المبحث الثاني
شروط المشروعية الداخلية

على عكس المشروعية الخارجية المتعلقة بالاختصاص والشكل والإجراءات فإن المشروعية الداخلية تتعلق بالأركان الموضوعية للقرار الإداري، والمتمثلة في محل القرار وسببه والغاية من إصداره.

لذلك فإن الأركان الموضوعية نجدها متعلقة بموضوع وصلب القرار الإداري لا بشكله ومظهره الخارجي أو بسلطة واختصاص من اتخذه، لذلك سوف نقسم دراستنا للمشروعية الداخلية للقرار الإداري على النحو التالي:

- شرط المحل - شرط السبب - شرط الغاية.

المطلب الأول شرط المحل: سوف نتطرق إلى تعريف المحل وشروطه ثم عيوب شرط المحل.

الفرع الأول تعريف المحل وشروطه.

أولا- تعريف شرط المحل في القرار الإداري: يمكن تعريف محل القرار الإداري بأنه "ذلك الأثر القانوني الذي يحدثه القرار سواء بإنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديل مراكز قانونية قائمة أو إنهاء مركز قانوني قديم".

فالقاعدة العامة تقضي أنه وجب أن يكون لكل تصرف قانوني محل معين، يتمثل في الأثر القانوني الذي يهدف إلى إحداثه، بإنشاء حقوق والتزامات (مراكز قانونية).

والقرار الإداري بصفته عمل قانوني (تصرف) صادر بالإرادة المنفردة، فإن يهدف لتحقيق آثار قانونية تشكل محل لهذا القرار.

مثال:قرار بترقية موظف في الدرجة، فأثر هذا القرار هو ترقية الموظف الذي يعتبر محله، كذلك قرار تأديبي بخصم من الراتب محله جزاء تأديبي متمثل في الخصم.

ثانيا- شروط محل القرار الإداري:يشترط في محل القرار الإداري أن يكون ممكنا لا مستحيل سواء واقعيا أو قانونيا، وأن يكون مشروعا أي جائزا قانونا.

1- أن يكون محل القرار الإداري ممكنا: بداية وجب أن يكون محل القرار ممكنا سواء من الناحية الواقعية وبإمكان تحقيق آثاره على أرض الواقع، أو من الناحية القانونية بأن يكون من الممكن تحقق آثاره قانونا.

وعليه إن كان محل القرار الإداري مستحيلا أي غير موجود أو غير قابل للإيجاد فيكون وجود القرار منعدما وليس فقط باطلا.

لذلك المحل يعد ركنا في القرار الإداري وليس فقط شرطا لصحته، كون أن تخلف المحل يعني تخلف القانوني للقرار ولا يمكن تطور قرار بدون آثاره القانونية أي دون محل الذي لا يقوم إلا به المحكمة الإدارية العليا المصرية 1978/12/23.

فقد يكون محل القرار مستحيلا من الناحية الواقعية كما لو صدر قرار يستحيل تنفيذه في الواقع، وبالتالي يستحيل ترتيب آثاره.

مثاله: صدور قرار بهدم منزل آيل للسقوط، ثم يتبين أن المنزل قد سقط فعلا فهنا لا يترتب القرار آثاره لعدم توفر محله من الناحية الواقعية (استحالته).
وقد يكون محل القرار مستحيلا من الناحية القانونية فيرد على محل ترجع عدم إمكانيته للقانون، فلا يترتب القرار آثاره القانونية.
مثاله: "ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا" في مصر:
حيث صدر قرار إداري يتعين مدرسين، ثم اتضح بعد ذلك أن هذه المناصب (منصب مدرسي المعنية) مشغولة، ولا يمكن قانونا التعيين المزدوج في منصب واحد، لذلك اعتبر هذا القرار منعدم نظرا لانعدام محله من الناحية القانونية، لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بعدم التزام الوزارة بميعاد لسحب هذه القرارات نظرا لأنها تعد في حكم المعدوم.
2- أن يكون المحل مشروعا: والمقصود بأن يكون محل القرار الإداري مشروع هو أن لا يتعارض عند صدوره من النظام القانوني (أي مع نصوص القانون)، سواء نصوص الدستور أو التشريع أو الأنظمة واللوائح أو المبادئ العامة للقانون أو الأطراف الإدارية.
مثال ذلك: أن يحضر القانون على الإدارة إصدار قرارات يترتب عنها أو يكون محلها، إبعاد مواطنين عن بلادهم أو منهم عن الرجوع إليها م 40 دستور مصر 2014 وكذلك تسليم اللاجئين السياسيين م 91 دستور مصر 2014.

الفرع الثاني: عيوب شرط المحل: (عيب مخالفة القانون)
يتميز عيب مخالفة القانون (العيب عدم المشروعية المتعلقة بمحل القرار) بكونه متعلق بموضوع القرار، فبخلاف عيب الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات حيث يبسط القاضي رقابته على العناصر الخارجية للقرار فإن عيب مخالفة القانون (عيب المتعلق بالمحل) يمثل وسيلة للقرابة على مضمون القرار.
ويجب التفرقة بين عيب مخالفة القانون بمفهومه الضيق والذي يقصد عيب المتعلق بمحل القرار، وبين مخالفة القانون بالمفهوم الواسع والذي يشمل كل عيوب القرار الإداري بأكملها (عيب الاختصاص الشكل الإجراءات المحل والسبب والغاية).
ويعتبر القرار مشوبا بعيب المحل، متى خالف النظام القانوني ويتجلى ذلك في صورتين اثنتين.
الصورة الأولى: المخالفة المباشرة لأحكام القانون.

