الفقـرة الثانيـة : تأثير القرار الإداري في المراكز القانونيــة :

إن دعوى الإلغاء بسبب الشطط في استعمال السلطة لا تكون مقبولة إلا ضد القرارات التي تولد آثار قانونية إزاء المخاطبين بها، وبذلك فإنه يستبعد من مجال دعوى إلغاء القرارات التي لا تخلف أي أثر قانوني بذاتها، ومثال لذلك الأعمال التي تتضمن مجرد رأي استشاري للإدارة كاقتراح جزاء تأديبي في حق موظف عمومي من طرف المجلس التأديبي، وفي هذا السياق اعتبرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (سابقا) بأن اقتراح عقوبة على الأمين العام للحكومة من طرف اللجنة الوطنية المؤقتة للصيادلة في حق صيدلي لا يمكن اعتباره قرارا إداريا قابلا للطعن بالإلغاء.

كما أن مجرد قيام الإدارة بالتذكير بأحد القوانين أو التنظيمات الجاري بها العمل أو إبداؤها لرأي أو توجيه أو تنبيه ...هو بدوره غير قابل للطعن .

ولعل أبرز الأعمال الإدارية غير القابلة للطعن لكونها غير مؤثرة في المراكز القانونية هي المتضمنة لإجراءات داخلية ومنشورات أو أوامر مصلحية, حيث إنها تعتبر تعليمات صادرة عن رئيس المصلحة إلى مرؤوسيه تتضمن تفسير قانون معين وكيفية تطبيقه . وبالنسبة للمنشور فإنه يستعمل في بعض الأحيان لتقنين وتوضيح الطريقة التي تمارس الإدارة بها سلطتها التقديرية وهذه المناشير لا تأثير لها على الأفراد ولا تتضمن أي تغيير يمس أوضاعهم القانونية، وبالتالي فإنه لا يمكن للأشخاص إرغام الإدارة على تطبيق مناشيرها على جميع الحالات المعروضة، كما انه لا يمكن للإدارة بدورها أن تتستر وراء منشوراتها في رفضها اتخاذ قرار معين. وفي الحالتين لا يمكن الاعتراف للمنشور بقوة الزامية. غير أن هذه القاعدة تقتصر قط على الحالات المتعلقة بتفسير نص معين أو تقنين طريقة لمباشرة السلطة التقديرية وبالتالي لا تكون هناك أية إضافة لمقتضى قانوني جديد، أما إذا عمدت الإدارية إلى

تضمين مناشيرها ومقتضيات وأحكام لا سند لها في التشريع فإن تلك المناشير تصبح بمثابة قرارات إدارية تنظيميــة.

وبالتالي يسوغ تقديم الطعن بإلغائها. وترجع للقضاء مهمة الفصل والتمييز بين المناشير التفسيرية والمناشير التنظيمية.

المبحث الثانــي : الشروط المتعلقة برافع الدعــوى.

ومن أهم هذه الشروط هي تلك التي تتعلق بالصفة والأهلية والمصلحة , ولقد نص الفصل الأول من قانون المسطرة المدنية على أنه " لا يصح التقاضي إلا لمن له الصفة والأهلية والمصلحة لإثبات حقوقه. وتندرج هذه الشروط في إطار النظام العام ذلك أنه يمكن للقاضي إثارتها تلقائيا ولو لم يتمسك بها الطرف المطلوب في الطعن.

وإذا كانت الاهلية في دعوى الإلغاء لا تملك خصائص تميزها عن الأهلية في الدعاوى الأخرى فإن شرط المصلحة ينفرد بمميزات خاصة. ومن المبادئ المستقرة عليها فقها وقضاء أنه " حيث لا مصلحة فلا دعوى " Pas d’intérêt pas d’action " والمصلحة في الدعوى هي المنفعة التي يمكن أن يحصل عليها رافعها في حالة الاستجابة لطلبه من طرف المحكمة. وتندمج الصفة مع المصلحة في دعوى الإلغاء، ذلك أن الدعوى هي الوسيلة القانونية التي يلجأ بمقتضاها صاحب الشأن إلى القضاء لحماية حقه أو الحصول عليه وبالتالي يجب أن تكون لرافعها مصلحة قانونية في إقامتها وأن تكون هذه المصلحة شخصية ومباشرة وقائمة وحالة ويتعين توافر هذه المصلحة عند رفع الدعوى واستمرارها حتى صدور حكم نهائي فيها وإلا كانت مفتقرة لشرط هام من شروط قبولها، ولا يلزم أن يمس القرار المطعون فيه حقا ثابتا للطاعن على سبيل الاستئثار والانفراد، وإنما يكفي أن يكون المدعي في حالة قانونية

خاصة من شأنها أن تجعل هذا القرار مؤثرا مباشرة في مصلحة شخصية له ولو شاركه فيها غيره.

