وسماعه. وهذا ما يعرف في الفقه الإنجليزي بحق السماع[3].

وتأكيداً لذلك ،فقد اعتبرت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا استدعاء الموظف دون إثبات واقعة استلامه غير كاف لإثبات علمه بالاستدعاء بصفة قانونية و رسمية، وبالتالي هذا الاستدعاء غير قانوني، "..فإن استدعاء الموظف المحال على لجنة التأديب يعتبر إجراء جوهرياً يدخل ضمن حقوق الدفاع"[4]،ويقع باطلاً كل قرار لا يحترم هذا الإجراء إجراء الاستدعاء القانوني.

- إنذار الموظف قبل اتخاذ قرار إنهاء الوظيفة، يقع باطلاً (قرار الإنهاء) إذا لم يسبقه إنذار الموظف كتابياً لفقدانه شكلاً جوهرياً[5].

ج-إجراءات الإشهار العقاري: يشترط المشرع إخضاع كل التصرفات القانونية الواقعة على العقار لقواعد الإشهار العقاري في مديرية المحافظة العقارية، ولو كان قد صدر التصرف بموجب قرار إداري كما في عقود التنازل عن الأملاك العقارية للدولة ،وتأكيداً لذلك صرح مجلس الدولة بإبطال عقد تنازل البلدية عن ملكية عقارية لفائدة شخص، وذلك لعدم إخضاع عقد أو قرار التنازل لإجراء الشهر العقاري[6] .

د- إجراء سماع الأفراد ومناقشتهم قبل إصدار قرارات تتعلق بشأنهم: وقد أخذ بإجراء سماع الأفراد قانون الإجراءات الإدارية الأمريكي لسنة 1946، ويعتبر هذا الإجراء أحد تفريعات القاعدة الدستورية

---

[1] قرار رقم 00587، بتاريخ 27-05-2002، وزير المالية ضد (م.ق)، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، لسنة 2002، ص 078.

[2] De laubadere(A). Traite de droit administratif , op.cit , p297.

[3] يوسف حسين محمد البشير، مبدأ المشروعية و المنازعات الإدارية، دون سنة، دون نشر، ص 146.

[4] قرار بتاريخ 1991/10/06،، ر.ع ضد وزير المجاهدين، المجلة القضائية ، المحكمة العليا، عدد 01، 1993.

[5] إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري.... ،سبق ذكره، ص 511.

[6] مجلة مجلس الدولة، عدد ،04 ، لسنة 2003 ، ص 119.

التي تقضي بعدم حرمان أي شخص من حريته أو ملكيته إلا بناء على دعوى. و تطبيق هذا المبدأ في القانون الإداري أدى إلى ضرورة سماع الأفراد ومناقشتهم قبل إصدارقرارات إدارية تتعلق بهم، وصدر بناء علي ذلك قانون يحكم التصرفات الإدارية وكل مخالفة لقانون الإجراءات الإدارية يجعل التصرف الإداري باطلا[1]. في حالة مخالفة الإدارة إجراء السماع.

الفرع الثاني

الشكليات الجوهرية و الشكليات الثانوية و جزاء مخالفتها

(الشكل و الإجراءات)

نتصدى لدراستهما على النحو الموالي:

الفقرة الأولى

الأشكال الجوهرية

وهي الأشكال المؤثرة في صحة القرار الإداري أو تغيير في مضمونه، وقد ارتكز القضاء الإداري المصري في تحديد الشكل الجوهري أو الاساسي على الأثر المترتب على تخلفه، حيث جاء في منطوق أحد اجتهاداته ما يلي : " هو الشكل الذي يترتب على إغفاله تفويت المصلحة التي عنى القانون بتأمينها"[2] .

و البادي من منطوق هذا الاجتهاد أن دلالته تنصرف إلى أن الشكل في كل صور الحالات إذا تقرر لحماية مصلحة ما سواء لجهة الإدارة أم للأفراد فحينئذ يقع باطلاً القرار إذا صدر خلواً من استفاء الشكل اللازم. وفي بعض الحالات يكون الشكل مطلوباً بالضرورة وفقاً للمبادئ العامة للقانون ،حتى و لو لم ينص القانون على ضرورة استيفاء هذا الشكل قبل إصدار القرار[3].

ويضع الفقه الإداري ضوابط عملية لاعتبار الشكل جوهرياً وتمييزه عن غير الجوهري، حيث استند الاستاذ **Débbasch** على ضابط الحماية و التأثير على القرار:" عملياً، الأشكال الجوهرية تلك التي يبسط المشرع من خلال تحقيقها حماية خاصة للأفراد، أو تلك الأشكال التي يؤدي إغفالها من جانب الإدارة إلى التأثير **influence** على مضمون القرار[4].

الفقرة الثانية

الأشكال غير الجوهرية

---

[1] يوسف حسين محمد البشير، مبدأ المشروعية و المنازعات الإدارية، دون سنة، دون نشر، ص 148.

[2] الطعن رقم 571 لسنة 18ق، جلسة 1979/05/12، ص 111.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري...، مرجع سبق ذكره، ص126.

[4] Debbasch (ch), contentieux administratif, op.cit, p .719

وهي أشكال لا تؤثر على جوهر القرار أو مضمونه، بحيث إذا أصدرت الإدارة قرارها دون احترام قواعد الشكل و لم يترتب أي تأثير على محتوى القرار أو مضمونه ، فإن القرار في هذه الحالة يعتبر صحيحاً غير قابل للطعن عليه بالإلغاء[1].

والتفرقة بين صنفي الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية ليست دائماً من المسائل التي يمكن حسمها في كل الحالات بالاستناد إلى معيار التأثير الذي درج الفقه الإداري عليه، والذي مضمونها أن كل شكل لا يكون له تأثير عملي على المصلحة العامة و المصلحة الخاصة للأفراد يعد من الأشكال الثانوية، أما إذا كان لتخلف الشكل تأثير عملي على المصلحتين بوجهيها يعد حالئذ بمثابة شكلاً جوهرياً يؤثر على صحة القرار، ويكون معيباً في شكله مما يجعله قميناً بالإلغاء.

وحسماً لهذه المشكلة يرى بعض الفقهاء ضرورة إسناد مسألة تحديد ما هو جوهري أم غير جوهري من قواعد الشكل إلى قاضي الإلغاء بصفته الأمين على المصلحة العامة و المصلحة الخاصة، ويكون ذلك بإعطائه سلطات تقديرية واسعة بموجبها يحدد ذلك في كل دعوى إلغاء على حدة[2].

فإذا كان موقف القضاء الفرنسي و المصري وهو الغالب في أحكامهما يتجه نحو ترتيب الإلغاء إذا كان القرار خالف شكلاً جوهرياً، في حين يقتصر على تغطية العيب بواسطة تصحيحه إذا قام بالقرار عيب الشكل غير الجوهري ، أما بالنسبة لعيب الإجراءات لا يقرر القضاء الفرنسي ذات الآثار القانونية المتبعة في عيب الشكل، فيحكم بالإلغاء إذا كان القرار قد خالف الإجراء أو الإجراءات الواجب اتباعها[3]، و لا يثير مسألة الإجراء الجوهري و غير الجوهري في معرض الطعن على القرار .

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كان الشكل مما تستقل الإدارة بتقدير إعماله عند اتخاذ القرار أو عدمه، فإنه يجوز التمسك بعيب الشكل في صورة الحال ، إذ أن نية المشرع إذا لم تتجه إلى تقرير الشكل كأحد الضمانات في أي مجال من مجالات أنشطة الإدارة، مما يفسر ذلك بوقوع الشكل حالئذ في دائرة الملاءمات المحفوظة للإدارة.

---

[1] CE, 8mai 1963, consorts sauvy, Rec. 275, 8 juin 1969, Ministre des postes et Télécommunications c. Frischmann, Rec, 382, D . 1962. 492, note Dubouis.

[2] أنظر من هذا الرأي: - عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري...، مرجع سبق ذكره، ص141.

- Debbasch (ch), contentieux administratif, op.cit, p 719.

[3] إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري ، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، الإسكندرية،1976 ، ص 506.

وتأكيدا لذلك ذهبت أحد الاجتهادات القضائية إلى إعطاء الحق " للعميد في اتخاذ الاجراءات الاحتياطية ضد الطالب في حالة تلبسه بجريمة الغش في الامتحان، فلا يترتب على ذلك البطلان الاجراءات لأنها لم تشرع كضمانة من ضمانات التحقيق، بل كإجراء تحفظي ضد الطالب"[1]

المطلب الثالث

عيب مخالفة القانون

كما أسلفنا فإن رقابة مدى احترام قواعد الاختصاص و قواعد الشكل هي رقابة خارج مضمون " القرار الطعين"،أما فيما يتعلق برقابة مخالفة القانون بالمفهوم الواسع فإننا بصدد رقابة موضوعية داخلية، حيث تكون وظيفة القاضي بمناسبة إعمالها هي تمحيص مدى مطابقة محل القرار أو أثره لأحكام القانون و التنظيم، ويقصد بمحل القرار الإداري: الأثر الذي يرتبه القرار في منطوقه من تغيير في المراكز القانونية العامة أو الفردية أو إنشائها أو تعديلها[2]، وقد حددت المحكمة الادارية العليا بمصر ماهيته بصفة دقيقة: هو " إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة طبقاً لأحكام القوانين و اللوائح بقصد إحداث اثر أثر قانوني معين أو تعديله أو إلغائه ابتغاء مصلحة عامة"[3].

إذ يكون عمل القاضي بعد تقديم طلب الطعن منصباً على التأكد و التثبت من أن محل القرار أو أثره ممكناً وجائزاً وقائماً على سبب قانوني يبرر إصداره.

الفرع الأول

مفهوم المحل وتحديد معنى المخالفة للقانون

نتناول تلكم النقاط في فقرتين مواليتين:

الفقرة الأول

مفهوم المحل في القرار الإداري وشرائطه

أولاً- مفهوم محل القرار: المحل هو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار لإحداثه، و الأثر القانوني الذي يتر تب عليه يقوم مباشرة وفي الحال، خصوصاً في القرارات ذات الأثر الفوري، و يتمثل الأثر في صورة إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاؤه[4].

---

[1] محكمة القضاء الإداري، جلسة 1952/12/03، المجموعة السنة السابعة، ص94.

[2] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية ، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 354.

[3] طعن رقم 1805 لسنة 33ق -1988/2/28، المجموعة السنة 33 –ج01، بند 161، ص 1019.أورده مؤلف: محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري- التعريف ،المقومات ،النفاذ، الانقضاء- دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،2005،ص19.

[4] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 4358 لسنة 37ق، جلسة 1992/5/3.

والمحل أو الأثر يتحدد بمنطوق القرار، أو الجانب النظري في منطوق القرار قبل تنفيذه، أو هو موضوع القوة التنفيذية للقرار الإداري ،وتستوي في هذا الأمر كل أنواع القرارات بصنفيها التنظيمية أو الفردية، بحيث تطال رقابة القضاء منطوق القرار أي محله أو أثره.

ولا يعتبر عنصر المحل واحداً في كل القرارات الإدارية، إنما تختلف خصائصه بحسب نوع القرار أي ما إذا كان فردياً أو تنظيمياً، فالأثر القانوني للقرارات التنظيمية يتميز بالعمومية و التجريد شأنه شأن القواعد القانونية التي تؤثر على مراكز قانونية عامة، وهنا يماثل الأثر الذي تحدثه القوانين عند تنفيذها ، أما الأثر في القرارات الفردية يحتفظ بخصوصيته الذاتية ، إذ يتعلق بمركز قانوني لشخص معين.

ولنضرب مثالاً لأجل إلقاء الضوء على مفهوم المحل أو الأثر أو نتيجة القرار، مثل القرار التنظيمي الذي يحدد التعويض عن خطر العدوى لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية التابعة لقطاع الصحة[1]. فالمحل في هذا القرار يستفاد من منطوقه ويتمثل في الزيادة المضافة في مرتبات الموظفين في هذا القطاع، وعليه فإن الأثر القانوني هو الذي يتم إخضاعه للرقابة القضائية ، فإذا وجد القاضي القرار ممكناً واقعياً ،أي غير مستحيل و جائزاً قانوناً حكم بمشروعية القرار من ناحية محله، أما إذا كان عكس هذه الشروط اعتبر القرار معيباً في محله و كان حقيقاً بالإلغاء.

ثانياً-شروط محل القرار الإداري: يتعين أن يتصف محل القرار بصفة الإمكان من جهة، وبصفة عدم الحظر القانوني أي جائزاً قانوناً من جهة ثانية:

1- أن يكون محل القرار ممكناً وهو من شروط الوجود(كركن): الإمكان بالمعنى الفلسفي نقيض الاستحالة، بمعنى تنفيذه واقعاً غير مستحيل بحيث يمكن تصور حدوثه قانوناً وواقعياً، كصدور قرار بتعيين شخص كموظف و اتضح فيما بعد أنه لا وجود لاعتماد مالي خاص بتلك الوظيفة، أو صدور قرار بترقية موظف على درجة غير موجودة بالميزانية ،فإن ترقيته تكون غير ممكنة قانوناً لانعدام المحل[2].

أو كما لو قامت الجهة الإدارية بترقية موظف ثمَ ثبت فيما بعد أن أثناء ترقيته في الدرجة أو السلم أنه كان متوفياً، ففي مثل صورة الحال هذه يستحيل مطلقاً أن يكون محل قرار الترقية ممكناً.

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 13-194، مؤرخ في 20 ماي 2013، يتعلق بالتعويض عن خطر العدوى لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية التابعة لقطاع الصحة، ج ر عدد 27، ص24.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة:دعوى إلغاء القرار الإداري-الأسباب و الشروط-منشأة المعارف الإسكندرية،2008،ص166.

وقد دأب القضاء أنه إذا استحال تحقيق محل القرار الاداري قانوناً أو واقعاً . فإن القرار الإداري يصبح قراراً منعدماً و ليس فقط قابلا للبطلان أو الإلغاء[1].

ويبدو ملاحظة أن محل القرار الإداري قد يكون معدوماً لا بسبب الاستحالة المطلقة ،و إنما بسبب صعوبة التنفيذ أو يكون الالتزام مرهقاً للمعني بالقرار، كالقرار الناطق بإلزام الموظفين بمزاولة الوظيفة كالمداومة لمدة زمنية طويلة غير معقولة لا تتخللها فترات راحة قانونية .إذ أن مثل هذا القرار يعتبر قراراً معيباً في محله لصعوبة تطبيقه من الناحية العملية خاصة إذا كان العمل مرهقاً و يستلزم قسطاً من الراحة[2].

وتجدر الإشارة بأنه توجد علاقة وطيدة بين قرارات التوظيف و الاعتمادات المالية من حيث شرط الإمكان في محل القرار الاداري ، مثلاً عندما تعبر الإدارة عن إرادتها في منطوق القرار الإداري بتوظيف شخص دون توفر المنصب المالي ،إذ سيؤدي ذلك إلى تحميل الخزانة العامة أعباء مالية نتيجة عدم وجود ورود الاعتماد المالي للوظيفة في قانون الميزانية العامة، ففي هذه الحالة لا يكون محل القرار ممكناً قانوناً، غير أن الاستحالة هنا تعتبر استحالة نسبية لا مطلقة، إذ أنه إذا توافر الاعتماد المالي مستقبلاً يصبح محل القرار ممكناً أي يمكن توظيف أو إدماج الشخص في الوظيفة،إذاً " وجب لكي يصبح مُمكنا قانوناً أن يُعتمد المال اللازم لمواجهة تلك الأعباء من الجهة المختصة بحسب الأوضاع الدستورية"[3].

أما إذا كان محل القرار متعلقاً باعتمادات مالية معينة تتمتع الإدارة بصددها بهامش التقدير و الملاءمة. فإن القرار يصبح معلقاً تنفيذه على شرط واقف هو وجود الاعتماد المالي اللازم مستقبلاً في الميزانية العامة[4].

1- أن يكون محل القرار جائزاً قانوناً وهو من شروط الصحة:

زيادة على اشتراط كون محل القرار ممكناً من الناحيتين القانونية و الواقعية , فانه يشترط أيضاً في المحل أن يكون جائزاً أي مشروعاً، بمعنى أن الأثر القانوني الحادث من انعقاد القرار. يجب أن يكون

---

[1] محمد رفعت عبد الوهاب، احمد عبد الرحمن شرف الدين، القضاء الإداري، المكتب العربي للطباعة، 1988 ، ص556.

[2] نواف كنعان ،القانون الإداري،ج02، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002، ص276.

[3] المحكمة الإدارية العليا , طعن رقم 934 لسنة 30 ق, جلسة 1988/11/28, مجموعة أحكام السنة 33 , ص 1021.

[4] غير أن الاجتهادات القضائية في مصر تقرر إلزامية وجود الاعتماد المالي الكافي لمواجهة الوضع المالي الناشئ عن القرار ، لكن غير واحد من الفقه الإداري قد عارض هذا الاتجاه ويرى بأنه غير موفق، إذ يرى أن مثل هذه القرار ات تكون سليمة و نافذة برغم عدم وجود الاعتماد المالي إلا إذا كان القانون يشترط صراحة توفر الاعتماد المالي. أنظر: محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري- التعريف ،المقومات ،النفاذ،الانقضاء-دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،2005،ص71-75.

من الجائز إحداثه أو ترتيبه طبقا للقواعد القانونية القائمة[1]، فإذا كان محل القرار مما يحظر المشرع إحداثه ضمن نطاق الأوضاع القانونية فحينئذ يجب على الإدارة بشكل آمر الامتناع عن تنفيذ القرار الإداري، وتثبت المخالفة بمجرد خرق أثر القرار أحكام القانون و التنظيم المعمول بهما أو يخالف أحد مبادئ القانون العامة أو يتعارض مع روح القانون. كما إذا صدر قرار يخالف "مبدأ احترام الحريات العامة أو مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق و الواجبات العامة"[2]. أو صدر قرار بامتناع المرفق عن تقديم الخدمات لموطن معين، فمثل هذا القرار يحدث أثراً يتعارض و يصطدم بمبدأ المساواة أمام المرافق العامة[3].

الفقرة الثانية

تحديد معنى المخالفة للقانون

لا ينصرف مدلول القانون إلى معناه الفني الضيق فحسب، أي تلك القاعدة العامة والمجردة التي تصدرها السلطة التشريعية، وإنما يتسع مدلوله ليشمل كل عنصر في الهرم القانوني للدولة، وعلي هذا الأساس يلزم أن تصدر القرارات الإدارية مطابقة للتشريعات النافذة وللعرف والأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه للقرارات الإدارية السابقة[4].

وقد دافع عن هذا الرأي بعض الفقه و أشار إلى أن مصطلح القانون لا يمكن تضييق مفهومه وحصره فقط في النصوص التشريعية و التنظيمية النافذة، لأن الأمر يتعلق بمشروعية أعمال السلطة في مواجهة حقوق الأفراد و حرياتهم ، وعلى أساس هذه الفكرة فإن عيب خرق السلطة الإدارية للقانون يجب أن يفسر بمفهومه الواسع أو حتى بروحه و جوهره، وبالتالي فإن مخالفة روح القانون[5]. تكفي للتصريح بإبطال القرار لعدم مشروعية محله.

وقد تبنت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا الطرح إذ تصرح في أحد أحكامها:"... ذلك أن عيب مخالفة القانون ليس مقصوراً على مخالفة نص في قانون أو لائحة , بل هو يصدق على مخالفة كل قاعدة جرت عليها الإدارة واتخذتها شرعةً لها ومنهاجاً "[6]. ومعنى ذلك أنه ما من عيب يسام به القرار في أحد عناصره إنما هو حاصل نتيجة لمخالفة جهة الإدارة لأحكام القانون بالمفهوم الواسع ، مما حدا

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله / ولاية القضاء الإداري على إعمال الإدارة (قضاء الإلغاء)/ منشأة المعارف / ألا سكندرية /1983ن ص497.

[2] خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ،الكتاب الثاني ، الطبعة الاولى، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة،عمان، ص 188.

[3] مبدأ دستوري كما هو معلوم.

[4] يوسف حسين محمد البشير، مبدأ المشروعية و المنازعات الإدارية، دون سنة، دون نشر، ص 148.

[5] Peiser (g) , Droit administratif , 19 éd. Dalloz 1998 . P. 214

[6] سعاد الشرقاوي / دروس في دعوى الإلغاء / دار النهضة العربية، 1980، ص 88.

بجانب من الفقه و القضاء الإداري إلى التعبير عن هذا العيب بالمعنى الضيق، حيث قصراه على العيب المتصل بركن المحل في القرار الإداري[1].

و تحصل هذه الحالة حينما يصدر الممثل القانوني للسلطة الإدارية قراراً يكون محله مخالفاً لأحكام القاعدة القانونية ، أو متناقضاً مع المبادئ العامة للقانون[2]، متجاهلاً ما يترتب على المخالفة من آثار ،

الفرع الثالث

صور مخالفة القانون بمعناه الواسع

أفصح قانون مجلس الدولة المصري بشكل صريح عن صور مخالفة القانون بمعناه الواسع، وأضاف حالة الخطأ في تطبيق القواعد القانونية أو الخطأ في تأويلها معتبراً إياها من حالات مخالفة القانون، وذلك ما جاء منصوصاً عليه في أحكامه: " مخالفة القوانين و اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها "[3].

وعليه يصبح بالإمكان تحديد صور مخالفة القانون:

- المخالفة المباشرة للقواعد القانونية،
- الخطأ في تطبيقها[4] (وهذه المخالفة تتعلق بالوقائع أي عيب السبب)،
- الخطأ في تفسيرها و تأويلها.

الفقرة الأولى

المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية حسب مبدأ تدرج القواعد

الأصل أن القرار الإداري يتولد عنه الأثر القانوني الذي يريده المشرع بكل أوصافه، فإذا كان الأثر محظوراً أو مخالفاً للقانون حينئذ تثبت المخالفة المباشرة للقانون، سواء كان القرار إيجابياً صريحاً كمشاركة عضو بالمجلس الشعبي البلدي له مصلحة شخصية في موضوع المداولة أو يشارك بصفته وكيلا عن صاحب الشأن[5]، أو ترقية موظف دون استكماله المدد المقررة كحد أدنى للترقية هو قرار مخالف للقانون[6]، أو قراراً سلبياً كالامتناع عن تسليم الترخيص بالبناء رغم أن الطلب قد استوفى كافة الشروط لاستحقاق الترخيص.

---

[1] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية ، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص353.

[2] De laubadere(A). Traite de droit administratif , l.g.d.j ,6eme éd, 1973,p 539.

[3] أنظر المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري.

[4] ولا يعتبر الخطأ في تطبيق القانون على الوقائع أي الخطأ في تقدير الوقائع التي دفعت الإدارة باتخاذ القرار أو انعدامها من حالات مخالفة القانون، إنما هذه الصورة في الحقيقة تتصل بموضوع السبب لا بالأثر القانوني للقرار الإداري.

[5] أنظر مجلة مجلس الدولة، عدد 04 لسنة 2004، ص 119.

[6] المحكمة الادارية العليا. طعن رقم 2768 لسنة 33ق جلسة 1994/11/19.

ولا يؤثر في عيب المحل أن تكون المخالفة المباشرة للقانون قد وقعت في صورة إيجابية أو سلبية، فالنتيجة في الحالتين واحدة وهي بطلان القرار الإداري[1].

وبإثبات العيب يكون القرار قابلا للإبطال أو باطلاً في كلا الحالين ،أي سواء إذا قامت الإدارة بعمل يحرمه القانون ،أو أحجمت عن عمل يوجبه القانون، متجاهلة القانون كلياً أو جزئياً[2].

