الفرع الثاني:عيوب عدم المشروعية الداخلية

عدم المشروعية في الأركان الداخلية للقرارات الادارية تتعلق بعيب مخالفة القانون (أولا)،عيب الانحراف في إستعمال السلطة (ثانيا) وعيب السبب (ثالثا).

أولا:عيب مخالفة القانون

يقصد بعيب مخالفة القانون أن يكون القرار الاداري معيبا في فحواه أو مضمونه بمعنى أن يكون الأثر القانوني المترتب عن القرار الاداري غير جائز أو مخالف للقانون أيا كان مصدره سواء كان مكتوبا كأن يكون دستوريا، تشريعيا أو لائحيا، أو غير مكتوب كالعرف والمبادئ العامة للقانون، ويعتبر من أكثر العيوب وقوعا من الناحية العملية، فالرقابة عليه تنصب على جوهر القرار وموضوعه للكشف عن مطابقته أو مخالفته للقانون.

و يصيب عيب مخالفة القانون محل القرار الاداري بعدم المشروعية، و يؤثر على المركز القانوني والاثر المباشر الذي تتجه إرادة رجل الادارة الى تكوينه، او تعديله او الغائه.

و مخالفة القانون عيب شائع في الحياة الادارية العملية، لاسباب متنوعة، فقد يكون صورة من صور تعسف الادارة في استعمال سلطاتها تجاه الافراد او هو نتيجة الجهل بالقانون بين رجال الادارة العامة، وقد يكون التعسف في استعمال السلطات الادارية وسيلة من وسائل الفساد الاداري و المساس بحقوق المواطنين عنهم او تعطيل مصالحهم المشروعة كوسيلة ضغط للنفاذ الى الكسب غير المشروع، فضلا عن عدم وجود ثقافة قانونية لدى عامة المواطنين تمكنهم من المطالبة بحقوقهم.

تختلف اثار محل القرار الاداري بحسب ما اذا كان قراراً تنظيمياً او قراراً فردياً، فأثر القرار التنظيمي يتمثل بايجاد قاعدة قانونية عامة ومجردة تنشيء او تعدل او تلغي مراكز قانونية اوحالة قانونية عامة وموضوعية. والقرار التنظيمي ما هو الا تشريع فرعي، يتضمن بهذه الصفة انشاءاً لقاعدة قانونية مما يتوجب ان يكون متفقاً مع الدستور والقانون والقرارات التنظيمة التي تعلوه مرتبة.

اما اثر القرار الاداري الفردي المباشر فيتجسد في انشاء حالة قانونية او مركز قانوني فردي او تعديله او الغائه، خاصاً بفرداً معيناً بذاته او مجموعة من الافراد معينين بذواتهم. كالقرار الصادر بتعيين موظف او نقله او انهاء خدماته.

ويتوجب ان يكون القرار الفردي متطابق مع الدستور والقانون والقرارات التنظيمية والقرارات الفردية التي تعلوه مرتبة.ومحل القرار الفردي، بهذه الصفة لا يتضمن انشاءاً لقاعدة قانونية وانما يأتي تنفيذاً لقاعدة قانونية صدر بالاستناد اليها، اي تحديد الحكم القانوني الخاص بحالة قانونية او مركز قانوني فردي.

واذا كان يُكتفى بالنسبة للقرارات التنظيمية ان تكون علاقتها بالقواعد القانونية علاقة موافقة، الا ان القرارات الفردية ينبغي فيها،كقاعدة عامة مستقرة، أن تصدر بالمطابقة للقواعد القانونية التي جاءت تنفيذا لها.

وفي ضوء ما تقدم، يتضح ان عيب مخالفة القانون يبدو في كل حالة يكون فيها القرار الاداري، من حيث محله، مخالفا للقواعد القانونية السابقة التي صدر بموجبها أو تنفيذاً لحكمها.

