جـــامعة غردايـــة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

الصلح في المنازعات الإدارية

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق

تخصص: قانون إداري

إعداد الطالبين:

لزهر حمي.

النذير نويزي.

إشراف الأستاذ:

أ. زرباني عبد الله

نوقشت وأجيزت بتاريخ: 21 جوان 2020

أمام اللجنة المكونة من السادة:

الاسم واللقب	الدرجة	الجامعة	الصفة
د. الراعي العيد	أستاذ محاضر	جامعة غرداية	رئيساً
أ. زرباني عيد الله	أستاذ محاضر	جامعة غرداية	مشرفاً ومقرراً
د. لغلام عزوز	أستاذ محاضر	جامعة غرداية	مناقشا

السنة الجامعية:

1440 هـ / 1441هـ - 2019م / 2020م

جـــامعة غردايـــة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

الصلح في المنازعات الإدارية

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق

تخصص: قانون إداري

إعداد الطالبين:

لزهر حمي.

النذير نويزي.

إشراف الأستاذ:

أ. زرباني عبد الله

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الدرجة	الجامعة	الصفة
د. الراعي العيد	أستاذ محاضر	جامعة غرداية	رئيساً
أ. زرباني عيد الله	أستاذ محاضر	جامعة غرداية	مشرفاً ومقرراً
د. لغلام عزوز	أستاذ محاضر	جامعة غرداية	مناقشا

السنة الجامعية:

1440 هـ / 1441هـ - 2019م / 2020م

شكر وعرفان

نحمد الله عز وجل على توفيقه لإتمام هذا العمل المتواضع، ونتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ المشرف "زرباني عبد الله" على تكرمه بالإشراف على هذه المذكرة وتقديم النصائح والتوجيهات السديدة، فجزاءه الله عنا كل خير.

إلى كل من ساهم معنا في إنجاز هذا العمل ولو بالجهد بالقليل.

الشكر موصول إلى جميع أساتذة كلية الحقوق بجامعة غرداية، وكافة القائمين على إدارة الجامعة.

من هدي القرآن الكريم:

﴿وقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَى عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ﴾

سورة التوبة، الآية:105

﴿.....نَرْفَعُ دَرَجَاتٍ مَّن نَّشَآءُ وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ ﴾

سورة يوسف، الآية: 76

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

من كان سندي في مشوار الحياة، والدي الكريمين أطال الله في عمرهما.

إلى عمتي بارك الله فيها وفي ابنتها.

إخوتي و أخواتي: عبد الرحمان، أمين، فاطمة، كريمة.

جميع أفراد عائلتي من قريب وبعيد.

إلى جميع أصدقائي و زملائي في الدفعة.

لزهر حمي

إهداء

أهدي هذا ثمرة جهدي إلى:

من أوصاني بهما الله خيرا والدي العزيزين: أبي وأمي حفظهما الله.

إلى إخوتي و أخواتي.

إلى جميع أصدقائي و زملائي في العمل.

نذيـــر نويزي

ملخص الدراسة

الملخص:

يعتبر الصلح طريقا بديلا لحل المنازعة الإدارية في النظام القضائي الجزائري، حيث عـــرف خطـــوات هامـــة وإصلاحات عميقة، ذلك أن المتتبع لمسار الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية، سيلمس حتما الجهود المبذولة مـــن طرف المشرع الجزائري لسد الكثير من النقائص والفراغات التي عرفها القانون القديم، والتي توجت فيما بعد بصدور القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، هذا الأخير الـــذي أجاز إجراء الصلح في دعاوى القضاء الكامل فقط، وفي أي مرحلة تكون عليها الخصومة. بحيث سمـــح بإمكانيـــة اللجوء إليه إما بمبادرة من الخصوم ،أو بسعي من رئيس تشكيلة الحكم بعد موافقة الخصوم على أن يختـــتم الصـــلح الحاصل بين الأطراف بتحرير محضر يبين فيه ما تم الاتفاق عليه، ويتم تسوية المنازعة نهائيا، ويكون الأمر الصـــادر في الحال هذه غير قابل لأي طعن.

الكلمات المفتاحية: الصلح، المنازعات الإدارية، دعاوى القضاء الكامل، القاضي الإداري.

Résumé :

La conciliation est une autre façon de résoudre le contentieux administratif dans le système judiciaire algérien, où il a connu des étapes importantes et des réformes profondes, en tant que suiveur du cours des procédures devant les autorités judiciaires, le législateur algérien s'efforcera inévitablement de combler bon nombre des lacunes et des vides définis par l'ancienne loi, qui a abouti à l'adoption de la loi 08-09 du 25 février 2008, qui comprend la loi sur les procédures civiles et administratives, dont dernière a autorisé la procédure de réconciliation en procédure judiciaire complète seulement, et à toute étape sur laquelle les parties sont. De cette façon, il est permis d'y recourir soit à l'initiative des opposants, soit à la recherche du chef de la composition du gouvernement après le consentement des opposants pour conclure la conciliation entre les parties en écrivant une déclaration indiquant ce qui a été convenu, et le conflit est réglé définitivement, et l'ordonnance rendue en l'espèce n'est soumise à aucun appel.

Les mots clés : La conciliation, le contentieux administratif, contentieux de plein juridiction, le juge administratif.

Abstract:

Conciliation is another way of resolving administrative conflict in the Algerian The judicial system, where it has undergone important steps and profound reforms, as a follower of the course of proceedings before the judicial authorities, the Algerian legislator will inevitably try to fill many of the gaps and gaps defined by the old law, which led to the adoption of Law 08-09 of February 25, 2008 , which includes the Civil and Administrative Procedures Act, the last of which authorized the conciliation procedure in full judicial proceedings only, and at any stage on which the parties are. In this way, it is permissible to use it either at the initiative of the opponents or in search of the head of the composition of the government after the consent of the opponents to conclude conciliation between the parties by writing a statement indicating what has been agreed, and the dispute is settled definitively, and the order in this case is not subject to any appeal.

Keywords : conciliation, administrative disputes, ,full Law suit , administrative Judge.

مقدمة

يعتبر القضاء الوسيلة الوحيدة لإقرار وتحقيق العدالة والإنصاف بين مختلف أفراد المجتمع، فهو مظهر من مظاهر سيادة الدولة التي تمارسه عن طريق سلطة مختصة هي السلطة القضائية، والتي يناط بها دستوريا القيام بمهمة الفصل في المنازعات التي تثار بين الأشخاص سواء كانت طبيعية أو معنوية.

إن التطورات التي يشهدها المجتمع وتنوع المعاملات خصوصا عند وجود أحد أشخاص القانون العام سواء الدولة أو إحدى هيئاتها في علاقة مع الغير وينشب عن تلك العلاقة قيام نزاع حول عمل إداري قامت به الإدارة على وجه منفرد أو بتوافق إرادتها مع إرادة الطرف الآخر مما يستدعي التصدي لإيجاد حلول لتسوية تلك الخلافات عن طريق اللجوء إلى القضاء، إلا أنه وأمام الكم الهائل والضخم من القضايا التي تطرح على مستوى الأجهزة القضائية أدى إلى إرهاق العاملين به، فضلا عن طول أمد الفصل في النزاعات وكذا تشعب وتعقيد الإجراءات دون نسيان التكاليف المادية التي تثقل كاهل المتقاضي من مصاريف و أتعاب للخبراء والمحامين والمحضرين والمترجمين، أضحت الحاجة إلى البحث عن وسائل أخرى بديلة تمكن الأطراف من حل خلافاتهم بشكل سريع وعادل وفعّال، وتضمن لهم مرونة وحرية قد لا تتوفر عادة أمام الجهات القضائية.

يعتبر الصلح إحدى هذه الطرق البديلة لتسوية المنازعات الإدارية لتميزها بالطابع الودي مما يسمح بمشاركة الأطراف لإيجاد الحلول الأكثر ملائمة في تحصيل هذه الحقوق، ولقد تبنى المشرع الجزائري فكرة الصلح ضمن المنظومة القانونية وتجلى ذلك في معظم التشريعات المتعاقبة، انطلاقا من قانون الاجراءات المدنية الصادر بموجب الأمر 66-154 والذي يعد الأساس القانوني للصلح سيما المادة 17 منه، غير أنه بقي رهن التطبيق إلى غاية صدور القانون رقم 90-23 المعدل والمتمم لقانون الاجراءات المدنية، أين تجسد الصلح ضمن المنازعات الإدارية بعدما ثبت فشل إجراء التظلم الإداري المسبق، ليعاد النظر فيما بعد في الاجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية، بصدور قانون الاجراءات المدنية والإدارية سنة 2008، أين شهد إجراء الصلح فيه منعرجا حاسما وقفزة هامة قد تعطي نوعا من المرونة والتبسيط في الاجراءات خلافا لما كان عليه الأمر سابقا.

تكمن أهمية موضوع الصلح في كونه المسلك الودي الذي يمكن لأطراف الخصومة اللجوء إليه من أجل حل خلافاتهم حفاظا على استمرار تلك العلاقة القائمة بينهم، فضلا عن ما يحققه من طابع المرونة التي تسمح بسرعة الفصل في النزاع وتجنب طول وتعقيد الاجراءات وبالتالي اختصار الوقت والجهد والمال، وكذا تخفيف العبء عن الأجهزة القضائية والمتخاصمين على حد سواء.

لقد تم اختيار هذا الموضوع لأسباب ذاتية وموضوعية:

أسباب ذاتية:

- أن إجراء الصلح لطالما دأبت الأفراد إلى اللجوء إليه في طي خلافاتهم وحثهم على التفاوض وبذل الجهود بغية إيجاد الحلول لكافة الصعاب التي تواجههم، فهو خيار يغني أطراف الخصومة من دق باب القضاء.

- أن موضوع الصلح في مجال المنازعة الإدارية، يجعله أكثر دقة وتعقيدا سيما عند مواجهة طرف آخر وهو الإدارة لما تنفرد به هذه الأخيرة من امتيازات السلطة العامة مما قد يؤثر نوعا ما في إيجاد الحلول المرضية.

- الرغبة الشديدة في معرفة الأثار التي يخلفها إجراء الصلح على الخصوم عامة وعلى نطاق الأجهزة القضائية خاصة.

أسباب موضوعية:

- ما يشهده الواقع الإداري من جراء تصرفات الإدارة التي تتصف بالتعنت في مواجهتها مع الأفراد وغياب الاستجابة إلى الشكاوى والتظلمات المطروحة أمامها ما دفع بالمشرع الجزائري لإحداث إجراء الصلح.

- إبراز ملامح ومعالم الصلح الإداري عبر مختلف الإصلاحات التي شهدتها القوانين الإجرائية، وارتباطه الكبير بفكرة التظلم الإداري، الذي كان هو السبب في استحداثه.

تهدف دراستنا هذه إلى التعرف على مدى فعالية الصلح كطريق بديل بتم اللجوء إليه لتسوية النزاع بصفة ودية بعيدا عن إجراءات الخصومة الإدارية.

معرفة تطور الصلح الإداري بعدما كان إجراءا إجباريا بوجب على القاضي القيام به لتعلقه بالنظام العام، إلى أن صار إجراءا اختياريا يمكن المتقاضين من تحقيق منازعة إدارية سليمة و تجسيد مبدأ تقريب المواطن من العدالة.

لقد لقي موضوع الصلح في المنازعات الإدارية اهتماما من قبل الباحثين رغم قلة الدراسات في هذا الشأن إلا أنه نذكر من بينها:

أ) دراسة الأستاذ فضيل العيش، الصلح في المنازعات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002/2001. والذي توصل إلى أن المشرع الجزائري فرض على القاضي القيام بإجراء الصلح إضافة إلى كونه لم يصل إلى الهدف المنشود إليه، وهذا راجع إلى قلة القضايا المفصول فيها صلحا على مستوى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية والغرف الجهوية بسبب تمسك الإدارة بالموقف في مركز القوة وغيابها عن جلسات الصلح مع العلم أن الدراسة كانت في ظل القانون القديم 90-23 المتعلق بقانون الاجراءات المدنية.

ب) دراسة الأستاذة أمال بوسعدية، التسوية الودية للتراعات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير (فرع الدولة والمؤسسات)،كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2017/2016، والتي خلصت إلى أن التراع الإداري يتم تسويته أمام الإدارة نفسها عن طريق التظلم أو تسويتها قضائيا عن طريق إجراء الصلح.

ما يميز دراستنا هذه هو تسليط الضوء على الجانب المتعلق بالصلح باعتباره أحدى الطرق البديلة التي اعتمدها المشرع الجزائري في ظل قانون الاجراءات المدنية والإدارية الجديد لسنة 2008، وتحوله من الطابع الاجباري إلى الطابع الاختياري وام تضمنه من أحكام سيما تلك المتعلقة بالجانب الإجرائي.

مما لا شك فيه أن معظم البحوث الأكاديمية(أطروحات، رسائل، مذكرات) لا تخلو من الصعوبات والعراقيل والمتمثلة أساسا في:

- قلة البحوث والدراسات القانونية المتخصصة سيما المتعلقة بموضوع الصلح الإداري والحصول على المعلومات الكافية والوافية التي تعطي الموضوع أكثر توسعا وإلماما.

- ندرة الحصول على المعلومات من طرف الأجهزة القضائية، وذلك نتيجة لغياب العمل بهذا الإجراء بعد تغيير طبيعته من الإجبارية إلى الاختيارية مما سمح لأطراف الخصومة بتجاهله.

يمتد الحيز الزمني لمجال دراستنا من 2020/01/20 إلى غاية 2010/05/15

وانطلاقا مما تقدم وللإحاطة بجميع جوانب الموضوع، ارتأينا أن تكون إشكالية هذا البحث على النحو الآتي: **ما مدى فعالية اجراء الصلح كإحدى الطرق البديلة لتسوية المنازعات الإدارية؟**

ويتفرع عن هذا الإشكال العديد من التساؤلات الفرعية:

- ما المقصود الصلح في المنازعات الإدارية؟ وفيما تتمثل أركانه وشروطه؟

- ما الفرق بين الصلح الإداري والنظم المشابهة له إلى حد ما؟

- هل يعتبر الصلح الإداري إجراء وجوبي أم جوازي؟ وما هي التغيرات التي عرفها هذا الأخير ضمن الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية ؟

- ما هي إجراءات الصلح الإداري الجوازي ؟ وما هي الآثار القضائية التي تسفر عن عملية الصلح ؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية المطروحة اعتمدنا كل من المنهج الوصفي وذلك بالوقوف عند المفاهيم وتوضيح التعاريف المرتبطة بالصلح الإداري، والمنهج التاريخي من خلال معرفة تطور الصلح الإداري والإصلاحات التي شهدها عبر مختلف القوانين، ثم المنهج التحليلي والذي حاولنا من خلاله العمل على تحليل النصوص القانونية سيما تلك التي تعالج القواعد الإجرائية ذات الصلة بموضوع الصلح.

تحقيقا لأهداف البحث ومحاولة منا على للإجابة عن تساؤلاته، قمنا بتقسيم موضوع الدراسة إلى فصلين حيث تناولنا في الفصل الأول أحكام عامة حول الصلح في المنازعات الإدارية، والذي بدوه قسمناه إلى مبحثين تطرقنا في المبحث الأول إلى ماهية الصلح الإداري، أما المبحث الثاني تعرضنا فيه إلى تطور الصلح الإداري في التشريع الجزائري، في حين تضمن الفصل الثاني تنفيذ الصلح في المنازعات الإدارية، حيث خصص المبحث الاول لدراسة إجراءات الصلح الإداري الجوازي، وفي المبحث الثاني الآثار المترتبة عن الصلح الإداري الجوازي.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للصلح

في المنازعات الإدارية

تمهيد:

إن تكريس المشرع الجزائري لنظام الصلح ما هو إلا السبيل الوحيد لتخفيف العب عن القاضي والمتقاضي معا مما يوفر الكثير من الجهد وطول الاجراءات والمصاريف ويجسد بذلك مبدأ تقريب المواطن من العدالة، ولقد شهد القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية الجديد اصلاحات عميقة في مجال المنازعة الادارية سيما إذا تعلق الأمر بموضوع الصلح، هذا الأخير الذي عرف خطوات هامة ضمن المنظومة القانونية منذ نشأتها مما يوضح نية المشرع الجزائري في إيجاد الحلول الكفيلة بإصلاح النزاعات الادارية ما من شأنه أن يضمن حقوق أطراف الخصومة الادارية، وعليه حاولنا أن نعرض في الفصل الأول أحكام عامة حول الصلح في المنازعات الادارية، والتي نتناول من خلالها في المبحث الاول مفهوم الصلح في المنازعات الادارية أما المبحث الثاني فخصصناه إلى تطور الصلح في المنازعات الإدارية .

المبحث الأول: ماهية الصلح في المنازعات الإدارية

يعتبر الصلح في المنازعة الإدارية إحدى الطرق البديلة التي يتم من خلالها تسوية النزاع الإداري بصفة ودية فقد يتم الصلح بعيدا عن القضاء فيكون بذلك صلحا غير قضائي أو بعبارة أخرى مصالحة إدارية، وقد يأخذ الصلح مجراه القضائي بمناسبة دعوى قضائية. وسنحاول أن نتطرق إلى مفهوم الصلح الإداري من خلال المطلب الاول أما المطلب الثاني فنتناول فيه تمييز الصلح الإداري عن النظم المشابهة له.

المطلب الأول: مفهوم الصلح الإداري

إن الهدف من إقرار الصلح في جميع المسائل والمعاملات هو إصلاح للأمور وجعلها تسير وفق نظامها المعتاد، لذا تبنى المشرع الجزائري فكرة الصلح في جميع المواد المدنية منها والإدارية قصد تبسيط الاجراءات واختصارها، ولعل أهم يميز إجراءات المنازعة الإدارية هو اتصافها بالسرعة في الفصل في الإجراءات نظرا للأهمية البالغة التي تكتسيها الوظيفة الإدارية التي تهدف إلى سيرورة العمل الإداري دون تعطيل أو مماطلة قصد إشباع الحاجات العامة.

الفرع الأول: تعريف الصلح

قصد إعطاء تعريف للصلح، ينبغي علينا أن نشير إلى معنى الصلح من الجانب اللغوي والاصطلاحي.

أولا: الصلح لغة وشرعاً

1- الصلح لغة: من فعل صلح، يصلح، صلحا، صلوحا وصلاحية بمعنى" زال عنه الفساد"[1]، ، ويقال أصلح الشيء بعد فساد أقامه، وأصلح الدابة: أي أحسن إليها فصلحت[2]، و صالحه على الشيء أي سلك معه مسلك المسالمة في المفاهمة و الاتفاق[3]، واصطلح القوم: أي زال ما كان بينهم من عداوة و شقاق[4].

[1] علي بن الحسن الهنائي، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، ط2، دار المشرق، لبنان، 2001، ص 847.

[2] ابن منظور، لسان العرب، المجلد السابع، دار صادر بيروت، لبنان، د س ن، ص516.

[3] علي بن الحسن الهنائي، المرجع السابق، ص 847.

[4] ابراهيم أنيس، عبد الحليم منصر، المعجم الوسيط، ج1، ط2، مطابع دار المعارف، مصر، 1972، ص 520.

2- الصلح شرعا:

أ- الصلح في القرآن الكريم:

لقد حَثّ **القرآن** الكريم على وجوب الإصلاح بين المتخاصمين، حيث ورد ذكر الصلح أو الإصلاح في العديد من الآيات القرآنية، نذكر منها قوله تعالى: ﴿ **فَاتَّقُوا اللَّهَ وَأَصْلِحُوا ذَاتَ بَيْنِكُمْ وَأَطِيعُوا اللَّهَ وَرَسُولَهُ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ**﴾[1]. وكذا قوله تعالى:﴿ **وَإِنْ طَائِفَتَانِ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ اقْتَتَلُوا فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا فَإِنْ بَغَتْ إِحْدَاهُمَا عَلَى الْأُخْرَى فَقَاتِلُوا الَّتِي تَبْغِي حَتَّى تَفِيءَ إِلَى أَمْرِ اللَّهِ فَإِنْ فَاءَتْ فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا بِالْعَدْلِ وَأَقْسِطُوا إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ. إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ فَأَصْلِحُوا بَيْنَ أَخَوَيْكُمْ وَاتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ تُرْحَمُونَ** ﴾[2].

وقوله عز وجل أيضا: ﴿ **وَإِنِ امْرَأَةٌ خَافَتْ مِنْ بَعْلِهَا نُشُوزًا أَوْ إِعْرَاضًا فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِمَا أَنْ يُصْلِحَا بَيْنَهُمَا صُلْحًا وَالصُّلْحُ خَيْرٌ وَأُحْضِرَتِ الْأَنْفُسُ الشُّحَّ وَإِنْ تُحْسِنُوا وَتَتَّقُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا .**﴾[3].

ب- الصلح في السنة النبوية:

أما عن السنة النبوية الشريفة، فكان لها الفضل أيضا في الحفاظ على أواصر المحبة والترابط وجلب المصالح ودرء المفاسد ونبذ العنف والخلاف، وإقرار التصالح بين عامة الناس ليعم الأمن والسكينة.

فإصلاح ذات البين أكبر عند الله وأعظم حرمة من الإصلاح بين الزوجين، لأن الإصلاح بين الزوجين سبب للاعتصام بحبل الله وعدم التفرق بين المسلمين، كما أن فساد ذات البين قد سماه النبي صلى الله عليه وسلم الحالقة. التي تحلق الدين، فعن أبي الدرداء رضي الله عنه قال. قال رسول الله صلى الله عليه سلم : ((**ألا أُخْبِرُكُمْ بِأَفْضَلَ مِنْ دَرَجَةِ الصِّيَامِ, وَالصَّلاةِ, وَالصَّدَقَةِ؟ قَالُوا: بَلَى قَالَ: صَلاحُ ذَاتِ الْبَيْنِ, فَإِنَّ فَسَادَ ذَاتِ الْبَيْنِ هِيَ الْحَالِقَةُ**)). وقال الترمذي: يروى عن النبي صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَنَّهُ قَالَ :((**هِيَ الْحَالِقَةُ, لا أَقُولُ: هي تَحْلِقُ الشَّعَرَ, وَلَكِنْ تَحْلِقُ الدِّينَ**)).

[1] سورة الأنفال، الآية 1.

