جامعة زيان عاشور -الجلفة-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

حق الطعن القضائي للموظف العام ضد القرارات التأديبية

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق تخصص إدارة ومالية

إعداد الطالبة: شايع كاهنة

لجنة المناقشة:

1/أ-بن ويس أحمد رئيسا.

2/أ-بشار رشيد مشرفا ومقررا.

3/أ-بن يحيى أبو بكر الصديق مناقشا.

الموسم الجامعي 2017/2016

شكر وتقدير

من لا يشكر الناس لا يشكر الله

شكر ممزوج بالمودة والاحترام لكل من ساهم ولو بكلمة طيبة في إنجاز هذا العمل المتواضع الذي بلا شك أنه لا يرقى لعظيم سندهم .....

شكرا للزملاء والزميلات .....

شكر موصول لكل أساتذة كلية الحقوق ...

وعمال جامعة الجلفة عامة

الإهداء

إلى أعز الناس كلهم ...

ظلي وسندي ....

أمي...أبي

حفظكما الله وجزاكما عني وعن إخوتي خير الجزاء

إلى إخوتي وزوجاتهم وأبنائهم وبناتهم..

إلى أخواتي وأزواجهن وأبنائهن..

إلى حبيبتي وصديقتي أختي ليلى..

إلى أحبتي الذين أستثنيهم لمحبتي التي تعظم لهم كل يوم..

إلى لؤي.. زكريا.. أنس.. سارة.. آدم

مقدمة

من المعلوم أن المرفق العام هو أداة الدولة في إشباع حاجيات أفراد المجتمع، ولسداد هذه الحاجيات لا بد من الإستعانة بمجموع الموظفين كمحرك أساسي لهذا المرفق العام لضمان سيرورته بكفاءة وفعالية، ولأجل تفعيل مبدأ الفعالية لابد للإدارة أن تمنح الموظف مساحة من الحرية لممارسة نشاطاته واختصاصاته المنوطة به والملقاة على عاتقه بتقلده لمنصبه.

وقد اتفق الفقه والقضاء في تعريفه للموظف العام أنه ذلك الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أي أحد أشخاص القانون العام، عن طريق الإستغلال المباشر ضمن تسلسل وظيفي معين بطريق التعيين من الإدارة وقبول من الشخص المعني، وفق إجراءات وشروط يحددها التنظيم.

ولآن الحياة الإدارية متنامية ومتسارعة قد تحدث بعض المنازعات بين الموظف والإدارة التابع لها، لذلك كان لا بد من وضع آليات وهيئات تحمي الموظف من جهة وتساهم في سير المرافق العامة من جهة أخرى، إذ أن هذه الإجراءات تشكل ضمانات لإرساء دولة القانون والحق، ذلك أنها تكفل المصلحة العامة وتحمي الأفراد على اختلافهم.

ومن بين المبادئ التي يعول عليها كافة المواطنين بما فيهم الموظفين العموميين مبدأ المشروعية، بمفهومه الواسع، بسيادة القانون، وخضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة.

وإعمالا لمبدأ المشروعية الإدارية أيضا والتي تقتضي خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده.

كما وأن عملية التأديب التي قد يخضع لها الموظف ليست عملية انتقامية منه حرصت التشريعات باختلافها على تنظيمها حتى لا يتجاوز أي طرف من أطراف الخصومة إطاره المحدد قانونا.

ولأن حق التقاضي مكفول لكل أفراد المجتمع بحسب المادة 3 من قانون الإجراءات المدنية التي تنص:

" يجوز لكل شخص يدعي حقا، رفع دعوى أمام القضاء للحصول على ذلك الحق أو حمايته."

ولأن الموظف العمومي قد تصدر في حقه قرارات يراها مجحفة في حقه، أو أذته بأي شكل كان، مصدرها المرفق العام الذي يمارس فيه اختصاصاته، له أن يتقدم إلى القضاء للفصل في طلبه وادعاءاته.

ولأن الأمن الوظيفي وطمأنينة الموظف من أهم الحوافز الباعثة للهمة و الولاء والقيام بالأعباء المسندة له بأكمل صورة ممكنة ، كان لا بد من إعمال مبدأ الضمان بشكل متوازن و متسق مع مبدأ الفعالية، ومن هنا تبرز أهمية البحث الذي يسلط الضوء على أهم ضمانة تأديبية للموظف، وتتكرس أهمية هذا العمل نظرا للتوسع الكمي و النوعي للخدمات والحاجات العامة التي تعمل الدولة على إشباعها وما رافق ذلك من توظيف لأعداد هامة من الموظفين، كما و أن الدراسة التحليلية ذات أهمية ودور في توعية الموظفين العموميين لحقوقهم إزاء ما تتخذه السلطات التأديبية في قراراتها، بخاصة وأن التأديب أمر مرافق ولصيق بالوظيفة وقد يتعرض له الموظف مادام شاغلا لمنصبه.

لكن ليس كل قرار قابل للطعن فيه أمام القضاء، لذلك وجب علينا التساؤل:

- ماهي الأحكام الخاصة بحق الطعن القضائي للموظف العمومي في مواجهة القرارات التأديبية الصادرة ضده ؟؟؟

وقد انتهجت في مذكرتي هذه المنهج التحليلي، عبر دراسة وتحليل النصوص القانونية والأخذ بمجموع الآراء الفقهية والأحكام القضائية التي بلا شك هي إثراء للموضوع، وقد قسمت الموضوع ضمن ثلاث فصول ،أولها كان فصلا تمهيديا لتبيان الإختصاص القضائي بالنظر في دعوى الطعن ضد القرار التأديبي نوعيا و إقليميا، ثم تدرجت في الفصل الأول بشرح الشروط الواجب توافرها في رافع الدعوى بالطعن و القرار الإداري المطعون فيه و المتعلقة بالآجال، ثم في الفصل الثاني كان لا بد من إيراد الأسباب التي تجعل من القرار قابلا للطعن فيه.

الفصل التمهيدي

الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعن ضد القرارات التأديبية

تمهيد

الإختصاص هو سلطة الحكم بمقتضى القانون في خصومة معينة، ويقابله عدم الاختصاص وهو فقدان هذه السلطة، واختصاص المحكمة معناه نصيبها من المنازعات التي يجوز لها الفصل فيها (1)

يعد الإختصاص من المسائل الجوهرية في سير الدعوى القضائية، ويقصد به ولاية القضاء بالفصل في القضايا المطروحة أمامه وفقا لمعايير النوع والموقع الإقليمي.

ويقع على المتقاضي أن يدرك تماما الجهة التي خولها القانون النظر في دعواه نوعيا وإقليميا، إما بموجب القواعد العامة أو بموجب نص خاص إذ أن كثير من القضايا تنتهي دون الفصل في الموضوع، ويعود عدم قبولها من حيث الشكل، إلى عدم اختصاص الجهة المرفوعة أمامها الدعوى (2)

1/ فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، الجزائر، ص33.

2/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، دار بغدادي للطباعة والنشر والتوزيع، حي بن شوبان، الرويبة، الجزائر، ص74.

المبحث الأول: الإختصاص النوعي

المطلب الأول: تعريف الإختصاص النوعي:

يقصد بالإختصاص النوعي ولاية الجهة القضائية على اختلاف درجاتها، بالنظر في نوع محدد من الدعاوى، فالإختصاص النوعي هو توزيع القضايا بين الجهات القضائية المختلفة على أساس نوع الدعوى بعبارة أخرى، هو نطاق القضايا التي يمكن أن تباشر فيه جهة قضائية معينة، ولايتها وفقا لنوع الدعوى. (1)

المطلب الثاني: الإختصاص النوعي للمحاكم:

يعتمد التنظيم القضائي في الجزائر على وحدة الجهة القضائية الأساسية المتمثلة في المحكمة بحيث لا وجود للتعدد المادي للمحاكم، إنما هناك محكمة تتشكل من أقسام مكلفة بالنظر في مختلف القضايا المطروحة أمامها بحسب طبيعة النزاع. (2)

بحسب المادة 32 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص:

" المحكمة هي الجهة القضائية ذات الإختصاص العام وتتشكل من أقسام.

يمكن أيضا أن تتشكل من أقطاب متخصصة.

تفصل المحكمة في جميع القضايا لا سيما المدنية والتجارية والبحرية والاجتماعية والعقارية وقضايا شؤون الأسرة والتي تختص بها إقليميا.

تتم جدولة القضايا أمام الأقسام حسب طبيعة النزاع.

غير أنه في المحاكم التي لم تنشأ فيها الأقسام، يبقى القسم المدني هو الذي ينظر في جميع النزاعات باستثناء القضايا الاجتماعية.

في حالة جدولة قضية أمام قسم غير القسم المعني بالنظر فيها، يحال الملف إلى القسم المعني عن طريق أمانة الضبط، بعد إخبار رئيس المحكمة مسبقا.

تختص الأقطاب المختصة المنعقدة في بعض المحاكم بالنظر دون سواها في المنازعات المتعلقة بالتجارة الدولية، والإفلاس والتسوية القضائية، والمنازعات المتعلقة بالبنوك، ومنازعات الملكية الفكرية، والمنازعات البحرية والنقل الجوي، ومنازعات التأمينات.

تحدد مقرات الأقطاب المتخصصة، والجهات القضائية التابعة لها عن طريق التنظيم.

تفصل الأقطاب المتخصصة بتشكيلة جماعية من ثلاثة قضاة.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة، عند الاقتضاء، عن طريق التنظيم."

1/أحمد مليجي الإختصاص الإقليمي والنوعي والمحلي للمحاكم، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ص68.

2/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص75.

من خلال النص أعلاه نجد أن المشرع الجزائري قد حدد عدد الأقسام المشكلة للمحكمة ونوعها وذكرها في ستة (6) هي الأقسام المدنية والتجارية والبحرية والاجتماعية والعقارية وقضايا شؤون الأسرة وتتم جدولة القضايا أمام هذه الأقسام بحسب طبيعة النزاع عملا بأحكام المواد 423 إلى 536 من القانون الجديد التي وردت تحت عنوان الإجراءات الخاصة بكل جهة قضائية، أما المحاكم التي لم تنشأ فيها الأقسام على النحو المبين أعلاه، يبقى القسم المدني هو الذي ينظر في جميع النزاعات باستثناء القضايا الاجتماعية. (1)

كما تعتبر المحكمة مختصة بالنظر في جميع القضايا بصفة ابتدائية ونهائية في القضايا التي لا تتجاوز قيمتها مائتي ألف دينار. (2)

وقد أبقى على الولاية العامة للمحاكم الإدارية بالمادة الإدارية.

تنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يأتي:

"المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها."

كما تضمنت المادة 801 أحكاما خاصة بدعوى الإلغاء حينما نصت على ما يأتي:

"تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:
   - الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.
   - البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
   - المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.
2- دعاوى القضاء الكامل.

القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة. " (3)

ويمكننا القول تكون مختصة بنظر المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة وغيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية.

1/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص76.

2/فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص35.

3/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة،2009، ص88و89.

ويشمل اختصاص المحكمة الإدارية القضايا المرفوعة من الموظفين الدائمين والمؤقتين الذين يعملون في الإدارة المحلية كالبلديات أو الولاية إذا كان تعيينهم تم على مستوى الإدارة المحلية، وكذلك الأعوان والأشخاص العاملين في المؤسسات ذات الصبغة الإدارية. (1)

الإحالة ما بين الأقسام:

الحكمة من الإحالة، هي الاقتصاد في الوقت والإجراءات والنفقات حتى لا يتحمل المدعي أعباء رفع دعوى جديدة، فالقاعدة المعمول بها أمام القضاء المصري تقضي، أنه إذا رفعت دعوى إلى محكمة غير مختصة وقضت بعدم اختصاصها سواء على أساس تمسك الخصم بذلك أو على أساس أن عدم الإختصاص من النظام العام، يتعين على المحكمة أن تحيل الدعوى إلى المحكمة المختصة حرصا من المشرع المصري أن لا يتحمل المدعي مشقة إعادة رفع الدعوى من جديد أمام المحكمة المختصة.

أما الإحالة التي أقرها المشرع بموجب المادة 32 من القانون الجديد بين الأقسام المشكلة لنفس المحكمة، فهي تخص حالة جدولة قضية أما قسم غير القسم المعني بالنظر فيها، فيحال الملف إلى القسم المعني عن طريق أمانة الضبط، بعد إخبار رئيس المحكمة مسبقا. (2)

المطلب الثالث: الإختصاص النوعي للمجالس:

يشمل الإختصاص النوعي للمجالس القضائية موضوعين، النظر في الأحكام المستأنفة ثم الفصل في تنازع الإختصاص.

الفرع الأول: النظر في الأحكام المستأنفة

تكرس المادة 34 أدناه مبدأ التقاضي على درجتين بحيث يجوز الطعن بالاستئناف في جميع الأحكام الصادرة عن المحاكم في الدرجة الأولى وفي جميع المواد حتى ولو كان وصفها خاطئا.

أشارت المادة 34 من القانون الجديد على قابلية كل الأحكام للاستئناف دون أن يذكر المشرع الحالات الإستثنائية التي لا تقبل فيها المنازعة أي طريق للطعن مع أن نصوصا خاصة عديدة تضمنت أحكاما تضفي على الأحكام في منازعة ما، الطابع النهائي كما هو مبين في قانون الأسرة بالنسبة لفك الرابطة الزوجية والتسريح التأديبي بالنسبة للمنازعات الفردية للعمل. (3)

1/ فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص 342.

2/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص76.

3/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص 80 وما يليها.

حيث تقضي الفقرتين 3 و4 من المادة 73 من القانون رقم 91-29 المتعلق بعلاقات العمل أن كل تسريح فردي يتم خرقا لأحكام هذا القانون، يعتبر تعسفيا وأنه في حالة التسريح المعتبر تعسفيا أو المنفذ خرقا للإجراءات القانونية، يمكن للعامل أن يقدم طلب إلغاء قرار التسريح و /أو أن يطلب تعويضا عن الضرر الحاصل لدى الجهة القضائية المختصة التي تبت بحكم ابتدائي ونهائي. (1)

المادة 34:

" يختص المجلس القضائي بالنظر في استئناف الأحكام الصادرة عن المحاكم في الدرجة الأولى وفي جميع المواد، حتى ولو كان وصفها خاطئا. "

الفرع الثاني: الفصل في تنازع الإختصاص

يختص المجلس القضائي بالفصل في الطلبات المتعلقة بتنازع الإختصاص بين القضاة إذا كان النزاع متعلقا بجهتين قضائيتين واقعتين في نفس دائرة اختصاص المجلس القضائي.

1/قانون رقم 91-29 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، يعدل ويتمم القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21ابريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل، جريدة رسمية عدد68 لسنة 1991.

المبحث الثاني: الإختصاص الإقليمي (1)

المطلب الأول: المقصود بالإختصاص الإقليمي

الإختصاص الإقليمي يقصد به نصيب كل محكمة من حيث موقعها من إقليم الدولة، و قواعد الإختصاص الإقليمي أو المحلي هي القواعد التي تهتم بتوزيع القضايا على أساس جغرافي أو إقليمي بين مختلف المحاكم من نفس النوع، و لعل توزيع الإختصاص بين إقليم الوطن الهدف منه هو" تقريب العدالة من المتقاضين من أجل سرعة الفصل في القضايا" و تحقيقا لهذا فقد وضع المشرع الجزائري قاعدة عامة تحدد المحكمة المختصة إقليميا بنظر النزاع، التي تقرر أن المدعي يسعى وراء المدعى عليه و بذلك أعطى المشرع الإختصاص للمحكمة التي يقع في دائرتها موطن المدعى عليه.(2)

ويرجع ذلك إلى أن الأصل هو براءة الذمة ومن ثم على من يطالب خصمه بشيء أن يسعى إليه. (3)

المطلب الثاني: جهة الإختصاص الإقليمي

المادة 37 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نصت على أنه:

" يؤول الإختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه، وإن لم يكن له موطن معروف، فيعود الإختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له، وفي حالة اختيار موطن، يؤول الإختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك."

وقد جاءت المادة 37 من القانون الجديد لتكريس القاعدة الواردة في المادة 8 من قانون الإجراءات المدنية بحيث يؤول الإختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه ويجب في كل الأحوال مراعاة مصلحة هذا الأخير.