ويقصد بالقاعدة القانونية، في هذا المقام، اية قاعدة قانونية عامة مجردة أيا كان مصدرها، سواء كان مصدرها الدستور أو التشريع أو العرف أو القضاء أو مبادئ القانون العامة أو قرار أداري تنظيمي، وفي حالة التعارض يتعين على الإدارة أن تراعي القانون الأعلى مرتبة بحسب ما يقتضيه مبدأ تدرج القواعد القانونية.

ومن جانب اخر فإن عيب مخالفة القانون يتسع مدلوله ليشمل كل مساس بمركز قانوني مشروع سابق ايضا، ومن ثم يعتبر القرار مخالفاً للقانون اذا تنكر لحكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه أو لقرار إداري فردي رتب حقوقاً مكتسبة او عقد التزمت به الادارة.

- صور عيب مخالفة القانون:

يمكن يتخذ عيب مخالفة القانون عدة صور اهمها المخالفة المباشرة للقانون والخطأ في تفسير القاعدة القانونية والخطأ تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع و نتناولها فيما يلي:

1 – المخالفة المباشرة للقانون:

تحدث المخالفة المباشرة للقانون عندما تتجاهل الادارة القاعدة القانونية تجاهلاً كلياً او جزئياً، وذلك باتيانها عملاً يحرمه القانون او الامتناع عن القيام بعمل يوجبه عليها القانون. مثال ذلك قيام الادارة بتسليم احد اللاجئين السياسيين مخالفة بذلك النص الدستوري الذي يحظر تسليمهم، او ان ترفض الادارة منح ترخيص لشخص استوفى كافة الشروط القانونية، او ترفض تعيين الاول في مسابقة اجرتها، مخالفة بذلك نص القانون الذي يلزمها بمراعاة باحترام ترتيب الاستحقاق.

وغالباً ما يكون النزاع حول وجود قاعدة قانونية معينة، كمنازعة الافراد للادارة في وجود عرف قانوني معين، او الغاء جزئي او كلي لقاعدة قانونية، ذلك لان القرار الاداري تحكم مشروعيته القواعد النافذة وقت صدوره مع مراعاة التدرج في تلك القواعد وذلك بخضوع القاعدة الادنى للقاعدة الاعلى على ان تكون تلك القواعد نافذة بحق الافراد.

وتنحصر مهمة القاضي الاداري في تحديد القاعدة القانونية الواجبة التطبيق، ونظراً للتطور السريع للتشريع في الوقت الحاضر فان معظم تطبيقات المخالفة المباشرة للقانون يكمن في معرفة القانون النافذ والملغى من الأحكام القديمة لصدور تشريع جديد.

و يندرج تحت صورة المخالفة المباشرة للقانون كذلك امتناع الادارة عن تنفيذ قانون معين دون سبب منطقي، حيث ان الادارة وان كانت تملك بعض السلطة التقديرية في اختيار الوقت الملائم لتطبيق القانون الا انها لا تملك ان تؤجل تطبيق القانون الى ما لا نهاية لان ذلك يشكل مخالفة مباشرة للقانون.

2 ً – الخطا في تفسير القاعدة القانونية:

تعد هذه الصورة ادق واخطر من الحالة السابقة لانها غالباً ما تكون خفية، فالادارة هنا لا تنكر او تتجاهل القاعدة القانونية بل تعترف بها وتحاول تطبيقها، ولكن تعطيها معنىً مختلفاً عن المعنى المقصود منها وهو ما يطلق عليه احياناً بـ (الخطا القانوني). ويحصل ذلك عندما تتمسك الادارة بتفسير معين للقاعدة القانونية وتصر عليه، بينما هناك من يتبنى تفسيراً مغايراً لهذه القاعدة وهو الطاعن بالقرار الاداري.

يعود الفصل هنا للقاضي الاداري الذي يراقب مشروعية أعمال الادارة عن طريق دعوى الالغاء وبالتالي فان الادارة ملزمة بالتفسير الذي يتبناه القضاء، حتى لو كان هذا التفسير لا يتفق مع حرفية النص ما دام متفقاً مع روحه.

