الفصل الثالـث : أوجه الإلغاء أو عيوب المشروعيــة.

إن الرقابة التي يمارسها قاضي الإلغاء على القرارات الإدارية هي مبدئيا رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة، لكن هذه الملاءمة، وإن كانت مسألة تستقل الإدارة بتقديرها في الحدود التي تقوم عليها فكرة السلطة التقديرية، فإنها ترتبط في بعض الأحيان بمشروعية القرار، خلافا للفقه الكلاسيكي الذي يقوم على أساس التمييز المطلق بين المشروعية والملاءمة إلى حد التنافي بينهما، فإن القضاء والفقه الحديث صار يجعل في بعض الحالات من ملاءمة القرار شرطا من شروط مشروعيته.

وعلى هذا الأساس تصبح فكرة الملاءمة ركنا من أركان المشروعية بل إن مشروعية القرار تكون رهينة بملاءمته.

وعموما فإن عدم مشروعية القرار الإداري تؤدي إلى إلغائه، وعدم المشروعية لها عدة أوجه وهي التي تسمى بعيوب المشروعيــة.

ولقد ظهرت هذه العيوب تدريجيا أمام مجلس الدولة الفرنسي. وكان عيب الاختصاص هو أول ما ظهر من هذه العيوب، تم تلاه عيب الشكل و المسطرة، تم عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال السلطة، فعيب السبب.

ولقد حددت المادة 20 من قانون المحاكم الإدارية عيوب المشروعية التي قد تشوب القرار الإداري.

ويمكن عرض أوجه الإلغاء بطريقة تميز بين عيوب المشروعية الخارجية وعيوب المشروعية الداخلية التي قد تشوب القرار الإداري.

المطلــب I : عيب الاختصــاص :

يعتبر عيب الاختصاص أقدم العيوب ظهورا، ويمكن تعريف الاختصاص بأنه القدرة القانونية لشخص أو هيئة لمباشرة عمل قانوني باسم سلطة إدارية.

ويتمثل عيب الاختصاص بصدور القرار الإداري من شخص لا يملك إصداره إما مكانيا أو شخصيا أو زمانيا أو موضوعيا، وبالتالي يجب أن يلتزم رجل الإدارة عند قيامه بمهامه الإدارية وإصدار قرار إداري بقواعد الاختصاص وإلا تعرضت القرارات الصادرة عنه للإلغاء.

ذلك أن المشرع يقوم عادة بتحديد اختصاص كل جهة إدارية من خلال نصوص قانونية، ويتميز عيب عدم الاختصاص بكونه العيب الوحيد الذي يرتبط بالنظام العام، ويمكن لطالب الإلغاء إثارته خلال جميع مراحل الدعوى، كما يستطيع القاضي التصدي له تلقائيا وإن لم يثره الطاعن كسبب من أسباب الإلغاء، كما أنه بمقتضى ذلك تخرج سلطة تعديل قواعد الاختصاص عن نطاق صلاحيات الإدارة، وبالتالي لا تستطيع الاتفاق مع الأفراد على تعديل تلك القواعد لأنها ليست مقررة لمصلحة الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت، ولكن هذه القواعد شرعت لتصنع قواعد قانونية ملزمة للإدارة تحقيقا للمصلحة العامــة.

وينقسم عيب الاختصاص إلى قسمين هما اغتصاب وظيفة غير إدارية من طرف سلطة إدارية، وعدم احترام قواعد الاختصاص داخل الإدارة نفسهــا.

الفقــرة الأولــى : الاعتداء على وظيفة غير إدارية من طرف سلطة إدارية. (اغتصاب الوظيفة)

ويتعلق الأمر هنا بقيام السلطة الإدارية بمهام تدخل في إطار اختصاص السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وفي هذه الحالة الجسيمة للخروج على قواعد الاختصاص فإن القرار الصادر عن الإدارة لا يكون مشوبا فقط بالبطلان بل بالعدم، وكمثال على ذلك أن تقوم الجهة الإدارية بتنظيم أمر لا يمكن تنظيمه إلا بمقتضى قانون وفقا لأحكام الدستور، أو ان تقوم الإدارة بإصدار قرار إداري لحسم نزاع يختص القضاء بالنظر فيه، وهو ما يشكل خرقا جسيما لمبدأ المشروعية ويجعل القرار الإداري معدوما.

الفقرة الثانية : عدم احترام قواعد الاختصاص داخل الإدارة :

يقتصر عيب الاختصاص هنا على مخالفة القواعد المنظمة للاختصاص داخل دواليب الإدارة، ويأخد في هذه الحالة أربعة صور وهي : عيب الاختصاص الشخصي وعيب الاختصاص الموضوعي وعيب الاختصاص المكاني وعيب الاختصاص الزمنـــي.