ويتجه القضاء الإداري إلى اعتبار أن الصفة يجب أن تندمج في دعوى الإلغاء مع شرط المصلحة، بحيث تتوافر الصفة كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى.
إذا كان يشترط في المصلحة ان تكون شخصية ومباشرة فإنه لا يستلزم أن تكون بالضرورة مادية بل يكفي ان تكون في بعض الأحيان أدبية او معنوية، كما يمكن ان تكون فردية أو جماعية.

ومن الأمثلة التطبيقية للمصلحة يمكن الإشارة إلى حالة مالك عقار معين في حالة التأثير على حق ملكيته , فإن مصلحته تكون متحققة في حالة صدور قرار إداري من شأنه أن يتسبب له في وقوع أضرار او مضايقات وبالنسبة ولم تصل إلى حد الاعتداء على حق الملكية.
وبالنسبة لممارسي مهنة معينة كالصانع والمحامي والمحاسب والمهندس وغيرهم.... فإن المصلحة في الطعن تتولد لهم للمطالبة بإلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بتنظيم تلك المهنة.

وأيضا بالنسبة للقاطن في منطقة معينة، صدر قرار بتعديل الغرض المخصص لها بجعلها منطقة سكنية إلى تجارية أو صناعية فإن المصلحة في الطعن تكون متوفرة له .
ومن جهة اخرى فإنه بخصوص شرط المصلحة بالنسبة للجمعيات والنقابات فإنه لهذه الأخيرة أن ترفع دعوى الإلغاء بخصوص المصلحة الجماعية والمشتركة للدفاع عن مصالح المهمة على اعتبار أن لهذه الجمعية أو النقابة مصلحة جماعية إذا كان ثمة ضرر قد أصاب أعضاءها بصفتهم أعضاء وبسبب مباشرتهم للمهنة التي وجدت للدفاع عنها، غير أنه يتعين التميز بين المصالح الجماعية والمصالح الفردية لهؤلاء الأعضاء.

فالمصالح الفردية هي ملك لأصحابها، وهم أصحاب الحق في المطالبة بها بصفة فردية ورفع دعاوى بشأنها ولا تقبل الدعوى بخصوصها إذا قدمت من طرف الجمعية أو النقابـــة.

المبحث الثالث : الشروط المتعلقة بعريضـة الطعن (أو مقال الدعوى).

لكي تكون دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة مقبولة من الناحية الشكلية يجب أن تقدم داخل أجل معين أو أن تستوفي إجراءات شكلية ومسطرية محددة.

المطلب الأول : أجل رفع الدعـــوى :

تتقيد دعوى الإلغاء – من الناحية المبدئية – بآجال محددة، وذلك لاعتبارين مهمين وهما ضرورة استقرار الحياة الإدارية ووجوب صيانة الحقوق , ولقد أشار الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية إلى أنه يجب أن تقدم طلبات إلغاء مقررات السلطات الإدارية للشطط في استعمال السلطة داخل أجل ستين يوما من يوم نشر أو تبليغ المقرر المطعون فيه، ولا يجوز للإدارة ولو باتفاق مع الخواص استبعاد الأجال أو تمديدها، ويمكن للقاضي أن يثيرها تلقائيا ولو لم يدفع الطرف المطلوب في الطعن بتقديم الدعوى خارج الأجل.

كما أكدت المادة 23 من القانون 41-90 المحدث للمحاكم الإدارية على أنه يجب أن تقدم طلبات إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة داخل أجل ستين يوما يبتدئ من نشر أو تبليغ القرار المطلوب إلغاؤه إلى المعني بالأمر، ويجوز للمعنيين بالأمر أن يقدموا قبل انقضاء الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة تظلما من القرار إلى مصدره أو إلى رئيسه، وفي هذه الحالة يمكن رفع طلب الإلغاء إلى المحكمة الإدارية داخل أجل ستين يوما يبتدئ من تبليغ القرار الصادر برفض التظلم كليا أو جزئيا. و إذا التزمت السلطة الإدارية المرفوع إليها التظلم الصمت في شأنه طوال ستين يوما اعتبر سكوتها عنه بمثابة رفض له.

كما أضافت المادة 25 من نفس القانون أنه ينقطع أجل قبول طلب إلغاء قرار إداري بسبب تجاوز السلطة إذا رفع إلى جهة غير مختصة ولو كانت المجلس الأعلى ويبتدئ سريان الأجل مجددا ابتداء من تبليغ المدعي الحكم الصادر نهائيا بتعيين الجهة المختصة قضائيا.

وبالتالي فإن سريان الأجل ينطلق من يوم التبليغ بالنسبة للقرارات الفردية أو الجماعية، ومن يوم النشر بالجريدة الرسمية بالنسبة للقرارات التنظيمية، كما استقر الاجتهاد القضائي على أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يقوم مقام التبليغ , و يسري مفعوله ولم يتم تبليغ القرار موضوع الطعن.

