عيوب القرار الإداري
(حالات تجاوز السلطة)

الأستاذة أحميد هنية
أستاذة مساعدة مكلفة بالدروس
جامعة محمد خيضر بسكرة

مقدمـة:

من حيث المبدأ لا تقوم مسؤولية الإدارة بالتعويض إلا إذا اتصف القرار الإداري بعدم المشروعية الذي يشكل خطأ مرفقيا، لأن الأصل هو احترام الدولة للقانون، ومن ثم تترتب مسؤوليتها في حالة مخالفته وقد تصيب اللامشروعية القرار في شكله فتكون لا مشروعية شكلية أو خارجية وهي الحالات التي يرجع بطلان القرار الإداري فيها إما إلى عيب في الاختصاص لصدور القرار من غير مختص، أو إلى عيب في الشكل والإجراءات لصدور القرار دون مراعـــاة القواعد الشكليـــة المقررة (المبحث الأول)، كما قد تصيب اللامشروعية القرار الإداري في موضوعه فتكون لا مشروعية موضوعية أو داخلية، وهي الحالات التي يرجع بطلان القرار الإداري فيها إما إلى عيب مخالفة القانون، أو إلى عيب الانحراف بالسلطة(المبحث الثاني)، وإن كان مجلس الدولة الفرنسي قد اعتبر هذه الأوجه السابقة جميعها عيوبا تصيب القرار الإداري في مشروعيته غير أنه وقف منها موقفا متباينا بالنسبة لما إذا تعلق الأمر بقضاء الإلغاء أو قضاء التعويض، ففي الحالة الأولى جعل جميع العيوب مصدرا للإلغاء في كل الحالات أما في مجال قضاء التعويض فلم يعتبرها باستمرار مصدرا للمسؤولية[1].

المبحث الأول : عيوب عدم المشروعية الخارجية

قد يتعلق الأمر بعيب عدم الاختصاص(المطلب الأول)، وعيب في الشكل والإجراءات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص (l'incompétence)

ينصرف لفظ الاختصاص إلى مجموعة الصلاحيات التي تسمح للموظف بالقيام ببعض الأعمال في إطار الوظيفة العامة ومن ثم يجب أن يصدر القرار من الموظف الذي

حدده المشرع في حدود الاختصاص المخول له، فالاختصاص في مجال القرارات الإدارية هي ولاية إصدارها، وتكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص إذا صدرت ممن لا ولاية له بإصدارها وبعبارة أخرى يقصد بهذا العيب عدم صلاحية الموظف قانونا لإصدار القرار ويقصد به كذلك << عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، لأن المشرع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر>> [2].

وقد يكون **عدم الاختصاص من حيث المكان، أو الزمان أو الموضوع**، ويكون **عدم الاختصاص إقليميا** عندما يحدد نطاقا جغرافيا للموظف أو الهيئة ويمارس العمل خارج هذا النطاق، **ويكون زمنيا** إذا باشر الموظف اختصاصات وظيفته خارج حدود الأجل المحدد لممارستها أي في غير المدة التي يتولى فيها الوظيفة كأن يصدر الموظف القرار المعيب قبل توليه المنصب أو بعد خروجه منه، ومثال ذلك إذا مارس الأعمال التي نقل منها أو مارسها بعد انتهاء الرابطة الوظيفية بإحالته على التقاعد أو بسبب آخر متجاوزا بذلك اختصاصه إلى اختصاص خلفه مما يجعل تصرفه بعدم الاختصاص الزمني، ويكون الأمر كذلك عندما تمارس المجالس المنتخبة اختصاصاتها بعد انتهاء المدة النيابية.

وقد يكون **عدم الاختصاص موضوعيا** عندما يحدد القانون اختصاص الموظف أو الهيئة بموضوعات معينة، فيصدر القرار من شخص غير مختص أو في غير الموضوعات التي يحددها القانون. [3]

ويتخذ هذا النوع الأخير صورا متعددة يمكن إجمالها فيما يلـــي:

- **اعتداء موظف على اختصاص موظف آخر في وظيفة مماثلـــة أو في جهة موازية** أي لا تربط بينهما علاقة تبعية أو إشراف، كإصدار وزير قرار في موضوع يدخل في اختصاص وزير آخر.

- **اعتداء المرؤوس على اختصاصات الرئيس**، إذ لا يجوز لجهة إدارية دنيا أن تمارس اختصاص جهة عليا إلا إذا كانت مفوضة في ذلك تفويضا صحيحا.

- **اعتداء الرئيس على اختصاص المرؤوس**، الأصل أن للرئيس أن يباشر أعمال المرؤوس إلا أن القوانين أو اللوائح قد تنص على خلاف ذلك، فتجعل للموظف في بعض الموضوعات اختصاصا نهائيا لا يجوز للرئيس التعقيب عليه، ففي هذه الحالة لا يجوز للرئيس مزاولة اختصاص المرؤوس وإلا كان متجاوزا لاختصاصاته.

- اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية أو السلطة القضائية.

- الاعتداء على اختصاص السلطة الإدارية من شخص لم يعين في الوظيفة أو عين فيها تعينا غير صحيح قانونا [4].

المطلب الثاني : عيب الشكل والإجراءات (Le vice de forme et des procédures)

عندما يحدد المشرع مجموعة من القواعد والإجراءات الشكلية التي يتعين على الموظف إتباعها حين إصداره القرار، فإذا خالفها عد مخطئا واعتبر تصرفه مشوبا بعيب في الشكل والإجراءات مما يعرضه للإلغاء.