[2] سورة الحجرات، الآيتين 10.09.

[3] سورة النساء، الآية 128.

ج- الصلح عند المذاهب الإسلامية الأربعة:

لقد تباين تعريف الصلح عند أئمة المذاهب الأربعة كما يلي:

- **المذهب الحنفي**: يرون ان الصلح عقد وضع لرفع المنازعة والمشاجرة بين المتخاصمين. وعرفه صاحب كتاب الاختيار بأنه عقد يرفع التشاجر والتراع بين الخصوم وهي منشأ الفساد ومثار الفتن.
- **المذهب الشافعي**: هو عقد يقطع التراع و ينهي الخصومة بين المتخاصمين.
- **المذهب الحنبلي**: الصلح معاقدة يتوصل بها إلى موافقة بين مختلفين.
- **المذهب المالكي**: عرفه العلامة بن عرفة: بأنه انتقال حق أو دعوى بعوض لرفع نزاع أو خوف وقوعه.[1]

ثانيا: التعريف الفقهي للصلح:

عرف بعض الفقهاء الصلح بأنه: "إجراء قانوني يقع عادة من ذوي الخبرة في المسائل الاجتماعية والأمور القانونية، ويقع أحيانا من قبل القضاة أو رجال القانون من أجل التوفيق بين أراء الأطراف المتخاصمة في التراع".[2]

ويضيف بعض الفقهاء أن الصلح اجراء لتنظيم التراع القائم بين الطرفين، وأن المصلح يقترح عليهم نظاما معينا والأطراف أحرار في التطبيق من عدمه.

عرفه أيضا الأستاذ أحسن بوسقيعة بأن المصالحة أو الصلح بوجه عام هو طريقة ودية من شأنها تسوية نزاع قائم بين طرفين أو أكثر.[3]

وعرفته الأستاذة ابتسام القرارم في كتابها المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري: أن الصلح عقد ينهي به الطرفان نزاعا قائما أو محتملا، ويتم ذلك من خلال التنازل المتبادل لكليهما.[4]

---

[1] نضال سالمي، دراسة مقارنة بين الصلح والتحكيم الداخلي في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة وهران، 2016/2015 ، ص 25.

[2] علي عيساني ، التظلم والصلح في المنازعة الإدارية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان،2008، ص 32.

[3] أحسن بوسقيعة، المصالحة في المواد الجزائية بوجه عام وفي المواد الجمركية بوجه خاص، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 11.

[4] عبد الكريم عروي، الطرق البديلة لحل التراعات القضائية، (الصلح والوساطة القضائية طبقا لقانون الاجراءات المدنية والادارية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012 ، ص 13.

ذهب الدكتور محمود سلامة زناتي هو الأخر إلى تعريف الصح على أنه اتفاق حول حق متنازع فيه بين شخصين بمقتضاه يتنازل أحدهما عن ادعائه مقابل تنازل الآخر عن ادعائه أو مقابل أداء شيء ما.[1]

ثالثا: التعريف التشريعي للصلح:

لقد تناول المشرع الجزائري موضوع الصلح ضمن الفصل الخامس من الباب السابع الخاص بالعقود المتعلقة بالملكية في 08 ثمانية مواد، بدءا من المادة 459 إلى غاية المادة 466 من ق م ج، حيث ورد تعريف الصلح في نص المادة 459 من ق م ج على أنه : " عقد ينهي به الطرفان نزاعا قائما أو يتوقيان به محتملا، وذلك بأن يتنازل كل منهما عن حقه على وجه التبادل".

وعرفه المشرع المصري في المادة 549 من القانون المدني المصري على أنه "عقد يحسم به الفريقان التزاع القائم بينهما، أو يمنعان حصوله بالتساهل المتبادل".[2]

وعرفه أيضا القانون المدني الفرنسي في المادة 2044 بأنه " عقد بواسطته ينهي الأطراف نزاعا قائما، أو يتوقيان به نزاعا محتملا.[3]

مما يلاحظ عن التعريف السالف الذكر أن الصلح لا يقتضي بالضرورة التنازل بصورة كلية عن الادعاءات، وإنما أن يتنازل الطرفين عن جزء مما يدعيه في مقابل التصالح بينهما.

كما نص قانون الاجراءات المدنية والإدارية السابق على الصلح في المواد الإدارية في المادة 17 منه: " يجوز للقاضي مصالحة الأطراف أثناء النظر في الدعوى في أي مرحلة كانت".

نصت المادة 169 مكرر 3 من القانون رقم 90-23 المتضمن قانون الإجراءات المدنية " يقوم القاضي بإجراء محاولة الصلح في مدة أقصاها ثلاثة أشهر".[4] لكن بصدور قانون الاجراءات المدنية والإدارية الجديد هو الآخر، قام بتنظيم القواعد الاجرائية للصلح، حيث أفرد لها قسما خاصا ضمن الكتاب الخامس بعنوان: الطرق

---

[1] أمال بوسعدية، التسوية الودية للتراعات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1 2017/2016 ، ص 89.

[2] أنور طلبة، الوسيط في القانون المدني، ج3، ، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2001، ص 460.

[3] نضال سالمي مرجع سابق، ص 26.

[4] المادة 169 مكرر3 من القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990المعدل والمتمم لقانون الاجراءات المدنية، ج ر، العدد 37، لسنة 1966.

البديلة لحل النزاعات الإدارية وبالتحديد الباب الأول في الصلح والوساطة ، حيث يعد هذا الأخير الأساس القانوني لجميع قضايا الصلح المدنية منها والإدارية، والذي جاء في نص المادة 04 منه " يمكن للقاضي إجراء الصلح بين الأطراف المتخاصمة في أي مرحلة كانت"، و كذا المادة 970 من نفس القانون" يجوز للجهات القضائية الإدارية إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل".

إن الملاحظ لهذه النصوص يجد أنها لم تقم بإعطاء تعريف للصلح، وإنما اكتفت بتنظيمه من الناحية الاجرائية، ومن ثم فإن الصلح في المادة الإدارية يختلف عن الصلح المدني و الصلح الجنائي إلا أنهم يشتركون في كونهم إحدى الطرق البديلة لتسوية النزاع وحسم الخلاف بطريقة ودية.

رابعا: التعريف القضائي للصلح

من خلال استقرائنا لموقف القضاء الجزائري من الصلح في المواد الإدارية، ومحاولة إعطاء تعريف له، فإننا نذكر في هذا الصدد قرار مجلس الدولة الصادر في 18 جوان 2001 الفاصل في قضية مدير القطاع الصحي بسبدو ولاية تلمسان والسيد (ق م). والذي من خلاله يمكن أن نستخلص التعريف الذي أعطاه القضاء للصلح في المادة الإداري على كونه عقدا ينهي النزاعات التي يتناولها، ويرتب إسقاط الحقوق والادعاءات التي تنازل عنها أحد الطرفين بصفة نهائية، ويتم أمام رئيس الغرفة الإدارية الذي يصدر قرارا يعطي الإشهاد على الصلح، وهذا الصلح لا رجعة فيه بالنسبة للحقوق التي أنشأت منه.[1]

يمكننا في الأخير أن نخلص إلى تعريف الصلح في المنازعة الإدارية على أنه إجراء قانوني ذو طابع جوازي يتم إما بمسعى من الخصوم أو بمبادرة من القاضي الاداري بعد موافقة الخصوم وتحت إشرافه بهدف التوفيق بين وجهات نظر الأطراف المتخاصمة في القضايا الإدارية.

الفرع الثاني: أركان وشروط الصلح الإداري

يعتبر الصلح عقدا كغيره من العقود، والذي يتطلب لانعقاده اجتماع الأركان المعروفة في القواعد العامة المتمثلة في التراضي، المحل، السبب، إضافة إلى عنصر الشكلية في بعض المعاملات والمسائل التي يقرها القانون.

[1] خرباش لامية، خرباش كريمة، النظام القانوني للصلح والوساطة في المنازعة الإدارية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر فرع قانون للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017/2016، ص 11.

أولا: أركان الصلح الإداري

باعتبار الصلح في المنازعات الإدارية عقدا كسائر العقود، فينبني هو الآخر على جملة من الأركان المتفق والمتعارف عليها فقها، والتي تتثمل فيما يلي:

1- التراضي بين طرفي النزاع:

يشترط لانعقاد ركن التراضي تطابق وتبادل كل من الإيجاب والقبول من طرف المتصالحين، وبالعودة إلى النصوص القانونية المتعلقة بالصلح، تنص المادة 972 من ق إ م إ :" يتم إجراء الصلح بسعي من الخصوم أو بمبادرة من رئيس تشكيلة الحكم بعد موافقة الخصوم"، فالصلح إذا لا يتم إلا بإيجاب من أحد الطرفين وقبول من الطرف الآخر، فإذا ما تمة عرض للصلح من أحد الطرفين، و لم يكن هنالك قبول من الطرف الآخر فلا مكان للصلح حينها.

حتى ينعقد الصلح، فلا بد من تطابق كل من الإيجاب والقبول أي توافق الإرادتين حول ماهية النزاع والحقوق محل التنازع المتبادل بين الأطراف، والحديث عن توافق الإرادتين يفيد بالضرورة عدم قيام الصلح بإرادة منفردة[1]،كما يفيد أيضا عدم قيام الصلح على المسائل المعروضة على الموجب دون غيره، ذلك أن الصلح وحدة لا تتجزأ فلا يجوز قبوله جزئيا.

وعموما يشترط في ركن التراضي أن يكون صحيحا بمعنى أن يصدر من شخص ذي أهلية ، وهذه الأخيرة في عقد الصلح تشترط في من يصالح أن يكون أهلا للتصرف في المسائل محل الصلح، ذلك أن مضمون الصلح يقتضي التنازل كل من المتصالحين عن جزء من حقه.

تشترط الأهلية في كل شخص طبيعي كان أو معنوي، فالشخص المعنوي يتمتع بالأهلية في الحدود التي يقررها القانون، أما الشخص الطبيعي فيتمتع بأهلية أداء التصرفات القانونية التي أم تكون كاملة أو ناقصة أو منعدمة أما الشرط الثاني خلو الإرادة من العيوب كغلط أو إكراه أو تدليس أو استغلال...الخ من العيوب المقررة في القانون المدني.

[1] الطاهر بريك، عقد الصلح ، مذكرة ماجستير في العقود والمسؤولية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 10.

2- المحل في الصلح الإداري:

المحل في عقد الصلح هو الحق المتنازع عليه، وبتنازل كلا الطرفين عن جزء من ادعاءاتهما في هذا الحق مقابل مال يؤديه للمتخاصم الأخر، يكون هذا المال بمثابة بدل الصلح، ويشترط في أن يتوفر في محل الصلح الشروط المعروفة ضمن القواعد المقررة في محل الالتزام، بأن يكون المحل موجودا وممكنا، وأن يكون معينا أو قابلا للتعيين، إضافة إلى أن يكون مشروعا وغير مخالف للنظام العام.

3- السبب:

لقد ثار خلاف بين الفقهاء حول تحديد السبب في عقد الصلح، فحسب النظرية التقليدية، فإن سبب كل طرف متصالح هو نزول الطرف الآخر عن جزء من حقه وادعائه، ويعني ذلك أن ما التزم به الطرف المتصالح هو ذاته سبب التزام الطرف الآخر، أما وفق النظرية الحديثة فالسبب هو ذلك الباعث أو الدافع الذي ذهب بالأطراف المتصالحة إلى إبرام الصلح، وعليه فالسبب يختلف حسب نظر الأطراف المتصالحة ، فهناك من يدفعه إلى الصلح الخوف من خسران دعواه أو تفادي الإجراءات المعقدة والطويلة ناهيك عن الأتعاب والمصاريف المكلفة، وهناك من يدفعه إلى الصلح تجنبه للعلانية في الجلسات الأمر الذي قد يدعو إلى التشهير بقضيته، إلا أن هذه البواعث كلها مشروعة، فالدوافع في منها ما هو مباشر متعلق بإنهاء النزاع سواء كان قائما أو محتمل الوقوع ومنها ما هو متعلق بالمتصالح ذاته. ولهذا يجب أن يكون السبب مشروعا وغير مخالف للنظام العام.[1]

ثانيا: شروط الصلح الإداري

يتطلب لقيام الصلح وانعقاده شروطا قد تكون عامة تطبق على الصلح في جميع المواد المدنية منها والإدارية أو الجزائية، وهناك شروط خاصة تتعلق بالصلح في المواد الإدارية دون غيره، وسنتطرق الى كل منهما.

1- الشروط العامة للصلح الإداري:

يشترط لتحقق الصلح توفر ثلاث شروط أساسية:

[1] ربوط كريم، الصلح في المنازعات الإدارية في القانون الجزائري ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2016/2015، ص 25.

أ- وجود نزاع قائم أو محتمل الوقوع:

إن وجود نزاع قائم أو محتمل الوقوع هو من مقتضيات الصلح ،فإذا لم يكن هناك نزاع قائم أو محتمل فلا يوجد ثمة صلح، وليس من الضروري أن يكون هناك نزاع قائم معروض أما القضاء، بل يكفي أن يكون محتملا بين الأطراف، فيتم الصلح حينها توقيا من حدوث النزاع، وفي هذه الحالة نكون أمام صلح غير قضائي.

كما يعد النزاع قائما لو صدر حكم فيه شريطة أن لا يكون نهائيا، أما لو صدر حكم نهائي في النزاع فيجوز أن يكون في الحالة هذه موضوعا للصلح إذا نشأ خلاف حول تنفيذ الحكم أو تفسير[1]. إلا أن الصلح في المادة الإدارية يشترط وجود نزاع قائم فعلا وليس محتمل، فالقاضي الإداري لا يسعه النظر في مستقبل الأشياء إلا بقدر ما تفتضيه المسائل المطروحة أمامه.

ب- نية حسم النزاع:

أن يقصد الطرفان نية حسم النزاع بينهما، ليس أن ينهي الصلح جميع المسائل المختلف فيها، فقد ينهي البعض منها على أن يترك الباقي للمحكمة لتفصل فيه . وهذا ما أشارت عليه المادة 973 من ق إ م إ أنه في حالة حصول الصلح بين الطرفين ،يقوم رئيس تشكيلة الحكم بتحرير محضر يتضمن الاتفاق الذي توصل إليه كليهما سواء في كلية أو في جزء منه ، وما إذا كانت هناك تحفظات من أحدهم.

ج- النزل المتبادل عن الادعاءات:

لقد اشترط المشرع الجزائري أن يتنازل كلا طرفي الصلح عن حقه على وجه التبادل في مواجهة الآخر، وهذا ما يميز الصلح عن القبول والموافقة على طلب الخصوم ، فالتنازل من خلال هذه الحالات يكون حاسما النزاع ، لكن التضحية فيه من جانب واحد بخلاف الصلح الذي تكون التضحية فيه من جانبين.

إذا تنازل أحد الطرفين عن كل ما يدعيه على الحق و لم يتنازل الطرف الآخر عن شيء مما يدعيه لم يكن هناك صلح، وإنما تسليم بحق الخصم[2]، كما أنه ليس من الضروري أن يكون التنازل بصورة متعادلة ومتكافئة

[1] صديق سهام، الطرق البديلة لحل النزاعات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2013/2012، ص 26 .

[2] Philipe Malaurial/laurant Anyés, Droit civil-les contrats spéciaux, cinquième, Edition (France, extenso édition ,2011,p611.

من الجانبين[1]، فقد يتنازل أحدهما عن جزء كبير مما يدعيه ويتنازل الآخر عن بعض ادعائه فإن ذلك يكون صلحا.

والأهم هو حسم النزاع، وبالتالي فإن تنازل الطرفين بإرادتهما أمام المحكمة يعتبر صلحا قضائيا يترتب عنه إنهاء النزاع بين الطرفين.

2- الشروط الخاصة بالصلح الإداري:

إن الصلح في المادة الإدارية ينطوي على شروط خاصة والمتمثلة في:

أ- موافقة الخصم على إجراء الصلح:

بالرجوع إلى نص المادة 972 من ق إ م إ التي أشارت إلى أن الصلح يكون إما بسعي من الخصوم أو بمبادرة من رئيس تشكيلة الحكم بعد موافقة الخصوم، ففي الحالة التي يبادر فيها الخصوم بإرادتهم الحرة لإجراء الصلح فإنهم في هذه الحالة غير مقيدين بقبول القاضي الإداري، على خلاف لو تمت المبادرة من طرف رئيس تشكيلة الحكم، فإن مبادرته في هذه الحالة مرهونة بقبول الخصوم وموافقتهم.

ب- الصلح يكون في دعاوى القضاء الكامل:

تعتبر دعاوى القضاء الكامل المجال القانوني لإجراء عملية الصلح. ولقد سميت بالقضاء الكامل، ذلك أن صلاحيات القاضي الإداري فيها واسعة وسلطاته كاملة بشأن تلك الدعاوى التي يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة وطبقا للشكليات والاجراءات المقررة قانونا[2]، للاعتراف بوجود حقوق شخصية مكتسبة، فتجيز له بذلك الحكم على الإدارة بتقديم تعويضات مالية إذا تبين له الضرر الناتج عن النشاط الإداري وتعتبر هذه الدعاوى من دعاوى الحقوق.

دعوى القضاء الكامل تنتمي إلى القضاء الشخصي أو قضاء الحقوق التي تهدف إلى حماية المراكز القانونية الفردية والحقوق الشخصية للأفراد، وذلك استنادا إلى وجود حق اعتدي إليه أو مهدد بالاعتداء عليه من جانب الإدارة العامة، ويقوم المتضرر بالمطالبة بجبر الضرر الذي أصابه نتيجة عمل قانوني أو مادي للإدارة، فيقوم القاضي حينها بما يملكه من السلطات الواسعة في هده الدعوى بإلزام الإدارة التي ألحقت الضرر بالغير

[1] ابراهيم سيد أحمد، عقد الصلح فقها وقضاءا، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2003، ص 490.

[2] عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1998، ص255.

بدفع التعويض المناسب للمضرور[1]، وتحديد الطريقة التي يتم الوفاء بها مراعيا في ذلك طروف المضرور ومصلحته.

إن المشرع الجزائري سمح بإجراء الصلح في نطاق القضاء الكامل، حيث جاء في نص المادة 970 من ق إ م و إ "يجوز للجهات القضائية الإدارية إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل" مما يعني أن الصلح أصبح جوازيا ولا يكتسي الصفة الإلزامية، إضافة إلى انحساره في دعاوى القضاء الكامل، بخلاف ما كان سابقا في القانون الإجراءات المدنية الملغى الذي لا يحدد مجال للصلح في المنازعة الإدارية.

ج- إفراغ مضمون الصلح في محضر:

حتى يكون الصلح قائما وصحيحا ومنتجا لأثاره القانونية، لابد للقاضي المقرر أن يقوم بتثبيت ما اتفق عليه أطراف الخصومة بموجب محضر يسمى محضر الصلح، ويوقع عليه كل من القاضي المقرر والخصوم وأمين الضبط ويودع بأمانة ضبط الجهة القضائية التي وقع في دائرة اختصاصها الصلح، ويشكل هذا الأخير سندا تنفيذيا، وهذا ما أشارت اليه المادة 992 من ق إ م بقولها "يثبت الصلح في محضر، ويوقع عليه الخصوم والقاضي وأمين الضبط ويودع بأمانة ضبط الجهة القضائية".

فالصلح الذي لا يتم بموجب محضر يوقع عليه الخصوم وكذا رئيس تشكيلة الحكم وأمين الضبط مما يضفي عليه الحجية، يكون صلحا غير تام وقد يكون عرضة للطعن فيه.

الفرع الثالث: نطاق الصلح الإداري

لم يعد إجراء الصلح في المواد الإدارية إجباريا كما كان الأمر عليه في القانون السابق، إذ يتوجب على القاضي الإداري القيام به عند إحالة القضية إليه، بل أصبح يكتسي طابعا اختياريا يمكن اللجوء إليه من قبل القاضي الإداري وكذا الخصوم الذي حاول المشرع الجزائري إشراكهم ضمن هذه العملية بهدف تسوية النزاع بصفة ودية وبطرق مختصرة تفاديا لإجراءات التقاضي التي تكلف الوقت والمال والجهد.

[1] Benjamin Baldous, les pouvoirs de de pleine juridiction ,thèse de doctorat en droit, Marseille 3 paris,1998,p338

والمنازعة الإدارية كما نعلم تظهر في صورة دعوى إدارية يرفعها أحد الخصوم ضد أشخاص القانون العام، وينشأ عن مباشرتها حالة قانونية تتمثل في مجموعة من الاجراءات تبدأ برفع الدعوى إلى غاية الفصل فيها بصدور حكم أو قرار، ويختلف تطبيق الصلح في مجال المنازعة الإدارية من دعوى إلى أخرى.

أولا: الصلح و دعوى الإلغاء:

تعتبر دعوى الإلغاء تلك الدعوى التي يكون موضوعها مخاصمة قرار إداري غير مشروع، بحيث أن الهدف الأساسي من إقامتها هو تخويل القاضي الإداري سلطة إعدام القرارات الإدارية غير المشروعة أيا كانت الجهة الصادر عنها، وهذا تكريسا لدولة القانون[1].

يبدو من الصعب إجراء عملية الصلح في دعاوى الإلغاء، على اعتبار أن مصير مثل هذه الدعاوى هو الإقرار بمشروعية القرار من عدمه، وأن قضاء المشروعية يسهر على تطبيق القانون، ومن ثم لا مجال للمصالحة أو حل وسط، ولا يمكن بذلك الاتفاق على الاستمرار في قرار إداري غير مشروع[2].

وباستحداث إجراء الصلح أراد المشرع الجزائري أن يفرق بين الدعاوى الشخصية والدعاوى الموضوعية، بأن يجعل إجراء الصلح مقصورا على دعاوى القضاء الكامل، دون دعاوى الإلغاء وذلك حماية لمبدأ مشروعية أعمال الدولة والإدارة العامة وكذا الحفاظ على دور القاضي الإداري باعتباره حامي القانون.