فإن لم يكن للمدعى عليه موطن معروف يعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له وفي حالة اختيار موطن يؤول الإختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

1/فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص38.

2/ يقصد بالموطن هو المقر القانوني للشخص الذي يمارس فيه نشاطه وعلاقاته مع غيره من الأشخاص، (د. حسن كبرة، المدخل إلى القانون، القاهرة، ص537 وما بعدها).

3/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص84

ونصت المادة 804 من ذات القانون:

خلافا لأحكام المادة 803 أعلاه، ترفع الدعاوى وجوبا أمام المحاكم الإدارية في المواد المبينة أدناه:

1- في مادة الضرائب أو الرسوم، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسم.
2- في مادة الأشغال العمومية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال.
3- في مادة العقود الإدارية، مهما كانت طبيعتها، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه.
4- في مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين.

مع ذلك ميز المشرع بين حالتين في الاختصاص الإقليمي:

1- عند وجود مدعى عليه واحد.
2- عند تعدد المدعى عليهم.

عندما يكون المدعى عليه شخص واحد يتم إعمال القاعدة العامة.

أما إذا تعدد المدعى عليهم، فللمدعي الاختيار بأن يرفع الدعوى أمام المحكمة الواقع في دائرتها أي منهم.

والحكمة من هذا الإذن، تشجيع المدعي على جمع طلباته ضد المدعى عليهم المتعددين في محاكمة واحدة أما محكمة واحدة، إذ أن تطبيق القاعدة التقليدية سيحمله إلى إقامة دعاوى متعددة بتعدد المدعى عليهم مع ما يترتب على ذلك من زيادة في النفقات واحتمال تعارض الأحكام. (1)

وقد يكون موطن الشخص الاعتباري المحل الذي يوجد فيه المقر الرئيسي لإدارته. (2)

المادة 38:

" في حالة تعدد المدعى عليهم، يؤول الإختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم.

1/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص84و85.

2/ فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص39.

الفصل الأول

شروط قبول الطعن بإلغاء القرارات التأديبية

تمهيد

المقصود بشروط قبول الطعن، الشروط الواجب توافرها حتى تستطيع المحكمة قبول الدعوى ومن ثم البحث في موضوعه فإذا كان الطعن مفتقرًا لأي من هذه الشروط حكمت المحكمة برده بناء -على طلب الجهة المقدم الطعن ضدها - دون التطرق إلى البحث في موضوعه، حتى لو كان الطعن مرفوعا بالفعل ضد قرار إداري مخالف للقانون. ومن ناحية أخرى، فان قبول الطعن إذا توافرت شروطه لا يعني إجابة الطاعن لطلباته، إذ يتوقف ذلك على قانونية القرار. ومن ثم تحكم المحكمة بطلبات المدعي إذا ثبت مخالفة القرار المطعون فيه للقانون، وإلا حكمت المحكمة برفض الدعوى أو ردها.

المبحث الأول: الشروط المتعلقة بالطاعن

يعتبر الطعن بإلغاء القرار التأديبي من الوسائل الهامة لحماية مبدأ المشروعية وضمانة أساسية لحماية الموظف من أخطاء السلطات التأديبية وتعسفها، إلا أن لهذا الطعن شروط ينبغي إحترامها لضمان قبول الدعوى وعدم ردها، ومن هذه الشروط أن يكون لمقدم الطعن صفة ومصلحة في تقديمه وأن يقدم الطعن بذلك في المواعيد المقررة قانونًا.

المطلب الأول: شرط الصفة

الفرع الأول: تعريف الصفة:

نصت المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري في فقرتها الأولى بأنه:
" لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون."
الصفة هي الحق في المطالبة أمام القضاء، وتقوم على المصلحة المباشرة والشخصية في التقاضي (1)
يجب أن يتمتع المدعي بالصفة اللازمة لرفع الدعوى، أي أن يتمتع بالأهلية القانونية للتقاضي (2)
إن الأهلية القانونية لإقامة دعوى إدارية قضائية، هي ذات الأهلية المعتمدة بموجب القانون المشترك، ولا تتضمن أي ميزة خاصة (3) فهي ترتكز بالنسبة للأشخاص الطبيعيين على القواعد المعتادة المتعلقة بالنيابة القانونية، خاصة فيما يتعلق بعديمي الأهلية والوكلاء.

1/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، دار بغدادي للطباعة والنشر والتوزيع، حي بن شوبان، الرويبة، الجزائر، ص34.
2و3/أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية-بن عكنون-الجزائر، الطبعة الخامسة، 2003، ص 78.

أما أشخاص القانون الخاص المعنويون، فإن الأنظمة الأساسية أو القانون، هي التي تحدد الهيئات التي تتمتع بأهلية تمثيلهم.

ينبغي التمييز بين الصفة في الدعوى والصفة في التقاضي، فقد يستحيل على صاحب الصفة في الدعوى مباشرتها شخصيا بسبب عذر مشروع. في هذه الحالة يسمح القانون لشخص آخر بتمثيله في الإجراءات، كأن يحضر المحامي نيابة عن المدعي أو يحضر شخص آخر بموجب وكالة خاصة.

في هذه الحالة، يقع على القاضي ابتداءا التأكد من صحة التمثيل ثم يبحث لاحقا في مدى توفر عنصر الصفة لدى صاحب الحق. فقد يصح التمثيل مع فساد الصفة في الدعوى والعكس صحيح.

من أمثلة ذلك: أن يحضر الأب بصفة عفوية ومن دون وكالة، جلسة المحاكمة بدلا عن ابنه الراشد الذي رفع دعوى قضائية يطالب فيها استعادة شقة يملكها بسند، محتلة من الغير دون وجه حق، ظنا من الأب بأن الملكية واحدة، الصفة في الدعوى هنا صحيحة لكن التمثيل فاسد، عكس ذلك، أن يكون الأب حاملا لوكالة صحيحة غير أن الإبن المدعي ليس له أي سند يثبت ملكيته، التمثيل هنا صحيح، إنما ترفض الدعوى لانعدام الصفة لدى الإبن، وصحة التمثيل ليست من شروط قبول الدعوى، بل هي من شروط صحة إجراءات الخصومة.

تكمن أهمية التفريق في الجزاء أن وسيلة التمسك بعدم توفر الصفة في الدعوى هي الدفع بعدم القبول أما وسيلة التمسك بتخلف الصفة في التقاضي فهي البطلان

الفرع الثاني: زوالها أثناء سير الخصومة:

يؤدي زوال الصفة في الدعوى بالنسبة لأحد أطرافها أثناء سير الخصومة إلى أن تصبح الدعوى غير مقبولة وذلك بسبب وجوب توفر هذا الشرط في وقت تقديم المطالبة القضائية إلى حين صدور الحكم في الدعوى أما زوال الصفة في التقاضي عن الممثل الإجرائي أثناء نظر الدعوى فيؤدي إلى إنقطاعها.

والملاحظ أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري اشترط توفر الصفة في المدعي والمدعى عليه على السواء واعتبره من النظام العام إذ أنه للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه دون طلب من أطراف الخصومة في الفقرة الثانية من المادة 13:

" يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه."

وهو من المبادئ العامة في التقاضي إذ لا يصح إقامة دعوى إلا من ذي صفة على ذي صفة.

فكما يشترط توفر عنصر الصفة لدى المدعي وإلا رفضت دعواه، يشترط كذلك قيام عنصر الصفة لدى المدعى عليه وإن تعددوا، إذ يشترط في صحة الدعوى، أن ترفع ضد:

- من يكون معنيا بالخصومة، كدعوى العامل ضد رب العمل أو زوجة ضد زوجها أو مؤجر ضد مستأجر نظرا لاستقلالية الذمم المالية وعدم جواز تحميل الغير أعباء عن تصرفات ليس لهم علاقة بها.
- ممن يجوز مقاضاتهم فلا تقبل دعوى ضد فاقد الأهلية لتعلق ذلك بحق الدفاع أو ضد مؤسسة لا تملك الشخصية المعنوية أو ضد موظف أجنبي يتمتع بالحصانة الدبلوماسية

عملا بالمادة 30 من اتفاقية فيينا المصادق عليها من طرف الجزائر بالمرسوم رقم 64-84 المؤرخ في 1964/03/04. (1)

أما بالنسبة للدولة فإنها تمثل أمام جهات القضاء الإداري بطريق ممثليها القانونيين كالوزراء والولاة (2)

المادة 828:

" مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية."

تجدر الإشارة هنا أن المشرع الجزائري لم يقيد رفع الدعوى على فرد أو جماعة مدعى عليهم رغم أن المادة 13 جاءت بصيغة الفرد إلا أنه يجوز إقامة الدعوى على مجموعة حسب ما جاء في المادة 38 في فصل الاختصاص الإقليمي والتي نصت صراحة على جواز تعدد المدعى عليهم بالقول:

* في حالة تعدد المدعى عليهم*

الأصل هو تفريد الدعوى بحيث يتقاضى كل مدعي بصفة فردية ضمانا لحسن سير العدالة، لكن إذا أقيمت الدعوى بعريضة جماعية استثناءا، فتكون مقبولة كلما احتوت على ارتباط كاف ناتج عن وحدة الأطراف ووحدة المسائل المثارة حماية لمصلحة جماعية.

أما إذا رفعت الدعوى من مجموعة أشخاص في شكل دعوى مشتركة وكانت الدوافع والأسباب مختلفة، فيتعين على القاضي رفض الدعوى. (3)

1/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص36.

2/قرار رقم 341-119 المؤرخ في 1995/10/24، مجلة قضائية عدد01 سنة 1996 ص 130.

3/عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص37.

المطلب الثاني: شرط المصلحة

إن دعوى إلغاء القرار التأديبي- باعتباره قرار إداري -تتطلب لصحة قبولها تحقق شرط المصلحة الشخصية والمباشرة للطاعن، وهذه المصلحة باعتبارها مناط الدعوى وأساس قبولها لا يتعين أن تتوافر عند رفع الدعوى فحسب، بل ينبغي استمرار قيامها ما بقيت الدعوى قائمة ولحين الفصل فيها نهائيا .ومن الآثار التي تترتب على قيام المصلحة الشخصية في دعوى الإلغاء أن تحقق هذه الدعوى للطاعن إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المطلوب إلغاؤه وليس مجرد فقط إلغاء القرار الإداري.

الفرع الأول: تعريف المصلحة:

ويقصد بالمصلحة، المنفعة التي يحققها صاحب المطالبة القضائية وقت اللجوء إلى القضاء (1)، هذه المنفعة تشكل الدافع وراء رفع الدعوى والهدف من تحريكها وقد نص عليها المشرع في المادة 13، إذ ليس من المنطق السليم أن يرفع دعوى من ليس له مصلحة يرجوها منها كما وأن هذا الشرط يحفظ للقضاء هيبته حتى لا ينشغل القضاة بقضايا لا طائل منها.

رغم هذا فإنه وعلى خلاف شرط الصفة لم يورد المشرع أنها من النظام العام بحيث ليس للقاضي في هذه الحالة أن يثيرها من تلقاء نفسه، إنما له أن ينظر في توفرها عند الدفع بانتفائها من أحد أطراف الخصومة.

رغم ذلك يجب أن تكون المصلحة مشروعة وإن كان ليس للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه فالقانون لا يحمي المصلحة المخالفة للآداب والنظام العام إذ ليس للمدعي المطالبة بحقه في بضاعة مسروقة، أو دين قمار.

يجب على كل مدع أن يبرر وجود مصلحة شخصية له، لحل النزاع، الذي يرفعه أمام القاضي، وهذه هي القاعدة التقليدية، غير أنه من الصعب الإحاطة تماما بمفهوم المصلحة (2)

بالرجوع للمادة 13 نصت:

"لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون."

ومنه نرى للمصلحة نوعين مصلحة قائمة ومصلحة محتملة وكلاهما مقررة قانونا بمعنى أن تكون مشروعة كما سبق وأسلفنا.

1/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص 38.

2/ احمد محيو، المنازعات الإدارية، ص 78.

الفرع الثاني: أنواع المصلحة:

أولا: المصلحة القائمة:

تكون المصلحة قائمة، حين تستند إلى حق أو مركز قانوني فيكون الغرض من الدعوى حماية هذا الحق أو المركز القانوني من العدوان عليه أو تعويض ما لحق به من ضرر (1)، وهنا يكون الحق قد اعتدي عليه بالفعل، ويتحقق الضرر الذي يبرر الإلتجاء للقضاء (2). كأن يمتنع المؤجر من تسليم المستأجر العين محل عقد الإيجار أو كأن يحل أجل الدين فيمتنع المدين عن الوفاء للدائن به. ويستوي أن تكون المصلحة مادية أو معنوية. (3)

ثانيا: المصلحة المحتملة:

وهو احتمال تحقق الضرر مستقبلا ومنه يكون تحقق المصلحة مرتبطا به، إذا لم يقع الاعتداء، ولم يتحقق بذلك ضرر لصاحب الحق، يقال إن المصلحة محتملة، فقد تتولد مستقبلا وقد لا تتولد أبدا. (4)

لكن من خلال المادة 13 فإن المصلحة المرجوة هنا هي خشية وقوع الضرر ومنه حماية المصلحة قبل حدوثه كترميم بناء آيل للسقوط خشية تحقق سقوطه ووقوع خسائر بشرية ومادية، فوقوع الضرر هنا محتمل قد يحدث وقد لا يحدث ومنه فالمصلحة أيضا محتملة.

1و3و4/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص39.

2/ فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، الجزائر، ص 16.

المبحث الثاني: شرط التظلم الإداري المسبق

المطلب الأول: المقصود بالتظلم الإداري المسبق

يعتبر التظلم الإداري وسيلة لفض المنازعات، بحيث أن التظلم هو عبارة عن " طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يرى أن مخالف للقانون"(1)، كما يقصد بالتظلم الإداري أن يصدر قرار معيب فيطعن فيه المتظلم إلى الجهة التي أصدرته أو إلى جهة رئاسية، طالبا سحبه أو تعديله (2).

والتظلم عبارة عن شكاية يتقدم بها المتظلم إلى الإدارة مصدرة القرار أو الجهة التي تعلوها مباشرة يطلب فيها إعادة النظر في القرار الإداري بسحبه أو تعديله وذلك قبل اللجوء إلى القضاء. (3)

والتظلم الذي يتقدم به إلى مصدر القرار يسمى بالتظلم الولائي، أما الذي يقدم إلى الجهة الإدارية الرئاسية فيسمى بالتظلم الرئاسي وعلى هذا فإن التظلم يقدم إلى الإدارة بعد إصدارها لقرارها وعليه فغن التظلم الإداري يفترض وجود نزاع. (4)

والتظلم الإداري لا يشترط شكلا معينا فهو عبارة عن شكوى يشرح فيها المتظلم موضوع قضيته ويقدم الوثائق التدعيمية إن أمكن ذلك. (5)

المادة 830:

" يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829."

كرس القانون الجديد مرحلة الإصلاح التي جاء بها القانون رقم 90-23 المؤرخ في 30 أوت 1990 حيث تم التخلي عن شرط التظلم الإداري بالنسبة للدعاوى التي تختص بنظرها الغرف الإدارية المحلية والجهوية (6).

وبناء على ذلك، فإجراء التظلم الإداري المسبق لم يعد وجوبيا كقاعدة عامة لكن يرد على عمومية هذه القاعدة استثناء يتضمن بعض الدعاوى التي ترفع أمام المجالس القضائية حاليا – المحاكم الإدارية مستقبلا – كالدعاوى الضريبية مثلا.

1/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،1985، ص224.

2/ سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص623.

3/ فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، الجزائر، ص359.

4/ سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص621.

5/ فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، الجزائر، ص359.

6/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص432و 433

رغم أن المشرع فصل في مسألة التظلم واستبعده من مجال الدعوى كأصل عام، غير أنه أبقى على الشرط قائما بالنسبة لبعض القضايا عملا بالنصوص الخاصة التي تفرض اللجوء إلى التظلم قبل رفع أي دعوى قضائية، نذكر مما بقي من تلك النصوص، قانون الإجراءات الجبائية. (7)

أما الاتجاه العام، الذي يعرفه التشريع الجزائري هو استبعاد هذا القيد، الأمر الواضح من خلال القانون 90-29المؤرخ في1990/12/1المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، حيث أصبح التظلم اختياريا بموجب مادته 63 بعدما كان وجوبيا. (8)

.

