

جامعة خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

السنة: الأولى ماستر

تخصص: قانون إداري

ملخص محاضرات مقياس قضاء الإلغاء

من إعداد الأستاذة: نجاوي خديجة

السنة الدراسية

2022/2021

تمهيد

إن تطور المجتمعات الحديثة بوتيرة متسارعة جعل الإدارة العامة توسع دائرة نشاطها واختصاصاتها إلى ميادين كثيرة، ما جعلها ترتبط بالأفراد بطريقة مباشرة تشمل العديد من المجالات، وتعتمد الإدارة في مباشرة نشاطها أساسا على آلية القرار الإداري، هذا الأخير الذي يحدد القانون شروطه وقواعده لتؤدي الإدارة المهام المنوطة بها دون أن تتجاوز السلطة المخولة لها.

فاحترام مبدأ المشروعية يشكل قيما هاما على جميع تصرفات الإدارة بما فيها ما تصدره من قرارات إدارية والتي تشكل عصب العمل الإداري، والتي يجب أن تصدر بناء على القانون وطبقا له، بحيث إذا صدرت على غير هذا النحو تكون غير مشروعة ويكون لكل صاحب شأن حق طلب إلغائها ووقف تنفيذها، فضلا عن طلب تعويض الأضرار التي تسببها.

وتفعيلا لمبدأ المشروعية وجب فرض الرقابة على أعمال الإدارة، فتعد الرقابة على أعمال الإدارة ضرورة حتمية تستوجبها دولة القانون، وتعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أكثر أنواع الرقابة أهمية وفعالية نظرا لما تتصف به من حياد وموضوعية.

وتعد دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى الإدارية وأكثرها فاعلية في إرساء دولة القانون ومبدأ الشرعية، فهي الوسيلة القانونية والقضائية الحيوية والفعالة لتحريك وتطبيق عملية الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الصادرة عن هيئات الدولة المركزية واللامركزية، والتي قد تؤدي إلى إلغائها من طرف القاضي الإداري إذا ارتأى عدم مشروعيتها.

وقد عرف قضاء الإلغاء بأنه: "القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص القرار الإداري، فإذا ما تبين له مجانبة القرار للقانون حكم بإلغائه، ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به".

ولالإلمام بمختلف جوانب المقياس سوف نتطرق للنقاط التالية:

- ❖ مفهوم دعوى الإلغاء
- ❖ تنظيم قضاء الإلغاء في الجزائر
- ❖ شروط قبول دعوى الإلغاء

❖ أوجه الإلغاء وآثار الحكم به

المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء

الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء

أولاً: تعريف دعوى الإلغاء

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

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

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

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

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

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

ثانياً: خصائص دعوى الإلغاء

1/ دعوى الإلغاء دعوى قضائية ذات إجراءات خاصة ومتميزة

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

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

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

2/ دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية عينية

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

3/ دعوى الإلغاء دعوى مشروعية

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

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

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

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

الفرع الثاني: تمييز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى القضائية والإدارية

أولاً: التمييز بين دعوى الإلغاء والتظلم الإداري

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

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

ثانيا: التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى التفسير

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

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

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

ثالثا: التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى فحص المشروعية

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

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

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

رابعا: التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض

1/ من حيث موضوع الدعوى: تعرف دعوى التعويض بأنها "الدعوى التي يتقدم بها ذوو الشأن أمام جهة القضاء المختصة للمطالبة بجبر الضرر الذي نجم عن النشاط الإداري والذي لحق بمراكزهم أو حقوقهم". وعليه تختلف عن دعوى الإلغاء في أن هذه الأخيرة تنصب على النشاط الإداري (القرار الإداري)، فمحلها حق عيني حيث يطالب المدعي بإلغاء قرار إداري غير مشروع، أما دعوى التعويض فإنها توجه ضد السلطة الإدارية صاحبة النشاط، ومحلها حق شخصي يطالب به المدعي المتمثل في المطالبة بمبلغ مالي عن أضرار ألحقها به النشاط الإداري.

