

Université de Ghardaïa

Faculté de Droit et des sciences Politiques

Scientific Council



مستخرج محضر المجلس العلمي

(رقم: 2024/001)

بعد الاطلاع على محضر المجلس العلمي رقم 2024/001 المؤرخ في 31 جانفي 2024، فإن المجلس العلمي قد

اعتمد مطبوعة بيداغوجية من انجاز الدكتور "بوزكري سليمان"، بعنوان: "دروس في مقياس المنازعات الادارية"

موجهة لطلبة السنة الثالثة قانون عام، وعليه:

1- تودع نسخة من المطبوعة بمكتبة الكلية.

2- تسلم نسخة من هذا المستخرج إلى الأستاذ المعني وتحفظ نسخة خرى بأرشيف المجلس العلمي بمعرفة

نائب العميد للبحث العلمي.

غرداية في: 20 أكتوبر 2024

رئيس المجلس العلمي

بشير
رئيس المجلس العلمي لكلية
الحقوق والعلوم السياسية



جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



طبوعة بيداغوجية:

دروس في مقياس المنازعات الإدارية
مقدمة لطلبة السنة الثالثة قانون عام

من إعداد الدكتور: بوزكري سليمان

مقدمة

ازدادت أهداف الدولة الجزائرية وتنوعت واتسع تدخلها، واتسع بذلك نشاط الإدارة العمومية ومن هو مفوض عنها حتى من أشخاص القانون الخاص، كما ازدادت أموالها ووسائلها البشرية، وتنظيماتها وتجسد ذلك عن طريق كثرة الأعمال الإدارية وتعقدتها وتشعبها وتركيبها واختلاف وكثرة الأحكام القانونية والتنظيمية التي تحكمها، وبالمقابل تطور وارتقى نظام الحقوق والحريات الأساسية للفرد، وامتدت مصادر ذلك النظام حتى تجاوزت القانون الوطني إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد والمواثيق الدولية، وبات يتكلم عن أجيال للحقوق والحريات، الجيل الأول، الثاني، الثالث، الرابع، حتى الجيل الخامس، وأصبحت الدساتير تلاحق هذا التطور وتعديل وفقا له، ومن بين ذلك الجزائر، الذي أدرجت ضمن تعديلات الأخيرة لدستورها العديد من الحقوق والحريات للمواطن منها حق الملكية، حرية النشاط التجاري، الحق في التنمية، الحق في البيئة وغيرها.

وأمام هذا التقابل ما بين تدخل الدولة وإرتقاء حقوق وحريات الأفراد تزداد النزاعات في مواجهة الإدارة العمومية ومن يقوم مقامها، وتظهر مسألة الضمانات أكثر من ملحة، منها الديمقراطية والديمقراطية التشاركية، مبدأ المساواة، مبدأ الأمن القانوني، مبدأ الفصل ما بين السلطات، العدالة الإجتماعية، غيرها، ولعل أهم ضمانات هو مبدأ المشروعية والشرعية، والقضاء المستقل، والجزائر على غرار الدول التي تأخذ بإزدواجية القانون والقضاء، لها قضاء إداري مستقل بدأت معالمه من فترة الإستعمار ثم استمرت إلى ان اكتملت مؤخرا، فضلا على تضمن دستورها لأهم الحقوق والحريات، والإلتزامات المقررة على الإدارة العمومية بالنسبة لنشاطها، وصولا إلى المبادئ والضمانات التي تحافظ بها على الحقوق والحريات للأفراد وتضمن بها بالمقابل استقرار المؤسسات وتطويرها وأداءها لخدمة عمومية ذات جودة ونوعية.

إنه باكتمال النظام القضائي الإداري والتعديلات الأخيرة للعديد من القوانين والتنظيمات ذات الصلة بالقضاء خاصة الإداري منه، تتحقق ضمانات حقيقية لحل النزاعات التي تكون

الإدارة العمومية طرفا فيها وتتصب على أعمالها التي تشكل مساسا بالحقوق والحريات للأفراد أو بمراكزهم القانونية، وعليه، سنرى من خلال سلسلة هذه المحاضرات المقررة لمقياس المنازعات الإدارية أهم تفاصيل هذه المنازعات وكيف يتم تسويتها، وذلك من خلال المحاور التالية:

محاور المقياس المنازعات الإدارية

المحور الأول - مبدأ المشروعية والاختصاص

- درس 1- مبدأ المشروعية.....ص 3-10
 درس 2- حدود مبدأ المشروعية - السلطة التقديرية-.....ص 11-17
 درس 3- حدود مبدأ المشروعية-الظروف الاستثنائية وأعمال السيادة.....ص 18-27
 درس 4- الاختصاص.....ص 28-40

المحور الثاني - القضاء الإداري

- درس 1- تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر.....ص 41-52
 درس 2- المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للإستئناف في الجزائر.....ص 53-62
 درس 3- مجلس الدولة ومحكمة التنازع في الجزائر.....ص 63-77

المحور الثالث: المنازعة الإدارية والدعوى الإدارية

- درس 1- المنازعة الإدارية.....ص 78-88
 درس 2- الدعوى الإدارية - المفهوم والتقسيمات.....ص 89-99
 درس 3- الدعوى الإدارية- القواعد الإجرائية العامة.....ص 100-111

المحور الرابع: الدعوى الإدارية

- درس 1- دعوى الإلغاء -المفهوم والشروط الخاصة بدعوى الإلغاء.....ص 112-130
 درس 2- دعوى الإلغاء -الشروط المتعلقة بالقرار الإداري.....ص 131-142

محل الطعن الإلغاء

- درس 3- دعاوى القضاء الكامل.....ص 143-158
 درس 4- دعوى فحص المشروعية، دعوى التفسير،.....ص 159-178

الدعوى الإستعجالية وتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

المحور الأول - مبدأ المشروعية والاختصاص

- درس 1- مبدأ المشروعية.....ص3-10
 درس 2- حدود مبدأ المشروعية - السلطة التقديرية-.....ص11-17
 درس 3- حدود مبدأ المشروعية- الظروف الاستثنائية وأعمال السيادة.....ص18-27
 درس 4- الاختصاص.....ص28-40

الدرس 1- مبدأ المشروعية

يعتبر مبدأ المشروعية من أهم المبادئ التي تضبط أعمال الإدارة العامة، وتحمي حقوق وحرّيات الأفراد رغم عدم النص عليه بصورة مباشرة وصريحة ضمن بعض الدساتير ومنها الدستور الجزائري¹، لذا سنرى في البدء ما المقصود بمبدأ المشروعية، ثم نحدد نطاقه بعد ذلك، فيما يلي:

أولاً- تمييز مبدأ المشروعية وتعريفه:

هناك العديد من المصطلحات المتشابهة لمبدأ المشروعية، لذلك ينبغي أن نميزه عنها، ثم نقوم بإعطاء تعريف له في المقام الثاني:

1- تمييز مبدأ المشروعية: يتداخل مفهوم المشروعية مع العديد من المفاهيم، من قبيل مبدأ الشرعية، مبدأ المشروعية ومبدأ القانونية، وكلها تتدخل فيما بينها في تعريفاتها، لكن يمكن القول بوضع إطار محدد لكل منها، فالشرعية وإن كانت كلمة تقترن إلى حد كبير بنظام الحكم، وإلى الفقه الدستوري، فيقال شرعية الحكم، إلا أننا نجدتها كذلك في الفقه الجنائي، فهي تعني شرعية الجريمة، أو مبدأ الشرعية الجنائية، الذي يعني ببساطة أنه يجب

¹ أشارت المادة 26 من الدستور أنه: "الإدارة في خدمة المواطن. يضمن القانون عدم تحيّز الإدارة. تلزم الإدارة برد معطل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار معطل. تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية وأداء الخدمة بدون تماطل". كما أشارت المادة 168 منه إلى أنه: "ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية"، وحكم هذه المادة إشارة إلى حماية مبدأ المشروعية كما سنراه لاحقاً.

أن يتولى القانون وحده وبمفهومه الضيق، كلما يتعلق بالجريمة، في شقه الموضوعي، أي التعريف بجريمة والعقوبات المقررة عليها، وشقه التحقيقي بوضع جملة إجراءات التحقيق وتنظم سيره وأوامره وقراراته، وأحكام تنفيذ العقوبة¹، بينما مبدأ القانونية، فقد يعني الشرعية بمعنى تولى القانون تنظيم الأمور، ويعني كذلك المشروعية التي تعني أن تراعي الإدارة القانون في أعمالها²، وعليه سنرى تعريف مبدأ المشروعية فيما يلي:

2- تعريف مبدأ المشروعية: لقد كانت هناك عدة تعريفات لمبدأ المشروعية، منها ما استوفى أغلب جوانبه ومنها ما خرج عنها، ونعرض هذه التعريفات، ثم نقوم بتحليلها، وفي ذلك يعرف مبدأ المشروعية بأنه: "يقصد بالمشروعية أن تخضع الدولة بهيئاتها وأفرادها جميعهم لأحكام القانون وان لا تخرج عن حدوده"³، كما يعرف بأنه: "أن تخضع الدولة وسلطاتها وهيئاتها لأحكام ونصوص الدستور والقانون، فيما تصدره أو تقوم به من أعمال وقرارات، تماما مثلما يخضع الأفراد أنفسهم لأحكام القانون"⁴، كما يعرف بأنه: "سيادة حكم القانون، بمعنى أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون."⁵، وهذه التعريفات تشترك كلها في سيادة حكم القانون على أعمال الإدارة، بغض النظر على سيادة القانون على كل ما يتعلق بها والأفراد معا في تصرفاتهم، أي هنا قصدنا التزام الإدارة بأحكام القانون في أداء أعمالها، وله ثلاث صور، صورة الإلتزام الضيق بمعنى أن الإدارة تكون مقيدة تماما بأحكام القانون الذي يتكفل بوضع كل تفاصيل العمل وشروطه ولا يكون للإدارة أي عمل خارج ذلك، والصورة الثانية هو الإلتزام الذي يمنح للإدارة الحق في سلطة تقديرية إذ هناك

¹ يعرف مبدأ الشرعية كما جاء في المؤتمر الدولي لرجال القانون المنعقد في نيودلهي سنة 1959 بأنه: "ذلك الذي يعبر عن القواعد والنظم والإجراءات الأساسية لحماية الفرد في مواجهة السلطة، ولتمكينه بالتمتع بكرامته الإنسانية"، أنظر في ذلك، عصام عفيفي عبد البصير، مبدأ الشرعية الجنائية دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقهاء الجنائي الإسلامي، دار الكتب المصرية، 2003، ص 11.

² أنظر في ذلك، سليمان بوزكري، البناء القانوني للقاعدة الضريبية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه علوم في القانون، جامعة الدكتور يحيى فارس بالمدينة، 2019، ص 134.

³ مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، فضاء الإلغاء - قضاء التعويض مع أحدث القرارات والفتاوى، المجلد الأول، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2016، ص 13.

⁴ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، طبيعة القانون الإداري- التنظيم الإداري- وظائف الإدارة العامة- الموظفون العموميون - أعمال الإدارة العامة - امتيازات الإدارة العامة - أموال الإدارة العامة - دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2012، ص 227.

⁵ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1957، ص 9.

يمنح القانون الإدارة مجالاً لإعمال سلطتها وقناعتها في تنظيم وتسطير العمل في موضوعه وشروطه وإجراءاته لتحقيق الغاية المنشودة منه، وهذه نجدتها عندما يضع القانون الخطوط العريضة ويترك للإدارة التفاصيل، وإن كان من ينظر إلى هذه الصورة أنها تخرج عن مجال المشروعية باعتبارها تتعلق بالسلطة التقديرية التي هي حد من حدود مبدأ المشروعية حتى إن كان ذلك حكم القانون في حد ذاته، أما الصورة الثالثة، فهي الصورة التي تلتزم فيها الإدارة فقط بإحترام القانون، وهنا القانون مأخوذ بالمفهوم الواسع، بمعنى القواعد المكتوبة وغير المكتوبة، وعليه، سنرى ما هو نطاق هذه القانون، فيما يلي:

ثانياً - عناصر مبدأ المشروعية:

حتى يستوفي مبدأ المشروعية مكانته المتميزة، ويسود في الدولة، ينبغي أن تقوم عناصره أو مقتضياته، والتي نعرضها فيما يلي:

1- وجود دستور: حتى تكون سيادة القانون قائمة يجب أن يتأسس هذا القانون على دستور، فالدولة الحديثة أهم ما يميزها هو وجود دستور، ينظم قواعد الحكم، وذكر السلطات الرسمية التي تحكم وتوزيع الاختصاص فيما بينها، ويضع نظام الحقوق والحريات العامة، ومؤسسات الرقابة، ويعتبر بمثابة القانون الأساسي للدولة حيث يحدد مبادئها وغايتها، وواجبات مواطنيها، وأي قانون لا يمتد وجوده إلا منه، وهكذا، وهذا القانون الأساسي هو رمز المشروعية، فلا يمكن بأي حال من الأحوال مخالفته، ولا يهم أن يكون الدستور مكتوباً في وثيقة أم لا، فالحاصل أن إتباع الشكلية من إجراءات وضع الدستور وتضمنيه في وثيقة تسمى الوثيقة الدستورية إنما يكون في الدول التي تعتمد الدساتير المكتوبة التي في الغالب تكون دساتير جامدة تخضع لشروط وإجراءات جد صارمة في تعديله وتغيير بعض بنوده

وقواعده، أما في الصورة الأخرى فتكون في حالة الدول التي لها دساتير غير مكتوبة والتي غالب ما تكون دساتير مرنة، تعدل متى كانت الضرورة لذلك¹.

2- مبدأ الفصل ما بين السلطات: لا معنى للدستور إذا كانت كل السلطات التي يقرها غير معرفة وغير محدد وظائف كل منها، فحتى يقام التوازن في الحكم، ينبغي أن يتوزع إلى أكثر من سلطة، وترسم حدود كل منها في مواجهة أخرى وفق هذا المبدأ، وتستطيع أن تعمل وظائفها وتقوم في نفس الوقف في الدفاع عن حدودها بوقف باقي السلطتين، وفق المبدأ القائل -السلطة توقف السلطة-، فإذا تجمعت هذه السلطات في يد واحدة دون تمييز، ستؤدي إلى ضياع الحقوق، وإهدار حكم القانون، ولقد نص الدستور الجزائري على مبدأ الفصل ما بين السلطات بعدما كان مجرد مبدأ مستخلص من آراء وقرارات المجلس الدستوري سابقا، وتم إدراجه في أحكام الدستور بتعديل سنة 2016، ثم نص عليه في تعديل سنة 2020، إذ جاء بالمادة 16 أنه: "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، والفصل ما بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات، والعدالة الإجتماعية"، وهذا يعني أن المؤسس الدستوري جعل هذا المبدأ من مبادئ تأسيس الدولة.

3- خضوع الإدارة للقانون: هذا الخضوع الذي تتجاذب تعريفه ثلاثة آراء فقهية²، فرأي يقول أن هذا الخضوع إنما يتجسد في عدم جواز إصدار الإدارة لأي عمل أو قرار أو أمر إلا تطبيقا للقانون وتنفيذا لأحكامه وبالتالي فنشاط الإدارة مقيد بتنفيذ أحكام القانون، أما رأي ثان، يقول أن هذا الخضوع لا يكفي بتنفيذ القانون بل يجب أن تستند الإدارة في كل عملها وتصرفها إلى قاعدة قانونية محددة تجيز وتسمح لها بذلك، بل وأمرها بذلك حتى يتحقق لعملها المشروعية، بينما رأي ثالث يرى أن المشروعية تتحقق عندما لا يخالف عمل الإدارة القانون، وهذا يضع في اعتباره بالطبع مجالا واسعا للسلطة التقديرية للإدارة في صناعة

¹- أنظر في ذلك، عمار عباس، تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر مساهمة في إثراء النقاش حول مشروع التعديل الدستوري المقترح، دار الخلدونية، الجزائر، 2015، ص7.

²- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص13.

قواعد قانونية بالصفة الموضوعية، خاصة أن مجلس الدولة الفرنسي قد صنع من وراء ذلك قدرا كبيرا من قواعد القانون الإداري، وأيا كان حكم القانون لتصرفات الإدارة، المهم أنه يترجح ما بين التقييد والحرية، فصحيح أن التقييد التام للإدارة بالقانون، يسمح للأفراد عن طريق منتخبهم في كبحها وبالتالي الحماية التامة لحقوقهم وحررياتهم ويبقى تقييدها أي هذه الحريات بأيديهم فقط، لكن هذا الأمر يجعل من السلطة التنفيذية تابع تماما للسلطة التشريعية وليست موازية لها، كما يجعلها على شكل آلة صماء، تطبق فقط، دون حتى أن تعرف حكمة ذلك، أو أثاره، كما أن ترك هذه السلطة بدون قيود من شأنه أن يؤدي إلى انفلاتها ويؤدي إلى تمرداها على أحكام القانون، وبالتالي تهديد هذه الحقوق والحريات.

لكن ما هو القانون الذي ستخضع له الإدارة في أعمالها استنادا إلى مبدأ المشروعية؟ لقد أشرنا سابقا أن القانون يكون مكتوبا وغير مكتوب، فالقانون المكتوب هو ذلك النص الصادر عن سلطة مختصة استنادا لقواعد الاختصاص الدستوري والمنجز من طرفها وفق جملة الأشكال والإجراءات المقررة من القانون، فالقانون المكتوب هو النص الإطار المتضمن القواعد القانونية المميزة بخاصية العمومية والتجريد وخاصية الإلزام والخاصية الاجتماعية، والسلطة المختصة إما تكون البرلمان الذي يخوله الدستور في الجزائر التشريع في مجالات معينة وبذلك يكون هذا هو القانون الذي يتوفر فيه كل من المعيار العضوي وهو الصدور عن سلطة خولها الدستور هذا الاختصاص والمعيار الموضوعي وهو تشريعه لنصوص تتضمن قواعد عامة ومجردة¹، كما قد تنشئ سلطة أخرى هذه القواعد كما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية حينما يشرع في مجالات التشريع وهنا سيشرع بموجب أوامر، وهي تعتبر قرارات إدارية بمفهوم المعيار العضوي، بينما هي قواعد عامة ومجردة وهي ضمن مواضيع القانون من الناحية الموضوعية، كما نجد التشريع الفرعي، وهي جملة اللوائح الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية، منها اللوائح المستقلة التي يصدرها رئيس

¹ - أنظر في ذلك، رافد خلف هاشم البهادلي وعثمان سلمان غيلان العبودي، التشريع بين الصناعة والصياغة، منشورات الطلي الحوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2012، ص13.

الجمهورية استعمالاً لسلطته التنظيمية، ومنها اللوائح التنفيذية التي يصدرها الوزير الأول

تنفيذاً للقانون بالمفهوم الضيق واللوائح المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية¹.

وهناك أيضاً القانون غير المكتوب الذي يلخص في جملة مصادر القاعدة القانونية

الاحتياطية، ومنها كذلك المبادئ القانونية التي هي غير مكتوبة ورغم ذلك قال مجلس الدولة

الفرنسي عن قوتها الإلزامية:

« cette force – force obligatoire – ne leur vient pas de leur rattachement a une source écrite. Le conseil d'Etat les déclare, applicables même en l'absence de texte, leur autorité est indépendante de tout élément formel. »²

يعني أنه: *لهذه المبادئ قوة ملزمة، ليست مستمدة من مصدر مكتوب، ومجلس الدولة قرر

قابليتها للتطبيق حتى في غياب النص، وحكمها مستقل عن أي شكل من أشكال القانون*،

لكن نشير أن تطبيق النص المكتوب مقدم على النص غير المكتوب، ما عدا المبادئ

القانونية التي فيه اختلاف كبير ما بين الفقهاء، فهناك من يميزها بحسب قوتها القانونية

المستمدة من طبيعتها، فإذا كانت في مصاف القواعد الدستورية فهي من المفروض مقدمة

على القانون، وتراقب دستوريته استناداً إليها لمعياريتها، باعتبارها جزء من كتلة الدستورية³،

أما إذا كانت أقل فقوتها تكون بحسب طبيعتها في مواجهة القانون المكتوب⁴.

4- مبدأ تدرج القواعد القانونية: يقصد بهذا المبدأ أن توضع القواعد القانونية بشكل هرمي،

مترتبة من الأعلى إلى الأدنى، ثم الأدنى وهكذا، وهذا الترتيب إنما يجب أن تحترم فيه

القواعد التالية:

¹- أنظر في ذلك، المرجع السابق، ص16.

²- فايز محمد حسين، دور المنطق القانوني في تكوين القانون وتطبيقه دراسة في فلسفة القانون، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2011، ص323.

³- جاء من الفقه الفرنسي أنه من الصعب تعريف الكتلة الدستورية لخاصية تطور مكوناتها وعدم ثباتها، إذ أن المجلس الدستوري الفرنسي لم يستقر عند مكوناتها ورغم ذلك هناك من عرف الكتلة الدستورية كما هو الحال عند جورج فيدال بأنها: "جميع القواعد ذات القيمة الأعلى من القانون والتي يكون المجلس الدستوري مسؤولاً عن ضمان احترامها"، وبذلك فإن هذه القواعد قد تكون ضمن الوثيقة الدستورية وقد تكون خارجها، قد تكون مكتوبة وقد تكون على شكل مبادئ عامة غير مكتوبة، انظر في ذلك، بلعدي مصطفى، الكتلة الدستورية في ضوء أحكام القضاء الدستوري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث ل م د تخصص القانون الدستوري، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، موسم 2022-2023، ص13.

⁴- سليمان بوزكري، مرجع سابق، ص142، وأنظر في قيمة المبادئ العامة، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول – مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري – الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص63.

- أن تتسجم التشريعات الأدنى مرتبة مع الدستور الذي يقف في قمة الهرم القانوني ويسمو على القوانين القانونية الأخرى جميعاً، وإلا تعرضت بوسائل دستورية إلى الإعدام عن طريق رقابة الدستورية، ولقد عرفت المحكمة الدستورية العليا في مصر بأن: "علو بعض النصوص القانونية على بعضها، يفيد بالضرورة تدرجها فيما بينها وفق ترتيبها، فلا يكون أداها مقيدا لأعلاها، بل دائراً في إطاره."¹

- عدم جواز تعديل التشريع أو إلغائه إلا بتشريع آخر يكون مساوياً له أو أسمى منه مرتبة.
- عند التعارض يقدم التشريع الأسمى على التشريع الأدنى، ويقدم النص الخاص عن النص العام في حالة وجودهما في مرتبة واحدة.

ومن شأن هذا المبدأ أن يحدد القيمة القانونية لقواعد القانون، كما ينظم سريان القانون، وحكم إلغائه أو تعديله، فالنظام القانوني مزدحم تماماً بالقوانين على اختلافها، وبامتدادها في الزمن، فهناك من يلغى، وهناك من يعدل جزئياً، وهناك من يوقف تنفيذه على صدور أحكام تنظيمية، وهناك من يضع قواعد عامة ويترك التفصيل للتنظيم، وهناك من يفصل في الجزئيات، وهناك من يشرع بقواعد موضوعية، وهناك يشرع بقواعد إجرائية وشكلية، وهكذا، وكل هذا فقط مع القواعد المكتوبة، فكيف الحال إذا أضيفت لها القواعد القانونية غير المكتوبة؟

5- خضوع الإدارة لرقابة القضاء: القانون بالمفهوم الفلسفي هو حكم بدون أثر مادي، فلا يكفي أن نحمي الحقوق والحريات بموجب قواعد قانونية، دون أن يكون لها أثر فعلي، فالقانون كما نعلم يضع قواعد عامة ومجردة، وبالتالي يجب أن يكون هناك من يقوم بتنفيذ هذه القواعد على الوقائع العملية التي تنشأ، وينطبق الحال على أعمال الإدارة، فبدون رقابة على هذه الأعمال، يصبح لا قيمة لمبدأ المشروعية بكل عناصره السابقة، لذا يجب أن يكون هناك قضاء يراقب الإدارة على التزامها بالقانون في أعمالها.

¹ - أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2018، ص15.

فصحيح أن مبدأ الفصل ما بين السلطات يقتضي ألا تتدخل أي سلطة في وظائف السلطة الأخرى، وكان هذا المسار أساس الدول التي أخذت بالازدواجية في القانون والقضاء في حقها عن رقابة لا تجافي هذا المبدأ، حيث بدأت رقابة الإدارة على مشروعية أعمالها من رقابة الإدارة لنفسها بنفسها، بعد الثورة الفرنسية، وذلك بفصل الوظيفة العادية عن الوظيفة الإدارية، ومنع المحاكم العادية من النظر في نزاعات الإدارة، ونشأ نظام التظلم (وهذا ما يسمى حالياً وعموماً بالرقابة الإدارية)، إلا أنه ما فتئ أن تحول الأمر مع الزمن إلى تكوين قضاء متميز عن الإدارة يمارس هذه الرقابة، كما هو الحال في فرنسا والجزائر، ورغم ذلك ما زال هناك هيئات متخصصة إلى جانب هيئات قضائية تمارس الرقابة على أعمال الإدارة العامة¹، وسنرى ضمن المحاور القادمة لهذه المطبوعة كلما يتعلق بالرقابة القضائية ونركز بطبيعة الحال على رقابة القضاء الإداري في الجزائر بحكم اختصاصها الأصلي في ذلك. إن هيمنة مبدأ المشروعية، لا يعني السيطرة التامة بمقتضياته على أعمال الإدارة العامة، بل هناك حدود لهذا المبدأ، أو هناك من يسميها بموازنة مبدأ المشروعية، وسنرى مجال حدود هذا المبدأ فيما يلي:

¹ - انظر في ذلك أيضاً، سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 12 وما يليها.

الدرس 2- حدود مبدأ المشروعية

- السلطة التقديرية -

نقصد بحدود مبدأ المشروعية المجالات التي يقف عندها نطاق حكم هذا المبدأ، إما بتقليل أثره، أو إعدامه خاصة في تفعيل عناصره وأهمها تفعيل الرقابة القضائية، وسنرى هذه المجالات فيما يلي:

أولاً-تعريف السلطة التقديرية: عرف العميد بونار السلطة التقديرية بأنها: *تكون سلطة الإدارة تقديرية حينما يترك القانون الذي يمنحها هذه الاختصاصات، بصدد علاقاتها مع الأفراد، الحرية في أن تتدخل أو تمتنع، ووقت هذا التدخل وكيفيته، وفحوى القرار الذي تتخذه، فالسلطة التقديرية هي التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصح عمله، وما يصح تركه،*¹، فهذا التقدير يمنحه القانون، وهو بمثابة تنفيذ للقانون، لكن هذا المنح قد يكون صريحاً، وقد يكون بسكوت القانون، ويكون للإدارة على أعمالها، ويتجسد بعدة صور، قيام العمل أو الامتناع عنه، اختيار وقت القيام بالعمل، وكذلك الكيفية التي ترها الإدارة ملائمة، ومضمون هذا العمل، وهذا التقدير هو مناقض للتقييد، فالقانون حينما يقيد سلطة الإدارة، فيعني ذلك أنه هو من ينظم كل جزئيات العمل، ويبقى للإدارة فقط التطبيق متى تقدم الفرد لمطالبة بهذا العمل منها وما توفرت شروطه المادية فيه².

وهناك العديد من الاعتبارات التي تدعم إعطاء الإدارة سلطة تقديرية وهي كلها اعتبارات اجتماعية، ما بين الإدارة والمشرع، وما بين الإدارة والقاضي، فما بين الإدارة والمشرع، فهذا الأخير لا يمكنه عندما يضع القانون أن يلم ويحيط بكل الحالات المتعددة والمتشعبة والمعقدة أحياناً أثناء التنفيذ، وبالتالي يكون مضطراً إلى وضع قواعد عامة، وهذا ما يجعله مضطراً أيضاً لترك حرية للإدارة ضمن حدود هذه القواعد، تكون من مستلزمات تنفيذ هذه

¹ - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص22.

² - أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص197 وما يليها.

القواعد، ومردده في ذلك أيضا إلى خبرة الإدارة وتجاربها الطويلة في التعامل مع هذه الحالات، ووسائلها في الحصول على المعلومات التي تبعد عن المشرع، وهذا يجعله مهما حاول أي المشرع أن يدقق ويفصل في قواعد التشريع فلن يستطيع أن يجد معالجة لهذه الحالات دون تعويله على حسن تصرف الإدارة، أما بالنسبة للعلاقة ما بين الإدارة والقضاء، فالقاضي قليل الخبرة في عمل الإدارة، كما أنه يصله النزاع بعد مدة ليست بالقليلة لحدود العمل الذي نشأ عنه، وبالتالي يكون بعيدا عن الزمان والمكان الذي نشأ فيه، ويصعب عليه مهما اجتهد أن يلم بظروف نشأة تلك الحوادث ووسائل الإدارة فيها، ولا أن يعيد الأحداث المعروضة عليه إلى ظروفها لحها، وبالتالي نجده في الغالب لا يستطيع أن يمارس إلا رقابة المشروعية، وهذه تختلف عن رقابة التقدير¹.

لقد اختلف الفقهاء في وضع أسس للسلطة التقديرية، فمنهم من حاول المقاربة ما بينها وبين السلطة التقديرية للهيئة التأسيسية وهي تلك الهيئة التي تضع الدستور، أو السلطة التقديرية التي هي للسلطة التشريعية، أو تلك التي هي للقاضي، لكن كل ذلك لا يهمننا، بقدر ما يهمننا أسس السلطة التقديرية للإدارة في حد ذاتها، فقد كانت هناك عدة آراء في هذا الشأن، رأي يقول بأن مجال السلطة التقديرية هو خارج الحقوق الشخصية، بمعنى أنه كلما كانت هناك أعمال إدارية تتعلق بموضوع الحقوق الشخصية، كلما لم يكن للإدارة سلطة تقديرية في هذه الأعمال، وكلما خرجنا عن مجال هذه الحقوق، تكون هناك سلطة تقديرية، وهذا الرأي منتقد لصعوبة تحديد الحقوق الشخصية، ورأي ثان، يقول تكون للإدارة سلطة تقديرية إذا استحال على القضاء رقابة الإدارة، وانتقد هذا الرأي لأن رقابة القضاء هي نتيجة وليست أساس، ورأي آخر يقول، بأن تتجسد سلطة الإدارة التقديرية في القرارات الإدارية المنشئة، بينما سلطتها المقيدة تكون في القرارات الكاشفة، وانتقد هذا الرأي لكون هناك قرارات منشئة وتكون سلطة الإدارة فيها مقيدة، من قبيل قرارات الترخيص، فهي قرارات منشئة، ورأي آخر، يقول

¹- أنظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 23 وما يليها.

بفكرة الحلول، كلما لم يكن للإدارة إلا حل واحد، نكون أمام سلطة مقيدة للإدارة، ومتى كان للإدارة عدة حلول، نكون أمام سلطة تقديرية للإدارة، وانتقد هذا الرأي أنه رغم وجاهته، إلا أنه صعب التطبيق في رقابة القضاء، إذ يجب على القاضي هنا أن يبحث في كل حالة عن إذا ما كان للإدارة حل واحد، أو عدة حلول، وهناك رأي آخر يستند إلى تحديد فكرة تركها القانون للإدارة فيكون لها بذلك أن تحدد هذه الفكرة المجردة بحرية، وهنا كذلك يكون النقد، أن الإدارة يخول لها إصدار اللوائح لتنفيذ القانون، وأنه لا يجوز لها أن تضمن هذه اللوائح بأحكام جديدة غير مذكورة في القانون وإلا تعرضت للإلغاء، لأن اللائحة هنا تعرف بأنها جملة من القواعد اللازمة والضرورية لتنفيذ القانون، فضلا على أن هناك رقابة القاضي على جوانب من السلطة التقديرية كما سنرى، أما الرأي الذي استقر عنده الكثير، فهو ما ذهب إليه الفقيه بونار، والذي يتفق إلى حد كبير مع أحكام مجلس الدولة الفرنسي، وسلم به الفقه والقضاء الفرنسي والمصري، وأن هذا الرأي يقوم على أساسين، الأساس الأول: أنه ليس هناك قرار إداري كله تقديري، وإن ما كان يسمى بصفة الأعمال التقديرية قد اختفى ولم يبق إلا فئة أو قائمة أعمال السيادة التي سنراه أدناه والتي لا تدخل ضمن مجال السلطة التقديرية، أما الأساس الثاني، فإن التقييد والتقدير يكون في القرار الواحد، وبالتالي يجب أن يتم تحديد أركان هذا القرار وتحليل جوانبه حتى نعرف ما هي التي تدخل ضمن السلطة التقديرية وتلك التي تدخل ضمن السلطة المقيدة، وما يلاحظ أن هذا الرأي اعتمد القرار الإداري، وهناك من يقول أن أعمال الإدارة لا تقتصر على القرار الإداري، لكن ينبغي التوضيح أن القرار الإداري هو مركز كل أعمال الإدارة، فالأعمال المادية في الأغلب إنما تدخل في تنفيذ القرار الإداري أو حكم تشريعي أو قضائي، والعقود الإدارية في مرحلة إبرامها كلها تتكون من قرارات إدارية، وبالتالي فالقرار الإداري وراء جميع تصرفات الإدارة¹.

¹- أنظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 36 وما يليها.

ثانياً - مجال التقدير في العمل القانوني للإدارة:

العمل القانوني للإدارة، هو كل من القرار الإداري والعقد الإداري، وسنميز مجال التقدير في كل منهما على النحو التالي:

1- مجال التقدير في القرار الإداري: يتكون القرار الإداري من خمس أركان، هي أركان خارجية، وهي كل من ركن الاختصاص، ركن الشكل والإجراءات، وهذان الركنان لا يكون للإدارة العامة سلطة تقديرية فيهما، إذ يقيدهما المشرع بسلطة مقيدة، بالاختصاص كما أشرنا هو من النظام العام ولا يجوز تركه للإدارة أو أي جهة يخولها القانون ذلك ما لم يقرر لها سلطة تفويضه، وكذلك الشكل، فهو القالب الذي يجب أن تفرغ فيه إرادة الإدارة ويكون لمصلحة الأفراد، لذلك المشرع قيدها في هذا الركن، وإن كان في بعض الحالات القضاء عند رقابته يسعى لتصحيح أوضاعه بدلاً من إلغاء العمل، وهذا لاعتبارات سنراها فيما بعد، والأركان الأخرى، التي هي من ركن السبب، وركن المحل، وركن الغاية، فالأصل أن هذا الركن الأخير يخرج عن العناصر الداخلية في العمل، فهو هدف العمل أو غرضه أو باعته أو أنه النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها بقراره، لذلك لا يتركه المشرع بدون تقييد، فحتى وإن كان أحياناً يكتبي بعبارة المصلحة العامة وهنا يمكن أن يكون هناك مجالاً غير محدد بشكل دقيق ضمن هذه المصلحة، فيكون للإدارة غرض في تقديرها العمل، بشرط ألا تخرج عن المصلحة العامة، لكن تطور هذا الركن جعل من المشرع في كثير من الأحيان يلتجئ إلى قاعدة تخصيص الأهداف، وتحديد أغراض بعينها للعمل، وبالتالي يتجلى قيد المشرع للإدارة تماماً¹.

أما مجال السلطة التقديرية فيتجلى في ركني السبب والمحل، فيعرف ركن السبب بأنه: "هو حالة واقعية غالباً أو قانونية أحياناً تعرض للإدارة فتتدخل على أساسها وتصدر قرارها."²

¹ - سمي مجال التقييد في القرار الإداري بحدود السلطة التقديرية للإدارة في ذلك، أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 206 وما يليها.

² - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 44.

فهذه الواقعة تولد فكرة التدخل لدى رجل الإدارة، وهناك ثلاث محطات ضمن نطاق السبب، أولاً، يجب أن تكون هناك واقعة مادية كانت أو قانونية، وتستساغ وتستخلص من أصول تنتجها، لأن القضاء يراقب وجودها، وبروزها بشكل واضح، فمثلاً بالنسبة للموظف يعاين القاضي وجود الأفعال التي قام بها والتي تنتزع بها الإدارة لإصدار قرارها، أما النقطة الثانية، فإنه لا يكفي وجود وقائع، بل يجب أن يتم وصفها وصفا قانونياً يؤدي إلى الجزاء الذي أصدرته الإدارة، فلا يكفي أن يقوم الموظف بأفعال بمناسبة وظيفته، بل يجب أن تكيف هذه الأفعال بأنها جريمة تأديبية، ويراقب القاضي الإدارة في تكيف هذه الوقائع، أما الجزاء الذي تصدره الإدارة أو لا تصدره، وذلك يعود لتقديرها الواسع لخطورة الأفعال والنتائج التي تترتب عليها، فهذا من حيث القاعدة يخرج عن نطاق رقابة القضاء، لأنه يدخل في مجال الملائمة، غير أنه سنرى أن القضاء كذلك قد مدى رقابته إلى مجال الملائمة أحياناً.

وبالنسبة لركن المحل، فالمحل هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة، وبعبارة أخرى فيعرف المحل بأنه: "يقصد بمحل القرار الإداري موضوع القرار أو فحواه المتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة، وذلك بالتغيير في المراكز القانونية، سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء".¹ وهنا يكون المجال الواسع للإدارة في أن تتدخل أو لا تتدخل، فمادام المشرع لا يلزمها ويقيد سلطتها في ذلك، فلها أن تصدر القرار أو تمتنع عنه، فإذا رأيت بعدما قامت الجريمة التأديبية أن لا تعاقب الموظف فهذا يدخل في سلطتها التقديرية، كما أن مجرد شعور الأفراد بحاجة معينة ومطالبتهم بها، لا يلزم الإدارة أن تنشئ مرفق عام لهذه الحاجة، كما للإدارة حرية اختيار الوقت الذي تتدخل فيه، والسلطة التقديرية في وقت التدخل هي أبرز مجال لسلطة التقديرية على اعتبار أن وقت التدخل غالباً لا يحدده المشرع وهو مسألة موضوعية، حتى وإن كان يلزم الإدارة بوجوب التدخل، فهو لا

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، بدون سنة، ص-ص 432-433.

يستطيع أن يحدد الوقت اللازم، ومثاله وقت الإعلان عن مسابقة توظيف، فلا يستطيع المشرع أن يلزم الإدارة بوقت ما خلال السنة، فقط عليها أن تعلن عنها أثناء السنة المالية لتمكن من إتمام إجراءات التوظيف، ونجد التقدير في ركن المحل أيضا من زاوية فحوى القرار، فإذا لم يلزم المشرع الإدارة على أثر قانوني معين، فإنه يكون لها حق تقدير الوسيلة التي تواجه بها الوقائع التي وجدت.

وعموما فإن السلطة التقديرية تتسع وتضيق من مجال إلى آخر، ففي مجال الوظيفة العامة، يكون للإدارة التقدير بشكل واسع، فاختيار الوظائف وسلمها، وشروط الالتحاق في العديد من المناصب، واختيار ملائمة الشهادات والوظائف المقررة، التدريب، التكوين، إعلان عن الوظائف، أما خارج الوظيفة العامة، فنرى مثلا على ذلك للسلطة التقديرية للإدارة على الخصوص في إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العمومية، وغيرها.

وعموما، فإن القضاء يمارس الرقابة على الأعمال الإدارية في مجال سلطتها التقديرية، فهو يراقب ضمن رقابة الإلغاء كيفية ممارسة اختصاصها التقديرية، فالقضاء الإداري يفرض على الإدارة التزاما بأن تضع نفسها في أحسن الظروف للقيام بهذا العمل، وتبتعد عن النوايا والبواعث الشخصية وبشرط أن تكون لها العناصر اللازمة لإجرائه..

كما تمتد رقابة الإلغاء إلى جانب من الملائمة رغم الانتقادات التي وجهت لمجلس الدولة الفرنسي، وهذا يتعلق بالمجال التأديبي للموظف، حيث تدخل مجلس الدولة الفرنسي في بسط الرقابة على التناسب ما بين خطورة الأفعال التي ارتكبها الموظف، وما بين العقوبة التي فرضتها عليه الإدارة بموجب قرارها، أما المجال الثاني، فهو ذو زوايا مختلفة، يرتكز على قاعدة الموازنة ما بين المنافع والأضرار، وزوايا هذه الموازنة تستند إلى الأضرار التي تلحق الأملاك الخاصة والتكلفة والمضار الاجتماعية المحتملة والمضار التي تلحق بمصالح أخرى عامة.¹

¹ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 50 وما يليها.

أما رقابة التعويض على السلطة التقديرية فهي أكثر اتساعاً، إذ تشمل الحكم بالتعويض على تراخي الإدارة في ممارسة اختصاصها التقديري، الحكم بالتعويض على تعجيل الإدارة اتخاذ القرار، الحكم بالتعويض على الإدارة في اتخاذها قرار غير ملائم، وهكذا.

2- مجال التقدير في العقد الإداري: رأينا فيما سبق أن إبرام العقد الإداري، إنما يتجسد بجملة من القرارات الإدارية وبالتالي فمجال التقدير في العقد الإداري هنا إنما يعود بنا إلى مجال التقدير في القرار الإداري، ولا داعي لإعادة ذكره، لكن في مرحلة تنفيذ العقد الإداري، فنعود إلى جملة من الأعمال المادية وليست القانونية، باعتبار أن تنفيذ العقد لا يقرر أي أثر في المراكز القانونية، وبالتالي فالتنفيذ هنا يوصف بأنه عمل مادي، ولا مجال هنا لقول التقدير من عدمه، فالإدارة لا تسأل عن أعمالها المادية ما لم يكن ذلك في إطار المسؤولية العقدية.

الدرس 3- حدود مبدأ المشروعية

- الظروف الاستثنائية وأعمال السيادة -

تؤثر كذلك الظروف الاستثنائية على مجال مبدأ المشروعية، إذ تضيق مجاله، لكن أعمال السيادة ترفع يد الرقابة القضائية على هذه الأعمال، لذلك سنرى فيما ما هي هذه الحدود وذلك فيما يلي:

أولاً- الظروف الاستثنائية:

في الظروف العادية يكون مبدأ المشروعية ولا يجوز الخروج عليه إلا بالسلطة التقديرية لكن ضمن حدوده، أما في الظروف غير العادية، فإن القانون قد جاء لتنظيم الأحوال والأمور العادية، وفي هذه الظروف أحكامه لا تصلح لتطبيقها، ويجب على الإدارة أن تقوم بتدابير لمواجهة هذه الظروف فإما أن يتدخل المشرع في هذه الحالة، ويمنح لها قوانين استثنائية تجيز لها اتخاذ هذه التدابير، وهنا نكون أمام مشروعية استثنائية، وفي غياب التشريع نجد القضاء الإداري يبرر أعمالها بشروط نظرية الظروف الطارئة أو نظرية الضرورة التي ابتكرها وحدد شروطها مجلس الدولة الفرنسي، وعليه، سنرى في البدء ما هي عناصر هذه سلطات الحرب والظروف الاستثنائية حسبما حددها القضاء¹، ثم نعرض مجالها في التشريع الجزائري، وذلك على النحو التالي:

1- نظرية سلطات الحرب والظروف الاستثنائية في القضاء: إذا واجهت الإدارة ظروف استثنائية لا يمكن معها التقيد بقواعد المشروعية العادية وفي غياب نصوص تشريعية استثنائية فإن مجلس الدولة الفرنسي يخول الإدارة سلطة التحرر مؤقتاً من هذه القواعد، لكن لم يعرف ما المقصود بالظروف الاستثنائية وسلطات الحرب، فقد قرنهما بظروف تهدد النظام والأمن، وهي بذلك تشمل النظام العام بكل عناصره، وأمن الأشخاص والممتلكات، والمؤسسات والدولة ككل، وبالتالي يدخل ضمن مجالها عدة صور، من قبيل الطوارئ،

¹ - أنظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 77 وما يليها.

التعبئة العامة، الحرب، تنظيم الدفاع المدني كما عرفته مصر، وهكذا، كما حددها أساسها والذي تآرجح ما بين الضرورة، والأغلب أن أساسها كما حدده مجلس الدولة الفرنسي، هو - واجبات السلطة الإدارية - التي تتعدد في الحفاظ على النظام العام، وعلى المرافق العامة، وغيرها، أما من حيث شروطها، فقد حدد لها ثلاث شروط، وهي:

- أن سلطات الإدارة الاستثنائية تقتصر على هذه الظروف وحدها، وتكون بالقدر الضروري لمواجهتها.

- أن تخضع الإدارة في ممارستها للسلطات الاستثنائية للقضاء.

- أن تلتزم أحيانا الإدارة بالتعويض عن هذه السلطات، إما مباشرة بنص القانون، أو بما يقضي به القضاء¹.

2- مجال النظرية في التشريع الجزائري: نظم الدستور الجزائري على غرار العديد من التشريعات المقارنة، عدة حالات متشابهة، تدخل ضمن إطار الظروف الاستثنائية، وذلك بموجب المواد من 105 إلى 110، ويستخلص منها 05 أشكال تتمايز بحكم النص، وبحكم بعض الشروط، ونعرضها فيما يلي:

أ- حالتى الطوارئ والحصار: نصت على هاتين الحالتين، المادتين 105، 106 من الدستور، ومنهما نجد أنهما مرتبطتين معا باستتباب الوضع، وأن سببهما معا هو الضرورة الملحة، بينما شروطهما أنهما تحددان لمدة معينة غير قابلة للتمديد إلا بموافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا، ويعلن عنهما بقرار من رئيس الجمهورية، ونرى هنا أن هاتين المادتين جاءتا ضمن الأحكام الدستورية المنظمة لسلطات رئيس الجمهورية حصريا، وبالتالي فهي تدخل ضمن السلطة التنظيمية المستقلة له، ويأخذ القرار هنا، شكل مرسوم رئاسي، أما من حيث الكيفية، فلا يتخذ رئيس الجمهورية هذا القرار إلا بعد اجتماع المجلس الأعلى

¹ - أنظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 88 وما يليها، أنظر في ذلك أيضا، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 210 وما يليها.

للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، على أن مضمون القرار هي جملة من التدابير التي تمكن من استتباب الوضع، ونصت المادة 106 على أنه تنظم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي، معنى هذا أن هذا القانون سيحدد مجالات هاتين الحالتين، لكن يبدو أن الحالتين أقل ضررا ويمكن أن يقررا عند قيام اضطرابات داخلية جزئية، وقد عرفتهما الجزائر فيما سبق.

