

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية

كلية الشريعة والاقتصاد

قسم الشريعة والقانون

القضاء الإداري

السنة الثالثة ل.م.د السداسي السادس

إعداد: د.ياقوتة عليوات

السنة الجامعية: 2014-2015

المحور الأول:

مبدأ المشروعية:

يسود الدولة المعاصرة مبدأ ذو أهمية خاصة (مبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون) ومن مقتضاه أن أعمال الهيئات العامة وقراراتها النهائية لا تكون صحيحة ولا منتجة لأثارها القانونية، في مواجهة المخاطبين بها، إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون العليا التي تحكمها، فإذا هي صدرت بالمخالفة لهذه القواعد، فإنها تكون غير مشروعة، ويكون لذوي المصلحة طلب إلغائها والتعويض عنها أمام المحكمة المختصة⁽¹⁾.

و يقصد بمبدأ المشروعية بمعناه الواسع، سيادة القانون أي خضوع جميع الأشخاص، بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة⁽²⁾.

يتضمن مبدأ المشروعية مجموعة القواعد القانونية التي يتشكل منها النظام القانوني السائد بالدولة الموجودة والواردة بمختلف المصادر المكتوبة وغير المكتوبة⁽³⁾.

هذه الدولة التي تخضع للمشروعية تخضع للقانون، وتسمى الدولة القانونية، أما إهدار هذا المبدأ، وعدم احترام القانون تصبح فيه الدولة دولة استبدادية.

أولاً: جزاء عدم المشروعية ،

يجب أن تكون هناك ضمانات تكفل احترام سلطات الدولة لاختصاصاتها التي حولت لها قانوناً وعدم المساس بحقوق الأفراد، وذلك عن طريق الرقابة على تصرفات الجهة الإدارية.

هذه الرقابة قد تكون على القرار في ذاته توصلًا إلى الحكم بإلغائه، وقد تكون الرقابة على الضرر الذي وقع نتيجة لتصرف الإدارة وهذا يكون عن طريق مقاضاة الإدارة وتعويض الضرر.

طرق رقابة المشروعية:

هناك طريقتان رئيسيتان لهذه الرقابة:

(1) - د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، دار الثقافة العربية للطباعة، القاهرة، 1973، ص 5.

(2) - أ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 6.

(3) - المرجع نفسه، ص 7.

1- الرقابة الإدارية:

نعني بالرقابة الإدارية الرقابة التي تمارسها الإدارة على نفسها بنفسها، فهي إذن رقابة ذاتية⁽¹⁾. هذا النوع من الرقابة تمارسه القيادات الإدارية في الإدارة العامة على الأجهزة التابعة لها أو على تلك التي تشرف عليها بغرض الكشف عن الأخطاء وتقوم الانحرافات ومحاسبة المسؤولين عنها وتوقيع العقوبات التأديبية عليهم.

ومقتضى هذه الرقابة أن تخص الجهة الإدارية بمراجعة أعمالها وقد تنتهي من هذه المراجعة إلى سحب قراراتها أو إلغائها أو تعديلها، وتقع هذه الرقابة سواء كان العمل الإداري مخالفا للقانون أو غير ملائم، وتأخذ الرقابة في العمل صور ثلاث: 1) التظلم الولائي 2) التظلم الرئاسي 3) التظلم أمام لجنة خاصة.

معنى التظلم :

هو الطلب أو الشكوى التي يتقدم بها الأفراد ذوي لمصلحة إلى الجهة الإدارية من القرارات الإدارية.

التظلم الولائي:

هو ذلك التظلم الذي يقدمه ذو المصلحة والشأن إلى ذات الجهة أو السلطة الإدارية التي صدر منها التصرف أو العمل محل التظلم يلتمس فيه مراجعة هذا القرار وإعادة النظر فيه بتصحيحه أو سحبه أو إلغائه أو تعديله.

التظلم الرئاسي:

هو تظلم الشخص المضرور إلى رئيس مصدر القرار ويقدم هذا الرئيس أعمالا لسلطته الرئاسية بدراسة هذا التظلم، وقد ينتهي إلى سحبه أو إلغائه أو تعديله، وقد يتولى الرئيس في هذه الحالة من تلقاء نفسه ممارسة هذه السلطة دون تظلم من المتعاقد.

التظلم أمام اللجنة الإدارية خاصة:

قد تشكل هذه اللجنة من موظفين إداريين على قدر من الكفاءة والخبرة.

هدف الرقابة الإدارية:

⁽¹⁾ -A. Walline, le contrôle juridictionnel de l'administration, 1949, p6.

تستهدف الرقابة الإدارية على أعمال السلطات الإدارية ضمان حسن سير الوظيفة العامة الإدارية بانتظام وباطراد وعلى أحسن وجه، وتحقيق الملائمة الإدارية للعمل الإداري أو النشاط الإداري بما يحقق المصلحة العامة، كما تستهدف ضمان حسن تنفيذ القوانين.

2- الرقابة القضائية:

هي الرقابة التي تمارسها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها وعلى مختلف درجاتها (ابتدائية، استئنافية، نقضا)، وذلك عن طريق تحريك الدعاوى والطعون المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة، فالرقابة القضائية تعتبر من أكمل أنواع الرقابة حماية للمشروعية ورعاية لحقوق الأفراد ضد تعسف الإدارة.

ويقصد بالرقابة القضائية وجود هيئة قضائية مستقلة عن الإدارة تختص بالفصل في المنازعات الإدارية وإذا كانت الدول تتفق حول أهمية الرقابة على أعمال الإدارة إلا أن هذه الدول قد اختلفت في تنظيمها لهذه الرقابة فمن الدول ما تأخذ بنظام وحدة القضاء والقانون الولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، بحيث يختص القضاء العادي بالفصل في جميع المنازعات سواء كانت إدارية أو عادية أي المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، كما يطبق القانون العادي على كل من الإدارة والأفراد على حد سواء.

و من الدول ما تأخذ بنظام القضاء المزدوج، وهذا هو شأن البلدان اللاتينية كفرنسا والدول التي حدت حدودها كلبنان ومصر، فيكون هناك قضاء إداري مستقل بالنظر في المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الإدارة باعتبارها سلطة عامة، والأفراد. وقضاء عادي يختص بالفصل في المنازعات العادية التي تنشأ بين الأفراد، ويلزم بطبيعة الحال فكرة القضاء المزدوج فكرة تعدد القانون، فيكون هناك قانون إداري مستقل يقر للإدارة ببعض الامتيازات لا يقرها القانون المدني للأفراد العاديين ابتغاء المصلحة العامة وتفضيلها على المصالح الخاصة⁽¹⁾، ويكون هناك أيضا القانون العادي الذي يطبق على المنازعات العادية.

هدف الرقابة القضائية:

هدف الرقابة القضائية هو حماية النظام القانوني في الدولة وضمان تطبيق واحترام مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة العامة للقانون.

3- نطاق مبدأ المشروعية:

مبدأ المشروعية يقتضي خضوع الإدارة للقانون بمعناه الواسع عند مباشرتها لنشاطاتها ولكن لا يصح أن ننظر

(1) -د.محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، 1982، ص 117 وما بعدها.

إلى هذا الموضوع من جانب واحد وهو جانب الأفراد، حماية حقوق الأفراد بل يجب مراعاة وضع الإدارة وهي تمارس نشاطات متعددة، فيجب أن تخول قدر من الحرية في مباشرتها لوظيفتها، لكي تواجه الظروف والملازمات المختلفة وتحقق رسالتها في خدمة الصالح العام، واختيار الوسيلة المناسبة أو الوقت المناسب لاتخاذ قراراتها.

أ- السلطة التقديرية:

فالسلطة التقديرية تعتبر قيذا يرد على مبدأ المشروعية وهو أن يترك لها قدر من الحرية عندما تباشر نشاطاتها وتختار الوسيلة المناسبة والوقت المناسب.

تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في الحالات التي يترك فيها القانون الإدارة حرة في تقدير الظروف الواقعية، فيكون لها الحق أن تتدخل أو لا تتدخل بناء على تلك الظروف، كما يكون لها إذا رأت أن تتدخل أن تختار بحرية القرار الذي تراه ملائماً مع هذه الظروف، وبالتالي فالموظف الإداري الذي له سلطة التقرير يكون له حالة وجود سلطة تقديرية الطرق في إصدار القرار أو عدمه كما أن له إذا تدخل الحق في تقدير ملائمة مضمون هذا القرار فالقانون لم يقيد الموظف مقدماً بسلوك معين⁽¹⁾.

ب- الظروف الاستثنائية:

نظرية الضرورة أو الظروف الطارئة: ظروف الحرب أو الكوارث الطبيعية من شأنها أن توسع من اختصاص الإدارة بصورة تخرج بها عن نطاق المشروعية العادية لهذا فان تلك الظروف الاستثنائية تعتبر قيذا على مبدأ المشروعية، إذ أن وجود نظرية الظروف الطارئة يمنع تطبيق مبدأ المشروعية ويباح للإدارة أن تخرج على هذا المبدأ لمواجهة هذا الموقف.

نظرية الظروف الاستثنائية تنشأ نوعاً من التوازن المبرر والمنطقي مع مبدأ المشروعية، بحيث إذا حدث ظروف قهرية تمدد الدولة كلها أو جزءاً منها بالاضطراب وتعرض سلامتها للخطر، فمن المنطقي بل من الضروري أن تتسع سلطات الإدارة عن نطاق القانون العادي، حتى تستطيع مواجهة هذه الظروف القهرية ففي مواجهة وإزاء ظروف غير عادية واستثنائية لا بد أن تعمل السلطة التنفيذية بوسائل أيضاً غير عادية واستثنائية وإلا تعرض الأمن والنظام وسلامة المجتمع للخطر والانهيار، فسلامة الدولة فوق القانون، لأنه بدون الدولة لا وجود لأي قانون⁽²⁾.

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري منشورات الحلبي-الحقوقية-بيروت، ص 197.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 210.

ج- أعمال السيادة

أعمال السيادة وتسمى في فرنسا بأعمال الحكومة هي مجموعة من القرارات والأعمال التي تصدر من السلطة التنفيذية ولكنها لا تخضع لأية رقابة قضائية ولا رقابة القضاء الإداري ولا رقابة القضاء العادي، فهي أعمال تتمتع بحصانة عامة ضد كل رقابة قضائية، ومن حيث مدى تلك الحصانة، فهو شامل مطلق لا يقتصر على استبعاد قضاء الإلغاء فقط بل أيضا قضاء التعويض⁽¹⁾.

و نظرية أعمال السيادة من حيث أصلها ومصدرها هي نظرية قضائية من صنع مجلس الدولة الفرنسي، وإذا كان ظهور نظرية أعمال السيادة يرجع لأسباب تاريخية تتعلق بفرنسا، إلا أنه يصرف النظر عن هذا الأصل التاريخي يمكن القول بوجه عام اعتبار بعض أعمال السلطة التنفيذية من قبيل أعمال السيادة التي تحصن ضد كل رقابة قضائية، تلك العلة أو الحكمة هي شدة ارتباط الأعمال بصميم نظام الحكم في الدولة وكذلك شدة ارتباطها بالعلاقات السياسية ولكن عمل الفقه والقضاء الإداري على ضبط تلك النظرية وتحديد نطاق تلك الأعمال السيادية⁽²⁾.

و واضح أن نظرية أعمال السيادة تنشأ استثناء حقيقيا وجديا على مبدأ المشروعية وما يعنيه هذا المبدأ من ضرورة خضوع جميع أعمال وقرارات السلطة التنفيذية للقانون ولرقابة القضاء⁽³⁾.

أعمال السيادة (أعمال الحكومة) هي بعض الأعمال التي تقوم بها الإدارة المركزية (الحكومة) والتي تستند إلى باعث سياسي رغم ما يكتنف هذا المعيار من فوضى.

و يعود أصل نظرية السيادة إلى ظروف تاريخية خاصة بمجلس الدولة الفرنسي حيث أقامها كدفع واق لحمايته من خطر إلغائه من طرف السلطة الإدارية المركزية وتجنبنا للاصطدام بها.

تظهر أعمال السيادة في مجالين أساسيين هما:

علاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان:

تعتبر من أعمال السيادة الأعمال المتعلقة بتنظيم العلاقات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية (البرلمان).

- الأعمال والتصرفات التي تجرّها الحكومة في إعداد مشاريع القوانين، وعرضها على البرلمان.

(1)-د. المرجع نفسه ، ص 224.

(2)-المرجع نفسه، ص 224-225.

(3)-المرجع نفسه، ص 225.

- قرار حل المجالس النيابية (المجلس الشعبي الوطني).

العلاقات الدولية:

تظهر أعمال السيادة بصورة أكبر في الأعمال والإجراءات والتصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية في مجال العلاقات الدولية مثل:

- الأعمال المتعلقة بإعداد المعاهدات الدولية.

- الأعمال التي يقوم بها ممثلوا الدولة في الخارج لدى ممارسة وظائفهم الدبلوماسية.

- الأعمال المتعلقة بإدارة وتسيير الحرب.

4- مقارنة بين الرقابة القضائية والرقابة الإدارية:

الرقابة القضائية يتولاها القضاء ويمارسها عن طريق دعوى يرفعها صاحب المصلحة، أما الرقابة الإدارية تحرك عن طريق طلب يقدمه صاحب المصلحة ويسمى تظلم إداري، ولكن يمكن للرئيس الإداري مباشرة هذه الرقابة الإدارية من تلقاء نفسه.

- فالرقابة القضائية هي رقابة المشروعية للتحقق من مدى مشروعية القرار ومن ثم لا يجوز للقاضي بحث ملائمة القرار أو العمل الإداري، أما الرقابة الإدارية فهي رقابة المشروعية والملائمة.

- طالما أن الرقابة القضائية هي رقابة المشروعية فقط، أي أن القاضي يبحث في مشروعية القرار من ثم القاضي لا يملك إلا إبطال التصرف أو القرار وليس له أن يعدل منه وذلك أن تعديل القرار يتضمن أمر صادر إلى الجهة الإدارية من القضاء وهو ما لا يملكه القاضي، أما الرقابة الإدارية فتملك تعديل القرار المعيب أي غير المشروع وتملك أيضا بحث الملائمة.

- الرقابة القضائية ليس للقاضي أن يمتنع عن الحكم في الدعوى وإلا ارتكب جريمة إنكار العدالة، إما جهة الإدارة فليست ملزمة بالرد على التظلمات التي ترفع إليها من الأفراد ما لم يلزمها المشرع بذلك.

- تنتهي الرقابة القضائية بحكم يجوز حجة الشيء المقضي فيه بحيث لا يجوز إنكاره، أي النزاع بشأنه، إما الرقابة الإدارية تنتهي بقرار إداري يخضع لما تخضع له القرارات الإدارية، فيجوز أن يرفع التظلم مرة ثانية في حالة وضع التظلم من قبل الإدارة، كما يجوز للجهة الإدارية أن تراجع القرار المتظلم منه أو تعديله بشرط أن لا يكون قد تعلق به حق للغير.

المحور الثاني:

نشوء وتطور القضاء الإداري:

وجد النظام القضائي في الجزائر منذ القديم ومر بعدة تطورات وتحولات نوعية بين الوحدة والازدواجية عبر مراحل تاريخية متميزة وهكذا فقد تطور وتأرجح القضاء الإداري في النظام الجزائري بين

وحدة القضاء والقانون وازدواجية القضاء والقانون عبر مراحل تاريخية أساسية وهي:

أولاً - مرحلة الاحتلال الفرنسي:

أن النظام المزدوج هو الذي كان مطبقاً في الجزائر أثناء الفترة الاستعمارية، فقد أسست في الجزائر ثلاثة مجالس جهوية في كل من العاصمة الجزائرية وقسنطينة وهران، تختص بالنظر في المنازعات الإدارية وتكون أحكام هذه المجالس قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة في باريس .

1- تطور المحاكم الإدارية في الجزائر:

• مجالس الأقاليم أو المحافظات:

بتاريخ 1849/09/09 أحدث مجلس في كل من الجزائر قسنطينة وهران، هذه المجالس كانت لها صلاحية إدارية وقضائية وكانت تتشكل على النحو التالي 5 أعضاء في محافظة الجزائر و4 أعضاء لكل من وهران وقسنطينة بموجب المرسوم الصادر في 1865/03/25.

عدلت هذه المجالس إلى 03 أعضاء بموجب المرسوم المؤرخ في 1907/07/22، وكان برأس هذه المجالس المحافظ (الوالي) ويتضح من هذه التشكيلة أن هذه المجالس ليست هيئات قضائية بقدر ما هي إدارية تشكل أحد أجهزة المحافظة.

*محاكم إدارية:

تحولت مجالس المحافظة بموجب المرسوم التشريعي المؤرخ بالأمر الصادر في 1953/09/30 إلى محاكم إدارية، وقد طبقت هذا الإصلاح في الجزائر، حيث أدى إلى تعميق الإدماج للهيئات القضائية الفرنسية، إذ أصبحت المحاكم تتألف من رئيس وثلاثة مستشارين كما طرأ تعديل على دائرة الاختصاص المحلي للمحاكم الإدارية نتيجة لإعادة التنظيم الإقليمي في الجزائر، حيث امتد اختصاص المحاكم الإدارية إلى عدة ولايات هي:

- المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة يمتد اختصاصها إلى عدة ولايات كالأصنام المدية تيزي وزو .
- محكمة قسنطينة يمتد اختصاصها إلى باتنة سطيف - تقرت - وكذلك محكمة وهران يمتد اختصاصها إلى مستغانم - تيارت - سعيدة وبشار.

الإصلاح القضائي الفرنسي زاد من اختصاص المحاكم الإدارية وجعلها ذات الاختصاص العام في كل القضايا التي تنشأ فوق إقليمها ما لم يمنح بنص خاص لمجلس الدولة يكون من اختصاص المحاكم

الإدارية، وكما نعلم فإن أحكام هذه المحاكم كانت تصدر بالدرجة الأولى وتستأنف أمام مجلس الدولة.

*مجلس الدولة:

لقد مر مجلس الدولة الفرنسي بثلاثة مراحل حتى أخذ صفة هيئة قضائية بالمعنى الحقيقي وهي:

أ- مرحلة الإدارة القاضية:

خلال هذه المرحلة وبعد الثورة الفرنسية عام 1787، وظهر مبدأ الفصل بين السلطات وتجسيدها لهذا المبدأ صدر قانون في أوت 1790 الذي منع السلطة القضائية من التعرض والفصل في القضايا الإدارية، وفي نفس الوقت لم تنشأ محاكم إدارية، مما جعل القضايا الإدارية ترفع بشكل تظلمات أمام رجال الإدارة العامة، ولذلك كانت الإدارة في هذه المرحلة خصما وحكما ونادرا ما يأخذ المشتكي حقه مما عجل بفشل هذه المرحلة ومحاربة هذه المرحلة حدث أول تطور في المنازعات الإدارية بظهور مجلس الدولة ونظام القضاء المحتجز⁽¹⁾.

ب- مرحلة القضاء المحجوز:

لجأت السلطات خلال هذه المرحلة إلى الاستعانة بهيئات استشارية بغية دراسة الطلبات، ونظرا لكون أغلبية هذه التظلمات ترفع إلى رئيس الدولة، فقد تعين على مجلس الدولة الذي أحدثت كهيئة استشارية، أن يقوم بدراستها واقتراح الحلول المناسبة لها، ولا تتحول هذه الآراء إلى قرارات قضائية إلا بعد تدخل رئيس الدولة عن طريق توقيعها⁽²⁾.

بيد أن هيئة وسمعة مجلس الدولة فرضت نفسها عمليا، لدرجة أن الحلول المقترحة من قبله، كانت تحظى دوما بتصديق رئيس السلطة التنفيذية، وفي مرحلة لاحقة حسن مجلس الدولة أساليب عمله وشكل ضمن نطاقه لجنة المنازعات كما سمح للمدعين بالاستعانة بمدافعين مؤهلين لدى مجلس الدولة، وهكذا فإن مجلس الدولة استحوذ شيئا فشيئا على صفة قاضي حقيقي.

ج- مرحلة القضاء المنتدب أو المفوض:

في 24 ماي 1872 صدر قانون جعل مجلس الدولة هيئة قضائية تصدر أحكاما نافذة بمجرد صدورها وليست بحاجة إلى تصديق السلطة التنفيذية. فأصبح مجلس الدولة الفرنسي جهة قضائية مستقلة عن الإدارة العامة ويتمتع باختصاص قضائي تام، إذ يختص بشكل بات وسيادي في الطعون بالبطلان

⁽¹⁾ - Debashe (C)contentieux administratifs dalloz, , Paris,1978,p4,

⁽²⁾ - Delaubadere(A) traite de droit administratif, L,G,D, Paris,1980,p404-

وطعون مواد المنازعات الإدارية بصفة عامة، وبذلك أصبح مجلس الدولة الفرنسي والمحاكم الإدارية كجهة قضائية مستقلة عن جهة الإدارة العامة ومستقلة عن القضاء العادي تنظر في المنازعات الإدارية بصفة نهائية .

ثانيا- المرحلة التي تلت الاستقلال:

لقد استردت الجزائر سيادتها بإعلان الاستقلال في 5 جويلية 1962 وخاصة في مجال العدالة، وأصبحت الأحكام تصدر باسم الشعب الجزائري بعدما كانت تصدر باسم الشعب الفرنسي، حيث ابرم بروتوكول في 28 أوت 1962، وبمقاضاة تشطب كافة الدعاوى اعتبارا من هذا التاريخ المقامة أمام الهيئات القضائية في فرنسا إذا كانت متعلقة بالدولة الجزائري، أو الهيئات المحلية الجزائرية أو المؤسسات العامة الجزائرية والواقعة في التراب الجزائري.

إلا أن هذه المرحلة تميزت بالفراغ القانوني الذي تركه رحيل الاستعمار وذلك من ناحيتين.

الناحية الأولى هي وجود نوع من الفراغ في المؤسسات القضائية باعتبار أن هذه المؤسسات لا تعكس في مجملها اختيارات الجزائر مستقلة.

و الناحية الثانية تتمثل في نقص الموظفين القضائيين، لذلك نجد أن الجزائر في هذه المرحلة قد لجأت إلى تدارك هذه النقائص وذلك عن طريق الإجراءات التالية:

- الإبقاء على المحاكم الإدارية الثلاث صاحبة الاختصاص العام في الفصل في المنازعات الإدارية ومطبقة في ذلك أحكام ومبادئ نظرية القانون الإداري الفرنسي وهذا بالرغم من النقص الشديد في الإطارات البشرية (القضاة).

- لكن أهم خطوة اتخذتها الجزائر للقضاء على النظام القضائي الفرنسي في الجزائر والقضاء على نظام ازدواجية القضاء والقانون تمثلت في صدور القانون المؤرخ في 18 جوان 1963 والمتضمن إنشاء المجلس الأعلى في الجزائر كمحكمة نقض بالنسبة للقضاء العادي وبالنسبة للمحاكم الإدارية الثلاث على حد سواء.

- فإنشاء المجلس الأعلى هذا، وجهت الجزائر أول ضربة لنظام ازدواجية القضاء ثم ألغيت المحاكم الإدارية بموجب الأمر المؤرخ في 17 نوفمبر 1965 والمتضمن التنظيم القضائي في الجزائر⁽¹⁾.

حيث نصت المادة الخامسة منه على أن تنقل إلى المجالس القضائية اختصاصات المحاكم الإدارية.

(1)-الأمر المؤرخ في 17 نوفمبر 1965 والمتضمن التنظيم القضائي في الجزائر.

فهذه المادة حمست مسألة اعتناق الجزائر لنظام وحدة القضاء.

و هكذا اخذ النظام القضائي في الجزائر بنظام القضاء الموحد، هذا النظام أن تتولى المحاكم العادية على اختلاف درجاتها وأنواعها وعلى رأسها المجلس الأعلى بمهمة الفصل في جميع القضايا المدنية والإدارية على السواء، والواقع أنه منذ الاستقلال أدخلت الجزائر على نظامها القضائي الكثير من التعديلات بهدف تحقيق الوحدة القضائية.

فقبل هذا النظام، أي قبل الإصلاح القضائي في مجال القضاء الإداري كان مجلس الدولة الفرنسي مختصا كمحكمة استئناف بالأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الجزائرية، ومختصا أيضا بالطعن بالإلغاء في القرارات والمراسيم التنظيمية الصادرة من السلطات الإدارية، ولكن منذ إنشاء المجلس الأعلى بالأمر الصادر في 18 جوان 1963 أصبح المجلس الأعلى يجمع بين اختصاص محكمة النقض الفرنسية واختصاص مجلس الدولة الفرنسي، إذا بإنشاء المجلس الأعلى يظهر اتجاه المشرع الجزائري في تحقيق الوحدة القضائية والقضاء على ازدواجية القضاء، فهئية واحدة هي المجلس الأعلى بدلا من الهيئتين القضائيتين مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة النقض الفرنسية.

و إذا كان المشرع قد اخذ بنظام القضاء الموحد إلا انه داخل هذا القضاء يوجد ازدواجية في نوعية المنازعات، فالمبدأ هو القضاء الموحد والفصل من حيث نوعية المنازعات ويسود هذا المبدأ كافة التشريعات الصادرة في سنة 1965 – 1966 والمتعلقة بالإصلاحات القضائية التي أعادت تنظيم القضاء.

الأمر الصادر في 16 نوفمبر 1965 بموجبه تم إنشاء 15 مجلس قضائي ونص على أن يكون لها اختصاص المحاكم الإدارية، ثم صدر مرسوم في نفس اليوم بمقتضاه أصبحت المجالس القضائية تنقسم إلى غرف ومنها غرفة إدارية، ونص المرسوم على أن هذه المجالس تلتزم بالقواعد التي كانت نافذة أمام المحاكم الإدارية وذلك عند فصلها في المنازعات الإدارية الأمر الصادر في 12 جويلية 1974 رفع عدد المجالس القضائية إلى 31 مجلس قضائي والأمر رقم 97-11 المؤرخ في 19 مارس 1997 المتضمن التقسيم القضائي أحدث 48 ثمانية وأربعون مجلسا قضائيا، وبناء على ذلك يكون التنظيم القضائي على الوجه الآتي:

- محاكم عادية في أول درجة ولها اختصاص نهائي في بعض المسائل المحددة قانونا ولكن هناك مسائل أخرى تختص بها وتستأنف أحكامها أمام المجلس القضائي.

- 48 مجلس قضائي موزعة على 48 ولاية ولها اختصاص بعض المنازعات كأول درجة، وهي محكمة استئناف للأحكام الصادرة في المحاكم.

محكمة عليا ومقرها مدينة الجزائر، أنشئت بالقانون الصادر في 18 جوان 1963 الأمر المؤرخ في 17 نوفمبر 1965 والمتضمن التنظيم القضائي في الجزائر.⁽¹⁾

ثالثا- النظام القضائي الجزائري وفقا للإصلاح الجديد: (أو مرحلة الإصلاح الأخير)

النظام القضائي المزدوج من النموذج الفرنسي، وهو الذي كان مطبقا في الجزائر أثناء الفترة الاستعمارية، وبعد حصول الجزائر على استقلالها استمر تطبيق هذا النظام لفترة قصيرة، ثم شرع في تأسيس نظام قضائي جزائري موحد، سمته الرئيسية توحيد الهيئات القضائية، وبسبب عدم منطقية هذه الصيغة المختلطة وبسبب الفشل في الميدان وأمام تردد المشرع في القيام بإصلاح جذري تبنى دستور 1996 نظام ازدواجية القضاء بنصه على تأسيس مجلس دولة ومحاكم إدارية⁽²⁾.
من كل ما تقدم يتضح أن التنظيم القضائي وفقا للإصلاح الأخير على النحو التالي: مجلس الدولة ومحاكم إدارية ومحكمة التنازع.