ويقصد بالإجراءات تلك العمليات المختلفة التي يمر بها القرار الإداري منذ التحضير له إلى ما قبل صياغته في القالب الذي يظهر فيه أما الشكل فهو ذلك الإطار نفسه الذي يصدر فيه عند صياغته النهائية وكثيرا ما يؤخذ مفهوم الشكل معنى واسع بحيث يشمل الإجراءات أيضا.

وتهدف قواعد الشكل إلى كفالة حسن سير المرافق العامة وحماية مصالح الأفراد، فهي من ناحية تمنع التسرع والارتجال وتحمل الإدارة على التروي والتدبر ودراسة وجهات النظر المختلفة بما يضمن إصدار قرارات سليمة توفر الحماية للأفراد ضد تعسف السلطة العامة [5].

ومع ذلك فليس من المصلحة العامة أن تجد الإدارة نفسها مطالبة بإتباع سلسلة طويلة من الإجراءات كلما أرادت اتخاذ قرار إداري معين، ولا أن يترتب البطلان على مخالفة إجراء ما مهما كان ثانويا، وهنا يبرز دور القضاء الإداري في إقامة التوازن بين الحفاظ على المصلحة العامة، وحماية الحقوق والحريات الفردية، عن طريق احترام الشكل والإجراءات، وعدم عرقلة النشاط الإداري وتجنبا لهذه التعقيدات استقر القضاء على أن مخالفة الشكل لا تؤدي دوما إلى إلغاء القرار خشية عرقلة سير الإدارة، خصوصا عندما تكون هذه الإجراءات معقدة بشكل لا مسوغ له.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بهذا المبدأ في قضية "**Anduran** " حيث حكم بالإبطال دون التعويض[6] والشواهد المماثلة في القضاء الفرنسي كثيرة ومتنوعة فتطبيقا لفكرة الأشكال المستحيلة رفض مجلس الدولة بقرار في 22 أكتوبر 1956 في قضية "**Baillet**" الإلغاء لاستحالة احترام شرط الاستشارة المسبقة بسبب رفض الهيئة

الاستشارية الاجتماع لإبداء رأيها وقراره الصـــادر بتاريخ 27 أفريل 1995 الذي رفض فيها الإبطال في قضية " **Navarro** " لاستحالة طلب رأي الرئيس في أحد مرؤوسيه نظرا للعداوة الشديدة التي يكنها له، وكذلك قراره الصادر بتاريخ 7 أفريل 1995 في قضية " **Zubert** " الذي شدد فيه على أن تحرص الإدارة على صحة الاستشارة وقانونيتها وأن تمنع الأشخاص الذين لهم مصلحة في موضوعها من المشاركة في المداولة، وأن تكون استشارة حقيقية وليست شكلية فقط[7]، وإذا كان الاستشارة إجبارية، وحصلت عليها الإدارة ثم أدخلت على القرار تعديلات جديدة فيجب أن تعرضه على الهيئة الاستشارية مرة ثانية،وفي هذا المعنى صدر قرار مجلس الدولة في 9 أكتوبر 1998[8].

وتطبيقـــا للقانون الصادر في 11 جويلية 1979 المتعلـــق بتـــسبيب القـــرارات الإدارية اشترط مجلس الدولة أن تتضمن الأسباب الاعتبارات القانونية والواقعيـــة التـــي تشكل أساس القرار[9]، وكان القضاء أقل تشددا في إشتراط السبب في قرار آخر يتعلـــق بحـــل مجلس بلدي رغم أن تسبيبه اقتصر على التباين في الآراء بين أعضائه ممـــا أعاق سير البلدية [10].

أما في القضاء الجزائري فقد قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بأن المجلس الشعبي الولائي مطالب بإبداء رأيه قبل التصريح بالمنفعة العمومية ومن ثم فإن قرار والي الولاية المصرح بالمنفعة العمومية الذي لم يشر فيه إلى ما يفيد طلـــب أو صـــدور هـــذا الرأي، يكون باطلا ولا أثر له لعدم مراعاة هذه الأشكال الجوهرية.

وفي نفس المعنى صدر قرار آخر يقضي بأنه متى تضمنت أحكام المـــادة 17 من المرسوم رقم 201-83 النص على أن تعيين مدير المؤسسة العمومية للولايـــة يـــتم بموجب مقرر يتخذه الوالي بعد أخذ رأي المجلس التنفيذي الولائي ويتم وضع حد لمهامه وفق نفس الأوضاع ومن ثم فإن المقرر الذي وضع بموجبه الوالي حدا لمهام مدير عـــام المؤسسة التابعة للولاية دون أخذ رأي المجلس التنفيذي مسبقا يعد مشوبا بعيب في الشكل ويستوجب إبطاله [11].

وكانت للمحكمة العليا قرارات عديدة قضت فيها بالإلغاء لخرق الإجـــراءات أو الأشكال التي يقررها القانون منها إبطال قرار يتعلق بإيقاف موظف عن مهامه لعدم تسوية وضعيته في خلال 6 أشهر من يوم التبليغ[12] وآخر بـــإجراء نقـــل تلقـــائي دون إبـــلاغ

الموظف[13]، وكذا نزع صفة العضوية في جيش التحرير الوطني دون استدعاء الشخص المعني[14].