ويمكن أن تكون المخالفة إما عمدية بتوافر العمد أو بدونه كإهمال الإدارة أو سوء تقديرها ،مثلاً : لو منح رئيس البلدية رخصة البناء لشخص ما وهو يعلم أن ملف طلبه لا يتوافر على شروط الترخيص المنصوص عليها بقانون البناء، فإذاً في هذا الفرض تكون مخالفة المشروعية عمدية، وذلك بافتراض توافر العلم بقانون الترخيص بالبناء في مصدر القرار افتراضاً لا يقبل العكس. فيأتي القرار على نقيض ما تقضي به القاعدة[3].

و قد تكون المخالفة دون توافر القصد، أي المخالفة غير عمدية نتيجة عدم علم الإدارة بوجود القاعدة القانونية[4].

الفقرة الثانية

الخطأ في تفسير نصوص القانون

للإدارة الحق في تفسير النصوص المقترنة بغموض أو لبس عند ممارسة أنشطة المرفق، ولكن عليها أن تلتزم جادة أصول تفسير النص القانوني، فمثلا لا تحيد بمدلول اللفظ إلى ما تقضي به قواعد اللغة، بل يجب أن تستنبط معنى اللفظ مما يقضي به الاصطلاح القانوني، ما لم يقم دليل من النص على أن المشرع استهدف بلفظ معين، معناه اللغوي لا معناه القانوني[5].

كما تتبع الإدارة في سبيل تفسير إرادة المشرع قواعد التفسير كقاعدة أن التشريع اللاحق ينسخ التشريع السابق، وتأخذ في الاعتبار ما إذا كان النسخ بشكل صريح أو ضمني.

وليس من مسوغ أن تلجأ الإدارة مباشرة للأعمال التحضرية كالمذكرة الإيضاحية لمشروع القانون محل التفسير و التأويل إلا عند غموض النص أو وجود لبس فيه. أما إذا كان النص واضحاً و صريحاً مطلقاً فلا سبيل إلى تخصيصيه، وتقييد إطلاقه بالرجوع إلى المذكرة الإيضاحية[6].

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري-الأسباب و الشروط-منشأة المعارف الإسكندرية،2008،ص06.

[2] محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، المطبعة العشري، الطبعة الثانية،2007 ، ص 319.

[3] فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ،005/ ص357 .

[4] سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 83.

[5] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 368 لسنة 13ق،، جلسة 1970/04/11.

[6] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 453 لسنة 11ق جلسة 1967/5/6.

كما أن الإدارة تلتزم تطبيق النص وفق الغرض الذي يحدده القاضي الإداري عند تفسيره و لا تحيد عنه. حتى و لو كان هذا التفسير يخالف حرفية النص، لأن التفسير (القضائي) هو المعيار الوحيد للحكم على مشروعية القرار الصادر إذا طعن فيه بالإلغاء[1].

ففي صور الحالات هذه –ما أوضحه الباحث سلفاً- تكون الإدراة ارتكبت خطأ في تفسير القاعدة القانونية، لأن الإدارة اختارت قصداً مخالفاً لما لم تقصده إرادة المشرع مطلقاً ، وبالتالي ما من قرار في كل هذه الحالات يتخذ بناءً على التفسير الخاطئ مجانباً قصد المشرع يكون مشوباً بعيب مشروعية المحل.

وللتفسير الخاطئ صورتان: إما أن يحدث بغير عمد لا تتجه إرادة مصدر القرار إلى أي هدف. و إنما يبرره غموض القاعدة القانونية وعدم وضوحها واحتمال تأويلها إلي معان متعددة[2]. أو أن يقع بعمد بهدف التحايل على أحكام القانون وصولاً لتحقيق غرض شخصي مثلاً، ففي هذه الحالة تتغيا الجهة الإدارية وراء التفسير الخاطئ غرضاً بعيد عما حدده المشرع ، ومثاله إضافة شروط جديد ة لأجل رفع درجة العقوبة التأديبية على موظف معين، أو كمد نطاق أثر القاعدة القانونية لمراكز غير منصوص عليها أو تقليص الأثر القانوني للقاعدة بحيث ترمي الإدارة من ورائه سحب تطبيق القاعدة على بعض الحالات . وفي هذه الحالة تقصد الإدارة بالتفسير الخاطئ المتعمد الانحراف بالسلطة[3]، ونلاحظ امتزاج تام بين عيب المحل و عيب الغاية، ذلك من كون الانحراف بتفسير النص يكشف تلقائياً عن عيب الانحراف بالسلطة في القرار الإداري.

المطلب الرابع

عيب السبب في القرار الإداري

درستنا لعيب السبب تقتضي التصدي لمسألتين: أحكام السبب في القرار الإداري (فرع أول) ، ثمَ نتناول رقابة الإلغاء على سبب القرار (فرع ثان) وذلكم على النحو الموالي:

الفرع الأول

أحكام السبب في القرار الإداري

[1] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره ،ص 362.

[2] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- الكتاب الأول، دار الفكر العربي، 1996 ، ص 262.

[3] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره ،ص 363.

الأصل أن الإدارة لا تملك سلطة التحرك لإصدار القرارات الإدارية إلا عندما يسند لها القانون سلطة ذلك، غير أن إرادتها مقيدة ب "سبب" يسوَغ إصدار العمل الإداري الإنفرادي الذي يستهدف أحد موضوعات المصلحة العامة، و إذا لم يوجد السبب أو تعيب وقع القرار الإداري محل الطعن باطلاً مستحقاً للإلغاء، سوف نعالج بالتفصيل أحكام السبب على المنوال التالي:

الفقرة الأولى
مفهوم السبب

أولاً- تعريف السبب: يقصد بالسبب في القرار الإداري الحالة الواقعية أو القانونية التي الهمت الإدارة إلى إصداره، وتعيب هذا الركن أو انعدامه يجعل القرار باطلاً كونه غير قائم على سبب مما يؤدي إلى إلغائه، وأكثر تدقيقاً للمقصود بالسبب حسبما تذهب إليه أحد الاجتهادات القضائية بأنه "حالة واقعية و قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين هو محل القرار، ابتغاء تحقيق الصالح العام الذي هو غاية القرار"[1].

وبما أن القرار الإداري يصنف ضمن التصرفات القانونية، فإنه لا يتصور قانوناً أن يقوم التصرف دون سبب أو أساس يبرر وجوده، لذا يستوجب أن يقوم القرار باعتباره تصرفاً قانونياً " على أسباب تبرره صدقاً و حقاً في الواقع و في القانون كركن من أركان انعقاده باعتباره تصرفاً قانونياً، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه"[2]

ويوجد السبب بصفة مسبقة وخارج عن إرادة الجهة الإدارية وهذا هو الأصل، وله صورتان : إما في صورة حالة قانونية أو في صورة حالة واقعية تستحث الجهة الإدارية وتدفعها للتدخل باتخاذ قرار و إصداره لإحداث أثر قانوني معين و محدد لمعالجة الوضع القائم ، مثال: الحالة القانونية: إيداع طلب الاستقالة لدى الإدارة يعتبر هنا الطلب حالة قانونية تستند إليها الإدارة في إصدار قرار إنهاء خدمة الموظف أو قطع العلاقة القانونية-التنظيمية بين الإدارة و الموظف، أو ارتكاب فعلاً (خطأ تأديبياً)يستدعي مؤاخذته تأديبياً[3] .

---

[1] المحكمة الإدارية العليا –طعن رقم 257 لسنة 26ق، جلسة 1982/2/27، مذكور عند: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري- الأسباب و الشروط.. ، مرجع سابق،ص217.

[2] المحكمة الإدارية العليا –طعن رقم 277 لسنة 33ق- 1993/2/27، الموسوعة الإدارية الحديثة: 1993/1985، ج35، قاعدة 342، ص 997.

[3] محمد فؤاد عبد الباسط،القرار الإداري-التعريف،المقومات ،النفاذ، الانقضاء ، مرجع سبق ذكره،ص178.

مثال الحالة الواقعية كحدوث تجمهر غير قانوني أحدث إخلالاً بالأمن العام يشكل سبباً واقعياً أو مادياً يستحث سلطة الضبط الإداري لإصدار قرارات يتضمن منطوقها الحفاظ بالنظام العام.

ثانياً- تمييز السبب عن عناصر القرار الأخرى:

1-السبب و التسبيب: السبب عنصر وجود في القرار الإداري، أي يجب أن يكون للقرار سبب. يؤدي تخلفه إلى بطلان القرار، لكونه مشوباً بعيب انعدام الأسباب[1] ،بينما التسبيب أو التعليل أو التبرير عنصر شكلي وهو غير ملزم للإدارة، استناداً للقاعدة التي تقضي بعدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها ، إلا إذا ألزمها بذلك نص في القانون أو مبدأ قضائي (اجتهاد مبدأي)[2].

2- السبب و المحل: بين السبب و المحل (الأثر القانوني) علاقة ارتباط آلية كارتباط السبب و الأثر أو المقدمة و النتيجة مثلما يجري في سنن الظواهر الطبيعية المادية، لأن السبب أمر لازم حدوثه لترتيب المحل وهو الأثر القانوني، ولا يوجد المحل إلا بتدخل إرادة مصدر القرار وهي المحرك الخارجي، مثال ذلك قرار ناطق بعقوبة تأديبية، بتفكيك عناصره فإن سبب القرار يتمثل في المخالفة التأديبية التي ارتكبها الموظف، أما المحل فهو الأثر القانوني، ويتمثل الأثر في الجزاء الذي توقعه جهة الإدارة على الموظف.

أما مسألة ارتباط السبب و المحل من حيث المشروعية، فإنه لا ارتباط بينهما، إذ يمكن أن يكون سبب القرار صحيحاً، لكن في المقابل يولد محل أي أثر القرار غير مشروع، وذلك لكونه غير جائز قانوناً أو يستحيل إمكان تحققه قانوناً. وفي هذه الحالة يبطل القرار على الرغم من سلامة سببه، و ذلك يؤكد الإستقلال ما بين ركني السبب و المحل في القرار الإداري، فلكل منهما نطاقه وظيفته[3].

3-السبب و الغاية أي الهدف: السبب ركن خارجي بعيد عن ماهية الإرادة أي إرادة مصدر القرار، وهو أوضح العناصر في القرار الاداري باعتباره عنصرا موضوعياً ماثلاً في الواقعة المادية أو القانونية، في حين أن الغاية ذاتية كونها لصيقة بقصد إرادة مصدر القرار. لذلك فهي لا تنفصل عن ذاتية و نفسية من أصدر القرار[4].

و عليه يترتب على الاختلاف بين السبب و الغاية في مجال الرقابة القضائية في الآتي:

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري- الأسباب و الشروط...، مرجع سابق، ص 219 .

[2] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية، سبق ذكره، ص 369.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري- الأسباب و الشروط...، مرجع سابق، ص 220 .

[4] المرجع ذاته، ص 370.

ففي عنصر السبب يجد القاضي سهولة في التحقق من الوجود المادي لعنصر السبب، مما يجعل الوصول إلى إثبات وجوده يسيراً، و أيضاً من صحة التكييف القانوني للوقائع التي اعتمدتها الإدارة سبباً لإصدار قرارها.

أما بالنسبة للرقابة على ركن الغاية فمن حيث كونها مستترة بنفسية مصدر القرار فإن الأمر يختلف عنه بالنسبة للسبب ذي الطابع الموضوعي الخارجي. لأن الوصول إلى الغاية يتطلب التعرف على نية و قصد مصدر القرار، مما يجعل للإثبات هنا طابعاً ذاتياً[1].

وأبسط وصف منتقى للاختلاف بين السبب و الغاية ما قال به بعض الفقه الفرنسي إذ يرى أن السبب هو مقدمة ضرورية لكل قرار تصدره الإدارة ،ويمكن اعتباره نقطة الانطلاق، أما الغاية في القرار هي المرحلة النهائية له ويمكن اعتبارها نقطة الوصول[2].

على الرغم من الاختلاف البيّن بين عيب السبب و عيب الغاية، لكن في بعض الحالات يوجد بينهما تداخل كبير يمكن أن يؤدي إلى صعوبة نعت القرار عند إخضاعه للرقابة بأنه مشوب بعيب السبب أم بعيب الانحراف بالغاية، مثاله: إذا عاقبت الإدارة موظفا –لم يقترف ذنبا- بقصد الانتقام الشخصي، فإنه يمكن الطعن بهذا القرار إما لانعدام السبب أو إما لعيب إساءة استعمال السلطة[3].

الفقرة الثانية

شروط صحة ركن السبب في القرار

كي يكون السبب صحيحاً ينبغي أن تتحقق الشروط الآتية:

أولا- يجب أن يكون قائما و موجوداً: يقضي هذا الشرط أن يكون السبب قائماً فعلياً و متصفاً بالجدية، ويستمر قيامه ووجوده حتى تاريخ إصدار القرار ، لذلك يجب أن تكون الحالة الواقعية و القانونية المكونة له صحيحة في الواقع و القانون[4]()، وإلا كان القرار معيباً في سببه(

ويعتبر تحديد تاريخ صدور القرار الإداري ضرورياً لمعاينة ما إذا كانت الوقائع قائمة أم غير قائمة في هذا التاريخ، إذ بالعود إلى تاريخ إصدار القرار يتمكن القاضي من تقدير مدى مشروعيته. وذلك تطبيقاً

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري،،دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية،2001، ص 257.

[2] (Chapus (R). Droit administratif général. Tome 1. ed. Montchrestien. Paris. 2006. P225 et s.

[3] سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة ،2006. ص396

[4] محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سبق ذكره، ص183.

للقاعدة العامة التي تقضي بأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مدى مشروعيته[1].

وترتيباً عليه، إذا قام عنصر السبب ثمَ زال نتيجة حدوث ظروف ما قبل إصدار الإدارة لقرارها، فإن القرار في هذه الحالة لم يصادف صدوره سبباً معاصراً له زمنياً، مما يعتبر القرار أنه قد صدر دون سبب، وطالما لم يصدر القرار استناداً لسبب قائم، أو تخلف السبب بعد صدور القرار في تاريخ لاحق ، ففي هذه الحالة يقوم القرار وهو فاقد لسببه ، وحينئذ يكون مخالفاً للقانون خليقاً بالإلغاء .

مثال: بعد أن قدم الموظف طلب استقالته ثمَ بدا له العدول عنه قبل صدور قرار قبول الاستقالة. في هذه الحالة تكون الوقعة المكونة للسبب قد زالت (العدول عن الطلب)، مما يترتب عليه صدور قرار دون سبب، وفي هذه الحالة يكون القرار معيباً من ناحية سببه.

ثانياً- يجب أن يكون سبب القرار مشروعاً: لا يكفي لافتراض قرينة البراءة من عيوب المشروعية في القرار بأن تستند الإدارة في إصداره على سبب قائم و موجود، بل أيضاً أن يكون السبب مشروعاً حتى تكتمل عناصر صحته طبقاً للقانون.

والعبرة في تقدير مشروعية السبب لا يكون إلا بمراعاة السبب الحقيقي –وليس الصوري أو الوهمي- الذي حمل الإدارة على إصدار قرارها. فإن كان هذا السبب الحقيقي ثابتاً و مبرراً قانوناً لصدور القرار الإداري كان هذا القرار بريئاً من عيب عدم قيامه على سببه[2](المحكمة الإدارية العليا، طعن 3471، لسنة 32ق: 1990/12/29، الموسوعة الإدارية الحديثة-1993/1985، ج 35، قاعدة 341، ص995.

<u>في حالة تعدد الأسباب:</u> إذا كان للقرار أكثر من واقعة استندت عليها الادارة لإصداره، بعضها مشروع و البعض الآخر مخالف للقانون، فكيف يمكن تقدير مشروعية القرار من ناحية سببه؟

الاتجاه الغالب في اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي و القضاء المصري، أنه يستمسك بفكرة معيار السبب الدافع أو الرئيس في رقابته على مشروعية القرار القائم على أسباب متعددة، بحيث إذا كان السبب الجوهري هو الدافع للإدارة للإصدار كان القرار صحيحاً دون الاعتداد بعدم سلامة غيره من الاسباب ، ولو كانت كل الأسباب تشكل كتلة واحدة.

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري....،مرجع سابق، ص 206.

[2]

وتأكيداً لهذا الاتجاه ذهبت بعض الاجتهادات القضائية إلى أنه: "إذا ذكرت الإدارة عدة أسباب لإصدار قرارها، وتخلفت بعض هذه الأسباب، فإن تخلفها لا يؤثر على سلامة القرار، ما دام الباقي من الأسباب يكفي لحمل القرار على وجهه الصحيح"[1].

الفرع الثاني

صورعيب السبب ورقابة القاضي الإداري عليه

لم تأت رقابة القضاء على السبب في كل مستوياته دفعة واحدة، وإنما تركزت الرقابة في بادئ الامر على مدى سلامة التكييف القانوني للوقائع أي مدى التطابق بين الوصف القانوني الذي استخلصته الإدارة وبين ماديات الوقائع دون بحث مسألة الوجود المادي للنوازل، ثم انتقل مجلس الدولة الفرنسي إلى مستوى كان من المفروض و بحكم منطق الأشياء أن يبسط رقابته عليه و هو رقابة الوجود المادي للوقائع، لأنه طالما فرض المشرع على الإدارة ذكر السبب فلا مناص من استناد إصدار القرار على نوازل صحيحة تتفق و القانون، ومع ذلك لم يمنح مجلس الدولة الفرنسي لنفسه إلا رقابة نسبية على الوجود المادي للوقائع، إذ لا يفرضها إلا في مجال ممارسة الإدارة لسلطتها المقيدة[2].

ثم تطورت فيما بعد رقابة السبب حيث أصبحت رقابة مجلس الدولة الفرنسي تطال حتى الأنشطة الإدارية التي تتمتع الإدارة فيها بسلطة تقديرية، وقد تتابعت الاجتهادات في هذا الاتجاه التي أرست قاعدة الرقابة على السبب من حيث وجود ماديات الوقائع المدعى بها ووصفها القانوني على أساس سلامة التكييف، ثم يراقب مدى التناسب بين طبيعتها وبين القرار الصادر على أساسها سواء كانت الإدارة مفروض عليها ذكر السبب أو العكس، وكذا الامر لا يختلف في معرض تمتعها بسلطة مقيدة أم بسلطة تقديرية.

أما فيما يتعلق بالقضاء المصري من حيث الرقابة على سبب القرار ، فمنذ ان تأسس مجلس لدولة المصري فقد بسط رقابته على الوجود المادي للوقائع المكونة للسبب ومدى تطابق وصفها القانوني مع احكام القانون، وأخيراً فقد تدرجت تلك الرقابة لتصل إلى مستوى بحث مدى التناسب بين السبب و المحل في القرارات المتعلقة بالموضوعات ذات الأهمية، وهو ما يطلق عليه برقابة الملاءمة.

---

[1] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 546، لسنة 32 ق ، جلسة 1990/11/21) .

[2] CE.13 MAI 1910. DESSAY,R.D.P. 1911. NOTE JERE.

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري سواء المجلس الأعلى أو الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً أو مجلس الدولة حالياً ، فقد منح لنفسه سلطة الرقابة ابتداءً على سبب القرار منذ نشأته، لأنه ببساطة لم يعرف تلك الظروف التاريخية التي مرت بها هذه الرقابة في القضاء الفرنسي[1].

وسوف نتصدى لتفصيل ما أجملنه سلفاً وفق المنوال التالي:

الفقرة الأولى

صورعيب السبب

له صورتان:

أولاً -غلط في القانون

للغلط في القانون حالتان: عدم وجود النص القانوني أي انعدام السند القانوني(أولاً)، والنص القانوني أو السند غير مشروع:

- الحالة الأولى- انعدام النص القانوني أو السند القانوني: أي لا وجود للقاعدة القانونية التي اعتمدتها الإدارة سنداً لإصدار قراراها ، أو موجودة ولكنها غير قابلة للتطبيق على الحالة القانونية و الواقعية التي تدخلت الإدارة لمواجهتها.

ويدخل في عداد حالات انعدام النص القانوني أيضاً ، حالة إصدار قرار استناداً إلى نص texte لم يحن وقت نفاده –كأن لم يصدر بعد في الجريدة الرسمية-، وحالة عدم صدور اللائحة التنفيذية أو التنظيم المتعلق بتنفيذ النصوص القانونية[2] ، صدور قرار استناداً إلى نصوص قانونية ألغيت بموجب المصادقة على اتفاقية أو معاهدة دولية لا حقة عليها وأصبحت نافذة[3].

- الحالة الثانية- النص أو السند القانوني غير المشروع(المشروعية الدستورية): وتقوم هذه الحالة عندما يدفع الخصوم بعدم دستورية أحكام النص القانوني أو التنظيمي، كأن تكون اللائحة التي استندت عليها الإدارة في إصدار قراراها مخالفة للقانون، ومن تطبيقات هذه الحالة: يكون قراراً غير مشروع في سببه لغلط في القانون الذي يرفض منح المدعي معاشاً استناداً للائحة مخالفة للقانون[4].

---

[1] في هذا الطرح أنظر: لحسين بن الشيخ آيث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2006 ، ص 97 وما بعدها

[2] Voir :CE27/06/1990 , cne de saint-germain-sur-Morin,req. n 64990.

[3] [3] Voir :CE 11/12/1987, Daniélou, Rec. CE ,p.409.

[4] محمد محمد عبد اللطيف، الوجيز في القضاء الإداري- تنظيم القضاء الإداري و دعوى الإلغاء ، الجزء الأول، كلية الحقوق جامعة المنصورة، 2020، ص122.

ثانياً-الغلط في الوقائع: ويكون بمناسبة التكييف القانوني للوقائع، إذ أن الإدارة لم تراع الشروط و التكييف القانوني لهذه الوقائع فإن قراراتها تكون قابلة للإبطال و الإلغاء نتيجة التكييف القالنوني غير الصحيح للوقائع[1]

الفقرة الثانية

مستويات الرقابة على السبب

للرقابة على الوقائع المكونة للسبب في القرار الاداري مستويات ثلاثة وهي الآتية:

- رقابة ماديات الوقائع أو النوازل،

-رقابة صحة الوصف القانوني استناداً للقانون،

-رقابة مدى التناسب أو مدى الملاءمة بين السبب و بين المحل.

نوضحها على المنوال التالي:

أولا-رقابة الوجود الفعلي لماديات الوقائع أو النوازل:

تعتبر رقابة التحقق من وجود ماديات الوقائع أولى درجات الرقابة القضائية على عنصر السبب في كافة القرارات الإدارية كحد طبيعي أدنى[2] contrôle minimum،إذ المنطق يقضي أولاً رقابة مسألة وجود السبب قبل بحث مسألة صحته أو تكييفه أو مدى تناسبه مع محله[3]، وهي أكثر درجات رقابة السبب اتساعاً بخلاف رقابة التكييف القانوني للسبب و رقابة التناسب أو الملاءمة التي يقوم بهما القاضي في حالات خاصة.

كما لا يشترط وجود قرارات إدارية معينة لإعمال هذه الرقابة، إذ لا يأخذ القاضي في الحسبان نوع السلطة-تقديرية أم مقيدة- التي تتمتع بها الإدارة في إصدار القرار. ومعنى ذلك فإن الادارة لا تملك أي هامش للتقدير بالنسبة للمدى المادي للوقائع .ولهذا يمارس القضاء الاداري سلطة كاملة في التحقق

---

[1] محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض و دعوى الإلغاء، دون سنة، دون نشر، 430.

[2] أشهر قرار ات مجلس الدولة الفرنسي التي بسط بموجبها رقابته على الوجود المادي للسبب :قضية MONOD سنة 1907 : C.E Juin 1907, Ros p 606. ، و قضية **CAMINO** : CE 14/01/1916. Rec. P15.

[3] في مرحلة سابقة لم يكن المجلس الدولة الفرنسي يراقب وجود ماديات الوقائع، وكان امتناعه بسبب خشيته من إثارة حفيظة الإدارة ونفوذها الأدبي عليه، مما جعل رقابته تطال فقط الجانب القانوني أي مطابقة القانون أو مخالفته كما هي وظيفة النقض، ثم تدريجياً تحت وطأة الانتقادات انسابت رقابته إلى بحث مسألة الوجود المادي للوقائع ، حيث كانت مقصورة تلك الرقابة في اولى مراحلها على حالات القرارات الإدارية ذات السلطة المقيدة . أكثر تفصيلا لهذه الجزئية أنظر:

محمد حسنين عبد العال ، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء . دار النهضة العربية ، القاهرة،1970 ، ص 06.

