مقدمة:

إن الإدارة العامة بصدد تنظيمها لمختلف المرافق العامة تستعمل وسائل قانونية ومادية تحقيقا للمصلحة العامة، لذلك تتمتع بمجموعة من الإمتيازات أثناء ممارستها لإختصاصاتها مثل سلطات الضبط الإداري، سلطة التنفيذ المباشر والجبري للقرارات الإدارية، تسليط العقوبات ... وممارسة الإدارة لصلاحياتها تجعل من أنشطتها شديدة الإحتكاك بحقوق الأفراد وحرياتهم، الذي قد يشكل خطرا على النظام القانوني لحقوق وحريات الإنسان ومبدأ المشروعية، الأمر الذي يولد منازعات إدارية وقضائية بين الإدارة والأشخاص، فيتوجب في هذه الحالة تحريك كل أنواع الرقابة لضمان أعمال الإدارة بصورة تضمن مبدأ العدالة وحماية المصلحة العامة من كافة مخاطر الفساد والبيروقراطية واعتداءات الأجهزة الإدارية، وتمثل الدعوى الإدارية الوسيلة القانونية والقضائية الأصيلة لتحريك الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة غير المشروعة.

وتأسيسا على ما تقدم ذكره، فإن المنازعات الإدارية في معناها الواسع تتألف من مجموع الدعاوى الناجمة عن نشاط الإدارة وأعوانها أثناء قيامهم بوظائفهم، أما المعنى الضيق للمنازعات الإدارية فتشمل جميع النزاعات التي تنجم عن أعمال السلطات الإدارية والتي يعود الفصل فيها للقضاء الإداري وحسب قواعد قانونية وقضائية معينة.

وللإلمام بأغلب المسائل التي يثيرها موضوع المنازعات الإدارية، سوف يتم التطرق إلى مبدأ المشروعية (المحور الأول)، ثم نتطرق للدعوى الإدارية (المحور الثاني) ثم دعوى الإلغاء (المحور الثالث)، ودعوى التعويض (المحور الرابع).

المحور الأول: مفهوم مبدأ المشروعية

أولا: تعريف مبدأ المشروعية

المشروعية من الشرعية ومعناها محاولة موافقة الشرع، والمعلوم أن المحاولة قد تصيب أو تخطأ، أي محاولة موافقة الأعمال الادارية للنصوص والقواعد القانونية.

أما مبدأ المشروعية: فيعني سيادة القانون، أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة لتحقيق الحماية والأمن للأفراد.

ثانيا: شروط تطبيق مبدأ المشروعية

-الفصل بين السلطات: نقصد به توزيع وظيفة الدولة على هينات مختلفة وهي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، بحيث يجب أن لا ترتكز هذه السلطات في هيئة واحدة بمعنى : أن تعدد السلطات كفيل بأحداث نوع من الرقابة على كل سلطة حتى لا تنفرد بالقرار وهذا ما يؤدي في النهاية إلى احترام مبدأ المشروعية.

-التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة: لكي يتجسد مبدأ المشروعية بمعناه الدقيق هو خضوع أعمال الهيئات الإدارية للقانون يجب أن تحدد اختصاصات الإدارة العامة في قوانين ولوائح تنظيمية.

-وجود رقابة قضائية فعالة: بما أن مبدأ المشروعة يفرض توزيع الاختصاص بين أجهزة الدولة وبالتالي ينجم عن قواعد الإختصاص جزاء توقعه السلطة القضائية.

ثالثا: استثناءات مبدأ المشروعية: تتمثل استثناءات مبدأ المشروعية في:

أ) نظرية السلطة التقديرية:

وتتمثل بممارسة الإدارة اختصاصاً تقديرياً إذ يترك المشرع للإدارة حرية اختيار وقت وأسلوب التدخل في إصدار قراراتها تبعاً للظروف ومن دون أن تخضع للرقابة . فالمشرع يكتفي بوضع القاعدة العامة التي تتصف بالمرونة تاركاً للإدارة تقدير ملائمة

التصرف، شريطة أن تتوخى الصالح العام في أي عمل تقوم به وأن لا تنحرف عن هذه الغاية وإلا كان عملها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

إلا أن حرية الإدارة غير مطلقة في هذا المجال فبالإضافة إلى أنها مقيدة باستهداف قراراتها المصلحة العامة تكون ملزمة بإتباع قواعد الاختصاص والشكلية المحددة قانوناً، بينما تنصرف سلطتها التقديرية إلى سبب القرار الإداري وهو الحالة الواقعية والقانونية التي تبرر اتخاذ القرار والمحل وهو الأثر القانوني المترتب عنه حالاً ومباشرة، فهنا تتجلى سلطة الإدارة التقديرية .