لكن يشترط في العلم اليقيني أن يكون حقيقيا وفعليا لا ظنيا أو افتراضيا، ويجب أن يشمل كافة عناصر القرار الإداري حتى يمكن لصاحب الشأن أن يتبين مركزه القانوني إزاء القرار.

المطلب الثانـي : الشروط المتعلقة بأشكال رفع الدعـوى :

تقدم دعوى الإلغاء بمقال مكتوب موقع من طرف محام، وينبغي أن ترفق بالمقال نسخة من القرار الإداري المطعون فيه. و كذلك نسخة من مقرر رفض التظلم إن كان سبق تقديمه أو نسخة من التظلم إذا كان الرفض ضمنيا لسكوت الإدارة عن الجواب عنه.

المبحث الرابــع : شروط الدعـوى الموازيــة :

تنص الفقرة الأخيرة من المادة 23 من القانون 41-90 المحدثة بموجبه المحاكم الإدارية على أنه " لا يقبل الطلب الهادف إلى إلغاء قرارات إدارية إذا كان في وسع المعنيين بالأمر أن يطالبوا بما يدعونه من حقوق بطريقة الطعن العادي أمام القضاء الشامل، وهو نفس المقتضى الذي أصدره الفصل 360 من قانون المسطرة المدنيــة.

ولقد كانت بعض الاعتبارات العملية كتراكم القضايا هي التي دفعت بمجلس الدولة الفرنسي أن يجعل من عدم وجود دعوى موازية شرطا لقبول دعوى الإلغاء.

أما في المغرب فإن الشرط وجد في الأصل للمحافظة على قواعد الاختصاص إذ نصت مجموعة من القوانين على تحديد طرق قضائية لاقتضاء نفس الحق المطالب به أمام قاضي الإلغاء، وبالتالي فإنه إذا كانت هناك دعوى من شأنها أن تتيح نفس النتيجة لطالب الإلغاء في إطار مسطرة قضائية أخرى، غير دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة فإن القاضي لا يقبل دعوى الإلغاء المقدمة إليه، وكمثال على ذلك دعوى رفع الضرر المنصوص عليها في الفصل 91 من ق.ل.ع التي تنص على أنه للجيران الحق في إقامة دعوى على أصحاب المحلات المضرة أو المقلقة للراحة، إما بطلب إزالة هذه المحلات، وإما إجراء ما يلزم منها من التغيير لرفع الأضرار التي يتظلمون منهــا.

ويسري تطبيق هذا الشرط على وجود دعوى القضاء الشامل سواء أمام القضاء الإداري أو القضاء العادي. (القرارات الرامية إلى إلغاء القرارات الصادرة في مجال إبرام العقود الإداريــة).

المبحث الخامــس : تعامل القضاء الإداري مع شروط قبول الدعــوى.

إن لأصل القاضي الإداري المغربي وتكوينه واختصاصاته تأثيرا على مفهومه للقانون ولدوره، ويتجلى هذا التأثير في الضوابط القضائية المتعلقة بشروط قبول الدعوى – كما يشهد على ذلك تطبيقه الحرفي خلال فترة معينة وبكثير من الغلو لشروط قبول الدعوى وتجاهله لخصائص المسطرة الإدارية القضائية لدرجة يمكن القول بأنها أبعدته عن طبيعة مهمته.

ولكي يقوم القاضي بدور إيجابي وجب عليه تسهيل شروط الولوج إلى مرفق القضاء والتخفيف من صرامة الشكليات كلما أمكن ذلك، إلا أن اجتهاد المجلس الأعلى سابقا في تأويل الشكليات المنصوص عليها سلك اتجاها معاكسا خلال فترة سابقة.

وعلى سبيل المثال نص الفصلان 354 و355 من قانون المسطرة المدنية على أن ترفع دعوى الإلغاء، بمقال مكتوب موقع من طرف أحد المدافعين المقبولين للترافع أمام المجلس الأعلى وأن يتضمن المقال الاسم العائلي والشخصي وعنوان الأطراف، وكذا عرض مختصر للوقائع والوسائل والاستنتاجات وأن يرفق المقال بنسخة من المقرر المطلوب إلغاؤه.

و كل نسيان أو إغفال لشرط من الشروط المذكورة أدى حتما بالمجلس الأعلى إلى الحكم بعدم قبول الدعــوى، غير أنه يلاحظ بأن العمل القضائي صار يعرف نوعا من المرونة بعد إحداث المحاكم

الإدارية، والتطور الذي عرفه اجتهاد القضاء الإداري المغربي بكافة درجاته حيث صار القاضي الإداري يستحضر دوره الإيجابي في تسيير المسطرة ويراعي كون طرفي النزاع ليسا على قدم المساواة باعتبار أن الإدارة تكون دائما هي الطرف الأقــوى.