المطلب الثاني: ميعاد التظلم الإداري المسبق

المادة 829

"يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الرسمي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي."

إن ميعاد التظلم الإداري المسبق منصوص عليه في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري يقدر بأربعة (4) أشهر من تاريخ تبليغ أو نشر القرار المطعون فيه .

المادة 830

" يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم على الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين (2)، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (2)، لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (2) المشار إليه في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل الشهرين (2) من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة."

7و8/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص432و 433

وإذا وبحسب نص المادة في حالة سكوت الإدارة المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (02) فيعد سكوتها هذا بمثابة قرار بالرفض ويبدأ ميعاد الشهرين هذا من تاريخ تبليغ التظلم، وفي هذه الحالة يستفيد المظلم من أجل شهرين (02) لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين الممنوحين للإدارة لتقديم ردها. (1)

أما في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، فللمتضرر من القرار مهلة شهرين لرفع دعواه أمام القضاء تسري من تاريخ تبليغ الرفض (2) .

ويقع على عاتق المدعي عبء تقديم البينة على أنه قد مارس المراجعة المسبقة ضد قرار ما، أو أنه قد أودع مطالبته، في حالة سكوت الإدارة، وذلك لإتاحة الفرصة أمام القاضي كي يتحقق من احترام المهل. (3)

إن حساب ميعاد الأربعة (04) أشهر يبدأ كما هو واضح من خلال نص المادتين 829 و830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري من تاريخ تبليغ أو نشر القرار محل الطعن بالإلغاء.

1و 2/انظر:

- عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص 433.
- فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، الجزائر، ص363.

3/ احمد محيو، المنازعات الإدارية، ص 79.

الفرع الأول: التبليغ: (1)

التبليغ طريقة يتم بها إعلام المتعاملين مع الإدارة بالقرارات الإدارية، والتبليغ يمكن أن يكون بأي وسيلة كانت، كتسليم القرار إلى صاحب الشأن عن طريق البريد أو عن طريق محضر قضائي أو استدعاؤه وتبليغه شخصيا.

ويبدأ الميعاد في السريان من يوم تبليغ الشخص فعليا ويجب أن يكون التبليغ واضحا ومتضمنا العناصر الأساسية التي يقوم عليها القرار، ولكي يكون التبليغ صحيحا منتجا لأثره يجب أن يتم إلى صاحب الشأن ويبدأ ميعاد الطعن القضائي في السريان حتى ولو رفض صاحب الشأن استلام الرسالة المسجلة الموجهة إليه بالبريد المضمون بعد أن بلغ بهذه الرسالة بطريقة قانونية أو رفض التوقيع على محضر التبليغ المقدم له من طرف المحضر القضائي:

ويكون التبليغ الرسمي شخصيا على النحو التالي (2):

- إذا كان المطلوب تبليغه شخصا طبيعيا، يستلم هذا الأخير السند المبلغ ويشهد على ذلك المحضر القضائي.
- إذا كان المطلوب تبليغه شخصا معنويا يخضع للقانون الخاص، يعتبر التبليغ الرسمي شخصيا إذا سلم محضر التبليغ إلى ممثله القانوني أو الإتفاقي أو لأي شخص تم تعيينه لهذا الغرض.
- إذا كان المطلوب تبليغه شخصا من أشخاص القانون العام، من الإدارات والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، يعتبر التبليغ الرسمي شخصيا إذا سلم محضر التبليغ إلى الممثل المعين لهذا الغرض وبمقرها.
- إذا كان المطلوب تبليغه شخصا معنويا في حالة تصفية، يعتبر التبليغ الرسمي شخصيا إذا سلم محضر التبليغ إلى المصفي.

الفرع الثاني: النشر :(3)

تهدف الإدارة من خلال نشرها للقرارات الإدارية إلى إعلام الجمهور بها وبالتالي الإحتجاج عليهم، والنشر يسمح بتحديد تاريخ نفاذ القرار بحق الأفراد، وعدم نشر القرار يؤدي إلى تجريده من آثاره القانونية اتجاه الأفراد، والمقصود بالنشر هو نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية ولا يعتد بالنشر الصدر في الصحف اليومية كما لا يعد نشرا للقرار إذاعته بواسطة إذاعة.

وتبدأ مدة الطعن في هذه القرارات ابتداءا من تاريخ نشرها.

1/ فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص363.

2/عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص 316.

3/ فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص364.

المبحث الثالث: الشروط المتعلقة بالآجال

المطلب الأول: المقصود بشرط الميعاد (1)

مع أن ذكر الإجراءات المتعلقة بآجال الطعن ورد في الباب المتعلق بالأحكام الخاصة بالمحاكم الإدارية، إلا أن المشرع مدد سريان تلك الإجراءات أمام مجلس الدولة بموجب المادة 907 من نفس القانون.

غير أن تطبيق الإحالة هنا مقيد على شرط، أن يكون مجلس الدولة بصدد الفصل كدرجة أولى وأخيرة، أما إذا فصل مجلس الدولة كجهة استئناف، فلا تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد 829 إلى 832 أعلاه.

يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي. ولا يحتج بأجل الطعن المنصوص عله في المادة 829 من القانون الجديد، إلا إذا أشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه.

إن تحديد ميعاد ثابت للدعوى يشكل بكل تأكيد قيدا خطيرا على حرية الأفراد في مقاضاة الإدارة، غير أن هذا القيد تفرضه متطلبات المصلحة العامة.

فقانون الإجراءات المدنية والإدارية نص على ميعاد دعوى الإلغاء، وجعله ميعادا موحدا سواء بالنسبة لدعاوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية أو أمام مجلس الدولة وهذا كقاعدة عامة لشرط الميعاد، ونجد هناك نصوص خاصة أخرى تنص على مواعيد مختلفة عن الميعاد المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

هذا بعدما كان هناك اختلاف بين ميعاد رفع الدعوى العائدة لاختصاص مجلس الدولة وميعاد الدعوى العائدة لاختصاص الغرفة الإدارية سواء كانت محلية أو جهوية.

فميعاد النوع الأول كان يقدر بشهرين من تاريخ تبليغ القرار الصريح برفض التظلم أو من تاريخ حصول القرار الضمني برفع التظلم.

أما ميعاد النوع الثاني فكان يقدر بـ 04 أشهر من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه أو نشره.

وبهذا التعديل الأخير يكون المشرع الجزائري قد ساهم في تبسيط الإجراءات للمتقاضين. كما أنه عندما جعل ميعاد رفع الدعوى أمام مجلس الدولة 04 أشهر فانه يكون قد منح للمتقاضي متسعا من الوقت لجمع أدلته واختيار محام معتمد لدى مجلس الدولة طبقا لنص المادة 905 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ترتبط الآجال بما يعرف بنظرية العلم اليقيني. " la théorie de la connaissance acquis " وهي نظرية من ابتكار القضاء الإداري الفرنسي و مفادها هو أنه إذا علم صاحب المصلحة بمضمون القرار و مشتملاته علما يقينا نافيا للجهالة، قام ذلك مقام النشر أو الإعلان، و يبدأ سريان الميعاد في حقه من تاريخ هذا العلم اليقيني.

1/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص434.

و يمكن تطبيق هذه النظرية عندما يثبت من ملف الدعوى، أو من أية أوراق أخرى أو من حضور الشخص و دفاعه أنه أخذ علما مؤكدا و كافيا بالقرار محل الطعن.

ويلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي الذي يعد مبتكر هذه النظرية كما سبق وأن ذكرنا يطبقها حاليا بشكل ضيق.

أما في الجزائر، فقد تم تكريس هذه النظرية تكريسا واسعا حيث قضت المحكمة العليا الغرفة الإدارية في قرار صدر في 11/ديسمبر/1982بمايلي:" أن الطاعن أخذ علما يقينا بالقرار محل الطعن من خلال الدعوى الاستعجالية التي رفعها ".

إن نظرية العلم اليقين، و رغم مالها من أهمية عملية تتمثل على وجه الخصوص في مساهمة القاضي الإداري في المحافظة على استقرار الأوضاع القانونية بما يسهل عمل الإدارة باعتبارها سلطة تعمل للصالح العام، إلا إنها تحمل في متنها من الخطورة و التناقضات ما دفع بالقضاء الإداري المقارن، إلى مراجعة عميقة و جدية لمجال الأخذ بها وصلت إلى حد إنكارها كما هو الحال بالنسبة لموقف مجلس الدولة الفرنسي.و تتمثل هذه الخطورة، في الخروج الصارخ عن ترتيبات النص القانوني بما تحمله في طياتها من مساسا بدولة القانون، و إهدارا لحقوق الأفراد في مخاصمة قرارات الإدارة أمام القضاء الإداري.

وموقف المشرع الذي تضمنته المادة 829، جاء مسايرا لما استقر عليه موقف القضاء.

فأجل الطعن أمام القضاء الإداري، يبدأ سريانه إذن:

1- من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي.
2- أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.

وأضاف المشرع قيدا على بدء احتساب الأجل، يتضمن الإشارة إليه عند تبليغ القرار المطعون فيه.

بالنسبة للحالة الثانية المتضمنة سريان أجل الطعن أمام القضاء الإداري من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، فهي لا تطرح إشكالا، لأن علم الطاعن أمر مفترض بمجرد قيام الجهة الإدارية بنشر القرار الذي لا يخص الطاعن بمفرده إنما الجماعة أو يكون ذا طابع تنظيمي، وذلك بكافة الطرق القانونية كلوحة الإعلانات أو النشرة الرسمية للقرارات الإدارية. (1)

أما فيما يتعلق بضرورة التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، فقد سبق لمجلس الدولة أن اتخذ موقفا شبيها من خلال قرار (1) تضمن حيثية من جزأين لها أهمية بالغة:

1- يستخلص من بيانات القرار المعاد أن قضاة الدرجة الأولى رفضوا الدعوى طبقا للمادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية. لكن حيث أنه استقر القضاء وبما أن

1/ قرار رقم160507، مؤرخ في 1999/04/19، الغرفة الثانية لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، عدد1 ص 103.

القرار موضوع النزاع هو قرار فردي كان على المستأنف عليه أن يبلغه للمستأنف تبليغا شخصيا.
2- ملف القضية الحاضرة لا يفيد أن هذا الإجراء الضروري قد قامت به المستأنف عليها وأن علم المستأنف بالقرار موضوع النزاع غير كاف لأخذه بعين الإعتبار من أجل احتساب الأجل. (2)

وعليه، قضى مجلس الدولة بإلغاء القرار، مع صرف الطاعن للتقاضي من جديد حتى لا يحرم درجة من درجتي التقاضي.

أهمية هذا القرار تكمن في كونه (3):

1- كرس إلزامية تبليغ القرارات الإدارية الفردية تبليغا شخصيا.
2- تخلى عن الأخذ بنظرية العلم اليقيني عند احتساب ميعاد الطعن القضائي.

نفس الموقف أكد عليه قضاء مجلس الدولة من خلال قرار (4) يقضي بأن تبليغ قرار إداري عن طريق مصالح الأمن دون تمكين المبلغ بنسخة منه مع عدم إبلاغه بآجال الطعن لا يعد تبليغا قانونيا.

فالتبليغ الشخصي لا يراد منه علم المبلغ بالوقائع فحسب، إنما تمكينه من نسخة من القرار.

المطلب الثاني: انقطاع الميعاد وانتهائه

الفرع الأول: انقطاع الميعاد

المقصود بانقطاع الميعاد هو تمديده وذلك إذا ما طرأت حالات معينة، إن مصدر هذه الحالات هو الاجتهاد القضائي الذي ما لبثت التشريعات الداخلية وإن تبنتها.

لقد نص القانون الجزائري على هذه الحالات في المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقوله:

"تنقطع آجال الطعن في الحالات الآتية :
1- الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.
2- طلب المساعدة القضائية.
3- وفاة المدعي أو تغير أهليته.
4- القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

2/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص435.

3/ رمضان غناي، عن موقف مجلس الدولة من نظرية العلم اليقيني، تعليق على القراررقم160507، مجلة مجلس الدولة، عدد2 لسنة 2002ص 121 وما بعدها.

4 /قرار مجلس الدولة صادر في الملف رقم 010355 مؤرخ في 2003/09/16، نشرة القضاة عدد59

وإذا كانت الحالات الثلاث الأولى لا تثير إشكال من حيث المعنى، فإن الأمر يختلف بالنسبة للحالة الرابعة المتعلقة بالقوة القاهرة أو الحادث الفجائي. (1)"

أولا: الطعن أمام جهة إدارية غير مختصة:

يحتفظ المدعي بحقه في المهلة، إذا قدم دعواه أمام هيئة قضائية غير مختصة، وذلك خلال مهلة الادعاء القضائي. (2)

عندما يرفع المدعي دعواه خطأ إلى جهة قضائية إدارية غير مختصة، فإنه إلى أن يعيد المدعي نشر دعواه أمام الجهة الإدارية المختصة قد يكون ميعاد الدعوى قد انتهى، وعليه وفي هذه الحالة يمدد الميعاد عندما يصدر حكما بعدم الاختصاص، بحيث يوقف سريان الميعاد في مواجهة المدعي اعتبارا من تاريخ نشر الدعوى التي توجت بعدم الاختصاص .

ولا يبدأ الميعاد في السريان من جديد للمدة الباقية، إلا من تاريخ تبليغ الحكم بعدم الاختصاص، ولو كان هذا التبليغ إلى محامي المدعي وليس له شخصيا.

ثانيا: طلب المساعدة القضائية :

في هذه الحالة لا يبدأ الميعاد في السريان للمدة الباقية، إلا من تاريخ تبليغ قرار قبول أو رفض الطلب من مكتب المساعدة القضائية.

ثالثا: وفاة المدعي أو تغير أهليته:

وفي هذه الحالة لا يبدأ الميعاد في السريان للمدة المتبقية، إلا من تاريخ تولي ورثة المدعي المتوفى للدعوى ومباشرتهم لإجراءات التقاضي، بدلا عن مورثهم أو من تاريخ رجوع أهلية المدعي إلى سابق عهدها.

1/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص 437.

2/ احمد محيو، المنازعات الإدارية، ص 81.

رابعا: القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ:

بمناسبة نظر مجلس الدولة الفرنسي في قضية وكالة السفر البحرية Messagerie Maritimesوالتي أصدر بشأنها قرارا مؤرخا في 1909/01/29، وضع محافظ الحكومة تارديو " Tardieu" المبادئ المطبقة على القوة القاهرة في العقود الإدارية، معتبرا بأن الإضراب يعد حالة من حالات القوة القاهرة وأنه يشترط لقيامها توفر عناصر ثلاثة:

1- أن يكون الحادث مستقلا عن إرادة المتعاقد.
2- أن يجعل من المستحيل استحالة مطلقة على المتعاقد الوفاء بالتزاماته.
3- أن يكون الحادث غير قابل للتوقع ولا للدفع. (1)

والشرط الأخير هو الذي يميز القوة القاهرة عن الحادث الفجائي. (2)

الفرع الثاني: انتهاء الميعاد

بانقضاء هذه المدة دون تقديم الادعاء، فإن حق المدعي يسقط، ولا يكون بوسعه حينئذ أن يقدم ادعاءه إلى القاضي تحت طائلة رفضه. (3)

1/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، ص437

2/لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، طبعة 2005، دار هومة، الجزائر ص77

3/ احمد محيو، المنازعات الإدارية، ص80.

المبحث الرابع: الشروط المتعلقة بالإجراءات (1)

يشترط قانون الإجراءات المدنية والإدارية، طبقا للمادة 815و819 منه، لقبول الطعن، التقيد والإلتزام بالإجراءات الآتية:

المطلب الأول تقديم عريضة

المادة 815

"مع مراعاة أحكام المادة 827 أدناه، ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام."

المادة 816

يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى البيانات المنصوص عليها في المادة 15 من هذا القانون.