ثانيا: الصلح ودعاوى القضاء الكامل

بالرغم من الغموض والإبهام الذي يكتنف المادة 169 مكرر3 من ق إ م الملغى، حول الدعاوى الإدارية التي يشملها الصلح، حيث لم تكن تحدد مجالا لتطبيق الصلح لا في قضاء المشروعية ولا في دعاوى القضاء الكامل هذا ما دفع بالمشرع الجزائر إلى استدراك الأمر من خلال صدور قانون الاجراءات المدنية والإدارية الذي قام بتحديد نطاق الصلح، وحصره ضمن دعاوى القضاء الكامل فقط، حيث جاء على لسان المادة 970 منه ما يلي "يجوز للجهات القضائية الإدارية إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل".

[1] عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية،ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص327.

[2] رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية،ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ،2006، ص 168.

نظرا للطابع الاختياري الذي يكتسيه إجراء الصلح، ومدى إقراره في دعاوى القضاء الكامل، لأمر يقتضيه المنطق القانوني على اعتبار مثل هذه الدعاوى هي دعاوى ذاتية تقبل إجراء الصلح بين الأطراف المتنازعة لتعلقها بحق شخصي يقبل المساومة والتنازل من قبل صاحبه وكذا الدور الإيجابي الذي يضطلع به القاضي الإداري.

ثالثا: الصلح ودعاوى التفسير وفحص المشروعية

1- دعوى التفسير:

تتعلق هذه الدعوى بالأعمال والتصرفات الإدارية القانونية الصادرة عن الهيئات الإدارية، فهي دعوى يطالب فيها المدعي من القاضي الإداري تفسير القرار الإداري محل هذه الدعوى بسبب غموض مفرداته وعباراته[1]. وترفع دعوى التفسير بطريقتين:

أ- ترفع أمام الجهات القضائية مباشرة مثل الدعاوى الأخرى، بحيث يطلب من القضاء إعطاء المعنى الصحيح للعمل القانوني الإداري المطعون فيه بالغموض.

ب-كما ترفع أيضا عن طريق الإحالة القضائية، وذلك في حالة الدفع بالغموض والإبهام في تصرف أو عمل قانوني إداري خلال النظر في دعوى أصلية أما قضاء عادي، بحيث يكون العمل الإداري الذي يشوبه غموض مرتبط بالدعوى الأصلية، ويكون تفسير المعنى الصحيح لهذا العمل دور اساسي في حل النزاع الفضائي.

2- دعوى فحص المشروعية:

هي الدعوى القضائية الإدارية التي ترفع من صاحب الشأن إما مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية، خلال النظر في دعوى عادية أصلية مرفوعة أمام القضاء العادي، وتهدف هذه الدعوى إلى فحص مدى مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الملائمة، وتنحصر سلطة القاضي الإداري من خلال النظر في مدى توفر الاركان الأساسية وإعلان ذلك بموجب حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه.

[1] عطاء الله بوحميدة، الوجيز في القضاء الإداري الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2011، ص 147.

وبالرجوع إلى نص المادة 970 من ق إ م إ، فإن الأمر في هذه الحالة محسوم، ومن ثم فإنه لا مجال لتطبيق الصلح في دعاوى التفسير وفحص المشروعية.

المطلب الثاني: تمييز الصلح الإداري عن الاجراءات المشابهة له

لقد سمح المشرع الجزائري لأطراف الخصومة الإدارية بإمكانية تسوية النزاعات القائمة بينهم بصفة ودية سواء كان ذلك على مستوى الإدارة نفسها أو عن طريق اللجوء إلى القضاء المختص، ومن ثم فإن اعتبار الصلح كأحد الطرق البديلة لحل المنازعات الإدارية، فإن الأمر يقتضي بطبيعة الحال تمييز هذا الأخير عن النظم والإجراءات المشابهة له إلى حد ما.

الفرع الأول: تمييز الصلح الإداري عن التظلم الإداري المسبق

هناك عدة نقاط يلتقي فيها الصلح والتظلم، إلا أن هناك اختلافات جوهرية بينهما، وسنبين ذلك من خلال توضيح إجراء التظلم.

أولا: تعريف التظلم الإداري المسبق

لقد حاول الفقه تعريف التظلم الإداري المسبق من خلال عناصره، فهو وسيلة للتظلم من القرار الإداري أو التأديبي يقدمه المتضرر من القرار الإداري أو التأديبي غلى الجهة الإدارية المصدرة للقرار قصد مراجعة نفسها إما بسحبه أو تعديله أو إلغائه.[1]

هناك من عرفه على أنه طعن ذو طابع إداري محض يوجهه صاحب الشأن إلى الإدارة المعنية يلتمس فيه من خلالها مراجعة الإدارة لقرارها، فيتيح لها بذلك فرصة العدول عنه بصورة إرادية وتراجع نفسها فتلغي القرار محل التظلم أو الشكوى دون أمر أو تدخل من القضاء.[2]

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (الأسباب والشروط) ، منشأة المعارف، مصر، 2004، ص681.

[2] عمار بوضياف، المنازعات الإدارية بين التظلم المسبق وإجراء الصلح ، مجلة تواصل، جامعة عنابة، العدد15، 2005، ص 154.

وعرفه البغض الآخر بأنه ذلك الإجراء الموجه إلى مؤسسة إدارية تنظر في الأعمال الإدارية وفقا للاختصاصات الإدارية، ولهذا فالتظلم يفترض وجود نزاع قائم بين الإدارة وشخص ما أوبين مؤسستين إدارتين[1] .

لم يعطي المشرع الجزائري تعريفا للصلح، إنما اكتفى بتنظيمه ضمن قانون الإجراءات المدنية الملغى واعتبره اشرطا لازما لقبول الدعوى الإدارية التي تعود لاختصاص الغرف الإدارية على مستوى المجلس القضائي أو على مستوى المحكمة العليا، إلى أن جاء القانون 90-23 الصادر سنة 1990 المعدل والمتمم للقانون الملغى، وأصبح بذلك التظلم غير مشروط ولازم إلا في القرارات الصادرة عن السلطات المركزية وشرطا لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، وكذا بعض المنازعات المقررة بموجب نصوص قانونية خاصة.

ثانيا: أوجه التشابه والاختلاف بين الصلح في المواد الإدارية والتظلم الإداري والمسبق

1- أوجه التشابه بين الصلح في المواد الإدارية والتظلم الإداري والمسبق

- الصلح في المنازعة الإدارية مع التظلم الإداري المسبق يتشابهان من حيث الهدف، وهو التوفيق بين آراء الطرفين المتخاصمين والوصول إلى تسوية النزاع بشكل ودي.

- أن الإدارة دائما تكون أحد الأطراف في النزاع القائم، وذلك راجع إلى طبيعة الخدمات والنشاطات التي تؤديها متمتعة بامتيازات السلطة العامة بما يحقق بذلك تلبية وإشباع الحاجات العامة.

- أن الصلح في المواد الإدارية و التظلم الإداري المسبق يشتركان في كونهما إجراءين اختياريين لا يكتسيان بطبيعة الحال الصفة الإلزامية. ولهذا أصبح عدم اللجوء إلى التظلم لا يرتب عدم قبول الدعوى شكلا، كذلك عدم اللجوء إلى الصلح لا يرتب إلغاء القرار القضائي لتخلف هذا الأخير.[2]

2- أوجه الاختلاف بين الصلح في المواد الإدارية والتظلم الإداري والمسبق

يختلف الصلح في المواد الإدارية عن التظلم الإداري والمسبق من خلال ما يلي:

[1] Jean Marie Auby, les recours contre les actes administratifs dans les pays économiques européenne, paris, 1984, p125.

[2] صديق سهام، مرجع سابق، ص33.

– أن الصلح يتم تحت إشراف ورقابة الجهات القضائية الإدارية المختصة نوعيا وإقليميا للفصل في النزاع على عكس التظلم الذي يرفع أمام الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة التي تعلوها، ويهدف هذا الإجراء إلى تحقيق نوع من الرقابة على أعمال الإدارة قبل عرضها على القضاء.

– أما فيما يتعلق بالجهة المكلفة بالقيام به، فالصلح يتم بسعي من الخصوم أو بمبادرة من القاضي الإداري بينما التظلم الإداري يرفع من طرف الشخص الذي لحقته أضرار مادية ومعنوية من جراء أعمال الإدارة.

– يختلف الصلح الإداري عن التظلم الإداري المسبق من حيث طبيعة كل منهما ، فالصلح يجمع بين طرفين دون وجود لعلاقة إذعان، ذلك أن الخصوم أثناء تواجدهم أمام القاضي يكونون في مركز متساوي دون النظر إلى الامتيازات والسلطات المقررة للإدارة، في حين أن التظلم الإداري المسبق يلتمس فيه المتضرر في مواجهة الإدارة الأقوى مركزا، إذا فهو طلب يتوقف مصيره على إرادة الطرف الآخر وهذا ما يفرض وجود علاقة إذعان.

– بالنسبة للمواعيد والآجال: فالتظلم الإداري المسبق حددته المادة 830 من ق إ م إ، ويكون قبل رفع الدعوى فهو إجراء يسبق رفع الدعوى الإدارية، على خلاف الصلح الذي يتم بعد رفع الدعوى، وفي أي مرحلة كانت عليها الخصومة و لم يقيد بآجال محددة.

الفرع الثاني: تمييز الصلح الإداري عن نظام المصالحة الإدارية

إن ما يشد انتباه القارئ في هذا الخصوص هو تقارب المصطلحين إلى حد كبير، إلا أن الأمر يتطلب عدم الخلط بين الصلح في المنازعات الإدارية ونظام المصالحة الإدارية، هذه الأخيرة تختلف تماما عن الصلح في المواد الإدارية سواء من حيث أطراف النزاع أو الجهة التي يرفع أمامها، وكذا المواعيد والآجال المقررة لتسوية النزاع.

لقد عرف هذا النظام تطبيقا واسعا في العديد من المجالات، لاسيما المنازعات ذات الطابع المالي والاقتصادي، المنازعات الجمركية، المنافسة والأسعار والصرف، المنازعات الضريبة، ومما لاشك فيه أن المصالحة الإدارية ثبتت نجاعة استخدامها في فض النزاعات خاصة النزاعات ذات الطابع الجبائي، وما حققته من فوائد عملية من شأنها أن تمكن الإدارة من الحصول على المبالغ المستحقة المتملص عن دفعها دون تكاليف وأعباء

ومن ثم تخفيف العبء على القضاء وتفادي طول الاجراءات وتعقيدها[1]، ما دفع بمعظم التشريعات إلى اعتماد هذا مثل الأسلوب من أجل إنعاش خزينتها العمومية.

تقتضي المصالحة الإدارية تحويل الاختصاص من القضاء إلى الإدارة التي هي صاحبة السيادة والبث في قبول المصالحة من عدمها، وسنحاول أن نبرز أوجه الشبه و الاختلاف بين الصلح في المواد الإدارية و المصالحة الإدارية.

أولا: أوجه التشابه والاختلاف بين نظام المصالحة الإدارية والصلح في المواد الإدارية

1- أوجه التشابه بين المصالحة الإدارية والصلح في المواد الإدارية:

- يتفق نظام المصالحة الإدارية مع الصلح في المواد الإدارية كونهما يصنفان ضمن الطرق البديلة لتسوية النزاعات الإدارية بصورة ودية تغني الأطراف المخاصمة من دق باب القضاء.

- يشترك نظام المصالحة الإدارية مع الصلح القضائي أن طرفي النزاع في كلا النظامين أحد الأشخاص المعنوية العامة والتي غالبا ما تكون المدعى عليها.

2- أوجه الاختلاف بين المصالحة الإدارية والصلح في المواد الإدارية:

- من حيث الأطراف: أن نظام المصالحة يجمع ما بين الإدارة والطرف المخالف الذي غالبا ما يكون شخصا طبيعيا، في حين أن الصلح الاداري يكون بحضور الأطراف المتخاصمة وأمام القاضي الذي يتولى مهمة تسوية النزاع بطريقة ودية.

- من حيث الجهة المطروح أمامها: أن الصلح في المواد الإدارية يكون داخل الجهاز القضائي ويتم تحت إشراف القاضي الإداري بينما المصالحة الإدارية تكون خارج الدائرة القضائية أي تكون أمام الإدارة وفي أثناء المرحلة الإدارية.

[1] أحسن بوسقيعة، مرجع سابق، ص45.

ثانيا: تطبيقات عن نظام المصالحة الإدارية :

وفي هذا الصدد حاولنا أن نعرج إلى نماذج من المصالحة الإدارية التي نأخذ فيها على سبيل المثال لا الحصر كل من المصالحة الإدارية في المواد الجمركية و المصالحة الإدارية في الممارسات التجارية.

1- المصالحة في المواد الجمركية:

إن التصالح عموما لا يجوز في المواد الجزائية، على اعتبار أن المتابعة الجزائية من اختصاص الحق العام، والمبدأ يقضي بأن لا صلح في الجريمة، أما بخصوص التصالح في المواد الجمركية، فجعلها المشرع الجزائري سببا لانقضاء الدعوى العمومية.

إن المصالحة الجمركية تعني إنهاء المنازعة الجمركية الناتجة عن محاضر الحجز والمعاينة بطريقة ودية من خلال التنازل المتبادل لطرفي النزاع، وتتم بناء على طلب كتابي لإجراء المصالحة يقدم من طرف الشخص المتابع من أجل جريمة جمركية إلى إدارة الجمارك لإبداء موافقتها إما بقبول المصالحة أو رفضها.[1]

مما يلاحظ من هذا التعريف أن المشرع الجزائري في قانون الجمارك سيما المادة 259 منه جعل الدعوى الجبائية من اختصاص إدارة الجمارك دون سواها تحركها وتباشرها بصفة رسمية.

إذا فالمصالحة في قانون الجمارك تكون في شكل محضر تحرره إدارة الجمارك التي تكون قد عاينت المخالفة وتعرضه على الشخص المخالف للتوقيع عليه بعد اعترافه بالجرم المنسوب إليه، بحيث يتعهد بالوفاء بالالتزامات الجمركية وذلك من خلال دفع 25 % من مبلغ الغرامة المستحقة على سبيل الكفالة إلى غاية الفصل في طلب المصالحة بشكل نهائي، ولا تكون نهائية إلا بصدور مقرر المصالحة بعد أخذ رأي اللجنة المحلية أو الوطنية للمصالحة.[2]

وللإشارة أن المصالحة في المواد الجمركية ليست في جميع الجرائم الجمركية، ذلك أن المشرع الجزائري في قانون الجمارك حصر المصالحة في المخالفات التي تضبط بمناسبة استيراد البضائع وتصديرها عبر المكاتب

[1] سهام دحماني، ليندة قنفيس، المصالحة الجمركية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 215/2014 ص 11

[2] أنظر دليل الاجتهاد القضائي في المادة الجمركية، المصنف 05، الجزائر، 2008، ص 85.

الجمركية واستثنى بذلك جرائم التهريب الجمركي المنصوص عليها بموجب الأمر 06/05 المتعلق بمكافحة التهريب، وهي طائفة الجرائم المتعلقة بالبضاعة المحظورة عند الاستيراد أو التصدير.[1]

2- المصالحة في الممارسات التجارية:

ان تطبيق نظام المصالحة الإدارية في الأنشطة والممارسات التجارية ليست حقا لمرتكب المخالفة ولا إجراءا إجباريا على الإدارة للقيام به، وإنما هي مكنة جعلها المشرع الجزائري لمصلحة كل منهما، بحيث تقترح الإدارة المصالحة على المخالف، ولا يكون أمام هذا الاخير إما قبولها أو رفضها.

لم يترك المشرع الجزائري الخيار الكامل للإدارة لإجراء المصالحة بل قيدها بنصوص قانونية تجيز لها إجراء المصالحة من عدمها، ولقد حدد المشرع الجزائري المخالفات التي يجوز فيها المصالحة منها المخالفات التي تمس بشفافية الممارسات التجارية: كمخالفة عدم الإعلام بالأسعار مثلا. والمخالفات الماسة بنزاهة الممارسات التجارية

كرفض البيع دون مبرر شرعي، أو الامتناع عن البيع، البيع المشروط، البيع التمييزي، البيع بالمكافأة....الخ من جملة المخالفات المذكورة في هذا الشأن.[2]

في حالة ثبوت أحد المخالفات المشار إليها أعلاه من طرف الأعوان الاقتصاديين، وذلك في ضمن التحقيقات الاقتصادية التي يقوم بها الموظفون الحاملون للتفويض الرسمي من طرف مصالح التجارة بالولاية. يقومون بإعداد محضر يتضمن إعلام المخالف بالمخالفة المرتكبة واقتراح غرامة المصالحة وتخييره ما بين المصالحة الإدارية أو المتابعة القضائية، ويعطى له الحق بعد إحاطته بالوقائع المنسوبة إليه إما بقبول المصالحة أو رفض المقترح أو الاعتراض على المصالحة ثم يعد المحضر ويرسل إلى مصالح التجارة للبث فيه حسب الحالة.

[1] المادة 21 من الأمر 06/05 المؤرخ في 23 أوت 2005، المتعلق بمكافحة التهريب، ج ر، العدد 59، الصادر في 28 أوت2005 معدل ومتتم بالأمر 09/06 مؤرخ في 15 جوان 2006، ج ر ، العدد47، الصادرة في 19 جويلية 2006.

[2] أنظر المواد : 14إلى 24 من القانون 02/04 المؤرخ في 23 يونيو 2003، الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، ج ر العدد 41.الصادرة بتاريخ: 24 يونيو 2004.

أما في حالة رفض المصالحة من أساسها، يكون قد اختار المسلك القضائي، يحال حينها ملفه إلى الجهات القضائية المختصة للقيام بتحريك الدعوى العمومية بشأنه.[1]

وبخصوص الحديث عن قابلية التصالح في المنازعة الضريبية، فيرى بعض الفقهاء أنه لا ينبغي العمل به في مجال المنازعة الضريبية وذلك للأسباب التالية:

– أن موضوع المنازعة الضريبية هدفه تحصيل مبالغ مالية تعتبر ديونا للخزينة العمومية طبقا للرخصة السنوية للتحصيل الصادر عن السلطة التشريعية سنويا، وبالتالي لا يمكن لإدارة الضرائب التصالح بما يمس بديون الخزينة العمومية.

– أن قانون الضرائب المباشرة وقانون الاجراءات الجبائية لا يتضمن نصوص قانونية تكفل بمختلف جوانب تمكين المكلف بالضريبة من الاستفادة من إجراء التأجيل القانوني للدفع والحصوص من قابض الضرائب على الجدول الزمني للتسديد والتخفيض.[2]

الفرع الثالث: تمييز الصلح الإداري عن الطرق البديلة الأخرى

أولا: تمييز الصلح الإداري عن الوساطة

1- تعريف الوساطة:

الوساطة لغة مأخوذة من الوسط أي ما بين طرفي الشيء، أما في الاصطلاح القانوني لم يعرفها قانون الاجراءات المدنية والإدارية بل اكتفى بتنظيمها من الناحية الإجرائية، لكن تعريفها ورد ضمن القانون 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية وتسويتها وممارسة حق الإضراب" يقصد بالوساطة احتكام أطراف النزاع إلى شخص محايد لا علاقة له بهما، حيث يشتركان في تعيينه ويقدمان له كافة المعلومات بشأن الخلاف والظروف المحيطة به، مقابل أن يتولى هو الآخر إيجاد الحلول وتقديمها في شكل اقتراحات وتوصيات".[3]

[1] رمضان حميدي، المصالحة الإدارية في مجال الممارسات التجارية على ضوء القانون 02/04 ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق، جامعة البويرة، 2016/2015 ص 73.

[2] عبد الحميد بطاش ، نظام المصالحة الإدارية مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة مستغانم، 2016/2015 ،ص 39.

[3] المادة 10 من القانون رقم 90-02 المؤرخ في 06 فيفري 1966 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج ر العدد06، الصادرة سنة 1990.

ومن مبررات اللجوء إلى الوساطة نذكر البعض منها:

- ✓ حرية الخصوم الى اللجوء اليها نظراً لسرية المعلومات التي يتحصل عليها ويتعهد الوسيط من خلالها بالمحافظة عليها إضافة إلى مدى كفاءته وقدرته على إيجاد الحلول.
- ✓ السماح للخصوم بالوصول إلى أفضل الحلول لفض النزاع، واختصار الوقت وتخفيف العبء على القضاء كما تسمح لأطراف النزاع بالإدلاء لكل طرف برأيه وتقديم تفسيراته حول النزاع وتبادل الآراء والحفاظ على العلاقات الودية المستقبلية.[1]

2- أوجه التشابه والاختلاف بين الصلح الإداري والوساطة

أ- أوجه التشابه:

- يتفق الصلح في المواد الإدارية مع الوساطة أن كليهما من الطرق البديلة التي تهدف إلى إنهاء الخصومة وديا.

- أن الوساطة تكون من طرف شخص ثالث لا علاقة له بالنزاع، وفي حالة انتهاء الوسيط من مهمته يحرر محضرا يوقعه مع الأطراف.

- يعتبر محضر الصلح ومحضر الاتفاق بموجب الوساطة سندا تنفيذيا.

3- أوجه الاختلاف:

- من حيث طبيعة الإجراء: أن الصلح جوازي، حيث يمكن للأطراف التصالح بينهما تلقائيا أو بسعي من القاضي الإداري، في حين أن عرض الوساطة على الخصوم إجراء وجوبي يتعين على القاضي القيام به لكن إجراؤها يتوقف على قبول وموافقة الخصوم.

وذلك طبقا لنص المادة 994 من ق إ م إ.

- بالنسبة للآجال: أن الصلح في المواد الإدارية يرجع إلى السلطة التقديرية للقاضي، فهذا الأخير هو الذي يحدد الوقت والمكان اللذين يراهما مناسبين لإجراء الصلح، ما لم يوجد نصوص خاصة تخالف ذلك، بينما

[1] آمال بوسعدية ، مرجع سابق، ص96.

الوساطة قيدها القانون بمدة لا تتجاوز 03 ثلاثة أشهر، ويمكن تجديدها لنفس المدة عند الاقتضاء بطلب من الوسيط[1].

- أن المشرع الجزائري قيد الصلح ضمن المادة 970 من ق إ م إ وذلك في نطاق القضاء الكامل، في حين أن الوساطة أقرها في جميع المواد باستثناء قضايا شؤون الأسرة والقضايا العمالية، باعتبار هذين الأخيرين يتضمنان إجراءات خاصة.

- اللجوء إلى الصلح بين الأطراف يكون في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، بينما على القاضي عرض الوساطة على الخصوم في الجلسة الأولى.

