

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
كلية الحقوق و العلوم السياسية
جامعة محمد خيضر - بسكرة -



الرقابة القضائية على توافر شرط
المصلحة العامة في القرارات الإدارية

مذكرة تخرج من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: القانون الإداري

إشراف الأستاذ:
د. دودو عبد المنعم

من إعداد الطالب:
حسونة عمام

الموسم الجامعي: 2015/2016

شكر و عرفان

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله.

لا يسعني وقد وفقني في إنجاز هذه المذكرة إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من قدم لي يد المساعدة من قريب أو بعيد لإنجاز هذا العمل المتواضع في شكله والقيم في موضوعه.

كما أتقدم بأسمى معاني الشكر والتقدير إلى من أشرف على مذكرة تخرجي الأستاذ المحترم الذي أعتز به بجميله والذي لم يبخل عليا بأية معلومة، وعلى صبره معي في إنجاز هذا العمل "دعوة عبد المنعم"

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى كافة أساتذة وعمال كلية الحقوق بسكرة.

حسونة عصام

إهداء:

إلى التي حملتني وهنا على ومن، إلى قوة العين أمي الغالية حفظها الله.

إلى الذي أورتني حب العلم والعمل، أبي الكريم رحمه الله.

إلى إخوتي أخواتي وكل أفراد عائلتي. إلى جميع زملائي في العمل والدراسة.

إلى كل من سجد علي نفسه عونا ولو بالثناء.

إلى كل طالب علم

حسونا بمصام

مقدمة



تعتبر المهمة الأساسية للدولة هي تحقيق المصلحة العامة، ونظرا لكثرة المهام الملقاة على عاتقها تحتاج لمجموعة من الوسائل للقيام بها، وحتى تنفذ الدولة سياساتها العامة تتشا أجهزة إدارية تعمل على إدارة شؤون الدولة ولاسيما سد حاجيات الأفراد في مختلف المجالات، وحتى تقوم هذه الأجهزة الإدارية بأعمالها وممارسة وظائفها لتحقيق أهدافها وضع المشرع بين يديها أهم وسيلة قانونية لتنفيذ ذلك وهي " القرار الإداري".

حيث تعتبر القرارات الإدارية إحدى الوسائل الهامة لممارسة الوظيفة الإدارية، إذ تشكل مظهر من مظاهر السيادة والسلطة، وذلك لما للإدارة من سلطة اتخاذها بإرادتها المنفردة.

فالقرارات الإدارية أهم وسيلة في يد الإدارة لممارسة مختلف اختصاصاتها، ومن ثم كان لزاما على الرقابة القضائية أن تشمل هذه الوسيلة الحساسة، لضمان مشروعيتها والتأكد من توخيها للمصلحة العامة، وهذا الأمر لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كانت تلك الرقابة محيطة بجميع أركان القرار الإداري، من اختصاص، وشكل وإجراءات، ومحل وسبب وغاية، أما إذا انحصرت في بعض الأركان دون غيرها، فلن تكون إلا مظهرا خاليا من كل مضمون، وشعارا تتغنى به الدولة لتدرج في مصاف الدول التي تحترم الحقوق والحريات.

حيث يشكل مبدأ المشروعية قيدها في جميع تصرفات الإدارة بما فيها ما تصدره من قرارات إدارية تشكل عصب العمل الإداري، وأداة الإدارة العامة لتسيير نشاطها، وتعد القرارات الإدارية هي الأولى باحترام المشروعية لما يتسم به تنفيذها من خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة، حيث يؤدي إطلاق يد الإدارة من كل قيد في قراراتها إلى إهدار الحقوق والاعتداء على الحريات، الأمر الذي يخالف الغاية التي لأجلها منحت الإدارة سلطة إصدار القرار وهي تحقيق المصلحة العامة، والذي يتنافى معها تحول قرارات الإدارة إلى وسيلة قهر للأفراد وسلب لحقوقهم، حتى لو كان في ذلك تحقيق لمصلحة الإدارة ذاتها التي ما وجدت إلا لتحقيق مصلحة الجماعة وليس لتحقيق مصلحتها كهيكل وكيان تنظيمي.

ولكي يكون القرار الإداري متوافقا مع المشروعية، يتعين أن تصدره الجهة المختصة بالشكل الذي يحدده القانون، وأن يبنى القرار على أسباب قانونية أو واقعية قائمة ومشروعية تبرزه، إضافة إلى ضرورة تحقيق القرار للمصلحة العامة أو المصلحة التي حددها المشرع، فإذا صدر القرار مخالفا لأي من الضوابط السابقة كان القضاء الإداري له بالمرصاد لينزل به جزاء البطلان أو الانعدام بحسب خروجه على مبدأ المشروعية.

وتطرقت في هذا الموضوع إلى عيب الانحراف في استعمال السلطة، وهذا راجع بالأساس إلى الخصوصية الكبيرة التي يتمتع بها بصفته عيب دقيق وخفي، مما يؤدي إلى صعوبة إثباته مقارنة بباقي العيوب الأخرى، ولكون أنّ عيب الانحراف في استعمال السلطة قد مثل - بإجماع الفقهاء - اتساعاً هاماً للرقابة القضائية على أعمال الإدارة كان لزاماً أن يحظى ببحوث معمّقة ودقيقة تساهم أساساً في تسهيل عملية الاعتماد عليه كوجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية.

حيث يكتسي عيب الانحراف في استعمال السلطة أهمية بالغة في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، فهي السلطة التي تحاط عملية ممارستها بخطورة كبيرة بالنظر إلى ما يمكن أن يترتب عنها من تعسف وانحراف، فرجل الإدارة ليس في الحقيقة إلا بشراً يستولي عليه النقص أينما كان وحيثما وجد، ولهذا تلعب الرقابة القضائية عن طريق أعمال عيب الانحراف في استعمال السلطة، دوراً هاماً في ضمان اتجاه القرار الإداري الصادر في إطار السلطة التقديرية للإدارة نحو تحقيق المصلحة العامة، فهذه الأخيرة هي السبب الأول والأخير الذي أدى إلى وجود الإدارة العامة، بل إلى وجود الدولة في حدّ ذاتها، وفي هذا المعنى يقول الفقيه (waline) أنّه باستثناء الحقّ الإلهي فإنّ الصالح العام هو أساس تبرير منح السلطة للهيئات العامة.

أهمية الدراسة:

*تظهر أهمية الموضوع في ارتباطه الوثيق بفكرة دولة القانون، والتي لا يمكن تجسيدها إلا من خلال احترام المبادئ القانونية والتي يتمثل جانب منها أساساً في احترام مبدأ المشروعية، والذي يعتبر قاعدة هامة ومستقرة رددتها معظم الدساتير.

* كما أنه يعتبر من المواضيع التي يجد المشرع نفسه أمامها إزاء ضرورة التوفيق بين مبدئين أساسيين يكاد يقوم بينهما تعارض، المبدأ الأول: المصلحة العامة تغلب على المصالح الأخرى، أما المبدأ الثاني: لا يجوز التضحية بالمصلحة الخاصة لو في سبيل لمصلحة العامة إلا في حدود ضيقة.

*يكتسي هذا الموضوع أهمية بالغة في مجال حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد من إنتهاكها والتعدي عليها من طرف الإدارة، لذا منح المشرع للقضاء الإداري صلاحية

ممارسة أسلوب الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المشوبة بعيب من عيوب المشروعية وخاصة تلك المتعلقة بعيب الإنحراف بالسلطة الذي لا يؤدي لى تحقيق الصالح العام.

أهداف الدراسة:

تهدف دراسة موضوع المصلحة العامة في القرارات الإدارية ورقابة القضاء الإداري على توافرها كشرط وأساس لأي عمل إداري الى:

- تسليط الضوء على دور القضاء في مراقبة نشاط الإدارة من حيث إصدارها للقرارات الإدارية خاصة تلك التي تنحرف عن اهدافها وغايتها المحددة قانونا.
- تبيان وتوضيح الدور الفعال الذي يمارسه القضاء الإداري في التصدي للقرارات الإدارية التي تتنافى مع تحقيق المصلحة العامة.
- محاولة الإجابة على الإشكالية المطروحة والتساؤلات التي يطرحها الموضوع.

دراسات سابقة:

لقد تناولت دراسات سابقة موضوع المصلحة العامة في القرارات الإدارية، ومن بين هذه الدراسات عادل السعيد أبو الخير، "اجتهاد القاضي الإداري في مجال الحقوق والحريات" مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، العدد الثاني نوفمبر 2005، حيث تناولت هذه الدراسة موضوع حماية الحقوق والحريات من تسلط الإدارة وتعسفها، وحاولت من خلال هذه الدراسة التركيز على شرط توافر المصلحة العامة في القرار الإداري.

أسباب إختيار الموضوع:

يمكن التمييز بصدد هذه الأسباب بين: الأسباب الذاتية من جهة ، والأسباب الموضوعية من جهة اخرى.

1- الأسباب الذاتية:

بالنسبة للأسباب الذاتية فنتمثل عموما في الرغبة الشخصية والملحة للغوض في جنبات موضوع المصلحة العامة في القرارات الادارية، خصوصا وأنه من صميم

وعمق موضوعات القانون الإداري وعصب الوظيفة الإدارية التي لها إتصال مباشر بحقوق وحرريات الأفراد.

2- الأسباب الموضوعية:

- *تزايد عدد حالات تجاوز الإدارة وإنحرافها عن إستعمال السلطة وعدم تحقيقها للمصلحة العامة في العديد من القرارات الإدارية.
- * ضرورة توسيع صلاحيات القضاء الإداري في مجال الرقابة على أعمال الإدارة.
- * ضرورة احترام والتزام ممارس الوظيفة الإدارية لمبدأ المشروعية.

الإشكالية:

وعليه نطرح الإشكالية التالية: ماهي شروط توافر المصلحة العامة في القرارات الإدارية؟ وما هو دور القضاء الإداري في الرقابة على مدى توافرها في القرارات الإدارية؟

ويندرج تحت هذا الإشكال الرئيسي مجموعة من الأسئلة الفرعية التالية:

- ماهي أركان القرار الإداري؟
- ما مدى تأثير العيوب الموضوعية في القرار الإداري؟
- ما مدى تقيد الأعمال الإدارية بمبدأ المشروعية؟
- ماهي أهم المبادئ التي تقوم عليها فكرة المصلحة العامة في القرار الإداري؟
- ما هي أهم صور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة؟

منهج الدراسة:

للإلمام بجميع جوانب هذا الموضوع والإجابة على الإشكالية المطروحة بغرض بلوغ مرامي الدراسة، اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي من خلال عرض المفاهيم والتعاريف المتعلقة بالقرار الإداري ومبدأ المشروعية، بالإضافة الى لنصوص والقواعد القانونية ذات الصلة بالمصلحة العامة والرقابة القضائية على شرط توافرها. وماتوفر لدينا من قرارات قضائية في مجال دراسة هذا الموضوع.

كما اتبعنا بصفة جزئية المنهج التاريخي وذلك من أجل ما تتطلبه طبيعة الموضوع.

صعوبات الدراسة:

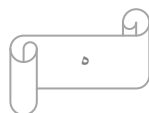
إذا كان موضوع الدراسة يعد من أهم مواضيع القانون الإداري، إلا أن البحث فيه تعترضه بعض من الصعوبات والمعوقات، لعل أهمها يتمثل في قلة المراجع الجزائرية المتخصصة في موضوع المصلحة العامة كأساس للقرار الإداري. ضف الى ذلك قلة الاجتهادات القضائية الإدارية وصعوبة الحصول عليها من مصادرها وهي مادة لا بد منها.

ومع ذلك ستم المحاولة قدر المستطاع للإجابة على التساؤلات التي يطرحها الموضوع.

تقسيم الدراسة:

و جاء تناولي لموضوع هذه الدراسة في فصلين:

خصت الأول لدراسة ماهية القرار الإداري ومبدأ المشروعية، وقسمته بدوره إلى مبحثين، يتضمن المبحث الأول ماهية القرار الإداري، وفي المبحث الثاني تناولت مبدأ المشروعية. أما الفصل الثاني فدرست فيه المصلحة العامة ورقابة القضاء الإداري على توافرها في القرارات الإدارية، وقسمته بدوره إلى مبحثين، يتضمن الأول مفاهيم متعلقة بالمصلحة العامة، وفي المبحث الثاني صور رقابة القضاء الإداري على شرط توافرها في أعمال الضبط الإداري، والقرارات الضبطية الفردية.



الفصل الأول



الفصل الأول

القرار الإداري ومبدأ

المشروعية

الفصل الأول: القرار الإداري ومبدأ المشروعية

تملك الإدارة امتيازات السلطة العامة، ومن أهم مظاهر هذه الامتيازات إقدام الإدارة على استخدام سلطتها في أن تفرض بإرادتها المنفردة قرارات ترتب لها حقوقاً والتزامات في مواجهة الغير، دون الحاجة إلى الحصول على رضاهم وموافقتهم، فهذه السلطة في التصرف الإداري من جانب واحد تعتبر من أهم مظاهر السلطة العامة للإدارة، وتعد أهم الفوارق الجوهرية بين أساليب النشاط أو التصرفات القانونية في مجال القانونين العام والخاص.

ففي مجال القانون العام فإن المظهر الجلي والواضح أنه من مظاهر امتيازات السلطة العامة هو منح الإدارة صلاحية إصدار القرارات الإدارية التي لها قوة ملزمة بإرادتها المنفردة.

غير أن المشرع الجزائري سعياً منه لحماية حقوق وحرية الأفراد فرض على الإدارة جملة من القيود والضوابط القانونية التي تحمي الأفراد في مواجهة الإدارة في حالة تعديها على هذه الحقوق والحرية.

لان الأصل هو احترام الإدارة للقانون وخضوعها لمبدأ المشروعية الذي يعتبر من المبادئ العامة التي تقوم عليها الدولة الحديثة، وهو يعني سيادة حكم القانون سواء ما تعلق بالأفراد أو الهيئات، وبقضي مبدأ المشروعية الإدارية أن تكون جميع التصرفات الإدارية في حدود القانون.

غير انه بالنظر إلى المهام المنوطة بالإدارة من اجل تحقيق المصلحة العامة فإن إلزامها بمبدأ المشروعية بشكل مطلق قد يحد من تحقيقها لأهدافها، ولأجل ذلك كان لتطبيق مبدأ المشروعية بعض الاستثناءات .

ومما سبق سنتناول في هذا الفصل القرار الإداري في المبحث الأول، ومبدأ المشروعية في المبحث الثاني.

المبحث الأول: ماهية القرار الإداري

يعد القرار الإداري من أهم الآليات القانونية التي منحها القانون للإدارة العامة، أثناء ممارستها للوظيفة الإدارية وللمحافظة على استمرارية العمل الإداري.

حيث يعتبر القرار الإداري أداة أساسية للإدارة الحديثة، إلا أن هذه الآلية أحاطها المشرع الجزائري بجملة من الأحكام والقواعد التي تقيد القرار الإداري وتمنعه من الانحراف عن هدفه المخصص ألا وهو تحقيق المصلحة العامة.

ومنه سنتناول في هذا المبحث ثلاثة مطالب :

-المطلب الأول: القرار الإداري وخصائصه

-المطلب الثاني: أركان القرار الإداري

-المطلب الثالث: عيوب القرار الإداري

المطلب الأول: القرار الإداري وخصائصه:

لم تعرف التشريعات المختلفة المتعلقة بالسلطة الإدارية و أنشطتها القرارات الإدارية و إنما، اقتصرت النصوص التشريعية المتناثرة هنا وهناك بالإشارة فقط إلى القرارات الإدارية و مثال ذلك ما أشارت إليه المادة 30 من القانون الأساسي العام للتوظيف العامة الجزائرية إلى أنه: " تنشر القرارات الإدارية المتعلقة بمهنة الموظف فمن الشروط المحددة بموجب مرسوم و ذلك بعد اكتسابها بالتأشير القانوني".¹

وهناك العديد من النصوص المتفرقة في فروع النظام القانوني السائد في الدولة التي تشير إلى القرارات الإدارية دون التعرض لتعريفها و تحديد مفهومها، لذلك فإن مهمة التعريف بالقرار متروكة لاجتهادات كل من الفقه و القضاء، فهكذا قامت محاولات عديدة من بعض الفقهاء في القانون الإداري لتعريف القرارات الإدارية.

الفرع الأول: تعريف القرار الإداري

فقد حاول الفقيه أيوان دوبي تعريف القرار الإداري بأنه: "كل عمل إداري بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة و تحت صدور أو كما ستكون في لحظته مستقلة معينة".

ومن جهته عرف الفقيه بونار القرار الإداري: "كل عمل إداري يحدث تغييرا في الأوضاع القانونية القائمة".

ونحن نميل إلى الإعتقاد بصحة و سلامة التعريف الذي وضعه الأستاذ الدكتور

فؤاد مهنا، القرار الإداري: "هو عمل قانوني إنفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة و يحدث أثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم".²

إن هذا التعريف حصر آثار القرار الإداري في الإحداث أي إحداث أو إنشاء آثار قانونية في حين أن القرار الإداري قد يكون الهدف منه تعديل وضع قائم أو إلغائه أصلا.¹

1 - عمار عوابدي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، ديوان المطبوعات الجامعية، ط1، 2000، ص 15.

2 - عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 239-240.

كما عرفت المحكمة العليا القرار الإداري بأنه "إفصاح الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين بإنشاء أو تعديل أو إلغاء، متى كان ذلك ممكنا وجائز وكان الباعث عليه تحقيق المصلحة العامة ويكون الحكم على توافر أركانه أو عدم توافرها أو صحته شكلا و قانونا و غاية من اختصاص القضاء الإداري دون القضاء المدني".

نجد أن جانب من الفقه المصري قد انتقد التعريف القضائي للقرار الإداري، حيث يرى أن هذا التعريف تنقصه الدقة ويشوبه القصور لأنه عندما ذكر "إفصاح من جانب جهة الإدارة لا ينطبق إلا على القرارات الصريحة دون القرارات الضمنية، التي تستنتج في بعض الحالات من سكوت الإدارة وامتناعها عن إعلان رأيها صراحة في ظروف معينة".

ولكن البعض الآخر من الفقه يرى أن هذا النقد مغالا فيه، لأن إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها ما هو إلا إظهار للإرادة، يمكن أن يكون ضمنيا ويمكن أن يكون صريحا.

موقف المشرع الجزائري

إذا كان المشرع الجزائري قد اعترف لمجلس الدولة بموجب القانون العضوي. 98، 01 المؤرخ في ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، وتحديدًا بموجب المادة 09 منه. بالنظر في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية، إلا أنه لم يقدم تعريفا للقرار الإداري وهذا أمر طبيعي إذ الغالب أن يعزف المشرع عن التطرق لتعريفات تتعلق بمصطلحات القانونية عادة ما يثور حولها الجدل ويكثر بشأنها الاختلاف، تاركا ذلك للفقه و القضاء وحسنا فعل.²

كما عرفه الدكتور عزري الزين بأنه: "إعلان الإدارة عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إنشاء أو تعديل أحد المراكز القانونية يكون ممكنا وجائزا قانونا وكان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة"³.

1 - عمار بوضياف، القرار الإداري، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار جسور للنشر والتوزيع طبعة الجزائر 2009 ص 15-16.

2 - عمار بوضياف، القرار الإداري، مرجع سابق، ص 13.

3 - عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، محاضرات أقيمت على طلبه السنة الثالثة حقوق (نظام كلاسيكي) والسنة أولى ماستر قانون إداري، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، 2010، ص 12.

الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري

ولعلنا نستنتج من التعريف السابق للقرار الإداري الخصائص الآتية:

- القرار الإداري عمل قانوني يخلق آثارا قانونية عن طريق إنشاء مركز قانونية عامة أو خاصة لم تكن موجودة و قائمة.
- القرار الإداري عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية مختصة أي أن القرارات الإدارية أعمال التي تصدر من السلطات السياسية و التشريعية و القضائية التي لا تعتبر قرارات إدارية وفقا للمعيار العضوي السائد حاليا في القانون الوضعي كأصل عام.
- القرار الإداري عمل قانوني انفرادي صادر من سلطة إدارية بإرادتها المنفردة و الملزمة و بذلك يختلف القرار الإداري عن العقد الإداري باعتبار عملا إداريا قانونيا اتفاقيا و رضائيا بناء علي توافق إرادتين متقابلتين احدهما إرادة السلطة الإدارية وإرادة الطرف المتعاقد معها.

الفرع الثالث : عناصر القرار الإداري

يمكن أن نستخرج من تعريف القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة من العناصر والخصائص والمقومات للقرار الإداري أهمها وأوضحها العناصر والمقومات.

أولا :عناصر ومقومات القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة

- وجود مشكلة إدارية تتطلب حلا علميا ورشيدا، أو وجود هدف إداري مطلوب تحقيقه بطريقة علمية رشيدة و ملائمة.
- وجود العديد من الحلول والبدائل أو الخيارات ينتقى منها متخذ القرار حلا أو بديلا أفضل لحل المشكلة أو لتحقيق الهدف الإداري .
- وجود سلوك واعى ومدرك للمشكلة الإدارية أو للهدف الإداري وللبديل المختار لحل المشكلة أو لتحقيق الهدف.
- وجود موقف يتخذ في ظله وفي نطاقه القرار الإداري ، أي البيئة بمعناه الواسع والجو النفسي والتنظيمي والاجتماعي والحضاري والسياسي الداخلي والخارجي التي تحيط بعملية اتخاذ القرارات الإدارية .

كذلك نلاحظ على أن كل المحاولات والتعريفات التي قام بها علماء وكتاب علم الإدارة لتحديد معنى مفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، أن هذه التعريفات خالية تماما من الحقائق والعناصر والجوانب القانونية للقرارات الإدارية، حيث لا نجد أي تعريف من تعريفات علماء الإدارة والقانون الإداري قد تتضمن أو تشير مجرد الإشارة إلى عناصر وجوانب القرارات الإدارية القانونية، الأمر الذي يجعل تعريفات القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة قاصرة وناقصة إذ ركزت واختصرت هذه التعريفات على العناصر الفنية والعملية والعلمية فقط. وأغفلت وتجاهلت العناصر والمقومات والجوانب القانونية للقرارات الإدارية¹.

ثانياً: عناصر وجود القرار الإداري

من خلال التعريفات السابقة للقرار الإداري نخلص إلى أنه ينطوي على جملة من السمات، وهي تشكل في الوقت ذاته عناصر وجوده.

1 - القرار الإداري تصرف إرادي

القرار هو تصرف من الإدارة وتعبير عن إرادتها فلا يمكن لتلك الأخيرة أن تعبر عن إرادتها إلا من ما يصدر عنها من قرارات إدارية.

2. القرار الإداري عمل انفرادي

فهو انفرادي لكونه يصدر بإرادة السلطة الإدارية وحدها وعلى هذا فلا يعتبر قرار إداريا العمل القانوني الذي يكون بتقابل إرادتين مختلفتين أي باشتراك طرفين .

3. القرار الإداري يصدر عن جهة إدارية مختصة:

أن يكون العمل القانوني حتى يحوز وصف القرار الإداري. فك يكون العمل الإداري قرارا انطلاقا من المعيار العضوي إلا متى كان صادرا عن إحدى الجهات الإدارية في الدولة سواء مركزية أو لا مركزية إقليمية.

4. القرار الإداري يرتب أثر قانوني:

1 - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 17 وما يليها.

والذي تحدث الإدارة بموجبه تغييرات في العلاقات القانونية السائدة سواء بإنشائها لمراكز قانونية (قرار توظيف ...) أو تعديلها (قرار ترقية موظف ...) أو إلغائها (قرار عزل موظف ...) ¹.

المطلب الثاني: أركان القرار الإداري

سنتناول من خلال هذا المطلب دراسة الأركان الواجب توافرها في القرار الإداري، وهذا من خلال تطرقنا للأركان الشكلية للقرار الإداري (الفرع الأول)، والأركان الموضوعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأركان الشكلية

أولاً: ركن الاختصاص

ركن الاختصاص في القرار الإداري يمكن أن تعرفه بأنه: "أن يصدر القرار من الجهة التي جعل لها المشرع حق إصداره أي أن يصدر من عضو السلطة الإدارية المختص قانوناً بإصداره، فإذا صدر على نحو مخالف لشرط الاختصاص أي صدر ممن لا يكون له ولاية إصدار فيكون معيباً بعبء الاختصاص" ².

وهكذا فإن الاختصاص في مجال القانون الإداري يشابه الأهلية في القانون الخاص على الرغم من الانتقادات الفقهية التي تنور بهذا الشأن، كما تدور مصادر "ركن الاختصاص" مع مصادر "النظام القانوني السائد في الدولة" و التي من بينها القواعد الدستورية تأتي في قمة تدرج مصادر القواعد القانونية للاختصاص و تنحصر قواعد الاختصاص الدستورية في تحدد اختصاص رئيس الدولة باعتبار الرئيس الإداري الأعلى.