الصورة الثانية: الخطأ في تفسير وتطبيق القانون الغير مباشرة.

الفقرة الأولى المخالفة المباشرة لإحكام القانون: يكون القرار الإداري مخالف بصفة مباشرة لأحكام القانون، متى صدر ورتب مراكز قانونية مخالفة مباشرة للمراكز القانونية التي ينص عنها القانون وتتحقق المخالفة المباشرة للقانون حين تنتهك الإدارة القواعد القانونية التي من الواجب عليها التقيد بها، سواء بالامتناع عن عمل يفرضه عليها القانون، أو بالقيام بعمل يخالف ما ينص وعليه القانون.

لذلك تكون المخالفة المباشرة لأحكام القانون إما بصفة إيجابية أو سلبية.

أولا وتظهر الصورة الإيجابية: حيثما يصدر قرار الصادر عن الوالي المنتدب للشراقة الذي استولى جبريا مسكن مشغول بصفة قانونية بناء على إجراء استثنائي يتثمل في الاستيلاء الذي يعد طريق استثنائي للحصول على الأموال بهدف ضمان سير المرفق العام في حالة الاستعجال طبقا للمادة 679 ق مدني غير أنها لم تجز الاستيلاء على المحلات والمنازل والمساكن المخصصة فعلا للسكن وبين المادة 681 مكرر 3 أن كل استيلاء، يتم بصفة مخالفة للقانون والمادة 679 يعتبر تعسفيا.

وباعتبار أن السكن الذي صدر قرار من الوالي المنتدب للاستيلاء عليه ومشغول بصفة قانونية فبالتالي يعتبر القرار مخالف بصفة صريحة لنص المادة 679 ق.م التي تجيز فقط الاستيلاء على السكنات الغير مشغولة ومن هنا فمحل القرار باطل كونه رتب آثار قانونية غير تلك التي تتضمنها القاعدة القانونية وتضمن مخالفة مباشرة لنص قانوني.

مثاله كذلك: صدور قرار عن الوالي بغلق محل تجاري إلى إشعار آخر في حين أن القانون يقضي بأن مدة الغلق بموجب قرار ولائي يجب أن لا يتجاوز مدة ستة أشهر.

وأما الصورة السلبية فتظهر حينما ترفض الإدارة أو تمتع عن إصدار قرار إداري بالرغم من توافر جميع الشروط والظروف التي يتطلبها القانوني لإصدار القرار.

ثانيا- المخالفة لغير مباشرة القانون (الخطأ في تفسير القانون): وتتحقق هذه الصورة عندما تفسر الإدارة النصوص القانونية لتطبيقها بصورة مخالفة لهذه النصوص أو لما قصده المشرع منها.

لذلك إذا أصدرت الإدارة قرارها نتيجة لخطأ في تفسير أو تطبيق نص قانوني، فيكون هذا القرار مشوب بعيب المخالفة الغير مباشرة للقانون.

والسبب الغالب في ذلك هو عدم الدقة والغموض الذي يمكن أن يكشف بعض النصوص القانونية، كما قد يرجع ذلك إلى سوء نية رجل الإدارة، ويمكن جمع حالات الخطأ في تطبيق وتأويل القانون فيما يلي:

1- من حيث الاستناد إلى نص قانوني لإصدار قرار إداري، غير النص الواجب التطبيق: وهنا تستند الإدارة عند إصدارها للقرارات الإدارية على نص قانوني، غير ذلك الواجب عليها الاستناد عليه، فيكون قرارها حينها مشوب بعيب مخالفة القانون بصفقة غير مباشرة.

مثاله: قرار مجلس الدولة 2001/02/19 حيث رفض مجلس الدولة استئناف المرفوع من طرف الوزير المحافظ لمحافظة الجزائر الكبرى ضد قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر الذي ألغى محضر الصادر عن الوالي المنتدب لدائرة باب الوادي بصفته ممثل للوزير المحافظ للجزائر الكبرى الخاص وتعيين رئيس بلدية باب الوادي واستند في ذلك للمادة 48 ق 08/90 ق البلدية .

بينما بلدية باب الواد أصبحت بلدية حضرية وليست بلدية ولا يطبق عليها هذا النص وإنما تخضع للأمر 15/97 المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى وبناء على المادة 11 منه فإن رئيس البلدية الحضرية ينتخب من طرف أعضاء المجلس الشعبي للدائرة الحضرية.

لذلك فرئيس البلدية الحضرية لباب الوادي ينتخب ولا يعين ولذلك تعيين الوالي المنتدب كممثل للوزير المحافظ يعتبر ذوي في تطبيق القانون.

2- الحالة التي تفعل فيها الإدارة عن تطبيق نص موجود:ومثالها إغفال الإدارة تطبيق نص قانوني يقضي بدمج موظف مؤقت في منصب دائم رغم وجود نص قانوني يقضي بذلك.