أولا : عيب عدم الاختصاص الشخصـــي :

يتمثل العيب في هذه الحالة عندما يتخد القرار من طرف شخص أو هيئة تنتمي إلى الإدارة ولكنها لا تملك الصلاحية القانونية لاتخاذ هذه الأعمال باسم شخص عمومي، وفي هذا الصدد اعتبرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا في قرارها الصادر بتاريخ 9 دجنبر 1966 تحت عدد : 50 بأن " المقرر المطعون فيه
صدر من رئيس ديوان وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية دون أن يفوض له هذا الأخير حق إمضائه طبقا للقانون، لذا فإن القرار يكون صادرا عن موظف غير مختص ". (خرق قاعدة توازي الشكليات).

ثانيـا : عيب عدم الاختصاص الموضوعـــي :

يتمثل العيب في هذه الحالة عندما تتجاوز سلطة إدارية اختصاصاتها القانونية في موضوع معين وتعتدي على اختصاصات جهة إدارية أخرى سواء كانت موازية لها أو أدنى منها أو أعلى منها، كما يشمل هذا العيب اعتداء السلطات اللامركزية على اختصاص السلطة المركزية وكذلك العكـس.

ثالثـــا : عدم الاختصاص المكانـــي :

إذا كانت بعض الهيئات الإدارية كالوزارات تمارس اختصاصاتها على صعيد التراب الوطني بأكمله، فإن بعض الهيئات الإدارية كالجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الجهوية يكون لها اختصاص ترابي محدد، فإذا قام رجل الإدارة بممارسة اختصاص خارج نطاقه الإقليمي المحدد له، فإن قراراته تكون متسمة بعيب

الاختصاص المكاني، وكمثال على ذلك أيضا قيام أحد العمال بإصدار قرار إداري في نطاق عمالة أخـــرى.

رابعـا : عيب الاختصاص الزمانـــي :

في بعض الحالات يحدد القانون للسلطات الإدارية المختصة الفترة الزمنية المناسبة لإصدار قراراتها ولا يجوز لها ممارسة نشاطها قبل حلول الآجال المحددة أو بعد انتهائها، وبهذا المعنى فإن عدم الاختصاص الزماني هو اتخاذ قرار إداري في غير وقته المحدد قانونا، كما يضاف إلى ذلك صدور القرار الإداري عن موظف أو مسؤول زالت عنه صفته الوظيفية أو زالت عنه سلطة التقرير.

المطلب II : عيب الشكـل والمسطـرة.

يتعين أن يصدر القرار الإداري وفقا للشكل الذي يحدده القانون , وذلك في حالة التنصيص على إجراء أو شكل محدد يجب أن يصدر وفقه القرار الإداري، وبالتالي فإن عدم صدوره بهذا الشكل يشكل عيبا من عيوب المشروعية الخارجية يستوجب الطعن فيه بالإلغاء.

وقد يحدد المشرع إجراءات محددة لإصدار القرار الإداري، فعلى سبيل المثال في القرارات التأديبية أوجب ضرورة إجراء التحقيق ومباشرة المسطرة التأديبية و احترام حقوق الدفاع قبل إصدار العقوبات التأديبية، وعدم إجراءات هذه المسطرة يؤدي إلى بطلان القرار الصادر.

ولقد ميز القضاء الإداري بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية، وأقر جزاء البطلان في حالة تخلف الشكل الجوهري للقرار , ولم يقض بذلك الشكل الثانوي.

الفقرة الأولـى : تعريف عيب الشكـل :

يمكن تعريف الشكل بأنه صدور القرار الإداري بطريقة مخالفة للإجراءات التي حددها المشرع، وبالتالي يكون القرار في هذه الحالة قابلا للإلغاء لعيب في شكله، ذلك أن ركن الشكل في القرار الإداري هو مجموعة القواعد المسطرية والشكلية التي أوجب القانون على رجل الإدارة احترامها قبل إصدار قراره، كما أنه يعتبر الصورة التي تعبر فيها الإدارة عن إرادتها، وهو بذلك يمثل المظهر الخارجي للقرار ولا يخضع القرار كقاعدة عامة حين إصداره من جهة الإدارة لأي شكل معين، إلا

إذا ألزم القانون ذلك، ولعل الغاية من قواعد الشكل تتمثل في حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، في نفس الوقت فإن اتباع الإدارة للشكليات والإجراءات المحددة قانونا يفسح لها مجالا للتروي والتدبير، وتفادي العجلة والارتجال، وبالمقابل فإن احترام الإدارة لقواعد الشكل فيه ضمانة لصالح الأفراد وحماية حقوقهم وحرياتهم مقابل ما تتمتع به إزاءهم من امتيازات كحق التنفيذ المباشر والسلطة التقديرية.