ثم نجد التشريع بمفهومه الضيق و الذي يكون مصدراً من مصادر قواعد ركن الاختصاص في القرارات الإدارية و من أمثلة ذلك المواد 63 - 36 من قانون الولاية.

1 - بوعمران عادل، محاضرات ألفت على طلبه السنة الثالثة حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوق اهراس، الجزائر ص 24 .

2 - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) دراسة مقارنة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، لجزائر، ط1، 2007، ص 102.

هذا و تكون مصادر ركن القرارات الإدارية قرارات إدارية تنظيمية و قد تكون العام و اجتهادات قضائية.

ومن صور ركن اختصاص في القرارات الإدارية قد يكون اختصاصا مقيدا و قد يكون اختصاصا تقديرا و قد يكون فرديا أو منفردا.¹

يكون الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري معين مقيدا عندما تكون السلطة الإدارية المختصة بإصدار لا تتمتع بحرية التصرف و سلطة التقدير و الملائمة، أما الاختصاص التقديري فإنه يتقرر و يوجد عندما يتخلف و ينقص التنظيم القانوني التصرف في إحدى عناصر و أركان أو شرط أو أكثر من عناصر و أركان و شروط التصرف تتحرك حرية التقدير و الملائمة، و يكون الاختصاص مستقلا و منفردا.

عندما يمارس رجل السلطة الإدارية المختصة في اتخاذ قرارات إدارية بصورة مستقلة لا يشاركه في ذلك أية جهة أو سلطة أخرى.

أما عناصر ركن الاختصاص فهي متعددة نذكر منها:

العنصر الموضوعي: و هو تحديد الموضوعات و وظيفة الأعمال التي يجوز للشخص المختص أن يتخذ و يصدر بشأنها قرارات إدارية.

العنصر المكاني: و هو تحديد و حصر الحدود الإدارية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس في نطاقها.

العنصر الزمني: و هو تحديد البعد الزمني أو المدة المحددة للممارسة اختصاصها مثل: مدة ولاية المجالس الشعبية الولاية و البلدية.

ثانيا: ركن الشكل

المقصود بركن الشكل و الإجراءات هو مجموعة الشكليات التي تكون الإطار الخارجي الذي و يبرز إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ و إصدار قرار إداري معين في معظم خارجي معلوم حتى ينتج آثار القانونية و يحتج به آراء المخاطبين به.

1 - عمار عوابدي: المرجع السابق، ص ص 118-119.

و تتطوي قواعد الشكل و الإجراءات علي أهمية كبيرة إذ أنها تقررت نهاية المصلحة العامة المتمثلة في إلزام الإدارة أن تصدر قراراتها طبقا لقواعد الشكل و الإجراءات المقررة من ناحية و في هذا وقاية لها من التسرع، و لحثها علي التروي و التدبر قبل إصدار القرارات الإدارية.

و هنا يبرز دور القضاء الإداري في إقامة التوازن الدقيق بين الحفاظ علي المصلحة العامة و حماية الحقوق و الحريات الفردية عن طريق قواعد الشكل و عدم عرقلة النشاط الإداري.

الفرع الثاني: الأركان الموضوعية

أولاً: ركن السبب

فالسبب في الحقيقة الدافع لإصدار القرار ويعرف السبب أنه الحالة الواقعية أ القانونية التي توجد فعلا قبل إصدار القرار ويحرك الإدارة على إصداره.

فمثلا المخالفة التأديبية التي تقع من الموظف العام هي سبب قرار الجزاء التأديبي الصادر بشأنه ووجود اضطرابات وفتن داخلية هي سبب قرار حظر التجول.¹

ولكي يوجد ركن السبب في القرار الإداري لابد من توفر عناصر الثلاثة التي تم اكتشافها عن طريق القضاء الإداري و هي:

1- عنصر الوجود المادي القانوني.

2- عنصر التكيف القانوني السليم لهذه الوقائع المادية أو القانونية من طرف رجل

السلطة الإدارية المختص و عنصر التقدير السليم .

ومن شروط قيام ركن السبب في القرارات الإدارية أن يكون السبب حقيقيا لا وهميا و سوريا وأن يكون السبب محققا و قائما و حالا وقت صدور القرار الإداري.²

ثانياً: ركن المحل

يقصد بمحل القرار الإداري موضوع القرار أو فحواه المتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة و ذلك بالتغيير في المراكز القانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو إلغاء. كما

1 - طاهري حسين: مرجع سابق، ص 110.

2 - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 117-116.

يشترط في محل القرار الإداري مكنة و يقصد بهذا الشرط أن يكون محل القرار ممكنا من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية فإذا استحال هذا المحل قانونا فإن القرار الإداري يصبح منعدما.

أما الشرط الثاني: أن يكون المحل جائزا فلو أصدرت الإدارة مثلا قرارا بتسليم لاجئ سياسي لديها للدولة التابع كان القرار معيبا بالمحل لمخالفته أحكام الدستور التي تقضي بعدم جواز تسليم اللاجئين السياسيين.¹

ثالثا: ركن الغاية من القرار الإداري

يعرف ركن الهدف أنه الأثر البعيد و النهائي و غير المباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري في قرار و القائمة من القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة في مفهوم العلوم الإدارية و هي غاية ضمان حسب سير المرافق و المنظمات الإداري بانتظام.

كما تستهدف كل القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية المختصة بوظيفة الضبط الإداري و تحقيق المحافظة علي العام في الدولة من أمن عام و سكينه عامة و صحة عامة.²

المطلب الثالث: عيوب القرار الإداري

الأصل أن يتصف القرار الإداري بالمشروعية لأن الأساس هو احترام الإدارة للقانون وخضوع جميع تصرفاتها للقانون وعدم مخالفته، إلا انه قد يصيب القرار الإداري عيوب تؤدي إلى عدم مشروعيته، سواء في شكله تكون لا مشروعية خارجية (الفرع الأول)، وهي الحالات التي يرجع بطلان القرار الإداري فيها إما إلى عيب الاختصاص أو إلى عيب في الشكل والإجراءات. وقد يصيب القرار الإداري عيوب متعلقة بموضوعه فنكون أمام لا مشروعية داخلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عيوب عدم المشروعية الخارجية

قد يتعلق الأمر بعيب عدم الاختصاص ، وعيب في الشكل والإجراءات

1 - طاهري حسين: مرجع سابق، ص 111.

2 - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 126.

أولاً: عيب عدم الاختصاص:

1-تعريف عدم الإختصاص

لكل سلطة صلاحيات واختصاصات حددها لها القانون، فمتى تجاوزتها وامتدت لصلاحيات سلطات أخرى، "يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص كل قرار متخذ أو مأمور به خارج حدود ذلك الاختصاص"¹.

من خلال التعريف السابق، فإن موضوع الاختصاص في القرارات الإدارية يقصد به القدرة قانوناً على مباشرة عمل إداري معين، فالقانون هو الذي يحدد لكل موظف نطاق ومجال اختصاصه، ومن هنا فقواعد الاختصاص هي من صميم أعمال المشرع، فيحدد للسلطة التشريعية اختصاصها ومجال عملها، وللسلطة القضائية اختصاصها ومجال عملها بما تتضمن من هياكل قضائية كثيرة ومتنوعة، ويحدد أيضاً للسلطة التنفيذية اختصاصها ومجال عملها بما تتضمنه من هياكل إدارية كثيرة مركزية ومحلية.

ولما كانت قواعد الاختصاص عمل منوط بالمشرع فهو الذي يحدد المهام والوظائف ويوزع الأدوار، ترتب على ذلك اعتبار هذه القواعد من النظام العام ونجم عن ذلك النتائج القانونية التالية:

* لا يجوز للإدارة إبرام اتفاق مع الأفراد لتفسير قواعد الاختصاص طالما تم ضبطها وتحديدتها من جانب المشرع.

* يحق للطاعن صاحب الصفة والمصلحة إثارة الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة كانت عليها الخصومة، كما يجوز للقاضي إثارة ذات الدفع من تلقاء نفسه.

* لا يجوز للإدارة التحلل من قواعد الاختصاص ولو في حالات الضرورة أو الاستعجال.

* لا يجوز تصحيح عيب الاختصاص بإجراء لاحق يتمثل في مصادقة الجهة المختصة على القرار الإداري الصادر عن جهة غير مختصة.²

1 - لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، ط4، 2009، ص 68.

2 - عمار بوضياف: "دعوى الالغاء في قانون الاجراءات المدنية والادارية"، مرجع سابق، ص 170-171.

ويجب التذكير هنا، بأن موضوع الاختصاص في إصدار القرارات الإدارية، موضوع قانوني محوري في العمل الإداري، من حيث الأهلية القانونية في التعبير عن إرادة الإدارة الملزمة بغرض إحداث أثر قانوني في الوضع القائم الأمر الذي يترتب عليه بطلان القرار الإداري في حال صدور من غير صاحب الاختصاص القانوني فيه، ومع هذا نجد أن عدم الاختصاص هذا من العيوب ما لا يحدث ويصيب قرار الإدارة إلا نادرا، وذلك لأن القانون يحدد عادة حصرا الجهات الإدارية المختصة بإصدار القرارات الإدارية على المستويين المحلي والوطني.

2- صور عدم الاختصاص:

اتفق الفقه على وجود صورتين لعدم الاختصاص، هما عدم الاختصاص الجسيم وهو ما يعرف باغتصاب السلطة، وعدم الاختصاص البسيط، الأول يجعل القرار منعدما ويصبح مجر واقعة مادية لا تلحقه حصانة ولا يزيل عيبه فوات الميعاد و الطعن فيه، أما العيب البسيط فيجعل من القرار باطلا إلا انه لا يفقد القرار الإداري مقوماته ويتحصن من الإلغاء بمرور الميعاد المحدد للطعن فيه.

* عيب عدم الاختصاص الجسيم

اغتصاب الوظائف و السلطة: تحدث هذه الحالة حينما يلجا شخص ليست له سلطة قانونية و لا ينتمي إلى التسلسل الإداري ، إلى إصدار قرار إداري ، هذا الشكل من عدم الاختصاص هو الأكثر جسامة و يؤدي بالقاضي إلى التصريح ليسر فقط بان هذا القرار باطل بل هو معدوم ء و بالتالي يصبح القرار موضع الخصومة في حكم الفعل المادي ليسر له و لا يمكنه مطلقا ترتيب أي آثار قانونية ، إلا أن هذه النتيجة تم تخفيفها بواسطة نظرية الموظف الفعلي *fonctionnaire de fait*، بحيث قد يكون لشخص ما جميع مظاهر الموظف المنتظم و يقوم بأعمال يحترمها المواطنين ، عليه فانه من غير المناسب أن يكون هؤلاء الذين يخضعون عن حسن نية لأنهم يجهلون انتقاء أو عدم شرعية التكليف لذلك الموظف ء محرومين من أي طعن حسب النتائج المترتبة عن الانعدام، و بالتالي القاضي يصادق على صحة التدابير المتخذة من قبل الموظف الفعلي و ذلك لضمان الحقوق المكتسبة عن حسن النية.

كما تظهر هذه المخالفة عندما تعتدي سلطة أخرى على اختصاصات السلطة الإدارية، كاعتداء حاصل من السلطة القضائية أو التشريعية أو العكس، أو اتخاذ قرار من هيئة لا وجود لها.¹

* عيب عدم الاختصاص البسيط

و هو الأكثر حدوثا والأقل خطورة من الأول، و يقوم على أساس مخالفة قاعدة توزيع الاختصاصات بين الهيئات الإدارية المكونة لسلطة التنفيذية و هذه باعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى. و تتمثل صور هذا العيب في :

1- عدم الاختصاص الموضوعي:

و مفادها إصدار قرار إداري من طرف سلطة إدارية في مجال معين هو من اختصاص سلطة إدارية أخرى و يتنوع إلى:

أ- اعتداء هيئة إدارية عليا على صلاحيات هيئة إدارية دنيا: فالقانون يحمي ميدان اختصاص هذه الأخيرة، و لا يمكن للسلطة الرئاسية أو الوصائية التدخل إلا في حدود ما سطر القانون، مثال ذلك الوالي له حق المصادقة على القرارات التي تتخذها البلدية ، لكن ليس بإمكانه حق تعديلها أو الحل محلها و إلا يكون مرتكبا لعيب عدم الاختصاص .

ب- اعتداء سلطة إدارية على ميدان سلطة إدارية موازية لها: كإصدار وزير الداخلية قرار من اختصاص وزير النقل، فهنا القرار يكون مشوب بعدم الاختصاص الموضوعي و قابل للإلغاء.

ج- الامتناع عن مزولة الاختصاص: و هي الحالة التي تكون الهيئة الإدارية تعتقد بان رأيا استشاريا يقيد بها بينما الواقع غير ذلك.²

1 - ابراهيم عبد العزيز شبيحة، القضاء الإداري ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية، 2006، ص 496-497.

2 - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر طبعة 5 ص 182-183.

* عدم الاختصاص المكاني:

و نعني به التحديد الجغرافي أو المكاني الذي يجوز في إطاره للسلطة الإدارية المختصة أن تمارس اختصاصاتها ، بما في ذلك إصدار القرارات الإدارية، و حالات عدم الاختصاص هذه نادرة ، لكن قد تحدث عندما تكون الحدود غير واضحة أو غير معترف بها.¹

* عدم الاختصاص الزماني:

و هو التحديد الزماني للسلطة الإدارية، و التي تستطيع خلاله فقط اتخاذ القرارات الإدارية، إلا انه قد يحدث أن يتخذ عون إداري قرار إداريا لم يكن فيه مؤهلا للقيام بذلك، أي قبل استلامه لوظائفه أو بعد انقطاعه عن ذلك، و لتجنب هذه الحالة يتم تنصيب العون الإداري بشكل رسمي أو بإجراء عملية نقل السلطة.

لكن قد تمضي فترة طويلة قبل نصيب السلطة الإدارية الجديدة، و بانتظار ذلك و لضرورة سير المرفق العام وجدت نظرية تسيير الشؤون العادية و التي بموجبها تستمر الإدارة التي انتهت مهامها في تأمين السير العادي للإدارة، مع مراعاة عدم اتخاذ أية مبادرة جديدة من شأنها إعاقة السلطة اللاحقة.²

ثانيا: عيب مخالفة الشكل والإجراءات

هو مخالفه الإدارة للقواعد و الإجراءات الشكلية التي قررها القانون بمناسبة إصدارها لقراراتها و يستوي في ذلك أن مكون هذه المخالفة كاملة أو جزئية، و الأصل، انه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل خاص لصدورها، مالم يقرر الدستور أو القانون عكس ذلك على سبيل الاستثناء، و عندئذ لا تكون القرارات مشروعة إلا إذا صدرت ممن يملك إصدارها ، و بإتباع الشكليات المحددة و باتخاذ الإجراءات المقررة.

و لكي يكون القرار مشروعا لابد من إتباع هذه الشكليات و إتباع تلك الإجراءات من الجهة المختصة بإصداره، فقد ينص المشرع على البطلان كجزاء على مخالفه قواعد الشكل و الإجراءات المقررة، و في هذه الحالة يصدر القرار معيبا و باطلا.

1 - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، ص 70 وما بعدا

2 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 183.

أما إذا سكت المشرع عن ذكر هذا الجزء، فإن الأمر مرجع في هذه الحالة إلى القضاء الإداري، الذي يبحث في مدى أهمية الشكل المطلوب، و الذي صدر القرار مخالفا له ، لكي يحدد ما إذا كانت هذه المخالفة تؤثر على مشروعية القرار أم أن لها أهمية ثانوية و لا تؤثر وبالتالي هذه المشروعية .

1- أنواع الشكليات:¹

أ-الأشكال التي تؤثر على مشروعية القرار الإداري

تتمثل هذه الطائفة في نوعين أساسيين من الأشكال ، الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار من جهة و المظهر الخارجي للقرار الإداري من جهة أخرى

*الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار:

هناك أمثلة عديدة لهذا النوع من الإجراءات نذكر منها :

- مراعاة الاستشارة المسبقة: فقد انتشر الإجراء الاستشاري في الإدارة و ذلك بقصد إشراك أشخاص و مؤسسات أخرى في عملية اتخاذ القرار، و أن عدم احترام أو انتفاء الاستشارة يؤدي إلى عيب الشكل و تعرض القرار للإلغاء من طرف القاضي، وهذه الحالات كثيرة منها:

- انعدام الاستثمار في حين يلزم القانون بطلب الرأي.

- عدم مراعاة الرأي الاستثمار، في حين ينص القانون على رأي موافق.

- تشكيل غير نظامي للجنة التي أعطيت الرأي.

- احترام قانون الدفاع: تقوم حقت ق الدفاع على الاطلاع المسبق على الأفعال المسببة للجزاء، و طبقا للمبدأ العام في القانون، فإن كل شخص، له أن يدافع عن نفسه في مواجهة الاتهامات الموجهة إليه، و مثال ذلك أن كل موظف مهدد بعقوبة تأديبية من حقه الاطلاع على ملفه لمناقشة الأسباب، و يقدم دفاعه بشكل ملائم. وهناك إجراء جوهري آخر يؤدي عدم مراعاته إلى إلغاء القرار لقيام عيب الشكل، وهو مخالفة

1 - خال خليل الطاهر، القانون الإداري (دراسة ومقارنة) ، الكتاب الأول، ط1، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 120.

إجراءات التحقيق في القرارات الإدارية التي تتطلب إجراء تحقيق قبل إصدارها مل قرارات نزاع الملكية الخاصة للمنفعة العامة.

*المظهر الخارجي للقرار الإداري:

- كتابة القرار الإداري: إذا كان الأصل أن لا يشترط اتخاذ القرار في شكل خارجي معين، إلا انه قد يشترط القانون أن يتخذ القرار شكلا معيناً، فإن اشترط القانون أن يكون القرار كتابياً أو في أي شكل آخر، فيجب على الإدارة أن تحترم إرادة المشرع.
- تسبب القرار الإداري: الأصل هنا كذلك، أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها مع افتراض صدور القرار بناء على سبب أو أسباب معينة، بيد أن القانون قد يلزم الإدارة أن تذكر أسباب القرار الإداري في صلبه ، فعليها أن تحترم النص القانوني في هذه الحالة و إلا كان قرارها معيباً بعبب الشكل.

زيادة على تثبيت تاريخ صدور و توقيعه ووضع خاتم السلطة الإدارية المصدرة .

ب الأشكال التي لا تؤثر على مشروعية القرار الإداري

هي الشكليات التي لم يوجب القانون مراعاتها و احترامها ، و لم يرتب البطلان على مخالفتها من جانب الإدارة و كذلك الأشكال التي لا تؤثر على مضمون القرار ومحتواه بحيث لا ينتج عن مخالفتها أي تغيير في محتوى القرار الإداري و التي تم تقريرها لصالح الإدارة .

2- تصحيح عيب الشكل¹

و يتمثل في حالات عيب الشكل التي لم يرتب على عدم استيفائها الإلغاء منها :

- استحالة إتمام شكل أو إجراء معين ، فقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على إمكانية تجاوز الأشكال و الإجراءات التي استحال على الإدارة المختصة إتمامها من الناحية المادية المانعة و ليسر العابرة أو المؤقتة مثلا استحالة سماع دفاع المتهم بارتكابه خطأ وظيفي في حالة عدم تركه لعنوانه و استحالة معرفة هذا العنوان.

1 - محمد مرغني خيرى، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ج1، الجيزة للنشر، القاهرة، 1989، ص 333.

- إصدار قرار نتيجة ظروف استثنائية، وكان إصدار القرار ضروري لتحقيق المصلحة العامة
- الاستيفاء اللاحق لشكل جوهري كحالة حدوث أخطاء مادية لا تؤثر على مضمون القرار و لا على سلامته القانونية، فغالبا القضاء الإداري لا يجازي ذلك بالإلغاء.

الفرع الثاني: عيب المشروعية الداخلية

في الجزء الثاني من موضوع عيوب القرار الإداري، نتناول العيب الذي يمس المشروعية الداخلية للقرار الإداري ويظهر ذلك من خلال مخالفة القاعدة القانونية، وعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها.

أولاً: مخالفة القاعدة القانونية

1- التعريف بعيب مخالفة القاعدة القانونية :

عيب المحل أو مخالفة القاعدة القانونية هو: "العيب الذي يلحق أساساً بركن المحل في القرار الإداري لمخالفته القواعد القانونية"¹.

ويقصد بمحل القرار الإداري أن يكون لكل تصرف قانوني موضوع معين سواء كان هذا التصرف في نطاق القانون الخاص أو في نطاق القانون العام وهو الذي يهمننا في دراستنا كالقرار الإداري والعقد الإداري، ومحل التصرف القانوني بشكل عام هو الأثر القانوني الذي يترتب أو يحدثه التصرف مباشرة ولا يتصور وجود تصرف قانوني أياً ما كان بدون أثر قانوني يتمل في الحقوق أو الالتزامات التي يترتبها وبدون ذلك يفقد التصرف أو العمل صفته الجوهرية، كتصرف قانوني. ومن ثم فكل قرار إداري محل معين، ومحل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار أو هو التغيير الذي يحدثه القرار في المراكز القانونية للأفراد، والأثر القانوني الذي يحدثه القرار الإداري يكون إما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام، وهو الأثر الذي يحدثه القرار الإداري التنظيمي أو اللاتحي، وإما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني فردي أو ذاتي وهو الأثر الذي يحدثه القرار الإداري الفردي .

1 - عزري الزين، المرجع السابق، 95.

ولكي يكون محل القرار الإداري صحيحا وسليما، يجب توافر شرطين، الأول أن يكون هذا المحل ممكنا من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية فإذا كان محل القرار مستحيلا قانونا أو عمليا أصبح القرار الإداري منعما وليس فقط قابل، والشرط الثاني هو أن يكون محل القرار جائزا قانونا، فإن كان الأثر القانوني للقرار يتعارض مع النصوص القانونية أو المبادئ القانونية العامة فإن ذلك يعيب القرار الإداري ويجعله حوما بالطعن فيه بالإلغاء.

2- صور مخالفة القاعدة القانونية:

تبدو صور مخالفة القاعدة القانونية من خلال عدم ذكر ركن السبب في القرارات الإدارية، ويمكن تعريف السبب بأنه: "حالة واقعية مادية أو قانونية تكون سابقة عن اتخاذ القرار وتدفع رجل الإدارة لأن يتدخل ويشترط في سبب القرار الإداري أن يكون قائما وموجودا ومشروعا وصحيحا قانونا"¹، فسبب هذا القرار هو المخالفة الإدارية أو المالية التي ارتكبتها الموظف فدفعت الإدارة إلى إصدار القرار الجزائي.

ومن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذا المجال، نذكر قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 26-07-1999² وحيث ترتيبا على ذلك، فإن المستأنف يكون قد ارتكب خطأ مهنيا ثابتا مما يبرر تسليط عليه عقوبة تأديبية خطأ لإدعاءاته، حيث من جهة أخرى، فإن من الثابت فقها وقضاة أن رقابة القاضي الإداري لا تمتد إلى تقدير نسبة درجة العقاب، إلا إذا تبين له عدم التلازم الواضح بين نسبي الخطأ والعقوبة، وهو أمر غير متحقق في قضية الحال بالنظر إلى خطورة الخطأ الثابت في حق المستأنف وحيث بات في ضوء ما تقدم أن العقوبة ر المسلطة على العارض قائمة على أساس سليم من الواقع والقانون

ومن حيث شروط السبب في القرار الإداري بوجه عام هناك شرطان يجب توفرهما في السبب هما :

- يجب أن يكون السبب قائما وموجودا تاريخ إصدار القسر الإداري: وهذا الشرط له شقان فمن أولى يجب أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها قد وقعت

1 - عزري الزين، المرجع السابق، 95.

2 - قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 26 جويلية 1999.

فعلا، أي يجب أن يكون سبب القرار صريحا من الناحية المادية أو الواقعية وإلا كان قرارا معيبا في سببه ومن ناحية أخرى يجب أن تكون تلك الوقائع المكونة لركن السبب قد استمرت حتى تاريخ إصدار القرار وذلك تطبيقا للقاعدة العامة التي تقضي بأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري وبناء على ذلك إذا تحقق السبب ولكنه زال فيما بعد قبل إصدار القرار فإن القرار يكون معيبا في سببه لو صدر هذه الظروف وبالتالي خالف القاعدة القانونية.