المحور الثالث:

أنظمة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة:

يسود العالم نظامان رئيسيان بشأن الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة هما نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج.

أولا- نظام وحدة القضاء والقانون:

⁽¹⁾-القانون الصادر في 18 جوان 1963 الأمر المؤرخ في 17 نوفمبر 1965 والمتضمن التنظيم القضائي في الجزائر.

⁽²⁾-دستور 1996، ج. ر. ج، ج، د، ش، العدد 61، الصادر في 16 أكتوبر 1996.

يقصد به خضوع المنازعات والدعاوى القضائية في الدولة لنظام قضائي موحد، حيث تختص جهات القضاء العادي بكل دعوى مهما كانت طبيعتها وصفات أطرافها.

أسس ومبررات نظام وحدة القضاء ووحدة القانون:

يتميز نظام وحدة القضاء ووحدة القانون بوجود جهة قضائية واحدة هي جهة القضاء العادي وتتمثل في محاكمها على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتختص بالفصل في جميع المنازعات سواء التي تنشأ بين الأفراد فيما بينهما وبين الأفراد والأشخاص المعنوية العامة، أو بين الأشخاص المعنوية العامة فيما بينها ويوجد هذا النظام في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول العربية كالعراق والأردن والسعودية ويقوم على الأسس والمبررات التالية:

1- لا تعرف الدول الانجلوسكسونية نظام القضاء الإداري، ويقضي نظامها القضائي باختصاص المحاكم العادية بالفصل في كافة المنازعات ، فمبدأ سيادة القانون لا يتحقق إلا بخضوع الحكام والمحكومين لرقابة قضاء واحد ويطبق عليهم قانون واحد، وبإخراج المنازعات الإدارية من اختصاص القضاء العادي ومن نطاق تطبيق القانون الخاص يعد خرقاً لمبدأ سيادة القانون في الدولة.

2- نظام وحدة القضاء والقانون يحقق البساطة والوضوح والتنسيق في العمل القضائي فلا تنشأ حالات تنازع الاختصاص السلبي أو الإيجابي أو تعارض في الأحكام القضائية.

3- تحقيق مبدأ المساواة أمام القضاء والقانون يستلزم خضوع الحكام والمحكومين لمبادئ وقواعد القانون الخاص دون تمييز، حيث يعتبر خرقاً لمبدأ المساواة التامة أمام القضاء والقانون منح بعض الأشخاص القانون وسائل وامتيازات السلطة العامة وقضاء خاص (قضاء إداري)

4- حماية حقوق وحريات الأفراد ضد اعتداءات الإدارة باستعمال وسائل وامتيازات السلطة العامة يستلزم خضوع الإدارة العامة والأفراد لرقابة القضاء العادي.

تقدير نظام وحدة القضاء والقانون:

لنظام وحدة القضاء والقانون مزايا وعيوب نجيها فيما يلي:

مزايا نظام وحدة القضاء والقانون:

1- يمتاز نظام وحدة القضاء والقانون بالبساطة والوضوح فهو سهل المسالك وإجراءاته واضحة ومعروفة سواء بالنسبة للقضاء أو المتقاضين، فهو عكس القضاء المزدوج الذي يعرف العديد من المسالك والمسائل والمشاكل والتعقيدات، مثل تحديد معيار الاختصاص، وطبيعة القواعد القانونية المطبقة وإشكالات

التنازع، وضرورة إحداث محكمة للتنازع للفصل في ذلك.

2- تتركز فكرة الدولة القانونية ومبدأ المشروعية على مبدأ المساواة، حيث يتقاضى الأفراد والإدارة العامة أمام قاض واحد أما نظام ازدواجية القضاء يميز بين الفرد والإدارات العامة.

عيوب نظام وحدة القضاء والقانون:

رغم نجاح نظام القضاء الموحد في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية فإن هناك من القضاء من ينتقد النظام، ويحدد جملة من العيوب التي لا يستهان بها، فهو حسب هؤلاء:

1- لا يأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الخاصة بنشاط الإدارة العامة الأمر الذي يؤدي حتما إلى فشله في أحكام رقابة موضوعية قانونية على الإدارة العامة.

2- أن مبدأ المساواة أمام القضاء والقانون ومبدأ الشرعية وسيادة القانون لا يتطلبان حتما خضوع الحكام والحكوميين، أي المنازعات العادية والمنازعات الإدارية لاختصاص قضاء واحد ولقانون واحد لأنه لا يمكن تحقيق وتطبيق المبدأين بصورة كاملة وحقيقية وفعالة في نظام ازدواجية القضاء والقانون.

3- أن نظام القضاء الموحد يتجاهل الحد الأدنى الضروري من الامتيازات التي ينبغي أن تتمتع بها الإدارة لتحقيق المنفعة العامة، يصلح للدول المتطورة التي لم تعد الإدارة فيها مدعوة لتدخلات كبيرة بفعل تطور التجهيزات والخدمات.

4- أن ما يؤكد صحة هذا النقد وموضوعيته التطورات الحاصلة في مهد هذا النظام في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، حيث كرس هذه الأنظمة هيئات حديثة للعدالة الإدارية وصلت أحيانا إلى درجة محاكم إدارية، أن سبب هذا التطور يعود إلى الاعتراف الضمني بفشل هيئات القضاء العادي في فهم المنازعات الإدارية وخاصة الفنية منها.

5- عدم فهم خصائص النشاط الإداري ومتطلباته أدى بالقضاة العاديين إما إلى التردد وعدم الجرأة في الحكم على الإدارة، وإما إلى التدخل السافر في نشاط الإدارة العامة.

6- ميزة البساطة ووحدة القضاء والقانون في الدول الانجلوسكسونية بدأت تضمحل، لأنه بظهور الهيئات الحديثة المكلفة بالعدالة الإدارية أصبح النظام معقد إلى حد ما.

ثانيا- نظام ازدواجية القضاء والقانون:

نظام ازدواجية القضاء والقانون يعني وجود نظام القضاء الإداري المستقل استقلالاً كاملاً عن السلطة التنفيذية أولاً، وعن جهات القضاء العادي في مختلف مستويات ودرجات عمليات التقاضي ابتداءً ، استثناءً ونقضاء، يختص هذا القضاء الإداري بعملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة وبالنظر في المنازعات الإدارية، ويطبق في ذلك أحكام القانون الإداري الغير مألوفة في قواعد القانون الخاص.

أساس ومبررات نظام ازدواجية القضاء والقانون:

يرجع نشأة القضاء الإداري والقانون الإداري في فرنسا إلى أسس ومبررات تاريخية ومنطقية وعملية وهي:

الأسس والمبررات التاريخية:

و يتعلق الأمر بالمحاكم القضائية التي كانت تتدخل في الشؤون الإدارية وعرقلتها وشل الوظيفة الإدارية، أدى إلى عدم الثقة في القضاء العادي، وهذا أدى إلى فصل الإدارة العامة عن القضاء العادي بموجب القانون الصادر في 24 أوت 1790 ، والذي يشكل القاعدة الأساسية للنظام الإداري، وأكدت قوانين أخرى صادرة بعده على أن يحرم قطعاً على المحاكم مراقبة أعمال الإدارة العامة، وهذا أدى إلى وجود نظام ازدواجية القضاء والقانون.

الأسس والمبررات المنطقية:

يستند إلى ضرورات الخدمة العامة لأن النشاط الإداري يتأسس على فكرة المرفق العام والمبادئ القانونية التي تحكم سير المرافق العامة منها مبدأ سير المرفق العام بانتظام وباضطراد ومبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتعديل ومبدأ المساواة في الانتفاع من خدمات المرافق العامة.

و أن الوظيفة العامة تتأسس على فكرة السلطة العامة، إذ تمنح الإدارة العامة وسائل وامتيازات السلطة العامة أثناء أدائها لوظيفتها الإدارية بهدف تحقيق المصلحة العامة.

لذا يتضح أن النشاط الإداري يختلف عن النشاط الخاص من حيث الأجهزة والهيئات ومن حيث الوسائل والإجراءات ومن حيث الهدف، وبذلك تكون الإدارة العامة في مركز أسمى من مراكز الأفراد وهذا يستلزم أن يكون لها قانون خاص (قانون إداري) وتخضع لرقابة جهة القضاء الإداري المستقل الذي يعمل على مراعاة الاعتبارات الإدارية والفنية والإجرائية اللازمة للوظيفة الإدارية، وحماية حقوق وحريات الأفراد ويتحقق هذا بإقامة نظام ازدواجية القضاء والقانون.

الأساس والمبرر العلمي:

ينطلق هذا الأساس لنظام ازدواجية القضاء والقانون من ظهور نظرية القانون الإداري كنظرية مستقلة

في أسسها وقواعدها عن قواعد القانون الخاص.

نظرية القانون الإداري ابتكرت قواعدها من قبل القضاء الإداري ومن طبيعة النشاط الإداري وطبيعة العلاقات العامة لأجل مراعاة المقتضيات الإدارية اللازمة لتحقيق المصلحة العامة والتوازن بين الاعتبارات الإدارية بين حماية حقوق وحريات الأفراد.

و بذلك ظهرت نظرية القانون الإداري المستقلة في المبادئ والأسس والموضوعات التي تعالجها مثل نظرية العقود الإدارية، نظرية المرفق العام، نظرية القرارات الإدارية، نظرية الأموال العامة، نظرية الموظف العام، نظرية الضبط الإداري، نظرية المسؤولية الإدارية، نظرية امتيازات السلطة العامة ونظرية تجاوز السلطة. فالحاكم العادية ليست قادرة على الفصل في المنازعات الإدارية لعدم توافر الكفاءة والقدرة الفنية للاستيعاب وحسن تطبيق مبادئ وقواعد القانون الإداري، وهذا يستلزم وجود جهاز قضائي متخصص ومستقل الذي هو القضاء الإداري لتطبيق مبادئ ونظريات القانون الإداري على المنازعات الإدارية.

تقدير نظام ازدواجية القضاء والقانون:

لنظام ازدواجية القضاء والقانون مزايا وعيوب نلخصها فيما يلي:

مزايا نظام ازدواجية القضاء والقانون:

تتمثل مزايا نظام ازدواجية القضاء والقانون فيما يلي:

- 1- تطبيق ازدواجية القضاء والقانون بالمفهوم الحقيقي والسليم لهذا النظام يؤدي إلى تجسيد وتطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل.
- 2- يؤدي تطبيق نظام ازدواجية القضاء والقانون إلى إثراء النظام القانوني في الدولة بصفة عامة وإثراء العلوم الإدارية بصفة خاصة.
- 3- تطبيق نظام ازدواجية القضاء والقانون يكثر من فرص تحقيق العدالة بصورة مضمونة وجدية.

عيوب نظام ازدواجية القضاء والقانون:

- وجهت لنظام ازدواجية القضاء والقانون عدة انتقادات من طرف خصوم هذا النظام ولا سيما أنصار نظام وحدة القضاء والقانون ومن أهم هذه الانتقادات ما يأتي:
- 1- نظام ازدواجية القضاء والقانون ايجابي ويغلب الإدارة العامة على حساب حقوق وحريات الإنسان في الفصل بين المنازعات الإدارية.

2- يخل بمبدأ المساواة أمام القانون وبمبدأ الشرعية وسيادة القانون، إذ يستثني المنازعات الإدارية من مبدأ الخضوع لنطاق اختصاص القضاء العادي والقانون العادي، وتخصيصها بقضاء إداري خاص بها وبقانون إداري خاص بها.

3- نظام ازدواجية القضاء والقانون نظام قضائي معقد وغامض وصعب التطبيق حيث يؤدي تطبيقه إلى إثارة ووجود مشاكل قضائية وقانونية، مثل مشكلة التنازع في الاختصاص ومشكلة تحديد القانون الواجب التطبيق على الدعوى.

المحور الرابع:

هياكل القضاء الإداري في ظل نظام الازدواجية:

هياكل القضاء أنشئت أخيرا وهي مجالس الدولة، المحاكم الإدارية ومحكمة التنازع.

أولا: مجلس الدولة:

هو عبارة عن مؤسسة قضائية دستورية أحدثت بموجب دستور 1996 وهو يمثل الهيئة القضائية الإدارية العليا في التنظيم القضائي الجزائري، أنشأ بموجب القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30-05-1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه.

و يعتبر هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية يتميز في النظام القضائي بوضعية خاصة

تتمثل في وجوده كسلطة القضائية واحدة تتضمن نظامين (نظام قضائي ونظام إداري) حيث ينفرد القضاء الجزائري عن غيره في هذا التوحيد⁽¹⁾.

مبادئ وأهداف مجلس الدولة:

تتمثل مبادئ وأهداف مجلس الدولة فيما يلي:

- مجلس الدولة هو هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية.
- يسهر على احترام القانون ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري.
- يبدي رأيه في مشاريع القوانين ويشارك في برامج تكوين القضاة الخاضعين للجهات القضائية الإدارية.
- تكون أشغال ومناقشات ومداولات وقرارات مجلس الدولة ومذكرات الأطراف باللغة العربية.
- ينشر مجلس الدولة قراراته كما ينشر كل التعاليق والدراسات القانونية.
- يتمتع المجلس بالاستقلال المالي والاستقلالية من حيث التسيير، ويخضع في ذلك لقواعد المحاسبة العمومية⁽²⁾.

التنظيم الإداري للمجلس:

يشرف على تسيير المجلس كل من رئيس مجلس الدولة ونائب الرئيس ومكتب مجلس الدولة ومحافظ الدولة ورؤساء الأقسام والأمين العام ومجموعة مصالح ملحقة به.

رئيس مجلس الدولة:

- يعين رئيس مجلس الدولة بموجب مرسوم رئاسي، ويتولى المهام التالية:
- يمثل المؤسسة رسميا.
- يسهر على تطبيق النظام الداخلي للمجلس.
- يتولى توزيع المهام بين رؤساء الغرف ورؤساء الأقسام ومستشاري الدولة بعد استشارة مكتب مجلس الدولة.

⁽¹⁾-القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30-05-1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه، ج. ر. ج، د، ش، العدد 37، الصادر في 06/01/1998.

⁽²⁾- المواد 2-3-4-5-6-7-8-9 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30-05-1998، المرجع السابق، ص 3 و4.

يمارس مختلف الصلاحيات المعهودة إليه بموجب النظام الداخلي⁽¹⁾.

نائب رئيس مجلس الدولة:

يعين هو الآخر بمرسوم رئاسي ويتولى أساسا استخلاص رئيس مجلس الدولة في حالة حدوث مانع له أو في حالة غيابه، وفي حالة ممارسة رئيس مجلس الدولة لمهامه يتولى نائبه خاصة مهمة المتابعة والتنسيق بين مختلف الغرف والأقسام.

مكتب المجلس:

يتكون مكتب مجلس الدولة من:

- رئيس مجلس الدولة رئيسا.
- محافظ الدولة نائبا للرئيس (نائب رئيس المكتب)
- نائب رئيس مجلس الدولة.
- رؤساء الغرف
- عميد رؤساء الأقسام.
- عميد المستشارين.⁽²⁾

اختصاصات مكتب المجلس:

يتولى المجلس المهام التالية:

- إعداد النظام الداخلي للمجلس والمصادقة عليه.
- إبداء الرأي بخصوص توزيع المهام بين قضاة مجلس الدولة.
- اتخاذ الإجراءات التنظيمية لضمان تسيير حسن للمجلس.
- إعداد البرنامج السنوي للمجلس.

محافظ الدولة والمحافظون المساعدون:

هم قضاة يعينون بمرسوم رئاسي وقد صدر تحت رقم 187/98 بتاريخ 30 ماي 1998 ويمارس هؤلاء مهمة النيابة العامة سواء في مجال ممارسة مجلس الدولة لوظيفة الاستشارة أو عند قيامه بالفصل في

⁽¹⁾ -المادة من القانون العضوي رقم 01/98 ، المرجع السابق، ص 5 .

⁽²⁾ -المادة 24 القانون العضوي رقم 01/98 ، المرجع السابق، ص 5 و6.

المنازعات الإدارية، ويتولى محافظ الدولة أو أحد مساعديه تقديم مذكراتهم كتابيا باللغة العربية ويشرحون ملاحظاتهم شفويا القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30-05-1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه.

رؤساء الغرف:

يتشكل مجلس الدولة عند ممارسته للسلطة القضائية من مجموعة غرف عددها أربعة وعلى رأس كل غرفة رئيس غرفة يتولى مهمة التنسيق بين أقسام الغرف الواحدة ورئاسة جلساتها وتسيير مداولاتها وتحديد القضايا الواجب دراستها على مستوى الغرف والأقسام⁽¹⁾.

رؤساء الأقسام:

تشكل الغرفة الواحدة من مجموعة أقسام كخلايا فرعية، ولقد فرض المشرع مثل هذا التنظيم والتقسيم بغرض تمكين الغرفة من التحكم في أعمالها وضبط مهامها بشكل محدد ودقيق، ويتولى رؤساء الأقسام كل على مستوى قسمه أعداد التقارير عن نشاط القسم ورئاسة جلساته وتسيير مناقشاته ومداولاته.

الأمين العام لمجلس الدولة:

يضم مجلس الدولة إلى جانب رئيس المجلس ونائبه ومحافظ الدولة ومساعديه ورؤساء الغرف ورؤساء الأقسام والمستشارين مجموعة أقسام تقنية ومصالح إدارية تابعة للأمين العام، هذا الأخير الذي يعين بمقتضى مرسوم رئاسي باقتراح من وزير العدل بعد استشارة رئيس مجلس الدولة.

و طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 98-322 المؤرخ في 13 أكتوبر 1998 المحدد لتصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة فان الأمين العام يشغل وظيفة من الوظائف العليا في الدولة .

القضاة أو مستشارو الدولة:

تطبيقا للمادة 20 من القانون العضوي 01/98 المذكور فن قضاة مجلس الدولة يخضعون للقانون الأساسي للقضاء ويمارسون مهامهم سواء في نطاق الاستشارية للمجلس أو عند فصله في المنازعات الإدارية باعتباره محكمة أول وآخر درجة أو محكمة استئناف أو محكمة نقض.

⁽¹⁾- للمرسوم التنفيذي رقم 98-322 المؤرخ في 13 أكتوبر 1998 المحدد لتصنيف وظيفة الأمين العام لمجلس الدولة فان الأمين العام يشغل وظيفة من الوظائف العليا في الدولة .

تشكيلات مجلس الدولة:

تشكيلات مجلس الدولة على نوعين حسب المهام المسندة إليه وهي تشكيلات ذات الطابع القضائي وتشكيلات ذات طابع استشاري.

التشكيلات ذات الطابع القضائي:

جلسات مجلس الدولة تعقد في شكل غرف مجتمعة وغرف وأقسام.

الغرف المجتمعة: تتم هذه لتشكيلة في حالة الضرورة ولاسيما الحالات التي يكون فيها القرار الذي يتخذ فيها يشكل تراجعاً عن اجتهاد قضائي.

و تشكل الغرفة المجتمعة من رئيس مجلس الدولة ونائب الرئيس ورؤساء الغرف وعمداء رؤساء الأقسام.

و يعد رئيس مجلس الدولة جدول القضايا التي تعرض على المجلس عند انعقاد الغرف المجتمعة ويحضر محافظ الدولة الجلسات في حالة انعقاد الغرف المجتمعة ويقدم مذكراته، هذا ولا يصح البث في القضايا التي تعرض على تشكيلة الغرف المجتمعة إلا بحضور نصف عدد التشكيلة على الأقل.

الغرف والأقسام:

يعقد مجلس الدولة جلساته فيشكل غرف أو أقسام للفصل في القضايا العادية ولا يمكن الفصل فيها من الغرف أو الأقسام بحضور ثلاثة (03) من أعضاء كل منها على الأقل.

يعد كل من رؤساء الأقسام جداول القضايا المحالة عليهم، ينسق رؤساء الغرف أشغالهم داخل غرفهم ويحددون القضايا التي تتعين دراستها على مستوى الغرفة والأقسام.

ويرأسون الجلسات ويسبغون مداولات الغرف، ويوزعون القضايا على القضاة التابعين لأقسامهم ويرأسون المناقشات والمداولات .

يعتبر مستشارو الدولة مقرر في التشكيلات القضائية والتشكيلات ذات الطابع الاستشاري ويشاركون في المداولات، ويمكن لمستشاري الدولة أن يمارسوا وظائف محافظ الدولة المساعد كما يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يرأس أية غرفة عند الضرورة. يقسم مجلس الدولة إلى الغرف الآتية:

- * الغرفة الأولى: تبث في قضايا الصفقات العمومية والمخالات والسكنات.
- * الغرفة الثانية: تنظر في قضايا الوظيف العمومي ونزع الملكية للمنفعة العمومية والمنازعات الضريبية.

* الغرفة الثالثة: تنظر في قضايا مسؤولية الإدارة وقضايا التعمير والإيجارات.

* الغرفة الرابعة: تنظر في القضايا العقارية.

* الغرفة الخامسة: تنظر في قضايا إيقاف التنفيذ والاستعجال والمنازعات المتعلقة بالأحزاب، ويمكن عند الاقتضاء إعادة النظر في اختصاص الغرف بقرار من رئيس مجلس الدولة، وتتكون كل غرفة من قسمين على الأقل، ويمارس كل قسم نشاطه على انفراد

التشكيلات ذات الطابع الاستشاري:

في المجال الاستشاري يشكل مجلس الدولة في جمعية عامة ولجنة دائمة.

الجمعية العامة:

يتألف رئيس مجلس الدولة الجمعية العامة وينظم إليها نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وخمسة من مستشاري الدولة.

و يمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو بمن يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا المتعلقة بقطاعاتهم، ولا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل.

اللجنة الدائمة:

تشكل من رئيس برتبة رئيس غرفة وأربعة (04) من مستشار الدولة على الأقل ويجوز محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات ويقدم مذكراته.

هذا ويعين رئيس الحكومة باقتراح من الوزير المعني بالأمر على مستوى كل وزارة موظفين برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل للحضور والإدلاء برأي استشاري في الجلسات للجمعية العامة واللجنة الدائمة في القضايا التي تخصهم.

اختصاصات مجلس الدولة:

تطبيقاً لأحكام القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30، يمارس مجلس الدولة اختصاصات قضائية واختصاصات استشارية.

اختصاصات استشارية:

الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة غير معروفة لدى عموم الناس مقارنة بالوظيفة القضائية بالرغم من أنها الوظيفة المميزة التي ينفرد بها مجلس الدولة، حيث لا تشاركه ولا تتراحه فيها المحكمة العليا.

يستمد مجلس الدولة وظيفته الاستشارية في مجال التشريع من نص المادة 119 من الدستور، وكذا نص المادة 4 من القانون العضوي رقم 01/98، ومن هذه النصوص نستنتج أن مجلس الدولة يشكل غرفة استشارية بالنسبة للحكومة في مجال التشريع فإن أرادت تقديم مشروع قانون ما يتعين عليها اللجوء لمجلس الدولة، وأخذ رأيه بخصوص هذا المشروع⁽¹⁾

كما أن تدخل مجلس الدولة في المادة الاستشارية يعتبر ميزة ينفرد بها قبل نفاذ القانون، وهكذا يمكنه أن ينير السلطة المختصة ويدلها على الأوضاع القانونية السليمة وغير السليمة، يزود الجهات المستشارة بالرأي للتسلح في مواجهة أوضاع مختلفة تحاشيا لتعقيدات تفسير النصوص وما ينتج عنها من مشاكل عملية عند التطبيق، ويقترح مجلس الدولة التعديلات التي يراها ضرورية.

والجدير بالملاحظة أن مشاريع القوانين محل الاستشارة لا يشترط فيها أن تخص المجال الإداري بل يمكن أن تمس كل مشاريع القوانين أيا كان موضوعها، جنائي، تجاري، إداري، مدني..... الخ

اختصاصات قضائية:

يعتبر القاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة قاضي النقض بالنسبة للمحاكم الإدارية، إلا أن أهم اختصاصاته تكمن في دوره كقاضي أول وآخر درجة وكقاضي استئناف.

أ/ باعتباره قاضي أول وآخر درجة:

إعمالا لأحكام المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 المشار إليه سابقا يختص مجلس الدولة باختصاص ابتدائي ونهائي في الفصل في منازعات إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وبناء على ذلك فإن المعيار الذي أخذ به المشرع في المادة 9 هو معيار عضوي يعتمد على أطراف على أطراف النزاع أي الجهة التي يصدر منها التصرف محل النزاع وهي:

1/ السلطات الإدارية المركزية:

لم يحدد القانون السلطات الإدارية المركزية، إلا أنه يمكن ردها أساسا إلى رئاسة الجمهورية — رئاسة

(1) نصت المادة 119 من الدستور على أنه: "... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة....". ونصت المادة 4 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على أنه: " يبيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين.....".

2/ الهيئات العمومية الوطنية:

وهي الأجهزة والتنظيمات المكلفة بممارسة نشاط معين تلبية لاحتياجات المجموعة الوطنية في مختلف مجالات الحياة العامة للدولة إلى جانب السلطات الإدارية المركزية مثل المجلس الأعلى للتوظيف العامة، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن، المجلس الأعلى للإعلام وكذلك السلطات والمؤسسات الدستورية الأخرى حينما تمارس صلاحيات إدارية.

3/ المنظمات المهنية الوطنية:

نصت المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 على اعتبار القرارات الصادرة عن التنظيمات المهنية من قبيل القرارات الإدارية لتخضع بذلك لرقابة القضاء الإدارية، وأكدت ذلك قوانين وأنظمة المنظمات المهنية في الجزائر (منظمة المحامين - المهندسين - المعماريين... الخ)

ب - باعتباره قاضي استئناف:

يختص مجلس الدولة في كل الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وذلك طبقا لأحكام المادة 10 من القانون العضوي رقم 01/98 والتي تنص على أنه "يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك" (1).

ونصت المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه "يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية" نصت المادة 119 من الدستور على أنه: "... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة....".

ونصت المادة 4 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على أنه: " يييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين.....". (2)

وميعاد الاستئناف طبقا لأحكام المادة 950 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية هو شهران من تاريخ التبليغ للقرارات الإدارية، علما وأن تبليغ الأحكام الإدارية يتم تلقائيا في المواد الإدارية من قبل كتابة

(1)-المادة 10 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المرجع السابق، ص 6.

(2)-المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 210.

الضبط، وتقتصر هذه المدة إلى 15 يوما في الدعاوى الإستعجالية.

ويتمتع مجلس الدولة بجميع صلاحيات قضاء الاستئناف، وعلى الخصوص إعادة دراسة الملف من حيث الوقائع والقانون معا، وفي حالة إلغاء الحكم يتصدى القاضي من جديد للفصل في النزاع بقرار نهائي غير قابل للنقض، إلا أنه يجوز له أن يحيل الملف بعد الإلغاء على الغرفة الإدارية، ويلجأ مجلس الدولة للإحالة عندما لا يكون لديه كافة العناصر اللازمة في الملف، كأن يتطلب الأمر مثلا الانتقال للمعينة.

ج - باعتباره قاضي النقض:

تطبيقا لأحكام المادة 11 من القانون العضوي 01/98 والمادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يعتبر مجلس الدولة قاضي النقض في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة.

ويوزع الطعن بالنقض طبقا لأحكام المادة 957 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على غرف المجلس من قبل رئيس مجلس الدولة، أما عن أوجه الطعن بالنقض فقد أحالتنا المادة 959 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى القواعد المشتركة المطبقة على القضاء العادي والمحددة في المادة 358 من ذات القانون وهذه الحالات هي:

1/ مخالفة قاعدة جوهرية في الإجراءات.

2/ إغفال الأشكال الجوهرية للإجراءات.

3/ عدم الاختصاص.

4/ تجاوز السلطة.