ثانيا: تمييز الصلح الإداري عن التحكيم

1- تعريف التحكيم:

التحكيم لغة مأخوذ من الحكم وهو العلم والفقه والقضاء بالعدل.

أما من حيث الاصطلاح الفقهي فهو اتفاق أطراف معينة بإنهاء نزاع قائم أو محتمل الوقوع وذلك بعرضه على محكمين يتم اختيارهم ويكون حكمهم ملزما للأطراف.

بما أن الصلح في المنازعة الإدارية والتحكيم كلاهما يعتبران من الطرق البديلة لحل المنازعات الإدارية إلا أنه يختلفان فيما بينهما، وهذا ما سنبينه من خلال أوجه التشابه والاختلاف.

2- أوجه التشابه والاختلاف بين الصلح الإداري والتحكيم

أ- أوجه التشابه:

- أن التحكيم شأنه شأن الصلح، فهو وسيلة لتسوية المنازعات الإدارية، بديلة عن اللجوء إلى إجراءات الدعوى الإدارية، وأن أساس كل منهما هو اتجاه إرادة الطرفين وتوافقهما، فإن انعدمت الإرادة فلا صلح ولا تحكيم.

[1] المادة 996 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق لـ 25 فيفري2008 ، المتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية، ج ر،العدد21، الصادرة بتاريخ 17 ربيع الثاني عام 1429 الموافق لـ 23 أبريل 2008

- أن التحكيم والصلح يتشاركان في النطاق الموضوعي لكليهما، بحيث أن لا يجوز التحكيم في المسائل التي لا يجوز فيها أيضا الصلح كالمسائل المتعلقة بالحالة الشخصية للأشخاص وأهليتهم أو بكل ما يمس بالنظام العام.

وذلك حسب ما نصت عليه المادة 1006 من ق إ م إ.

- وجود كل من أسلوبي الصلح والتحكيم يعني تفادي عرض النزاع على القضاء.

ب- أوجه الاختلاف

يختلف الصلح الاداري عن التحكيم فيما يلي:

- أن ما يبث في النزاع هم أطراف الخصومة مع عدم إغفال دور القاضي في عملية الصلح، بينما في التحكيم يتفق أطراف الخصومة على محكمين بالدرجة الأولى يفصلون في نزاعهم.

- في التحكيم لا يقوم المحكم بإجراء الصلح، بل يقضي بين الطرفين وفقا للضوابط المقررة في شرط أو اتفاق التحكيم، أما الصلح فهو نتاج تنازل كل من الطرفين عن جانب مما يدعيه من الحقوق، حينها يتم الوصول الى اتفاق الصلح.

- إن إرادة الأطراف المحكمين تنصرف إلى إعطاء هيئة التحكيم كامل السلطة في الفصل في النزاع موضوع الاتفاق على التحكيم ويكون ملزما لهم، أما الصلح فإن الحل الذي يتوصل إليه، يعد صادرا من إرادة الأطراف حتى ولو رفضوا أشخاصا من الغير في إجراء الصلح.[1]

بناءا على ما سبق ذكره ويمكن القول أن الصلح هو عقد ليس بالمفهوم المدني في حد ذاته، بالرغم من وجود أركان وشروط يستند إليها شأنه شأن العقود الأخرى، إلا أنه إجراء ذو طابع اختياري يسمح باللجوء إليه من قبل الخصوم أو بسعي من القاضي الإداري بعد موافقة الخصوم أيضا بهدف الوصول إلى تسوية ودية للخلاف القائم والحد من استمراره، فالصلح الإداري قد يتشابه مع بعض الأنظمة إلى حد ما إلا أنه يختلف عنها كثيرا في بعض الجوانب، إضافة إلى أن مجال تطبيقه في المنازعات الإدارية سيما دعاوى الإلغاء، قد يمس بمبدأ المشروعية ، ومن ثم يبقى المجال الخصب لتطبيق الصلح هو دعاوى القضاء الكامل على اعتبار أن هذه الأخيرة من شأنها أن تحقق مصلحة المتقاضين على حد سواء.

[1] آمال بوسعدية ، مرجع سابق، ص 130.

المبحث الثاني: تطور الصلح في المنازعات الإدارية

إن المشرع الجزائري تبنى فكرة الصلح ضمن المنظومة القانونية واعتبره كإحدى الطرق البديلة لتسوية النزاعات سيما المواد الإدارية منها، حيث تبلورت هذه الفكرة مع صدور القانون 90-23 الصادر سنة 1990 المعدل والمتمم للأمر 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، وكان ظهورها تأسيسا لأغراض هامة كان القضاء الإداري بحاجة إليها، إضافة إلى مواجهة التصرفات السلبية التي تصدر عن الإدارة من جراء الشكاوي والتظلمات التي كان يرفعها ذوي الشأن من جراء تلك الأعمال.

إن الصلح في المنازعة الإدارية وليد التظلم الإداري، وإن كان هذا حقا مقررا للمدعي، إلا أنه لم يجدي نفعا وكان من الأجدر بالمشرع الجزائري إلغاؤه واستحداث إجراء جديد قد يضفي نوعا من المرونة في الفصل في النزاعات وكذا تحقيق مبدأ تقريب العدالة من المتقاضين وتحقيق منازعة إدارية سليمة، وسنحاول في هذا المبحث أن نعرض تطورات الصلح بعد أن كان إجباريا في مراحل سابقة من القوانين إلى أن صار جوازيا بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد الصادر سنة 2008، بحيث نتناول في المطلب الأول الطابع الإجباري للصلح الإداري، أما المطلب الثاني فنخصصه للحديث عن الطابع الجوازي للصلح الإداري

المطلب الأول: الطابع الإجباري للصلح الإداري

لقد عرفت هذه المرحلة بإلزامية التظلم الإداري واعتباره شرطا لازما لقبول أي دعوى إدارية، إلى غاية سنة 1990 أين صدر القانون 90-23 ، الذي أدخل تعديلات عديدة بخصوص هذا الإجراء وأصبح غير إلزامي إلا في بعض المسائل التي يشترط فيها القانون ذلك. ولقد كرس المشرع الجزائر قاعدة التظلم الإداري المسبق منذ 1966، تاريخ صدور قانون الاجراءات المدنية ولإعطاء صورة أوضح عن تطور الصلح في المنازعات الإدارية،

إن الحديث عن الصلح في المنازعة الإدارية يستدعي من المرور بمبدأ التظلم الإداري أولا كونه إجراء مهم ترتب عنه ظهور فكرة الصلح التي تبناها المشرع الجزائري بعد فشل نظام التظلم الإداري المسبق. وسنحاول من خلال ذلك أن نعرج الى مرحلتي ما قبل وبعد صدور القانون 90-23 الصادر سنة 1990.

الفرع الأول: مرحلة ما قبل تعديل قانون الاجراءات المدنية لسنة 1990

لقد تميزت هذه المرحلة بظهور مبدأ التظلم الإداري المسبق، حيث اعتبره المشرع الجزائري شرطا ضروريا ولازما لا بد على الفرد القيام به لتحقيق أهدافه أثناء المرحلة الإدارية، خاصة أن قانون الاجراءات المدنية الصادر بموجب الأمر 66-154، اعتبره شرطا مطلقا لقبول أي دعوى إدارية وعلى كل مستويات القضاء الإداري بحيث أنه لا تقبل الدعوى الادارية ما لم تتوافر على هذا الإجراء. سنحاول توضيح هذه النقطة من خلال تبيان إلزامية التظلم الإداري أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية وأمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى (المحكمة العليا)[1].

أولا: شرط التظلم أمام الغرف الإدارية بالمجلس القضائي والمحكمة العليا

ما يلاحظ في تلك المرحلة أنه لا يجوز في المواد الإدارية كقاعدة عامة أن يلجأ المتقاضي إلى الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية مباشرة بل ينبغي عليه مراجعة الهيئة الإدارية قبل ذلك، من خلال طعن يقدمه في شكل طلب يلتمس منها التراجع عن التصرف الذي أصدرته.

لقد نص على هذه القاعدة كل من المادة 169 مكرر من الأمر 66-154 المتضمن ق إ م بالنسبة للدعاوى العائدة لاختصاص الغرف الإدارية على مستوى المجلس القضائي و المادة 275 من نفس القانون للدعاوى العائدة لاختصاص الغرف الإدارية على مستوى المجلس الأعلى (المحكمة العليا). حيث اعتبرت التظلم الإداري المسبق إجراء إلزامي في كليهما يقوم به الشخص المتظلم قبل رفع أي دعوى قضائية إدارية.

ولقد حددت المادة 169 مكرر أجل رفع التظلم الإداري بشهرين، ابتداء من تاريخ تبليغ القرار أو من تاريخ نشره، كما على الّإدارة أن تحدد موقفها حيال التظلم الإداري المرفوع أمامها إما صراحة أو ضمنا، فإذا كان الرد الصريح بالقبول، ينقضي النزاع أثناء المرحلة الإدارية أو بالرفض مما يسمح للشخص المتظلم باللجوء غلى القضاء لاقتضاء حقه. أو الرد بالرفض ضمنيا، وهذا يستشف من خلال سكوت الإدارة عن الرد على التظلم لمدة تزيد عن 03 ثلاثة أشهر.

[1] للإشارة أن استبدال مصطلح المجلس الأعلى بالمحكمة العليا كان بموجب المادة 39 من القانون 89-22 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 المتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها وسيرها والذي تم إلغاؤه بموجب القانون العضوي رقم 11-12 المؤرخ في 26 يونيو 2011 الذي يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها.

ما يثير التساؤل في هذا الشأن هو تحديد نوع التظلم الإداري المفروض، هل هو تظلم رئاسي أو ولائي؟

نجد نص المادة 275 من ق إ م نصت على أن الطعون بالبطلان لا تكون مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدرجي الذي يرفع أما السلطة الادارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فإن لم توجد فأمام من أصدرت القرار نفسه[1].

يتضح جليا من نص المادة المشار إليها أعلاه أن التظلم الرئاسي هو التظلم الذي يجب رفعه ولا يستطيع المتظلم أن يوجه تظلما ولائيا إلا في حالة عدم وجود سلطة رئاسية تمارس رقابة رئاسية على مصدر القرار.

أما بخصوص التظلم الرئاسي فهو التظلم الذي يوجه إلى الهيئة التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار وليس السلطة الرئاسية الأعلى الموجودة في قمة الهرم السلمي[2].

ثانيا: الحالات المستثناة من شرط التظلم الإداري

بالرغم من أن المشرع الجزائري أوجب على الفرد قبل تحريك دعواه أمام الجهات القضائية المختصة أن يسبقها برفع تظلم، إلا أن هناك حالات يعفى فيها المتقاضي من هذا الشرط:

1- حالة رفع دعوى أمام جهة قضائية غير مختصة:

قد يرفع الفرد المتقاضي دعواه أمام غرفة إدارية غير الغرفة الإدارية المختصة، ففي في هذه الحالة يعفى من شرط التظلم الإداري المسبق عند إعادة رفع الدعوى القضائية من جديد.

2- حالة رفع دعوى للمطالبة بالتعويض:

إن المعمول به في القواعد الإجرائية هو أنه على المدعي عند رفع دعوى التعويض، أن يثبت أنه رفع تظلما أمام إداريا لدى الهيئات المعنية. إلا أن الغرفة الإدارية المحكمة العليا، قررت في قضية بتاريخ 06-03-1990 كانت تنصب على طلب تعويض الذي يندرج ضمن اختصاص القضاء الكامل، ومن ثم يتعين على المدعي وبدون شرط متعلق بالآجال أن يرفع شكوى وليس طعنا إداريا إلى الإدارة.

[1] المادة 275 من الأمر 66-154 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الاجراءات المدنية، ج ر، العدد 63، سنة 1966.
[2] رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 154.

3- حالة رفع دعوى استعجالية:

لقد قرر المشرع الجزائري أنه في حالة الاستعجال يجوز لرئيس المجلس القضائي أو العضو الذي ينتدبه باتخاذ كافة الإجراءات الضرورية واللازمة باستثناء الحالات التي يمس فيها النزاع بالنظام والأمن العامين، وهذا ما قضت به الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قضية ج ع ضد مدير الضرائب بتاريخ 1985/12/28 كما يلي : حيث أن الدعوى الاستعجالية معفاة من الطعن الإداري المسبق نظرا للطابع الاستعجالي[1].

4- حالة الاعتداء المادي و الاستيلاء غير الشرعي على الملكية:

لقد تناول الفقهاء تحديد مفهوم الاعتداء المادي، فحسب تعريف للأستاذ ديباش Debbasch" الاعتداء المادي يكمن في تصرف إداري مشوب بمخالفة جسيمة تمس بحق أو ملكية أو حرية أساسية.

وعرفه الفقيه ديلوبادير Delaubadere " الاعتداء المادي يكون عندما ترتكب الإدارة في حالة قيامها بنشاط مادي تنفيذي مخالفة جسيمة تمس بحق الملكية أو بحرية من الحريات العمومية[2].

فالإدارة في هذه الحالة هي من تتسبب بأضرار تمس بحقوق الأفراد مما يؤدي إلى فقدان قرارها طابعها الإداري، مما يسمح للفرد بالتوجه إلى القضاء الاستعجالي طالبا منه وقف تنفيذ القرار الإداري أو رفع دعوى أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي طالبا بذلك التعويض عما لحقه من أضرار.

في هذه الحالة لا يشترط قانون الاجراءات المدنية التظلم الإداري المسبق ولا حتى شرط الآجال، ذلك أن الإدارة ارتكبت خطأ جسيما مس بحريات الأفراد وممتلكاتهم، وعليه فالقاضي الفاصل في المواد الإدارية غير مقيد بهذا الشرط من هذا النوع من الدعاوى.

الفرع الثاني: مرحلة ما بعد تعديل قانون الاجراءات المدنية لسنة 1990

كان التظلم الإداري المسبق قبل تعديل قانون الإجراءات المدنية إجراء إجباري يتعين على المدعي القيام به قبل عرض دعواه أمام الجهات القضائية الإدارية، إلا أنه بعد صدور القانون23/90 المؤرخ في 18أوت 1990 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية، حدث تغيير في مسألة التظلم الإداري، وأصبح هذا الأخير

[1] آمال بوسعدية ، مرجع سابق، ص: 26.

[2] آمال حيرش، الاعتداء المادي في القضاء الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013/2012، ص 7.

غير لازم في المنازعات الإدارية العائدة إلى اختصاص الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، هذا ما تضمنه تعديل المادة 169مكرر 3 وذلك لإعطاء فرصة لتسوية المنازعة وديا عن طريق استحداث إجراء الصلح، كما تضمن التعديل أيضا وجوبية التظلم في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و المنازعات الخاصة.

أولا: إلزامية التظلم في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية وكذا المنازعات الخاصة

1- إلزامية التظلم في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية:

لقد أعلن المشرع الجزائري عن إلغاء التظلم على مستوى المنازعات العائدة لاختصاص الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، بغية تخفيف العبء على المتقاضين وتبسيط إجراءات الدعوى الإدارية، وأعلن في الوقت ذاته عن إحلال فكرة الصلح محل التظلم، كما احتفظ بالاختصاص العائد للغرف الإدارية للمحكمة العليا وهو النظر في دعاوى بطلان القرارات الإدارية الفردية أو التنظيمية الصادرة عن الإدارة المركزية وأيضا تلك المتعلقة بتفسير القرارات أو تقدير مدى مشروعيتها، إضافة إلى النظر في الطعون بالاستئناف ضد القرارات الصادرة.

بصدور ق إ م سنة 1990، وضع شرطا جديدا بين الدعويين المحلية والجهوية بإجراءات خاصة وهي الصلح مع إبقاءه على التظلم مركزيا بخلاف المشرع الفرنسي الذي يأخذ بالتظلم في دعاوى القضاء الكامل وليس في دعاوى الإلغاء لأن من طبيعة دعوى الإلغاء أنها تنصب على بطلان قرار إداري غير مشروع سواء كان فرديا أو تنظيميا. ومن ثم فإنه يتعين قبل اللجوء إلى القضاء الإداري من أجل إقامة دعوى إلغاء على مستوى الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، ضرورة استيفاءها الشرط التظلم الإداري المسبق، أما عن الصلح فوجد كطريق ودي لحل النزاعات بالغرف الإدارية للمجالس القضائية.

من خلال المادتين 169 مكرر و 275 من قانون الاجراءات المدنية ولاحتواءيهما على صيغة النهي في عبارتي " لا يجوز" "لا تكون "، يتضح أن التظلم الإداري قاعدة جوهرية من النظام العام وهذا ما انصرفت إليه نية المشرع، فلم يجعله شرطا جوازيا، وإنما وجوبيا ورتب على تخلفه عدم قبول الدعوى[1].

2- إلزامية التظلم في المنازعات الخاصة:

إضافة إلى ما تضمنه قانون الاجراءات المدنية الصادر سنة 1990 فيما يتعلق بإلغاء شرط التظلم أمـــام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، إلا أنه خص مجموعة من النزاعات الإدارية بإجراءات خاصة نظرا لطبيعتها،

[1] مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج2، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2007، ص 319.

وأوجب على الطاعن احترامها قبل اللجوء إلى القضاء، مثلا: المسائل المتعلقة بالمواد الضريبة، مواد الصفقات العمومية، التنازل عن أحكام الدولة، المنازعات الانتخابية، مما يقتضي على الطاعن وجوب تقديم التظلم الإداري المسبق في مثل هذه النزاعات، والقاضي في هذه الحالة لا يمكنه تجاوز هذا الإجراء واستبداله بالصلح ويعود الأمر في ذلك إلى عدة أسباب نذكر منها:

- تأسيسا للمبدأ القائل" الخاص يقيد العام ".
- أن هذه المواد منصوص عليها بموجب قوانين خاصة ، ولا يوجد ضمن قانون الاجراءات المدنية ما يلغي أسلوب التظلم الإداري المسبق.

وعليه فإن المواد الضريبة تخضع لإجراءات إدارية خاصة تنظمها الجهات الإدارية المعنية، يمكن أن نقول أن المشرع الجزائري أجاز وبطريقة غير مباشرة الصلح في المسائل الضريبية وجعلها من اختصاص محلي ترفع أما الغرف الادارية بالمجلس[1] ، إلا أن هناك جانب من الفقهاء من اعترض إجراء الصلح في المسائل الضريبة ويميزون بين الالتزام الممول بدفع ضريبة، هذا لا يجوز الصلح عليه، وبين المبالغ المستحقة عليه دفعها كضرائب وهذا كسائر الديون يجوز التصالح عليها، كما لا يجوز التصالح على الرسوم الاختيارية التي تحصلها المجالس للبلدية[2].

كما تخضع أيضا عملية الصلح في مادة الصفقات العمومية، ذلك أن المرور بلجنة المصالحة شرط لا بد من توفره وأن جهاز المصالحة يهدف إلى البحث في الخلافات الناتجة في مجال الصفقات العمومية وعن العناصر العادلة التي يمكن تبنيها لفض النزاع وديا.

كما يرى بعض الفقهاء أن محتوى التظلم قد يكون محاولة اتفاق وبذلك يحدث الصلح، وعليه فإن التظلم في فحواه هو محاولة صلح[3].

ثانيا: ظهور الصلح الإجباري كإجراء بديل عن التظلم

نظرا للعيوب الكثيرة التي تميز بها نظام التظلم الإداري المسبق، والتي تبينت من خلال احجام الكثير من الإدارات عن الرد حيال التظلمات المرفوعة أمامها، ظهر تعديل قانون الاجراءات المدنية الصادر سنة 1990

[1] خلادي زينب، مرجع سابق ، ص28.
[2] شفيقة بن صاولة، الصلح في المادة الإدارية، ط1، دار هومه، الجزائر، 2006، ص 82.
[3] شفيقة بن صاولة، مرجع سابق، ص 81.

في ثوب جديد، تجسد في استحداث ما يعرف بنظام الصلح، هذا ما أكدته نص المادة 169 مكرر 3 والتي مفادها أن القاضي يقوم بإجراء جلسة صلح بين الطرفين المتنازعين وهذا قبل الشروع في مرحلة التحقيق سواء في مجال قضاء الإلغاء أو قضاء التعويض خلال مدة أقصاها 3 ثلاثة أشهر ويتولى عملية الصلح المستشار المقرر.[1]

ولعل من بين الأسباب التي دفعت بالمشرع الجزائري إلى إقحام هذا الإجراء ضمن السياسة القضائية هو:

- ✓ تبسيط الاجراءات في مجال القضاء الاداري.
- ✓ تقريب العدالة من المواطن من خلال ما يعانيه من الاجحاف والبيروقراطية القائمة على الجمود وعدم التجديد. وفتح الباب أمامه باللجوء إلى القضاء بغية إنصافه.
- ✓ إلغاء الطعون المسبقة بالنسبة للمنازعات التي يؤول فيها الاختصاص إلى المجالس القضائية واستبدالها بإجراء الصلح بين الطرفين أما القاضي.

وعليه سنحاول أن نتعرض على الإطار القانوني لعملية الصلح الإجباري من خلال نص المادة 169 مكرر 3 من القانون 90-23 المتضمن قانون الاجراءات المدنية الصادر سنة 1990 وتطبيقات قضائية عن الصلح الإجباري في هذه المرحلة.

1- موقع الصلح الإجباري من خلال المادة 169 مكرر3 بعد التعديل:

تعتبر المادة 17 من قانون الاجراءات المدنية القاعدة العامة التي يمكن الإحالة عليها في جميع المواد، حيث جاء في نصها " يجوز للقاضي مصالحة الأطراف أثناء نظر الدعوى في أي مادة كانت".

كما تمثل المادة 169 مكرر 3 بعد التعديل بموجب القانون 90-23 النص الخاص بشأن الاجراءات المتبعة أمام قاضي الغرفة الإدارية والمبدأ القانوني لا خروج عنه هو أن الخاص يقيد العام.

من خلال نص المادة 169 مكرر 3 ومحاولة مقارنتها بالمادة 17 مكرر من الأمر 66-154 المتضمن ق إ م نخلص إلى نتيجتين هامتين هما:

[1] أنظر المادة 169 مكرر 3 من القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية، ج ر، العدد 37، لسنة 1966.