مثال قرار مجلس الدولة 2005/02/15 والذي ألغى قرار عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي متعلق بوضع مقاييس تقدير الإجازات والشهادات التي تخول ممارسة مهنية خبير محاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد واستندت في ذلك إلى الأمر 82/71 المتعلق بتنظيم مهنة المحاسب المعتمد والخبير المحاسب.

فطعنت المنظمة الوطنية للخبراء المحاسبين ومندوبي المحاسبات والمحاسبين المعتمرين في هذا القرار لأن الوزارة استندت فيه إلى الأمر 82/71 الذي الغى بالمادة 70 من قانون 08/91 المتعلق بمهمة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد.

وأن اختصاص وضع المقاييس وتقدير الشهادات لممارسة مهنية خبير الحسابات والمحاسب قد أعطيت للمنظمة الوطنية للمحاسبين.

3- حالة الخطأ في تفسير قاعدة قانونية: وهنا تقوم الإدارة بإصلاح قرار إداري مستندة على قاعدة قانونية صحيحة وغير ملغاة، غير أنها تخطئ في تفسير هذه القاعدة مما يؤدي بها لاتخاذ قرار معين مخالف للقانون.

قضية Aoussy أجيز للأطباء المقيمين في الالزاس واللورين قبل 1918 مباشرة مهنة طب الأسنان في فرنسا شرط أن يجنسوا بالجنسية الفرنسية، فأراد طبيب من منز الاستفادة من هذا القانون وهو فرنسي أصلي فرفضت الإدارة طلب لأن القرار متعلق بالمجنسين فاعتبر القرار معيب لخطأ في التفسير فما يستفيد منه المجنس يستفيد منه صاحب الجنسية الأصلية**

المطلب الثاني: شرط السبب في القرار الإداري:

سوف نتطرق إلى تعريف السبب كركن في القرار الإداري والشروط الواجب توافر فيه، ثم نتطرق إلى عيوب السبب

الفرع الأول:تعريف السبب في القرار الإداري وشروطه:.

أولا: تعريف السبب في القرار الإداري: يمكن تعريف السبب في القرار الإداري "بأنه مجموعة العناصر الواقعية أو القانونية السابقة، التي تدفع الإدارة للتدخل بإصدار القرار الإداري، لذلك يعتبر السبب هو المبرر الخارجي لاتخاذ القرار وإصداره".

مثال: تلوث البئر وتشكيله خطر على صحة السكان، يعتبر السبب الدافع للإدارة إصدار قرار غلق هذا البئر.

وارتكاب الموظف مخالفة إدارية يعتبر سبب إصدار قرار تأديبي في مواجهته.

فالمختص بإصدار القرار الإداري يجب أن لا يخضع عند إصداره لقراراته لميوله ورغباته وإنما يجب أن يستند في كل ما يصدره من قرارات إلى أسباب واقعية تسوغ له ذلك فالإدارة ليست تحكم بل هي نشاط يقصد تحقيق الصالح العام.

عليه فالسبب يعتبر ركن في القرار الإداري وغيابه يؤدي إلى بطلان القرار الصادر عن الإدارة، وهو ما حرص مجلس الدولة على تأكيده في إحدى قراراته 2001/03/19 حيث ألغى قرار الوالي (ولاية سلف) المتعلق بإسقاط عضوية شخص من مستثمرة نظرا لارتكابه سلوك معادي للثورة بناء على معلومات من منطقة المجاهدين.

فاعتبر مجلس الدولة أن الوالي برر اتخاذه لقراره بنا على مجرد معلومات غير رسمية لم يعترف بها من صدرت منه.

واعتبر مجلس الدولة أن انعدام الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية المبررة الإصدار قرار يعد بمثابة انعدام السبب الذي يثوب قرار الوالي وألغى قرار الوالي.

ثانيا شروط السبب كركن للقرار الإداري:وجب أن تتوفر في السبب شروط تتمثل في:

1- أن يكون السبب موجود ومحقق قائم يوم إصدار القرار: السبب كركن من أركان القرار الإداري يتمثل في الوقائع القانونية والمادية التي أدت لاتخاذ القرار وعليه، وجب أن يكون السبب سواء تمثل في واقعة قانونية أو مادية قائما وموجودا يوم إصدار القرار الإداري.

فإذا انعدمت هذه الوقائع والأسباب عند تاريخ إصدار القرار كان القرار مشوبا بعيب السبب، أي أنه مبني على وقائع غير موجود.

مثاله: قرار بقبول الاستقالة، مبني على واقعية قانونية تتمثل في طلب الاستقالة من طرف الموظف (طلب الاستقالة) قائما إلى حين صدور قرار قبوله محكمة الإدارية 1955/11/05.

ويعد القرار الإداري الذي اتخذ دون قيام أسبابه المادية أو القانونية وقت صدوره قرار معين حتى وإن تحققت أسبابه بعد اتخاذه.

2- أن يكون السبب مشروعا: يشترط أن يكون السبب الذي يؤدي إلى أن تصدر الإدارة قرارها، مشروعا مطابقا للقانون، أي أن تستند في إصدارها قراراتها إلى السبب الذي ذكره القانون (إذا كانت سلطتها مقيدة).