5/ مخالفة القانون الداخلي.

1/ المادة 11 من القانون العضوي رقم 01/98 المرجع السابق، ص

2/ المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 213

3/ المادة 11 من القانون العضوي رقم 01/98 المرجع السابق، ص

6/ مخالفة القانون الأجنبي المتعلق بقانون الأسرة.

7/ مخالفة الاتفاقيات الدولية.

8/ انعدام الأساس القانوني.

9/ انعدام السبب.

10/ قصور التسبب.

11/ تناقض التسبب مع المنطوق.

12/ تحريف المضمون الواضح والدقيق لوثيقة معتمدة في الحكم أو القرار.

13/ تناقض أحكام أو قرارات صادرة في آخر درجة، عندما تكون حجية الشيء المقضي فيه قد أثرت بدون جدوى، وفي هذه الحالة يوجه الطعن بالنقض ضد آخر حكم أو قرار من حيث التاريخ، وإذا تأكد هذا التناقض، يفصل بتأكيد الحكم أو القرار الأول.

14/ تناقض أحكام غير قابلة للطعن العادي، في هذه الحالة يكون الطعن بالنقض مقبولا، ولو كان أحد الأحكام موضوع طعن بالنقض سابق انتهى بالرفض، وفي هذه الحالة يرفع الطعن بالنقض حتى بعد فوات الأجل المنصوص عليه في المادة 354 أعلاه، ويجب توجيهه ضد حكمين، وإذا تأكد التناقض تقضي المحكمة العليا بإلغاء أحد الحكمين أو الحكمين معا.

15/ وجود مقتضيات متناقضة ضمن منطوق الحكم والقرار.

16/ الحكم بما لم يطلب أو بأكثر مما طلب.

17/ السهو عن الفصل في أحد الطلبات الأصلية.

18/ إذا لم يدافع عن ناقص الأهلية⁽¹⁾.

وينبغي الاعتراف أن من أهم الإصلاحات التي حملها القانون 09/08 أنه حول بموجب المادة 800 منه المحاكم الإدارية النظر في الدعاوى المتعلقة بمصالح الدولة الغير ممرضة أو ما يسمى بالمصالح الخارجية للوزارة (1) وهذا بعد أن كثر الجدل بشأنها واختلفت الرؤى بين من اعتبرها هيئة مستقلة عن الولاية وبين من اعتبرها جزء من التنظيم الإداري للولاية وهذا الموقف الأخير هو الذي تبناه مجلس الدولة في كثير من قراراته، من ذلك قراره الصادر بتاريخ 2000/02/14 عن الغرفة الثانية القرار رقم 182149 حيث اعتبر مجلس الدولة مديرية الأشغال العمومية تقسيم إداري تابع للولاية رغم أنها كسائر المديريات الأخرى تتمتع بالاستقلالية المالية وتخضع لتعليمات الوزارة الوصية ولقي هذا الاجتهاد ومثله انتقادا كبيرا.

وأخيرا صدر قانون الإجراءات المدنية والإدارية ليفصل في هذه النقطة الخلافية خاصة وأن الدعاوى المرفوعة ضد مصالح الدولة الغير ممرضة قد تزايد عددها سواء من قبل الموظفين العاملين في هذه التنظيمات الإدارية المنتشرة عبر التراب الوطني أو من قبل المواطنين أصحاب المصلحة.

هذا وقد استثنت المادة 802 من اختصاص المحاكم الإدارية مخالفات الطرق والمنازعات المتعلقة بكل

(1)- المادة 959 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 221 .

دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو لأحدى البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، فبالرغم من أن أحد أطراف النزاع جهة إدارية ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، قرر المشرع إسنادها للقضاء العادي وذلك تفاديا لتعارض الأحكام القضائية في الموضوع الواحد بين جهات القضاء العادي وجهات القضاء الإداري.

واعتبرت المادة 807 من ق إ المدنية والإدارية قواعد الاختصاص النوعي من النظام العام وأجازت للقاضي آثارها من تلقاء نفسه، وكذلك الخصوم في أي مرحلة كان عليها النزاع⁽¹⁾

ثانيا: المحاكم الإدارية:

أنشئت المحاكم الإدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية بمقتضى القانون رقم 02/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 لتحل محل الغرف الإدارية التابعة للمجالس القضائية في النظام القضاء السابق) نظام وحدة القضاء).

وتستمد المحاكم وجودها القانوني من الدستور 1996 الذي تبنى على صعيد التنظيم القضائي نظام ازدواجية القضاء حيث نص في مادته 152 على أن " يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".

وبذلك تكون هذه المادة قد أعلنت صراحة إنشاء محاكم إدارية على مستوى أدنى درجات للتقاضي تنظر في المنازعات الإدارية وتكون مستقلة عن المحاكم العادية.

ويعد القانون رقم 02/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 أول قانون خاص المحاكم الإدارية، تناول تنظيم وتشكيل المحاكم الإدارية، كما تضمن بعض الأحكام الانتقالية، ونص على إحالة جميع القضايا المسجلة والمعروضة على الغرف المحلية والجهوية إلى المحاكم الإدارية بمجرد تنصيبها.

و بتاريخ 14 نوفمبر 1998 وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 356/98 المتضمن تطبيق القانون رقم 02/98 تم الإعلان رسميا عن إنشاء 31 محكمة إدارية، وذلك في أدرار والشلف والاعواط وأم البواقي وباتنة وبجاية وبسكرة وبشار والبليدة والبويرة وتامنغست وتبسة وتلمسان وتيارت وتيزي وزو والجزائر العاصمة والجلفة وجيجل وسطيف وسعيدة وسكيكدة وسيدي بلعباس وعنابة وقلمة وقسنطينة والمدية

(1) -/ المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 191

ومستغنام والمسيلة ومعسكر وورقلة ووهران. كم نص المرسوم التنفيذي رقم 356/98 المشار اليه آنفا أن " تشكل كل محكمة إدارية من غرفة واحدة إلى ثلاث (03) غرف، ويمكن أن تنقسم كل غرفة إلى قسمين على الأقل وأربعة (04) أقسام على الأكثر، يحدد وزير العدل عدد الغرف وأقسام كل محكمة إدارية.

التنظيم الداخلي للمحاكم الإدارية:

تشكل المحاكم الإدارية من رئيس المحكمة ومحافظ الدولة ومساعديه والمستشارين وهم جميعا يخضعون للقانون الأساسي للقضاة رقم 21/89 والساري على جميع الجهات القضائية (العادية والإدارية) وكتاب الضبط، ومن ناحية التنظيم الإداري تشكل من مجموعة غرف وأقسام.

1- رئيس المحكمة: المحكمة الإدارية محكمة مستقلة عن جهة القضاء العادي يتولى رئاستها قاضي يعين بموجب مرسوم رئاسي.

2- القضاة: يشغلون رتبة مستشار ويخضعون للقانون الأساسي للقضاة ويمارسون مهمة الفصل في المنازعات الإدارية المعروضة على المحكمة.

3- محافظ الدولة: يتولى محافظ الدولة ومساعدوه مهام النيابة العامة على مستوى المحكمة الإدارية.

4- كتابة الضبط: تحتوي المحكمة الإدارية على كتابة ضبط يشرف عليها كاتب ضبط رئيسي يساعده كاتب ضبط ويمارس هؤلاء مهامهم تحت السلطة المشتركة لكل من رئيس المحكمة ومحافظ الدولة يسهر كتاب الضبط على حسن سير مصلحة كتابة الضبط ويمسكون السجلات الخاصة بالمحكمة ويحضرون الجلسات ويخضع كتاب الضبط للقانون الأساسي لموظفي كتاب ضبط الجهات القضائية.

5- الغرف والأقسام: تنقسم المحاكم الإدارية إلى مجموعة غرف وأقسام إذ نص المرسوم التنفيذي رقم 356/98 المؤرخ في 14/11/1998 حيث نصت المادة 5 منه على أن تشكل كل محكمة إدارية من غرفة واحدة إلى ثلاث غرف ويمكن تقسيم كل غرفة إلى قسمين على الأقل وأربعة أقسام على الأكثر⁽¹⁾.

لدراسة اختصاصات المحاكم الإدارية لا بد من التمييز بين نوعين من الاختصاصات هما الاختصاص النوعي والاختصاص الإقليمي:

أ/ الاختصاص النوعي:

⁽¹⁾ -المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 356/98 المؤرخ في 14/11/1998.

تطبيقاً لأحكام المادة 09 من قانون 02/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 تختص المحاكم الإدارية نوعياً بالنظر والفصل في كل المنازعات الإدارية المسجلة أو المعروضة على الغرف الإدارية للمجالس القضائية وكذا الغرف الإدارية الجهوية.

بمعنى أن المحكمة الإدارية لها جميع الاختصاصات التي كانت مخولة للغرفة الإدارية على مستوى المجالس القضائية.

ونصت المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد على تثبيت مبدأ الاختصاص العام للمحاكم الإدارية بالنظر في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها وهذا بموجب حكم قابل للاستئناف.

أما المادة 801 من نفس القانون فقد حددت أهم الدعاوى الإدارية التي أوكلت للمحاكم الإدارية وهي دعاوى الإلغاء ودعاوى التفسير ودعاوى الفحص ودعاوى القضاء الكامل وبصفة عامة كل القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

2/ الاختصاص المحلي:

يحدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية في مادته 37 القاعدة العامة بالنسبة لتوضيح معيار الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية وهو موطن المدعى عليه، فالاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية يتمثل في الطعون بالبطلان في قرارات الولاية ورؤساء المجلس.ش.ب والمؤسسات.ع. ذات الطابع الإداري والطعون الخاصة بالتفسير ومدى مشروعيتها والمنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية للدولة والولاية والبلدية بغرض التعويض.

والملاحظ أن قواعد الاختصاص الإقليمي لا تطرح أي إشكال على مستوى القانون إذ يعود للتنظيم مهمة رسم المعالم الجغرافية والإقليمية لكل محكمة إدارية، وهو أمر تضمنه المرسوم رقم 356/98 في الملحق المتعلق بالاختصاص الإقليمي في الجريدة الرسمية رقم 85 لسنة 1998.

الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية:

المحاكم الإدارية	البلديات
ادرار	إدرار-بودة- أولاد احمد تيمي- تسابيت- السبع- فنوغيل- تامنطيت- تاماسات. تيميمون- أولاد السعيد- أولاد عيسى- اوقروت- دلدول- شروين- المطارقة- تينركوك- تالمين- قصر قدور. رقان- سالي- برج باجي مختار- تيمياوين- زاوية كنتة- ابن زغمير. اولف- تيمقتين- اقبلي- تيت.
الشلف	الشلف- السنجاس- أم الذروع- الابيض مجاجة- الحجاج. بوقادير- أولاد عبد القادر- وادي سلي- صبحة. تنس- أبو الحسن- المرسى- بني حواء- سيدي عكاشة- سوق البقر- تلعة- مصدق- وادي قوسين- بريرة. أولاد فلرس- الشطية- بوزغاية- تاجنة- الزوجة- بنايرية- عين مران- تاوقريت- الهرنفة- الظهرة. عين الدفلي- روبنة- العامرة- عريب- جليدة- بوراشد- زدين- المخاطرية- جمعة اولاد الشيخ- بطيحة. العطاف- اولاد عباس- بني بوعتاب- حرشون- العادية- تير كانين- الماين- بلعاص- عين بويحيى- تاشة زقاغة- بني راشد- الكريمة- وادي الفضة. مليانة- بني علال- حمام ريغة- عين البنيان- عين التركي- حسينية. خميس مليانة- طارق بن زياد- سيدي الاخضر- بئر اولاد خليفة- برج الامير خالد. جندل- وادي الشرفاء- بربوش- وادي جمعة- عين لشيخ- عين السلطان- الحسينية- بومدفع.
الاغواط	الاغواط- قصر الجيران- المحرق- سيدي مخلوف- حاسي الدلاعة- حاسي الرمل- عين ماضي- تاجموت- العسفية- الحويطة- الخدق. افلو- قلعة سيدي سعد- عين سيدي علي- بيضاء- بريدة- الغيشة- الحاج المشري- سبقاق- تاويالة- وادي مرة- سيدي بوزيد- وادي مزي- تاجرونة. غرداية- ضاية بن ضحوة- القرارة- العطف- بنونورة. بريان. متليلي- زلفانة- سبب- حاسي الفحل- المنصورة.

المنبعة - حاسي القارة.	
ام البواقي - قصر الصباحي - عين الزيتون - عين بابوش - عين الدير. عين البيضاء - وادي نيني - الدهالة - بريش - فكيرية - الزرق. عين مليلة - بئر الشهداء - اولاد قاسم - اولاد حملة - اولاد الووي - سوق نعمان - عين كرشة. عين الفكرون - الحرملية - العامرية - الفجوج بوغرة سعودي - هنشير - تومغاني - سيقوس. مسكيانة - الجازية - الراحية - بحير الشرقي - البالة. خنشلة - الرملة - فايس - الحامة - عين الطويلة - انسيغة - بغاي. قايس - الرملة - فايس - يابوس - بوحامة - امصارة - شيلة. ششار - بابار - اولاد رشاش - المحمل - الوجلة - جلال - خيران.	ام البواقي
باتنة - تازولت - تيمقاد - شجرة - اولاد فاضل - فسديس - وادي الشبعة - عيون العصافير, بريكة - بيطام - مدوكل - اولاد عمار - ايزيل عبد القادر - الجزائر. ايرس - اشمول - ثنية العابد - بوزينة - منعة - تكوت - وادي الطاقة - تغر غار - غسيرة - كيمل - اينوغيسن - فم الطوب - تيغانين - شير لرباع. مروانة - حيدوسة - وادي الماء - اولاد سلام - تالغمت - قصر بلازمة - الحاسي. نقاوس - راس العيون - اولاد سي سليمان - تاكسلانت - بومقر - سفيان - القصبات - قيقية - الرحبات - لمسان. عين التوتة - سقانة - اولاد عوف - معافة - بني فضالة الحقانية - تيلاطو. سريانة - لازور - زانة البيضاء - عين جاسر - عين ياقوت - جرمة - بومية - بوالحيالات - المعذر.	باتنة
بجاية - تيشي - اوقاس - بوخليفة - تيزي نبربر - وادي غير - تالة حمزة. خراطة - سوق الاثنين - درقينة - تامريجت - تاسكريوت - ايت اسماعيل - ذراع القايد - ملبو. سيدي عيش - تاويرت اغيل - تيمزريت - بني كسيلة - اكفادو - لفلاي - شميني - تينبذار - تيفرة - سيدي عياد - اذكار - السوق اوفلا - تيبان.	بجاية

	امزور - فرعون - سمعون - كنديرة - توجة - بني جليل - برباشة - القصر - فلاين الماثن . اقبو - تازمالت - بوجلليل - اغيل علي - شلاطة - اوزلاقن - تامقرة - ايغرم - بني مليكش - ايت رزين . صدوق - امالو - بني معوش - بوحمة - ميسينة .
بسكرة	بسكرة - البرانس - القنطرة - عين زعطوط - الوطاية - جمورة - الحاجب . سيدي عقبة - زريبة الوادي - شتمة - مشونش - الحوش - عين الناقة - الفيض - المزيرة - خنقة سيدي ناجي . اولاد جلال - الدوسن - الشعبية - بسباس - راس الميعاد - سيدي خالد . طولقة - فوغالة - اورلال - مليلي - برج بن عزوز - مخادمة - بوشقرون -
بشار	بشار - قنادسة - بني ونيف - الاحمر - موغل - بوقايس - مريجة . بني عباس - ايقلي - تامترت - الوطاء - بني يخلف - كرزاز - تيمودي - اولاد حضير - قصابي . العبادلة - تاغيت - مشروع هوارى بومدين - تبليلة - عرق فراج . تيندوف - ام العسل .
البليدة	البليدة - اولاد يعيش - الشريعة - بوعرفة - بني مراد . بوفاريك - الصومعة - بوعينان - تسالة المرجة - اولاد شبل - الشبلي - بوقرة - السحولة - بئر التوتة - بن خليل - اولاد سلامة - قرواو - حمام ملوان . العفرون - موزاية - وادي العلايق - الشفة - وادي جر - بني تامو - عين الرمانه . الاربعاء - مفقتاح - سيدي موسى - صوحان - جبابرة . تيازة - الناظور - سيدي راشد - عين تقورايت - مناصر - سيدي عمر . الشراقة - الداراية - فوكة - اولاد فايت - سطاوي - العاشور - عين البنيان - زرالدة - بابا حسن . القليعة - دواة - فوكة - بو اسماعيل - خميسيتي - المعاملة - بوهارون - الدويرة - الشعبية - الحطاطية - الرحمانية - السويدانية - الخرايسية . حجوط - مراد - احمر العين - بوركيكة . شرشال - قوراية - الداموس - لرهاط - اغبال - سيدي غيلاس - مسلمون - سيدي سليمان - بني مليك - حجرة النص .

البويرة	البويرة- اهل القصر- بشلول- الشرفاء- الحيزر- مشد الله- الاسنام- حنيف- بزيت- تاغزوت- العجيبة- اغبالو- عين الترك- الصهاريج- اولاد راشد- تاوريت. الاخضرية- بودريالة- قرومة- قادرية- معلة- اعمر- اليسري- جباحية- بوكروم. سور الغزلان- ديرة- برج او خريص- مزدور- المرة- تاقديت- الدشيمة- ريدان- المعمورة- الحجرة الزرقاء. عين بسام- بئر غبالو- الهاشمية- سوق الخميس- الخبوزية- عين العلوي- الماجن- وادي البردي- روراوة- عين الحجر.
تامنغست	تامنغست- اباليسا- تازروق- ان امقل. ان صالح- ان غار- فقارة الزاوية. انقزام- تين زاوتين.
تبسة	تبسة- بئر الذهب- الحمامات- الكويف- الماء الابيض- بكارية- الحويجبات- بولحاف الدين. بئر العاتر- ام علي- صفصاف الوسرة- نقرين- فركان- العقلة المالحة. الشرعية- العقلة- بئر المقدم- قوريقر- ثليجان- بجن- المزرعة- سطح قنطيس. العوينات- مرسط- عين الزرقاء- الوزنة- بوخضرة- المريج.
تلمسان	تلمسان- بني مسطر- تيرني بن هديل- عين فزة- شتوان- المنصورة- عين الغرابة. الغزوات- السواحلية- دار يغمراسن- تيانث. مغنية- صيرة- حمام بوغراة. وادي رهيو- مرجة سيدي عابد- جديوة الجمري- الحمادنة- اولاد سيدي ميهوب- الاخلاف- ورزان. عمي موسى- الوجلة- عين طارق- حد الشكالة- الرمكة- سوق الاحد- اولاد يعيش- الحاسي. مازونة- سيدي محمد بن علي- القطار- مديونة- بني زنتيس زمورة- بني درقون- دار بن عبد اللع- منداس- سيدي لزرق- وادي السلام.
قلمة	قلمة، هيليو بوليس، الفجوج، بوعاطي محمود، عين العربي، مجاز عمار، حمام دباغ، قلعة بوسبغ، بن جراح، بني مزلين، بلخير، عين الحسانية، بومهرة احمد. وادي الزناتي، عين مخلوف، بوحمدان، الركنية، سلاوة عنونة، تاملوكة، راس العقبة، برج

	صباط ،عين رقادة. بوشقوف ،بوحشانة ،حمام النبائل ،خزارة ،نشماية ،وادي الشحم ،وادي فراغا ،عين صندل ،الدهوارة ،عين بن بيضاء ،مجازالصفاء ،جبالة الخميس.
معسكر	سوق اهراس ،الحنانشة ،الخضارة ،المشروحة ،اولاد مؤمن ،اولاد ادريس ،لحدادة ،عين معسكر -عين فارس -تيزي -القرط -المأمونية. تغنيف -سيدي عبد الجبار -سيدي قادة -نسموط -السحايلية -وادي الابطال -البرج - سدراتة ،أم العظام ،بئر بوحوش ،مداوروش ،سافل الويدان ،الرقوبة عين فراح -المنور -الهاشم -حلوية -محاميد. خمسة وعشرون الكبريت في قلات بني الزواوي وعين عيسى سلطان فزس - مطمور -سيدي بوسعيد - تاور ،الزعرورية ،الدريعة ،المراهنة ،ويلان ،سيدي فرج ،تيفاش
المسيلة	المسيلة - المعاضيد -اولاد دراج -المطارفة -شلال -اولاد ماضي -الصوامع. بوسعادة -اولاد سيدي ابراهيم -سيدي عامر -تامسة -بن سرور -اولاد سليمان - الخواكد -الزرزور -وادي الشعير -ولتام -بن زوج -مسيف - خبانة -المعريف. سيدي عيسى -عين الحجل -سيدي هجرس -بوطي السايح -بني يلما -خطوطي سد الجير . عين الملح -بئر الفضة -الهامل -عين فارس -سيدي احمد -اولاد عطية -مجدل -سليم -عين الريش -جيل مسعد. مقرة -برهوم -عين خضراء -بالعاية -دهاهنة -اولاد عدي القبالة. حمام الضلعة -تارمونت -اولاد منصور -ونوغة

	ماوسة-وادي تاغنة-عوف-غروس-فروحة. المحمدية-سيدي عبد المؤمن-فراقيق-الغمري-سجراة-بوهني-مقطه الدوز. سيق-رأس عميروش-الشرفاء-زهانة-القعدة-عكاز-العلامية. بوحنيفة-حسين قطنة.
ورقلة	ورقلة-عين البيضاء-الرويسات-سيدي خويلد-حاسي بن عبد الله-نقوسة. توقرت-الطيبات-النزلة-تيسبت-تماسين-المقارين-زاوية العابدية-سيدي سليمان-بليدة عامر-الحجيرة-العالية-بن ناصر-المنقر. حاسي مسعود-البرمة. ايليزي. جانت-برج الحواس عين اميناس-الدبداب-برج عنر ادريس.
وهران	وهران. ارزيو-بطيوة-مرسى الحجاج-عين البية. السانية-سيدي الشحمي-الكرمة-مسرغين-بوتليليس
قسنطينة	قسنطينة زيغود يوسف ،ديدوش مراد،بني حميدان الخروب ،عين عبيد ،اولاد رحمون ،عين اسمارة ،الهرية. حامة بوزيان ،بوجريو مسعود ،ابن زياد. ميلة ،سيدي مروان ،عين التين ،سيدي خليفة ،وادي الجاء ،قارم،قوقة،الزغاية ،حمالة ،الشيقارة ،عميرة أراس ،احمد راشدي ،ترعي باينان،تسالة لمطاعي. فريجوة ،بوحاتم،تسادان حدادة ،دراجي ،بوصلاح ،مينار زرزة ،العياضي برياس ،يحيى بن قشة ،عين البيضاء حريش ،الرواشد،تيرقنت شلغوم العيد ،المشيرة ،وادي العثمانية ،تلاغمة ،عين ملوك ،وادي سقان ،بن يحيى عبد الرحمن ،تاجنانت ،اولاد مخلوف.
المدية	المدية ،وزرة ،سي المحجوب ،عوامري ،بوعيشون ،الحمدانية ،اولاد بوعشرة ،وادي حربيل ،تامزقيدة ،دميات ،ذراع السمار ،حناشة ،بن شكاو ،البرواقية ،الزيرية ،اولاد دايد، الربعية.

	تابلاط ،العزيزية ،عيساوية ،مزغنة ،مغراوة ،الحوضان ،القلب الكبير ،ميهوب سدراية . بني سليمان ،سواقي ،جواب ،سيدي الربيع ،بوسكن ،سيدي زهار ،سيدي زيان ،بئر بن عابد . قصر البخاري ،الشهبونية ،اولاد عنتر ،مجبر ،اولاد هلال ،عزيز ،مفتاحة ،أم الجليل ،السائق ،بوغزول ،دراق ،بوعيش ،بوغاز . عين بوسيف ،اولاد معرف ،ثلاثة دوائر ،شالة العداورة ،الكاف الاخضر ،سيدي دامت ،تافروت ،شنيقل ،عين القصير ،سغوان العوينات . العمرية ،اولاد ابراهيم ،سيدي نعمان ،خمس جوامع ،بوشراويل .
مستغانم	مستغانم ،مزگران ،حاسي معمش ،ستيدية ،فرنلقة ،عين نويسي ،الحسيان ،بوقيراط ،سيرات ،السوالقية ،صفصاف . سيدي علي ،حجاج ،عبد المالك رمضان ،سيدي الاخضر ،تزقانت ،اولاد مع الله . عين تادلوس ،صور ،وادي الخير ،سيدي بلعطار ،خير الدين ،عين بودينار ،صيادة ،ماسرة ،عين سيدي الشريف ،الطواهرية ،منصورة ،عشعاشة ،نكمارية ،خضراء ،اولاد بوغالم . غيليزان ،يلل ،سيدي سعادة ،سيدي خطاب ،بلعسل ،بوزقزة ،المطمر ،بن داود ،عين الرحمة ،وادي الجمعة ،سيدي محمد بن عودة ،القلعة

وإذا كانت القاعدة العامة هي أن المحكمة الإدارية المختصة في المحكمة التابعة لموطن المدعى عليه غير أن هذه القاعدة لها استثناءات نصت عليها المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

1- في مادة الضرائب أو الرسوم، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسم.

2- في مادة الأشغال العمومية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال.

3- في مادة العقود الإدارية، مهما كانت طبيعتها، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه.

4- في مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين.

5- في مادة الخدمات الطبية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات.

6- في مادة التوريدات أو الأشغال أو تأجير خدمات فنية أو صناعية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيما به.

7- في مادة تعويض الضرر الناجم عن جناية أو جنحة أو فعل تقصيري أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار.

8- في مادة إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، أمام المحكمة التي صدر عنها الحكم موضوع الإشكال.

ثالثا: محكمة تنازع الاختصاص

المشرع مهما أتى بمعايير ومهما بلغ من الدقة في التحديد لا يستطيع إطلاقا منع النزاع حول الاختصاص في التطبيق العملي، نتيجة لاختلاف وجهات النظر في تفسير النصوص واستنباط الحول، ولما كان التنازع على الاختصاص هو نزاع قانوني، فإنّ الوضع الطبيعي يقضي بأن يكون حل هذا النزاع على يد هيئة قضائية، تكون حكما بين جهتي القضاء المتنازعتين على الاختصاص والمتعارضين أحيانا في أحكامهما.

لذلك لجأ المشرع الفرنسي إلى إنشاء محكمة عليا فوق جهتي القضاء تسمى محكمة التنازع وعهد إليها تنازع الاختصاص بوجهيه، وتعارض الأحكام، وذلك بموجب القانون الصادر في 24 ماي 1872، وقد رأى المشرع في تشكيل هذه المحكمة أن تكون ممثلة لجهتي القضاء تمثيلا متساويا حتى تتوافر لها الحيادة في أحكامها، وتشكل من وزير العدل رئيسا وثلاثة مستشارين من محكمة النقض وثلاثة مستشارين من مجلس الدولة.

علما بأن اختصاص المحكمة الأصل هو الفصل في تنازع الاختصاص، سواء كان التنازع إيجابيا أم تنازع سلبى، ثم أضيف لها اختصاص جديد بالقانون الصادر في 20 أبريل 1922 اختصاص الفصل في التعارض بين الأحكام القضائية.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الإطار هو: هل يمكن أن يحدث تنازع اختصاص في الجزائر؟ بالنسبة للجزائر فإن النظام الذي اتبعته سابقا هو النظام الموحد، بحيث تنتفي معه فكرة تنازع

الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة، لأنّ التنازع في هذه الصورة يعود إلى ازدواجية القضاء، أما النظام القضائي الجزائري السابق تميّز بوجود قضاء موحد ولكنه يوجد فصل بين النوعين من المنازعات في كل درجة التقاضي، وبين جهتين من ذات الدرجة أو بين الغرف المختلفة داخل المجلس الواحد، و لكن بتطبيق المشرع الجزائري لنظام ازدواجية القضاء أنشأ محكمة تنازع الاختصاص وخولها صلاحية الفصل في حالات التنازع بين المحكمة العليا ومجلس الدولة.