- ✓ أن النص على إجراء محاولة الصلح جاء لحسم الخلاف الذي كان سائدا بين القضاة في فهم عمومية المادة 17 من ق إ م واعتبار البعض منهم أن عدم جواز تطبيقها ضمن المواد الإدارية، مفاده أن التظلم لم يكن يعني سوى محاولة صلح تتم خارج الدائرة القضائية ولا يمكن إعادة إدراجه ضمن إجراءات التقاضي الإداري.
- ✓ أن جانب من القضاة لم يكن ينظر للمادة 17 من ق إ م على أنها واجبة التطبيق في المواد الإدارية ذلك أن التظلم قائم، أما الصلح فتراه محصورا في المواد المدنية فقط لأن المادة الإدارية يحكمها مبدأ أساسي هو" **لا تصالح على الأموال العمومية** ". وعليه فإن المادة 17 من ق إ م مستبعدة في تطبيقها.

يمكن أن نستخلص إلى أن المادة 169 مكرر 3 وضعت حدا للخلاف القائم وأكدت أن الصلح في المواد الإدارية إجباري القيام وبذلك فإن الخاص يقيد العام.

وبعد استقرائنا للمادة 169 مكرر 3 نجد أنها لم تبين لنا هل الصلح هل يكون في دعاوى القضاء الكامل أم في الدعاوى المتعلقة بالمشروعية و التفسير و تجاوز السلطة؟.

فالملاحظ من المادة السالفة الذكر أنها جاءت بصيغة العموم ومن ثم فإن وجوبية الصلح في جميع القضايا المطروحة أمام المجلس أو الغرف الجهوية تجعل القاضي أمام مشكلة أنه كيف يمكنه إجراء الصلح في قضايا المشروعية وهو حامي القانون، فلا يقبل اتفاق مفاده حصول المعني على تعويض مقابل استمرار نفاذ قرار غير مشروع، وبالتالي من غير المعقول أن يشرف القاضي الإداري على مثل هذا النوع من الاتفاق وهو قاضي المشروعية، كما أن الإشكالية أيضا في أن القاعدة العامة للصلح لا تطبق على النزاعات التي تحكمها قوانين خاصة، لأنها لا زالت تأخذ بالمبدأ السائد الخاص يقيد العام مثل: منازعات الضرائب والصفقات العمومية هذه الأخيرة التي تشترط وجوب التظلم فيها، فهل يجوز الصلح في قضايا رغم وجود التظلم الإداري المسبق أمام المجالس القضائية والغرف الجهوية؟ فالإجابة هو أنه سبق للغرفة الإدارية للمحكمة العليا وأن فصلت في بعض القضايا مؤكدة على وجوبية القيام بالصلح رغم اشتراط التظلم الإداري المسبق فيها[1].

[1] مجلس الدولة، الغرفة الربعة، الملف رقم 1960095 ،فهرس رقم 433، قرار بتاريخ 16 جويلية 2001، قضية بريك عبد الحميد ضد مديرية الضرائب لولاية ميلة، نقلا عن خوخي خالد، التسوية الودية للنزاعات الإدارية، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2011.ص 110.

كما أنه لا يجوز إجراء الصلح في المنازعات المتعلقة باختصاص الغرف الإدارية بالمحكمة العليا حسب مفهوم المواد 169 مكرر و274 275 من ق إ م.

2- تطبيقات قضائية عن الصلح الإجباري :

لقد عرف الصلح تطبيقات عديدة في الفضاء الإداري الجزائري، وسنحاول من خلال استعراض بعض النماذج القضائية تحديد طبيعة إجراء عملية الصلح الإجباري.

أ- قرار مجلس الدولة الغرفة الرابعة فهرس رقم 327 بتاريخ 22 ماي 2000[1].

" حيث جاء في عريضة المستأنفين أن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء وهران لم تستدع المستأنفين لإبداء دفاعهم في القضية....، "حيث أنه تبين لمجلس الدولة بعد الاطلاع على القرار المستأنف الصادر عن مجلس قضاء وهران الغرفة الإدارية وملف الدرجة الأولى دونما حاجة للتعرض للدفوع وطلبات الأطراف، خرق الأشكال والقواعد الجوهرية في الاجراءات المتعلقة بالصلح في المواد الإدارية المنصوص عليها في المادة 169 مكرر3 من ق إ م التي توجب إجراء الصلح بين الأطراف خلال ثلاثة أشهر. وهو الأمر المنعدم في قضية الحال، وبالنتيجة قرر المجلس قرر إلغاء قرار مجلس قضاء وهران الغرفة الإدارية....، وإحالة القضية و الأطراف إلى نفس المجلس القضائي للفصل فيها طبقا للقانون.

ب- قرار مجلس الدولة الغرفة الرابعة ملف رقم 01017 بتاريخ 11مارس 2002.

قضية بين الشركة الجزائرية للتأمين- وكالة البوني- لولاية عنابة ضد المؤسسة المطبعية للفنون والخطوط "أمقرال"، "....حيث أن محاولة الصلح إجراء جوهري قبل خضوع القضية إلى إجراءات التحقيق المنصوص عليها قانونا وأن عدم القيام به يجعل القرار المستأنف معرضا للإلغاء لمخالفة الاجراءات المنصوص عليها قانونا. وبالنتيجة قرر المجلس إلغاء القرار المستأنف..... وإحالة القضية والأطراف إلى نفس المجلس القضائي للفصل فيها طبقا للقانون[2].

وعليه نلاحظ من خلال قرارات مجلس الدولة أن إجراء الصلح وجوبي بدليل أنه ألغى كل القرارات المستأنف فيها أمامه لإغفالها وتجاوزها قاعدة جوهرية في الاجراءات والأشكال المنصوص عليها قانونا.

[1] عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)،دار جسور للنشر والتوزيع،2013، ص 305.
[2] خوخي خالد، مرجع سابق، ص 115.

فإن الصلح يعتبر من النظام العام ويجوز لقضاة مجلس الدولة إثارته تلقائيا.

المطلب الثاني: الطابع الجوازي للصلح الإداري

جاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية في ثوبه الجديد سنة 2008 ليعيد النظر في كافة الإجراءات المتبعة ضمن النزاعات المدنية والإدارية، ومن بين أهم المسائل التي كانت محور اهتمام اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة، هذه الأخيرة التي قام بتنصيبها رئيس الجمهورية في 20 أكتوبر 1999 والتي أوكلت لها مهمة إصلاح المنظومة القانونية وتقديم مقترحات من كافة النخب[1]: رجال القانون، قضاة متخصصين، أساتذة جامعيين، هو إيجاد قانون مستقل يكفل الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية.

لقد تضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية في كتابه الرابع جملة الإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، ليعزز بذلك مهمة تسهيل إجراءات التقاضي على الأطراف وضمان حقوق الدفاع من جهة وتدعيم مهمة رجال القضاء للفصل في القضايا استنادا إلى نصوص قانونية مستقلة.

لعل أهم إصلاح تضمنه قانون الإجراءات المدنية الصادر سنة 2008 هو تكريس مبدأ الصلح ليس لأول مرة وإنما التغيير الذي شهده من حيث الطبيعة القانونية بعد أن كان في مراحل سابقة يكتسي الصفة الإلزامية، ها هو اليوم يأخذ طابعا آخر وهو الصيغة الجوازية، مما يعني عدم القيام به لا يؤدي إلى بطلان الإجراءات اللاحقة.

وكان لتبني فكرة الصلح الاختياري العديد من المبررات، هذا ما سنحاول أن نوضحه من خلال التطرق إلى ما جاء في مشروع ق إ م إ الصادر سنة 2008 ثم تحديد الإطار القانوني لفكرة الصلح الجوازي.

الفرع الأول: القراءة التمهيدية لمشروع قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008

إن الصلح منذ إقراره في المنظومة القانونية، كان يهدف إلى تبسيط إجراءات التقاضي سيما المجال الإداري وتقريب القضاء الإداري من المواطن، ونظرا لأهمية مشروع قانون الاجراءات المدنية وسعيه إلى إيجاد البدائل والحلول الكفيلة بفض النزاعات الإدارية، فقد جاء في توصيات اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة بالطرق البديلة لحل النزاعات الإدارية وطرق الطعن ما يلي:

[1] أمال بوسعدية، مرجع سابق، ص101.

- تعميم وتبسيط إجراءات المصالحة الودية والتظلم الاداري المسبق.

- تحديد إجراءات الصلح وهيئاته ومنح القاضي المصالح سلطات وصلاحيات واسعة ، وكذا توسيع مجال الصلح مع الحث على اللجوء إليه في جميع مراحل الدعوى القضائية وكذا منح الخصوم حق اللجوء إليه، وعليه فمن مستجدات هذا المشروع تبسيط إجراءات الصلح الذي كان إجباريا في ظل القانون القديم في مجال النزاعات الإدارية، وإجراءات التقاضي أمام الجهات القضائية الإدارية، التي تظهر أنها مقتبسة منن القوانين المقارنة خاص القانون الفرنسي، حيث نصت المادة 27 من التقرير التمهيدي لقانون الاجراءات المدنية والإدارية على إمكانية القيام بعملية الصلح أمام المحاكم الإدارية وتحديد مجالها في القضاء الكامل، ونصت كذلك المادة 28 من نفس المشروع أن تكون العملية اختيارية وليست محددة لمدة معينة، بل تتم في أي مرحلة تكون عليها الدعوى.

كما جاء أيضا في نفس السياق أن يكون الصلح بناء على طلب أحد الأطراف أو بناءا على طلب القاضي بعد موافقة الخصوم ذلك[1].

من خلال هذه البدائل والاقتراحات التي جاء بها المشروع، تم التركيز على ما هو متعلق بالموضوع، الذي يعتبر كمسار بديل للخصومة القضائية الإدارية وجعله يخضع لقواعد وإجراءات تختلف عن القواعد العامة المقررة في الدعاوى العادية، بحيث تهدف إلى توفير وكسب نوع من الوقت والمال بالنسبة لأطراف المنازعة، والتي تساهم أيضا في خلق أو إيجاد حلول قانونية للمنازعة الادارية، ولا يتم ذلك إلا بتكاتف الجهود ومساير التطور الحاصل في المنظومة القانونية ومساير تطور القانون الإداري لما يمتاز به من المرونة ، الأمر الذي يسهل مهمة القاضي في تطبيق القانون والمساهمة أيضا في خلق قواعد قانونية مستلهمة من مبادئ عامة تكون مصدرا من مصادر القانون.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للصلح الإداري الجوازي

بالرجوع إلى القانون رقم 08-09 المؤرخ 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أنه تضمن مجموعة من الأحكام والقواعد الإجرائية المتبعة في عملية الصلح الاختياري، حيث جاءت المادة 04 منه والتي تمثل القاعدة العامة لإجراء الصلح، بحيث يمكن للقاضي بالقيام بإجراء محاولة الصلح

[1] التقرير التمهيدي، للقانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المؤرخ في 25 فيفري2008، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الأولى، يناير2008، لجنة التشريع القانونية والادارية، ص04.

بين الخصوم في أي مادة كانت، مما يلاحظ أن المشرع الجزائري اعتمد نظام الصلح في جميع القضايا المدنية منها والإدارية، إلا أنه ارتأى تنظيم الصلح الاختياري في نصوص قانونية خاصة تعزيزا للإجراءات المستقلة ضمن المواد الإدارية، ونصت كذلك المادة 970 من ق إ م إ "يجوز للجهات القضائية إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل".

يستشف من خلال المادة أن إجراء الصلح في المنازعة الإدارية له طابع جوازي، من خلال عبارة "**يجوز**" وحددت المجال الذي ينبغي فيه الصلح وهو القضاء الكامل، وتنص المادة 971 من ق إ م إ "يجوز للقاضي إجراء الصلح في أي مرحلة كانت عليها الخصومة".

يستخلص من هذه المادة أن القاضي يمكن له إجراء الصلح منذ البداية أثناء التحقيق وأثناء المرافعة وقبل صدور قرار قضائي في الدعوى محل الصلح.

أما المادة 972 من ق إ م إ نصت على الأطراف الذين يحق لهم القيام بمبادرة عملية الصلح، بحيث سمحت لكل من القاضي الإداري وأطراف الخصومة للقيام بهذه المبادرة.

كما تضمنت المادة 973 من ق إ م إ فيما يتعلق بتنظيم عملية الصلح وإفراغها في القالب الرسمي ونصت على أنه " إذا حصل صلح، يحرر رئيس تشكيلة الحكم محضرا يبين فيه ما يقع الاتفاق عليه ويأمر بتسوية النزاع وغلق الملف، ويكون هذا الأمر غير قابل لأي طعن".

وتضيف المادة 974 من ق إ م إ بقولها " لا يجوز للجهات القضائية الادارية أن تباشر الصلح إلا في النزاعات التي تدخل في اختصاصها ".بمعنى أن القاضي الإداري هو المختص نوعيا وإقليميا لإجراء الصلح ضمن النزاعات الإدارية حسب أحكام المادة 801 و901 من ق إ م إ.

ومما سبقت الإشارة إليه يمكن القول أن الصلح الإداري عرف مراحل هامة، حيث كان التظلم الإداري المسبق هو السائد آنذاك، إذ يفرض على الطاعن وجوب تقديم طعن إداري مسبق ضد القرار المطعون فيه بالبطلان، لكن غياب الإدارة عن الرد والتزامها الصمت أو رفضها لتلك التظلمات، سرعان ما دفع بالمشرع الجزائري إلى استحداث ما يعرف بإجراء الصلح كبديل عن فكرة التظلم، حيث يقوم القاضي الإداري وجوبا بإجراء الصلح بين الخصوم خلال أجل أقصاه 03 ثلاثة أشهر إلا أن الأمر لم يبقى على حاله حتى تدارك المشرع الجزائري الأمر وصار الصلح جوزايا يسعى إليه كل من الخصوم والقاضي لكن حصر نطاق تطبيقه في دعاوى القضاء الكامل.

الفصل الثاني:

الجوانب العملية للصلح في المنازعات الإدارية

تمهيد:

يقتضي موضوع الصلح في المنازعات الإدارية، ضرورة الحديث عن الإطار القانوني الذي يجب أن يتم فيه تنفيذ هذا الإجراء، والجدير بالذكر أن تولي القضاء لهذه المهمة من شأنها أن يعزز مبدأ تقريب العدالة من المواطن ذلك أن اتفاقات الخصوم حول الصلح قد تخالف القانون، الأمر الذي يستدعي تدخل القاضي الإداري لإضفاء الشرعية على مثل هذه الاتفاقات والارتقاء بها لأن تكون منصفة وعادلة ويمكن للأفراد من خلالها استعادة حقوقهم والدفاع عنها بسهولة ويسر، وعليه فإن سير مثل هذه العملية يجب أن يحاط بجملة من الاجراءات المعينة والمحددة طبقا للأوضاع والأشكال المنصوص عليها قانونا، والتي تستهل طبقا لما هو مقرر في إجراءات التقاضي عن طريق دعوى إدارية يباشرها صاحب الشأن،

وعلى هذا الأساس سنحاول أن نقسم دراستنا في هذا الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول إجراءات الصلح الإداري الجوازي ، أما المبحث الثاني فنخصصه إلى نتائج عملية الصلح الجوزاي.

المبحث الأول: إجراءات الصلح الإداري الجوازي

يعد الصلح في المواد الإدارية إحدى الطرق البديلة التي اعتمدها المشرع الجزائري من أجل تسوية المنازعة الإدارية بصورة ودية وما يميز إجراء الصلح هو ضمان سيره تحت إشراف القضاء الإداري الذي خول له القانون ذلك، حيث تتم هذه العملية وفق إجراءات وتدابير محددة قانونا، منها ما هو متعلق بالدعوى محل الصلح الإداري ونخص بالذكر دعوى القضاء الكامل التي حدد القانون مجال الصلح فيها، ثم يليها الجهة القضائية الإدارية والمتمثلة في كل من المحكمة الإدارية ومجلس الدولة واختصاصاتهما في الفصل في الدعاوى محل الصلح. أما الشق الآخر فيتعلق المسائل المتعلقة بالعملية الصلحية والتي تشمل كل من أطراف عملية الصلح والقواعد الخاصة بجلسة الصلح، وهذا ما سنحاول أن نعرضه من خلال دراسة القضاء المنوط الصلح ضمن المطلب الأول، أما المطلب الثاني فنخصصه إلى القواعد المتعلقة بالعملية الصلحية.

المطلب الأول: القضاء المنوط بعملية الصلح الجوازي

إن المشرع الجزائري فسح المجال أمام أطراف المنازعة الإدارية باللجوء إلى إجراء الصلح كطريق بديل لتسوية المنازعة الإدارية والحد من استمرار إجراءاتها، ولعل أهم ما جاء قانون الاجراءات المدنية والإدارية في ثوبه الجديد هو اقتصار الصلح على دعاوى القضاء الكامل بدلا من الدعاوى المتعلقة بالمشروعية على اعتبار أن هذه الأخير متعلقة بالنظام العام ولا مجال للصلح فيها.

ولتفعيل عملية إجراء الصلح لا بد من وجود دعوى إدارية يقدمها أطراف الخصومة إضافة إلى هيئة قضائية مختصة تتولى النظر في الدعوى محل الصلح الإداري.

الفرع الأول: شروط دعوى القضاء الكامل

تعتبر دعوى القضاء الكامل المجال القانوني لإجراء عملية الصلح في المنازعة الإدارية، حيث تتم في شكل عريضة دعوى إدارية يتقدم به ذوي الشأن لحماية مراكزهم القانونية ضد اعتداء وتعسف الإدارة، و تخضع بذلك لمجموعة من القواعد والاجراءات نبينها كالآتي:

أولا: إعداد عريضة الدعوى

يشترط لقبول الدعوى الإدارية وجود شروط عامة، وهي تلك المقررة في جميع الدعاوى وشروط متعلقة بالبيانات الواجب توفرها في عريضة الدعوى، هذا ما أكده المشرع الجزائري في إطار الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية ولإعداد عريضة الدعوى ينبغي توفر الشروط التالية:

1- الشروط العامة:

تجد الشروط العامة أساسها القانوني في نص المادة 13 من ق إ م إ حيث جاء في نصها « لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة أو مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون. يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي والمدعي عليه. كما يثير انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون».

من خلال نص المادة المشار إليها آنفا، يتضح أن المشرع الجزائري اشترط شرطين لرفع الدعوى وهما:

أ- **الصفة:** هي قدرة الشخص على المثول في الدعوى كمدعي أو مدعي عليه، بالنسبة للشخص الطبيعي كونه أصيلا أو وكيلا ممثلا قانونيا أو وصيا أو قيما، أما بالنسبة أما بالنسبة للشخص المعنوي الممثل القانوني صاحب الاختصاص الأصيل كالوزير لدى تمثيله للدولة، رئيس المجلس الشعبي البلدي عند تمثيله للبلدية....الخ

فالصفة تثبت بمجرد إثبات الحق ووجود الاعتداء عليه، ويجب أن ترفع الدعوى في مواجهة المعتدي على الحق أي ترفع الدعوى من ذي صفة على ذي صفة.[1]

إن أي إخلال بشرط الصفة يترتب عنه رفض الدعوى ، وإن كان الحديث عن إنكار الخصم لصفة خصمه يدخل في إطار الدفع بعدم القبول وهو نوع مستقل بذاته، فالدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء الصفة هو من النظام العام، وبالتالي يجوز للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها كما يمكن للخصوم تقديم دفع بعدم القبول وفي أي حالة تكون عليها الدعوى ولو بعد تقديم الدفوع في الموضوع[2].

[1] محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2005، ص 127.

[2] أنظر المادة 68،69 من ق إ م إ.

ب- المصلحة: هي المنفعة أو الفائدة العملية المشروعة التي يجنيها رافع الدعوى من اللجوء إلى القضاء، وذلك تطبيقا للمبدأ القائل "لا دعوى بدون مصلحة"، ويمكن تعريف المصلحة بأنها الحاجة إلى حماية القانون أو هي الفائدة التي تعود على رافع الدعوى، وتقدر المصلحة يوم رفع الدعوى وقد اعتبر بعض الفقهاء أن اشتراط المصلحة ينطوي على وجهين أحدهما سلبي ويتمثل في منع من ليس في حاجة الى حماية القانون من الالتجاء الى القضاء والثاني إيجابي هو اعتباره شرطا لقبول دعوى كل من له فائدة من الحكم فيها[1]. فإذا لا تقبل دعوى التعويض إلا إذا كانت للطاعن مصلحة، وقد تكون المصلحة قائمة أو محتمل تحققها مستقبلا، كما يستوي أن تكون مادية أو معنوية، كما قد تكون المصلحة جماعية عندما يمس عمل إداري مجموعة من الأشخاص، الأمر الذي يترتب عنه تقديم عريضة جماعية للدفاع عن مصلحة واحدة مشتركة بين أكثر من شخص ، كما يشترط أن تكون المصلحة مباشرة أي أن يؤثر القرار المطعون فيه تأثيرا مباشرا، بحيث ينتفي شرط المصلحة إذا لم يؤثر القرار في المركز القانوني للطاعن بصورة مباشرة.

ج- الأهلية: لم يرد النص في المادة 13 من ق إ م إ على أن الأهلية تعد من شروط قبول الدعوى كما هو الحال بالنسبة لشرطي المصلحة والصفة، فإن الأهلية بمفهوم أحكام المادة 13 السالفة الذكر هي قدرة أو صلاحية الشخص لمباشرة الدعوى القضائية، وحتى أن القانون في بعض المسائل يمكن للقصر حق اللجوء إلى القضاء كما هو الحال في قضايا شؤون الأسرة، حيث نص قانون الأسرة في فقرته الثانية من المادة 07 "يكسب الزوج القاصر أهلية التقاضي فيما يتعلق بآثار العقد من حقوق والتزامات"، إلا أنه ينبغي التمييز بين أهلية الشخص الطبيعي وأهلية الشخص المعنوي.

بالنسبة للشخص الطبيعي فإنه طبقا للمادة 40 من القانون المدني الجزائري، فإنه لا يكون أهلا لمباشرة حقوقه المدنية غلا من بلغ سن الرشد 19 سنة وكان متمتعا بقواه العقلية و لم يحجر عليه وعليه لا بد من وجوبية التمثيل بمحام، وفي حالة فاقد الأهلية أو ناقصها تطبق أحكام القانون المدني وقانون الأسرة.