3- أن يكون السبب محددا: فوجب أن يكون السبب المؤدي إلى اتخاذ القرار محدد بوضوح، عن طريق وقائع ظاهرة، وأن لا يكون سبب عان مجهول غير واضح.

لذلك ينبغي على الإدارة أن تحدد وبدقة عند إصدار قراراتها السبب أو الأسباب التي دفعتها لذلك، سواء ألزمها القانون بتسبب قراراتها أو لا.
لذلك: أبطل مجلس الدولة قرار والي ولاية الجزائر القاضي بإغلاق مطعم، وذكر أن سبب ذلك سوء تسيير صاحب المطعم وعدم احترامه النظام المعمول به، بدليل أنه لم يحترم أو قات الفتح والغلق وفتحه المطعم ليلا.
فأبطل مجلس الدولة القرار لأن أسباب المتعلقة بسوء التسيير وعدم احترامهم النظام المعمول به هي أسباب غامضة غير دقيقة وبالتالي غير محددة.
الفرع الثاني:عيوب سبب القرار الإداري: ويأخذ عند السبب صور متعددة تتمثل:
أولا- انعدام الوجود المادي للواقعة المادية أو القانونية: فلكي تصدر الإدارة قرارا إداريا لابد من وجود واقعة قانونية أو مادية تدفعها لإصداره.
فإذا صدر قرار من الإدارة دون تستند فيه إلى واقعة تشكل سبب اتخاذ هذا القرار أو إذا استندت الإدارة في ذلك إلى واقع غير موجودة فإن قرار الإدارة يكون معيبا ويتم إلغاؤه.
ويعد قرار مجلس الدولة في قضية Camino في 1916/01/16 نقطة انطلاق في بسط القاضي الإداري رقابته على وجود الوقائع التي بنى عليها القرار، حيث كان لا يراقب ذلك.
فلقد ألغى مجلس الدولة قرار عزل السيد Camino من رئاسة البلدية بدعوى أنه لم يراعي حرمة الموتى حين حضوره مراسم دفن وتوجيهه إهانات لعمال سيارة الإسعاف.
فقضى مجلس الدولة بأن هذه الوقائع التي بني عليها القرار غير موجودة بالمرة لذلك تم إلغاء القرار لعيب عدم وجود الوقائع التي تعتبر بسبب لاتخاذ القرار الإداري.
في الجزائر: نجد قضية لمجلس الدولة الجزائري 2000/05/22، حيث أصدر والي ولاية معسكر قرار بعدم قبول ترؤس شخص لجمعية خاصة بالمعاقين حركيا، بحجة حماية النظام العام والأمن نظرا لكون هذا الشخص التحقيق الأمني يثير من جلساء الإخوان المسلمين 1978 وذلك يدل على تعاطفه مع الحزب المنحل (FIS)، لذلك هو يشكل خطر.
غير أن مجلس الدولة رأى أن هذه الأسباب غير موجودة كون هذا الشخص حسنة سريته كون أن هذا الشخص لم يتابع قضائيا وعليه تم إلغاء قرار الوالي.
ثانيا- الخطأ في التكييف القانوني للواقعة: إن الإدارة حين إصدارها لقراراتها تقوم بعملية إعطاء وصف الوقائع التي تؤدي الاتخاذ قرار وتكيفها مع النص الذي يحكمها وهو ما يعرف بعملية التكييف القانوني للوقائع المادية.
إذا أخطأت الإدارة في التكييف القانوني للواقعة التي سببت اتخاذ القرار الإداري فيعتبر قرارها منسوب بعيب السبب.
ومن هنا فعمل القاضي هو التأكد أن الواقعة الموجودة تتضمن الوصف القانوني الذي يبرر اتخاذ القرار الإداري.
ويعتبر قرار Gomel بطلب رقابة مجلس الدولة الفرنسي على التكييف القانوني للوقائع فقد تقدم المواطن Gomel بطلب لعمدة باريس لأن يرخص له البناء في موقع يطل على ميدان

Beauveau ، غير أن العمدة رفض منح الترخيص لأن البناء من شأنه تشويه المنظر الأثري للميدان مستند في ذلك لقانون 1911 الذي يعطي للعمدة الحق في رفض التصريح بالبناء إذا أدى هذا البناء إلى تشويه جمال المواقع الأثرية.

فلم يكتفي القاضي بالرقابة على الوقائع بل مد رقابته إلى صحة تكييف القانون القانوني للإدارة فبحث عما إذا كان الموقع موقع أثري، وهل يسبب البناء تشويها للمنظر الأثري وبعد أن تحقق أن الميدان ليس بالموقع الأثري، أي أن الوقائع التي استند إليها العمدة لاتخاذ قراره غير صحيحة من حيث تكيفها قضى بإلغاء قرار الرفض.

في الجزائر: أبطل كذلك مجلس الدولة قرار بعقوبة سلطة على موظفة حيث كيفت الإدارة رفض تسليم موظفة مفاتيح شقة كانت تشغلها في إطار وظيفتها بأنه خطأ يشكل خطأ يستوجب العقوبة.