الفقرة الثانيــة : المظاهر المختلفة للشكل والإجراءات.

تختلف الأوضاع التي ينص عليها القانون بخصوص الشكليات والإجراءات التي ينبغي أن يتقيد بها القرار الإداري، ويمكن إجمالها في الشكل الكتابي والتأشيرات والتعليل وتاريخ القرار والتوقيع واحترام الإجراءات المسطرية المحددة قانونــا.

أولا : الكتابــة :

يقصد بها الصيغة الكتابية للقرار والشكل الكتابي للقرار غير إجباري إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة ، ذلك أن القضاء أقر صحة القرارات الضمنية، فيكون القرار الإداري قائما بذاته بمجرد إفصاح الإدارة عن نيتها الملزمة محدثة بذلك آثارا قانونية (قرار المجلس الأعلى – الغرفة الإدارية في قضية معهد دار الشريف بتاريخ 28 ماي 1958 وكذلك قرارها الصادر في قضية أوحيون بتاريخ 17 يونيو 1963).

أما بخصوص التأشيرات فلقد أقر القضاء بأن نسيانها أو الخطأ في مراجعها لا يؤدي إلى بطلان القرار الإداري، وذلك لكون الشكليات الثانوية أو غير الجوهرية إذا لم ينص القانون عليها صراحة، فإنه لا يترتب البطلان نتيجة لإغفالها ما لم تمس بالضمانات المخولة للأفراد، فالشكل الثانوي هو الشكل الذي لا يؤثر غيابه على مضمون القرار، أي

أن القرار كان سيصدر بنفس المضمون لو اتبعت الإدارة الشكل الذي أغفلتــه.

ثانيــا : تعليل أو تسبيب القرارات الإداريــة :

في السابق كانت الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها الإدارية إلا ما استثني منها بنص صريح، حيث كان القضاء الإداري يعتبر بأن عدم الإشارة إلى الأسباب الداعية إلى اتخاذ القرار يمكن تداركه عند رفع الدعوى أمام المحكمة وذلك بإدلاء الإدارة بالأسباب الدواعي التي دفعتها إلى اتخاذ قرارها حتى يمكن للقاضي مراقبة صحتها.

غير أنه صدر القانون رقم 01-03 بتاريخ 23 يوليوز 2002 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية الذي نصت المادة الأولى منه على أنه تلزم إدارات الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق لغير فائدة المعني المشار إليها في المادة الثانية بعده تحت طائلة عدم الشرعيــة، وذلك بالإفصاح كتابة في صلب هذه القرارات عن الأسباب القانونية والواقعية الداعية إلى اتخاذها، ونصت المادة الثانية علاوة على القرارات الإدارية التي أوجبت النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل تعليلها، القرارات الإدارية التاليــة :

أ- القرارات المرتبطة بمجال ممارسة الحريات العامة أو التي تكتسي طابع إجراء ضبطي.
ب- القرارات الإدارية القاضية بإنزال عقوبة إدارية أو تأديبية.
ج- القرارت الإدارية التي تقيد تسليم رخصة أو شهادة أو أي وثيقة إدارية أخرى بشروط أو تفرض أعباء غير منصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
د- القرارات القاضية بسحب أو إلغاء قرار منشئ لحقوق.
ه- القرارات الإدارية التي تستند على تقادم أو فوات أجل أو سقوط حق.

و- القرارت التي ترفض منح امتياز يعتبر حقا للأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط القانونيــة.

ويستفاد من المقتضيات القانونية المشار إليها أعلاه أن تعليل القرار الإداري بتضمين الأسباب الواقعية والقانونية الداعية إلى إصداره في صلبه، صار يعتبر من شروط صحة القرار من الناحية الشكلية, وإن تخلف الإدارة مصدرته عن بيان تلك الأسباب يجعله مشوبا بعيب الشكــل.

ثالثــا : الإجراءات المسطريــة :

على النقيض من باقي الشكليات التي سبق استعراضها والتي تكون متزامنة مع القرار الإداري، فإن الإجراءات المسطرية تكون سابقة وخارجية بالنسبة للقرار ويتعين على الإدارة مراعاتها قبل إصدار قراراتها وإلا كان مشوبا بعدم المشروعيـة، ومثال على ذلك عرض الموظف المتابع تأديبيا على المجلس التأديبي وتمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي والمخالفات المنسوب إليه.