وفي اجتهاد آخر للمحكمة العليا قضت بإبطال قرارين معينين يتعلقان بتأميم واقع على أملاك شخص متوفى دون مراعاة حقوق الورثة ودون المصادقة عليها بموجب مرسوم لأن قرارات التأميم لا تكون نهائية إلا بعد المصادقة [15]، وفي قرار حديث طبقت المحكمة العليا نفس الأحكام وقضت بإلغاء قرار الوالي بنقل وتنزيل موظف من رتبته دون إحالته على لجنة الموظفين [16]، وفي قرار آخر قضت بإلغاء قرار الاستفادة من أرض فلاحية تابعة للدولة دون القيام بالإجراءات اللازمة من طرف الوالي لأنه صدر مشوبا بعيب تجاوز السلطة[17].

المبحث الثاني : عيوب عدم المشروعية الداخلية

يتعلق الأمر هنا بعيب مخالفة القانون (المطلب الأول) وعيب الانحراف بالسلطة (المطلب الثاني).

المطلب الأول : عيب مخالفة القانون (La violation de la loi)

يعتبر مجال القرارات الإدارية المخالفة للقانون أوسع ميدان لدراسة موضوع مسؤولية الإدارة عن أعمالها نظرا لشيوعه وانتشاره من الناحية العملية. ويشتمل هذا العيب – في الحقيقة– على جميع العيوب التي تصيب القرارات الإدارية وتجعلها باطلة لأن مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون، أو الخروج عن الأشكال المقررة أو إساءة استعمال السلطة والانحراف بها عن هدفها تعتبر في جميع الأحوال مخالفة للقانون بالمعنى الواسع لأن هذا الأخير هو الذي يحدد القواعد التي تحكم كافة أركان القرار الإداري.

غير أن فقه القانون العام والقضاء الإداري درجا على استخدام اصطلاح مخالفة القانون بمعنى أضيق من المعنى السابق بحيث ينحصر في العيب المتعلق بمحل القرار فقط مع دراسة كل عيب بشكل مستقل[18]، ويتخذ عيب مخالفة القانون في الواقع ثلاث صور أساسية يتعين معالجتها تباعا:

الفرع الأول : المخالفة المباشرة للقانون (La violation directe de la loi)

تتحقق هذه الصورة عند تجاهل الإدارة للقاعدة القانونية تجاهلا كليا أو جزئيا بإتيانها عملا تحرمه أو امتناعها عن القيام بعمل توجبه، ومعنى ذلك أن مخالفة نصوص القانون قد تكون إيجابية أو سلبية على النحو التالي:

أولا : المخالفة الإيجابية للقانون

تتمثل في حالة خروج الإدارة بطريقة عمدية على حكم قاعدة قانونية أسمى من القرار الإداري مثل حالة قيام الإدارة بإصدار قرار تسليم أحد اللاجئين السياسيين بالمخالفة للنص الدستوري – الذي يحظر ذلك – أو أن تلجأ الإدارة إلى التنفيذ المباشر في حالة لم ينص عليها القانون، وفي هذا السياق قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإلغاء قرار إداري استنادا إلى المبادئ المعمول بها والتي تقضي بأن القرارات الفردية الضارة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي وإنما تطبق ابتداء من تاريخ تبليغ قرار التصريح بالعقوبات ومن ثم فإن القرار الإداري الذي يقضي بعقوبة تأديبية خلافا لما ورد في أحكام هذا المبدأ يعد مخالفا للقانون [19].

ثانيا : المخالفة السلبية للقانون

تتمثل في حالة امتناع الإدارة عن تطبيق القاعدة القانونية أو رفضها تنفيذ ما تفرضه عليها من التزامات ويتحقق ذلك عندما تكون ملزمة بالقيام بعمل معين أو إجراء تصرف محدد فإذا اتخذت موقفا سلبيا إزاء هذا الالتزام فإنها تكون قد ارتكبت مخالفة للقانون تجعل قرارها معيبا وقابلا للإلغاء [20].

ومن أمثلة هذه الحالة رفض الإدارة منح ترخيص لأحد الأفراد رغم استيفاء جميع الشروط القانونية لذلك، أو امتناعها عن التعيين في الوظائف الخالية حسب ترتيب الاستحقاق للمرشحين الذين نجحوا في المسابقة لشغل هذه المناصب مخالفة بذلك القانون الذي يلزمها بمراعاة هذا الترتيب.

الفرع الثاني : عيب في تفسير القانون(La fausse interprétation de la loi)

هذه الصورة أدق وأخطر لأنها خفية ذلك أن الإدارة هنا لا تتنكر للقاعدة القانونية أو تتجاهلها كما في حالة المخالفة المباشرة وإنما تفسرها بطريقة خاطئة بحيث ينتج عن ذلك إعطائها معنى غير الذي أراده المشرع من وضعها وقد يقع هذا الخطأ بغير قصد من الإدارة، وقد يتم على نحو عمدي من جانبها[21]، ويأخذ هذا العيب الصورتين التاليتين :

أولا : العيب غير المقصود في التفسير

يحدث هذا عند وجود غموض أو إبهام يجعل القاعدة القانونية محل التفسير غير واضحة، فتقوم الإدارة بتأويلها إلى غير المقصود قانونا، وهذا الخطأ قد يكون مغتفرا خاصة في الحالات التي تكون فيها صياغة النص شديدة الغموض.