وخطأ الادارة في تفسير القاعدة القانونية قد يكون مغتفراً عندما تكون القاعدة القانونية غير واضحة ويكتنفها الغموض او ان الادارة أعطت معنىً خاطئاً للقانون من دون قصد وهذا هو الغالب، كأن ترد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وتذهب الادارة الى تطبيق عقوبة غير واردة في القانون اعتقاداً منها ان العقوبات قد جاءت على سبيل المثال.

و قد تعمد الإدارة الى اعطاء النص القانوني معنىً بعيداً معتمدة في ذلك على تفسير معقد، ففي هذه الحالة يقترب عيب مخالفة القانون من عيب الانحراف في استعمال السلطة كان تعمد الادارة إلى إصدار قرار بأثر رجعي بحجة انه تفسير لقرار سبق وان أصدرته في حين أن القرار السابق واضح وجلي لا يحتاج الى قرار أخر لتفسيره.

ومن تطبيقات هذه الصورة ان تحاول الإدارة إقحام أحكام جديدة لم ترد في القانون، فمن المسلم به مثلا ان الإدارة اذا كان من حقها ان تصدر لوائح تنظيمية لتنفيذ القانون، الا انه ليس من حقها ان تضمنها أحكاما جديدة، بل ينحصر دورها في وضع الشروط اللازمة لتنفيذ الأحكام الواردة في القانون، فكل زيادة او تجاهل يعد غير مشروع.

3-الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع.

يقصد بالخطأ في التطبيق ان تباشر الادارة السلطة التي منحها القانون إياها لغير الحالات التي نص عليها القانون او دون ان تتوافر الشروط التي حددها القانون لمباشرتها، وهذا يعني ان تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع تطبيقا سليما مرهون بتحقق حالة واقعية على نحو معين، فأن تخلفت الوقائع التي يستند اليها القرار او عدم استيفائها للشروط التي يتطلبها القانون فان ذلك يؤدي الى بطلان القرار الصادر على أساسها.

وتعتبر الرقابة على الوجود المادي للوقائع والرقابة على التكييف القانوني لهذه الوقائع مسألة دقيقة حيث يختلط عيب مخالفة القانون مع عيب السبب. ومن المستقر عليه فقها وقضاءً ان القضاء الاداري يراقب الوجود المادي للوقائع وكذلك التكييف القانوني لهذه الوقائع، الا ان مسألة الرقابة

على أهمية الوقائع المبررة للقرار تعتبر مسألة غير محسومة فقد يتردد القاضي الإداري في ممارستها، وذلك بسبب ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية حيالها.

ثانيا:عيب الانحراف في استعمال السلطة

يكون القرار الإداري معيبا بعيب إساءة استعمال السلطة إذا استعمل رجل الإدارة صلاحياته لتحقق غاية غير تلك التي حددها القانون ويتصل هذا العيب بنية مصدر القرار وبواعثه، لذلك يقترن هذا العيب بالسلطة التقديرية للإدارة ولا يثار إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بحدود معينة.

وقد حظي هذا العيب بأهمية كبيرة في القضاء الإداري ألا أن أهميته تضاءلت لأنه يتصل بالبواعث النفسية الخفية لجهة الإدارة، وإثباته يتطلب أن يبحث القضاء في وجود هذه البواعث وهذه غاية بعيدة المنال.

لذلك أضفي القضاء علي هذا العيب الصفة الاحتياطية فلا يبحث في وجوده طالما أن هناك عيب أخر شاب القرار الإداري مثل عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل أو مخالفة القانون .

ويمكن للقضاء أن يستدل على وجود الانحراف من الظروف المحيطة بالقرار وتوقيت وطريقة إصداره وتنفيذه، كما يجوز استدعاء الخصوم لسؤالهم عن الوقائع المحيطة باتخاذ القرار للوقوف على أهداف الإدارة وبواعثها إذ أن المهم أن لا يبقى الادعاء بإساءة استعمال السلطة قولاً مرسلاً لا دليل عليه.