المادة 15

"يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى، تحت طائلة عدم قبولها شكلا، البيانات الآتية:

1- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى
2- اسم ولقب المدعي وموطنه
3- اسم ولقب وموطن المدعى عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم، فآخر موطن له
4- الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الإتفاقي
5- عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى
6- الإشارة، عند الاقتضاء، إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى."

تقدم الدعوى الإدارية إلى كتابة ضبط المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين، وتتضمن عريضة افتتاح الدعوى بالإضافة إلى البيانات العامة المنصوص عليها في المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، اسم الطالب ومن يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم موضوع الطلب، وتاريخ التظلم من القرار إن كان مما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم.

المادة 821

" تودع العريضة بأمانة ضبط المحكمة الإدارية مقابل دفع الرسم القضائي، مالم ينص القانون على خلاف ذلك"

وبمجرد تسجيل الدعوى أمام كتابة ضبط المحكمة الإدارية خلال الآجال القانونية فتعتبر الدعوى مقبولة من الناحية الشكلية لأن إعلان العريضة إجراء لاحق يقصد به لأن إعلان العريضة إجراء لاحق يقصد به إبلاغ الطرف الآخر بقيام المنازعة الإدارية ودعوة

1/فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص366 وما بعدها.

ذوي الشأن لتقديم مذكراتهم ومستنداتهم.كما تقيد العريضة لدى إيداعها بسجل خاص بالدعاوى ويسلم كاتب الضبط وصلا يثبت إيداع العريضة مقابل الرسوم القانونية وتقيد العرائض وترقم حسب ورودها.

المادة 823

" تقيد العريضة عند إيداعها بسجل خاص يمسك بأمانة ضبط المحكمة الإدارية.

يسلم أمين الضبط المدعي وصلا يثبت إيداع العريضة، كما يؤشر على إيداع مختلف المذكرات والمستندات."

المادة 819

"يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، مالم يوجد مانع مبرر."

تشترط المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن تكون عريضة افتتاح الدعوى مصحوبة بالقرار المطعون فيه ويجب أن تحتوي العريضة بصفة إجمالية:

- اسم الطاعن والجهة الإدارية المطعون ضدها.
- أن تكون العريضة مرفقة بعدد من النسخ بقدر الخصوم أما إذا كانت العريضة مقدمة أمام مجلس الدولة فيجب أن ترفق بصورة رسمية من الحكم القضائي المطعون فيه.
- أن ترفق العريضة بعدد من النسخ بمثل عدد الخصوم.
- أن ترفق بالإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي. (1)

المطلب الثاني: توقيع العريضة من محام

يتطلب القانون أن تكون العريضة موقعة من قبل محام يوكله المدعي لتقديم دعواه وتمثيله أمام القضاء الإداري في جميع إجراءات المحاكمة.

المادة 829

"تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحكمة الإدارية، تحت طائلة عدم قبول العريضة"

المادة 827

" تعفى الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 أعلاه، من التمثيل الوجوبي بمحام في الادعاء أو الدفاع أو التدخل.

توقع العرائض ومذكرات الدفاع ومذكرات التدخل المقدمة باسم الدولة أو باسم الأشخاص المشار إليهم أعلاه، من طرف الممثل القانوني."

1/ فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص366.

المطلب الثالث: تقديم نسخة من القرار المطعون فيه (1)

المادة 819

"يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، مالم يوجد مانع مبرر.

وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة."

وتقديم نسخة من القرار المطعون فيه بالإلغاء حتى يستطيع قاضي الإلغاء (2) فحص وجه أو أوجه الإلغاء المثارة من طرف الطاعن.

1/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة،2009، ص169 وما بعدها.

2/ المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 117973، في 1994/07/24.

المبحث الخامس: الشروط المتعلقة بالقرار محل الطعن

لكي تكون هناك دعوى إدارية، من اللازم أن يكون القرار محل النزاع قابلا للخصومة، فمن حيث المبدأ، كل قرار إداري يمكن أن يكون محلا لدعوى إدارية، ومع ذلك فإن تعريف القرار الإداري يمكن أن يثير بعض الصعوبات، حيث أن بعض القرارات بإمكانها الإفلات، لسبب أو لآخر، من المنازعات المحتملة فيها (1)، إذا ما سلمنا بالتعريف العام للقرار الإداري والذي يعتبر القرار الإداري بأنه كل عمل قانوني انفرادي صادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة. (2)

وعليه، فإن القرار الإداري الذي يصلح لأن يكون محل طعن، يجب أن يتميز هنا، إضافة إلى صدوره عن إحدى الجهات أو السلطات والهيئات الإدارية العامة المشكلة للمعيار العضوي الذي اعتنقه المشرع الجزائري، بالخصائص التالية:

المطلب الأول: القرار الإداري تصرف قانوني:(3)

ليس كل ما تقوم به الإدارة العامة من تصرفات وأعمال يعد من القرارات الإدارية، فحتى يعتبر التصرف أو العمل الصادر عنها قرار إداريا يجب أن يكون عملا قانونيا، أي صادرا بقصد وإرادة إحداث أثر قانوني.

وهكذا، فإنه يشترط في القرار الإداري أن يكون ذا طابع تنفيذي أي من شأنه أن يحدث أثرا أو أذى بذاته، إما بإحداث مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم، أو إلغاء مركز قانوني قائم.

وعليه فإن التصرفات والأعمال الصادرة عن الإدارة العامة لا تعد قرارات إدارية إذا لم تكن تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي كما هو الحال خاصة بالنسبة للأعمال التحضيرية (وهي الأعمال الصادرة عن الإدارة قبل إصدار القرار وتحضيرا لاتخاذه، والمتمثلة خاصة في الآراء والاقتراحات) والأعمال اللاحقة للقرارات الإدارية (مثل التصديق على القرار، تبليغه، نشره...الخ) أو الأعمال التنظيمية الداخلية (تتمثل فيما يصدر عن الإدارات العامة من تعليمات ومنشورات).

كما أن الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة العامة لا تشكل قرارات إدارية، إذ لا تعتبر أصلا من القرارات الإدارية لأنها لا تحدث -بحد ذاتها -أي أثر قانوني، وإنما تأتي وتقع تنفيذا وتطبيقا وتجسيدا لعمل تشريعي(قانون) أو عمل إداري (قرار أو عقد إداري) موجود من قبل.

1/ احمد محيو، المنازعات الإدارية، ص 161 وما بعدها.

2/محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص139 وما بعدها.

3/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص 140.

المطلب الثاني: القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة

حتى يكون تصرف الإدارة العامة قرارا إداريا يجب أن يصدر بإرادتها المنفردة حينما تمارس صلاحياتها، وفقا للقانون.

وبذلك تستبعد العقود الإدارية من مجال قضاء الإلغاء، بما أنها تنشأ عن اتفاق إرادتين. (1)

وعليه فإن العقود الإدارية التي تبرمها الجهات الإدارية، طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 02-250 في 24 جويلية 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم، ليست قرارات إدارية، مما يجعل المنازعات التي تثور بشأن تلك الصفقات لا تخضع لأحكام وقواعد دعوى الإلغاء من حيث الشروط والأوجه، وإنما لمبادئ وقواعد القضاء الكامل ودعوى التعويض.

وبهذا الصدد فإن مجلس الدولة الفرنسي وكذا الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا يقبل الطعن بالإلغاء فيما يعرف بالأعمال أو القرارات القابلة للإنفصال ذات العلاقة بالعملية التعاقدية ذاتها سواءا ما صدر منها في مرحلة إبرام الصفقة مثل: قرار تشكيل لجنة مراقبة الصفقات، أو ما تم إصداره لدى تنفيذها، مثل: قرار الفسخ.

1/ احمد محيو، المنازعات الإدارية، ص 170.

المطلب الثالث: القرار الإداري صادر عن مرفق عام

تنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه:

"تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

3- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:
- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

4- دعاوى القضاء الكامل.

القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة."

والأشخاص الإدارية التي حصرها قانون الإجراءات المدنية والإدارية هي الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسات العامة الإدارية.

وعليه، فإنه يجب أن ينصب الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية على قرار إداري صدر عن إحدى الجهات الإدارية التالية:

البلدية، الولاية، أي الجماعات الإقليمية الواردة بالمادة 15 من الدستور (2) (وما يرتبط أو يوجد بها من أجهزة)، أو المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية. (3)

1/ احمد محيو، المنازعات الإدارية، ص 163

2/ المادة 15 من الدستور: الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.

3/ لمزيد من التفصيل أنظر:

- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية ص142وما يليها.

الفصل الثاني

أسباب الطعن في القرار التأديبي

تمهيد

عندما يقبل القاضي الإداري الطعن شكلا لتوافر جميع الشروط اللازمة لقبوله (1)، يعمد إلى البحث عن مدى تأسيس الطعن من الناحية الموضوعية حيث:

- يرفض الطعن أو الدعوى موضوعا لعدم التأسيس إذا كان القرار الإداري المطعون فيه أمامه يستند إلى أركان صحيحة وقانونية.
- أو على العكس يقوم بإلغاء ذلك القرار إذا كان ركن أو أكثر من أركانه معيبا.

ومن ثم فإن أوجه الإلغاء- سواء كان الطعن بالإلغاء مرفوعا أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة-(2) إنما تتمثل في العيوب التي تصيب أركان القرار الإداري الخمسة (3)

- عيب السبب (ركن السبب)، وعدم الإختصاص (ركن الإختصاص)، ومخالفة القانون (عيب المحل)، عيب الشكل والإجراءات، والانحراف بالسلطة أو التعسف في استعمالها (عيب الغاية)، مما يؤدي إلى عدم مشروعية القرار الإداري وقيام حالة أو وجه أو سبب أو وسيلة لإلغائه. (4)

1/ انظر:

- احمد محيو، المنازعات الإدارية، ص 179 وما بعدها.
- الحسين بن الشيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة (وسائل الإبطال)، دار الريحانة للكتاب، الجزائر 2004.
- محفوظ لعشب، المسؤولية في القرار الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1994 ص 76و ما بعدها.
- عمار عوابدي، القانون لإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1990 ص 499 وما بعدها.

2/ راجع :

محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، دار العلوم، عنابة،2004، ص 99 وما بعدها.

3/يميز الفقه بين:

- عدم المشروعية الخارجية المتمثلة في: عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات.
- عدم المشروعية الداخلية المتمثلة في: انعدام السبب مخالفة القانون، والانحراف بالسلطة.

4/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص175.

المبحث الأول: عيب انعدام السبب [1]

المطلب الأول: ماهية السبب

الفرع الأول: تعريف السبب

السبب هو حالة واقعية أو قانونية، تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين. [2]

الأمر الذي يضفي على ركن السبب الطابع الموضوعي، ويتجلى سبب أي قرار إداري في حالتين أساسيتين، هما:

الفرع الثاني: أنواع السبب

أولا: الحالة الواقعية:

الحالات الواقعية هي الأوضاع المادية الناجمة عن الطبيعة (زلزال، فيضان، انتشار وباء.....) أو بتدخل إنساني (حريق، اضطراب أمني...) والتي تكون وراء إصدار القرار.

مثال: تنص المادة 71 من القانون البلدي على ما يلي:

" يجب على رئيس المجلس الشعبي أن يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة أو حريق."

وعليه فإن التدابير أو القرارات التي يصدرها رئيس البلدية، حفاظا على النظام العام، إنما تقوم وتستند إلى وقائع مادية تشكل سببا لإصدارها، مثل الحريق، تداعي الجدران أو المباني، أو أي حادث مادي آخر.

ثانيا: الحالة القانونية:

كما قد ينبني القرار الإداري على حالة قانونية، والتي تتمثل في وجود وقيام مركز قانوني معين، خاص أو عام:

1/ انظر:

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دارالفكرالجامعى،30شارع سوتير الازاريطة، الإسكندرية 2002ص201 وما بعدها.
- احمد محيو، المنازعات الإدارية، ص187 وما بعدها.
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص176 وما بعدها.

2/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، نفس المرجع السابق ص201وما بعدها.

أمثلة:

تنص المادة 218 من الأمر 06 -03المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على:

"لا يمكن أن تتم الاستقالة إلا بطلب كتابي من الموظف يعلن فيه إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية."

وعليه فإن تقديم الموظف للإستقالة هو سبب قرار الإدارة بقبولها وإنهاء العلاقة الوظيفية.

وارتكاب الخطأ المهني (الجريمة التأديبية) هو سبب قرار العقوبة التأديبية، حيث تنص المادة 184 من الأمر 06-03 السابق على ما يأتي:

" إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية على الأقل، دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب، بعد الإعذار، وفق كيفيات تحدد عن طريق التنظيم."

يكمن السبب في هذا المثال في حالة قانونية تتمثل في إهمال المنصب، وذلك بمخالفة أحكام القانون بمخالفة وعدم القيام بالمهام القانونية المناطة به لمدة معينة. (1)

فإذا لم تتوافر الحالة القانونية أو الواقعية فلا تملك الإدارة أن تصدر قرارا لأن مثل هذا القرار يولد مفتقدا لأساسه القانوني، ومن ثم يقع باطلا.

وإذا كان القرار الإداري لا بد أن يستند إلى أسباب يقرها القانون، فغن هذه الأسباب تختلف بحسب ما إذا كان سلطة الغدارة في إصدار القرار مقيدة أو سلطة تقديرية.

ففي الحالة الأولى يحدد المشرع أسبابا معينة لا بد من توافرها قبل اتخاذ القرار الإداري، كما يحدث عند تحديد شروط محددة للحصول على ترخيص معين، فإذا توافرت هذه الشروط تكون الغدارة ملزمة بإصدار القرار، أما في حالة السلطة التقديرية، فإن المشرع قد لا يحدد السباب التي يجب أن يستند غليها القرار الإداري. أو أن يقوم بتحديد مع ترك الحرية للإدارة في اختيار نوعية القرار الذي يصدر بناءا عليها، كما هو الشأن بالنسبة لواجب الإدارة في المحافظة على النظام العام. عند حدوث إخلال به. (2)

1/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص177.

2/انظر

- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، سنة1996، ص633.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ص202 وما بعدها.

وإذا لم يحدد المشرع للإدارة سببا بعينه لإصدار قرارها، فإن ذلك لا يعني حريتها المطلقة في هذا الصدد، بل يتعين عليها اختيار السبب الذي من شأنها تبرير قرارها.

وإذا كان الأصل أن الإدارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها ما لم يلزمها المشرع بذلك، إلا أنه إذا أفصحت الإدارة عن أسباب قرارها طواعية. في حين أنها لم تكن ملزمة بذلك، فإن السباب تخضع لرقابة القضاء الإداري للتأكد من مدى مشروعيتها طالما أنها طرحت على المحكمة، وأصبحت بذلك عنصرا من عناصر الدعوى، الثابتة بالأوراق.

وعليه فعيب انعدام السبب هو أحد أوجه عدم مشروعية القرار الإداري، الناجمة عن عدم إسناده إلى وقائع مادية أو قانونية تبررهن أو إسناده على تلك الوقائع في حين أنها غير صحيحة التكييف القانوني.

وخلال زمن طويل كانت الرقابة على مخالفة القانون مجرد رقابة قانونية.

فقد كان قاضي تجاوز السلطة يراقب مطابقة القرارات للقانون أي مدى نظاميتها، والتصحيح القانوني للأسباب التي استندت عليها الإدارة في اتخاذ قراراتها. وفي المقابل، كان يمتنع عن تقدير المسائل العملية وبالتالي لا يستطيع مراقبة القرار المستند على سبب فعلي خاطئ. ثم تطور القضاء ليشمل الحالات الفعلية التي تكيف مشروعية القرار. (1)

1/ احمد محيو، المنازعات الإدارية، ص 187.