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

3/ من حيث الجهة القضائية المختصة: ترفع دعوى الإلغاء الموجهة ضد قرار مركزي طبقا للمادة 901 من ق إ م إ أمام مجلس الدولة بصفته جهة قضائية ابتدائية ونهائية، بينما تعرض دعوى التعويض ولو تعلقت بجهة مركزية أمام المحكمة الابتدائية، وذلك حسب ما ورد بالمادة 801: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في: ... - دعاوى القضاء الكامل..."

المبحث الثاني: تنظيم قضاء الإلغاء في الجزائر

بعد الاستقلال مباشرة ارتأى المشرع الجزائري الاحتفاظ بالتشريعات الفرنسية سارية المفعول إلا ما تعارض منها والسيادة الوطنية¹، وبذلك تم الاحتفاظ بالتنظيم القضائي الإداري الذي كان سائدا إبان الاستعمار الفرنسي، والمتمثل في المحاكم الإدارية الثلاثة المتواجدة في كل من الجزائر، وهران وقسنطينة، إلا أن تلك المرحلة الانتقالية لم تدم طويلا حتى أقدم المشرع على إصلاح المنظومة القضائية من خلال الأمر 65-278، المؤرخ في 16/11/1965 المتضمن التنظيم القضائي. وهكذا تبنت الجزائر نظام وحدة القضاء صراحة من خلال نظام الغرف الإدارية على مستوى كل من المجالس القضائية والمحكمة العليا، حيث تعتبر وفق ذلك الغرف الإدارية جهة قضائية ابتدائية تنظر في المنازعات الإدارية وتستأنف أحكامها أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا.

وبتغيير المعطيات ومتطلبات المرحلة الجديدة أتى دستور 1996 بالعديد من الإصلاحات في مختلف المجالات، ومن بينها النظام القضائي، حيث كرس المادة 152 منه القضاء الإداري كهيئة قضائية مستقلة بجانب القضاء العادي مختص بالنظر في المنازعات الإدارية، منتقلا بذلك من نظام الوحدة إلى نظام ازدواجية القضاء. وقد تطلب هذا التغيير إنشاء هيئات قضائية جديدة تلائم طبيعة الإصلاح المعلن عنه، تمثلت أساسا في المحاكم الإدارية ومجلس الدولة كهيئات للقضاء الإداري، ومحكمة التنازع كمحكمة قانون تختص بالنظر في تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

الفرع الأول: الأساس القانوني لقضاء الإلغاء

أولا: الأساس الدستوري

¹ القانون رقم 62-153، المؤرخ في 31/12/1962، المتعلق بتمديد العمل بالقانون الفرنسي

تستمد الهيئات القضائية الإدارية وجودها القانوني من نص المادة 152 من دستور 1996، التي تبنت صراحة على صعيد التنظيم القضائي نظام ازدواجية القضاء، والتي جاء فيها " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية"، فالمحاكم الإدارية لم ينص عليها دستور 1996 صراحة كما هو الشأن بالنسبة للمحاكم العادية، بحيث اكتفى في نص المادة 152 بالإشارة إلى الجهات القضائية الإدارية عند تحديده لدور مجلس الدولة كمقوم لأعمال هذه الجهات، وحافظ التعديل الدستوري لسنة 2016 على نفس الصياغة بموجب الفقرة 02 من المادة 171، حيث يفهم من ذلك أن المحاكم الإدارية ما هي إلا جهة من الجهات القضائية الإدارية التي تخضع أعمالها للتقويم من طرف مجلس الدولة، غير أن المادة 04 من القانون العضوي للتنظيم القضائي نصت على أن النظام القضائي الإداري يشمل مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، ولم تشر إلى أي هيئات أخرى، الأمر الذي جعل بعض الدارسين يعتبرون أن هذه الجهات تشمل إلى جانب المحاكم الإدارية هيئات قضائية إدارية خاصة كمجلس المحاسبة واللجان التأديبية¹، وأكد هذا الطرح التعديل الدستوري لسنة 2020، بموجب المادة 179 منه، حيث جاء في فقرتها الثانية ما يلي: " يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف، والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية". وبالمقابل أجاز دستور 1996 في مادته 143 الطعن القضائي في قرارات السلطات الإدارية، والتي تقابلها المادة 168 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ثانياً: الأساس القانوني

تكريساً لنظام ازدواجية القضاء الذي تبناه دستور 1996 صدرت ترسانة قانونية تتعلق بأجهزة القضاء الإداري أهمها:

- ❖ القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011، والمعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018.
- ❖ القانون العضوي 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية.