• يجب أن يكون السبب مشروعاً أي صحيحاً طبقاً للقانون: وتظهر أهمية هذا الشرط في حالة ما إذا حدد القانون أسباباً محددة يجب أن تستند إليها الإدارة في أحد أو بعض قراراتها وتكون في هذه الحالة في نطاق السلطة المقيدة للإدارة، وفي هذا الغرض إذا استندت الإدارة إلى سبب آخر غير المسبب أو الأسباب المحددة، فيكون قرارها قابلاً للإبطال أو الإلغاء لعدم مشروعية سببه.

ولكن يجب أن نلاحظ أن الأصل العام هو أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار أسباب قراراتها حسبما يترأى لها من واقع العمل والظروف، ولكن السؤال المطروح حول ما إذا تعددت الأسباب التي استندت عليها الإدارة فما هو الحل؟ هل يحكم القاضي الإداري بإلغاء القرار نظراً لعدم ذكر بعض أسبابه أم يقضي بصحته على اعتبارات أن الأسباب الأخرى صحيحة؟

لحل هذا المشكل استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على التفرقة بين الأسباب الدافعة أو الرئيسية وبين الأسباب الثانوية، وبناء على ذلك فالقضاء الإداري يحكم بإلغاء القرار الإداري إذا كانت الأسباب المعيبة وغير الصحيحة ص الأسباب الدافعة أو الرئيسية في إصدار القرار، ولا يحكم بإلغاء القرار إذا كانت الأسباب المعيبة هي الأسباب غير الدافعة أو الثانوية".

وبالعودة إلى قضاء مجلس الدولة الجزائري حيث جاء في قرار المؤرخ في 01 - 02 - 1999، قضية والي ولاية تلمسان ضد بوسلاح ميلود¹، حيث أن السيد والي ولاية تلمسان، استأنف بتاريخ 24 - 79 - 1995 قراراً صادراً عن مجلس قضاء وهران بتاريخ 10 - 06 - 1995، قضى بإلغاء القرار رقم 775 المؤرخ في 13 - 04 - 1992، وجاء في عريضة الاستئناف أن المستأنف عليه قد حصل على استفادة من قطعة أرض فلاحية، إلا أنه بعد

1 - قضاء مجلس الدولة في 1 فيفر 1999، قضية والي ولاية تلمسان ضد (بوسلاح ميلود).

تحريرات عميقة ودقيقة من طرف مؤسسات الدولة بما فيها السلطات الأمنية والإدارية والسيامية اتضح بأن له سلوك معادي للثورة التحريرية، فاتخذ السيد الوالي ضده هو وآخرون أمثاله، قرارات تتضمن إلغاء استفادتهم من القطع الفلاحية التي تحصلوا عليها، واستند الاستئناف على كون القرار المطعون فيه اعتبر بان السيد والي ولاية تلمسان قد فرق القانون رقم 87 / 19 المؤرخ في 08-12-1987 ، في حين أن الولاية بصفتها مؤسسة تابعة للدولة تؤكد بأن المستأنف عليه لا يستحق الاستفادة ويتعين حذفه من قائمة المستفيدين، وطلب المستأنف إلغاء القرار موضوع الاستئناف والقضاء من جديد برفض الدعوى لعدم التأسيس، حث أن المستأنف عليه لم يجب على عريضه رغم استدعائه قانونا، وعله في الشكل فان الاستئناف هد ومع في الأجال والأشكال القانونية وبالتالي يتعين قبوله من هذا الجانب، من حيث الموضوع حيث أن الاستئناف يهدف إلى إلغاء القرار المستأنف فيه، والقضاء من جديد برفض دعوى المدعي الرامية إلى إلغاء القرار الولائي المتضمن عزله من المستثمر الفلاحية".

ثانيا: الانحراف في استعمال السلطة

1- تعريف الانحراف في استعمال السلطة:

عرف عيب الانحراف في استعمال السلطة بأنه: "يقصد به استخدام الإدارة لسلطاتها من أجل تحقيق غاية غير مشرعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو باستهداف هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون"¹.

ومن تطبيقات القضاء الجزائري في هذا المجال ، نذكر قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 157362 المؤرخ في 23-02-1998، فريق (ق. ع. ب) ضد والي ولاية قسنطينة، "أن نزع الملكية لا يكون ممكن إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط وتتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية، ولما كان ثابت في القضية المعروضة عليها أن القطعة الأرضية محل النزاع التي منحت للبلدية قد جزئت للخواص وسمحت لهم ببناء مساكن"².

1 - عزري الزين، المرجع السابق، 94.

2 - قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في 23 فيفري 1998، فريق (ق. ع. ب) ض والي ولاية قسنطينة.

فهنا تبين أن الإدارة خرجت عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية ، وبالنتيجة قررت الغرفة إبطال المقرر المؤرخ في 26-12-1989 والمقرر المؤرخ في 25 - 12 - 1991 والمقرر المؤرخ في 19-03-1991.

وفي التطبيق القضائي الفرنسي، فإن مجلس الدولة قضى في قرار الصادر في 26 نوفمبر سنة 1875، قضية pariset، مجموعة 934 بأن: "من حيث أنه ثابت من إجراءات الطعن أن المدير إذ أمر بإغلاق مصنع ثقاب السيد pariset بمقتضى سلطات الضبط التي يستمدّها من القوانين والتنظيمات الخاصة بالمنشآت الخطرة والمقلقة للراحة والضارة بالصحة، لم يستهدف المصالح التي خولتها تلك القوانين والتنظيمات لتحقيقها، وإنما تصرف تنفيذا لتعليمات صادرة من وزمر المالية عقب قانون 2 آب/أغسطس 1872 وفي إطار مصلحة مرفق مالي للدولة، فيكون بذلك قد استعمل سلطات الضبط الثابتة له بالنسبة إلى المنشآت الخطرة أو المقلقة للراحة أو غير الصحية من أجل هدف آخر غير ذلك الذي عهدت به إليه لتحقيقه، فيكون السيد pariset على حق في طلب إلغاء القرار المطعون فيه تطبيقا لقوانين 7 - 4 تشرين الأول/أكتوبر 1790 و 24 أيار/مايو 1872"¹.

2- صور الانحراف في استعمال السلطة :

يتخذ عيب الانحراف في استعمال السلطة صوراً عديدة نذكر منها عيب الانحراف عن المصلحة العامة.

* الانحراف عن المصلحة العامة :

وهذه الصورة منفصلة عن نشاط الإدارة، ولها علاقة بالصالح العام، وتتمثل أوجه الانحراف عن المصلحة العامة فيما يلي :

1- الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غير، ولاه هي أشد صور الانحراف في استعمال السلطة وتعتبر إهدار لمبدأ المشروعية .

1 - قرار مجلس الدولة في 26 نوفمبر سنة 1875، قضية pariset.

- 2- الانحراف بالسلطة انتقاماً من الغير، وهذه الصورة الخطيرة لعيب الانحراف في استعمال السلطة، تطبيقاتها أكثر ما تكون بالسبب للموظفين، عند استعمال الهيئات الرئاسية لسلطاتها التأديبية، ومجرد العداوة الشخصية بين مصدر القرار وبين من مس هذا القرار مصلحة لا تكفي لأن تجعله مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، حيث يشترط لذلك أن يكون القرار قد صدر تحت تأثير هذه العداوة .
- 3- الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية، وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على إضفاء عدم المشروعية على قرارات الإدارة ذات الصبغة السياسية.
- 4- الانحراف بالسلطة بهدف الغش نحو القانون أو تحايلاً على تنفيذ أحكام القضاء، فإن تحايلها على تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الحائزة قوة الشيء المقضي به، يجعل القرار الإداري الصادر منها بناء على ذلك معيباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

المبحث الثاني: مبدأ المشروعية

إن السمة البارزة للدولة الحديثة أنها دولة قانونية تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم، وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية و المحلية وسائر المرافق العامة. ومن هنا تبرز العلاقة بين مفهوم الدولة القانونية و مبدأ المشروعية.

وسنتناول في هذا المبحث المضامين التالية: تعريف مبدأ المشروعية (المطلب الأول)، إضافة إلى شروط تطبيق مبدأ المشروعية (المطلب الثاني)، ننهي بنطاق مبدأ المشروعية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف مبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة. و هو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين و المحكومين للقانون و سيادة هذا الأخير و علو أحكامه و قواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم¹، إذ لا يكفي أن يخضع الأفراد و حدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة، بل من الضروري أن تخضع له أيضاً الهيئات الحاكمة في

1 - محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، 1993، ص 22.

الدولة على نحو تكون تصرفات هذه الهيئات و أعمالها و علاقاتها المختلفة متفقة مع أحكام القانون و ضمن إطاره، فلا يجوز لها طبقا لهذا المبدأ أن تأتي سلوكا مخالفا للقانون بإصدار قرار غير مشروع. وإن بادرت إلى فعله تعين على القضاء بعد رفع الأمر إليه التصريح بإلغاء هذا القرار محافظة على دوله القانون.

و يمثل مبدأ المشروعية من جهة أخرى صمام أمان بالنسبة للحقوق و حريات الأفراد. و هو الحصن الذي يكفل صيانتها و حمايتها من كل اعتداء . فلو أخذنا على سبيل المثال حق الملكية و هو حق من حقوق الإنسان كفله الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 17 منه. و ثبته العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية. و هو حق ثابت أيضا في دستور الدول على اختلاف نظامها السياسي، و مكرس في القوانين المدنية ، فإن الاعتداء على هذا الحق بمباشرة إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة من قبل أحد الجهات الإدارية المخولة و دون مراعاة جوانب إجرائية ، فإن قرار النزع على النحو صدر مخالفا لما قرره القانون، بما يصح معه نعتة بالقرار الغير مشروع . ومآل القرار الغير مشروع هو البطلان و الإلغاء إما من جانب سلطة إدارية أو سلطة قضائية .

ومن هنا تبين لنا أنه لولا مبدأ المشروعية لضاع حق الملكية، بل و كل حق أي كانت طبيعته. لذلك ذهب الفقه في فرنسا إلى إبراز دور القاضي الإداري في الربط بين القرار المطعون فيه، و بين القواعد القانونية باعتبار الحارس الأمن لقواعد القانون من أن تنتهك نتيجة عمل من أعمال الإدارة.¹

وتأسيسا على ما تقدم فإن دولة القانون تبدأ بتكريس مبدأ المشروعية في أرض الواقع على نحو لزم كل هيئات الدولة بمراعاة حكم القانون في نشاطاتها و تصرفاتها و في علاقاتها المختلفة. إذ ما الفائدة أن ينظم القانون علاقات و روابط الأفراد و تتحرر هيئات الدولة من الخضوع إليه. إن مثل هذا الأمر إذا كرس في أرض الواقع لنجم عنه العودة بالمجتمع البشرى إلى مراحل

1 – MORAND Devellier, cours de Droit Administratif, 9e Edition, 2005 P 706.

الأولى و التي سادت فيها الدولة البوليسية. من أجل ذلك ذهبت الدراسات الدستورية إلى تقسيم الدول من حيث خضوعها لمبدأ المشروعية إلى حكومات و دول استبدادية و أخرى قانونية.¹

ولم يخفي مجلس الدولة الفرنسي في العديد من قراراته وجود علاقة متينة بين دعوى الإلغاء وبين مبدأ المشروعية. فهذه الدعوى بالتحديد هي تمكن القاضي الإداري من أن يمارس دور في المحافظة على مبدأ المشروعية وسلامة الأعمال الإدارية وملائمتها لقوانين الدولة. من ذلك قرار بتاريخ 17 فبراير 1950 القضية رقم 86949.

وتكريسا لمبدأ المشروعية في أرض الواقع أقر المشرع المصري مبدأ خضوع الإدارة للقانون في مختلف قوانين مجلس الدولة كان آخرها القانون رقم 47 لسنة 1972. حيث قضت المادة العاشر منه بأن يختص القضاء بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية وكذلك التعويض عن الأضرار الناجمة عنها. وعلى ضوء ذلك أكد القضاء المصري بسط رقابته على أعمال الإدارة حتى في حالات الضرورة. إذ ذهبت المحكمة الإدارية في حكم لها بجلسة 27/3/2004 الطعن 7943 / 46 ق أوضحت من خلاله أن وصف الخطر الذي يبيح استخدام السلطات المنصوص عليها في المادة 74 من الدستور لم يكن محقا وقت صدور القرار المطعون فيه بإلغاء ترخيص إحدى المجالات والتحفظ على أموالها ومقرها وبالتالي ما كان يسوغ اتخاذ الإجراء الوارد بها.²

وليس المشرع المصري فقط هو من أقر خضوع الإدارة في أعمالها لرقابة القضاء، بل المشرع الجزائري، والتونسي، والمغربي، وسائر التشريعات العربية الأخرى. كما تبنت مبدأ خضوع الإدارة للقانون مختلف الأنظمة القانونية على اختلاف طبيعة نظامها القضائي.

المطلب الثاني: شروط تطبيق مبدأ المشروعية

1 - محمد منير، دور القضاء الإداري في ترسيخ مبدأ المشروعية من خلال الأحكام القضائية، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص 39.

2 - محمد منير، المرجع السابق، ص 39.

إذا كان مبدأ المشروعية يحل مكانة مميزة كأحد أهم مبادئ القانون إطلاقاً ، فإن تجسيده في أرض الواقع يفرض توافر ثلاثة شروط ينجم عن تخلف أحدها غياب ما يسمى بمبدأ سيادة القانون و بالتالي اختفاء معالم و مظاهر الدولة القانونية.

و هذه الشروط هي :

- الأخذ بمبدأ انفصل بين السلطات .
- التحديد الواضح لسلطات و اختصاصات الإدارة.
- وجود رقابة قضائية فعالة.¹

الفرع الأول : الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات

يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات توزيع السلطات الأساسية في الدولة على هيئات مختلفة بحيث لا يجب أن تتركز هذه السلطات في هيئة واحدة بما ينجم عن ذلك من آثار قانونية بالغة الخطورة . ذلك أنه ما إن اجتمعت السلطات الثلاث في يد هيئة واحدة إلا و ترتب على ذلك حدوث انتهاك و تعسف . فلا يتصور إذا اجتمعت السلطات و تركزت في يد الهيئة التنفيذية فصارت لها على هذا النحو يد في التشريع و أخرى في القضاء وثالثة في التنفيذ، أن تسلم هذه الأخيرة بخضوعها للجزاء أو وقوفها للحساب أمام القضاء و هو جهاز تابع لها.

من أجل ذلك ذهب الفقيه مونتسكيو إلى القول أن السلطة توقف السلطة. بمعنى أن تعدد السلطات كفيل بإحداث نوع من الرقابة على كل سلطة حتى لا تتفرد بالقرار بما يؤدي في النهاية إلى احترام مبدأ المشروعية.

الفرع الثاني: التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة

لا يمكن أن يتحقق مبدأ المشروعية في أرض الواقع إلا إذا كانت أعمال و صلاحيات السلطة الإدارية أو التنفيذية واضحة و محددة . و يعود سر تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية دون سواها إلى أن صلاحيات السلطة التشريعية واضحة و عادة ما يتكفل دستور الدولة بتبيان القواعد العامة لممارسة العمل التشريعي. و يتولى القانون تفصيل هذه القواعد. كما أن

1 - المرجع نفسه، ص 45.

صلاحيات ووظائف السلطة القضائية واضحة و محددة فهي التي تتولى الفصل في المنازعات و الخصومات بما يقره القانون و طبقاً للإجراءات المعمول بها.¹

فإذا قامت الإدارة بإصدار قرارات خارج نطاق اختصاصها عد عملها هذا غير مشروع و كذلك الحال في حال ابتعادها عن الهدف ألا و هو تحقيق المصلحة العامة المختلفة محاولة منها جبرها على احترام مبدأ المشروعية، وحتى لا تتخذ الإدارة من وسيلة القرار الإداري ذريعة لتحقيق مقاصد غير مشروعة مستغلة بذلك الطابع التنفيذي له.²

الفرع الثالث: وجود رقابة قضائية فعالة

إن مبدأ المشروعية يفرض من جملة ما يفرضه وجود سلطة قضائية تتولى توقيع الجزاء على السلف في حال ثبوت التجاوز أو الخرق للقانون . فلو تصورنا أن السلطة الإدارية أصدرت قراراً غير مشروع فقامت بفصل موظف عن وظيفته دون تمكينه مثلاً من ممارسة حق الدفاع عن نفسه، أو دون تمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي أو دون تبليغه لحضور الجلسة التأديبية، فإنها في مكر هذه الحالات تجاوزت القانون وأعتبر قرارها غير مشروع³. ويعود للقضاء المختص التصريح بعدم مشروعية القرار و من ثم إلغاءه لذات السبب بعد رفع الأمر إليه.

فالقاضي الإداري إذا لم في المبادئ القانونية القائمة نصاً يطبق على النزاع المعروض عليه أن يتولى بنفسه انتماء القواعد اللازمة، وفي ذلك تبيين أن للقضاء دوراً استثنائياً كبيراً في مجال القانون الإداري ومن ثم فهو يشكل مصدراً هاماً من المشروعية.

المطلب الثالث: نطاق وحدود مبدأ المشروعية

على اعتبار أن مبدأ المشروعية يقوم على احترام الإدارة للقواعد القانونية ولتقيدها بها ويفرض عليها قيود الهدف منها حماية الأفراد والحيلولة دون تعسف الإدارة واستبدادها إلا أن هذه الحماية لا يجوز أن تؤدي إلى فشل فاعلية الإدارة وحركتها في مواجهة ما يلقي على عاتقها من أعباء جسيمة من أجل تحقيق الخدمات العامة والعمل على تطوير الاحتياجات التي تقدمها

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1997، ص 6.

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 6.

3 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1995، ص 255.

للجمهور وحتى لا يؤدي التطبيق الجامد لمبدأ المشروعية إلى إضفاء الطابع الروتيني على أعمال الإدارة بإلزامها بتطبيق النصوص القانونية التي تسنها السلطة التشريعية والقضاء على روح المبادرة لدى رجل الإدارة فإننا نجد ك من الفقه والقضاء بل والمشرع يقر للإدارة أحيانا بعض الامتيازات التي تستهدف موازنة مبدأ المشروعية بمنح الإدارة قدرا من الحرية يتفاوت ضيقا واتساعا بحسب الظروف.

وقد تبلورت هذه الامتيازات في صور ثلاثة أساسية وهي موضوع الدراسة لهذا المطلب سنأتي على توضيحها من خلال ثلاثة فروع :

الفرع الأول: السلطة التقديرية

تعتبر السلطة التقديرية من الأفكار الأساسية التي تقوم عليها القانون العام والحديث فمدلولها بالمعنى الواسع هو تمتع الإدارة بقسط من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية بحيث يكون للإدارة تقرير اتخاذ التصرف أو الامتناع عن اتخاذه أو اتخاذه على نحو معين أو اختيار الوقت الذي تراه مناسب للتصرف أو السبب الملائم له، أوفي تحديد محله.¹

أما العميد برنار فقال "تكون سلطة الإدارة تقديرية حينما يترك لها القانون الذي يمنحها هذا الاختصاص بصدد علاقاتها مع الأفراد، الحرية في أن تتدخل أو تمتنع ووقت هذا التدخل وكيفيته وفحوى القرار الذي تتخذه"

ولعل الأصل أن يضع المشرع الخطط العامة التي تعمل السلطة التنفيذية في نطاقها وبما أن الإدارة ليست آلة صماء فهي تقضي في الكثير من الأحيان تنويها في المعاملة لهذا نجد أن القانون هو الذي يمنح رجل الإدارة السلطة وتتبع ذلك في تزويدها باختصاص ما ويكون من خلال أحد السبيلين :

أولا: الاختصاص والسلطة المقيدة :

يقصد به أن يحدد القانون سلفا الطريق الذي يجب على الإدارة إتباعه بأن ينص على الشروط الواجب توفرها أو قد يفرض بطريقة أمرة الهدف المعين الذي يجب عليه أن يسعى إلى تحقيقه،

1 - سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة "مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري"، 1992، ص 145.

ولهذا فإنه يملي مقدما على رجل الإدارة فحوى القرار الذي يجب عليه اتخاذه حيث لا يكون للإدارة حرية تقرير ملائمة القرار الم داري أي القاعدة هنا ليمت اختياره لهذا سميت بالسلطة المحدودة أو الاختصاص المقيد .

ثانيا: السلطة التقديرية:

وهي ترك المشرع للإدارة قسطا من الحرية في مباشرة نشاطها فك يفرض عليها سلوكا معيناً تلزمه في تصرفها ولا تحيد عنه وعلى ذلك فإن الإدارة في هذا المجال المتروك لها تكون حرة في اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه أو في اختيار الوقت المناسب للعمل أو السبب الملائم له أو تحديد محله أو شكله، ولكن هناك قيد عام بالنسبة للغاية من التصرف الم داري فيجب على الإدارة أن تتوخى في كل تصرفاتها تحقيق الصالح العام، فإذا انحرفت عن هذه الغاية اتسم تصرفها بعيب إساءة استعمال السلطة والانحراف لها عن هدفها وكان محلاً للبطلان والتعويض عما يترتب عليه من ضرر.¹

أما عن مدى رقابة القضاء ففي الاختصاص المقيد ترتبط الإدارة ارتباط وثيقاً بفكرة المشروعية وتخضع في ممارستها للرقابة القضائية حيث أن مضمون الرقابة على أكل الإدارة هو التحقق من مدى مراعاة الشروط التي تطلبها القانون ويكون للقضاء بالتالي أن يبطل أعمال الإدارة غير المشروعية أي المخالفة لما نص عليه القانون.

أما في مجال السلطة التقديرية فإنها مرتبطة بفكرة الملائمة إذ أن القانون عندما يخول للإدارة سلطة تقديرية فإنه بذلك يترك لها حرية تقدير ملائمة أعمالها وهي في هذه الحالة لا تخضع كقاعدة عامة لرقابة القضاء على أساس أن القاضي الإداري هو قاضي المشروعية دون الملائمة.²

الأصل أن القضاء الإداري لا يراقب استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية مادام قرارها في حدود القانون فرغم أن القانون لا يلزم لإدارة بنص يحد من سلطتها أو يقيد من حريتها في وسيلة التصرف أو التقدير إلا أن هذا لا يعني أبداً أنها سلطة مطلقة وأن الرقابة القضائية تكون في

1 - محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة "الرقابة القضائية"، 1985، ص 70.

2 - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 148.

هذه الحالة منعدمة بل أن الرقابة القضائية موجودة دائما على جميع التصرفات الإدارية فالقاضي الإداري يتدخل أحيانا ويبحث عن ملائمة بعض عناصر القرار الإداري التي كانت متروكة في الأصل لتقدير الإدارة وهذا ما ذهب إليه جانب من الفقه واعتبر أن الملائمة قد تكون في بعض الأحوال شرط من شروط المشروعية في القرار الإداري، ذلك عندما يجد القاضي نفسه في موقف يملي عليه بحث الملائمة ويجد في هذا البحث ضرورة لازمة لا غناء عنها للكشف عن مشروعية القرار الإداري محل الطعن.¹

الفرع الثاني: الظروف الاستثنائية

تعد فكرة الضرورة أو الظروف الاستثنائية من النظم القانونية العامة التي لها أثر واضح في إضفاء المشروعية على بعض الأعمال المخالفة للقانون وهي فكرة قديمة لازمة الفكر القانوني ترجع إلى أصلين معروفين يقتضيان بأن "الضرورات تبيح المحظورات" وأن "الضرورة تقدر بقدرها"

فهذه المبادئ شرعت للظروف الطبيعية فإذا ما استجدت ظروف استثنائية قاهرة من شأنها المساس بكيان الدولة أو السلطة العامة للمجتمع لحالة الحرب والأزمات الحادة أو حالة التمرد والعصيان لأبد من مواجهتها باتخاذ تدابير استثنائية فحالة الضرورة هذه هي التي تجيز لإحدى هيئات الدولة ألا وهي السلطة التنفيذية متمثلة في رئيسها أن تعلق كل أو بعض نصوص الدستور وتباشر ممارسة وظيفة التشريع خلال مدة من الزمن ويجب ألا تستمر هذه الحالة إلا لمواجهة الظروف التي أدت إليها فينبغي العودة إلى الحالة الطبيعية حال زوال تلك

الظروف والجدير بالذكر أن الفقه استعمل مصطلحات عدة لهذا المفهوم تجده تارة يستخدم مصطلح الظروف الاستثنائية وتارة مصطلح الضرورة لنفس المفهوم.²

أولا: أساس نظرية الظروف الاستثنائية

تعتبر فكرة الضرورة هي أساس نظرية الظروف الاستثنائية ويقصد بالضرورة تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة

1 - مرجع نفسه، ص 148.

الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية للدفاع هذا الخطر ومواجهة الأزمات¹ وبالتالي فإن نظرية الضرورة تعني إضفاء المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع.