المطلب الثاني:حدود الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع(الرقابة على السبب)

الفرع الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع

وهو بفحص ركن السبب في القرار الإداري المطعون فيه أمامه، يقوم القاضي الإداري بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة (القانونية أو المادية) التي بني عليها القرار:

فإذا وجده قائما يرفض الطعن لعدم التأسيس، وإذا ما توصل إلى أنها غير موجودة فعليا، يصدر حكمه بإلغاء القرار المطعون فيه لانعدام السبب كوجه للإلغاء. (1)

فإذا تأكد القاضي الإداري-مثلا- أن الموظف المفصول لم يرتكب فعليا الخطأ المهني أو التأديبي المنسوب إليه، فإنه يلغي قرار الفصل لعدم مشروعية السبب بانعدامه. (2)

ولا يكفي لصحة القرار الإداري أن تكون الوقائع التي يستند إليها موجودة، بل يجب أن تظل تلك الوقائع قائمة لحين إصدار القرار. (3)

الفرع الثاني: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

لا تتوقف رقابة القاضي الإداري عند التأكد من الوجود الفعلي للواقعة أو الحالة (المادية أو القانونية) التي يقوم عليها القرار المطعون فيه، وإنما تتعدى ذلك إلى رقابة مدى صحة الوصف والتكييف القانوني لها. (4)

فبالنسبة لقرار الجزاء التأديبي، بعد أن يتأكد القاضي من ارتكاب من شمله القرار للواقعة التي نسبت الإدارة إليه اقترافها، يتجه بحثه لمعرفة ما إذا كانت تلك الواقعة تشكل جرما تأديبيا يبرر قرار الجزاء، أم أنها على العكس من ذلك أعمالا سائغة لا عقاب عليها فيبطل القرار.

وفي سبيل إنزال القاضي لحكم القانون على الواقعة التي استند إليها قرار الإدارة، بعد تأكده من ثبوتها، يسلك في ذلك أحد طريقين أو كلاهما، فإما أن يتناول الواقعة بالتكييف لمعرفة مدى تطابقها مع القانون، وإما أن يعالج القانون بالتفسير لمعرفة مدى انطباقه على الواقعة، فإذا ثبت عدم صحة التكييف في الحالة الأولى أو عدم تطابقه مع القانون في الحالة الثانية، كان القرار مشوبا بعيب يؤدي إلى إلغائه. (5)

1/من قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، راجع:

- القرار رقم 22236 المؤرخ في 1981/07/11.
- القرار رقم 42568 المؤرخ في 1985/12/07.

2/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية ص178.

3/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ص 229.

4/ راجع:

- احمد محيو، المنازعات الإدارية ص 187.
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية ص 178.

5/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص 236و 237.

الفرع الثالث: الرقابة على تقدير أهمية الوقائع (رقابة الملاءمة) (1)

القاعدة أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة وقراراتها، تقف عند المستويين السابقين (أي رقابة مادية الوقائع وتكييفها القانوني)، حيث انه لا يتدخل في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، إذ يعود ذلك أصلا للسلطة التقديرية للإدارة.

ونظرا لأن هذا التوسع في الرقابة القضائية هو بمثابة استثناء من القاعدة العامة، فإنه يمارس في نطاق ضيق حيث تقتصر الرقابة على مدى ملاءمة القرار الإداري للوقائع التي استند إليها على فئة محددة من القرارات الإدارية، وهي تلك التي تتعلق بالحريات العامة، أو تحمل جزاءا تأديبيا، ومرجع ذلك ما تتمتع به طبيعة هذه القرارات من خطورة وأهمية خاصة.

1/انظر:

- احمد محيو، المنازعات الإدارية، ص190.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص 243.
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص 178.

المطلب الثالث: شروط صحة السبب (1)

لصحة ركن السبب في القرار الإداري ينبغي أن يتوافر فيه ثلاث شروط، فيجب أن يكون قائما وموجودا عند إصدار القرار، وأن يكون مشروعا ومحددا بوقائع ظاهرة يقوم عليها.

1 – يجب أن يكون السبب قائما وموجودا حتى تاريخ إصدار القرار:

لهذا الشرط شقان، فمن ناحية أولى يجب أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها قد وقعت فعلا أي يجب أن يكون سبب القرار صحيحا من الناحية المادية أو الواقعية، وإلا كان القرار معيبا في سببه، ومن ناحية ثانية يجب أن تكون تلك الوقائع التي تكون ركن السبب قد استمرت حتى تاريخ إصدار القرار، وذلك تطبيقا للقاعدة العامة التي تقضي بأن تاريخ صدور القرار هو الوقت الذي يجب الرجوع إليه لتقدير مدى مشروعيته.

كذلك لا يعتد بالسبب الذي لم يكن موجودا لحظة صدور القرار ولكنه تحقق في ميعاد لاحق على صدوره.

ورقابة القاضي الإداري لقيام ركن السبب في القرار الإداري لا تعني أن يحل نفسه محل جهة الإدارة، أو مجلس التأديب فيما هو متروك لتقديرها، حيث تجد الرقابة القضائية حدها الطبيعي كرقابة قانونية، في التحقق مما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها أم لا. وما إذا كان تكييف الوقائع بفرض وجودها ماديا صحيحا أم خاطئا.

2 – يجب أن يكون سبب القرار مشروعا:

لا يكفي لتبرئة القرار الإداري من عيب السبب القول بان هذا القرار يستند إلى سبب قائم وموجود حتى تاريخ إصداره، بل ينبغي أن يكون هذا السبب مشروعا أي مطابقا للقانون.

ويشكل هذا الشرط استثناءا على الأصل العام، الذي يمنح الإدارة حرية اختيار أسباب قراراتها، حيث يورد على تلك الحرية قيدا هاما، مفاده أن المشرع إذا حدد للإدارة سببا أو أسبابا معينة، لإصدار بعض قراراتها، فإن عليها الالتزام بهذه الأسباب حال إصدارها لتلك القرارات، فإن خالفتها وأصدرت القرار استنادا إلى سبب أجنبي عنها، كان قرارها في هذا الشأن باطلا لقيامه على سبب غير مشروع.

ولا يقتصر تطلب مشروعية القرار الإداري على الحالة التي تكون فيها سلطة الإدارة في إصداره مقيدة بأسباب معينة، وإنما يجب توافر هذا الشرط حتى ولو كانت للإدارة سلطة تقديرية في إختيار سبب قرارها، حيث يجب أن يكون هذا السبب متفقا مع أحكام الدستور، والقانون بمعناه الواسع.

3 – يجب أن يكون سبب القرار الإداري محددا:

إضافة إلى تطلب أن يكون سبب القرار الإداري قائما ومشروعا، فإنه يشترط في هذا

1/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص206وما بعدها.

السبب أن يكون محددا بوقائع ظاهرة يقوم عليها، ومن ثم يعد القرار الإداري معيبا في سببه،إذا اعتمدت الإدارة في إصداره على سبب عام أو مجهول.

ولا شك أن إعمال هذا الشرط لا يكون إلا بالنسبة لقرارات الإدارة التي يشترط المشرع أن تصدر مسببة، كالقرارات التي تتضمن جزاءات تأديبية، أو القرارات الصادرة برفض منح ترخيص.

كما أن هذا الشرط يسري بالنسبة لقرارات الإدارة التي تصدرها مسببة باختيارها، دون أن يلزمها المشرع بذلك.

المبحث الثاني: عيب عدم الإختصاص

تقوم الإدارة المعاصرة على مبدأ تقسيم وتوزيع الإختصاص بين مختلف هيئاتها والأشخاص العاملين بها، بهدف تحسين الأداء الإداري وتحديد المسؤوليات، حيث يسند إصدار أي قرار إداري إلى شخص أو موظف معين.

ويمكن تعريف الإختصاص بانه:

القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني. (1)

وقد عرف بعض الفقه ركن الإختصاص بأنه:

الأهلية أو المقدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة أو للأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة من حيث موضوعها ونطاق تنفيذها المكاني والزماني. (2)

ويربط التعريف السابق بين الإختصاص في القانون العام والأهلية في القانون الخاص، حيث يجمع بينهما القدرة على مباشرة العمل القانوني، على الرغم من الإنتقادات الفقهية التي تثور بهذا الشأن:

- إن المكنة القانونية باتخاذ قرارات إدارية، أي الإختصاص بمختلف أشكاله وعناصره، تجد مصدرها في قواعد النظام القانوني السائد بالدولة على اختلاف مراتبه ودرجاته والمتمثلة أساسا في التشريع: الدستور، القانون، التنظيم، كما يعتبر العرف والقضاء الإداري- أحيانا – مصدر قواعد الاختصاص، مثل قاعدة توازي الاختصاصات.
- تهدف قواعد الإختصاص في القانون العام إلى حماية المصلحة العامة، بينما ينحصر هدف الأهلية في القانون الخاص في حماية الفرد.
- سبب عدم الأهلية مرجعه إلى عدم النضج العقلي للشخص، بينما يتمثل باعث تحديد الإختصاص في تحقيق التخصص في العمل، وتقسيم الإختصاص بين أعضاء السلطة الإدارية بما يحققه ذلك من مزايا.

ولما كان الإختصاص، كركن في القرار الإداري، يتعلق بالنظام العام فإنه:

- لا يمكن الاتفاق على مخافة قواعده.
- يمكن للقاضي، من تلقاء نفسه، أن يثيره في أي مرحلة كانت عليه الدعوى الإدارية.

1/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية ص179 وما بعدها.

2/ راجع:

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص7 وما بعدها.
- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية-دراسة مقارنة-دار الفكر الجامعي، سنة1984 ص 283.

- لا يمكن تصحيحه لاحقا. (1)

المطلب الأول: تعريف عدم الاختصاص

التعريف المستقر عليه فقها لعيب عدم الإختصاص هو: عدم القدرة قانونا على مباشرة عمل قانوني معين حيث جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى طبقا للقواعد المنظمة للإختصاص. (2)

يأخذ عيب الاختصاص (عدم الإختصاص)، في الواقع، شكلين رئيسيين، هما:

1- عدم الإختصاص الجسيم (إغتصاب السلطة).
2- عدم الإختصاص البسيط.

المطلب الثاني: أشكال عدم الإختصاص

الفرع الأول: عدم الإختصاص الجسيم

قد تبلغ مخالفة القرار الإداري لركن الإختصاص حدا من الجسامة لدرجة تفقده صفته الإدارية حيث يتحول إلى عمل مادي، حيث يكون مصدره مغتصبا لسلطة لم يمنحه المشرع إياها. (3)

تحدث هذه الحالة حينما يلجأ شخص ليست له أي سلطة قانونية ولا ينتمي إلى التسلسل الإداري، إلى إصدار قرار إداري، هذا الشكل من عدم الاختصاص هو الأكثر جسامة ويؤدي بالقاضي إلى التصريح ليس فقط بأن القرار باطل بل هو معدوم، وبالتصريح بالإنعدام، فإن القرار موضع الخصومة يعتبر فيحكم الفعل المادي ليس له ولا يمكنه مطلقا ترتيب أية آثار قانونية. (4)

1/انظر:

- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية ص 180.
- احمد محيو، المنازعات الإدارية، ص 180.

2/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ص 8.

3/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ص 60.

4/راجع:

- احمد محيو، المنازعات الإدارية، ص 180.
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية ص 181.
- مجلس الدولة قرار رقم 169417 مؤرخ في 1998/07/27.

يظهر عدم الإختصاص الجسيم في صورتين:

أولا/إغتصاب فرد عادي سلطة إصدار القرار:

هذه الصورة تفترض أن شخصا عاديا منبت الصلة بالإدارة يمنح نفسه حق إصدار قرارات إدارية، مقحما نفسه في الإختصاصات الإدارية، في حين لم يمنحه القانون هذا الحق ومثل هذا العمل لا يجوز وصفه بانه قرار إداري لافتقاده شرطا هاما يفترض توافره في كافة القرارات الإدارية ألا وهو ضرورة صدورها عن شخص عام، وأنسب وصف لما صدر عن هذا الشخص أنه عمل مادي معدوم لا يكسب حقا ولا تلحقه حصانة.

ومع ذلك، فإن مجلس الدولة الفرنسي ابتدع منذ مدة نظرية الموظف الفعلي، وهو الشخص الذي يكون قرار تعيينه باطلا، او الذي لم يصدر قرار تعيينه أصلا، مع الاعتداد والأخذ بالقرار والتصرف الصادر عنه واعتباره سليما وقانونيا ومنتجا لآثاره، على الرغم من إمكانية متابعته شخصيا. (1)

وتقوم نظرية الموظف الفعلي على ركنين:(2)

الركن المادي:

وهو توافر مجموعة من لمظاهر الخارجية الملموسة المتعلقة بمظهر الموظف كظهوره بمظهر الموظف الرسمي الشاغل لإحدى الوظائف، مع قيامه بممارسة الإختصاصات المقررة لتلك الوظيفة.

الركن المعنوي:

يتمثل في حسن نية الغير من المتعاملين مع هذا الموظف، شريطة أن يقوم حسن النية على أسباب تبرره، أي يجب أن تكون الشواهد المحيطة بالمركز الظاهري من شأنها أن تولد الاعتقاد العام بمطابقة هذا المركز للحقيقة. (3)

لهذه النظرية تطبيق في الظروف العادية مبني على فكرة الأوضاع الظاهرة، وتطبيق آخر في الظروف الإستثنائية مبني على فكرة الضرورة.

1/طبقا للمادة 141 من قانون العقوبات.

2/ انظر:

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة.63 وما بعدها.

3/ راجع:

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ص 69.
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية ص 182.

في الظروف العادية

قد تعين الحكومة موظفا في وظيفة ما حيث يبدأ في مباشرة عمله وإصدار ما يدخل في اختصاصه من قرارات، وبعد ذلك قد يطعن على قرار تعيين هذا الموظف، ويحكم بقبول الطعن وإلغاء التعيين، في مثل هذه الحالة نجد أن هناك شخص توفر له في الظاهر مظهر الموظف ولكنه في الحقيقة لم يقلد مهام وظيفته تقليدا قانونيا، واستنادا إلى فكرة الأوضاع الظاهرة فغن ما صدر عن هذا الشخص من قرارات لا تعد اغتصابا للسلطة بل لا تعد مشوبة بعيب عدم الإختصاص، حيث تأخذ حكم القرارات الصحيحة.

في الظروف الإستثنائية

قد تحدث ظروف استثنائية كحالة حرب أو ثورة مسلحة كبرى في مثل هذه الظروف قد يهرب بعض الموظفين الذين يتولون مناصب حيوية هامة فإذا تقدم فرد أو أفراد واحتلوا هذه المناصب، وأخذوا يزاولون الإختصاصات المخولة لأصحابها قانونا فإن أعمالهم تعد صحيحة من وجهة نظر القانون الإداري.

ثانيا/ إعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص:

السلطة القضائية:

وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات والذي يحول دون ممارسة سلطة ما اختصاصا أناط به المشرع سلطة أخرى، فإن السلطة التنفيذية لا تستطيع إصدار قرار في موضوع يدخل في اختصاص السلطة القضائية، فإن هي فعلت ذلك كان قرارا موصوما باغتصاب السلطة ذلك لأن السلطة الإدارية غير مؤهلة أصلا للإضطلاع بدور السلطة القضائية، التي يتوافر لأعضائها الحيدة والإستقلال مما يشكل ضمانة للمتقاضين.

السلطة التشريعية:

كذلك لا تستطيع السلطة التنفيذية أن تحل نفسها محل المشرع في إصدار التشريع و الذي يحتاج إصداره إلى العديد من المراحل و الإجراءات و الدراسات حتى يكون معبرا عن ضمير الأمة وهذا ما لا تملكه السلطة التنفيذية يقتصر دورها على تنفيذ التشريع بما تملكه من أدوات التنفيذ، فإذا تجاوزت السلطة التنفيذية دورها و تعدت على اختصاص السلطة التشريعية في إصدار التشريع بأن أصدرت قرارا قاعديا خالفت به القانون و انتهكت أحكامه عد ذلك بمثابة اغتصاب لسلطة المشرع و كان ما صدر عنها في هذا الشأن لا يعدو أن يكون عملا ماديا معدوما. (1)

كأن تقوم الإدارة المحلية ممثلة في رئيس البلدية أو الوالي بإصدار قرارات إدارية تمس أحد المجلات الواردة خاصة في المادة 122 أو المادة 123 من الدستور، والمخولة أصلا لاختصاص البرلمان من أجل التشريع فيها. (2)

1/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص 69.

2/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص182.