¹ - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية -تنظيم واختصاص القضاء الإداري-، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص171.

❖ القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 17 يوليو 2005، المتعلق بالتنظيم القضائي، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 17-06 المؤرخ في 27 مارس 2017.

أما دعوى الإلغاء فقد نظمها المشرع منذ الاستقلال، ففي أول قانون خاص بالمرافعات نصت عليها المادة 247 من قانون الإجراءات المدنية، وإن كان المشرع يستعمل مصطلح البطلان للدلالة عليها وهو مصطلح يشاع استعماله في القانون الخاص. وبعد تبني نظام الازدواجية القضائية نص على دعوى الإلغاء في المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله بقولها: "أ- الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. ولإتمام المسار الازدواجي أصدر المشرع القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ونظم أحكامها مستعملا مصطلح دعوى الإلغاء كما ورد في المادة 800، وبذلك يستدرك المشرع الجزائري الخطأ اللفضي السائد في القانون القديم.

الفرع الثاني: توزيع الاختصاص في دعاوى الإلغاء

أولاً: المعيار العضوي في اختصاص القضاء الإداري

استنادا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يقوم الاختصاص النوعي لهيئات القضاء الإداري في الجزائر على المعيار العضوي، والذي يستند إلى وجود شخص من أشخاص القانون العام كطرف في النزاع، وبالرجوع إلى المادة 801 و 901 من نفس القانون، والمادة 09 من القانون العضوي 89-01 المعدل والمتمم، نجدها قد عدت الهيئات الإدارية التي ترفع في مواجهتها دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري وتتمثل فيما يلي:

- 1-الدولة: ويقصد بها السلطات المركزية ممثلة في الوزارات (م800)
- 2-الولاية والبلدية: وهما قاعدتين للامركزية الإدارية يمثلان الجماعات المحلية نص عليهما الدستور في المادة 17. (م 800)
- 3-المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية: وهي مرافق عامة مشخصة قانونيا. (م 800)
- 4-المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية: وهي أجهزة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع للسلطة الرئاسية للوزير. (م801)

5 -المصالح الإدارية البلدية: هي أجهزة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ومع ذلك حولها المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية حق التقاضي، ومن المؤكد أنه سيكون باسم البلدية.
(م801)

6 -الهيئات العمومية الوطنية: ويقصد بها الهيئات الوطنية القائمة في إطار السلطة التنفيذية كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الأعلى للغة العربية، وأخرى خارج إطار السلطة التنفيذية كغرفتي البرلمان وغيرها، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية.
7 -المنظمات المهنية الوطنية: وهي عبارة عن تجمعات أشخاص مكلفة بتنظيم مهنة معينة ولا تعد أجهزة إدارية، ومن أمثلتها منظمة المحامين، الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين، المنظمة الوطنية للأطباء...إلخ، ومع ذلك اعتبر المشرع قراراتها من قبيل القرارات الإدارية التي يطعن فيها بالإلغاء أمام القاضي الإداري استثناء على المعيار العضوي، وتجدر الإشارة إلى أن الهيئتين الأخيرتين نص عليهما المشرع في المادة 09 من القانون العضوي 98-01.

ثانيا: توزيع الاختصاص النوعي في مجال الإلغاء بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية

1/ نطاق اختصاص المحكمة الإدارية بإلغاء القرارات الإدارية

استنادا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تختص المحاكم الإدارية بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا -بما في ذلك دعوى الإلغاء- التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.

كما تختص بموجب المادة 801 من نفس القانون بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الأخرى للبلدية، والمؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2/ نطاق اختصاص مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية

أ -اختصاص مجلس الدولة كجهة قضائية ابتدائية ونهائية في دعاوى الإلغاء:

يعتبر مجلس الدولة محكمة أول وآخر درجة بالنسبة لبعض المنازعات الإدارية المحددة بموجب نص المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم حيث تنص: "يختص مجلس الدولة كدرجة

أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

كما أن المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تنص على أنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة."