ب- الحالة الاستثنائية: نصت عليها المادة 107 من الدستور، وقررت أن رئيس الجمهورية يقرر الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها، أو سلامة ترابها، وهذه المادة لم تحدد ما هو الخطر ومن أين هل هو من الداخل أم الخارج، وإن كان من الأحسن أن وسع مجال هذه الحالة ليشمل ضمنه عدة مجالات من الأخطار من قبيل الفيضانات، الأوبئة، والفوضى الداخلية وهكذا، وهذا حتى لا يكون تداخل بين الأشكال التي عرضناها ونعرضها كما قررها المشرع.

والحالة الاستثنائية تقرر بقرار من رئيس الجمهورية ويكون كما سبق القول على شكل مرسوم رئاسي، لكن يجب عليه أن يستشير كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، وأن يستمع إلى مجلس الوزراء، وأن يستمع إلى المجلس الأعلى للأمن، كما يجب أن يجتمع البرلمان بغرفتيه وجوبا، ويكفل هذا القرار لرئيس الجمهورية اتخاذ كافة التدابير الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ج- حالة التعبئة العامة: نصت على هذه الحالة المادة 108 من الدستور، ومن خلالها، نسجل أنها لم تحدد كذلك ما معنى هذه الحالة، وإن كنا نظنها مرتبطة بحالة عدوان وحرب وشيك إعلانها، وهي هنا تقتضي العديد من التدابير من قبيل تنظيم المؤن، الحركة، استدعاء الاحتياط العسكري حالة التأهب والاستنفار وهكذا، وهذه الحالة كذلك يقررها رئيس الجمهورية

بموجب مرسوم رئاسي، وهذا بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

د - الحرب: نصت المادة 109 من الدستور على حالة العدوان الفعلي على البلاد أو يوشك أن يقع، وكيف يتم إعلان الحرب، فالعدوان يكون قياسه على حسب ترتيبات ميثاق الأمم المتحدة، بينما يعلنها رئيس الجمهورية، وذلك بعد اجتماع مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، واجتماع البرلمان وجوبا بغرفتيه، ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.

يترتب على هذه الحالة، عدة آثار كما نصت المادة 110 من الدستور، وهي وقف العمل بالدستور مدة الحرب، وتجميع رئيس الجمهورية لكل السلطات، وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية خلال الحرب تمدد إلى نهايتها، وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، أو حدوث أي مانع له آخر، يخول رئيس الأمة باعتباره رئيسا للدولة كل صلاحيات الحرب، وفي حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة، يتولى رئيس المجلس الدستوري هذه الصلاحيات بصفته رئيس الدولة إلى نهاية الحرب.

ونشير عموما، أن هذه الحالات ينبغي لها نوعا من الضبط والوضوح، فإما أن يقوم المشرع الدستوري بوضع مادة واحدة، ويضمنها كل هذه الحالات، ويتقاضي التداخل، وإما أن يعيد صياغتها بما يحدد مجالاتها، فضلا على وجوب إعطاء دور للبرلمان في إقرارها خاصة تلك الحالات التي مصدر الخطر فيها داخلي.

ثانياً - أعمال السيادة¹:

رأينا فيما سبق أن السلطة التقديرية رغم أنها حرية الإدارة في أعمالها، إلا أن هذه الحرية يقرها مبدأ المشروعية، أي يقرها القانون للإدارة، وبالتالي فهي لا تخرج عن نطاق القانون، ورأينا أن الظروف الاستثنائية حتى وإن كان يتسع فيها عمل الإدارة ويخفف من وطأة وقبضة مبدأ المشروعية، إلا الإدارة تجد نفسها إما أمام أحكام قانونية استثنائية يقرها لها القانون لتأطير أعمالها في مواجهة هذه الظروف، أو يجب أن يتحقق في عملها شروط نظرية الظروف الاستثنائية وسلطات الحرب، لكن بالنسبة لأعمال السيادة أو أعمال الحكومة كما يسميها مجلس الدولة الفرنسي، فهذه تخرج تماماً عن رقابة القضاء، وعليه، سنرى كيف نشأت نظرية هذه الأعمال، وما هي معايير تمييزها، وذلك على النحو التالي:

1- نشوء فكرة أعمال السيادة: لقد نشأت فكرة أعمال السيادة وتطورت على يد مجلس الدولة الفرنسي، فعندما نشأ المجلس على يد نابليون كانت له ثقة كبيرة وكان يخول بذلك بمجالات واسعة تتمثل في وضع التقارير المختلفة المالية والإدارية وحتى الدبلوماسية، كذلك مشاريع القوانين والتنظيمات والآراء في التظلمات، وكان أول حكم طبق هذه الفكرة هو الحكم الصادر بتاريخ أول مايو 1822 حكمه في قضية - Lafitte - لكن نظرية أفعال السيادة ظهرت وتطورت في ظل الإمبراطورية الثانية، ولعل ما زاد من تطبيقاتها واستقرارها هو اهتزاز الثقة في مجلس الدولة الذي أصبح ينظر إليه بنوع من الريبة والحذر، لأنه من مخالفات نابليون الغاصب، لذلك ابتكر المجلس سياسة قضائية جديدة ليرفع عنه أي شبهة، من نتائجها أن تطورت بذلك أعمال السيادة².

¹ يختلف في تسمية هذه الأعمال في فرنسا عنه في مصر، ففي فرنسا يرد غالباً تسمية هذه الأعمال بأعمال الحكومة (actes de gouvernement)، بينما الشائع في مصر هو استخدام تسمية أعمال السيادة (actes de souveraineté)، وهذا على الرغم من عدم استعمال المشرع لهذه التسمية، كما أنه لا يوجد أي رابط ما بين هذه الأعمال وكل من السيادة والحكومة كمصطلحين تاريخيين ودستوريين، أنظر في ذلك، عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة - دراسة مقارنة للقانونيين المصري والفرنسي - رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1955، ص 13 وما يليها.

² - أنظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 94 وما يليها.

لكنه عاد بعد ذلك شيئاً فشيئاً لقبضته على أعمال الإدارة إذ وسع مجال الرقابة التي كانت تتعلق فقط بركني الاختصاص والشكل، فوسعها إلى ركن الغاية وركن مخالفة القانون أي المحل، لكن بقيت أعمال السيادة لها مجالها ضمن قضائه، وذلك على لا يضيق على الإدارة والإمبراطور، وهذا يفسر لنا المعيار الذي نشأت عنه هذه الفكرة، وهو معيار الباعث السياسي، كما أن هذه الأعمال بقيت واستقرت حتى اليوم، خاصة بعد أن أصبح له الاختصاص البات والنهائي في منازعات أعمال الإدارة¹.

ولقد تعرض المجلس إلى نقد شديد من الفقهاء، على هذه الأعمال، التي حاول البعض أن يجد لها أساس في القانون، بعدما جمعها وحلها إلا أنه خلص بأن هذه النظرية لا وجود لها في عالم القانون.

2- طبيعة أعمال السيادة ومعايير تمييزها: نظرية أعمال السيادة، تقوم على وجود جملة من الأعمال ذات الأهمية الخاصة، والتي لا تتلاءم مع فكرة التحقيق والعلنية وعرضها بما قد يشكل مساساً بأسرار مطلوب الحفاظ عليها، لذلك مجلس الدولة الفرنسي رأى بأنه يكون للحكومة ألا تعرض هذه الأعمال على القضاء، لكن، لا يمكن أن يكون الأمر بدون أساس يستند إليه في تحديد وتمييز هذه الأعمال، فلو تركت للحكومة لما توانت أن تضع ضمنها كل عمل تريد أن تغلت به من رقابة القضاء، لذلك، فقد ظهرت بعض المعايير لتمييز هذه الأعمال من طرف القضاء في شكل تطوري، نعرضها فيما يلي:

أ- المعيار السياسي: هذا المعيار كما رأينا هو الدافع والباعث الحقيقي الذي ترك مجلس الدولة الفرنسي يقول بهذه النظرية وبوجود أعمال للسيادة، فقد عرفها البعض الغرض منها بأنها: "حماية الجماعة في ذاتها ومجسدة في الحكومة ضد أعدائها في الداخل أو الخارج سواء أكانوا ظاهريين أو مخنفين في الحاضر أو المستقبل".²، فالعمل هنا بيد الحكومة، فإذا

¹- المرجع نفسه، ص96.

²- أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص225 وما يليها. وأنظر أيضاً في ذلك، سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص94 وما يليها.

قررت أن غرضه سياسيا فهو من أعمال السيادة، وإذا قررت انه عمل عادي فهو من أعمال الإدارة، وهذا الحال لا يستقيم، فقد رأينا أن بعض الفقهاء حاولوا إيجاد معالم لهذه النظرية في القانون، لكنهم توصلوا لأنه لا وجود لها في عالم القانون، فمجلس الدولة الفرنسي انتهج سياسة قضائية مفادها إعطاء هامش من الحرية للإدارة والإمبراطور على رأسها لكي لا يكون هو ضحية هذه الإدارة، وبالتالي فباعته كان سياسيا محضا وقد يكون ظاهرا أن باعث هذا التمييز إنما هو سياسي وبالتالي تقسيم أعمال الحكومة إلى أعمال إدارية تخضع للرقابة القضائية وأعمال سياسية لا تخضع لهذه الرقابة إطلاقا، لكن يثار التساؤل فإذا كان المجلس في تلك الفترة مجبر على تبني هذه السياسة حتى يحافظ على بقائه، وهذا من أجل مصلحة الأفراد، فماذا بعد أن استعاد المجلس مكانته وقوي مركزه لماذا لم يتخل عن هذا الاتجاه؟

ب- طبيعة الأعمال السيادية كمعيار لتمييزها: لقد حاول بعض الفقهاء أن يضعوا أسس لهذه النظرية، ويجدوا معيارا آخر غير المعيار السياسي لهذه الأعمال، فحاولوا أن يبحثوا في طبيعة هذه الأعمال عليهم يجدوا ما يميزها، فحاولوا في البداية تمييز هذه الأعمال عن طريق التمييز ما بين وظيفة السلطة التنفيذية الحكومية ووظيفتها الإدارية، فإذا كان العمل حكوميا، فهو من أعمال السيادة، أما إذا كان إداريا فهو يخرج عن أعمال السيادة، لكن بقي أن نفسر مرة أخرى متى يكون العمل حكوميا، ومتى يكون إداريا، فهذه مسألة موضوعية على اعتبار أن الجهة التي تقوم بالعمل هي نفس الجهة، ولقد قال لافريير: "تتخصر وظيفة الإدارة في التطبيق اليومي للقوانين، والإشراف على علاقات الأفراد بالإدارة المركزية أو المحلية، وعلاقات الهيئات الإدارية بعضها ببعض الآخر، أما الوظيفة الحكومية فيقصد بها تحقيق مصلحة الجماعة السياسية كلها والسهر على احترام دستورها وسير هيئاتها العامة والإشراف على علاقاتها مع الدول الأجنبية وعلى أمنها الداخلي".¹ وقال هوريو: "المهمة الحكومية تتخصر في وضع الحلول للأمور الاستثنائية والسهر على تحقيق مصالح الدولة الرئيسية أما

¹ - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 98.

الوظيفة الإدارية فنتركز في تسيير المصالح الجارية للجمهور.¹، لكن ما يلاحظ على ذلك، أن أكثر ما توصل إليه الفقهاء هنا، هو تمييز أعمال عن أعمال، لكونها أعمال رئيسية، ولم يعط أي احد منهم معيارا حقيقيا، فالحدود ما بين ما قالوه تكاد تكون معدومة، ولا توجد أي مسافة فاصلة بينها، فقد قيل أن وظيفة السلطة التنفيذية عبارة عن سلم واحد، تشغله هيئة واحدة باسمين مختلفين، فهي حكومة في درجاته العليا وإدارة في درجاته السفلى.*، وبالتالي لا المعيار العضوي يميز هذه الأعمال لكون الجهة المصدرة لها واحدة، ولا المعيار الموضوعي.

ولقد قال رأي آخر، أن أعمال السلطة التنفيذية تصبح أعمال سيادة إذا ما كانت تنفيذا لنص في الدستور، وتكون أعمالا إدارية إذا كانت تنفيذا لقانون عادي، وهذا الرأي كذلك أخلط ما بين هذه الأعمال، فهناك العديد من الأعمال التي اعتبرها القضاء أعمال سيادة تعلقت بتنفيذ القانون، وهنا أعمال تعلقت بتنفيذ أحكام الدستور كما هو الحال بتعيينات الموظفين، ولم يقل القضاء بأنها أعمال سيادة².

وعليه، نرى أن الفقهاء بالفعل قد عجزوا عن إيجاد معايير وخصائص مشتركة تستند أيضا إلى طبيعة هذه الأعمال وتمكن من تمييزها عن الأعمال الإدارية.

ج- الأعمال السيادية بقائمة القضاء: بعجز الفقهاء إيجاد معايير تعود لطبيعة أعمال السيادة وتمكّن من تمييزها، سلموا بأن كل عمل حكومي هو كل عمل يقرر له القضاء الإداري وعلى رأسه محكمة التنازع هذه الصفة، كما قال هوريو، ومن هنا ظهرت فكرة التعدد الحصري أو القائمة، وأصبح القضاء كما كان صاحب الكلمة الأولى والأخيرة في تحديد صفة العمل، هل هو عمل سيادي أم لا؟، ومن هذه القائمة نستطيع تعداد بعض أعمال السيادة كما يلي:

¹- المرجع السابق، ص99.

²- أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص236 وما يليها.

- الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان وبضمان سير السلطات العامة وفقا للدستور، ومن قبيل ذلك، وضع مشاريع القوانين، وسحبها، وتعديلاتها، انتخاب أعضاء البرلمان، ورؤساء الكتل، دعوة البرلمان للانعقاد، وغير ذلك.

- الأعمال المتعلقة بسير مرفق التمثيل الدبلوماسي: من قبيلها المعاملة بالمثل، عدم قبول الممثلين الدبلوماسيين، سحبهم، المفاوضات، التوقيع، التحفظ على المعاهدات الدولية، وهكذا.

- بعض الأعمال المتعلقة بالحرب: وهذا الأعمال إذا تمت داخليا، تعتبر من الظروف الاستثنائية وتتم رقابتها كما رأينا، أما إذا تمت خارجيا فهي من أعمال السيادة، ومن قبيلها حجز السفن، تغيير اتجاهها، الاستيلاء على أموال العدو وغير ذلك.

- بعض الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي ونرى أن هذه الحالة تشمل في أن واحد أعمال تعتبر من أعمال السيادة وأخرى تعتبر أعمال إدارية، فبسط القوة التنفيذية لأوراق النقد يعتبر من أعمال السيادة، كما أن قرارات الإعلان عن الطوارئ والحالة الاستثنائية والتعبئة العامة كلها أعمال سيادة، لكن التدابير التي تكرر هذه الحالات تعتبر من أعمال الإدارة.

وعموما، فإن القول بأعمال السيادة، مع عدم وجود ما يميزها من شأنه أن يهز مكانة مبدأ المشروعية، فهذه النظرية تختلف تماما عن الحدود الأخرى أي السلطة التقديرية التي ما فتئ القضاء الإداري يقلل من مساحتها، حتى راقب جوانب من ملائمة الأعمال ضمنها، والظروف الاستثنائية أو الضرورة التي من أهم شروطها أن تخضع التدابير المتعلقة بها لرقابة القضاء، فهي تعتبر من المسائل الموضوعية، التي يجب على القاضي أن يفحصها، لكن في أعمال السيادة القاضي لا ينظر إلى العمل إلا من أجل أن يقرر هل هو مختص أم لا، فلا يجوز له أن يفوض وينتقل إلى الموضوع إطلاقا، فإذا ما قرر أن العمل من أعمال السيادة، يصرح مباشرة بعدم الاختصاص، وهو المركز الذي يجعله يعدم الولاية إطلاقا على

الدعوى، ولا يقرر أي أمر بشأن النزاع سواء في شروطه التي إذا لم تتوفر يقرر بعدم قبول الدعوى، أو في شكله من حيث سلامة الإجراءات أو في موضوعه، لكن هل يمكن أن يكون هناك تعويض عن هذه الأعمال بتقرير المسؤولية؟، الحال أن القضاء في بعض الأحيان قرر مسؤولية الحكومة على هذه الأعمال، لكن هذه المسؤولية تكون على أساس المخاطر، أي بدون خطأ، فالحكومة لا يهملها أن تتحمل الجماعة التعويض نتيجة للإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، بل يهملها ألا يتعرض عملها إلى الإلغاء طالما أنها تهدف من هذا العمل إلى تحقيق غرض يتعلق بسلامتها، وأمنها، وسمعتها، وحماية مصالحها الخارجية.

الدرس 4 - الاختصاص

يتميز الاختصاص بنظرية مميزة، تحدد طبيعته، وأنواعه، مصادره، ومجاله، معايير توزيعه، وكيفية تقاضي التنازع فيه، وعموماً، لا يمكن أن نتصور مبدأ المشروعية بدون أن يكون العمود الفقري لها هو الاختصاص، وعليه، سنرى ما يتعلق بالاختصاص في القانون الجزائري، بشكل عام، ثم نركز على الاختصاص في المادة الإدارية، ثم الاختصاص القضائي وتمييز اختصاص القضاء الإداري في مواجهة اختصاص القضاء العادي، ثم نميز اختصاص الجهات القضائية الإدارية في مواجهة بعضها البعض، وذلك فيما يلي:

أولاً - بالاختصاص وكيفية توزيعه بصفة عامة:

لقد نظم المشرع قواعد الاختصاص، كما نظم كيفية توزيعه، ونعرض المقصود من ذلك فيما يلي:

1- المقصود بالاختصاص: يقصد بقواعد الاختصاص "القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي ملك إبرام التصرفات العامة"¹، فالقانون يقسم وظائف الدولة إلى مهام، ويقسم الجماعة في الدولة إلى هيئات ومصالح وأفراد، ويتم تكليف كل منها بجزء من هذه المهام، وبالتالي يبدأ الاختصاص من الدستور، فالدستور يحدد جملة من الوظائف العليا، ويعين مجموع الهيئات والسلطات التي يخول كل منها بعض هذه الوظائف، وهذا التحويل على سبيل الحصر، ما لم يفوض القانون في إعطاء وظائف أخرى غير تلك التي يقرها هو، وعلى سبيل المثال، نجد الدستور يحدد وظائف السلطة التنفيذية ضمن جملة المواد 84 إلى 113 منه، أما السلطة التشريعية، فمهامها محددة ضمن جملة المواد 114 إلى 162، بينما وظائف السلطة القضائية تضمنتها المواد 163 إلى 183 منه، ويقرر بينها مبدأ الفصل ما بين السلطات²، فبدون وظائف لكل سلطة لا يكون لهذا المبدأ أي دلالة، ونجد أن كل سلطة

¹ - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 201.

² - والدستور نص كما سبق القول على أن الدولة تقوم على مبادئ أربعة وهي كل من التمثيل الديمقراطي، والفصل ما بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات، والعدالة الاجتماعية، وهذا بنص المادة 16 منه.

تقسم وظائفها على الهيئات المكونة لها والمصالح والموظفين التابعين لها، فالسلطة التنفيذية تقسم وظائفها ما بين كل من رئيس الجمهورية، والوزير الأول، ويتكفل الدستور بتحديد مهام كل منهما، بينما السلطة التشريعية يحدد الدستور توزيع المهام المخولة لها بين كل من المجلس الشعبي الوطني وما بين مجلس الأمة، كما تحدد الأنظمة الداخلية لكل منهما ما هي المهام التي تعود لكل منهما، فالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يحدد تشكيلة المجلس، مكتب المجلس، البرمجة، وتوزيع لجان، واختصاص كل لجنة وتشكيلتها، وطريقة عملها، وكيفية المناقشة، التصويت وعمله مع الحكومة، ومع مجلس الأمة، وكذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة¹، كما نجد أن القوانين العضوية كذلك تحدد مهام هذه الهيئات، فالقانون العضوي رقم 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة²، المعدل والمتمم³، كذلك القانون العضوي رقم 98-01 يتعلق بمجلس الدولة، المعدل والمتمم⁴، وكذلك نجد القانون العضوي المعلق بمحكمة التنازع، وهكذا، فالاختصاص، كذلك لا يتوقف على الدستور والقوانين العضوية، بل يتعدى إلى النصوص القانونية والتنظيمية، ففي الوزارة تنظم مهام وصلاحيات كل وزير عن طريق المراسيم الرئاسية والتنفيذية. كما يغطي كل السلطات والهيئات والمصالح ومن يتبعها. وعموما، فإن الاختصاص هو جملة وظائف موزعة على هيئات وأفراد يقرها القانون المكتوب، إما صراحة، وإما على شكل معايير كما سنرى ذلك، ويشبه البعض قواعد الاختصاص في القانون العام، كما هي الأهلية في القانون الخاص، غير أن كليهما مختلف

¹ المنشور بالجريدة الرسمية عدد 49/2017، الصادرة بتاريخ 22 غشت سنة 2017.

² ج ر عدد 50/2016، صادرة بتاريخ 28 غشت سنة 2016.

³ معدل ومتمم بقانون عضوي 23-06، بتاريخ 18 مايو سنة 2023، ج ر عدد 35/2023، صادرة بتاريخ 21 مايو سنة 2023.

⁴ خضع هذا القانون لكثير من التعديل والتنمئة تماشيا وتطور مركز مجلس الدولة في القانون الجزائري خاصة استنادا إلى تعديلات الدستور الجزائري، وكان آخرها هو التعديل والتنمئة المقررة بالقانون العضوي رقم 22-11- المؤرخ في 9 جوان 2022، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره وعمله، ج ر عدد 41 سنة 2022، صادرة بتاريخ 16 جوان 2022.

الوجهة والهدف، فقواعد الاختصاص هدفها المصلحة العامة، بينما الأهلية تتعلق بالفرد لا غير¹.

2- كفيات توزيع الاختصاص: رأينا أن قواعد الاختصاص يقرها القانون بالمفهوم المكتوب، بدء من الدستور، والقانون هو الذي يضع كفيات توزيع هذا الاختصاص على مجمل الأشخاص العامة والهيئات العمومية والموظفين العاميين، إذ يعتمد على عدة كفيات، أهم كفية هي تحديد صراحة الوظائف ومن يختص بها على سبيل الحصر كما أخذنا أمثلة على ذلك في الفقرة السابقة، أما الكفية الثانية فهي تقرير القانون لعدة معايير يستند إليها في توزيع الاختصاص، وأهمها المعيار العضوي وهو الذي يستند على الجهة أو المصلحة أو الهيئة المخول لها الاختصاص، المعيار الإقليمي وهنا يتم توزيع الاختصاص على أساس الرقعة الجغرافية أو المكان الذي تطبق فيه المهام محل الاختصاص، وسنجد ذلك بالنسبة للاختصاص القضائي بصفة عامة واختصاص المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف بصفة خاصة، كما نجد معايير أخرى من قبيلها المعيار المالي الذي يلجئ إليه المشرع أحيانا في تحديد بعض الاختصاصات من ذلك ما كان معمول به في تحديد اختصاصات المحاكم في بعض الدعاوى التي لا تزيد مبالغها عن حد معين كدرجة أولى وأخيرة لكن تم الاستغناء عليه، بإلغاء قانون الإجراءات المدنية القديم، إلا في المخالفات الجزائية والتي قرر المجلس الدستوري مؤخرا عدم دستوريته اثر ممارسة الدفع بعدم الدستورية فيها لأنها تخالف مبدأ التقاضي على درجتين المقرر في المادة الجزائية دستورا²، لكن استعمال هذا المعيار في مجال الصفقات العمومية، جد واسع بدء من استعماله في وصف الصفقات العمومية،

¹- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص201

²- عدل المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري لسنة2020 عن فكرة المجلس الدستوري كهيئة رقابية دستورية وعوضه بالمحكمة الدستورية التي نص عليها وعلى أهم مبادئها بموجب المواد 185 إلى 198، كما تقرر النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية المؤرخ في05 سبتمبر2022، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد04 بتاريخ22جانفي2023، وأيضا أحكام النظام الداخلي للمحكمة الدستورية المؤرخ في06سبتمبر2022، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد75 بتاريخ13نوفمبر2022، وأيضا القانون العضوي رقم22-19 مؤرخ في25 يوليو2022، يحدد إجراءات وكفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، منشور ب: ج ر ج، ج عدد51، بتاريخ31 يوليو2022.

إلى استعماله في تحديد اختصاصات لجان الرقابة على الصفقات العمومية، وقد نجد فقها الإشارة إلى عدة معايير من قبيل المعيار الموضوعي، ومعيار النشاط، معيار الربح، معيار القانون المطبق، لكن لا نرى في هذه المعايير مكانة في الجزائر، بإعتبار ان كلها تجتمع في معيار النص القانوني، اي أن المشرع إذا أراد الخروج عن المعيار العضوي، فهو يستعمل النص الصريح، سواء أفسر حكمه هذا بتفعيل هذا المعيار أو ذلك.

ثانيا - الاختصاص الإداري: نظرا لأن العمل الإداري يدخل ضمن جملة المهام والوظائف التي يتولى القانون والتنظيم وضع الاختصاص له، فيجب أن يستند إذن إلى ركن الاختصاص، وإلا اعتبر باطلا، ونظرا لأن المنازعات الإدارية تنصب على هذا العمل، فيكون من المفيد أن نعرض الاختصاص بالنسبة للوظيفة الإدارية، فالوظيفة الإدارية في الدولة تتم إما من قبل السلطة التنفيذية حينما يكون التنظيم مركزيا مع اعتماد معيار عدم التركيز، أو تتوزع ما بين هذه السلطة ممثلة للدولة والأشخاص اللامركزية¹، التي هي عبارة عن هيئات خاصة تستند إلى الإقليم، وتكون إما على سبيل الانتخاب، أو مؤسسات عمومية تنشأ الدولة، أو هذه الهيئات الإقليمية، والتنظيم الإداري إذن هو مجال خصب لقواعد الاختصاص في أداء الوظيفة الإدارية، فهنا نسلم في القانون الجزائري، بوجود أربع أشخاص عامة، هي كل من الدولة، الولاية، البلدية، والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، وهي كلها تتوزع عليها الوظيفة الإدارية، وذلك استنادا إلى قوانينها وتنظيماتها، فالدولة يمثلها الوزراء، فكل وزير يمثلها في قطاعه، فوزير المالية يمثل الدولة في مهام وزير المالية، وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، يمثل الدولة في مجاله، وهكذا، لكن الوزراء لا يقومون بهذه المهام بمفردهم، بل يتم توزيعها عبر صورة عدم التركيز وبشكل تفويض الإمضاء وتفويض الاختصاص، ما بين المصالح المركزية والمصالح الخارجية، والموظفين

¹ - تنص المادة 18 من الدستور على أنه: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز"، وتنص الفقرة الأولى من المادة 17 منه على أن: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية".

التابعين له، على أنه لهم اختصاص على رؤوسهم استنادا إلى خصائص هذا التنظيم، أي حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية، التدرج السلمي، السلطة الرئاسية، أما الهيئات اللامركزية فيكون اختصاصها منحصرا في المهام التي أنشئت لأجلها، وفي كلتي الحالتين، تقوم بأعمالها كما يقررها القانون والتنظيم المتعلق بها، فكل من الولاية والبلدية لها قانون متعلق بها، يحدد اختصاصاتها التي قررها لها، كما أن الوزراء، يحدد اختصاص كل منهم بموجب مرسوم تنفيذي، أو مرسوم رئاسي، وبالتالي يظهر هذا الاختصاص في كل عمل يقوم به موظفوها، وكذلك المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، تظهر اختصاصاتها في التنظيمات التي أنشأتها، هذا فضلا على أن هذه الهيئات اللامركزية يمكن أن يخولها القانون بعض وظائف الدولة ما بينها الجماعات المحلية على مستوى إقليمها، هذا ويمكن أن تنشأ هيئات مستقلة وخاصة أو حتى أشخاص قانون خاص يوكل لهم اختصاص الخدمة العمومية.

والنتيجة، أن فكرة توزيع الاختصاص هنا يحددها القانون صراحة بذكر كل هيئة أو مصلحة تابعة لها، أو مؤسسة، أو موظف عام بالسلم الإداري تحدد صلاحياته ومهامه على سبيل الحصر، ولا يقوم بتفويضها إلا بنص، وجوانب الاختصاص، متعددة، وهي كل من الاختصاص الموضوعي، أي الذي يستند إلى المهام والوظائف في حد ذاتها، والاختصاص المكاني، الذي يستند إلى الرقعة التي يمتد عليها إنجاز الوظائف والمهام، والإختصاص الزمني من حيث صلاحية القانون أو التنظيم الذي قرر هذه المهام، ومن حيث مدة احتفاظ الموظف باختصاصه الشخصي أي تخويله دون غيره بهذه المهام، وسنفضل قليلا في هذه الجوانب عندما نتناول عيوب العمل الإداري محل الطعن بالإلغاء.

ثالثا- توزيع الاختصاص القضائي:

تمتد قواعد الاختصاص إلى الهيئات والجهات القضائية، فالسلطة القضائية توزع إلى جهات قضائية عادية، وجهات قضائية إدارية، فكان على القانون أن يحدد ما يميز ما بين

اختصاصات كل جهة منهما، ونرى أن المشرع رغم أنه نص صراحة على كل هذه الجهات، وتنظيمها، وكيف يتم تشكيلها كما سنرى في التنظيم القضائي الإداري، إلا أنه ولإحداث توزيع الاختصاص بينها في البدء ثم فيما بين جهات القضاء الإداري، استند إلى جملة من المعايير نعرض أهمها فيما يلي:

1- معايير توزيع الإختصاص ما بين جهات القضاء: من خلال قواعد الإختصاص، نستطيع أن نستخلص المعايير التالية:

أ- المعيار العضوي¹: يعني المعيار العضوي الاستناد إلى طبيعة أطراف النزاع، فالمشرع هنا لا يستطيع إحصاء وحصر جميع النزاعات التي قد تنشأ، سواء التي تكون الأشخاص العامة طرفا فيها أم لا، لذلك يسعى إلا وضع المعيار العضوي الذي مفاده أن الاختصاص يستند إلى طبيعة أطراف الدعوى، فإذا كانوا أو كان على الأقل أحدهم من الأشخاص الذين يحدد حصرًا أو عن طريق صفتهم، يكون الاختصاص للقضاء الإداري، وإن كان كلاهما من أشخاص القانون الخاص يكون الاختصاص للقضاء العادي، لكن هذا المعيار رغم بساطته وسهولته، ورغم أن المشرع لا يضعه فقط في توزيع الاختصاص القضائي، بل يستند إليه في تحديد الطبيعة القانونية للأعمال، إلا أنه يتبعه العديد من الإشكالات، من قبيل أن هذا الاختصاص لا يعكس في كثير من الأحيان طبيعة النزاع، كما أنه صعب التطبيق في العمليات المركبة التي تحتوي أكثر من فاعل وأكثر من فعل، وهي مختلفة في طبيعتها، مثل النزاعات المتعلقة بالترقيعات العقارية في السجل العقاري، والتي قد تتكون من عملية مركبة، هي كل من استحقاق الملكية العقارية، التي هي من المفروض يختص بها قضاء القسم العقاري، وهو قضاء عادي، أما الترقيعات العقارية فهي عمل إداري يقوم به موظف عام هو المحافظ العقاري، فإذا تم الطعن في هذه القرارات يكون القضاء المختص هو المحكمة

¹ جاء هذا المعيار كأهم نتائج الثورة الفرنسية سنة 1789 التي انعكست على رقابة أعمال الإدارة، إذ تجسد في مبدأ منع القضاء العادي على رقابة أعمال الإدارة، إذ تجسد بموجب قانون أب 1790، وبالتالي يعتبر من أهم المعايير المستخلصة في توزيع الاختصاص، أنظر في ذلك، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005، ص 119.

الإدارية، حتى وإن كان سبب الطعن هو استحقاق الملكية، فمن المفروض أننا أمام عملية مركبة، عملية الملكية التي تخضع للقانون الخاص وأي نزاع عليها يكون للقاضي العادي وهي عادة وفي الأغلب تكون ما بين أطراف من أشخاص القانون الخاص، وعملية الترقية الذي هو قرار إداري ويخضع للقانون الإداري والقاضي الإداري هو المختص حسب طبيعة النزاع للنظر فيه، لكن الملاحظ أن القاضي الإداري هو المختص حسب المعيار العضوي، فعمل الضبط العقاري هو من الوظيفة الإدارية التابعة للدولة، وبالتالي تكون طرفا في النزاع، كما أن هذا المعيار يؤدي إلى اعتبار تمييز الأعمال وما لها من قواعد قانونية وتنظيمية متعلقة بها وما ينتج عنها من آثار نزاعية، ليس له أهمية أمام المعيار العضوي، وبالتالي هذا المعيار رغم سهولته إلا أنه لا يفتح للقاضي أي مجال للتطور والاجتهاد، والإطلاع الواسع على القواعد المنظمة للأعمال التي نتجت عنها النزاعات ووصفها القانوني الصحيح، بعد بسط تفسيره لهذه القواعد.

ولا نرى خروج عن هذا المعيار حاليا، إلا بما نص عليه القانون تحديدا صراحة وبوضوح إلا في قليل المنازعات.

ب- معيار تحديد الاختصاص بالقانون: يتدخل القانون لتحديد الاختصاص لجهة قضائية في مواجهة جهة قضائية أخرى بنص صريح، وهنا نجد المشرع قد تدخل في كثير من الأحيان ليعطي الاختصاص للقضاء الإداري أو للقضاء العادي خروجا عن المعيار العضوي، وهناك العديد من الحالات في هذا الشأن، نذكر من قبيلها نص المواد 55، 56 من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12-01-1988، القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المعدل والمتمم¹، حيث قررت المادة الأولى منهما، أنه عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية تسير مبنى عاما أو جزء من الأملاك العمومية الاصطناعية تبعا لمهمتها، فإن هذا التسيير هو عقد إداري وأي منازعة تنشأ بصدده هي منازعة إدارية، أما

¹ منشور بالجريدة الرسمية عدد 02 بتاريخ 13 يناير 1988.

المادة الثانية منهما، فتتص أنه عندما تؤهل هذه المؤسسات قانونا لممارسة صلاحيات السلطة العامة، وتسلم بموجب ذلك تراخيص وإجازات وعقود إدارية أخرى، فإن المنازعة التي تنشأ حول هذه الأعمال تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة، وكذلك نجد المادة 517 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أن القسم العقاري هو الذي يختص في منازعات عقود مقايضة عقارات تابعة للأحكام الخاصة للدولة بعقارات الأفراد، ونجد كذلك المادة 802 من نفس القانون التي تنص أن القاضي العادي هو المختص في منازعة مخالفة الطرق، ومنازعة دعوى المسؤولية الرامية إلى طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة، أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري¹، وكذلك المنازعة التي تكون ضد بعض قرارات مجلس المنافسة المنشأ بموجب الأمر 03-03 مؤرخ في 19-07-2003، يتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم²، تكون من القضاء التجاري، تحديدا مجلس قضاء الجزائر، رغم أن مجلس المنافسة حسب نص المادة 23 منه، بأنه سلطة إدارية مستقلة أن بعض قراراتها الأخرى يتم الطعن فيها أمام مجلس الدولة، كما الحال في قرار رفض التجميع حسب نص المادة 19 من نفس القانون، كذلك بعض النزاعات المتعلقة بالأحكام الشغور التي تؤول إلى الدولة حسب نص المادة 773 من القانون المدني..

ومن قبيل ذلك، أيضا هو وجود هيئات ليست بالجهات القضائية يعهد إليها المشرع بأن تفصل بأحكام ذات طبيعة قضائية من الناحية الموضوعية، ويتم الطعن فيها أمام كل من مجلس الدولة أو المحكمة الإدارية للإستئناف، فنرى أن هذا كذلك خروج عن المعيار العضوي، لا في أطراف النزاع في حد ذاته، بل حتى في الجهة التي تفصل فيه، فالجهات

¹ - رغم أن المسؤولية هنا مصدر التعويض قد تكون مسؤولية إدارية، ويختص للنظر فيها القضاء الإداري، ولها نظام قانوني خاص بها يختلف على المسؤولية المدنية، كما أبرز ذلك مجلس الدولة الفرنسي، أنظر في ذلك، سعاد الشرفاوي، المسؤولية الإدارية، ص 27، وأنه أول قضية ظهرت من خلالها بواحد نظام المسؤولية الإدارية كانت قضية بلانكو سنة 1873 وتتعلق بأضرار سببها أشياء ملك عام (مقطورة تابعة لمصنع التبغ) قائم عليها أحد العاملين بالمرافق العامة.

² - منشور ب: ج ر عدد 43 بتاريخ 20 يوليو 2003، موافق عليه بموجب القانون رقم 08-12 بتاريخ 25 أكتوبر 2003، منشور ب: ج ر عدد 64 بتاريخ 26 أكتوبر 2003

التي تصدر هذه القرارات محل الطعن ليست جهات قضائية في طبيعتها ورغم ذلك تعتبر قراراتها قرارات ذات طبيعة قضائية ويجوز الطعن فيها أمام جهات القضاء الإداري السابق ذكرها، ونذكر هنا على سبيل المثال، الاختصاصات التي منحت لكل من اللجنة المصرفية وكذلك مجلس النقدي والمصرفي الهيئات التابعة لبنك الجزائر، فبنك الجزائر كلها حسب نص المادة 9 من القانون 09-23 المؤرخ في 21-06-2023، يتضمن القانون النقدي والمصرفي¹، يصنف حسبه بأنه مؤسسة وطنية مستقلة وتكون تاجرا في علاقتها مع غير الدولة، وقد أجازت أحكام هذا القانون الطعن في قرارات هذه الهيئات أمام المحكمة الإدارية للإستئناف، كما نجد في ذات السياق بعض قرارات مجلس المنافسة، كذلك مجلس المحاسبة، والمنظمات والاتحادات المهنية، وكذلك القرارات التأديبية للمجلس الأعلى للقضاء.

ج- المعيار الموضوعي: مبدئيا المشرع والقضاء في الجزائر لا يأخذان بالمعيار الموضوعي كقاعدة عامة، فحتى محكمة التنازع في الجزائر لم تراع هذا المعيار في جل أحكامها الفاصلة في التنازع ما بين جهات القضاء المتقابلة، ونقصد بالمعيار الموضوعي هو العودة لطبيعة النزاع في حد ذاته بغض النظر عن أطراف النزاع، لكن هناك العديد من الحالات التي تنشأ وهي في طبيعتها وجوهرها، تعود للقضاء الإداري، إلا أن هذا الأخير يصرح بعدم اختصاصه تمسكا بالمعيار العضوي، ومنها تلك النزاعات التي تكون المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري طرفا فيها، وهي بصد عمل يدخل ضمن نطاق الخدمة العمومية ويتسم بمظاهر السلطة العمومية، أو في إطار تسييرها للأماكن العمومية الاصطناعية للدولة، فنص المادتين 55، 56 من القانون 88-01 السابق ذكر، خص فقط المؤسسات العمومية الاقتصادية بذلك، دون المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، لكن المادة 45 من نفس القانون، نصت على أن هذا النوع من المؤسسات إنما تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاتها مع الدولة، وهذا لا يعني تمييزها، طالما أن

¹ - منشور ب: ج ر عدد 43، صادرة بتاريخ: 27 يونيو سنة 2023.

في هذه العلاقة نجد الدولة طرفاً، وبالتالي توفر المعيار العضوي للقاضي الإداري، لكن كيف الحال إذا كانت تؤدي الخدمة العامة للأفراد، ألا يكون ذلك تداخل مع مهامها ذات الطبيعة التجارية، ويخرج النزاع من اختصاص القاضي الإداري تبعاً للمعيار العضوي، ونذكر على ذلك مثلاً في الصفقات العمومية، تنص المادة 9 من القانون رقم 12-23 المؤرخ في 5-08-2023 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية¹، على أن للمؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع التجاري أن تبرم صفقة عمومية عندما تكون ممولة كلياً أو جزئياً بمساهمة نهائية أو مؤقتة من طرف الدولة، أو الولاية، أو البلدية، فإذا أثير أي نزاع من نزاعات إبرام هذه الصفقة أو تنفيذها، فهل تكون المحكمة الإدارية مختصة؟ الأكد أن الجواب الظاهر بحكم المعيار العضوي هو -لا-، لكن الصفقة العمومية هي عقد إداري بطبيعته، فهل يتحول إلى اختصاص القاضي العادي الذي هو غير مختص للنظر فيه؟، وعلى العموم فقد ترجح الإختصاص للقضاء الإداري هنا لكن ليس تفعيلاً للمعيار المادي، إنما استناداً إلى نص المشرع كما أشرنا سابقاً بخصوص هذه المؤسسات الخاضعة للقانون التجاري وهي بصدد تنفيذ خدمة عمومية، ومن قبيل هذا الإشكال، نجد كذلك علاقة المنتفعين ومستخدمي المرافق العامة في حالة تفويضات المرفق العام طبقاً لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام²، فإذا أثرت نزاعات حول ذلك ما بين المنتفعين وما بين المفوض له، وحتى النزاعات التي تثار في مواجهته من قبل عمال المرفق العام، فهل يختص بها القضاء العادي استناداً إلى المعيار العضوي، رغم أن أحكام المادة 6 من المرسوم التنفيذي

¹¹ - منشور بـ: ج ر عدد 51 سنة 2023، صادرة بتاريخ 06 غشت سنة 2023.

² - هذا المرسوم تم إلغائه جزئياً بخصوص موضوع الصفقات العمومية طبقاً لأحكام المادة 112 من القانون رقم 12-23، المتعلق بالقواعد العامة للصفقات العمومية، ما عدا الصفقات التي تم الإعلان عنها و/أو البدء في إجراءاتها قبل نشر هذا القانون، في حين بقيت أحكام تفويضات المرفق العام لم تلغ بعد، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، منشور بـ: ج ر عدد 50 سنة 2015، صادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018. يتعلق بتفويض المرفق العام¹، توصف اتفاقية

التفويض بأنها عقد إداري؟

وفكرة المعيار الموضوعي تحمل في طياتها العديد من المعايير التي تميز العمل، من قبيل أساليب القانون العام، امتيازات السلطة العامة، التمييز ما بين أعمال السلطة العامة وأعمال التسيير معيار المرفق العام، وغيرها من المعايير التي قد تميز العمل الإداري².

2- توزيع الاختصاص ما بين جهات القضاء الإداري: نصت المادة 179 من الدستور، الفقرة الثانية منها، على أن: *يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.*، وأن الجهات القضائية الإدارية بعد الترتيبات والأحكام القانونية الجديدة تتمثل في كل من المحكمة الإدارية، المحاكم الإدارية للإستئناف، مجلس الدولة، فإنه نجد أن لكل واحدة منها حدد القانون المتعلق بها اختصاصاتها القضائية والاختصاصات الأخرى، وسنرى ذلك عند عرضها، لكن ما هي قواعد توزيع الاختصاص بين هذه الجهات ما دام لكل منها اختصاص قضائي يمثّل أحيانا الجهة الأخرى (النظر إبتدائيا، النظر بطرق الطعن العادية المعارضة والإستئناف)، وما هي قواعد فصل التنازع بينهم؟، فالمواد 800، وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قررت الولاية العامة للمحكمة الإدارية في مواجهة باقي الجهات القضائية الأخرى إلا ما نص على أنه من اختصاص هذه الجهات، وبذلك لها إختصاص النظر في أي نزاع يكون احد الأشخاص المنصوص عليها بالمادة طرفا فيه، ما عدا الاختصاصات الحصرية للجهات الأخرى، فهذه الأخيرة لها اختصاصات ولاية محدودة، فمنها أن هذه الجهات مثلا لا يختص بدعاوى القضاء الكامل، والتي تبقى اختصاصا حصريا للمحكمة الإدارية، فحتى المحاكم الإدارية للإستئناف إذا قررت إلغاء حكم محل الطعن باستئناف مرفوع إليه على إثر فصل المحكمة الإدارية في دعوى قضاء كامل لا

¹ - منشور بـ: ج ر عدد 48 سنة 2018، صادرة بتاريخ 05 غشت 2018..

² - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية، الجزء الأول- ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2005، ص 119 وما يليها.

يجوز لها حتى التصدي من جديد للدعوى بعد إلغاء حكم محل استئناف لأنه ليس من اختصاصها، بل تقرر إحالتها مرة أخرى إلى المحكمة الإدارية للفصل فيها من جديد. كما نجد حكم الاختصاص يمتد حتى إلى أنواع الدعاوى الإدارية التي تنتظر فيها الجهات القضائية الإدارية كما سنتعرف عنها أدناه، فاختصاص قاضي الإلغاء يختلف مثلا على اختصاص قاضي العقد، واختصاص القاضي الموضوعي يختلف عن اختصاص قاضي الاستعجال وهكذا.

ونجد أيضا الاختصاص يمتد إلى الاختصاص الإقليمي إذ أن القانون كما حدد للمحاكم الإدارية اختصاصها الموضوعي، وحدد للمحاكم الإدارية للإستئناف ذلك، وحدد اختصاص هذه الجهات الإقليمي في مواجهة بعضها البعض، إذ تضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية جملة من الأحكام المنظمة للفصل في النزاعات التي تثار حول إشكالات الاختصاص إذ نصت المادة 808 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على الجهة المختصة للفصل في هذا النزاع، حيث أنه إذا كان النزاع ما بين محكمتين إداريتين تابعتين لإختصاص محكمة إدارية للإستئناف فيعود الفصل في تسويته لرئيس هذه الأخيرة، وعندما تكون المحكمتان تابعتين لمحكمتين إداريتين لإستئناف فيعود الفصل في هذا النزاع لرئيس مجلس الدولة، وكذلك الحال عند النزاع ما بين محكمة إدارية ومحكمة إدارية للإستئناف، بينما حينما يكون النزاع ما بين محكمتين إداريتين للإستئناف، أو بين محكمة إدارية للإستئناف ومجلس الدولة، فيعود الإختصاص للفصل في هذا النزاع لمجلس الدولة بغرفة المجتمعمة، ونصت المواد 813، 814 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على الإجراءات المتخذة في ذلك، إذ يعود الفصل فيها إلى مجلس الدولة، إما بإحالة المحكمة الإدارية للطلبات التي ترى أنها من اختصاصه، أو عندما يفصل باختصاص محكمة إدارية مختصة ويحيل إليها الدعوى للفصل فيها ولا يجب على هذه الأخيرة أن تصرح بعدم اختصاصها في هذه الحالة.