من وجود هذه الوقائع[1]، فمثلاً إذا أسست الإدارة قرارها على سبب معين ثبت للقاضي عدم وجوده كان قرارها غير مشروع نتيجة انتفاء أو عدم صحة السبب[2].

و إذا ثبت للقاضي انعدام الوجود الفعلي للوقائع التي استندت عليها الإدارة في إصدار قرارها كان هذا الأخير متعيناً إلغاؤه بافتقاده عنصر السبب ، ولكي يتضح الأمر نضرب لذلك مثلاً بالقرارات التأديبية الناطقة بعقوبة فصل موظف وإنهاء مهامه بادعاء الإدارة واقعة ارتكابه أخطاء تأديبية: تنطلق الرقابة بشروع القاضي في تحقيق عملي إذ يقوم بالتحقق بكل الوسائل القانونية من ماديات الأخطاء المنسوبة إلى الموظف، حتى إذا ما تبين من التحقيق كإجراء معاينة أن الموظف لم يرتكب فعلاً يخالف قوانين الوظيفة

، يعني أن ماديات الأخطاء غير محققة و غير قائمة واقعاً ، حالئذ يقضي بإلغاء القرار المعيب مؤسساً حكمه على انتفاء الوقائع أو انعدام الوجود المادي للسبب[3].

ويمكن للقاضي أن يتحقق من وجود الوقائع المكونة للسبب مما أثاره المدعي في أوراق الدعوى و من دفوعات الإدارة ايضاً، حيث أن السبب المذكور بصلب القرار يجب أن يكون قائماً فعلياً وقت صدور القرار ، وقد أكدت ذلك الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في أحد قراراتها بما مفاده: "إن قرار الإدارة قائم على وقائع غير صحيحة حيث أن السيد (ك) عزل من منصبه على أساس أنه كان يتغيب دوما، في الوقت الذي تبين فيه بعد التحقيق أنه لم يتغيب إطلاقاً"[4]،ونلاحظ في هذه القضية انعدام كلي لماديات الوقائع(الغيابات المتكررة) المنسوبة للموظف محل المتابعة التأديبية ،بعد إجراء التحقيق القضائي فيما نسب إليه.

الفقرة الثانية

الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

تهتم دراسته بحث المسائل التالية:

أولاً-مفهوم عملية التكييف القانوني

---

[1] محمد رفعت عبد الوهاب-القضاء الاداري-المكتب العربي للطباعة، ص 568.

[2] ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي و الرقابة على دستوريته، جامعة القاهرة، 1988، ص 281.

[3] قرار مجلس الدولة ملف رقم 010020 بتاريخ 2004/03/16 ، قرار أورده مؤلف: محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2007 ، ص353 .

[4] أشار لهذا القرار مؤلف: محفوظ لعشب ، المسؤولية في القانون الإداري . ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 109.

يقصد بالتكييف القانوني :"هو إدراج حالة واقعية معينة داخل إطار فكرة قانونية، بحيث يمكن أن يحمل القرار المتخذ عليها باعتبارها دافعاً مشروعاً لاتخاذه"[1].

أو هو ببساطة كما عرفه بعض الفقه بأنه "إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية، و نصوص القانون"[2].

لقد أشرنا سابقاً بأن القضاء الفرنسي أرسى أسس الرقابة على السبب بكل درجاتها، لذلك لا تقتصر رقابة السبب على التحقق من الوجود المادي للوقائع المشكلة للسبب وهي الحد الطبيعي الأدنى للرقابة، بل تنتقل أيضاً إلى رقابة الوصف القانوني لظروف الحالة الواقعية التي واجهت الإدارة و اقتضى تدخلها. فإذا ثبت للقاضي عند التحقيق و التقصي في ماديات السبب أن الوقائع قائمة فعلاً وصدقاً، فيحق للقاضي الإداري في هذه الحالة أن يراقب كذلك تكييف الإدارة لها، ليتحقق من أنها تندرج فعلاً داخل إطار الفكرة القانونية التي تضمنها النص[3].

للإيضاح أكثر نضرب المثال ليتضح المقال، صدر قرار تأديبي في حق موظف بسبب اقترافه مخالفة إدارية أو خطأ إداري، قام الموظف بالطعن في القرار، ماذا يكون عمل القاضي؟ يشرع القاضي كخطوة أولى بالتحقق من الوجود المادي للوقائع التي تشكل مخالفة و مدى نسبتها للموظف، فإذا ثبتت بجانب الموظف، تنتقل الرقابة من هذا الحد، ليقوم القاضي بعدئذ برقابة الوصف القانوني الذي أسبغته الإدارة على هذه الوقائع، وذلك بالتحقق ما إذا كانت الوقائع تتصف بوصف الجريمة التأديبية حسبما ينص القانون عليه، أم أن تلك الوقائع لا تكتسي هذا الوصف القانوني أي انعدام السند القانوني، وبالتالي يرفع عنها وصف التجريم التأديبي(مبدأ شرعية الجريمة التأديبية)، مما يؤدي منطقاً إلى إلغاء القرار التأديبي.

وفي سبيل إسقاط القاضي حكم القانون على ظروف الواقعة التي اعتمدتها الإدارة أساساً لقرارها ، يلجأ إلى استعمال طريقين أو كلاهما معاً لاستخلاص الوصف القانوني:

فإما أن يتناول الواقعة بالتكييف لمعرفة مدى مطابقتها مع القانون، وإما أن يعالج القانون بالتفسير لمعرفة مدى انطباق أحكامه على الحالة الواقعية[4].

ويترتب على ذلك ما يلي:

إذا أثبتت عملية التكييف القضائي أو عملية التفسير القضائي للقانون وجود تعارض أو عدم تطابق بين حكم القانون و الوقائع التي تبرر إصدار القرار، ومعنى ذلك أن بعد تفحص الوقائع اتضح أنها

---

[1] سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية – دعوى إلغاء القرارات الإدارية- دعاوى التسوية، ط02، منشأة المعارف، الاسكندرية،2003، ص263.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري....،مرجع سابق، ص 255.

[3] إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري –ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء-،منشأة المعارف ،الإسكندرية،2006،ص 549.

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة:دعوى إلغاء القرار الإداري-الأسباب و الشروط-منشأة المعارف الإسكندرية،2008،ص255.

تفتقد الشروط التي يستلزمها القانون حتى تصلح سبباً تستند إليه الإدارة في إصدار قرارها، حينئذ يعتبر القرار معيباً في سببه على أساس التكييف الخاطئ للوقائع الذي أجرته الإدارة، كان القرار مشوباً بعيب يؤدي إلى إلغائه[1]

أما إذا خلص القاضي بعد إجراء عملية تكييف الوقائع أو تفسير النص إلى وجود تطابق بين القانون و الوقائع أي انطباق الوصف –الذي اسبغتها الإدارة- على الوقائع-وبالتالي يكون وجه الإلغاء منتفياً – حينئذ يصدر القاضي حكماً برفض دعوى الإلغاء، وبالتالي تأييد القرار محل الطعن لثبوت مشروعيته.

وقد تأكد هذا الاتجاه في عدة اجتهادات قضائية ، ومعلوم أن هذا الاتجاه عام تسلكه كافة جهات القضاء الإداري في التشريعات المقارنة التي تأخذ بمبدأ ازدوجية القضاء.

2-تطبيقات قضائية:

أ-في القضاء التونسي:

توصلت المحكمة الإدارية بعد تمحيص وتفحص وقائع القضية في بحث مسألة مدى صحتها واقعاً ومدى نسبتها للمعني بالقرار المفصول عن وظيفته إلى النتيجة التالية التي تظهر من خلال الحثيات التالية:

" حيث يطعن العارض في القرار الصادر عن وزير التعليم و البحث العلمي مستنداً في ذلك إلى عدم صحة الوقائع المنسوبة إليه(وظيفة مزدوجة)"

" وحيث أن بالرجوع إلى وقائع القضية يتضح أن المقرر المطعون فيه قد انبنى على تعاطي العارض نشاطاً خاصاً إلى جانب عمله الإداري، وذلك بمقابل بنزل شهرزاد بسوسة، وكان هذا العزل باقتراح من مجلس التأديب الذي فصل في شأنه"

" وحيث لم تدل الإدارة بما يثبت أن العارض يتعاطى نشاطا خاصا بمقابل بنزل شهرزاد بسوسة أثناء التوقيت الإداري لعمله بالحي الجامعي للذكور بسوسة"

"حيث يستنتج حينئذ مما تقدم أن القرار المطعون فيه كان مؤسساً على وقائع غير صحيحة و يتعين إلغاؤه"[2].

ب-في القضاء المصري:

[1] محمد السيد إبراهيم الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء،

[2] قرار الصادر بشأن القضية رقم 1938 بتاريخ 1991/02/20، (بن أحمد ضد وزير التربية و التعليم)، والتي تتعلق بدعوى تجاوز السلطة- وقائع غير صحيحة-، أشار إليه: عياض بن عاشور ، القضاء الإداري و فقه المرافعات الإدارية ،مركز النشر الجامعي، ط03، مزيدة ومنقحة، 2006، ص 209.

تؤكد بعض اجتهادات المحكمة الادارية العليا أيضاً هذا اتجاه حيث تصرح بالآتي" إذا أقامت الادارة قرارها على أسباب معينة، فإن القضاء في سبيل إعمال رقابته على هذا القرار، أن يمحص هذه الاسباب لمعرفة ما إذا كانت تتفق مع حكم القانون أن أنها تخالفه"[1]

ج-في القضاء الفرنسي: بعد تردد طويل منح مجلس الدولة الفرنسي لنفسه أحقية بسط رقابته على التكييف القانوني للوقائع، ومن أشهر اجتهاداته في هذا المجال قضية **Weis** ، وتتمثل وقائع القضية أن معلمة متربصة في أحد المدارس وجهت دعوة لأحد التلاميذ للحضور للاستماع لمحاضرة دينية، مما كان سبباً يعتمده مجلس إدارة المدرسة الابتدائية في إصدار قرار سحب منها تفويض التربص délégation de stage، على اعتبار أن عمل المعلمة يشكل خطأ تأديبياً ، إذ أنه يتعارض مع مبدأ الحياد المدرسي حسب التكييف الذي أسبغته الإدارة على الوقائع .

ولما طعنت الآنسة **Weis** في قرار سحب تفويض التربص الخاص بها ، أجابها مجلس الدولة بعد تمحيص الحالة الواقعية على ضوء القانون بإلغاء قرار إدارة المدرسة الرافض لترسيم المعلمة في وظيفتها، كون تصرفها لا يعتبر من حالات خرق مبدأ الحياد المدرسي neutralité scolaire[2] .

د-القضاء الجزائري:

لم يكن القاضي الاداري الجزائري شاذاً عن هذا الاتجاه ، إذ تؤكد أحد اجتهاداته في هذا المجال أنه يقتفي أثر نظيريه المصري و الفرنسي ببسط رقابته على التكييف القانوني للوقائع المكونة لركن السبب، وقد تجلى واضحاً في قراره الصادر بتاريخ 1998/7/27 تحت رقم 172994 والذي قام فيه بإلغاء قرار تأديبي صادر على المجلس الأعلى للقضاء(باعتباره سلطة مركزية) بتاريخ 1996/7/1 والناطق بعزل قاضي عن مهامه بحجة أنه خالف الواجبات المنصوص عليها المنصوص عليها في المادة 18من قانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 2004/09/06 ،المتضمن القانون الاساسي للقضاء حيث تتمثل الافعال المنسوبة للقاضي أنه يمتلك على الشيوع عده عقارات منها مخبر للصور .....إلخ

بعد أن طعن صاحب الشأن(القاضي المعزول) في قرار عزله من وظيفته أجابه مجلس الدولة مصدراً، قرارا بإلغاء القرار الإداري التأديبي مؤسساً إيّاه على وجود غلط صارخ في التقدير بتسليط العقوبة الأشد المنصوص عليها في النصوص المطبقة على المعني.

وقد قضى مجلس الدولة :

---

[1] طعن رقم 1588 لسنة 14ق عليا ، جلسة 1999/5/23، أشار إليه: علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 386.

[2] CE 28/04/1938. Weis :DP 1939 , 3,p41.(note Rivero)

"بقبول الطعن شكلا، وبتأسيسه موضوعاً بإبطال قرار العزل الصادر عن مجلس الأعلى للقضاء بتاريخ 1996/07/11، وبإبطال قرار الرفض الصريح الصادر عنه في 11 و 1996/11/14"[1].

وما يلاحظ على قرار مجس الدولة أنه ألغى قرار عزل الموظف على أساس الغلط الصارخ في التقدير، أي يراقب سلطة التقدير التي تتمتع بها الإدارة عند توقيع العقوبات التأديبية، ولكن القاضي الإداري لا يتسنى له الوصول إلى مرحلة رقابة مدى الملاءمة بين الوقائع و العقوبة إلا بعد أن يقوم برقابة التكييف القانوني للوقائع المنسوبة للموظف، لأن عملية التكييف ضرورية قبل تقدير الجزاء المستحق، لذلك فإن غلط الإدارة في عملية التكييف هو الذي يؤدي منطقاً إلى الغلط في تقدير العقوبة، والعكس أيضاً صحيح بحيث إذا أصابت الإدارة الوصف القانوني السليم للوقائع كان تقديرها للعقوبة سليماً.

ثانياً-حالات مستثناة من رقابة التكييف القانوني:

اذا كان الاصل خضوع كافة القرارات الإدارية للتكييف لرقابة التكييف القانوني إلا أن هذه القاعدة يرد عليها استثناءات هامة، اذ توجد حالات معينه لا تمتد اليها رقابه التكييف القانوني اذ تقف الرقابة على وجود المادي للوقائع فحسب، وذلك لاعتبارات تقتضيها طبيعة تلك القرارات بسبب ارتباطها بموضوعات خاصة، وتنقسم هذه القرار ات إلى طائفتين:

1_ القرارات ذات المضمون التقني و الفني: لم يمنح القاضي الاداري لنفسه أية سلطة في رقابة الوصف القانوني للسبب في هذا النوع من القرار كالقرارات الصادرة عن لجان تقنية أو عمليات تقنية لا تدخل في دائرة الاختصاص الإداري بل تنتمي إلى دائرة التخصص الفني. لأن الوصف القانوني لهذه القرارات يتطلب بحثا فنياً يخرج عن قدرة وإمكانيات القاضي[2].

ومن أشهر تطبيقات القضاء الإداري لهذا الصنف هي تلك القرارات التي تتعلق بتقدير درجات الإجابة عن أسئلة الامتحان حيث تقرر اجتهادات القضاء الاداري المصري أن التصحيح وتقدير درجات الإجابة عملية فنية محضة غير متعلقة بمسائل قانونية، ولهذه العلة يمتنع القضاء الإداري عن إخضاعها لرقابته. حتى لا يؤدي ذلك للتدخل في أمور فنية تقديرية هي من اختصاص الجهات الإدارية التي لا يجوز لهذه المحكمة أن تحل فيها محل الإدارة[3].

3- قرارات الضبط المتعلقة بوضعيات الأجانب:

---

[1] قرار منشور في مجلة مجلس الدولة، عدد 01 لسنة 2002، ص84/83.

[2] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية ، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص387.

[3] المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 810 لسنة 13ق ، جلسة 1973/12/9، ص208.

وهي كل القرارات التي تتعلق بالأجانب كإبعاد أحد الأجانب المقيمين على إقليم الدولة لاعتبارات تتعلق بالنظام العام، و قرارات منحهم الإقامة، و قرارات منحهم رخصة بمزاولة العمل، ورفض منحهم جنسية الدولة عند طلبها، ولنأخذ مثلاً حالة صدور قرار بإجلاء شخص أجنبي مقيم بإثبات قيامه بأفعال تشكل مساساً بالأمن العام للدولة، إذ تعتبر هذه الحالة أخطر الحالات سواء في حق الأجانب أم في حق الدولة في حماية النظام العام. فإذا ما طعن في هذا القرار بالإلغاء، فإن الرقابة لا تمتد لبحث ما اذا كان ما ارتكبه الأجنبي يمثل إخلالا بالأمن العام أم لا، حيث يدخل هذا الوصف في سلطه الإدارة التقديرية تخضع في ممارستها لهذه الرقابة، وذلك رغبة في تحقيق المصلحة العامة للدولة التي تقتضي أن يترك للإدارة سلطه تقديرية واسعة في هذا الشأن[1]، وإنما يقتصر بحث القاضي على ثبوت الأفعال المنسوبة إليه أو عدمها، حتى إذا تثبت من وجودها مادياً فعند هذا الحد تقف رقابته دون مناقشة وصفها القانوني، إذ تستقل السلطات العامة لوحدها بتقدير ذلك، على أساس أهمية الحالة و الخطورة الناجمة عنها و التصرف الذي تتخذه حيالها[2].

ثانيا-رقابة التناسب بين السبب و الإجراء أو رقابة مدى ملاءمة القرار لمواجهة الوقائع القائمة:

إذا كان الأصل العام في الرقابة القضائية أنها تطال مستويين رقابة الوجود المادي للوقائع المسوغة لإصدار القرار ورقابة صحة الوصف القانوني لها، إلا أن اجتهادات شهيرة خرجت عن هذه القاعدة بسبب تطور السياسة القضائية في مجالات السلطة التقديرية للإدارة ، إذ أصبح بوسع القاضي الاداري الانتقال إلى أقصى حدود الرقابة على السبب في القرار الاداري ، وهي رقابة تقدير مدى ملاءمة إصدار القرار لمواجهة الحالة الواقعية أو تقدير التناسب بين درجة خطورة القرار الإداري و الأسباب الدافعة التي يقوم عليها .

وإذا كانت رقابة الملاءمة أو رقابة التناسب استثناء من الأصل العام في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة الانفرادية ،فحسب ما تقضي به الأصول في الاستثناء أن يمارس في نطاق ضيق ولا يجوز التوسع فيه، لذلك تواتر الاجتهاد القضائي في تفعيل الرقابة على مدى ملاءمة القرار الاداري للوقائع على طائفة محددة من القرارات الإدارية وحصرياً والتي تستلزم طبيعتها ذلك أيضاً، على نحو ما نجده في القرارات الماسة بالحريات العامة ،أو تلك التي تنطوي على جزاءات تأديبية في مجال الوظيفة العامة،

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة،دعوى إلغاء القرار الإداري- الأسباب و الشروط –منشأة المعارف بالإسكندرية،دون طبعة،2008،ص261.

[2] إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري –ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء-،منشأة المعارف ،الإسكندرية،2006،ص 553.

إذ يعتبر هذا الصنف من القرارات الأرضية الخصبة في إعمال رقابة التناسب، سنوضح ما أجملناه تفصيلاً على النحو الموالي:

1-مجال الحريات العامة: الأصل أن سلطة الإدارة مقيدة في مجال تنظيم الحريات العامة والحد منها ، ومن ثمَ تجيئ رقابة القضاء لتمحيص مدى التناسب بين الوقائع و التدابير التي أعددتها سلطة الضبط الإداري لمواجهة ظروف التدخل. فمثلا في أحد القضايا تصدى القاضي الإداري الفرنسي لرقابة التدابير الصحية لمواجهة الطوارئ الوبائية – covid 19 – للتأكد من خلوها على إفتئات جسيم على الحريات العامة كحرية التعبير والحق في احترام الحياة الخاصة و العائلية و حرية التنقل و حرية إقامة الشعائر الدينية و حرية التجمعات، لاسيما المادة 03 من المرسوم المحدد للتدابير العامة والضرورية لأجل مواجهة عدوى كوفيد 19 في إطار الطوارئ الوبائية[1].

2-<u>مجال العقوبات التأديبية في الوظيفة العامة:</u> تواترت اجتهادات القضاء الإداري على تقرير الرقابة على مدى التناسب أو الملاءمة بين الجزاء التأديبي و المخالفة التأديبية حتى أصبح قضاءً مستقراً، غير أن رقابة التناسب تقتصر على مدى التناسب الظاهر بين الجزاء و المخالفة، وفي هذا الشأن أخذ مجلس الدولة الفرنسي بفكرة الخطأ الساطع في التقدير للحكم بالإلغاء أو عدمه، وبالتالي إذا كان الجزاء التأديبي من الجسامة بحيث لا يتناسب مع الوقائع المشكلة للسبب ففي صورة الحال يترتب بطلان القرار و إلغاؤه[2].

أما إذا لم يكن التناسب ظاهراً أو لا يتسنى إعمال نظرية الخطأ الظاهر في التقدير فإن القاضي الإداري يعزف عن فحص درجة التناسب و توقيع الإلغاء، لأجل الاحتفاظ للإدارة بسلطتها التقديرية باعتبارها من ملاءمات الإدارة غير القابلة للرقابة القضائية في مثل هذه الحالات.

<u>3-وسائل القاضي الإداري في معالجة ظاهرة إلغاء القرارات الإدارية المدعى بعيب سببها؟</u>

الأصل أن القاضي الإداري حامي الحقوق و المصلحة العامة على السواء والباحث عن موازنة بينهما ،إذ يكرس وظيفته لاستقرار العمل الإداري من جانب والمحافظة على المراكز القانونية للأفراد- أو الأمن القانوني- sécurité juridique من جانب آخر ، لذلك اعتنق مجلس الدولة الفرنسي حيال هذه الظاهرة تقنية إحلال أسباب مشروعة محل السبب المعيب، مستلزماً قيام عدة شروط.

[1] CE,13/06/2020, n440846, Légifrance. Voir : le décret n 2020-663 du 31/06/2020.

[2] CE,Sect.,15/02/1961,Lagrange,Rec.,p.121.

والسؤال الذي يفرض نفسها هنا: هل تتجاوز المحكمة اختصاصها- إلغاء القرار- عندما يتبين لها عدم مشروعية السبب بإحلال أو باستبدال سبب القرار بسبب آخر تراه صحيحاً تفادياً لإبطاله؟

نقول أن القاعدة العامة تتأبى على القاضي التدخل بإحلال أسباب محل أسباب أخرى بني عليها القرار، إذ العبرة دائما بالسبب الذي تذكره الإدارة لقرارها[1]. و مؤدى ذلك أنه إذا ارتكبت الإدارة غلطاً في الوقائع يمتنع على القاضي أن يبني القرار على سبب جديد ولو كان سبباً صحيحاً وجائزاً قانوناً،

وعلى أساسية ذلك، إذا كان قرار فصل عامل قائماً على سبب الانقطاع عن العمل دون مبرر مقبول، وثبت من أوراق الدعوى أن انقطاع صاحب الشأن عن عمله كان نتيجة القوة القاهرة، ومن ثم يكون قرار الفصل غير قائم فيكون هذا القرار معيباً في سببه مستوجباً إلغاؤه. فلا يجوز للقاضي إحلال السبب الصحيح وهو عدم اللياقة الطبية[2] .أو العجز الصحي محل السبب الذي اختارته الإدارة.

وقد شهد اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي تطور اتجاهها بهذا الخصوص، إذ أجازت استبدال الأسباب التي يستند عليها القرار المعيب، لكن بشرط أن يكون بناء على طلب الإدارة أو تتمسك بسبب آخر واقعي أو قانوني يكون قائماً ومعاصرا له وقت إصدار القرار ، غير أن القاضي الإداري يستوجب بحث ما إذا كان السبب الجديد يبرر إحلاله مكان السبب الأول أم لا يقتضي ذلك، على أن لا يحرم المدعي المعني بالقرار من إبداء دفوعه في مجابهة طلب المدعى عليها- الإدارة- من القاضي بإحلال أسباب أخرى[3]، يقيم عليها القرار.