غير أن مجلس الدولة اعتبار أن القرار غير مشروع فرفض تسليم المفاتيح لا يشكل خطأ يستوجب العقوبة وبالتالي الإدارة أخطأت في تكييف الواقعة المادية حيث كيفيتها على أنها خطأ م د 2004/01/20.

ثالثا- الخطأ في تقدير مدى أهمية وخطورة الوقائع المادية:الأصل أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية وحرية كاملة في تقدير مدى أهمية وخطورة الوقائع التي تستند عليها لإصدار قراراتها الإدارية وذلك لمعرفتها بالظروف والمعطيات التي تحيط بالوقائع فيما يتعلق بدخول الأجانب وإقامتهم في البلاد فمجلس الدولة الفرنسي يرى بأن وزير الداخلية له أن يصدر قرارات على هذا المجال ولا يجوز مناقشة الوقائع التي بنيت عليها أو تقدير مدى أهميتها أمام مجلس الدولة لأنها متعلقة بالنظام العام.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي وإيمانا منه بسياسته في التقييد عن السلطة التقديرية للإدارة من أجل حماية حقوق الأفراد في مواجهتها، فقد بدأ ينظر في أهمية وخطورة الوقائع، والإجراءات المتخذة على أساسها ليقف على مدى التناسب ومدى الملائمة بينهما لذلك تسمى هذه الرقابة الملائمة والقائمة على النظر في وجود تناسب ما بين الوقائع ومدى أهميتها وخطورتها، والقرار الصادر عن السلطة الإدارية في مواجهتها.

ويعد حكم مجلس الدولة في قضية Benjamine نقطة انطلاقة لرقابة الملائمة بين خطورة الوقائع المادية وأهميتها وبين القرارات المتخذة بشأنها.

فقد كان على Benjamine إقامة محاضرة أدبية، غير أن نقابات المعلمين وجمعيات اليسار شنت حملة عليه كونه أساء في كتاباته إلى رجال التعليم العلماني.

دفعت هذه الحملة بعمدة المدينة إلى منع إلقاء المحاضرة مستند إلى سلطة حماية النظام العام التي يمتلكها.

طعن السيد Benjamine في قرار العمدة أمام مجلس الدولة.

فقضى مجلس الدولة بإلغاء قرار العمدة بمنع المحاضرة، لعدم تناسب إجراء المنع ومخاطر الإخلال بالأمن العام.

وأن الاضطرابات التي تذرع بها العمدة لا تبلغ بخطورتها حدا لا يقدر معه العمدة من الحافظ على النظام العام.

المطلب الثالث:الغاية في القرار الإداري:

من المعلوم أن صدور القرارات عن الإدارة إنما القصد منه تحقيق المصلحة العامة، وهذه القاعدة العامة لا تحتاج إلى تأكيد، فالقانون العام حينما يمنح الإدارة امتيازات واسعة إنما الغرض منها هو السعي لتحقيق الصالح العام.

وعلى ذلك فإنه على الإدارة أن لا تحيد وعند إصدارها لقراراتها الإدارية عن تحقيق المصلحة العامة، حتى وإن لم يحدد لها القانون هدفا خاصا، وإلا اعتبرت قراراتها مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة (التعسف أو الانحراف بالسلطة)، أما إذا حدد القانون للإدارة أهداف خاصة تحققها من خلال قراراتها فوجب عليها احترام ذلك والالتزام به.

وأخيرا فيكون من المحتم على الإدارة إتباع الإجراءات المحددة قانونا للوصول إلى هدف محدد، وألا تنصرف بهذه الإجراءات وبالتالي تسيء استغلال السلطة لذلك سوف نقسم دراستنا لركن الغاية في القرار الإداري إلى ما يلي:

- المقصود بغاية القرار الإداري.
- استهداف المصلحة العامة.
- احترام قاعدة تخصيص الأهداف.
- إتباع الإجراءات المقررة.

أولا- المقصود بغاية القرار الإداري:

أ- الغاية: أو الغاية من القرار الإداري هي الهدف النهائي الذي تسعى الإدارة لتحقيقه من خلال اتخاذها للقرار الإداري.

ب- وتختلف الغاية عن المحل: الذي يتمثل في النتيجة المباشرة المتولدة عن القرار الإداري وآثاره، فالقرار التأديبي الموقع على الموظف لارتكاب مخالفة ما، يكون سببه ارتكاب الموظف لفعل مخالف (مخالفة) ومحله آثاره) الجزاء الموقع على الموظف في ذاته، أما الغاية منه فهو ردع الموظف لكي لا يعود لارتكاب هذه الأفعال والمخالفات وجزر غيره من الموظفين عن ارتكاب هذا الفعل كذلك.

ج- كما تختلف الغاية عن ركن السبب: من حيث أن السبب قائم على عناصر موضوعية تتجسد في وقائع سواء مادية أو قانونية) أدت إلى اتخاذ القرار، بينما ركن الغاية هو الغرض الغير مباشر الذي يهدف إليه رجل الإدارة من خلال إصدار القرار.

فإذا قامت صحيفة بنشر أخبرا كاذبة مست النظام العام، فيعتبر ذلك سبب الإصدار قرار بتوقيفها أما الغاية من هذا القرار هي ردع هذه الصحيفة للعودة لمثل هذه الممارسات.