وعليه، فسأحاول هنا التطرق بإيجاز إلى مختلف صور تنازع الاختصاص وإجراءات حله على ضوء المواد: 16-17-18-19-20-21-22-23-24-25-26 من القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 3 يونيو 1998 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، والقانون رقم 08-09 المؤرخ في 2 5 فبراير 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مستهلة العرض بالتعرف بمحكمة تنازع الاختصاص، وذلك على النحو التالي:

أولاً: التعريف بمحكمة تنازع الاختصاص:

تنازع الاختصاص ظاهرة طبيعية في كل نظام قضائي ولا يعني هذا بحال من الأحوال أن المشرع فشل في تحديد قواعد الاختصاص، ولما كان الأمر كذلك فليس غريباً أن تقضي جهة من القضاء الإداري باختصاصها في ذات الموضوع، طالما صعب تحديد قواعد الاختصاص القضائي بدقة كبيرة ومتناهية، فقد تعتبر محكمة مدنية عقداً على أنه عقد من العقود المدنية وتقرر اختصاصها بالفصل في النزاع، وقد تعتبر جهة من القضاء الإداري ذات العقد على أنه من العقود الإدارية، وتقرر اختصاصها بالنظر في المنازعة، وعندما ستكون وبعد المصادقة على القرارات من الجهات المخولة قانوناً أمام قرارات متناقضين صادرين عن جهتين قضائيتين مختلفتين⁽¹⁾.

وللتعريف بمحكمة تنازع الاختصاص ارتأيت التعرض لكل من نشأة محكمة التنازع، خصائص المحكمة، و تشكيلة المحكمة، وذلك في النقاط الآتية:

1- نشأة محكمة التنازع:

يعود تاريخ إنشاء محكمة التنازع الفرنسية إلى 14 ماي 1872، حيث كانت فرنسا قبل هذا التاريخ توكل مهمة الحسم والفصل في قضايا التنازع إلى رئيس الدولة الذي يجمع بين الوظيفة الإدارية والقضائية، وأن النظام القضائي الإداري الفرنسي مر بعدة تطورات وتحولات بدءاً بمرحلة الإدارة القاضية

⁽¹⁾ د.عمار بوضياف: القضاء الإداري - دراسة وصفية تحليلية مقارنة، طبعة معدلة طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2008، ص198.

وانتهاء بنظام ازدواجية القضاء والقانون.

وبقيام الثورة الفرنسية وتقرير مبدأ الفصل بين الإدارة العامة وسلطات القضاء العادي، أصبح الملك باعتباره الرئيس الأعلى للإدارة العامة هو الذي يختص بعملية النظر والفصل في حالات النزاع بين السلطات الإدارية وجهات القضاء العادي، وذلك بموجب قانون 7 أكتوبر 1790، ثم قامت بهذه المهمة المجالس والجان الثورية، ثم تولت هذه الوظيفة الديريكتورات وذلك بموجب قانون 20 أوت 1790، ثم أصبح رئيس الدولة بمساعدة مجلس الدولة هو الذي يضطلع بوظيفة حل حالات النزاع بين السلطات الإدارية وجهات القضاء العادي، وذلك ابتداء من صدور لوائح بلقواز للسنة الثامنة حتى عام 1848⁽¹⁾.

وبعد إنشاء دستور 4 نوفمبر 1848، قرر في مادته 89 مبدأ إنشاء محكمة قضائية ذات طبيعة خاصة للنظر والفصل في حالات النزاع بين السلطات الإدارية وجهات القضاء العادي، وألحت هذه المادة على أن يكون تشكيل هذه المحكمة متساوي الأعضاء من محكمة النقض ومن مستشارين من مجلس الدولة بالتساوي⁽²⁾.

وبصدور قانون 24 ماي 1872 المتضمن جعل مجلس الدولة هيئة قضائية تصدر أحكاما نافذة بمجرد صدورهما وليست بحاجة إلى تصديق السلطة التنفيذية، أصبح مجلس الدولة الفرنسي جهة قضائية مستقلة عن الإدارة العامة، ويتمتع باختصاص قضائي تام، إذ يختص بشكل سيادي في الطعون بالبطالان وطعون المنازعات الإدارية -بصفة عامة- وبذلك أصبح مجلس الدولة الفرنسي والمحاكم الإدارية كجهة قضائية مستقلة عن الجهة الإدارية ومستقلة عن القضاء العادي، تنظر المنازعات الإدارية بصفة نهائية، هذا ما دفع المشرع الفرنسي إلى إنشاء محكمة النزاع وخولها صلاحية النظر والفصل في النزاع الإيجابي والسلبي بين جهات القضاء الإداري، وجهات القضاء العادي، وخصها أيضا صلاحية النظر في الأحكام المتناقضة الصادرة من هاتين الجهتين.

أما بالنسبة للجزائر فإن إنشاء محكمة النزاع يعود إلى تعديل الدستور لسنة 1996، والذي أشار إلى مبدأ ازدواجية القضاء والقانون، وذلك من خلال نصه على إنشاء محاكم إدارية، ومجلس الدولة، ونص أيضا على إنشاء محكمة النزاع، وذلك بموجب المادة 152 منه، والتي نصت على أنه: «تأسس محكمة النزاع تتولى الفصل في حالات نزاع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة»⁽³⁾، ونصت المادة

⁽¹⁾-Charles Debbash, contentieux administratif, op-cit, P125 et suite.

⁽²⁾-ibid, P126-127.

⁽³⁾-المادة 152 من نص مشروع تعديل الدستور، استفتاء 28 نوفمبر 1996، نشر خاص، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ع61، الصادر في 16 أكتوبر 1996، ص24.

153 منه على أنه «يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع»⁽¹⁾.

وتجسيدا لما ورد في دستور 1996 صدر قانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 8 صفر عام 1419 الموافق لـ 3 يونيو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها.

ومما لا شك فيه أن إنشاء محكمة التنازع انبثق عن تبني المشرع لنظام ازدواجية القضاء والقانون، ويعود لأسباب موضوعية كثيرة، من بينها تزايد عدد المنازعات الإدارية وعدم تحكم القاضي العادي فيها.

بالنسبة للسبب الأول، يلاحظ أن دائرة المنازعات الإدارية اتسعت تدريجيا، هذا وقد أفصح السيد وزير العدل أمام مجلس الأمة في جلسة يوم 21 مارس 1998 عن هذا السبب بقول: «إن مهمة الفصل في تنازع الاختصاص بين مختلف الجهات القضائية قد أسندت إلى المحكمة العليا، إلا أن الواقع العملي وتزايد المنازعات الإدارية وتعقيدها نتيجة التطور السريع للمجتمع، كل هذا أدى إلى ضرورة إعادة النظر في النظام القضائي السائد»⁽²⁾.

أما بالنسبة لسبب الثاني الذي هو عدم تحكم القاضي العادي في المنازعات الإدارية يتمثل في أن المنازعات الإدارية تتميز بأنها منفصلة ومستقلة عن المنازعات العادية⁽³⁾، وذلك من حيث الأطراف ومن حيث الموضوع ومن حيث القانون الواجب التطبيق.

فمن حيث أطراف المنازعات الإدارية، وبالرجوع لأحكام المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أن أطراف النزاع هي الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية⁽⁴⁾.

أما من حيث القانون الواجب التطبيق، نلاحظ أن للقاضي في مجال القانون الإداري أهمية خاصة، فهو لا يقتصر كمثيله في القضاء العادي على مجرد تطبيق القانون، ولكنه قد يجد نفسه وتجعل النصوص القانونية مضطرا إلى صياغة مبادئ تشريعية جديدة لا تستند إلى نص تشريعي. وبذلك يكون المشرع الجزائري قد جسد فكرة التخصص وتقسيم العمل في الوسط القضائي بما لها من فوائد ومنافع كثيرة في تحسين الأداء القضائي، وتعميق المعارف والقدرات العلمية والعملية.

(1)-المادة من 153 المرجع نفسه، ص24.

(2)-راجع التقرير السنوي لوسيط الجمهورية، 1997 (مارس 97 مارس 98). الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، س1، الدورة العادية 01، ص07.

(3)-Claude Ricci (J), Contentieux administratifs, op-cit, P15.

(4)-المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص189.

(4)-د. سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص20.

خاصة وأن القانون العام لم يبلغ درجة من الثبات تكفي لتنفيذ ما حدث بالنسبة للفروع الأخرى التي تم فيها التقنين، ذلك أن القانون العام دائم التطور⁽¹⁾.

2- خصائص قضاء محكمة التنازع:

إن تنوع الجهات القضائية داخل البلد الواحد بين جهة للقضاء العادي وأخرى للقضاء الإداري، تفرض وجود حالات للتنازع بين هذين الجهتين القضائيتين، ومن هنا فإن تنازع الاختصاص يعد نتيجة طبيعية لتعدد جهات القضاء داخل الدولة الواحدة، إذ قد تتكرر كل جهة منها ولايتها بخصوص مسألة معينة أو تتمسك بولايتها بالنظر فيها، وفي الحالة الأولى نكون أمام منازعة بغير قاضي يتولى النظر فيها، فكان لا بد من إيجاد طريق محدد لحسم مثل هذا التنازع، تجنباً لمثل هذه النتائج والإشكالات القانونية التي قد تطرح⁽²⁾.

ولحل إشكالية التنازع بين جهات القضاء الإداري وجهات القضاء العادي أنشأ المشرع محكمة تنازع تتسم بطبيعة قضائية خاصة، هي طبيعة قضاء التحكيم بين جهازين قضائيين مستقلين عن بعضها البعض، استقلالاً شاملاً وكاملاً، وبناء على ذلك تتميز محكمة التنازع بما يلي:

1- هي تنظيم قضائي بحت في تكوينها وأساليب عملها.

2- قضاؤها متساوي الأعضاء، حيث تشكل من عدد متساوي من أعضاء المحكمة العليا ومجلس الدولة.

3- رئاسة محكمة التنازع يكون بالتناوب بين مجلس الدولة والمحكمة العليا تفادياً للتحيز لجهة قضائية دون الأخرى.

4- قضاؤها ملزم للجانبين، وهو غير قابل للطعن بأي طريقة كانت.

5- إن قضاء محكمة التنازع هو قضاء التحكيم، حيث أنها تضطلع بمهمة النظر والفصل في حالات التنازع الموجودة والقائمة بين جهات القضاء العادي وبين جهات القضاء الإداري، وهي منفصلة ومستقلة عن كل من النظامين القضائيين، بحيث لا تشكل بأية حال من الأحوال سلطة قضائية أو رئاسية أو وصائية على كل من النظام القضائي العادي والنظام القضائي الإداري⁽³⁾.

(1)- المرجع نفسه، ص 20.

(2)- د. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، 1962-200، ط 1، دار ربحانة، الجزائر، 2000، ص 85.

(3)- Charles Debbash, Op.cit, P127-128.

3- تشكيلة محكمة النزاع:

تشكل محكمة النزاع من رئيس المحكمة، قضاة، محافظ الدولة ومساعدته، وكاتب الضبط.

1- رئيس المحكمة:

يعين رئيس محكمة النزاع بالتناوب بين قضاة المحكمة العليا ومجلس الدولة من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل، وذلك لمدة ثلاثة (03) سنوات، وفي حالة غيابه ينوب عنه القاضي الأكثر أقدمية. يرى بعض الباحثين ضرورة إسناد رئاسة محكمة النزاع لشخصية قانونية محايدة لا تنتمي لا لجهة القضاء العادي ولا لجهة القضاء الإداري، كأن تسند الرئاسة لأستاذ جامعي أو باحث في العلوم القانونية والإدارية، إسناد الرئاسة لوزير العدل، ليس تقليلا من شأنه أو إنقاصا من قيمته أو عدم اعتراف بمؤهلاته وتكوينه، بل بحكم تبعيته للسلطة التنفيذية وعدم تمتعه بصفة القاضي، إذ كيف نعتز له برئاسة محكمة لها مكانتها الخاصة وهو يفتقد للصفة القضائية، ثم أن تطبيق هذا الرأي لا يتماشى والنظام الدستوري الجزائري الذي جعل من السلطة القضائية سلطة مستقلة، وجعل أيضا لمحكمة النزاع وضعاً قانونياً خاصاً ومتميزاً⁽¹⁾.

ب- القضاة:

وعدهم ستة (06) نصفهم ينتمي للمحكمة العليا والنصف الثاني لمجلس الدولة، يعين هؤلاء جميعاً من قبل رئيس الجمهورية، وحتى تكون مداولة المحكمة صحيحة يجب أن تشكل على الأقل من خمسة أعضاء من بينهم عضوان من المحكمة العليا وعضوان من مجلس الدولة⁽²⁾.

يبدو أن قواعد تنظيم محكمة النزاع تهدف إلى تكريس مبدأ التناوب والتمثيل المزدوج الناتج عن الازدواجية القضائية، وبالتالي ضمان التوازن بين القضاء العادي والقضاء الإداري. ولكن إذا تحققت هذه المبادئ في محكمة النزاع الفرنسية بوجود نظامين قانونيين لكل من القاضي الإداري والقاضي العادي، فإن التمثيل المزدوج، وبالتالي قاعدة التناوب في محكمة النزاع في الجزائر يكتسي طابعاً شكلياً، لأن كل من قضاة القضاء الإداري وقضاة القضاء العادي ينتمون إلى نظام قانوني واحد يتمثل في النظام القانوني للقضاء⁽³⁾.

من جهة أخرى مسألة الأقدمية غير منطقية، لأنه إذا كان كل أعضاء محكمة النزاع يخضعون

(1)-د.عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، المرجع السابق، ص88.

(2)-المادة 8 من القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 3 يونيو 1998، المتعلق باختصاصات محكمة النزاع وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ع39، الصادر في 12 صفر 1419، ص4.

(3)-1.رشيد خلوفي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص208.

لقانون أساسي واحد يحتمل أن لا يكون أقدم قاضي من الجهة القضائية التي ترأس محكمة التنازع، وبالتالي فإنّه من الملائم لقاعدة التناوب وأنه في حالة مانع لحضور رئيس محكمة التنازع أن يخلف القاضي الأكثر أقدمية ضمن القضاة الممثلين لنفس الجهة القضائية التي ينتمي إليها الرئيس الغائب⁽¹⁾.

ج-محافظة الدولة ومساعدته:

يعين محافظ الدولة ومساعدته من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل بعد أخذ الرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء، ولمدة ثلاث (03).

يساعد محافظ الدولة مساعد، ويعين بذات الكيفية ولمدة ثلاث (03) سنوات، تتمثل مهمتهم في تقديم طلباتهم ومذكراتهم بخصوص حالات التنازع المعروضة على المحكمة.

د-أمانة الضبط:

يتولى مهامها أمين ضبط رئيسي يعين من قبل وزير العدل ويمارس ذات المهمة المسندة لكاتب الضبط في الهيئات القضائية العادية.

ثانيا: صور تنازع الاختصاص وإجراءات حله:

تنازع الاختصاص معناه وجود منازعات وخصومات تجمع في خصوصيتها بين المنازعة الإدارية والمنازعة المدنية ولهذا إنشاء محكمة التنازع أمر لا بد منه خاصة إذا تبنت الدولة نظام ازدواجية القضاء والقانون لتفادي إشكالية تنازع الاختصاص بين كل جهة قضائية وبين الجهتين القضائيتين العادية والإدارية، كما يعتبر إحداث محكمة التنازع نتيجة منطقية لمبدأ الفصل بين الجهات القضائية الإدارية والجهات القضائية العادية، بحيث يعود إليها الفصل وحسم إشكالية التنازع.

علما بأن تنازع الاختصاص في ظل نظام وحدة القضاء والقانون تنتفي معه فكرة تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة، لأن التنازع في هذه الصورة يعود إلى ازدواجية القضاء، أما بالنسبة لنظام القضاء الموحد يوجد فصل بين النوعين من المنازعات في كل درجة التقاضي، ومن ثم يمكن تصور تنازع الاختصاص بين الدرجات المختلفة للتقاضي وبين جهتين من ذات الدرجة أو بين الغرف المختلفة داخل المجلس الواحد.

1- صور تنازع الاختصاص:

(1)-المرجع نفسه، ص209.

يتخذ تنازع الاختصاص في ظل نظام ازدواجية القضاء عدة صور، تنازع ايجابي ، تنازع سلبي، و تعارض الأحكام، بالإضافة إلى هذه الصور للتنازع هناك صورة لتفادي التنازع في الاختصاص وهي الإحالة. و بناء على ذلك نبين هذه الصور فيما يلي:

أ- التنازع الإيجابي:

ويقصد به تمسك كل من جهة القضاء العادي والقضاء الإداري باختصاصها بنظر دعوى معينة، فإن هذه الحالة تجعلنا أمام وضع قانوني غير سليم، هذا الوضع المتناقض يوحي أن هناك خلل في تكيف القضية.

ويشترط لتوافر هذا التنازع الشروط التالية:

- أن تقدم الدعوى أمام جهتين مختلفتين، وتكون الدعوى واحدة إذا اتحدت جميع عناصرها من حيث السبب والموضوع والأطراف، كما يشترط أن تكون الخصومة قائمة أمام كل من الجهتين القضائيتين المتنازعتين.

- ألا تتخلى إحدى الجهتين عن اختصاصها، بمعنى أن تتمسك كل منهما بولايتها في النظر والفصل في الدعوى، ويقتضي ذلك أن تحكم كل منهما بولايتها، فإن لم يقدم الدفع بعدم الاختصاص إلى إحدى الجهتين أو قدم الدفع ولم يفصل فيه، فلا تتوافر حالة التنازع الإيجابي، إذ لا يكفي قيام نفس الدعوى أمام الجهتين القضائيتين طالما كلا منهما لم تقضي باختصاصها⁽¹⁾.

ب- التنازع السلبي:

يحدث التنازع السلبي في حالة إصدار كل من القضاء العادي والإداري حكمين بعدم اختصاصهما بنظر ذات النزاع.

وتتحقق هذه الصورة بقيام شخص برفع دعوى في موضوع محدد أما القضاء العادي فيقضي بعدم اختصاصه، فيتوجه إلى القضاء الإداري برفع دعوى أمامه في ذات الموضوع فيحكم بعدم اختصاصه كذلك.

ويتحقق التنازع السلبي بين جهات القضاء الإداري وجهات القضاء العادي بتوافر ثلاثة شروط رئيسية وهي:

(1)- د. الغوثي بن ملح، المرجع السابق، ص 210-211.

-رفع الدعوى أمام كل من الجهتين القضائيتين العادية والإدارية وأن تحكم كل منهما بعدم اختصاصها بنظر الدعوى.

-يجب أن يكون الحكم بعدم الاختصاص بنظر الدعوى من إحدى الجهات القضائية قائم ومؤسس على أساس الاعتقاد باختصاص الجهة القضائية الأخرى.

-يجب أن ينصب الحكم بعدم الاختصاص من جهة القضاء الإداري وجهات القضاء العادي منصبا على نفس النزاع أو الدعوى طبقا لمفهوم نص المادة 1351 من مجموعة القضاء المدني الفرنسي، أي أن ينصب الحكم بعدم الاختصاص الصادر من الجهتين القضائيتين الإدارية والعادية على نفس موضوع الدعوى ونفس الأطراف والأصل أن يرفع النزاع السليبي من أطراف الدعوى، وتسهيلا وتبسيطا لإجراءات حل النزاع السليبي، وتطبيق الأسلوب الوقائي لمنع حدوث حالة النزاع السليبي صدر مرسوم 25 جويلية 1960 الذي أنشأ ونظم الإحالة القضائية، حيث تحيل إحدى الجهات القضائية الحكم بعدم الاختصاص بالدعوى إلى محكمة النزاع لتفصل في حالة النزاع السليبي في الاختصاص القضائي بين جهات القضاء الإداري وجهات القضاء العادي وبذلك تتدخل محكمة النزاع لتفصل في النزاع السليبي، وتحكم بتحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر والفصل في الدعوى⁽¹⁾.

وتأكد تكريس المبدأ في الإصلاح الإجرائي الأخير المتمثل في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، وبصفة خاصة قانون محكمة تنازع الاختصاص والذي أعلن في المادة 16 من اختصاص محكمة النزاع بحسم حالات النزاع المعروضة عليها بين الجهتين القضائيتين (عادية وإدارية)، وذلك بنصبها على أن: «يكون تنازعا في الاختصاص عندما تقضي جهتان قضائيتان إحداهما خاضعة للنظام القضائي العادي والأخرى خاضعة للنظام القضائي الإداري، باختصاصهما أو بعدم اختصاصهما للفصل في نفس النزاع. ويقصد بنفس النزاع عندما يتقاض الأطراف بنفس الصفة أمام جهة إدارية وأخرى قضائية، ويكون الطلب مبنيا على نفس السبب ونفس الموضوع المطروح أمام القضاء»⁽²⁾.

ج- التعارض بين حكمين نهائيين:

أثبتت كثير من الدراسات أن هذه الصورة من صور تنازع الاختصاص ظهرت للمرة الأولى في فرنسا بموجب القانون الصادر في 20 أبريل 1932 الذي صدر عقب قضية Rosay، وتتمثل وقائع هذه القضية باختصار في أن السيد روزاي كان قد أصيب بأضرار بالغة نتيجة اصطدام سيارة خاصة كانت تقله

⁽¹⁾-Charles Debbash, Op.cit, P150-154.

⁽²⁾-المادة 16 من القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 3 يونيو 1998، المشار إليه سابقا، ص4.

بأحد سيارات الجيش، فتقدم السيد المذكور أمام القضاء العادي طالبا التعويض عن الأضرار التي لحقته فرفضت المحكمة دعواه على أساس أنه لم يقع من جانب سائق السيارة الخاصة خطأ، مما أجبر السيد Rosay على رفع دعواه أمام مجلس الدولة فقط بانتفاء الخطأ من جانب سائق السيارة العسكرية، وبذلك نتج عن هذه القضية صدور حكمين متعارضين أحدهما من القضاء العادي والآخر من القضاء الإداري، وأصبح المتقاضي في وضعية لإنكار العدالة نتيجة عدم إنصاف السيد Rosay وإجبار الضرر الذي لحقه خاصة وأن كل حكم من الحكمين المذكورين كان يحمل المسؤولية بطريقة ضمنية للطرف الآخر.

وبالنظر لما تم في القضية أصدر المشرع الفرنسي القانون السالف الذكر، فأضاف حالة من حالات التنازع وأجاز للمتقاضي الذي يكون في وضعية مماثلة أن يلجأ لمحكمة التنازع لكي يفصل في الموضوع بحكم نهائي لا يجوز الطعن فيه، خاصة وأنه لم يكن بالإمكان إدخال هذه الحالة تحت طي التنازع السليبي لأن كل جهة لم تصرح بعدم اختصاصها⁽¹⁾.

وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري أثناء تبنيه لنظام ازدواجية القضاء والقانون، ونصت عليه الفقرة الثانية من المادة 17 من القانون المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، وذلك بنصها على أنه: « في حالة تناقض بين أحكام نهائية، ودون مراعاة للأحكام المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه تفصل محكمة التنازع بعديا في الاختصاص »⁽²⁾.

ويشترط في تنازع أو تعارض الأحكام تقديم المدعى دعويين أمام جهات القضاء العادي وأمام جهات القضاء الإداري، وأن يعلن كل من القضاء الإداري والعادي باختصاصه وإصدار أحكام قضائية متناقضة، وأن يكون الحكمان نهائين، وأن يصدر أحدهما من القضاء الإداري والثاني من القضاء العادي، وأن يتناولوا نفس الموضوع.

د- الإحالة:

يشكل نظام الإحالة طريقة لتفادي التنازع أي السعي لإيجاد حل للنزاع المحتمل قبل حدوثه، حيث تنص المادة 18 من القانون العضوي رقم 03/98 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع والمشار إليه سابقا على ما يأتي: «إذا لاحظ القاضي المخطر في خصومة أن هناك جهة قضائية قضت باختصاصها أو بعدم اختصاصها وأن قراره سيؤدي إلى تناقض في أحكام قضائية لنظامين مختلفين، يتعين عليه إحالة ملف

(1) د. د. عمار بوضياف، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 199.

Claude Ricci(J).droit administrative general ,op-cit, p 259.

(2) -المادة 17 من القانون العضوي رقم 98-03 الصادر في 3 يونيو 1998، المشار إليه سابقا، ص 4.

القضية بقرار مسبق غير قابل لأي طعن إلى محكمة التنازع للفصل في موضوع الاختصاص، وفي هذه الحالة تتوقف كل الإجراءات إلى غاية صدور قرار محكمة التنازع عند الإحالة، ويتعين على كاتب الضبط للجهة القضائية المخطرة إرسال نسخة من قرار الإحالة إلى محكمة التنازع مصحوبة بكل الوثائق المتعلقة بالإجراءات في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ النطق بهذا القرار⁽¹⁾.

وعليه فإن هذه الحالة تقوم على الشروط التالية:

1- صدور حكم قضائي بالاختصاص أو بعدم الاختصاص عن جهة قضائية تابعة لنظام قضائي آخر يختلف عن النظام الذي يتبعه قاضي الإحالة.

2- تقدير قاضي الإحالة أنه في حالة فصله في الدعوى فإن حكمه سيكون - حتما - متناقضا مع الحكم الصادر عن القاضي الآخر.

وهكذا فإن نظام الإحالة له طابع وقائي، كما يهدف إلى تبسيط الإجراءات وتوفير الجهد والوقت بالنسبة للمتقاضين، بموجب قرار مسبب غير قابل لأي طعن حسب المادة 18 من نفس القانون.

وقد تم اعتماد نوعين من إجراءات الإحالة:

- يبرز النوع الأول من هذه الإجراءات، حين يعلن قاضي عدم اختصاصه، لعل أن النزاع يدخل ضمن اختصاص النظام الآخر، إذا ما عرض عليها ذات النزاع، أن تحيله مباشرة إلى محكمة التنازع، في حالة وجود شك لديها حول اختصاصها⁽²⁾.

- يحق لكل من مجلس الدولة، وفقا للنوع الثاني من الإجراءات، أن يحيل إلى محكمة التنازع أية قضية تثير صعوبة جدية فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات القضائية. وتتمتع هذه الإحالة بميزة الحصول على حل مبدئي سريع، من شأنه أن يتحاشى التنازع المحتمل، وذلك بواسطة حسم الموضوع مسبقا⁽³⁾.

2- إجراءات حل النزاع:

بالرجوع إلى أحكام القانون العضوي رقم 03/98 المؤرخ في 03 يونيو 1998 والمتعلق باختصاص محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، نجد أن الإجراءات والخطوات في حل النزاع هي:

- يرفع النزاع أمام محكمة التنازع بعريضة مكتوبة تودع وتسجل بكتابة الضبط مرفقة بعدد من النسخ

(1)- المادة 18 من القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 03 يونيو 1999 المشار إليه سابقا، ص4.

(2)- د. أحمد محيو، المرجع السابق، ص131.

(3)- المرجع نفسه، ص131.

حسب الأطراف التي يجب تبليغها بها، وموقعة من قبل محامي معتمد لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة (بالنسبة للعرائض المقدمة من قبل الدولة لممارسة حق دفاعها يتم التوقيع من قبل الوزير المعني أو من موظف مؤهل لهذا الغرض).

-يعين رئيس محكمة التنازع بمجرد إخطاره، مستشارا مقررًا من بين أعضاء المحكمة.

-يدرس المقرر المذكرات ومستندات الملف ويدون تقريره كتابيا ويودعه لدى كتابة الضبط قصد إرساله إلى محافظ الدولة.