ب اختصاص مجلس الدولة كجهة استئناف في دعاوى الإلغاء

تنص المادة 10 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم على: "يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية. ويختص أيضا كجهة استئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة." وهو ما أكدته المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والمادة 02 من القانون العضوي 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية بقولها: "أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك". فالقاعدة العامة أن المحاكم الإدارية لا تصدر قرارات نهائية إلا في مجالات محددة بنصوص خاصة كمنازعات الانتخابات المحلية. وبالرجوع إلى نص المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجدها قد نصت لأول مرة على المحاكم الإدارية للاستئناف بقولها: "يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية"، وباستقراء هذه المادة يبدو توجه المؤسس الدستوري نحو تبني مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري على غرار القضاء العادي بنصه على المحاكم الإدارية للاستئناف، هذا المبدأ الذي كرسته المادة 165 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها: "يضمن القانون التقاضي على درجتين ويحدد شروط وإجراءات تطبيقه"، معدلة بذلك الفقرة الثانية من المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي نصت على: "يضمن القانون التقاضي على درجتين في السائل الجزائية ويحدد كفاءات تطبيقها"، في انتظار صدور قانون عضوي ينظم المحاكم الإدارية للاستئناف ما يخفف العبئ على مجلس الدولة.

ت اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة في دعاوى الإلغاء:

من بين النصوص القانونية الخاصة التي منحت للاختصاص لمجلس الدولة بالنظر في طعون الإلغاء نذكر على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

❖ المادة 139 من القانون رقم 02-01 المتضمن قانون الكهرباء والغاز (ج ر رقم 08، 2002) التي نصت على: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي أمام مجلس الدولة".

❖ المادة 19 من الأمر 03-03 المتعلق بقانون المنافسة (ج ر رقم 43، 2003) التي نصت على: "يمكن مجلس المنافسة أن يرخص بالتجميع أو يرفضه بمقرر معل بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة... يمكن الطعن في قرار رفض التجميع أمام مجلس الدولة".

❖ المادة 87 من الأمر 11-03 المتضمن قانون النقد والقرض (ج ر رقم 52، 2003) التي سمحت بالطعن في قرارات مجلس النقد والقرض المتعلقة برفض منح الاعتماد أو الترخيص بإنشاء بنك أو مؤسسة مالية أو... أمام مجلس الدولة، كذلك المادة 107 من نفس القانون التي تسمح برفع الطعن أمام مجلس الدولة ضد قرار اللجنة المصرفية بسحب الاعتماد من بنك أو تعيين متصرف إداري مؤقت.

❖ المادة 57 من القانون رقم 03-04 المتضمن تعديل قانون البورصة (ج ر رقم 11، 2003) نصت على الطعن في قرارات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أمام مجلس الدولة.

ثالثا: الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية

يشمل الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية دون مجلس الدولة، وقد نصت المادة 01 من القانون العضوي 98-02 في فقرتها الثانية بأن يحدد عدد المحاكم الإدارية واختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم، والذي تمثّل في المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، الذي نص على إنشاء 31 محكمة إدارية، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-195، المؤرخ في 22 ماي 2011، الذي رفع عدد المحاكم الإدارية إلى 48 محكمة موزعة عبر كل ولايات الوطن. (قبل تعديل عدد الولايات الذي أصبح 58 ولاية).

وبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجده قد وضع قاعدة واستثناءات عليها:

1- القاعدة العامة:

طبقا للمواد 37 و 38 و 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يؤول الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه أو آخر موطن له إن كان موطنه غير محدد أو في الموطن المختار ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

2- الاستثناءات:

نص المشرع في المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على بعض المنازعات ترفع وجوبا أمام الجهة المبينة في المادة المذكورة خلافا للقاعدة العامة، وتتمثل قواعد الاختصاص الإقليمي وفق المادة 804 في ما يلي:

- ❖ في مادة الضرائب أو الرسوم أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسم.
- ❖ في مادة الأشغال أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال.
- ❖ في مادة العقود الإدارية مهما كانت طبيعتها أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه.
- ❖ في مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين.
- ❖ في مادة الخدمات الطبية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات.
- ❖ في مادة التوريدات أو الأشغال أو تأجير خدمات فنية أو صناعية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار.
- ❖ في مادة إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، أمام المحكمة التي صدر عنها الحكم موضوع الإشكال

المبحث الثالث: شروط قبول دعوى الإلغاء

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

الفرع الأول: شرط وجود القرار الإداري محل دعوى الإلغاء

تتصب رقابة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء على القرارات الإدارية فقط دون باقي الأعمال التي لا تعتبر من قبيلها، ويعرف القرار الإداري بأنه: "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم". ويشترط في القرار الإداري تحقق العناصر التالية:

❖ أن يعبر القرار الإداري عن إرادة الإدارة.

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

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

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

1- قرارات أعمال السيادة: وهي القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية والتي يغلب عليها وصف

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

2- القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) تقضى مجلس الدولة في

قراره بتاريخ 2001-11-12 بأن القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري تندرج ضمن الأعمال الدستورية وهي غير خاضعة لرقابة مجلس الدولة

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى

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

الأهلية في المادة 64 والمادة 65 منه، وجعلها شرطا لصحة الإجراءات وتخلفها يؤدي إلى بطلان تلك الإجراءات.

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

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

ثالثاً: شرط الأهلية

الأهلية هي الخاصية المعترف بها للشخص سواء كان طبيعياً أو معنوياً والتي تخوله سلطة التصرف أمام القضاء للدفاع عن حقوقه ومصالحه، وهي ليست شرطا لقبول الدعوى وإنما شرطا لصحة الإجراءات. فبالنسبة لأهلية الشخص الطبيعي فقد حددتها المادة 40 من القانون المدني وهي بلوغ سن 19 سنة، وأن يكون متمتعاً بكواه العقلية، أما الشخص المعنوي فقد منحته المادة 50 حق التقاضي كما نصت على ضرورة تعيين نائب يعبر عن إرادته، وفي ذلك نصت المادة 828 من ق إ م إ على ما يلي: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس البلدي على التوالي والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسات ذات الصبغة الإدارية.

الفرع الثالث: شرط الميعاد في دعوى الإلغاء

أولاً: الأحكام العامة لشرط الميعاد

استنادا لنصوص المواد من 829 إلى 832 من ق إ م إ، والمادة 901 التي تحيل على المواد السابقة، فإن شرط الميعاد موحد لكل دعاوى الإلغاء في هذا القانون، حيث يجب على الطاعن أن يرفع الدعوى في أجل أربعة (04) أشهر من تاريخ تبليغه بالقرار الفردي، أو من تاريخ نشر القرار التنظيمي أو الجماعي، أما إذا اختار التظلم أمام الجهة القضائية مصدرة القرار، فيكون له أجل شهرين من تاريخ تبليغه بالرفض الصريح أو من بعد مرور شهرين من سكوت الإدارة عن تظلمه، وهذا سواء بالنسبة للدعاوى التي يختص بها مجلس الدولة أو تلك التي تكون من اختصاص المحاكم الإدارية.

ثانيا: الأحكام الخاصة لشرط الميعاد

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

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

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

الفرع الرابع: شرط التظلم الإداري المسبق

نصت المادة 830 من ق إ م إ على أنه: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الآجال المنصوص عليه..."، وأحالت المادة 907 منه على المواد 829

إلى 832 سالفه الذكر، وبذلك لم يعد شرط التظلم الإداري وجوبيا في أي من الدعاوى التي تنتظر فيها المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة.

ويشترط في التظلم مايلي:

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

الفرع الخامس: شروط خاصة بعريضة افتتاح الدعوى

أولا: بيانات المدعي والمدعى عليه

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

ثانيا: أن تكون العريضة موقعة من محام:

نصت المادة 815 من ق إ م إ على أن رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية يكون بعريضة موقعة من محام، مع مراعاة أحكام المادة 287 التي أعفت كل من الدولة والأشخاص المعنوية المحددة في المادة 800 من وجوبية تمثيلها بمحام، فيكفي أن تكون العرائض ومذكرات التدخل أو الدفاع المقدمة موقعة باسم الدولة أو باسم الأشخاص المذكورة من طرف الممثل القانوني لها، وتطبق نفس القواعد أمام مجلس الدولة وذلك طبقاً للمادة 904 و 905.