وعليه يعتبر شرط الأهلية من النظام العام، حيث يستخلص ذلك من عبارة "لا يجوز لأي شخص" الواردة في نص المادة 13 من ق إ م إ، ومع توفر جميع هذه الشروط في الشخص الطبيعي، فإن التمثيل بمحام وجوبي أمام الجهات القضائية الإدارية (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة) وإلا رفضت العريضة[2]. بينما أهلية

[1] عمار بوضياف، دعوى الالغاء في ق إ م إ، دارسة تشريعية وقضائية وفقهية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص85.

[2] المادة 826 من ق إ م إ.

الشخص المعنوي فتمثل في الاشخاص الاعتبارية العامة والاشخاص الاعتبارية الخاصة، وتمثل أمام القضاء عن طريق نائبها القانوني[1]. فنجد مثلا الاشخاص المعنوية العامة وبالرجوع إلى أحكام المادة 829 من ق إ م إ قد حدد الأشخاص المؤهلين قانونا لتمثل هاته الهيئات العمومية فذكر النص الوزير فيما يتعلق بمنازعات الدولة والوالي بالنسبة لمنازعات الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لمنازعات البلدية والممثل القانوني فيما يتعلق بالمؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، وعليه فإن انعدام الأهلية لا يؤدي غلى عدم قبول الدعوى وإنما يؤدي غلى بطلان إجراءات التقاضي وهوما أشارت إليه المادة 64 من ق إ م إ بنصها حالات بطلان العقود غير الفضائية والاجراءات من حيث موضوعها محددة كانعدام أهلية الخصوم وهو دفع يجوز للقاضي إثارته من تلقاء نفسه كما تنص على ذلك المادة65 من ق إ م إ[2].

2- الشروط المتعلقة ببيانات العريضة:

تشير المادة 14 من ق إ م إ إلى كيفية رفع الدعوى أمام القضاء بقولها « ترفع الدعوى أمام المحكمة بعريضة مكتوبة، موقعة ومؤرخة، تودع بأمانة ضبط المحكمة من قبل المدعي أو وكيله أو محاميه بعدد من النسخ يساوي عدد الأطراف».

كما نصت المادة 816 من ق إم إ على البيانات الواجب توافرها في العريضة المرفوعة أمام الجهات القضائية الإدارية، هي نفسها المنصوص عليها في المادة 15 من ق إ م إ وتتمثل في :

- الجهة القضائية المرفوع أمامها الدعوى.
- اسم ولقب المدعي، مهنته أو وظيفته، واسم ولقب من يمثله وهنته وموطنه.
- اسم ولقب المدعى عليه وموطنه، وإن لم يكن له موطن معلوم فآخر موطن له.

وفيما يخص صفة المدعي أو المدعي عليه، فقد أشارت المادة 828 من ق إ م إ إلى أنه مع مراعاة النصوص الخاصة عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق ص 89.

[2] يوسف دلاندة، الوجيز في شرح الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الدعوى القضائية، ط2، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 24.

الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني للمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية[1].

– الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي.
– أن تتضمن العريضة ملخصا عن الموضوع والطلبات إضافة إلى المستندات والوثائق التي من شأنها تعزيز الطلب عند الاقتضاء.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه البيانات هي من النظام العام تحت طائلة عدم قبولها شكلا، كما تجدر الإشارة كذلك إلى أن التمثيل بموجب محامي في الادعاء أو الدفاع أو التدخل أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة إجباري، وتعفى الأشخاص الاعتبارية الواردة ضمن المادة 800 من ق إ م إ من ذلك.

ثانيا: تقديم العريضة وتبليغها للخصوم

يرفع الطعن أمام الجهات القضائية الإدارية وتنعقد الخصومة الإدارية بمجرد إيداع عريضة الدعوى وفق الأوضاع والاجراءات المنصوص عليها في القانون لدى أمانة ضبط الجهة القضائية الإدارية المختصة بموجب محضر إيداع عريضة يبين فيه تاريخ الإيداع، اسم المودع و أسماء أطراف الخصومة والوثائق و المستندات المرفقة بالعريضة ثم تقيد العريضة وترقم في سجل خاص حسب ترتيب ورودها، ويقيد التاريخ ورقم التسجيل على العريضة وعلى المستندات المرفقة بها[2].

أما فيما يتعلق بإعلان العريضة وتبليغها للخصوم، فيتم ذلك في إجراءات مستقلة لا يقوم بها أحد أطراف النزاع وإنما الجهة القضائية الإدارية المختصة بالنظر في الدعوى.

يتم التبليغ الرسمي لعريضة افتتاح الدعوى عن طريق محضر قضائي ويتم تبليغ المذكرات ومذكرات الرد مع الوثائق المرفقة بها إلى الخصوم عن طريق أمانة الضبط وتحت إشراف القاضي المقرر.

[1] أنظر المادة 828 من ق إ م إ.

[2] أنظر المادتين 823 و 824 من القانون 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق لـ 25 فيفري2008 ، المتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية، ج ر،العدد21، الصادرة بتاريخ 17 ربيع الثاني عام 1429 الموافق لـ 23 أبريل 2008.

يجب احترام مهلة عشرين يوما على الأقل بين تاريخ تسليم تكليف بالحضور والتاريخ المحدد لأول جلسة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، ويمدد الأجل فيما إذا كان المكلف بالحضور خارج الوطن.

وفي حالة عدم احتواء العريضة على أي وجه، فإنه يجوز تصحيحها خلال ميعاد الدعوى، وهذا ما نصت عليه المادة 817 من ق إ م إ التي تقضي " يجوز للمدعي تصحيح العريضة التي لا تثير أي وجه بإيداع مذكرة إضافية خلال أجل رفع الدعوى".

الفرع الثاني: الجهة القضائية المختصة بالدعوى محل الصلح

يتم إجراء الصلح في المنازعات الادارية أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، وهذا ما أشارت إليه المادة 970 من ق إ م إ" يجوز للجهات القضائية الإدارية إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل "، وجهات التقاضي في المنازعات الإدارية على درجتين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

أولا: الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية

تستمد المحاكم الإدارية وجودها القانوني من نص المادة 152من الدستور التي تبنت صراحة على صعيد التنظيم القضائي نظام ازدواجية القضاء والتي جاء فيها " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية" و بذلك تكون هذه المادة قد أعلنت صراحة عن إنشاء محاكم إدارية على مستوى أدنى درجات التقاضي مستقلة عن المحاكم العادية تفصل في المنازعات الإدارية دون سواها،

1- الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية:

وبالرجوع الى المادة 800 من ق إ م إ نجد أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة بالنظر في المنازعات الإدارية، حيث تختص بالفصل كأول درجة تقاضي بحكم قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة في جميع القضايا التي تكون فيها إما الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري طرفا فيها.

لقد حدد المشرع الجزائري بموجب المادة 801 من ق إ م إ المنازعات والدعاوى التي تدخل ضمن اختصاص المحاكم الادارية وهي:

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، أو الصادرة

عن البلدية والمصالح الإدارية الأخرى التابعة لها أو الصادرة عن المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري.

- دعاوى تفسير القرارات الصادرة عن الهيئات المذكورة أعلاه.

- الدعاوى الخاصة بفحص مشروعية هذه القرارات.

- دعوى القضاء الكامل: ومن أهمها نجد طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة بفعل الأشغال العامة ونشاط الإدارة العامة، القضايا المتعلقة بالعقود الإدارية، قضايا رواتب الموظفين ومعاشاتهم، التعويضات المتعلقة بمواد الضرائب وكذا قضايا تعويض نزع الملكية للمنفعة العامة.

- القضايا المخول لها بموجب نصوص خاصة. مثل القوانين المنظمة لمجال التعمير أو البيئة.

لقد حدد المشرع الجزائري نطاق تطبيق الصلح في المنازعات الإدارية في مجال دعاوى القضاء الكامل، ومن ثم لا يجوز للجهات القضائية الإدارية أن تباشر إجراء الصلح إلا في النزاعات التي تدخل ضمن اختصاصها".[1]

2- الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية:

لقد اعتمد المشرع الجزائري ضمن ق إ م إ على قواعد عامة لتحديد الاختصاص الاقليمي تمثل القاعدة العامة، كما أورد قواعد خاصة تمثل الاستثناء.

أ- القواعد العامة في تحديد الاختصاص الاقليمي:

فيما يتعلق الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية، فنجد المادة 803 من ق إ م إ أحالتنا بدورها إلى نص المادتين 37 و38 من نفس القانون، حيث يؤول الاختصاص للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعي عليه، وإن لم يكن له موطن معروف فيعود الاختصاص إلى الجهة القضائية التي فيها أخر موطن له، وعند اختيار الموطن فيؤول بذلك الاختصاص إلى الجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار. وفي حالة تعدد المدعى عليهم فيعود الاختصاص إلى الجهة القضائية التي يقع فيها موطن أحدهم.

[1] المادة 974 من ق إ م إ.

ب- القواعد الخاصة في تحديد الاختصاص الاقليمي:

ما يلاحظ أن المشرع الجزائري أورد استثناءات من خلال تطبيق قاعدة موطن المدعى عليه لتحديد الاختصاص الاقليمي، وخلافا لما جاء في أحكام المادة 803 من ق إ م إ ، أوجب أن ترفع بعض الدعاوى أمام المحاكم الإدارية دون سواها، مما يعني أن المشرع الجزائري أخذ بمعيار موضوع النزاع أو مكان حصوله، وعليه فإن النزاعات التي تدخل في مجموعها ضمن دعاوى القضاء الكامل هي[1] :

- المنازعات الضريبية أو الجبائية ترفع الدعاوى أمام المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسم.

- منازعات الأشغال العمومية، فهي عبارة عن عقد إداري ترفع أمام المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال.

- منازعات العقود الإدارية، ترفع الدعاوى أمام المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه.

- المنازعات المتعلقة بالوظيفة العمومية (الموظفين، أعوان الدولة، العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية)، ترفع الدعاوى أمام المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين.

- المنازعات المتعلقة بتقديم الخدمات الطبية، ترفع الدعاوى أمام المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات.

- المنازعات المتعلقة بالتوريدات أو الأشغال أو تأجير خدمات فنية أو صناعية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام الاتفاق او تنفيذه.

- في إشكالات التي تثار بسبب تنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية، ترفع الدعاوى أمام المحكمة الإدارية صدر عنها الحكم موضوع الإشكال.

- تعويض الأضرار الناجمة عن جناية أو جنحة أو فعل تقصيري، ترفع الدعاوى أمام المحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار.

[1] المواد 37 و38 و 803 من ق إ م إ.

يمكن أن نخلص إلى أنه يجوز إجراء الصلح أمام المحكمة الإدارية على اعتبار أن هذه المنازعات تدخل ضمن دعاوى القضاء الكامل.

ثانيا: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة أعلى هيئة قضائية في هرم النظام القضائي الإداري، عرفته المادة 02 من القانون العضوي رقم 01/98 بأنه" هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية و هو تابع للسلطة القضائية ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد و يسهر على احترام القانون، و يتمتع مجلس الدولة حين ممارسته اختصاصاته بالاستقلالية "[1]، حيث يتميز مجلس الدولة الجزائري باتساع مجال اختصاصاه، فنجد له اختصاص ابتدائي ونهائي كما له أيضا اختصاص كجهة استئناف ونقض.

1- الاختصاص الابتدائي والنهائي:

حسب نص المادة 901 من ق إ م إ والمادة 09 من القانون العضوي 98-01 فإن مجلس الدولة يختص كدرجة أولى وأخيرة فيما يلي[2]:

- دعاوى إلغاء وتفسير وتفسير المشروعية المرفوعة ضد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

- القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة مثل اقرارات سلطة ضبط البريد والمواصلات أو قرارات مجلس المنافسة المتعلقة برفض التجميعات.[3]

وعليه نجد أن المشرع أخرج من اختصاص مجلس الدولة كجهة ابتدائية ونهائية فقط دعاوى التعويض التي ترفع أمام المحاكم الإدارية ولو تعلق الأمر بإحدى الأشخاص المذكورة أعلاه.

[1] القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق ل30 مايو 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، مجلة مجلس الدولة، العدد01، مطبعة الديوان، الجزائر، 2002.

[2] أنظر القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ما ي 1998يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، العدد، 37، لسنة 1998.

[3] عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه ، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو2011، ص ص 239- 249.

2- مجلس الدولة كجهة استئناف:

حسب نص المادة 10 من القانون العضوي 98-01 والمادة 2 من القانون العضوي 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، فإن مجلس الدولة يفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة ابتدائيا من قبا الجهات القضائية الإدارية ما لم ينص القانون عل خلاف ذلك، ولقد تأكد هذا الاختصاص بموجب المادة 902 من ق إ م إ التي أضافت إلى أنه يختص أيضا باستئناف القضايا المخولة له بنصوص خاصة.

وبالنسبة لشروط الاستئناف فهي كالآتي:

- أن يكون الحكم أو القرار ابتدائي.
- أن يكون صادر عن جهة قضائية إدارية.
- أن يكون خلال شهرين من تاريخ تبليغ ويخفض هدا الأجل إلى 15 خمسة عشرا يوما بالنسبة للأوامر الاستعجالية.

3- مجلس الدولة كجهة نقض:

نصت المادة 11 من القانون العضوي 98-01 على أن " يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض ضد الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية كما يختص أيضا بالنظر في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة، وهذا ما أكدته المادة 903 من ق إ م إ ومن بين النصوص الخاصة نجد المادة 110 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة التي تنص بصريح العبارة على أن قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة الغرف المجتمعة قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة.[1]

أما فيما يخص شروط الطعن بالنقض فهي كالآتي:

- أن يكون القرار قضائيا.
- أن يكون القرار نهائيا.
- أن يتم خلال شهرين من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

إن نص المادة 970 م ق إ م إ جاء واضحا فيما يتعلق إجراء الصلح، حيث حدد مجال الصلح في دعاوى القضاء الكامل وبالتالي استبعاد إجراء عملية الصلح في قضاء المشروعية سواء تعلق الأمر بتفسير القرار

[1] الأمر 95- 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، العدد 39، لسنة 1995. معدل ومتمم.

أو تقدير مدى مطابقته للقانون، لأن الشرعية مبدأ أساسي يعود الى اختصاص الهيئة القضائية وحدها، وبما أن الشرعية مسألة جوهرية ولها طابع شخصي، يستطيع القاضي تحديد المحتوى القانوني للصلح[1].

غير أنه في حالة رفع دعوى إلغاء ضد قرار إداري صادر عن هيئة مركزية بهدف إبطاله مع التمسك بطلب التعويض عن الأضرار الذي لحقت المدعي من جراء هذا القرار، ففي هذا الصدد يجوز إجراء الصلح في دعوى التعويض دون الإلغاء.

يختص مجلس الدولة كذلك بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الادارية، كما يختص بالنظر في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة. وهذا حسب نص المادة 1/902 من ق إ م إ.

إذا كان مجلس الدولة يشرف على إجراء عملية الصلح كجهة قضائية ابتدائية، فهنا يمكن أن نتساءل، هل يجوز لمجلس الدولة كجهة قضائية استئنافية أن يتولى إجراء عملية الصلح؟.

لقد ثارت حول ذلك العديد من النقاشات والتساؤلات حول إمكانية إجراء الصلح من عدمه على مستوى مجلس الدولة وظهرت في ذلك العديد من الآراء:

- ✓ رأي يذهب إلى أنه في حالة الوصول إلى صلح على مستوى المحكمة الإدارية، لا يسوغ لمجلس الدولة حينها أن يسعى إلى إجراء الصلح، تأسيسا لنص المادة 973 من ق إ م إ التي تنص على أنه إذا وقع حصل يأمر رئيس تشكيلة الحكم بتسوية النزاع وغلق الملف، ويكون هذا الأمر الصادر غير قابل لأي طعن، ومن ثم فإن من البديهي أن الصلح الذي تم بين أطراف الخصومة، لا يمكن أن يستأنف أمام مجلس الدولة لأن الخصوم سبق وأن حددوا موقفهم أمام المحكمة الإدارية وبالتالي لا مجال للصلح[2].
- ✓ أما الرأي الآخر فيرى أنه في حالة استئناف الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية والفاصلة في دعاوى القضاء الكامل فإنه يجوز إجراء الصلح أمام مجلس الدولة بسعي إما من الخصوم أو بمبادرة من رئيس تشكيلة الحكم على اعتبار أن الصلح جوازي و لم يتم اعتماده أمام المحكمة الإدارية كجهة قضائية ابتدائية[3].

[1] زينب خلادي ، مرجع سابق، ص 55.

[2] سهام صديقي، مرجع سابق، ص 148.

[3] كريمة خرباش، لامية خرباش، مرجع سابق، ص28..

ويمكن أن نستنتج أنه في حالة فشل الوصول إل صلح على مستوى المحاكم الإدارية، يقوم القاضي الإداري بالسير ضمن إجراءات الدعوى الإدارية للفصل فيها، وبالتالي في حالة استئناف تلك الأحكام القضائية الصادرة، فإنه يجوز إجراء الصلح أمام مجلس الدولة بمبادرة من القاضي أو من الخصوم لعدم توصل الطرفين إلى صلح.

المطلب الثاني: القواعد المتعلقة بعملية الصلح الجوازي

بهدف تفعيل الصلح كطريق بديل لحل المنازعات الإدارية، فقد أضفى قانون الاجراءات المدنية والإدارية مرونة كبيرة على هذا الاجراء ليسهل بذلك على أطراف الخصومة الإدارية اللجوء إليه، حيث تتم هذه العملية وفق أطر معينة يقررها القانون كما تحددها الأنظمة الجاري به العمل على مستوى الأجهزة القضائية سيما إذا تعلق الأمر بالآليات المحركة لهذه العملية ونقصد بذلك أطراف الخصومة إلى جانبهم القاضي والدور الكبير الذي يلعبه من خلالها، إضافة إلى الشكل أو الإطار الذي تتم فيه هذه العملية، ونعني بذلك الأحكام المتعلقة بسير الجلسات المنعقدة على مستوى الهيئات القضائية الإدارية والتي يشرف عليها القاضي المقرر، سواء من حيث حضور الأطراف للجلسة والمواعيد المقررة لإجرائها، وكذا الظروف التي تسير فيها عملية إجراء الصلح.

الفرع الأول: المبادرة بالعملية الصلحية

نظراً للطابع الذي يكتسيه إجراء الصلح الإداري كونه اختياري وليس إلزامي، الأمر الذي يعطي للخصوم حق طلبه كما يجوز كذلك للقاضي أيضا إمكانية اللجوء إليه كطريق بديل لحل المنازعة الإدارية، وعليه فإن إجراء الصلح يكون من كلا الجانبين.

أولا: الجهة التي لها حق المبادرة بإجراء الصلح

استنادا إلى نص المادة 972 من ق إم إ التي تشير إلى ان إجراء الصلح يكون إما بمبادرة من الخصوم أو بتدخل من رئيس تشكيلة الحكم.

1- الصلح بمسعى من الخصوم:

حتى يكون الصلح قضائيا لا يكفي أن يكون هناك عقد صحيح وقائم بين الطرفين، بل يجب إلى جانب ذلك أن يتم هذا الإجراء أمام القضاء المختص بعد مواقفة كليهما، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 970

من ق إ م إ يقولها "يتم اجراء الصلح بسعي من الخصوم أو بمبادرة من رئيس تشكيلة الحكم بعد موافقة الخصوم ".

ما يستنتج من خلال هذه المادة أنها منحت الخصوم حق طلب الصلح خلافا لما كان مقررا في نصوص قانون الاجراءات المدنية القديم، حيث كانت عملية الصلح مقتصرة على القاضي وحده دون سواه[1]، ومن هنا يفهم أن المشرع الجزائري حاول إشراك الخصوم في العملية الصلحية مما يبرز عنه الدور الايجابي للخصوم من أجل حل النزاع بإرادتهم على أساس أنهم بدراية تامة به، ويظهر اتفاق الأطراف عندئذ من خلال تطابق مذكراتهم أو من خلال قبول أحدهم بالعرض المقدم من خصمه.

إن القاضي مادام أنه طرف في الجلسة فلا يتصور أن يبرم صلحا بحضور طرف واحد طالما أن الصلح يعود إلى طرفي النزاع والتوصل بذلك إلى اتفاق على التسوية الودية للخلاف.

2- الصلح بمسعى من القاضي الإداري:

ما يميز المنازعة الادارية أنها أمانة في يد القاضي الإداري من حيث توليه الإشراف عليها، سيرها وتحضيرها باعتبارها خصومة عينية تهدف إلى إضفاء قاعدة الشرعية على تصرفات الهيئات العامة[2].

بالرجوع إلى نص المادة 972 من ق إ م إ ، فإنها تعطي لرئيس تشكيلة الحكم حق المبادرة بإجراء الصلح وعرضه على الخصوم بغية الوصول إلى تسوية ودية، وهذا لا يتأتى إلا بعد موافقتهم سواء أن تكون هذه الموافقة صريحة أو ضمنية تستخلص من خلال عدم وجود أي اعتراض على إجراء الصلح، ومادام القاضي المصالح يعتبر شخصا حياديا، ويمنحه القانون سلطات واسعة تجاه عملية الصلح، بحيث أنه لا يتدخل في الخصومة إلا بالقدر الذي يجعله يدرك الحقيقة وفي الحدود التي رسمها القانون، فدور القاضي بناءا على ظروف القضية يمكنه من تحديد الأجل للخصوم لتقديم مذكراتهم الإضافية والملاحظات وكذا أوجه الدفاع والردود، كما يسوغ له أن يطلب من الخصوم كل وثيقة أو مستند وجمع وتحقيق كافة المعطيات وكل ما من شأنه أن يفيد في إيجاد حل للنزاع[3].

[1] رشيد خلوفي، الطرق البديلة لحل للنزاعات الإدارية، مرجع سابق، ص 215

[2] أمال بوسعدية، مرجع سابق، ص 112.

[3] أنظر المادة 844 من ق إ م إ.