-يضطلع محافظ الدولة بإعداد تقرير مفصل وذلك بعد إحالة ملف قضية الدعوى عليه.

-بعد ضبط ملف القضية وتشكيل هيئة المرافعة والمحكمة وإطلاع محافظ الدولة وبحضور أطراف الدعوى وممثليهم القانونيين تبدأ المرافعة بتلاوة تقرير المقرر في جلسة علانية، يمكن للأطراف أو محاميهم تقديم ملاحظاتهم الشفوية مباشرة بعد تلاوته ثم تسمع مذكرة محافظ الدولة، بمجرد الانتهاء من عملية المرافعات وإقفال باب المناقشة تحال القضية للمداولة، يحدد اليوم الذي يصدر فيه الحكم.

تصدر محكمة التنازع قراراتها بأغلبية الأصوات⁽¹⁾.

نلاحظ من خلال ما تقدم أن إجراءات حل النزاع على مستوى محكمة التنازع هي ذات الإجراءات المعتمدة أمام كل الجهات القضائية، بحيث يرفع النزاع أمام محكمة تنازع الاختصاص بعريضة مكتوبة مرفقة بعدد من النسخ يعادل عدد الأطراف المدعى عليهم، تودع وتسجل العريضة بكتابة الضبط. ويشترط في العريضة أن تكون موقعة من قبل محامي معتمد لدى المحكمة العليا أو مجلس الدولة، وبعد تقديم المذكرة يعين رئيس محكمة التنازع مستشارا مقررًا، يتولى هذا الأخير دراسة المذكرات ومستندات الملف ويدون تقريره كتابيا ويودعه لدى كتابة الضبط ويرسل إلى محافظ الدولة. يتولى محافظ الدولة مهمة إعداد تقريره مفصل وذلك بعد إحالة ملف قضية الدعوى عليه، ثم تشكل هيئة المرافعة والمحكمة بحضور أطراف الدعوى وممثليهم القانونيين ومحافظ الدولة، وتصدر محكمة التنازع قراراتها بأغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس.

(1)-المواد من 19 إلى 26 من القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 3 يونيو 1998، المشار إليه سابقا، ص5.

المحور الخامس:

دعوى الإلغاء:

نزولا على مقتضيات مبدأ المشروعية، حرص المشرع على ضمان خضوع السلطات الإدارية للرقابة القضائية على مشروعية تصرفاتها، فنص صراحة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها "(1).

أولا: تعريف دعوى الإلغاء:

دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية إدارية تنسم بالموضوعية والأصلية والحيوية والفعالية القضائية في تطبيقها، ولها مجموعة من الخصائص الذاتية التي تحدد طبيعتها وتكشف وتدل في ذات الوقت عن ماهيتها

(1) - المادة 800 من قانون رقم 08-09، المرجع السابق، ص189.

بصورة واضحة ومحددة (1).

دعوى الإلغاء هي الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون (2).

و تتحرك وتنحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية، والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من عدم شرعيتها، وذلك بحكم قضائي ذو حجة عامة ومطلقة (3).

كما تعرف بأنها الدعوى التي يطلب فيها من القاضي إلغاء قرار غير مشروع (4).

و بناء على ذلك يمكن تعريف دعوى الإلغاء بأنها الدعوى القضائية العينية أو الموضوعية التي تحركها ذو الشأن والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة.

خصائص دعوى الإلغاء:

دعوى الإلغاء دعوى قضائية إدارية:

تتسم دعوى الإلغاء بالطبيعة والصفة القضائية، فهي دعوى قضائية إدارية في طبيعتها وليست تظلم إداري، وقد اكتسبت دعوى الإلغاء الطبيعة والصفة القضائية هذه بعد تطورها من مجرد تظلم إداري رئاسي إي دعوى قضائية إدارية (5).

دعوى الإلغاء دعوى قضائية في نظامها القانوني:

دعوى الإلغاء باعتبارها نوع من أنواع الدعاوي القضائية الإدارية، هي دعوى قضائية في أصله وفي نظامها القانوني، فالقاضي الإداري هو الذي ابتكر هذه الدعوى وضع نظامها القانوني الذي يحدد طبيعته، وشروط وإجراءات وشكليات وأسباب تطبيقها، والجهة القضائية المختصة بالنظر والفصل فيها.

دعوى الإلغاء من النظام العام:

تتميز دعوى الإلغاء بأنها من النظام العام، وتستمد دعوى الإلغاء هذه الطبيعة والخاصية من المبادئ العامة

(1)-د. عمارعوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية، الجزء 2، د.م.ج، 1983، الجزائر، ص 189.

(2)-د. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985، ص 151.

(3)-د. عمارعوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 189.

(4)-د. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 151.

(5)-د. عمارعوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 323.

للقانون، حيث أن مبدأ عام من المبادئ العامة للقانون يقرر أن دعوى الإلغاء من النظام العام ويطرأ عن هذه الخاصية لدعوى الإلغاء النتائج التالية:

أن القضاء المختص يقبل ويطبق دعوى الإلغاء سواء وجدت نصوص قانونية تقررها أم لم توجد⁽¹⁾.
أن دعوى الإلغاء تنصب على كل القرارات الإدارية ما لم يوجد قانون يستثني على سبيل الحصر والتحديد بعض القرارات الإدارية من تطبيق دعوى الإلغاء عليها⁽²⁾.
أنه لا يمكن للطاعن الذي رفع دعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة أن يطالب بسحب دعوى الإلغاء المرفوعة أو أن يطلب عدم الحكم بالإلغاء فيها⁽³⁾.
تبدو أهمية الشكل والإجراءات أن المشرع حينما يقررها ويفرضها فعادة ما يكون ذلك للمصلحة العامة، كأن يفرض المشرع نشر القرار اعتباراً لإعلام الجمهور.
فالشكل والإجراءات تعصم الإدارة من مخاطر التسرع وتدفعها إلى اتخاذ قرارات مدروسة بما يحافظ على مبدأ الشرعية في الدولة⁽⁴⁾.

دعوى الإلغاء دعوى قضائية موضوعية، عينية :

تعتبر دعوى الإلغاء دعوى موضوعية وعينية لأنها تنصب كلية على القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية من ذوي الصفة والمصلحة ولا تنصب أو تتأجم السلطات الإدارية المختصة التي أصدرت القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية ودعوى الإلغاء.

ثانياً: شروط قبول دعوى الإلغاء:

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري توافر مجموعة من الشروط منها ما هو مشترك بين جميع المنازعات (عادية وإدارية) ومنها ما يقتصر على الدعاوى المرفوعة أمام هيئتي القضاء الإداري، المحاكم الإدارية ومجلس الدولة،

1- الشروط الشكلية العامة:

الدعوى الإدارية وسيلة أساسية لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الدولة، وبواسطة

(1)- د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في الجزائر، المرجع السابق ص، 332.

(2)- Charles debbash ,op-cit,p654,655.

(3)-idem. p 655-

(4)-د. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، الجزائر 2005 ص 73.

هذه الدعوى يمكن للجهة القضائية المختصة بالرقابة على الإدارة أن تتحرك وتراقب النشاط الإداري. ويشترط لتحريك دعوى إدارية معينة توافر مجموعة من الشروط الشكلية نص عليها قانون الإجراءات المدنية، علما بأنه هناك شروط تشترك فيها مع الدعوى المدنية وهي الأهلية، والصفة، والمصلحة، والاستعانة بخدمات المحامي، وشروط تتعلق ببيانات العريضة.

بالنسبة للأهلية والصفة والمصلحة نصت عليها المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية كالاتي: «لا يجوز لأحد أن يرفع الدعوى أمام القضاء ما لم يكن جائزا لصفة وأهلية التقاضي وله مصلحة في ذلك»⁽¹⁾، بيد أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية في تعديله الأخير اختصرها في الصفة والمصلحة دون الأهلية، وذلك بنصه في المادة 13 على أنه: «لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقررها القانون»⁽²⁾.

الصفة:

بغض النظر عن الخلاف الفقهي حول علاقة شرط الصفة بشرط المصلحة، إلا أن الاتجاه السائد فقها وقضاء يذهب إلى اندماج مدلول الصفة في شرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء، بحيث تتوافر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى⁽³⁾.

والصفة هي القدرة القانونية على رفع الخصومة إلى القضاء أو المثول أمامه لتلقيها، ومن المسلم به أن الدعوى القضائية لا يمكن أن يباشرها إلا ذو صفة، وهو إما صاحب الحق أو المصلحة نفسه أو النائب عنه قانونا أو اتفاقيا، ومن عدا هؤلاء فهو غير ذي صفة في مباشرة الدعوى⁽⁴⁾.

أما بالنسبة لأهلية الشخص الطبيعي وطبقا لأحكام المادة 40 من القانون المدني، فإنه لا يكون أهلا لمباشرة حقوقه المدنية إلا من بلغ سن الرشد (19 سنة) وكان متمتعا بقواه العقلية ولم يحجر عليه. فالنصوص القانونية — عادة ما تبين من يعبر عن تلك الإرادة، ويتمتع بأهلية التقاضي نيابة عن الشخص المعنوي.

(1) - المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية، ط3، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2002، ص65.

(2) - المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص3.

(3) - د. عبد الغاني بسيوني عبد الله، القضاء على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري د.م.ج، الطبعة الأولى، الجزائر 1983، ص: 107، 106.

(4) - د. عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، 1995، ص323.

- الوزير المختص بالنسبة للدولة.
- الوالي بالنسبة للولاية.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية.
- المدير بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

المصلحة:

المصلحة هي الفائدة القانونية التي تعود على المدعي شخصيا ومباشرة من جراء رفع دعواه، سواء أ كانت هذه الفائدة في حماية حقه أو اقتضائه أو الحصول على تعويض.

2- الشروط الشكلية الخاصة بالمنازعات الإدارية

فضلا عن الشروط الشكلية المشتركة بين الدعوى المدنية والدعوى الإدارية فإن الدعوى الإدارية تتطلب شروطا أخرى خاصة بها ويتعلق الأمر بالتظلم الإداري المسبق، المواعيد، محل الطعن بالإلغاء، انتفاء الدعوى الموازية.

وللكشف عن التعديلات التي أوردها المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد نتوقف في مرحلة أولى عند محل الطعن بالإلغاء كشرط من الشروط الشكلية الخاصة لقبول الدعوى الإدارية، ثم في مرحلة لاحقة نكشف عن بقية الشروط الشكلية الخاصة بالدعوى الإدارية.

أ- محل الطعن بالإلغاء:

محل دعوى الإلغاء هو دائما القرار الإداري، غير المستوفي لأحد أركانه، ومن ثم يخرج عن نطاقها تلك غيره من أعمال السلطات العامة، أو من قرارات السلطة التنفيذية والتي تدخل في إطار أعمال السيادة، كما أن هناك شروطا واجبة التوافر في القرار الإداري ليكون محلا لدعوى الإلغاء⁽¹⁾.

و بالرجوع لأحكام المادتين 801-901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإن القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء هي القرارات الفردية والتنظيمية الصادرة من السلطات الإدارية، وهذا يستلزم استبعاد الأعمال التشريعية والقضائية وأعمال السيادة والحكومة، وعليه فإنه يجب أن تتوفر في القرار محل الطعن بالإلغاء عدة شروط أساسية، وتتمثل هذه الشروط فيما يأتي:

أن يكون القرار إداريا:

(1)-د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص11.

لتحديد المقصود بالقرار الإداري يلجأ الفقه عادة إلى معايير أساسية، وذلك لتمييز العمل الإداري عن غيره، هما المعيار العضوي والمعيار الموضوعي.

المعيار العضوي:

و مؤداه أن ينظر إلى العمل من حيث السلطة التي أصدرته والإجراءات التي اتبعت في إصداره دون الأخذ بعين الاعتبار موضوع العمل ومضمونه، فإذا كان صادرا عن السلطة التشريعية اعتبرا عملا تشريعا، أما العمل الذي يصدر عن الإدارة فهو الذي يعتبر عملا إداريا بطبيعته.

المعيار الموضوعي:

ومؤداه أن ينظر إلى العمل من حيث مضمونه ومحتوياته دون الأخذ بعين الاعتبار السلطة مصدرة القرار أو الإجراءات التي اتبعت في إصداره.

في التشريع الجزائري نجد أن المشرع يتبنى المعيار الشكلي لتحديد طبيعة القرار الإداري وهذا يتضح من صياغة المواد المحددة لاختصاص المحاكم الإدارية، نذكر من بينها المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنه: " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها " (1).

و بناء على ذلك يكون المقصود بالقرار الإداري في دعوى الإلغاء جميع القرارات الصادرة عن مختلف مراتب الجهاز الإداري من القمة إلى القاعدة (السلطة التنفيذية) وبالتالي يخرج من طاق القرار الإداري ولا تقبل دعوى الإلغاء في الأعمال المادية للإدارة مثل هدم منزل لأنه ليس من شأن هذه الأعمال المادية أن تحدث أثارا قانونية، فالتصرفات المادية هي وقائع مادية لا تفصح عن إرادة الجهة الإدارية.

1- شروط تتعلق بطبيعة القرار المطعون فيه:

يرى الفقه والقضاء على اعتبار دعوى الإلغاء لا توجه إلا للقرارات الإدارية التنفيذية وهذا يستلزم استبعاد الأعمال التشريعية والقضائية وأعمال السيادة والحكومة، وعليه فانه يجب أن تتوفر في القرار موضوع الطعن بالإلغاء عدة شروط أساسية، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

أن يكون القرار إداريا:

(1)-المادة 800 من ق. إ. م. و. إ، المشار إليها أعلاه.

لتحديد المقصود بالقرار الإداري يلجأ الفقه عادة إلى معايير أساسية، وذلك لتمييز العمل الإداري، عن غيره.

المعيار العضوي:

ومؤداه أن ينظر إلى العمل من حيث السلطة التي أصدرته والإجراءات التي اتبعت في إصداره دون الأخذ بعين الاعتبار موضوع العمل ومضمونه، فإذا كان صادرا عن السلطة التشريعية اعتبر عملا تشريعا، أما العمل الذي يصدر عن الإدارة فهو الذي يعتبر عملا إداريا بطبيعته.

المعيار الموضوعي:

ومؤداه أن ينظر إلى العمل من حيث مضمونه ومحتوياته دون الأخذ بعين الاعتبار السلطة مصدرة القرار أو الإجراءات التي اتبعتها في إصداره.

و بناء على ما تقدم جرى الفقه والقضاء على تعريف القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا، وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة.

و في التشريع الجزائري نجد أن المشرع يتبنى المعيار الشكلي لتحديد طبيعة القرار الإداري ويتضح هذا من صياغة المواد المحددة للاختصاص الغرف الإدارية، أذكر من بينها المادة 800 من ق ا م وإ التي تنص على أنه: "تنظر المحاكم الإدارية... الطعون بالبطلان في القرارات الفردية والتنظيمية الصادرة من السلطة الإدارية." والمادة 801 من ق ا م وإ⁽¹⁾.

و بذلك يكون المقصود بالقرار الإداري في دعوى الإلغاء جميع القرارات الصادرة عن مختلف مراتب الجهاز الإداري من القمة إلى القاعدة (السلطة التنفيذية) وترتبا على ذلك يخرج من نطاق القرار الإداري وبالتالي لا تقبل دعوى الإلغاء في الأعمال المادية للإدارة مثل هدم منزل لأنه ليس من شأن هذه الأعمال المادية أن تحدث آثار قانونية، فالتصرفات المادية هي وقائع مادية لا تفصح عن إرادة الجهة الإدارية.

العقود الإدارية تخرج عن نطاق القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء فهي ليست عملا منفردا أو تعبيرا عن الإرادة أي إرادة الجهة الإدارية المنفردة، لكن في التعاقد مرحلة إرساء المناقصة تعتبر قرارا إداريا ويمكن الطعن فيه بالإلغاء.

و يشترط في القرار الإداري الذي يجوز محلا للطعن بالإلغاء أن يكون صريحا أو ضمنيا (يعتبر رفضا

⁽¹⁾ - المادتان 800 و 801 من ق ا م وإ، المرجع السابق، ص 189.

للطعن الإداري التدريجي سكوت السلطة الإدارية وعدم الرد على طلب الطعن مدة تزيد على شهرين⁽¹⁾.

و ذلك إذا اقتصرنا على الطعن في القرارات الايجابية دون القرارات السلبية لاتخذت الإدارة من سكوتها وسيلة لمخالفة مبدأ المشروعية، لذلك نص في اختصاص مجلس الدولة على جواز الطعن في القرارات الإدارية السلبية (م 880 من ق ا م و).

كما يستوي أن يكون القرار تنظيميا أو فرديا، طالما أنهما صادران من الجهة الإدارية باعتبارها سلطة عامة لا بوصفها شخص من أشخاص القانون الخاص.

مدلول الجهة الإدارية ليس معنى الجهة الإدارية السلطة الإدارية المركزية وحدها بل يشمل أيضا الهيئات اللامركزية كالمجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية والمؤسسات العامة الإدارية، فقرارات هذه الهيئات تعتبر قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء.

أن يكون القرار الإداري المطعون فيه صادرا من سلطة إدارية وطنية:

نعلم أن دعوى الإلغاء تستهدف أصلا رقابة القضاء على تصرفات السلطة الإدارية الوطنية، فلا يقبل إذن توجيهها ضد القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الأجنبية أو الدولية أو المنظمات أو الهيئات الدولية، وتطبيقا لذلك لا يقبل الطعن بالإلغاء في القرارات التي تصدر من سلطة أجنبية أو من ممثلي هذه الدولة المقيمين في الجزائر مثل السفراء والقناصل حتى ولو كانوا جزائريين بيد أنهم يعملون لحساب الدولة الأجنبية، لأن هذه القرارات الصادرة منهم باعتبارهم ممثلين لحكومة هذه الدولة الأجنبية، وكذلك الحال بالنسبة للمنظمات الدولية، سواء كانت موجودة في داخل البلاد أو في خارجها كمنظمة الأمم المتحدة وما يتبع هذه الهيئات من فروع.

أن يكون القرار الإداري نهائيا:

و المقصود بنهائية القرار هو أن يكون صادرا من جهة إدارية مختصة تملك إصداره بصفة نهائية، أي لا معقب عليه، بمعنى آخر دون حاجة إلى تصديق أو اعتماد سلطة إدارية أعلى.

أما القرارات الإدارية التي تصدر من جهة إدارية وتخضع لاعتماد السلطة الرئاسية لا تتولد عنها آثار قانونية معينة إلا باعتمادها من هذه السلطة الرئاسية التي تختص بالإشراف عليها، فما لم يتم هذا الاعتماد أو طالما أن هذا الاعتماد لم يتم فلا نكون إلا بصدد مشروع قرار أو قرار تمهيدي.

وأيضا القرارات التي تصدر من الأشخاص اللامركزية سواء كانت إقليمية أو مصلحية وتخضع لاعتماد

⁽¹⁾ -المادة 830 من نفس القانون، ص 196.

السلطة الوصائية أو التصديقية فلا تتولد من هذا النوع من القرارات آثار قانونية معينة إلا من تاريخ اعتمادها أو التصديق عليها من جهة سلطة الوصاية فما لم يتم هذا الاعتماد أو التصديق فلا نكون إلا بصدد قرار تحضيري أو تمهيدي لم تكتمل له مقومات القرار الإداري النهائي.

أن يكون القرار الإداري من شأنه إحداث آثار قانوني:

يجب أن يكون القرار المطعون فيه مؤثرا بذاته في المركز الطاعن سواء عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه على أن يكون هذا الأثر ممكنا وجائزا قانونا ومن ثم فإن القرار الذي يولد أثارا أو لا يؤثر في مركز الطاعن يخرج من نطاق دعوى الإلغاء لأنه لا ينطوي على مساس بمركز الطاعن، وبناء ذلك يمكن استبعاد طائفة من القرارات لأنها لا تحدث أثرا قانونيا في مركز الطاعن وهي:

*القرارات التمهيدية أو التحضيرية مثل أعمال التحقيق والإجراءات التي تسبق صدور القرار النهائي هذه لا يجوز الطعن فيها مثل صدور قرار باستدعاء عضو بعثة من الخارج لتسوية أمور متعلقة بسفروه أو بيعته، مثل آخر إجراء تحقيق إداري تمهيدا لاتخاذ قرار نهائي بالإدانة، صدور قرار بتشكيل لجنة لدراسة موضوع معين تمهيدا لإصدار قرار إداري نهائي، مثل قرار بإحالة موظف على لجنة طبيعة خاصة للتحقق من لياقته الصحية.

* لا يقبل الطعن بإلغاء المنشورات والتعليمات والأوامر المصلحية فهي إجراءات داخلية، لكن إذا اشتملت هذه الإجراءات الداخلية على عناصر جديدة أو أضافت الجديد إلى النظام القانوني الذي تفسره فعندئذ، يصبح الطعن بالإلغاء جائزا.

* لا يقبل الطعن بالإلغاء في القرارات التنفيذية الصادرة لمجرد تسهيل تطبيق قرار إداري، أو وضعه موضع التنفيذ دون التعديل فيه أو إضافة إليه.

ب-التظلم الإداري المسبق:

التظلم هو عبارة عن إجراء يرسمه القانون أحيانا لإتباعه، ويتمثل في طعن إداري يتقدم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء أولي، عن طريق توجيه شكوى أو احتجاج أو التماس للإدارة، ويدعى ذلك الإجراء تظلما مسبقا، أو طعنا إداريا يطالب الإدارة من خلاله مراجعة نفسها عن تصرفها قبل الشروع في مقاضاتها⁽¹⁾. ويشترط في التنظيم أن يقدم للإدارة المختصة وأن يكون خلال المدة المحددة

⁽¹⁾-Ricci (J.C), Contentieux administratif, op-cit, P105.

قانوناً⁽¹⁾.

فالتظلم الإداري إذن هو الطلب أو الشكوى التي يتقدم بها الأفراد ذوي المصلحة إلى الجهة الإدارية من القرارات الإدارية، وبالتالي فهو وسيلة من وسائل تحريك الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة والهدف الأساسي منه هو فض النزاعات القائمة بين الأفراد عن طريق الاتفاق الودي والتفاهم.

والأهم من ذلك هو إعطاء فرصة للسلطات الإدارية، لكي تراجع نفسها فيما أصدرت من تصرفات وقرارات لتقوم بتصحيحها من خلال تعديلها أو إلغائها أو سحبها حتى تصبح أكثر تلاؤماً وانسجاماً مع أحكام القانون، وبالتالي يجنب متول السلطة الإدارية كل مرة أمام القضاء كمدعى عليه.

ومقتضى هذه الرقابة أن تختص الجهة الإدارية بمراجعة أعمالها وقد تنتهي من هذه المراجعة إلى سحب قراراتها أو إلغائها أو تعديلها، وتقع هذه الرقابة سواء أكان العمل الإداري مخالفاً للقانون أم غير ملائم.

تجدر الإشارة إلى أن التظلم الإداري المسبق يتخذ عدة صور، تظلم ولائي، وتظلم رئاسي وتظلم أمام لجنة خاصة⁽²⁾، كما أن فكرة التظلم الإداري المسبق مرت بعدة مراحل، ففي مرحلة صدور قانون الإجراءات المدنية كان التظلم الإداري المسبق وجوبياً وبالنسبة لجميع المنازعات الإدارية، وفي مرحلة الإصلاح بقي التظلم وجوبياً بالنسبة للمنازعات التي ترفع لأول مرة أمام الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية، بينما في الفترة الأخيرة وبعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية أصبح التظلم الإداري اختياريًا بالنسبة لجميع المنازعات الإدارية، سواء تعلق الأمر بالمنازعات التي ترفع أمام الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية أو أمام مجلس الدولة.

التظلم الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية

في مرحلة صدور قانون الإجراءات المدنية لا يمكن بأي حال من الأحوال تحريك دعوى قضائية ما لم

(1)-نوري عبد العزيز، "المنازعة الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها"، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، ع8، 2006، ص73.

(2)-التظلم الولائي: هو ذلك التظلم الذي يقدمه ذو المصلحة والشأن إلى ذات الجهة أو السلطة الإدارية التي صدر منها التصرف، أو العمل محل التظلم، يلتمس فيه مراجعة هذا القرار وإعادة النظر فيه بتصحيحه أو سحبه أو إلغائه أو تعديله.

-التظلم الرئاسي: هو تظلم الشخص المتضرر إلى رئيس مصدر القرار، ويقوم هذا الرئيس إعمالاً للسلطة الرئاسية بدراسته، وقد ينتهي إلى سحبه أو إلغائه أو تعديله، وقد يتولى الرئيس في هذه الحالة من تلقاء نفسه ممارسة هذه السلطة دون تظلم من المعني بالأمر.

-التظلم أمام لجنة إدارية خاصة: قد تتشكل هذه اللجنة من موظفين إداريين على قدر من الكفاءة والخبرة.

وبذلك يمكننا القول بأن التظلم -بصفة عامة- باعتباره إجراءً للتسوية الودية للمنازعات الإدارية من شأنه إنهاء الخصومة الإدارية في مهدها تحقيقاً للمصلحة العامة ومصلحة صاحب الشأن والإدارة ومرفق القضاء على السواء، ففيه تحقيقاً للعدالة بصورة أسرع وأيسر.

يتم التظلم الإداري أمام هيئة إدارية وذلك طبقاً لأحكام المادتين 169 مكرر و275 من قانون الإجراءات المدنية.

حيث نصت المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية على أنه: «لا يجوز رفع الدعوى إلى المجالس القضائية من أحد الأفراد إلا بطريق الطعن في قرار إداري.

ولا يقبل هذا الطعن إلا إذا سبقه طعن عن طريق التدرج الرئاسي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو من أصدر القرار مباشرة أو طعن ولائي يوجه إلى من أصدر القرار.

ويجب أن يرفع الطعن المشار إليه آنفاً خلال الشهرين التابعين لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره»⁽¹⁾.

ونصت المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية على أنه: «لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدريجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه»⁽²⁾.

نلاحظ من خلال هاتين المادتين أن التظلم الإداري المسبق وجوباً في جميع المنازعات الإدارية سواء كانت ترفع لأول مرة أمام الغرفة الإدارية على مستوى المجالس القضائية، أو أمام الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا، بحيث نصت المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية المشار إليها أعلاه والمتعلقة بالزامية التظلم بالنسبة للمنازعات التي ترفع أمام المجالس القضائية على أنه: «... لا يقبل هذا الطعن إلا إذا سبقه طعن عن طريق التدرج الرئاسي...». ونصت المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية والمتعلقة بوجوب التظلم الإداري المسبق بالنسبة للمنازعات التي ترفع لأول مرة أمام المحكمة العليا على أنه: «لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدريجي...».

التظلم الو جوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء ليس إجراء مقصوداً لذاته أو شكلية واجبة الإلتفاع على الدوام، بل هو إجراء قصد به تمكين جهة الإدارة مصدرة القرار من تدارك ما وقعت فيه من أخطاء، أو منح السلطة الرئاسية لها فرصة التعقيب على قرارات الجهة التابعة لها في إطار المشروعية بما يحقق رغبة المتظلم، توكياً للإلغاء القضائي للقرار بما يستتبعه ذلك من تعويض تلتزم الإدارة بأدائه⁽³⁾.

وترتباً على ما تقدم فإن التظلم لا يكون وجوباً إذا لم يعد محققاً للهدف الذي لأجله شرع وهو إعادة جهة الإدارة للنظر في القرار الصادر عنها، فشرط تطلب التظلم قبل اللجوء لدعوى الإلغاء أن يكون

(1)-المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، المرجع السابق، ص38.

(2)-المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية ، ص64.

(3)-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص201.