ثانيا : العيب المقصود في التفسير

قد تلجأ الإدارة – للتحايل على القانون– إلى تفسير القاعدة القانونية تفسيرا خاطئا يبعدها عن المعنى الذي أراده المشرع من وضعها أو إلى احترام حرفية النصوص مع مخالفة روحها مما يختلط مع عيب الانحراف بالسلطة، ويفترض في حالة الخطأ في التفسير أن هناك تفسيرا تتمسك به الإدارة وتفسيرا آخر مغايرا يتمسك به من يطعن في القرار ويقوم القاضي الإداري بحسم هذا الاختلاف.

ومن أمثلة هذا العيب قيام الإدارة بإصدار قرار بأثر رجعي معلنة أنه قرار تفسيري لقرار آخر سبق صدوره، وهذا تحايل واضح من جانبها على قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية. وقد تقوم الإدارة بمد نطاق القاعدة القانونية لكي تشمل حالات لا تدخل فيها أصلا أو تضيف حكما جديدا لم ينص عليه القانون عندما تضع شرطا آخر للحصول على رخصة معينة.

الفرع الثالث : العيب في تطبيق القانون (L'erreur de faits)

إذا كان تطبيق القاعدة القانونية مرهونا بتحقيق حالة واقعية على نحو معين فإن تخلف الوقائع التي يقوم عليها القرار أو عدم استيفائها للشروط التي يتطلبها يؤدى إلى بطلانه، ويأخذ هذا الخطأ صورتين رئيسيتين في العمل هما:

أولا : عدم صحة الوقائع

وتتحقق هذه الحالة عند صدور القرار على غير أساس من الواقع المادي، وتنصب رقابة القضاء الإداري في هذه الصورة على حدوث الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار المطعون فيه فإذا اتضح أنه لم يستند إلى وقائع مادية معينة فإنه يكون مخالفا للقانون لانعدام الأساس القانوني الذي يقوم عليه وهكذا يراقب القضاء الإداري الوجود المادي للوقائع حتى يطمئن إلى صدور القرار على أساس وقائع محددة ولا يعتبر ذلك تخطيا من جانبه لحدود المشروعية التي يناط به مراقبتها إلى نطاق الملاءمة الذي يترك للسلطة التقديرية للإدارة.

ثانيا : العيب في تقدير الوقائع

لا يكفي أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة لإصدار قرارها سليمة في ذاتها وإنما يجب أن تكون مستوفية للشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرار، فإذا اتضح للقاضي الإداري مثلا أن الوقائع التي استندت إليها الإدارة لا ترقى إلى مرتبة الخطأ الإداري الذي يستوجب المسالة التأديبية وتوقيع الجزاء على صاحب الشأن فإنه يحكم بإلغاء القرار التأديبي، أما إذا أثبت أن الوقائع تبرر اتخاذ هذا الإجراء فإن القاضي يقف عند هذا الحد وليس له أن يتدخل في تحديد نوع العقوبة الملائمة للخطأ المرتكب لأن ذلك يعود لتقدير الإدارة.

وقد أجمع الفقه على أن عيب مخالفة القانون يولد مسؤولية الإدارة دائما ويتلازم معها وأكد العميد **DUEZ** بأنه << ليس هناك أي خلاف في قضاء مجلس الدولة الحالي على أن مخالفة القانون تولد مسؤولية السلطة العامة>> [22].

وتبنى مجلس الدولة الفرنسي في البداية فكرة أن العيب في تقدير الوقائع لا يفضي إلي مسؤولية الإدارة بصورة مطلقة إلا أنه كان من الصعب الاستمرار في قبول أثر الخطأ في التقدير على مستوى دعوى الإلغاء دون دعوى التعويض ومن هنا كان التحول بإقرار مسؤولية الإدارة عن هذا الخطأ وأكدته تطبيقات قضائية عديدة.

ومن القرارات الحديثة الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن قضى في قرارين صادرين عنه بأن النصوص المنظمة لسير الجامعات يخضع تسجيلات الطلبة في الطورين الأول والثاني لاجتياز اختبارات القبول وإذا لم تحترم هذه المقتضيات القانونية يكون في الأمر مخالفة للقانون تستوجب الإلغاء [23] وقراره بخصوص طلب التجنس بالجنسية الفرنسية والذي تقدم به شخص يقيم في مقاطعة موناكو وقوبل بالرفض من طرف الإدارة لخطئها في تطبيق قانون الجنسية الذي يساوي بين الإقامة في فرنسا والمقاطعة المذكورة [24].

أما بخصوص انعدام الأساس القانوني فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي العديد من القرارات في أحوال مختلفة، إما لعدم صيرورة النص نافذا بعد أو لأنه أصبح غير ساري المفعول أو لانعدام النصوص التنظيمية التي تخضع ترقية القضاة لشرط الحركية، أو لعدم مشروعية القاعدة القانونية مثل حالة القرار الصادر استنادا إلى منشور وزاري معيب بعدم الاختصاص [25].

وكان للقضاء المصري كذلك أحكام متواترة في هذا النوع من الأخطاء ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأنه << ومن حيث أن القرار الإداري يجب أن يقوم على سبب يبرره في الواقع وفي القانون وذلك كركن من أركان انعقاده باعتباره تصرفا قانونيا إذ لا يقوم أي تصرف قانوني بغير سبب ولما كان القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب يبرره فإنه يكون قد صدر مخالفا للقانون ويتعين إلغاؤه >>[26].