ثالثاً: إرفاق العريضة بالقرار المطعون فيه:

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

المبحث الرابع: أوجه الإلغاء وآثار الحكم به

الفرع الأول: أوجه الإلغاء

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

أولاً: عيب عدم الاختصاص

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

1/ عيب عدم الاختصاص الجسيم

يطلق على هذا العيب مصطلح اغتصاب السلطة، وذلك بسبب جسامته، ويعتبر من قبيل اغتصاب السلطة صدور القرارات الإدارية من غير الموظف -شخص عادي ليست له أي صفة عامة- أو في حالة اتخاذ قرار من هيئة لا وجود لها، وكذلك مباشرة إحدى الهيئات الإدارية اختصاصاً لا يدخل

إطلاقاً في الوظيفة الإدارية، وإنما يدخل في اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية. هذا الشكل من عدم الاختصاص هو الأكثر جسامة، ويؤدي بالقاضي إلى إعدام القرار، حيث يصبح القرار موضع الخصومة في حكم الفعل المادي ليس له أي آثار قانونية.

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

2/ عيب عدم الاختصاص البسيط

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

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

❖ اعتداء هيئة إدارية علياً على صلاحيات هيئة إدارية دنياً: مثال ذلك أن الوالي له حق التصديق

على القرارات التي تتخذها البلدية، لكن ليس بإمكانه تعديلها. كم لا يمكن للهيئات المركزية الاعتداء على الهيئات اللامركزية.

❖ اعتداء سلطة إدارية على صلاحيات سلطة إدارية موازية لها: وتتمثل في اعتداء سلطة إدارية

على اختصاص مخول لسلطة إدارية أخرى لا تربطها بها علاقة إشراف أو تبعية 0، والغالب أن تكون السلطتين متساويتين كإصدار وزير الداخلية قراراً من اختصاص وزير النقل.

❖ اعتداء سلطة إدارية دنياً على اختصاص سلطة إدارية علياً: مثل ممارسة رئيس المجلس

الشعبي البلدي لصلاحيات الوالي، أو مباشرة الوالي لاختصاص وزير الداخلية.

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

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

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

ثانيا: عيب مخالفة الشكل والإجراءات

يعرف بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية والشكلية المقررة في القانون لإصدار القرارات الإدارية، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد بصورة كلية أم مخالفتها جزئيا. وقد استقر القضاء والفقه الإداري على التمييز بين ما إذا كانت المخالفة في الشكل والإجراءات تمس بالشروط الجوهرية المتطلبة في القرار، وبين ما إذا كانت المخالفة متعلقة بشروط غير جوهرية لا يترتب على إغفالها إهدار سلامة القرار، ويترتب البطلان في الصورة الأولى دون الصورة الثانية.

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

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

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

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

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

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

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

ثالثا: عيب مخالفة القانون

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

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

2/ **الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:** تتحقق هذه الحالة عندما تخطأ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية، فتعطي القاعدة معنى غير المعنى الذي قصده المشرع، ومثال ذلك أن تعمد الإدارة إلى مد نطاق القاعدة القانونية ليشمل حالات لا تدخل في نطاقها أصلاً، أو تضيف حكماً جديداً لم تنص عليه القاعدة القانونية.

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

رابعاً: عيب انعدام السبب في القرارات الإدارية

إن المقصود بسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي أدت إلى إصداره، وتختلف هذا الركن أو انعدامه يجعل القرار غير قائم على سبب يبرره ومن ثم مستحقاً للإلغاء، فعيب السبب يعني عدم مشروعية الأسباب التي بني عليها القرار الإداري، إما لعدم وجود الحالة القانونية أو الواقعية الباعثة على اتخاذ القرار، أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار. واستقر القضاء على ضرورة توفر بعض الشروط في ركن السبب ليكون القرار الإداري مشروعاً، تتمثل في:

- أن يكون سبب القرار قائماً وموجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار.