وعموما، يوجد الإختصاص النوعي والإقليمي لجهات القضاء الإداري من النظام العام، كما نصت على ذلك المواد 807 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المحور الثاني - القضاء الإداري في الجزائر

- درس 1- تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر.....ص 41-52
 درس 2- المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للإستئناف في الجزائر.....ص 53-62
 درس 3- مجلس الدولة ومحكمة التنازع في الجزائر.....ص 63-77

الدرس 1- تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر.

مر التنظيم القضائي في الجزائر بالعديد من المراحل، بدء من المرحلة الاستعمارية إلى يومنا هذا، وقد تأثر في ذلك، بالتنظيم القضائي الإداري في فرنسا، إن بحكم استعمارها للجزائر في المرحلة الأولى، أو بانتهاج نهجها في المرحلة الحالية، وعليه، سنرى كيف تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، ونعرض في البدء، ما تم في فرنسا، ثم الجزائر بالنظر للاعتبارات السابق ذكرها، وذلك في النقاط التالية:

أولاً- تطور التنظيم القضائي الإداري في فرنسا وأثره على الجزائر:

لقد بدأ يتبلور القضاء الإداري في فرنسا منذ الثورة الفرنسية، والتي جاءت بالعديد من الأفكار المضادة للمحاكم العادية التي كانت توصف بأنها برلمانات قضائية¹، وكانت بحكم هيمنتها على أفضية الإدارة تعيق كل عملية إصلاح للإدارة من طرف الإمبراطور، والذي كان غير متحمس هو أيضا إلى مواجهتهم في هذا الشأن، فكان من أصحاب الثورة أن تصدوا إلى هذا الوضع، ومن هنا بدأ يتشكل قضاء إداري متميز، وقد تأثرت بذلك الجزائر في الحقبة الإستعمارية، ونعرض هذا التطور وأثره في الجزائر فيما يلي:

¹ - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 65 وما يليها. أنظر في ذلك أيضا، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 95.

1- القضاء الإداري في فرنسا: لقد جاءت الثورة الفرنسية بالعديد من المبادئ، وتبنت بشكل صارم مبدأ الفصل ما بين السلطات، الذي كان سائدا في بريطانيا، والذي قال به مونتسكيو في كتابه روح القوانين، وبذلك كان هناك فصل ما بين الوظيفة العادية، والوظيفة الإدارية، وهذا بغض النظر على موقف رجال الثورة مما كان يعرف بالبرلمانات القضائية التي دحضت الإدارة وكرست الفساد، وبذلك كان منع المحاكم العادية من النظر في نزاعات الإدارة العامة، وكان لازما أن يكون هناك بديل ليحل محل هذه المحاكم، وبدأ ذلك في الالتجاء إلى تجسيد فكرة الإدارة القاضية، والتي تستأثر بالفصل في أفضيتها، ويعرف هذا النظام، بنظام الإدارة القاضية، واستمر الحال من سنة 1790 إلى سنة 1798، ومن هذه السنة أنشئ مجلس الدولة كهيئة استشارية للوزير القاضي (رغم أن هناك من يقول أن هذا المجلس لم يعرف لأول مرة في هذه السنة، بل هو امتداد لمجلس الملك الذي كان قبل الثورة الفرنسية)، ووكل بحكم هذه الوظيفة بعدة مهام ليس فقط إبداء الرأي في نزاعات الإدارة بعد تحليلها وإصدار مشاريع أحكام فيها، من أجل إصدارها في قرار من طرف الوزير، بل أيضا إبداء الرأي في مشاريع القوانين والتنظيمات، وجوانب الإصلاحات الإدارية والمالية، وحتى الدبلوماسية، واستمر مجلس الدولة بهذه الصفة الإستشارية، واكتسب خبرة كبيرة في الإطلاع على هذه الجوانب وخاصة جوانب الإدارة العامة وأنشطتها، وانحرافات وأخطائها، والإطلاع على قناعاتها، مما جعل أرائه أغلبها هي التي يقرها الوزير للفصل في نزاعات الإدارة، إلى أن صدر قانون 24 ماي 1872 الذي بموجبه تقرر أن يصدر مجلس الدولة قرارات قضائية باتة في نزاعات الإدارة، كقضاء مفوض، لكن لم يكن ذلك بدرجة أساسية، بل كان بشكل محدود، حيث يجب على الأفراد أن يبدؤوا بالوزير القاضي، كما أنه حددت النزاعات التي ينظرها بموجب هذا القانون، وأنشئ بجانبه ما يعرف بمجالس الأقاليم، وبعد سنة 1889، تجاوز مجلس الدولة الفرنسي هذا الوضع وبسط هيمنته على نزاعات الإدارة بشكل تام، وتجاوز بذلك نظام الوزير القاضي نهائيا، بأن أصبح كذلك جهة استئناف، وجهة نقض

للقرارات الصادرة عن الأقاليم، إلى سنة 1953 التي صدر فيها القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية، بموجب القانون الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 1953 والذي دخل حيز التطبيق في يناير 1954، لكن بقيت هاتين الجهتين مشكلتين للقضاء الإداري في فرنسا حتى سنة 1987، والتي اكتمل فيها التنظيم القضائي الإداري وذلك بإنشاء المحاكم الإستئنافية، بموجب القانون الصادر بتاريخ 31-12-1987، التي أحدثت 05 محاكم إستئنافية، على كامل إقليم فرنسا¹. ولما كان فصل الوظيفة العادية عن الوظيفة الإدارية، ومنع المحاكم العادية للفصل في النزاعات المتعلقة بهذه الأخيرة نهائياً، وتشكل هيئات متخصصة للفصل كما رأينا، كان لازماً أن يكون هناك جهة للفصل في تنازع الاختصاص بين هذه الجهات، الجهات العادية والجهات الإدارية، وبالتالي كان منذ البدء إنشاء محكمة التنازع الفرنسية كجهة تحكيمية محدودة الإختصاص، بالفصل فقط في مسائل التنازع، وهذه أنشئت مع ظهور مجلس الدولة أي بموجب القانون 1872.

إن التنظيم القضائي الإداري، وعلى الأخص مجلس الدولة الذي لخبرته وتطوره من هيئة استشارية إلى هيئة للفصل القضائي، وتنوع مجال تدخله، كان منذ البداية بقناعة ألا يفصل بقواعد القانون المدني في نزاعات الإدارة، وبالتالي كان قضائه يعتمد إما على ابتكار قواعد خاصة به، من عدة مجالات للإدارة، فأبتكر قواعد تتعلق بالقرارات الإدارية، والعقود الإدارية، وأخرى من المرافق العامة ومبادئها، وأخرى ترتبط بالموظف العام، وأخرى بالأموال العامة، وأخرى بأعمال السيادة كما رأينا، وأخرى بالمسؤولية الإدارية، ونظرية البنود غير المألوفة، ومظاهر السلطة العامة، وغيرها كما كانت له قناعة أنه إذا رأى أن يعود إلى بعض قواعد القانون المدني أن يفسرها بما يتوافق مع المصلحة العامة ويأخذ بذلك، وقد أخذ منها العديد من الأحكام التي هي في الأصل تعود إلى مبادئ القانون في حد ذاته، كما أنه إذا أخذ بها لا يشير إليها وهذا دائماً لقناعته أن قواعد الفصل في نزاعات الإدارة تختلف وتتمايز عن

¹ - أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 97 وما يليها.

أفضية الأفراد وهي مستقلة عنها، وبمجملة هذه القواعد كانت نشأة القانون الإداري واستقلاليتها خاصة عن قواعد القانون الخاص، وما زاده ترسيخا أن المشرع الفرنسي كان في كثير من الأحيان يصدر قواعد قانونية يؤخذ فيها باجتهادات مجلس الدولة الفرنسي فيما بعد¹.

2- القضاء الإداري في الجزائر في المرحلة الإستعمارية: عرفت الجزائر القضاء الإداري مع الاستعمار الفرنسي، ومر في تطبيقه فيها على مرحلتين، مرحلة أولى كانت من 1832 إلى 1848، ومرحلة ثانية من 1848 إلى 1962، ونميز هاتين المرحلتين فيما يلي:

أ- مرحلة من 1832 إلى 1848: تميزت هذه المرحلة كما يقول الأستاذ عمار عوابدي، بمرحلة القضاء الواحد والقانون الواحد، حيث لم تدمج فيها فرنسا ما كان سائدا عندها، وبذلك، فقد كان في بداية المرحلة تأسيس مجلس الإدارة سنة 1832 وذلك بجملة من القرارات الوزارية التي تحدد تشكيلته واختصاصاته وإجراءات الالتجاء إليه، وكان تحت رئاسة الحاكم العام ويتكون من تشكيلة مختلطة مدنية وعسكرية واختصاصاته متنوعة لا ترتبط فقط بالجانب القضائي، وفي هذا المجال كان جهة استئناف لجميع الأحكام التي تصدر عن المحاكم العادية، كما كان في المنازعات الإدارية جهة اختصاص ابتدائية ونهائية لأن مجلس الدولة آنذاك رفض أي طعن بالنقض في قرارات هذا المجلس بحجة عدم وجود نص يجيز له ذلك، وما لبث أن تم تقليص اختصاص هذا المجلس إلى اختصاص في المنازعات الإدارية فقط وذلك بموجب الأمر الصادر في 16 أوت سنة 1834، وكان هذا تجسيدا لفكرة الإدارة العاملة الإدارة القاضية، ثم ما لبث أن تحول هذا المجلس سنة 1845 إلى مجلس المنازعات الذي كان له اختصاص الوحيد هو الاختصاص القضائي، وكان ينظر في المنازعات الإدارية، والذي كان يتكون من رئيس و4 مستشارين، و كاتب يؤدي وظيفة كاتب ضبط، ويختص ابتدائيا على أن يتم الاستئناف لدى مجلس الدولة الفرنسي، ثم تم سنة

¹- أنظر كيف استقل القانون الإداري بقواعده الخاصة، عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص32 وما يليها.

1847 إنشاء ثلاث مجالس مديريات في كل من الجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة، على غرار مجالس الأقاليم في فرنسا، وكانت تختص ابتدائياً في المنازعات الإدارية، من قبيل منازعات الضرائب والغابات، وكانت تستأنف قراراتها أمام مجلس الدولة الفرنسي¹. وما يميز هذه المجالس كلها وحتى مجلس الدولة الفرنسي أنها كانت تتحاز كلية للإدارة، على حساب العدالة وحرية وحقوق الأفراد والمواطنين الجزائريين.

ب- مرحلة من 1848 إلى 1962: بدأت هذه المرحلة بعدما عرف بثورة 1848 بفرنسا، ومن خلالها أصبح التنظيم القضائي الإداري الذي كان سائداً في فرنسا والمتميز بهيئته وقانونه الخاص، هو السائد في كل مستعمرات فرنسا ما وراء البحار، ومنها الجزائر، حيث عرفت إلغاء مجالس المديريات الثلاث السابق ذكرها، وأنشئت مكانها ثلاث مجالس أقاليم وبنفس التشكيلة والاختصاص القضائي، وكانت كذلك تستأنف أمام مجلس الدولة الفرنسي، ليتم كذلك إلغاء هذه المجالس سنة 1954 وإنشاء محلها ثلاث محاكم إدارية وهذا تطبيقاً للقانون الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 1953، الذي أحدث في فرنسا محاكم إدارية في مكان مجالس الأقاليم².

ما يميز هذه المرحلة أن الجزائر كانت تعتبر في أغلبها مناطق عسكرية، وفي حالة استثنائية، وما كان جراً وتقدماً لمجلس الدولة الفرنسي في مجال الحريات وحقوق الإنسان والمواطن في فرنسا، وجعلها محل تقدير وموازنة مع مستلزمات الإدارة العامة من وسائل وقواعد خاصة لسير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة، ذهب أدراج الرياح في المنازعات المتعلقة بالجزائريين.

¹ أنظر في ذلك، عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 160 وما يليها.

² أنظر في ذلك، عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 165 وما يليها. وأنظر أيضاً في ذلك، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات أمامها، الجزء الثاني- ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2005، ص 119 وما يليها. مرجع سابق، ص 117 وما يليها.

ثانيا - التنظيم القضائي الإداري في الجزائر من بعد الاستقلال:

بعد الاستقلال واسترجاع مؤسسات الدولة وسيادتها على ترابها بدأت رحلة تشكيل معالم قضاء جزائري متميز، لكن هذا القضاء عرف مراحل متباينة، وغير مكتملة الرؤية، لذا سنرى هذه المراحل، ونقيم ما يميزها، وذلك فيما يلي:

1- المرحلة الأولى 1962-1965: ما يميز هذه المرحلة أنها كانت مرحلة انتقالية بحق، إذ شملت جدل حول النظام القضائي الذي يجب أن تأخذ به الجزائر، نظام وحدة القضاء والقانون، أو نظام ازدواجية القضاء والقانون كما هو في فرنسا، وانتهى الجدل إلى نظام وحدة مع مرونة معينة، وظهر ذلك بإلغاء المحاكم الإدارية الثلاث، التي أنشئت في الحقبة الاستعمارية، وتعويضها بثلاث غرفة إدارية على مستوى المجالس القضائية لكل من الجزائر العاصمة وهران، قسنطينة، إن معالم البدء في إنشاء قضاء جزائري، بدأت بصدور القانون رقم 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963 المتعلق بالمجلس الأعلى والذي تشكل من أربع غرف، هي كل الغرفة الجنائية، الغرفة الاجتماعية غرفة القانون الخاص، والغرفة الإدارية والتي تم تحويل إليها كل القضايا التي كانت على مستوى مجلس الدولة الفرنسي آنذاك، وكان اختصاصها بموجب هذا القانون أنها جهة استئناف ونقض، لأحكام المحاكم الإدارية الثلاث، والتي كانت قد تجمدت عمليا بعد هجرة قضاتها ومستشاريها عند الإستقلال¹.

2- المرحلة الثانية 1965-1990: بدأت هذه المرحلة بصدور الأمر 65-278 المؤرخ في 16-11-1965، المتضمن التنظيم القضائي، الذي ألغى المحاكم الإدارية، ونقل اختصاصها إلى ثلاث غرف إدارية على مستوى المجالس التي كانت بولاياتها، وكانت هناك قوانين أخرى لها تأثير في المرحلة، وهي كل من الأمر 66-154 المؤرخ في 08-06-1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، وقوانين التقسيم الإقليمي للبلاد، وهنا نميز أن البلاد كانت في البداية مشكلة من 15 ولاية، ثم ارتفعت إلى 31 ولاية، وأخيرا إلى 48 ولاية قبل

¹ - أنظر في ذلك، عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 167 وما يليها. وأنظر أيضا في ذلك، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات أمامها، ص 180 وما يليها.

إزدياد التعداد مؤخرًا، وكان من المفروض أن يكون في كل ولاية مجلس قضائي، ورغم ذلك كان تطور عدد المجالس ببطء ولم يواكب التقسيم الإقليمي للبلاد، ففي البدء نشأ 15 مجلسًا قبل سنة 74، ثم ارتفع بموجب الأمر 73-74 المؤرخ في 12 جويلية 1974 المتعلق بالتنظيم القضائي إلى 31 مجلسًا، وهذا تماشيا والتقسيم الإقليمي، واحتفظ المشرع بهذا العدد بموجب القانون 84-13 المؤرخ في 23 جوان 1984، المتضمن التنظيم القضائي، رغم ارتفاع عدد الولايات إلى 48 ولاية، لكن، بالنسبة للغرف الإدارية فقد بقيت بعدد ثلاث غرف حتى سنة 1986، وبموجب القانون رقم 86-01 المؤرخ في 28 جانفي 1986 المعدل والمتمم للمادة 7 من قانون الإجراءات المدنية، وبموجب المرسوم 86-107 المؤرخ في 29 أفريل 1986، المتعلق بتنفيذه، تم رفع الغرف الإدارية من ثلاث غرف إلى 20 غرفة إدارية بالمجالس القضائية.

وما يمكن ملاحظته هنا، أنه لا يوجد لمبررات تبدو واضحة في عدم التنااسب هذا، فإن كان المشرع يريد إرساء نظام قضائي واحد، لكن يضيف عليه بعض المرونة لجعله يعطي بعض التخصص لمنازعات الإدارة، فلماذا لم يساير عدد الغرف على الأقل تطور عدد المجالس القضائية، لماذا بقيت 03 غرف إلى سنة 86 أي كان عدد المجالس 31 مجلسًا وأن كل الغرف الأخرى (الجزائية، المدنية، الاجتماعية، شؤون الأسرة، التجارية...) تماشت مع هذا التطور العددي؟، قد تكون هناك عدة تبريرات قيلت في ذلك، من قبيل عدم وجود قضاة متخصصين، أو عدم وجود قضايا إدارية بالحجم الكبير، لكن يرى الأستاذ مسعود شيهوب أن هذه ليست مبررات حقيقية، والمبرر المقبول حسبه هو تأثر رجال الإصلاح القضائي في الجزائر بتاريخ القضاء الإداري في فرنسا، والذي مر بعدة مراحل كما رأينا إلى أن اكتمل بصدور قانون 31-12-1987 المتعلق بمحاكم الاستئناف ذات الاختصاص الإقليمي الجهوي، ربما يبدو الأقرب لتبرير ذلك، هو عكس التأثير بل وجود قناعة تعطيل وكبح أي محاولة للوصول إلى قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، فقد قلنا في البداية أنه كان

هناك جدل حول نوعية القضاء الذي ستختاره الجزائر، ما بين الوحدة والازدواجية، وانتصر باحتشام أنصار الوحدة، لكن بقيت قناعتهم في رفض أي محاولة لتطور القضاء الإداري حتى ولو كانت ضمن إطار القضاء العادي، تنظيميا وهيكليا، وقانونيا.

ونشير عموما هنا، أن الغرف الإدارية لم تكن تفصل في طعون المشروعية، والتي كانت من اختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، ثم المحكمة العليا المنشأة في مكانه بعد دستور 89، وذلك بموجب قانون رقم 89-10¹.

3- المرحلة الثالثة 1990-2009: في الحقيقة هذه المرحلة غير متجانسة تماما فيما أظهرته من وقائع حول تطور القضاء الإداري، لكن، ميزناها استنادا إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية القديم، والذي ألغي سنة 2009، وهنا نميز هذه المرحلة، بفترتين متميزتين، الفترة الأولى هي الممتدة من 90-98، والفترة الثانية من 98 إلى 2009، فالفترة الأولى بدأت بصدور القانون 90-23 المؤرخ في 18-08-1990، المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والذي جاء بنوع من الإصلاح بالنسبة للدعوى الإدارية في الاختصاص فيها، وإجراءاتها، كذلك بالنسبة لزيادة وتنوع الغرف الإدارية، في تعديل المادة 7، وإضافة المادة 7 مكرر إلى قانون الإجراءات المدنية، وأبرز النتائج التالية:

- إحداث 5 غرف إدارية جهوية إلى جانب الغرف المحلية، وذلك لدى كل من المجالس القضائية، ل: الجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة، ورقلة، بشار، وحددت اختصاصاتها النوعية للنظر في طعون عدم المشروعية الموجهة لقرارات الولاية فقط، كما حددت المجالس التابعة لكل غرفة كاختصاص إقليمي،

- بقيت الغرف الإدارية المحلية بما فيها تلك المتواجدة بالمجالس القضائية التي أحدثت فيها غرف جهوية، تنظر في طعون عدم المشروعية الموجهة ضد قرارات البلديات، والمؤسسات العمومية المحلية، والمصالح غير الممركزة للدولة بالولايات،

¹ - أنظر في ذلك، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات أمامها، مرجع سابق، ص 185.

- أما الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا فقد حصر اختصاصها في طعون عدم

المشروعية الموجهة ضد قرارات المصالح المركزية، والهيئات الوطنية،

- كما أدخل نظام الصلح في القضاء الإداري، وعدلت مدد مواعيد الطعون، فضلا على

إجراءات الاستعجال وغير ذلك.

- تم تكملة لهذه الإصلاحات، وبموجب المرسوم 90-407 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990،

تعميم الغرف الإدارية المحلية على جميع المجالس القضائية، وبذلك، نرى أن هذه الثلاثية

(غرفة إدارية محلية، جهوية، غرفة إدارية على مستوى المحكمة العليا)، إنما تعد نقلة نحو

القضاء الإداري، لكن ليس القضاء بشكله وهيكلته، بل من حيث الجانب الفني، فما زال

هيكل القضاء واحد، وهو محاكم، مجالس، محكمة عليا، وما زال قانون الإجراءات القضائية،

يسمى باسم الإجراءات المدنية، حتى وإن تضمن بعض الأحكام المتعلقة بالإجراءات أمام

الغرف الإدارية، من قبيل شروط رفع الدعوى، الاختصاص، وشروط الاستعجال، وهكذا¹.

أما الفترة الثانية من المرحلة، فقد بدأت بصدور دستور 96 والذي بموجب المادة 152 منه،

قرر إنشاء هيكل للقضاء الإداري مستقلا عن جهات القضاء العادي، وذلك بدء من تقريره

إنشاء مجلس الدولة كجهة قضائية عليا مقومة لجهات القضاء الإداري، وقرر أيضا إنشاء

محكمة التنازع كجهة قضائية للفصل في مسائل تنازع الاختصاص²، ومن هنا بدأت عملية

التشكيل العضوي والشكلي المميز لجهات القضاء الإداري، حيث صدر القانون العضوي

رقم: 98-01 في تاريخ 30 ماي 1998، المتعلق بتنظيم مجلس الدولة واختصاصاته وعمله،

المعدل والمتمم فيما بعد، والذي بموجب جملة من المراسيم تم التحويل إليه جميع القضايا

التي كانت على مستوى الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، وكذلك مراسيم تتعلق بتشكيلة هذا

المجلس، وتوزيعه، واختصاصه الاستشاري، لقد صدر أيضا إلى جانب قانون مجلس الدولة،

¹- أنظر في ذلك، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات أمامها، مرجع سابق، ص 186 وما يليها.

²- نص على إنشاء محكمة التنازع بدء بموجب الفقرة الرابعة من المادة 152 من دستور 96 (النص قبل التعديل) والذي جاء بأنه: "تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة"، ثم صدر القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 03 يونيو 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 39 بتاريخ 07 يونيو 1998.

قانون المحكمة الإدارية، وهو القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30-05-1998¹، المتعلق بها، وكذا المرسوم 98-356 المتعلق بتنفيذه²، لكن رغم صدوره إلا أنه أعطى فترة لتشكيل هذه المحاكم على مستوى الوطن، وتهيئة ظروفها المالية والبشرية، وبالتالي كان تجميد تطبيق هذا القانون عمليا، وبقي العمل بنظام الغرف الإدارية المحلية والجهوية لدى المجالس القضائية، حيث تنتظر هذه الغرف في اختصاصاتها القضائية ابتدائيا على أن يكون استئناف قراراتها لدى مجلس الدولة، الذي كما نرى فيما بعد تتعدد اختصاصاته بما فيها القضائية، كجهة ابتدائية نهائية، وجهة استئناف وجهة طعن بالنقض.

إن هذه الفترة تعتبر بالفعل فترة حاسمة للقضاء الإداري في الجزائر، باعتبارها جمعت ما بين هيكل مستقل هو مجلس الدولة، وغرف تابعة لهيكل القضاء العادي، كما أن قواعد إجراءات وشروط التقاضي ترجع إلى قانون واحد، ويمكن اعتبارها بحق مرحلة انتقال من قضاء واحد، بهيكل واحد، إلى قضاء مزدوج بهيكلين مستقلين، وباختصاصات المغايرة تماما.

4- المرحلة من 2008 إلى ما بعد التعديل الدستوري لسنة 2020: ونقسم هذه الفترة إلى مرحلتين، مرحلة من سنة 2008 إلى التعديل الدستوري لسنة 2020، والمرحلة الحالية، فالمرحلة الأولى منهما بدأت بدخول قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيز التطبيق، أي بدخول القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، وكان ذلك بعد سنة كاملة من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية³، والذي خصص كتابا كاملا للإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية وهو الكتاب الرابع، وألغى تماما الغرف الإدارية المحلية والجهوية، وعضها بأحكام متبعة أمام المحكمة الإدارية، ومن هنا بدأ عمليا تنصيب المحاكم الإدارية على مستوى مقرات المجالس القضائية، وبدأت عملها حسب اختصاصها، وبالتالي بهذه

¹ - منشور بالجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 01 يونيو 1998.

² - منشور بالجريدة الرسمية عدد 85 بتاريخ 15 نوفمبر 1998.

³ - حسبما نصت عليه المادة 1062 منه، وقد تم نشره ضمن ج. ر عدد 21 سنة 2008، الصادرة بتاريخ 23-04-2008.

الوقائع يكون مبدئياً قد تأسست جهات قضائية إدارية مستقلة تماماً عن جهات القضاء العادي، لكنها لم تكتمل بجهة وسطية، وهي المحاكم الإدارية الإستئنافية.

أما المرحلة الحالية فقد بدأت بنص المادة 179 من الدستور والتي جاء فيها الإشارة للمحاكم الإدارية للإستئناف إلى جانب المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، مما يعني أن المؤسس الدستوري قد قرر أخيراً استحداث المحاكم الإدارية للإستئناف، وقد تكرر هذا القرار بجملة من الأحكام القانونية والتنظيمية، وهي كل من: القانون رقم 22-07، المؤرخ في 05 ماي سنة 2022، يضمن التقسيم القضائي¹، هذا القانون الذي بمادته 8 استحداث 6 محاكم إدارية للإستئناف، وهي التي حددت مقراتها بكل من الجزائر، وهران، قسنطينة، ورقلة، تامنغست، بشار، وحدد الإختصاص الإقليمي لكل منها بمجموعة من الولايات أي أنها إختصاص ذو بعد جهوي، والقانون العضوي رقم 22-10 المؤرخ في 9 جوان 2022، يتضمن بالتنظيم القضائي²، ثم القانون العضوي رقم 22-11، المؤرخ في 09 جوان سنة 2022، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته³، القانون رقم 22-13، المؤرخ في 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتم القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁴، ثم المرسوم التنفيذي رقم 22-435 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2022، يحدد دوائر الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للإستئناف والمحاكم الإدارية⁵.

لكن السؤال الذي يطرح هنا، هل هذا القضاء هنا يماثل القضاء الإداري في فرنسا؟، إنه بإحداث المحاكم الإدارية للإستئناف فإنه في الظاهر يشبه هذا النظام ما هو عليه الحال في فرنسا حالياً، ومن حيث القانون المميز بالفعل في الجزائر يوجد ازدواجية القانون، رغم أن في

¹ - منشور ب: ج ر عدد 32 سنة 2022، الصادرة بتاريخ 14 ماي سنة 2022.

² - منشور ب: ج ر عدد 41 سنة 2022، الصادرة بتاريخ 16 جوان سنة 2022.

³ - منشور ب: ج ر عدد 41 سنة 2022، الصادرة بتاريخ 16 جوان سنة 2022.

⁴ - منشور ب: ج ر عدد 48 سنة 2022، الصادرة بتاريخ 17 يوليو سنة 2022.

⁵ - منشور ب: ج ر عدد 84 سنة 2022، الصادرة بتاريخ 14 ديسمبر سنة 2022.

فرنسا من أحدث هذا القانون هو مجلس الدولة الفرنسي وكرس بذلك الإزدواجية، أما في الجزائر فنجد الأمر مختلف، فالمشرع قد قرر نصوصا كثيرة تعتبر من قبيل قواعد القانون الإداري، كقواعد موضوعية مثل قانون الوظيفة العامة، قانون الأملاك الوطنية، قانون التهيئة والتعمير، قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، قانون الصفقات العمومية، وهكذا، أما من حيث القواعد الإجرائية، نجد قانون الإجراءات المتبعة أمام الجهات الإدارية، وقانون الإجراءات الجبائية وبعض الأحكام الإجرائية ضمن نصوص خاصة، وتبقى جهات القضاء الإداري في الجزائر تطبق هذا القانون، وبشكل يمنع عنها أي اجتهاد، بل أن اختصاصها يحدده القانون، عكس ما وقع في فرنسا، لكن من حيث التركيبة، فهنا نقول أن هناك اختلاف كبير بين ما هو قائم في الجزائر، وما هو في فرنسا، فمجلس الدولة الفرنسي، يتكون من جملة موظفين عامين بقانون خاص بهم، ويرأسه وزير العدل، ويتوزع هؤلاء الموظفين على عدة مسارات متدرجة من الأسفل إلى الأعلى، بدءا من مستمعين على درجتين يتم تعيينهم من خرجي المدرسة العليا للإدارة، ثم محرري عرائض، ويتم تعيينهم من مستمعي الدرجة الأولى ثم مستشارين، وهؤلاء يكونون ما يسمى بالقسم القضائي لمجلس الدولة، والذي يتوزع إلى قسم للتحقيق، وقسم للحكم، بينما يتكون القسم الاستشاري (وهنا يكرس مبدأ الفصل في الوظيفة ما بين القسم القضائي والقسم الاستشاري أو الإداري)، يتكون هذا القسم من موظفين سامين، والشخصيات وإطارات المؤسسات العمومية، لكن القضاء الإداري في الجزائر يتكون من قضاة ويخضعون لنفس القانون الأساسي للقاضي بل أن قضاة القضاء العادي بعد مرور فترة من الزمن يمكنهم أن يكونوا مستشارين في جهات القضاء الإداري بما فيها مجلس الدولة كما أن مستشاري الحكم في فرنسا يفوق سنهم إجباريا عن 45 سنة وهذا غير معمول به في الجزائر، وهذه الوحدة أثرت بشكل كبير على عدم تطور القضاء الإداري في الجزائر¹.

¹- أنظر في تركيبة وهياكل مجلس الدولة الفرنسي، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء

وسنرى فيما بعد كيف تتشكل كل جهة من جهات القضاء الإداري، ونرى أيضا محكمة التنازع كجهة حيادية لتثبيت الاختصاص القضائي في مسائل التنازع حوله.

الدرس 2- المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للإستئناف في الجزائر

رأينا سابقا أن المشرع أصدر جملة من القوانين، تتعلق بهيئات القضاء الإداري في الجزائر بعد دستور 1996 والتعديلات اللاحقة له إلى أن استقر الحال عند النظام القضائي الإداري كما هو عليه الآن، وعليه سنرى في هذا المقام كل من المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية للإستئناف وذلك فيما يلي:

أولاً- المحكمة الإدارية:

قرر المشرع ضمن هيكل القضاء الإداري، ثلاث هيئات قضائية، هي كل من مجلس الدولة، والمحكمة الإدارية للإستئناف، والمحكمة الإدارية، سنعرض كلما يتعلق بهذه الهيئات، استنادا إلى معيار الولاية وبدء من القاعدة إلى القمة وذلك على النحو التالي:

1- تنظيم المحكمة الإدارية واختصاصاتها: أشار الدستور إلى المحكمة الإدارية ضمن أحكام المادة 179 منه وهذا بموجب التعديل الأخير ولم يتم ذكرها قبل ذلك¹، على الرغم من أن المحاكم الإدارية من المفروض أنها مقررة بموجب القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية، ولأن هذا القانون قد ألغي بموجب القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي بموجب المادة 39 منه وأبقت على نصوص تطبيقه

الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شوري لبنان، مرجع سابق، ص 130 وما يليها، وأنظر أيضا في ذلك، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية، ص 79 وما يليها.

¹ نصت المادة 152 من الدستور قبل التعديل الفقرة الثانية منها على أنه "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية"، ولم تحدد هذه الجهات بصريح النص الدستوري، لكن بعد التعديل وتحديدا بالمادة 179 الفقرة الثانية على أنه: "يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للإستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية"، وهنا يلاحظ الفرق ما بين النصين، بدء أنه في النص الأخير حدد ما هي الجهات القضائية الإدارية (المحاكم الإدارية للإستئناف والمحاكم الإدارية)، كما أضاف أن هناك جهات ليست ضمن هيئات القضاء وبإمكانها الفصل في المواد الإدارية على أن يكون مجلس الدولة الهيئة الأعلى المقومة لأحكامها، بينما النص الأول كان مبهما ومخالفا للنظام القانوني القائم.

إلى حين صدور نصوص تطبيق القانون العضوي هذا، وعليه، سنتعرف على المحاكم الإدارية، تنظيمها اختصاصاتها وسيرها من خلال ما هو ساري المفعول من نصص قانونية وتنظيمية، وذلك فيما يلي:

أ- تشكيل المحكمة الإدارية: تتشكل المحكمة الإدارية حسب المادة 32 من القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي السالف الذكر من جهتين متوازيتين¹، وهما كل من قضاة الحكم المكونين من: -رئيس المحكمة -نائب رئيس المحكمة أو عند الإقتضاء نائبين اثنين - رؤساء الأقسام، -رؤساء فروع عند الإقتضاء، -قضاة، -قضاة مكلفين بالعرائض، -قضاة محضري الأحكام، وفي الجهة المقابلة نجد قضاة محافظة الدولة، وهم كل من -محافظ الدولة ومحافظ دولة مساعد أو محافظي دولة مساعدين اثنين عند الإقتضاء، وما يلاحظ أن المشرع هنا قد وسع من دائرة قضاة الحكم فلم تعد تقتصر على المستشارين المكلفين بالنظر في الملفات المعروضة عليهم بل تم توسيعها لتشمل استحداثا ما يعرف بقضاة مكلفين بالعرائض وقضاة محضري الأحكام، وهذا اقتداء بالقضاء الإداري الفرنسي، كما سبق القول، على أنه لا يعرف مهام هؤلاء القضاة إلا عن طريق النصوص التطبيقية، وحسب نص المادة 34 من القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي فإن المحكمة الإدارية تتشكل على شكل أقسام يحدد عددها رئيس المحكمة الإدارية استنادا لطبيعة وحجم النشاط القضائي، كما يمكن أن تقسم الأقسام إلى فروع عند الإقتضاء، على أنه يمكن استخلاف رئيس المحكمة بنائبه عند حدوث مانع وإذا حصل لهذا الأخير تزامنا مع تكليفه بذلك مانعا هو الآخر ينوبه أقدم رئيس قسم، بينما إذا تعذر حضور أحد القضاة يقوم رئيس المحكمة عن طريق أمر منه بتعيين قاض آخر، ويتولى محافظ الدولة لدى المحكمة الإدارية المهام المنوطة إليه بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية والنصوص الخاصة.

¹ - كان تشكيل المحكمة الإدارية استنادا إلى كل من أحكام القانون رقم 98-02 ورغم أن النصين (أحكام المواد 33 وما يليها من القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي ونص القانون 98-02) لم يبرز اختلافا كبيرا إلا من حيث هيكلية المحكمة الإدارية التي كانت في النص الملغى تتشكل من غرف يمكن أن تتوزع إلى أقسام، إلا أنه بموجب التنظيم القضائي الجديد تتشكل المحكمة الإدارية من أقسام يمكن أن توزع إلى فروع، بينما المحاكم الإدارية للإستئناف فهي تتشكل من غرف يمكن أن توزع إلى أقسام.

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14-11-1998، يحدد كفايات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، المعدل¹، والذي ما زال في بعض أحكامه ساري المفعول، على أنه تسند كتابة ضبط المحكمة الإدارية لرئيس أمناء الضبط الذي يساعده كتاب ضبط تحت سلطة ورقابة محافظ الدولة ورئيس المحكمة، وجاء المرسوم التنفيذي رقم 23-120، المؤرخ في 18 مارس سنة 2023، يحدد كفايات التسيير الإداري والمالي للمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للإستئناف²، إذ نص على إحداث مصلحة للتسيير الإداري والمالي يرأسها رئيس مصلحة يعين بقرار من وزير العدل حسب من الرتب والوظائف المقررة، ويكتسب صفة الأمر بالصرف الثاني للقيام بمهام صرف الإعتمادات المقررة وإعداد تقرير بذلك، فضلا عن بعض الوظائف المالية، وكذلك قيامه بتسيير الشؤون الإدارية لمستخدمي المحكمة.

وتنشأ وتحدث عموما المحاكم الإدارية كما نصت عليه أحكام المادة 10 من القانون رقم 22-07 المتعلق بالتقسيم القضائي السابق الذكر عن طريق التنظيم، ووفي هذا السياق جاء المرسوم التنفيذي رقم 22-435 يحدد دوائر الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للإستئناف³، والمحاكم الإدارية السابق ذكره، قد قرر ضمن مادته 3 عدد المحاكم الإدارية على مستوى الوطن ب: 58 محكمة أي على مستوى كل ولاية ضمن التقسيم الجغرافي الجديد للبلاد تنشأ محكمة إدارية ونصت المادة 4 على أن المحاكم الجديدة تنصب بالتدرج على أن يكون اختصاصها الإقليمي حتى تنصيبها مضاف إلى إختصاص المحاكم الجديدة، وحدد هذا المرسوم كذلك النطاق الجغرافي المشكل للإختصاص الإقليمي لكل محكمة إدارية القديمة والجديدة.

¹ منشور ب: ج ر عدد 85 سنة 1998، صادرة بتاريخ 15-11-1998، وهو معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 11-195 مؤرخ في 22 مايو سنة 2011، ج ر عدد 29 سنة 2011، صادرة بتاريخ 22-05-2011.

² منشور ب: ج ر عدد 18 سنة 2023، صادرة بتاريخ 21-03-2023.

³ منشور بالجريدة الرسمية عدد 84 بتاريخ 14 ديسمبر 2022، ومن نصه يتبين أن عدد المحاكم الإدارية للاستئناف هي ست محاكم لكل منها اختصاص إقليمي جهوي يمتد إلى جزء من المحاكم الإدارية على مستوى الوطن، في حين حددت المحاكم الإدارية على مستوى الوطن ب: 58 محكمة إدارية أي محدثة تماشيا وعدد الولايات على مستوى الوطن بحسب التقسيم الإقليمي الجديد للبلاد، لكن هناك محاكم قائمة قبل صدور هذا المرسوم يمتد اختصاصها لأكثر من ولاية ريثما يتم تدرجيا إنشاء محاكم بهذه الولايات الجديدة كما جاء بنص المادة 04 منه.

ونعرض إختصاص المحكمة الإدارية النوعي والإقليمي على النحو التالي:

ب- الإختصاص النوعي للمحكمة الإدارية: تتفرد المحكمة الإدارية باختصاص واحد، وليس كما هو الحال في مجلس الدولة، وهذا الإختصاص هو اختصاص قضائي، حيث يتحدد نوعيا بموجب القانون، وهو في الأساس قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث تم توزيع القضايا بينها مختلف جهات القضاء الإداري كما أشار هذا القانون إلى وجود أحكام قانونية خاصة أخرى قد يتحدد بموجبها أيضا إختصاص المحاكم الإدارية كما نصت على ذلك الفقرة المعلمة بالرقم 3 من المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حتى وإن كانت المحكمة الإدارية لها الولاية العامة في النزاعات الإدارية باستثناء المنازعات الموكلة إلى جهات قضائية أخرى،، كما أن هناك إختصاص إقليمي، فعدد المحاكم يحتم أن يكون هناك ضوابط لتوزيع هذا الإختصاص الذي هو من النظام العام، أما بالنسبة للقضايا النوعية التي هي من إختصاص هذه المحاكم، فنجد المادة 800 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حددتها بما يلي:

'المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها.'

كما تنص المادة 801 التي تليها على أنه:

' تختص المحاكم الإدارية كذلك للفصل في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن: الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية. البلدية.

المنظمات المهنية الجهوية.

المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل.

3- القضايا المخولة بموجب نصوص خاصة.¹

وما يميز هذه النصوص، في البدء هو توسيع نطاق المعيار العضوي، فبعدما كان يقتصر فقط على الدولة والولاية، البلدية، المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية، تم إضافة كل من الهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية، والمنازعات التي كانت فيها طرفا هذه الهيئات والمنظمات كانت من إختصاص مجلس الدولة، في النظر في مشروعية قراراتها¹، لكن نظن أن المشرع أراد الإختصاص في منازعات هذه الهيئات والمنظمات في غير إختصاص النظر في مشروعية قراراتها، وهذا الإختصاص يكون لجهة قضائية أخرى كما سنرى، فضلا على أن المشرع وسع إختصاص المحاكم الإدارية في النظر في مشروعية القرارات إلى تلك القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية الجهوية.

وعموما نرى من خلال هذه الاختصاصات أن المحكمة الإدارية تختص مبدئيا بجميع القضايا الإدارية، من حيث المعيار الموضوعي أو المادي، فهي تختص بدعوى الإلغاء التي تنظر في طعون المشروعية وما يتعلق بها من فحص للمشروعية وتفسير القرارات الإدارية، كما تختص في دعوى القضاء الكامل الذي يشمل قضاء المسؤولية وقضاء العقد والضرائب وغيرها، كما سنرى، لكن المعيار الموضوعي حتى وإن ذكره المشرع إلا أنه قيده بالمعيار العضوي، ولا ندري لماذا المشرع يقول بهذا المعيار ثم يفصل في الاختصاصات، فكان عليه بشكل الحسم أن يقول:- تختص المحكمة الإدارية للفصل في أول درجة بكل القضايا التي تكون الدولة في مصالحها غير الممركزة، والولاية، والبلدية والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها،

¹- المنازعات التي يمكن أن تثار من قبل الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية هنا هي منازعات قضاء كامل وليس منازعات مشروعية.

ما لم يجد نص يقضي بخلاف ذلك، ويتوقف عند ذلك، ونشير أيضا أن المشرع أخرج بموجب المادة 802 من نفس القانون جملة من النزاعات عن نطاق اختصاص المحكمة الإدارية بالرغم من توفر المعيار العضوي كاستثناءات عليه وجعلها من اختصاص القاضي العادي وهذا ما يؤكد أن المعيار الرئيسي لتوزيع الاختصاص يبقى هو القانون.

ج- الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية: حددت هذا الاختصاص المواد 803-806 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وقد تم الاعتماد على معايير تعود إلى الأحكام المشتركة مع الجهة القضائية العادية كما قررت ذلك المادتين 37 و 38 من نفس القانون، والتي نصت على أن جهة القضاء المختصة إقليميا هي موطن المدعى عليه، وفي حالة تعدد المدعى عليهم، يكون موطن أحدهم، بينما المادة 804 من نفس القانون خرجت على هذه القاعدة¹، وربطت الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية بطبيعة موضوع النزاع، فيكون الاختصاص للمحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها ما يلي:

- مكان فرض الضريبة أو الرسم، عندما يتعلق النزاع بالضرائب والرسوم..
- مكان تنفيذ الأشغال العمومية، عندما يتعلق النزاع بالأشغال العمومية.
- مكان إبرام العقد الإداري أو تنفيذه، عندما يتعلق النزاع بالعقود الإدارية.
- مكان تعيين الموظفين، عندما يتعلق النزاع بالموظفين وأعوان الدولة وغيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- مكان تقديم الخدمات عندما يتعلق النزاع بمادة الخدمات الطبية.
- مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه عندما يتعلق النزاع بالتوريدات والأشغال أو تأجير خدمات فنية أو صناعية.

¹- ملاحظة أن هذه المادة تم تعديلها بالمادة 4 من القانون 22-13 المعدل للقانون 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكان التعديل متعلق باختصاص الفصل في الإشكالات التي تثار في تنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية.

- مكان وقوع الفعل الضار عندما يتعلق النزاع بتعويض الضرر الناجم عن جنائية أو جنحة أو فعل تقصيري.

- في مادة إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن جهات القضاء الإداري، أمام رئيس الجهة القضائية الإدارية التي صدر عنها الحكم موضوع الإشكال، ويفصل فيه هذا الأخير وفقا لأحكام المواد 631 إلى 635 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وحسبما نصت عليه المادة 805 من نفس القانون، تكون المحكمة الإدارية المختصة إقليميا بالنظر في الطلبات الأصلية المختصة في الطلبات الإضافية أو العارضة أو المقابلة التي تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية، وتختص أيضا المحكمة الإدارية في الدفوع التي تكون من اختصاص الجهة القضائية الإدارية.

نشير عموما، أن تحديد مقررات المحاكم الإدارية يكون بموجب التنظيم كما يحدد امتداد إختصاصها الإقليمي استنادا إلى النطاق الجغرافي حاليا بموجب المرسوم التنفيذي 22-435 السالف الذكر.

ثانيا - المحكمة الإدارية للإستئناف: تم قرار استحداث المحكمة الإدارية للإستئناف بموجب التعديل الأخير للدستور، وتحديدًا عندما أشارت إليها المادة 179 منه بصدد قرار تخويل مجلس الدولة إختصاص تقويم جهات القضاء الإداري، وسنرى كل من تنظيم هذه المحكمة وإختصاصها وذلك فيما يلي:

1- تنظيم المحكمة الإدارية للإستئناف: لم يصدر قانون خاص بهذه المحكمة كما كان الحال مع المحكمة الإدارية سابقا، لكن أحيل تنظيمها إلى القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي السابق الذكر، إذ عرفتها أحكامه على أنها جهة قضائية إدارية لها وظيفة واحدة وهي وظيفة قضائية بخلاف مجلس الدولة¹، تنظم في شكل غرف يحدد عددها من طرف

¹ - من المستحسن أن يكون للمحكمة الإدارية للإستئناف بالجزائر وظيفة استشارية في مشاريع التنظيمات التنفيذية التي تصدرها الحكومة عن طريق رئيسها أو الوزراء التابعين لها، باعتبارها الجهة التي تنظر في مشروعية هذه اللوائح والقرارات المركزية، وإبقاء مجلس الدولة فقط للوظيفة استشارية بخصوص التشريع كما هو مقرر دستوريا.