الفرع الثاني: عدم الإختصاص البسيط

يعتبر عدم الاختصاص البسيط الشكل الأكثر شيوعا لعيب الإختصاص، وهو يقع داخل السلطة التنفيذية نفسها، بين إداراتها وهيئاتها وموظفيها. (1)

ولعيب عدم الإختصاص البسيط ثلاث صور تقليدية فقد يكون موضوعيا أو مكانيا أو زمانيا، وذلك حسب النطاق الذي تجاوزه مصدر القرار.

أ/ عدم الإختصاص الموضوعي:

ينشأ عيب عدم الإختصاص الموضوعي إذا صدر القرار عن موظف في موضوع لم يجعله القانون من اختصاصه.

وعيب عدم الإختصاص الموضوعي يفترض أن محل القرار أو موضوعه أو آثاره مشروعة، ومن الممكن إحداثه قانونا، ولكن بقرار إداري يصدر عن جهة إدارية خلاف مصدر القرار. (2)

ويأخذ إحدى الصور التالية:

1/إعتداء سلطة إدارية على اختصاص أخرى موازية لها:

على الرغم من محاولة النصوص توزيع الإختصاصات بين مختلف الموظفين والهيئات الإدارية، إلا أن ترابط وتشابك العلاقات الإدارية داخل الإدارة العامة قد يؤدي إلى تدخل واعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة أخرى موازية لها.

ولعل أبرز مثال لذلك تدخل وزير معين في صلاحيات وزير آخر نظرا لترابط وتشابه قطاعات الوزارات: كأن يصدر وزير التربية قرارا يعود أساسا لوزير التكوين المهني أو وزير التعليم العالي والبحث العلمي، أو أن يقوم وزير المالية بإصدار قرار يعود – أصلا- إلى اختصاص وزير التجارة.

2/إعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لامركزية:

تتمتع الهيئات اللامركزية بالإستقلالية القانونية لممارسة اختصاصاتها طبقا لقانونها.

يعهد النظام اللامركزي الإداري بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة عن المصالح والشؤون المركزية على هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها.

1/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص 183.

2/انظر:

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص 48.
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية ص 183.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، سنة1996ص 592.

ومن ثم، فإن الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، من خلال إعطاء بعض الأجهزة الإستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل للمسؤولية. (1)

وبالتالي ليس لها أن تحل نفسها محل تلك الهيئات في اتخاذ قرار ما، وليس لها- بالنسبة للقرارات التي تخضع لوصايتها- أن تعدل في تلك القرارات أو تستبدل بها غيرها وكل مالها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها في خلال المدة التي يحددها القانون.

لأن القانون وإن كان قد منح للسلطة المركزية حق الوصاية والإشراف عليها إلا أنه لم يمنحها حق الحلول محلها. (2)

ومن ثم، فإنه لا يحق السلطة المركزية أن تعتدي وتتدخل في أعمال الإدارة المحلية، كأن تتدخل وزارة الداخلية- مثلا – لممارسة الصلاحيات والإختصاصات المخولة قانونا للبلدية وفقا للقانون 90 -08، أو الصلاحيات المسندة للولاية بموجب القانون رقم 90-09.

3/إعتداء الرئيس على اختصاص المرؤوس:

إذا كان للرئيس سلطة واسعة على أعمال مرؤوسه: توجيها وتصديقا وتعديلا وسحبا وإلغاء، إلا أن لتلك السلطة حدودا يشكل تجاوزها اعتداء على اختصاصات المرؤوس، الأمر الذي يجعل قرار الرئيس معيبا من حيث الإختصاص، إلا في حالة الحلول. (3)

4/إعتداء المرؤوس على اختصاص الرئيس:

الأصل العام أنه لا يجوز لسلطة إدارية دنيا إصدار قرار يدخل في إختصاص سلطة إدارية أعلى منها، إلا بناء على تفويض صحيح، ويقع باطلا كل قرار يخالف تلك القاعدة.

ويجد هذا المبدأ تبريره في ضرورة إحترام قاعدة التدرج في السلم الوظيفي، والتي بموجبها يتعين على كل سلطة إدارية إحترام الإختصاصات المنوطة بالسلطة الإدارية التي تعلوها في السلم. (3)

كأن يصدر مدير لإحدى المصالح والمديريات الموجودة بالولايات (مدير الفلاحة مثلا) قرارا يدخل في صلاحيات الوزير (وزير الفلاحة) إلا في حالة التفويض.

1و3/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية بعلي ص183وما بعدها.

2/ أنظر:

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص53.
- احمد محيو، المنازعات الإدارية ص 181.

3/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص 51.

الإستثناءات الواردة على عدم الإختصاص الموضوعي (1)

التفويض

يتمثل تفويض الإختصاص في قيام موظف في مستوى إداري أعلى بتكليف موظف آخر بمستوى إداري أدنى بمباشرة بعض الإختصاصات المنوطة به، بموجب نص قانوني يأذن له بذلك.

ويشترط لصحة التفويض:

- يجب استناده إلى نص قانوني صريح يجيزه وقد يكون هذا النص تشريعيا أو لائحيا.
- أن يصدر قرار بالتفويض من الأصيل بموجبه ينقل بعض اختصاصاته للمفوض.
- يجب أن يكون التفويض بجزء من الإختصاصات الأصيلة للأصيل.
- لا تفويض على تفويض، حيث أن الإختصاصات المفوضة لا يجوز إعادة تفويضها.
- يجب أن يكون التفويض محدد المدة.
- تترتب المسؤولية على تصرفات المفوض على الأصيل والمفوض معا على حد السواء.

ومنه فإن مخالفة شروط تفويض الإختصاص بطلان قرار التفويض وبالتالي بطلان كافة القرارات الصادرة عن المفوض إليه والمستندة إلى قرار التفويض الباطل، ويتحقق هذا البطلان من تاريخ القرار الصادر عن الأصيل.

ونظرا لأن قرار التفويض في الإختصاص يعتبر قرارا تنظيميا من حيث الآثار التي يرتبها بالنسبة للغير، فلهذا يجوز الطعن فيه بصورة مباشرة بدعوى الإلغاء في ميعادها القانوني.

الحلول

الحلول وسيلة غير مباشرة لممارسة الإختصاص(2)، حيث يحال اختصاص الأصيل الغائب أو غير المستطع ممارسته إختصاصه إلى موظف آخر وذلك بقوة القانون، مع منح قرارات المحال إإليه إختصاص وقرارات الأصيل من قوة ملزمة.

شروطه

- غياب الأصيل وعدم قدرته على ممارسة اختصاصاته بسبب مانع أو عذر.
- نهاية الحلول بانتهاء المانع أو العذر دون تحديد مدة زمنية معينة.
- ممارسة من حل محل الأصيل كل اختصاصاته، وتكون لقراراته نفس القيمة القانونية للأصيل.

1/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص 21 وما بعدها.

2/ يحل محله في ذلك الموظف التالي له -مباشرة- في التسلسل القيادي.

- لا يشترط صدور قرار بالحلول لنشأته بسبب ظروف قاهرة.
- تترتب المسؤولية على أعمال وتصرفات الذي يحل محل الأصيل عليه دون الأصيل.

الإنابة

تفرض الإنابة غياب صاحب الإختصاص بإصدار القرار، فتقوم الجهة الإدارية الأعلى بإصدار قرار تكلف بمقتضاه موظفا آخر من نفس مستوى الأصيل أو أعلى أو أدنى منه للقيام باختصاصات هذا الأصيل الغائب.

شروطها

- غياب الأصيل عن ممارسة صلاحياته.
- لا تحتاج إلى نص يقررها، وإنما تحتاج إلى قرار يصدر بها بمجرد وجود موجبها دون الحاجة إلى استناد هذا القرار إلى نص قانوني يجيز إصداره.
- يجب أن يكون النائب شاغلا لوظيفة من درجة معادلة أو من الدرجة الأدنى مباشرة.

ب/ عدم الإختصاص المكاني:

إذا كانت بعض الهيئات والسلطات الإدارية تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، الوزير)، فإن هيئات وسلطات الإدارة المحلية (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي) يقيد ويحدد القانون نطاق وإطار اختصاصها الإقليمي، حيث يترتب على تجاوزها لذلك النطاق بطلان قراراتها لأنها مشوبة بعدم الإختصاص المكاني، كأن يصدر رئيس بلدية قرار يمتد أثره إلى بلدية أو بلديات أخرى. (1)

ج/ عدم الإختصاص الزماني:

يكون القرار الإداري مشوبا بعدم الإختصاص الزمني إما:

- لأنه صدر من شخص موظف لم يعد يملك الصفة للقيام بذلك.
- أو أنه صدر خارج المدة التي يقررها القانون.

بالنسبة للموظف (الشخص):

حتى يرتب أثره القانوني، يجب أن يصدر القرار الإداري من الشخص أو الموظف المختص أثناء أداء مهامه أي من تاريخ تقلد مهامه (التعيين، التنصيب) إلى تاريخ انتهائها (التقاعد، الإستقالة، الفصل) طبقا للتشريع الساري المفعول. (2)

1/ انظر

- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية ص 184 و185.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص 55.
- احمد محيو، المنازعات الإدارية ص 183.

2/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص185.

فإذا انتهت تلك المدة فقد انقطعت صلته بالوظيفة ولم يعد مقبولا أن يضطلع بأي عمل من أعمالها ومنها سلطة إصدار القرار، فإن هو فعل ذلك متجاهلا تغير وضعه أصبح قراره مشوبا بعدم الإختصاص الزمني مستوجب الإلغاء.

وإذا كان اختصاص الموظف بإصدار القرار ينتهي بمجرد إنفصام العلاقة الإدارية بينه وبين الإدارة فإن تقدم الموظف باستقالته لا يعني عدم مشروعية ما يصدر عنه من قرارات من تاريخ لاحق للإستقالة، وفي المدة ما بين تقدمه بالإستقالة وقبولها يكون الموظف متمتعا بالحق في ممارسة كافة إختصاصاته الإدارية ومنها إصدار القرار إحتراما لمبدأ وجوب سير المرافق العامة بانتظام. (1)

بالنسبة للمدة:

إذا حدد القانون مدة وفترة معينة للقيام بالتصرف، فإنه يتحتم على الشخص أو الإدارة المختصة موضوعيا أن تقوم به خلالها، وإلا فإنه يتم إلغاؤه نظرا لبطلان زمانه. (2)

1/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص 56.

2/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية بعلي ص186.

المبحث الثالث: عيب مخالفة الشكل والإجراءات

القاعدة العامة أن القرارات الإدارية لا تقتضي اتباع إجراءات معينة أو اتخاذ أشكال محددة أو إفراغها في قوالب خاصة.

ومع ذلك، ومن أجل حماية الحقوق والحريات الجماعية والفردية وضمان المصلحة العامة، فقد ينص القانون أو التنظيم على إجراءات وأشكال معينة، يؤدي عدم احترامها وخرقها إلى إصابة القرار الإداري بعيب، مما يسمح للقاضي الإداري باتخاذه وجها لإلغائه.

المطلب الأول: الإجراءات

غالبا ما يستلزم إصدار القرارات الإدارية بعض الخطوات التمهيدية، المنصوص عليها تشريعيا أو المقررة وفقا للمبادئ العامة للقانون التي إستقر القضاء على تطبيقها، وينتج عن عدم انتهاج الإدارة لتلك الإجراءات في إصدار القرار بطلانه وذلك سواء كانت الإدارة قد أهملت كل الإجراءات أو بعضها، أو كانت قد استخدمت إجراء في غير موضوعه، كما في حالة الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف. (1)

يقصد بإجراءات القرار الإداري التراتيب التي تتبعها الإدارة قبل إتخاذ القرار، أي التي تسبق إصداره نهائيا.

وتأخذ الإجراءات عدة صور من أهمها (2):

الفرع الأول: **الإستشارة:**

يعتبر الإجراء الإستشاري أهم إجراءات القرار الإداري، والذي يظهر في الواقع، في الصور الرئيسية التالية:

أولا: الإستشارة الإختيارية

يمكن للإدارة أن تلجأ إلى استشارة جهة أخرى قبل اتخاذها للقرار، دون أن يكون هناك نص يلزمها بذلك.

ثانيا: الإستشارة الإلزامية (الإجبارية)

يتجلى هذا النوع من الإستشارة حينما يوجد نص قانوني يلزم الإدارة – قبل اتخاذها لقرارها – أن تلجأ إلى استشارة جهة أخرى، على أن يكون لها – بالنهاية- الأخذ بما ورد في تلك الإستشارة أو مخالفته.

1/ لمزيد من التفصيل في هذا الشأن راجع:

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري- دراسة مقارنة -دار النهضة العربية، سنة2001، ص 158 وما بعدها.

2/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص 188.

ومثال ذلك ما جاء في المادة 32 من القانون البلدي التي تنص على ما يأتي:

"عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه."

يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.

فقرار الوالي بتوقيف أحد أعضاء المجلس البلدي يقتضي بالضرورة وبداءة احترام الإجراء الإستشاري المتمثل في استطلاع ومعرفة رأي المجلس الشعبي البلدي الذي ينتمي إليه العضو، وله بعد ذلك أن يأخذ بذلك الرأي أو يخالفه.

ثالثا: الرأي المطابق

يتمثل الإجراء الإستشاري هنا في أن الإدارة ملزمة باستطلاع رأي جهة أخرى مع ضرورة الإلتزام أيضا بذلك الرأي لدى إصدار القرار.

ومثل ذلك:

- ما ورد بالمادة 41 بالمرسوم التنفيذي رقم 91-176 المتعلق بالتعمير، بضرورة التقيد والالتزام برأي المصالح التقنية للتعمير لدى منح رخصة البناء من طرف رئيس البلدية.
- أو ما ذهبت إليه المادة 158 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، حينما نصت على ما يأتي:
- يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، ويؤخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ولو بعد اتخاذ قرار النقل، ويعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت هذا النقل.
- أو ما نصت عليه أيضا المادة 165(فقرة ثانية) منه على أن:

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها.

الفرع الثاني: **الإقتراح:**

يشترط أحيانا لصحة القرار الإداري أن يتخذ بناءا على اقتراح من جهة أخرى.

وإذا كان للجهة المختصة بإصدار القرار أن لا تتبع وتأخذ بالإقتراح إلا أنه لا يمكنها تعديله.

الفرع الثالث: **التقرير المسبق:**

لصحتها، يشترط في بعض القرارات أن يسبق إصدارها إعداد وتقديم تقرير بناء على تحقيق من طرف جهة أخرى، إذ نصت المادة 171 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية على ما يأتي:

يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، قبل البت في القضية المطروحة.

الفرع الرابع: **الإجراء المضاد:**

وهو مبدأ من مبادئ القانون تلتزم به الإدارة لدى إصدار قرارها سواء ورد به نص أو لم يرد. (1)

تقوم حقوق الدفاع على الإطلاع المسبق على الأفعال المسببة للجزاء.

ومجال التطبيق الكلاسيكي لهذا المبدأ هو الوظيفة العامة: كل موظف مهدد بعقوبة تأديبية من حقه الإطلاع على ملفه لمناقشة الأسباب المعتمدة ة أن يقدم دفاعه بشكل ملائم. (2)

نصت المادة 169 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية:

" يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية وأن يستحضر شهودا.

ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه."

1/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص 189 وما بعدها.

2/ احمد محيو، المنازعات الإدارية، ص 185.

المطلب الثاني: الشكل

يقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري، أي القالب المادي الذي يفرغ فيه، إذ أنه يكون:

كتابيا أو شفويا، صريحا أو ضمنيا، كما يقتضي أحيانا أن يتضمن: توقيعا أو تسبيبا أو تحييثا. (1)

الفرع الأول: القرار المكتوب والقرار الشفوي

إذا كانت القاعدة العامة في القرار الإداري أن تصدره الإدارة مكتوبا ممهورا بتوقيع منسوب لمصدره، إلا أن ذلك لا يمنعها من إصدار قرار شفوي، من شأنه أن ينتج كافة الآثار القانونية للقرار المكتوب.