هذا التظلم مجديا وهو لا يكون كذلك في حالتين هما: استنفار جهة الإدارة ولايتها بإصدار القرار وإعلان جهة الإدارة المسبق عدم قبولها التظلم من القرار⁽¹⁾.

وقد لقي التظلم انتقادات، سواء بسبب وجوده كامتياز لصالح الإدارة أو بسبب تعقيده من حيث البحث في تحديد الجهة التي يجب أن يوجه إليها، خاصة في التظلم الرئاسي، لذلك جاء تعديل سنة 1990 مستبعدا هذا التظلم من توجيهه إلى الإدارة مبدئيا في المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية⁽²⁾.

لكن رغم الانتقاد الموجه إلى التظلم المسبق، يبقى هناك من ينظر إليه على أنه يعود بالفائدة سواء على أطراف الدعوى، أو على حسن مسير العدالة على حد سواء، فبواسطته تتفادى الإدارة العامة المكلفة بتسيير المرافق العامة مفاجأة مقاضاتها، ويمكن للأفراد أن يجروا صلحا معها، وبالتالي يحققون مطالبهم، كما أن للتظلم الإداري فائدة في حصر النزاع أمام القضاء الإداري لتمكين القاضي الإداري من الإحاطة بمحتوى النزاع المطروح عليه لأن رد الإدارة على التظلم هو العمل الذي يربط النزاع⁽³⁾.

إن اللجوء للتظلم الو جوي من شأنه تقليل فرص الصدام بين الفرد والإدارة، وإظهار الإدارة في حالة قبولها للتظلم بمظهر من يحترم القانون وتعمل أحكامه ولو ترتب على ذلك سحبها لقرار أصدرته، وفي ذلك إعلاء لشأن الإدارة لدى الأفراد واستشعارهم لحسن النية في تعاملهم معها، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من التعاون بين الإدارة والأفراد مما يحقق المصلحة العامة⁽⁴⁾.

يتميز التظلم الإداري المسبق أساسا بالتعقيد والتأخير، بحيث يكون التعقيد في كون التظلم الإداري المسبق يتفرع إلى أنواع مختلفة (ولائي ورئاسي)، ويزداد هذا التعقيد في التوجه السليم للتظلم الإداري المسبق ضد القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة إدارية تمتاز بازدواجية الوظائف وفي معرفة واحترام شرط المدة المنصوص عليه في القانون العام والقانون الخاص، في حين يتمثل التأخير في تأجيل رفع الدعوى القضائية إلى بعد انتهاء المراحل المتعلقة بالتظلم الإداري المسبق⁽⁵⁾.

التظلم الإداري في مرحلة الإصلاح:

نظرا للعيوب والنقائص الناتجة عن شرط التظلم وأهمها كون الرقابة الإدارية رقابة ذاتية، رقابة غير

(1)-المرجع نفسه، ص201.

(2)-المرجع نفسه ، ص182.

(3)-رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص64.

(4)-المرجع نفسه، ص64.

(5)-المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، المرجع السابق، ص38.

محايدة في حالة تحريكها من قبل ذوي الشأن والمصلحة من الأفراد، حيث أن السلطات الإدارية المختصة بالرقابة تجمع بين صفتي الخصم والحكم في الوقت نفسه، هذا بالإضافة إلى عدم تحقيق هذا الشرط للأهداف المسطرة من طرف المشرع الجزائري، هو التقليل من المنازعات وحلها في مرحلة نشأتها دون اللجوء إلى القضاء، لهذا اضطر هذا الأخير إلى تعديل المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون رقم 23/90 المعدل والمتمم للأمر رقم 145/66 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، حيث نصت المادة 169 مكرر منه على أنه: «لا يجوز رفع الدعوى إلى المجالس القضائية من أحد الأفراد إلا بتطبيق الطعن في القرار الإداري، ويجب أن يرفع هذا الطعن المشار إليه آنفا خلال أربعة أشهر التابعة لتبليغ، القرار المطعون فيه أو نشره»⁽¹⁾.

وبالتالي فإن التظلم الإداري المسبق أصبح اختياريا باستطاعة المدعي العمل به أو المرور مباشرة إلى القضاة خلال مدة أربعة أشهر من صدور القرار الإداري المطعون فيه، باستثناء الدعوى غير الاستعجالية التي ترفع مباشرة أمام مجلس الدولة لأول وآخر درجة، والمنازعات الإدارية التي استلزمت قوانينها الخاصة بالتظلم الإداري المسبق قبل الطعن القضائي، أما بالنسبة للمنازعات الإدارية التي تنظر فيها المحكمة العليا - حاليا مجلس الدولة - لأول وآخر درجة بقي التظلم فيها إجباريا قبل اللجوء إلى القضاء لأن قانون الإجراءات المدنية استلزم ذلك خاصة وأن المادة 275 لم تعدل.

هذا مع وجود استثناءات ويتعلق الأمر بإلزامية التظلم في منازعات خاصة نذكر منها على سبيل المثال:

- منازعات الصفقات العمومية حيث يشترط قانون الصفقات إلزامية التظلم إلى لجنة الصفقات العمومية البلدية أو الولاية أو الوطنية حسب الأحوال.

- منازعات الضرائب حيث اشترط قانون الضرائب ضرورة قيام المكلف بالضريبة بتظلم يوجه إلى مدير الضريبة على مستوى الولاية قبل اللجوء إلى الغرفة الإدارية سواء تعلق الأمر بضريبة مباشرة أو غير مباشرة.

- منازعات الضمان الاجتماعي، قانون الضمان الاجتماعي اشترط ضرورة التظلم إلى اللجان العامة أو الطيبة المنشأة لدى إدارة الضمان الاجتماعي على مستوى الولاية.

- منازعات التنازل عن الأملاك العقارية، القانون الصادر في 1981 اشترط ضرورة التظلم إلى

(1)-المادة 169 مكرر من القانون نفسه ، ص38.

اللجنة الولائية للتنازل عن الأملاك العقارية.

والجدير بالذكر أن التظلم على مستوى المجالس القضائية قد استبدل بمحاولة الصلح ما بين الأطراف المعنية تحت إشراف القاضي هذا حسب ما نصت عليه المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية الفقرة الثالثة كالتالي: «...يقوم القاضي بإجراء محاولة الصلح في مدة أقصاها ثلاثة أشهر، في حالة ما إذا تم الصلح يصدر المجلس قرارا يثبت اتفاق الأطراف، وفي حالة عدم الوصول إلى اتفاق يحضر محضر عدم الصلح وتحضر القضية لإجراءات التحقيق المنصوص عليها في هذا القانون»⁽¹⁾.

الملاحظ في النزاع الإداري أن أحد طرفي النزاع هو شخص عام وهنا نرى الفرق بين الدعوى المدنية والإدارية، فالأولى الأطراف فيها متساوون، ولا يتمتع أي منهما بالامتياز بينما الدعوى الإدارية هناك الإدارة التي تمثل المصلحة العامة والفرد الذي يمثل المصلحة الشخصية، وهناك بعض الامتيازات للإدارة وهي قيد المخاصمة بالتظلم قبل التعديل وانعدام الأثر الواقف للدعوى الإدارية، الأمر الذي يجعل الإدارة في مركز قوة والفرد في مركز أضعف، كما أن عبء الإثبات لقاعدة البينة على من ادعى وهو صعوبة تقديم الدليل بسبب السر المهني والذي يمنع تسرب أية معلومة، وعليه فإن ظهور فكرة الصلح قلصت الفوارق، حيث يكون الأطراف أمام القاضي وهو يقوم بمحاولة الصلح في نفس المرتبة دون النظر إلى الامتياز والسلطة الممنوحة للإدارة وإنما يقع الصلح في مستوى واحد بين الأطراف والأفراد⁽²⁾.

التظلم الإداري وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية:

فإذا كان قانون الإجراءات المدنية السابق يشترط لقبول جميع الطعون بالإلغاء سواء تلك المقامة أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية أو الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، ضرورة اللجوء إلى التظلم الإداري، وإصلاح 1990 يميز بين دعاوى الإلغاء المرفوعة مباشرة أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، وتلك المرفوعة أمام المحكمة العليا الغرفة الإدارية -حاليا مجلس الدولة-، فإن قانون الإجراءات المدنية والإدارية وحد في الأحكام القانونية المتعلقة بالتظلم الإداري وذلك بسنه لأحكام واحدة تطبق على جميع المنازعات، سواء تعلق الأمر بالمنازعات التي ترفع أمام الغرف الإدارية على مستوى المجلس القضائية، أو تلك التي ترفع

(1)- المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، المرجع السابق، ص 38.

-الصلح هو اتفاق بين طرفي الدعوى على التسوية الودية للنزاع، حيث تقوم المحكمة المنظور أمامها النزاع بإثبات اتفاق الصلح بين طرفي الدعوى، حيث يجوز هذا الاتفاق الصفة الرسمية ويكتسب القوة التنفيذية. والصلح في الدعوى ملزم لطرفي الخصومة شأنه في ذلك كشأن الحكم الصادر فيها بحيث لا يجوز لأي منهما العدول عما وافق عليه باتفاق الصلح.

(2)-فضيل العيش، الصلح في المنازعات الإدارية، منشورات مؤسسة الشروق للإعلام والنشر، الجزائر، ص 59.

مباشرة أمام مجلس الدولة، وتمثل هذه الأحكام في جعل التظلم الإداري اختياريًا في جميع الحالات. وبمقتضى القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أصبح التظلم الإداري المسبق اختياريًا سواء بالنسبة للمنازعات التي يعود فيها الاختصاص للمحاكم الإدارية، أو المنازعات التي يعود فيها الاختصاص لمجلس الدولة، وذلك بموجب المواد 829، 830، 907 منه، بحيث نصت المادة 829 على أنه: «يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (04) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي»⁽¹⁾، ونصت المادة 830 على أنه: «يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في أجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه...»⁽²⁾، ونصت المادة 907 على أنه: «عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد 829 إلى 832 أعلاه»⁽³⁾.

ج-المواعيد:

لقد اعترف المشرع للمنازعة الإدارية ببعض الخصوصيات على الصعيد الإجرائي، فلو أخذنا على سبيل المثال الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا نجد المشرع قد فرض أن تكون عريضة النقض موقعة من قبل محامي معتمد لدى المحكمة العليا وأعفى الدولة من هذا الشرط، وهذا ما قضت به المادة 239 من قانون الإجراءات المدنية الفقرة 3، وعلى صعيد آخر إذا كان مبدأ الشفعية هو الذي يسهر على الموافقة المدنية، حيث يسمح بتحقيق الاتصال المباشر بين القاضي وأدلة الإثبات، فإن عكس ذلك تغلب الصفة الكتابية على الإجراءات الإدارية ولا يعني ذلك انعدام الشفعية، وإنما تكون محدودة للغاية وتحتل هذه الخصية مكانتها إلى درجة أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر الكتابة ذات صفة أمرة وملزمة للقاضي ولا يستطيع الخروج عليها إلا إذا كان هناك نص صريح يبيح له ذلك، وحتى في حالة وجود نص فإنه يشكل استثناء لا ينبغي التوسع فيه كي يساعد عنصر الكتابة القاضي الإداري من أن يبني قناعته بفرض الفصل في النزاع خاصة وأن الأدلة جميعها مكتوبة، وإذا تم اللجوء لأسلوب المشافهة، فإن ذلك يكون بفرض إيضاح الأدلة المكتوبة وإلقاء الضوء عليها⁽⁴⁾.

فضلا عن ذلك تتميز المنازعات الإدارية عن منازعات القانون الخاص بالطابع الخاص بالمواعيد

(1)-المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص195.

(2)-المادة 830، المرجع نفسه، ص195-196.

(3)-المادة 907، المرجع نفسه، ص210.

(4)-عمار بوضياف، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص112.

المختلفة والمفروضة على طرفي القضية خلال المراحل القضائية، فلضمان استقرار المراكز القانونية التي ينشؤها التصرف الإداري، ولحماية حقوق الأشخاص حدد للطعن بالإلغاء مواعيد يترتب على انتهائه سقوط الحق في رفع الدعوى، وتحصن القرار المراد إلغاؤه، ويصبح في حكم القرار النهائي، وبالتالي لا يقبل أي طعن قضائي يمارس ضده بسبب فساد الإجراءات وورودها خارج الميعاد.

المواعيد نوعان مواعيد التظلم ومواعيد رفع الدعوى، ولاستيعاب مختلف الأحكام المتعلقة بمواعيد التظلم ومواعيد رفع الدعوى ارتأيت تقسيم هذه المواعيد إلى ثلاثة أقسام، أناقش في القسم الأول مواعيد التظلم، وأعرض في القسم الثاني مواعيد رفع الدعوى، وأخصص القسم الثالث والأخير لتمديد المواعيد، وذلك وفقا للتعديلات القانونية.

مواعيد التظلم

سبق البيان أن التظلم الإداري في الجزائر مر بمراحل متعددة، ففي المرحلة الأولى اعتبر إجباريا، وفي مرحلة الإصلاح بقي إجباريا بالنسبة للمنازعات التي ترفع لأول مرة أمام المحكمة العليا واختياريا بالنسبة للمنازعات التي ترفع أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، وللحديث عن مواعيد التظلم قسمت هذه المواعيد وفقا للتطورات القانونية، مواعيد التظلم في مرحلة الإصلاح، ومواعيد التظلم في مرحلة صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ميعاد التظلم المنصوص عليه بالمادة 275 من قانون الإجراءات المدنية هو شهران من تاريخ تبليغ أو نشر القرار المطعون فيه، نصت على هذا الأجل المادة 278 من قانون الإجراءات المدنية، وعلى الإدارة أن تنظر فيه خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ إرسال التظلم إليها، وعندما تكون الجهة المختصة بالتظلم هيئة تداولية (مجلس أو لجنة مثلا) فإن حساب مهلة السكوت الممنوحة للإدارة تبدأ من تاريخ قفل أول دورة تلي إيداع الطلب، نصت على ذلك المادة 279 من قانون الإجراءات المدنية.

وبناء على هذه النصوص يمكن حصر القواعد الإجرائية الآتية في مجال ميعاد التظلم.

-على المدعي في دعوى الإلغاء العائدة لاختصاص المحكمة العليا أن يثبت أنه قام بالتظلم المطلوب خلال ميعاد الشهرين التاليين لتاريخ تبليغ القرار محل الطعن بالإلغاء أو نشره. إن القيام بالتظلم خارج هذا الميعاد يترتب عليه عدم قبول الدعوى شكلا لورود التظلم خارج الميعاد.

-لا يجوز رفع الدعوى أمام الجهة القضائية إلا إذا انتهت المهلة الممنوحة للإدارة للرد على التظلم الإداري.

يبدأ احتساب ميعاد الشهرين المنصوص عليه في المادة 278 من قانون الإجراءات المدنية من

تاريخ تبليغ أو نشر القرار محل الطعن بالإلغاء⁽¹⁾.

ولا بد من إثبات وجود التظلم الإداري المسبق بالنسبة للمنازعات التي ترفع لأول مرة أمام المحكمة العليا، علماً بأن الإثبات قد يكون سهلاً خاصة في حالة رد الإدارة على التظلم الإداري، أما في حالة الرد الضمني المتمثل في الرفض الضمني يكون للمتظلم أن يثبت وجود التظلم الإداري المسبق بتقديم الوصل البريدي⁽²⁾.

يترتب على فوات ميعاد التظلم سقوط الحق في ممارسة الدولة، ذلك أن أي دعوى تمارس بدون تظلم تواجه بعدم القبول لعدم إتباع شرط التظلم أو لفساده، وميعاد التظلم كميعاد الدعوى من النظام العام على القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه وفي أي مرحلة كانت عليها الدعوى، والسند القانوني في ذلك هو المادة 461 من قانون الإجراءات المدنية بنصها على أنه: «فيما عدا حالة القوة القاهرة يترتب السقوط على مخالف المواعيد المحددة قانوناً لمباشرة حق من الحقوق بموجب نصوص هذا القانون»⁽³⁾.

أما بالنسبة لمواعيد التظلم وفقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية فقد نصت المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: «يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في أجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه»⁽⁴⁾.

نستنتج من خلال هذه المادة أن التظلم الاختياري يكون ولائياً، أي أمام نفس الجهة مصدرة القرار، وأن هذا التظلم يكون خلال المهلة المنصوص عليها في المادة 829 والمتعلقة بتحديد ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية، بحيث نصت على أنه: «يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (04) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي»⁽⁵⁾.

ونصت الفقرة الثانية والثالثة من المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: «...يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (02) بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا

(1)-المقصود بالتبليغ هو إجراء خاص بالقرارات الفردية، التي يجب أن تبلغ إلى المعني بذاته مثل قرار بتعيين موظف أو قرار بترقيته.

النشر هو إجراء يخص القرارات التنظيمية التي يجب أن تنشر ليعلم بها الجميع، وتأخذ القرارات الجماعية حكم القرارات التنظيمية، فالقرار الفردي الجماعي الذي يضم مجموعة الأفراد يكفي فيه النشر دون التبليغ مثل القرار المتضمن قائمة الموظفين المعنيين بالطرد أو الترقية...الخ.

(2)-المادة 282 من قانون الإجراءات المدنية، المرجع السابق، ص 65.

(3)-المادة 461 من قانون الإجراءات المدنية، المرجع السابق، ص 116.

(4)-المادة 830 من قانون إجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 195-196.

(5)-المادة 829 من نفس القانون، ص 195.

الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (02) لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء الشهرين (02) المشار إليه في الفقرة أعلاه، في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (02) من تاريخ تبليغ الرفض⁽¹⁾.

مواعيد رفع الدعوى:

تقتضي دراسة مواعيد رفع الدعوى الإدارية التطرق إلى المواعيد في ظل قانون الإجراءات المدنية، والمواعيد في ظل الإصلاح أو التعديل الأخير وهي مرحلة صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

مواعيد رفع الدعوى الإدارية طبقاً لأحكام قانون الإجراءات المدنية ووفقاً للمادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية فإنه على الطاعن أن يرفع الدعوى أمام المجالس القضائية خلال 4 أشهر من تاريخ نشر أو تبليغ القرار المطعون فيه، وتبقى مواعيد رفع الدعوى أمام مجلس الدولة شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري أو من تاريخ إنهاء الميعاد المنصوص عليه في المادة 279 من قانون الإجراءات المدنية في حالة سكوت السلطة الإدارية على الرد، هذا طبعاً مع مراعاة النصوص الخاصة التي تقصر أو تمدد المواعيد⁽²⁾.

نلاحظ من خلال أحكام المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية أنه يجب على الطاعن أن يرفع دعواه أمام المجالس القضائية خلال أربعة أشهر (04) من تاريخ نشر أو تبليغ القرار المطعون فيه، وبالتالي في حالة عدم النشر أو كون النشر غير كافٍ أو معيب فإن ميعاد الطعن لا يبدأ في السريان⁽³⁾.

تحسب المواعيد كاملة وفقاً لنص المادة 463 من قانون الإجراءات المدنية ومعنى ذلك أن يوم التبليغ لا يحسب على المتقاضى، كما لا يحسب عليه اليوم الأخير أيضاً، فمثلاً إذا كان ميعاد الدعوى أربعة أشهر تم التبليغ يوم 01 مارس فإن آخر يوم لدعوى هو 02 جويلية.

بالنسبة لمواعيد رفع الدعوى الإدارية وفقاً لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكما هو واضح في نص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فقد حدد بأربعة (04) أشهر تسري من

(1) - المادة 130 من قانون إجراءات المدنية والإدارية، ص 195-196.

(2) - المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، المرجع السابق، ص 38.

(3) - المادة 463 من نفس القانون، ص 116.

تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي⁽¹⁾.

أما بالنسبة لميعاد رفع الدعوى الإدارية أمام مجلس الدولة فهو الميعاد نفسه المذكور أعلاه والخاص بالمحاكم الإدارية، وذلك لأن قانون الإجراءات المدنية والإدارية أحالنا على نفس النصوص القانونية المتعلقة بميعاد رفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية، حيث نص في المادة 907 منه على أنه: «عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه»⁽²⁾.

تمديد الميعاد:

ينقطع ميعاد الطعن بالإلغاء باتخاذ صاحب الشأن لأحد الإجراءات المنصوص عليها في المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة، طلب المساعدة القضائية أو في حالة القوة القاهرة أو الحادث الفجائي، أو وفاة المدعي أو تغير أهليته، هذا وقد جرى الفقه والقضاء الإداري الفاصل في المواد الإدارية على اعتبار التظلم الإداري المسبق سببا من أسباب تمديد الميعاد.

-طلب المساعدة القضائية:

المساعدة القضائية تمنح لكل شخص استحال عليه ممارسة حقه أمام القضاء، ويوقف سريان ميعاد الطعن بإيداع طلب المساعدة القضائية قلم كتاب المحكمة:

ويبدأ سريان الميعاد من جديد للمدة الباقية من تاريخ تبليغ قرار قبول أو رفض الطلب من مكتب المساعدة القضائية لكل ذي مصلحة.

و نصت المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن طلب المساعدة القضائية يعتبر سببا من أسباب قطع الميعاد، نلاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري جعل طلب المساعدة القضائية سببا من أسباب قطع الميعاد وليس سببا من أسباب وقف الميعاد، وإن كان الأمر لا يخص طلب المساعدة القضائية فقط، بل كل الأسباب المذكورة في المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكان المشرع الجزائري لم يميز بين الحالات التي تؤدي إلى وقف الميعاد، والحالات التي تؤدي إلى قطع الميعاد فالمقصود بوقف الميعاد هو أن الميعاد يوقف لمدة معينة ثم يستأنف بعد انتهاء سبب الوقف كأن يكون

(1)-المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص195.

(2)-المادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص210.

لطلب المساعدة القضائية أو لقوة القاهرة أو بسبب الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة... الخ، ويقتضى للطاعن المدة المتبقية لرفع الدعوى، لكن بالنسبة لقطع الميعاد يبدأ ميعاد جديد في السريان.

-الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة:

في حالة رفع الدعوى أمام جهة قضائية غير مختصة بالنظر في النزاع يستفيد رافع الدعوى من تمديد الميعاد، بحيث ينقطع الميعاد المقرر لرفع الدعوى ويبدأ ميعاد جديد من تاريخ تبليغ المعني بالحكم بعدم الاختصاص من طرف الجهة القضائية غير المختصة بالفصل في النزاع.

كما يقرر القضاء الإداري أن خطأ صاحب الصفة القانونية والمصلحة في رفع دعوى الإلغاء وذلك بأن رفع دعوى التعويض بدل أن يرفع دعوى الإلغاء يعد ذلك سببا من أسباب انقطاع ميعاد الشهرين لرفع دعوى الإلغاء، ثم يبدأ ميعاد الشهرين من جديد⁽¹⁾.

والحكمة من اعتبار رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة سبب من أسباب قطع الميعاد في دعوى الإلغاء وبداية هذا الميعاد من جديد، هو أن تحرك رافع دعوى الإلغاء والخطأ في جهة الاختصاص القضائي بالنظر والفصل في دعواه دليل في الوصول إلى جهة الاختصاص القضائي بدعوى الإلغاء، فلا يجب والحالة هذه حرمانه من حقه في استعمال دعوى الإلغاء عن طريق إعطائه مدة جديدة للطعن بدعوى الإلغاء تبدأ من تاريخ تبليغه بالحكم بعدم الاختصاص، ولا عبرة بتكرار الخطأ في جهة الاختصاص القضائي بدعوى الإلغاء، أكثر من مرة واحدة⁽²⁾.

-حالة القوة القاهرة أو الحادث الفجائي

القوة القاهرة أو الحادث الفجائي يؤديان إلى تمديد ميعاد رفع الدعوى، فالقوة القاهرة هي الحادث الخارج عن إرادة المتعاقدين، بحيث لا يمكن دفعه، وهذه الحالة نظمها المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنه: «تنقطع آجال الطعن في الحالات الآتية:

1-الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة.

2-طلب المساعدة القضائية.

3-وفاة المدعي أو تغيير أهليته.

4-القوة القاهرة أو الحدث الفجائي»⁽³⁾.

⁽¹⁾-المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص197.

⁽²⁾-Ricci (C.J), Op.cit, P69-70.

⁽³⁾-المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص196.

وانطلاقاً من ذلك يترتب على القوة القاهرة أو الحادث الفجائي انقطاع ميعاد رفع الدعوى، بحيث تبدأ مدة جديدة في السريان من جديد بعد زوال أسباب القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

-حالة وفاة المدعي أو تغيير أهليته:

تنقطع آجال الطعن بوفاة المدعي أو تغيير أهليته وذلك وفقاً لأحكام المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية - المشار إليها أعلاه - وذلك بنصها على أنه: «تنقطع آجال الميعاد في الحالات الآتية. وفاة المدعي أو تغيير أهليته.».

-التظلم الإداري:

يحمل التظلم الإداري معنى عدم قبول القرار، ويؤدي التقدم به إلى قطع ميعاد الطعن بالإلغاء سواء كان ولائياً أم رئاسياً، وجوبي أو جوازي، فجميع هذه الصور من التظلمات تنطوي على عدم انصياع مقدم التظلم للقرار الإداري واعتراضه عليه⁽¹⁾.

وحتى يحقق التظلم أثره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء، يتعين علم جهة الإدارة به على نحو يمكنها من فحصه وإصدار قرارها بشأنه قبولاً أو رفضاً، ويستخلص هذا العلم من أية قرينة تدل عليه⁽²⁾.

ولا ينقطع ميعاد الطعن بالإلغاء، إلا بالنسبة لمن تقدم بالتظلم، حيث لا يستطيع شخص آخر الاستناد إلى ذلك في رفع دعوى الإلغاء بعد مضي أربعة أشهر على صدور القرار الإداري.

قد وجد مبدأ امتداد ميعاد الطعن بالإلغاء في حالة مسلك الإدارة بصدد التظلم المقدم إليها مسلكاً يتم عن استجابتها له تبريره في قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية، يعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفض له، ويكون ميعاد رفع الدعوى في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة، حيث يفترض في الإدارة أنها رفضت التظلم ضمناً، يستفاد هذا الرفض الحكمي من قرينة فوات هذا الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة عن التظلم، إلا أنه يقضي في تحقق معنى الاستفادة المانعة وأنها استشعرت حق المتظلم فيه لذلك اتخذت مسلكاً إيجابياً واضحاً في سبيل الاستجابة له، وكان فوات الستين يوماً راجعاً إلى بطء الإجراءات المعتادة بين الإدارة المختصة في هذا الشأن، والقول بغير ذلك فيه دفع للمتظلم إلى مخاصمة الإدارة قضائياً، في وقت تكون جادة في سبيل إنصافه، في حين قصد المشرع من وجوب إتباع طريق التظلم الإداري، تفادي اللجوء

(1)-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص212.

(2)-المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1781 لسنة 33ق، جلسة 1990/12/16.

إلى طريق التقاضي بقدر الإمكان، وذلك بحسم المنازعات إداريا في مراحلها الأولى⁽¹⁾.

د- شرط الاختصاص القضائي:

يعتبر شرط الاختصاص القضائي من أهم شروط قبول الدعوى القضائية وهو من النظام العام وبالتالي يمكن إثارته تلقائيا من القاضي أو من أحد الأطراف في أي مرحلة من مراحل الإجراءات القضائية.

و قد يتساءل القاضي الفاصل في المواد الإدارية لأول وهلة عند فصله في قضية إدارية ما من اختصاصه النوعي ثم اختصاصه الإقليمي، ولا ينظر في باقي شروط قبول الدعوى القضائية ولا في موضوعها إلا إذا ما تبين له انه مختص.