رئيس هذه الجهة وحسب حجم النشاط وطبيعته بعد استطلاع رأي محافظ الدولة، وعند الإقتضاء يمكن تقسيم الغرف إلى أقسام، وأنه يمكن استخلاف رئيس المحكمة بنائبه عند حدوث مانع وإذا حصل لهذا الأخير تزامنا مع تكليفه بذلك مانعا هو الآخر ينوبه أقدم رئيس قسم، بينما إذا تعذر حضور أحد القضاة يقوم رئيس المحكمة عن طريق أمر منه بتعيين قاض آخر، وتتشكل من قضاة الحكم المكونين من: -رئيس برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل -نائب رئيس أو عند الإقتضاء نائبين اثنين -رؤساء الغرف -رؤساء الأقسام عند الإقتضاء، -مستشارين، وفي الجهة المقابلة نجد قضاة محافظة الدولة، وهم كل من - محافظ الدولة برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل -ومحافظ دولة مساعد أو محافظي دولة مساعدين اثنين عند الإقتضاء.

وتنص المادة 29 منه على أن المحكمة الإدارية للإستئناف تختص بإستئناف للأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، وتختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة لها بالقانون، وتفصل في تشكيلة جماعية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وتتولى النظر في الملفات المعرضة عليها استنادا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية ونصوص أخرى، بينما يكون تسييرها الإداري والمالي حسب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 23-120 السابق الذكر، إذ نص هذا المرسوم على إحداث أمانة عامة للتسيير الإداري والمالي يرأسها أمين عام يعين بقرار من وزير العدل حسب من الرتب والوظائف المقررة ويساعده رؤساء مصالح، ويكتسب صفة الأمر بالصرف الثانوي للقيام بمهام صرف الإعتمادات المقررة وإعداد تقرير بذلك، فضلا عن بعض الوظائف المالية، وكذلك قيامه بتسيير الشؤون الإدارية لمستخدمي المحكمة.

وقانون التقسيم القضائي يقرر في مادته 6 أنه تحدث 6محاكم إدارية للإستئناف، وهي التي تقع مقراتها بكل من الجزائر، وهران، قسنطينة، ورقلة، بشار، تامنغست، بينما حدد المرسوم

التفذيدي رقم 22-435 السابق الذكر نطاق إختصاصها الإقليمي استنادا إلى التقسيم الجغرافي للبلاد.

2- الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية للإستئناف¹: رأينا سابقا أن المحكمة الإدارية للإستئناف هي جهة قضائية، وقد بيّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية نطاق اختصاصها النوعي، إذ حددت المادة 900 مكرر منه ثلاث مجالات للاختصاص تتمثل فيما يلي:

- المحكمة الإدارية للاستئناف جهة استئناف للأوامر، والأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية التابعة لاختصاصها الإقليمي.

- تختص المحكمة الإدارية للاستئناف في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة، وفي هذا رأينا سابقا مثلا عن ذلك بالنسبة للطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن اللجنة المصرفية لبنك الجزائر، وكذلك الطعن في أنظمة وقرارات المجلس النقدي والمصرفي تابع لهذا البنك.

- تختص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر دون سواها بالفصل كدرجة أولى في دعاوى الإلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

وما يلاحظ هنا أن المحكمة الإدارية للاستئناف تمثل جهة تقاضي درجة ثانية بالنسبة للأوامر والأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، كما تمثل جهة تقاضي كدرجة أولى لكن تكتفي فقط بدعوى المشروعية (الإلغاء، التفسير تقدير وفحص المشروعية) دون دعاوى القضاء الكامل والتي تختص بها المحاكم الإدارية كما جاء في المادة 800 من هذا القانون وسبق لنا ذكر ذلك، حتى وإن كان حصر هذا الاختصاص على المحكمة الإدارية بالجزائر دون سواها من المحاكم الإدارية للاستئناف يفهم منه فكرة الارتباط بالاختصاص الإقليمي

¹- سبب إنشاء المحاكم الإدارية للإستئناف في فرنسا هو الكم الهائل لطعون الإستئناف أمام مجلس الدولة وتأخير الفصل فيها لسنوات، كما لاحظنا أن وظائف المجلس واستئنائه وحده كقاضي درجة أولى وقاضي استئناف وقاضي نقض ووظائف أخرى غير قضائية جعله يصل إلى هذه الحالة، فضلا على وجوب استكمال حلقات تنظيم القضاء الإداري بما هو عليه تنظيم القضاء العادي، أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 139.

لمقرات هذه الهيئات والمنظمات والسلطات الإدارية المركزية، وإن كان هذا يجربنا للقول أن هذه العلة غير منطقية استنادا إلى أثرها المتمثل في زيادة العبء على محكمة دون باقي المحاكم، وأن قرينة أن هذه الجهات مقراتها ككلها في الجزائر غير حاسمة لأنه يمكن أن يكون هناك جهات ذات البعد الوطني خارج الجزائر العاصمة، وأنه كان من الأحسن القول أنه تختص المحاكم الإدارية للإستئناف في دعاوى مشروعية القرارات الصادرة عن هذه الجهات استنادا إلى مقرها الرئيسي¹.

3- الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للإستئناف: كما سبق قوله تقرر بدء الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للإستئناف بموجب المادة 8 من قانون التقسيم القضائي السابق ذكره التي أحدثت 6محاكم إدارية للإستئناف وهي كل من الجزائر، وهران، قسنطينة، ورقلة، تامنغست، بشار، وجاء ضمن المادة 9 أنه تحدث ضمن دائرة إختصاص كل محكمة إدارية للإستئناف محاكم إدارية، والمادة 10 التي تليها من نفس القانون تحدد دوائر إختصاص المحاكم الإدارية للإستئناف عن طريق التنظيم، وفي هذا السياق فقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 22-435 السابق ذكره ضمن الملحق الأول له، وهذا يعني بدء تقسيم كل البلاد من حيث هذا الإختصاص على 6محاكم وأنه بذلك تمتد دائرة إختصاص كل محكمة إلى مجموعة من الولايات وظاهر أن هذا التقسيم إنما يستند إلى جهات الوطن الست، وهي كل من الشمال (وسط، شرق، غرب)، الجنوب (شرق، وسط، غرب) فهو بذلك لا يعتمد على معيار كثافة المنازعات القائمة أو المفترضة، ونظن أن هذا فيه جانبا من التوفيق خاصة أن توجهات الدولة. هي توجهات تسعى للتوازن المعتمد على كل أقاليم البلاد، فضلا على معيار تقريب المرفق القضاء من المواطن.

¹ - لا تختص المحاكم الإدارية للإستئناف وحدها بطعون الاستئناف في أحكام المحاكم الإدارية بل يشاركها في هذا الإختصاص مجلس الدولة، الفرنسي وذلك وفقا لمعيار تحديد القانون أي قانون 31 ديسمبر 1987، المنشئ للمحاكم الإدارية للإستئناف، إذ هناك أحكام يطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة، ونذكر منها أحكام النظر في نتائج الانتخابات المحلية، أحكام النظر في الدفع بعدم مشروعية في القضايا محل السير أمام القضاء العادي، الطعن في أحكام النظر في القرارات التنظيمية، أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الإختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 141.

الدرس 3- مجلس الدولة ومحكمة التنازع

بموجب الأحكام القانونية والتنظيمية الجديدة تغير الاختصاص القضائي لمجلس الدولة أمام باقي الجهات القضائية الإدارية السابق ذكرها بينما بقي الوضع القانوني لمحكمة التنازع كما هو، وعليه سنرى هاتين الجهتين القضائيتين على ضوء ذلك فيما يلي:

أولاً- مجلس الدولة: نميز مجلس الدولة بطبيعته القانونية وتشكيلته وأجهزته واختصاصاته، وسنرى ذلك فيما يلي:

1- تشكيلة مجلس الدولة وتنظيمه الإداري: يعرف مجلس الدولة في القانون الجزائري على أنه هو هيئة قضائية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، وبجميع خصائص القضاء¹، حيث أدرجه الدستور ضمن باب السلطة القضائية، مهمته الأساسية هي تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية، كما أنه جهة قضائية في حد ذاته، وحسب قانونهن أي القانون العضوي رقم 98-01، المعدل والمتمم السابق ذكره، يعتبر مستشاروه ومحافظو الدولة فيه قضاة ويخضعون للقانون الأساسي للقاضي شأنهم شأن قضاة القضاء العادي، حيث نميز تركيبته، فضلا على الجانب الإداري الذي يسير مصالحه، كما نجد بالنسبة لوظيفته الدستورية، كل من المستشارين، ومحافظي الدولة، يتوزعون بشكل موازي سلميا، المستشارون من رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام، مستشاري الدولة، وبالمقابل نجد محافظ الدولة، ومحافظي الدولة المساعدين، ويقوم محافظ الدولة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين بدور النيابة العامة، ويقدم عرائضه التي تكون لصالح القانون فقط، إذ لا يقف إلى جانب الحكومة كما يبدو من التسمية، بل يلخص وقائع النزاع ويكيّفه طبقا للقانون كما يراه، ثم يعطي الحلول التي يراها مناسبة له، حتى ولو كانت في غير صالح الإدارة، كما يتوزع المستشارون بالنسبة للمهام، ما بين مستشاري الخدمة العادية وهم القضاة الحقيقيون،

¹ - لمجلس الدولة وظيفة استشارية كما قررها الدستور وهي إبداء الرأي في مشاريع القوانين وحتى الأوامر التي يشرع بها رئيس الجمهورية في مسائل عاجلة وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية.

ومستشاري الخدمة غير العادية، وهم من أعوان الدولة خارج مجلس الدولة، وليسوا قضاة إنما يعينون بعضويته في أدائه للقسم الاستشاري المتعلق بالنصوص القانونية وليس بالقسم القضائي (الخدمة العادية)، وفي جانب التنظيم الذي يسند إلى القضاة يتشكل كل من مكتب المجلس (رئيس المكتب، رؤساء الغرف، عميد رؤساء الأقسام، عميد المستشارين)، ديوان المجلس يرأسه قاض، الغرف المجتمعة (تتشكل من رئيس المجلس ونائبه، رؤساء الغرف، وعمداء الأقسام)، الغرف (تتشكل من رئيس غرفة، رؤساء أقسام، مستشارين)¹، الأقسام (يتشكل كل قسم من رئيس القسم والمستشارين ويحدد عدد الأقسام بأمر من رئيس المجلس)، الجمعية العامة لقضاة المجلس (تتشكل من جميع القضاة ومحافظي الدولة بالمجلس)، كتابة الضبط المركزية (يرأسها قاض)، كما يرتبط بهم هياكل أخرى وهي كل من كتابة ضبط الغرف والأقسام، وقسم الوثائق والدراسات القانونية والقضائية، قسم الإحصائيات والتحليل.

ويبرز مركز رئيس مجلس الدولة بشكل كبير إمام على مستوى المجلس في وظائفه ومهامه المختلفة الذي يسهر على متابعتها وسيرها، أو على المستوى الخارجي لتمثيل المجلس أمام السلطات العليا للدولة وفي المهام التي يستوجب القيام بها من تقارير حول المجلس أو حضور رسمي أو استقبال وفود أجنبية وغيرها من المهام التي حددها كل من قانون مجلس الدولة أو النظام الداخلي له.

أما تنظيمه الإداري، فهو يتشكل أساساً من الأمانة العامة، أما الأمانة العامة: يتولاها أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل بعد استشارة رئيس مجلس الدولة، ونجد هناك العديد من المصالح التقنية والمالية التابعة للأمين العام وهي تساعده

¹ - يقسم مجلس الدولة حسب نظامه الداخلي إلى 5 غرف هي كل من الغرفة الأولى تختص بالبيت في المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية، والمحلات التابعة للدولة، ومنازعات السكن، الغرفة الثانية تختص بالبيت في منازعات الوظيفة العمومية والمنازعات الجبائية والبنكية، الغرفة الثالثة تختص بالبيت في المنازعات المتعلقة بمسؤولية الإدارة ومنازعات التعمير، الغرفة الرابعة تختص بالبيت في المنازعات المتعلقة بالعمارة والمنازعات المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الغرفة الخامسة تختص بالبيت في إجراءات الاستعجال المتعلقة بالأحزاب السياسية والمنظمات المهنية الوطنية والجمعيات والحريات العامة.

على القيام بالمهام الإدارية ويعين موظفوها ورؤساء المصالح بحسب الكيفية التي يقرها النظام الداخلي¹.

لمجلس الدولة وظيفتين أساسيتين زيادة على الوظائف الثانوية نعرضها فيما يلي:

2- الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة: تعتبر الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة من

المهام الأساسية له، رغم أنه لا ينتبه إليها كثيرا، وعليه سنفصل فيها على النحو التالي:

أ- الأساس القانوني للإستشارة: يتوزع الإطار القانوني للإستشارة في مجال مشاريع القوانين

إلى جملة من الأحكام القانونية، فبدء كانت الأحكام الدستورية، حيث جاء ذلك قبل

التعديلات المتتالية للدستور ضمن المادة 119 إلى أن استقر أساسها الدستوري حاليا

بالمادتين 143، 144 منه، بينما نجد الأحكام التشريعية تنحصر في تلك التي تضمنها

القانون العضوي رقم: 98-01 المؤرخ في: 31-05-1998 المتعلق باختصاصات مجلس

الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، بكل من أحكام القانون العضوي رقم: 2011-13

المؤرخ في 26 يوليو 2011²، والقانون العضوي 2018-02 المؤرخ في 04-03-2018³،

والقانون العضوي 2022-11 المؤرخ في 9 جوان 2022⁴، فضلا عنها، نجد المراسيم التنفيذية،

كل من المرسوم رقم: 98-261 المؤرخ في 29 غشت سنة 1998 يحدد أشكال الإجراءات

وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، والمرسوم 03-165 المؤرخ في 09 أفريل

سنة 2003 يحدد شروط وكيفيات تعيين مستشاري في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة،

وجاء زيادة على ذلك النص على جملة التفاصيل التي لم يتطرق إليها القانون العضوي

والمراسيم التنفيذية ضمن النظام الداخلي لمجلس الدولة وتحديدًا ضمن مواد من 114 إلى

¹ - يختلف تنظيم مجلس الدولة في الجزائر عنه في فرنسا، ففي هذه الأخيرة، يتكون مجلس الدولة من قسمين، القسم الإداري الذي يتكون من اللجان الفرعية الأربعة، ويتوزع عليها اختصاصات كل القطاعات الوزارية، والجمعية العامة لمجلس الدولة للمسائل الإدارية وهي تتكون من الجمعية العامة العادية، الجمعية العامة المنعقدة بكامل هيئتها، اللجنة الدائمة، أما القسم الثاني فهو القسم القضائي: فهو لا يختلف كثيرا عما في مجلس الدولة في الجزائر، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 130 وما يليها.

² - منشور ب: ج ر عدد 43 سنة 2011، صادرة بتاريخ: 3 غشت 2011.

³ منشور ب: ج ر عدد 15 سنة 2018، صادرة بتاريخ: 7 مارس 2018.

⁴ منشور ب: ج ر عدد 41 سنة 2022، صادرة بتاريخ: 16 جوان 2022.

138 منه¹، حيث تم تحديد تشكيلات الاستشارة وكذلك كيفية إعداد التقرير النهائي حول مشروع النص محلها.

ب- نطاق الاستشارة: انحصرت في البدء استشارة مجلس الدولة حول مشاريع القوانين، أي تلك المشاريع التي يبادر بها الوزير الأول، وهذا بنص المادة 119 من دستور 96 قبل التعديلات، لكن التعديل الدستوري لسنة 2016 وسع المؤسس الدستوري بموجبه نطاق الاستشارة، حيث أصبح وجوباً كذلك عرض مشاريع الأوامر قبل المصادقة، بينما استبعدت كل من مشاريع المراسيم الرئاسية التي تعود إلى السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية، وكذا اقتراحات النصوص القانونية التي تكون من قبل نواب وأعضاء البرلمان².

ج- الإجراءات المتبعة: نصت المواد 114 إلى 135 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، على الإجراءات المتبعة لإصدار رأي المجلس في مشاريع القوانين والأوامر التي تعرض عليه استناداً للدستور، ومن خلالها فإنه بعد أن تقوم الأمانة العامة للحكومة بضبط النص النهائي لمشروع النص، ويتم الموافقة على ذلك ضمن مجلس الحكومة، تقوم الأمانة العامة بإيداع هذا المشروع رفقة كامل الملف لدى أمانة مجلس الدولة مرفقاً بكل الوثائق والمستندات والدراسات، ويخول الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة إلى اللجنة الاستشارية التي تتكون من كل من رئيس مجلس الدولة كرئيس للجنة، ومحافظ الدولة، ورؤساء الغرف وثلاث مستشارين يتم تعيينهم من قبل رئيس المجلس، حيث عند استلام المشروع يقوم رئيس مجلس الدولة بتعيين مقرراً أو أكثر أو فريق من المستشارين كمقرر من بين أعضاء اللجنة بموجب أمر، ويقوم هذا الأخير بإعداد تقريره حول المشروع وله أن يستعين عن طريق رئيس المجلس بخبير في ذلك، وتحدد جلسة مداولة له بناء على استدعاء رؤسها، حيث تصح

¹ - النظام الداخلي لمجلس الدولة مصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 سبتمبر سنة 2019، منشور ب: ج ر عدد 2019/66، صادرة بتاريخ 27 أكتوبر سنة 2019.

² - عند مجلس الدولة في الجزائر تقتصر الاستشارة على مشاريع القوانين والأوامر ورغم أنه كان من الأجدر كذلك امتداد نطاق هذه الاستشارة إلى التنظيمات المستقلة وإلى اقتراح القوانين التي يقدمها نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة، أما في فرنسا في هذا الجانب الذي سمي بالقسم الإداري، فهو يسهل كل من مشاريع القوانين والمراسيم التي لها قوة القانون، ومشروعات اللوائح العامة، فضلاً على تقديم الفتاوى والاستشارات للوزارات في المشاكل التي تعرضها، أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 130.

بحضور نصف أعضائها على الأقل، وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين، ويكون للرئيس صوتا مرجحا في حالة تعادل الأصوات، ويصدر عن هذه اللجنة تقريرا نهائيا لمشروع النص، أما إذا كان المشروع يدخل غب الحالات التي ينبه الوزير الأول بالطابع الإستعجالي لها، فتدرس اللجنة الاستشارية هذا المشروع في أقصر الآجال، وبنفس الإجراءات المتعلقة بالمشاريع العادية، حيث يعين رئيس اللجنة مقرا وبعد إعداد هذا الأخير لتقريره تتم المداولة عليه بحضور ممثل الوزارة صاحبة النص ويتم إعداد الرأي على شكل تقرير نهائي يرسل بعد تسجيله إلى الأمانة العامة للحكومة، شأنه في ذلك شأن الرأي في الحالات العادية.

د- موضوع الاستشارة: تتقيد دراسة مشروع النص من طرف مستشاري مجلس الدولة في

جملة من النقاط التي جاءت بها المادة 136 من النظام الداخلي للمجلس، وهي كالتالي:

- مطابقة النص للدستور والإتفاقيات الدولية المصادق عليها والنصوص التشريعية السارية المفعول.

- ملائمة النص

- صياغة النص وإنسجامه والمصطلحات المستعملة فيه

- قابلية النص للتطبيق وآثاره.

وهنا نشير أنه قد أثار جدل فقهي حول مجال تدخل واستشارة مجلس الدولة في مشروع النص القانوني من حيث موضوعه، فمنهم من قال أنه لا يجب على مجلس الدولة إبداء آراءه في ملائمة النص، بل تنحصر الاستشارة في الجانب الشكلي فقط (ضمان مبدأ التدرج في القوانين، الانسجام مع مجموع النظام القانوني، سلامة الصياغة....)، انطلاقا من فكرة أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية، وليس قاضي ملائمة، والبعض الآخر يرى بجواز تدخل المجلس في موضوع النص طالما أن مجلس الدولة هو أحد الجهات الهامة التي يعهد إليها تنفيذها فيما بعد، وطالما أن القضاء ضامن لتطبيق القوانين وله باع كبيرة في

مشروعيتها وعدم مساسها بالحقوق والحريات المكفولة دستوريا، لكن طبيعة الأخذ بآراء مجلس الدولة هاهنا هي التي تحد من قيمة هذا الجدل، فالحكومة وإن كانت ملزمة بالإجراء أي إجراء الاستشارة، فهي ليست ملزمة بالأخذ برأي مجلس الدولة¹، إذ قد تأخذ به كله أو جزئه، وقد لا تأخذ به إطلاقا، فالدستور جعل الأخذ بمضمون هذه الآراء اختياريا، وليس إلزاميا، مما يقلل من شأنها كذلك أنها في الدستور الجزائري لا تتعلق إلا بمشاريع القوانين والأوامر المبادر بها من قبل السلطة التنفيذية دون سواها، إذ أن اقتراح القوانين الذي هو من حق النواب وأعضاء البرلمان لا تشمله إجبارية إجراء الاستشارة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن الاستشارة لا تتعدى كذلك إلى التشريع الفرعي بكل جزئياته.

2- الاختصاص القضائي لمجلس الدولة: لقد سبق لنا أن تطرقنا إلى الاختصاص الاستشاري، ولكن مجلس الدولة هو في الأساس جهة قضائية في القانون الجزائري، ولم يتدرج على وظيفة الاستشارية، إذن تكون اختصاصاته القضائية ذات أهم كبرى عن باقي اختصاصاته، وعليه، سنتطرق إلى الاختصاصات مجلس الدولة القضائية خاصة بعد التعديل الأخير الذي أحدثت المحاكم الإدارية للاستئناف ضمن النظام القضائي الإداري، وهي التالية:

*- نصت المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن مجلس الدولة يختص بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات النهائية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية.

¹ وهذا مأخوذ به أيضا في فرنسا، فالحكومة لا تلزم بالأخذ بالتعديلات أو الإقتراحات التي يقدمها مجلس الدولة ويمكنها التمسك بالنص الأصلي للمشروع، غير أنه لا يمكنها إضافة نصوص جديدة إلى هذا النص بعد ذلك وإلا اعتبر هناك نص جديد ويجب في هذه الحالة إبداء رأي مجلس الدولة وجوبا ونظنه كذلك الحال في الجزائر على اعتبار دستورية إبداء الرأي، وفي فرنسا أيضا يمكن ألا تأخذ الوزارات بالفتاوى التي يقدمها مجلس الدولة في المسائل التي تعرض عليه، ويبقى رأي مجلس الدولة في كل الأحوال مجرد رأي وليس حكما قضائيا يأخذ حجية الشيء المقضي به، بل يمكن أن يخالف مجلس الدولة عند النظر في الدعاوى المعروضة عليه الفتاوى التي يصدرها هو، أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 131.

ويختص أيضا في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة¹.

* - نصت المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن مجلس الدولة يختص بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر العاصمة في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية للقرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

* - نصت المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن مجلس الدولة يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

وجاءت هذه الإختصاصات كما هي أعلاه ضمن أحكام المواد 09، ، 10، 11 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم، هذه المواد التي تم تعديلها بموجب المادة 2 من القانون العضوي 22-11 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01، المتعلق بمجلس الدولة والسابق ذكره.

وما يلاحظ بدء من ناحية الشكل هو إعادة النص على اختصاصات مجلس الدولة القضائية ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية بعدما تم النص عليها ضمن القانون العضوي المتعلق بهذا المجلس، وهذا فيه تكرار طالما ألغاه المجلس الدستوري سابقا بأن تأخذ مواد من قانون ذو درجة أعلى دستوريا (حال قانون مجلس الدولة الذي هو قانون العضوي) وتفرغ من جديد ضمن قانون ذو درجة أدنى (حال قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي هو قانون عادي)، رغم أن هذا الوضع الشكلي قد أزال غموض كان حد التناقض ما بين إختصاصات المجلس القضائية قبل تعديل القانونين معا.

ويلاحظ من الناحية الموضوعية أن إختصاصات مجلس الدولة القضائية أصبحت واضحة إلى حد كبير خاصة في مواجهة باقي الجهات القضائية الإدارية الأخرى، كما أنها تقلصت

¹ - رغم أن هناك هيئات قد يقرر لها القانون اختصاص ذو طبيعة قضائية من الناحية الموضوعية إلا أنه من الصعب أن يستغرق هذا الاختصاص التقاضي التام النهائي الذي يكون بالنسبة لجهات القضاء الدستورية على درجتين وبالتالي تكون أحكامها نهائية، وبالتالي من غير المتصور أن نجد نصوص خاصة تقرر هذا الاختصاص، كما تقرر صراحة أن أحكامها تكون قابلة بالطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، ربما يكون رأيا في أن ذلك يتحقق فقط لمجلس المحاسبة، والمجلس الأعلى للقضاء.

فبعد أن كان جهة إلغاء للقرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية تخلى عن هذا الإختصاص للمحكمة الإدارية للإستئناف بالجزائر العاصمة، وبذلك تقلص دوره في مواجهة باقي الجهات القضائية الإدارية الأخرى بأنه أصبح جهة استئناف لقرارات هذه المحكمة الأخيرة، وجهة طعن بالنقض للطعون في الأحكام والقرارات النهائية الصادرة عن المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للإستئناف¹.

لكن يبقى اللبس قائماً بخصوص القضايا المخول له إختصاصها والتي يكون مصدرها نصوص قانونية خاصة، فهذا المصدر قد يمكنه من جهة من أن يكون جهة قضائية وحيدة للنظر في القضايا المنصوص عليها منه، ومن جهة أخرى أن يكون جهة طعن لأحكام نهائية صادرة عن جهات غير قضائية واللبس يمتد أثره هنا إلى كيفية تمييز هذه الحالات ما لم تنص هذه النصوص الخاصة على التعريف بها بشكل واضح، وحتى في هذا المقام يجعلنا ربما نفتقد إلى أساس موضوعي للتمييز ما بين هذه الحالات.

ثانياً - محكمة التنازع:

نص المؤسس الدستوري على محكمة التنازع ضمن المادة 153(179) بعد تعديل الأخير للدستور) من الدستور، كما أصدر المشرع قانون خاص بها، وهو القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ 3 يونيو 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها²، وعليه، سنعرض كلما يتعلق بهذه المحكمة على النحو التالي:

¹ وهذا يختلف عنه بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي الذي ما زال له اختصاص قاضي أول وآخر درجة وهي تلك الاختصاصات التي حددها مرسوم 1953، ونذكر منها دعاوى الإلغاء ضد مراسيم رئيس الجمهورية أو الوزير الأول سواء أكانت مراسيم تضع قواعد عامة أو قرارات فردية، كذلك المنازعات الخاصة بشؤون المعيّنين بمراسيم جمهورية، الدعاوى التي ترفع ضد القرارات التي يتجاوز نطاق تطبيقها اختصاص محكمة إدارية واحدة لتفادي تعارض الأحكام ما بين محاكم التطبيق، المنازعات الإدارية التي تنشأ خارج إقليم الدولة الفرنسية، كما يتقاسم مجلس الدولة الفرنسي مسائل الاستئناف مع المحاكم الإدارية للاستئناف كما سبق لنا الإشارة إليه، كما انه قاضي نقض، وقاضي بموجب ما قد تقرره نصوص قانونية خاصة، أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الإختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 135 وما يليها.

² منشور ب: ج ر عدد 39 سنة 1998، صادرة بتاريخ 7 يونيو 1998.

1- تعريف محكمة النزاع وتنظيمها: نميز محكمة النزاع بتنازع الإختصاص وبما لها من

خصائص ذاتية، وتنظيم، ونعرض هذه النقاط فيما يلي:

أ- تعريف محكمة النزاع وخصائصها: يقصد بتنازع الاختصاص هو تمسك أو عدم تمسك كل جهة بمجال أو مهمة أو وظيفة معينة، وفي مجال القضاء هو تنازع جهة قضائية مع جهة قضائية أخرى حول مدى أحقية أو عدم أحقية الفصل في قضية واحدة، وقد يكون بين جهتي القضاء من طبيعة واحدة، أو بين جهتي قضاء من طبيعة مختلفة.

ونجد المشرع قد وضع آليات وقواعد لتسوية هذا التنازع، فمثلا تنازع السلطة التشريعية ورئيس الجمهورية في مجالات التشريع والسلطة التنفيذية من المفروض أن يفصل فيه المجلس الدستوري، أما تنازع جهات القضاء الواحد، فيما بينها، فالمشرع حدد ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية كيف يتم تسويته وما هي الجهة التي تختص بذلك، مثال ما نصت عليه المواد 398 وما يليها، من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، على تحديد مجال التنازع في الاختصاص ما بين جهات القضاء العادي، وكيفية تسويته، والمواد 808، 813، 814 من نفس القانون حددت مجال تنازع الاختصاص ما بين جهات القضاء الإداري وكيفية تسويته.

وضع المشرع كذلك هيئة لتسوية تنازع الاختصاص ما بين جهات القضاء العادي وجهات القضاء الإداري، وسماها بمحكمة التنازع، والتي خصائصها هي¹:

*- محكمة التنازع هي جهة قضائية بحتة في طبيعتها، وتركيبتها، وفي المواضيع التي تفصل فيها، وإجراءات وكيفيات الفصل فيها.

*- قضاء محكمة التنازع ذو طبيعة التحكيم والترجيح ولها اختصاص محدد، هو تسوية مسائل التنازع في الاختصاص ما بين جهات القضاء العادي، وجهات القضاء الإداري.

¹ - أنظر في ذلك، عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 138.

* - أنها جهة مستقلة تماما عن الجهات القضاء الأخرى، فلا هي من جهات القضاء

العادي، ولا هي من جهات القضاء الإداري،

* - أن قضاء محكمة التنازع هو قضاء متساوي الأعضاء، وبهذا يتم الترجيح والتحكيم.

* - أن قضاء محكمة التنازع قضاء ذو طبيعة خاصة، فلا هو قضاء الدرجة الأولى، ولا

قضاء الاستئناف ولا قضاء النقض، وأحكامه نهائية وملزمة لجميع جهات القضاء العادي

والإداري معا.

وعليه، نستخلص أن: محكمة التنازع هي جهة قضائية ذات طبيعة وقضاء خاص، وتنتظر

في مسائل تنازع الاختصاص ما بين جهات القضاء العادي وجهات القضاء الإداري، بقرار

نهائي وملزم لجميع الجهات المتنازعة.

ب- **تنظيم محكمة التنازع**¹: تتشكل محكمة التنازع في تركيبتها من الموظفين والوسائل

الضرورية لسيرها والتي يضعها وزير العدل تحت تصرف رئيس المحكمة، بينما لم يشر

المشرع إلى أن لها مصالح إدارية ومالية محددة وربما ترك ذلك للنظام الداخلي لهذه

المحكمة، حيث ذكر ضمن المادتين 13، 14 من القانون العضوي رقم 98-03 على أن

رئيس محكمة التنازع وأعضاءها يقومون بإعداد نظامها الداخلي والذي يتضمن عمل محكمة

التنازع لاسيما قواعد استدعاء القضاة وتوزيع الملفات وكيفية إعداد التقارير، وحدد المشرع

مقر المحكمة في الجزائر العاصمة، ومن أحكام القانون العضوي 98-03 وبالأخص المواد 5

وما يليها، نجد أن هذه المحكمة تتكون من 7 قضاة، من قضاة المحكمة العليا ومجلس

الدولة، بما فيهم الرئيس، ويعين الرئيس لمدة ثلاث سنوات بالتناوب ما بين الجهتين

القضائيتين من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل بعد الأخذ بالرأي المطابق

¹ - أنشئت محكمة التنازع في فرنسا بموجب قانون 24 مايو 1872، وهو القانون الذي قرر أن يكون مجلس الدولة جهة قضاء مفوض، كما قرر حالات تنازع الاختصاص، مجد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شوري لبنان، مرجع سابق، ص 416، أما في مصر، فإن المحكمة الدستورية العليا المنشأة تطبيقا للمادة 174 من الدستور المصري، والمنظمة أحكامها بموجب القانون رقم 48 لسنة 1979، فطبقا لأحكام المادة 25 منه تكون هذه المحكمة هي المختصة بالفصل في تنازع الاختصاص الإيجابي والسلبي وما تعلق بالفصل في تعارض الأحكام النهائية الصادرة عن الجهات القضائية أو ذات الاختصاص القضائي وبعضها البعض، أنظر في ذلك، اكرامي بسيوني عبد الحي خطاب، القاضي الدستوري ورقابته للتشريعات الضريبية دراسة تحليلية مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2011، ص 37.

للمجلس الأعلى للقضاء، كما يعين كذلك كل قضاة هذه المحكمة بنفس الكيفية غير أن المشرع لم يحدد مدة ذلك، ويعين للمحكمة كذلك محافظ دولة ومحافظ الدولة المساعد عند الاقتضاء، لمدة ثلاث سنوات من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل مع الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء، وللمحكمة كتابة ضبط، يتولاها كاتب ضبط رئيسي يعينه وزير العدل¹.

2- اختصاص محكمة التنازع: من خلال مواد القانون العضوي 98-03 المذكور أعلاه،

نجد أن محكمة التنازع يختص للفصل في مسائل الاختصاص المتعلقة بالحالات التالية:

أ- **تنازع الاختصاص السلبي:** من حقوق الإنسان الأساسية حق التقاضي، وفي حالة عدم تمكينه من ذلك يعد هذا حرمانه من هذا الحق، وتنازع الاختصاص سلبيًا هو الحالة التي تقرر وتحكم فيها كل من جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري بعدم اختصاصها في الدعوى المرفوعة إليها وذلك تباعاً، أي أن كل منهما يصرح بعدم اختصاصه، مما يعني أن المتقاضى قد يقع ضمن نطاق إنكار العدالة، ويجب أن تتوفر شروط في هذه الحالة، وهي حسب المشرع:

- أن يكون الفصل في نفس النزاع، ويقصد بنفس النزاع عندما يتقاضى الأطراف بنفس الصفة أمام جهة قضائية إدارية وجهة قضائية عادية، ويكون الطلب مبنيًا على نفس السبب ونفس الموضوع المطروح أمام القاضي.

- أن يكون رفع الدعوى من طرف الأطراف المعنية في أجل شهرين ابتداءً من اليوم الذي يصبح فيه القرار الأخير غير قابل لأي طعن أمام الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري أو النظام القضائي العادي،

¹ - تسمى محكمة التنازع في لبنان بمحكمة حل الخلافات، وعموماً مع الاختلاف البسيط في ترأس محكمة التنازع التي يرأسها وزير العدل على غرار مجلس الدولة الفرنسي الذي يرأسه مبدئياً الوزير الأول، وهذا لطبيعة التركيبة البشرية لهاتين الهيئتين، فإن التركيبة لهذه المحكمة عموماً تتشكل بشكل متوازي من نفس الأعضاء من كل من محكمة النقض ومجلس الدولة، مع عدا المحكمة الدستورية العليا في مصر التي لها تركيبة خاصة، لكن يمكن الإختلاف في مدة هذه التركيبة، وكيفيةها، أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 430 وما يليها.

ونرى أن هذه الشروط غير واضحة بالشكل الكافي، في عبارة القرار الأخير، ما المقصود بها، هل المقصود بها أن يستنفد المتقاضي كل طرق الطعن أمام جميع الجهات، والمقصود هنا طرق الطعن العادية (المعارضة والاستئناف)، وهنا يكون الوصول إلى هذا القرار بعد قطعه كل هذه المراحل، مراحل العرض للنظر أمام القضاء العادي، ويصل إلى قرار بالتصريح بعدم الاختصاص مقتتعة أن القضاء الإداري هو المختص، ثم ينتقل المتقاضي لعرضه بعد ذلك على القضاء الإداري، ليصرح هو أيضا بعدم الاختصاص معتقدا أن القضاء العادي هو المختص، وهكذا، ونظن أن هذا هو الأقرب للمنطق، وما أرادته المشرع.

ب- تنازع الاختصاص الإيجابي: لم يميز المشرع ما المقصود بالتنازع الإيجابي، بل اكتفى بجمع هذه الحالة مع الحالة السابقة¹، وقرر نفس الشروط لهما، ونظن أن هذا فيه خطأ، فهذه الحالة تختلف بالفعل عن الحالة السابقة، في شروطها، وفي إجراءاتها، فتنازع الاختصاص الإيجابي يعني أن كل من جهة القضاء العادي أو جهة القضاء الإداري كلاهما يتمسك باختصاصه في الدعوى، وهذه عكس الحالة السابقة، ولما كان تمسك الجهتين القضائيتين بالاختصاص لا يمكن معرفته إلا إذا ظهر القرار الأخير لجهة القضاء الأولى بأن حكمت في النزاع، بغض النظر عن قرارها في الموضوع، بينما إذا كانت الدعوى أمام جهة القضاء الأخرى، فيجب أن يتم وقف فصلها في الدعوى إذا كانت قناعتها بادية في التمسك بالاختصاص، ويجب إذن أن يرفع ممثل الإدارة العامة طلب التوقف عن النظر والفصل بعدم الاختصاص، وعندما تصدر هذه الجهة ردها بتمسكها بالاختصاص، ومن هنا

¹ يختلف المقصود بالتنازع الإيجابي ما بين ما هو معمول به في فرنسا، وما هو معمول به في مصر، ففي فرنسا يقصد بالتنازع الإيجابي أن يحدث متى أن جهة قضاء عادية تتصدى إلى نزاع ضد الإدارة ترى هذه الأخيرة أنه من اختصاص القضاء الإداري ويدفع محافظ الدولة بعدم الاختصاص، وتمسك جهة القضاء بالاختصاص، لذلك يقوم المحافظ ممثل الإدارة في خلال 15 يوما بتقديم طلب أمام محكمة التنازع للنظر في مسألة الاختصاص، وتتوقف جهة القضاء العادي عن النظر في الدعوى مدة ثلاثة أشهر، وهي المدة المقررة لمحكمة التنازع أن تصدر حكمها، وفي حالة عدم صدور هذا الحكم بعد فوات المدة تواصل جهة القضاء العادي عن النظر في الدعوى، وعموما ينتهي تقديم الطلب عندما يكون الحكم نهائيا، كما أن القانون قرر استثناءات على تقديم هذا الطلب بخصوص المسائل الجنائية والمسائل المتعلقة بالحقوق والحريات، وقد تقرر حال هذا التنازع الإيجابي في الاختصاص لصالح الإدارة وحماية لها وفقا لمبدأ الحضر والمنع المقرر على محاكم القضاء العادي للنظر في منازعات أعمال الإدارة بدء من قانون أب 1790 بعيد الثورة الفرنسية، أما في مصر فإن التنازع الإيجابي في الاختصاص القضائي يأخذ شكلا آخر، مفاده أن تعلن جهتين قضائيتين مختلفتين (قضاء عادي، قضاء إداري) تمسكهما بالاختصاص للنظر في موضوع نزاع نفسه، فهنا يمكن اللجوء إلى المحكمة الدستورية العليا جهة فض التنازع وتعيين الجهة القضائية المختصة منهما، لكن لا يقتصر حق اللجوء على طرف دون آخر، سواء الإدارة أو الطرف الأخر، وهو تقريبا ما هو منصوص ومعمول به في الجزائر، أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 425.

يتم اللجوء إلى محكمة التنازع، لنصل إلى قرار منها يزيل هذه الحالة، ويرجح الاختصاص، لكن المشرع الجزائري لم يوضح هذه الحالة، بل تعامل معها مثل الحالة الأولى، ولا ندري إذن كيف نتصور حالة تنازع إيجابي حسبما قرره المشرع؟.

ج- الإحالة: هذه الحالة، تكون من طرف قاضي الجهة المعروض عليه النزاع، فعندما يتوصل إلى قناعة أنه إذا فصل في النزاع سيكون هناك حالة تنازع سلبي أو إيجابي في الاختصاص، يقوم بوقف الفصل في الدعوى، وإحالة طلب الاختصاص إلى محكمة التنازع، وهذه الحالة كذلك لم يوضحها المشرع بشكل واضح، فقط اكتفى بأن إجراءاتها تتم بأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتمارس بنفس طريقة رفع الدعوى عن طريق العريضة والتبليغ للأطراف والمذكرات الجوابية والآجال وغيرها¹.

د- تنازع الاختصاص في صورة تناقض الأحكام: لقد نص المشرع على هذه الحالة، ضمن الفقرة الثانية من المادة 7 من القانون العضوي 98-03، وجاء فيها أنه في حالة تناقض بين أحكام نهائية ودون مراعاة للأحكام المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه، تفصل محكمة التنازع بعديا في الاختصاص، ومن خلالها يبدو أن المشرع يرى أن هذه الحالة تتم بعد المرور على حالة عدم الاختصاص وهنا بالطبع يقصد عدم الاختصاص الإيجابي لأن الأحكام هنا بطبيعة الحال تكون في الموضوع، ثم ذكر أن محكمة التنازع تعود لتحديد لمن الاختصاص فيما بين الجهات القضائية التي أصدرت هذه الأحكام المتناقضة،

¹ - نص على الإحالة المادة 18 من القانون العضوي رقم 98-03 الخاصة بمحكمة التنازع، أن هذه الإحالة تتعلق بتنازع الاختصاص في الحالتين السلبي أو الإيجابي، وإذ الإحالة في مسألة التنازع الإيجابي في الاختصاص توقي من صدور أحكام متعارضة من جهات قضائية مختلفة، أما الإحالة من تنازع سلبي فهي تجنب المتقاضين إهدار الوقت، وهذا ما هو معمول به في القضاء المزدوج المقارن، وبخصوص الإحالة نرى أن المشرع الفرنسي لم يقررها ضمن نطاق تنازع الاختصاص في البدء، والذي كان يقتصر فقط على التنازع السلبي والإيجابي، لكنه قررها فيما بعد بموجب قانون 25 يوليو 1960، لكنه ميزها إلى إحالة وجوبية وهي التي تكون أثناء سير الدعوى، وإحالة اختيارية وهي التي تكون إما لمحكمة النقض أو لمجلس الدولة دون سواهما، أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 421.

وهذه الحالة كما يرى الأستاذ عمار عوابدي تكون حتى وإن كانت قليلة الحدوث، بالنظر لما لجهات القضاء المتقابلة من استقلالية والسيادة¹، غير أنه يجب أن تتوفر فيها جملة من الشروط، وهي²:

- أن يثبت الطاعن وجود حكمين صادرين من جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري،
- أن تكون الأحكام نهائية
- أن يكون حکمان منصبان على نفس الموضوع وبين نفس الأطراف.
- يجب أن يكون الحكمان متناقضين ومتعارضين فيما قضا به.
- يجب أن يكون الحكمان قد فصلا في الموضوع.

3- إجراءات رفع الدعوى أمام محكمة التنازع وكيفيات الفصل فيها: تفصل محكمة التنازع

بهيئة تداولية من مجموع أعضائها، وعلى الأقل يكون بحضور 5 من أعضائها اثنان من مجلس الدولة واثنان من المحكمة العليا، وذلك تحت رئاسة رئيسها، وفي حالة حدوث مانع له، برئاسة القاضي الأكثر أقدمية من أعضائها الحاضرين. وتكون قراراتها مسببة وتتضمن ذكر أسماء القضاة المشاركين في اخذ القرار وكذا ذكر اسم محافظ الدولة ويوقع الرئيس والمستشار المقرر وكاتب الضبط على الأصل، وقرارات المحكمة غير قابلة لأي طعن وملزمة لجهات القضاء العادي، وجهات القضاء الإداري معاً، وتنتج هذه القرارات فصلاً في مسائل الاختصاص المذكورة أعلاه، وذلك بعد إخطارها بها، بموجب الإجراءات التالية:

- تسجيل عريضة مكتوبة مع مستندات ملف الدعوى، تودع وتسجل بكتابة ضبط المحكمة، وموقعة من طرف محام معتمد لدى المحكمة العليا، أو مجلس الدولة، وتكون نسخ العريضة

¹ - انظر في ذلك، عمار عوابدي، مرجع سابق، ص143، والقضاء في مصر وحتى لبنان لا يطلب وحدة الأطراف إلى جانب وحدة الموضوع بالنسبة لهذه الحالة، بل يكفي فقط بوحدة الموضوع، حتى وإن اختلفت الأطراف، انظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص439.

² - لم يقرر إضافة حالة تعارض الأحكام إلى اختصاص محكمة التنازع إلا بموجب قانون 30 أفريل سنة 1932، بعد ما يعرف بقضية روزيه، الذي لم يستجب له القضاء العادي بالتعويض بحجة أن سائق السيارة الخاصة الذي كان برفقته أثناء الحادث لم يرتكب خطأ، كما لم ينصفه مجلس الدولة ويحقق طلبه بالتعويض بعدما خاصم وزارة الدفاع بحكم أن السيارة التي تسببت في الحادث هي سيارة عسكرية، وذلك لأن حسب مجلس الدولة كذلك سائق السيارة العسكرية لم يرتكب خطأ، مما دفع بالمشروع إلى إصدار القانون السابق الذكر لتفادي مسألة إنكار العدالة، انظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص420 وما يليها.

بعدد أطراف الدعوى التي يجب تبليغها، أما عرائض الدولة، الولاية، البلدية، فتكون من قبل من يمثلها، وفي حالة نقص أي مستند أو وثيقة يعذر لتقديمها لكتابة ضبط المحكمة في أجل لا يتجاوز الشهر،

- أما في حالة الإحالة فتتم إجراءات رفعها إلى محكمة التنازع وفق أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- يعين رئيس المحكمة مستشارا مقررًا، الذي يعد تقريره بعد دراسة المذكرات ومستندات الملف، ويودعه لدى كتابة ضبط المحكمة قصد إرساله إلى محافظ الدولة لتقديم مذكرته.

- يكون للمقرر أن يعذر كل طرف مبلغ لم يقدم رده ودفاعه، لتقديمه في أجل شهر إذا كان مقيم في الجزائر، وشهرين إذا لم يكن مقيم في الجزائر.

- تعقد المحكمة جلساتها بدعوة من رئيسها، ليتم خلالها تلاوة تقرير المستشار المقرر، وتقديم الأطراف عن طريق محاميهم ملاحظاتهم بخصوصه كما يتم تلاوة مذكرة محافظ الدولة في الجلسة.