1- لذلك السبب يسبق القرار ويجب أن يظل قائما لغاية صدور القرار، أما المحل فيتحقق آليا بترتيب آثار العقد بترتيب مراكز قانونية، أما الغرض فيأتي بعد ذلك من خلال انعكاس آثار العقد على المخاطبين به أو الحالات التي مسها هذا القرار.
2- وقد قرر القانون قرينة عامة لمصلحة الإدارة هي افتراض أن كل قررا يهدف لتحقيق المصلحة العامة وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك.
فالغاية من توظيف موظف في مرفق عام هو ضمان استمرار يته والغاية من نزع الملكية هو تحقيق منفعة عامة بإقامة مشروع موجه للنفع العام.
ثانيا- استهداف المصلحة العامة: والمقصود بذلك أنه على الإدارة أن تسعى دائما إن لم يقيدها القانون بهدف معين، إلى تحقيق المصلحة العامة في كل قرار تتخذه، والحقيقة أن فكرة المصلحة العامة نسبة تختلف من زمان ومن مكان لآخر، لذلك يستعص إيجاد تعريف جامع مانع لها، وقد حاولت محكمة القضاء الإداري المصرية تعريف المصلحة العامة بقولها "لا يقصد بالمصلحة العامة، صالح فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد".
ولا يقصد بها مجموع مصالح الأفراد الخاصة، فمصالحهم متضاربة لا يمكن الجمع بينها وإنما المقصود بذلك صالح الجماعة ككل 1969/07/03.
وفي الجزائر اعتبر مجلس الدولة إصدار قرار عزل مدير مؤسسة لسوء أخلاقه تحقيق للمصلحة العامة في أسمى معانيها، كون أن مربي النشء صدر منه سلوك غير لائق وذلك لردعه عن تلويث عالم الطفولة البريء 2001/07/16.
ويمكن لرجل الإدارة أن يجانب المصلحة العامة بإصدار قرارات الغرض الحقيقي منها إما تحقيق مصلحة فردية شخصية، أو لأغراض جزئية سياسية أو لتحليل على تنفيذ حكم قضائي.
1- استعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي: فيحدث كثيرا في الحياة العملية الإدارية أن يقوم رجل الإدارة باستغلال سلطاهم في إصدار القرارات لتحقيق مصالحهم الشخصية أو من أجل محاباة الغير.
مثال: حكم مجلس الدولة الفرنسي 1934/03/14 ألغى قرار صادر عن رئيس بلدية يمنع النشاطات الترفيهية في إحدى دور الشباب المخصصة لذلك، خلال فترة معينة، بدعوى أن ذلك يصرفهم عن عملهم مما يمس مصالحهم العامة في حين أن القصد الحقيقي من وراء ذلك حماية رئيس البلدية لمصلحته الخاصة، من حلال ضمان عدم منافسة هذه الدور للمقهى الخاص به المجاور لها ولينصرف الشباب لمبتغاة.
وفي لبنان قضى مجلس شؤون الدولة بإبطال قرار صادر عن بلدية بيروت بشأن تعديل مخطط تأهيل أحد الشوارع، عندما تبين أن تعديل مخطط تأهيل وتوسيع الشارع الموصل بين شارع الحمراء والحسين أمام فندق الكومودور حصل لتحقيق منفعة شخصية يستفيد منها أصحاب فندق الكومودور.

2- استخدام السلطة بقصد الانتقام والإصرار بالغير: فقد يصدر القرار من الشخص المسؤول والمختص والغرض منه التنكيل أو الانتقام عن موظف.
ويحدث ذلك عادة عند الاختلاف في وجهات النظر أو في العقيدة الدينية أو التنافس في مجال معين.
مثاله: إلغاء مجلس الدولة الفرنسي قرار صادر عن رئيس بلدية تضمن تغيير ساعات العمل في هيئة، لتقديم خدمات أفضل للجمهور وتحقيق مصالحهم.
في حين تبين لمجلس الدولة فيما بعد أن تعديل ساعات العمل كان الغرض منه جعله في حين مع برنامج سكرتير في هذه للهيئة الذي كان يشغل منصب مدرس إضافة إلى عمله في الهيئة (الدينية).
لذلك الغرض من القرار الإداري إنما هو باعث شخصي لا علاقة له بالمصالح العام.
وكذلك إلغاء مجلس الدولة قرار بفصل سكرتيرة من بلدية بحجة الأسباب الاقتصادية، في حين كلفت البلدية شخص آخر لأسباب شخصية بحتة (هدف شخص) فيما بعد للمجلس أن السكرتيرة فصلت لأسباب شخصية بحتة (هدف شخص).
كذلك قرار المحكمة الإدارية العليا بمصر: حيث رأت في توقيع إدارة على موظف ثلاث جزاءات وامتناعها عن ترقيته ثم نقله إلى وظيفة أدنى، إنما هدفه التنكيل بالموظف ولأنه طالب بحقه أمام القضاء وأنصفه القضاء، وبالتالي يكون قرار الإدارة سيفصل الموظف مشوب بعيب سوء استغلال السلطة.
3- استعمال السلطة لغرض حزبي سياسي: كما أسلفنا فإن القرار الإداري يجب أن يكون هدفه وغرضه الأخير هو تحقيق الصالح العام.
غير أن رجل الإدارة يمكن أن يصدر قرار الغرض الحقيقي منه ليس تحقيق الصالح العام وإنما تحقيق مصالح حزبية سياسية، مما يترتب عنه أن يكون هذا القرار مشوب يعيب إساءة استعمال السلطة.
مثاله: فرنسا مجد قرار لمجلس الدولة بإبطال قرار إبعاد مرشحين من قائمة المقبولين المشاركة في مسابقة الدخول إلى المدرسة الوطنية للإدارة لمخالفة الإدارة لمبدأ أساسي المساواة في ممارسة الوظائف) واستعادة المرشحين كان بسبب انتمائهم السياسي . Berel 1654/05/28
وفي مصر: قضت الإدارية العليا بإلغاء قرار فصل أحد العمد بسبب صدوره لأغراض حزبية.
4- استهداف التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية: فقد يكون الغرض من إصداره الإدارة لقرارتها هو التحايل على تنفيذ أحكام القضاء التي صدرت ضدها.
مثاله: ما قضت به الإدارية العليا: حيث ذهبت إلى أنه:
حيث صدر عن القضاء قرار بإلزام الإدارة بإخلاء مبنى استأجرته بسبب مخالفتها لشروط عقد الإيجار وعدم صلاحية المبنى.