المطلب الخامس

عيب الغاية في القرار الإداري

الغاية في القرار أمر قصدي، يتصل بقصد من أصدره[4]، وهو الباعث على إصداره، لا يختلط بمحل القرار أو أثره ولا بالسبب الدافع إليه. وإنما تشكل الهدف العام الذي تحركت إرادة الإدارة في إطاره ابتغاء تحقيقه[5]، ويجب أن يستهدف مصدر القرار وجه المصلحة العامة ،أو أحد موضوعاتها المحددة قانوناً، وهو ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف ، والعيب الذي يسم القرار الإداري لمخالفة المصلحة

---

[1] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 625 لسنة 11 ق جلسة 1967/6/21.

[2 2] محمد محمد عبد اللطيف، الوجيز في القضاء الإداري- تنظيم القضاء الإداري و دعوى الإلغاء ، الجزء الأول، كلية الحقوق جامعة المنصورة، 2020، ص124.

[3] CE . le 6 février 2004,madame halal RFD, adm, 2004. 740, conclusion de Silva, 2004, 436 , chrono.

[4] المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 2239 لسنة 36 ق ، 1988/1/17، لمجموعة- السنة 33-ج1-بند 97- ص 627.

[5] محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري-التعريف، المقومات النفاذ، الانقضاء-دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،2005،ص218.

العامة يسمى في لغة القضاء و التشريع عيب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف باستعمال السلطة[1].

ويعتبر المشرع المصري و الفرنسي بصريح النص أن عيب الغاية حالة من حالات افتتاح الطعن بتجاوز السلطة، وأيضاً وضعت له التشريعات المقارنة تعاريف محددة ، كما حاول القضاء والفقه الإداريان تشخيص حالات عيب الغاية نظراً لخصوصياته الذاتية التي تنماز عن عيوب المشروعية المجاورة ، ولأجل الوقوف على ماهية عيب الغاية سنحاول تفصيل ما أجملناه وفق مطلبين متتاليين، وذلكم على النحو الموالي:

الفرع الأول

مفهوم عيب الإنحراف بالسلطة وخصائصه الذاتية

نتناول دراسته في جزئيتين: مفهوم عيب الإنحراف بالسلطة،ثم نثني بدراسة خصائصه الذاتية:

الفقرة الأولى

مفهوم عيب الإنحراف بالسلطة

للإبانة عن مفهوم عيب الانحراف بالسلطة يقتضي التعرض لتعريف هذا العيب لأجل تحديد مدلوله، ثم نتعاطى ذكراً الخصائص الذاتية التي يتميز بها عن غيره من أوجه إلغاء القرار الإداري الأخرى، وذلكم وفق التخطيط التالي:

أولاً- مدلول اصطلاح عيب الانحرافِ بالسلطةِ:

1-مدلول الانحراف بالسلطة في التشريع:

تناول المشرع الجزائري- وحتى المؤسس الدستوري- الانحراف بالسلطة بوصفه أحد أوجه تجاوز السلطة مثلما درج عليه معظم التشريع المقارن، ولم يلتزم مصطلحاً بعينه ودون أن يهتم بتحديد مفهومه أيضاً، حيث نصت المادة 24 من الدستور : " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة"، و ترجمة لذلك أخضع المشرع السلطات الإدارية لهذا المبدأ ذي القيمة الدستورية في الآتي:

[1] وقد أيد الفقه الإداري اصطلاح عيب الانحرافِ بالسلطةِ لأنه هو الأرجح لغة بما يؤديه من دلالة على هذا العيب، ناهيك عن رجحانه في اللغة القانونية و الإجرائية و الأكثر استخداماً في أحكام القضاء إلا النادر، كما أن فكرة الانحراف بالسلطة أوسع مدى من إساءة استعمالِ السُلطةِ أو التعسف في استعمالها، لتفاصيل أكثر أنظر: سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة- الانحراف بالسلطة-، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1978، ص 65-71.

إذ صرح المرسوم المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن[1]، في مادته 05 على ":يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة، تعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف"

كما أن الأمر رقم 03 - 06 ،المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نص على منع إساءة استغلال الوظيفة بأية حال، لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، وذلك باستخدام المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة[2].

أما عن موقف المشرع المصري فقد أشار للانحراف باستعمال باعتباره شرطاً لقبول الطعن الإلغاء السلطة بصريح النص دون تحديد لمفهومه، حيث نصت المادة 10 في الفقرة 14 من قانون مجلس الدولة رقم 1972/47 :" يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القانون اللوائح أو الخطأ في تطبيقه و تأويلها و إساءة استعمال السلطة..."

في التشريع الفرنسي لم يعن بتعريفه ، وإنما اكتفى باعتباره وجه من أوجه تجاوز السلطة في القرار الإداري، وقد تعددت مصطلحاته في لغة مجلس الدولة الفرنسي و لم يلتزم بالاصطلاح التشريعي، إذ يصرح في حالات بعيب الغاية وتارة أخرى يعبر عنه بعيب الانحراف بالسلطة و الانحراف بالإجراء.

ثانيا-مدلوله في اجتهادات القضاء الإداري:

درج القضاء الإداري الفرنسي على توظيف اصطلاح الانحراف بالسلطة détournement e pouvoir أو عيب الغاية vice de but عندما يثبت لديه أن القرار الطعين مشوب بعيب الغاية، إذ وردت في العديد من منطوقات أحكامه، ومنها على سبيل المثال حكم مجلس الدولة في قضية Bouteyre : إذ اعتبر قرار وزير التعليم مؤسساً و سليماً برفض طلب الطاعن بالاشتراك في مسابقة admission au concours، وعليه في قضية الحال لا يكون قراره (وزير التعليم) مشوباً بعيب تجاوز السلطة أو بالانحراف بها"[3].

وقد تمَ تفسير ذلك وتبريره على لسان مفوض الدولة بأن الوزير يملك هامش التقدير حيال الطلب في هذه الحالات، وصرح بأنها " .... سلطة كاملة في التقدير للوزير المختص بشرط أن يمارسها طبقا

[1] المرسوم رقم88 - 131 المؤرخ في 4 يوليو1988 ، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد 27.

[2] المادة 51 من الأمر رقم 03 - 06 المؤرخ في 19 يوليو 2006 ، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد.46 .

[3] C.E, 10 MAI, 1912 Abbe Bouteyre, REC 553 Concl Helbronner, S. 1912. 3.145.

للقانون والغاية التي أنشئت من أجلها ، وتخرج ظروف ممارستها من حيث المبدأ عن رقابة القاضي إلا إذا كانت انحرافاً بالسلطة.."

يؤكد مجلس الدولة الفرنسي ذات الاصطلاح في أحد اجتهاداته إذ يصرح بأن إثبات عيب الانحراف بالسلطة لا يمكن استخلاصه من مجرد اقرار مصدر القرار الإداري.

- la preuve du détournement de pouvoir ne peut résulter, à défaut de l'aveu de son auteur [1].
- ainsi commet un détournement de pouvoir, le maire qui utilise ses pouvoirs de police municipale pour obtenir l'exécution d'un contrat [2] .

أما المقصود بالانحراف عن السلطة في قاموس اجتهادات القضاء الإداري المصري ، مثلما تذهب إليه محكمة القضاء الإداري بأنه:" نوع من سوء استعمال الحق، والموظف يسيء استعمال سلطته كلما استعمل نصوص القانون ونفذها بقصد الخروج على القانون، وبهذه المثابة تكون اساءة استعمال السلطة ضرباً من تعمد مخالفة القانون مع التظاهر باحترامه، فهي لا تخرج عن كونها مخالفة متعمدة للقانون ،بل و للقانون ذاته لتعذر التفرقة بين نصوص القانون و أهدافه"[3].

وإذا كان القضاء المصري في اجتهاده هذا قد قايس فكرة الانحراف بالسلطة بسوء استعمال السلطات التي يمنحها الحق لصاحبه نظراً لاتحادهما في علة مخالفة أحكام القانون وأهدافه في كلا الحالين، فليس هذا القياس إلا من باب تقريب المفاهيم للأذهان، ذلك أن مفهوم سلطة الحق في الأحكام المدنية و مفهوم السلطة في القانون العام تتغايران جذرياً ، وذلك بسبب اختلاف طبيعة القانون- العام و الخاص- الذي ينتميان إليه.

أما القضاء الإداري الجزائري لم يعن بتحديد مدلول الانحراف بالسلطة إطلاقاً، وكثيراً ما يؤسس حكم الإلغاء على عدم مشروعية القرار أو عدم قانونيته، دون الإشارة على وجه التحديد إلى عيب الانحراف بالسلطة، وتقريباً كل الأحكام الصادرة بالإلغاء تتبنى هذا الاتجاه في كل الحالات و مهما كان نوع العيب الذي يصيب القرار الإداري، ويقتصر عمل القاضي في أغلب الأحوال على التصدي للكشف عن عيب تجاوز السلطة في القرار محل دعوى الإلغاء .

[1] CE 28 mars 1945, Moreau R. 68.

[2] CE 8 juin 1962, Dibon, R. 380

[3] محكمة القضاء الاداري ، قضية 650 لسنة 2 ق- 7/6/ 1949: المجموعة- السنة 03 – بند- 254- ص 932.

ويؤكد هذا الاتجاه أحد قرارات مجلس الدولة الصادر بتاريخ، 1999/04/19 في قضية ط/م ضد بلدية أولاد فايت[1]:

ومجمل وقائع هذه القضية أن المستأنف ط/م استفاد بموجب مقرر رئيس بلدية الشراقة من قطعة أرضية، وترتب على ذلك حصوله على رخصة البناء في1983/50/05.

حيث بعد إعادة التنظيم الإداري(التقسيم الإداري الجديد) لسنة 1984 أصبحت القطعة الأرضية محل النزاع تقع بإقليم بلدية أولاد فايت التي أصبحت مستقلة عن بلدية الشراقة حسب التنظيم الجديد ، أدى هذا الوضع ببلدية أولاد فايت إلى إصدار قرار ثان يتضمن منح القطعة الأرضية لشخص آخر غير المستفيد (ط/م)، مع العلم أن البلدية طبقت إجراء نزع ملكية القطعة الأرضية فقط على المستأنف لوحده دون بقية المستفيدين.

في قضية الحال اعتبر مجلس الدولة الجزائري أن قرار البلدية غير قانوني كونه منح للمرة الثانية ذات القطعة المسجلة باسم (ط/ م)إلى شخص آخر، مما يعني فقدان (ط/م) ملكية القطعة الأرضية وانتزاعها منه، وبالتالي لم يعد يملك الصفة كمستفيد رغم كونه حاصل على رخصة البناء، فإذا كانت البلدية تتمتع بهذه السلطات لأجل هدف معين وهو تمكين الاشخاص من الاستفادة من قطع أرضية، تكون والحال هذه قد انحرفت بالسلطة عندما استعملت السلطة الإدارية-البلدية- سلطتها تحقيقاً لهدف غير الهدف الذي منحت لها من أجله تلك السلطات.

وما يلاحظ على اجتهاد مجلس الدولة أنه تغاضى كلياً عن التصريح بوجود عيب الانحراف بالسلطة في القرار الإداري على الرغم من وضوحه في حيثيات القضية، واكتفى كما رأينا أعلاه بالنطق بأن القرار غير قانوني يستلزم البطلان، والبادي أن قاضي الإلغاء لم يحدد بشكل دقيق نوع عيب المشروعية، ذلك أن عبارة غير قانوني الواردة بقرار مجلس الدولة تشمل كل عيوب القرار حسب الأصول المعتمدة في الاجتهادات القضائية الإدارية سواء في فرنسا أو مصر.

ثالثاً-موقف الفقه الإداري من مفهوم عيب الانحراف بالسلطة: تعدد مفهوم الانحراف بالسلطة بسبب اختلاف الأنظار الفقهية الإدارية، وللإبانة عن ذلك سوف نقوم ببحث موقف الفقه الفرنسي ثم نتطرق إلى موقف الفقه المصري، وذلكم على النحو الموالي:

1-الفقه الفرنسي: ذهب بعض الفقه الفرنسي إلى تعريف الانحراف بالسلطة على أنه:

[1] قرار ورد في مؤلف : لحسن بن شيخ آث ملويا، الملتقى في مجلس الدولة، ط05،الجزء 01،دار الهومة، الجزائر، 2013،ص.9

«l'utilisation par une autorité administrative de sa compétence dans un but autre que celui pour lequel elle lui a été donnée »[1].

في حين ذهب البعض الآخر من جمهرة الفقه أمثال الأستاذ دي فورج: " عندما يكتشف القاضي انحرافاً بالسلطة في القرار الإداري معنى ذلك أن الادارة استخدمت اختصاصاتها لأجل غرض غير المصلحة العامة، سواء كان هذا الغرض مصلحة خاصة intérêt prive أو هدف سياسي but politique ،كما يوجد انحراف بالسلطة عنما تتخذ جهة الادارة قراراً لأجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة، ولكنه أجنبي عن الهدف الذي حدده التشريع الذي تدعي الإدارة تطبيقه"[2]

وفي الحقيقة ،هذا الرأي الفقهي الأخير أكثر الآراء إحاطة بالمفهوم بتعداده صور العيب و تحقيق علته ،إذ قد اشتمل على صورتي الانحراف بالسلطة ، والمتمثلان في:

-عندما تتغيا الإدارة هدفاً منقطع الصلة بالمصلحة العامة أو أجنبي عنها كلية،

-أو يستهدف القرار الإداري أحد موضوعات المصلحة العامة، ولكن في واقع الأمر بعد التحقيق والتمحيص أنه ليس الهدف الذي حددته النصوص التشريعية و التنظيمية، وفي صورة الحال الأخيرة هذه تكون الإدارة قد ارتكبت خرقاً لقاعدة تخصيص الأهداف.

غير أن ما يؤخذ على هذا التعريف أنه أغفل الطابع القصدي - النفسي و الذاتي- المرتبط بعيب الانحراف بالسلطة. إلا أن البعض أشار إلى أن خصيصة القصد ليست ملازمة دائما أو في كل الأحوال لعيب الانحراف، و البرهان على ذلك أن الانحراف يمكن أن يقع نتيجة خطأ الإدارة ودون عمد منها أيضاً.

2-الفقه المصري:

قبل الوقوف على موقف الفقه المصري من مفهوم الانحراف بالسلطة، يكون علينا لزاماً أن ننبه بأن الفقه الإداري في مصر تعددت طرائقه بخصوص التسمية الاصطلاحية لهذا العيب، فمنهم من أطلق عليه عيب إساءة استعمال السلطة- وبعضهم يضيف التعسف- موافقاً الاصطلاح التشريعي[3]، وآخر آثر اصطلاح عيب الغاية[4] ،أما اتجاه ثالث فضل إطلاق تسمية عيب الانحراف بالسلطة، ويشير هذا الأخير إلى أن هذا المصطلح أوسع مفهوماً إذ يشتمل على وجهي الانحراف وهما: سوء النية و حسن

[1] Rousset(M) ,Rousset(O), droit admmnistratif,2eme Ed, PUG ,2004,p 127.

[2] De forges droit administratif, 1991, PUF , P278. Et voir aussi : De laubadere, traite de droit administratif,06 éd, LGDJ, 1973, p534, inf:946.

[3] ومن المؤيدين لهذا المصطلح : محمد مرغيني، نظرية التعسف في استعمال السلطة الحقوق الادارية، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة، 1972، ص60.

[4] ومن الفقه المؤيد لهذا الاصطلاح: سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية .منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، مصر، 1991 ، ص 347.

النية[1]، ويكاد أن يكون الاصطلاح الأخير مطابقاً لفظاً و مدلولاً لما يطلقه الفقه الفرنسي و حتى القضاء الفرنسي على هذا العيب **LE DÉTOURNEMENT DE POUVOIR** .

وأما تعريفه في الفقه المصري، فقد تعددت تعاريف الانحراف بالسلطة فقهاً، إلا أن من البين الواضح عند معاينة بعضها نجد أنها تتفق فحوىً و مضموناً وإن كانت تتغاير تعبيراً ولفظاً، وقد آثر اختيارنا الوقوع على الموالي منها:

- الأستاذ سامي جمال الدين يعرفه بالآتي:" عيب الانحراف بالسلطة يتصل بعنصر الغاية في القرار الإداري، أي المبتغى الذي يسعى إليه رجل الإدارة ويأمل في الوصول إليه، وبالتالي إذا استخدم الموظف العام سلطته من أجل تحقيق غير المصلحة العامة أو الهدف المخصص قانونا لقراره الإداري ، فإنه بذلك يكون قد انحرف بسلطته عن الغاية التي كان عليه تحقيقها"[2].

والواضح من هذا التعريف تركيزه على صورتي الانحراف، ولكن لم يتعرض إلى فكرة القصد أي اتجاه إرادة مصدر القرار إلى الانحراف بالسلطة، ولا إلى فكرة الخطأ في هذا العيب.

-أما الأستاذ سليمان الطماوي يعرفه تعريفاً موجزاً على النحو الموالي" استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به"[3]، بذلك تراه معلقاً عيب الانحراف بالسلطة في القرار عندما يمارس مصدره السلطة التقديرية في أحد مجالات المصلحة العامة، مما ينبئ أنه ما يكون للإدارة أن تقترف عيب الانحراف بسلطتها لولا هامش التقدير الممنوح لها بنص القانون، وقد أشار البعض إلى أن السلطة التقديرية مجالاً خصباً أو وسطا معيشياً لاحتمالات وقوع عيب الانحراف بالسلطة في القرارات الإدارية.

كما عرفه حلمي الدقدوقي مفضلاً الاصطلاح التشريعي: "يكون القرار الإداري معيبا بعيب إساءة استعمال السلطة إذا استعمل رجل الإدارة صلاحياته لتحقيق غاية غير تلك الغاية التي حددها له القانون ، وبالتالي يتبين أن هذا العيب مرتبط بنية مصدر القرار وبواعثه ومقترن بالسلطة التقديرية للإدارة"[4]، لكن ليس في كل أحوال يكون وقوع عيب الانحراف من منطلق القصد السيء لمصدر القرار، إذ يمكن أيضاً أن يتحقق الانحراف بالسلطة نتيجة خطأ من أصدر القرار الإداري ،أي عدم اتجاه إرادة مصدر القرار عمداً لتحقيق غرضاً أجنبياً عن المصلحة العامة.

3-كما عرفه رجال القانون بالجزائر أمثال:

---

[1] ومن هؤلاء: مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري و مجلس الدولة، دار المعارف، مصر، 1979، ص 361.

[2] سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية .منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، مصر، 1991 ، ص 347.

[3] سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة –الإنحراف بالسلطة –دار الفكر العربي، ط03، 1987، ص 71.

[4] حلمي الدقدوقي، رقابة المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري- دارسة مقارنة -،دار المطبوعات الجامعية، مصر ، 1989 ، ص 361.

- الأستاذ أحمد محيو:" يكون انحراف بالسلطة عندما تستعمل هيئة إدارية سلطتها لغرض مغاير لذلك الذي منحت لأجله السلطة"[1]، واضح من عبارة هذا التعريف تأثر الأستاذ بالفقه و القضاء الفرنسيين ، ذلك أنه استعمل مصطلح الانحراف بالسلطة الذي درج على ترديده أقضية مجلس الدولة الفرنسي، كما لم يتطرق لأهم خصيصتين في هذا العيب، ألا وهي الخصيصة القصدية أي حالة العمد، و الخصيصة غير القصدية في حال خطأ مصدر القرار الإداري.

-و الأستاذ رشيد خلوفي بأنه ":يعرف هذا العيب انطلاقا من مبرر وجوده، بحالة استعمال السلطة الإدارية صلاحياتها وامتيازاتها لتحقيق هدف غير الذي من أجله منحت لها هذه السلطات والامتيازات" [2].

أهم ما يؤخذ على هذا التعريف إشارته فقط إلى الانحراف بالسلطة في حالة الهدف المخصَص في حالة القرارات الخاصة تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف، مثل قرارات الضبط الإداري ، في حين أغفل ذكر عيب الغاية في حالة ابتغاء هدفا أجنبياً عن المصلحة العامة في كافة القرارات الإدارية، والتي تكون في حالات عدم تخصيص المشرع موضوع معين.

4-كما عرفه بعض رجال القانون الليبي:

الأستاذ محمد عبد الله الحراري بالآتي: يقصد بعيب الانحراف بالسلطة خروج جهة الإدارة عند مباشرتها لأوجه نشاطها عن هدف الصالح العام، أو عن الأهداف التي ينص عليها المشرع عند تحديده لاختصاصاتها، يتعلق هذه العيب بركن الغاية في القرار الإداري[3].

الفقرة الثانية

خصائص عيب الإنحراف بالسلطة

لعيب الانحراف بالسلطة خصائص عامة تميزها عن غيره من العيوب المجاورة، فهو ذو طبيعة احتياطية فلا يلجأ اليه القاضي إلا إذا عجز على إلغاء القرار الاداري بأوجه الطعن الاخرى ، إضافة لكونه ذا طابع قصدي نفسي، ويرتبط بعنصر الغاية في القرار الإداري، وهو ليس من المسائل المتعلقة بالنظام العام ،سوف نشخص تلك الخصائص كل على حدة على النحو الموالي:

أولاً - الصفة الاحتياطية :

---

[1] أحمد محيو، المنازعات الإدارية .ترجمة: فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية،ط07، الجزائر، 2008 ، ص191 .

[2] رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية .الجزء الثاني2ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011 ، ص 151.

[3] محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي: رقابة الدوائر القضاء الإداري، مجمع الفاتح للجامعات، 1990،ص 237.

ذهب الفقه الإداري – المصري والفرنسي - الى أن عيب الانحراف عيباً احتياطياً يمكن اللجوء إليه فقط عندما لا يوجد عيب آخر في القرار الاداري ، يمكن أن يؤسس القاضي عليه حكم إلغاء القرار.

وقد برر غالبية الفقه الطابع الاحتياطي لعيب الانحراف بالسلطة بصعوبة إثباته ،ذلك أن العمل الاداري الانفرادي المشوب بخلل الانحراف هو عمل سليم في الظاهر إلا أن مصدره في الحقيقة لم يستهدف المصلحة العامة ، أو لم يرم الى تحقيق الغرض المخصص تشريعياً لممارسة اختصاصاته، ويرجع مصدر صعوبة إثباته كونه عيباً قصدياً و نفسياً مستتراً، مما يتوجب البحث حينئذ عن مقاصد مصدر القرار و بواعثه لأجل إثبات عيب الانحراف ، وذلك عمل يستشكل على القاضي إجراؤه[1] .

وإضافة لما يبرر به الفقه الصفة الاحتياطية لهذا العيب نجد أيضاً خطورة الأحكام الناطقة به ضد السلطة الإدارية. فالحكم عليها بأنها تعسفت ينال من مهابتها لدى الأفراد، ويزعزع ثقتهم فيها، ولهذا فإن مجلس الدولة لا يلجأ إلى هذا العيب إلا مضطراً[2]، أي أن عيب الانحراف آخر ما يتصدى إليه القاضي بعد أن يبحث العيوب الأخرى ،وهذا الاتجاه تحكمه سياسة الوصول إلى تحقيق العدالة.

وتأكيداً لذلك فقد قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في أحد اجتهاداتها بما يلي:".. متى كان من المقرر قانونا أن الأراضي المخصصة لتأسيس الاحتياطات العقارية البلدية يجب أن تكون واقعة ضمن حدود النطاق العمراني للمدن والمجموعات السكنية طبقا للمخطط الرئيسي للتعمير الذي يتم تحضيره من طرف المجلس الشعبي البلدي وبموافقة وزير الأشغال العمومية عليه، ومن ثم فإن القرار الإداري المتضمن إد ا رج قطعة أرض ملك للغير-الأشخاص الخاصة- في الاحتياطات العقارية للبلدية بغياب مخطط التعمير يعد خرقاً للقانون وتجاوزاً للسلطة، ومتى كان ذلك استوجب إبطال القرار المطعون فيه"

وكان الطاعن قد أثار وجهين للطعن:

الوجه الأول :مأخوذ من مخالفة القانون.