تعتبر هذه النظرية من النظريات الهامة في مجال القانون العام حيث أنها تمثل الجانب الاستثنائي لمبدأ المشروعية وقد اهتم الفقه والقضاء ولاسيما القانون الإداري الذي حددها وذلك بوضع الشروط والضوابط اللازمة لتطبيقها.

ثانياً: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

تكاد تتفق الدساتير المنظمة لهذه النظرية على تقييمها بشروط معينة حتى لا تصبح النصوص المنظمة لها وسيلة بيد السلطة التنفيذية لتحقيق مصالح شخصية وهو ما قام به الفقه الفرنسي:

✓ قيام الظرف الاستثنائي: يتمثل هذا الظرف بوجود تهديد بخطر موجه ضد الدولة سواء كان هذا الخطر داخلياً: كالكوارث الطبيعية والاقتصادية والعصيان المسلح أو المظاهرات أو خارجي: كالحروب.

ويستقر الفقه على وجوب توافر وجهين في هذا الخطر وهما:

• الجسامة: فيكون الخطر جسيماً إذا كان من غير الممكن دفعه بالوسائل

القانونية العادية.²

• الحلول: يكون حالاً عندما تبلغ الأحداث حداً تؤدي إلى المساس بالمصلحة

موضوع الحماية مباشرة.

• استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالطرق القانونية العادية: يقصد بهذا الشرط إذا ما

حدث ظرف استثنائي وكانت هناك قواعد قانونية أو دستورية قادرة على مواجهة هذا

الظرف فإنه ينبغي اللجوء إليها إذا لم تكن هناك نصوص قانونية قادرة على مواجهة هذا

1 - وجدي ثابت غريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1998، ص 533.

2 - إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، 1983، ص 807.

الضرف ففي هذه الحالة يجب اللجوء إلى نظام قانوني استثنائي لتفادي هذا الظرف على أن يتم ذلك تحت رقابة القضاء الإداري .

• أن يكون الهدف من النظام القانوني الاستثنائي تحقيق المصلحة العامة: إن شرط المصلحة العامة هو شرط جوهري في كل الأعمال التي تصدر عن الإدارة سواء كانت الظروف عادية أو استثنائية وأن أي عمل تتخذه الإدارة يجب أن يقصد به تحقيق مصلحة عامة وإلا كانت أعمالها مشوبة بانحراف السلطة .

ثالثا: نظرية الظروف الاستثنائية في الدستور الجزائري

من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة بموجب سلطاته الدستورية في اتخاذ التدابير اللازمة والإجراءات الضرورية في مجال الضبط الإداري الوطني (البوليس الإداري).

وبالرجوع إلى الدستور نجد أن رئيس الجمهورية أن يتخذ في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطني التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة بدرء ذلك الخطر، وبالتالي الحفاظ على النظام العام.¹

ومن أهم الوسائل القانونية لتحقيق ذلك نذكر ما يلي :

1- إعلان حالة الحصار والطوارئ :

لم يميز الدستور الجزائري 1996 في المادة 91 منه بين حالة الحصار والطوارئ من حيث القواعد التي تحكمها بقوله: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورية الملحة حالة الطوارئ والحصار"

1-1- من حيث السبب: يعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام الضرورة الملحة التي تهدد أمن الدولة والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

1-2- من حيث الإجراءات: لصحة إعلان حالي الطوارئ والحصار لا بد من :

أ- اجتماع المجلس الأعلى لظمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية وفقا للمادة 173 من الدستور.¹

1 - محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2005 ص 267.

ب- استشارة رؤساء كل من: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، الوزير الأول، المجلس الدستوري .

1-3- من حيث المدة: نظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة بفعل هاتين الحالتين فإن الدستور جعلهما مؤقتين أي لمدة محددة ومعينة تبين في المرسوم الرئاسي المعلن لكل منهما، كما لا يمكن تمديد مدة أي منهما إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه. يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي وهو ما نصت عليه المادة 92 من نفس الدستور.

2- إعلان الحالة الاستثنائية: إذا ما تزايد الخطر على أمن الدولة وأصبح النظام

مهتدا يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية طبقا للشروط المحددة في المادة 93 من الدستور والمتمثلة في:

2-1- من حيث السبب: يتم إعلان الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، وهو الأمر الذي يرجع تحديده إلى رئيس الجمهورية بما له من سلطات تقديرية.

2-2- من حيث الإجراءات :

أ- امتشارة كل من: رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري .

ب- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء

ج - اجتماع البرلمان وجوبا.

2-3 - من حيث المدة: خلافا للحالتين السابقتين (الحصار والطوارئ)، فإن الحالة الاستثنائية غير محددة بمدة .

1 - المادة 173 من دستور 1996: "يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني" يحدد رئيس الجمهورية كيفية تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله"

يتم إعلان الحالة الاستثنائية بموجب مرسوم رئاسي وإنهاؤها باللجوء إلى نقر الإجراءات المتبعة لإعلانها تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال.¹

3- حالة الحرب :

نظراً لأهمية وخطورة حالة الحرب أي إذا زادت الخطورة على أمن الدولة بأن يقع عدوان فعلى على البلاد أو يوشك أن يقع، يقوم رئيس الجمهورية بإعلان حالة الحرب وفقاً لـ م 95 - 96 من دستور 1996 وفقاً للشروط الآتية:

- من حيث السبب: يستند إعلان حالة الحرب إلى وجود عدوان خارجي على البلاد سواء وقع أو يوشك أن يقع، وذلك كله طبقاً لقواعد القانون الدولي الواردة في هيئات الأمم المتحدة حتى تكتسب الحرب مشروعيتها.
- من حيث الإجراءات: نص الدستور الجزائري على ضرورة التقيد بمجموعة من الترتيبات والإجراءات التي تسبق الإعلان عن حالة الحرب والتي تتمثل في:
 - ✓ اجتماع مجلس الوزراء .
 - ✓ الاستماع إلى المجلس الأعلى للثمن .
 - ✓ استشارة كل من رؤساء المجلس الشعبي الوطني وملى الأمة .
 - ✓ اجتماع البرلمان وجوباً ويوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة يعلمها بذلك² .
- الآثار المترتبة على إعلان حالة الحرب:
 - ✓ توقيف العمل الدستوري .
 - ✓ تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات .
 - ✓ تمديد العهدة الرئاسية إلى غاية نهاية الحرب .

وكقاعدة عامة فإن أعمال الضرورة أو الظروف الاستثنائية تخضع في جميع الأحوال لرقابة القضاء، ويمارس القضاء رقابته للتحقق من توافر الظرف الاستثنائي الذي تستدعي مواجهته اتخاذ إجراءات غير عادية، فهي تتميز عن نظرية السلطة التقديرية للإدارة التي يكون دور

1 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة 2009 ص 21، 22، 23

2 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 21، 22، 23

القضاء في الرقابة عليها محدودا بالمقارنة مع رقابته على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية فالقاضي في هذه الظروف يراقب نشاط الإدارة لاسيما من حيث أسباب القرار الإداري والغاية التي ترمي إليها الإدارة من اتخاذه ولا يتجاوز في رقابته إلى العيوب الأخرى (الاختصاص، الشكل، المحل) وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في العديد من الدول.¹

الفرع الثالث: أعمال السيادة

كمعظم نظريات القانون الإداري، مجلس القضاء الفرنسية ولاعتبارات خاصة - كان له دور في خلق نظرية "أعمال السيادة" و التي مفادها خروج طائفة معينة من أعمال الإدارة وإفلاتها من الخضوع لرقابة القضاء عاديا كان أو إداريا و ذلك نظرا لارتباطها بسيادة الدولة الداخلية أو الخارجية، مما أدى ببعض الفقه إلى اعتبارها خطر يهدد "مبدأ المشروعية" وخروجا صارخا عنه.

وذهب البعض الآخر إلى إيجاد مبررات يؤسسون عليها وجود مثل هذه النظرية²، فانقسموا إلى عدة اتجاهات :

الاتجاه الأول: معيار الباعث السياسي :

وهو المعيار الذي اخذ به مجلس الدولة الفرنسي عندما اخذ بالنظرية لأول مرة³، و مفاده أن كل عمل كان الباعث إلى إصداره سياسيا اعتبر من أعمال السيادة ولم يخضع لرقابة القضاء و هذا المعيار قد تم التخلي عنه وهجر .

الاتجاه الثاني: نظرية أعمال الوظيفة الحكومية :

الإدارة تقوم بأعمال حكومية و أخرى إدارية و ذهب فريق من الفقه إلى التفرقة بينهما على أساس أن الأولى في ممارسة للاختصاصات المخولة دستورا ،أما الثانية فهي ممارسة

1 -مازن ليلو راضى، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008 ص 18.

2 -سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ص 98.

3 - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 33.

اختصاصات مخولة قانونيا، وانقد هذا الرأي على أساس أن رئيس الدولة يمارس وظائف إدارية بمقتضى نصوص صريحة في الدستور كالتعيين.¹

الاتجاه الثالث: نظرية الأعمال المختلطة :

يري أصحاب هذا الرأي انه من قبيل أعمال السيادة الأعمال التي تقوم بها الدولة في إطار علاقتها مع هيئات أخرى عامة (البرلمان لم أو سلطات أجنبية تخرج بطبيعتها عن رقابة القضاء الوطني .

وانتقد هذا الرأي على أساس انه من البديهي في حالة طرحت هذه الأعمال لرقابة القضاء فان الإدارة وحدها هي التي تسال دون الطرف الآخر.

الاتجاه الرابع: أعمال السيادة ليست من أعمال القانون الإداري :

وذلك إذا قامت بأعمال تخضع للقانون العام غير القانون الإداري سواء كان قانون دولي عام أو قانون دستوري .

غير انه وجه لهذا الرأي نقد مضمونه أنه لا يمكن الفصل متى تقوم الإدارة بتطبيق قواعد القانون الدستوري أو قواعد القانون الإداري .

موقفا المشرع الجزائري من نظرية "أعمال السيادة":

يبرز في هذه النظرية في المراسيم الرئاسية التي هي أعمال وقرارات إدارية تصلح -مبدئيا- لأن تكون محلا لرقابة القضاء ممثلا في مجلس الدولة و الذي يفصل فيها ابتدائيا ونهائيا.²

ومع ذلك فإن بعض هذه المراسيم أمكن تكييفها ضمن طائفة أعمال السيادة و تظهر هذه الأعمال في مجالات متعددة مثل:

- العلاقات الخارجية (الدولية) وذلك أعمالا للمادة (131) و (132) من الدستور.

1-المادة: 77 - 78 من دستور 1996.

2 -ذلك بموجب المادة 09 من القانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله.

- علاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان من حيث إعداد و تحضير القوانين و مناقشتها أو حل المجلس الشعبي الوطني (حسب ما تنص عليه المادة (129) من الدستور)¹

- كما تظهر في بعض التصرفات الإدارية المبنية على اعتبارات سيامية كالمرسوم الرئاسي

المتعلق باللجوء إلى الاستفتاء (المادة 77 فقرة 08 من الدستور) والمرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية طبقا لقانون الانتخابات .

- كما أن القضاء الجزائري ذهب إلى إخراج بعض الأعمال من دائرة اختصاصه.

ومن ذلك القرار الصادر عن الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا رقم 36473 الصادر بتاريخ 07 / 01 / 1984.²

تقدير نظرية "أعمال السيادة":

في حالة ما إذا تقررت صفة "عمل السيادة" لقرار ما، فليس أمام القاضي إلا أنا يحكم بعدم الاختصاص³ وهذا ما يعبر عن إفلات هذا النوع من القرارات من الرقابة القضائية .

لذلك أن الكثير من الفقهاء قاموا بمحاولات للحد و التضييق من أعمال هذه النظرية وذلك بإخراج جميع الأعمال الإدارية من نطاقها هذا من ناحية ومن ناحية أخرى قالوا بكفاية نظريتي "السلطة التقديرية" و "الظروف الاستثنائية" لتحقيق الحماية الكافية لأعمال الإدارة الأخرى خاصة منها تدابير الأمن الداخلي .

وكخلاصة فان وجود هذه النظرية غير مرغوب فيه من غالبية الفقه.

غير انه تجدر بنا الإشارة إلى القول "أعمال السيادة" استثناء يرد على "مبدأ المشروعية" وهو

إصلاح غير دقيق⁴، إن أنها وان كانت لا تخضع لرقابة القضاء إلا أنها مع ذلك يمكن

إخضاعها لأنواع أخرى من الرقابة في سبيل ضمان مشروعيتها، كالرقابة السياسية أو الإدارية،

1 - المادة: 29 من دستور 1996.

2 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 96 .

3 - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 362 .

4 - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 272 .

كما أنعدم خضوعها لجهة القضاء لا يؤدي إلى منع خضوعها لرقابة جهات أخرى "كالبرلمان" لذلك نحن نرى انه في سبيل الحد من أعمال هذه النظرية، يجب كخطوة أولى تفعيل رقابة الجهات غير القضائية في انتظار إيجاد وسيلة للقضاء على مثل هذه النظريات التي يتبين من خلال ما سبق توضيحها أنها تضيق من نطاق "مبدأ المشروعية"

الفصل الثاني



الفصل الثاني

المصلحة العامة في ظل

الرقابة القضائية

الفصل الثاني: المصلحة العامة في ظل الرقابة القضائية.

تعتبر المصلحة العامة من بين أهم المبادئ والأسس التي تقوم عليها دولة القانون، والتي يسهر القانون على تحقيقها وحمايتها، فالمصلحة العامة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بفكرة النظام العام، إذ أن الغاية المنشودة التي تسعى من خلالها جل الدساتير في الدول الحديثة هو حماية الصالح العام، وحقوق وحرريات الأفراد.

ومن خلال هذه الدراسة التي تتمحور حول القرار الإداري، الذي يعتبر الركيزة الأساسية التي تقوم عليها أعمال الإدارة، وذو صلة مباشرة بحقوق وحرريات الأفراد، إذ يتوجب على كل قرار إداري أن ينصب ويستهدف تحقيق المصلحة العامة دون سواها.

ففي حالة لم يحقق القرار الإداري الغاية المطلوبة منه، يجعل من القرار الإداري منحرفاً ومعيباً، مما يجعله عرضة لرقابة القضاء المختص، الذي يعتبر جهازاً مستقلاً ومحايلاً.

ومما سبق قمت بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين: تناولت في المبحث الأول: ماهي المصلحة العامة، وفي المبحث الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

المبحث الأول: الانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة

القاعدة العامة أن كل القرارات الإدارية بغير استثناء يجب أن تستهدف المصلحة العامة، وهذه القاعدة ليست في حاحه إلى تأكيد خاص من المشرع فيما يضعه من قوانين، فهي قاعدة بديهية في القانون الإداري، وعلى هذا الأساس، فإنه يجب ألا تحيد القرارات الإدارية عن هذا الهدف العام لها المتمثل في الصالح العام، وإذا استهدفت الإدارة تحقيق غاية تبتعد عن المصلحة العامة وتجانبها، يكون القرار في هذه الحالة مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة وقابلاً للإلغاء¹.

وتعد هذه الحالة من أخطر حالات عيب الانحراف في استعمال السلطة، لأن العيب في هذه الحالة يكون مقصوداً ومرتبباً بسوء نية، فرجل الإدارة يستغل سلطته التقديرية لتحقيق أغراض بعيدة عن الصالح العام²، ولما كانت المصلحة العامة هي الهدف الأساسي لمشروعية العمل الإداري، فإنه لمن الأهمية بمكان أن نتناول بالدراسة ماهية المصلحة العامة قبل تناولنا لحالات الانحراف عن المصلحة العامة، لذا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، وذلك على النحو الآتي :

المطلب الأول: ماهية المصلحة العامة .

المطلب الثاني: حالات الانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة .

1 - عبد الغني بسيوني عب الله، القضاء الإداري، مرجع سابق 223.

2 - سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، ط2 1996 ص 338.

المطلب الأول: ماهية المصلحة العامة

المصلحة العامة هي في الواقع العملي قاعدة إلزامية للسلوك الإداري السليم ، بحيث يتوجب على الجهات الإدارية المختلفة العمل على تحقيقها، ولهذا لا تملك أي جهة إدارية أيا كانت أن تتحلل من تحقيق المصلحة العامة باعتبارها الهدف العام للاختصاص الوظيفي، وإلا ارتكبت مخالفة قانونية، وانحرفت عن تحقيق المصلحة العامة¹، ولتحديد ماهية المصلحة العامة سوف نبين مفهومها ودورها في العمل الإداري، وذلك من خلال تقسيم هذا المطلب إلى الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول: مفهوم المصلحة العامة

تعد المصلحة العامة الهدف الذي تسعى إليه جهة الإدارة، على اعتبار أن الهدف من وجود الإدارة هو تحقيق الخير العام للجميع، وهي ملزمة دائما بتحقيق الغرض المحدد لاختصاصها وفي حدود فكرة الصالح العام²، وفكرة المصلحة العامة هي فكرة فضفاضة ومتغيرة لا يمكن تحديدها أو حصرها في معنى معين³.

فالمشرع لم يكلف نفسه عناء تعريف المصلحة العامة، ولا تحديدها مكتفيا بالنص عليها والإشارة إلى أنها هدف ينبغي تحقيقه في العمل الإداري⁴، كما أن القضاء الإداري لم يهتم بوضع مفهوم محدد للمصلحة العامة بقدر ما ينظر إلى الوظيفة التي تلعبها في النشاط الإداري، ودور هذا النشاط في تحقيقها، وذلك يعود إلى أن فكرة المصلحة العامة متغيرة ومتطورة من زمان إلى آخر، وكذلك من مكان إلى آخر⁵، ومن ثم فإن مفهوم المصلحة العامة هو مفهوم واسع وغامض يقبل أي تفسير⁶.

1 - علي خطار شنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ج2، ص 838.

2 - عمر عبد الرحمن البوريني، المصلحة العامة كمحدد لمشروعية العمل الإداري، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 32، 2009، ص 248.

3 - رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحياته، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 120.

4 - يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص 74.

5 - عمر عبد الرحمن البوريني، المصلحة العامة كمحدد لمشروعية العمل الإداري، مرجع سابق، ص 267.

6 - يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص 65.

وقد حاول جانب من الفقه¹ وضع مفهوم لفكرة المصلحة العامة، حيث يرى هذا الجانب أنها ذات مفهوم سياسي وقانوني في آن واحد، ولتحديد المفهوم السياسي للمصلحة العامة يجب الحذر من أمرين : الأول الاعتقاد بأن المصلحة العامة هي مجموعة من المصالح الخاصة أو الفردية، والثاني الاعتقاد بأن المصلحة العامة ليس لها أي علاقة بالأفراد أو الجماعات المكونة للشعب.

فالمصلحة العامة وفقا للمفهوم السياسي ليست في جوهرها مختلفة عن مصلحة الأفراد والجماعات، بل إنها تحكيم بين مختلف المصالح الفردية، فتارة تكون المصلحة العامة مصلحة الجماعة الأكثر عددا، كما في نزاع الملكية للمنفعة العامة، وتارة أخرى يمكن تحديد المصلحة العامة من حيث النوع لا من حيث الكم، فأصحاب الأمراض الخطيرة لا يشكلون المجموعة الأكثر عددا من الشعب، ولكن قيمة الصحة والحياة البشرية تتغلب على قيمة المصالح المالية لمجموع المواطنين.

أما المفهوم القانوني للمصلحة العامة، فهو إمكانية استعمالها قانونا، ولكي يكون ذلك فإنه يجب تحديد السلطات المختصة للتحكيم بين المصالح الفردية، ومن ثم تحديد المصلحة العامة، والمشرع عموما هو من يحدد المصلحة العامة، وتستطيع الإدارة تحديدها في المجال الذي لا يتدخل فيه المشروع.

وقريبا من ذلك ذهب جانب آخر إلى أن المصلحة العامة هي تحكيم بين مصالح مختلفة، وهي تمثل مصلحة الجماعة، ولا تقدر كما وإنما كيفا، وتمثل أيضا غاية العمل الإداري ومناطه، إلا أن ذلك ليس محل إجماع، فلا يوجد اتفاق حول مفهوم محدد للمصلحة العامة، حيث يرى البعض أنها فكرة مرنة ومتغير، ومن الخط بمكان وضع تعريف محدد لها، إذ يكمن الوعي بها في ضمير الفرد والجماعة، والافتناع بها دون حاجة إلى صياغتها في عبارات محددة².

1 - جورج فودل بيار دلفوفية، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001، ص 430-431.

2 - رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحياتها، مرجع سابق، ص 179.

الفرع الثاني: دور المصلحة العامة في العمل الإداري

إن الهيئات العامة لا تمارس أعمالها لتحقيق أغراض ذاتية لحسابها، وإنما بقصد تحقيق هدف أساسي هو الصالح العام، ومن ثم كان من عناصر شرعية أعمال الهيئات العامة أن تتجه هذه الأعمال دائماً إلى تحقيق المصالح العامة وألا تتحرف عنها¹.

وتأكدوا إلى ذلك: "كل قرار إداري يعتبر أنه صدر صحيحاً وفي حدود الصالح العام ما لم يرق دليل خلافه ذلك، حيث يجب على الإدارة أن تسعى دائماً إلى تحقيق المصلحة العامة. بالإضافة إلى ذلك: "القرار الإداري يجب أن يكون مستهدفاً للصالح العام ومؤيداً له وغير متجاوز حدوده".

فاستهداف المصلحة العامة هو شرط موضوعي لشرعية العمل الإداري، وعلى الإدارة ألا تتخذ قراراتها إلا من أجل المصلحة العامة، وإذا كانت الإدارة ملزمة في الغالب باستهداف المصلحة العامة، فإن الوسائل المؤدية إلى تحقيقها قد تكون متروكة لتقدير الإدارة²، ولذلك فإنه يجب ألا تحيد القرارات الإدارية عن الهدف العام لها المتمثل في الصالح العام³.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية بقولها: "السلطة التقديرية التي منحها المشرع للإدارة ليست امتياز خاصاً لتلك الإدارة، وإنما هي ضرورة استلزمها حسن سير المرافق العامة، وتحقيق العدالة عند تطبيق القانون على المواطنين، وهي على هذا الأساس سلطة ليست مطلقة بل مقيدة ومحدودة، فهي مقيدة بالصالح العام، ومحدودة بحسن استعمال تلك السلطة في الحدود التي يستلزمها ذلك الصالح العام وتقتضيها العدالة، مما يلزم معه لسلامة القرار الإداري أن يكون هدفها المصلحة العامة وعدم تجاوز حدودها أو إساءة استعمالها".

ومن ثم فإن فكرة المصلحة العامة تفرض على الإدارة نوعين من الالتزامات، أحدهما إيجابي مضمونه التزام الإدارة باتخاذ المصلحة العامة هدفاً وحيداً لكل تصرفاتها، والآخر سلبي

1 - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 19.

2 - جورج فودل بيار دلفوفية، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 432.

3 - محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي للنشر، 2000 ص 92.

مضمونه ابتعاد الإدارة وامتناعها عن اتخاذ أي قرار لهدف آخر غير الصالح العام، وبهذا يترتب على مخالفة هذين الالتزامين تقرير عدم مشروعية تصرفات الإدارة¹.

وبالتالي فإن الهدف من التصرف الإداري هو تحقيق المصلحة العامة، وعليه فإذا كانت هناك عدة أهداف من شأنها تحقيق مصلحة عامة، فإن للإدارة أن تختار من بين هذه الأهداف ولكنها ليست مطلقة الحرمة في ذلك، إذ يتعين عليها اختيار الهدف الأكثر تحقيقاً للمصلحة العامة²، وإذا كان تحقيق المصلحة العامة يستهدف مصلحة خاصة فإنه يتعين على الإدارة أن تعمل على ضوء ما تقتضيه المصلحة العامة حيث تبقى هذه المصلحة فوق كل الاعتبارات³.

الفرع الثالث: قاعدة المصلحة العامة في القرار الإداري

أولاً: التزام الإدارة بعدم الخروج عن المصلحة العامة

إن الإدارة ومن خلال الأعمال التي تقوم بها بغية تنظيم المجتمع وتحقيق المنفعة العامة تخضع لقواعد متميزة تحكمها هي قواعد القانون الإداري. ومع أن الإدارة تتمتع بصلاحيات واسعة، فإنه يمنع عليها أن تستعمل هذه الصلاحيات إلا لهدف تحقيق المنفعة العامة، لأنه في كثير من الأحيان تكون المصلحة العامة أهم من المصلحة الخاصة للأفراد لهذا يتم تغليبها. وعلى الرغم من إمكانية نشوء تعارض مع بعض الحقوق والحريات الأساسية للمواطن فإن القاضي الإداري يعمل على احترام مبدأ مساواة المواطنين أمام المرفق العام والاستفادة من خدماته.