وقضت في قرار آخر بأنه<< لما كان مجلس المراجعة قد بني قراره بالزيادة على توافر ثلاثة أسباب مجتمعة وقد اتضح عدم صحة السببين الأولين فإن القرار المطعون فيه يكون مخالفا للقانون ولذلك فإنه يتعين الحكم بإلغائه حتى تعيد جهة الإدارة تحديد القيمة الايجارية للعقار وربط الضريبة عليه في حدود السبب الذي يبرر التعديل وفقا للأوضاع التي حددها القانون>> [27].

وكان للقضاء الجزائري كذلك تطبيقاته في هذا المجال حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإبطال قرار صادر عن رئيس دائرة بوفاريك برفض طلب المدعى للحصول على جواز سفر لأنه لا يجوز للإدارة رفض تسليم جواز سفر أو تمديد أجله للمواطنين الجزائريين إلا إذا رأت أن تنقلهم إلى الخارج من شأنه أن يمس بالنظام العام وهذا دون أن تكون ملزمة بتوضيح أسباب رفضها ودون أن يكون تقديرها هذا قابلا للمناقشة غير أنه إذا سببت الإدارة رفضها بتطبيق أحكام المادة 11 من الأمر رقم01/77 الصادر في 23 جانفي 1970 فإن عليها أن تلتزم بالتطبيق القانوني الصحيح لنص هذه المادة وإلا تعرض قرارها للإبطال.

فإذا كان الثابت في قضية الحال أن الطاعن حكم عليه بعقوبة أدنى من تلك المنصوص عليها في أحكام المادة السالفة الذكر ومع ذلك فإن الإدارة سببت رفضها تأسيسا على نص المادة المذكورة فإنها بهذا التسبيب لم تلتزم بالتطبيق القانوني الصحيح لها وأخطأت عندما رفضت طلب الطاعن [28].

وفي قرار آخر قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإلغاء القرار الإداري الضمني حيث لم يتلقى المدعي أي رد على طلب رخصة البناء الذي تقدم به إلى مديرية التعمير والبناء والسكن لولاية سكيكدة ورغم أن المادة 22 من القانون 82-02 المتعلق برخصة البناء تخول للإدارة الحق في تأجيل البث في الطلب لمدة لا تزيد عن سنة، فإنها لم تتخذ موقفا فيما يتعلق بطلب الطاعن رغم فوات المدة القانونية ومن ثم فإن القرار

الإداري المخالف لهذا المبدأ يعد مشوبا بعيب الخطأ في تطبيق القانون ويستوجب الإبطال[29].

وفي قضية مشابهة لسابقتها قضت المحكمة العليا بإلغاء قرار والي ولاية البويرة المتضمن رفض منح رخصة بناء للمدعي مع عدم مراعاة المهلة القانونية التي تحددها المادة 6 من الأمر 01/85 المؤرخ في 13 أوت 1985 والمتعلق برخص البناء بأربعة أشهر وهو الأجل الأقصى المسموح به للإدارة لكي تجيب عن الطلبات المقدمة إليها ابتداء من التاريخ الذي تتسلم فيه الطلب، وتعطي لصاحبه وصلا بذلك وتمنحه رخصة البناء أو ترفض صراحة خلال المدة المحددة أعلاه [30].

وقضت المحكمة العليا كذلك ببطلان قرار صادر عن والي ولاية بسكرة يتضمن إلغاء قرار استفادة خاص بحيازة ملكية فلاحية لصالح أحد الفلاحين بدعوى عدم مبادرته في استغلال الأرض الممنوحة له دون احترام نص المادة 11 من قانون 18/83 المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية التي تنص على أجل 5 سنوات لكي يستغل المستفيد الأرض التي منحت له ومن ثم فإن القرار الإداري الذي يلغي قرار الاستفادة قبل مرور هذه المهلة يعد مشوبا بعيب مخالفة القانون ويستوجب الإبطال [31].

وقضت كذلك بإلغاء قرار صادر عن جامعة الجزائر يحرم أحد المرشحين الحاصلين على شهادة الليسانس سنة 1990 من التسجيل لنيل شهادة الكفاءة المهنية لمهنة المحاماة بدعوى أن لجنة مختصة أعطت الأولوية لدفعة 93/92 مخالفة بذلك نص المادة 10 من القانون رقم 04/91 المؤرخ في 08 جانفي 1991 المنظم لمهنة المحاماة، والتي تنص على أن التسجيل مفتوح في بداية كل سنة جامعية للمترشحين بدون مسابقة أو عملية فرز وإعتبرت المحكمة رفض الجامعة تسجيل الحاملين لشهادة الليسانس حقوق لسنة 1990 عملية فرز يمنعها القانون بنص صريح من ثم فهي تستوجب الإبطال [32].

وفي قرار آخر أحدث من سابقه قضت بإلغاء قرار صادر من والي ولاية المسيلة القاضي بنزع ملكية قطعة أرض من أجل المنفعة العامة، ومنحت للبلدية التي قامت بتجزئتها وتوزيعها للخواص لبناء مساكن فردية، خلافا لما تنص عليه المادة 2/2 من القانون 11/91 الصادر في 27 أفريل 1991 والمحدد لقواعد نزع الملكية والتي تنص على أن هذا النزع لا يكون ممكنا 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 [33].