الوجه الثاني :مأخوذ من الانحراف بالسلطة.

وواضح أن موقف القاضي الإداري الجزائري كان مختلفاً عما تقرره اجتهادات القضاء الإداري المصري و الفرنسي ،إذ كان يكفي الوقوف عند إثارة عيب مخالفة القانون لإلغاء القرار – المداولة - دون إثارة الوجه الثاني المتمثل في عيب الانحراف بالسلطة، لأن هذا الأخير لا يلجأ إليه إلا احتياطياً وفي مرحلة أخيرة حسب الأصول القضائية التي درج عليها مجلس الدولة الفرنسي و القضاء المصري.

---

[1] Bonnard, le détournement de pouvoir, R.D.P, 1938, p 410.

[2] سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة –الإنحراف بالسلطة –دار الفكر العربي، ط03، 1987، ص 336.

ثانياً-الطابع القصدي يتعلق بنية مصدر القرار:

يرتبط عيب الانحراف بالسلطة ارتباط وجود وعدم بعنصر الغاية في القرار الإداري، إذ أن نية مصدر القرار تتجه قصداً و عمداً لارتكاب المخالفة، كونه يعلم بانحراف قراره عن غرض المصلحة العامة أو يخالف قاعدة تخصيص الأهداف. والعلم المجرد أو العام لا يكفي بمفرده لقيام هذا العيب بل يجب أن تتجه نية رجل الإدارة الحرة إلى ارتكاب المخالفة[1]، و من هنا تظهر خطورة عيب الانحراف لأن الإدارة من مظهر المشروعية تحاول تحقيق أغراض غير مشروعة[2].

و لا يظهر عيب الانحراف بالسلطة بسبب تعلقه بالقصد عند إصدار القرار ،مما يؤدي إلى صعوبة إثباته عند ادعائه من صاحب الشأن، وهذاما أكده القضاء الإداري المصري في أحد اجتهاداته "... عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية، قوامه أن يكون لدى الإدارة عند إصدارها للقرار إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، ولا وجه للتحدي في إثبات هذا العيب بوقائع عامة بعيدة عن الغاية من القرار"[3].

ثالثاً- عيب الانحراف بالسلطة ملازم للسلطة التقديرية للإدارة وليس للسلطة المقيدة لها: لا يمكن تصور وقوع الانحراف بالسلطة في ممارسة اختصاصات مقيدة وهو المتفق عليه فقهاً و قضاءً، إذ في هذه الحالة تتقيد الإدارة بالنصوص القانونية و التنظيمية في إصدار القرار حيث ينتفي هامش الحرية و التقدير، بخلاف ما إذا كانت تتمتع بسلطة تقديرية بصدد ممارسة اختصاصات حددها الشارع ، وتتمثل هذه الأخيرة في حرية الخيار لدى الإدارة في التدخل أو الامتناع آخذة في الحسبان ظروف وشروط كل حالة على حدة ، فمثلاً تكون للإدارة السلطة التقديرية في حالة عدم تحديد مناسبة اتخاذ قرار معين في صورة بعينها أو اتخاذه في وقت معين، فهي ملزمة بما هو عادل ولكنها حرة فيما هو صالح[4].

وقد نبّه الأستاذ ديباش إلى هذه المسألة إذ صرح بأن الانحراف بالسلطة لا يوجد إلا حيث تتوافر إمكانية الاختيار لدى الإدارة أو لها حرية التقدير، غير أنه لا وجود للانحراف بالسلطة في حالة ممارسة الإدارة اختصاصاً مقيداً.

---

[1] علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص401.

[2] يوسف حسين محمد البشير، مبدأ المشروعية و المنازعة الإدارية، كلية القانون، جامعة النيلين-السودان، دون سنة، ص157.

[3] [3] المحكمة الادارية العليا، طعن رقم 1074، بتاريخ 1993/11/22. مذكور لدى عبد العزيز عبدالمنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص05.

[4] سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة –الإنحراف بالسلطة –دار الفكر العربي، ط03، 1987، ص 36.

(Pour qu'il y ait détournement, il faut qu'il ait possibilité de choix. Il n'y a pas de détournement en cas de compétence liée)[1].

وتأكيداً لذلك فقد قررت أحد اجتهادات القضاء الإداري المصري هذه المسألة آخذاً بتبيانها كالآتي "... ومن حيث أن عيب الانحراف بالسلطة يعتبر ملازما للسلطة التقديرية الممنوحة لجهة الإدارة، وفي حدود ما تمليه مقتضيات الصالح العام، تحقيقاً لحسن سير المرافق العامة، فإنه يتعين أن تمارسها بمعيار موضوعي يتفق وروح القانون"[2].

رابعاً-عيب الانحراف بالسلطة غير متعلق بقواعد النظام العام:

عيب الانحراف بالسلطة شأنه شأن سائر عيوب المشروعية المجاورة غير متعلق بقواعد النظام العام، بخلاف الأمر بالنسبة لعيب عدم الاختصاص كقاعدة عامة، لذلك فإنه ليس بوسع القاضي إثارته من تلقاء نفسه ما لم يثره الخصوم بواسطة دفع يبدونه أمامه.

وتأكيداً لذلك فقد انتهج مجلس الدولة الفرنسي اتجاهاً عاماً بعدم إثارة عيب الانحراف بالسلطة من تلقاء نفسه، من حيث كون عيب الانحراف بالسلطة عيباً قصدياً مستتراً لا يظهر في عبارات القرار سيما في القرارات المكتوبة ، ومعلوم أن الإجراءات أمام القاضي الإداري الفرنسي تتسم بالطابع الكتابي وليس الشفوي، وعلى هذا الأساس لا يجوز وليس من سلطاته فتح التحقيق مع الإدارة مصدرة القرار وسماع أقوالها بشأن إثبات الانحراف بالسلطة ومناقشته أو القيام بأي إجراء آخر، ومن هذا المنطلق لا يجوز للقاضي التصدي أو التعرض لإثارة عيب الانحراف بالسلطة من تلقاء نفسه ما لم يكن في شكل دفع يطرحه الطاعن على القرار.

وعلى الرغم من اتجاه معظم الفقه الإداري إلى هذا الطرح، إلا أن بعض الفقه يرى غير ذلك مؤسساً رأيه على الآتي". ..ليس ثمة ما يمنع أن يشير القاضي الإداري مسألة الانحراف بالسلطة من تلقاء نفسه، إذا تحقق من وجوده، و ظهرت أمامه دلائل جدية تشير إليه بشان نزاع مطروح عليه، أو إذا وجد ذلك سبيلاً أفضل لإلغاء قرار إداري غير مشروع.."[3].

وإذا ما اتجهنا تلقاء القاضي الإداري الجزائري و المصري -نجدهما أوفر حظاً من نظيرهما الفرنسي- بما يملكانه من سلطات بصدد التحقيق و التحري وفرص استدعاء ذوي الشأن في المنازعات الإدارية، ففي التشريع الجزائري كون القاضي يستساغ له قانوناً سماع أعوان الإدارة، أو طلب حضورهم

---

[1] Débbasch (ch), contentieux administratif, op.cit, p.726.

[2] سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة –الإنحراف بالسلطة، مرجع سابق، ص 37.

[3] أحمد حافظ نجم، السلطة التقديرية للإدارة و دعاوى الانحراف بالسلطة، مجلة العلوم الإدارية، عدد02، السنة 24، ديسمبر 1982، ص 109.

لتقديم الإيضاحات، وكل تلك السلطات تخول له التصريح بعيب الانحراف بالسلطة بسبب اتساع وسائل الإثبات لديه في مواجهة الإدارة مصدرة القرار المشوب بعيب المشروعية[1].

أما في التشريع المصري ،فيمكن الاستناد لأحكام نص المادة 27 من قانون مجلس الدولة التي تمكّن القاضي بالقيام بإجراءات التحقيق العملي زيادة على بيانات و أوراق الدعوى، حيث بوسعه أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها. حيث بموجب هذا النص يصبح توصل القاضي لإثبات عيب الانحراف بالسلطة ميسراً[2].

إذاً ليس هناك ما يمنع القاضي الإداري من إثارة عيب الانحراف بالسلطة واعتباره متعلقاً بالنظام العام، خصوصاً إذا كان القرار المشوب بعيب الانحراف بالسلطة ماساً بالحقوق و الحريات، هل يترك حينئذ دون إثارته من تلقاء القاضي؟، نعم صعوبة إثباته واضحة أكثر في مجالات القرارات التي تستهدف مصلحة عامة دون أن يحدد المشرع موضوع معين من موضوعاتها، حيث يمكن للإدارة أن تدعي أن قصدها يتجه نحو استحصال مصلحة ما ولو أن قرارها لم يصدر استهدافاً لها، بينما يسهل إثبات الانحراف و انكشافه إذا كان القاضي بصدد مخالفة القرار الإداري قاعدة تخصيص الأهداف، لأن الأمر في صورة الحال لا يحتاج إلى بحث نوايا مصدر القرار و دوافعه ، إذ يكون بحث القاضي منصباً على مدى تحقق الهدف من الإجراء المتخذ أو عدم تحققه، وهو أمر موضوعي واقعي يسهل على القاضي إثباته أو نفيه .

الفرع الثاني

صور عيب الإنحراف بالسلطة

لعيب الانحراف بالسلطة صورتان هما على التوالي:

- الصورة الأولى ، مجانبة المصلحة العامة(فرع أول)، حيث يستهدف مصدر القرار هدفاً أجنبياً عن المصلحة العامة.

- أما الصورة الثانية، مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف(فرع ثان) .

الفقرة الأولى

مجانبة المصلحة العامة

---

[1] وذلكم ما قررته أحكام المادة 860 من القانون رقم 09 - 08 المرجعي سبق ذكره، على أنه ":يجوز لتشكيلة الحكم أو للقاضي المقرر الذي يقوم بسماع الشهود، أن يستدعي أو يستمع تلقائيا إلى أي شخص يرى سماعه مفيدا .كما يجوز أيضا سماع أعوان الإدارة، أو طلب حضورهم لتقديم الإيضاحات"

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري-الأسباب و الشروط-منشأة المعارف الإسكندرية،2008،ص325.

الأصل العام أن الإدارة يجب أن تستهدف أولاً و آخراً المصلحة العامة من إصدار كافة قراراتها الإدارية دون استثناء، ذلك أن الإدارة هي القوامة و المستأمنة على الصالح العام الذي هو من مقاصد القانون الإداري، ومن منطلق هذه القاعدة لا يجوز لممثل الإدارة استغلال سلطاته التقديرية ابتغاء الحصول على أغراض لا تتعلق بالمصلحة العامة، وإلا يكون قد جانب جادة المشروعية، ذلك أن كل قرار إداري يخالف هذه القاعدة ويستهدف أمراً آخر غير المصلحة العامة يُعتبر قرارًا معيبًا بعيب الانحراف في استعمال السلطة[1].

ويتشخص هذا العيب في الحياة الإدارية العملية في الصور الآتية:

أولاً- استعمال السلطة بقصد الحصول على نفع شخصي لمصدر القرار شخصياً أو للغير:

وتمثل صورة الانحراف هذه أكثر الصور انتشاراً في الواقع العملي، لما يساور النفس البشرية- الممثل القانوني للإدارة- من اكتساب منافع له أو لغيره مستغلاً سلطاته لأجل تحقيق ذلك، ومن تطبيقات هذه الحالة ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في أحد حكامه، حيث صرح بأن :"...قرار العمدة بالموافقة على خطة استيلاء البلدية على الأرض التي يملكها هو وعائلته لإجراء تعديل على تنظيمها ،بهدف رفع الحد الأقصى لارتفاع المباني التي يمكن إقامتها عليها مشوب بإساءة استعمال السلطة ،لكون العمدة وعائلته مالكين لهذه الأرض، وأن التعديلات التي اقترحها بقراره لا يبررها هدف المصلحة العامة"[2].

كما قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإلغاء قرار التنازل لشخص آخر غير الشخص الذي صدر قرار أول بالتنازل له، وقد صرحت بالآتي:" من المقرر قانوناً ان التنازل يعد قانونياً للحقوق من المتنازل إلى المتنازل له، ومن ثمَ فإنَ القرار الإداري المتضمن قبول ملف شراء السكن المتنازع عليه لشخص آخر- غير الشخص المالك المتنازل له- يعد مشوباً بعيب تجاوز السلطة- المصطلح الدقيق الانحراف بالسلطة- ويستوجب الإبطال"

ثانياً-استعمال السلطة بقصد الانتقام الشخصي:

وتعد هذه الحالة أخطر حالات عيب الانحراف بالسلطة في القرارات الادارية، لأنه تمثل أسوء الصور التي يتبدى فيها رجل الإدراة وهو يستغل سلطاته التي خولها إياها القانون بقصد الانتقام و التشفي تحت مظلة المشروعية، وهو ما يتناقض كليةً مع أهداف المصلحة العامة و الخير العام، وتعتبر الوظيفة العامة مجالاً خصباً لإمكانية وقوع هذه الحالات، وبالتالي في صورة الحال إذا كان القرار

[1] مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004 ، ص818.

[2] C, E. 13, 07, 1984 Association, SO S, Viry-Chatillon , REC, P,461.

الطعين مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة قاصداً مصدره الانتقام و التشفي وقع باطلاً يستوجب إلغاؤه.

وتأكيداً لذلك، ذهبت محكمة القضاء الإداري بمصر في أحد أحكامها إلى إلغاء قرار نقل احد الموظفين بعد أن تبين للمحكمة بموجب التحقيق أن نقل الموظف الطاعن كان بدافع الانتقام للحد من ممارسة نشاطه النقابي، حيث صرحت في منطوق هذا الحكم" أن النقل لم يشرع ليستخدم في الانتقام من العاملين ، أو توقيع عقوبة تأديبية عليهم، ولو ثبت ارتكابهم ذنباً إدارياً، فإذا ما سخر النقل لأغراض كهذه كان مشوباً بإساءة استعمال السلطة"[1].

كما وتطبيقاً لهذا المبدأ قضت محكمة القضاء الاداري بأنه" متى شف القرار الاداري عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد إلى شفاء غلة أو إرضاء هوى في النفس فانه يكون منحرفا عن الجادة مشوبا بإساءة استعمال السلطة"[2].

ثالثاً- استعمال السلطة بقصد الاضطهاد الوظيفي:

ومن الاجتهادات الحديثة جداً -خلال سنة 2022- في مادة الإلغاء بسبب الانحراف بالسلطة قررت المحكمة الإدارية العليا مبدأ في مجال الانحراف بالسلطة أن الاضطهاد الوظيفي أحلك أنواع انحراف المدير الإداري بالسلطة، حيث قضت -المحكمة الإدارية العليا- برفض الطعن المقام من وكيل وزارة التموين، وتأييد الحكم التاريخي الصادر من محكمة القضاء الإداري :

أولاً: بإلغاء القرار السلبي المطعون فيه بامتناع مديرية التموين بالإسكندرية عن منح المدعي (أ.ع.س) بطاقة الضبطية القضائية الجديدة ذات الرقم الكودي بدلاً من بطاقة الضبطية القضائية القديمة، وما يترتب علي ذلك من آثار، أخصها منحه بطاقة الضبطية القضائية لمفتشي التموين، وما يرتبط بذلك من صرف الحوافز والمكافآت والمزايا المالية الأخرى المقررة لمأموري الضبط القضائي.

ثانياً : ألزمت مديرية التموين بالإسكندرية، بأن تؤدي للمدعي مبلغاً مقداره عشره آلاف جنيه مصري، تعويضاً له عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت به بسبب انحراف الإدارة عن سلطتها وامتناعها عن

[1] قضية رقم 1659 لسنة 24 ق جلسة 1972/3/1 ، مجموعة اللمبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة 26، ص49 بند 24.
الطعن رقم 1967/2/18 قضية 1309 لسنه 12 ق. المجموعة السنه 12ص 466.

[2] حكمها في 1954/5/19.قضية 1150 لسنة 6ق. المجموعة السنة 8ص 1462.

تجديد بطاقة الضبطية القضائية رغم كفاءته ونزاهته وتميزه وحصوله على تقارير ممتاز طوال مدة عمله واجتيازه أعلى برامج التفيش والرقابة الميدانية، وألزمتها أيضاً المصروفات[1].

ثالثا- الانحراف بالسلطة لأجل تحقيق أغراض سياسية:

وتقوم هذه الحالة عندما يصدر عضو السلطة الإدارية قراره مجانبا المصلحة العامة بقصد ادراك هدف السياسي أو حزبي . كما لو أصدر المختص قرارا بمنح إعانة مالية أو إصدار قرار يجمد آثار قرار قد منح مساعدة مادية لغير الحزب الذي ينتمي إليه بقصد تحقيق أهداف سياسية معينة.

ومن المؤكدات التطبيقية التي تنحو هذا النحو اجتهاد المحكمة الإدارية العليا التي ألغت قرار التأديبي مضمونه فصل موظف بقصد تحقيق مآرب حزبية وقد صرحت بالآتي: .."من أن القرار صدر بباعث حزبي.... ومن ثم فإن القرار المطعون فيه يكون قد صدر مشوبا بعيب استعمال السلطة لانحرافه عن الجادة. ولصدوره بباعث حزبي لا بغاية من المصلحة العامة. وبالتالي يكون قد وقع باطلا ويتعين الغائه"[2].

رابعاً- استهداف التقاعس عن تنفيذ الاحكام القضائية:

قد تلجأ الإدارة بعد صدور الحكم ضدها وفي مواجهتها الى وسائل إجرائية تستخدمها للتحايل والتماطل عن تنفيذ أحكام القضاء، مثاله: إذا صدر حكم قضائي ضد السلطة الإدارية بصفتها مستأجر أخل بشروط عقد إيجار مبنى أحد الأفراد يلزمها :... بإخلاء مبنى تستأجره بسبب مخالفتها لشروط عقد الايجار فليس لها ان تستصدر قرارا بالاستيلاء المؤقت على العقار او بنزع ملكيته للحيلولة دون تنفيذ حكم الإخلاء الصادر لصالح المالك"[3].

---

[1] نظراً للأهمية التاريخية لهذا الاجتهاد في مادة الإلغاء بسبب الانحراف بالسلطة ارتأينا عرض القواعد التي قررها لمواجهة الإضطهاد الوظيفي كصورة من صور الانحراف بالسلطة

،حيث أكدت المحكمة على أن الاضطهاد الوظيفي أحلك أنواع انحراف المدير الإداري بالسلطة، يوجب إبطال عمله والتعويض عنه، وحددت قواعد لمواجهة انحراف المدير الإداري بالسلطة :

- الاضطهاد الوظيفي ينتج عن تظاهر المدير الإداري المنحرف بسلطته باحترام القانون مع تعمده مخالفته.
- غمط الحقوق أو التنزيل من الوظيفة أو استبعاد المتطلعين للترقية دون سبب وسائل مستترة للانحراف بالسلطة.
- الانتقام من المرؤوس لتميزه أو محاباة آخر أقل كفاءة على حسابه وعرقلة مسيرته الوظيفية انحراف وظيفي يتعلق بنفسنة وسلوكيات صاحب السلطة الوظيفية.
- إنصاف ضحايا إساءة استعمال السلطة بإلغاء القرار الجائر وتعويضهم مساعدة نفسية واجتماعية ترفع الإيذاء عن اعتلال صحتهم البدنية والنفسية.
- التعويض عن الأذى النفسي للشعور والإحساس بالظلم والاضطهاد أمام الزملاء والأسرة والمجتمع جبراً للضرر..

[2] الحكم في 1956/4/22 قضية 6386 لسنة 8ق. المجموعة السنة 10. ص 299.

[3] المحكمة الإدارية العليا(دائرة دمشق) في 2 1960/4/6 قضيه 3 4 لسنه واحد ق المجموعة السنه5 ص 700.

الفقرة الثانية

مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف و الانحراف بالإجراء

يمكن للمشرع أن يتدخل بالنص على تعيين الهدف من إصدار القرار الاداري نظراً لطبيعة بعض مجالات النشاط الإداري دون أن يتقيد بالقاعدة العامة التي فحواها أن القرارات الإدارية مهما تكن طبيعتها فإنها تستهدف المصلحة العامة، بحيث إذا استهدف القرار الاداري هدفاً مختلفاً عما حدده المشرع وقع القرار حينئذ باطلاً لعدم احترام مصدره قاعدة تخصيص الأهداف، ذلك أنه عندما يعين المشرع الهدف الخاص يتعيَن على الإدارة مصدرة القرار ألا تحيد عنه أو تستبدل به هدفاً آخر، وإلا يصبح قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة متعيناً إلغاؤه.

ومن الأنشطة الإدارية التي يتوجب تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف في نطاقها هو مجال الضبط الإداري، إذ لا يجوز للإدارة أن تستهدف بإجراءات و تدابير الضبط سوى المحافظة على النظام العام.

و قد صرحت محكمه القضاء الاداري استناداً لهذا المبدأ وإعمالا له حيث قضت بأن".. الانحراف استعمال السلطة فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصيه ترمي الى الانتقام او الى تحقيق نفع شخصي او أغراض سياسية او حزبية أو نحو ذلك، بل يتحقق هذا العيب أيضاً إذا صدر القرار مخالفا لروح القانون فالقانون في كثير من أعمال الادارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع بل يخصص هدفا معينا يجعله نطاقا لعمل اداري معين وفي هذه الحالة يجب الا يستهدف القرار الاداري المصلحة العامة فحسب بل ايضا الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا عملا بقاعدة تخصيص الاهداف التي تقيد القرار الاداري بالغاية المخصصة التي رسمت له فاذا خرج القرار على هذه الغاية ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها كان القرار مشوبا بعيب الانحراف.."[1]

ويعد الانحراف بالإجراءات détournement de procedures احد صور تطبيقات قاعده تخصيص الاهداف و تقع هذه الصورة عمليا في كثير من الحالات عندما تستبدل الإدارة أو تحل الإجراءات مقام بعضها البعض و تجريها في غير موضعها الذي صدر القانون لأجله.

وقد ثار خلاف بشأن صورة الانحراف بالإجراءات: هل هي حالة من حالات خرق قاعدة تخصيص الأهداف أم حالة مستقلة عن باقي صور الانحراف بالسلطة؟

ومن أمثلة هذه الصورة كأن"... تستخدم الإدارة إجراءات الاستيلاء المؤقت بقصد الاستلاء الدائم أو

[1] الحكم في 1956/4/22 قضية 6386 لسنة 8ق. المجموعة السنة 10. ص 299.

نزع الملكية توخيا للسهولة وتفادياً لاتباع إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة مع ما تتسم به من بطء وتعقيد[1]".

ومن أشهر تطبيقات صورة الانحراف بالسلطة بالإجراءات نقل الموظفين أو انتدبهم لوظائف في مناطق نائية بدل أن توقع الجهة الإدارية التابعين لها عليهم العقوبات التأديبية استنادا على الخطأ المهني المرتكب. و هذه الحالة أطلق عليها مجلس الدولة الفرنسي الجزاءات التأديبية المقنعة أو المستترة sanction déguisée، أو هي تلك العقوبات المستترة وراء التذرع بضرورات المرفق العمومي nécessité de service public أو تنظيم النشاط الإداري داخل الإدارات أو المصالح الداخلية و الخارجية. أو حالات تحقيق الإدارة مصلحة مالية استعمالا لسلطتها الضبطية في حين هذه السلطة مقررة تشريعياً لتحقيق النظام العام بعناصره التقليدية و الحديثة.

وقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً إدارياً استخدمت الإدارة إزاءه إجراءات التقاعد للتستر على عقوبة فصل موظف، والتكليف لصالح الخدمة هي بمثابة عقوبة مقنعة déguisée ، وكذلك توقيف الصحفي بسبب جنحة الصحافة بدلا من الحجز الإداري على الصحف[2] .