وقد منح المشرع للإدارة هذه السلطة شعوراً منه بأنها أقدر على اختيار الوسائل المناسبة للتدخل واتخاذ القرار الملائم في ظروف معينة، فالسلطة التقديرية ضرورة لحسن سير العملية الإدارية وتحقيق غاياتها.

القضاء والسلطة التقديرية:

اختلف الفقه حول مسألة دور القضاء في الرقابة على أعمال الإدارة الصادرة استناداً إلى هذه السلطة، والرأي الأكثر قبولاً في هذا المجال يذهب إلى أن سلطة الإدارة التقليدية لا تمنع من رقابة القضاء، وإنما هي التي تمنح الإدارة مجالاً واسعاً لتقدير الظروف الملائمة لاتخاذ قراراتها، وهذه الحرية مقيدة بأن لا تتضمن هذه القرارات غلطاً بيناً أو انحرافاً بالسلطة، وهي بذلك لا تتعارض مع مبدأ المشروعية بقدر ما تخفف من اختصاصات الإدارة المقيدة.

ب) نظرية الظروف الاستثنائية:

تواجه الإدارة في بعض الأوقات ظروفاً استثنائية تجبرها على اتخاذ بعض الإجراءات التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية حماية للنظام العام وحسن سير المرافق العامة فتضفي على إجراءاتها تلك صفة المشروعية الاستثنائية . وعلى ذلك فأن الظرف الاستثنائي أياً كانت صورته حرباً أو كوارث طبيعية لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو الأمر أن يكون توسعاً لقواعد المشروعية تأسيساً على مقولة " الضرورات تبيح المحظورات ".

فالإدارة تبقى مسؤولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي قد يقع منها، غير أن الخطأ في حالة الظروف الاستثنائية يقاس بمعيار آخر ويوزن بميزان مغاير لذلك الذي يوزن به في ظل الظروف العادية، فيستلزم القضاء فيه أكبر من الجسامة .

وتستمد نظرية الظروف الاستثنائية وجودها من القضاء الإداري، غير أن المشرع قد تدخل مباشرة في بعض الحالات لتحديد ما إذا كان الظرف استثنائياً أم لا .

القضاء الإداري ونظرية الظروف الاستثنائية:

يمارس القضاء الإداري دوراً مهماً في تحديد معالم نظرية الظروف الاستثنائية، ويضع شروط الاستفادة منها ويراقب الإدارة في استخدام صلاحياتهم الاستثنائية حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم، وهذه الشروط هي:

-وجود ظرف استثنائي يهدد النظام العام وحسن سير المرافق العامة سواء تمثل هذا الظرف بقيام حرب أو اضطراب أو كارثة طبيعية.

-أن تعجز الإدارة عن أداء وظيفتها باستخدام سلطاتها في الظروف العادية، فتلجأ لاستخدام سلطاتها الاستثنائية التي توافرها هذه النظرية.

-أن تحدد ممارسة السلطة الاستثنائية بمدة الظرف الاستثنائي فلا يجوز الإدارة أن تستمر في الاستفادة من المشروعية الاستثنائية مدة تزيد على مدة الظرف الاستثنائي.

-أن يكون الإجراء المتخذ متوازناً مع خطورة الظرف الاستثنائي وفي حدود ما يقتضيه.

وللقضاء الإداري دور مهم في الرقابة على احترام الإدارة لهذه الشروط وهو يميز هذه النظرية عن نظرية أعمال السيادة التي تعد خروجاً على المشروعية ويمنع القضاء من الرقابة على الأعمال الصادرة استناداً إليها. كما تتميز عن نظرية السلطة التقديرية للإدارة التي يكون دور القضاء في الرقابة عليها محدوداً بالمقارنة مع رقابته على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية.

فالقاضي في هذه الظروف يراقب نشاط الإدارة لا سيما من حيث أسباب قرارها الإداري والغاية التي ترمي إليها الإدارة في اتخاذه ولا يتجاوز في رقابته إلى العيوب الأخرى، الاختصاص والشكل والمحل وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في العديد من الدول.

ج) نظرية أعمال السيادة:

تعد أعمال السيادة قرارات إدارية تصدر عن السلطة التنفيذية وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء سواء أكان بالإلغاء أو بالتعويض . وهي بذلك تختلف عن نظريتي السلطة التقديرية والظروف الاستثنائية التي لا تعمل إلا على توسيع سلطة الإدارة فهي تعد كما يذهب جانب من الفقه خروجاً صريحاً على مبدأ المشروعية .