المطلب الثاني : عيب الانحراف بالسلطة (Le détournement de pouvoir)

يتصل هذا العيب بركن الغاية في القرار الإداري والمتمثل في المصلحة العامة فضلا عن الهدف المخصص إن وجد، أي عندما يعين القانون هدفا محددا طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف، فعلى رجل الإدارة أن يسعى بما يصدره من القرارات إلى تحقيق الهدف الذي قصد المشرع تحقيقه وإذا لم يحدد هدفا معينا للقرار الإداري وجب عليه أن يهدف بإصداره إلى تحقيق الصالح العام بصفة عامة، وإذا حاد عن ذلك وقصد بتصرفه هدفا آخر وقع قراره باطلا مستحقا للإلغاء ذلك لأن السلطة التي منحت له لا تجد لها من أساس يبررها سوى تحقيق المصلحة العامة أو إحدى صورها التي يبينها على وجه التحديد.

ويلاحظ أن مجال إعمال عيب الانحراف بالسلطة يقوم حينما تكون للإدارة سلطة تقديرية، أي في الأحوال التي يترك فيها المشرع لهذه الأخيرة جانبا من الحرية في التدخل أو عدمه، وفي اختيار الوقت الملائم لذلك وتقدير أهمية بعض الوقائع وما يناسبها من بين الوسائل المشروعة.

أما من الناحية العملية فإن رقابة هذا العيب دقيقة ومهمة القاضي الإداري فيها شاقة وعسيرة، إذ أنها لا تنحصر في فحص المشروعية الخارجية، وإنما تمتد إلى البحث عن الغرض الحقيقي الذي اتخذت الإدارة قرارها من أجله بعيدا عن المصلحة العامة أو بالمخالفة للهدف المحدد لها.

ويظهر عيب الانحراف في صورتين هما :

الفرع الأول : مجانبة المصلحة العامة

تتحقق هذه الحالة عندما يسعى رجل الإدارة إلى تحقيق أغراض تجافي المصلحة العامة كتحقيق نفع شخصي أو انتقام أو محاباة أو أغراض سياسية أو تحايل على تنفيذ الأحكام القضائية ففي هذه الأحوال كلها يكون القرار مشوبا بعيب الانحراف وهو أمر خطير ينم على سوء النية لأن رجل الإدارة يستغل سلطاته ويستعملها لأغراض لا تتعلق بالصالح العام.

الفرع الثاني : مخالفة تخصيص الأهداف

تتحقق هذه الحالة عندما يسعى رجل الإدارة إلى تحقيق هدف غير الذي حـــدده المشرع حتى إذا كان القصد منه المصلحة العامة، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيقها في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفا معينا يجعله نطاقا لعمل إداري محدد وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار المصلحة العامة فحسب، بل أيضا الهدف الخاص الذي عينه القانون عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار بالغايـــة المخصـــصة التي رسمت له وإذا خرج عنها كان مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة [34].

وأكد القضاء الفرنسي هذا الاتجاه في أحكام عديدة أصدرها مجلس الدولـــة منـــذ تاريخ بعيد ونكتفي بالإشارة إلى الأحدث منها عندما قضي بإلغاء قرار عزل موظف بلدي عقابا له على آرائه السياسية وهذا يشكل إحدى صور الانحراف بالسلطة التي يجمع عليها الفقـــه الإداري[35].

وفي قرار آخر قضى بإبطال تعيين موظف إثر مسابقة مزيفة كان الدافع الوحيد من ورائها مخالفة حجية الشيء المقضي فيه لقرار صادر عن المحكمة الإداريـــة يلغـــي قرار تعيين سابق لهذا الموظف[36].

وإلغاء مرسوم يعدل القانون الأساسي لأحد أسلاك موظفي الدولة لغرض وحيد يتمثل فـــي السماح بتعيين رئيس ديوان أحد الوزراء[37]، وإلغاء قرار إحدى البلديات لقيامها بتعـــديل مخطط شغل الأراضي بغرض تخفيض قيمة الميدان الذي تريد الحصول عليه، ورغم أن الغرض هنا مالي ويهدف إلى حماية الخزينة العامة إلا أنه لم يمنع من توقيع البطلان[38]، وإلغاء قرار صادر عن رئيس بلدية استعمل سلطته في الـــضبط الإداري فـــي موضـــوع البناءات الآيلة للسقوط قصد الوصول إلى ترحيل جمعية في نزاع مع هذه البلدية [39].

ويتداخل البحث عن المصلحة العامة – وبشكل مشروع في غالب الأحيان – مع تحقيق مصلحة خاصة كما حصل في قضية D`eurodisneyland [40]، ويتحقق الانحراف في الإجراءات كذلك عند اللجوء إلى العزل لعدم الكفاية المهنية ضد موظف مريض بـــدل إحالته إلى عطلة طويلة الأمد [41].