الفرع الثالث

إثبات عيب الانحراف بالسلطة

المتفق عليه فقهً وقضاءً أن عيب الغاية لا ينتمي للعيوب الشكلية كعيب الشكل أو عيب الاختصاص، وأيضاً لا يعتبر من العيوب الموضوعية كعيب السبب والمحل، ولا يظهر في التعبير عن إرادة مصدر القرار ،مما لا يسعف القاضي على استكشافه بسهولة أو استخلاصه، ذلك بأنه عيب شخصي ذاتي يستتر في نوايا الممثل القانوني للإدارة ومقاصده المستترة، الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة إثباته في القرارالإداري.

وحسب أصول الاثبات، فإنَ الطاعن-المدعي- هو من يقع عليه عبء اثبات هذا العيب الذي يدعيه في قرار الإدارة، ذلك بحسبان أن قرينة المشروعية مفترضة في القرار الإداري كقاعدة، ومن يدعي خلاف الأصل يقع عليه عبء إثبات عكسه، وهذا الأمر ليس باليسير اثباته لما لعيب الانحراف بالسلطة من صلة وثيقة بنية مصدر القرار ومقاصده النفسية **psychologique**، وبما أن عيب الانحراف بالسلطة لا يفترض بجانب مصدر القرار، وإنما يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض[3] كقاعدة. .

---

[1] محكمة القضاء الإداري في 13.06.1950قضية 336 لسنة 4 ق. المجموعة السنة 04 .ص 881

[2] CE Ass. Société Frampar, 24 juin 1960, GAJA .

[3] ابرهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء-سبق ذكره، ص 566.

ويتوصل القاضي إلى إثبات عيب الانحراف بالسلطة بطريق مباشر، إذ يلجأ مباشرة إلى فحص منطوق القرار المعيب أو البحث في أوراق الدعوى أو ملف الدعوى(فرع أول)،أو بطريق غير مباشر ، ويتم بواسطة مجموع القرائن التي يستخلصها القاضي من الظروف المحيطة بالمنازعة الإدارية، أو من الظروف الخارجية التي لا تتعلق بالنزاع مباشرة (فرع ثاني):

الفقرة الأولى

الإثبات من منطوق القرار المعيب أو البحث في أوراق الدعوى

الأصل أن للقاضي الإداري صلاحيات واسعة في تكوين اقتناعه سواءً بناء على طلب الأطراف أو من تلقاء نفسه أن يأمر شفهية أو كتابية بأي إجراء من إجراءات التحقيق التي سمح بها القانون[1].

أول الأدوات التي يحتمل القاضي أن يرد فيها ما يقوم دليلاً على الإنحراف في استعمال السلطة هو نصوصية القرار محل الطعن، إذ يمكن أن يستخلص القاضي العيب من مجرد القراءة لمنطوق القرار أو نصه بسبب ورود خطأ عبارة أو ثغرة تكشف ذلك، رغم حرص مصدر القرار على أن يكون منطوق النص مطابقاً للقانون، ويقوم هذا الفرض عندما تسترسل الإدارة في الإعلان عن سبب القرار أو أسبابه. فإن هذه الأسباب لما بينها وبين الأغراض من روابط قوية تكشف عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة من إصدار القرار[2].

وفي سبيل إثبات عيب الانحراف بالسلطة يمكن للقاضي أن يتجاوز إثباته من نص القرار الطعين و عباراته إذا وجد صعوبة في استخلاصه، وحينئذ يكون لا مناص من لجوء القاضي لأوراق الدعوى و مستنداتها، إذ قد يكون من بين الوثائق ما يحتوي على دليل دامغ على أساسه يبني القاضي اقتناعه بوجود عيب الانحراف بالسلطة، و قد تأكد ذلك من إستخلاصات مجلس الدولة الفرنسي لعيب الغاية من خلال فحص ملف الدعوى، سيما في بعض أحكامه التي استعمل فيها عبارات شهيرة كعبارة " ويخلص من أوراق الملف"[3].

وقد توسع القاضي الفرنسي في مفهوم ملف الدعوى إلى أبعد مدى حتى اعتبر أن من ملف الدعوى :

- المناقشات الشفهية المصاحبة لإصدار القرار.
- المراسلات المتعلقة بموضوع القرار سواء السابقة على إصدار القرار أو اللاحقة[4].

---

[1] المادة 75 من ق. إ.م.إ .

[2] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- الكتاب الأول، دار الفكر العربي، 1996 ، ص769.

[3] حكم مذكور عند حلمي الدقدوقي، رقابة المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري- سبق ذكره، ص334.

[4] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص420.

- التوجيهات العامة و الخاصة لمصدر القرار المطعون فيه[1].

- التفسيرات و الإيضاحات التي تقدمها الإدارة عند التحقيق.

الفقرة الثانية

الإثبات بواسطة استخلاص القرائن المحيطة بالمنازعة الإدارية أو أي ظرف خارجي

عندما يصعب على المدعي التدليل أي الإثبات بالدليل على ما يدعيه من خلال أوراق ملف الدعوى ومستنداتها، ينتقل القاضي إلى القرائن القضائية في إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة حرصا منه على إعلاء مبدأ المشروعية[2].

ولا يلجأ القاضي للإثبات بالقرائن القضائية إلا إذ صعب الإثبات بالأدلة أو عدم وجودها ، ولا شك أن الغرض من لجوء القاضي الإداري – الفرنسي و المصري- للقرائن القضائية لإثبات العيب الانحراف بالسلطة هو التيسير على الأفراد في مواجهة السلطة العامة و إعلاء لكلمة المشروعية في دولة القانون..

ومن أهم هذه القرائن التي قررها القضاء الإداري:

1- الظروف المحيطة بإصدار القرار و كيفية تنفيذه:

وقد أكدت هذا الاتجاه أحد الاجتهادات القضائية بأن:" إصدار الوزير قرارا بعد أن قدم استقالته و قبل أن تقبل ...قد يتخذ قرينة على سوء استعمال السلطة، ويثير الشبهة في أن هذا التصرف قصد به تحقيق مآرب خاصة" [3].

2-الإخلال بمبدأ المساواة: يقع في الحالات التي تقوم الإدارة بالتمييز بين الموظفين مثلاً دون وجود ما يسوغ ذلك قانوناً أو واقعاً، وقد اعتبرت أحد الأحكام القضائية بأن عدم الالتزام الإدارة في تصرفاتها الإدارية الإنفرادية مبدأ المساواة إن كان واجب إعماله يؤدي إلى بطلانه: " ...وانطواء تصرف الإدارة على التمييز بعض الناس على حساب البعض الآخر دون مسوغ مقنع و أساس من الصالح العام هو صورة من صور المشوبة للقرار الإداري بالانحراف"[4].

---

[1] CE, 26/11/1975, BARISET,S.p934.

[2] مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري و مجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999،

[3] حكم محكمة القضاء الإداري ورد في مؤلف : ابرهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء-منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 569 .

[4] حكم المحكمة القضاء الإداري في 1966/11/26، قضية 1362، لسنة 10 ق و المجموعة السنة 12، ص282.

3-انعدام الدافع المعقول: إذ لم يوجد سبب ظاهر ومعقول لإصدار القرار اعتبر ذلك بمثابة قرينة على الانحراف بالسلطة، ومثاله تخطي موظف في الترقية أكثر من مرة دون أسباب واضحة او معقولة أو بسبب جزاء قديم تم توقيعه على المدعي و لكنه لم يكن من الجسامة بحيث يمس صلاحيته للترقية[1]،

4-قرينة الظروف الخارجة و المحيطة بإصدار القرار و طرق تنفيذه: أي تستخلص قرينة عيب الانحراف بالسلطة من الظروف المحيطة، وقد صرح مجلس الدولة الفرنسي بالاستناد لهذه القرينة في إثبات الانحراف بالسلطة في القرار في غير واحد من أحكامه، ومنها مثلاً، حيث ذهب إلى أن" رفض وزير الصحة منح المدعي ترخيصاً بفتح صيدلية على أساس أن المدينة لا تحتاج إلى فتح صيدليات جديدية ، وقد ألغى مجلس الدولة قرار الوزير لانحرافه بالسلطة حينما ثبت لديه أن الوزير وافق على متح صيدليتين الترخيص في نفس المدينة، وفي تواريخ لاحقة على طلب الطاعن على الرغم من احتياجات سكان المنطقة إلى صيدلية جديدة لم تتغير خلال تلك الفترة"[2] .

المبحث الرابع

الحكم الصادر في دعوى الالغاء

نعالج موضوعه ضمن مطلبين على النحو الموالي:

تمهيد: إذا انتهت المحكمة بعد تمحيص ملف القضية الى ان القرار محل الدعوى مشروع قضت برفض طلب الإلغاء، وإن خلصت إلى خلاف ذلك قضت بإلغاء القرار المعيب، و يمتنع على المحكمة تعديل القرار أو استبداله بغيره أو إصدار أمراً للإدارة أو توجيهات تطبيقاً للقواعد العامة، لكن لا يمنع ذلك المحكمة الإدارية من ممارسة صلاحياتها كأية جهة قضائية في القضاء العدلي عند الفصل في دعوى الإلغاء، تفصل المحكمة في كل حالة على حدة على النحو الموالي:

1- عدم قبول الدعوى: اذا كان الطعن بالإلغاء لم يستوف شروط إقامة الدعوى، كفوات ميعاد الطعن في القرار أو انتفاء شرط المصلحة .

2- إلغاء القرار بالكلية أو جزء منه: اذا ثبت لدى القاضي أن القرار المطعون فيه مشوب بأحد عيوب المشروعية ، ويترتب على الحكم بالإلغاء إعدام آثار القرار الإداري أو أحد بنوده بأثر رجعي، ويصبح كأن لم يكن.

---

[1] ابرهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء-منشأة المعارف، الاسكندرية،ص 569 .

[2] قرار بتاريخ 1951/02/02 أورده عبد العزيز عبد المنعم خليفة :الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية،2001، ص 337.

4- تعديل القرار إذا كانت الإدارة أصدرته وفق سلطة تقديرية: ينصب التعديل على بند من بنود القرار، خصوصاً في حالة عدم التناسب أو الملاءمة بين السبب و بين أثر القرار الإداري ، وهذه الحالة كثيرة الوقوع عملياً في رقابة عنصر الملاءمة بين الخطأ و العقوبة في مجال قرارات تأديب الموظفين.

وننوه بداءة بأن القواعد العامة في إصدار الاحكام القضائية هي ذات القواعد التي تطبق على كل الأحكام مهما كان جهة إصدارها سواء جهة القضاء العادي أو القضاء الإداري، إذ هي من الأحكام المشتركة لكل الجهات القضائية، وبالتالي يجب أن يراعي فيه أسلوب الإعداد القانوني للحكم و أجزائه، وأيضاً وجوب احتوائه على البيانات الضرورية ، كما يجب النطق به علانية بعد صدوره، ثم في مرحلة تالية يجب تبليغه للأطراف في الآجال المحددة.

المطلب الأول

إعداد الحكم القضائي و بياناته الأساسية

نتطرق إلى دراسته في نقطتين:

الفرع الأول

أسلوب إعداد الحكم

يتم كتابة الحكم القضائي الإداري وفقا شروط شكلية حددها القانون، وهذا ما نص عليه المشرع في المادة 888 من ق.إ.م.إ حيث تصت أحكامها على تطبيق المقتضيات المتعلقة بالأحكام القضائية[1] ، وبالنتيجة فإن الحكم يحرر في شكلين أولهما مسودة وهي كتابة المنطوق الحكم وأسبابه قبل النطق به، أما الشكل الثاني فهو النسخة الاصلية " و تحرر بعد النطق بالحكم.

وقد أناط المشرع الإجرائي سلطة إعداد الحكم القضائي للمستشار المقرر وذلك ما يستفاد من نص المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الدولة التي تنص على أنه : " يكلف المستشار المقرر بإعداد مشروع القرار بعد المداولة وقبل النطق به في الجلسة."

ثم يسلمه الى كاتب الضبط في نهاية الجلسة، ويصدر القرار القضائي الفاصل في النزاع بأغلبية الأصوات[2]، و يجب أن يكون الحكم مكتوبا فالكتابة ركن أساسي من أركانه، فهي دليل وجوده وصدوره من المحكمة، لأن القانون لا يعترف بحكم غير مكتوب ، مما يعد في الاعتبار القانوني حكما منعدما فلا يستنفذ سلطة القاضي ولا يحوز حجية الأمر المقضي به.

---

[1] المواد من 270 الى 298 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[2] المادة 270 المحال اليها بموجب المادة 888 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

الفرع الثاني

بيانات الحكم القضائي

يشتمل الحكم أو القرار القضائي الناطق بالإلغاء على عدة بيانات تتمثل في ما يلي:

أ. بيانات المتعلقة بالجهة القضائية مصدر القرار (المحكمة الإدارية أو المحكمة الإستئنافية أو مجلس الدولة) وأسماء القضاة الذين اشتركوا فيه، واسم ممثل النيابة العامة ولمستشار المقرر وكاتب الضبط.

ب. بيانات المتعلقة بأطراف الخصومة، وطلباتهم ولتي تتضمن أسماء ولقاب الأطراف وصفاتهم ووظائفهم وموطنهم أو محل إقامتهم ولمحامون القائمون في حقهم، وكذلك الطلبات التي تقدموا بها ولوثائق التي استندوا اليها.

ج. أسباب الحكم : يعد ذكر الوقائع يحدد القاضي المبررات التي أدت الى اقتناعه بالرأي الذي انتهى اليه، وهذه المبررات قد تكون واقعية كما يمكن أن تكون قانونية وكلاهما يعد ضمانة من ضمانات التقاضي، ويثبت تبيان أسباب الحكم فحص القاضي للوقائع ولأورق الدعوى ومستنداتها ، وإن علمه قد اتصل بكافة طلبات الخصوم ودفوعاتهم.

د. بيانات عامه اضافه الى البيانات السالفة الذكر هناك بيانات أخرى عامه يجب ان يتضمنها قرر الالغاء على قرر باقي الاحكام كالقاعدة الدستورية التي تلتزم ان تصدر الاحكام باسم الشعب وهو ما اكدته المادة 38 من ق.إ.م.إ حيث اشترطت ضرورة تصدير الاحكام بالعبار الأتية : " الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية باسم الشعبي الجزائي."[1]

كما يجب ان يتضمن الحكم البيانات الآتية:[2]

- الجهة القضائية التي أصدرته
- اسماء ولقاب صفات القضاة الدين تداولوا في القضية.
- اسم ولقب ممثل محافظ الدولة او مساعده.
- تاريخ النطق بالقرار.
- اسم ولقب أمين الضبط الذي حضر مع تشكيله الحكم.
- اسماء ولقاب الخصوم وموظف كل منهم وتسميه الشخص المعنوي ومقرر الاجتماعي وممثله

---

[1] المادة 38 القانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

[2] عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية ولإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسور للفشر ولتوزيع، الجرئر،2009، ص68.

القانوني.

- اسماء والقاب المحامين.

- الإشارة الى عبارة النطق بالحكم في جلسه علنية.

كما استلزم المشرع الإجرائي أن يتضمن القرار ما يفيد تأشير المحكمة على جميع المستندات و الوثائق من الخصوم و محاضر واجراءات التحقيق التي تكون قدمته و تاريخ اصدار و مكانه، و الإشارة إلى ما اذا كان محافظ الدولة قد ابدى طلباته عند الاقتضاء[1].

هذا ويضاف ذلك الى البيانات المتعلقة بأطراف الخصومة حسب المادة 885 ق.إ.م.إ الى انه " تم الاستماع الى القاضي المقرر ولى محافظ الدولة وعنده الاقتضاء الى الخصوم وممثليهم وكذلك الى كل شخص تم سماعه بأمر من الرئيس."[2]

المطلب الثاني

النطق بالحكم و تبليغه للأطراف

عندما تتكون عقيدة القاضي حول مراكز الخصوم بعد المداولة التي يجرى فيها تبادل وجهات النظر للاستقرار على الرأي القضائي، فإنه يصدر قرر نهائي بعد تحديد موعد جلسة للنطق بالحكم وفقا لضوابط وشكليات معينه، وبعد النطق بالحكم فانه يتوجب كذلك تبليغ أطراف المنازعة الإدارية.

الفرع الأول

النطق بالحكم

الفقرة الأول

تعريف منطوق الحكم و ضوابه

أولاً ـ تعريف المنطوق:هو الجزء الذي يفصل في موضوع النزاع و يلتزم المحكوم عليه بتنفيذه تنفيذاً صحيحاً ،ويتحدد منطوق حكم الالغاء إما في إلغاء القرار الطعين فيه كلياً أو في جزء منه أو عدم قبول إلغائه، ويجب أن يخضع منطوق القرار خاضعا للجملة من الشروط لكي يكون منسجماً مع أسبابه، بحيث لا يكون أحد اجزائه متعارضاً مع الآخر.

[1] المادتان 144 و 264 من ق.إ.م.إ

ثانياً- ضوابط منطوق الحكم:

وحتى لا يتعرض الحكم للطعن بالنقض يجب إصداره وفق ضوابط:

1- يجب توافر الدقة والوضوح والشمول في متطوق الحكم ،بحيث يمكن لأطراف الدعوى فهم محتواه من أجل تنفيذه بسهولة ،بالإضافة الى إمكانيه الطعن فيه من خلال لجوء أطراف النزاع الى طرق الطعن المناسبة لتحري حقيقه هذا الغموض الذي يشوب منطوق الحكم.[1]

4- يجب أن يكون منطوق الحكم منسجماً مع أسبابه غير متعارض معها، بحيث يكون المنطوق هو النتيجة الحتمية للبناء المنطقي الذي أقام القاضي عليه حكمه، كما يجب أن لا يتناقض في ذاته.

5- لا يجوز للقاضي ومن باب الاجتهاد أن يضمَن المنطوق نصوصاً عامة أو تنظيمية، لأنه بذلك يتجاوز اختصاصاته بصفته سلطة قضائية، مما يشكل اعتداءً على اختصاصات السلطتين التشريعية أو التنفيذية.

الفقرة الثانية

الحكم بالإلغاء الكلي للقرار المعيب أو الإلغاء الجزئي لبعضه

إذا كان الحكم القضائي بإلغاء القرار الإداري يكتسب حجية مطلقة بمعنى أنه يعدم القرار الإداري المعيب بأثر رجعي ، غير أن أثر الإلغاء يتحدد بطلبات الطاعن وما اشتمل عليه منطوق الحكم.

ولا يخلو الأمر حينئذ من حالتين: فإما يصدر الحكم بإلغاء القرار الإداري برمته فيعدم آثار كل بند من بنوده وهو ما يطلق عليه الإلغاء الكلي، ويصبح القرار غير المشروع كأن لم يكن، مع التعويض إن كان له مقتضى ويكون قد ورد في طلبات المدعي. وقد يتناول بعض أجزاء القرار الإداري دون أجزائه الأخرى فيزيل بعض آثاره وهو ما يسمى بالإلغاء الجزئي[2].

الفقرة الثانية

تبليغ الحكم القضائي

يعد التبليغ من الإجراءات الجوهرية التي تلي صدور الحكم في دعوى الالغاء مباشرة، وهو إعلان نتيجة الفصل في الدعوى الأطراف : للمدعي و الإدراة مصدرة القرار.

بعد صدور الحكم القضائي في موضوع دعوى الالغاء متضمناً كافة بياناته الأساسية يمكن تبليغه أو إعلانه لأشخاص الدعوى ،وذلك لجاهزية الحكم للتنفيذ، ولا يخضع في قانون الإجراءات

---

[1]. إسماعيل إبراهيم البدوي، الحكم القضائي في الدعوي الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2012، ص323.

عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية ولإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسور للفشر ولتوزيع، الجرئر،2009،

[2] فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية و التطبيق، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ، الأردن، 2011، ص 422.

المدنية لمشيئة الطرف الذي صدر لصالحه، بل جعل المشرع في ظل هذا القانون تبليغه بقوة القانون بمعرفة قلم الكاتب الى كل أطراف الخصومة.

ويتبع في ذلك القواعد الإجرائية العامة في تبليغ الاحكام القضائية، حيث تنص أحكام المادة 894 من ق.إ.م.إ على التبليغ الرسمي لقرارات المحكمة الإدارية و محكمة الإستئناف ومجلس الدولة الى الخصوم في موطنهم عن طريق محضر قضائي ،وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الإجرائي أجاز لرئيس الجهة القضائية الإدارية أن يأمر بتبليغ هذه القرارات الى الخصوم عن طريق أمانة الضبط دون أن يحدد الحالات التي يجوز إعمال فيه هذا الإجراء الاستثنائي على القواعد العامة.

وتحفظ أصول الحكم و الأوامر بأمانة ضبط المحكمة الإدارية أو محكمة الاستئناف و مجلس الدولة لكل قضية مع الوثائق المتعلقة بالتحقيق.

و يكون للخصوم حق الإستفادة من الوثائق التي تعتبر ملكاً لهم[1] بناءً على تقديم طلب مقابل وصل بالاستلام، مالم يأمر رئيس الجهة الإدارية بأن بعض هذه الوثائق تبقى ملحقة بالحكم في حالة استئناف الحكم أو الأمر، و يرسل ملف القضية مع الوثائق المرفقة به الى جهة الاستئناف[2].

خاتـــــمة

بعد أن جاست هذه المحاضرات خلال فصول الدراسة ومباحثها مناقشة و تحليلاً ، فإنه يمكن الخلوص إلى أن مبدأ المشروعية و المنازعة الإدارية كمتلازمة دستورية في دولة القانون و الحقوق أصبحت ظاهرة محلية و عالمية، إذ لا تخلو الدساتير الحديثة من واجب التنصيص عليها ،والإحالة إلى السلطات العامة بجعلها واقعاً عملياً في حياة المواطنين لا مجرد تصورات في عالم المثل؟؟؟،إذ التعديل الدستوري الأخير 2020 كرس بصرامة مبدأ خضوع كافة أعمال مؤسسات الدولة من أعلى الهرم إلى قاعدته ودون استثناء ودون تمايز بين السلط وعلى السواء لحكم القانون أو سيادة القانون، لا سيما تلك الأعمال الإدارية الصادرة في حق المواطنين.

ولكن لا يمكن بحسب المنطق و العقل تصور ألا يحدث إفتئات على قواعد المشروعية وإهدار أحكام القانون ،ذلك أن الطبيعة الإنسانية للممثل الإدارة مهما ارتقت إلى درجة الكمال و الورع و المصداقية و النزاهة فإنها سوف تقع في اقتراف الخطأ ضد المشروعية لا محالة، لذلك اعترف الدستور و القانون من بعده بإعطاء الأفراد الحق في استعمال وسائل إجرائية عملية يلجؤون إليها كسلاح قانوني و إجرائي و شرطي –دعوى الإلغاء و هي الأبرز من بين الدعاوى الإدارية- يهاجم به انحراف

[1] تفريعاً على قاعدة الخصومة ملك للخصوم.

[2]. المادة 893 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

السلطات العامة وتجاوزها على هذا المبدأ، لينتهي الدور للقاضي الإداري بما له من مكنات قضائية بعدئذ ليعمل على تقويم إعوجاج قرارات الإدارة وردها إلى جادة المشروعية و القانون.

كما لاحظنا ،وهو ما يسترعي الانتباه حقا في منظومتنا الوطنية، خصوصاً التعديلات الكثيرة التي أطالت قانون المنازعة الإدارية أو القانون الإجرائي في شقه الإداري، إذ تدارك مشرعنا وفق سياسة دستورية مسألة إعادة التوازن المفقود بين العدالة الإدارية وبين العدالة العدلية، حيث منذ تبني إزدواجية القضاء في المنظومة القضائية كشفت التجربة نقائص العدالة الإدارية بنظيرتها العدلية ، مما دفع بالأقلام الحقوقية بالمطالبة بضرورة إنصاف المتقاضي الإداري ،وذلك بتمكينه من إستعادة حقه القضائي المسلوب ردحاً من الزمن، و أخيراً استجاب مشرعنا إلى تلك الدعوات الحقوقية وعمل على تكريس مبدأ التقاضي على درجتين أمام القاضي الإداري، والبرهان على تجلي نيته الصادقة كان في استحداثه محاكم إدارية إستئنافية كدرجة في التنظيم القضائي في المواد الإدارية، و إعادة لمجلس الدولة مركزه و دوره كجهة مقومة لأعمال الجهات الإدارية الدنيا ، كضامن لتوحيد الاجتهاد القضائي منعاً تضارب الأحكام الإدارية و تناقضها.