إن عملية الصلح تتطلب من القاضي التدخل وإيجاد الحلول، وتقريب وجهات نظر الأطراف المتخاصمة كي يتوصل إلى حل ودي، وعليه فإن وضعية القاضي أثناء النظر في عملية الصلح هي وضعية نوعا ما حرجة فكونه قاضي يبث في موضوع النزاع إضافة إلى كونه مصالحا، هذا يستدعي استعمال جميع الوسائل الملائمة، وهنا يبرز الدور الإيجابي للقاضي المقرر من خلال إبداء رأيه وطرح الحلول وعرضها على الخصوم بل ويوقفهم عند تجاوز حدود القانون ومنعهم من التعدي عليه.

يعتمد القاضي الإداري أثناء عملية الصلح على ما حدده القانون من المبادئ المنصوص عليها قانونا كما أنه يعتمد كذلك على قواعد العدالة والإنصاف وهي القواعد الأكثر ملائمة مع الهدف المنتظر من الصلح.

فدور القاضي المقرر إذا يكمن في البحث عن التطبيق السليم للقانون، وكذا السهر على احترامه الأمر الذي يتوجب عليه أيضا عدم المصادقة على أي اتفاق للصلح من شأنه أن يخالف القانون أو يمس بالنظام العام.

ثانيا: المراحل التي يجوز فيها المبادرة بإجراء الصلح

لقد تم إعادة النظر في طبيعة عملية الصلح وجعلها اختيارية، مما يسمح لها بتحقيق الهدف المنتظر منها وهذا ما استدركه الشرع الجزائري في قانون الاجراءات المدنية والإدارية في منح الطابع الجوازي للصلح، والذي من خلاله تحرر القاضي الإداري من شرط الميعاد باعتبارها قاعدة من قواعد النظام العام، و لم يقيده بمدة زمنية لإجراء الصلح خلافا لما كان عليه الأمر في ظل القانون القديم الذي يلزم القاضي بإجراء محاولة الصلح في أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر.

لقد نصت المادة 971 من ق إ م إ "يجوز إجراء الصلح في أي مرحلة كانت عليها الخصومة"، ذلك أن محاولة إجراء الصلح التي يبادر بها القاضي الإداري غير مقيد بمدة زمنية، حيث جاء ذكر عبارة " في أي مرحلة كانت عليها الخصومة"، معنى أنه يمكن للأطراف اللجوء إلى الصلح بعد رفع الدعوى مباشرة أو أثناء مرحلة التحقيق أو عند جلسة المرافعة، على خلاف ما كان سائدا في القانون الملغى، حيث يجرى الصلح أثناء مرحلة التحقيق، وهذا يعطي دائما إمكانية وفرصة للتصالح وحسم النزاع بصورة ودية تجنبا إلى ما قد يؤول إليه مصير الدعوى الإدارية.

الفرع الثاني: تحديد الجلسة المخصصة لإجراء الصلح

بما أن الصلح طريق بديل لحل المنازعة الإدارية، فمن الأجدر أن تجرى عملية الصلح بين الخصوم وفق ضوابط وقواعد معينة سيما إذا تعلق الأمر بالجلسة المخصصة لاحتواء الصلح، فالقانون في هذه الحالة منح للقاضي السلطة التقديرية من خلال اختيار الزمان والمكان لجلسة الصلح، عدد الجلسات المخصصة للصلح، سرية الجلسات وعلنتها، إضافة إلى حضور الأطراف فيها.

أولا: الإطار الزماني والمكاني لجلسة الصلح

إن أهم ما يميز إجراء الصلح في المواد الإدارية كونه إجراء قضائي، وبالتالي لا يمكن أن نتصور مكان آخر للصلح غير مرفق القضاء، لكن تختلف الصورة من محكمة إدارية لأخرى، فهناك من القضاة من يختارون إجراء الصلح في مكاتبهم والبعض الآخر في قاعة المداولات وآخرون يفضلون قاعة الجلسات، ومرد هذا الخلاف يرجع إلى غياب النص القانوني الذي يحدد ذلك.

فالقانون إذا ترك تحديد مكان إجراء الصلح حسب تقدير القاضي الإداري وبالرجوع إلى نص المادة 991 من ق إ م إ، فإن إجراء الصلح يخضع للسلطة التقديرية التي يتمتع بها القاضي، فهو الذي يحدد الزمان والمكان اللذين يراهما مناسبين لإجرائه ما لم توجد نصوص خاصة تقرر خلاف ذلك.

أما بالنسبة للزمان، فإن الجاري به العمل هو تخصيص صبيحة أو ظهيرة في يوم من أيام الأسبوع يستدعي فيها القاضي الخصوم في مكتبه أو في مقر الهيئة الإدارية من أجل إجراء الصلح، وهذا يعد من قبيل العرف القضائي وأغلب القضاة يقومون بتحديد موعد إجراء الصلح حسب ما يتوفر لديهم من وقت شاغر نظرا لطبيعة العمل القضائي وما يشهده من كثافة في حجم الملفات والتراعات المهيأة للفصل فيها، ومن ثم فإن العمل اليومي بشأن ترتيب عملية الصلح غير محدد ويخضع لفئة ما يسمى بالأعمال الإدارية القضائية[1].

ثانيا: حضور الأطراف لجلسة الصلح

لما كان الصلح ذو طابع اختياري، وبالتالي غير ملزم للقاضي ولا للأطراف إلا أن ذلك لا يمنع من استغلال فرصة الحضور للأطراف وطرح الصلح بينهم لتسوية التراع. ومن ثم فلهم الخيار في حضور جلسة

[1] كريمة خرباش لامية خرباش، مرجع سابق، ص32.

الصلح إلا أنه لا يتوقع أن يبرم القاضي الصلح لوجود طرف واحد، وهنا يظهر التفريق بين الغياب المتعمد و الغياب غير المتعمد، بحيث يظهر الغياب العمدي لأحد الأطراف كموقف رافض للصلح أو أن الخصم يتعمد عدم الحضور من أجل عرقلة سير الخصومة أو كسبا للوقت منه. وبالتالي لا يمكن انعقاد الصلح في هذه الحالة، ذلك أن الطريقة الوحيدة التي تمكنه من ذلك هو حضورهما أمامه واعترافهما بهذه الرغبة عارضين عليه تنازلاتهما المتبادلة[1].

أما الغياب غير العمدي، ونظرا للهدف المنتظر من إجراء الصلح فمن الملائم استدعاء الأطراف لجلسة أخرى ما دامت العملية الصلحية غير مرتبطة بمدة زمنية.

وتطبيقا لمبدأ الوجاهية بين الخصوم، فإن جميع الإجراءات تتخذ بناء على علم وبحضور الأطراف الذين تبقى لهم حرية طلب إجراء الصلح من عدمه أو الموافقة على مسعى رئيس تشكيلة الحكم، ويرى بعض قضاة الغرفة الإدارية أن جلسة الصلح لا تتم إلا بحضور الأطراف المعنية شخصيا ولا يقبلون بالتالي أي وكالة أو إنابة.

يمكن القول أن الشخص المعنوي العام له النيابة أكثر من الوكالة، ذلك أن القانون هو الذي منح له سلطة التصرف باسم الشخص العام وسلطة تمثيله، وهذا بنص المادة 827 من ق إ م إ عندما أعفت الأشخاص الاعتبارية الواردة في نص المادة 800 من نفس القانون من التمثيل الوجوبي بمحام.

وعليه فإن النائب أو الممثل القانوني هو عضو من الشخص المعنوي كالمدير أو غيره، فهو الناطق بإرادته يبرم التصرفات باسم الشخص العام وطبقا للقانون ونظام الشخص المعنوي، لأن ما يميز النائب أنه لا تصدر له إنابة وإنما يستمدها من القانون مباشرة[2].

أما عن الوكالة بالنسبة للأشخاص العاديين يجب أن تكون عن طريق توكيل محام باعتباره أمر وجوبي وذلك طبقا لنص المادة 826 من ق إ م إ التي تنص على أن تمثيل الخصوم بموجب محامي وجوبي أمام المحكمة الإدارية تحت طائلة عدم قبول العريضة، من ثم فإن نرى أن توكيل محام لرفع الدعوى ومباشرتها يجب أن

[1] Laurent poulet, Transaction et protection des parties, librairie générale de droit et de la jurisprudence, France, 2005 ,p33.

[2] شفيقة بن صاولة ، مرجع سابق، ص 132.

يتضمن بالضرورة توكيلا بالصلح[1]. لأن إجراء الصلح دعوة من القاضي والخصوم على حد سواء في محاولة لإيجاد تسوية ودية لنزاع قائم علما أنه جوزاي.

يمكن أن نستنتج إن إجراء الصلح بمفهوم قانون الاجراءات المدنية لا يكفي الاتفاق عليه فحسب، بل يلزم كذلك حضور الطرفين أمام القاضي بنفسهما أو عن طريق وكالة خاصة بالصلح.

ثالثا: عدد الجلسات المخصصة للصلح

لم يحدد المشرع الجزائري عدد الجلسات المخصصة لإجراء الصلح، فغالبا ما يكتفي القضاة بجلسة واحد والقلة منهم من يعاود جلسات أخرى للصلح، إذا ما تبين أن هناك نية واستعداد من الطرفين لقبول التسوية الودية، كما يمكن للخصوم أن يقوموا بطلب جلسة أخرى للصلح، متى تبين أن الأولى باءت بالفشل.

رابعا: سرية أو علنية الجلسة المخصصة للصلح

تخضع سرية أو علنية الجلسة المخصصة لإجراء الصلح للسلطة التقديرية للقاضي المصالح، فهناك جانب من القضاة من يجري عملية الصلح في جلسة علنية باعتبارها الأكثر نجاعة ونظرا لكونها تبرز للجميع سلوك وتصرف الإدارة في معاملتها مع المواطن، بينما البعض الآخر يفضل إجراء عملية الصلح ضمن جلسة سرية تامة بمكتبه وبحضور الخصوم ومحاميهم، وتبقى بذلك التصريحات المدلاة بها أمامه في طي الكتمان متى لم يفلح الصلح واستمر القاضي الإداري في التحقيق.

وعليه فإن ترك السلطة التقديرية للقاضي المصالح أكثر ملائمة وذلك لإيجاد اللحظة المناسبة لعرض الصلح على الخصوم[2].

وحسب رأينا أن إجراء عملية الصلح من الأفضل أن تتم في جلسة سرية بمعزل تام عن الجمهور والحاضرين وذلك تجنبا للحرج والتشهير الذي قد يؤدي ربما إلى فشل الصلح.

على ضوء ما تقدم يمكن القول أن الصلح يتم في إطار القواعد الإجرائية المنصوص عليها ضمن ق إ م إ وذلك بناءا على دعوى إدارية مرفوعة أمام الجهات القضائية الإدارية، ضمن الشروط والأوضاع الشكلية

[1] زينب خلادي، مرجع سابق، ص 59.

[2] خالد خوخي، مرجع سابق، ص 131.

المنصوص عليها قانونا، فيتولى حينها القاضي الإداري تولي مهمة الصلح بين الأطراف بسعي منه أو بمبادرة من الخصوم، وذلك بضبط مواعيد الجلسات المخصصة لإجراء الصلح في إطار ما تحدده الأنظمة الجاري به العمل على مستوى الأجهزة القضائية والتي غالبا ما يعكف القاضي الإداري على تنظيمها في ظروف سرية وبمعزل عن الجمهور حتى تعطي بذلك نتائج وحلول قد ترضي الطرفين.

المبحث الثاني: نتائج عملية الصلح الإداري الجوازي

إن الهدف المبتغى من إجراء عملية الصلح هو إنهاء النزاع بين الأطراف المتخاصمة وتسويتها بصورة ودية سواء أكان الصلح نتيجة لمجهودات الخصوم أو بسعي من القاضي الإداري، فإنه يترتب عن ذلك أثار يمكن وصفها بالا بالإيجابية للطرفين وهو الوصول أخيرا إلى اتفاق الصلح الذي يحسم النزاع، وإما تكون أثار سلبية وهو فشل محاولة الصلح ما ينجر عنه استمرار المنازعة الإدارية من جديد، وحتى يكتسي هذا الأخير علاوة على الصفة العقدية التي لا تكفي في مجال الصلح الإداري، إضفاء الصبغة القضائية عليه من خلال إفراغ مضمون الاتفاق على الصلح في محضر رسمي يحوز قوة الأمر المقضي فيه، وهذا ما سنحاول توضيحه في المطلب الأول عند تناولنا الآثار التي يرتبها الصلح الإداري، وفي المطلب الثاني التطرق إلى حجية محضر الصلح الإداري الجوازي ومدى إمكانية الطعن في القرار الصادر بإثباته.

المطلب الأول: آثار الصلح الإداري الجوازي

إن الطابع الاختياري لإجراء الصلح يترتب عنه نتيجتين هما: إما أن يتوصل الخصوم إلى مصالحة ودية وبالتالي إنهاء المنازعة الإدارية، أو أن تفشل جميع المساعي والحلول للوصول إلى صلح يرضي الطرفين.

الفرع الأول: حالة الوصول إلى الصلح

إذا توصل الطرفان إلى اتفاق حول الصلح، وقبلا عندئذ حل النزاع القائم بينهما، يحرر رئيس تشكيلة الحكم محضر صلح يثبت فيه ما تم الاتفاق عليه من قبل الخصوم، ويأمر بتسوية النزاع وغلق الملف، ويشكل هذا الأخير سندا تنفيذيا.

أولا: تحرير محضر الصلح

إذا وقع الصلح بين الخصوم، يقوم رئيس تشكيلة الحكم بتحرير محضر يبين فيه ما تم الاتفاق عليه، أي أن الصلح قد يقع على بعض عناصر النزاع فقط، ويكون بذلك صلحا جزئيا، وبالتالي فإن رئيس تشكيلة الحكم لا يفصل في طلبات الخصوم، بل يقتصر دوره في الإشهاد على ما تم الاتفاق عليه.

ما يدعو للتساؤل في هذا السياق هو ذكر عبارة "ما تم الاتفاق عليه"، أي الاتفاق الوارد في إطار الخصومة القائمة أمام القضاء، وبالتالي مدى إمكانية و قانونية المصادقة على الاتفاق المتضمن الصلح، فهل يشير قانون الاجراءات المدنية والإدارية إلى عملية المصادقة ؟.

يرى الأستاذ خلوفي رشيد من الناحية القانونية أن أحكام المادة 973 من ق إ م إ لا تعتبر كسند قانوني للمصادقة على الاتفاق الذي هو خارج الخصومة[1].

لكن يمكن للقاضي الإداري أن يصادق على هذا الاتفاق، لأن الصلح هو من جهة طريقة بديلة لحل النزاعات الإدارية، ومن جهة أخرى لا يقتصر دور القاضي على الفصل في النزاعات، بل كذلك النظر فيها، فهي عبارة أعم وأشمل من عملية الفصل[2].

لم يبين المشرع الجزائري البيانات التفصيلية في محضر الصلح، ولكن ذكر أنه يتضمن عروض الطرفين وتنازلاتهما التي تفرغ في وثيقة تؤكد موافقتهما على الصلح لتختتم في الأخير بالتوقيع لكل من الخصوم والقاضي إلى جانب أمين الضبط، وهذا طبقا للقواعد العامة التي يتضمنها إعداد كل محضر.

ثانيا: الأمر بتسوية النزاع وغلق الملف

كما يترتب عن الوصول لاتفاق حول الصلح، أن يأمر رئيس تشكيلة الحكم بتسوية النزاع وغلق الملف، غذا يعتبر من الأوامر الولائية، وهذا ما أشارت إليه المادة 973 من ق إ م إ " إذا حصل صلح.....ويأمر بتسوية النزاع وغلق الملف، ويكون هذا الأمر غير قابل لأي طعن.

[1] رشيد خلوفي، قانون المنازعات الادارية، الطرق البديلة لحل النزاعات الإدارية، ج3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 219.
[2] زينب خلادي، مرجع سابق، ص 62.

إن الصلح ينهي الخصومة القائمة بين الطرفين ولا يجوز التراجع عنه، لأن الصلح الحاصل لا رجعة فيه، وهذا ما تضمنته المادة 220 من ق إ م إ بقولها " تنقضي الخصومة تبعا لانقضاء الدعوى بالصلح أو بالقبول بالحكم أو بالتنازل عن الدعوى"، فالخصومة التي تنتهي بالصلح لا يصدر بشأنها حكم قضائي، وإنما يحل المحضر المثبت للصلح محل الحكم[1].

من هنا نستخلص أن الوصول إلى الصلح يعتبر سببا من أسباب انقضاء الدعوى، وعليه فإن الدعوى الإدارية تنقضي بالصلح وتبعا لها تنقضي الخصومة.

ثالثا: محضر الصلح يشكل سندا تنفيذيا

يعتبر محضر الصلح سندا تنفيذيا بمجرد إيداعه لدى أمانة ضبط الجهة القضائية الإدارية، وهذا حسب ما أشارت إليه المادة 993 من ق إ م إ، ويكتسي بذلك القوة التنفيذية بمجرد إمهاره بالصيغة التنفيذية المتعلقة بالمواد الإدارية، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 601 من ق إ م إ بقولها " **لا** يجوز التنفيذ في غير الأحوال المستثناة بنص في القانون إلا بموجب نسخة تنفيذية ممهور بالصيغة التنفيذية الآتية".

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

باسم الشعب الجزائري

وتنتهي بالصيغة التنفيذية الآتية

أ- في المواد المدنية : .....

ب- في المواد الإدارية:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تدعو وتأمر الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكل مسؤول إداري آخر فيما يخصه، وتدعو وتأمر كل المحضرين المطلوب إليهم ذلك فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة أمام الخصوم الخواص، أن يقوموا بتنفيذ هذا الحكم أو القرار....

[1] عبد الرحمان بربارة ، شرح قانون الاجراءات المدنية والإدارية، ط2، منشورات البغدادي، الجزائر، 2009، ص 519.

وعليه فإن محضر الصلح في المواد الإدارية يعتبر سندا تنفيذيا كغيره من السندات التنفيذية المنصوص عليها ضمن المادة 600 من ق إ م إ، ويسلم للمستفيد نسخة تنفيذية منه مشمولة بالصيغة التنفيذية ولا تسلم إلا للمستفيد شخصيا أو لوكيل عنه بوكالة خاصة.

يمهر ويوقع على الصيغة التنفيذية رئيس أمناء الضبط وتتضمن عبارة "نسخة تنفيذية مطابقة للأصل" وتختم بالختم الرسمي للجهة القضائية التي أصدرته[1].

الفرع الثاني: حالة فشل الوصول إلى الصلح

لقد أشار قانون الاجراءات المدنية والإدارية على حالة اتفاق أطراف الخصومة على الصلح، بخلاف ما كان عليه في قانون الاجراءات المدنية الملغى، إذ أن القاضي الإداري ملزم بتحرير محضر عدم الصلح، وهذا كدليل على قيامه بجميع المساعي إلا أنها فشلت في نهاية المطاف للوصول إلى تسوية ودية بعنوان الصلح، إضافة إلى كونه إجراء في جوهري المنازعة الإدارية لتعلقه بالنظام العام[2].

يبدو من نص المادة 973 من ق إ م إ، أن المشرع الجزائري لم يشر إلى مسألة تحرير محضر عدم الصلح بل اكتفى بحالة وصول الطرفين إلى اتفاق ودي لحل النزاع، ونتيجة لذلك القيام بتحرير محضر الصلح، ويمكن إرجاع ذلك للطابع الاختياري لإجراء الصلح.

في حالة فشل مسعى الصلح فإن النزاع القائم بين الطرفين يبقى قائما، والدعوى الإدارية تظل سارية، ومن ثم يتعين على الخصوم تقديم كافة الدلائل والإثباتات التي من شأنها أن تساهم في الدعوى إلى حين صدور حكم القاضي الفاصل في موضوع النزاع.

لكن أثناء السير في إجراءات الدعوى الإدارية، إذا ما تراءى للخصوم القيام بالتصالح من جديد، وحتى للقاضي، إذا ما تبين له وجود إمكانية لعرض الصلح بين الخصوم ، فإنه يسعى لذلك بإعطاء فرصة أخرى لعقد جلسة صلح وتسوية النزاع بصورة ودية.

[1] المادة 602 من ق إ م إ السالف الذكر.

[2] سهام صديقي، مرجع سابق، ص 160.

المطلب الثاني: محضر الصلح الإداري الجوازي

ذهب الفقهاء إلى أن عقد الصلح الإداري يعتبر موجود منذ اتفاق الأطراف شفاهة عليه وليس منذ إثباته في محضر الجلسة، ذلك أن الصلح هو عقد رضائي، ولا يحتاج إلى أي شكل خاص لوجوده، أما يقوم به القاضي فهو إثبات لترجمة إرادتين متوافقتين على إنهاء النزاع بصورة ودية في ثوب قضائي، وسنحاول أن نبين حجية الأمر الصادر بموجب محضر الصلح وتحديد طبيعته إضافة إلى إمكانية الطعن فيه من عدمها.

الفرع الأول: طبيعة وحجية محضر الصلح الإداري الجوازي

أولا: طبيعة محضر الصلح الجوازي

اختلف الفقهاء حول تحديد الطبيعة القانونية لحجية الأمر الصادر بموجب محضر الصلح، فهناك من يعتبره ذو طبيعة كاشفة يراد به إثبات الحق أو الكشف عنه بمعنى آخر معاينة الوقائع المادية ثم بعد ذلك المصادقة عليها، معتمدين في ذلك على حقيقة الصلح باعتباره عقد كسائر العقود يتوفر على محل ورضا وسبب متى توفرت هذه الشروط، زيادة على ذلك هو اتفاق كثير ما يقع خارج القضاء ويقدم لاحقا للمصادقة عليه.

والنتيجة القانونية أن هذا العمل القضائي في شكله يخلو من المادة القانونية البحتة ولا يشمل على القانون لذلك سمي بالحكم بدون قول[1].

ويرى جانب آخر من الفقه أن الأمر الصادر بموجب الصلح هو حكم قضائي، بمعنى أنه استوفى في شكله ومضمونه كل بيانات الأحكام القضائية، فهو حكم مقرر لحق، ذلك أن القاضي الإداري لا يقوم فقط بالمصادقة على اتفاق يعرض عليه، لكنه يساهم ابتداء في بناء مشروع الصلح ويقوم بمراقبة مشروعيته وينتهي إلى صيغة الحكم أو القرار الصادر بموجب الصلح.