وبما أن الإدارة هي مرآة السلطة العامة وممثلها، فيجب أن لحن عادلة غير متحيزة وهذا هو الهدف الذي ينبغي أن لا تحرج عنه وهو توفير العدالة، التي تستلهمها أثناء تعاملها اليومي مع قضايا المواطن ويلعب القاضي الإداري دور أساسياً بين تحقيق مصالح الأفراد وتدخل الإدارة لتحقيق المنفعة العمومية. بإخضاع هذه الأخيرة لسيادة القانون وتوقيع الجزاء عليها إذا تعدت الهدف وحاولت المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية.

1 - رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحياتها، مرجع سابق، ص 271.

2 - سامي جمال الدين، قضاء الملازمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص 288.

3 - يعقوب يوسف الحمادي، القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، ص 66

ويجب تحديد مفهوم المنفعة العمومية، إذ يجب أن لا يبقى هذا الأساس المطاط بدون تحديد وأن تسند للقاضي الإداري مهمة التحقيق من وجود منفعة عامة من عدمها عكس ما هو معمول به وفو ترك الأمر للهيئات الإدارية تتولى هذه المهمة.

ويكون دور القاضي الإداري أكثر فعالية بعل أن تبين المشرع الجزائري نظام الازدواجية القضائية¹، وأنشأ هيئات قضاء إداري قائمة بذاتها. وأصبح للقاضي الإداري صلاحيات واسعة يمارسها منذ رفع الدعوى حق الفصل فيها.

ويجب العمل على أن تكون الإدارة العامة خاضعة تماما للقانون لكي تكون أمام نظام يحترم المواطن ويقلص حقوقه وحرياته الأساسية. ومحاولة وضع الإدارة العامة في مستوى واحد مع المواطن في مواجهة القانون إلا ما يلزم لممارسة نشاطها حسب ما يقرره لها القانون. لأن الإدارة العامة وموظفيها لا يمكن لهم التصرف إلا حسب ما يقره مبدأ المشروعية.

ونجد أنه في فرنسا تعتبر الإدارة موضوعة في خدمة القانون وهنا يظهر دور القاضي الإداري بل وور محوري وأساسي من خلال العمل على فرض احترام القانون وعدم تعدي الإدارة العامة للحدود المرسومة لها حفاظا على عدم التعدي أو عدم انتهاك حقوق المواطن وحرياته الأساسية المكرسة دستوريا.

ثانيا: ضمانات التزام الإدارة بعدم الخروج عن المصلحة العامة

إن وجود الدولة مرتبط بمدى التزام الإدارة مراعاة المصلحة العامة للمجتمع وخدمة لمصالح الأفراد ورعاية لحقوقهم وحرياتهم الأساسية، وما يقتضيه ذلك من أخلاقيات وقيم معينة على الإدارة أن تحترمها. ولا يتأتى ذلك إلا بتوافر الظروف المناسبة لذلك، سواء الظروف القانونية أو القضائية. ومن بين هذه الضمانات نذكر :

- التزام الإدارة بمبدأ المشروعية والخضوع للقانون.
- وجود نظام قضائي فعال وقوي
- خلق بيئة قانونية تعمل ضمن إطارها كل أجهزة الدولة .

1 - ليلي زروقي، "صلاحيات القاضي الإداري على ضوء التطبيقات القضائية للغرفة الإدارية للمحكمة العليا"، نشر القضاة، وزارة العدل، الجزائر، العدد 54، سنة 1999، ص 177-178.

- إيجاد نظام رقابي مدعم بكافة الآليات والوسائل القانونية الضرورية لرقابة أعمال الإدارة أثناء تعاملها مع المواطنين، خصوصا إذا تعلق الأمر بالتعامل مع الحقوق وحرية المواطن الأساسية.¹

وبذلك يكون القاضي الإداري قادرا على حماية الحقوق والحرية الأساسية المكفولة دستوريا بما يتمتع به من مصداقية وبما له من صلاحيات في مواجهة تسلط الإدارة وتعسفها.

المطلب الثاني: الانحراف في استعمال السلطة عن المصلحة العامة

تعد المصلحة العامة غاية كل نشاط إداري، بل هي أساس السلطة في المفهوم الحديث للدولة،² لذلك يعد الخروج بالقرار الإداري عن هذه الغاية أخطر خلل ممكن أن يصيب عمل الإدارة، لكونه يناقض تماما سبب وجودها، ويؤدي إلى زعزعة الثقة الواجب قيامها بينها وبين المواطنين، كما أن استفحال هذا الخلل وانتشاره سيعدم هذه الثقة تماما، وعادة ما يكون السبب وراء لعصيان المدني، والتمردات الشعبية.

يتخذ الانحراف في استعمال السلطة عن المصلحة العامة عدة مظاهر، فقد مظهر في صورته رجل الإدارة الذي يسعى من وراء قراره إلى تحقيق نفع شخصي يعود عليه أو على غيره، كما قد يظهر في صورته إصدار قراره بهدف الانتقام من الغير و نجده أيضا في صورة القرار الذي يصور بدافع سياسي، كما يمكن أن يتمثل في شكل رجل الإدارة الذي يهدف من وراء قراره إلى التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية، أو إلى الغش نحو القانون، وسأعرض لكل صورة من هذه الصور وفقا للقسم الآتي:

الفرع الأول: الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غيره

1 - عادل السعيد أبو الخير، "اجتهاد القاضي الإداري في مجال الحقوق والحرية" مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، العدد الثاني نوفمبر 2005، ص 41 وما بعدها.

2- Marie- pauline DESWARTE, *Intérêt Général, Bien Commun*, R.D.P, paris 1988, P

يقع رجل الإدارة الذي يستعمل السلطة المسندة إليه لخدمة مصلحة الخاصة في انحراف خطير في استعمال سلطته، ذلك أنه استعمل وظيفته ووسائل القانون العام في سبيل تحقيق هدف لا يجانب المصلحة العامة فحسب، وإنما يناقضها تماما¹

يحدث كثيرا في الحياة العملية للإدارة أن يقوم بعض الموظفين الإداريين باستغلال سلطتهم لتحقيق مصلحة شخصية، أو نفع شخصي، و قد يستغل بعضهم سلطته من أجل محاباة الغير.²

إلا أنه يشترط لوصم القرار الإداري بعيب الانحراف، نتيجة تحقيقه لمصلحة خاصة، أن تكون هذه المصلحة هي دافع مصدر القرار الأصيل، و محركه الرئيسي.³

أكدت المحكمة الإدارية العليا - في مصر - على مشروعية قرار ضبط فيما ذهب إليه من إلغاء لإجراءات بيع أرض محجوز عليها بالمزاد العلني، بالرغم مما فيه من تحقيق لمصلحة خاصة لحائزي الأراضي المتعين بيعها، حيث اعتبرت أن الحفاظ على النظام العام هو هدف القرار الرئيسي، و أن تحقيق المصلحة الخاصة لا يعدو أن يكون ثانويا إلى جواره.

يلاحظ بأن سلطة الضبط الإداري هي الأكثر استعمالا لتحقيق مصالح خاصة لمصدر القرار أو لغيره، فتحت غطاء من المشروعية وإيهام بأن القرار الإداري يهدف إلى حماية النظام العام، يسعى رجل الإدارة إلى تحقيق منافع شخصية تعود عليه أو على غيره، فمفهوم المصلحة

الخاصة إما أن يعني النفع الشخصي المباشر الذي يعود على مصدر القرار ذاته، و إما أن يتمثل في النفع الذي يعود على غيره مقابل مكسب مادي أو أدبي.

سنقوم بضرب أمثلة من أشهر التطبيقات القضائية لكل من هاتين الصورتين على حدى:

أولاً: الانحراف قصد تحقيق نفع شخصي مباشر لمصدر القرار

1 - عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية، قضائية، فقهية)، جسور لنشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص 167.

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضائي الإداري (قضاء الإلغاء)، الدار الجامعية، 1993، ص 369.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الغاء في القرار الإداري، المرجع السابق، ص 343.

من أشهر التطبيقات وأعتقها لهذه الحالة، قرار مجلس الدولة الفرنسي الذي ألغى بموجبه قرارا صادرا عن أحد رؤساء البلديات في فرنسا، يقضي بتحديد أوقات العمل في قاعات الرقص خلال فترات معينة، معللا ذلك بكون الرقص قد صرف الشباب عن العمل، حيث تبين أن رئيس البلدية كان يملك أحد المقاهي التي انصرف عنها الشباب، و أنه كان يهدف من قراره السابق إلى الحد من منافسة مرقص معين، و تحقيق نفع شخصي له.

كما ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار رئيس بلدية يقضي بالموافقة على خطة استيلاء البلدية على الأرض التي يملكها هو وعائلته، حيث تبين بأن التعديلات التي اقترحها رئيس البلدية لا يبررها هدف من أهداف المصلحة العامة، وإنما قصد بها تحقيق مصلحته الشخصية هو وعائلته، باعتبارهم مالكين للأرض.¹

ذهب القضاء الإداري المصري مذهباً أكثر عمقا في الرقابة على القرارات الإدارية التي يقصد من ورائها مصدرها تحقيق نفع شخصي، وذلك بإلغائه للقرارات التي تصدرها الهيئات العامة، والتي لا تقصد من ورائها تحقيق مصلحة عامة، بل تحقيق غرض ذاتي للهيئة مصدره القرار قد يتمثل في الدعاية لنفسها، وتأسيسا على ما تقدم ألغت المحكمة الإدارية العليا قرارا لإتحاد الإذاعة والتلفزيون يقضي بتخصيص عشرين دقيقة لكل حزب سياسي حتى يشرح برنامجه للشعب إبان فترة الانتخابات، حيث انتهت المحكمة إلى القول بأن مدة العشرين دقيقة المحددة لكل حزب سياسي لشرح برنامجه غير كافية لتحقيق الهدف المنشود، ولذا فإن القرار لا يهدف إلى بلوغ الغرض المراد منه، بل اتخذ شكك مظهريا خاليا من المضمون، مما جعل هذا القرار مشوبا بالانحراف في استعمال السلطة.²

ثانيا: الانحراف قصد تحقيق نفع شخصي لغير مصدر القرار

يصدر رجل الإدارة - في هذه الحالة- قراره بهدف خدمة مصلحة خاصة للغير، و تبعا لهذا ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارا إداريا تضمن الاستيلاء على أرض و تخصيصها للمنفعة العامة، بغرض إنشاء بحيرة صناعية و أماكن للهو في الهواء الطلق، حيث ثبت لديه أن

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف في السلطة، المرجع السابق، ص 23.

2 - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3781 لسنة 38 ق، جلسة 1984/05/08

أشار إليه: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 345.

الهدف الحقيقي من إصدار القرار هو تسهيل استغلال محجر لإحدى الشركات الصناعية الخاصة.¹

كما ألغى نفس المجلس مرسوما اتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية، حيث ثبت لديه بأن هذا المرسوم غير التنظيم المتعلق بمفتشي الإدارة الرئيسيين، بهدف جعل ترقية رئيس مكتب وزير الداخلية أمرا ممكنا، بعد أن كان القانون لا يسمح له بذلك، مما يجعل هذا المرسوم قد صدر محاباة لشخص معين.²

من تطبيقات هذه الصورة في القضاء الإداري المصري، نذكر الحكم الصادر بإلغاء قرار لكل موظف إلى وزارة الأوقاف ليشغل الدرجة الرابعة، و التي ما كان ليحوزها أصك لو لم يتبع معه هذا الإجراء، مما يجعل قرار النكر معيبا لانحرافه عن استهداف المصلحة العامة، إلى ترتيب مصلحة شخصية بحتة لأحد الأفراد.³

سار القضاء الإداري الجزائري على ذات النهج، حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرار لها مؤرخ في 13/01/1991، بإبطال مقرر صادر عن والي ولاية تيزي وزو، يقضي بنزع الملكية للمنفعة العمومية، لما اتضح لها بأنه كان يهدف لخدمة مصلحة خاصة، ومما جاء في حيثيات هذا القرار: "حيث أنه يستنتج من تقرير الخبرة أنه ليس هناك منفعة عامة، لأن العملية لا تستجيب لأية حاجة ذات مصلحة عامة، و إنما تفيد عائلة واحدة تتوفر على طريق"⁴.

1 - C.E. 03/10/1980, Schwartz et autres, Rec, P 353.

أشار إليه: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 348.

2 - Cité par: -Renechapus, Droit Administratif général, Montcherstien, 14e édition, T 2, Paris, 2000, P 1028.

3 - محكمة القضاء الإداري، سنة 07 ق، جلسة 05/01/1953، ص 237.

أشار إليه: حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ج2، الدار الجامعية، 2001، ص 1238، 1239.

4 - قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، رقم 71670، في 13/01/1991، قضية جيلالي عمار ومن معه ضد والي تيزي وزو.

أشار إليه: حسين بن شيخ اث ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، دار هومة، 2001، ص 89.

نشير إلى أنه لا يكفي أن يوقر تدبير ما نفع لشخص معين، ليكون هناك انحراف في استعمال السلطة، مادام أن ذلك النفع كان نتيجة القرار الإداري، و لم ينتج عن أهدافه.¹ كما نشير إلى أنه توجد العديد من التطبيقات القضائية لهذه الصورة من الانحراف في استعمال السلطة، سواء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، أو نظيره المصري.

الفرع الثاني: الانحراف بالسلطة انتقاما من الغير

جاء في قرار لمجلس الدولة الجزائري أن: "....حق السلطة وامتيازات الإدارة التي أعطيت لها من طرف المشرع لخدمة الصالح العام، لا يعني المساس بحقوق الأشخاص
2»....

يستعمل رجل الإدارة في هذه الحالة سلطته للإيقاع بأعدائه، و لإشباع الرغبة في الانتقام التي تتأجج في قلبه، و هذه و لا شك أخطر صور الانحراف على الإطلاق، إذ أن الامتيازات التي منحت لرجل الإدارة العامة بغية تحقيق الصالح العام، تنقلب إلى سلاح خير في يده لجلب الأذى والشر.³

أكثر ما تظهر هذه الحالة في مجال الوظيفة العامة، عند استعمال الهيئات الرئاسية لسلطاتها التأديبية وهذا الاختصاص التقديري إلى حد كبير، ما اعترف به للإدارة إلا لخير المرفق، وتحقيق الانسجام و النظام في سيره، فإذا خرج به الرئيس الإداري عن مقصوده، واتخذ منه سلاحا يسلطه على رقاب أعدائه، فإنه يشيع الفوضى في صفوف الإدارة ذاتها، و يعدم الثقة بين أفرادها، لأن الموظف جزء أصيل من الإدارة⁴.

بالرجوع إلى مجال الوظيفة العمومية، نجد أنه وبالرغم من كافة الضمانات الواجب توافرها عند مباشرة وإعمال السلطة التأديبية، فإن ذلك لم يمنع من استعمالها لبواعث وأهداف غير مشروعة، تتم عن الكيد و الانتقام، لذلك كانت مهمة القاضي الإداري منصبة في هذا الصدد

1- Georges Vedel, Pierre delvolvé, droit administratif..opcit. P 335.

2 - قرار مجلس الدولة (الغرفة الأولى)، رقم 008959، بتاريخ 2003/04/15، (غير منشور)

3 - عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، المطبعة الجديدة، دمشق، 1979، ص 296.

4 - سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف، المرجع السابق، ص 124.

على مراقبة أهداف القرار التأديبي، بعد التأكد من سلامته من حيث الاختصاص والإجراءات.

درج القاضي الإداري - بصفته حامي الحقوق والحريات ضد تعسف الإدارة وانحرافها - على إلغاء القرارات التأديبية التي يتبين له بأنها صدرت بباطل الكيد أو الانتقام، فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارا صادرا من أحد المجالس البلدية، يقضي بفصل السيدة (L'hemitte) من وظيفة سكرتير البلدية نصف الوقت، حيث ادعت البلدية أن الفصل تم لأسباب اقتصادية، في حين كلف المجلس البلدي سكرتير إحدى البلديات المجاورة، بممارسة نفس اختصاصات السيدة المفصولة، و استخلص المجلس من ذلك أن قرار الفصل جاء بهدف الانتقام، ولأهداف شخصية بحتة.¹

سلك مجلس الدولة المصري مسلك نظيره الفرنسي، إذ وضعت محكمة القضاء الإداري تصورا قانونيا للانحراف في استعمال السلطة بهدف الانتقام، ذهبت فيه إلى أن "القرار الإداري متى أشفقت عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد، إلى إشفاء غل، أو إرضاء هوى في النفس، فإنه يكون منحرفا عن الجادة، مشوبا بإساءة استعمال السلطة"².

استنادا على هذا الأساس ألغت المحكمة الإدارية العليا قرارا إداريا، ثبت لها بأنه صدر بدافع الانتقام مؤكدة في ذلك أن ملاحقة الجهة الإدارية للطاعن على إثر اعتراضه هو وبعض زملائه (على بعض التنظيمات الإدارية الجديدة) بتوقيع ثلاثة جزاءات عليه في أيام متوالية، ثم الامتناع عن ترفيعه (ترقيته)، ثم نقله إلى وظيفة أدنى، ثم صرفه بعد ذلك من الخدمة ... كل ذلك يدل على أن هذا القرار إنما صدر للتكيل بالطاعن، لأنه طالب بحقه فأنصفه القضاء، وبالتالي يكون مشوبا بإساءة استعمال السلطة".

كما ألغت محكمته القضاء الإداري قرارا صادرا عن رئيس جامعه الأزهر، يقضي بنقل أحد الموظفين من مستشفى الحسين الجامعي من وظيفة صراف أول، إلى جامعة الأزهر بالقاهرة، دون بيان الوظيفة المنقول إليها، بعد أن تبين لها من ملاحظات القضية أن القرار

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 352.

2 - محكمة القضاء الإداري، قضية رقم 1150، السنة السادسة، ق، جلسة، 19/05/1954.

أشار إليه: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 353.

صدر دون مراعاة الصالح العام، بل اتخذ منه مصدره وسيلة للتكيل بالمدعي، و إنزال العقاب به، و هو ما ينطوي بحق على إساءة جهة الإدارة المدعى عليها لسלטتها.

الفرع الثالث: الانحراف بالسلطة لغرض سياسي

يستعمل رجل الإدارة في هذه الحالة السلطات المخولة له، مدفوعا باعتبارات سياسية توافق ميولاته الشخصية، وهذا بالنظر إلى طبيعة العلاقة السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتي من نتائجها المسلم بها السماح للموظفين الإداريين بالانتماء إلى الأحزاب السياسية، احتراما لحقهم في حرية التوجه السياسي.¹

قد تشكل هذه الحرية خطرا كبيرا على مبدأ الحياد المفترض في الإدارة العامة، و تؤدي بالموظف الإداري إلى استعمال سلطته ليس لتحقيق مصلحه عامه، وإنما لإدراك هدف سياسي، أوحزي.²

بناء على ذلك، إذا تبين أن مسؤولا إداريا (مركزيا كان أو محلا)، أنزل عقوبة بموظف معين لأسباب سياسية، كونه مثلا ينتمي لحزب معارض له، وحدث أن اقنع القاضي الإداري بأن وراء القرار المتضمن تلك العقوبة بواعث سياسية بحتة، لا تمت بصلة لمقتضيات الصالح العام، فإنه يقضي بإلغاء ذلك القرار الإداري، مستندا إلى انحراف مصدر القرار بالسلطة المخولة له.³

غير أن لهذه القاعدة استثناء، حيث يجوز فصل بعض الموظفين بناء على اعتبارات سياسية بحتة، دون أن تكون قرارات الفصل تلك مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة و هذا الاستثناء مرتبط بالموظفين الذين يشغلون مناصب ذات طابع سياسي⁴، ومرة ذلك

1 - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 733.

2 - فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي ومبدأ حياد اقدارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، القسم العام، فرع ادارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، السنة الجامعية: 2003-2004، ص 78.

3 - عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 167.

4 - عطاء الله أبو حميدة، الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل "دراسة مقارنة"، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة المالية، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، السنة الجامعية: 1989-1990، ص 152.

إلى طبيعة ومقتضيات تلك الوظائف، التي لا بت من الالتزام فيها بسياسة الحكومة وأهدافها.¹

يلاحظ بعض فقهاء القانون الإداري، أن القرار الصادر بناء على دوافع سياسية، لا يراقب في حالات عديدة على أساس الانحراف في استعمال السلطة~ وإنما على أساس مخالفة القانون، وعليه فإن رفض الإدارة لمرشح معين بسبب آرائه السياسية، يعت إخلالا بمبدأ المساواة، ومبدأ حرية الرأي، دون التعرض لمسألة الدافع الباعث على إصدار قرار الرفض.

إلا أن هذا لم يمنع من وجود العديد من التطبيقات القضائية التي أسس الإلغاء فيها على عيب الانحراف في استعمال السلطة لأغراض سياسية، نذكر من ذلك قضاء مجلس الدولة الفرنسي بوجود انحراف في استعمال السلطة من جانب الإدارة في قرار تعيينها لأحد الموظفين، وذلك لاعتبارات عهده الانتخابية، وليمر لكفاءته المهنية.

من ذلك أيضا إلغاؤه لقرار الإدارة القاضي بإبعاد أجنبي، حيث اتضح للمجلس أن قرار الإبعاد قد اتخذ لأسباب سياسية .

سلك القضاء الإداري المصري نهج نظيره الفرنسي، في إلغاء القرارات الإدارية، الصادرة بناء على اعتبارات سياسية مستندا في ذلك على عيب الانحراف في استعمال السلطة إذ قضت المحكمة الإدارية العليا بأنها: "تري من ظروف الدعوى وملابسات إصدار القرار المطعون فيه، و بوجه خاص من أنه صدر بصورة غير عادية تتم عن الخلاف في شأنه بين الوزارة و بين رئيس الجمهورية، وقت ذلك، إذ وفض توقيع مرسوم صرف المدعي من الخدمة، فأصدرته الوزارة نفسها، تری في هذا ما يؤيد صدق ما ينعاه المدعي على القرار المذكور، من أنه صدر بالباعث الحزبي الذي أوضحه ... و من ثم يكون القرار المطعون فيه، إذ صدر مشوبا بهذا العيب، قد وقع باطلا".

يلاحظ بأن القضاء الإداري الجزائري قد وقف نفس الموقف، وإن كان هذا يأخذ بمفهوم المخالفة، من القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، و الذي جاء فيه: "إن الطاعن يدعي بأن تسريحه يستند على دافع سياسي و ليس بسبب مهني كما تدفع الإدارة"،

1 - عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص 296.

و بعد دراسة الملف، رأى المجلس بأنه لا وجود للانحراف في استعمال السلطة و رفض الإدعاء.¹

فلو تبين للقاضي بأن التسريح قد استند حقيقة على دافع سياسي، كما يدعي المحسن، لقضى بإلغائه للانحراف في استعمال السلطة.²

الفرع الرابع: الانحراف بالسلطة بهدف الغش نحو القانون أو تحايلا على تنفيذ أحكام القضاء

تتحرف الإدارة في استعمال سلطتها في هذه الحالة، بلجوتها لإصدار قرارات تهدف من ورائها إلى الغش نحو القانون، أو إلى الوقوف ضد تنفيذ أحكام قضائية، حازت قوة الشيء المقضي به، وسأنتطرق لكل حالة على حدى.

أولاً: الانحراف بالسلطة بهدف الغش نحو القانون

علة القضاء بالإلغاء للانحراف في استعمال السلطة في هذه الحالة، أن الإدارة يتوجب عليها تطبيق القانون وفقا لإرادة المشرع، لا طبقا لما تراه هي، فرجل الإدارة يتوقف دوره على تطبيق القانون فحسب، ولأن القاعدة القانونية عامة و مجردة، فهي موضوعة لتنقذ بما يحقق مصلحة الجميع، فإذا حرفت لتتنطبق على حالات معينة دون الأخرى، أو لتحدث آثارا لم يردّها المشرع، عد ذلك انحرافا في استعمال السلطة.³

وعليه فلا يجوز للإدارة أن تتحايل على تنفيذ أحكام القانون، لتصل من وراء ذلك إلى انتم ك هذه الأحكام، فمثلا بالنسبة لإلغاء الوظائف العمومية، هذا الإلغاء يجب أن يكون حقيقيا، باعثة إعادة تنظيم الإدارة، أو إجراء اقتصاد في وظائفها، و تخفيفا من النفقات، أما إذا كان

1 - قرار المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) بتاريخ 1970/10/30.

أشارة إليه: أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز انجق وبيوض خالد، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 192.

2 - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 192.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 359، 360.