المراجـــــــــع

أ-النصوص الوطنية و العربية

1-النصوص الوطنية

الدستور المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06-03-2016 ،ج.ر عدد14 لسنة 2016.

-المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30-12-2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82.

القانون العضوي رقم 98-01 المتممة و المعدلة بموجب القانون العضوي رقم 11-13 (ج ر عدد 43).

القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02-09-2018 ، المتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 53

القانون العضوي رقم 17-11 المؤرخ في 2017/12/27 المتضمن قانون المالية 2018 ،ج.ر عدد 76 .

القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 2016/08/25 يحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا علاقة الوظيفية بينهما وبين بالحكومة، المعدَل و المَتمم، بالقانون العضوي رقم06/23،المؤرخ في 18ماي2023 ، ج ر35 لسنة 2023.

القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ،يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر عدد 21 .

القانون رقم 22-07 المؤرخ في 05 ماي 2022، يتضمن التقسيم القضائي، ج ر عدد 32 لسنة 2022.
القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، يعدَل و يتمَم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، ج. ر عدد 48 لسنة 2022.
القانون رقم 14/90 المؤرخ في 1990/06/02، المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي،ج.ر عدد 23،لسنة 1990، المعدل و المتمم بالأمر رقم 12/96 ، المؤرخ في 1996/06/10 ،ج.ر عدد 36، لسنة 1996.
القانون رقم 06/12 المؤرخ في 2012/01/12، المتعلق بالجمعيات، ج.ر عدد 02.
قانون رقم 12-07 المؤرخ 21 فبراير 2012 ، المتعلق بالولاية، ج.ر عدد 12، المادة 828 ق.إ.م.إ.
القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011،يتعلق بالبلدية،ج ر عدد 37
القانون رقم 03-2000 ، المؤرخ في 2000/08/05 المتعلق بالقواعد العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج.ر عدد 48 لسنة 2000.
الأمر رقم 04/10 المؤرخ في 2010/08/26 المتعلق بالنقد و القرض، المعدل و المتمَم، ج.ر عدد 64 لسنة 2010.
القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20 يونيو 2005، المتضمن القانون المدني، المعدل و المتمم، ج.ر عدد 44 لسنة 2005..
القانون رقم 90-23 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية ،مؤرخ في 18 أوت 1990 ، معدل ومتمم للأمر رقم 66- 154 ،ج ر عدد 37.(الملغى)
لقانون رقم 08-08 المتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي، ومن قبله المرسوم رقم 92-07(ج ر عدد 02 لسنة 1992)،
القانون رقم 91-11 المتضمن القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد21 لسنة 1991
القانون رقم 22-03 المؤرخ في 25 أفريل 2022، المتعلق بالمساعدة القضائية، ج ر عدد 30 لسنة 2022.
القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1990/12/01 ، المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج ر عدد 52.
القانون رقم 04/15 المؤرخ في 2015/02/01، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع الإلكتروني و التصديق الإلكتروني، ج ر عدد 06، لسنة 2015، ص 07.
القانون الاجراءات الجبائية لسنة 2022.

الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر عدد17 لسنة 2021.

الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17 لسنة 2021.

الأمر رقم 06-03 ، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج ر عدد 46 لسنة 2006.

المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015،يتضمن الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 لسنة 2015.

المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04-07-1988 ،ينظم العلاقات بين الإدارة و الأفراد، ج.ر عدد 27 ،لسنة 1988.

المرسوم التنفيذي رقم 91- 176 المؤرخ في 1991/05/28، يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة، وشهادة التقسيم و رخصة البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم و تسليمها، الجريدة الرسمية العدد 26، معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 06-03، المؤرخ في 2006/01/07، الجريدة الرسمية عدد 01.

المرسوم التنفيذي رقم 06-194 المؤرخ في 31 ماي 2006، المتضمن الترخيص لأعضاء الحكومة تفويض إمضائهم، ج ر عدد 36، لسنة 2006.

المرسوم التنفيذي رقم 93-186 المؤرخ 27 يوليو 1993، يحد كيفيات تطبيق القانون رقم 91-11، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 51، لسنة 1993.

المرسوم التنفيذي رقم 99/90، المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري للموظفين و أعوان الإدارات المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات ذات الطابع الإداري،ج.ر رقم 13 لسنة 1990.

المرسوم التنفيذي رقم 304/04 المؤرخ في 13 سبتمبر 2004 ،المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 96/98 الذي يحدد كيفيات تطبيق الأمر رقم 06/97 المتعلق بالعتاد الحربي و الأسلحة و الذخيرة،ج.ر 60 لسنة 2004.لا سيما المادة 12 منه.

المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25-01-2015 ،يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها،الجريدة الرسمية 71 لسنة 2015

المرسوم التنفيذي رقم 13-194، مؤرخ في 20 ماي 2013، يتعلق بالتعويض عن خطر العدوى لفائدة مستخدمي المؤسسات العمومية التابعة لقطاع الصحة، ج ر عدد 27، ص24.

القرار الوزاري المؤرخ في 20 فبراير 1999،المتعلق بالمؤهل لأعوان إدارة أملاك الدولة و الحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، ج ر عدد 20، لسنة 1999.رلس

2-**النصوص الأجنبية**

-قانون مجلس الدولة المصري رقم 1972/47 .

- الأمر رقم 303/2020 المؤرخ في 2020/03/25 المتضمن تكييف قواعد الإجراءات الجزائية، المعدل و المتمم، للقانون الطوارئ رقم 290/2020 المؤرخ في 2020/03/23 لمواجهة عدوى فيروس كورونا-كوفيد 19، الجريدة الرسمية الفرنسية عدد00755 بتاريخ 2020/03/25،

-Loi n 82/213 du 02/03/1982, relative aux droits et libertés des communes, des

département et des régions .

Loi n 79-587 du 11-07-1979, relative à la motivation des actes administratifs et a l'amélioration des relations entre l'administration et le public , www.legifrance.gouv.fr.

décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement.

l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

ب-الكتب

1-بالعربية

- آمال الفزايري، المداولة القضائية-دراسة تأصيلية مقارنة- منشأة المعارف، الإسكندرية،1990،

- برهان رزيق، مبادئ و قواعد إجراءات القضاء الإداري، المكتبة القانونية، دمشق، حرستا ، ط01، 2011،

- مسعود شيهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية،د.م.الجامعية،الجزائر،1998 ،

. سامي الوافي، الوسيط في دعوى الإلغاء، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، ألمانيا، 2088، ص820.

إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري –ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء-،منشأة المعارف ،الإسكندرية،2006،

ابرهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء-منشأة المعارف، الاسكندرية،286،2006

ابرهيم عبد العزيز شيحا:القضاء الإداري-ولاية القضاء الإداري،دعوى الإلغاء-منشأة المعارف، الاسكندرية،2006

آث ملويا الحسين بن الشيخ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول.
أحمد محيو: المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1983،
أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية،2006،ص292.
أحمد محيو، المنازعات الإدارية .ترجمة: فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية،ط07، الجزائر، 2008 ،
أحمد مليجي ، الموسوعة الشاملة في التعليق على قانون المرافعات آراء الفقه و الصيغ القانونية و أحكام النقض، دون دار نشر، دون سنة،
أحمد هندي، أصول قانون المرافعات المدنية و التجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002م،.
إسماعيل إبراهيم البدوي، الحكم القضائي في الدعوي الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2012.
بربار عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية ولإدارية، طبعة ثانية مزيدة، دار بغدادي للطباعة ولنشر ولتوزع، الجزائر، 2009، ص448.
برهان زريق،القرار الإداري و تمييزه من قرار الإدارة،دون ذكر دار النشر،سوريا،2016،ص 205.
توفيق بوعشبة، مبادئ القانون الإداري التونسي، المدرسة القومية للإدارة،تونس،1995،
ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية،دار النهضة العربية،القاهرة،2007،ص08-09.
حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومه، الجزائر، 2009،
حلمي الدقدوقي، رقابة المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري- دارسة مقارنة -،دار المطبوعات الجامعية، مصر ، 1989 ،
حلمي مجيد محمد المحمدي، قواعد المرافعات، الليبية ، الجامعة المفتوحة، 1993، ص 225.
حمدي قبيلات، قانون الإدارة الالكترونية، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 2014، ص121.
حمدي ياسين عكاشة: المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة،،د.ن،1998،ص403.
خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ،الكتاب الثاني ، الطبعة الاولى، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان،
رأفت فودة،عناصر وجود القرار الإداري" دراسة مقارنة " دار النهضة العربية،1999،

رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية .الجزء الثاني،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011 ،.
رمزي الشاعر، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، سنة 1983،
الزمخشري، محمود بن عمر، أساس البلاغة، مكتبة لبنان، لبنان، الطبعة الأولى ، 1996،
سامي جما الدين، الدعاوى الإداري و الإجراءات أمام القضاء الإداري- دعوى الإلغاء - ، دون دار نشر، سنة 1987،
سامي جمال الدين، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية،منشأة المعارف،2005 .
سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية – دعوى إلغاء القرارات الإدارية- دعاوى التسوية، ط02، منشأة المعارف، الاسكندرية،2003،
سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية .منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، مصر، 1991 ،
سامي جمال الدين، نظرية العمل الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011،
سامي جمال الدين،إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية،منشأة المعارف،188،2005.
سامي جمال الدين،أصول القانون الإداري،نظرية العمل الإداري،1993.
سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج2، إصدار منشورات كليك، الجزائر، ط01
سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج3، إصدار منشورات كليك، الجزائر، ط01،
سعاد الشرقاوي / دروس في دعوى الإلغاء / دار النهضة العربية، 1980،
سعاد الشرقاوي، دعوى الإلغاء و دعوى التعويض، دار النهضة العربية، ص 69.
سعد عصفور، محسن خليل، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، دون سنة نشر، ص373.
-سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 2006.
سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي،1985،
سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة- الانحراف بالسلطة-، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1978،
سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- الكتاب الأول، دار الفكر العربي، 1996 ،
سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف بالإسكندرية،1974.
السيد خليل هيكل، القانون الإداري السعودي، دار الزهراء الرياض، ط01، 2009، ص 119.
ضو مفتاح غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامية النظم المعاصرة (الوضعية)-دراسة مقارنة –منشورات **ELGA** ،2002،

طعيمة الجرف، رقابة القضاء على أعمل الإدارة، قضاء الإلغاء، طبعة 1977، ص 341.
عبد العزيز عبد المنعم خليفة :الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية،2001.
عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، دار الكتب القانونية،مصر،2005 .
عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري-الأسباب و الشروط-منشأة المعارف الإسكندرية،2008،
عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري،،دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية،2001،
عبد العزيز عبد المنعم خليفة،دعوى إلغاء القرار الإداري- الأسباب و الشروط –منشأة المعارف بالإسكندرية،دون طبعة،2008،ص513.
عبد الغني بسيوني عبد الله / ولاية القضاء الإداري على إعمال الإدارة (قضاء الإلغاء)/ منشأة المعارف، الإسكندرية /1983ن ص497.
عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري،ط01،منشورات الحلبي الحقوقية ،بيروت،2009،ص147. الجديدة،الإسكندرية،2005.
علي بن محمد السيد الشريف الجرجاني – قاموس المصطلحات- تحقيق محمد الصديق المنشاوي،دار الفضيلة، 2004، ص 104،رقم المصطلح (962) ،
علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية ، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009،
علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، - مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 303.
عمار بوضياف: المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، جسور للنشر و التوزيع،ط01 ،2013.
عمار بوضياف: المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، جسور للنشر و التوزيع،ط01 ،2013،
عمار بوضياف: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية،جسور للتوزيع و النشر،2009،

عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية

عمار عوابدي: قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومه للطباعة و النشر،2002،ص166.

عموري سلامي، الوجيز في المنازعات الادارية، نسخة معدلة و منقحة طبقا للقانون رقم 09/08، المتضمن قانون إ.م،إ ، السنة الجامعية 2009/2008.

عياض بن عاشور ، القضاء الإداري و فقه المرافعات الإدارية ،مركز النشر الجامعي، ط03، مزيدة ومنقحة، 2006

عياض بن عاشور ، القضاء الإداري و فقه المرافعات الإدارية ،مركز النشر الجامعي، ط03، مزيدة ومنقحة، 2006،

فتحي والي – الوسيط في قانون القضاء المدني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،1986،

فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ، الأردن ، 2011 ،

فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية و التطبيق، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ، الأردن، 2011،

فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ،005/

فؤاد العطار، رقابة القضاء لأعمال الادارة، دار الفكر العربي، د .س.

قرار مجلس الدولة ملف رقم 010020 بتاريخ 2004/03/16

لحسن بن شيخ آث ملويا، الملتقى في مجلس الدولة، ط05،الجزء 01،دار الهومة، الجزائر، 2013.

لحسين آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية، الطبعة الثالثة .دار هومة، الجزائر، سنة2007 ص 98.

لحسين بن الشيخ آيث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2006 ،

ليلى زروقي، حمدي باشا، المنازعات العقارية في ضوء آخر تعديلات و أحدث الأحكام، طبعة 2013، دار هومه، الجزائر ،

ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دون دار نشر،1994.

ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000،

ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص375.

ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي و الرقابة على دستوريته، جامعة القاهرة، 1988، ص 281.

محفوظ لعشب ، المسؤولية في القانون الإداري . ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 109.

محمد إبراهيمي، الوجيز في الاجراءات المدنية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2002، الطبعة 2002،

محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2005 ،

محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2007 ، ص353 .

محمد بن صالح العثيمين، شرح الأصول من علم الأصول، دار بن الجوزي، 1435هـ- 2012،

محمد حسنين عبد العال ، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء . دار النهضة العربية ، القاهرة،1970 ،

محمد رفعت عبد الوهاب، احمد عبد الرحمن شرف الدين، القضاء الإداري، المكتب العربي للطباعة، 1988

محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دون دار نشر،1981،

محمد رفعت عبد الوهاب-القضاء الاداري-المكتب العربي للطباعة، ص 568.

محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، المطبعة العشري، الطبعة الثانية،2007 ،

محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، 1981،

محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض و دعوى الإلغاء، دون سنة، دون دار نشر.

محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي: رقابة الدوائر القضاء الإداري، مجمع الفاتح للجامعات، 1990،

محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري- التعريف، المقومات ،النفاذ،الانقضاء-دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2005.

محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري- التعريف، المقومات ،النفاذ،الانقضاء-دار الجامعة الجديدة الإسكندرية،2005.

محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري-التعريف، المقومات ،النفاذ،الانقضاء-دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،2005،.

محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري-التعريف، المقومات النفاذ، الانقضاء-دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،2005،

محمد فؤاد مهنا،مبادئ و أحكام القانون الإداري، دون دار نشر، دون سنة
محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة – الرقابة القضائية- دار النهضة العربية ، 1986،
محمد ماهر أبو العينين،دعوى الإلغاء أمام القضاء – شروط قبول دعوى الالغاء – الكتاب الأول- دار الكتب القانونية –شتات – 1998.
محمد محمد عبد اللطيف، الوجيز في القضاء الإداري- تنظيم القضاء الإداري و دعوى الإلغاء ، الجزء الأول، كلية الحقوق جامعة المنصورة، 2020،
محمد محمود إبراهيم، التكييف القانوني للدعوى، دون دار نشر، طبعة 1982، ص12 و ما يليها.
محمد مرغني خيري: القضاء الإداري، -مجلس الدولة، قضاء الإلغاء- جامعة عين شمس، مصر،1989،
محمد مرغيني، نظرية التعسف في استعمال السلطة الحقوق الادارية، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة، 1972،.
محمود حافظ: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993م، ص 22.
مسعود شيهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية،الجزء الثاني،د.م.الجامعية،الجزائر،1998.
مسعود شيهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية،د.م.الجامعية،الجزائر،1998 .
مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري و مجلس الدولة، دار المعارف، مصر، 1979،
مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري و مجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999،
مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004 ،
مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، دار المعارف، 1966، ص 272.
نبيل إسماعيل عمر، أصول المرافعات المدنية و التجارية، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1، 1968،
نبيل اسماعيل عمر، السلطة التقديرية للقاضي في المواد المدنية و التجارية- دراسة تحليلية و تطبيقية -، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002،
نعيم عطية، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الأول، إصدارات الدار العربية للموسوعات، الطبعة 01، مصر،1986-1987،
نواف كنعان ،القانون الإداري،ج02، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2002،

وجدى ثابت، مبدأ المشروعية، دار النهضة، ط 1991، القاهرة.

وجدي راغب فهمي، مبادئ الخصومة المدنية، دار الفكر العربي، 1978م،

وحيد الدين سوار:التعبير عن الإرادة في الفقه الإسلامي،دراسة مقارنة بالفقه الغربي،الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ،الجزائر،ط02،

يحي الجمل، القضاء الاداري، دون دار نشر،1990،

يوسف حسين محمد البشير، مبدأ المشروعية و المنازعات الإدارية، دون سنة، دون نشر،

-**بالفرنسية**

.Chapus (R). Droit administratif général. Tome 1. ed. Montchrestien. Paris. 2006. P225 et s.

Bonnard, le détournement de pouvoir, R.D.P, 1938, p 410.

Boutet (d) : vers l'Etat de droit –la théorie de l Etat et du droit ,coll ,logique juridique, ed. harmattan ; paris,1991,p 222.

De forges droit administratif, 1991, PUF , P278. Et voir aussi : De laubadere, traite de droit administratif,06 éd, LGDJ, 1973, p534, inf:946.

Débbasch (ch) : contentieux administratif ,DALLOZ .PARIS.1978.P807 ET S

Débbasch(c),Colin(f): droit administratif, ECONOMIA.8ed .

Peiser (g) , Droit administratif , 19 éd. Dalloz 1998 . P. 214

Rousset(M) ,Rousset(O), droit admmnistratif,2eme Ed, PUG ,2004,p 127.

-Stasinopoulos(M): Traité des actes administratifs .INS.FRANCAIS D ATHENES

Waline(M): Traité élémentaires de droit administratif 6 éd., paris,.

-Weil(p) :le droit administratif, collection que sais-Je ?n 1152,p 44.

Philippe Cossalter, Leçon n°7 : Régime des actes administratifs : https://etudes.cjfa.eu/lessons/lecon-n-7-regime-des-actes-administratifs. Date d'entrée 29/12/2020.

PIERRE-LAURENT FRIER JACQUES PETIT DROIT ADMINISTRATIF, précis Domat, 12em édition, p 497.

Vincent(j) : procédure civile, Dalloz,10eme éd,1978,p 43 et s.

De laubadere(A). Traite de droit administratif , l.g.d.j ,6eme éd, 1973,p 293.

Vedel(g), Devolve, droit administratif, T02, 12eme éd, PUF,1993,p296.

Débbasch(c) , contentieux administratif, DALLOZ , 1978

Couchez (G),Xavier(L):procedure civile, Dalloz, 16eme , 2010,

Vincent(j) : procédure civile, Dalloz,10eme éd,1978.

Pontier(J-M), « L'enchevêtrement des compétences », dans *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales ?*, 2010, p. 111.

Abboudy(g), *L'incompétence, vice de légalité externe ou interne ?* Sous la direction de Bertrand SEILLER, banque des mémoires, université de Paris, 2018, p10

ج-الرسائـــــل

رمضاوي سليمان، النظام القانوني للتعبير عن الإرادة في العقود الإدارية- دراسة مقارنة –رسالة دكتوراه- كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،2017 -2018.

عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانونيين المصري و الفرنسي، رسالة دكتوراه كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، 1973 ،

عزاوي عبد الرحمان، الرخص الادارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر،2006/2005،

مجدي عز الدين يوسف، الاساس القانوني لنظرية الموظف الفعلي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر ، سنة 1987،

د- المقـــــالات:

بدريوة عبد الكريم، جزاء مخالفة القرارات الادارية لقواعد المشروعية –درجات البطلان في القرارات الادارية – مجلة مجلس الدولة عدد05 لسنة 2004،

حمدي قبيلات: التوقيع كشكلية في القرار الاداري الالكتروني، مجلة دراسات علوم الشريعة و القانون، المجلد 34، 2007،

عمار بوضياف: المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مجلة دفاتر السياسة و القانون، عدد 05 ،لسنة 2011.

- رمضان غناي, قراءة أولية لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مداخلة، مجلة مجلس الدولة الجزائري رقم 09 لسنة 2009، ص 49-50،

-مراد بدران، الطابع التحقيقي في المواد الإداري، مداخلة، مجلة مجلس الدولة الجزائري رقم 09 لسنة 2009، ص 9-22.

طارق فتح الله خضر ، دعوى الالغاء ودعوى الحسبة بالتطبيق على القضاء الاداري المصري، مجلة العلوم الادارية ،عدد 01، 1993،

أحمد حافظ نجم، السلطة التقديرية للإدارة و دعاوى الانحراف بالسلطة، مجلة العلوم الإدارية، عدد02، السنة 24، ديسمبر 1982، ص 109.

فاطمة عادل سعيد عبد الغفار، اعتبارات الأمن القانوني في قانون ، العدد المرافعات (التشريع الإجرائي- الخصومة المدنية)، مجلة الدراسات القانونية و الاقتصادية، جامعة مدينة السادات، مصر ، المجلد 07- العدد 01.

بودريوة عبد الكريم، آجال رفع دعوى الإلغاء وفق القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة ميرة عبد الرحمان، بجاية، عدد 01 مجلد 2010،

عمار بوضياف، وجوبية المحامي في المنازعة الادارية، مبرراتها و أثرها على حق التقاضي، مجلة الفقه و القانون، المملكة المغربية، 2012 ،

عبد الرشيد طبي، القوة القاهرة و أثرها على التشريع و القضاء: فيروس كوفيد-19- نموذجاً، مقال منشور على موقع المحكمة العليا، تاريخ الدخول 2022/11/25.

خالد الزبيدي،القرار الإداري السلبي في الفقه و القضاء الإداري(دراسة مقارنة)،مجلة الحقوق، عدد03، الكويت،2006.

هـ- الاجتهادات القضائية

1-القضاء الوطني

قرار مجس الدولة المؤرخ في 27-06-2011 رقم 068359.

قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى :قضية رقم36473 بتاريخ 1984/1/7، المجلة القضائية للمحكمة العليا ،عدد 1989،04،ص211.

ملف رقم 173930 ، رقم الفهرس01194/20، بتاريخ 2020/03/19، قرار غير منشور.

قرار مجلس الدولة رقم 006005 ،مجلة مجلس الدولة ،عدد 2003،03،ص117.

قرار رقم 22092 بتاريخ 2006/03/22، مجلة مجلس الدولة، عدد 08 2006،ص209.

: قرار رقم 012355 ،بتاريخ 2003/04/15،مجلة مجلس الدولة، عدد 08.