- أن يكون السبب مشروعاً.

- أن يكون هناك ارتباط وتلازم بين السبب وبين الأثر القانوني الذي يهدف إليه القرار.

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

1/- الرقابة على وجود الوقائع: وهي أولى درجات الرقابة على ركن السبب في القرار الإداري، فإذا

تبين أن القرار لا يقوم على سبب يبرره أو تبين أن سببه غير صحيح أو وهمي فإنه يكون جديراً بالإلغاء لانعدام السبب الذي استند إليه.

2/- الرقابة على تكييف الوقائع: هنا تمتد الرقابة لتشمل التكييف القانوني للوقائع التي استندت إليها

الإدارة في إصدار قرارها، فإذا تبين أن الإدارة أخطأت في تكييفها القانوني لهذه الوقائع فإنه يحكم بإلغاء القرار الإداري لوجود عيب في سببه، بمعنى أنه إذا تحقق القاضي من وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها ينتقل للبحث فيما إذا كانت تلك الوقائع تؤدي منطقياً إلى القرار المتخذ.

3/- الرقابة على ملائمة القرار للوقائع: الأصل أن لا تمتد رقابة القضاء الإداري لتشمل البحث في

مدى تناسب الوقائع مع القرار الصادر بناءً عليها لأن تقدير أهمية الوقائع وخطورتها مسألة تدخل ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة، إلا أن أحكام القرار الإداري أخذت تراقب الملائمة بين السبب والقرار المبني عليه لاسيما إذا كانت الملائمة شرطاً من شروط المشروعية، واتضح ذلك جلياً في

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

خامسا: عيب الانحراف في استعمال السلطة

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

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

2/- **مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف:** قد يحدد المشرع للإدارة هدفا خاصا يجب أن تسعى قراراتها لتحقيقه وإذا ما خالفت هذا الهدف فإن قراراتها يكون معيبا بإساءة استعمال السلطة ولو تذرعت الإدارة بأنها قد قصدت تحقيق المنفعة العامة، وهذا ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف، ومثال ذلك قرارات الضبط الإداري التي حدد لها القانون أهدافا ثلاثة لا يجوز للإدارة مخالفتها، وهي المحافظة على الأمن العام والسكينة العممة والصحة العامة، فإذا خالفت الإدارة هذه الأهداف في قرار اضطبط الإداري فإن قراراتها يكون معيبا بعبء الانحراف بالسلطة وجديرا بالإلغاء.

3- **إساءة تطبيق الإجراءات:** تتحقق هذه الحالة من الانحراف عندما تستبدل الإدارة الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار معين بإجراءات أخرى لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه، وتلجأ الإدارة لهذا الأسلوب إما لأنها تعتقد أن الإجراءات الذي اتبعته لا يفضي لتحقيق أهدافها أو أنها سعت للتهرب من

الإجراءات المطولة أو الشكليات المعقدة. وأياً كانت التبريرات فإن الإدارة تكون قد خالفت الإجراءات التي حددها القانون ويكون تصرفها هذا مشوباً بعيب إساءة السلطة في صورة الانحراف بالإجراءات.

الفرع الثاني: آثار الحكم بالإلغاء

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

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

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

أولاً: حجية الحكم بالإلغاء

تتمتع الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء بحجية الشيء المقضي فيه، أي أن المحكمة قد استنفذت ولايتها بمجرد إصدارها الحكم، ويصبح الحكم قطعياً بمجرد صدوره، وليس للمحكمة الحق في الرجوع عن حكمها، كما ليس لها الحق في تعديله، إلا أن تفسره أو تصحح ما قد يكون قد وقع فيه من خطأ مادي، هذا من ناحية الشكل. حيث أن الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء تعد عنواناً للحقيقة، فما تضمنه الحكم يعد قرينة غير قابلة لإثبات العكس، فلا يجوز عرض النزاع مرة أخرى على أي محكمة، مما يستدعي أن تكون الأحكام واضحة لا تقبل التأويل وخالية من الغموض وفي حدود طلبات المدعي.

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

ثانياً: تنفيذ حكم الإلغاء

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

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

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