وإذا كان عيب الانحراف بالسلطة عيب قصدي أو عمدي يتعلق بنية مصدر القرار الذي غالبا ما يكون سيئ النية يعلم أنه سعي إلى غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو غير تلك التي حددها القانون فأنه قد يحصل أن لا يقصد مصدر القرار الابتعاد عن المصلحة العامة ألا أنه يخرج على قاعدة تخصيص الأهداف فيكون القرار مشوبا بعيب الانحراف أيضاً.

صور عيب الانحراف بالسلطة:

1- استهداف أغراض تتنافى مع المصلحة العامة: ومن أمثلتها الصور الآتية :

أ- استخدام السلطة بقصد الانتقام الشخصي: و تتخذ هذه الصورة أشكال عديدة من بينها

- توقيع جزاء على أحد المرؤوسين بدعوى الحرص على المصلحة العامة .

- إصدار الرئيس قرارا بنقل المرؤوس إلى منطقة نائية بدعوى أن المصلحة العامة تقتضي ذلك في حين أن الباعث الحقيقي في الحالتين هو الانتقام من المرؤوس وما المصلحة العامة إلا ستارا يخفي حقيقة الانتقام.

- الانحراف بالسلطة لغرض سياسي وتكون عند استعمال رجل الادارة سلطته لاعتبارات سياسية كأن يصدر القرار من أجل تحقيق غاية الحزب المنتمي إليه باعتبار أنه يمكن للموظفين الإداريين الانتماء إلى الأحزاب السياسية .

ب- استخدام السلطة لتحقيق نفع شخصي أو محاباة:

عندما يعمد رجل الإدارة إلى ا صدار قرار بتأجيل البت في موضوع معين فترة زمنية طويلة بهدف الضغط على صاحب المصلحة لدفع رشوة أو تعيين أحد أقربائه في وظيفة معينة أو تأجير عقار له بمبلغ مالي ضئيل...الخ أيضا إذا أصدر رجل الإدارة قرار بالاستيلاء على عقار ليس بهدف المصلحة العامة وإنما بهدف إعادة بيعه بعد فترة في مزاد صوري ويحصل عليه لنفسه، في الحالتين السابقتين يكون القرار باطلا للانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة.

2- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف:

في هذه الحالة و على الرغم من أن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة لكن عندما يحدد المشرع للإدارة هدفاً خاصاً يجب أن تسعى لتحقيقه وإذا ما خالفت هذا الهدف فإن قرارها يكون

معيباً بإساءة استعمال السلطة ولو تذرعت الإدارة بأنها قد قصدت تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف ومثال ذلك قرارات الضبط الإداري التي حدد لها القانون أهدافاً ثلاثة لا يجوز للإدارة مخالفتها وهي المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، فإذا خالفت الإدارة هذه الأهداف في قرار الضبط الإداري فإن قراراها هذا يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة وجديراً بالإلغاء.

3- إساءة استعمال الإجراءات:

تحقق هذه الحالة من الانحراف عندما تستبدل الإدارة الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار معين بإجراءات أخرى لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه، وتلجأ الإدارة إلى هذا الأسلوب أما لأنها تعتقد أن الإجراء الذي اتبعته لا يمض لتحقيق أهدافها أو أنها سعت إلى التهرب من الإجراءات المطولة أو الشكليات المعقدة . وأياً كانت التبريرات فإن الإدارة تكون قد خالفت الإجراءات التي حددها القانون ويكون تصرفها هذا مشوباً بعيب إساءة السلطة في صورة الانحراف بالإجراءات

ومثال ذلك أن تلجأ الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت على العقارات بدلاً من سيرها في طريق إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة تفادياً لطول إجراءات نزع الملكية، أو أن تقرر الإدارة انتداب موظف وهي تستهدف في الحقيقة معاقبته فتلجأ إلى قرارا لانتداب لتجريده من ضمانات التأديب .