إلغاء الوظيفة لمجرد الانتقام من موظف معين، وفصله بغير إتباع أحكام القانون، فإنه يعد مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.¹

ثانيا: الانحراف بالسلطة بهدف في التحايل على تنفيذ أحكام القضاء

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام قضائية حازت قوة الشيء المقضي به، أو إصدارها لقرارات مخالفة لتلك الأحكام، يعد مخالفة للقانون، مما يستوجب إلغاء القرار المخالف للحكم القضائي مع قيام مسؤولية الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ ما حكم به القضاء ضدها، و هذا ما استقر عليه مجلس الدولة الجزائري في العديد من قراراته، و التي نذكر منها قراره الذي جاء فيه: "حيث أن رفض الإدارة تنفيذ قرار قضائي يعتبر مخالفة للقانون، تؤدي إلى مسؤولية الإدارة.

حيث أن عدم تنفيذ القرار من طرف مديرية التربية لولاية أم البواقي، و بقاء المستأنف أكثر من سنتين بدون منصب وبدون أجرة وبدون مدخول، يكون قد ألحق به أضرارا مادية ومعنوية يستحق التعويض عنها"².

لكن هناك بعض الحالات التي يصعب فيها القول بان هناك مخالفة للقانون لأن التحايل على قوة الحكم المقضي به هو تحايل مستمر، وفي مثل هذه الحالة نستطيع أن نستند على عيب الانحراف في استعمال السلطة.

من هذا القبيل ما قامت به الإدارة الفرنسية، في سبيل التحايل على حكم مجلس الدولة الفرنسي، القاضي بإلغاء قرار تعيين أحد الموظفين -دون أن تظهر مخالفتها للحكم القضائي- وذلك باللجوء إلى تغيير شروط التعيين في تلك الوظيفة، حتى تتمكن من إعادة تعيين الموظف الذي قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار تعيينه.

أما بخصوص موقف مجلس الدولة المصري، فقد كان واضحا في إلغاء قرارات الإدارة التي تهدف من وراءها التصدي لتنفيذ أحكام قضائية، حيث اعتبر مثل تلك القرارات غير مشروعة، لكونها مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة.¹

1 - مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص ص 332، 333.

2 - قرار مجلس الدولة (الغرفة الثانية)، رقم 0011789 بتاريخ 2004/04/29. (قرار غير منشور).

ترتيباً على ما تقدم، ألغت المحكمة الإدارية العليا قراراً للإدارة تحايلت فيه على تنفيذ حكم قضائي، صادر لصالح أحد الموظفين، فبعد صدور حكم القضاء بإلغاء قرار فصل هذا الموظف، إذ بالإدارة تضعه في مرتبة أدنى من وظيفته السابقة، ثم إنها لم تكف بذلك، بل إنها بعد رفع الموظف دعواه، طالبا إعادته لوظيفته بمرتبته ودرجته، بادرت إلى إصدار قرارها بتسريحه من الخدمة مرة أخرى، مستندة في هذا التسريح إلى أسباب لا تخرج في مضمونها عن الأسباب التي استندت عليها في قرارها الأول، وعليه انتهت المحكمة إلى إلغاء قرار الإدارة، لكونه مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة.²

كما ألغت نفس المحكمة قراراً سعى محافظ الشرقية لاستصداره، بالاستيلاء على عقار كانت المحافظة تستأجره كبيت للطالبات المغتربات، وذلك بعد أن صدر حكم لصالح مالك العقار، بإخلائه و تسليمه له، فصدر قرار الاستيلاء بهدف تعطيل حكم الإخلاء، و قد قالت المحكمة في هذا الخصوص: "إن الباعث الذي دفع محافظة الشرقية بادئ الأمر إلى السعي في استصدار القرار المطعون فيه، هو الحكم الصادر بإخلاء المبنى المطلوب الاستيلاء عليه، و قصدها من ذلك، هو تعطيل تنفيذ هذا الحكم، ثم تحول هدف المحافظة بعد أن تصالح معها المالك إلى الضغط عليه بهدف تخفيض الأجرة عندما رأت أنه مغال فيها"³.

يظهر بأن القضاء الإداري الجزائري، يقف موقف نظيره المصري والفرنسي، في التصدي لقرارات الإدارة التي تهدف إلى الوقوف في وجه الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به، وإن كان يبني ذلك في غالب الأحيان على أساس عيب مخالفة القانون، إلا أننا عثرنا في قرار للجنة الإدارية بالمجلس الأعلى (سابقاً) على ما يوحي باعتماد القضاء الإداري في الجزائر على عيب الانحراف في استعمال السلطة، لإلغاء القرار الذي يرمي للوقوف في وجه حكم قضائي، ومما جاء في حيثيات هذا القرار: "حيث أن المقررين

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 361.

2 - المحكمة الإدارية العليا، قضية 10 لسنة 2002، مجموعة أحكام السنة الخامسة، قاعدة 127.

أشار إليه: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 261.

3 - المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1309 لسنة 12 ق، جلسة 18/02/1967، مجموعة أحكام السنة 12، ص 664.

عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 262.

المطعون فيهما، اللذين يستهدفان الوقوف في وجه حكم قضائي نهائي، يمسان بالشيء المحكوم فيه من طرف المجلس الأعلى.

حيث أن المدعي محق في تمسكه بكون المقت رين المطعون فيهما مشوبان بعيب تجاوز السلطة و في مطالبته بالبطلان".¹

المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة

تعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة خاصة في مجال القرارات الإدارية، آلية قانونية مستقلة وضعها المشرع لإخضاع أجهزة الضبط الإداري للرقابة على أعمالها، بهدف تكريس مبدأ المشروعية واحترام القانون، وسنتناول في هذا المبحث ثلاثة مطالب:

- المطلب الأول: الرقابة على أعمال الضبط الإداري.
- المطلب الثاني: الرقابة على القرارات الضبطية الفردية الغير مشروعة.
- المطلب الثالث: آليات رقابة قضاء الإلغاء على صور القرارات الضبطية الفردية.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري

1 - قرار المجلس الأعلى (الغرفة الادارية) ملف رقم 53098 بتاريخ 1987/06/27، المجلة القضائية، العدد الرابع، ص

من المسلم به أن القضاء هو أكثر أجهزة الدولة التي لها القدرة على إخضاع أعمال هيئات الضبط الإداري للرقابة، وذلك لكونه سلطة محايدة ومستقلة عن الإدارة العامة ويهدف بذلك إلى تحقيق المصلحة العامة،¹ وإصلاح نشاط أجهزة الضبط الإداري بما يتوافق مع مبدأ سيادة القانون.

فليس من شك أن الاحتكام واللجوء إلى القضاء عن طريق الدعوى الإدارية من طرف ذوي الصفة والمصلحة، يعتبر من أقوى الضمانات الحقيقية للحرية في مواجهة تعسف هيئات الضبط الإداري في استخدام سلطتها.

هذا وسيتم توضيح مفهوم الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري وخصائصها

الفرع الثاني: صور الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري و أهميتها

الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري وخصائصها

هناك العديد من التعاريف للرقابة القضائية التي تستخلص من خلالها العديد من خصائصها

أولاً: تعريفها

لقد عرف العديد من الفقهاء الرقابة القضائية، ومن أهم هذه التعاريف نذكر منها:

- تعريف د.سامي جمال الدين: "تعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للإفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية"².
- أما د.عمار عوابدي فيعرفها بأنها: "الرقابة القضائية التي تمارسها وتباشرها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها (المحاكم الإدارية - المحاكم العادية من مدنية أو

1 - المادة 138 من دستور 28 نوفمبر 1996، التي تقابلها المادة 129 من دستور 1989، ولمادة 172 من دستور 1976، والمادة 62 من دستور 1963.

2 - سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 230.

- جنائية أو تجارية لم وعلى مختلف درجاتها ومستوياتها (إبتدائيا - إستثنائا - نقضا)، وذلك عن طريق وبواسطة تحريك الدعوى والطعون المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة مثل دعوى الإلغاء ودعوى فحص الشرعية ودعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض أوالمسؤولية)، والدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية¹.
- أما د.لعشب محفوظ فيعرفها بأنها: "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي: رقابة قانونية في أساسها وإجراءاتها ووسائلها وأهدافها"².
- أما الأستاذ عمور سيلامي فيعرفها: "بأنها رقابة قانونية تباشرها الهيئات القضائية على اختلاف أنواعها، ودرجاتها بهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية، وخضوع الإدارية للقانون عن طريق مختلف الدعاوى والدفوع القانونية المرفوعة من قبل الأشخاص ذوي المصلحة والصفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة، من أجل إلغائها أو جبر ما ترتب عنها من أضرار"³.
- أما د.مليكة الصروخ فعرفتتها: "يقصد برقابة القضاء على أعمال الإدارة، السلطات القانونية المخولة للجهات القضائية والتي بمقتضاها يكون لها سلطة البث فيما يدخل في اختصاصاتها من مسائل تكون الإدارة -بوصفها سلطة عامة- طرفا فيها"⁴.

ثانيا: خصائصها

للرقابة القضائية العديد من الخصائص يمكن إجمالها في النقاط التالية:

1. أن الجهة القضائية المكلفة بالرقابة على أعمال الإدارة قد اكتسبت الاختصاص بناء على نصوص دستورية أو قانونية.
2. لا تتحرك الرقابة القضائية من تلقاء نفسها، وإنما يرفع دعوى قضائية من طرف ذوي الصفة والمصلحة.

1 - عمار عوابدي عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول د.م.ج الجزائر، 1982، ص 24.

2 - لعشب محفوظ: المسؤولية في القانون الإداري، د.م.ج، الجزائر، 1994، ص 128.

3 - عمور سيلامي: الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة ماجستير، الإدارية والمالية، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، سنة 1988، ص 195.

4 - مليكة الصروخ: القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجديدة، الرباط، المغرب، 1992، ص 370.

3. الرقابة القضائية لما لها من قواعد وإجراءات منصوص عليها في القانون لكفالة حق الخصوم في الدفاع عن أنفسهم من جهة ء ولضمان الموضوعية والاختصاص في الفصل في الدعاوى من جهة أخرى.
4. الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية، حيث لا يملك القاضي سوى الحكم بمشروعية التصرف أو بطلانه، بالإضافة على التعويض عن الإضرار الناجمة عنه.
5. تكون الأحكام الصادرة من طرف القضاء لها قوة الشيء المقضي فيه، وما يترتب عن ذلك من وجوب تنفيذها.¹

الفرع الثاني: صور الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري و أهميتها

تمثل الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري ضماناً هامة وأساسية لحماية الحريات العامة للمواطنين فالإدارة تمارس نشاطها في مجال الضبط الإداري بفرض حماية النظام العام في هذا المجال تقوم بتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم وأوجه نشاطهم فتحدد مجالات هذا النشاط وتورد عليها من القيود ما تتطلبه المحافظة على النظام العام. فمع التسليم بالأهمية البالغة لوظيفة الضبط الإداري، فإنه يبقى واضحاً أن نشاطه في هذا الخصوص، وما يتضمنه من تنظيم وتقييد لحريات الأفراد، ينبغي أن يخضع للرقابة القضائية التي تضمن حياده في قيامه بوظائفه .

فما هي صور الرقابة القضائية ؟ وفيما تكمن أهميتها ؟

للإجابة على هذه التساؤلات ارتأينا تقسيم الفرع إلى النقاط التالية:

- أولاً: أعمال الضبط الإداري والرقابة على السبب .
- ثانياً: أعمال الضبط لإداري والرقابة على الغاية .
- ثالثاً: أهمية الرقابة القضائية في الدفاع عن الحقوق والحريات العامة .

أولاً: أعمال الضبط الإداري والرقابة على السبب

1 - سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 231.

تمثل الرقابة القضائية على أسباب قرارات الضبط الإداري ضماناً هامة وأساسية لتحقيق مشروعية تصرفات هيئات الضبط وخضوعها للقانون ولقد استقر القضاء الإداري على مبدأ عام مقتضاه ضرورة استناد هيئات الضبط في قراراتها إلى دوافع موضوعية مستمدة من الحالات الواقعية أو القانونية السابقة على قراراتها والتي تمثل سبب إصدارها ولذا فإن عدم قيام هذه الحالات في الواقع أو القانون يكون كافياً لإلغاء تلك القرارات¹. وأسباب قرارات الضبط، أي الوقائع التي أدت إليها بها جوانب عدة ومتفاوتة حتى الحكم بصحتها فينبغي أولاً أن تكون الوقائع التي تقوم عليها تلك القرارات صحيحة، كما أنها ينبغي أن تكون صحيحة من الناحية القانونية، أي أن يكون تكييفها القانوني سليماً، كما ينبغي أن تكون صحيحة من حيث تقدير قيمتها وخطورتها وتتاسبها مع الإجراء المتخذ على أساسها.

وترتيباً على ما سبق فإن الرقابة على السبب تكمن في إحدى الحالات التالية:

الرقابة على الوجود المادي للوقائع .

الرقابة على التكييف القانوني للوقائع .

الرقابة على أهمية وخطورة السبب .

1- الرقابة على الوجود المادي للوقائع :

يعترف القضاء الإداري بسلطة الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع فهو يعمل رقابته على هذا الجانب ليتأكد من صحة لوقائع المبررة للقرار الضبطي المتخذ فإذا ثبت²، أن الإدارة قد استندت في قرارها إلى وقائع غير صحيحة من الناحية المادية فإن القرار يلغى .

وقد سلك مجلس الدولة الفرنسي هذا المسلك في خصوص إجراءات الضبط وذلك في حكم Grange سنة 1959 الذي أخذ فيه المجلس برأي مفوض الدولة والذي طلب المجلس في تقريره بالعدول عن حكمه السابق وذلك بمناسبة الطعن في قرار مصادر من السلطات الفرنسية في الجزائر بتحديد إقامة أحد المحامين بالاستناد إلى نصوص القانون الصادر في

1 - محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري. دار النهضة، ط2، لقاهرة، 1991، ص 9.

2 - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 201.

16 مارس 1956 وقد استندت الإدارة في قرارها إلى انتماء ذلك المحامي إلى تنظيم سري هدفه الإخلال بالأمن ومساعدة الثوار في الجزائر وهي أسباب كانت تصلح طبقا للمسلك السابق لقضاء المجلس لتأسيس القرار، لكن المجلس أخذ في هذه القضية بالرأي الذي اقترحه مفوض الدولة في تقريره وقرر فرض رقابته للتحقق من الوجود المادي لهذه الوقائع وانتهى بإلغاء قرار الإدارة بتحديد إقامة السيد Grange و لعدم صحة الوقائع. للبطارة فإن قضاء مجلس الدولة لم يكن يأخذ بالوجود المادي للوقائع بالنسبة للقضايا التي تتعلق بأمن الدولة غير أن الأمر تغير بعد هذه القضية.

وقد انتهج مجلس الدولة الجزائري نفس المنهج وذلك في حكمه الصادر في 1999/02/01 في قضية والي إحدى الولايات الجزائرية ضد ب. م.¹.

2- الرقابة على التكييف القانوني للوقائع .

والمقصود هنا على إمكانية خطأ السلطات الإدارية في إسناد الوقائع الثابتة والموجودة إسنادا سليما وصحيحا إلى مجموعة القواعد القانونية التي تحكمها وتنظمها.²

لقد كان دور مجلس الدولة الفرنسي يقتصر على مجرد التحقق من الوجود الحادي للوقائع دون أن يتطرق إلى صحة التكييف القانوني للوقائع.

إلا أن هذا الأخير أدخل تعديلا هاما على قضائه منذ أوائل الستينات وذلك باستخدام فكرة الخطأ الظاهر، ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه الصادر بتاريخ 1980/01/30 في قضية Maspero وتتخلص وقائعه في أن وزير الداخلية أصدر قرارا بمنع تداول وتوزيع والعرض للبيع كتاب "صعود موبوتو" والذي تتولى طبعه ونشره شركة مكتبة Maspero واستند في ذلك إلى الخطر الذي يحدثه نشر الكتاب على النظام العام والعلاقات بين فرنسا والجزائر. طعننت الشركة في هذا القرار أمام محكمة باريس الإدارية التي ألغت قرار وزير الداخلية، طعن وزير الداخلية في حكم المحكمة الإدارية أمام مجلس الدولة طالبا إلغاؤه ورفض دعوى الشركة .

1 - الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة للنشر، الجزائر، 2002، ص 25.

2 - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القني الجزائري، مرجع سابق، ص 209.

قرر مجلس الدولة توافر وصف المصدر الأجنبي للكتاب الممنوع حيث يحمل مؤلف الكتاب جنسية أجنبية وبالتالي يحق لوزير الداخلية منع تداوله وتوزيعه وعرضه للبيع وانتهى المجلس إلى أنه لا يتضح من أوراق الملف أو التقدير الذي قام عليه قرار وزير الداخلية وهو أن من شأن الكتاب المذكور أن يعرض النظام العام للخطر والعلاقات بين فرنسا والزائر للخلل بخطأ ظاهر وقضى بإلغاء حكم المحكمة الإدارية ورفض دعوى الشركة.

ولقد تعددت تطبيقات مجلس الدولة في تلك المجالات على نحو سيكتف عن استقرار رقابة الخطأ الظاهر¹.

3- الرقابة على أهمية وخطورة السبب (الملاءمة)

وهذه تعني تمتع السلطات الإدارية المختصة بالسلطة التقديرية لمراقبة مدى أهمية أو خطورة الوقائع².

ويقوم القضاء الإداري بمراقبة تقدير الإدارة لصحة الأسباب وتناسبها مع الإجراء المتخذ فهو يبحث عما إذا كان يوجد تناسب بين الأسباب والمحل في عمل الضبط وبعبارة أخرى مراقبة ملاسة القرار الذي اتخذته سلطات الضبط.

ولقد حمل قضاء مجلس الدولة الفرنسي العديد من الأحكام والتطبيقات حول تقدير أهمية القيمة الذاتية للأسباب في مادة الحريات العامة، ومن أشهر تلك التطبيقات حكمه في قضية Benjamin والذي قرر فيه بعد تقييمه لأهمية وخطورة الاضطرابات التقيد تستتبعها المحاضرة بالسبب للنظام العام وأنها لم تكن على النحو الذي لا يمكن تداركها باتخاذ إجراءات ضبط أقل صرامة³.

وقد اضطر قضاء مجلس الدولة بعد حكم Benjamin في نفس الاتجاه، مؤكدا التزام سلطات الضبط في المحافظة على الأمن والنظام العام بضرورة احترام حرية الأفراد والتوفيق بينها وبين ضرورة الحفاظ على النظام العام .

1 - محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق، ص 55.

2 - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القني الجزائري، مرجع سابق، ص 214.

3 - عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، دار الكتاب العربي للنشر، القاهرة، ص 587.

ثانياً: أعمال الضبط الإداري والرقابة على الغاية

الغاية هي الهدف النهائي الذي يستهدفه مصدر القرار الإداري، فإذا كان السبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري • فهو إذاً كما بينا حالة واقعية أو قانونية خارجة عن القرار الإداري ذاته وسابقة لصدوره، فإن الغاية تمثل الجانب الشخصي في القرار. فهي الهدف النهائي الذي يسعى رجل الإدارة إلى الوصول إليه عقب إصداره لقراره .

وتعتبر الغاية الحد الفاصل بين ما يعتبر سلطة تقديرية مشروعة وبين ما يعتبر سلطة استبدادية غير مشروعة، أي تسفا في استخدام السلطة، فهي المقياس الحقيقي والدقيق لوجود ذلك العيب في القرار الإداري، فيعتبر القرار الإداري معيباً بعبء إساءة استعمال السلطة إذا كان يستهدف غرضاً غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصدارها وبالتالي فإن حالات الانحراف بالسلطة تكمن في:¹

- حالة استهداف القرارات الإدارية لأهداف بعيدة وغريبة عن أهداف المصلحة العامة.
- عيب الانحراف في استعمال السلطة في حالة صدور قرارات تستهدف أهداف المصلحة العامة ولكنها تخالف قاعدة تخصيص الأهداف.
- عيب الانحراف في استعمال السلطة في صورة الانحراف في استعمال الإجراءات كأن تستعمل الإدارة إجراءات صادرة السلع بدل إجراءات توقيع المخالفات المقررة قانوناً².

ومجلس الدولة الفرنسي زاخر بالأمثلة العديدة التي قضى فيها بعدم مشروعية قرارات الضبط الإداري للانحراف بالسلطة ومن أمثلته فلقد نص المجلس في قضية *époux labour chier* بتاريخ 179/07/20 بإلغاء القرار الصادر من محافظ Sarthe والذي يقضي بمنح تراخيص بناء مراكز تجارية لبعض الشركات حيث تبين أن قرار المحافظ يستهدف تحقيق مصالح فردية معينة وهو لهذا يعتبر مشوباً بعبء الانحراف بالسلطة³.

1 - عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 617.

2 - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 218.

3 - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 622.

وفي نفس النهج جاءت أحكام مجلس الدولة الجزائري حيث يقضي بإلغاء القرارات الإدارية لعيب الانحراف بالسلطة ومثاله حكمه الصادر بتاريخ 19/04/1999 في قضية ط. م ضد بلدية أولاد فايت¹. وفي حكمه الصادر بتاريخ 31/01/2000 في قضية ع.م ضد بلدية الميلية.

ثالثا: أهمية الرقابة القضائية في الدفاع عن الحقوق والحريات العامة

تمثل الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري ضمانا هامة وأساسية لحماية الحريات العامة للمواطنين وإلزام الإدارة بالخضوع لحكم القانون. وبتطرقنا إلى الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري لا حظنا أهمية هذه الرقابة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم. هذه الرقابة تكفل اتجاه قرارات الضبط الإداري إلى تحقيق أهدافها

والمتمثلة في المحافظة على النظام العام. بمعنى أن هذه الرقابة لا تكفل فقط حماية حريات الأفراد وحقوقهم إنما أيضا تضمن ألا تتحرف سلطة الضبط الإداري عن غاياتها وأهدافها المحددة والمتمثلة أساسا في المحافظة على النظام العام ذلك أن هذا الأخير ليمر مجرد حالة نفسية أو تصور ذهني لدى رجل الإدارة وإنما هو حالة واقعية تتمثل في القضاء على كل ما يهدد أمن وسلامة المجتمع فإذا صدر قرار ضبطي دون أن يقوم ما يبرر هذا القرار من تهديد للنظام العام فليمر بجدي بعد ذلك أن يكون هذا القرار مصبوغا بحسن النية عن طريق توهم قيام تهديد للنظام العام، لأن غرض النظام العام ليس مجرد حالة نفسية ينظر في تحققها على ما يهدد أمن ومثلثة المجتمع مع المحافظة على الحريات العامة وصونها .

المطلب الثاني: رقابة قضاء الإلغاء على القرارات الضبطية الفردية الغير مشروعة

تباشر هيئات الضبط الإداري نشاطها بهدف المحافظة على النظام العام، بواسطة إصدار قرارات الضبط الفردية التي يتم تطبيقها على شخص معين بذاته، أو أشخاص معينين بذواتهم و تستنفذ مضمونها بمجرد تطبيقها.

1 - لحسين بن الشيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 109، 265.

وفي هذا ذهب البعض إلى القول¹ بأنه: "إذا تمعنا في البحث لأدركنا أن كل نشاط للضبط ينتهي إلى قرارات الضبط الفردية، فاللائحة وحدها لا تكفي، إذ يجب تطبيقها، ويتم ذلك التطبيق باتخاذ قرارات الضبط الفردية".

قد تأخذ قرارات الضبط الفردي شكل أوامر بالقيام بأعمال، أو نواهي بالامتناع عن أعمال مثل الأمر بهدم منزل، أو الأمر بتفريق مظاهرة²، أو منع اجتماع أو عرض فيلم، أو مسرحية³...، وتدخل حيز التنفيذ بمجرد تبليغها إلى الأفراد المخاطبين بها.

أما فيما يتعلق بإسناد القرارات الضبطية الفردية إلى لوائح تنظيمية، فرأي الفقه في هذه النقطة هو أنه لا يجوز إصدار هذه القرارات إلا تطبيقاً لقانون أو لائحة⁴، أما قضاء مجلس الدولة الفرنسي فبالإضافة إلى اعترافه للإدارة بحقها في إصدار قرارات الضبط التنفيذية، فقد أجاز لها كذلك إصدار قرارات الضبط المستقلة وبسط عليهما رقابة موسعة، سواء من حيث الشروط الواجب توافرها في قرار الضبط الفردي، أو من حيث العيوب التي تصيب أركانه مثل عيب الاختصاص، عيب السبب، عيب المحل، عيب الشكل والإجراءات، وعيب الانحراف في استعمال السلطة، إلا أننا في هذه الدراسة سنسلط الضوء فقط على عيب السبب وعيب الانحراف في استعمال السلطة، ونكتفي بما قلناه سابقاً في أوجه إلغاء لائحة الضبط.