و قد يحدث في موضوع الاختصاص القضائي أن يتساءل القاضي الفاصل في المواد الإدارية عما إذا كان للمتقاضين طريقة أخرى أو ما يسمى بدعوى موازية تمكنه من الحصول على نفس الفعالية ونفس المردود.

شرط الاختصاص النوعي والإقليمي:

يشترط في المدعى أن يرفع دعواه حسب قواعد الاختصاص التي ينظمها كل من قانون الإجراءات المدنية والنصوص التشريعية والتنظيمية الأخرى.

شرط انتفاء الدعوى الموازية:

يشترط مجلس الدولة الفرنسي لقبول دعوى الإلغاء أمام جهة الاختصاص القضائي بدعوى الإلغاء، شرط انتفاء الطعن المقابل، أو الدعوى الموازية، أي أنه لا يمكن قبول دعوى الإلغاء للنظر والفصل فيها إذا كان الطاعن يملك دعوى قضائية أخرى تمكنه من الحصول على طلباته والنتائج المراد الوصول إليها بدلا من دعوى الإلغاء.

و تعتبر فكرة الدعوى الموازية من إنشاء مجلس الدولة الفرنسي حيث لم يكن السلطة الوحيدة التي تراقب شرعية القرارات الإدارية بل كانت تملك مثل هذه الرقابة سلطات أخرى، وقد عملت الدول فيها بعد كل تقنين الاجتهاد الفرنسي في ذلك المجال ومنها الجزائر، إذ نصت على هذا الشرط في المادة 276 من ق ا م " لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة إذا كان الطاعنون يملكون للدفاع عن مصالحهم طريق الطعن

(1)-المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1209 لسنة 29 ق، جلسة 1984/03/19.

العادي أمام أية جهة قضائية أخرى".

و من الأمثلة التقليدية على تطبيق طريق الطعن الموازي ما يلي:

- في دعاوى الضرائب: رفض مجلس الدولة قبول دعوى المدعى بإلغاء قرار فرض الضريبة عليه بحجة عدم الشرعية أو لكونها مبالغ فيها لأنه أي المدعى له طريق قضائي آخر - غير دعوى الإلغاء - يحقق له نفس النتائج وهذا الطريق هو دعوى إعفائه من الضريبة أو استرداده ما دفعه أمام المحكمة المختصة بالضريبة سواء المحاكم العادية أو الإدارية حسب طبيعة الضريبة المباشرة أو غير المباشرة هذه المحاكم ولو أنها لا تحكم بالإلغاء للقرار لكنها تعدم آثاره تماما.

- في الانتخابات المحلية (البلدية والولائية): كان مجلس الدولة يعتبر دعوى إلغاء قرار تمهيدي للانتخابات غير مقبولة لأن الأفراد يملكون طريقا موازيا إذ يستطيعون أن يترشوا ليطعنوا في عملية الانتخابات كلها أمام المحاكم الإدارية المختصة بذلك.

- في مجال الأشغال العامة: كان أيضا مجلس الدولة يرفض الحكم في دعوى الإلغاء، ويحكم بعدم قبولها ضد القرارات الصادرة أثناء عملية تنفيذ الأشغال لأن الأفراد يملكون طريق الطعن المقابل حيث تختص المحاكم الإدارية بدعاوى الأشغال العامة.

و يشترط لتوافر الطعن المقابل الذي يترتب عليه الحكم بعدم قبول دعوى الإلغاء:

- أن يكون الطعن المقابل طعنا قضائيا أصليا، أي دعوى قضائية وليس تظلما إداريا.

- أن يكون هذا الطعن المقابل منتجا للآثار ذاتها التي يحققها الطعن بالإلغاء.

لكن مجلس الدولة الفرنسي وجد أنه من المستحيل تطبيق نظرية الدعوى الموازية، لأنه لا توجد دعوى موازية ومساوية لدعوى الإلغاء يمكن لها أن تكون البديل لدعوى الإلغاء، وأن تحقق ذات النتائج والآثار التي تحققها دعوى الإلغاء، لذلك بدأ القضاء الإداري يتحول عن ذكر شرط الدعوى الموازية.

فنظرية الدعوى الموازية نظرية ميتة مستحيلة التطبيق، قد هجرها القضاء الإداري الفرنسي صاحبها الأصيل، فكيف يمكن تطبيقها في النظام القضائي الجزائري، إذ أن تطبيق ضوابط قواعد الاختصاص القضائي بالدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري تطبيقا سليما تعني عن وجوب تطبيق المادة 276 من ق ا م. علما بأن هذا النص عدل بإضافة الفقرة الثالثة بتاريخ 18/09/1969 كما يلي: "يجوز للغرفة الإدارية في المجلس الأعلى بالرغم من أية أحكام مخالفة أن تنظر في الطلبات المرتبطة التي تتضمنها نفس العريضة أو عريضة أخرى مرتبطة بالأولى والخاصة بالتعويض عن الضرر المنسوب وقوعه إلى القرار المطعون

فيه، وذلك مع مراعاة أحكام الفقرة السابقة ".

تلكم هي الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء وهي الشروط التي يجب أن تتوفر في العريضة التي تضم طعنا في قرار تعسفي، وبعد توافر جميع هذه الشروط يتقبل القاضي النظر في موضوع النزاع ذاته للفصل فيه، وهنا يشترط وجود شروط أخرى هي الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء.

3-الشروط الموضوعية:

إن التساؤل حول حالات رفع دعوى لتجاوز السلطة يقودنا للتساؤل عن الوسائل التي يجوز للمتقاضى أن يركز عليها لدعم إلغاء القرار الإداري. هذه الوسائل أو حالات رفع الدعوى هي:

أ- عيب عدم الاختصاص

ب- عيب مخالفة القانون

ج- عيب الشكل والإجراءات

د- عيب الانحراف بالسلطة

أ- عيب عدم الاختصاص:

عدم الاختصاص هو عدم القدرة على المباشرة عمل معين، لأن المشرع جعله من اختصاص سلطة أو فرد آخر، ويتميز عيب عدم الاختصاص بأنه أقدم عيب ظهر في القضاء الإداري، ومنه تفرعت العيوب الأخرى، وما زال إلى اليوم العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام ويترتب على ذلك عدة نتائج منها:

- يجب على القاضي أن يتصدى للعيب من تلقاء نفسه حتى لو لم يطلب منه ذلك طالب الإلغاء
- لا يمكن تصحيح القرار المعيب للاختصاص بإجراء لاحق من السلطة المختصة
- لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص في عقد من العقود المبرمة بينهما وذلك لتعلقها بالنظام العام.

صور عيب عدم الاختصاص:

لعيب عدم الاختصاص ثلاثة صور وهي:

- عدم الاختصاص المكاني:

ومعناه تجاوز صدور القرار المساحة المكانية المحددة وفق القانون لدائرة اختصاصه، وحالات عدم الاختصاص المكاني نادرة الوقوع، لأن كل موظف يعرف الحدود الجغرافية لاختصاصاته.

يتحقق عيب عدم الاختصاص المكاني عندما يصدر أحد موظفي السلطة الإدارية قرارا يتجاوز به

الدائرة أو النطاق الإقليمي الذي له أن يمارس فيه اختصاصاته إذ لا تمتد ولاية كل موظف لتشمل إقليم الدولة كاملاً، حيث تقتصر ولاية كثيرين منهم على نطاق إقليمي محدد سواء بصدد كافة الاختصاصات المتصلة به مثل اختصاصات وزير الإسكان بصدد المناطق الحضرية في المحافظات التي تسري عليها قوانين الإسكان، بل قد يتحدد النطاق المكاني في مبنى محدد أو قطعة أرضية معينة.

- عدم الاختصاص الزمني:

و يقصد به صدور قرار من جهة إدارية دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعة ومثالها، اتخاذ موظف قراراً في وقت لم يكن فيه مؤهلاً للقيام به، أي قبل استلامه وظائفه أو بعد انقطاعه عن وظائفه.

- عدم الاختصاص الموضوعي:

و يقصد به أن تصدر هيئة إدارية قراراً من اختصاص هيئة أخرى، أو أن يحدث الاعتداء من سلطة مرؤوسة، كن يياشر المرؤوس عملاً من اختصاص الرئيس، أو اعتداء الهيئة الإدارية هل اختصاص الهيئات اللامركزية.

درجات عدم الاختصاص:

قد يكون هذا العيب بسيطاً، وقد يكون جسيماً (يسمى اغتصاب السلطة).

يكون عيب عدم الاختصاص بسيطاً، إذا لم يصل إلى حد اغتصاب السلطة مثل عدم الاختصاص من حيث المكان، عدم الاختصاص من حيث الزمان وعدم الاختصاص من حيث الموضوع، هذا ونجد أن عيب عدم الاختصاص البسيط يجعل القرار قابلاً للإبطال، أي غير مشروع، ويمكن الطعن فيه أمام القضاء بدعوى عدم الاختصاص.

بينما عيب عدم الاختصاص الجسيم يصل إلى حد اغتصاب السلطة وتحدث هذه الحالة حينما يلجأ شخص ليست له سلطة قانونية ولا ينتمي إلى التسلسل الإداري، إلى إصدار قرار إداري هذا الشكل من عدم الاختصاص هو الأكثر جسامة ويؤدي بالقاضي إلى التصريح ليس فقط بأن هذا القرار باطل بل هو معدوم، وبالتصريح بالانعدام، فإن القرار موضوع الخصومة يعتبر في حكم الفعل المادي ليس له ولا يمكنه مطلقاً ترتيب آثار قانونية⁽¹⁾

و بناء على ذلك عيب عدم الاختصاص الجسيم لا يؤدي إلى إلغاء القرارات الإدارية وإنما يؤدي إلى

(1)-د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 215.

انعدامها أي إلى فقدانها كل من الطبيعة القانونية والإدارية وتتحول إلى مجرد أعمال مادية وتصبح محلا للطعن فيها أمام جهات القضاء العادي وفي أي مدة زمنية، وتتقرر عدة جزاءات قضائية عنها.

ب- عيب مخالفة القانون:

عيب مخالفة القانون هو من أهم أوجه الإلغاء وأكثرها تطبيقا في العمل ويقصد به خروج القرار الإداري عن أحكام ومبادئ قواعد القانون في مضمونه وموضوعه عن أحكام ومبادئ وقواعد القانون في معناه الواسع، ويتخذ عيب مخالفة القانون الصور التالية:

– المخالفة الصريحة والواضحة لأحكام ومبادئ وقواعد القانون

– الخطأ في تفسير القانون والخطأ في تطبيقه

إذن مخالفة القانون لا تشمل القانون أي التشريع فقط، ولكن يجب أن تشمل مخالفة القانون بالمعنى الواسع (الدستور – القوانين الصادرة من السلطة التشريعية – اللوائح – المبادئ العامة للقانون – العرف – أحكام القضاء)

ج- عيب الشكل والإجراءات

المقصود بعنصر الشكل المظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على القرار للإفصاح عن إرادتها والإجراءات التي تتبعها في إصداره، وعليه فان صدور القرار الإداري دون التزام الإدارة للشكليات التي ينص عليها القانون أو دون إتباع للإجراءات المقررة قانونا أو مخالفا لها، يصيب القرار بعيب الشكل ويجعله قابلا للإلغاء لعدم المشروعية⁽¹⁾.

و معنى ذلك عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة في القوانين واللوائح لإصدار القرارات الإدارية، سواء كان ذلك بأعمال تلك القواعد كلية أو بمخالفتها جزئيا، المشرع قد يتطلب صدور القرار في شكل معين وهنا يجب على الإدارة أن تلتزم بإتباع هذا الشكل.

فقد ينص المشرع على وجوب التزام الإدارة بإتباع شكل معين في إصدار بعض القرارات كاعذار صاحب الشأن أو إجراء تحقيق أو أخذ رأي لجنة أو مجلس قبل اتخاذ القرار فإذا لم تراعي الإدارة هذا الشكل كان قرارها غير مشروع لأنه معيب بعيب الشكل وحق الطعن فيه بالإلغاء.

(1)-د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 215.

و الملاحظ أن إصدار القرار الإداري في كثير من الأحوال يستلزم إتباع إجراءات معينة نص عليها المشرع أو تقتضيها المبادئ العامة للقانون وفقا لما يراه القضاء الإداري باعتبارها ضمانات أساسية لازمة لحماية الأفراد وينتج عن عدم إتباع هذه الإجراءات بطلان القرار الإداري، أما إذا لم يشترط القانون أي منها، فإن القرار يكون صحيحا ولو لم تتبع الإدارة في إصداره أية إجراءات⁽¹⁾

د-إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها:

يقصد بعيب الانحراف في استعمال السلطة استعمال الموظف لسلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به.

فمن المعروف أن للموظف السلطة التقديرية في اتخاذ القرارات الإدارية التي يراها مناسبة في إطار ممارسته لمهامه، إلا أن ممارسة السلطة التقديرية في إطار القيام بهذه المهام يجب أن يراعي فيها الشكل الذي فرضه القانون، إلا أن الإدارة في الكثير من الممارسات تتخذ قرارات تدخل في اختصاصها لكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى، غير التي من أجلها منحت هذه السلطة وهذا ما يعرف بعيب الانحراف. وعيب الانحراف عن السلطة خفيا ومن الصعب الكشف عنه، فهو عيب يستقر في دوافع وبواعث رجل الإدارة، ولهذا العيب مجالات واسعة نذكر منها ما يلي:

- الاستعمال الشخصي للسلطة بقصد تحقيق نصح شخصي
- استعمال السلطة بقصد الانتقام الشخصي
- استعمال السلطة لغرض سياسي

والملاحظ أن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها يتصل بعنصر الغاية في القرار الإداري، أي الهدف النهائي الذي يسعى إليه مصدر القرار الإداري ويأمل في تحقيقه، فإذا ما استخدم رجل الإدارة سلطته من أجل تحقيق غير المصلحة العامة أو الهدف المخصص قانونا لقراره الإداري، فإنه بذلك يكون قد أساء استعمال سلطته وانحرف بها عن الهدف الذي كان يتعين عليه تحقيقه، ومن ثم شاب قراره عدم المشروعية، واستحق الإلغاء لعيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة أو بالأحرى عيب الغاية، ولهذا فإن عيب الغاية يعد أخطر العيوب التي تشوب القرار الإداري وأكثرها دقة وحساسية⁽²⁾.

الإجراءات والأشكال:

(1)-د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 217.

(2)-المرجع نفسه، ص 304.

• الإجراءات العامة أمام القاضي الإداري كتابية:

بمعنى أن كل طرف في الدعوى يقدم مذكرة مكتوبة يبين فيها مطالبه وادعائه، كما يبين فيها أدلة إثبات هذه المطالب، لأن الكتابة هي لغة الإدارة وليس التعبير الشفوي، فالمرافعات في المواد في المواد الإدارية تكون كتابية تأخذ شكل المذكرة ثم الرد عن المذكرة إلى أن تصبح الدعوى جاهزة. ...

• إجراءات الدعوى إجراءات فاحصة وليست اتهامية:

و هذا يعني أن القاضي الإداري هو الذي يوجه الإجراءات ويستأثر بإدارتها، وهذا على نقص الإجراءات التي تتبع أمام المحاكم العادية، وتترك للمتقاضين أنفسهم تسيير دعواهم، فالقاضي الإداري هو الذي يطلب من الخصوم البيانات والأوراق اللازمة للدعوى، ويعين لهم المدد اللازمة لتقديم أجوبتهم عليها.

و بالرغم من أن عبء الإثبات يقع أساسا على عاتق المدعي، ولكن الدور الإيجابي للقاضي يمكنه - وبشكل خاص في ميدان دعوى الإلغاء- من تخفيف عبء الإثبات عن المدعي، إذ له أن يطلب من الإدارة الإيضاحات والبيانات اللازمة، وهو الذي يقوم بالتحقيق متخذا جميع التدابير التي يراها ضرورية، كتعيين الخبراء وإجراء الكشف¹.

الاستعانة بخدمات المحام:

يتعلق هذا الشرط بدعوي القانون الخاص على مستوى المحكمة العليا ودعوي القانون الإداري على مستوى مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، حيث يشترط القانون صراحة ضرورة اللجوء إلى خدمات المحامين المعتمدين لدى المحكمة العليا أو مجلس الدولة وذلك وفقا لأحكام المواد 10، 826، 905 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وتعفى من هذا الشرط الدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية، وتمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، و الممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية (2).

شروط تتعلق بالعريضة:

العريضة هي الوسيلة الشكلية والإجرائية والقانونية والقضائية التي يقدم بواسطتها المدعي طلبا إلى الجهة

¹ د. عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - القضاء الإداري - الطبعة الثامنة، دمشق 2005، 2006، ص 423.

(2) -المادتان 827، 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 195.

القضائية يلتمس فيه إلغاء قرار إداري أو الحكم على السلطات الإدارية المختصة بالتعويض.

لكي تكون الدعوى مقبولة يجب أن تقدم العريضة وفق الشروط الشكلية المطلوبة وهي:

- أن تكون مكتوبة وفقا للنموذج الشائع والمطلوب.

- أن تكون موقع عليها من قبل محامي.

- أن تتضمن البيانات الآتية:

الجهة القضائية المختصة:

يجب أن تتضمن العريضة اسم الجهة القضائية التي ينعقد لها الاختصاص وفقا لقواعد الاختصاص الموضوعي والمحلي، ويجب أن تحدد الجهة القضائية تحديدا واضحا مانعا لأي غموض أو لبس وهذا ما أكدته المشرع الجزائري في المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽¹⁾.

أطراف الخصومة:

يجب أن تشمل عريضة الدعوى كل أسماء أطراف الخصومة وبيان موقف كل منهم إذا كان مدعي أو مدعى عليه وألقابهم ومهنة وموطن كل منهم، بحيث تتضمن اسم مقدم العريضة ولقبه ووظيفته وتاريخ تقديم العريضة:

محل إقامته بالإضافة المرسل إليه ومحل إقامته وذكر الشخص الذي تركت له نسخة التكليف بالحضور.

ويتعلق الأمر بالجهة القضائية الموضوع أمامها النزاع وتاريخ وساعة انعقاد الجلسة وهذه المعلومات ضرورية ليعرف الخصم بدقة مكان وتاريخ افتتاح الخصومة وبالتالي يتمكن من حضورها.

ملخصا لطلبات المدعي والأساس الذي يقيم عليه فإدعائه والمستندات المؤيدة لدعواه.

ملحقات المذكرة (العريضة):

استنادا إلى المادتين 241 و282 من ق.إ.م يجب أن ترفق بالعريضة الوثائق التالية:

صورة رسمية: من الحكم المطعون فيه (في دعوى الإلغاء صورة من القرار المطعون فيه):

يقدم الطاعن مع العريضة القضائية صورة رسمية من القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء والغرض من ذلك هو تكييف الجهة القضائية من دراسة القرار لتتوصل إلى مدى مشروعيته وبالتالي من أحقية الطاعن

(1)- المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ص 3.

أن يقدم الطاعن عدد ١ من النسخ بعدد الخصوم:

قد يتعدد المدعى عليهم حسب الأحوال وعند ذلك يقدم الطاعن عددا من النسخ بعدد المدعى عليهم، وسواء كان تعدد الجهة الإدارية المدعى عليها في إطاره رسمي إداري واحد مثلا رئيس الدائرة، الوالي، الوزير، أو كان التعدد موازيا كأن تكون وزارتين مختلفتين مثلا وزارة المالية والداخلية أو كان المدعى عليهم هيئة إدارية، الوزارة أو أحد الولاة وشخص طبيعي أو معنوي أو عدة أشخاص.

وفي حالة عدم تقديم عدد كاف من النسخ فهذا لا يؤثر على قبول العريضة من الناحية الشكلية

- إيصال دفع الرسم القضائي:

بعد أن يدفع الطاعن رسم القضية يستلم إيصالا بالدفع يرفق بملف القضية يعفى من هذا الرسم كل من يستفيد من المساعدة القضائية.

إضافة إلى هذه الوثائق يشترط أن يرفق كذلك بالعريضة قرار رفض الطعن الإداري أو المستند المثبت إيداع الطعن بالنسبة للطعون بالبطلان التي تستلزم ذلك.

الخصائص العامة للإجراءات الإدارية أمام القضاء

تخضع المنازعات الإدارية لقواعد ومبادئ إجرائية تختلف عما هو متبع أمام القضاء العادي بشأن الخصومات المدنية والتجارية.

• الطعن ليس له أثر موقوف:

الطعن المرفوع أمام الغرف الإدارية ليس له أثر موقوف، أي لا يترتب على رفع الدعوى أمام الغرفة الإدارية وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وهذا وفقا للمادة 833 من ق.إ.م.إ التي تنص على أنه: لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه. "...".

إجراءات رفع الدعوى:

إجراءات رفع دعوى الإلغاء هي نفس إجراءات الخصومة القضائية، كل طرف في الدعوى يقدم

(1)-المادة 819 ، المرجع نفسه ، ص 194.

مذكرة مكتوبة وموقعة من محام يبين فيها إدعاءاته ومطالبه ويبين فيه أدلته، ويجب أن تتضمن رضا مختصرا للوقائع، وأسانيد الدعوى وصور من القرار المطعون فيه، كما يجب أن تتقدم في الشكل الذي حدده القانون وتتضمن البيانات الآتية:

- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
- اسم ولقب المدعي وموطنه.
- اسم ولقب وموطن المدعى عليه.
- الإشارة على تسمية وطبيعة الشخص المعنوي ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو ألاتفاقي.
- الإشارة عند الاقتضاء إي المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى⁽¹⁾

أثر رفع الدعوى على القرار المطعون فيه:

رفع دعوى الإلغاء على قرار إداري معين لا يوقف نفاذ هذا القرار، فالإدارة تملك تنفيذ القرار المطعون فيه ولكن هذا على مسؤوليتها الخاصة، وذلك لاعتبارات تخص القرار الإداري وهي:

1- قرينة سلامة القرارات الادارية:

كل قرار إداري يفترض سلامته حتى يثبت العكس، ومرجع ذلك إلى أن العمل الإداري يحاط بضمانات خاصة، كحسن اختيار الموظفين، وخضوعهم للرقابة الرئاسية والتزامهم بإتباع أشكال وإجراءات معينة عند إصدار قراراتهم وباحترام قواعد الاختصاص، ويترتب على ذلك إلزام الأفراد باحترام تلك القرارات حتى ولو غامرهم الشك من حيث صحتها، ومن ثم فغن القرار المعيب ينتج ذات الآثار التي تتولد عن القرار السليم حتى يحكم القاضي بإلغائه أو بعدم مشروعيته.

2- كون الإدارة مدعى عليها باستمرار:

تتفرع هذه النتيجة عن الميزة السابقة الذكر، وذلك إذا افترضنا سلامة القرارات الإدارية قد نتج عنه إلزام الأفراد باحترام ما تتضمنه تلك القرارات من أوامر وتوجيهات.

حد منهم التخلص من التزاماته، فعليه أن يبدأ هو بإجراءات التقاضي ومهاجمة القرار وفقا للإجراءات القانونية، و هكذا تصبح الإدارة مدعى عليها باستمرار.

3- حق الإدارة في التنفيذ المباشر:

⁽¹⁾ -المواد 815-816-15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 193-3-4.

هو حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختياريا دون حاجة ماسة إلى إذن سابق من القضاء والقاعدة العامة أن القرارات الإدارية تنفذ منذ صدورها من السلطة المختصة، ولكنها لا تسري في حق الأفراد الذين توجه إليهم إلا إذا علموا بها.

الفصل في دعوى الإلغاء:

استقر القضاء الإداري على أن دعوى الإلغاء تستهدف إلغاء القرار الإداري المعيب ومن ثم كان عمل قاضي الإلغاء ينحصر في إلغاء لقرار الإداري المعيب ولا يتصدى للقرار من جديد بأن يصدر أوامر للإدارة لأن هذا يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات والمحكمة تقوم أولا بفحص شروط قبول الدعوى قبل أن تتصدى لموضوع المخالفة، فإذا تعرضت المحكمة للموضوع فمن الطبيعي أن يكون الحكم بإلغاء القرار كليا أو جزئيا إذا ما اقتنعت المحكمة بعدم مشروعية القرار، أو برفض الدعوى إذا ما ثبتت مشروعية القرار.

تنفيذ حكم الإلغاء:

لتنفيذ الأحكام أهمية بالغة إذ لا تكون أية فائدة إذا حصل المتقاضي على الحكم، ولكنه لا يستطيع تنفيذه، ويتمثل تنفيذ الحكم في زوال القرار، وهذا الزوال يعتبر كافيا في حد ذاته، حيث أنه يلزم الإدارة بعدم تطبيق القرار الملغى وعلى سبيل المثال إذا أصدرت جهة الإدارة قرارا بطرد موظف معين وتم إلغاؤه فليس أمام الإدارة من تدبير تتخذه إلا إعادة الموظف إلى عمله.

المحور السادس:

الإجراءات الاستعجالية للمواد الإدارية:

الدعوى الاستعجالية هي إجراء يلتمس بموجبه أحد الأطراف اتخاذ إجراء مؤقت وسريع لحماية مصالحه قبل أن تتعرف لنتائج يصعب تداركها لو انتظرنا إجراءات دعوى الموضوع الطويلة .

بين المشرع الجزائري أحكام الاستعجال في المواد 917 إلى 948 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي يمكن من خلالها، ومن خلال اجتهادات الفقه والقضاء تحديد شروط وخصائص القضاء الاستعجالي.

شروط الدعوى الاستعجالية:

إلى جانب الشروط العامة السابقة الذكر والمتعلقة بالعريضة وبرافع الدعوى هناك شروط خاصة إضافية وهي:

* شروط الاستعجال: نصت المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على انه في حالة الاستعجال القصوى يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بكل التدابير الضرورية الأخرى، دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري، بموجب أمر على العريضة ولو في غياب القرار الإداري المسبق، وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الراداري، يمكن أيضا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ⁽¹⁾.

نلاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري لم يعرف الاستعجال، كما انه لم يحدد حالات الاستعجال على سبيل الحصر وترك ذلك للفقه والقضاء ليحدد حالة ما إذا كانت هناك حالة استعجال أم لا، وفي جميع حالات الاستعجال يجوز للجهة القضائية أن تأمر بأي إجراء مؤقت، وتقوم حالة الاستعجال بمجرد وجود وضع قد يصبح غير قابل للإصلاح مثل حالة البضاعة القابلة للتلف المحجوزة بالجمارك، وحالة أشغال ستؤدي لو تمت إلى الحرمان من حق المثل والنور والهواء، وحالة الطريق المقطوع للمرور وحق الارتفاق.

و شرط الاستعجال يعد من الشروط المتعلقة بموضوع الدعوى وليس بالشكل، وانعدام الاستعجال في القضية يجعل قاضي الأمور المستعجلة غير مختص نوعيا بنظر النزاع ويجب أن يتوفر شرط الاستعجال عند رفع الدعوى وعند الفصل فيها.

(1)-المادة 921 من ق ج إ، المرجع السابق، ص 213.

أن لا يتعلق النزاع بأصل الحق:

أو جب المشرع على قاضي الأمور المستعجلة، أن لا يمس بأصل الحق، لأن الفصل في أصل الحق يبقى من اختصاص قاضي الموضوع، فإذا كانت الدعوى الاستعجالية تتعلق بأصل الحق حكم القاضي بعدم الاختصاص لأن مهمة القاضي الاستعجالي هي تسوية حالة استعجالية، أما موضوع الحق فهو من اختصاص قاضي الموضوع.

و هذا ما أشارت إليه المادة 924 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وذلك بنصها على انه عندما لا يتوافر الاستعجال في الطلب، أو يكون غير مؤسس يرفض قاضي الاستعجال هذا الطلب بأمر مسبب، وعندما يظهر أن الطلب لا يدخل في اختصاص الجهة القضائية الإدارية، يحكم القاضي بعد الاختصاص النوعي⁽¹⁾.