ثالثا: عيب السبب

يعد عيب السبب اخر العيوب التي استند اليها مجلس الدولة الفرنسي لقبول الطعن بالإلغاء، وظهر ذلك في قضية (nonod) سنة 1907، ثم حكمه في قضية (dessay) سنة 1910، بالرغم من ان جزء – غير قليل – من الفقه لا يرى في عيب السبب وجها جديدا للإلغاء.

وحيث أن السبب ركن من أركان القرار الإداري لا يقوم إلا به، تعيَّن البحث عن عيب السبب كوجه من أوجه الطعن بالإلغاء، ويكتسب عيب السبب في القرار الإداري أهميته من عدم وجود نص قانوني صريح يقضي بإمكانية الطعن في القرار الإداري بالإستناد إلى سبب معيب كوجه مستقل من أوجه الطعن بالإلغاء، مما يؤدي إلى تباين الآراء الفقهية في تفسير تردد القضاء

الإداري في إلغاء القرار المعيب لعيب في سببه فقط كوجه مستقل عن باقي أوجه الإلغاء الأربعة الأخرى.

ويتمثل والسبب في الحالة القانونية او الواقعية التي تستبق القرار وتدفع الإدارة الى اتخاذه. اما عيب السبب فهو يعني عدم مشروعية السبب – الأسباب – الذي بني عليه القرار الإداري، اما لعدم وجود الحالة القانونية او الواقعية الباعثة على اتخاذ القرار، او لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار.

فاصدار قرار اداري بانهاء الرابطة الوظيفية بإحالة موظف ما على التقاعد دون طلب منه لا يمثل سببا قانونيا يبرر اصدار هذا القرار من الجهة المختصة، واتخاذ الإدارة قرارات كفيلة بحفظ الامن والنظام رغم عدم حدوث ما يستدعي ذلك، لا يسوغ الحالة الواقعية التي دفعت بالإدارة الى اتخاذ القرار الإداري.

و يرتبط وجود السبب بوجود حالة قانونية أو حالة مادية التى تدفع لإصدار قرار معين، فإذا أصدرت الإدارة قرارها، ولم يكن بناءا على إحدى الواقعتين، افتقد لسنده القانونى لانعدام هاتين الواقعتين، أو الخطأ في تكييفهما.

وعليه يشترط لمشروعية القرار الاداري أن يقوم على سبب موجود فعلا وصحيح فمثلا يشترط لمشروعية قرار تأديب موظف من حيث السبب أن يثبت ارتكاب هذا الموظف لخطأ مهني وأن يكون لهذا الخطأ وصف الجريمة التأديبية التي تسمح للإدارة بتوقيع العقوبة التأديبية ،كما يشترط أن تكون للعقوبة الموقعة سند من القانون، أي أن تستند الإدارة في قرارها إلى قاعدة قانونية موجودة وسارية المفعول وقت صدور القرار.

و الأصل أن لا تمتد رقابة القضاء الإداري لتشمل البحث في مدى تناسب الوقائع مع القرار الصادر بناء عليها لان تقدير أهمية الوقائع وخطورتها مسألة تدخل في ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة إلا أن أحكام القضاء الإداري أخذت تراقب الملائمة بين السبب والقرار المبني عليه لا سيما إذا كانت الملائمة شرطا من شروط المشروعية وأتضح ذلك جلياً في صدد القرارات المتعلقة بالحريات العامة وامتدت هذه الرقابة إلى القرارات التأديبية كذلك وبذلك يكون القضاء قد

توسع في بسط رقابته علي العناصر الواقعية لركن السبب حتى بلغت أقصى درجاتها، لتشمل الملائمة.

وتجدر الإشارة إلى أن عيب السبب يكون قائما حتى و لو كانت الإدارة حسنة النية. أي قد تتوهم قيام أسباب معينة، و تصدر قرارها على أساسها، ثم يتبين لها عدم صحتها.