فليس للإدارة أن تقوم بحيل من أجل عدم تنفيذ الحكم القضائي عن طريق إصدار قرار بالاستيلاء على العقار أو نزه ملكيته، لأن الغرض من هذا القرار هنو عدم تنفيذ قرار القضاء القاضي بإخلاء المحل، المبنى وليس نزعه أو الاستيلاء عليه لتحقيق المنفعة العامة كما ادعت ذلك الإدارة.

وكذلك ما ذهب إليه الدولة الجزائري 19-/2001/03:

حيث استفاد شخص في إطار الثورة الزراعية من قطعة أرض، ثم اصدر والي ولاية تبسة قرار بإلغاء قرار الاستفادة مستغلا صدور مجموعة من القوانين العقارية المتعلقة بتسوية النزاعات الناشئة صدور مجموعة من القوانين العقارية المتعلقة بتسوية النزاعات الناشئة عن عملية استرجاع الأراضي المؤممة لأصحابها الأصليين.

طعن الشخص المستفيد في قرار والي تبسة المحكمة الإدارية قسنطينة (الغرفة الإدارية مجلس القضائي) التي أصدرت قرارات بإلغاء قرار الوالي.

تبعا لذلك أصدر والي تبسة قرار آخر ألغى من جديد خلاله قرار الاستفادة من قطعة الأرض.

وتم الطعن في هذا القرار الأخير و قررت نفس الغرفة الإدارية إلغاء قرار الوالي الثاني القاضي بإلغاء قرار الاستفادة.

استأنف الوالي الغرفة الإدارية أمام مجلس الدولة، الذي رأى أو الوالي المستأنف كان ينوي من خلال إصداره القرار الثاني الذي ألغى قرار الاستفادة، الوقوف في وجه حكم قضائي حتى لا يطبق لذلك قراره مشوب بعيب تجاوز السلطة والتعسف في استغلال حق، وبالتالي قراره يستحق الإلغاء ولم ستقبل استئناف الوالي وأيدت حكم الغرفة الإدارية بإلغاء قرار الوالي المتعلق بإلغاء قرار الاستفادة.

ثالثا احترام قاعدة تخصيص الأهداف: المقصود بقاعدة تخصيص، الأهداف أن القانون في حالات يحدد أهداف أغراض التي من الواجب على الإدارة أن تستهدفها حن إصدارها لقراراتها، وأن لا تحيد عنها حتى وإن حققت مصلحة عملية أخرى.

وبالتالي لا مجال للإدارة هنا الاستخدام سلطتها التقديرية من حيث الأهداف المرجوة من القرارات الصادرة عنها، وإلا تعد قد انحرفت بالإجراء من تحقيق الغاية المحددة قانونا إلى تحقيق مصالح أخرى حتى وإن كانت مصلحة عامة.

فقرار نزع الملكية الهدف منه، الحصول أملاك عقارية لإقامة مشاريع تحقق الصالح العام، فإذا صدر قرار بنزع الملكية استهدف عزف آخر غرض آخر غير هذا الغرض (الحصول) على العقار الإقامة مشاريع فيعتبر مشوب بعيب الانحراف بالسلطة لأنه انحراف للسلطة عن تحقيق الغرض المحدد قانونا.

لذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار محافظ القاضي بنزع ملكية أرض لـ Barou بارون، وذلك حينما تبين أن البلدية أعلنت أن سبب القرار هو ضرورة المحافظة على الطابع الهادئ للمنطقة السكينة المجاورة للأرض، ومن المعلوم أن نزع الملكية هدفه المنصوص عنه قانونا هو الحصول على العقارات لـ إقامة المشاريع وليس المحافظة على السكينة والهدوء.