وقد نشأت أعمال السيادة في فرنسا عندما حاول مجلس الدولة الفرنسي أن يحتفظ بوجوده في حقبة إعادة الملكية إلى فرنسا عندما تخلى عن الرقابة على بعض أعمال السلطة التنفيذية . (1)

ولا يخفى ما لهذا الأمر من تهديد لحقوق الأفراد وحرياتهم، وقد ظهر في سبيل هذا التمييز ثلاثة معايير نبينها فيما يلي :

معيار الباعث السياسي، معيار طبيعة العمل، معيار القائمة القضائية وقد اتجه الفقهاء إلى اعتماد الاتجاه القضائي لتحديد ما يعد من أعمال السيادة لعجزهم عن وضع معيار لتمييز أعمال السيادة بشكل واضح. وبناءً على ذلك فأن تحديد أعمال السيادة يعتمد ما يقرره القضاء فهو يبين هذه الأعمال ويحدد قائمة لأعمال السيادة تتضمن مجموعة من الأعمال أهمها :

- الأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بالبرلمان: وتشمل قرارات السلطة التنفيذية المتعلقة بالعملية التشريعية كاقتراح مشروع قانون وإيداع هذا المشرع أو سحبه، وكذلك القرارات الخاصة بانتخاب المجالس النيابية والمنازعات الناشئة عنها، قرارات رئيس الجمهورية المتعلقة بالعلاقة بين السلطات الدستورية وممارسة الوظيفة التشريعية مثل قرار اللجوء إلى السلطات الاستثنائية

- الأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية: فقد عد مجلس الدولة من قبيل أعمال السيادة القرارات المتعلقة بحماية ممتلكات الفرنسيين في الخارج ، ورفض عرض النزاع على محكمة العدل الدولية [1]، وكذلك الأعمال المتعلقة بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية [2]

- الأعمال المتعلقة بالحرب: ومن هذه الأعمال حق الدولة في الاستيلاء على السفن المحايدة الموجودة في المياه الإقليمية وقت الحرب، وكذلك الأوامر الصادرة بتغيير اتجاه السفن أو الحجز عليها أو على ما تحمله من بضائع.

---

[1] – وفي ذلك ذهب الفقيه هوريو إلى أن أعمال السيادة من مظاهر السياسة القضائية المرنة والحكيمة لمجلس الدولة الفرنسي لمواجهة الأزمات التي كانت تهدد كيانه وكادت تقوض اركانه، فعلى أثر عودة الملكية في فرنسا عام 1814 عزمت الحكومة على إلغاء المجلس المذكور للتخلص من رقابته فلجأ إلى التصالح مع الحكومة بأن تنازل عن بعض سلطاته في الرقابة على طائفة من اعمال الحكومة مقابل الاطمئنان إلى مصيره وضمان بقائه رقيباً على سائر الأعمال الإدارية .

[2] – استقر القضاء الإداري الفرنسي على استثناء التدابير القابلة للانفصال Detachable عن العلاقات الدبلوماسية أو الاتفاقيات الدولية واخضعها لرقابة لقضاء، من قبيل قرارات تسليم المجرمين فقد قرر مجلس الدولة عدم اعتبار طلبات تسليم المجرمين الموجه من الحكومة الفرنسية إلى حكومة أجنبية من أعمال السيادة

وعموماً فأن القاسم المشترك بين هذه الأعمال يتمثل في تحصينها من رقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً، وعلى ذلك فقد اعتبرها الفقه الإداري ثغرة في بناء المشروعية، وحول القضاء رأب هذا الصدع من خلال الاتجاه نحو تضييق نطاق أعمال السيادة وإخراج بعض الأعمال ذات الطبيعة الإدارية منها، كذلك اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى التخفيف من أثر أعمال السيادة فقرر إمكان التعويض عنها .

رابعا: ضمانات مبدأ المشروعية:

تخضع أعمال وتصرفات الإدارة لأنواع عديدة من الرقابة أساسها مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقوم على وجود ثلاث سلطات في الدولة و كل سلطة مستقلة عن الأخرى من حيث الوظائف و النظام القانوني الذي يحكمها، فالقول بأن الدولة قانونية يجب أن تختص كل سلطة بمجالها دون التدخل في الأخرى مع وجود نوع من التكامل الوظيفي. ويمكن تناول أنواع الرقابة على أعمال الإدارة كالآتي:

أ/ الرقابة الإداريةContrôle Administratif هي رقابة تمارسها الإدارة على نفسها وتأخذ عدة صور وهي:

1-الرقابة الرئاسية Contrôle hiérarchique يحق للرئيس الإداري مراقبة أعمال مرؤوسيه أثناء المصادقة عليها لتعديلها او إلغائها و يكون هذا من تلقاء نفسه او بناءا على تظلم رئاسي.