- تصدر المحكمة في خلال مدة لا تتجاوز 06 أشهر قراراتها، وتكون بأغلبية أعضائها، وفي حالة تساوى الأصوات يرجح صوت الرئيس¹.

- تبلغ كتابة ضبط محكمة التنازع الأطراف وكذلك جهة الإحالة بقراراتها خلال أجل شهر من صدورها.

¹ - نصت المادة 29 من القانون العضوي رقم 98-03 على أنه: "يجب أن تفصل محكمة التنازع في الدعاوى المرفوعة أمامها في أجل أقصاه ستة (6) أشهر ابتداء من تاريخ تسجيلها"، ونرى أن هذه المدة طويلة جدا وليست هناك أي اعتبارات تستند عليها سواء أكانت اعتبارات عملية تملئها كثرة الدعاوى ولا نرى ذلك قائما، أو اعتبارات منطقية أو قانونية، فالتنازع في الإختصاص هي مسألة قانونية محضة ولا تستدعي من المحكمة إلا تفسير النصوص خاصة أن في الجزائر يؤخذ بالمعيار العضوي وبالنص القانوني الصريح في تحديد الإختصاص، كما أن طول مدة الفصل لا تساعد على تحقيق العدالة وإنصاف أصحاب الحقوق في هذه الدعاوى لاسيما أنه ليس لهم دخل في مسألة التنازع هذه، هذه من جهة، ومن جهة أخرى، تأخذ الأفضية المقارنة بمدة أقل من ذلك الأخذ بمدة ثلاثة أشهر، أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 418 وما يليها.

المحور الثالث: المنازعة الإدارية والدعوى الإدارية

- درس 1- المنازعة الإدارية.....ص 78-88
 درس 2- الدعوى الإدارية - المفهوم والتقسيمات.....ص 89-99
 درس 3- الدعوى الإدارية- القواعد الإجرائية العامة.....ص 100-111

الدرس 1- المنازعة الإدارية

رأينا فيما سبق، كل ما يتعلق بالمشروعية، وكلما يتعلق بالاختصاص، وأهمه موضوع الاختصاص القضائي الإداري، ولأن الاختصاص يختلف عن عناصر الدعوى، ولأن هذه الأخيرة ترتبط بوجود نزاع، ويجب عرضه على القضاء المختص عن طريقها، بجملة من الشروط والإجراءات، سنرى المنازعة الإدارية تمييزها وتعريفها، ثم نعرض النزاع الإداري ونحدد معاييرها الفقهية، والتي أخذ بها المشرع الجزائري، وذلك عبر النقاط التالية:

أولاً- تمييز المنازعة الإدارية وتعريفها

حتى نصل إلى فهم المنازعة الإدارية علينا أن نميزها في البدء، ثم نقوم بتعريفها، وذلك فيما يلي:

1- تمييز المنازعة الإدارية: هناك العديد من المصطلحات المتشابهة والمتداخلة أحيانا أخرى، وهي النزاع، المنازعة، والتنازع، وهذه المصطلحات قد تم استعمالها في القوانين المتعلقة بالقضاء، سواء تلك المنظمة للقضاء في حد ذاته، أو تلك التي تضمنها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فنجد ضمن هذا الأخير عدة عبارات من قبيل ما جاء به نص المادة 800 الذي نص على أن: *المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات

الإدارية.*، وكذلك المادة 802 التي ذكرت عبارة - منازعات- وكذلك نجد استعمال هذا

المصطلح في القانون العضوي رقم 98-03 المتعلق بمحكمة التنازع، وجاء كذلك عبارة - تنازع - وهكذا¹، فكيف نميزها عن بعضها، فالنزاع هو من فعل نازع أي خاصم، هو خلاف أو اصطدام المصالح أو اعتقاد أنه لا يمكن تحقيق هذه المصالح في آن واحد، بغض النظر عن طبيعتها، وأيا كانت زاوية تعريف النزاع، سياسية كانت أم اجتماعية أو نفسية، أو حتى ثقافية فنعتقد أنه في القانون، يكون النزاع بمعنى خلاف من شخص أو أكثر لشخص أو أكثر حول حق ما أو لحماية حق ما، وهو بذلك يمثل الشق الموضوعي، الذي هو عبارة عن وقائع موضوعية تشكل هذا النزاع، والنزاع في هذه المرحلة لم يتصل بعد بالقضاء، كما أنه هو الذي يتحكم في طبيعة المنازعة من الناحية الموضوعية، بينما التنازع، من فعل - تنازع - أي تخاصم فوجود طرفين متقابلين كلاهما يخاصم ويخالف الثاني على شيء ما، وبالتالي نقول تنازع اختصاص ولا نقول نزاع اختصاص، لأن في مسألة الإختصاص إما كل جهة تتمسك به وتنازع الأخرى عليه، وإما كل جهة تتخلى عنه وتدفعه للجهة الأخرى.

أما المنازعة، فلا يمكن تخيلها بدون شق موضوعي وشق إجرائي معا، فنقول أن المنازعة تشمل النزاع أو التنازع والإدعاء معا، ذلك أنه لا يوجد بقاء نزاع بدون تسوية، وبدون أن تكون لهذه التسوية وسائل وآليات تحقق حل النزاع وفكه، إذ تعرف اصطلاحا المنازعة بأنها: "هي وجود ادعاء من طرف على آخر، فالمنازعة تعني وجود تعارض بين ادعاء طرفين لم يمكن التوفيق بينهما ويطلب إلى القاضي التدخل للفصل فيها"². وعليه، سنرى فيما يأتي كيف تم تعريف المنازعة الإدارية، وذلك فيما يلي:

¹ - إذ تنص المادة 179 الفقرة الرابعة على أنه: "تفصل محكمة التنازع في حالات تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري."، كما تنص المادة الثالثة من القانون العضوي رقم 98-03 على أنه: "تختص محكمة التنازع في الفصل في منازعات الاختصاص...". فالنص الدستوري استعمل مصطلح 'التنازع' بالنسبة لتسمية المحكمة صاحبة الاختصاص واستعمل نفس المصطلح لتمييز الحالات محل اختصاصها، بين النص القانوني استعمل فقط مصطلح 'التنازع' في تسمية المحكمة صاحبة الاختصاص، بينما استعمل مصطلح 'المنازعات' في تمييز اختصاصها"، وهذا رغم اختلاف المصطلحات، ورغم وجوب تقييد نص القانون العضوي بالنص الدستوري.

² - أنظر في ذلك، مجدى الشامي، المنازعات الضريبية بين اختصاص القضاء العادي والإداري في القوانين المصرية والفرنسية، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2016، ص42.

2- تعريف المنازعة الإدارية: لقد كانت هناك العديد من التعريفات التي تناولت المنازعة

الإدارية، وسنذكر بعضها ونحاول تحليلها، والوصول إلى تعريف مقترح، ويرى البعض تعريفها بأنها: *مجموعة مختلف الإجراءات التي يتطلبها القانون من أجل اللجوء إلى القضاء الإداري من أجل الفصل في نزاع مطروح ضد الإدارة أو ضد هيئة عامة ذات صفة إدارية.¹، ونرى أن هذا التعريف يبرز أكثر الإجراءات التي تستوجبها المنازعة الإدارية، دونما التركيز على الشق الموضوعي وهو النزاع كما أن هذا التعريف اقرب للدعوى الإدارية منه للمنازعة الإدارية، وهناك من يعرفها بأنها: *هي كل ما يتصل بتنظيم المرافق العامة أو نشاطها عندما تديرها السلطة الإدارية إدارة عامة فتستعمل وسائل القانون العام.²، ونرى أن هذا التعريف على الرغم من تركيزه على إبراز الشق الموضوعي أي النزاع الإداري، إلا أنه لم يوفق ليشمل هذا النزاع في كل نطاقه، فمن المعلوم أن النزاع الإداري ليس فقط المتعلق بالمرافق العامة، فهناك كذلك النزاعات التي تنشأ حول الضبط الإداري، كما أن هناك من يعرف المنازعة الإدارية بأنها: *تلك المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها وتختلف في طبيعتها وظروفها عن المنازعات التي نحدث ما بين الأفراد وأشخاص القانون الخاص بصفة عامة، والأمر لا يكون كذلك إلا بالنسبة للمنازعات الناشئة عن تصرفات تصدرها الإدارة بصفتها سلطة عامة.³، وهذا التعريف قال بتميز المنازعة الإدارية لكنه لم يستوف شقي المنازعة الإدارية، وركز فقط على تصرفات الإدارة.

وهناك تعريف آخر يقول أن المنازعة الإدارية هي: *تلك المنازعة التي تتعلق بنشاط مرفق عام من جهة واستخدام الإدارة في إجازة امتيازات السلطة العامة من جهة أخرى.⁴، ونلاحظ كذلك أن هذا التعريف يناسب النزاع ولا يناسب المنازعة باعتباره يركز على الشق الموضوعي.

¹- مجدى الشامي، المرجع السابق، ص94

²- نفس المرجع والصفحة.

³- مجدى الشامي، المرجع السابق، ص94

⁴نفس المرجع والصفحة.

ونرى عموماً، أن معظم هذه التعريفات ركزت على تعريف النزاع الإداري الذي تميز حسبها بكل من: -صدوره من إدارة عامة، -تعلقه بنشاطها بشرط استخدامها السلطة العامة، -أو يتعلق العمل بمرفق عام، وعموماً يمكننا أن نقول أن:

*المنازعة الإدارية هي نزاع إداري في جوهره أو حسب القانون، ينتج بسببه الحق في إيداع يمكن صاحبه من رفع هذا النزاع إلى جهة مختصة عن طريق جملة من القواعد القانونية الإجرائية والشكلية المقررة، لتفصل فيه حسب القانون المطبق عليه.¹

ومن خلالها، نجد الشق الموضوعي هو النزاع في حد ذاته، الذي يوصف إدارياً طبقاً لذاتيته، أو كما يقرر وصفه القانون، والإيداع هو حق صاحب النزاع ليعرض هذا النزاع على جهة مختصة في الغالب هي جهة قضائية²، ويتم هذا العرض بجملة من الإجراءات والأشكال المقررة قانوناً، على أنه يجب أن تنظر هذه الجهة للنزاع حين الفصل فيه ضمن إطاره القانوني.

وهنا المنازعة الإدارية هي: النزاع الإداري الذي ينشأ حول أعمال الإدارة العامة، ويجب أن يحل حسب القانون المنظم لها، وجملة من الإجراءات، كما هو الحال بأحكام قانون الإجراءات الإدارية، وجهة قضائية مختصة لتفصل في هذا النزاع.

ولما كان النزاع هو المتحكم غالباً في طبيعة الإجراءات المتبعة، والجهة المختصة، والقانون مصدر التسوية، كان من المستحسن عرض أهم المعايير التي تميز النزاع الإداري، وذلك فيما يلي:

¹ - لقد حاولنا من خلال هذا التعريف أن نجمع كل من عناصر النزاع وما يميزه كنزاع إداري إما بحكم طبيعته أو بوصف القانون له كذلك، كما حاولنا أن لا نقف عند حد النزاع بل نتجاوزه بعرضه على جهة مختصة قد تكون قضائية وهو الغالب لتسويته، وذلك دون أن نهمل الإجراءات والأشكال اللازمة والتي يقررها القانون لذلك.

² - يمكن أن يعرض النزاع على جهة إدارية، كما هو الحال بالنسبة لمنازعات الوعاء وهنا يسمى بالطعن النزاعي الذي هو وجوبي وقد قرر له قانون الإجراءات الجبائية صورته وكيفية عرضه والفصل فيه من طرف الإدارة الضريبية المختصة، ونفس الأمر بخصوص منازعات التحصيل الضريبي التي تسمى بالاعتراضات والتي ميزها نفس القانون الإجرائي وقرر لها اختصاص وإجراءات وكيفية تسوية.

ثانيا - معايير النزاع الإداري

لقد حاول الفقه استخلاص معايير تميز النزاع الإداري، وعليه، ستميز في البدء هذه المعايير، ثم نعرض موقف المشرع والقضاء في الجزائر، وذلك فيما يلي:

1- المعايير الفقهية المحددة للنزاع الإداري: لقد عرض الفقه بشكل واسع معايير تميز

النزاع الإداري، ونعرض هذه المعايير على النحو التالي:

أ- معيار المرفق العام¹: تأثر أصحاب مدرسة المرفق العام به ونادوا بأن القانون الإداري إنما هو قانون المرافق العامة، خاصة أنهم ينكرون الشخصية المعنوية على الأشخاص العامة، ولأن المرفق هنا هو نشاط يتضمن توفير حاجة عامة ويهدف إلى تحقيق النفع العام، فيكون هذا المعيار معيار غاية، وبالتالي فكل نزاع ينشأ حول تنظيم ونشاط المرفق العام، يعتبر حسب هذا المعيار نزاعا إداريا سواء استعملت فيها الإدارة العامة البنود غير المألوفة أم لا، لكن نظرية المرفق العام كأساس للقانون الإداري قد اهتزت كثيرا فبعدما ترسخت وهيمنة أثناء فترة دولة الحماية، أي تلك الدولة التي كانت حيادية وتهتم فقط بجوانب الحماية والدفاع والأمن والقضاء، إلا أنها ما فتئت أن فقدت مكانتها الأساسية في فترة الدولة الراعية، ففي هذه الفترة تحولت الدولة إلى التدخل وإنشاء المرافق المتنوعة والمختلفة بما فيها المرافق الاقتصادية والاجتماعية وغيرها متأثرة بالأفكار والأزمات وغيرها، وأصبحت تدير هذه المرافق عن طريق جملة من المؤسسات العمومية التي أنشئت لهذا الغرض، أو عن طريق تفويض القطاع الخاص لإدارة هذه المرافق، وبالتالي هذه المرافق مختلطة النظام القانوني، ما بين القانون الإداري، وما بين القانون الخاص، فمثلا المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في الجزائر، تخضع لنظام قانوني مختلط ومنازعاتها بالتالي تعود للنظامين القضائيين معاً، كما جاء ضمن المادة 49 من قانون 88-01 المتعلق بتوجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية، فهذه المؤسسات في إنشائها وإغائها وتنظيمها، تخضع

¹ - أنظر في ذلك، مجدى الشامي، المرجع السابق، ص 95.

لقواعد القانون الإداري، بينما نشاطها مختلط، فقد تخضع للقانون الخاص ومنازعاتها للقضاء العادي وخاصة التجاري حينما تكون أعمالها تماثل أعمال الأفراد، وان يكون تمويلها أو مواردها ناتجة ومحقة من الرسوم التي يدفعها المستفيدون مقابل خدمات المرفق، وليس من ميزانية الدولة، وأن يجري تسير المرفق العام بالطرق والوسائل المقررة في القانون الخاص، ورأينا مثالا على ذلك كل من المادة 49 من القانون 88-01 وكذلك المادة 9 من القانون 23-09، المتعلق بالقانون النقدي والمصرفي، يقرر أن كل من المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والبنك الجزائري هما تاجران في علاقتهما مع الغير.¹

كما أن المؤسسة العمومية الإقتصادية حسب المادتين 55، 56 من القانون 88-01 يمكنها أن تقوم بإعمال ونشاطات في إطار المرافق العامة وتوصف بأنها أعمال إدارية وتخضع منازعاتها للقضاء الإداري.

إن هذا الخلط، والغموض في العديد من المرافق وبالأخص الإقتصادية منها، يجعل معيار المرفق العام لتمييز النزاع الإداري معيارا غير حاسم، رغم أن المرافق العامة كان لها أثر كبير في تأسيس أحكام القانون الإداري، ومن زاوية أخرى، فإن نشاط المرافق العامة لا يلخص كل نشاط الإدارة العامة، بل هناك نشاط الضبط الإداري، كما هناك النشاط المالي للإدارة العامة خاصة الضرائب العمومية، هي أعمال إدارية وتتشأ عنها نزاعات ذات طبيعة إدارية، لكنها لا تدخل ضمن نطاق المرافق العامة، فضلا على المسؤولية الإدارية، وهذا الأمر جعل بعض من الفقه يرى بمعيار آخر، وهو معيار السلطة العامة، فكيف ذلك؟

ب- معيار السلطة العامة²: الإدارة العامة في علاقتها مع الأفراد إما أن تستعمل وسائل القانون الخاص وتحقق بذلك المساواة بينها وبينهم، وإما تستخدم وسائل القانون العام، وهنا لا تكون العلاقة متكافئة والمراكز متساوية، بل يكون هناك تمايز كبير لمركز الإدارة عن الأفراد

¹ - تنص الفقرة الأولى من المادة 9 من القانون رقم 23-09 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، يتضمن القانون النقدي والمصرفي، منشور في ج ر عدد 43، بتاريخ 27 يونيو سنة 2023، على أنه: "بنك الجزائر مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وبعد تاجرا في علاقته مع الغير".

² - مجدى الشامي، المرجع السابق، ص 96.

أطراف العلاقة، وهنا تكون الإدارة قد استعملت وسائل غير مألوفة في القانون الخاص، أو ما بين الأفراد في علاقاتهم فيما بينهم، ولقد عرف مجلس الدولة الفرنسي البنود غير المألوفة كما يلي: * هي تلك التي تمنح احد الطرفين المتعاقدين حقوقا أو تحمله التزامات غريبة في طبيعتها عن تلك التي يمكن أن يوافق عليها من يتعاقد في نطاق القانون المدني أو التجاري.¹ وبالتالي فهذه البنود لا تتمثل فقط في جملة الامتيازات التي تكون للإدارة في هذه العلاقة، بل يمكن أن تكون على شكل قيود والتزامات غريبة في طبيعتها في مركز الإدارة، ومن جملة الامتيازات نجد امتياز دين الإدارة بجملة من الضمانات الخاصة، على باقي الديون، امتياز أن الإدارة في إبرام العقود الإدارية لا تلتزم أن تبرم العقد، حتى وإن قامت بكل إجراءات الإبرام ولم يبق إلا التوقيع على العقد، في حين أن المتعاقد معها ملزم من لحظة إيداعه ملف العرض، بل ويتعرض إلى عقوبات متعددة في حالة خروجه عن هذا الالتزام، منها الحجز على كفالة التعهد إن وجدت وتعليقه إلى الإقصاء وهكذا²، إن السلطة العامة هي وسيلة وليست غاية، كما في معيار المرفق العام، كما أنها مسألة موضوعية يتطلب من القاضي البحث عن مظاهرها وإظهارها في كل نزاع يعرض عليه حتى يقول بأنه نزاع إداري أم لا، خاصة في تداخل بعض البنود في بعض العقود الخاصة، من قبيل عقود الإذعان، وبعض العقود الأخرى، لذلك ذهب بعض الفقه إلى القول بوجود توفر معيار مزدوج يجمع المعيار الأول والمعيار الثاني.

¹ سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية دراسة مقارنة دار الفكر العربي الطبعة الخامسة مصر، 1991، ص 89.

² تنص المادة 49 القانون رقم 23-12 المؤرخ في 05 غشت سنة 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، منشور في ج ر عدد 51، بتاريخ 06 غشت سنة 2023، على أنه: "عندما يتعلق الأمر بالصالح العام يمكن للمصلحة المتعاقدة أثناء مراحل إبرام الصفقة العمومية إعلان إلغاء الإجراء و/أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة العمومية."، وبالمقابل نجد المادة 76 من نفس القانون على أنه: "يبقى المتعهدون ملزمين بعروضهم خلال فترة تسعين (90) يوما زائد فترة تحضير العروض ابتداء من تاريخ جلسة فتح الأظرفة."، هذا أثناء مراحل إبرام الصفقة بالنسبة للمتعهدين، بينما تنص المادة 77 التي تليها على أنه: "في حالة ما إذا تسبب المتعامل المتعاقد في تأخير تنفيذ الصفقة يدفع مقابل الخدمات المنجزة بعد الأجل التعاقدية للتنفيذ المتفق عليه، على أساس الأسعار المطبقة...". ويمكن الإطلاع في ذلك على جملة الإمتيازات التي هي للإدارة في العقود الإدارية، انظر في ذلك، حمادة عبد الرزاق حمادة عقود البوث، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013، ص 79 وما يليها.

ج- المعيار المزدوج¹: نظرا لبعض الانتقادات الموجهة لكلا المعيارين السابقين، يرى البعض بأن تمييز النزاع الإداري يحتاج إلى المعيار المزدوج الذي يضم المعيارين معا، معيار الغاية، ومعيار الوسيلة، أي المرفق العام والسلطة العامة، معا،

وبالتالي لكي يكون عملا إداريا وخاضعا لاختصاص القضاء لا بد من توافر شرطين:

- أن تقوم الإدارة بعمل - قرارا كان أو عقدا أو عملا ماديا - في نطاق نشاط له طابع المرفق العام.

- أن يكون نشاط الإدارة خاضعا لنظام قانوني متميز عن القانون الخاص ومتضمنا امتيازات وسلطات غير عادية لا توجد في القانون الخاص، وأن تستعمل الإدارة فعلا هذه السلطات أو الامتيازات عند قيامها بالعمل.

ووفقا للمعايير السابقة، والتي تبدو أنها لم تركز كثيرا على الإدارة كطرف في النزاع، حتى وإن ذكرت أن صاحب العمل أو النشاط هي الإدارة العامة، إلا أننا وإجمالا يمكن اختيار تعريف يشمل هذه المعايير والذي يقول بأن النزاع الإداري هو : *لابد أن يكون احد طرفي النزاع شخصا من أشخاص القانون العام، إلا أن ذلك لا يكفي بل لابد أن يكون هذا الشخص في مركز قانوني متميز عن الطرف الآخر في النزاع، ويتحقق ذلك بان يكون ممثلا لمرفق عام خاضع لنظام قانوني متميز يمنح الإدارة سلطات وامتيازات استثنائية عن تلك الموجودة في تعامل الأفراد مع بعضهم كما أن موضوع النزاع ينصب على عمل تقوم به جهة الإدارة سواء كان قرارا إداريا أو عقدا إداريا أو عملا ماديا يتعلق بنشاط مرفق عام*.

د- معيار العملية الإدارية: لقد قال بالعملية الإدارية التشريع رغم أنه لم يعترف بها القضاء والفقهاء إلا فيما بعد، والعملية الإدارية ظهرت كمصطلح في فرنسا في قانون 16 و 24 أوت 1790 في العام الأول للثورة الفرنسية، حيث ينص في المادة 13 منه: *إن القضاة لا يستطيعون تحت طائلة المخالفة الوظيفية وتجاوز حد السلطة، أن يعرقلوا عمليات الهيئات

¹- مجدى الشامي، مرجع سابق، ص99.

الإدارية...^{1*}، كما وردت في قانون 1794 على أنه: *مجال عمل الإدارة هو جميع العمليات التي تنفذ بإشرافها بناء لقرار الحكومة...^{2*}، وتعرف العملية الإدارية بأنها: *مجموع الوسائل المستعملة للقيام بوظيفة إدارية معينة...^{3*}، وقد كانت هناك حركة فقهية حقيقية تهدف إلى بناء كيان قانوني للعملية الإدارية، فعبارة عملية إدارية، تعني مجموعة متجانسة من الأعمال الخاضعة لنظام قانوني واختصاص قضائي محدد، إن مرد ذلك هو أن أعمال الإدارة العامة في الغالب لها أهداف معينة، تهدف الوصول إليها، ومن أجل ذلك تقوم بالعديد من الأعمال تحت غطاء كل هدف، فالعملية الانتخابية لا تشمل فقط إظهار النتائج وتنصيب الفائزين، ودراسة الطعون والفصل فيها، بل من البداية، تكون هناك جملة من الأعمال التحضيرية والتمهيدية من قبيل المراجعة لقائمة الهيئة الناخبة وشطب وإعادة تسجيل الناخبين، وغيرها. وهذه الأعمال تكون ضمن نطاق واحد هو العملية الانتخابية.

ورغم أن القضاء الفرنسي كان في البدء يرى أن العملية واحدة ولا يمكن أن تجزأ وكان هذا يحد من مراقبة الأعمال الداخلة ضمنها ولا يمكن النظر في صحتها إلا بالنظر في العملية ككل، كما هو الحال في إبطال العقود الإدارية، إلا أنه ابتكر ما يعرف بالأعمال المنفصلة والمتصلة لكن بماذا، أكد بالعملية الإدارية، فيكون لهذه الأخيرة نطاق واسع، من طبيعة الأموال، والأعمال، ما يجعلها تقبل تعدد القانون وتعدد الاختصاص القضائي إذا ما تم تجزئتها، وهذا بالطبع زاد من ترسيخه عدة عوامل، العامل الأول، هو التراجع عن تخلي دعوى الإلغاء عن مكانتها للقضاء الكامل والذي كان تحت ذريعة الدعوى الموازية، والعامل الثاني، البحث عن تحقيق أكثر لمبدأ المشروعية في أعمال الإدارة، والعامل الثالث، هو الأسلوب العلمي الذي يكرس البحث عن طريق التحليل والتركيب في مجال هذه العملية.

¹ - فاروق محمد معاليقي، نظرية الأعمال المتصلة والأعمال المنفصلة وتطبيقها في المنازعات الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، لبنان، 2014، ص42.

² - المرجع السابق، ص43.

³ - المرجع السابق، ص31.

إن النزاع الإداري لا يمكن تجريده، بل يمكن أن يقع على عمل من أعمال عملية مركبة، من قبيل نزع الملكية، أو الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وتلك العمليات المكونة لتسيير ونشاط المرافق العامة، كما أنه ليس دائما التسيير يكون من الإدارة العامة، بل الإتجاه السائد حاليا هو تخلي الإدارة عن تسيير المرافق العامة والإبقاء على رقابتها لمؤسسات عمومية، أو للقطاع الخاص الذي قد تقحمه أمواله الخاصة في التسيير، وهذا يجعل الأعمال الداخلة في التسيير إذا نظرنا لكل عمل بصورة مستقلة لا تعطي صورة متجانسة ما لم ترتبط بهدف وغاية واحدة، وتجمع في عملية إدارية واحدة بناء على ذلك، ومن هنا يظهر ضرورة وجوب التحليل لكل عملية حتى تتحدد طبيعة الأعمال وقانونها، والقضاء المختص فيها، وأثرها على العملية الإدارية في مجملها، ومن هنا، تكون أهمية هذه العملية من أجل معرفة ما يمكن أن ينفصل عنها من أعمال وما يتصل بها من أعمال، وهذا يكرس ويضبط النزاع الإداري أكثر إذ لا جدوى من المعايير السابقة، ما لم يتم ربطها بعملية الإدارية¹.

2- موقف المشرع والقضاء الجزائري من النزاع الإداري: لا نرى الكثير من موقف القضاء في تعريف النزاع الإداري، وربما هناك قضية وحيدة التي أظهر فيها موقفه عن طريق الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا أين ذكرت تعريف النزاع استنادا إلى المعيار المادي، فيما يعرف بقضية مؤسسة سمباك، وهناك بعض الأحكام التي تظهر فيها بعض مواقف القضاء، من قبيل الاعتماد على طبيعة النشاط، والهدف منه، ومعيار الربح، وغيرها، لكن هذه الموافق ليست بشكل حاسم، لأن القضاء في الجزائر يهيمن على قناعاته المعيار العضوي، عكس القضاء في فرنسا ومصر خاصة أين نجد قضائها الإداري يعطي دائما مجالا واسعا لإظهار مواقفه وتحليلاته في كل مرة، من السلطة العامة، من المرافق العامة، العقود الإدارية وغيرها، أما المشرع الجزائري، فقد رأينا موقفه سابقا من مسألة توزيع الاختصاص، كما أنه يتدخل أحيانا لتسمية بعض العقود كما رأينا في المادة 6 من المرسوم التنفيذي 18-

¹ - أنظر في ذلك، معايير تحديد العملية الإدارية وعلاقتها بالوسائل المستعملة، فاروق محمد معاليقي، مرجع سابق، ص 40 وما يليها.

199 المتعلق بتنفيذ تفويضات المرفق العام، أي سمي اتفاقية التفويض بالعقد الإداري، كما نجد كذلك بعض التسميات التي استعملها في المادتين 55، 56 من قانون المؤسسات العمومية الإقتصادية، من قبيل امتيازات السلطة العامة، والخدمة العمومية، والأحكام المطبقة على الإدارة ونجد أيضا أن المشرع قد أخذ بفكرة الأعمال المنفصلة عن العقود الإدارية، حيث قرر بموجب المادة 946 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنه *يجوز إخطار المحكمة الإدارية بعريضة، وذلك في حالة الإخلال بالتزامات الإشهار أو المنافسة التي تخضع لها عمليات إبرام العقود الإدارية والصفقات العمومية...* وهكذا، لكن يمكن القول عموما، أن المشرع يركز في تعريف النزاع الإداري على المعيار العضوي، فمتى كان في علاقة النزاع شخص من أشخاص القانون العام فالنزاع إداري بغض النظر عن المعايير التي تميز النزاع الإداري والتي سبق لنا ذكرها.

الدرس 2- الدعوى الإدارية

- مفهومها وتقسيماتها -

لقد رأينا من خلال الدروس السابقة المشروعية التي توطر عمل الإدارة ورأينا قواعد الاختصاص وتوزيعها على هيئات القضاء، والتي تخول للقضاء المختص بسط رقابته على هذه الأعمال، ثم حددنا النزاع الذي ينشأ عن مخالفة المشروعية، والآن سنرى الدعوى المقررة لتسوية هذا النزاع، من حيث مفهومها، وتقسيماتها، وذلك فيما يلي:

أولاً- مفهوم الدعوى الإدارية

تتشارك الدعوى الإدارية في إطارها العام لكونها دعوى قضائية، لكن تميز النزاع الذي تنظر فيه، والقضاء الذي يفصل فيها، والإجراءات الخاصة بها، يجعلها دعوى ذات نظام خاص، لذلك، سنحاول إبراز هذا النظام، من خلال تمييز وتعريف هذه الدعوى، وإظهار خصائصها، وذلك على النحو التالي:

1- تمييز وتعريف الدعوى الإدارية: لأن الدعوى الإدارية هي دعوى قضائية، سنبداً بتمييز الدعوى القضائية بصفة عامة، ثم نستخلص الدعوى الإدارية، ونعرض أهم التعاريف التي تناولتها، ونخلص إلى تعريف لها، وذلك فيما يلي:

أ- تمييز الدعوى القضائية بصفة عامة: هنالك العديد من المصطلحات التي تتشابه إلى حد كبير مع الدعوى القضائية، ونذكر منها الحق في التقاضي، الطلب القضائي، الخصومة، المنازعة، فهي تتداخل فيما بين هذه المصطلحات، ويكاد البعض يستعملها للدلالة على معنى أحدهما أو أكثر، ونقول، أن الحق في التقاضي هو حق من الحقوق العامة للفرد، وهو منصوص عليه في كل من ميثاق الأمم المتحدة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمواثيق والعهود الدولية، كما هو منصوص عليه في الدستور الجزائري¹، وهو

¹ - أنظر في ذلك، عبد السلام زيب، قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد ترجمة للمحاكمة العادلة، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2009، صص 49-50.

يعني أن لكل فرد الحق في اللجوء إلى القضاء، لكن هذا الحق هو حق مجرد نظري، مرتبط بحرية عامة تفيد مكنة استعماله من طرف الفرد أم لا، ولا تفيد أن الفرد يمكنه التنازل عليه، وهناك من يقول أن الدعوى حق نابع من القانون، ورغم التأثر بوجود العلاقة المتلازمة ما بين الدعوى والحق، التي تقول لا حق بدون دعوى ولا دعوى بدون حق، ونقصد هنا الحق الموضوعي، إلا أن هناك فصل ما بينهما من كون الدعوى أثر للحق وليست هي جوهر الحق الموضوعي في ذاته، رغم أن هناك من يعرف الدعوى بأنها حق نابع من القانون، إلا لما يقال حسب تعبير المادة 3 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية - يجوز لكل شخص يدعي حقا- أي يزعمه أو يقول به، فالإدعاء إذن يختلف عن جوهر الحق، وعموما الدعوى هي نقطة لقاء الإجراءات والحق الموضوعي وتهدف إلى تكريس احترام حق أو مصلحة مشروعة بتقديم طلبات للقضاء¹، ويختلف الطلب القضائي إذن عن الدعوى، فالدعوى تعتبر سبيلا قانونيا عاما والطلب يمثل ترجمتها على أرض الواقع لكونه فعل أو عمل متميز يبدأ به تجسيد الدعوى فعليا، ويحتم على القاضي أن يفصل فيه وتنشأ بموجبه علاقة الخصومة، وتعني الخصومة جملة من الإجراءات تشكل علاقة قانونية شكلية تضاف إلى العلاقة الموضوعية وتنشأ بين الخصوم بمجرد تقديم الطلب الذي تحتوي عليه عريضة افتتاح الدعوى، وترتب جملة من الإلتزامات فيما بينهما²، وقد تتفرع عنها عدة خصومات، كما قد يمتد أثرها إلى الغير، والخصومة لا تعني الدعوى، بل هي تعني فقط العلاقة التي تعقد ما بين الأطراف أي المعيار العضوي لها، وموضوع وسبب الإدعاء المعروض على القاضي وهذا معيار موضوعي، وبالتالي الدعوى أوسع نطاقا من الخصومة، وهي أيضا أوسع من الطلب، غير أنها ليست الحق ذاته وجوهره، حتى وإن سماها القانون بحق، فهي مجرد وسيلة وممكنة مقررة من القانون، أما ارتباط المنازعة بالدعوى، فنقول هنا المنازعة تعني النزاع

¹- أنظر في ذلك، عبد السلام ذيب، مرجع سابق، ص51.

²- تعرف الخصومة بأنها: "العلاقة القانونية التي تنشأ بين الخصوم بمجرد تقديم الطلب الذي تحتوي عليه عريضة افتتاح الدعوى، وهي المدة التي يقوم أثنائها هؤلاء الخصوم بإجراءات تهدف كلها إلى إثبات مزاعمهم ووسائل دفاعهم وتنتهي بالحكم ولأسباب أخرى يترتب عليها انقضائها."، انظر في ذلك، المرجع السابق، ص85.

وتعني وجوب تسويته بدء من وجود جهة مختصة في ذلك، وليس بالضرورة جهة قضائية، وإجراءات لعرضه عليها وقانون لتسويتها، وهنا تكون المنازعة أوسع من الدعوى على اعتبار أن الدعوى مرتبطة فقط بالقضاء، بينما المنازعة ترتبط بالقضاء وبجهات أخرى.

ب- تعريف الدعوى الإدارية: لم ينتبه المشرعون إلى تعريف الدعوى بالعموم وبالخصوص الدعوى الإدارية، بينما خاض الفقه ضمن نظرية الدعوى من تعريفها وقيودها وإجراءات الخصومة فيها وشروطها وأنواعها، وسار القليل من فقهاء القانون الإداري على تعريف الدعوى الإدارية استناداً على هذا المنوال وعلى ما يميزها من خصائص، وفي هذا نقول أن الدعوى عرفت وبشكل مختلف من التعريفات بأنها: "حق الشخص في المطالبة أمام القضاء فيما يملكه أو يكون واجب الأداء له".¹، كما عرفت بأنها: "الحق المقرر لكل إنسان بمراجعة السلطة القضائية للحصول على حق مجرود أو مغتصب".²، كما عرفت بأنها: "وسيلة قانونية تمكن الشخص من الإلتجاء إلى القضاء للحصول منه على إقرار بحقه أو بأمر لصيانة هذا الحق عند الإقتضاء".³، وبذلك تكون الدعوى هي الوسيلة أو الحق الذي يمكنه القانون للشخص اللجوء إلى القضاء بصفة عامة من أجل استرداد حقه أو صيانتته أو جبر ضرر أو بمقتضى مركز قانوني، وهنا الدعوى من جهة يربطها كما سبق رابط بالحق الموضوعي سواء أكانت هي نفسها جزء من هذا الحق أو هي حق مصدره القانون ويختلف عن الحق المطلوب حمايته أو هي أثر لهذا الحق، ومن جهة أخرى تضم اللجوء إلى القضاء دون تمييز نوع هذا القضاء بحسب طبيعته أقضاء عادي أم قضاء إداري، وعليه نجد اشتقاق تعريف الدعوى الإدارية من التعريفات السابقة ومن الخصائص التي تميز هذه الدعوى دون غيرها، ونورد هنا جملة من التعريفات للدعوى الإدارية والتي لا تخرج عن هذا السياق، إذ تعرف الدعوى الإدارية بأنها: "هي سلطة منحها القانون لشخص له مصلحة بأن يلتجئ إلى

¹- برهان زريق، مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الإداري، المكتبة القانونية، دمشق، 2011، ص51.

²- نفس المرجع والصفحة.

³- نفس المرجع والصفحة.

القضاء الإداري لإلغاء قرار إداري معيب أو تحديد مركز قانون معين مجحود.¹ كما عرفت بأنها: "مجموعة الإجراءات التي تتخذ أمام القضاء الإداري للمطالبة بأثر من الآثار المترتبة على علاقة إدارية."² كما يعرفها الدكتور طعيمة الجرف بأنها: "الوسيلة القانونية التي يتوجه بها أصحاب الشأن إلى القاضي يسألونه حكم القانون فيما تنازعوا حوله ولحماية حقوق مقررة لهم ويستطرد الدكتور الجرف فيقول: يكون طبيعياً إذن أن تكون ولاية القاضي وطبيعة الموضوعات التي تدخل في اختصاصه هي المادة الأولية لبناء نظرية الدعوى.³ إن كنا نرى أن يمكن أن يميز تعريف الدعوى الإدارية هو ما يمكن أن نتصوره غي عناصرها، ومن خلال التعريفات السابقة، يمكن استخلاص الملاحظات التالية:

* - كل هذه التعريفات ترى بان الدعوى حق للشخص سواء أكان طبيعياً أو معنوياً، وقلنا أنه الأصح هي وسيلة قانونية أو مكنة قانونية وليست حق، فهي ترجمة لحق التقاضي الذي هو حق دستوري.

* - أن هناك من ركز على أنواع الدعوى بحصرها في دعوى الإلغاء أو دعوى القضاء الكامل، وأهمل جوانب أخرى في الدعوى من قبيل وجود الإدارة طرفاً فيها، وأن تنصب على نزاع ذو طبيعة خاصة، وأن يكون فيها القضاء مختص وغير ذلك.

* - أن هناك من أخلط ما بين الخصومة وما بين الدعوى الإدارية، كما هو الحال في التعريف 3.

* - أن هناك من أراد أن يصل إلى تعريف الدعوى الإدارية عن طريق جملة من عناصرها. وما نلاحظه عموماً، أن الدعوى الإدارية هي دعوى مشروعية ودعوى حقوق وكل التعريفات السابقة نظرت إليها من جانب الحقوق حتى وإن ذكرت دعوى الإلغاء، إلا أنها قررت فقط لصالح صاحب الدعوى في إزالة ضرر أصاب حقه، أو حماية حقه من قرار إداري غير

¹ - نفس المرجع، ص 52.

² - برهان زريق، مرجع سابق، ص 52.

³ - نفس المرجع والصفحة.

مشروع، ونظن أنه على الرغم من أثر دعوى المشروعية على مصلحة الشخص الذي باشر الدعوى إلا أن أثرها يبقى مطلقاً، وبالتالي لا تتوقف عن حدود المدعي فقط.

ومن خلال عناصر الدعوى الإدارية، التي هي الجهة الإدارية، العمل الإداري الذي يكون غير مشروع، ويلحق ضرراً بشخص طبيعي أو معنوي في حصوله على حق أو حمايته، والجهة القضائية المختصة، والقواعد القانونية الموضوعية والإجرائية الخاصة التي تفصل بموجبها هذه الجهة، ونرى أن التعريف الرابع يضم هذه العناصر.

2- خصائص الدعوى الإدارية¹: من خلال التعريفات التي تناولت الدعوى الإدارية، ظهرت هنالك عدة خصائص تميزها عن باقي الدعوى القضائية، ونعرض هذه الخصائص على النحو التالي:

أ- أحد أطراف الدعوى الإدارية شخص من أشخاص القانون العام: رأينا في درس المنازعة الإدارية، أنه يجب أن توفر المعيار العضوي في النزاع الإداري، أي أن يكون الشخص العام طرف في النزاع، وليس طرف عادياً بل أنه في مقام المدعي عليه، بإعتبار أن الشخص يتضرر من العمل الإداري، وبالتالي يكون هو في الغالب المدعي، وبالتالي ما يميز الدعوى الإدارية أن يكون الشخص العام طرف في الدعوى، ففي دعوى الإلغاء يكون دائماً في مركز المدعي عليه، والغالب في باقي الدعاوى الإدارية هذا المركز، وسنرى كيف يكون الشخص العام طرف عند التطرق لشروط الدعوى الإدارية.

ب- الدعوى الإدارية لها قضاء مختص ومستقل: رأينا كيف أن وظيفة الإدارة وفصلها عن الوظائف العادية كانت الفيصل في ميلاد قضاء مستقل في هيكله، وتركيبته، وإجراءاته، وفي تميزه، وكيف أنه يتم توزيع الاختصاص بينه وبين القضاء العادي، وأن التشريعات التي تأخذ بازدواجية القضاء والقانون، قررت وجود جهاز فصل في تنازع الاختصاص كما هو الحال

¹ وفي ذكر خصائص الدعوى الإدارية، جاء التركيز على خضوع الدعوى للقانون العام، ولاية القضاء الإداري على الدعوى، الغاية من الدعوى، طبيعة الدعوى الإستفهامية، مركز الأطراف في الدعوى غير المتساوي، طبيعة الإجراءات الإستيفائية والكتابية...، أنظر في ذلك، برهان زريق، مرجع سابق، ص52 وما يليها.

في الجزائر بالنسبة لمحكمة التنازع، وعليه لا نتخيل في الأنظمة القضائية المزدوجة وجود دعوى إدارية بعدم وجود جهة قضائية مختصة بها تتمتع بالاستقلال.

ج- **تنطوي الدعوى الإدارية على نزاع إداري مميز عن النزاع العادي**: يختلف النزاع الذي كان سببا في اللجوء إلى القضاء المختص عن النزاع العادي، وقد ميزنا ذلك حسب المعايير التي وضعها الفقه، وكذلك ما أخذ به القضاء، وذكرنا موقف المشرع الجزائري منه أعلاه.

د- **الدعوى الإدارية لها إجراءات خاصة في خصائصها ومضمونها**: تتميز الدعوى الإدارية في عقد خصومتها بجملة من الإجراءات والشروط تختلف في طابعها ومضمونها وتعددتها وتتوعها على تلك المقررة في الدعوى العادية، وسنرى مضمون هذه الشروط والإجراءات لاحقا، غير أنه لا مانع من عرض بعض الخصائص المتعلقة بهذه الإجراءات فيما يلي:

* - **الإجراءات أمام القضاء الإداري خاصة ومتميزة ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية**: على عكس ما كان عليه الحال في قانون الإجراءات المدنية الملغى، فإن وجهة المشرع نحو استقلالية القضاء الإداري، جعلته، يسمى قانون الإجراءات، بكل من الإجراءات المدنية والإدارية، ثم خصص للإجراءات الإدارية وهي تلك الإجراءات التي تسمح برفع الدعوى الإدارية، وشروطها وإجراءاتها، والتحقيق فيها، وطلباتها، ضمن الكتاب الرابع من هذا القانون، المحدد من المواد 800 إلى 989 منه، وميزه بالعديد من الإجراءات، منها الإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية، والإجراءات المتبعة أمام المحكمة الإدارية للإستئناف¹، الاستعجال، طرق الطعن، الصلح والتحكيم، الباب السادس في تنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية... وهكذا، وما يلاحظ من هذه الإجراءات أنها تحتوي على أحكام خاصة بكل جهة قضائية إدارية وأحكام مشتركة ما بين هذه الجهات، كما أن بعض الأحكام الإجرائية تعود إلى الأحكام العامة التي يعمل بها القضاء العادي، من قبيل ذلك قواعد

¹ - وهذا الباب محدث بموجب إدراج 'المحكمة الإدارية للإستئناف' ضمن النظام القضائي الجزائري، وتحديد النظام القضائي الإداري، وذلك تمهنا قانون الإجراءات المدنية والإدارية بأحكام تتعلق بالإجراءات المتبعة أمام هذه الجهة القضائية، وذلك بموجب المادة 7 من القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

الاختصاص الإقليمي، كذلك بعض إجراءات رفع الدعوى وبيانات العريضة، والتبليغ، وحتى الأحكام المتعلقة بطرق الطعن غير العادية، فنجد أوجه الطعن بالنقض المقررة أمام المحكمة العليا كما ذكرتها المادة 358 من هذا القانون، لا يوجد ما يقابلها أمام مجلس الدولة كجهة نقض بصفة مستقلة، بل يتم العمل بالأوجه المقررة بالمادة 358 كما جاء ضمن 959، وكذلك الحال بالنسبة للإلتماس إعادة النظر، واعتراض الغير الخارج عن الخصومة، وكذلك الأخذ ببعض المبادئ العامة من قبيل مبادئ المحاكمة.

عموماً، رغم أن هناك اتجاه واضح لتمييز واستقلالية إجراءات التقاضي أمام الجهات القضائية الإدارية وحتى القاضي الإداري له وسع تقدير في الأخذ ببعض الأحكام العامة والمشاركة أم لا، أو يأخذها بقدر ما تتلاءم مع الدعوى الإدارية.

* - الإجراءات أمام القضاء الإداري من نوع الإجراءات الفاحصة وليست الإتهامية: يقصد بإجراءات الفاحصة تلك الإجراءات التي يكون فيها للقاضي أكثر حرية في إدارة الدعوى، وتوجيهها، والحرية في التحقيق والبحث عن الأدلة ووسائل الإثبات، وإعطاء الأوامر لكي يسير الخصوم باختلاف مراكزهم، فمن المعلوم أن الدعوى الإدارية لا تعطي للخصوم نفس المراكز وعلى قدم المساواة كما في الدعوى المدنية، فالقاضي في الدعوى الإدارية لا يترك الدعوى للخصوم في إدارتها وتقديم الأدلة وغير ذلك، استناداً إلى إجراءات التقاضي المدنية التي تتسم بأنها إجراءات اتهامية والتي يكون دور القاضي فيها سلبياً إلتزاماً بمبدأ الحياد، ويكتفي بما يقدمه الخصوم وما تقرره الإجراءات المعقدة، ورغم ذلك نرى أنه مؤخراً أن الإجراءات المدنية قد عرفت تطوراً في مركز القاضي المدني في الدعوى بأن أعطت له بعض الحرية التي لا تخل بمبدأ الحياد الإيجابي في الدعوى¹.