ومثالها حكم محكمة القضاء الإداري المصري 1954/12/27، حيث أصدرت الحكومة قرار بعدم منح ترخيص لشخص لاستيراد البطاطس بحجة تحقيق الصالح العام، المتمثل في عدم جوار البطاطس التي استوردها.
غير أن القضاء تبين له من خلال الدعوى أن رفض الإدارة الترخيص لهذا الشخص مبني على باعث يتمثل في خوفها من لدار البطاطس الهولندية التي استوردها وتغطية المسؤولة في هذا الشأن على حساب المدعي الفرد)، فانقرارها المتعلق برفض الترخيص يكون منطويا على إساءة استعمال السلطة (تحقيق غرض غير ذلك الذي يقصي به القانون).
كذلك في فرنسا تم إلغاء بغلق مصنع بحجة أنه يشكل خطر وقلق مصر بالصحة العامة في حين أن الغرض الحقيقي لهذا القرار (هدفه الحقيقي) هو عدم تعويض صاحب من طرف الإدارة عند نزع ملكيته فيما بعد 1875/11/26.
وكذلك قرار رئيس البلدية بمنع المصطافين من خلع ملابسهم أو ارتدائها على الشاطئ وأجبرهم للجوء إلى حجرات مخصصة لذلك مقابل رسوم للبلدية.
ولم يكن الهدف من ذلك حفظ النظام العام ولآداب العامة (وهو غرض مشروع) وإنما هدفه تحقيق دخل مالي للبلدية.
فبالرغم من أن الدخل يخصص للبلدية وفيه مصلحة عامة، غير أن الغرض والهدف من قرارات الضبط هو تحقيق النظام العام ولآداب العامة، وليس تحقيق مصالح مالية للفريسة العامة.
ذلك ألغى مجلس الدولة، هذا القرار للخروج بالقرار لغير الأهداف لها.
رابعا إتباع الإجراءات المخصصة (التفريق الغرض): فبغرض القانون على الإدارة لإصدار قراراتها إجراءات معينة على سبيل الحصر من أجل تحقيق الغاية المنشودة.
وإذا خرجت الإدارة عن الإجراءات الموسومة لها في سبيل تحقيق الغرض من اتخاذها لقرارتها، فإنها تكون انحرفت وأساءت استعمال سلطاتها.
مثاله: فإن القانون يفرض على الوالي في حالة وجود محل يشكل خطر بسبب النشاط الممارس فيه وإخلال صاحبه بالنظام العام، وأن يتخذ (جراء الغلق المؤقت للحفاظ عل الناظم العام).
أما إذا أصدر الوالي إجراء آخر يتمثل في الهدم فإن ذلك يعتبر انحراف عن الإجراء المقرر قانونا.
ومن تطبيقات القضاء بإلغائه لقرارات بسبب عدم إتباع الإجراءات المحددة قانوني لتحقيق الغرض منه.
في القضاء الفرنسي: قضية Soc. Frampar وتتخلص وقائعها في:
أن محافظ مدينة الجزائر أمر بحجز عدد من جريدة Le Soir بهدف الحيلولة دون إخلال بالنظام العام بسبب بعض الكتابات المنشورة في الجريدة.

استند المحافظ في ذلك على المادة 10 ق إجراءات الجزائية واتبع الإجراءات الواردة فيها، في حين ان هذه المادة تطبيقها محصور على الجنايات والمنح ضد أمن الدولة وتقديم مرتكبيها أمام العدالة.

وعليه اعتبر مجلس الدولة الفرنسي ان قرار حجز الأعداد من الجرائد يعتبر قرار مشوب يعيب الانحراف بالسلطة، لاستخدام المحافظ إجراءات غير تلك المنصوص عنها قانونا بالنسبة لحجز الجراند (1960/06/24).

في مصر: قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار بالاستيلاء الصادر عن الوازرة.

بحيث ان القانون يجيز الاستيلاء المؤقت فقط لتحقيق أغراض النفع العام ويبقى إجراء مؤقت.

ونظرا لطول إجراءات نزع الملكية ودقتها وتكاليفها، وسهولة إجراء الاستيلاء المؤقت، فإن الوزارة أصدر قرار بالاستيلاء المؤقت على ملكية، غير ان الغرض كان الحصول على العقارات بصفة دائمة.

وبالتالي اعتبرت المحكمة أن غرض الإدارة كان الحصول الدائم على الملك وبالتالي وجب ان تسك طريق نزع الملكية وليس إصدار قرار بالاستيلاء المؤقت لذلك اعتبر قرار الاستيلاء المؤقت باطل.

في الجزائر: قرر مجلس الدولة الصادر في 2001/04/09.

حيث نصت مديرية التربية ولاية وهران تسليم موظف شهادة توقيف الراتب لتكوين ملف التقاعد، لغاية تسليمه الممكن الوظيفي الذي يقطنه (باعتباره مدير ثانوية سابق).

واعتبر مجلس الدولة أن تسليم شهادة توقيف الراتب لا علاقة له بإخلاء السكن الوظيفي، بل وجب على الإدارة (المديرية) تسليمه إياها ثم بعد ذلك تسك الإجراءات القانونية لإخلاء السكن الوظيفي.

لذلك تم إلغاء قرار رفض تسليم شهادة وقف الراتب واعتبر مجلس الدولة أن القرار مشوب بالتعسف في استعمال السلطة لدى تم إلغاؤه.