ويذهب بعض الفقه إلى مدى أعمق حيث يرى إمكانية صدور القرار الإداري بالإشارة تأسيسا على أن جوهر القرار الإداري هو إتجاه نية الإدارة إلى إحداث أثر معين، وقد تتبدى هذه النية حتى بالإشارة، ومثال ذلك أوامر الشرطي التي يعلنها بإشارة من عصاه أو صفارته. (2)

وبالرغم من أن الكتابة ليست أحد أركان القرار الإداري ومن ثم فهو يصح بدونها، إلا أنه إذا ألزم المشرع الإدارة بكتابة القرار وخالفت ذلك بطل قرارها.

وقد يستفاد إشتراط الكتابة ضمنا وذلك حين يلزم القانون الإدارة بنشر القرار أو إعلانه.

الفرع الثاني: القرار الصريح والقرار الضمني (3)

الأصل أن تعبر الإدارة العامة، في إصدارها لقراراتها، عن إرادتها بشكل صريح (كتابة أو شفاهة مثلا)، إلا أن النصوص تجعل أحيانا من سكوت الإدارة لمدة معينة تعبيرا عن إرادتها إما بالقبول أو الرفض.

الفرع الثالث: التأشيرات (التحييث)

إذا كانت القرارات الإدارية تستلزم من حيث حبكة تحريرها وصياغتها الإدارية وتأسيسها القانوني الإشارة- في صدارتها- إلى النصوص التشريعية والتنظيمية التي تستند إليها، فإن مجلس الدولة الفرنسي لا يرتب على إغفال وعدم الإشارة إلى إحداها وجها لبطلانها.

1/ أنظر:

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ص 113و114.
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص 192.

2/ مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 716.

3/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص 192.

الفرع الرابع: التسبيب

يقصد به أن تذكر الغدارة في صلب قرارها لدوافع إصداره، بهدف إحاطة المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها قامت الإدارة بإصدار قرارها في شأنهم. (1)

ولقد استقر في البداية، لدى الفقه والقضاء في فرنسا، أن الإدارة ليست ملزمة بتسبيب وتعليل قراراتها: أي أنها ليست ملزمة بالإشارة في صلب القرار الإداري إلى الحالة الواقعية أو المادية التي كانت وراء اتخاذه. (2)

وأمام الإنتقادات التي تعرض لها مبدأ عدم التسبيب، تعدل الوضع نحو توسيع نطاق تسبيب القرارات الإدارية في العديد من المجالات (3)، دعما لشفافية العمل الإداري وحماية للحقوق والحريات وتسهيلا لرقابة القضاء الإداري في حالة النزاع الإداري حولها.

وقد اعتبر القضاء الإداري الجزائري (4) (الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا، ومجلس الدولة) أن عدم تسبيب القرارات الإدارية، في الحالات التي ينص عليه القانون، يعتبر عيبا شكليا يستلزم الإلغاء: مثل عدم الإشارة إلى قرار التصريح بوجود منفعة عامة في قرار نزع الملكية للمنفعة العامة الصادر عن الوالي وفقا للقانون 91-11، أو عدم الإشارة في صلب قرار البلدية إلى المداولة التي يستند عليها.

الفرع الخامس: التوقيع (5)

القاعدة العامة أن إصدار القرار الإداري المكتوب يقتضي عمليا توقيع المختصة عليه، سواء ورد هذا الإجراء في نص قانوني أو لم يرد، وذلك من أجل إضفاء المزيد من المصداقية والحجية على الوثائق الإدارية كوسائل إثبات.

المطلب الثالث: الأثر المترتب عن مخالفة الشكل والإجراءات:

يميز القضاء الإداري بين الإجراءات أو الشكليات الجوهرية والإجراءات أو الشكليات الثانوية، حيث يترتب على عدم مراعاة الأولى إصابة القرار بعيب مما يقتضي إلغاؤه من طرف القاضي الإداري حينما يطعن فيه، خلافا للثانية التي لا تؤثر على صحة القرار الإداري.

1/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ص 116.

2/ انظر:

- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 197ومابعدها.
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص 192.

3/ لقد وضع القانون الفرنسي الصادر عام 1979 قاعدة عامة تكون الإدارة العامة بمقتضاها ملزمة بتسبيب جميع وكل قراراتها الماسة بحقوق المواطنين والمقيدة لحرياتهم.

4/ قرار الغرفة الإدارية بتاريخ 1991/03/10، قرار مجلس الدولة بتاريخ 2000/01/31.

5/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص193.

وعليه فإن الأمر يستلزم البحث عن معيار التمييز بينها، إذ ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أنماط:

- الإجراءات أو الشكليات الجوهرية هي التي تقام وتقرر لحماية مصالح وحقوق وحريات الأفراد.
- بينما الإجراءات أو الأشكال الثانوية وغير الجوهرية هي أساسا تلك التي لم ينص القانون على ضرورة الإلتزام بها، أو أنها مقررة فقط لمصلحة الإدارة. (1)

وهو ما اعتنقته المحكمة الإدارية العليا بمصر في قرار لها بتاريخ 1979/05/12، حيث جاء فيه ما يأتي:

من حيث أن قواعد الشكل في إصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدفا في ذاتها، وإنما هي إجراءات سداها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويقدح إغفالها في سلامة القرار وصحته وغيرها من الشكليات الثانوية، وعليه لا يبطل القرار لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان لدى إغفال هذا الإجراء جوهريا في ذاته يترتب على إغفاله تفويت المصلحة عنى القانون بتأمينها ومن ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع منه.

1/ راجع:

- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص 194.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 160و ما بعدها.
- عمار عوابدي، نفس المرجع السابق، ص75.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2009، ص159.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص122 وما بعدها.

المبحث الرابع: عيب مخالفة القانون

مخالفة القانون هي العيب الذي يصيب ركن المحل أو الموضوع في القرار الإداري، فهو وجه الإلغاء المتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار. (1)

وهذا العيب أهم أوجه إلغاء القرار الإداري على الإطلاق وأكثرها تطبيقا في العمل، فرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالإختصاص والشكل هي رقابة خارجية بعيدة عن فحوى القرار المطعون فيه، أما رقابته فيما يتعلق بمخالفة القواعد القانونية فإنها رقابة موضوعية، تستهدف مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون العام. (2)

ولأن هذا العيب متصل بركن المحل في القرار الإداري، ولآنه يكون بمخالفة هذا القرار للقانون، وجب علينا قبلا تبيان المقصود بمحل القرار الإداري، ثم إيضاح مدلول القانون الذي يترتب عن مخالفته إصابة القرار بهذا العيب.

المطلب الأول: المقصود بمحل القرار الإداري (3)

يقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني المترتب على إصداره حالا ومباشرة.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر في تحديدها للمحل بأنه:" هو المركز القانوني التي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه يقوم مباشرة وفي الحال، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة، أو تعديل في مركز قانوني قائم، أو إلغاؤه"(4)

إن محل أي قرار إداري يكمن في موضوعه المتمثل في مركز قانوني عام أو خاص، من حيث: الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء.

والمركز القانوني هو مجموعة وكتلة الحقوق والإلتزامات المتولدة والمترتبة عن القرار الإداري كتصرف قانوني خلافا للعمل المادي الذي ليس له ذلك الأثر.

1/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص 186.

2/ انظر:

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص 146.
- سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، ص 258.

3/راجع:

- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص186.

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، ص 149.

4/المحكمة الإدارية العليا بمصر، طعن رقم 4358، جلسة 1992/5/3، غير منشور.

أمثلة (1)

قرار التعيين:

إنشاء وإحداث مركز قانوني جديد يتمثل في شغل الوظيفة بما يترتب عنه من حقوق والتزامات، كما هي محددة – أساسا – في القانون الوظيف العمومي.

قرار الترقية:

تعديل مركز قانوني قائم، يتمثل في الإرتقاء إلى رتبة ودرجة أعلى في السلم الإداري، حيث يسري عليه النظام القانوني للمنصب أو الدرجة التي أصبح يشغلها، سواء من حيث الحقوق أو الإلتزامات، وذلك وفقا للمادة 106 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية التي تنص على ما يأتي:

" تتمثل الترقية في الدرجات في الإنتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم "

قرار الفصل:

إلغاء مركز قانوني قائم يتمثل في قطع وإنهاء العلاقة الوظيفية مع الإدارة وذلك بانقضاء وزوال جميع الحقوق والإلتزامات الوظيفية.

المطلب الثاني: الشروط الواجب توافرها في المحل (2)

يشترط الفقه والقضاء لصحة القرار الإداري، من حيث محله:

1/ يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكنا:

إذا استحال ترتيب أثر القرار الإداري من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية، كان مثل هذا القرار معيبا في محله.

وتتمثل الإستحالة القانونية لمحل القرار في كون هذا المحل لا يمكن ترتيبه من الناحية القانونية، فقرار الترقية مثلا يكون محله غير ممكنا إذا اتضح أن الموظف قد بلغ سن التقاعد، أو كصدور قرار بتعيين شخص ثم يتضح أن هذا التعيين تم على درجة مالية مشغولة.

1/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص 187.

2/راجع:

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص 151 وما بعدها.
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص 187 و188.

2/ أن يكون محل القرار الإداري جائزا (مشروعا):

يجب أن يكون الأثر القانوني الذي تقصد الإدارة ترتيبه جائز قانونا من حيث اتفاقه وعدم تعارضه ومخالفته للنظام القانوني السائد بالدولة ضمانا لمبدأ المشروعية بمختلف مصادره المكتوبة (المدونة: الدستور، القانون، التنظيم) وغير المكتوبة (غير المدونة: العرف، المبادئ العامة للقانون) والتي تعتبر مرجعية للقاضي الإداري في قراراته وأحكامه لمراقبة مدى مشروعية القرارات الإدارية. (1)

المطلب الثالث: صور مخالفة القانون:(2)

يتمثل عيب المحل (مخالفة القانون) في ترتيب القرار لآثار غير مشروعة، أي مخالفة لمبدأ المشروعية، أيا كان المصدر: مكتوبا أو غير مكتوب، من حيث إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة أو خاصة بصورة مخالفة للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف مصادره.

1/ لتفصيل أكثر عن مصادر القانون راجع:

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص 160 وما بعدها.
- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، 9ومابعدها.

2/راجع:

- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص188.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة 180 وما يليها.

وتشكل مخالفة القانون أحد الأوجه أو الحالات التي يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري بسببها، سواء كانت مخالفة القانون:

الفرع الأول: مباشرة:

وتأخذ المخالفة في هذه الحالة صورتين:

الأولى إيجابية بأن تعمد الإدارة إلى إصدار قرار يتعارض مع القانون بمعناه الواسع، ويكون مثل هذا القرار باطلا يستوي الأمر في ذلك أن تكون القاعدة القانونية التي خالفها وردت في صورة مكتوبة كنص دستوري أو قانون عادي أو لائحة، أو كانت غير مكتوبة كعرف إداري أو أحد مبادئ القانون العامة.

والثانية سلبية تتجسد إذا امتنعت عن تطبيق القانون أو رفضت تنفيذ أحكامه. كما لو امتنعت عن منح المدعي رخصة بالرغم من استيفائه شروط استخراجها.

ولا يؤثر في قيام عيب المحل أن تكون المخالفة المباشرة للقانون قد وقعت في صورة إيجابية أو سلبية، فالنتيجة في الحالتين واحدة وهي بطلان القرار الإداري.

الفرع الثاني: غير مباشرة:

للإدارة حق تفسير النصوص القانونية، حتى تستطيع ممارسة نشاطها بما يتفق مع أحكامها وتلجأ إلى ذلك إذا ما شاب النص لبس أو غموض يجعله يحتمل التأويل، حيث يصدر القرار بناء على تفسير أو تأويل خاطئ لمضمون القاعدة القانونية.

المبحث الخامس: عيب الإنحراف باستعمال السلطة

المطلب الأول: المقصود بعيب الإنحراف بالسلطة

ذهب بعض الفقهاء الفرنسيين إلى أن: " الإنحراف بالسلطة يتمثل في استخدام سلطة معينة بواسطة جهة إدارية، من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي من أجله منحت لها هذه السلطة بواسطة القانون. (1)

بينما ذهب البعض الآخر إلى قيام عيب الإنحراف بالسلطة عندما تستخدم جهة إدارية سلطتها عمدا من أجل هدف غير الذي منحت لأجله السلطة. (2)

وأخيرا ذهب بعض الفقه في تعريفه لهذا العيب إلى أنه " يوجد إنحراف بالسلطة عندما تستخدم الإدارة إختصاصاتها من أجل غرض غير المصلحة العامة، سواء كان هذا الغرض مصلحة خاصة أو هدف سياسي، ويوجد كذلك إنحراف بالسلطة عندما تتخذ جهة الإدارة قرارا من أجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة، ولكنه أجنبي عن الهدف الذي حدده التشريع الذي تدعي الإدارة تطبيقه. (3)

وهذه التعريفات وإن اختلفت لفظيا إلا أن مضمونها واحد وهو أن الإنحراف بالسلطة عيب يصيب ركن الغاية في القرار الإداري.

والغاية في القرار الإداري هي النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصداره. (4)

المطلب الثاني: حالات الإنحراف بالسلطة

الفرع الأول: الإنحراف بالسلطة المنفصل عن نشاط الإدارة (الإنحراف عن المصلحة العامة)

منح القانون رجل الإدارة إختصاصات وسلطات واسعة من أجل تحقيق المصلحة العامة، التي يتعين أن يكون بلوغها هو هدفه الأسمى، من وراء القرار، بحيث يخرج هذا القرار عن إطار المشروعية في حالة تجاوزه إياها.

1/ BOWJOL(M), Le Control De L'acte Administratif Man Son Et Cediteurs, Paris, 1973, Page 193.

2/ BEISER(G), contentieux administratif, 7eme édition,1990 édition Dalloz, Paris, page 150.

3/De forges, Droit administratif, 1991, P.U.F, Page278.

4/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص195.

وإلغاء القضاء للقرار الإداري المجافي للمصلحة العامة يجد سنده في أن السلطة قررت للإدارة لكي تستعمل في سبيل تحقيق الصالح العام، وسلطة الإدارة تكون مشروعة بقدر رعايتها للصالح العام فغذا استعملت لغير ما يقتضيه هذا الصالح فقدت العلة من وجودها وانتفت مشروعيتها، وقراراتها تكون مشوبة بالإنحراف بالسلطة. (1)

أوجه الإنحراف عن المصلحة العامة

1/الإنحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غيره:

إذا سعى رجل الإدارة بقراره إلى ما يخاف المصلحة العامة محققا نفع شخصه أو غيره على مصالح المجموع، عد قراره خارجا عن نطاق المشروعية،

ولا يشترط أن يكون مصدر القرار قد استفاد بشكل مباشر أو غير مباشر نتيجة إصداره هذا القرار غير المشروع، فالعبرة في تقرير عدم المشروعية أن يكون القرار باعثه تحقيق نفع الغير وليس المصلحة العامة، ولا يغير من الأمر شيء أن يكون هذا الغير تربطه صلة بمصدر القرار من عدمه، كما أنه لا يشترط أن يكون الشخص الذي حقق له نفع على حساب الصالح العام محددا بذاته، فيمكن أن يكون فئة معينة قصد مصدر القرار محاباتها على حساب باقي الفئات. (2)

2/الإنحراف بالسلطة إنتقاما من الغير:

في هذه الصورة من صور الإنحراف عن المصلحة العامة، يستعمل رجل الإدارة سلطات القانون العام الواسعة والخطيرة، في جلب الأذى للبعض إرضاء لما يكنه لهم من كره أو حقد وحسد، ففيها يستعمل رجل الإدارة سلطاته للإيقاع بأعدائه.

وهذه الصورة الخطيرة للإنحراف بالسلطة تطبيقاتها أكثر ما تكون بالنسبة للموظفين، عند استعمال الهيئات الرئاسية لسلطاتها التأديبية، بالرغم من أن اختصاص الإدارة التقديري في توقيع الجزاءات على موظفيها، الهدف منه العمل لخير المرفق وتحقيق الإنتظام في سيره، فإذا خرج الرئيس الإداري عن هذا الهدف واتخذ من سلطاته سلاحا يسلطه على رقاب أعدائه فإن ذلك يترتب عليه إشاعة الفوضى في صفوف الإدارة ذاتها، ويعدم الثقة بين أفرادها، لأن الموظف جزء أصيل من الإدارة. (3)

1/ أنظر:

- مصطفى كامل، مجلس الدولة، المبادئ العامة للقضاء الإداري، شرح قانون مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، سنة 1954 ص288.