واقتراباً من بيان وتوضيح رقابة قضاء الإلغاء على القرارات الضبطية الفردية الغير المشروعة سنقسم هذا المطلب إلى الفروع التالية:

الفرع الأول: تعريف القرارات الضبطية الفردية ورقابة القضاء على شروطها.

الفرع الثاني: أوجه إلغاء القرارات الضبطية الفردية الغير المشروعة

الفرع الثالث: رقابة قضاء الإلغاء على صور القرارات الضبطية الفردية

1- Castagné Jean : OP, Cit, P 39 .

2 - قانون رقم 89-28 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية،

3 - مرسوم رقم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص النقاوة والطمأنينة العمومية،

4- Castagné Jean : OP, Cit, P 39 . 40.

الفرع الأول: تعريف القرارات الضبطية الفردية ورقابة القضاء على شروطها

أولاً: تعريف القرارات الضبطية الفردية

يقصد بالقرارات الضبطية الفردية: "هي تلك الأوامر أو القرارات الفردية تطبق على شخص أو أشخاص معينين بذواتهم أو على حالات ووقائع محددة بذاتها"¹

كما تعرف بأنها: "مجموعة القرارات الإدارية الفردية أو الذاتية التي تصدرها سلطات البوليس الإداري المختصة بقصد المحافظة على النظام العام"²

كما عرفت كذلك بأنها: "لهينات الضبط الإداري المختصة بصيانة النظام العام أن تصدر قرارات إدارية ضبطية فردية تطبق على شخص أو أشخاص معينين بذواتهم، أو على حالات محددة بذاتها"³

وجاء في تعريفها أيضاً: "القرارات التي تصدر بصدد مخاطبة فرد معين أو أفراد معينين بذواتهم أو تصدر بقصد تنظيم حالات معينة، وتستنفذ مضمونها بمجرد تطبيقها"

ثانياً: رقابة القاضي الإداري على شروط القرار الضبطي الفردي

لقد وضع القضاء الفرنسي العديد من الشروط الواجب توافرها في القرارات الضبطية الفردية، وذلك تأكيداً لشرعيتها وهذه الشروط⁴ هي:

1- يجب أن يصدر قرار الضبط الفردي في مجال مبدأ الشرعية، وهذا ما هبت إليه محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر سنة 1954 حيث جاء فيه: "لا شبهة في أن للدولة حق إبعاد الأجانب، ولكن هذا الحق مقيد بأن يكون الإبعاد مشروعاً، أي قائماً على أسباب جديّة تبرره، وتدل على أن وجود الأجنبي على

1 - د/ محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع والطبع، بدون سنة طبع، ص 393.

2 - د/ عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 39، 40.

3 - لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري الولائي في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 2002 ص 166.

4 - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 311.

- إقليم الدولة خطر يهدد الأمن أو النظام العام فيها، والقرار الصادر ويخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري"¹
- 2- يجب أن يكون موضوع القرار الضبطي الفردي محددا، أي أن تتوفر أوضاع واقعية تستوجب إصداره، وإلا أعتبر القرار غير شرعي، فمثلا إذا رأت هيئات الضبط الإداري أن عقد اجتماع سيؤدي إلى الإخلال بالنظام العام اتخذت تدابير لمنعه.
- 3- أن يكون للقرار الضبطي الفردي هدفا محددا، وهو الوقاية من الإخلال بالنظام العام، وليس للإدارة السلطة المطلقة في تقدير ما يبerr اتخاذها لقرارات الضبطية الفردية، بل هي مقيدة بنص القانون وكذلك برقابة القضاء.
- 4- يجب أن يصدر القرار الضبطي الفردي من هيئات الضبط الإداري التي لها الاختصاص بإصداره، وخاصة فيما يتعلق بالاختصاص الإقليمي، فالإدارة المحلية أكثر تقديرا لإصدار قرارات الضبط الفردي، وذلك لإدراكها لظروف وطبيعة المكان.
- 5- يجب أن يكون القرار الضبطي الفردي ضروريا، ولازما، وفعالا، ومتناسبا مع جسامته الخطر ومحققا للمساواة.

الفرع الثاني: أوجه إلغاء القرارات الضبطية الفردية الغير مشروعة

مع ضرورة وأهمية وظيفة الضبط الإداري، إلا أن نشاطها المتضمن تنظيم الحريات العامة يتطلب أن يخضع لرقابة قضائية تضمن إلزام الإدارة بالقانون.

وهكذا فالرقابة القضائية تكفل ألا تتحرف هيئات الضبط الإداري في اتجاهها إلى تحقيق هدفها في المحافظة على النظام العام، ذلك أن هذا الأخير ليس مجرد حالة نفسية أو توهم ذهني لدى الجهة الإدارية، وإنما هو حالة واقعية تتمثل في الوقاية من الإخلال بالأمن أو بالصحة أو بالسكينة العامة، فإذا أصدرت هيئة الضبط قرارا ضبطيا فرديا، ولا وجد ما يببرره من تهديد للنظام العام، أعتبر ذلك القرار غير شرعي.

وستقتصر دراستنا لأوجه إلغاء قرارات الضبط الإداري الفردية الغير المشروعة على عيب السبب، وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

1 - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع نفسه، ص 311، 312.

أولاً: الرقابة على عيب السبب

يراقب قضاء الإلغاء عيب السبب في قرارات الضبط الفردي من نواحي مختلفة منها:

رقابته على الوجود المادي للوقائع، حيث يتحقق من أن تكون الوقائع موجودة من الناحية الواقعية، أي توافر تهديد فعلي للنظام العام، كما يراقب سلامة وصحة التكييف القانوني للوقائع من الناحية القانونية.

بالإضافة إلى ذلك يبحث قاضي الإلغاء في مدى التناسب بين الخطر أو الوقائع إلى تخل بالنظام العام، وبين القرار الضبطي الفردي أي رقابة ملائمة.

لذلك سنتعرض إلى الرقابة على الوجود المادي للوقائع، وعلى صحة التكييف القانوني لها، ونترك رقابة الملائمة التي سوف ندرسها لاحقاً.

1. الرقابة على الوجود المادي للوقائع

يراقب القضاء الإداري في كل من فرنسا، ومصر، والجزائر، مدى صحة الوقائع التي استندت إليها هيئات الضبط الإداري في قراراتها الضبطية الفردية، وإذا تأكد أن الوقائع غير صحيحة من الناحية المادية يلغي القرار، ويسوى في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية، أي اعتقدت خطأ بقيام الوقائع إلي مدعيها، أو العكس من ذلك إذا كانت تعلم بانعدام هذه الوقائع¹.

ولقد ذهب مفوضوا الحكومة في فرنسا إلى القول: بأن التحقق من الوجود المادي للوقائع هو أحد عناصر الحد الأدنى من الرقابة، الذي يجب على المجلس القيام به في جميع الحالات بصدد سائر القرارات الإدارية².

إلا أن هذه القاعدة كان يورد عليها مجلس الدولة الفرنسي استثناءاً وحيداً يتعلق "بتدابير الأمن العليا" المتخذة طبقاً للقوانين الإستثنائية، فبالنسبة للقرارات الصادرة تطبيقاً لهذه القوانين الاستثنائية كان مجلس الدولة يرفض دائماً مراقبة الوقائع، ويكتفي بافتراض صحتها، وهذا ما

1 - عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 556.

2 - محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر،

1991، ص 09.

سار إليه مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بتدابير الضبط التي اتخذتها فرنسا في الجزائر تطبيقاً لقانون 3 أبريل 1955، والخاص بإعلان الأحكام العرفية في الجزائر¹.

ولقد عدل مجلس الدولة الفرنسي عن هذا الموقف ابتداءً من سنة 1959، وشرع في فرض رقابته للتحقق والتأكد من الوجود المادي للوقائع، وكانت نقطة التحول في هذا المسلك، هو حكم "Grange"²، الذي أخذ فيه مجلس الدولة برأي مفوض الدولة (Chardeau) والذي طالب فيه مجلس الدولة بالعدول عن قضائه السابق، وذلك بمناسبة الطعن في قرار صادر من السلطات الفرنسية في الجزائر، بتحديد إقامة أحد المحامين استناداً إلى القانون الصادر في 16 مارس 1959، وقد أخذ مجلس الدولة برأي مفوض الدولة، وقرر فرض رقابته للتحقق من الوجود المادي لهذه الوقائع، وحكم بإلغاء قرار تحديد إقامة السيد "Grange".

أما في الجزائر فقد قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بقرار صادر عنها بتاريخ 1981/07/11، فصلاً في القضية التي جمعت السيد (أوعمران رايح) مدعي والسيد (وزير الداخلية) مدعى عليه، والتي تتلخص وقائعها فيما يلي:

أن السيد أو عمران شاغل لفيلة واقعة ببئر خادم 3 نهج الإخوة جيلاني، قرر بناء سور يحيط بساحة مسكنه، حيث إستصدر وتحصل على رخصة مسبقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بئر خادم بتاريخ 1978/10/28، ثم تحصل على قرار من هذا الأخير يتضمن رخصة للبناء مؤرخ في 1979/01/16، إلا أن رئيس دائرة بئر مراد رايس أصدر قرار بتاريخ 1979/05/29، بوقف الأشغال على أساس أن البناء المزمع إنجازه من شأنه مس النظام العام.

طعن المدعي ضد قرار المدعى عليه بدعوى الإلغاء لتجاوز السلطة من يدا طعنه بوجه وحيد مأخوذ من تجاوز السلطة، يتمثل في أن المدعي قد تحصل مسبقاً على جميع الرخص

1 - C.E.27 fev 1948, Frocrain, Res, P 97.

C.E.16 déc 1955, dame Bourokba, Rec, P 590.

مشار إليها في كتاب، محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق، ص 10.

2- C.E.30 Juin 1959, Grange, Rec 85 Conclchardeau, A.J. 1959-2-23.

مشار إليها في كتاب، محمد السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 559.

الإدارية الأزمة لإحاطة سكنه، والسبب المتمسك به من جهة أخرى من طرف المدعى عليه غير مبرر.

ومما جاء في حيثيات هذا القرار: "ولكن حيث أنه كان في الإمكان قانوناً رفض تسليم رخصة البناء أو منحها مع التحفظ بخصوص وجوب مراعاة مقتضيات خاصة، وذلك في حالة ما إذا كانت طبيعة البناءات من شأنها أن تخل من حيث موقعها وأبعادها بالصحة العامة والأمن العام، فإنه يتعين على الإدارة معاينة وفحص كل حالة على إنفراد، للتوصل وعلى ضوء خطورة المساس الذي يلحقه البناء بالصحة العامة، أو بالأمن العام، إلا إذا كان من الملائم رفض منح رخصة البناء، أو الاكتفاء بالنص على وجوب إتباع هذا أو ذلك الشرط.

حيث أنه كان على الإدارة فحص هذه النقطة أثناء مباشرة التحقيق بخصوص طلب السيد (أوعمران)، حيث أن الإدارة رأت فيما يتعلق بهذه القضية أنه لا مجال هناك لا لرفض منح رخصة البناء، ولا لربطها باحترام مقتضيات خاصة، ومن تم فإن قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس مشوب بخطأ واضح.

وما دام كذلك، مستوجب الإبطال، وبناء على ما سبق، صرح المجلس الأعلى ببطلان القرار السالف الذكر.¹

2- الرقابة على التكيف القانوني للوقائع

إن عملية التكيف قصد بها إعطاء الواقعة الثابتة لدى رجل الإدارة إسماً، وعنواناً محدد وضعها داخل نطاق قاعدة القانون التي يراد تطبيقها.²

كما يقصد بها: "إدراج حالة واقعة معينة داخل إطار فكرة قانونية".³

يراقب القضاء الإداري في فرنسا ومصر، للتحقق من أن الظروف التي دفعت الإدارة إلى إصدار القرار الضبطي الفردي يتوافر فيها وصف الإخلال بالنظام العام.

1 - عمور سيلامي، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، الجامعة الأردنية، الجزائر، ص 198.

2 - محمد السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 572.

3 - محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق، ص 49.

'فهنا ليست الوقائع موضوع خلاف، فالوقائع قد وجدت فعلا، ولكن المسألة التي للقاضي معرفة ما إذا كانت تلك الوقائع مما يطالب بها المشرع ... أي معرفة ما إذا كانت الوقائع تندرج في الطائفة التي يستلزمها القانون لممارسة سلطات الضبط"¹، وعندما يقرر القاضي توافر هذا الوصف في حالة معينة فهو يصدر ليس عن تقدير ذاتي أو شخصي، وإنما في ضوء البحث عن القصد الذي أراد المشرع تحقيقه بإضفاء الحماية على النظام العام، فهو بذلك محل تقديره محل تقدير الإدارة، إلا أنه فعل ذلك في ضوء تفسير لمقصد المشرع، وعمله هذا يندرج في إطار رقابة الشرعية.

إن القضاء الإداري برقابته على اتجاه القرار لتحقيق هدفه المحدد، عن طريق إجبار هيئة الضبط بضرورة استنادها في قرارات الضبط الفردي إلى اعتبارات واقعة لتحقيق هذا الهدف، بحيث إذا تجاهلها حق للقضاء إلغائها دون النظر في البواعث النفسية، لأن قيام القرار على أسباب حقيقية يؤدي حتما إلى تحقيق غرضه القانوني.

ثانيا: الرقابة على عيب الانحراف في استعمال السلطة

يقصد بعيب الانحراف في استعمال السلطة، هو استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون².

لذلك سنتعرض بالشرح والتحليل لصور عيب الانحراف في استعمال السلطة، وإثباته ودور القاضي في الكشف عن هذا العيب.

1- صور عيب الانحراف في استعمال السلطة:

يسير القضاء الإداري في كل من فرنسا، ومصر، إلى أن عمل الضبط المشوب بالانحراف بالسلطة يحقق إذا استعملت سلطة الضبط لتحقيق أهداف بعيدة عن النظام العام، أو إذا استعملت لتحقيق هدف من أهداف المصلحة العامة غير النظام العام.

1 - محمد حسنين عبد العال، مرجع سابق، ص 50.

2 - د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 273.

* استعمال سلطة الضبط الإداري لتحقيق أهداف بعيدة عن النظام العام:

تستهدف هيئات الضبط الإداري في قراراتها الضبطية الفردية تحقيق النظام العام، فإذا انحرف عن هذا الهدف وحقت أغراض بعيدة عن النظام العام يكون قرارها مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

وتعد هذه الحالة من أخطر حالات الانحراف لأن العيب يكون مقصودا، حيث تستغل هيئة الضبط الإداري سلطتها لتحقيق أغراض بعيدة عن النظام العام، كالإنتقام أو المحاباة أو منافع شخصية أو أغراض سياسية.

* استعمال سلطة الضبط لتحقيق غرض من أغراض المصلحة العامة غير النظام العام

لا يقتصر عيب الانحراف في استعمال السلطة على الحالات التي تبتعد فيها هيئات الضبط الإداري عن تحقيق النظام العام، وإنما يتحقق كذلك إذا اتخذت قراراتها لتحقيق أغراض غير التي قصدتها المشرع حتى ولو كانت تتصل بالصالح العام.

ومن أحكام القضاء التي تعرضت بالتعريف والتوضيح لهذه الحالة، حكم محكمة القضاء الإداري المصري: الصادر في 1956/04/22، والذي تقول فيه: "إن الانحراف في استعمال السلطة كعيب يلحق القرار الإداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام، أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية، أو نحو ذلك، بل يتحقق هذا العيب أيضا إذا صدر القرار مخالفا لروح القانون، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفا معينا يجعله نطاقا لعمل إداري معين، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب، بل أيضا الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له، فإذا خرج القرار على هذه الغاية ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها، كان القرار مشوبا بعيب الانحراف"¹

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص، 281.

لقد حدد المشرع الهدف الخاص الذي يجب على هيئات الضبط الإداري تحقيقه، وهو المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاث: الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة فإذا استخدمت سلطتها لتحقيق أغراض أخرى كانت قراراتها غير مشروع، ويحكم القضاء الإداري بإلغائها، وذلك لانحرافها عن الهدف المخصص لها .

فلقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم شرعية قرار ضبتي قصد به حل نزاع بين الأفراد وقرار ضبتي يرفض الترخيص بفتح بابا آخر للخروج من فندق بقصد تسهيل عملية الرقابة على ممارسة البغاء¹.

كما قضت محكمه القضاء الإداري المصري في هذا الصدد بحكمها الصادر بتاريخ 1969/04/08 بأنه: لا يجوز اتخاذ أي من التدابير أو الإجراءات التي يجزها الشارع، لتحقيق هدف آخر مغاير للهدف الأساسي الذي قصد إليه الشارع، ولو كان هذا الهدف محققا للصالح العام بمعناه الشامل، وذلك تطبيقا لقاعدة أصوليه هي المصطلح على تسميتها قاعدة تخصص الأهداف ... وجزا، مخالفة تلك القاعدة أنه إذا أصدرت الهيئة التي خولها الشارع قرارات تتضمن أيا من ملك التدابير والإجراءات في حدود ما فرضت فيه وقصدت من ذلك إلى تحقيق هدف يجاوز نطاق الغاية التي قصد إليها الشارع، كانت تلك القرارات مشبوهة بعيب الانحراف بالسلطة، والذي يمثل في عدم احترام الإدارة، باعتبارها معبرة عن رأى الشارع، لركن الغاية من التشريع، ومن ثم تكون تلك القرارات باطلة²

الفرع الثالث: رقابة القضاء الالغاء على صور القرارات الضبئية الفردية

إن عيب الانحراف في استعمال السلطة الذي يبحث فيه القاضي الإداري عن الدوافع المخفية، التي دفعت هيئات الضبط الإداري إلى اتخاذ التدبير، أو الإجراء الضابط، وذلك يؤدي إلى اتساع الرقابة القضائية إلى النوايا الذاتية، والرغبات النفسية المراد تحقيقها

1- C.E. 2 Mai 1914, Bordeaux, Rec 634.

C.E. 26 Juill 1947, Durand, rec685.

1- محمد السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 624.

2 - محمد السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 633.

من القرار، لذلك يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من أصعب العيوب من حيث إكتشافه وإثباته.

أولاً: إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة

باتصال عيب الانحراف بالسلطة بالبواعث، فهو يعتبر من أدق العيوب في الإثبات، نظراً لأنه من العيوب الداخلية والغير الظاهرة، فمهمة القاضي تمتد إلى رقابة البواعث والدوافع الخفية التي جعلت هيئة الضبط الإداري تتخذ الإجراء، وهذا ما فسر اعتبار عيب الانحراف في استعمال السلطة كونه من أحدث العيوب، أي لم يؤخذ به من طرف القضاء الإداري إلا عندما طورت المفاهيم الإدارية لديه، مما أعطاه كفاءة وخبرة في حل النزاعات الإدارية، وكذلك مدى الصعوبة التي يلاقيها المدعي لإثبات سوء نية هيئة الضبط الإداري في إصدارها للتدبير الضبطي.

فالأصل العام في إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة يقع على المدعي، وذلك بإثبات أن هيئة الضبط الإداري استهدف هدفاً بعيداً عن المصلحة العامة أو الانحراف عن الهدف الخاص بها وعليه فإنه لا يجوز للقاضي أن يعرض له من تلقاء نفسه إذا لم يثيره المدعي في الدعوى، بمعنى أنه لا يتعلق بالنظام العام، كما أن عيب الانحراف لا يفترض وقوعه، وإنما يتم البحث عنه، وإثباته من وثائق ملف الدعوى، فلا يجوز للقاضي إلغاء الإجراء الضبطي إذا كان محتملاً.

أما عن وسائل إثباته، حيث يتم التقيد بملف الدعوى، غر أن مجلس الدولة الفرنسي والمصري توسعا في معنى ملف الدعوى، وقد أعلن محكمة القضاء الإداري في حكم لها بتاريخ 4 مارس 1956 عن اعتمادها للوسائل التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي بقولها: "استقر الفقه وقضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن يكون إثبات عيب إساءة استعمال السلطة عن طريق اعتراف الإدارة، أو من ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور الأمر الإداري"¹.

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 291.

لذلك يمكن ذكر بعض وسائل إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة وهي:¹

- 1- قد يستتبط العيب من شكل ومضمون القرار، فقد تفصح صيغة القرار الضبطي الفردي عن دليل معين، بحيث من محتواه يستشف القاضي ما إذا كان التدبير قد حقق الهدف منه أم لا.
- 2- كما يمكن اكتشاف عيب الانحراف في استعمال السلطة من وثائق الملف، الذي صدر بشأنه تدبير الضبط الإداري محل الإلغاء
- 3- ويستند القاضي الإداري كذلك في اكتشاف العيب من الظروف التي أحاطت باتخاذ القرار الضبطي الفردي.
- 4- و أخيرا إذا كان التدبير الضبطي موصوف بعدم الملائمة الظاهرة، حيث يتم فرض الرقابة على طريقة اتخاذ الإجراء وتنفيذه

ثانيا: دور القاضي الإداري في الكشف وإثبات العيب

نظرا لصعوبة ودقة دور القاضي في الكشف عن الانحراف في استعمال السلطة، استقر مجلس الدولة الفرنسي على الصفة الاحتياطية له، أي أنه إذا طعن المدعي في إجراء أو تدبير الضبط الإداري بأي عيب آخر مع عيب الانحراف، فإن على القاضي الإداري البدء بفحص العيب الآخر، فإذا تبين توافره حكم بإلغاء الإجراء دون فحص عيب الانحراف.

وتجدر الإشارة إلى أن رقابة القاضي الإداري لعيب الانحراف في استعمال السلطة هي رقابة مشروعية، لأن هيئة الضبط الإداري بتجاهلها للهدف الذي حدده المشرع سواء صراحة، وذلك بالكشف عن هدفها، أو ضمنا بعدم الكشف عنه، تكون قد خرجت عن القانون.

1- في حالة الكشف عن الهدف

يقوم القاضي بمطابقة ومقارنة الهدف الذي قصدته هيئات الضبط الإداري مع الهدف الذي حدده المشرع، فإذا حدث تطابق، فإن الإجراء أو التدبير يعتبر صحيحا، وفي حالة العكس يكون مشوبا بإساءة استعمال السلطة ومن ثم يستوجب الإلغاء.

1 - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي، مرجع سابق، ص 541، 542.

2- في حالة عدم الكشف عن الهدف

إذا لم تكشف هيئات الضبط الإداري عن الهدف الخاص الذي حدده المشرع، واكتفائها بالهدف العام وهو المصلحة العامة، هنا على المدعي إثبات أن الإدارة سعت إلى تحقيق المصلحة العامة، ولم تسعى إلى تحقيق الهدف الخاص الذي حدده المشرع، حيث يبرز هنا دور القاضي في مطالبة الإدارة إثبات صحة الهدف الذي أرادت تحقيقه، أي انتقال عبء الإثبات من المدعي إلى هيئة الضبط، فإذا التزمت بعدم الرد، يكون ذلك دليلاً على إثبات عيب إساءة استعمال السلطة¹.

بناء على ما تقدم فإن عيب الانحراف في استعمال السلطة أنشأه مجلس الدولة الفرنسي لتحقيق هدفين:

- تحقيق المصلحة العامة بواسطة دفع الإدارة إلى احترام القانون في نصه ومضمونه.
- تحقيق الهدف الخاص، ذلك أنه قد يكون التدبير موافقاً لنص القانون ومخالفاً لروحه أو مضمونه، وعليه لا يكون القرار الضبطي الفردي -سواء كان تنفيذياً أو مستقلاً- قانونياً إلا إذا وافق الغرض الذي استهدفه القانون، فإذا خالفه يفرض عليه القضاء الإداري رقابته.

المطلب الثالث: آليات رقابة قضاء الإلغاء على صور القرارات الضبطية الفردية

لقد سبق أن نوهنا بأن القرارات الضبطية الفردية هي تلك الأعمال القانونية التي تصدر عن هيئات الضبط الإداري، وتتصل مباشرة بالنشاط الإداري، ولما كان هذا النشاط يتبلور في الحفاظ على النظام العام عن طريق وسائل الضبط الإداري، فمن المحتم على المشرع والقضاء الاعتراف لهيئات الضبط الإداري أن تصدر ما تراه لازماً من القرارات في مجالات مختلفة، للحفاظ على النظام العام.

لذلك أصبح من الأمور المسلم بها، أن للإدارة الحق في إصدار قرارات ضبطية فردية تنفيذية التي تضع القوانين واللوائح موضع التنفيذ على أشخاص أو حالات محددة بذاتها، بالإضافة إلى إصدارها لقرارات ضبطية فردية مستقلة عن القانون أو اللائحة.