قرار مجلس الدولة رقم 4983 بتاريخ 2002/07/15 قرار غير منشور.
قرار مجلس الدولة رقم 07304 مجلة مجلس الدولة، العدد 2، 2002.
قرار رقم 15581 بتاريخ 2004/05/11،قضية السيد ب.ع، و السيد ب. ر، ضد النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين، جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الاداري، الجزء الثالث، ط(01)، منشورات كليك،الجزائر،2013، ص 1548.
قرار مؤرخ في2008/06/19 يحدد تشكيلة اللجنة التأديبية الاستشارية المتساوية الأعضاء للأعوان المتعاقدين،و كيفيات تعيين أعضائها و سيرها،ج.ر 52 .
. قرار الغرفة الادارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1976/11/26،في قضية الشركة SARL(GENTIHOMME) ضد رئيس الشعبي البلدي لبلدية الجزائر.دولة ر34 المؤرخ في 06-05-2003، مجلة مجلس الدولة، عدد 0 لسنة 2003.
قرار مجلس الدولة، رقم 294064 المجلة القضائية، العدد 01 لسنة 2004، ص 178
قرار غير منشور، ملف رقم 214445 المؤرخ في 2021/12/19 ، في قضية (أ.ف)، ضد المجلس الأعلى للقضاء ممثلاً برئيسه.
قرار المحكمة العليا (الغرفة المدنية) رقم 1156202 بتاريخ 2017/09/14، موقع المحكمة العليا، تاريخ الدخول 2022/09/10. www.coursupreme.dz
قرار رقم001190 بتاريخ 2001/06/11 ، مجلة مجلس الدولة، عدد 01 لسنة 2002، ص123.
قرار رقم 006325 المؤرخ في 2003/02/25 ، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص 2003، ص 104.
قرار رقم 072133 المؤرخ في 2014/04/09، قضية (وي) ضد والي ولاية تيارت ، مجلة مجلس الدولة عدد 12 لسنة 2014،
قرار مجلس الدولة رقم 003601 بتاريخ 2002/06/10 ، قضية بلدية قلال ضد (خ.س)، بتاريخ 3 ديسمبر2002 ، مجلة مجلس الدولة، عدد3 ، 2003 ، ص 171 ..
قرار مجلس الدولة ، الغرفة الرابعة بتاريخ 10 جوان 2002، مجلة مجلس الدولة، عدد 02، لسنة 2002، ص209.
قرار رقم 169417 المؤرخ 1998/07/27.
قرار رقم 092940 المؤرخ في 2015/02/12، قضية مديرية الضرائب لولاية بوعريريج ضد (د.ع)، مجلة مجلس الدولة، عدد 13 لسنة 2015.

قرار الغرفة الثالثة، ملف رقم 005951، بتاريخ 11 فيفري 2002، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002،

قرار بتاريخ 1991/03/10 ، ملف رقم 62458 ، مجلة المحكمة العليا، عدد 03،لسنة 1992،ص163.

قرار رقم 005485، الصادر بتاريخ 2002/07/22، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، لسنة 2004،ص 164.

قرار رقم 00587، بتاريخ 27-05-2002، وزير المالية ضد (م.ق)، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، لسنة 2002.

قرار بتاريخ 1991/10/06،، ر.ع ضد وزير المجاهدين، المجلة القضائية ، المحكمة العليا، عدد 01، 1993.

مجلة مجلس الدولة، عدد ،04 ، لسنة 2003.

مجلة مجلس الدولة، عدد 04 لسنة 2004، ص 119.

قرار مجلس الدولة ملف رقم 010020 بتاريخ 2004/03/16 .

مجلة مجلس الدولة، عدد 09، 2009، ص 57.

2-القضاء المصري

المحكمة الإدارية العليا، جلسة 10-12-1990 ،رقم 3014،لسنة 34ق.

المحكمة الإدارية العليا 8-1-1986،رقم 1383،لسنة 31 ق،

- المحكمة الإدارية العليا،طعن رقم 1453 لسنة 43 ق،جلسة 1999/05/16.

المحكمة العليا الإدارية في 24 نوفمبر 1956.

المحكمة الادارية العليا طعن رقم522 لسنة 27 ق، جلسة 1983/12/3، مجموعة أحكام السنة 29،ص 204.

المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3066 لسنة 36 ق، جلسة 1988/1/17

المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 222 لسنة 28 ق-1985/05/04-مجموعة-السنة 30،ج02،

اجتهاد المحكمة الإدارية العليا ،قضية رقم 186 ،بتاريخ 1988/06/14، لسنة 33 قضائية، مذكور في:

طعن رقم 4358 لسنة37 ق،جلسة 1992/5/3.

المحكمة الادارية العليا. طعن رقم 2768 لسنة 33ق جلسة 1994/11/19.

المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 368 لسنة 13ق،، جلسة 1970/04/11.

المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 453 لسنة 11ق جلسة 1967/5/6.

المحكمة الإدارية العليا –طعن رقم 257 لسنة 26ق، جلسة 1982/2/27،
المحكمة الإدارية العليا –طعن رقم 277 لسنة 33ق- 1993/2/27، الموسوعة الإدارية الحديثة: 1993/1985، ج35، قاعدة 342، ص 997.
المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 546، لسنة 32 ق ، جلسة 1990/11/21) .
طعن رقم 1588 لسنة 14ق عليا ، جلسة 1999/5/23،
المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 810 لسنة 13ق ، جلسة 1973/12/9، ص208.
. المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 2239 لسنة 36 ق ، 1988/1/17، لمجموعة- السنة 33-ج1-بند 97- ص 627.
المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 625 لسنة 11 ق جلسة 1967/6/21.
محكمة القضاء الاداري ، قضية 650 لسنة 2 ق- 7/6/ 1949: المجموعة- السنة 03 – بند- 254- ص 932.
المحكمة الادارية العليا، طعن رقم 1074، بتاريخ 1993/11/22.
قضية رقم 1659 لسنة 24 ق جلسة 1972/3/1 ، مجموعة اللمبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة 26، ص49 بند 24.
الطعن رقم 1967/2/18 قضية 1309 لسنه 12 ق. المجموعة السنه 12ص 466.
حكمها في 1954/5/19.قضية 1150 لسنة 6ق. المجموعة السنة 8ص 1462.
الحكم في 1956/4/22 قضية 6386 لسنة 8ق. المجموعة السنة 10. ص 299.
المحكمة الإدارية العليا(دائرة دمشق) في 2 1960/4/6 قضيه 3 4 لسنه واحد ق المجموعة السنه5 ص 700.
الحكم في 1956/4/22 قضية 6386 لسنة 8ق. المجموعة السنة 10. ص 299.
محكمة القضاء الإداري في 13.06.1950قضية 336 لسنة 4 ق. المجموعة السنة 04 .ص 881
المحكمة الادارية العليا، جلسة 1988/06/14، مجموعة أحكام السنة 33، ص 1733.
الطعن رقم 1665 لسنة 28 ق ، جلسة 1989/02/11 ، مكتب فنى 34 صفحة رقم 541. موسوعة أحكام المحكمة الادارية العليا.
قضية 985 لسنة 07 ق – 1954/11/25: المجموعة- السنة 9- بند 52- ص 60.
محكمة العدل العليا الأردنية رقم 168/ 92 ، مجلة نقابة المحامين 1994لا ، ص 1968، تاريخ 1993/03/16.

المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1839، لسنة 36 ق، جلسة 1992/7/20.
المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1972/07/03 في تفسيرها المادة 24 من قانون مجلس الدولة.
المحكمة الإدارية العليا (مصر)، بتاريخ 1966/12/24، قضية 1868 لسنة 6ق، المجموعة السنة 12،
المحكمة الإدارية العليا (مصر)، بتاريخ 1981/1/24، الطعن806 لسنة 22 ق، المجموعة السنة 26،
المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 1883 لسنة 27 تاريخ 1985/02/28 ، المجموعة السنة 30، ج 02،بند 86، 1275
محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة 1948/05/25،القضية رقم 211، سنة01 قضائية، المجموعة، السنة الثانية، ص707.
.المحكمة الإدارية العليا،طعن 1121 لسنة 10 ق-1968/03/23- المجموعة- السنة 13،ص 718.
المحكمة الإدارية(تونس) 1988/03/18،قرار غير منشور الطعن رقم 316 لسنة 34 ق، جلسة 1989/10/1.
المحكمة الإدارية،14 جويلية 1984، حسن صالح العياري و من معه/ وزير الفلاحة، المجموعة، ص404، ،
الطعن رقم 571 لسنة 18ق، جلسة 1979/05/12، ص 111.
محكمة القضاء الإداري، جلسة 1952/12/03، المجموعة السنة السابعة، ص94.
طعن رقم 1805 لسنة 33ق -1988/2/28، المجموعة السنة 33 –ج01، بند 161، ص 1019 المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 4358 لسنة 37ق، جلسة 1992/5/3.
المحكمة الإدارية العليا , طعن رقم 934 لسنة 30 ق, جلسة 1988/11/28, مجموعة أحكام السنة 33 , ص 1021.
الطعن رقم 1295 لسنة 25 ق، جلسة 1983/12/25.
المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم1593 ، لسنة 33 ق، جلسة 1992/1/11، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة السنة السادسة عشر، قاعدة 43،
قرار غ/إ بالمحكمة العليا بتاريخ 1982/11/27، ملف رقم 24402 ضد رئيس الدائرة ، المجلة القضائية، عدد 1989.
الطعن رقم 4436 لسنة 7ق جلسة 1955/05/11/ المجموعة السنة 09، ص 422،
الطعن رقم 1475 لسنة 26ق، جلسة 1982/06/30، المجموعة 15 سنة، الجزء الثاني، ص 369.
المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 321 لسنة 09 ق، جلسة 1970/03/22، السنة 15، ص 244.

المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3471، لسنة 32 ق، جلسة: 1990/12/29.

قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، بتاريخ 1985/10/23 تحت رقم44026، المجلة القضائية، مارس 1985،

المحكمة الإدارية العليا: طعن رقم 1883 لسنة 27 ق جلسة 1985، مجموعة مبادئ السنة 30، ص 1270 بند 186

طعن رقم 58 ، السنة 32 ق، جلسة 1958/7/12

3-القضاء الفرنسي

Conseil Constitutionnel, 23 janvier 1987, Décision n°86-224.

CE,28/04/1967, fédération nationale des syndicats pharmaceutiques, AJDA ? 1967 ,concl. Galabert.

CE, 1950,syndicat national des personnels de services de contrôle technique,Rec.,50.158.

C, E. 13, 07, 1984 Association, SO S, Viry-Chatillon , REC, P,461.

CE Ass. Société Frampar, 24 juin 1960, GAJA .

C.E, 10 MAI, 1912 Abbe Bouteyre, REC 553 Concl Helbronner, S. 1912. 3.145.

CE 28 mars 1945, Moreau R. 68.

CE 8 juin 1962, Dibon, R. 380

CE,13/06/2020, n440846, Légifrance. Voir : le décret n 2020-663 du 31/06/2020.

CE,Sect.,15/02/1961,Lagrange,Rec.,p.121.

CE . le 6 février 2004,madame halal RFD, adm, 2004. 740, conclusion de

Silva, 2004, 436 , chrono

CE 28/04/1938. Weis :DP 1939 , 3,p41.(note Rivero)

CE.27/06/1990 , cne de saint-germain-sur-Morin,req. n 64990.

CE 11/12/1987, Daniélou, Rec. CE ,p.409.

CE.13 MAI 1910. DESSAY,R.D.P. 1911. NOTE JERE.

CE, 8mai 1963, consorts sauvy, Rec. 275, 8 juin 1969, Ministre des postes et Télécommunications c. Frischmann, Rec, 382, D . 1962. 492, note Dubouis.

MONOD : 1907 سنة C.E Juin 1907, Ros p 606.

CE19/12/1956 .Dame lancrin,607.

CE, 25/03/1994, Alvarez;RDP.1994.552.

CE, 23 mars 1994, soc.Matex,DA, 1994, n° 248.

CE, 03 NOV. 2004,n°262626, Assoc. Secours mondial de France ; Secret défense

C E.12/10/1979.Min. Environnement c/poidevin.Rec.p.830.

. CE, 12/12/1969, le Luc , Rec, p 580.

2C E, 7 /10 SSR, du 28 juillet 1995, la société de gérance Jeanne d'Arc.

https://www.legifrance.gouv.fr/. date d'entrée 24/11/2022, l'heure 23h19

CE, 11 décembre 1903, Lot, F Grands Arrêts Petites Fiches GroM Version 1, mise à jour avec le GAJA de 2015 ,voir :https://dgemc.ac-versailles.fr ,(consulter le 30/04/2022).

CE,21/12/1906,n 19167,syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Séguy-Tivoli.

CE 27/02/1985, société anonyme gorrands tra.et autre.A.J.D.A.N0 4,1985.p 235.NOTE Morea

-C.E., 28/06/1918, Heyries, S, 1922,

CE, 2\2\1957, Société coopérative de reconstruction de Rouen, Rec, 126.

-CE28/02/1919 Dames Dol et Laurent.

CE., Mars 1948, Marion et autres,S.1948.

الفـــــــهرس

المحتويات	الصفحة
المقدمة	1
الفصل الأول ـ مبدأ المشروعية	3
المبحث الأول مفهوم مبدأ المشروعية	3
المطلب الأول مدلول مبدأ المشروعية في دولة القانون	3
المطلب الثاني الحكمة من التزام مؤسسات الدولة بمبدأ المشروعية في أعمالها	4
المبحث الثاني نطاق مبدأ المشروعية	4
المطلب الأول من حيث تدرج النصوص القانونية بمفهومها الواسع	5
المطلب الثاني من حيث سريان مبدأ المشروعية على أعمال السلطات الثلاث في الدولة	5
الفرع الأول السلطة التشريعية	5:
الفرع الثاني السلطة التنفيذية	6
الفرع الثالث السلطة القضائية	6
المبحث الثالث شروط تطبيق مبدأ المشروعية	7
المطلب الأول الشرط الأول :مبدأ الفصل بين السلطات	7
المطلب الثاني الشرط الثاني :تحديد سلطات الإدارة و اختصاصاتها في معرض علاقاتها مع غيرها	7
المطلب الثالث الشرط الثالث :وجود رقابة قضائية على أعمال الإدارة	7
الفرع الأول الرقابة الإدارية	8
الفرع الثاني الرقابة القضائية Le contrôle judiciaire	9
المبحث الرابع مصادر مبدأ المشروعية و الضمات الدستورية لتحقيق مبدأ المشروعية	10
المطلب الأول المصادر المكتوبة و غير المكتوبة	10
الفرع الأول المصادر المكتوبة	10
الفرع الثاني المصادر غير المكتوبة	10
المطلب الثاني الضمات الدستورية لتحقيق مبدأ المشروعية	11
الفرع الأول- الرقابة الإدارية	11
الفرع الثاني- الرقابة البرلمانية	11
الفرع الثالث الرقابة القضائية	11
المبحث الخامس الاستثناءات على مبدأ المشروعية أو الأعمال المحصنة ضد الطعن عليها بالإلغاء	12
المطلب الأول- نظرية الظروف الإستثنائية و نظرية السلطة التقديرية	12
الفرع الأول نظرية الظروف الإستثنائية	12
الفرع الثاني نظرية السلطة التقديرية للإدارة(سلطة الملاءمة	12
المطلب الثاني نظرية الأعمال السيادية	13
الفرع الأول ما المقصود بأعمال السيادة؟	13
الفرع الثاني تطبيقات قضائية في مادة أعمال السيادة	14
الفصل الثاني تنظيم القضاء الإداري	16
المبحث الأول مجلس الدولة	16
المطلب الأول الإطار القانوني لمجلس الدولة وقواعد سيره	16

الفرع الأول الإطار القانوني لمجلس الدولة.....16
الفرع الثاني قواعد سير عمله.....17
المطلب الثاني الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة.....18
الفرع الأول جهة قضاء ابتدائي نهائي.....18
الفرع الثاني مجلس الدولة كجهة قضاء تختص بالنظر في الطعون بالنقض.....20
المبحث الثاني الجهات القضائية للإستئناف.....22
المطلب الأول مجلس الدولة كجهة استئنافية قبل التعديل 2022.....22
المطلب الثاني المشاكل العملية التي يثيرها الطعن بالاستئناف وضرورة إنشاء محاكم للإستئناف.....23
الفرع الأول المشاكل العملية التي يثيرها الطعن بالاستئناف قبل تعديل2022 23
الفرع الثاني إنشاء محاكم للإستئناف في المادة الإدارية وتحديد اختصاصاتها.....24
المبحث الثالث المحاكم الإدارية.....26
المطلب الأول الإطار القانوني للمحكمة الإدارية.....26
المطلب الثاني تشكيلة جلسة الحكم في المحاكم الإدارية.....26
المطلب الثالث الاختصاص النوعي و الإقليمي للمحكمة الإدارية.....28
الفرع الأول الاختصاص النوعي في قانون المحكمة الإدارية.....28
الفرع الثاني قواعد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية.....30
الفرع الثالث النتائج المترتبة على طبيعة قواعد الاختصاص (النوعي -الإقليمي..).....31
الفصل الثالث :دعوى الإلغاء : الوسيلة القضائية لمباشرة المنازعة ا لإدارية.....34
المبحث لأول مفهوم دعوى الإلغاء وتمييزها عن غيرها من الدعاوى ا لإدارية.....34
المطلب الأول مفهوم دعوى الإلغاء.....35
الفرع الأول تعريف دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة.....35
الفقرة الأولى في الفقه و القضاء الغربي.....35
الفقرة الثانية في الفقه العربي.....35
الفقرة الثالثة مجالات دعوى الإلغاء في المنظومة القضائية الوطنية.....36
الفرع الثاني الخصائص الذاتية لدعوى الإلغاء القضائي.....36
الفقرة الأولى دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية بمعنى الكلمة محكومة بنظام إجرائي خاص ومتميز.....37
الفقرة الثانية دعوى الإلغاء تتسم بالطابع الموضوعي أو العيني.....37
الفقرة الثالثة هي دعوى من دعاوى قضاء المشروعية.....38
المطلب الثاني أوجه التفرقة بين دعوى الإلغاء والدعاوى الإدارية المجاورة: التشابه و الاختلاف.....39
الفرع الأول دعوى الإلغاء و دعوى المسؤولية أو التعويض.....39
الفرع الثاني دعوى الإلغاء و دعوى التفسير.....42
الفرع الثالث دعوى الإلغاء و دعوى فحص المشروعية.....43
الفرع الرابع دعوى الإلغاء و دعوى وقف التنفيذ.....43
المبحث الثاني شروط قبول دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة..... 44
المطلب الأول الشروط العامة في دعوى الإلغاء.....44
الفرع الأول شروط اعتبار القرار الإداري مناطا لدعوى الإلغاء.....44
الفقرة الأولى تعريف القرار الإداري مناط دعوى الإلغاء و مقوماته.....45

الفقرة الثانيةالشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل دعوى الإلغاء..... 57
الفرع الثاني شروط تتعلق بشخص المدعي في دعوى الإلغاء.....60
الفقرة الأولى شرط الصفة.....61
الفقرة الثانية شرط المصلحة في دعوى الإلغاء.....68
الفقرة الثالثة هل الأهلية شرط لمباشرة إجراءات دعوى الإلغاء؟.....74
المطلب الثاني الشروط الخاصة بدعوى الإلغاء.....76
الفرع الأول شروط تتعلق بعريضة دعوى الإلغاء.....76
الفقرة ا لأولى البيانات الضرورية في عريضة الدعوى..... 77
الفقرة الثاني تقديم العريضة على يد محام لدى محكمة الاستئناف و مجاس الدولة.....78
الفقرة الثالث حالات تحضير وفق شكل معين.....79
الفرع الثاني شرط التظلم الإداري..... 80
الفقرة ا لأولى مدلول التظلم ا لإد\اري.....80
الفقرة الثانية طبيعة التظلم ا لإداري..... 81
الفقرة الثالثة شكل التظلم ا لإداري..... 83
الفقرة الرابعة دراسة التظلم.....83
الفقرة الخامسة ميعاد الطعن ا لإداري.....84
الفقرة السادسة آثار التظلم ا لإداري.....85
الفرع الثالث شرط ميعاد قبول دعوى الإلغاء.....86
الفقرة ا لأولى القاعدة العامة في الميعاد و الاستثناءات.....86
الفقرة الثانية نقطة احتساب الميعاد.....88
الفقرة الثالثة قطع الميعاد و قف سريانه.....89
المبحث الثالث أوجه إلغاء القرار الإداري..... 95
المطلب الأول عيب عدم الاختصاص.....95
الفرع الأول عيب عدم الاختصاص.....95
الفقرة الأولى تعريف الاختصاص.....96
الفقرة الثانية عيب الاختصاص.....97
الفقرة الثالثة الاختصاص الايجابي و الاختصاص السلبي.....97
الفقرة الرابعة تعلق عيب الاختصاص بالنظام العام ونتائجه.....98
الفرع الثاني درجات عيب عدم الاختصاص.....99
الفقرة الأولى عيب عدم الاختصاص الجسيم وصوره.....99
الفقرة الثانية عدم الاختصاص البسيط.....101
المطلب الثاني عيب مخالفة الشكل و الإجراءات في القرار الإداري..... 105
الفرع الأول عيب مخالفة الشكل و الإجراءات.....105
الفقرة الأولى تعريف عيب الشكل و الإجراءات.....106
الفقرة الثانية صور الشكليات في القرار الإداري..... 107
الفقرة الثالثة الإجراءات التي تسبق اتخاذ القرار و إصداره.....116

الفرع الثاني الشكليات الجوهرية و الشكليات الثانوية و جزاء مخالفتها.....120
الفقرة الأول الأشكال الجوهرية.....120
الفقرة الثاني الأشكال غير الجوهرية.....121
المطلب الثالث عيب مخالفة القانون..... 122
الفرع الأول مفهوم المحل وتحديد معنى المخالفة للقانون..... 122
الفقرة الأول مفهوم المحل في القرار الإداري وشرائطه.....123
الفقرة الثاني تحديد معنى المخالفة للقانون..... 125
الفرع الثاني صور مخالفة القانون بمعناه الواسع.....126
الفقرة الأولى المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية حسب مبدأ تدرج القواعد.....126
الفقرة الثانية الخطأ في تفسير نصوص القانون..... 127
المطلب الرابع عيب السبب في القرار الإداري..... 129
الفرع الأول أحكام السبب في القرار الإداري..... 129
الفقرة الأولى مفهوم السبب.....129
الفقرة الثانية شروط صحة ركن السبب في القرار..... 131
الفرع الثاني صور عيب السبب ورقابة القاض ي الإداري عليه..... 133
الفقرة الأولى صور عيب السبب.....134
الفقرة الثانية مستويات الرقابة على السبب.....135
الفقرة الثالثة الرقابة على التكييف القانوني للوقائع.....136
المطلب الخامس عيب الغاية في القرار الإداري..... 143
الفرع الأول مفهوم عيب الإنحراف بالسلطة وخصائصه الذاتية.....144
الفقرة الأولى مفهوم عيب الإنحراف بالسلطة.....144
الفقرة الثانية خصائص عيب الإنحراف بالسلطة.....150
الفرع الثاني صور عيب الإنحراف بالسلطة.....154
الفقرة الأولى مجانبة المصلحة العامة.....154
الفقرة الثانية مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف و الانحراف بالإجراء.....157
الفرع الثالث إثبات عيب الانحراف بالسلطة.....159
الفقرة الأولى الإثبات من منطوق القرار المعيب أو البحث في أوراق الدعوى..... 159
الفقرة الثانية الإثبات بواسطة استخلاص القرائن المحيطة بالمنازعة الإدارية..... 160
المبحث الرابع الحكم الصادر في دعوى الإلغاء.....162
المطلب الأول إعداد الحكم القضائي و بياناته الأساسية.....163
الفرع الأول أسلوب إعداد الحكم.....**163**
الفرع الثاني بيانات الحكم القضائي.....163
المطلب الثاني النطق بالحكم و تبليغه للأطراف.....165
الفرع الأول النطق بالحكم.....165
الفقرة الأولى تعريف منطوق الحكم.....165
الفقرة الثانية الحكم بالإلغاء الكلي للقرار المعيب أو الإلغاء الجزئي لبعضه.....166

الفرع الثاني تبليغ الحكم القضائي.....166
الخاتمة.....167
المرجع.....168
الفهرس.....**187**