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص310 وما يليها.

2/ لتفصيل أكثر أنظر:

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص230 وما يليها.

3/ سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية -دراسة مقارنة- دار الفكر الجامعي، سنة1984. ص 123.

ومجرد العداوة الشخصية بين مصدر القرار وبين من مس هذا القرار مصلحته، لا تكفي بأن تجعله مشوبا بعيب الإنحراف بالسلطة، حيث يشترط أن يكون القرار قد صدر تحت تأثير هذه العداوة. (1)

ولذلك يكون القرار مشروعا ما دام قد حقق صالحا عاما، حتى ولو أرضى مصادفة غلا شخصيا في نفس مصدر القرار فالعبرة بدافع القرار ونتيجته. (2)

3/ الإنحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية:

قرارات الإدارة يجب أن تهدف إلى تحقيق الصالح العام المجرد، دون تلون بأي اتجاه سياسي أو عقائدي، فإذا حاد رجل الإدارة عن تلك القاعدة، وابتغى بقراره التعبير عن وجهته السياسية، أو التنكيل بخصومه السياسيين، خرج قراره عن إطار المشروعية، وصار موصوما بالإنحراف بالسلطة، مستوجب الإلغاء، حيث أن ما قتم به رجل الإدارة يعد خروجا على مقتضيات الواجب الوظيفي التي توجب على الإدارة أن تقف على الحياد من التيارات الحزبية السائدة في المجتمع، وألا يسعى رجالها بقراراتهم إلى محاباة حزب على آخر، ولو كانوا ميالين له أو معتنقين لأفكاره.(3)

الفرع الثاني: الإنحراف بالسلطة المتصل بنشاط الإدارة (الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف)

إذا كان الإنحراف بالسلطة يقع حينما يحيد رجل الإدارة بقراره عن تحقيق المصلحة العامة، فإن هذا العيب يصيب هذا القرار أيضا بالرغم من أن رجل الإدارة قصد به تحقيق مصلحة عامة، ولكنها مخالفة للهدف الذي حدده المشرع لإصداره القرار، فقد يخصص المشرع لبعض القرارات أهدافا بذاتها يتعين لكي يكون القرار مشروعا أن يبتغيها وإلا كان مشوبا بالإنحراف بالسلطة، لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف.

ويكون القرار الإداري مشوبا بالإنحراف بالسلطة في هذه الحالة، كلما كان الباعث على اتخاذه هو تحقيق هدف غير الذي أراده المشرع حين منح الإدارة السلطة في اتخاذ هذا القرار بالذات.

ومعنى ذلك أن لكل قرار إداري هدفين، أحدهما خاص وهو الذي حدده القانون أو يستفاد من طبيعة الإختصاص، وهذا الهدف تختلف ودرجة تحديده من حالة إلى أخرى، كما أن له دائما هدفا عاما وهو المصلحة العامة.

1/ أحمد موسى عوده، قضاء الإلغاء في الأردن، رسالة جامعة القاهرة، سنة1988، ص 348.

2/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة. ص 328.

3/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة ص 332 وما بعدها.

والتخصيص قد يستفاد من صراحة النص حيث حدد المشرع هدفا خاصا للقرار الصادر بوقف العامل المحال للتحقيق عن العمل، يجب أن يكون الهدف منه تحقيق صالح التحقيق فإذا كان الهدف منه إسناد عمله إلى آخر كفء فإن هذا القرار يكون مشوبا بالإنحراف في استعمال السلطة. (1)

وقد يستخلص الهدف المخصص من روح التشريع أو طبيعة الإختصاص فقد حدد المشرع مثلا لسلطات الضبط الإداري هدفا محددا، وهو المحافظة على النظام العام، فإذا استعملت الإدارة سلطاتها في هذا الخصوص لغير هذا الهدف كان قرارها مشوبا بعيب الإنحراف بالسلطة، حتى ولو كان الهدف لا يجانب الصالح العام. (2)

المطلب الثالث: الآثار المترتبة عن عيب الإنحراف بالسلطة

ينجم عن العيب الذي يصيب ويشوب ركن الغاية في القرار الإداري (الإنحراف بالسلطة) البطلان والإلغاء سواء كان إداريا أو قضائيا.

كما يترتب على ذلك – أيضا - توقيع العقوبات الملائمة على الشخص مصدر القرار، وذلك احتراما للمادة 24 من الدستور التي تنص على:

" يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة ".

وتطبيقا للمادة 5 من المرسوم رقم 88-131 التي تنص:

" يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة، تعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف "

والواقع أن رقابة القاضي الإداري على مدى سلامة ركن الهدف ومدى وجود عيب الإنحراف بالسلطة تبقى من المهام الشاقة والعسيرة، حيث يرى الفقيه هوريو أن القاضي، بهذا الصدد، يتجاوز رقابة المشروعية ليقوم بتقدير الأخلاق الإدارية، وهو ما يتجلى في الإنحسار والتقلص المستمر لوجه الإلغاء هذا. (3)

1/ عبد الحكم فوده، الخصومة الإدارية، أحكام دعوى الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، سنة1996، ص 25.

2/ محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، سنة 1989، ص 180.

3/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، ص197.

خاتمة

رأينا إذا من خلال هذا البحث في موضوع حق الطعن القضائي للموظف العمومي ضد القرارات التأديبية، أن المشرع الجزائري كفل هذا الحق لكل من له صفة الموظف العام الذي يمارس أداءاته ضمن وظيفته وفي مرفق عام.

وقد أوضحنا بداية أنه على الطاعن تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في دعواه،إذ تختص المحاكم ابتدائيا بنظر في النازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة وغيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية.

كما تختص المجالس القضائية بالنظر في استئناف الأحكام الصادرة عن المحاكم كدرجة أولى في جميع المواد دون استثناء.

وتحقيقا لهدف تقريب جهاز العدالة من المتقاضين وضع المشرع قاعدة عامة تقرر أن المدعي يسعى وراء المدعى عليه، وبذلك يؤول الإختصاص إقليميا للجهة التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه.

ولحمايته لمبدأ المشروعية و حماية الموظف من تعسف السلطات التأديبية وأخطائها، ومنحه ضمانة أساسية ، ولضمان قبول الدعوى شكلا وعدم ردها، أورد المشرع عدة شروط لا بد من استفائها.

إذ لابد من أن يكون لمقدم الطعن صفة و مصلحة في دعواه، وأن يكون ضمن مواعيد حددت قانونا بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي ، أو من تاريخ نشر القرار الإداري التنظيمي - الجماعي- ولا يحتج بهذه الآجال مالم يشر إليها في تبليغ القرار .

وترتبط الآجال بنظرية العلم اليقيني، التي تفيد بأنه إذا علم صاحب المصلحة بمضمون القرار و مشتملاته علما يقينيا مؤكدا، قام ذلك مقام النشر و الإعلان ، و يبدأ سريان الميعاد في حقه من تاريخ علمه .

و بانقضاء المواعيد المنصوص عليها دون تقديم ادعاء يسقط حق المدعي في الدعوى.

كما و أن المشرع فصل في مسألة التظلم الإداري المسبق، حيث تم التخلي عنه كأصل عام و أصبح اختياريا، وأبقاه بصفة وجوبية في بعض القضايا ضمن نصوص خاصة.

وعند تحقق الشروط الشكلية السابقة، تقدم الدعوى الإدارية- من الطاعن- إلى كتابة ضبط المحكمة الإدارية، بعريضة موقعة وجوبا من محام كشرط إجرائي، ومرفقة بنسخة من القرار المطعون ضده ما لم يوجد مانع لذلك.

وليحوز القرار محل النزاع قابلية الخصومة، لابد أن يكون ذا طابع تنفيذي وصادر عن إدارة عامة- مرفق عام-، بإرادتها المنفردة بمناسبة ممارستها لصلاحياتها.

كما بينا في الفصل الأخير أوجه الطعن في القرار التأديبي، وهي العيوب الماسة بأركان القرار محل الخصومة.

و هنا يكون على القاضي فحص مشروعية القرار المطعون فيه أمامه، بالتأكد من الوجود المادي للوقائع وصحة تكييفها القانوني.

وقد يحدث أن يباشر شخص ليست له سلطة أو قدرة قانونا، عملا قانونيا معينا وهنا يبرز السبب الثاني للطعن بعدم الإختصاص، الذي قد يكون بسيطا عندما يقع داخل السلطة التنفيذية نفسها، كما قد يكون جسيما يؤدي بالقاضي إلى إعدامه لصدوره من مغتصب السلطة.

ويعاب القرار في مخالفته لشكل أو إجراءات حددها القانون، كاستشارة جهة معينة في اتخاذه أو أن يصدر بناءا على اقتراح جهة أخرى ، أو أن تشترط الكتابة ، و خلصنا إلى أن القرار لا يبطل لعيب شكلي إلا إذا ينص القانون على ذلك.

و مخالفة القانون عيب متصل بمحل القرار الذي يرتب آثارا غير مشروعة سواءاا كانت هذه المخالفة مباشرة أو غير مباشرة.

وأخيرا كان لنا تبيان عيب إساءة استعمال السلطة من أجل تحقيق غاية غير التي منحت من أجله الإدارة هذه السلطة الذي يرتب عقوبات على مرتكبيه.

و لعل القصد من تحديد هذه الشروط والأسباب هي حماية الموظف من سطوة الإدارة، كما أنه حماية للإدارة أيضا من اعتداء الموظفين على مصداقيتها وحقها في فرض العقوبة على من يستحقها، وبالتالي فإن القضاء كطرف محايد يكفل ويضمن حقوق المتقاضين على اختلافهم.

المراجع

المراجع باللغة العربية

1/ / أحمد محيو، المنازعات الإدارية ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية-بن عكنون-الجزائر، الطبعة الخامسة.

2/ أحمد مليجي الإختصاص الإقليمي والنوعي والمحلي للمحاكم، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

3/ أحمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2009.

4/ أحمد موسى عوده، قضاء الإلغاء في الأردن، رسالة جامعة القاهرة، سنة1988.

5/ الحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، طبعة 2005، دار هومة، الجزائر.

6/ الحسين بن الشيخ آث ملويا، دعوى تجاوز السلطة (وسائل الإبطال)، دار الريحانة للكتاب، الجزائر 2004.

7/ رمضان غناي، عن موقف مجلس الدولة من نظرية العلم اليقيني، تعليق على القرار رقم 160507، مجلة مجلس الدولة، عدد2 لسنة 2002.

8/ د سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية -دراسة مقارنة- دار الفكر الجامعي، سنة1984.

9/ عبد الحكم فوده، الخصومة الإدارية، أحكام دعوى الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، سنة1996.

10/ عبد الرحمان بربارة شرح قانون الإجراءات الإدارية والمدنية، دار بغدادي للطباعة والنشر والتوزيع، حي بن شوبان، الرويبة، الجزائر.

11/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، سنة 2002.

12/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري- دراسة مقارنة -، دار النهضة العربية، سنة2001.

13/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، سنة 1996.

14/ عمار عوابدي، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1990.

15/ فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، الجزائر.

16/ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

17/ محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، سنة 1989.

18/ محفوظ لعشب، المسؤولية في القرار الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1994.

19/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة،2009.

20/ مصطفى كامل، مجلس الدولة، المبادئ العامة للقضاء الإداري، شرح قانون مجلس الدولة المصري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، سنة 1954.

المراجع باللغة الأجنبية

21/ BOWJOL(M)، Le Control De L'acte Administratif Man Son Et Cediteurs, Paris, 1973.

22/ BEISER(G)، contentieux administratif, 7eme édition,1990 édition Dalloz, Paris.

23/De forges, Droit administratif, 1991, P.U.F.

القوانين

1/ قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

2/ قانون رقم 08-09 المؤرخ في 23فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21 لسنة 2008.

3/ قانون رقم 91-29 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، يعدل ويتمم القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21ابريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل، جريدة رسمية عدد68 لسنة 1991.

4/ قرار رقم 341-119 المؤرخ في 1995/10/24، مجلة قضائية عدد01 سنة 1996.

5/ قرار رقم160507، مؤرخ في 1999/04/19، الغرفة الثانية لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، عدد1.

6/ قرار مجلس الدولة صادر في الملف رقم 010355 مؤرخ في 2003/09/16، نشرة القضاة عدد59.

7/ المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 117973، في 1994/07/24.

8/ من قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قرار رقم 22236 المؤرخ في 1981/07/11.

9/ من قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، قرار رقم 42568 المؤرخ في 1985/12/07.

10/ مجلس الدولة قرار رقم 169417 مؤرخ في 1998/07/27.

11/ قرار الغرفة الإدارية بتاريخ 1991/03/10، قرار مجلس الدولة بتاريخ 2000/01/31.

12/ المحكمة الإدارية العليا بمصر، طعن رقم 4358، جلسة 1992/5/3، غير منشور.

الفهرس

الموضوع	رقم الصفحة
مقدمة	6-5
الفصل التمهيدي الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعن ضد القرارات التأديبية	8-7
المبحث الأول: الإختصاص النوعي	
المطلب الأول: تعريف الإختصاص النوعي	9
المطلب الثاني: الإختصاص النوعي للمحاكم	11-10-9
المطلب الثالث: الإختصاص النوعي للمجالس	12-11
المبحث الثاني: الإختصاص الإقليمي	
المطلب الأول: المقصود بالإختصاص الإقليمي	13
المطلب الثاني: جهة الإختصاص الإقليمي	14-13
الفصل الأول شروط قبول الطعن	15
المبحث الأول: الشروط المتعلقة بالطاعن	16
المطلب الأول: شرط الصفة	18-17-16
المطلب الثاني: شرط المصلحة	20-19
المبحث الثاني: شرط التظلم الإداري المسبق	21
المطلب الأول: المقصود بالتظلم الإداري المسبق	22-21
المطلب الثاني: ميعاد التظلم الإداري المسبق	24-23-22
المبحث الثالث: الشروط المتعلقة بالآجال (الميعاد)	25
المطلب الأول: المقصود بشرط الميعاد	27-26-25
المطلب الثاني: انقطاع الميعاد وانتهائه	29-28-27
المبحث الرابع: الشروط المتعلقة بالإجراءات	30
المطلب الأول: تقديم العريضة	31-30
المطلب الثاني: توقيع العريضة من محام	31
المطلب الثالث: تقديم نسخة من القرار المطعون فيه	32
المبحث الخامس: الشروط المتعلقة بالقرار محل الطعن	33
المطلب الأول: القرار الإداري تصرف قانوني	33
المطلب الثاني: القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة	34
المطلب الثالث: القرار الإداري صادر عن مرفق عام	35
الفصل الثاني أسباب الطعن في القرار التأديبي	37-36
المبحث الأول: عيب انعدام السبب	38
المطلب الأول: ماهية السبب	40-39-38

المطلب الثاني: الرقابة على السبب	**42-41**
المطلب الثالث: شروط صحة السبب	**44-43**
المبحث الثاني: عيب عدم الإختصاص	**45**
المطلب الأول: تعريف عدم الإختصاص	**46**
المطلب الثاني: أشكال عدم الإختصاص	**53-46**
المبحث الثالث: عيب مخالفة الشكل والإجراءات	
المطلب الأول: الإجراءات	**56-54**
المطلب الثاني: الشكل	**58-57**
المطلب الثالث: الأثر المترتب عن مخالفة الشكل والإجراءات	**59-58**
المبحث الرابع: عيب مخالفة القانون	**60**
المطلب الأول: المقصود بمحل القرار الإداري	**61-60**
المطلب الثاني: شروط المحل	**62-61**
المطلب الثالث: صور مخالفة القانون	**63-62**
المبحث الخامس: عيب الإنحراف في استعمال السلطة	**64**
المطلب الأول: المقصود بعيب الإنحراف في استعمال السلطة	**64**
المطلب الثاني: حالات عيب الإنحراف في استعمال السلطة	**67-64**
المطلب الثالث: الآثار المترتبة عن عيب الإنحراف في استعمال السلطة	**67**
خاتمة	**69-68**
المراجع	**70**
القوانين	**71**
الفهرس	**73-72**