إن الإجراءات الفاحصة في القضاء الإداري جاءت نتيجة جرأة القاضي الإداري وبحثه عن حلول المنازعات الإدارية المعقدة والتي كانت لا تجد أي هدي من القانون ليساعده في حلها،

¹ - انظر في ذلك، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات أمامها، مرجع سابق، ص 243.

بل أن القاضي الإداري وتماسكا بمبدأ الفصل ما بين السلطات قد تمرد منذ البداية على قواعد القانون الخاص، وهذا ما جعله يؤسس لقواعد القانون الإداري المستقلة.

* - الإجراءات أمام القضاء الإداري كتابية و يبرز فيها دور المستشار المقرر ومحافظ الدولة: تتلاءم الكتابة كلية مع سير الدعوى الإدارية، من لحظة تسجيل عريضة افتتاح الدعوى إلى لحظة صدور الحكم وأحيانا العودة للقاضي الإداري ليأمر باتخاذ التدابير لتنفيذه، ولقد نص المشرع ضمن المادة 9 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أن: *الأصل في إجراءات التقاضي أن تكون مكتوبة*، ويعني ذلك أن تكون كل العرائض والذكرات، ومحاضر التبليغ، سواء تلك التي تكون من طرف المحضر القضائي في البداية، ثم تلك التي تقوم بها كتابة الضبط تحت إشراف المستشار المقرر والتي اتسق وتبلغ الأطراف بذكرات الخصم، وتعطي آجال الرد، حتى مذكرة محافظ الدولة وتقرير المستشار المقرر تكون مكتوبة وتوضع لدى كتابة ضبط الجهة القضائية للإطلاع عليها، بل أن الملاحظات الشفوية التي تدلي بها الخصوم أثناء جلسة المرافعة حول تقرير المستشار المقرر لا يؤخذ بها إلا إذا تم تقديمها في مذكرة كتابية كما نصت على ذلك المادة 886 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكذلك أن جميع مسار التحقيق وإختتام التحقيق وجدولة القضية كلها تبلغ كتابيا إلى الخصوم، وهكذا¹.

إنه يبرز دور المستشار المقرر في هذه الإجراءات المميز عن دور المستشار المقرر في الدعوى المدنية لدى المجالس القضائية والمحكمة العليا، وذلك بحكم طبيعة الإجراءات الفاحصة في الدعوى الإدارية، وهذا الدور لا يقتصر على توجيه وإدارة الدعوى، عن طريق كتابة الضبط، بل يبرز كذلك في عملية التحقيق، ومتابعة الملف في عرائض ومذكرات الأطراف ومستنداتهم ووسائل إثباتهم، ويقوم عندما تكون القضية جاهزة للحكم أن يعد تقريره المكتوب، ويودعه كتابة الضبط لإطلاع الأطراف عليه، وأنه يتلوه في جلسة ختام التحقيق،

¹ - انظر في ذلك، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات أمامها، مرجع سابق، ص 244.

لكن لم يبين المشرع ما هي مكونات هذا التقرير هل يبدي المقرر بعد تلخيص الدعوى من خلال سيرها وطلبات أطرافها رأيه فيها، الأكيد أنه ما دام يتلو تقريره أمام الأطراف في جلسة علنية فإن هذا الرأي لا يظهره، ويبقى المشرع لم يشر صراحة لإعطاء المقرر لرأيه.

كما يبدو من زاوية أخرى دور محافظ الدولة في الدعوى الإدارية، والذي هو مميز لها عن الدعوى المدنية، فدوره إيجابيا من خلال مذكراته في عرض الوقائع ووصف الأطراف لها، وإستخلاص وقائع النزاع وإعطاء وصفها القانوني والحلول للنزاع والذي لا يكون إلا لصالح القانون لا لأي طرف كان، ولاحظنا أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وضع كيف يتصل محافظ الدولة بالملف، ومدة إعداد مذكرته وكيفية إيداعها.

ورغم ذلك نشير مؤخرا وبموجب التعديل الأخير لقانون الإجراءات المدنية والإدارية بالقانون رقم 22-13 السابق الذكر، قد جا إلى الإشارة بأن تكون العرائض إلكترونيا كما نصت على ذلك المادة 815 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية واستعمال وسائل التبليغ الإلكترونية المتاحة وهكذا.

* - الإجراءات أمام القضاء الإداري شبه سرية¹: لأن الإدارة طرف في الدعوى الإدارية وإن أعمالها في كثير من الأحيان تتسم بنوع من السرية، لذلك كانت كل الوثائق ومستندات الملف يتم تحت إشراف القاضي المقرر، ولا يتطلع عليها إلا الأطراف، وأحيانا يمكن أن تكون الجلسات غير علنية ورغم ذلك لا نرى أن هذه الخاصية قد أصبح لها أثر خاصة أمام تزايد حريات الفرد في الوصول إلى المعلومة، فقد قرر الدستور أن الحصول على المعلومات هو حق للفرد².

¹ - أنظر في ذلك، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 112.

² - تنص المادة 55 من الدستور على أنه: "يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، والحصول عليها وتداولها. لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بالحياة الخاصة للغير وبحقوقهم، وبالمصالح المشروعة للمؤسسات، وبمقتضيات الأمن الوطني. يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق."

ثانياً - تقسيمات الدعوى الإدارية: لقد أنبرى جمع من الفقه لتحديد تقسيم الدعوى الإدارية عن طريق بعض المعايير التي استندوا عليها في ذلك، ونعرض في هذا الشأن أهم التقسيمات ونبرز معايير كل منها، وذلك فيما يلي:

1- التقسيم الشكلي للدعوى الإدارية: يرى أصحاب هذا الرأي أنه يمكن تقسيم الدعوى الإدارية استناداً إلى سلطة القاضي الإداري فيها، فقد يتسع في أنواع دعاوى وقد يضيق في أخرى، فنجد دعوى القضاء الكامل تتسع فيها سلطة القاضي الإداري، من معاينة النزاع والتحقيق فيه، والبحث عن الحل، بينما في دعوى الإلغاء تضيق سلطته وتكون محدودة بقدر معاينة مدى مشروعية القرار الإداري والحكم بإلغائه أو عدم إلغائه، فلا يملك أن يعدل هذا القرار جزئياً، ونجد في دعوى فحص المشروعية، يكتفي فقط بمعاينة مدى مشروعية القرار دون أن يتعدى ذلك إلى إلغائه حتى وإن توصل إلى عدم مشروعيته، إن هذا التقسيم يعتمد على معيار شكلي، ولا يعكس الدعاوى الإدارية في طبيعتها، بقدر ما يتعلق بسلطات القاضي فيها، كما أنه تقسيم متأثر تحديداً بفكرة الفصل ما بين سلطات القاضي في دعوى الإلغاء وسلطاته في دعوى القضاء الكامل، لذا تم مجابته من طرف العديد من الفقه،¹

2- التقسيم الموضوعي للدعوى الإدارية: يستند هذا التقسيم على المعيار الموضوعي أي طبيعة الدعوى في حد ذاتها أو طبيعة المركز القانوني الذي تتعلق به، ومن هنا قام الفقه المنادي به إلى تقسيم الدعوى الإدارية إلى الدعاوى الموضوعية العينية والدعاوى الشخصية، فالدعوى العينية هي الدعاوى التي تتعلق بالقرار الإداري سواء دعوى إلغائه أو دعوى فحص مشروعيته، أو تفسيره أحياناً وبعض دعاوى الضريبة، وهي عموماً، كل الدعاوى التي ترفع على أساس حجج ومراكز قانونية عامة وتهدف لحماية مصالح عامة ومبدأ المشروعية

¹ - يسمى هذا التقسيم بالتقسيم التقليدي وهو الذي يعتمد على معيار سلطات القاضي الإداري، ويتوزع بموجبه الدعاوى الإدارية، إلى دعاوى إلغاء والتي تضيق فيها سلطات القاضي الإداري، وهو الحال بالنسبة لكل من دعاوى التفسير وفحص المشروعية والضغط أو الجزر، بينما تتسع سلطات القاضي الإداري بالنسبة لدعاوى القضاء الكامل من حيث اتساع تعددها واتساع تدخله ضمن كل منها، أنظر في ذلك، سعاد الشرفاوي، المسؤولية الإدارية، دار المعارف، الطبعة الثالثة، مصر، 1973، صص 6-7.

وحماية نظام الدولة، فهي تهدف صالح القانون، أما الدعاوى الشخصية فتتعلق بدعوى التعويض، والتي ترتبط بمصلحة شخصية، وترفع على أساس حجج ذاتية وتهدف إلى حماية المراكز القانونية والذاتية لأصحابها، لكن هذا التقسيم لم يستوف كل الدعاوى الإدارية، فدعوى التفسير لا نجد لها تصنيف فتارة يمكن تصنيفها في الدعاوى الإدارية الشخصية، وتارة أخرى يمكن تصنيفها ضمن الدعاوى الإدارية¹.

3- التقسيم على أساس المعيار المزدوج للدعوى الإدارية: هذا التقسيم يستند إلى المعيارين السابقين فهو يضم التقسيمات السابقة معاً، الشكلية والموضوعية، وهو يقسم الدعوى الإدارية إلى دعاوى مشروعية ودعاوى حقوق، وقد لقي هذا التقسيم اتساعاً في التطبيق، فنقول دعاوى المشروعية، دعوى الإلغاء وفحص المشروعية، وتفسير القرار الإداري، والدعوى الضريبية، والدعوى الانتخابية، وهكذا، ونقول دعاوى الحقوق هي كل من دعوى المسؤولية أو دعوى التعويض، ودعوى العقود الإدارية، ودعوى تفسير العقود الإدارية. والمشرع الجزائري، اعتمد التقسيم التقليدي، حيث جاء في المادتين 801 ومكرر 900 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكذلك المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم، لكنه لا يبدو أنه استعمل معيار حاسم من معايير السابقة، سوى أنه اكتفى بذكر الدعاوى الإدارية فالمادة 801، نصت على أن الدعاوى الإدارية هي:

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية...

- دعاوى القضاء الكامل.

أما الدعوى الإستعجالية فلم يذكرها في هذه المادة، بل ذكرها كنظام خاص من الكتاب المتعلق بالإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية.

كما ذكرت المادة 900 مكرر إلغاء القرارات الصادرة عن الجهات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وتفسيرها وفحص مشروعيتها.

¹ - المرجع نفسه، ص 7.

وحتى وإن قلنا أن المشرع عموماً، لا يهيمه التصنيفات والتقسيمات الفقهية، إلا أنه ضمن مواد الكتاب المتعلق بالإجراءات الإدارية كل أنواع الدعاوى الإدارية¹.

الدرس 3- الدعوى الإدارية

- القواعد الإجرائية العامة -

سنرى من خلال هذه الدرس كل الشروط والإجراءات والتحقيق في طلبات الدعوى وسيرها، وكذلك كل ما يتعلق الأحكام الإدارية وطرق الطعن والتي تشترك فيها كل الدعاوى الإدارية بشكل عام، على أن نترك لكل دعوى شروطها الخاصة في الدروس القادمة، ونعرض ذلك فيما يلي:

أولاً- الشروط العامة للدعوى الإدارية:

نصت المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: * لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة ويقرها القانون. يثير القاضي تلقائياً انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه...*، يعني ذلك أن الصفة والمصلحة هما من الشروط العامة للتقاضي، ويجب توفرهما في كل من المدعي والمدعى عليه، ونعرفهما فيما يلي:

1- المصلحة: يعرف الفقه المصلحة بأنها: *الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها باللجوء إلى القضاء.*²، ومعنى الفائدة أن ألا يكون اللجوء للقضاء عبثاً، دون تحقيق فائدة ما، ومعنى العملية أن تكون الوسائل عملية، فوظيفة القضاء هل الفصل في الوقائع العملية وليس جهة إفتاء أو فصل في مسائل نظرية، أما معنى مشروعة، القاعدة العامة أنه لا

¹ - سعاد الشرفاوي، مرجع سابق، ص-ص 8-9.

² - كفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 253. وأنظر أيضاً في ذلك، عيد السلام ذيب، مرجع سابق، ص 61، لم نجد عند بدء مجلس الدولة في فرنسا عمله كقضاء مفوض سنة 1872، ما يبرر أن المصلحة شرط من شروط الدعوى الإدارية، ولقد استحسن الفقه ذلك خاصة في قضاء الإلغاء، لكنه سرعان ما بدأ يؤسس لذلك وإن كان لا يتعمق في بحث توافرها، وهذا باعتبار أنه لم ينتهج نهج حسبة في ذلك أي أن كل مواطن بإمكانه أن يطعن في أي عمل من أعمال الإدارة يرى أنه مخالف للمشروعية، بل تفادي أن تتسع دائرة الطعون في ذلك، أنظر في ذلك، برهان زريق، مرجع سابق، ص 91 وما يليها.

دعوى بدون مصلحة أي بدون حق، وبالتالي يجب أن يكون هذا القانون من الحقوق التي يحميها القانون.

ومدلول المصلحة في الدعوى الإدارية، رغم أنه يختلف في دعوى الإلغاء عنه في دعوى القضاء الكامل، فهذه الأخيرة إنما تتطلب المساس بحق شخصي لرافع الدعوى وبالمفهوم الضيق، كما هو الحال في الدعوى المدنية، بينما في دعوى الإلغاء، فرغم أنها لصالح القانون والمشروعية، إلا أن القضاء الفرنسي لم يعتمد عليها إلا بشكل ضيق في مجال المساس بالقانون والحقوق المكتسبة، بينما اكتفى فقط بمجرد مصلحة خفيفة فعلى المدعي أن يثبت وجود مصلحة عادية أو بسيطة في دعوى الإلغاء.

والمصلحة المشروعة في الدعوى المدنية هي تلك المصلحة القانونية وبعبارة أخرى هي المصلحة الأدبية أو المعنوية المهمة أو التافهة التي تستند إلى حق أو مركز يحميه القانون، بينما في الدعوى الإدارية فهي تختلف ما بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، فإذا كانت القاعدة في الحالتين أن تكون مصلحة المدعي من تلك المصالح التي يحميها القانون أي مشروعة وغير منافية للنظام العام والقانون، فإن في دعوى التعويض يتمسك القاضي الإداري بالمصلحة بالمفهوم الضيق للمصلحة كما هو الحال بالنسبة للدعوى المدنية، بينما المصلحة في دعوى الإلغاء فيكفي أن يكون للطاعن منفعة اقتصادية، المهم في تحديد المصلحة هنا أن تكون القاعدة التي خرقتها القرار المطعون فيه بعدم المشروعية لمصلحة الأفراد أو الأشخاص المعنوية، وليست لمصلحة الإدارة.

ويجب أن تكون المصلحة حالة وقائمة، والمقصود بها، أن تكون مؤكدة وليست محتملة، وحاضرة وليست مستقبلية، وهنا كذلك نميز أن قضاء الإلغاء قد يأخذ بالمصلحة المحتملة، لكن قضاء التعويض لا يأخذ إلا بالمصلحة القائمة والحالة¹.

¹ - أنظر في ذلك، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الهيئات والإجراءات أمامها، مرجع سابق، صص 270-271. وأيضا أنظر في ذلك، عبد السلام ذيب، مرجع سابق، صص 62.

2- **الصفة:** وينظر إليها بعض الفقهاء على أنها المصلحة الشخصية والمباشرة، أي أنه

يكون رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق، الذي اعتدى عليه، هذا بالنسبة للمدعي، أما بالنسبة للمدعى عليه، فيكون الشخص الذي يوجد الحق في مواجهته، والصفة تثبت لصاحب الحق المعتدى عليه بمجرد وقوع هذا الاعتداء في مقاضاة المعتدي، والمشكل أن تحديد مفهوم الصفة هنا بالمصلحة الشخصية والمباشرة يمتنع معها أي حلول من طرف أي كان في مكان صاحب الحق المعتدى عليه لكسب صفة في التقاضي، مثل الزوج الذي يطعن في قرار إداري بعقاب زوجته، وكذلك الورثة في الحلول مكان مورثهم لكسب صفة التقاضي لمواصلة دعوى إلغاء باسرها مورثهم ما لم يثبتوا هم أن لديهم مصلحة شخصية ومباشرة، ويظهر القضاء الإداري هنا استثناءين تقليديين، وهما قبول دعوى المكلفين بالضريبة في طلب إلغاء مداوات بلدية أرهقت كاهل الميزانية المحلية، وأخذ المشرع الجزائري في قانون البلدية بما يشابه هذه الحالة، أي قرر أنه يمكن لكل شخص أن يطعن بإلغاء مداولة مشوبة ببطلان نسبي بسبب مشاركة الأعضاء فيها ولهم مصلحة في ذلك، أو كانوا وكلاء الغير الذي له مصلحة منها¹.

أ- **المصلحة الجماعية:** ويستثنى كذلك من المصلحة الشخصية، صفة التقاضي لدى النقابات والجمعيات، فرغم أن هذه الأشخاص المعنوية تشمل عدة أعضاء، وبالتالي تكون صفتها هنا صفة جماعية، أو صفة الشخص المعنوي التي تعلق عن المصالح الشخصية لأفراده، والقانون والقضاء أعطى لهذه الأشخاص صفة التقاضي مدعية أو مدعى عليها للدفاع على مصالحها، أو في تأديب أعضائها، وغير ذلك².

ب- **الصفة والتمثيل:** نصت المادتين 827، و828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على فكرة التمثيل القانوني، فقالت المادة الأولى منهما توقع العرائض أو مذكرات الدفاع ومذكرات التدخل المقدمة باسم الدولة والأشخاص المشار إليهم أعلاه (يقصد المذكورين في

¹ - أنظر في ذلك، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الهيئات والإجراءات أمامها، مرجع سابق، ص272.

² - المرجع نفسه، ص273.

المادة 800 من نفس القانون)، من طرف الممثل القانوني، أما المادة 828 فقد بينت من هو الممثل القانوني للأشخاص العامة، إذ نصت على أنه: *مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية والجهوية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والجهوية*، وهذه المادة رغم أنها عرفت من يمثل الأشخاص المجاز لهم تمثيلهم دون محام، إلا أنها لم تحصر الممثل بصفة قطعية، بل تركت لنصوص قانونية خاصة أن تحدد ممثل قانوني لهذه الأشخاص غير ما جاء فيها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن هذا النص يتماشى مع ما جاء ضمن كل من قانون الأملاك الوطنية أي القانون 90-30 المؤرخ في 01-12-1990 المعدل والمتمم، في مواده 10، 125، كما سايرت نص المواد 189 وما يليها في المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المتعلق بتنفيذ هذا القانون، مع ملاحظة أنه ليس دائما الممثل القانوني كما قلنا للدولة هو الوزير قد ينص القانون في بعض الحالات على أن الوالي يمثل الدولة، ومن جهة ثالثة، لا ينحصر مركز الأشخاص السابق ذكرها في الدعوى في مدعية أو مدعى عليها، بل هناك مراكز أخرى قررها كذلك قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكان من الأحسن أن يكتفي النص بقول الدولة، الولاية أو البلدية ... عندما تكون في الدعوى، كما أنه يجب بذلك التمييز ما بين الصفة كشرط من شروط الدعوى جزائه في حالة عدم توفره جزاء عدم قبول الدعوى، وبين التمثيل القانوني، فعلى الرغم منه واضح أن المشرع فرق بينهما من حيث النصوص القانونية المنظمة لكل منهما كما أن قرر جزاء عدم القبول في عدم توفر الصفة، إلا أنه لم ينص على جزاء غياب التمثيل القانوني¹.

¹ - أنظر في ذلك، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الهيئات والإجراءات أمامها، مرجع سابق، ص 276 وما يليها.

وعموما، فإنه كما يجب أن تكون الصفة في المدعي، يجب أن تكون في المدعى عليه طبقا لنص المادة 13 السابق ذكرها، كما أن الصفة والمصلحة شرطان من النظام العام يثيرهما القاضي من تلقاء نفسه، ويترتب عن غياب أحدهما عدم قبول الدعوى.

وبخصوص الأهلية، فبعدما كان المشرع ينص عليها بجانب شرطي الصفة والمصلحة، أي أنه يعتبرها من شروط الدعوى بموجب المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية الملغى، عدل عليها ضمن المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي، واقتصر على الشرطين السابق ذكرهما، ونص عليها ضمن المادة 64 منه إذ ربطها بالعقود غير القضائية والإجراءات، وقرر بطلانها في حالات انعدام الأهلية للخصوم وانعدام الأهلية أو التفويض لممثل الشخص الطبيعي او المعنوي، وبالتالي يكون ربطها بالخصومة¹.

ثانيا- في إجراءات الدعوى الإدارية وسير التحقيق فيها²:

قرر قانون الإجراءات المدنية والإدارية جملة من الإجراءات في رفع الدعوى الإدارية، وهذه الإجراءات فيها ما يتعلق بالعريضة والرسوم القضائية، وفيها ما يتعلق بالتبليغ الرسمي، وجملة من الإجراءات المقررة لمسار التحقيق فيها ونعرض موجز عن ذلك فيما يلي:

1- عريضة الدعوى: تعتبر العريضة أهم إجراء يتم به افتتاح الدعوى الإدارية، ويضمن العديد من خصائص هذه الإجراءات، منها الكتابة، لذلك المشرع اشترط بعض الشروط المتعلقة بها وهي:

*- أن تكون العريضة مكتوبة بالعربية وموقع عليها بمحام طبقا لنص المادتين 815، 826 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، على أن 827 تستثنى الدولة والأشخاص المذكورة في المادة 800 أعلاه من التمثيل الوجوبي بمحامي، ويجوز أن تكون العريضة إلكترونية كما جا بالمادة 815.

¹- أنظر في ذلك، المرجع نفسه، ص282، ونشير هنا كذلك أن المقصود بالأهلية هي أهلية الأداء أو التصرف كما ميزها بأحكام خاصة القانون المدني، كما يجب أن نميز ما بين التمثيل في الدعوى، والتمثيل غي الخصومة، وكلاهما يجب أن تتوفر فيه الأهلية.

²- أنظر في ذلك، مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الهيئات والإجراءات أمامها، مرجع سابق، ص284 وما يليها.

*- يجب أن تتوفر العريضة على كل البيانات المطلوبة كما جاءت به المادة 15 من نفس القانون، وهذه البيانات تتضمن الجهة القضائية التي ترفع لها الدعوى، التعريف بأطراف الدعوى تعريفاً دقيقاً أسمائهم وعناوينهم، والإشارة إلى تسمية الشخص المعنوي بدقة وتحديد مقره، عرضاً موجزاً للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى، الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى، ويجب أن توقع من المحامي ثم يتم نسخها بعدد أطراف الدعوى بما فيها القاضي، ويتم وضع دمغة المحاماة عليها، كما يجب وضع جرد للمستندات والوثائق المرفقة بالعريضة وجوباً.

*- تودع العريضة لدى كتابة ضبط الجهة المحكمة الإدارية رفقة الملف، ويؤشر عليها بالاستلام كما يؤشر على الجرد، وهذا مقابل دفع الرسوم القضائية الثابتة والمقررة حسب نوع الدعوى ودراجتها¹، على أنه يمكن إضافة مذكرة إضافية في حالة لتصحيح بعض أخطاء العريضة، ويفصل رئيس المحكمة في الإشكالات التي قد تنثور حول الإعفاء من دفع الرسوم أو تلك المتعلقة بجرد الوثائق وذلك بأمر غير قابل للطعن، ويتم في الأخير تسجيل وترقيم عريضة الدعوى من طرف كاتب الضبط ضمن سجل خاص، وهذا حسب تسلسلها.

2- التبليغ الرسمي لعريضة افتتاح الدعوى: لا يكفي إيداع العريضة كتابة الضبط بل لا بد أن تبلغ إلى الطرف الخصم أي المدعى عليه هنا، وإلا كان مصيرها الشطب، ولقد نصت المواد 406 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، على التعريف بالتبليغ الرسمي، وكيف يكون ومن يقوم به، وفي هذا تعرف المادة 406 التبليغ الرسمي بأنه التبليغ الذي يتم بموجب محضر يعده المحضر القضائي ويمكن أن يتعلق التبليغ الرسمي بعقد قضائي أو عقد غير قضائي أو أمر أو حكم أو قرار، ويكون هذا التبليغ بناء على طلب الشخص

¹- رغم أن المشرع أجاز أن تكون العريضة إلكترونية لكنه لم يبين كيفية ذلك خاصة وأنه يستوجب أن يكون هناك موقع رسمي للمحكمة الإدارية وأن تكون هناك كفاءات إيداع إلكتروني وكيفية تسديد مصاريف تسجيل الدعوى وهذا الحال ربما كذلك ينطبق على أوراق كامل ملف الدعوى من عرائض للأطراف ومن خيرات قضائية وطلبات بشأن الخصومة وغيرها.

المعني أو ممثله القانوني أو الإتفاقي، ويكون في عدد من المحاضر بعدد الأشخاص الذين يتم تبليغهم رسمياً،

ومحضر التبليغ لما له من خطورة أوجب القانون أن يتضمن العديد من البيانات الإلزامية، منها اسم المحضر القضائي، التعريف بالمبلغ والمبلغ إليه بشكل دقيق تعيين موضوع التبليغ الوثيقة المراد تبليغها، ذكر التاريخ والساعة بالأرقام والأحرف.

والتبليغ قد يتم شخصياً أو في الموطن، على أن التبليغ الرسمي للشخص المعني في مقره واستلامه من ممثله القانوني يعد تبليغاً شخصياً.

يترتب على نوع التبليغ الرسمي عدة اعتبارات تظهر في الحكم، فإما يكون التبليغ غير شخصي، وهنا يعتبر التبليغ لغائب والحكم يكون غيابياً ويصلح أن يكون فيه معارضة واستئناف فيما بعد، أو يكون التبليغ شخصياً، وهنا إذا الشخص المبلغ له حضر الدعوى وقدم مذكرته يكون الحكم حضورياً، أو في حالة عدم تقديمه لمذكرته الجوابية يكون الحكم اعتبارياً حضورياً، وهذا الحكم لا يقبل إلا الاستئناف مثله مثل الحكم الحضورى¹.

3- التحقيق في الدعوى الإدارية: لقد رأينا فيما سبق دور المستشار المقرر وكيف يدير ويوجه ملف الدعوى، ويشرف على تبليغ المستندات والأوامر ومذكرات الأطراف، لكن يقوم كذلك المستشار المقرر بالتحقيق في طلبات الدعوى، ووسائل التحقيق هنا كما قررتها المواد 858 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جملة من الوسائل هي كل من الخبرة، سماع الشهود، المعاينة والانتقال إلى الأماكن، مضاهاة الخطوط، التدابير الأخرى للتحقيق، وبنفس القواعد الموجودة في القضايا المدنية، ولرئيس المحكمة الإدارية كذلك مجال للتدخل في التحقيق، يتمثل في الإعفاء من التحقيق، فحينما يبدو من العريضة الإفتتاحية أن حل القضية مؤكد، يقرر بالأول وجه للتحقيق، ويرسل الملف إلى محافظ الدولة لتقديم مذكرته،

¹ - أنظر في بيانات محضر التكليف بالحضور ومحضر التبليغ المواد 18، 19 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويترتب على هذا التبليغ إما أن تكون الأحكام حضورية في حالة حضور المبلغ لهم وتقديمهم مذكراتهم كما نصت على ذلك المواد 288 وما يليها من نفس القانون، وقد تكون الأحكام غيابية أو معتبرة حضورياً كما نصت المواد 292 وما يليها من نفس القانون.

وعند تقديم هذه المذكرة، يأمر الرئيس بإحالة الملف أمام تشكيلة الحكم، كما له أيضا أن يقوم بالتسوية والإعذار، وهذه تتعلق بكيفية تدخل القاضي الإداري في توجيه الدعوى، فله عندما يرى أن العريضة مشوبة بعيب عدم القبول وبعد فوات آجال الطعن، ألا يقرر عدم قبولها قبولها، بل يمنح أجل للمدعي لتصحيحها، وهو أجل 15 يوما مع مراعاة القوة القاهرة والحادث الفجائي في تمديد هذا الأجل، ولرئيس تشكيلة الحكم، أيضا جملة من التدخلات، فله أن يعذر كل من أطراف الدعوى، من أجل تقديم المدعي أي عريضة إضافية قال بها أو تحضير ملف من أجل إيداعه كتابة الضبط، تحت طائلة تقرير تنازله، كما له أن يعذر المدعى عليه في إيداع مذكرته، تحت طائلة تقرير القبول بالوقائع، وله أيضا أن يقرر تاريخ إختتام التحقيق عندما تكون القضية مهية للفصل فيها، وذلك بموجب أمر غير قابل لأي طعن، ويبلغ الأطراف بذلك في أجل 15 يوما قبل هذا التاريخ، وعند إختتام التحقيق لا تقبل أي مذكرة، وله كذلك أن يعيد السير في التحقيق.

كما يمكن للتحقيق أن يتعرض إلى عدة عوارض من قبيل الطلب المقابل والتدخل وهناك عوارض أخرى من قبيل الإدعاء بالتزوير، والتنازل.¹ وعموما نرى أن في التحقيق عدة فاعلين، بدء من رئيس المحكمة الذي يعين تشكيلة الحكم، ويعين رئيسها، ومقررها، ثم المقرر، وكذلك رئيس تشكيلة الحكم.

4- في الأحكام وطرق الطعن فيها: نصت المواد 888 وما يليها، والمواد 947 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وسنعرض الأحكام وطرق الطعن فيما يلي:

أ- الأحكام المقررة في الدعوى الإدارية²: نصت الفقرة 5 من المادة 8 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، على أنه: *يقصد بالأحكام القضائية في هذا القانون، الأوامر والأحكام والقرارات القضائية.*، وهذه الأحكام إذن هي التي تصدر في الدعوى الإدارية بحسب

¹ - أنظر في ذلك، المواد 838 إلى 873 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - يعرف الحكم القضائي بأنه: " فصل في نزاع قضائي بين طرفين أو أكثر يصدر من محكمة، أيا كان تشكيلها أو درجتها بالشكل المقرر قانونا." وهو بذلك يمر بثلاث مراحل وهي: - المداولة، - إصدار الحكم، - تحرير الحكم، وهو يتكون أصل الحكم من: - الديباجة، - وقائع، - أسباب، منطوق، أنظر في ذلك، سعيد أحمد بيومي، لغة الحكم القضائي (دراسة تركيبية دلالية)، مكتبة الآداب، القاهرة، 2007، ص 18 وما يليها.

طبيعتها، ودرجتها، والحكم القضائي هنا له شقين، شق موضوعي، وهو ملخص الدعوى، واستدلال القاضي وتكييفه للوقائع وإعطائه الحل القانوني الوارد في منطوق الحكم، أما الشق الثاني فهو شكلي أي أن الحكم هو محرر رسمي إذ تنص المادة 284 من نفس القانون أنه: *يكون للحكم حجية العقد الرسمي.*، والحكم له حجية الشيء المقضي به، ويرتبط الحكم بطرق الطعن، لذلك سنتبع وضع الأحكام من خلال طرق الطعن، وآجالها وشروطها، والآثار المترتبة عنها،

هناك عدة أحكام مقررة في الدعوى الإدارية، وهي لا تختلف عن جملة الأحكام المقررة في الدعوى القضائية عموماً، فهناك الحكم الصادر بالتصريح بعدم الاختصاص، وهذا يكون في حالة عدم اختصاص الجهة القضائية الإدارية، وهناك الحكم الصادر بعدم القبول، وهذا الحكم يصدر حينما لا تتوفر شروط الدعوى الإدارية، وهناك الحكم الصادر قبل الفصل في الموضوع، وهذا الحكم يكون في حالة أن أمر القاضي الإداري بنوع من التحقيق في طلبات الأطراف، وهناك الحكم الصادر في الموضوع، وهذين الحكمين الأخيرين لا يمكن فصلهما عن بعضهما، إذ تقرر قانوناً أنه لا يجوز الطعن في الحكم قبل الفصل في الموضوع إلا مع الحكم الفاصل في الموضوع،

ويمكن كذلك تقسيم أحكام الدعوى الإدارية من زاوية الأطراف، فنجد الحكم الحضورى، والحكم الإعتبارى حضورى، كما نجد الحكم الغيابى، ونجد الحكم الإبتدائى، والحكم النهائى، والقرار الإبتدائى، وكل هذه الأوصاف يترتب عليها أثر من حيث تطبيق طرق الطعن، كما سنرى، فيما يلي:

ب- طرق الطعن في الدعوى الإدارية: لقد نصت المواد 949 وما يليها عن طرق الطعن، وآجال ممارستها، وقسمتها إلى طرق الطعن العادية، وطرق الطعن غير العادية، ونميزها فيما يلي:

* - طريق الطعن العادية: وهي كل من المعارضة والإستئناف، والمعارضة تكون في

الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية، ومجلس الدولة، وأجل المعارضة هو شهر من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم أو القرار الغيابي، وللمعارضة أثر موقف للتنفيذ، إذ أن الأحكام الغيابية لا تنفذ¹، وتتم المعارضة أمام نفس الجهة التي أصدرت الحكم أو القرار الغيابي والتي تعيد النظر فيه من جديد من حيث الوقائع والقانون، أما الاستئناف فيكون أمام المحكمة الإدارية للاستئناف أو مجلس الدولة حسب الحالة في الأوامر أو الأحكام الحضورية أو المعتبرة حضوريا، وذلك ضمن أجل شهرين بالنسبة للأحكام، و15 يوما بالنسبة للأوامر وذلك من تاريخ التبليغ الرسمي للأمر أو الحكم²، وينظر في الاستئناف في الملف من حيث الوقائع والقانون معا، على أنه يمكن للشخص الذي كان حاضرا في الخصومة أن يقدم استئنافا فرعا حتى ولو سقط حقه في الاستئناف الأصلي، وهناك جملة من الأحكام تربط ما بين نوعي الاستئناف، للاستئناف والمعارضة أثر موقف للتنفيذ.

* - طرق الطعن غير العادية: وقد نص عليها المشرع ضمن المواد 956 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وعددها بأربع طرق، وهي كل من الطعن بالنقض الذي يكون في القرارات النهائية، ويكون في أجل شهرين من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار، والطعن بالنقض في القرارات القضائية الإدارية من اختصاص مجلس الدولة، والذي ينظر إليه كجهة

¹ - تنص المادة 953 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "تكون الأحكام والأوامر والقرارات القضائية الصادرة غيابيا عن المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة كجهة استئناف قابلة للمعارضة"، وتنص المادة 954 التي تليها على أنه "ترفع المعارضة خلال أجل شهر واحد (1) من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم أو القرار الغيابي. ويخفض هذا الأجل إلى خمسة عشر (15) يوما بالنسبة للأوامر." في حين تنص المادة 955 التي تليها على أنه: " للمعارضة أثر موقف للتنفيذ، ما لم يأمر بخلاف ذلك."

² - انظر في ذلك المواد 936 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لكن يمكن أن نسجل أن هناك كل من المادتين 900 مكرر 2 التي تنص على أن للاستئناف أثر ناقل للنزاع وموقف لتنفيذ الحكم ولارتباطها بالمحاكم الإدارية للاستئناف فإنها تتعلق باستئناف أحكام المحاكم الإدارية، والمادة 908 التي تنص على أن للاستئناف أمام مجلس الدولة أثر ناقل للنزاع وموقف لتنفيذ الحكم، فإنها تتعلق بحالات الاستئناف الخاصة بقرارات المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة في اختصاصها كقاضي إلغاء أي قاضي درجة أولى في هذه الحالة، لكن يعاب شكلا أن هاتين المادتين لم تدمجا ضمن نطاق الاستئناف كطريقة من طرق الطعن العادية وتسلسل كلما يتعلق بهذا الطعن، كما أن المادة 950 من نفس القانون والتي تنص على أنه: "يحدد أجل الاستئناف بشهر (1) بالنسبة لأحكام المحاكم الإدارية وشهرين (2) بالنسبة لقرارات المحاكم الإدارية للاستئناف..."، نظن أن نصها غير صحيح، فقرارات المحاكم الإدارية للاستئناف مبدئيا وكقاعدة عامة هي قرارات نهائية وغير قابلة لأي طعن نهائي، ونظن المشرع كان يقصد قرارات المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة كقاضي إلغاء قاضي درجة أولى فتكون قراراتها بهذا الشكل قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، وهي الحالة الوحيدة التي يكون فيها مجلس الدولة قاضي استئناف، وبالتالي يجب على المشرع أن يصحح هذا النص، كما يجب أن يوجد المصطلحات (بخصوص تسمية الأحكام أو القرارات نسبة للمحاكم الإدارية للاستئناف استنادا إلى مركز هيئة القضاء بغض النظر عن الاختصاص الممارس بالحكم أو القرار أو استنادا إلى معيار ممارسة الاختصاص وهل هو قاضي درجة أولى أو قاضي درجة ثانية، كما يجب تنسيق المواد وجمعها ضم إطارها.

قانون فقط، أي لا ينظر إلى القرار من حيث الوقائع ولقد قررت المادة 959 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إحالة أحكام هذا الطعن إلى أحكام الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا¹.

أما الطعن الثاني، فهو اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، وهذا يكون من طرف غير الذي كان في الخصومة التي صدر فيها القرار أو الحكم، لذلك يسمى فقهيًا بمعارضة الخصم الثالث، أو الغير، ويتم أمام نفس الجهة القضائية التي أصدرت هذا الحكم أو القرار، وذلك خلال أجل شهرين من تاريخ التبليغ الرسمي لهذا الحكم أو القرار، أو خلال أجل 15 سنة إذا لم يتم التبليغ الرسمي، وتقوم الجهة القضائية بمراجعة الحكم أو القرار في الوقائع والقانون معاً، على أنه يجب أن يودع المعارض مبلغ الغرامة المدنية في حدها الأقصى، والتي حددتها المادة 388 من نفس القانون من 10.000 دج إلى 20.000 دج، على أن القاضي إذا رفض الاعتراض جاز له أن الحكم على المعارض بغرامة مدنية ضمن حدود القيمتين السابقتين، وهذا دون المساس بالتعويضات التي قد يطالب بها الخصوم².

أما الطعن الثالث، فهو التماس إعادة النظر، وهو مقرر لأحد الخصوم الأطراف في القضية في الأوامر أو الأحكام أو القرارات الحائزة لقوة الشيء المقضي به أي الأحكام والقرارات النهائية، على أنه لا يقبل التماس إعادة النظر إلا إذا توفر أحد السببين، وهما: - إذا بني الحكم أو القرار أو الأمر على وثائق مزورة قدمت لأول مرة أمام الجهة القضائية. أو - إذا حكم على الخصم بسبب عدم تقديم وثيقة قاطعة كانت محتجزة لدى الخصم³.

¹- تنص المادة 959 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "تطبق على الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة أحكام المواد 349 و350 و352 و353 و355 و356 و357 و358 و359 و360، ومن 362 إلى 379 من هذا القانون."

²- هذا الطعن اكتفى به المشرع بالنسبة لأحكام الإجراءات الإدارية فقط بمادة واحدة وهي 960 بعد التعديل، لكن بالعودة لنص المادة 961 التي لم يشملها التعديل فقد نصت على أنه: "تطبق الأحكام المتعلقة باعتراض الغير الخارج عن الخصومة المنصوص عليها في المواد 381 إلى 389 من هذا القانون، أمام الجهات القضائية الإدارية."

³- تم النص على أحكام هذا الطعن بموجب المواد 966 إلى 969 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ولقد تم تعديل المادة 966 بأن تم تقرير أنه يتم ممارسة هذا الطعن ليس أمام مجلس الدولة وحده كما كان قبل التعديل بل يمارس أمام مختلف جهات القضاء الإداري بشرط أن تكون الأحكام و/أو القرارات حسب الحالة نهائية، بينما اقتضى الحال إعادة ضبط وتعديل المادة 967 تناسبا مع التعديل السابق، في حين بقيت الأحكام الأخرى كما تم شرحه أعلاه.

ويرفع الالتماس أمام نفس الجهة التي أصدرت الأحكام الملتمس فيها، على أن يكون أجل هذا الالتماس شهرين من تاريخ تحقق أحد السببين السابق ذكرهما، وأنه يجب أن يودع الملتمس مبلغ كفالة في حدها الأقصى، والتي حددتها المادة 388 من نفس القانون من 10.000 دج إلى 20.000 دج، ويجوز للقاضي إذا رفض الالتماس أن على يحكم على الملتمس بغرامة مدنية ضمن حدود القيمتين السابقتين،

أما الطعن الرابع هو تصحيح الأخطاء المادية، ولا ندري لماذا المشرع صنف تصحيح الأخطاء المادية ضمن طرق الطعن أساسا وطرق الطعن غير العادية خصوصا، وعلى العموم، فإن هذا الطعن يمارس في الأحكام المشوبة بأخطاء مادية، ويكون أمام نفس الجهة القضائية التي أصدرتها، وذلك خلال أجل شهرين من تاريخ التبليغ الرسمي لهذه الأحكام، ولا يكون دور القاضي هنا إلا تصحيح هذه الأخطاء دون أن يعيد أي مراجعة فيه¹. وعموما فإن طرق الطعن غير العادية، ما عاد تصحيح الأخطاء، ليس لها أثر موقف في تنفيذ هذه الأحكام.

¹- تم النص على أحكام تصحيح الأحكام بموجب المواد 963 و964، وتم تعديل المادة 963 بموجب التعديل الأخير لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المحور الرابع: الدعاوى الإدارية

درس 1- دعوى الإلغاء - المفهوم والشروط الخاصة بدعوى الإلغاء.....ص 112-130

درس 2- دعوى الإلغاء - الشروط المتعلقة بالقرار الإداري.....ص 131-142

محل الطعن الإلغاء

درس 3- دعاوى القضاء الكامل.....ص 143-158

درس 4- دعوى فحص المشروعية، دعوى التفسير،.....ص 159-178

الدعوى الإستعجالية وتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

الدرس 1- دعوى الإلغاء

- المفهوم والشروط الخاصة بدعوى الإلغاء -

بعد أن عرضنا ما يتعلق بخصوص الدعوى الإدارية وعمومها من حيث القواعد الإجرائية، سنرى في هذا الدرس دعوى من أهم الدعاوى الإدارية إن لم نقل أهمها، وهي دعوى الإلغاء، ونعرض في البداية، مفهوم هذه الدعوى، ثم نعرض فيما بعد أهم الشروط الخاصة المرتبطة بهذه الدعوى، على أنه سبق لنا أن عرضنا القواعد الإجرائية العامة والمشاركة المتعلقة بها، وذلك فيما يلي:

أولاً- مفهوم دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بنظامها الخاص، من حيث مضمونها، وإجراءاتها، واختصاصها، وسنرى، أهم ما يميزها، وتعريفها وخصائصها في ما يلي:

1- تعريف وتمييز دعوى الإلغاء: دعوى الإلغاء هي نوع من الدعاوى الإدارية، ولها ما يميزها عن باقي الدعاوى، كما أن لها تعريفها، ونعرض ذلك فيما يلي:

أ- تعريف دعوى الإلغاء: لقد كانت هناك العديد من التعريفات لدعوى الإلغاء، ربما لكونها قد أخذت مجالاً كبيراً من الزمن منذ ظهورها من طرف القضاء الإداري الفرنسي من لحظة تطوره إلى يومنا هذا، وبالتالي انبرى الكثير من الفقه لتعريف هذه الدعوى، كما كان للقضاء باع في ذلك، وحتى أن هناك العديد من التشريعات قد أشارت إليها على غرار الدستور الجزائري، وإن كنا نرى أن أكثر هذه التعريفات لا تختلف في مضمونها لذلك سنكتفي بذكر بعض التعريفات الفقهية لهذه الدعوى، وهذا لإعطاء الإفادة منها، وعليه:

يعرف الفقيه سليمان الطماوي دعوى الإلغاء بأنها: *القضاء الذي بموجبه يمكن للقاضي أن يفحص القرار الإداري، فإذا تبين له مجانية القرار للقانون حكم بإلغائه، ولكن دون أن يمتد حكمه لأكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه، أو استبدال غيره به،*¹، كما يعرفها الأستاذ عمار عوابدي بأنها: *الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ذوي الصفة والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة، للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة.*²، أما الأستاذ أحمد محيو فيعرفها بأنها: *الدعوى التي يطلب فيها من القاضي إلغاء قرار غير مشروع.*³، ويعرفها الفقيه الفرنسي ديلوباير بأنها: *دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة طعن قضاء يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري.*⁴، ومنها نجد التشابه، من حيث وصف هذه الدعوى بأنها دعوى قضائية، وأن المختص فيها هو القاضي الإداري، وأن موضوعها هو تفحص قرار إداري والحكم عليه بالإلغاء إذا كان مخالف لمبدأ المشروعية.

ونجد القانون كذلك قد نص على هذه الدعوى، فالمشروع الجزائري، قد ذكرها في المادة 168، من الدستور، والتي تنص صراحة على أنه: *ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات

¹ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية دراسة مدعمة بالإجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، جسر للنشر الجزائر، الطبعة الثانية، 2018، ص8.

² - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص9.

³ - نفس المرجع والصفحة.

⁴ - نفس المرجع والصفحة.

الإدارية.*، ورغم أن هذه المادة خولت القضاء بالنظر في الطعون الموجهة لقرارات السلطات الإدارية، إلا أنها لم تحدد ما هو هذا القضاء، وما هي نتائج هذا النظر، كما نجد العديد من مواد القانون قد تطرقت إلى دعوى الإلغاء، منها المواد 801، 900 مكرر من قانون الإجراءات المدنية.