كما أرجع أيضا فقهاء القانون الخلاف حول تحديد الطبيعة القانونية للأمر الصادر بموجب محضر الصلح إلى إمكانية تكييفه وفقا للمعايير التقليدية: المعيار العضوي والمعيار المادي.

استنادا إلى المعيار العضوي، الذي يركز على الجهة أو الهيئة التي أصدرت الحكم أو القرار، فيرون أن العمل ذو طابع قضائي حسب نصوص المواد 970-971-973 من ق إ م إ.

[1] شفيقة بن صاولة، مرجع سابق، ص178.

أما فيما بتعلق بالمعيار المادي، والذي يرتكز على طبيعة النشاط الإداري، يلاحظ فيه أن الصلح يهدف إلى إنهاء التزاع بين الأطراف بطريقة ودية، ومن ثم فهو مرتبط بالنشاط الإداري، لذا تم تكييف الصلح على أنه إجراء إداري، أما بالرجوع إلى المعيار الشكلي أو الاجرائي، والذي يعتمد على الإجراءات الواجب اتباعها، فإن عملية الصلح تتم وفق قواعد ونصوص قانونية محددة سلفا في قانون الاجراءات المدنية والإدارية، وعليه فإنه يمكن تكييف الأمر الصادر عن الصلح بالحكم أو القرار القضائي.

ثانيا: حجية محضر الصلح الجوازي

تتعلق إشكالية حجية محضر الصلح الإداري الجوازي بالطبيعة القانونية له، ذلك أن الحجية في مجال المنازعة القضائية هو الحفاظ على وحدة الأحكام القضائية وانسجامها وعدم تعارضها حتى لا يؤدي ذلك إلى اضطراب وتعارض أحكام القضاء.

ومن المعلوم أن الأحكام الصادرة عن دعاوى الإلغاء تحوز على الحجية المطلقة في مواجهة الكافة، بحيث يلغى القرار الإداري محل الطعن والذي تبث للمحكمة الإدارية عدم مشروعيته، ويزيل آثاره بالنسبة للجميع حيث يتمسك به كل من له مصلحة ولو لم يكن طرفا في التزاع.

.بما أن الصلح مستبعد في مجال دعاوى الإلغاء، نظرا لكون القاضي الإداري لا يمكنه التصالح على قرار غير مشروع إلا إذا تعلق الأمر بالصلح على سحب القرار الإداري[1]، بينما دعاوى القضاء الكامل، دعاوى شخصية ذاتية يجوز التفاوض في العناصر والوقائع المادية محل الدعوى وبالتالي فإن الأمر الصادر بموجب محضر الصلح يحوز على حجية نسبية، بحيث تقتصر على الأطراف المعنية فقط أي رافع الدعوى والجهة الإدارية المختصة دون أن يكون لأي شخص آخر التمسك به، وبالتالي فلمحضر الصلح له حجية نسبية لا تتعدى أطراف الخصومة[2].

إن المهم في محضر الصلح هو خاصية الكتابة التي تضفي عليه طابع الرسمية وهذا ما هو جاري العمل به عموما كذا الأمر بالنسبة للصلح، إذ تنص المادة 2004 فقرة 02 من القانون الفرنسي على وجوب تدوين الصلح الكتابة، لكن يجمع الفقهاء على أن الكتابة في هذه الحالة مطلوبة للإثبات وليس للانعقاد، والصلح في

[1] زينب خلادي، مرجع سابق، ص: 64.

[2] نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الاجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2008، ص 441.

المواد الإدارية على وجه الخصوص يتميز عن غيره بوجود ضمانة فضائية خاصة تتمثل في وجود القاضي الإداري.

الفرع الثاني: الطعن في محضر الصلح الإداري الجوازي

نصت المادة 973 من ق إ م إ على أنه "إذا حصل صلح، يحرر رئيس تشكيلة الحكم محضر يبين فيه ما تم الاتفاق عليه، ويأمر بتسوية النزاع وغلق الملف ، ويكون هذا الأمر غير قابل لأي طعن.

مما يلاحظ أنه في حالة تحرير محضر الصلح، فإنه لا يقبل الطعن فيه مهما كان شكله سواء بالاستئناف أو النقض، ومن ثم يغلق ملف الدعوى ولا تقبل دعوى أخرى في نفس في الموضوع، وذلك لعدم التأسيس أو لسبق الفصل فيها صلحا، ومادام محضر الصلح يكتسي ثوب الحكم وهذا بنص المادة 973 من ق إ م إ، يعني هذا أن له القوة الإلزامية، ويحوز بذلك القوة الشيء المقضي فيه شأنه شأن الحكم القضائي، إضافة إلى ما يترتب عنه من اسقاط الحقوق والادعاءات التي تنازل عنها أحد الطرفين بصفة نهائية.

نستخلص أن الأمر الصادر بموجب الصلح لا يقبل أي طعن إلا بالتزوير، ويعني بذلك التزوير الذي يشمل الكتابة كالزيادة أو النقصان أو الشطب ولا يمكن الطعن في معناه ، ذلك أن القاضي الإداري وحده من يملك سلطة تفسيره فيصبه في منطوق الحكم ليصبح بذلك حكما، فدعوى التفسير تنصب على الحكم أو القرار ككل ولو كانت تستهدف عبارات الصلح[1].

كما يجب على القاضي أن يأخذ بعين الاعتبار ضمن عبارات الصلح مصالح المتقاضين ليس فيما يتعلق بالقانون فحسب ولكن فيما يرتبط كذلك بالحقوق الموضوعية. وفي هذا الشأن يرى الأستاذ نبيل صقر أنه لا يجوز الطعن في محضر الصلح، وإنما يجوز رفع دعوى ببطلانه إلى المحكمة المختصة طبقا للقواعد العامة، ولا يختلف الحال حينما يكون الخصوم قد كتبوا ما تم الاتفاق عليه، حيث يلحق الاتفاق المكتوب بمحضر الجلسة ويثبت محتواه فيه معنى هذا أن إثبات الصلح في محضر الجلسة سواء تم بمبادرة من المحكمة أو بناء على اتفاق الطرفين تم توقيعه من الخصوم أو وكلائهم يكون كافيا لاعتباره سندا تنفيذيا أو بمجرد توقيع أمين الضبط والقاضي على المحضر، إذ أن محضر الجلسة يعد بمثابة توثيق للصلح، فمحضر الصلح المصادق عليه يعد نوعا من المحررات الرسمية الموثقة ولا يجب أن يصدر عن المحكمة حكما في هذه الحالة إلا أن تكون المصادقة على محضر

[1] خالد خوخي، مرجع سابق، ص150.

الصلح في حضور الخصوم أو وكلائهم، فإذا تغيب أحد الطرفين، فإن المحضر لا تكون له سوى قيمة الورقة العرفية.

حسب رأينا نجد أن المشرع الجزائري كان يهدف من وراء عدم جواز الطعن في محضر الصلح، تأكيده وحرصه الشديد على حسم الخلاف بين الخصوم بصفة ودية، وتفادي طول إجراءات المنازعة الإدارية وكانت هذه هي الغاية المنشودة من اجراء الصلح.

يمكن أن نخلص إلى أن عملية الصلح الإداري يترتب عليها أثرين بالغين، إما التوصل غلى صلح تام بين الأطراف وبالتالي تسوية النزاع بموجب محضر صلح يكتسي حجية الأمر المقضي فيه شأنه شأن الأحكام والقرارات القضائية، ويصبح بذلك سندا تنفيذيا، ولا يقبل الطعن فيها بأي شكل من الأشكال إلا عند ثبوت حالة التزوير، أما في حالة عدم التوصل إلى الصلح، فتستأنف الدعوى الإدارية من جديد إلى غاية صدور الحكم أو القرار الفاصل في الدعوى الإدارية.

خاتمة

وفي ختام هذا البحث، فإن اعتماد الصلح في المنازعات الإدارية ضرورة أملتها الحاجة لإيجاد الحلول والبدائل التي من شأنها الوصول إلى تسوية ودية للخلاف القائم بين أطراف الخصومة الإدارية وتجنب عناء الدخول في إجراءات التقاضي التي تأخذ الأمد الطويل، ناهيك عن التعقيدات والتكاليف التي قد ترهق كاهل بعض المتقاضين، ولما الهدف المنتظر أساسا من إجراء الصلح ليس فقط التخفيف من حجم وكثافة القضايا المطروحة أمام الجهات القضائية حسب ما يعتقد الكثيرون، بقدر ما هو وسيلة أنجع وأكثر فعالية لطالما لجأ إليها الأفراد قديما لتسوية الخلافات بينهم وما حققه من استقرار داخل المجتمعات، وإرساء قيم التسامح والعفو المتأصلة دائما في الطبيعة البشرية والحفاظ على العلاقات الودية بين الأطراف.

إن توجه المشرع الجزائري إلى إدراج مثل هذه الآليات ضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية إلا بهدف إيجاد حل نهائي لهذا النوع من المنازعات بصيغة ودية ورضائية، وما يعزز من مصداقية إجراء الصلح في المنازعات الإدارية هو إبقاءه تحت إشراف ورقابة القضاء الإداري، ويجعل القاضي الإداري أكثر اطلاعا لما قد يسفر عنه اتفاق الأطراف حول الصلح الذي يحدد مصير الدعوى الإدارية.

إن الصلح يلعب دورا هاما وبارزا في تسوية المنازعات الإدارية الخاصة بدعاوى القضاء الكامل لا سيما القضايا المتعلقة بدعاوى التعويض التي من شأنها تحقيق مصلحة الأطراف، ولن يتأتى نجاح هذه العملية إلا بتظافر جهود كل الفاعلين سواء من الخصوم أو من القاضي الإداري الذي يعهد إليه مهمة فضل النزاع من خلال عرض الصلح على الأطراف وتحفيزهم لقبوله بغية التوصل إلى نتائج ودية ترضي الجميع، ومن خلال ما تقدم يمكننا أن نخلص إلى النتائج التالية:

- أن إجراء الصلح في ظل قانون الاجراءات المدنية والإدارية لم يكن مفيدا من الناحية العملية بالوجه المطلوب ولم يشهد تطبيقات هامة، فقليلة هي القضايا التي قبلت فيها الإدارة الصلح مع المدعي وهذا راجع إلى سلوك الإدارة الذي يتضرر منه الكثير سيما حالات التغيب عن حضور جلسات الصلح، ناهيك عن جنوح القضاة الإداريين إلى اللجوء لإجراء الخبرة سيما المسائل الإدارية التي بالتالي يستعصى فيها الوصول إلى إيجاد حلول تحسم النزاع المطروح.
- أن المبررات العملية لإجراء الصلح كانت حين اللجوء إلى القضاء باعتباره الطريق المعتاد للفصل في النزاعات التي تنشأ بين الأفراد والهيئات الإدارية المختلفة، فإن قيامها يواجه مشكلة التراكم الهائل للقضايا الأمر الذي يتجلى بوضوح في الأزمة الحالية للقضاء.

- أن الإدارة تأخذ وقتا كافيا للقيام بالتصالح مع الشخص المطالب بالقرار الإداري، لذلك قام الشرع الجزائري بوضع إجراءات مرنة بأن جعل الصلح إجراءا غير ملزم لأطراف الخصومة ولا يعتبر ضمن الاجراءات الشكلية لقبول الدعوى، بل طريقا مختصرا للتوصل إلى تسوية ودية للخلاف توفيرا للجهد والوقت والمال.
- أن الصلح الإداري له أهمية لا يمكن الاستهانة بها في إيجاد حل يرضي الاطراف المتخاصمة، إلا أن هذا الدور يفتقر هو الآخر إلى مزيد من التفعيل بتدعيمه بنصوص قانونية تضمن تسخيره كأداة لحماية المصلحة العامة وتوسيع نطاق تطبيقاته سيما مجال الصفقات العمومية على وجه الخصوص.

وبعد استعراضنا لأهم نتائج البحث يمكننا أن نخرج بجملة من الاقتراحات نذكرها كالآتي:

- إعادة تفعيل عملية الصلح على مستوى الجهات القضائية الإدارية، وذلك من خلال تذكير القاضي لأطراف الخصومة في أي مرحلة من مراحل الدعوى بالدور الكبير والفعال الذي يلعبه الصلح في حسم الخلاف.
- العمل على تحديد وضبط عدد جلسات الصلح، لأنه في حالة فشل الصلح بين الخصوم للجلسة الأولى، فإن القاضي لا محالة بأن يستمر في إجراءات الفصل في الدعوى ولا رجوع بعد ذلك إلى عرض الصلح مرة أخرى، لكن يبقى دائما إعطاء الأطراف فرص أخرى في جلسات لاحقة إذا تبين هناك نية لحل النزاع وديا.
- العمل على تعميم إجراء الصلح في النزاعات الإدارية التي تحكمها قوانين خاصة.
- توسيع مجال الصلح خارج الدائرة القضائية، وتمكين الإدارة من تسوية النزاع أثناء المرحلة الإدارية حتى لا يتطور النزاع الإداري إلى المنازعة الإدارية.
- ضرورة التحسيس بأهمية الصلح في فض النزاعات، من خلال تنظيم ملتقيات في الأوساط الأكاديمية بحضور الفاعلين والنخب (رجال قانون، أساتذة جامعيين، باحثين) للبحث عن الأسباب التي أدت إلى تراجع فكرة تطبيق الصلح ضمن الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري وإعادة تفعيله من جديد.
- إدراج قضاة مساعدين متخصصين إلى جانب القاضي الإداري بغية تخفيف العبء عليه، وتكليفهم بمهمة إجراء الصلح بين الخصوم.

قائمة المصادر
والمراجع

أولاً: المصادر والمراجع باللغة العربية:

- **القرآن الكريم.**
- **القوانين والأوامر:**

أ/ القوانين:

1- القانون رقم 90-02 المؤرخ في 06 فيفري 1966 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية وتسويتها وممارسة حق الإضراب، ج ر العدد06، الصادرة سنة 1990.

2- القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990المعدل والمتمم لقانون الاجراءات المدنية، ج ر، العدد 37، لسنة 1966.

3- القانون رقم 04- 02 المؤرخ في 23 يونيو 2003، الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، ج ر العدد 41.الصادرة بتاريخ: 24 يونيو 2004.

4- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الاجراءات المدنية والإدارية و الإدارية، ج ر،العدد21، الصادرة بتاريخ 17 ربيع الثاني عام 1429 الموافق لـــ 23 أبريل 2008.

ب/ الأوامر:

5- الأمر 66-154 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون الاجراءات المدنية، ج ر، العدد 63، سنة 1966.

6- الأمر 95- 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، العدد 39، لسنة 1995. معدل ومتمم.

7- الأمر رقم 05- 06 المؤرخ في 23 أوت 2005، المتعلق بمكافحة التهريب، ج ر، العدد 59، الصادر في 28 أوت2005 معدل ومتتم بالأمر 09/06 مؤرخ في 15 جوان 2006، ج ر ، العدد47، الصادرة في 19 جويلية، 2006.

ج/ التقارير التمهيدية:

8- التقرير التمهيدي، للقانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المؤرخ في 25 فيفري2008، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الأولى، يناير2008، لجنة التشريع القانونية والادارية.

❖ **الكتب الفقهية:**

9- ابراهيم سيد أحمد، عقد الصلح فقها وقضاء، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2003، ص 490.

10- أحسن بوسقيعة، المصالحة في المواد الجزائية بوجه عام وفي المواد الجمركية بوجه خاص، دار هومة، الجزائر، 2005.

11- أنور طلبة، الوسيط في القانون المدني، ج3، ، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2001.

12- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية،ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2006.

13- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الادارية، الطرق البديلة لحل النزاعات الإدارية، ج3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

14- شفيقة بن صاولة، الصلح في المادة الإدارية، ط1، دار هومه، الجزائر،2006.

15- عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية،ط2، منشورات البغدادي، الجزائر،2009.

16- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (الأسباب والشروط)، منشأة المعارف، مصر، 2004.

17- عطاء الله بوحميدة، الوجيز في القضاء الإداري الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2011.

18- عمار بوضياف، دعوى الالغاء في ق إ م إ، دارسة تشريعية وقضائية وفقهية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

19- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)،دار جسور للنشر والتوزيع،2013.

20- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1998.

21- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية،ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

22- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، عنابة، 2005.

23- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج2، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2007.

24- نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الاجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2008.

25- يوسف دلاندة، الوجيز في شرح الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الدعوى القضائية، ط2، دار هومة، الجزائر، 2009.

❖ **الرسائل الجامعية:**

أ/ أطروحات الدكتوراه:

26- عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر رسالة لنيل درجة دكتوراة ، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو2011.

27- نضال سالمي، دراسة مقارنة بين الصلح والتحكيم الداخلي في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة وهران، 2016/2015.

ب/ مذكرات الماجستير:

28- أمال بوسعدية، التسوية الودية للتراعات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2017/2016.

29- آمال حيرش، الاعتداء المادي في القضاء الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013/2012،

30- سهام صديقي، الطرق البديلة لحل التراعات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2013/2012.

31- الطاهر بريك، عقد الصلح، مذكرة ماجستير في العقود والمسؤولية ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

32- عبد الكريم عروي، الطرق البديلة لحل النزاعات القضائية، (الصلح والوساطة القضائية طبقا لقانون الاجراءات المدنية والادارية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.

33- علي عيساني، التظلم والصلح في المنازعة الإدارية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان،2008.

ج/ مذكرات الماستر:

34- رمضان حميدي، المصالحة الإدارية في مجال الممارسات التجارية على ضوء القانون 02/04 ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق، جامعة البويرة، 2016/2015.

35- سهام دحماني، ليندة قنفيس، المصالحة الجمركية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 215/2014

36- عبد الحميد بطاش، نظام المصالحة الإدارية مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة مستغانم، 2016/2015

37- لامية خرباش، كريمة خرباش، النظام القانوني للصلح والوساطة في المنازعة الإدارية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر فرع قانون للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017/2016.

❖ **المقالات:**

38- عمار بوضياف، المنازعات الإدارية بين التظلم المسبق وإجراء الصلح، مجلة تواصل، جامعة عنابة، العدد15، 2005.

❖ **الاجتهاد القضائي**

39- دليل الاجتهاد القضائي في المادة الجمركية، المصنف 05، وزارة المالية، المديرية العامة للجمارك، الجزائر، 2008.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

40- Philipe Malaurial/laurant Anyés, Droit civil-les contrats spéciaux, cinquième, Edition (France, extenso édition ,2011.

41- Laurent poulet, Transaction et protection des parties, librairie générale de droit et de la jurisprudence, France, 2005.

42- Jean Marie Auby, les recours contre les actes administratifs dans les pays économiques européenne, paris, 1984.

43- Benjamin Baldous, les pouvoirs de de pleine juridiction, thèse de doctorat en droit, Marseille 3 paris, 1998.

فهرس المحتويات

الفهرس	الصفحة
الإهداء	
الشكر	
الملخص	
قائمة المختصرات	
مقدمة	أ-د
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للصلح في المنازعات الإدارية	
تمهيد	14
المبحث الأول: ماهية الصلح في المنازعات الإدارية	15
المطلب الاول: مفهوم الصلح الإداري	15
الفرع الأول: تعريف الصلح	15
الفرع الثاني: أركان وشروط الصلح الإداري	19
الفرع الثالث: نطاق الصلح الإداري	24
المطلب الثاني: تمييز الصلح الإداري عن الإجراءات المشابهة له	27
الفرع الأول: تمييز الصلح الإداري عن التظلم الإداري المسبق	27
الفرع الثاني: تمييز الصلح الإداري عن نظام المصالحة الإدارية	29
الفرع الثالث: تمييز الصلح الإداري عن الطرق البديلة الأخرى	33
أولا: تمييز الصلح الإداري عن الوساطة	33
ثانيا: تمييز الصلح الإداري عن التحكيم	35
المبحث الثاني: تطور الصلح في المنازعات الإدارية	37
المطلب الأول: الطابع الإجباري للصلح الإداري	37
الفرع الأول: مرحلة ما قبل تعديل قانون الاجراءات المدنية لسنة 1990	38
الفرع الثاني: مرحلة ما بعد تعديل قانون الاجراءات المدنية لسنة 1990	40
المطلب الثاني: الطابع الجوازي للصلح الإداري	46
الفرع الأول: القراءة التمهيدية لمشروع قانون الاجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008	46
الفرع الثاني: الأساس القانوني للصلح الإداري الجوازي	47

الفصل الثاني: الجوانب العملية للصلح في المنازعات الإدارية	
تمهيد	50
المبحث الأول: إجراءات الصلح الإداري الجوازي	51
المطلب الأول: القضاء المنوط بعملية الصلح الجوازي	51
الفرع الأول: شروط دعوى القضاء الكامل	51
أولا: إعداد عريضة الدعوى	52
ثانيا: تقديم العريضة وتبليغها للخصوم	55
الفرع الثاني: الجهة القضائية المختصة بالدعوى محل الصلح	56
أولا: الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية	56
ثانيا: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة	59
المطلب الثاني: القواعد المتعلقة بعملية الصلح الجوازي	62
الفرع الأول: المبادرة بالعملية الصلحية	62
أولا: الجهة التي لها حق المبادرة بإجراء الصلح	62
ثانيا: المراحل التي يجوز فيها المبادرة بإجراء الصلح	64
الفرع الثاني: تحديد الجلسة المخصصة لإجراء الصلح	65
أولا: الإطار الزماني والمكاني لجلسة الصلح	65
ثانيا: حضور الأطراف لجلسة الصلح	65
ثالثا: عدد الجلسات المخصصة للصلح	67
رابعا: سرية أو علنية الجلسة المخصصة للصلح	67
المبحث الثاني: نتائج عملية الصلح الإداري الجوازي	68
المطلب الاول: آثار الصلح الإداري الجوازي	68
الفرع الأول: حالة الوصول إلى الصلح	68
الفرع الثاني: حالة فشل الوصول الى الصلح	71
المطلب الثاني: محضر الصلح الإداري الجوازي	72
الفرع الأول: طبيعة وحجية محضر الصلح الإداري الجوازي	72
الفرع الثاني: الطعن في محضر الصلح الإداري الجوازي	74

خاتمة	77
قائمة المصادر والمراجع	80
فهرس المحتويات	86