وكانت للقضاء الجزائري قراراته في هذا المجال، صادرة عن المحكمة العليـــا كإلغاء قرار صادر عن لجنة الطعن لولاية الجزائر تراجعت بموجبه عن تنـــازل قـــانوني لفيلا ملك للدولة لفائدة المدعي الذي أصبح بواسطة مقرر تسوية الوضـــعية النـــاتج عـــن التنازل الصادر لمصلحته المستأجر القانوني والوحيد، ومن المقرر قضاء أن التنازل يعـــد

نقلا قانونيا للحقوق من المتنازل لفائدة المتنازل له ومن ثم فإن القرار الإداري المتضمن قبول ملف شراء السكن المتنازع عليه لشخص آخر يعد مشوبا بعيب تجاوز السلطة ويستوجب الإبطال [42].

وقضت أيضا بإبطال القرار الذي اتخذه النائب العام لدى مجلس قضاء الجزائر في حق محافظ البنك المركزي الجزائري والمتضمن أمره بالخروج من الفيلا التي يسكنها والذي تم تنفيذه باستعمال القوة العمومية، رغم ما يشكله من تعدي على الملكية الفردية وعلى حق أساسي، وعلى القانون كذلك الذي يقرر أن المحاكم المعروض عليها النزاع من طرف المالك هي وحدها المختصة بنظر دعوى خروج شاغل الأمكنة دون وجه حق واعتبرت المحكمة هذا القرار مشوبا بعيب تجاوز السلطة مما استوجب إبطاله [43].

وقضت كذلك بإبطال قرار والي ولاية وهران المتضمن منح المسكن المتنازع عنه لصالح شخص المطعون ضدها مع تجاهل حقوق المستأجر الأول الناتجة عن عقد الإيجار الذي يربطه مع ديوان الترقية والتسيير العقاري، وأن المطعون ضدها رفضت دعواها للحصول على هذا المسكن بقرار من المجلس القضائي، وعليه فإن قرار الوالي الذي منحها نفس المسكن مشوب بعيب تجاوز السلطة [44]، وبنفس المعنى قضت المحكمة في قضية مشابهة تخص منازعة حول السكن [45]. وفي قضية مماثلة قضت المحكمة العليا بأن اعتراف إدارة أملاك الدولة بقانونية شراء المسكن – من طرف الطاعن – يجعل من غير الممكن لوالي المنازعة فيه، ثم منحه للغير، وإلا اعتبر ذلك تجاوزا للسلطة، مما يستوجب الإبطال[46].

الخاتمة:

وبعد هذه الدراسة الوجيزة لمختلف العيوب التي تصيب القرار الإداري وتجعله غير مشروع وتؤدي بالتالي إلى الحكم بإلغائه والتي يطلق عليها عادة أوجه الإلغاء أو أسباب الإلغاء يمكن أن نستخلص أن توافر عيب من العيوب السابقة تجعل القرار غير مشروع وبالتالي تكون رقابة قاضي الإلغاء رقابة مشروعية لا رقابة ملائمة، ومتى سلم القرار الإداري من تلك العيوب فإنه يتعين على القاضي أن يحكم برفض الدعوى لأن الملائمة هي مسألة تستقل الإدارة بتقديرها في حدود سلطتها التقديرية.

وإذا كان الفقه والقضاء يميزان بين أوجه الإلغاء بتقسيمات مختلفة فإن ذلك لا يعنى أن هذه العيوب مستقلة تماما بعضها عن بعضها الآخر، بل أنها متداخلة إلى حد بعيد

ويمكن إرجاعها إلى فكرة مخالفة القانون بالمعنى الواسع لأن هذا الأخير هو الذي يحـــدد قواعد الاختصاص والشكل والأهداف الإدارية.

إن التمييز بين أوجه الإلغاء المختلفة مسألة تقتضيها مصلحة البحـــث العلمـــي الدقيق حتى يمكن للإدارة أن تتبين السبب الذي من أجله ألغي القـــرار وحتـــى تـــستطيع بالتالي أن تتلاقاه في المستقبل أو تعيد تصحيحه من جديد، وتكون هذه المهمة عـــسيرة إذا لم يحدد القضاء العيب الذي أصاب القرار الإداري واكتفي بالقول أن الإدارة قـــد خالفـــت القانون أو تجاوزت حدود السلطة.

الهوامش:

1) تعليق حول أحكام مجلس الدولة في مجال مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية للدكتور سليمان الطماوي، مقال وارد في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شـــمس، العـــدد الأول، جانفي 1959، السنة الأولى، ص 271 وما بعدها.

2) سليمان معمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مطبعـــة جامعـــة عـــين شمس، القاهرة، بدون تاريخ ص 166.

3) Voir Charles Debbasch, Yean Claude Ricci: contentieux administratif 7 éme Edition 1999, Dalloz, paris, précis, droit public science politique, p, p 675,676.

4) Voir Jean Riviro, droit administratif, 8éme édition, 1977, précis dallez, paris, pp 246 et ss, Grilles Lebreton , droit administratif général, Op., cit., p 144, Georces Vedel, droit administratif, op cit., p 584 et Ss, Martine Lombrad, droit administratif, op. cit., p419.

5) قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1987/01/17 عن الغرفة الإدارية، ملف رقـــم 41705، المجلة القضائية، العدد الثالث سنة 1990، ص 169 وما بعدها.

6) قرار صادر عن مجلس الدولة في 23 جانفي 1925، أورده د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، ص 713.

7) Arrêts cités par Martine Lombard, droit administratif, op. , cit., pp188,189.

8) C, E 9 octobre 1998, union des fédérations CFDT des fonctionnaires publics et assimilés, cité par Martine Lombard, op., cit., p 190.