ب- تمييز دعوى الإلغاء: رأينا من خلال تقسيم وتصنيف الدعاوى الإدارية أن هناك ثلاث أنواع من دعاوى الإدارية إلى جانب دعوى الإلغاء، وهي كل من دعوى القضاء الكامل، دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية، وهي تختلف مع دعوى الإلغاء في عدة نقاط،

* - فعند مقارنة دعوى الإلغاء بدعوى القضاء الكامل، نجد الاختلاف، في طبيعة كل منهما، فقد رأينا سابقا أن هناك دعاوى تتعلق بالمشروعية والتي أهمها دعوى الإلغاء، فهي دعوى معاينة مدى تطبيق القانون على العمل الإداري، كما يوجد نوع آخر من الدعاوى الإدارية، يسمى بدعاوى الحقوق، ورأينا أنها تتعلق بالحقوق، كما يكون الاختلاف بينا في سلطات القاضي الإداري لكل منهما، فنجد بالنسبة لدعوى القضاء الكامل سلطات القاضي الإداري واسعة، فله أن يعاين الحق المعتدى عليه وهل هو حق مشروع أم لا أي يحميه القانون أم لا، ثم يعين مدى ارتباطه بالمدعي، ثم يفحص العمل الإداري ويقدر مدى سلامته، ويرى الضرر المدعى به، ومدى ارتباطه بالعمل، ثم يقدر حجمه، والتعويض اللازم لإصلاحه، وهكذا، أما سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء فهي محدودة، حيث يكفي فقط بفحص العمل الإداري، والوصول إلى العيوب التي تجعل منه عملا غير مشروع، ويستند في ذلك إلى النظام القانوني الذي ينظم هذا العمل، دون البحث عما سببه هذا العمل بالنسبة للمدعي، ويظهر ذلك أيضا في تقدير الصفة في المدعي أو المصلحة الشخصية المباشرة، حيث رأينا سابقا أن قاضي الإلغاء يكفي فقط بالمصلحة المخففة، أي مجرد وجود مصلحة

اقتصادية، بينما قاضي القضاء الكامل، يدقق في المصلحة إلى أبعد الحدود، فهو يأخذ بالمفهوم الضيق لها مثلما هو الحال في الدعوى المدنية¹.

ويمتد الاختلاف إلى الهدف من كل دعوى، فنجد الهدف من دعوى الإلغاء هو حماية مبدأ المشروعية، بينما الهدف من دعوى القضاء الكامل، هو حماية الحقوق الشخصية للمدعي، كما يمتد الاختلاف إلى حجية الأحكام، فحجية الحكم في دعوى الإلغاء هي حجية مطلقة في مواجهة الكافة، لكن هناك من يقول أن طبيعة الحجية هنا تتماشى فقط مع دعوى إلغاء القرارات التنظيمية لأنها ذات قواعد عامة مجردة، بينما إلغاء القرارات الفردية، لا تكون الحجية إلا بالنسبة لصاحب القرار، وبالتالي فهي نسبية، والصحيح، أن حجية الحكم في دعوى الإلغاء إنما تسمد طبيعتها ونطاقها الواسع في مواجهة الكل لأنها دعوى لصالح القانون، بغض النظر عن طبيعة القرار أهو قرار تنظيمي أم قرار فردي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، أنه لا يقبل القاضي الإداري مراجعة ما قضى به في الحالتين، فنعلم أن طرق الطعن غير العادية، وبالأخص اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، الذي هو جائز وقد يؤدي إلى إعادة حكم القضاء الكامل باعتباره حكم حقوق شخصية، ويجوز للخصم المعارض الثالث الغائب أن يطالب بمراجعة الحكم حتى إذا بلغ الحكم حدود مدة 15 سنة، في حالة عدم تبليغه الرسمي لهذا المعترض، لكن هذا لا يستقيم تماما في دعوى الإلغاء، فهي لا تقبل المراجعة بهذا الطعن إطلاقا، وعليه، تكون حجية حكم دعوى القضاء الكامل نسبية².

غير أننا نسلم أنه رغم الفروق الموجودة ما بين الدعويين، فإن كل منهما يصنف ضمن دعاوى الإدارية، وكل منهما من اختصاص القاضي الإداري، وكل منهما ينصب على أعمال الإدارة العامة، وأنها طرف من أطرافهما، وأن هناك بعض القواعد الإجرائية العامة يشتركان فيها.

¹ - أنظر في ذلك، عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 337 وما يليها. أنظر أيضا في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 109.

² - أنظر في ذلك، عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 339. أنظر أيضا في ذلك، عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 110.

وهنا فروق ما بينهما كذلك من حيث طبيعة كل منهما ومن حيث مجالات كل منهما، ومن حيث النظام القانوني لكل منهما¹.

* - أما مقارنة دعوى فحص المشروعية، مع دعوى الإلغاء، فدعوى فحص المشروعية، هي دعوى تحديد موقف القاضي الإداري في الغالب وعن طريق الدعوى المباشرة، من مدى مشروعية القرار الإداري، وبالتالي فكلا الدعويين يشترك بأنها من دعاوى المشروعية وهناك جملة من القواعد الإجرائية المشتركة بينهما، في الطريق المباشر، لكن يختلفان في سلطة القاضي الإداري، فسلطته في دعوى الإلغاء لا تنتهي عند معاينة مدى مشروعية القرار الإداري وتحديد موقفه من ذلك كما هو الحال في دعوى فحص المشروعية، بل تتجاوز إلى إعدام هذا القرار إذا قرر عدم مشروعيته، كما نجد الاختلاف في النتيجة، فنرى أن دعوى فحص المشروعية ليست دعوى بذاتها، بل هي تحديد موقف القضاء من مشروعية القرار الإداري، ويبقى هذا القرار قائماً حتى وإن كان غير مشروع، وممكن أن تستفيد من ذلك الإدارة المصدرة في تفعيل مكنة سحبه، أو في تقرير ضرر يصيب أشخاص منه في حالة دعوى المسؤولية، أو تحديد مدى ركن الشرعية الجنائية في المخالفات ذات الطابع الجزائي، لكن دعوى الإلغاء هي دعوى حقيقية تهدف إلى إعدام العمل ونتيجتها حاسمة ويستفيد منها الكافة، سواء المتضرر من قرار فردي، أو من قد يتضرر من قرار تنظيمي، كما أن دعوى الإلغاء هي اختصاص أصيل وحصري للقاضي الإداري، لكن دعوى فحص المشروعية، قد يمارسها القاضي الجزائي، وقاضي القضاء الكامل، وحتى قاضي الدعوى المدنية بالنسبة للقرارات التنظيمية حينما ينظر في مدى تضرر الحقوق المعروضة عليه².

* - أما مقارنة دعوى الإلغاء مع دعوى التفسير، فدعوى التفسير تعني أن القاضي يبحث عن المعنى والمدلول الصحيح للعمل الإداري، ويعطي تفسيره هذا الذي يستعمل فيه التقنيات والفنيات المستعملة في تفسير نصوص القانون، وبالتالي هناك فرق مع دعوى الإلغاء، في

¹ - أنظر في ذلك، عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 339.

² - أنظر في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 186.

طبيعة القاضي فقد يكون في دعوى التفسير القاضي الإداري هو قاضي التفسير وهو الغالب في تفسير الأعمال الإدارية، وقد يكون غير القاضي الإداري، كما أن نطاق التفسير يمتد ليشمل القرار الإداري والعقد الإداري معا وحتى يشمل الأحكام القضائية عند وجود إشكالات في تنفيذها، بينما تكتفي دعوى الإلغاء بالقرار الإداري، والهدف في الدعويين يختلف، فالتفسير يتوقف عند إعطاء المعنى ويبقى توظيف ذلك خارج عن إرادة القاضي، بينما الإلغاء نتيجته كما قلنا حاسمة بأن تؤدي إلى إعدام القرار غير المشروع¹.

*- أما مقارنة دعوى الإلغاء بالدعوى الإستعجالية، فتختلف الدعوى الإستعجالية جذريا عن دعوى الإلغاء، سواء في طبيعتها كدعوى وقتية، غير مستقلة بذاتها، إذ لا يمكن أن ترفع هذه الدعوى دون أن تكون مصحوبة بدعوى موضوع، ومن دعاوى الموضوع دعوى الإلغاء، كما أن حكم دعوى الاستعجال بما فيها دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، هو حكم مؤقت ولا يمس بأصل الحق وتحفظي، مؤقت أي مرتبط بدعوى الموضوع، لأنه في الأصل عبارة عن تدبير قضائي فقط، وأنه لا يمس بأصل الحق أي أن القاضي الإداري لا يتعرض إلى مضمون القرار، بل يكتفي بملاحظته لاتخاذ التدبير اللازم للحيلولة من آثار تنفيذه، وما قد تسببه من آثار يصعب أو يستحيل تداركها وإصلاحها بعد تنفيذه، كما أنه تحفظي بمعنى أنه يمكن للقاضي أن يعيد النظر فيه ما لم يتم الفصل في دعوى الموضوع، لكن تشترك دعوى الاستعجال مع دعوى الإلغاء في القاضي الإداري، أي أن كليهما يفصل فيه بتشكيلة قضائية، وأن يخضع لقواعد رفع الدعوى والتحقيق فيها².

2- خصائص دعوى الإلغاء: دعوى الإلغاء كما رأينا دعوى مميزة ضمن الدعاوى الإدارية، وعلى ذلك فلها جملة من الخصائص المتعلقة بها، ونعرض هذه الخصائص فيما يلي:

¹- أنظر في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص173.

²- نصت المادة 918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "يأمر قاضي الاستعجال بالتدابير الوقائية. لا ينتظر في أصل الحق، ويفصل في أقرب الأجل."، بينما تنص المادة 922 من نفس القانون على أنه: "يجوز لقاضي الاستعجال بطلب من كل ذي مصلحة، أن يعدل في أي وقت وبناء على مقتضيات جديدة، التدابير التي سبق أن أمر بها أو يضع حدا لها."

أ- **دعوى الإلغاء دعوى قضائية:** هذه الخاصية تعكس التطور الحاصل في قضاء الإلغاء منذ ظهوره، بعد الثورة الفرنسية، أين جاء على إثرها فوراً فصل الوظيفة الإدارية ومنع المحاكم العادية من النظر فيها، ومن ثمة نشأ نظام خاص بها ابتداءً بأن تكون الإدارة هي الخصم والقاضي في وقت واحد، وحتى مجلس الدولة الفرنسي كانت طبيعته طبيعة إدارية، ما فتئ أن تحول حكمه إلى قضاء تام لكن بقيت تركيبته تركيبة من الموظفين العامين، وبالتالي تكون دعوى الإلغاء هي مزيج ما بين الوصف القضائي والإداري في آن واحد، فحتى التظلم الإداري مازال لحد الآن في بعض القضايا إجبارياً مثل منازعات الضرائب، وما زالت الإدارة تستطيع سحب قراراتها المعيبة أو المعدومة حتى بدون أن يكون هناك طعن، لكن ينبغي أن ننوه أن في الجزائر دعوى الإلغاء دعوى قضائية محضة منذ أن تبناها المشرع الجزائري بعد الاستقلال¹.

ب- **دعوى الإلغاء دعوى مشروعية:** رأينا أن معنى المشروعية باختصار هي خضوع تصرفات الإدارة إلى القانون، ومن بين هذه التصرفات القرار الإداري، فهناك من عناصره ما يجب أن يخضع كلية إلى القانون في تكوينه بمعنى السلطة المقيّدة، والتي تعني المعنى الضيق لمشروعية القرار الإداري، لكن حتى القاضي الإداري بإمكانه أن يراقب حتى جوانب السلطة التقديرية في هذا القرار والتي أضافها تعزيزاً لهذا المبدأ، ومن هنا تأتي رقابة القضاء الإداري للقرارات الإدارية كتجسيد لمبدأ المشروعية وفرضه على تصرفات الإدارة وحمائته من تصرفاتها غير المشروعة، وكضمانة للحقوق والحريات العامة للأفراد، وهذه الخاصية تستقيم مع دعوى الإلغاء فقط².

ج- **دعوى الإلغاء دعوى موضوعية - عينية:** رأينا فيما سبق كيف أن الفقه الحديث قسم الدعاوى الإدارية استناداً إلى طبيعتها، إذ قسمها إلى دعاوى موضوعية عينية وهي تلك الدعوى التي تنصب فقط على القرار الإداري في ذاته، وتهدف من خلاله إلى حماية مصالح

¹ - أنظر في ذلك، عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 324، وأنظر أيضاً في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 15.
² غ أنظر في ذلك، عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 327، وأنظر أيضاً في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 17.

ومراكز عامة، ونجد على رأس هذه الدعاوى دعوى الإلغاء التي هي دعوى عينية موضوعية، ويقابلها كما رأينا الدعاوى الإدارية الشخصية التي تكون من أجل حماية المراكز الخاصة والذاتية¹.

د- دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية الوحيدة: مبدأ المشروعية يتجسد بخضوع القرارات الإدارية إلى القانون، لكن هذا لا يكفي لضمان ذلك، لذا كانت الرقابة القضائية، والرقابة الوحيدة والحقيقية والتي تحقق سمو المبدأ تكون عن طريق دعوى الإلغاء فقط، لأنه كما رأينا لا دعوى فحص المشروعية التي يكتفي فيها القاضي بإبراز موقفه من مدى مشروعية القرار ولا يزيد عن ذلك، ولا دعوى التفسير التي يكتفي فيها القاضي بإعطاء معنى القرار، ولا دعوى القضاء الكامل التي هدفها حماية الحقوق، كلها من شأنها أن تدعم القرار المعيب و فقط، إلا دعوى الإلغاء، لذلك فهي الدعوى الوحيدة التي تحقق ذلك، كما أنها دعوى أصلية، حتى وإن كان قضاء مجلس الدولة الفرنسي في بداية الفترة ابتكر ما يسمى بالدعوى الموازية، والتي مفادها أنه لا تقبل دعوى الإلغاء إذا كان لرفعها طريق موازي لتحقيق نفس النتيجة، ورغم ما قيل عن ذلك استناداً إلى سياسة مجلس الدولة في التقليل من طعون المشروعية، وأنه لا يمكن أن تكون هناك فعلياً دعوى موازية تؤدي إلى إلغاء قرار إداري إلا دعوى الإلغاء، وبغض النظر عن ظروف نشأة الدعوى الموازية، والأسباب التي كانت مبررة لها، من أنها تعتبر بحق دفع يوزع الإختصاص ما بين القضاء الإداري والقضاء العادي، وما بين حتى جهات القضاء الإداري فيما بينها، أو حتى ما بين قاضي الإلغاء وقاضي القضاء الكامل، وأنه بظهور معايير توزيع إختصاص وتدخل المشرع في ذلك، وأنه بظهور فكرة الأعمال القابلة للإنفصال من العملية الإدارية المركبة بدأت تتلاشى فكرة الدعوى الموازية، إلا أنه بصدق وبالفعل أن دعوى الإلغاء دعوى أصلية ليست إحتياطية، وأن سبب جعلها إحتياطية أمام الدعوى الموازية ليس مرده قوة هذه الدعوى إنما مرده أن قاضي الإلغاء

¹ - أنظر في ذلك، عمار عوادي، مرجع سابق، ص328، وأنظر أيضاً في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص16.

كان لا يقبل بدعوى الإلغاء متى رأى أن هناك طريق قضائي آخر مباشر للمدعي للحصول على نفس النتيجة، وربما ذلك لا يمر إلا بإلغاء القرار أو تعطيله وشله من أجل حصول المدعي على فائدته من الدعوى، ونجد اليوم حتى المشرع الجزائري الذي كان ينص على اعتبار هذه الدعوى أي الدعوى الموازية كشرط من شروط قبول دعوى الإلغاء، وذلك ضمن قانون الإجراءات المدنية الملغى قبل تعديله وتتمته بالقانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990، وتخلص منها فيما بعد نهائياً¹.

هـ- **دعوى الإلغاء دعوى قضائية في نظامها القانوني:** تمتاز دعوى الإلغاء بنظامها الخاص، من حيث أثر نشأتها عليها، من حيث مضمونها، ومن حيث اختصاص جهتها القضائية، ومن حيث شروطها الخاصة، من قبيل ميعاد الطعن، والتظلم وغيرها، ومن حيث إجراءاتها الخاصة، وسلطات القاضي الإداري فيها، ومن حيث أثر حكمها وحجيتها، كل هذه الجزئيات، تبيّن أن لهذه الدعوى نظامها الخاص به، وكل أجزاء هذا النظام إذا عدنا لتطور القضاء الإداري نجده من ابتكار هذا القضاء، وبالأخص مجلس الدولة الفرنسي².

و- **دعوى الإلغاء شديدة التغير والتطور:** ما يميز دعوى الإلغاء أنها دعوى متطورة ومتغيرة، ذلك أنه ابتدأها مجلس الدولة الفرنسي بالنظر في إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيبي الاختصاص والشكل والإجراءات أي الأركان الخارجية له فقط، لكنه ما لبث أن بسط رقابته على كل من عيبي مخالفة القانون والغاية، ثم السبب، ولم تقتصر رقابته على هذه الأركان ضمن إطار السلطة المقيدة للإدارة بل امتدت إلى رقابة جوانب من السلطة التقديرية في كل من رقابة السبب والمحل، من معاينة الوقائع المادية والقانونية المكونة للسبب وتكييفها القانوني، ومن حيث تناسب أثر القرار لخطورة وجسامته هذه الوقائع، وكذلك معاينة مناسبة

¹- أنظر في ذلك، عمار عوابدي، مرجع سابق، ص331.

²- نفس المرجع، ص332.

الوقت في اتخاذ القرار، والموازنة ما بين الأضرار والمنافع والتناسب مع بين الجريمة التأديبية والجزاء هكذا¹.

ز- دعوى الإلغاء من النظام العام: نظرا لارتباط دعوى الإلغاء بالقانون، والمشروعية، فإنها من النظام العام، لكون قرارات الإدارة هنا قد تمس بالحقوق والحريات العامة، وأن هذه الأخيرة لها نظامها المرتبط بالنظام العام، وكذلك أن قرارات الإدارة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وحماية النظام العام، وبالتالي فهي جزء لا يتجزأ منه، وأن القرارات تؤثر على المراكز العامة، لذلك كان لها شروط خاصة، من قبيل ميعاد الطعن، وميعاد سحب القرارات وهكذا، وعليه تكون دعوى الإلغاء من النظام العام، وبذلك فإنه لا يتقيد القاضي الإداري بإدعاءات ودفع الأطراف بل يقوم من تلقاء نفسه بتفحص القرار والبحث على عيوبه المحتملة والحكم عليه، حتى وإن كان الأطراف لم تثر العيب الذي استند إليه القاضي في حالة تقريره إلغاء القرار².

ثانيا- الشروط الخاصة بدعوى الإلغاء:

فضلا على الشروط العامة للدعوى الإدارية والتي سبق لنا عرضها، وهي كل من المصلحة والصفة، ووصف الصفة في حالة دعوى الإلغاء، فإن لهذه الدعوى شروط خاصة بها دون غيرها من الدعاوى الإدارية، ومن خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نميز هذه الشروط فيما يلي:

1- شرط الميعاد: ميعاد الطعن يقصد به المدة التي قررها المشرع من أجل ممارسة الطعن، ورتب عليها جملة من الآثار، ومن أهم مميزات دعوى الإلغاء شرط الميعاد، الذي حدد المشرع فيه مدة ممارسة هذه الدعوى، وقبدها من أجل عدم تهديد القرارات الإدارية التي

¹- عمار عوابدي، مرجع سابق، ص333.

²- المرجع نفسه، ص335.

هدفها المصلحة العامة، وجعلها في منأى بعد فوات هذه المدة عن أي طعن، وتحقيق

استقرارها¹، ونص المشرع على نوعين من المواعيد في دعوى الإلغاء، وهما:

أ- النوع الأول: هو الميعاد العام: والذي نص عليه بالمادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي جاء فيها: *يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، ...*، أي أن هذه المادة حددت أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية، والمادة 900 مكرر 7 من نفس القانون قررت كذلك بالإحالة إلى المادة 829 السابق ذكرها نفس المدة كأجل للطعن في القرارات الإدارية التي تختص فيها المحكمة الإدارية للإستئناف بالجزائر كدرجة ابتدائية².

ويبدأ سريان هذا الأجل من تاريخ التبليغ الشخصي في القرارات الفردية، أي التبليغ للمعني بالقرار بذاته، كما جاء بالمادة 829 السابق ذكرها، غير أن المادة 831 التي تليها نصت على أنه لا يحتج بأجل الطعن المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه، إلا إذا أشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه، لكن بالنسبة للقرارات التنظيمية والجماعية، فإن بداية سريان مدة الطعن تكون من تاريخ نشرها، والنشر يكون بعدة وسائل مقررة لذلك، منها النشر في الجريدة الرسمية للقرارات المركزية، والنشر في الجرائد اليومية، والنشر في الجرائد والنشرات المحلية، وبالتعليق بالمقرات الحكومية.

¹ - شرط الميعاد تمليه ضرورة تحقيق الإستقرار في أثر الأعمال الإدارية وأهدافها، ونقصد هنا بالاستقرار الذي يتحقق معه الأمن القانوني، والذي يعرّف بأنه: "تحقيق قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية، وحد أدنى من الإستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية من أشخاص قانونية عامة وخاصة، بحيث تتمكن هذه الأشخاص من التصرف باطمئنان على هدى هذه القواعد والأنظمة القانونية القائمة وقت قيامها بأعمالها وترتيب أوضاعها على ضوء منها دون التعرض لمفاجئات أو تصرفات مباغطة صادرة عن السلطات العامة من شأنها زعزعة هذه الطمأنينة أو العصف بهذا الإستقرار."، أنظر في ذلك، أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، مرجع سابق، ص 21، ويبدو من جهة أخرى أن شرط الميعاد ليس فقط لهدف الإستقرار المستوجب تحصين أعمال الإدارة القابلة للطعن فيها من الإلغاء، بل يستتر من الأساس وخلف هذه الأعمال قرينة قانونية عامة تفترض صحة ومشروعية هذه الأعمال التي تصدر عن الإدارة العامة، إذ جاء في قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر بتاريخ 24 فبراير 2007، بأن: "الأصل في القرارات الإدارية صحتها..."، كما جاء في حكم آخر لها أنه: "الأصل في القرارات لإدارية صحتها وأنها بذاتها دليل على هذه الصحة وعلى توافر الأركان القانونية الموجبة للصحة، وأن الغاية فيها المصلحة العامة..."، أنظر أيضا المرجع نفسه، ص 6.

² - هذه المحكمة كما رأينا والمحدثه مؤخرا ضمن هياكل التنظيم القضائي في الجزائر وبالأخص التنظيم القضائي الإداري، لها اختصاصين، كما سبق ذكره، اختصاص قاضي استئناف كباقي المحاكم الإدارية للاستئناف، واختصاص قاضي الدرجة الأولى كقاضي إلغاء ضمن الحالات التي كانت مقررة لمجلس الدولة بموجب القانون العضوي رقم 98-01، المعدل والمتمم، والمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قبل التعديل الأخير هذا فضلا على حالات إلغاء موسعة لهذه المحكمة.

ب- النوع الثاني: هو الميعاد الخاص، ونجد العديد من المواعيد الخاصة التي تتقرر بموجب نصوص خاصة، منها الطعن في نزع الملكية، الميعاد الخاص للطعن في الدعوى الانتخابية، وتلك المتعلقة بالأحزاب السياسية، وغيرها، وما يميز هذه المواعيد أنها تختلف عن الميعاد العام أي الأربع أشهر المقررة بالمادة 829 السابق ذكره، كما يميزها أن لكل منها ميعاد خاص بها، من قبيل الشهر، الشهرين، 15 يوم وهكذا، وبالتالي لا نعود إلى الآجال في النصوص الخاصة إلا بما جاء فيها، أما إذا لم يوجد في النصوص الخاصة أي أجل للطعن، فإنه نعود هنا إلى الميعاد العام.

لكن يبدو أنه في حالات معينة حتى وإن تضمنت نصوص خاصة آجال طعن خاصة، مثلما هو الحال بالنسبة للمادة 110 من المرسوم 76-63 المؤرخ في 25-03-1976 المتعلق بتأسيس السجل العقاري المعدل والمتمم، والتي حددت آجل شهرين للطعن في قرارات المحافظ العقاري، إلا أنه ما يلاحظ هنا، أن النص الخاص أدنى درجة قانونية من نص المادة 829 التي تعد نصا قانونيا وليست نص تنظيميا، فإختلاف القيمة القانونية لهما يرجح حسب رأينا أن نأخذ بالمادة 829 وليس المادة 110، رغم أن القاضي الإداري ما زال يعمل في الطعن في قرارات المحافظ العقاري بالمادة 110¹.

العلم اليقيني: لقد ظهرت نظرية العلم اليقيني من قبل مجلس الدولة الفرنسي وهي تقضي أن تكون هناك قرائن قوية ولا تدع مجالا للشك فيها بعلم الشخص بالقرار الإداري، حتى وإن لم يتم تبليغه به، وهذا يعني أنه متى كان الحال كذلك، يتعين أن يبدأ حساب مدة الطعن من تاريخ العلم به، حتى وإن لم يبلغ، ولكن مجلس الدولة الفرنسي قد ضيق من هذه القاعدة إلى أبعد الحدود، والمشرع الجزائري لم يشر إلى ذلك إطلاقا، غير أن القضاء الإداري في

¹ من أهم مواعيد الطعن الخاصة، تلك المقررة لكل من منازعات الوعاء الجبائي، ومنازعات التحصيل الجبائي، والتي مصدرها قانون الإجراءات الجبائية، حيث نجد المادة 72 مقطع 1 تنص كقاعدة عامة على أن أجل الطعن النزاعي (الذي هو وجوبي في هذه الحالة للطعن القضائي بالنسبة لمنازعات الوعاء الضريبي) تكون إلى غاية 31 ديسمبر من السنة الثانية التي تلي سنة إدراج الجدول الضريبي في التحصيل أو حصول أحداث موجبة لهذه الشكاوى. بينما تنص المادة 153 مكرر من نفس القانون، على أنه تقدم الشكاوى التي تكتسي اعتراضا على إجراء المتابعة عن طريق الاحتجاج الحصري على قانونية شكل إجراء المتابعة، أو تكتسي شكل اعتراض على التحصيل الجبري عن طريق الاحتجاج على وجود التزام دفع مبلغ الدين واستحقاق المبالغ المطالب بها وغيرها من الأسباب التي لا تمس بوعاء وحساب الضريبة، وذلك تحت طائلة البطلان في أجل شهرين اعتبارا من تبليغ الإجراء المحتج به، أو تبليغ أول إجراء للمتابعة حسب نوع الشكل من شكلي الاعتراضات المقررة بهذه المادة.

الجزائر كان له أثر في تطبيقها قبل سنة 2008، والآن لا يوجد ما يدل على ذلك، مع العلم أن قرينة العلم اليقيني تبدو معقولة لا من حيث سلطات القاضي الإداري وقناعاته فحسب بل حتى وقوفه موقف الموازنة دائما ما بين مبدئي المشروعية والأمن القانوني الذي يعطي له باع في الأخذ بهذه القرينة¹.

ج- حساب الميعاد: يحسب الميعاد بالشهر كاملا، لأن المشرع قال أربعة أشهر، أي عبّر بالشهر ولم يعبر باليوم، مهما كان عدد أيام الشهر 30، أقل في حالة شهر فيفري (28 أو 29) أو أكثر من ذلك، ويبدأ الحساب بقاعدة أن اليوم الأول التي تم فيه التبليغ لا يحسب ضمن الأجل واليوم الأخير لا يحسب، ومثال ذلك أنه لو كان التبليغ الشخصي قد تم يوم 15 فيفري، فإن بداية الحساب تبدأ بيوم 16 فيفري، وأن أجل 04 أشهر يحسب كالتالي:

الشهر الأول ينتهي عند تاريخ 16 مارس، والشهر الثاني عند تاريخ 16 أبريل، والشهر الثالث عند تاريخ 16 ماي، أما الشهر الرابع والأخير فينتهي عند 16 جوان، وبما أن اليوم الأخير لا يحسب، فيكون نهاية الأجل نظريا عند نهاية يوم 15 جوان، لكن عمليا يكون عند غلق مكاتب كتابة الضبط،

يمكن تمديد المدة بعدة عوارض وهي:

*- إذا كان اليوم الأخير من المدة صادف يوم عطلة يمدد الأجل إلى أول يوم عمل رسمي، فمثلا في المثال السابق لو صادف تاريخ 15 جوان يوم عطلة أسبوعية كأن يكون يوم الجمعة، فيمدد الأجل إلى الأحد، أو عطلة رسمية (أعياد مدنية أو دينية)، فيمدد إلى أول يوم عمل رسمي يلي هذه العطلة.

¹- أنظر في ذلك، برهان زريق، مرجع سابق، ص 269 وما يليها.

* - يمدد أيضا الأجل بسبب الإنقطاع أو الوقف نتيجة لعدة عوارض تعترضه¹، وهي تلك

العوارض التي نصت عليها المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمتمثلة في حالتين يكون فيهما انقطاع آجال الطعن، وهما:

- الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة، - وفاة المدعي أو تغيير أهليته.

حالتين يكون فيهما وقف آجال الطعن هما:

وبشيء من الشرح فإن:

- الحالة الأولى، هي الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة، ويبدأ استئناف حساب المدة من لحظة صدور حكم بعدم الاختصاص، أما الحالة الثانية، فهي طلب المساعدة القضائية، وهذه تكون في الحالة التي يتقدم فيها المدعي بطلب المساعدة في تعيين محامي والتكفل به في مختلف درجات التقاضي، وعليه يبدأ استئناف حساب المدة من تاريخ تبليغ قرار مكتب المساعدة القضائية، بقبول طلب المساعدة أو رفضه، أما الحالة الثالثة، فهي وفاة المدعي أو تغيير أهليته، وهذه الحالة مقررة من أجل السماح للورثة أو كل من له حق على المدعي عند تغير أهليته، لاستصدار حكم بالحجر عليه، واستكمال الدعوى مكانه، أما الحالة الرابعة، فهي حالة القوة القاهرة أو الحادث الفجائي، والقوة القاهرة كما هي معرفة في القانون المدني بأنها الحادث الخارج عن إرادة الطاعن والذي لا يمكن توقعه ولا درؤه عند الحدوث، أما الحادث الفجائي، فيعرفه القانون الإداري، بأنه: الحادث غير المتوقع والذي لا يمكن دفعه ولكنه يعود إلى سبب داخلي مجهول وليس سبب خارجي².

¹ - هناك فرق ما بين انقطاع الأجل ووقفها، فالانقطاع يعني عند زوال سبب الانقطاع يعاد حساب مدة الأجل كاملة من البداية، بينما الوقف عند زوال سببه يتم إكمال المدة المتبقية من الأجل بدء مما انتهت إليه عند ظهور سبب الوقف، والمشرع كان يعتبر كل الحالات المذكورة في المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قبل تعديلها حالات انقطاع، وحتى وإن كان يغلب عليها وصف حالات وقف، لكنه بعد تعديل هذه المدة استقر عند اعتبار حالتين انقطاع، وحالتين حالتي وقف كما رأينا في المتن.

² - وهناك حالات أخرى لم يتم التطرق إليها في نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية في الجزائر، من قبيل اعتراض جهة إدارية على القرار الإداري خلال ميعاد الطعن كما هو الحال في اعتراض جهة مركزية وصية على قرار جهة لامركزية، وحالة تجدد الميعاد وهي من قبيل حالة الذي لم يتحدد مركزه القانوني النهائي بسبب نزاع قائم واستمرت الإدارة في عمل لاحق وانتهى ميعاد الطعن فيه قبل صدور الحكم الذي يحدد مركزه، إذ يكون تجدد ميعاد الطعن لهذا الطاعن منذ تاريخ صدور الحكم الذي يقضي بتحديد مركزه المتنازع عليه (كحال الموظف الطاعن قضائيا في قرار عدم تمكينه من الترقية إلى الدرجة، ثم تقوم الإدارة بجدول ترقية إلى درجة لاحقة للدرجة المدعى باستحقاقها وينتهي أجل الطعن في هذا الجدول، فيتحدد مركز هذا الموظف بالنسبة للترقيات متى صدر الحكم في النزاع المثار إليه، ومن هنا يتجدد له ميعاد الطعن في جدول الترقيات اللاحق.)، أنظر في ذلك، برهان زريق، مرجع سابق، ص 273 وما يليها.

- حالة تمديد ميعاد الطعن بممارسة التظلم أمام الإدارة وهذه الحالة سنعرضها مع شرط التظلم أدناه.

والسؤال المطروح هنا ماذا يترتب عن انتهاء ميعاد الطعن، وهل هناك استثناءات على ذلك؟، المشرع يقرر أن الآجال من النظام العام، حيث نصت المادة 322 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: *كل الآجال المقررة في هذا القانون من أجل ممارسة حق، أو من أجل حق الطعن، يترتب على عدم مراعاتها سقوط الحق، أو سقوط ممارسة حق الطعن، باستثناء حالة القوة القاهرة، أو وقوع أحداث من شأنها التأثير في السبر العادي لمرفق العدالة.*، وقد سبق لنا أن قلنا أن القوة القاهرة والحادث الفجائي حالات تؤدي إلى تمديد الأجل لكن خارجهما وعند فوات ميعاد ممارسة حق الطعن، يكون هنالك سقوط هذا الحق، لكن هناك حالات توصل إليها القضاء، واعتبرها مستثناة من هذا الحكم، وهي كل من حالة القرارات المعدومة، أو الباطلة، القرارات التي تمس بالحرية، القرارات المستمرة، والقرارات التنظيمية غير المنشورة، أو تلك التي تغيرت ظروف تطبيقها بتغيير القانون، فضلا على أنه يمكن الطعن في القرارات التنظيمية بشكل غير مباشر عند الطعن في أحد القرارات التطبيقية لها¹.

2- التظلم الإداري²: يجد التظلم الإداري مكانته في بداية تاريخ دعوى الإلغاء حينما كانت الإدارة هي القاضية، وما فتئ تنقلص مكانته ومركزه إلى أن أصبح جوازيا، يمكن اللجوء إليه أولا، لكن رغم هذا لا يمكن أن نقول أن التظلم فقد قيمته، ذلك أن الإدارة دائما ما تبحث عن الحلول والتسوية القبيلية قبل لجوء الفرد المدعي إلى القضاء، وفي هذا الشأن نميز العديد من أشكال التظلم الإداري، منها التظلم الموجه إلى الإدارة في حد ذاتها، والذي ينقسم إلى

¹ - أنظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 249 وما يليها.

² - معنى التظلم كما تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر أنه: "كلما يفيد تمسك المتظلم بحقه ومطالبته باقتضائه"، أنظر في ذلك، عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2017، ص 229، ولا وجود لشكل معين للتظلم، كما أن الغاية منه هو نسج عرى التضامن ما بين الإدارة والأفراد وبتنميط مناخ الثقة، وتشجيع الاطمئنان والاعتماد المتبادل، هذا فضلا على تاريخية التظلم وأثره في بناء القضاء الإداري ثم القانون الإداري في فرنسا، أنظر في ذلك، برهان رزيق، مرجع سابق، ص 214.

التظلم المباشر، والتظلم الرئاسي، ومن قبيل ذلك التظلم الموجه للوزير المكلف بالعمران في حالة عدم منح قرارات التعمير، ومنها ما أوجد القانون له لجان وهيئات خاصة، يكون التظلم لديها، وهي تكثر في بعض المواضيع الإدارية، منها لجنة التسوية الودية للمنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية والتي نص عليها المشرع ضمن قانون الصفقات العمومية، بل أوجب المصلحة المتعاقدة أن تدرجها كبنود من بنود دفتر الشروط الخاص بالصفقة، ومنها لجان الطعن المقررة في منازعات الضرائب المباشرة والرسوم على رقم الأعمال، ومنها لجنة التوفيق في منازعات حقوق التسجيل، وغيرها.

إن المشرع قد نص بصفة عامة على التظلم المسبق ضمن المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وحددت طبيعته والجهة المقدم إليها، وأجل ممارسته.

* - فبالنسبة لطبيعة التظلم، فيظهر من لفظ نص المادة - يجوز - أنه جوازي وليس إجباري، وهذا عكس ما كان عليه الحال سابقا، لكن هذه الجوازية لديها استثناءات كثيرة إذ يمكن أن يكون هناك نصوص خاصة تنص في بعض الحالات على إعتبار التظلم الإداري وجوبي وليس جوازي ولنا أمثلة في ذلك، إذ يعتبر قانون الإجراءات الجبائية التظلم وجوبي وسماه - بالطعن النزاعي - بالنسبة لمنازعات الوعاء وحدد مدة ممارسته، وكذلك الجهة التي يقدم إليها، وكيفية، وأجال الرد عليه، والتي تختلف تماما على ما جاء بالمادة 830، وكذلك الحال بالنسبة للطعن المقدم أمام لجان الضمان الإجتماعي، كما قرر ذلك القانون 08-08 المتعلق بذلك، وقد ينص القانون في أحكام خاصة على وجوبية التظلم، والتظلم ليس وجوبي سواء في دعوى الإلغاء أو باقي الدعاوى الإدارية بما فيها دعوى التعويض ما لم تنص أحكام قانونية خاصة على خلاف ذلك¹.

¹ - هناك جملة من شروط التظلم، بدء من أنه يجب أن يقدم في ميعاده، ثم أنه يكون مجديا، أنظر في ذلك، برهان زريق، مرجع سابق، ص 222، وفي هذا السياق نلاحظ أن هناك حالات كثيرة تشجع الإدارة المصدرة للوائح العامة الأفراد على القيام بالتظلمات خاصة بالنسبة للقرارات الفردية، ومنها القرارات رفض طلبات عقود التعمير وذلك طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، منشور ب ج ر عدد 7 المؤرخة في 12 فيفري 2015.

*- أما الجهة التي يقدم لها الطعن، فمن الملاحظ أن المشرع بالمادة 830 قد اكتفى بالجهة مصدره القرار محل التظلم، لكن يمكن أن تكون بموجب نصوص خاصة العديد من الجهات أو اللجان ذات الطبيعة الإدارية من يوجه لها التظلم.

*- أما عن آجال ممارسته، فنشير أن المادة 830 حددت آجال التظلم حسب القواعد العامة، والتي حددتها وربطتها بمدة ممارسة الطعن القضائي بما يلي:

يمارس التظلم خلال نفس المدة التي قد يمارس فيها الطعن القضائي، أي مدته هنا هي أربع أشهر كاملة من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الفردي أو نشر القرار التنظيمي والقرار الجماعي، وعند ممارسة أحدهما يؤثر على الآخر، فإذا تم ممارسة الطعن القضائي، فيعني هنا أن الشخص قد أسقط حقه في التظلم، أما إذا مارس حقه في التظلم فيتم تمديد أجل الطعن القضائي إلى انتهاء الخطوات التالية:

من تاريخ إيداع التظلم الذي يجب أن يكون خلال مدة 4 أشهر المقررة، يكون للإدارة أجل شهرين كاملين للرد عليه، وهنا نكون أمام حالين، الحالة الأولى إذا لم ترد الإدارة في هذه المدة، فيبدأ من نهايتها حساب مدة شهرين آخرين للمتظلم ليمارس حقه في الطعن القضائي، أما إذا ردت الإدارة على التظلم، فيبدأ حساب أجل الشهرين المقررين للممارسة حق الطعن القضائي من تاريخ تبليغ الشخص برد الإدارة.

على أنه عند ممارسة التظلم يجب على الطاعن أن يقدم ما يثبت ذلك،

وتختلف آجال التظلم بموجب أحكام خاصة، فنجد الطعن النزاعي في منازعات الوعاء الضريبي يبدأ أجله من تاريخ إصدار الجدول الضريبي إلى انتهاء السنة التي تلي سنة صدوره.

3- إرفاق القرار الإداري¹: نصت المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على

أنه: * يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار المطعون فيه ما لم يوجد مانع يبرر ذلك... *، ومن هذا النص يبدو ظاهراً أنه يجب إرفاق عريضة افتتاح الدعوى بنسخة من القرار الإداري، وذلك في حالات تعلق طلب الدعوى بإلغائه، أو تفسيره أو فحص مشروعيته، ويبدو أن هذا الأمر من مقتضيات الأمور إذ كيف يتمكن القاضي الإداري مثلاً أن يفسر أو يفحص مشروعية قرار ما لم يعرض عليه ويطلع عليه، لكن ما هو القرار المطلوب إرفاقه هل القرار الأصلي، أم القرار الناتج عن شكوى تقدم بها المعني فيما بعد، الأصل أن في دعوى الإلغاء والتي يكون فيها التظلم جوازي، أن القرار الأصلي هو المطلوب، لكن في حالة وجود تظلم إجباري كما في حالة منازعة الوعاء والتحصيل، فيكون هذا القرار الأخير هو المطلوب، ذلك أن الإدارة قد درست طلبات المكلف بالضريبة وتوصلت إلى هذا القرار، ومن غير المعقول أن يتجاوز القاضي إلى القرار الأصلي، ونرى أن إرفاق القرار لازم فقط في الحالات التي ذكرتها المادة 819 أما دعوى التعويض فهو غير لازم فيها، وهذا عكس ما هو عليه الحال في فرنسا، أي نجد أن على المدعي أن يقدم تظلماً للإدارة من أجل استصدار قرار يتأسس عليه طلبه في التعويض أو إصلاح الأضرار،

إن المشرع في الفقرة الثانية من المادة 819، قد راعى إمكانية عدم حصول المدعي على القرار الإداري أو أن الإدارة تكتفي بتسليمه فقط مستخرج منه أو تشير فقط إلى مراجعته ليتأكد وجوده، فأعطى للقاضي المقرر سلطة في أمر الإدارة أن تقدم مستندات ووثائق

¹ - قبل صدور المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، استقر مجلس الدولة في قضائه بمسألة وجوب إرفاق القرار الإداري كشرط لقبول الدعوى، بموجب قراره الصادر بتاريخ 28-06-2006، على أنه: "أن دعوى الإلغاء المرفوعة أمام القضاء الإداري لا تستوجب وجود قرار إداري وبالتالي لا يلزم المدعي بتقديم القرار الإداري متى امتنعت الإدارة المدعى عليها عن تمكينه به"، وإن كان هذا القرار له أثر في صياغة المادة 819 فيما بعد، كما له أثر في رفع الحرج عن الطاعن خاصة أمام صعوبة الحصول على القرار أحياناً لكن يجب أن نميز أن قرار مجلس الدولة هنا يتعلق بمسألة إرفاق القرار الإداري بنسخة منه وليس بمسألة وجود أو عدم وجود القرار الإداري كعمل قانوني، لأن الأمر يختلف تماماً ذلك أن الكثير من فقهاء القانون الإداري يعتبرون أن وجود القرار الإداري شرط من شروط دعوى الإلغاء، وهذه هي العبرة ربما من اشتراط المشرع إرفاقه، كما أن هناك عبرة أخرى عملية تتمثل في معاينة القرار وتأكيد من وجوده وفحصه في محتواه، أنظر في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 31.

التحقيق، بما فيها القرار الإداري، وأن يقدر ما هو المانع الذي يبرر عدم تسليمه للمدعي الطاعن،

ونشير أخيرا، أن إرفاق العريضة بالقرار الإداري في الحالات المذكورة بالمادة ينطبق كذلك على الدعاوى التي تنظرها المحكمة الإدارية للإستئناف بالجزائر العاصمة، كما أنه يجب أن تعدل المادة بإضافة عبارة وجوب تقديم الشكوى التي تدل على أن الإدارة امتنعت أن تقدم للمدعي القرار الإداري¹.

¹ - هناك من القضاء المقارن من يعتبر أن القرار الإداري وجوبي في كل الدعاوى الإدارية وبالأخص دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل أو التعويض كما يسميها البعض، أنظر في ذلك، برهان زريق، مرجع سابق، ص312.

الدرس 2- دعوى الإلغاء

- الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل الطعن بالإلغاء -

القرار الإداري هو محل الطعن بالإلغاء لذا نرى أن نوضح في البدء ما هو القرار الإداري، ثم نعرض العيوب التي يجب أن تكون في هذا القرار حتى يستقيم النظر فيه بدعوى الإلغاء، وذلك فيما يلي:

أولاً- في تحديد القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء:

لا يكفي أن تتوفر الشروط السابق ذكرها، سواء أكانت عامة، أو خاصة متعلقة بالدعوى، بل يجب أن يكون هناك قرار إداري قابل للطعن فيه بالإلغاء، أي قابل لرقابة القضاء، سواء أكان قرار بسيط أو قرار إداري منفصل عن عملية مركبة من قبيل البيع بالمزاد العلني، أو نزع الملكية أو إبرام الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والقرار يجب أن يكون من القرارات المنشئة وليست الكاشفة، ويكون إما قراراً تنظيمياً أو قراراً فردياً، وقد ميّز الفقه بين القرارات الإدارية وتلك التي تشابه ذلك من قبيل الأوامر الملحية والإجراءات الداخلية، والمنشورات والتعليمات مما يتعلق بتنظيم المرفق العام وسيره، وعليه يعرف عموماً القرار الإداري بذلك أنه عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية مركزية كانت أو محلية بإراداتها المنفردة، والتي تهدف من خلاله إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية، والذي يحمل طابع التنفيذ، ويضيف الفقه أنه يجب أن يلحق أذى بهذا المركز، إذ لا يعقل أن يتم الطعن بالإلغاء في قرارات صادرة لصالح الشخص، ما عاد القرارات المتعلقة بالتعيين في الوظائف والتي يمكن أن يطعن فيها الغير صاحب المصلحة¹.

وهناك العديد من أنواع القرارات، من قبيلها القرارات السلبية كقرار عدم منح التراخيص، قرارات إيجابية التي لها أثر إيجابي، وكذلك القرارات الفورية، والقرارات المستمرة، القرارات

¹ - عرف الدكتور فؤاد مهنا القرار الإداري بأنه: "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"، أنظر في تعريف القرار الإداري وتمييزه، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص19.