1 - عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 290.

وفي هذا الصدد حرص القضاء الإداري على وضع حدود، وشروط ينبغي على هيئات الضبط الإداري مراعاتها لدى مباشرتها سلطة إصدار القرارات الضبطية الفردية، سواء تنفيذية كانت أو مستقلة، فإذا لم تلتزم بهذه الحدود والشروط تكون قد خالفت مبدأ الشرعية، مما يستوجب ترتيب الحكم بإلغائها.

هذا ما يستلزم دراسة الرقابة على القرارات الفردية التنفيذية الغير المشروعة، والقرارات الفردية المستقلة الغير المشروعة.

الفرع الأول: الرقابة على القرارات الفردية التنفيذية الغير المشروعة

طبقاً لمبدأ الشرعية فإن القرارات الضبطية الفردية يجب أن تستند إلى قوانين، أو لوائح إدارية موجودة مسبقاً، بحيث تكون مهمة هذا القرار الضبطي الفردي تجسيد وتطبيق القواعد العامة الموجودة في القانون، أو اللائحة الإدارية، وأغلب القرارات الضبطية الفردية هي قرارات تنفيذية¹

لذلك فالأصل أن مصدر القرار الضبطي الفردي مستند إلى قاعدة تنظيمية سواء في القانون أو اللائحة، بحيث يأتي موافقاً لقواعد عامة ومجردة موضوعة سلفاً، وإلا اعتبر غير قانوني لمخالفه لمبدأ الشرعية

لهذا فالقرارات الضبطية الفردية باعتبارها قرارات إدارية فهي تخضع للقواعد التشريعية واللائحة، حيث أعطى قانون البلدية 90-08 الحق للوالي أن بطل كل قرار مخالف للتشريع أو التنظيم المعمول بهما، كما يمكن له أن يوقف القرارات البلدية مؤقتاً لأسباب تخل بالنظام العام².

ترتيباً على ذلك فإنه لا يجوز أن تتخذ هيئات الضبط الإداري قرار ضبطي فردي ليس تطبيقاً لقاعدة عامة، وذلك لأن الإدارة سوف تتصرف بطريقة مختلفة في كل حالة على حدة، وهذا فيه ما يخل بمبدأ المساواة الذي يقتضي تطبيق القاعدة في الحالات الفردية المماثلة، إذا توافرت فيها نفس الشروط، من أجل ذلك فالقضاء الإداري -سواء في فرنسا أو

1 - عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 40.

2 - المادة 80 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

مصر - أقر بعدم شرعية القرارات الضبطية الفردية التي لا تأتي تنفيذاً لقاعدة قانونية أو تنظيمية¹.

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: "حضر تشغيل مطحنة بذاتها ليلاً قد تم بقرار فردي، قبل أن يكون مسبقاً بهذا التنظيم العام، الأمر الذي يترتب بطلان القرار لانطوائه على تجاوز السلطة"².

إن إصدار القرارات الضبطية الفردية كتطبيق وتنفيذ للائحة بشكل مطلق وشامل، قد يؤدي في بعض الأحيان إلى نتائج لا تضمن الوقاية من الإخلال بالنظام العام، فتجد هيئات الضبط الإداري نفسها مجبرة لتفادي تلك النتائج أن تضع استثناءات مخالفة للائحة من أجل ذلك أجاز مجلس الدولة الفرنسي لهيئات لضبط الإداري أن تخالف لوائح الضبط في حالات معينة وبشروط³ محددة منها:

- 1- أن تنص اللائحة صراحة على إمكان ذلك
- 2- ألا يرخص بهذا الاستثناء على نحو تعسفي
- 3- أن يكون الإجراء متلائماً مع ضرورات حفظ النظام العام

كما ينبغي معاملة الأفراد على قدم المساواة للاستفادة من هذا الترخيص، وقد صدر حكم لمجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 13 فيفري 1932⁴ في قضية (Société de Grande tavern) يلخص الشروط السابقة وين كد خضوعها لرقابة القضاء الإداري، وفي هذا الحكم اعترف مجلس الدولة لهيئة الضبط أن تضع استثناءات خاصة من التنظيم لمصلحة جميع قاعات الرقص العامة، الذين يوجدون في أوضاع مماثلة، على أن يعاملوا على قدم المساواة

1 - محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع والطبع، ص 393.

2 - محمود عاطف البنا: مرجع سابق، ص 393.

3- Castagné Jean : OP, Cit, P 39 .

4 - عمور سيلامي، مرجع سابق، ص 131.

عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص 310.

دون محاباة أو تمييز، وإلى الحد الذي تكون فيه أوجا الخروج هذه متفقة مع المحافظة على حسن النظام والسكينة العامة.¹

الفرع الثاني: الرقابة على القرارات الفردية المستقلة الغير مشروعة

إذا كان قرارات الضبط الإداري معتبر وسيله لتنفيذ وتطبيق اللوائح على الأفراد، فهل يتعين فقط اتخاذ التدابير الفردي في نطاق لائحة الضبط الإداري؟ وهل يجوز لهيئات الضبط الإداري إصدار قرارات ضبطية فردية مستقلة عن القانون أو اللائحة؟

لقد ذهب الفقه في فرنسا إلى التقرير بأن القرارات الضبطية الفردية يجب أن تستند إلى نص تنظمي في القانون أو في اللائحة، حيث عبر الفقيه موريس هوريو معللاً رأيه بأن عدم التزام هذا القيد يجعل القرار الضبطي الفردي منطويًا على عدوان واغتصاب للسلطة، إلا أن هذا الرأي غير سديد، وهيئات الضبط تملك بدون شك اتخاذ قرارات لا تستند إلى لوائح ضبط قائمة، وهذا ما دامت معتبر تدابير وقائية يراد بها إبقاء الإخلال بالنظام العام.²

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري لم يتجه إلى ما ذهب إليه الفقه، وذلك لأن هيئات الضبط الإداري تواجه مواقف لا يمكن أن تنبأ بها اللائحة، أو لا تضع قواعدها كل التفاصيل، كما أن هناك حالات لم مصدر في شأنها لائحة أو قانون، لأنها نادرة الوقوع أولاً تستجيب للتنظيم لأنها فردية لا تتكرر، فهل كون القرار الضبطي الفردي باطلاً بمجرد أنه لا يستند إلى اللائحة؟

لقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بشرعية قرارات الضبط الفردية المسقلة، أو الغير مستندة لنص قانوني، أو تنظيمي ولكن بشروط هي:³

1- ألا يكون المشرع قد اشترط إصدار لائحة سابقة عن إصدار القرار الضبطي الفردي.

1 - Castagné Jean : OP, Cit, P 43.

2- محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط والقيود الواردة عليه، مرجع سابق، ص 23.

3- Castagné Jean : OP, Cit, P 40.

2- أن يكون القرار الفردي المستقل استدعى إصداره ظرف خاص، أو إستثنائي، وقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي لعمدة بأن مصدر قرارا فرديا بحظر مظاهره رغم عدم وجود لائحة تنظم المظاهرات

3- أن يكون القرار الضبطي الفردي مدخل في مجال الضبط العام

وهكذا فمجلس الدولة الفرنسي اعترف لهيئات الضبط الإداري، بإصدار قرارات ضبطية فردية لا تستند إلى قاعدة تنظيمية، غير أنه يخضع إتخاذها لرقابته، فإذا لم تتوفر فيها الشروط حكم بإلغائها لعدم مشروعيتها

تأسيسا على ما تقدم، فإن هيئات الضبط الإداري تمارس الكثير من السلطات أثناء قيامها بنشاطها الضبطي، ومن هذه السلطات سلطة إصدار القرارات الضبطية الفردية، والتي لا تستطيع ممارستها إلا عند الوقاية من الإخلال بالنظام العام، ذلك أن هذا الأخير هو الذي يحدد مجال الضبط الإداري، ويتعين أن تسند قرارات الضبط الفردي سواء كانت تنفيذية أو مستقلة إلى استهدافه، وإلا تعرضت للإلغاء.

خاتمه



حاولت من خلال هذه الدراسة المتعلقة بموضوع رقابة القضاء الإداري على توافر شرط المصلحة العامة في القرارات الإدارية أن ابرز المكانة الأساسية التي يحظى بها مبدأ المشروعية داخل القضاء الإداري، حيث أن الإدارة العامة من خلال تعدد اختصاصاتها ونشاطاتها تهدف إلى تحقيق الصالح العام، وهذا الأساس التي وجدت من أجله الإدارة. كما أبرزنا أنه من أهم الوسائل التي تستخدمها الإدارة لممارستها نشاطها هو القرار الإداري الذي يعتبر عصب العمل الإداري.

وهكذا فالقرار الإداري يخضع لمبدأ المشروعية، بمعنى وجوب أن تتم جميع تصرفات السلطات العامة في إطار القواعد الدستورية والقانونية، وإلا كان التصرف معيباً.

كما تناولنا العيوب التي تصيب القرار الإداري، غير أنه تم التركيز على العيوب الموضوعية (عيب الانحراف بالسلطة) للقرار الإداري.

حيث تناولنا عيب الانحراف باستعمال السلطة الذي يتميز بالدقة والخفاء والصعوبة في الإثبات بالنسبة للقضاء المختص، والذي يعتبر وجهاً من أوجه الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة في أهدافها، والتي لا تمت للصالح العام بصلة.

ولتحقيق مبدأ المشروعية واقعياً وفعلياً يتعين إيجاد رقابة فعالة ودائمة على أعمال الإدارة من أجل حماية الصالح العام والحقوق والحريات العامة، حيث تشكل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أقوى ضماناً وأفضل وسيلة لفرض احترام القانون.

فالقضاء الإداري يمارس الرقابة على أعمال الإدارة خاصة تلك المنحرفة عن أهدافها وغايتها الأساسية المرتبطة بتحقيق المصلحة العامة، خاصة تلك التي تتعلق بأعمال الضبط الإداري، فالقضاء الإداري يمارس هذه الرقابة بصفة محايدة ومستقلة.

حيث لعب القضاء الإداري دوراً هاماً في حماية حقوق وحريات الأفراد وذلك من تعسف الإدارة من خلال بعض قراراتها، فرقابة القاضي الإداري على عيب الانحراف باستعمال السلطة هي رقابة مشروعية لا رقابة ملاءمة .

لقد كان لجهاز الرقابة القضائية الدور الكبير في التصدي للقرارات الإدارية المعيبة بعيوب المشروعية، حيث تم فتح المجال أما القاضي الإداري لمراقبة القرارات الإدارية الصادرة في إطار السلطة التقديرية للإدارة، خاصة من حيث مدى إتجاهها نحو تحقيق المصلحة العامة المنشودة.

لقد حاولت في هذه الدراسة لرقابة القضاء على أعمال الضبط الإداري، أن أدعم أن تجسيد دولة القانون و احترام مبدأ المشروعية، وحماية حقوق وحرريات الأشخاص في مواجهة أعمال هيئات الضبط الإداري، لا يمكن الوصول إليها، إلا إذا كانت هناك وسائل وضمانات فعالة أهمها الضمانة القضائية، وذلك لما تتميز به من حياد وموضوعية وجدية في إحكام عملية الرقابة على أعمال الضبط الإداري.

في الأخير أخلص إلى القول أن الإدارة في جميع نشاطاتها و أجهزتها ووحدتها وتنظيماتها، تبقى دائما تحت أعين الرقابة القضائية، وهذا من أجل المحافظة على شرعية النظام، وتجسيدها لمبدأ المشروعية وإرساء دولة القانون.

من خلال هذه الدراسة يمكن استخلاص النتائج والتوصيات التالية:

أولاً: استخلاص النتائج لهذا الموضوع والمتمثلة في:

1- إن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وتصرفاتها ضرورية للحفاظ على مبدأ المشروعية، وضمانة لتأكيد وإحترامه، حتى تكون سيادة القانون فوق الجميع، بهدف حماية المصلحة العامة.

2- إن مبدأ الشرعية مفهوم صالح لشتى الظروف، وذلك بتوسيعه ليشمل النطاق الإستثنائي، حيث تمكن الإدارة بالحرية في بعض السلطات للتعامل مع هذه الظروف، حتى ولو تعارض ذلك مع قواعد الشرعية العادية، إلا أن نشاطها يبقى شرعي لأنه يدخل في مجال " الشرعية الإستثنائية" .

3- استبعاد أعمال الضبط الإداري وإخراجها من قائمة أعمال السيادة، و إخضاعها لرقابة القضاء، لضمان التزام هيئات الضبط الإداري بالضوابط والحدود القانونية في إصدارها لتدابير الضبط الإداري.

4- الدور الهام الذي يلعبه جهاز الرقابة القضائية في التصدي للقرارات الإدارية التي لا تمت للمصلحة العامة بصلة.

ثانياً: مما تقدم يمكن تقديم الإقتراحات والتوصيات التالية:

1- ضرورة إصدار تشريع يعيد النظر في السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة للإدارة، والتي تؤدي أحيانا الى خرق الإدارة لمبدأ المشروعية.

2- الاعتناء أكثر بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة عموماً، وذلك بإعداد وتكوين قضاة متخصصين وذوي كفاءة عالية في المنازعات الإدارية.

3- زيادة وعي الفرد وإعلامه بالوسائل القانونية الموضوعة تحت تصرفه لإجبار الإدارة على احترام القواعد القانونية، وقت إجراء التصرفات الإدارية.

وأخيراً، أرجو الله أن يكون قد وفقتي في إعداد هذه المذكرة، وأن أكون قد قدمت شيئاً جديداً وبعضاً من الإفادة العلمية، "ولكل عمل ما إذا تم نقصان".

المصادر والمراجع



أولاً: النصوص القانونية.

أ- الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية 1963
- دستور الجمهورية الجزائرية 1976
- دستور الجمهورية الجزائرية 1996

ب- القوانين العضوية، الأوامر، القوانين:

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله.
- القانون العضوي رقم 98-09 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- قانون رقم 89-28 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.
- قانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

ج- المراسيم التنظيمية:

- مرسوم رقم 81-267 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص النقاوة والطمأنينة العمومية.

ثانياً: المؤلفات (الكتب).

أ: باللغة العربية:

- 1) إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، 1983
- 2) ابراهيم عبد العزيز شيحة، القضاء الإداري ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية، 2006
- 3) أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر طبعة 5
- 4) بو عمران عادل، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثالثة حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوق اهراس، الجزائر، بدون سنة طبع.
- 5) جورج فودل بيار دلفوفية، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001.
- 6) حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ج2، الدار الجامعية، 2001
- 7) خال خليل الطاهر، القانون الإداري (دراسة ومقارنة) الكتاب الأول، ط1، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998
- 8) رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياته، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994
- 9) سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة "مبدأ المشروعية تنظيم القضاء الإداري"، 1992.
- 10) سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر ، بدون سنة طبع
- 11) سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة لتقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر ، بدون سنة طبع
- 12) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1995.

- 13) سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، ط2
1996
- 14) الشيخ آث ملويا، لمنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة للنشر،
الجزائر، 2002.
- 15) طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري -النشاط
الإداري) دراسة مقارنة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، لجزائر، ط1، 2007.
- 16) طعيمة الجرف، مبدأ المشوعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة
العربية، القاهرة 1976.
- 17) عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، دار الكتاب العربي للنشر،
القاهرة، 2007.
- 18) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية،
مصر بدون سنة طبع
- 19) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1997.
- 20) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضائي الإداري (قضاء الإلغاء)، الدار الجامعية، 1993،
- 21) عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، المطبعة الجديدة،
دمشق، 1979
- 22) عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، محاضرات أقيمت على طلبة السنة
الثالثة حقوق (نظام كلاسيكي) والسنة أولى ماستر قانون إداري، مطبوعات مخبر
الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، 2010.
- 23) علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ج2
- 24) عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية، قضائية، فقهية)، جسور لنشر
والتوزيع، الجزائر 2007
- 25) عمار بوضياف، القرار الإداري، دعوى الإلغاء في قانون الاجراءات المدنية
والادارية، دار جسور للنشر والتوزيع طبعة 1 الجزائر 2009
- 26) عمار عوابدي عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي
الجزائري، الجزء الأول د.م.ج الجزائر، 1982.

- (27) عمار عوابدي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، ديوان المطبوعات الجامعية، ط1، 2000
- (28) عمر عبد الرحمن البوريني، المصلحة العامة كمحدد لمشروعية العمل الإداري، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 32، 2009
- (29) لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، ط4، 2009،
- (30) لحسين بن شيخ اث ملويا، مبادئ الاثبات في المنازعات الإدارية، دار هومة، 2001،
- (31) لعشف محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، دم.ج، الجزائر، 1994
- (32) مازن ليلو راضي، القانون الإداري منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008
- (33) محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، 2002
- (34) محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2005
- (35) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة 2009
- (36) محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي للنشر، 2000
- (37) محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري. دار النهضة، ط2، لقاهرة، 1991.
- (38) محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1991
- (39) محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، مصر
- (40) محمد مرغني خيري، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ج1، الجيزة للنشر، القاهرة، 1989
- (41) محمد منير، دور القضاء الإداري في ترسيخ مبدأ المشروعية من خلال الأحكام القضائية، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008.

42) محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع والطبع، بدون سنة طبع.

43) محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، 1993

44) مليكة الصروخ، القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجديدة، الرباط، المغرب، 1992.

45) وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1998،

ب: باللغة الفرنسية:

1) Marie- pauline DESWARTE, Intéret Général, Bien Commun, R.D.P, paris 1988.

2) MORAND Devellier, cours de Droit Administratif, 9e Edition, 2005.

ثالثا: المقالات ورسائل الماجستير:

أ المقالات:

1) عادل السعيد أبو الخير، "اجتهاد القاضي الاداري في مجال الحقوق والحريات" مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، العدد الثاني نوفمبر 2005،

2) ليلي زروقي، "صلاحيات القاضي الإداري على ضوء التطبيقات القضائية للغرفة الإدارية للمحكمة العليا"، نشر القضاة، وزارة العدل، الجزائر، العدد 54، سنة 1999

ب رسائل الماجستير:

1) عطاء الله أبو حميدة، الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الأساسي العام للعامل "دراسة مقارنة"، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة المالية، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، السنة الجامعية: 1989-1990.

قائمة المصادر والمراجع

- (2) عمور سيلامي: الضبط الإداري البلدي في الجزائر، رسالة ماجستير، الإدارية والمالية، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، سنة 1988.
- (3) فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي ومبدأ حياد ادارة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، القسم العام، فرع ادارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، السنة الجامعية: 2003-2004.

فہرِس المحتوی



فهرس الموضوعات

الصفحة	المحتوى
أب	مقدمة.....
8	الفصل الأول: القرار الإداري ومبدأ المشروعية
9	المبحث الأول: ماهية القرار الإداري
10	المطلب الأول: القرار الإداري وخصائصه:
10	الفرع الأول: تعريف القرار الإداري
12	الفرع الثاني: خصائص القرار الإداري
12	الفرع الثالث : عناصر القرار الإداري
12	أولا عناصر ومقومات القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة
13	ثانيا عناصر وجود القرار الإداري
14	المطلب الثاني: أركان القرار الإداري
14	الفرع الأول: الأركان الشكلية
14	أولا ركن الاختصاص
15	ثانيا ركن الشكل
16	الفرع الثاني: الأركان الموضوعية
16	أولا ركن السبب
16	ثانيا ركن المحل
17	ثالثا ركن الغاية من القرار الإداري
17	المطلب الثالث: عيوب القرار الإداري
17	الفرع الأول: عيوب عدم المشروعية الخارجية
18	أولا عيب عدم الاختصاص
21	ثانيا عيب مخالفة الشكل والإجراءات
24	الفرع الثاني: عيب المشروعية الداخلية

24	مخالفة القاعدة القانونية			
27	الانحراف في استعمال السلطة			
30	المبحث الثاني: مبدأ المشروعية			
30	المطلب الأول: تعريف مبدأ المشروعية			
32	المطلب الثاني: شروط تطبيق مبدأ المشروعية			
32	الفرع الأول : الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات			
33	الفرع الثاني: التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة			
33	الفرع الثالث: وجود رقابة قضائية فعالة			
34	المطلب الثالث: نطاق وحدود مبدأ المشروعية			
34	الفرع الأول: السلطة التقديرية			
35	الاختصاص والسلطة المقيدة			
35	السلطة التقديرية			
36	الفرع الثاني: الظروف الاستثنائية			
37	أساس نظرية الظروف الاستثنائية			
37	شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية			
38	نظرية الظروف الاستثنائية في الدستور الجزائري			
41	الفرع الثالث: أعمال السيادة			
47	الفصل الثاني: المصلحة العامة في ظل الرقابة القضائية			
48	المبحث الأول: الانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة			
49	المطلب الأول: ماهية المصلحة العامة			
49	الفرع الأول: مفهوم المصلحة العامة			
51	الفرع الثاني: دور المصلحة العامة في العمل الإداري			

52	الفرع الثالث: قاعدة المصلحة العامة في القرار الإداري			
52	التزام الإدارة بعدم الخروج عن المصلحة العامة			
53	ضمانات التزام الإدارة بعدم الخروج عن المصلحة العامة			
54	المطلب الثاني: الانحراف في استعمال السلطة عن المصلحة العامة			
55	الفرع الأول: الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غيره			
56	الانحراف قصد تحقيق نفع شخصي مباشر لمصدر القرار			
57	الانحراف قصد تحقيق نفع شخصي لغير مصدر القرار			
58	الفرع الثاني: الانحراف بالسلطة انتقاما من الغير			
60	الفرع الثالث: الانحراف بالسلطة لغرض سياسي			
62	الفرع الرابع: الانحراف بالسلطة بهدف الغش نحو القانون أو تحايلا على تنفيذ أحكام القضاء			
62	الانحراف بالسلطة بهدف الغش نحو القانون			
63	الانحراف بالسلطة بهدف في التحايل على تنفيذ أحكام القضاء			
66	المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة			
66	المطلب الأول: الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري			
66	الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري وخصائصها			
67	تعريفها			
68	خصائصها			
68	الفرع الثاني: صور الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري و أهميتها			
69	أعمال الضبط الإداري والرقابة على السبب			
72	أعمال الضبط الإداري والرقابة على الغاية			
73	أهمية الرقابة القضائية في الدفاع عن الحقوق والحريات العامة			
74	المطلب الثاني: رقابة قضاء الإلغاء على القرارات الضبطية الفردية الغير مشروعة			

75	الفرع الأول: تعريف القرارات الضبطية الفردية ورقابة القضاء على شروطها			
75	تعريف القرارات الضبطية الفردية			
76	رقابة القاضي الإداري على شروط القرار الضبطي الفردي			
76	الفرع الثاني: أوجه إلغاء القرارات الضبطية الفردية الغير مشروعة			
77	الرقابة على عيب السبب			
81	الرقابة على عيب الانحراف في استعمال السلطة			
83	الفرع الثالث: رقابة القضاء الالغاء على صور القرارات الضبطية الفردية			
83	إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة			
84	دور القاضي الإداري في الكشف واثبات العيب			
86	المطلب الثالث: آليات رقابة قضاء الإلغاء على صور القرارات الضبطية الفردية			
86	الفرع الأول: الرقابة على القرارات الفردية التنفيذية الغير المشروعة			
88	الفرع الثاني: الرقابة على القرارات الفردية المستقلة الغير مشروعة			
91خاتمة			
95قائمة المصادر والمراجع			
102فهرس الموضوعات			

ملخص

تعتبر القرارات الإدارية من الأعمال القانونية التي تبين وتوضح سياسات الدولة العامة، ونظامها القانوني والاقتصادي والاجتماعي، وكل ما يتعلق بتحقيق المصلحة العامة للأفراد، وتعتبر القرارات الإدارية إحدى الوسائل القانونية لتنفيذ سياسات الدولة.

والقرارات الإدارية تخضع لمبدأ المشروعية، بمعنى وجوب أن تتم جميع تصرفات الإدارة في إطار القواعد الدستورية والقانونية، وإلا كان التصرف معيباً وباطلاً، يترتب عليه قيام الرقابة القضائية على عدم تحقيقه للمصلحة العامة.

فالقرار الإداري يجب أن يستهدف تحقيق المصلحة العامة فهي غايته الأساسية، ومنه فالقرار الإداري لا يجب أن يخضع للترغبات والمصالح الشخصية الذاتية، وحماية للقرار الإداري من هذا الانحراف، أقر المشرع وسيلة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القرار الإداري).

وختاماً نؤكد على أهمية القضاء الإداري ودوره في ضمان عدم تعسف وانحراف الإدارة فيما تصدره من تصرفات وقرارات في مواجهة الأفراد.