9) C.E, 18 Mai 1990, association arménienne d'aide sociale, cité par Martine Lombard,op., cit., p 193.

10) C.E, 19 janvier 1990,Mme Bodin, cité par Martine Lombard op., cit., p 193.

11) قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1987/05/16 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 46-877، المجلة القضائية العدد الثالث، سنة 1990 ص 188 وما بعدها.

12) قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1989/03/25 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 56-648، المجلة القضائية، العدد الثالث،سنة 1991، ص162 وما بعدها.

13) قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1989/04/08 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 362-54، المجلة القضائية، العدد الثالث، سنة 1991،ص 165 وما بعدها.

14) قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1991/10/06 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 78954، المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1993 ص 153 وما بعدها.

15) قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1990/05/19 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 66151، المجلة القضائية، العدد الثالث، سنة 1993،ص 206 وما بعدها.

16) قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1997/01/05 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 115657، المجلة القضائية،العدد الأول، سنة 1997،ص 101 وما بعدها.

17) قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1997/07/06 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 117969، المجلة القضائية، العدد الثاني ص 148 وما بعدها.

18) Voir Martine Lombard, droit administratif, op. cit. pp 420,421, Gilles Lebreton, droit administratif, op., cit., p 148.

19) قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 1982/06/26 عن الغرفة الإدارية رقم 165، ملف رقم 28223، نشرة القضاة، سنة 1983، (من 01 جانفي إلى 30 جوان 1983)، ص 161 وما بعدها.

20) Voir Charles Debbasch, jean Claude Ricci, contentieux administratif op., cit., pp 688,689, Jean Rivero, droit administratif, op.,cit pp 252,253.

21) Voir Geoges Vedel, droit administratif,op,cit,p592 et ss.

22) د. محسن خليل، المرجع السابق، ص.ص 704، 705.

23) CE, 27,7, 1990, université de paris dauphine, et CE,27,6 1994, université Claude Bernard, cités par Gillés Lebreton, op., cit., p 149.

24) CE, 29,11,1989, Jeanne, cité par Gillés Lebreton, op., cit., p 149.

25) CE, 2,2,1987,societé TV6, CE, 19,1,1994, Dame Obrego, CE, 25,4,1979 Ciaudo, cités par Gilles Lebreton, op., cit., p 152.

26) قرار المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 18 ديسمبر 1971، أورده د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1985، ص 434.

27) قرار المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ 3 جانفي 1970، أورده د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 435.

28) قرار المحكمة العليا، الصادر بتاريخ 29 ديسمبر 1984 عن الغرفة الإدارية، ملف رقم 38541ن المجلة القضائية، العدد الرابع سنة 1989، ص 227 وما بعدها.

29) قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 10 فيفري 1990 عن الغرفة الإدارية، ملف رقم 62.040، المجلة القضائية، العدد الثالث، سنة 1991، ص 181 وما بعدها.

30) قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 28 جويلية 1990 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 68240، المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1992، ص 153 وما بعدها.

31) قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 06 أكتوبر 1991 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 85529، المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1993، ص 157 وما بعدها.

32) قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 15 ديسمبر1996 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 118488، نشرة القضاء، العدد 54، سنة 1999، ص 81 وما بعدها

33) قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 13 أفريل 1998 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 157362، المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1998، ص 188 وما بعدها.

34) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 406 وما بعدها، د.محمود عاطف البنان الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 173 وما بعدها.

35) CE ,8,7,1991 Amato, cité par Gilles lebreton, op., cit., p 145.

36) CE ,27,4,1994 Dame Cappolani, cité par Gilles lebreton, op., cit., p 145

37) CE ,13,1,1995 syndicat autonome des inspecteurs généraux de l'administration, cité par Gilles lebreton, op., cit., p 146.

38) CE, 12,1,1994, esvan, cité par Gilles Lebreton, op., cit., p 146.

39) CE, 19,1,1979,ville de viry -chatillon, cité par Gilles Lebreton, op., cit., p 146.

40) CE, 23,3,1992, Martin et Traboulet, Eurodisneyland, cité par Gilles Lebreton, op., cit., p 147.

41) CE, 25,2,1972, Farrugia, cité par Gillés Lebreton, op, cit., p 148.

42) قرار المحكمة العليا، الصادر بتاريخ 1990/02/24 عن الغرفة الإدارية ملف رقم 62231، المجلة القضائية، العدد الثالث، سنة 1991، ص 188 وما بعدها.

43) قرار المحكمة العليا، الصادر بتاريخ 1989/03/25، عن الغرفة الإدارية ملف رقم 43017، المجلة القضائية، العدد الثالث، سنة 1990، ص 176 وما بعدها.

44) قرار المحكمة العليا، الصادر بتاريخ 1987/06/27، عن الغرفة الإدارية ملف رقم 46862، المجلة القضائية، العدد الثالث، سنة 1990، ص 184 وما بعدها.

45) قرار المحكمة العليا، الصادر بتاريخ 1990/04/07، عن الغرفة الإدارية ملف رقم 62116، المجلة القضائية، العدد الثالث، سنة 1993، ص 185 وما بعدها.

46) قرار المحكمة العليا، الصادر بتاريخ 1995/05/14، عن الغرفة الإدارية ملف رقم 135946، المجلة القضائية، العدد الثاني، سنة 1995، ص 153 وما بعدها.