في حين يرى مفوض الدولة الفرنسي أن القاضي الإداري المستعجل يمكن أن يمس الموضوع دون أن يمس أصل الحق، إلا أن هناك من الفقهاء من يرى في ذلك تلاعب بالألفاظ، ولا يفيد في شيء لأن العبارتين تؤيدان ذات المعنى فأصل الحق هو موضوع النزاع⁽²⁾.

وجود نزاع حال أو محتمل:

فلا بد أن تكون بين الطرفين خصومة قائمة أو في مرحلة تمهيدية، ويشترط لقبول الدعوى الاستعجالية أن تكون دعوى الموضوع قد تحركت في جميع الحالات، وهذا طبقاً لأحكام المادة 926 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على انه: " يجب أن ترفق العريضة الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري أو بعض آثاره تحت طائلة عدم القبول بنسخة من العريضة دعوى الموضوع"⁽³⁾.

ففي مجالات وقف تنفيذ القرارات الإدارية لا بد أن تكون دعوى الإلغاء قد نشرت وفي حالات أخرى قد لا يشترط أن تكون دعوى الموضوع قد تحركت مثل الدعاوي الاستعجالية الرامية إلى إثبات التعدي، وقد تكون الدعوى تعيين خبير لإثبات حالة.

عدم المساس بأوجه النزاع المتعلقة بالنظام العام:

(1) - المادة 924، من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. المرجع السابق، ص 214.

(2) - د. محمد جمال الدين منير، القضاء المستعجل، دراسة مقارنة بين مصر، فرنسا جامعة عين الشمس، 1988 ص 83.

(3) - المادة 926 من ق.إ.ج.إ. المرجع السابق ص 214.

بمقتضى هذا الشرط لا يجوز لقاضي الأمور الإدارية المستعجلة أن يأمر بأي تدبير من التدابير التي تمس بأوجه النزاع المتعلقة بالنظام العام، والملاحظ أن فكرة النظام العام فكرة مرنة يختلف مفهومها، والعناصر المكونة لها باختلاف المكان والزمان.

إجراءات وخصائص الدعوى الاستعجالية.

● شرط الكتابة:

يشترط في جميع إجراءات الاستعجال أن تتم بناء على عريضة مكتوبة ترفع إلى الغرفة الإدارية ويجب أن تتضمن العريضة اسم ولقب ومهنة وعنوان المدعي، وكذلك اسم والمركز الرئيسي والممثل القانوني للجهة الإدارية المدعى لها.

تسجل الدعوى في سجل مخصص لهذا الغرض، وفي حالة الاستعجال القصوى يجوز اللجوء إلى الجهة القضائية التي بإمكانها تحديد جلسة قريبة.

● عدم اشتراط التظلم:

لا يشترط التظلم الإداري المسبق في الدعاوي الاستعجالية حتى إذا كانت دعوى الموضوع تتطلب التظلم لان هذا الأخير يتنافى مع الطابع الاستعجالي.

عدم جواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، الإدارة ليست ملزمة باستئذان القاضي في تنفيذ قراراتها، وبالتالي فان الطعن أمام القاضي الإداري ليس له أثر موقف بالنسبة للقرارات المطعون فيها أمام القضاء ما لم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك.

المادة 921 من قانون إ.ج.إ نصت على عدم جواز اعتراض تنفيذ القرارات الإدارية بنصها على انه: "..... وبغير اعتراض تنفيذ أية قرارات إدارية بخلاف حالتي التعدي والاستيلاء.

- التعدي: هو تصرف صادر عن الإدارة بحيث يظهر انه لا يدخل في صلاحياتها المخولة لها قانوناً.

- الاستيلاء: هو مساس الإدارة بملكية خاصة عقارية في شكل حيازة مؤقتة أو دائمة.

المادة 13 من قانون نزع الملكية للمنفعة العامة رقم 11/91 الصادر في 1991/04/27 التي تنص على أنه: " يحق لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة، حسب الأشكال المنصوص عليها في ق إ م وإ وفي هذه الحالة يوقف تنفيذ القرار المصرح بالمنفعة العمومية.

- تقصير المهلة: م 937 ق إ م إ تقصر المهل إلى النصف في المواد الاستعجالية وهكذا يصبح ميعاد استئناف الأوامر الاستعجالية 15 يوما بدلا من شهر في دعاوى الموضوع، والأوامر الاستعجالية مشمولة بالنفاذ المعجل رغم الاستئناف عكس المواد المدنية وهي غير قابلة للاعتراض على النفاذ ولا للمعارضة المادة 935 ق إ ج.

المحور السابع:

دعوى التعويض:

الإدارة في مباشرتها لنشاطها -سواء تعلق بإدارة مرفق عام أو بإشرافها على النشاط الفردي- قد تمس بالأفراد سواء كان هذا عن حسن نية أو بأعمال أو سوء نية. هذه الأضرار قد تترتب عن تصرفات هي أعمال مادية مثل سيارة تملكها الإدارة وتتسبب في حادث، أو مشروع يتهدم، أو أعمال قانونية كموظف كان ضحية إجراء تأديبي غير مشروع، أو كسلطة الإدارة في أن تمنع فرد معين من مباشرة نشاطه، من هنا تظهر أهمية مسؤولية الإدارة وكيفية تعويض هذا الضرر.

تعريف دعوى التعويض:

دعوى التعويض هي الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهة القضائية المختصة وطبقا للشكليات التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار⁽¹⁾.

وتعتبر دعوى التعويض أهم صورة من صور القضاء الكامل التي تتسع فيها سلطة القاضي الإداري لتشمل:

1- تعويض الضرر الناشئ عن تصرفات الإدارة.

2- إلغاء بعض القرارات الإدارية كتلك التي وقعت الإدارة بمقتضاها إجراءات على المتعاقد رافع الدعوى.

3- إلغاء بعض التصرفات القانونية التي لا يصدق عليها وصف القرار الإداري كما في حالة إبطال الانتخابات المحلية أو العقود الإدارية. أو إعلان انتخابات مرشح آخر غير الذي أعلن انتخابه، وذلك مع ملاحظة أن سلطة القاضي لا تصل إلى حد إصدار أوامر للإدارة سواء في دعوى القضاء الكامل أو في دعوى الإلغاء⁽²⁾.

أساس المسؤولية الإدارية:

موضوع المسؤولية يثير الكثير من التساؤلات من الذي يسأل عن تعويض الأضرار التي لحقت الأفراد؟ هل هو الموظف الذي اتخذ التصرف ويسأل في أمواله الخاصة؟ هل الإدارة العاملة هي التي تسأل في أموالها أو هذه المسؤولية هي التي اخذ بها المشرع الفرنسي الجزائري.

القاعدة التقليدية التي جرى عليها مجلس الدولة الفرنسي تنحصر في التمييز بين الخطأ المرفقي أو

(1)-د.عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية (نظرية تاصيلية تحليلية ومقارنة) ج. بن عكنون، الجزائر، ط 2، 2004، ص:255.

(2)-د.معوض عبد التواب، الدعوى الإدارية وصيغها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط2، 1995، ص:493.

المصلحة الذي ينسب فيه الإهمال أو التقصير إلى المرفق ذاته وفيه تقع المسؤولية على الإدارة وحدها وهي من يدفع التعويض والخطأ الشخصي وهو الذي ينسب إلى الموظف وتكون المسؤولية على هذا الموظف شخصية وينفذ الحكم في أمواله الخاصة، غير أن الصعوبة تنحصر في متى يكون الخطأ مرفقيا وتسأل عنه الإدارة ؟ ومتى يكون شخصيا ويسأل عنه الموظف ؟ .

المعيار (1): la ferrière

هذا الفقيه يرى أن الخطأ يعتبر شخصيا إذا كان الفعل الضار مطبوعا بطابع شخصي يكشف عن الدوافع والأهواء الشخصية لدى الموظف الذي قام بالتصرف بمعنى آخر أن هذا المعيار يقوم على نية الموظف والدافع له على ارتكاب الخطأ، فإذا تعمد الموظف، أو كان دافعه الأضرار بالمرفق أو لتحقيق منفعة شخصية له أو لغيره كان الخطأ هنا شخصيا يتحمل هو نتائجه، ويكون مصلحيا إذا كان الفعل الضار غير متميز بطابع شخصي

المعيار (2): معيار هوريو Hauriou

هذا المعيار يقوم على إمكانية فصل الخطأ عن الوظيفة، ويقول هوريو يعتبر الخطأ شخصيا إذا أمكن فصله عن الوظيفة، فمثلا حالة الأجنبي الذي يقبض عليه ويودع قسم الشرطة للتحقيق معه تمهيدا لإبعاده فيعذب ويضرب. واقعة الضرب أو التعذيب متصلة بالوظيفة، إذن يمكن فصلها عن الوظيفة، هنا الخطأ منفصلا ماديا عن واجبات الوظيفة، فهو إذا خطأ شخصي

المعيار (3): معيار دوجي Duguit

يقوم هذا المعيار على أساس الغاية أو الهدف من التصرف الإداري، إذا كان الموظف قد تصرف لتحقيق أحد أغراض الإدارة التي تدخل في وظيفته الإدارية فان خطأه هذا يعتبر من الأخطاء المنسوبة للمرفق العام، أما إذا تصرف هذا الموظف بقصد تحقيق أغراض لا علاقة لها بالوظيفة أو بالأهداف ويستهدف تحقيق رغبة خاصة سواء له أو لغيره فان الخطأ شخصيا

المعيار (4): معيار جيز jèze

يعتبر الموظف مرتكبا لخطأ شخصي كلما كان الخطأ جسيما يصل إلى حد ارتكاب جريمة، بمعنى آخر يكون جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات، أو كان الخطأ من الجسامة بحيث لا يمكن اعتباره من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف في أداء عمله اليومي، وبناء على ذلك يكون الخطأ شخصيا إذا ما ارتكب بسوء نية أو كان على درجة كبيرة من الجسامة أو كان من الممكن فصله عن الوظيفة ويكون خطأ

مصلحيا فيما عدا هذه الحالات.

المعايير القضائية:

- 1- إذا كان الخطأ الذي ينسب إلى الموظف لا علاقة له بعمله إطلاقا مثلا إذا ارتكبه في حياته الخاصة، أو إذا كان العمل الخاطئ ارتكب أثناء العمل ولكنه منقطع الصلة تماما بواجبات الوظيفة.
- 2- إذا كان العمل الضار المنسوب إلى الموظف يدخل في واجبات وظيفته ولكن قصد منه غرضا خاصا كالانتقام مثلا، بمعنى ارتكب الفعل بنية الإضرار ببعض الأفراد.

و الخلاصة من ذلك كله إن عيب مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة هو مما ينهض أساسا للمطالبة بالتعويض جراء صدور قرار إداري معيب هذه العيوب خلافا لعيب الشكل أو الاختصاص الذي يصلح أن يكون أساسا للمطالبة بالتعويض وذلك في نطاق ما سبق بيانه من أن العيب القانوني أو البسيط لعيب الشكل والاختصاص لا يصلح أساسا للمطالبة بالتعويض وأما العيب الجوهري والمؤثر لها ما يكون عماده أساسا لهذه المطالبة.

أما إذا كان القرار المطعون فيه سليما خاليا من العيوب فلا مسؤولية على الإدارة أيا كانت جسامة الضرر الذي يصيب الأفراد جراء تنفيذه وهذا ما استقر على القضاء المصري والأردني وفقا للقرارات والأحكام التي تم الاستناد إليها .

- 3- إذا كان الخطأ المرتكب جسيما التصرف هنا يدخل في واجبات الوظيفة ولكن يكشف عن خطأ جسيم سواء بتهور أو إهمال، لكن دون نية الإضرار مثل أحد الأطباء في وزارة الصحة يقوم بتطعيم الأطفال ضد الأمراض بدون اتخاذ الإجراءات الوقائية مما أدى إلى تسمم عدد كبير من الأطفال، والخطأ الجسيم قد يكون ماديا وقد يكون قانونيا.

الخطأ المادي مثل سائق سيارة حكومية يصطدم بسيارة خاصة وكان في حالة سكر، وهو خطأ شخصي من السائق، القيادة في حالة سكر.

- 4- أن يكون الفعل الصادر من الموظف مكونا لجريمة جنائية

الخطأ المرفقي هو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق، حتى ولو كان الذي قام به ماديا احد الموظفين، ويقوم الخطأ هنا على أساس أن الموظف هو الذي تسبب في الضرر، لأنه لم يؤدي الخدمة العامة وفقا للقواعد التي يسير عليها، والخطأ في هذه الحالة يأخذ إحدى صورتين:

- 1- إما أن يكون من الممكن نسبته إلى موظف أو موظفين معينين وبمعنى آخر يمكن أن نتعرف

على مصدر الفعل الضار الذي أدى إلى مسؤولية المرفق

2- وإما أن يكون الخطأ منسوباً إلى المرفق بذاته ،دون إمكانية معرفة مصدر الفعل الضار الذي أدى إلى مسؤولية الإدارة خطأ المرفق العام فالخطأ المرفقي هو كل ما لا يعتبر خطأ شخصياً.

خصائص دعوى التعويض:

تتميز دعوى التعويض بمجموعة من الخصائص ومن أبرزها إنها دعوى قضائية دعوى ذاتية أو شخصية دعوى من دعاوى القضاء الكامل ومن دعاوى قضاء الحقوق.

دعوى التعويض دعوى قضائية:

اكتسبت دعوى التعويض الإدارية الطبيعة القضائية منذ أمد طويل وقدم ويترب عن الطبيعة والخاصية القضائية لدعوى التعويض الإدارية أنها تتميز وتختلف عن كل من فكرة القرار السابق وفكرة التظلم الإداري باعتبارهما طعون وتظلمات إدارية ويترب عن الطبيعة القضائية لدعوى التعويض ثانياً أن تتحرك وترفع وتقبل ويفصل فيها في نطاق الشكليات والإجراءات القضائية المقررة قانوناً وأمام جهات قضائية مختصة⁽¹⁾.

دعوى التعويض دعوى ذاتية أو شخصية:

دعوى التعويض دعوى ذاتية أو شخصية لأنها تنعقد على أساس مركز قانوني أو حق شخصي وذاتي لرفعها وتستهدف مصلحة شخصية تتمثل في وجود مزايا وفوائد مادية ومعنوية شخصية وذاتية لرفعها عن طريق تعويضه عن الأضرار المادية أو المعنوية التي أصابت حقوقه كما أنها تهاجم السلطات والجهات الإدارية صاحبة النشاط الإداري غير المشروع .

دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل:

تعتبر دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل لان سلطات القاضي الإداري فيها واسعة وكاملة مقارنة مع سلطات القاضي العادي حيث تتعدد سلطات القاضي في دعوى التعويض من سلطة البحث والكشف عن مدى وجود الحق الشخصي لرافع الدعوى.

شروط دعوى التعويض:

لكي تقبل دعوى التعويض لابد من توافر مجموعة من الشروط وهي وجود قرار إداري سابق وان ترفع في

(1)-د عوابدي عمار، نظرية العامة للمنازعات الإدارية ، المرجع السابق ص،566.

الميعاد المحدد ومن ذي مصلحة.

شرط القرار الإداري السابق لقبول دعوى التعويض:

نصت المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي⁽¹⁾."

من خلال هذه المادة نلاحظ أن دعوى التعويض لا تقبل إلا بوجود قرار إداري سابق.

يتجسد الأساس والمبرر العلمي لفكرة القرار الإداري السابق كشرط من شروط قبول دعوى التعويض الإدارية في وجود القرار السابق بعد عملية إثارة العامة واستصدار من السلطات الإدارية المختصة بواسطة رفع تظلم إداري من الشخص المضرور ويطالب فيه هذه السلطات بدفع تعويض كامل وعادل، عملية إشعار السلطات الإدارية المختصة، تفتح المجال لغرض الاتفاق الودي أو لتصلح بين الإدارة العامة والأفراد حول المنازعات القائمة بالطرق الودية وبأقل التكاليف وفي أقصى الأوقات⁽²⁾.

و منذ قضية "كادو" cadot سنة 1889، لم يعد مجلس الدولة الفرنسي ملزماً بذلك، إلا أن التعود وظهور بعض المبررات والأسس العملية والمنطقية والقانونية، دعت المشرع الفرنسي لاحقاً، وخاصة بموجب المادة الأولى من المرسوم المؤرخ في 11/01/1956 إلى النص الذي تأثر به المشرع الجزائري من خلال المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية الملغى وأكدته المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فيما بعد⁽³⁾.

المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ:

في الماضي كان مبدأ مسؤولية الدولة بالتعويض عن أخطاء الجهات الإدارية كان هذا المبدأ محل تشكيك ولم يكن مسلماً به بناء على الادعاء بان تقرير هذه المسؤولية يتنافى مع ما تتمتع به الدولة من

(1)- المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 195.

(2)- د عوابدي عمار، نظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 576.

(3)- نص المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية الملغى على أنه: «لا يجوز رفع الدعوى إلى المجالس القضائية من أحد الأفراد إلا بطريق الطعن في قرار إداري.

ولا يقبل هذا الطعن إلا إذا سبقه طعن عن طريق التدرج الرئاسي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق من أصدر القرار مباشرة أو طعن ولائي يوجه إلى من أصدر القرار.

ويجب أن يرفع الطعن المشار إليه آنفاً خلال الشهرين التابعين لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره»

سيادة (1).

ولكن هذه النظرية القديمة انتهت منذ أمد طويل لضعف أساسها ذلك أن السيادة ليست مطلقة بأي حال وإلا لما خضعت الدولة وسلطاتها الإدارية للقانون وقواعد الشرعية وهذا لا يمكن التسليم به ومن ثم سيادة الدولة لا يمكن أن تتنافى مع خضوعها للقانون والتزاماتها بالتعويض عن أفعالها التي تضر ضرراً متميزاً

و القاعدة العامة هي أن المسؤولية الدولية مسؤولية خطيئة بمعنى أن الشخص الذي أصابه الضرر ويطالب الإدارة بالتعويض عليه أن يثبت أولاً أن هذا الضرر الذي وقع كان نتيجة تصرف خاطئ من الإدارة وإلا فإنه لا يحصل على التعويض والمسؤولية على أساس الخطأ وتقوم على ثلاثة أركان الخطأ والضرر والعلاقة السببية.

أركان المسؤولية على أساس الخطأ:

كان المبدأ السائد قديماً عدم مسؤولية الدولة عن أفعالها بوصفها سلطة عامة ذات سيادة.

ركن الخطأ في تقرير المسؤولية:

من المعلوم أن الإدارة تمارس نشاطها من خلال موظفيها، فإذا ارتكب الموظف خطأ أثناء تأدية وظيفته، فمن الطبيعي أن يكون هو مسئولاً عن الضرر الناجم من جراء تصرفه، إلا أن تحميله المسؤولية بصورة مطلقة بالإضافة إلى أنه ليس عادلاً مادام يعمل في خدمة الإدارة، فإن إلزامه بالتعويض يكون عبئاً ثقيلاً عليه فضلاً عن أن من شأنه إحجام الموظف عن أداء أعماله الوظيفية خشية أن يقع في خطأ يلتزم بسببه بأداء التعويض، فكان لابد من حل يراعي هذه الاعتبارات جميعاً حيث تحل الإدارة محل الموظف لدفع التعويض لمن لحق به الضرر، ويمكن بعد ذلك الرجوع عليه أو عدم الرجوع حسب مقتضى الحال⁽²⁾.

إلا أنه ليس كل خطأ من جانب الإدارة منشئاً حتماً للمسؤولية التي ترتب التعويض وإنما يجب أن يكون الخطأ على درجة من الخطورة والأهمية، وبالتالي لابد من النظر في كل خطأ على حدة من حيث الآثار المترتبة عليه .

كان المبدأ السائد قديماً عدم مسؤولية الدولة عن أفعالها بوصفها سلطة عامة ذات سيادة لا يجوز مساءلتها عن تصرفاتها، وكانت القاعدة هي أن الملك لا يخطئ وترتب على ذلك أن الدولة إذا عوضت

(1)-د. عوايدي عمار، نظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي، المرجع السابق ص، 583.

(2)-أحمد محيو، المرجع السابق، 213 و 214.

فذلك من قبيل التبرع والتسامح

و لكن القضاء الإداري الفرنسي لم يقف عند هذا المبدأ وإنما أعمل اجتهاد فقرر سنة 1873 مسؤولية الدولة بمقتضى حكم (بلا نكو) الذي اخضع هذه المسؤولية لمبادئ خاصة تتفق مع وضع الدولة وطبيعة القانون العام ثم حدث تطور آخر في أساس المسؤولية فبعد إن كانت تقوم على أساس الخطأ الجسيم أصبحت تقوم على مجرد الخطأ ثم صارت تركز على أفكار أخرى غير فكرة الخطأ مثل المسؤولية على أساس تبعه المخاطر وعلى أساس المساواة أمام الأعباء العامة.

العلاقة السببية بين الخطأ والضرر:

بمعنى أن يكون الضرر منسوبا مباشرة لخطأ الإدارة أو الموظف في تأديته للمرفق العام فإذا لم يقع الضرر نتيجة خطأ هذه الجهات بأن كان بسبب أجنبي كالقوة القاهرة أو الظرف الطارئ أو خطأ المضرور نفسه أو عمل الغير فلا تعويض، وينبغي على ذلك أن الإدارة لا تسأل عن أعمال موظفيها خارج وظيفته، كما أنه ليس لها أن تنفي مسؤوليتها فأساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعة قائمة على قرينة الخطأ المفترض الذي لا يقبل إثبات العكس، إلا أن للإدارة أن تتخلص من المسؤولية عن طريق إثبات أن الضرر كان نتيجة سبب أجنبي كالحادث الفجائي أو بسبب طالب التعويض نفسه⁽¹⁾.

و بالتالي تعتبر الرابطة السببية بين الخطأ والضرر من العناصر الضرورية للقضاء بالتعويض، وأن تمسك المدعى عليه بانعدامها إنما يعني نفي الادعاء بالمسؤولية بما يجعله دافعا جوهريا يتغير بتحقيقه وجه الرأي في الدعوى.

الخطأ المرفقي كركن من أركان المسؤولية الإدارية عن أعمالها المادية:

اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى تقرير مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية متى كان الخطأ المرفقي الذي ينسب إلى المرفق جسيما، ومع ذلك فانه لم يضع قاعدة عامة في هذا الشأن، وإنما يقدر درجة جسامته الخطأ في كل حالة في ضوء اعتبارات معينة وهي ظروف الزمان والمكان الذي وقع فيه الخطأ ومراعاة أعباء المرفق وطبيعته وحالة المضرور.

تقدير الخطأ المرفقي:

القاعدة العامة في القانون المدني أن كل خطأ يترتب عليه ضرر يوجب مسؤولية فاعله عن التعويض، لكن القضاء الإداري الفرنسي لم يعمل هذه القاعدة على إطلاقها فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة، حيث لا

(1) - عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص 678.

يشترط مجرد الخطأ للحكم بالمسؤولية وإنما اشترط في الخطأ الجسامة، وعليه كان ضروريا أن يفحص مجلس الدولة كل حالة على حدة ليقرر ما إذا كان خطأ المدعى بقيامه يبرر مسؤولية الإدارة أم غير ذلك إلا أن الخطأ يختلف باختلاف العمل المنسوب إلى الإدارة والذي قد يكون عملا ماديا وقد يكون قرارا إداريا.

الخطأ في حالة القرارات الإدارية:

قد تأمر الإدارة بفصل موظف أو ترفض التصريح لأحد الأفراد بمزاولة عمل معين، أو تصدر قرارا يهدم منزل أو بإغلاق محل عام أو تفرض قيودا معينة على نشاط فردي... الخ، فهذه القرارات فيها ضرر ويتخذ الخطأ فيها صورة ملموسة هي عدم المشروعية بأوجهها الأربعة: مخالفة الشكل والاختصاص والقانون والانحراف التي تعد أيضا مصدرا للإلغاء وهي مصدر للمسؤولية، وعدم المشروعية هو في الحقيقة خطأ مصلحي، ذلك أن واجبات المرفق العام الأولى هو احترام القوانين العامة، فإذا ما قام الموظف المشرف عليه باتخاذ قرار غير مشروع يكون قد خرج على أول واجباته وبالتالي قد أتى عملا ايجابيا ضارا يستوجب مسؤولية الإدارة ولهذا دعا العميد دوجي إلى أن التجاوز في استعمال السلطة يكفي لقيام مسؤولية الإدارة إذ ترتب على العمل غير المشروع ضرر.

الأفعال التي تكون الخطأ المرفقي:

يقصد بالأفعال التي تكون الخطأ المرفقي تلك الأفعال التي تؤدي إلى إصابة الأفراد بالضرر سواء أمكن نسبة هذه الأفعال إلى موظف معين أم لا، ويمكن إرجاعها إلى ثلاث طوائف وهي المرفق يؤدي الخدمة على وجه سيء، المرفق لم يؤدي الخدمة، المرفق يبطئ في أداء الخدمة أكثر من اللازم.

الخطأ المرفقي في حالة الأفعال المادية في أحكام مجلس الدولة الفرنسي:

انتهج مجلس الدولة الفرنسي نهجا معيناً في تقدير الخطأ المرفقي وحسب كل حالة دون وضع معيار موحد جامد بالاستهداء باعتبارات معينة هي على النحو التالي:

أولاً: مراعاة ظروف الزمان الذي يؤدي فيه المرفق العام خدمته:

بمعنى أنه فرق بين الظروف العادية والظروف الاستثنائية كحالة الحرب أو الوباء ففرض المجلس برفع

مسؤولية الإدارة في حالة الخطأ الصادر من المرفق في الظروف الاستثنائية.

ثانيا: مراعاة ظرف المكان الذي يؤدي فيه المرفق خدماته:

حيث ميزه المجلس بين حالة قيام المرفق بأداء خدماته داخل العاصمة وحالة قيامه بأدائها خارج العاصمة فقضى بإعفاء الإدارة من المسؤولية في الحالة الثانية.

ثالثا: مراعاة أعباء المرفق وموارده لمواجهة التزاماته:

و يظهر ذلك على الأخص فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة عن الإهمال في صيانة المنشآت العامة وما يترتب على ذلك من حوادث حيث تطلب المجلس درجة كبيرة من جسامة الخطأ تتناسب مع أعباء الإدارة ولقد فرق المجلس بين حالتين في هذا الصدد، الحالة الأولى وقضى فيها بمسؤولية الإدارة عن كل خطأ يمكن تجنبه بالحرص العادي والحالة الثانية وقضى فيها بعدم مسؤولية الإدارة إذا كان لا يمكن تجنب الخطأ إلا باتخاذ الإجراءات غير العادية، فقضى بمسؤولية الإدارة إذا قامت بإحداث حفر في الطريق، ولم تتخذ أي إجراءات لتنبيه المارة لكي تتجنبها مما أدى إلى سقوط بعض الأفراد وإصابتهم بجروح.

رابعا: مراعاة موقف المضرور إزاء المرفق:

يفرق مجلس الدولة بين حالتين الحالة الأولى ويكون فيها المضرور مستفيدا من خدمات المرفق، وفي هذه الحالة يتطلب مجلس الدولة درجة أكبر من الخطأ والحالة الثانية وفيها لا يكون المضرور مستفيدا من تلك الخدمات لا يتطلب ذلك درجة أكبر، كما يفرق المجلس بين ما إذا كان المستفيد من خدمات المرفق يحصل عليها بلا مقابل أو بمقابل.

خامسا: مراعاة طبيعة المرفق وأهميته الاجتماعية:

كمرفق البوليس، ومستشفى الأمراض العقلية، ومرفق تحصيل الضرائب، والمرافق الصحية.