2-الرقابة الوصائيةTutelle وذلك في التنظيم الإداري اللامركزي الذي لا يعني استقلال الولاية والبلدية عن الآخر فالولاية مثلا تخضع لوصاية وزارة الداخلية، و الوالي وصي على أعمال البلدية و وصاية وزير التعليم العالي و البحث العلمي على الجامعة.

3-الرقابة التلقائية الذاتية Autocontrôle: و نعني بها أن تقوم الإدارة وضع آليات و قواعد من شانها تفادي الخطأ و إصلاحه في الوقت المناسب مثل: وضع سجل الاقتراحات- الاجتماعات الدورية لهيئات الإدارة.

ب/ الرقابة السياسيةContrôle politique وتأخذ اشكال متعددة من أهمها: الرأي العام، الاحزاب السياسية، الاقتراع العام.

ج/ الرقابة التشريعيةContrôle parlementaire والمقصود بها رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية أو الحكومة عن طريق الوسائل التالية: توجيه الأسئلة، مناقشة بيان السياسة العامة، ملتمس الرقابة:Motion de censure و تعبر عن عدم رضا البرلمان على اعمال الحكومة، التصويت بالثقة:Vote de confiance، لجنة التحقيقCommission d'enquête، مناقشة الميزانية، الاستماع و الاستجواب

د/ الرقابة القضائيةContrôle juridique و هي تعني رقابة القاضي الاداري على أعمال السلطة العامة عن طريق دعوى الالغاء و القضاء الكامل و فحص المشروعية ، و هي تتسم بالفعالية و الحياد و تعتبر رقابة خارجية.

خامسا: مصادر مبدأ المشروعية

إذا كانت الإدارة تلتزم باحترام القانون وتطبيقه، فأن المقصود بالقانون هنا القواعد القانونية جميعها أياً كان شكلها وسنقسم هذه المصادر إلى نوعين : مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة.

المصادر المكتوبة: وتشمل التشريع بمختلف أنواعه

- 1-التشريع الأساسي: و نقصد به الدستور و هو يتميز بالسمو و العلو نظرا لاحتوائه على مبادئ و أسس عام يبنى عليها المجتمع في مختلف جوانب حياته و هو يحمي مبدأ حرية اختيار الشعب و يضمن الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية و يكفل رقابة عمل السلطة العامة في مجتمع تسوده الشرعية .

- 2- المعاهدات: تعتبر المعاهدة من المصادر الرئيسية لمبدأ المشروعية وبعد المصادقة عليها حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تصبح جزءا من التشريع الداخلي.

بالرجوع الى **التعديل الدستوري لسنة 2020** نجد أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون حسب نص المادة 154 فيجب على الهيئات الادارية احترام أحكام المعاهدات لأنها جزءا من التشريع الداخلي.

- 3-التشريع العادي: هو مجموع القوانين التي تسنها السلطة التشريعية وفق المجالات المحددة في الدستور لا يما المادتين 122-123 منه، و للحفاظ على مبدأ المشروعية على الإدارة الالتزام بهذه القوانين سواء كانت عضوية أو عادية، و أيضا نضيف المعاهدات و الاتفاقيات التي يصادق عليه رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان فهي تعتبر جزء من النظام القانوني.

4-التشريع الفرعي أو اللوائح التنظيمية: و هي مجموع القرارات الإدارية التي تصدرها الهيئات الإدارية تتعلق بالمراكز العامة و هي تدخل في السلطة التنظيمية و هي من اختصاص السلطة التنفيذية.

المصادر غير المكتوبة وتتمثل هذه المصادر في:

1-العرف الإداري: الذي يقوم على عنصرين و هما:

-الركن المادي:هو تكرار الإدارة القيام بتصرف أو سلوك ما.

-الركن المعنوي: هو الاعتقاد بإلزامية التصرفات التي تقوم بها الإدارة أو المتعاملين معها و يشترط أن يكون هذا العرف غير مخالف للقانون.

2-المبادئ العامة للقانون: هي مجموع المبادئ التي أبرزها القضاء الفرنسي.كمبدأ حق الدفاع وعدم رجعية القرارات الإدارية – مبدأ استمرارية العدل و الإنصاف و هي تستمد قوتها الإلزامية من القضاء نفسه حسب قول الفقيه دي لوبادير (Ces principes sont de source purment jurispredentielle) .