البيسطة والقرارات المركبة التي تستند إلى جملة من الأعمال التحضيرية والتمهيدية والعرض على لجان وأشكال معينة وهكذا، مثل القرارات التأديبية بعقوبات من الدرجة الرابعة، وهكذا¹. لقد ظهرت عدة أوضاع تدور حول فكرة إلغاء القرار الإداري، من قبيل القرار المعدم والقرار القابل للبطلان، والقرار الباطل، وقد تأثر البعض في ذلك بنظرية البطلان المطلق والبطلان النسبي في العقود المدنية، فقالوا أن البطلان المطلق يطلق على القرار المعدوم أو الباطل، وقالوا بأنه ذلك القرار الذي يبطل في أحد أركانه، لكن أيا كانت الآراء في ذلك، فإن فكرة القرار المعدوم قد وجدت مكانها في الفقه وحتى القضاء الإداري تمايزا عن فكرة البطلان، ولأن القرار المعدوم يجرد العمل الإداري من قانونيته ويجعله مجرد عمل مادي يقع على حريات الأفراد، وأموالهم، وأملاكهم الخاصة، فقد جعل هذا الحال تمسك المحاكم العادية للنظر في المنازعات التي تدور على مثل هذه القرارات المعدومة وتوسعت في ذلك، خاصة أمام عدم قبول مجلس الدولة للنظر في القرار المعدوم واعتباره عملا ماديا ليصح معه نظام دعوى الإلغاء، إلا أنه أمام تدخل محكمة التنازع الفرنسية التي حدت من تدخل المحاكم العادية في هذا العمل، وإعادة تضيق مجلس الدولة الفرنسي من حالات الأعمال المعدومة، ووصوله أخيرا إلى النظر في دعوى الإلغاء دون التمييز ما بين العمل المعدوم أم لا، رغم أن مجال التفرقة موجود، لكن ليس لحد أن يجعل القاضي الإداري لا ينظر في القرار المعدوم²، وعليه سنرى العيوب التي تجعل من القرار الإداري معرضا للإلغاء، وذلك فيما يلي:

ثانيا - عيوب القرار الإداري:

عيوب القرار الإداري هي تلك العيوب التي تصيب أركان هذا القرار، ولقد رأينا أن القرار الإداري له خمسة أركان هي أركان خارجية تتمثل في ركن الاختصاص، وركن الشكل والإجراءات، وأركان داخلية هي ركن السبب، المحل، الغاية، وعليه، سنرى ما هي هذه

¹ - أنظر في عناصر (خصائص) القرار الإداري وأنواعه، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 20 وما يليها.

² - أنظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 256 وما يليها.

الأركان وكيف تصاب من عيب من العيوب التي تعرّض القرار الإداري للإلغاء، وذلك فيما

يلي:

1- عيب الاختصاص¹: رأينا في نظرية الاختصاص، أن القانون يحدد المهام والصلاحيات لكل فرد أو هيئة، ومنها كذلك الوظيفة الإدارية²، وبالتالي يجب أن تتقيد الإدارة بركن الاختصاص في العمل الإداري بما فيها القرار الإداري، وعيب الاختصاص هنا، يتعلق بكل من:

أ- عدم الاختصاص الشخصي: يقصد بالاختصاص الشخصي تحديد الأفراد الذين يجوز لهم دون غيرهم إصدار القرارات الإدارية، وهنا يمكن أن يفوض هؤلاء الأشخاص اختصاصهم إلى غيرهم وهناك نوعين من التفويض، تفويض اختصاص والذي لا يكون إلا بتوفر شروطه، وهي ألا تفويض إلا بقانون، أن يكون التفويض جزئياً أي أن المفوض لا يفوض إلا جزء من مهامه، أن يكون التفويض مكتوباً، وألا تفويض على تفويض، وهنا ينظر إلى العمل بحسب المفوض إليه ودرجته، وهناك تفويض توقيع، وهنا يرتبط المفوض إليه بالتوقيع بالمفوض، فينقضي التفويض إذا تغير المفوض أو المفوض إليه، وتبقى درجة العمل هي درجة المفوض، وليس المفوض إليه، والعيوب التي تحقق عدم الاختصاص الشخصي هنا كثيرة من قبيل إقالة الموظف، أو المفوض للتوقيع أو المفوض إليه بالتوقيع، أو منح المفوض إليه لغيره تفويضاً في مكانه، كما أنه إذا منع القانون على الموظف أن يفوض اختصاصات معينة ولم يجزها يكون تفويض الاختصاص باطل، وهكذا،

ولأن العبرة في هذا النوع من الاختصاص، بالموظف المختص، فقد كان لقرار تعيين هذا الموظف أثر بالغ في ذلك، ومنه، فقد ترتب عليه ما يعرف بنظرية الموظف الفعلي أو

¹ يرى بعض الفقه الفرنسي أن تمييز القرارات المدعومة إنما يرجع إلى فكرة اغتصاب السلطة أو ما يسمى بعيب الاختصاص الجسيم، أي أن القرارات التي تنتطوي على أحد صور هذا العيب فهي قرارات مدعومة، انظر في ذلك، سليمان مجد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 249 وما يليها.

² يعرف الاختصاص بأنه: "القدرة قانوناً على مباشرة عمل إداري معين، فالقانون هو الذي يحدد لكل موظف نطاق اختصاصه"، وبذلك فركن الاختصاص في القرار الإداري هو من وسائل المشروعية الخارجية، وأنه من النظام العام، إذ أنه لا يجوز للإدارة الاتفاق على خلافه أو التحلل منه، أو إحالته لجهة أخرى، أو التنازل عليه، أو تصحيح عيب الاختصاص بعمل لاحق، انظر في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 36 وما يليها.

الواقعي، فمجلس الدولة يسلم بالأخذ باختصاص الموظف الفعلي، لغاية ما بحسب الظروف، لكنه لا يعتبر الموظف غير المختص موظفا فعليا، في الظروف العادية إلا إذا كان قرار تعيينه الباطل معقولا يعذر الجمهور إذا لم يدرك سبب بطلانه، بغض النظر إذا كان الموظف هنا حسن النية أو سيئها، والغاية هنا مصلحة الجمهور، أما في الظروف الإستثنائية، فقد بنيت سلامة القرارات الإدارية على ضرورة سير المرافق العامة سيرا منتظما، وبذلك ليس من الضروري أن يكون مصدر القرار قد عيّن تعيينا معقولا، بل حتى يجوز ألا يكون قد صدر له قرار بتعيينه إطلاقا، وأجيزت هذه الحالة في حالات الحرب، أو الإضطرابات الأهلية وغيرها.

ب- عدم الاختصاص الموضوعي: لا يكفي أن يحدد المشرع صاحب الاختصاصات أي الفرد أو الهيئة، بل عليه أن يحدد لهم جملة الأعمال والصلاحيات والمهام التي يختصون بها، والتي لا يخرج عنها مضمون القرار الإداري، وهنا يكون عملهم هذا في شكله البسيط أي أن يعهد تحديدا لفرد أو هيئة دون مشاركة، وقد يكون بمشاركة هيئات أخرى، أو باستشارة وهكذا، ويتخذ خروج رجل الإدارة على الحدود الموضوعية لاختصاصه وهو ما يعرف بعيب هذا الاختصاص، صورتين هما:

ب/1- إغتصاب السلطة¹: ويسمى كذلك بعيب الاختصاص الجسيم والذي ينحدر بالقرار إلى حد الإعدام، أي يجعله من القرارات المنعدمة، ويقابل هذا العيب عيب الاختصاص البسيط الذي سنراه أدناه، وصورة الاغتصاب هذه تنطوي على صورتين فرعيتين، وهي كل من:

*** - اعتداء السلطة الإدارية لاختصاصات كل من السلطين التشريعية والقضائية:** ومجالات كل منهما محددة، فمجالات السلطة التشريعية هي التشريع في مجالات القانون كما حددها الدستور، أما مجالات السلطة القضائية فهي الحكم في النزاعات بأحكام قضائية وفقا لنظام إجرائي محدد، ويكون الاغتصاب هنا كأن تصدر الإدارة العامة لائحة تنفيذية

¹ - أنظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 216 وما يليها.

تضيف جديدا لم يأت به القانون، أو أن تصدر قواعد عامة ومجردة في مجال من مجالات القانون، وهكذا¹.

* - الاعتداء على اختصاص سلطة إدارية ليست لها علاقة بالسلطة مصدرة القرار: ومرد ذلك إلى توزيع قواعد الاختصاص في الوظيفة الإدارية ما بين مختلف السلطات الإدارية، وهنا قد يتجسد الاعتداء من وزير على اختصاصات وزير آخر، بشكل صريح لا عن غموض أو تداخل في الإختصاصات، أو من وزير على اختصاصات والي وهكذا، وقد صنف هذا العيب من العيوب الجسيمة نظرا لعدم وجود ارتباط ما بين السلطتين، وليس من الضروري أن يكون لكل سلطة إدارية شخصية معنوية².

ب/2- عيب الاختصاص البسيط: يتجسد هذا العيب بصورتين، الصورة السلبية وهي تلك الصورة التي يتمتع فيها فرد أو هيئة إدارية عن إصدار قرار إداري هو من اختصاصها ولا تعلم أنه من اختصاصها، والصورة الثانية هي صورة إيجابية تتجسد بإصدار قرار إداري، لكنه أقل خطورة من اغتصاب السلطة، وهي تتطوي في هذه الحالة على أربع صور فرعية هي كل من³:

* - الاعتداء على سلطة موازية: وهي حالة تتجسد عندما تقوم سلطة بالاعتداء على سلطة في نفس درجتها، مثل أن يصدر وزير قرار من اختصاص وزير آخر، بشرط أن يكون هناك غموض في تحديد الاختصاصات، وإلا عدنا إلى عيب الاختصاص الجسيم كما سبق ذكره أعلاه.

* - اعتداء المرؤوس على اختصاص الرئيس: وتتجسد هذه كأن يصدر المرؤوس قرارا إداريا هو من اختصاص رئيسه، وليكن المدير مثلا مع الوزير، وهنا إذا كان للرئيس سلطة

¹ - المرجع نفسه، ص 217.

² - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 218.

³ - المرجع نفسه، ص 221.

الرقابة على أعمال مرؤوسه، فهنا لا مشكلة لأنه سينتظر حينما يحول القرار إلى رقابته ويلغيه،

* - **اعتداء الرئيس على اختصاص المرؤوس:** الغالب أن للرئيس هيمنة على كل أعمال المرؤوس، فهو الذي يوجهه ويأمره في ذلك ويلغي أعماله أو يعدلها، أو يصادق عليها، لكن أحيانا قد يمنح نص قانوني خاص مباشرة للمرؤوس اختصاص إصدار قرار إداري دون رئيسه، وهنا إذا وقع أن قام الرئيس بإصدار هذا القرار فيكون القرار معيب بعبب الاختصاص البسيط في هذه الصورة.

* - **اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لا مركزية:** من المعلوم أن علاقة الهيئة المركزية باللامركزية هو ركن الوصاية الذي هو أحد الأركان الثلاثة للامركزية، ومن المعروف أن هذه الوصاية تسمح إما بالمصادقة أو عدم المصادقة على أعمال السلطة اللامركزية من طرف السلطة المركزية وأحيانا إذا نص القانون صريحة على الحلول، فيكون من اختصاصها، أما أن تقوم بهذا الحلول بدون نص أو تقوم بتعديل أعمال الهيئة اللامركزية، فهو يعتبر اعتداء على اختصاصها.

ج- **عيب الاختصاص الزمني:** الأصل أن القانون كما يحدد الاختصاص، يحدد المدة الزمنية يربطها بالفترة المحددة للموظف صاحب الاختصاص فهو لا يخلد في وظيفته، فهو قد يقال أو يستقيل، أو في حالة الوفاة، أو يرقى أو ينزل وغير ذلك من عوارض الوظيفة وما يقرر إنهاؤها، وبالتالي اختصاصه الزمني مرتبط بمدته في هذه الوظيفة وكذلك نجد المجالس المنتخبة، والمعينة وهكذا، لذلك يجب أن يصدر القرار متقيدا بالاختصاص الزمني للجهة التي أصدرته، وإذا تجاوز ذلك شابه هذا العيب، ولأهمية هذا الاختصاص يكون تقرير عدم رجعية القرارات الإدارية، فالرجعية تعني الاعتداء على اختصاص السلف لمصدر القرار، كما لا تعني إرجائه في المستقبل لأن ذلك يعني الاعتداء على اختصاص الخلف، وهكذا.¹

¹ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 225 وما يليها.

د- عيب الاختصاص المكاني: يرتبط الاختصاص المكاني بالإقليم، فهناك اختصاصات

لرجال الإدارة تشمل كامل الإقليم، وهناك اختصاصات تقتصر على جزء من إقليم جهوي كان أو محلي، فرئيس بلدية له اختصاص على إقليم البلدية، ولا يجوز له تجاوز هذا الإقليم في إصدار وتنفيذ قراراته الإدارية وإلا كان هناك عيب في الاختصاص المكاني، ووالي له اختصاص على إقليم ولايته، ورئيس الدولة له اختصاص على كامل إقليم الدولة وهكذا¹.

2- عيب الشكل والإجراءات: القرار الإداري عمل إرادي لأنه هو تعبير عن إرادة الإدارة الملزمة، وهو ككل عمل يجب أن يتجسد في مظهر خارجي، فإذا التزمت الإدارة الصمت فكيف يتصل هذا التعبير الملزم إلى المخاطب به، ورغم ذلك هناك بعض الأوضاع التي يقرر فيها القانون أن سكوت الإدارة له اثر قانوني، فهو إما يعتبر قرار رفض إذا قرر القانون ذلك، أو يعتبر قرار قبول إذا قرره القانون كذلك، لكن هناك أوضاع خاصة لا يترك المشرع عمل الإدارة أو قرارها ما بين سكوتها أو تعبيرها الخارجي، بل يقرر حماية للأفراد جملة من الإجراءات والأشكال، التي ترتبط بالمدة والآراء، من اجل إظهار إرادة الإدارة ضمنها أي يجعلها إطارا واجبا لإظهار إرادة الإدارة، ونذكر منها الشكل المتعلق بالقرار في ذاته، وإن كانت الكتابة لا مناص منها، فإن بعض البيانات ستكون في الغالب واجبة، من قبيل ذكر الجهة المصدرة، التاريخ، الموضوع وهكذا، كذلك نجد شكل تسبب القرار الإداري، وهنا إذا كان القانون يوجبه فيصبح أساسيا ويترتب على عدم الالتزام به بطلان القرار ، وإذا لم يلزمه شاء لها أن تسبب قرارها أم لا، لكن مؤخرا دأب القضاء الإداري على حمل الإدارة على تسبب قراراتها الإدارية، فإذا كان واجبا بالنسبة للقرارات التأديبية، بل وجوب ألا تكتفي الإدارة فيه بذكر أحكام القانون أو الإحالة إلى قرارات أخرى، بل يجب أن تذكر جميع الأسباب التي أدت بها اتخاذ قرارها وفي صلب القرار حتى تبسط جهة القضاء رقابتها وتستخلص مدى سلامة العقوبة التأديبية، كما يطمئن الموظف إلى سلامة هذه

¹- المرجع نفسه، ص229.

العقوبة، فإن التسبب له دورا هاما في القرارات الإدارية حاليا وأصبح القضاء يلغي القرارات التي تكون خالية منه¹.

الإجراءات التمهيدية والمدد، كذلك قد يقرها القانون خاصة في بعض الأوضاع الخاصة، جملة من الإجراءات التمهيدية من قبيل القيام بمعاینات وتحقيقات، ومحاولة صلح ودية وتحديد آجال لإكمال هذه الأعمال التحضيرية، وقد يتقرر إنشاء لجان يمر عليها العمل قبل إصدار القرار الإداري، واستشارة وإبداء آراء محددة وفي هذه الحالة، إما يقرر القانون أن تكون الاستشارة واجبة لفرد أو هيئة أو مجلس مشكل بطريقة معينة لذات الغرض، والرأي غير ملزم، أو تكون الاستشارة واجبة ورأي ملزم، وأحيانا يتطلب الأمر ما يعرف بالرأي المطابق، كما يظهر الجانب الشكلي أكثر في الجزاءات التأديبية، والتي تتطلب أن يتم إعلام الموظف، وإطلاعه على الوقائع المنسوبة إليه، ثم انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي، وإعطائه الحق في الحضور وتوكيل من يدافع عنه، فضلا على تحديد جملة من المدد التي يتم فيها هذه الإجراءات والأشكال وإلا وقع القرار باطلا.

وهناك جملة من الإجراءات والأشكال التي لا يمكن تصحيحها وتؤدي بالضرورة إلى إلغاء القرار الإداري، وقد سماها كل من مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري بالإجراءات والأشكال الجوهرية، وقد حدد كل منهما بالمقابل جملة من الإجراءات والأشكال الأخرى التي سميها بالإجراءات والأشكال الثانوية، والتي لا تؤدي بالضرورة إلى إلغاء القرار الإداري، والتي من قبيلها، الشكليات المقررة للإدارة وليس لصالح الأفراد، الشكليات الثانوية التي لا تؤثر في سلامة القرار موضوعيا، إستحالة إتمام الشكلية فإذا ثبت للقاضي الإداري أنه رغم سعي الإدارة إلا أنه كان من المستحيل إتمام الشكلية كأن يغادر الموظف ولا يستدل على عنوانه لتبليغه بإحالته على مجلس التأديب، والإطلاع على الوقائع وتحضير دفاعه، أو استحالة أن ينعقد المجلس بشكل قانوني وهكذا، وكذلك إتمام الشكلية بعد إهمالها، الأصل أن

¹ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 192 وما يليها.

إهمال الشكلية يجعل من القرار الإداري أنشئ معيبا، ولا يمكن تصحيحه بعد صدوره بأثر رجعي، إلا إذا تم إصدار قرار جديد، كأن لا ينتظر مثلا المدير نتائج التحقيق الذي قرر القانون إجرائه وطلب الأخذ بنتائجه، ويتخذ قراره، فقراره هذا معيب، لكن قد يكون أحيانا أثر الشكلية غير حاسم على موضوع القرار وضمانات الموظف، كأن يغفل أحد الأعضاء على الإمضاء على محضر المجلس التأديبي، رغم حضوره الذي يترتب عليه النصاب، ففي هذه الحالة أجاز مجلس الدولة الفرنسي إتمام هذه الشكلية¹.

ويشار عموما، أنه لا يغني سكوت الأفراد وقبولهم على تجاوز الإجراءات والأشكال الجوهرية، بل تبقى هذه مقررة لصالح القانون، فلا يغني مثلا أن يقبل المتسابقين للترشح إلى وظيفة، بأن تستغني الإدارة على جزء من الإجراءات أو الشكليات أو يتفقون معها على ذلك، أو حتى لا يثرون مثل هذه العيوب في دعواهم².

3- عيب السبب: رأينا في السلطة التقديرية ما هو السبب وماذا يتطلبه العمل من كيفية لجعل الإدارة تتدخل بمناسبة³، كما رأينا أن الإدارة بإمكانها الاكتفاء بما تختاره من أسباب، فلها في ذلك سلطة تقديرية، فإذا لم يشترط عليها القانون ذكر الأسباب التي تدخل في شكلية التسبب كما رأينا سابقا ولا يجوز مخالفة ذلك، وإلا أصبح القرار معيبا في ركن الشكل والإجراءات، بينما في حالة عدم اشتراط التسبب تبقى قرينة سلامة السبب قائمة ما لم يثبت الطاعن عكس ذلك، ويمكن في هذه الحالة أن يطلب القاضي من الإدارة تقديم السبب، ورقابة السبب تكون في وجود الوقائع من عدمها، والتي توجي للإدارة بفكرة التدخل، وتكييف

¹ - يقصد بالشكل والإجراءات أنه: "إفصاح الإدارة على إرادتها وفقا أو تبعا للشكل والتدابير التي حددها القانون، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بشكل أو إجراء عند إصدارها للقرار الإداري ما لم يقيدتها النص بشكل أو إجراء."، والغرض من هذا الركن هو الصالح العام لمصلحة الإدارة فقط، أنظر في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص55، وهناك في القانون الجزائري العديد من القرارات الإدارية خاصة منها الفردية التي يقرر القانون لها أشكال وإجراءات منها القرارات التأديبية للموظف العمومي، منها قرارات التصريح بالمنفعة العمومية، منها قرارات الضبط العقاري التي يقوم بها المحافظ العقاري لترقيم الحقوق العقارية ضمن بطاقات السجل العقاري، وهكذا،

² - أنظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص195 وما يليها.

³ - أول من أثار فكرة السبب هما الفقيهان دوجي وبونار، وإذ اكتفي الفقيه الأول بالقول بأن السبب يتجسد في فكرة البحث عن الكيفية التي تسوغ لرجل الإدارة أن يتخذ قراره، وهذه الكيفية تكون في الوقائع القانونية والمادية التي نشأت في معزل عنه، وسوغت له القيام بإصدار هذا القرار، فإن الفقيه بونار لا يكتفي بالقول بأن السبب يقف عند ذلك بل يدمج السبب مع الغاية والتي هي الصالح العام، فرجل الإدارة يكون مقصده وغايته هذا الصالح العام فهو ليس رهين الوقائع التي تحدث من الأفراد فحسب، بل يرى أنه إذا تدخل يجب أن يكون مبرره الصالح العام، ومن هنا جاء المزج ما بين هذه الوقائع المكرسة للكيفية وما بين الهدف أو الغاية التي تحكم أعمال رجل الإدارة، أنظر في ذلك، المرجع نفسه، ص143 وما يليها.

هذه الوقائع أي وصفها القانوني، ثم مدى جسامة وخطورة هذه الوقائع، وهذا حتى يراقب القاضي النتيجة التي توصلت إليها الإدارة من هذا السبب هل كانت مصاغة ومستساغة بشكل صحيح أم لا، وربما هذا ما جعل البعض لا يرى السبب إلى في مخالفة القانون، أي يراه في ركن المحل، فضلا عن يراه بأنه مدمج في ركن الغاية، كما يمكن في بعض الأحيان إذا رأى القاضي أن هناك سببا صحيحا لم تذكره الإدارة أو غير الذي أسندت عليه قرارها، وكان القرار صحيحا في باقي أركانه ويبقى منتجا لأثره في حالة تحوله، فإنه على غرار التحول في النظرية العامة للعقود، يمكن ألا يلغي القاضي القرار المعيب، ويستعيز عن ذلك، بتحول القرار الإداري المعيب إلى قرار صحيح بهذا السبب الجديد، وهنا يترتب آثاره من تاريخ صدور القرار المعيب، وعموما، فكلما كان القرار الإداري ناقصا في سببه من إحدى هذه الزوايا كان معيبا في ركن السبب ويتعرض إلى الإلغاء، ولقد أجمع القضاء والفقهاء على وجوب استمرارية قيام السبب عند إصدار القرار الإداري، أي توفر شرطي الوجود والاستمرارية، وإلا ما كان هناك داعي للإدارة لإصدار هذا القرار، إذا زال السبب قبل صدور القرار أصبح القرار بدون أساس¹.

4- عيب المحل: المحل هو الأثر القانوني الذي ينتج عن القرار الإداري، والذي يترتب عليه حالا ومباشرة، مثاله فصل موظف، وهذا يتميز عن العمل المادي، الذي هو في كل الأحوال واقعة مادية، ينتج عليه أثر غير مباشر يقره القانون، فالتكليف بضريبة الأملاك، والذي بموجبه تحدد قائمة الأملاك، ليس قرار إداريا لأن فرض الضريبة مصدره القانون، كما أن صدم سيارة تابعة للدولة لشخص، إنما هو واقعة مادية يترتب عليها القانون المسؤولية، فهي واقعة ضرورية لذلك، وهكذا، والأثر القانوني للقرار الإداري يتجسد إما في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني، باختلاف أنواع القرارات تنظيمية كانت أو ذاتية أو شرطية، وعلى ذلك يجب أن يستند إلى قواعد قانونية بمفهومها الفني الواسع، لذلك فأي عيب يكون

¹ - أنظر في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 64 وما يليها.

في المحل إنما مرده إلى مخالفة هذه القواعد القانونية تحديداً، لذلك سمي عيب المحل بعيب مخالفة القانون، وعليه فعيب المحل يكون لمخالفة القاعدة القانونية في ثلاث أشكال¹، وهي:

أ- **المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:** وهذا العيب يتجسد في تجاهل وجود قاعدة قانونية وحكمها الصريح والواجب في إصدار القرار، كأن تأمر القاعدة الإدارة بأن تمتنع الإدارة عن إصدار قرار في حالات معينة فلا تمتنع، أو توجبها بأن تمنح ترخيصاً إذا توافرت شروطه، ولا تفعل ذلك، وهكذا، ونلاحظ في هذا العيب أنه لا عذر للإدارة، والعيب سهل الإثبات طالما أنه يتمثل في وجود القاعدة من عدمها، ومعاينة المخالفة مباشرة².

ب- **الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:** وتتمثل هذه المخالفة في محاولة الإدارة إعطاء القاعدة القانونية معنى غير المقصود قانوناً سواء أكان ذلك بحسن نية أم بسوء نية ويطلق على هذه الحالة تسمية الخطأ القانوني، وعموماً مادام القضاء الإداري هو صاحب الاختصاص كما رأينا في تفسير القاعدة القانونية، فعلى الإدارة الالتزام بالتفسير القضائي حتى وإن كانت لا تتفق معه على ذلك³.

ج- **الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية:** قد يتطلب القانون تحقق واقعة قانونية معينة أو تحققها على نحو معين، لكي تقوم الإدارة بإصدار القرار الإداري، وعدم التزام الإدارة بذلك في القرار الإداري، يعد خطأ في تطبيق القاعدة القانونية، وقد رأينا سابقاً أن الوقائع تكون جملة السبب، سواء أكانت وقائع مادية أو وقائع قانونية يقرها القانون، ومن هنا جاء الخطأ ما بين عيب السبب وعيب المحل⁴.

5- **عيب الغاية:** يعد ركن الغاية أصعب وأدق أركان القرار الإداري، فقد يعرف بأنه النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة لتحقيقها، فإذا كان السبب هو الحالة الفعلية التي تولد أو توحى لرجل الإدارة بفكرة التدخل، فإن الغاية هي النتيجة أو الغرض الذي يسعى لتحقيقه من

¹- أنظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 230 وما يليها.

²- المرجع نفسه، ص 234.

³- أنظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 235.

⁴- أنظر في ذلك، مرجع نفسه والصفحة.

وراء عمله، وهذا يحقق فكرتين، أن السبب مستقل لكونه يمثل الجانب المادي للقرار الإداري، بينما الغاية مستقلة لكونها مرتبطة بالغرض المستخلص من الجانب الشخصي لرجل الإدارة، فهي مسألة شخصية وليست موضوعية، وعليه، فإن الغاية تتجسد في الغرض، والغرض هو ذلك الذي يهدأ في ذهن رجل الإدارة ويقدر أنه يوافق المصلحة العامة، طالما أن الإدارة من المفروض أن غايتها هي المصلحة العامة، فقد لا تظهر غاية القرار الإداري إذن بسهولة نظرا لأن مصطلح المصلحة العامة فضفاض، وأن هذا من شأنه أن يسهل لتحقيق الرغبة والهوى النفسي لرجل الإدارة، لذلك نجد المشرع في كثير من الأحيان يلجأ إلى قاعدة تخصيص الأهداف، والتي تعني أن يقرر للعمل هدفا محددا لا يجوز للإدارة أن تخالفه، من ذلك تقرير عمل الإستيلاء على بعض الأملاك لتخصيصها لإقامة مباني للتعليم، ومبنى مستشفى، كما نجد أن بعض الأعمال من الأساس لها أهدافها حتى وإن لم ينص عليها القانون، مثل أعمال الضبط الإداري، فهي تهدف إلى الحفاظ على النظام العام في عناصره التقليدية الثلاث، الأمن العام، الصحة العمومية، والسكينة العامة، وغيرها، وأيا كانت الإختلافات حول التداخل من بين ركن السبب وركن الغاية وركن المحل¹، فالمهم أن ركن الغاية قائم وتستدعيه الأهداف الحديثة المرجوة، والموازنة ما بين المصالح، فلم تعد هناك أعمال إدارية بدون ضوابط، ولم يعد هناك عمل بدون أن يكون له غرض وحكمة من ذلك. وعموما، فإن عيب الغاية يسمى بعيب الإنحراف بالسلطة، والذي يفترض حسن النية وسوء النية في مصدر القرار معا، عكس بعض التسميات من قبيل التعسف في السلطة، أو سوء استغلال السلطة، والتي تعني اتهام رجل الإدارة مباشرة، وهذا العيب إنما يتجسد في مخالفة العمل كما قلنا للمصلحة العامة، أو مخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف، أو حتى للهدف المفترض كما قلنا بالنسبة في حفاظ على النظام العام².

¹ - وهذا المثال يمكنه أن يضع كل ركن في مكانه، إذ يفترض أنه: "صدر قرار فصل موظف عن الوظيفة، فمحل القرار إنهاء العلاقة الوظيفية، وسببه الوقائع والتصرفات المنسوبة للموظف المسؤول تأديبيا أما غايته تتجلى في الحرص على حسن سير المرافق العمومية. وضبط سلوك الموظف والتحكم فيه."، انظر في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص70.

² - انظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص235.

وخلاصة القول، قد تتداخل كما قلنا هذه الأركان الداخلية والتي تسمى أيضا بالأركان الموضوعية وبالتالي يصعب وصف عيب القرار لأي ركن يعد، وهنا يرجع لقضاء المشروعية تحديد ذلك، أما بالنسبة للأركان الخارجية والتي تسمى أيضا بالأركان الشكلية، فهي محددة بالقانون، مما تكون معه عيوبها أكثر سهولة من حال عيوب الأركان الداخلية.

الدرس 3- دعاوى القضاء الكامل

أولا- تعريف وتمييز وخصائص دعاوى القضاء الكامل:

دعاوى القضاء الكامل، هي نوع من الدعاوى الإدارية ما فتئت تتجمع فيها خصائص ومميزات تجعلها ذات نظام متجانس، حتى وإن كانت متعددة، وعليه، سنرى تعريف وتمييز هذه الدعاوى وخصائصها وذلك فيما يلي:

1- تعريف وتمييز دعاوى القضاء الكامل: لدعاوى القضاء الكامل تعريف خاص بها، ومميزات عن باقي الدعاوى الإدارية، ونرى ذلك فيما يلي:

أ- تعريف دعاوى القضاء الكامل: لقد حاول الكثير من الفقهاء أن يعرفوا دعاوى القضاء الكامل، كما نص المشرع الجزائري على هذا النوع، فالفقه، اختلف أولا في مسألة تسمية هذه الدعاوى، فمنهم من يقول أنها دعاوى تعويض، كما قال بذلك الفقيه سليمان محمد الطماوي، الذي رفض تسميتها بدعاوى القضاء الكامل، لأنه يقول أن هذا يعني أن باقي الدعاوى ليس بها قضاء كامل، وبالتالي يرى أن الأصح هو تسميتها بدعاوى التعويض، وكذلك يرى الأستاذ محيو، ونظن أن تسميتها بالقضاء الكامل إنما ترجع إلى فكرة التقسيم التقليدي للدعوى الإدارية كما رأينا، والذي يستند فيه إلى المعيار الشكلي المتمثل في سلطات القاضي الإداري، فهناك دعاوى تكون سلطاته فيها محدودة وهي التي سميت فيما بعد بدعاوى المشروعية، وهناك من الدعاوى ما تكون فيها سلطاته واسعة، وهذه هي دعاوى القضاء

الكامل، والتي سميت فيما بعد بدعاوى الحقوق، وأيا كان هذا الاختلاف في التسمية، فهذا لا يمنع من عرض بعض التعريفات لهذه الدعاوى، حيث عرفها الدكتور أحمد رفعت عبد الوهاب، بأنها: *الدعوى التي يكون للقاضي فيها سلطة كاملة بمعنى أنها لا تتوقف على حد إلغاء عمل الإدارة المخالف للقانون، بل تتعدى ذلك لحسم كافة عناصر النزاع وتحديد المركز الذاتي للطاعن بشكل نهائي.*¹، ويعرفها الأستاذ عمار عوابدي، بأنها: *مجموعة الدعاوى القضائية التي يرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء العادية والإدارية المختصة في ظل مجموعة الشروط والإجراءات الشكلية القانونية المقررة، وتهدف إلى مطالبة هذه السلطات القضائية للاعتراف أولاً بوجود حقوق شخصية مكتسبة وثانياً تقرير إذا ما كان قد أصابها أضرار.*²، ويرى شارل ديباش أنه: *يمكن تقدير دعاوى القضاء الكامل، بأن القاضي الإداري فيها له وجهين في قضائه، وجه القاضي العادي، ووجه القاضي الإداري، وله في هذا الشأن، سلطة فرض عقوبة مالية على الإدارة أو إلغاء كلي أو جزئي للقرارات الإدارية.*³، كما يرى الأستاذ رشيد خلوفي بأنه لا يمكن تعريف دعاوى القضاء الكامل تعريفاً مباشراً، بل يمكن تعريفها تعريفاً سلبياً باختلاف هذه الدعاوى عن كل ما يتعلق بتقدير المشروعية أو تفسير القرارات الإدارية، أو إلغائها.

ولقد كان للقضاء في أحكامه ما أشار به إلى دعاوى القضاء الكامل دون أن يعرفها، والمشرع الجزائري نص على هذه الدعاوى، في المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لكنه اكتفى بالقول، *تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في...2- دعاوى القضاء الكامل...*، ولم يحدد مضمون ونطاق هذه الدعاوى، بل ذكرها على سبيل التمييز عن دعاوى المشروعية التي هي دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية.*، وعموماً، نسجل من خلال هذه التعريفات ما يلي:

¹ - أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، ص356.

² - أنظر في ذلك، عمار عوابدي، مرجع سابق، ص565.

³ - المرجع نفسه، ص566.

* - سميت دعاوى القضاء الكامل بهذه التسمية، نسبة إلى السلطات الواسعة التي يتمتع بها القاضي الإداري في هذه الدعاوى، فله مجال واسع في قضائه، عكس ما هو عليه الحال بالنسبة لباقي الدعاوى الإدارية،

* - أنه بذلك يستطيع أن يحمي المراكز الخاصة والذاتية، وأن يلغي جزئياً أو كلياً العمل الإداري، أو يستبدل عمل بعمل آخر، فضلاً على قضاء التعويض، الذي يتسع نطاقه كأثر للمسؤولية الإدارية، وإصلاح الفعل الضار الناتج عن عمل الإدارة.

* - أن القاضي الإداري في دعاوى القضاء الكامل يشبه إلى حد كبير القاضي المدني، باعتباره يهدف إلى حماية الحقوق الشخصية ومنع التعرض إليها، وإصلاح أي ضرر ناتج عن التعدي عليها، حتى وإن كان لا يغني ذلك عن دوره الخاص والمميز في مجال دعوى أعمال الإدارة العامة.

* - كما نرى أن دعاوى القضاء الكامل تكمل دعاوى الإلغاء، بينما قد يستعمل فيها القاضي الإداري سلطة تقدير مشروعية القرارات وتفسيرها للاعتماد عليها في استخلاص الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية أو ترتيب هذه المسؤولية بدون خطأ.

ب- تمييز دعاوى القضاء الكامل عن باقي الدعاوى الإدارية: تتميز دعاوى القضاء الكامل شأنها شأن باقي الدعاوى الإدارية بعضها عن بعض فكما رأينا أن دعوى الإلغاء تتميز عن دعاوى القضاء الكامل، فكذلك هذه الأخيرة تتميز عليها، بنفس المميزات التي سبق لنا أن وضعناها عند المقارنة بينهما، ونلخص ذلك فيما يلي¹:

* - الاختلاف في طبيعة كل دعوى، فدعوى الإلغاء دعوى عينية موضوعية، ودعوى مراكز عامة، بينما دعاوى القضاء الكامل، دعاوى شخصية ذاتية، فهي دعاوى حقوق، والاختلاف في سلطات القاضي الإداري فيهما، فدعوى الإلغاء تكون له فيها سلطات محدودة، بينما دعاوى القضاء الكامل، تكون له فيها سلطات غير محدودة، أو واسعة، كما نجد الاختلاف

¹ - أنظر في ذلك، برهان زريق، مرجع سابق، ص 111 وما يليها.

في النظام القانوني لكليهما، فالصفة في دعوى الإلغاء تكون مخففة، ولا يتشدد القاضي الإداري فيها بل يكفي بالمصلحة الاقتصادية، بينما في دعاوى القضاء الكامل، فيشدد القاضي الإداري في الصفة، لأنها مرتبطة بالحقوق، كما نجد الاختلاف في الشروط والشكليات، حيث يشترط في دعوى الإلغاء كل من الميعاد، والتظلم أحيانا، وشرط تقديم القرار المطعون فيه، بينما لا نجد في دعاوى القضاء الكامل ذلك، ونجد أيضا الاختلاف أيضا في أنه يمكن إجراء الصلح في دعاوى القضاء الكامل، بينما دعوى الإلغاء ليس فيها الصلح، كما نجد الاختلاف في حجية الحكم، فدعوى الإلغاء حكمها ذو حجية مطلقة في مواجهة كافة، في حين دعاوى القضاء الكامل أحكامها ذات حجية نسبية إذ يمكن إعادة مراجعتها، ونجد الاختلاف كذلك في الجهة القضائية المختصة، بدعوى الإلغاء يكون لكل من المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر اختصاص فيها، بالكيفية الموزعة بينهما، بينما دعاوى القضاء الكامل هي من اختصاص المحكمة الإدارية وحدها دون المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر، وعموما يوجد هناك تشابه بينهما من قبيل أن كل منهما من دعاوى الإدارية وتكون الإدارة طرفا فيهما، كما أنهما من اختصاص القاضي الإداري، وأن يتطلبان نفس الشروط العامة من صفة ومصلحة فضلا على جملة إجراءات رفع الدعوى.

*- أما المقارنة ما بين دعاوى القضاء الكامل وكل من دعوى فحص المشروعية ودعوى التفسير، كذلك في طبيعة الدعوى، أن كل من دعوى فحص المشروعية ودعوى التفسير ترتبط بالقرار الإداري، وبالتالي فهما من دعاوى المشروعية، وهما دعاوى عينية موضوعية، وبالتالي تكون صلاحيات القاضي الإداري فيهما محدودة، في حين أن دعوى القضاء الكامل أوسع نطاقا، وأوسع قضاء لارتباطها بالحقوق الخاصة، وعموما يوجد هناك تشابه بين هذه الدعاوى، من قبيل أن كل منهما من دعاوى الإدارية وتكون الإدارة طرفا فيهما، كما أنهما من اختصاص القاضي الإداري.

*- أما المقارنة ما بين دعاوى القضاء الكامل والدعوى الإستعجالية، فالدعوى الإستعجالية لها شروط أنها وقتية تحفظية، كما أن تدابيرها ظرفية لا تمس بأصل الحق، ومرتبطة بدعاوى الموضوع، ودعاوى القضاء الكامل هي دعاوى موضوع، وحكمها حاسم، أنهما من الدعاوى الإدارية¹،

2- خصائص دعاوى القضاء الكامل²: تتمتع دعاوى القضاء الكامل بجملة من الخصائص المتعلقة بها، وهي:

أ- دعاوى القضاء الكامل دعاوى قضائية: أي أنها دعاوى من اختصاص القضاء، فهي تختلف عن الطعن الإداري أو التظلم، وغيرها، بل أن المشرع لم يشر حتى على اعتبار هذا التظلم شرط من شروط هذه الدعوى، فضلا على أن المشرع حدد إجراءاتها وجعلها من اختصاص القضاء، وتحديد المحكمة الإدارية، إلا أننا نسجل أن القضاء الإداري هو الذي قام بتطويرها

ب- دعاوى القضاء الكامل دعاوى ذاتية شخصية: يظهر ذلك من خلال أنها دعاوى تتحرك من رافعها سعيا إلى تحقيق مصلحته، وتنتهي دون أن تخرج عن ذلك، فهي تقضي في حكمها ما يحقق هذه المصلحة أو يرفض إدعائها لعدم التأسيس، فهي إذن دعوى حقوق ودعوى مصالح شخصية وذاتها، ولا يجوز فيها للقاضي أن يبتكر قضاء جديدا غير ما يطلبه رافع الدعوى.

¹- قبل تعديل المادة 917 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية كانت تنص على أنه: "يفصل في مادة الاستعجال بالتشكيلة الجماعية المنوط بها البث في دعوى الموضوع"، وقد أحدثت هذه المادة غموض من حيث الفصل ما بين اختصاص قاضي الموضوع واختصاص قاضي الاستعجال، فهي أعطت لنفس التشكيلة اختصاصين مختلفين، خاصة أن المشرع بالفعل ميّز بينهما في البنية الشكلية للقانون الإجرائي، إذ أنه ضمن الباب الثالث المعنون ب: في الاستعجال، ومنه الفصل الثاني المعنون بالاستعجال الفوري تم تخصيص القسم الأول منه وعنوانه ب: في سلطات قاضي الاستعجال، مما يعني أن المشرع يأخذ بالفعل بالتمييز والفصل ما بين قاضي الاستعجال وقاضي الموضوع ليس استنادا إلى المعيار الموضوعي فحسب بل حتى استنادا إلى المعيار العضوي، أما بعد تعديل هذه المادة وجاء نصها أنه: "يفصل في مادة الاستعجال على مستوى المحكمة الإدارية من قبل رئيسها ومن قبل التشكيلة الجماعية على مستوى المحكمة الإدارية للاستئناف برئاسة رئيس هذه الأخيرة ومن قبل التشكيلة الجماعية على مستوى مجلس الدولة"، فلاحظ أن الأمر لم يختلف كثيرا عن النص قبل التعديل إلا في أن النص بعد التعديل تماشى ونسق الجهات القضائية الإدارية بعد إحداث محاكم الاستئناف، هذا من جهة، وأنه ميز قاضي الاستعجال على مستوى المحكمة الابتدائية وجعل اختصاصه يكون لرئيس المحكمة وحده، في حين بقي الاختصاص معقودا في باقي الجهات القضائية الإدارية للتشكيلة الجماعية، ولا ندري هل هي نفس تشكيلة الموضوع أما تشكيلة مغايرة، كما يثار غموض من حيث لماذا هذه التشكيلة يرأسها الرئيس في المحكمة الإستئنافية ولا على مستوى مجلس الدولة، =
=وللمقارنة مع المعمول به على مستوى جهات القضاء العادي، نشير هنا أنه حسب أحكام القانون العضوي للتنظيم القضائي، فإنه يخصص لمادة الاستعجال قسم يسمى بالقسم الإستعجالي على مستوى المحاكم الابتدائية، وينظر في أحكامه على مستوى غرفة مميزة عن غرف المجلس القضائي، تسمى بالغرفة الإستعجالية.

²- أنظر في ذلك، عمار عوادي، مرجع سابق، ص 566 وما يليها.

ج- دعاوى القضاء الكامل دعاوى حقوق: إن رافع الدعوى في دعاوى القضاء الكامل، إنما يهدف إلى حماية حق شخصي مكتسب يسعى بكل الوسائل القانونية لحمايته والدفاع عنه من تصرفات الإدارة الضارة المخطئة، ولقد رأينا أكثر توضيح في ذلك حينما عرضنا تقسيمات الدعوى الإدارية.

ثانيا- نطاق دعاوى القضاء الكامل:

من خلال تسمية دعاوى القضاء الكامل، بمصطلح - دعاوى- وليست دعوى وكما جاء أيضا ضمن المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يعني هذا أن نطاقها يشمل العديد من الدعاوى المتعددة، لذلك سنميزها بدء بدعوى المسؤولية أو دعوى التعويض في البدء، ثم نعرض أهم الدعاوى الأخرى التي تتعدد بتعدد نصوصها الخاصة، وذلك فيما يلي:

1- دعوى المسؤولية الإدارية أو دعوى التعويض: لا تقوم دعوى التعويض إلا كأثر لقيام المسؤولية الإدارية في الدعوى الإدارية، وعليه، سنرى في البدء ما هي المسؤولية الإدارية وعناصرها، ثم نعرض دعوى التعويض التي تنشأ كأثر لها، وذلك فيما يلي:

أ- التعريف بالمسؤولية الإدارية وعناصرها: يعرف الأستاذ عمار عوابدي المسؤولية الإدارية بأنها: *الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية نهائيا بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي تسببت للغير بفعل الأعمال الإدارية الضارة سواء كانت هذه الأعمال الإدارية الضارة مشروعة أو غير مشروعة، وذلك على أساس الخطأ المرفقي أو الخطأ الإداري أساسا، وعلى أساس نظرية المخاطر وفي نطاق نظام القانوني لمسؤولية الدولة والإدارة العامة.¹ لقد تطور نظام المسؤولية الإدارية وتميز بالعديد من الخصائص، من عدم مسائلة الدولة إلى اتساع نطاق مسؤولية الدولة بخطأ وبدون خطأ، واستند في البدء إلى فكرة الخطأ الذي يتميز ما بين الخطأ المرفقي وخصائصه، والخطأ الشخصي أي خطأ عون الإدارة والذي ينسب إليه، ولقد كان لهذا

¹ أنظر في ذلك، عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 24. أنظر في تعريف المسؤولية القانونية وعناصرها بصفة عامة، سعاد الشرقاوي، مرجع سابق، ص 99 وما يليها.

التمييز العديد من الآثار الإيجابية على تطور هذه المسؤولية، في البدء كانت من أجل أن يحدد القانون الواجب التطبيق والقضاء المختص، فليس كل خطأ يرتكبه عون الإدارة بالضرورة هو تترتب عنه المسؤولية الإدارية، وما لبث الحال أن تم تداخل الأخطاء وتم اعتماد جمعها، والتضييق في الخطأ الشخصي على حساب الخطأ المرفقي، ثم نتج عن ذلك جمع المسؤوليات للإدارة والعون معا، ونتج بعدها ما يعرف بالحلول أي أن الإدارة تحل محل الموظف في التعويض، ثم الرجوع في دعوى المسؤولية أي بإمكان الإدارة الرجوع على الموظف إذا ما هي تحملت عنه تعويض الضحية، كما بإمكانه كذلك الرجوع عليها إذا ما فعل ذلك في تعدد الأخطاء، كل ذلك كرس نظاما متميزا عن قواعد المسؤولية المدنية خاصة متطورا ومتغيرا بحسب حاجات المرافق العامة، استنادا إلى فكرة التوازن ما بين أطراف العلاقة، الإدارة العامة التي لا تريد أن تترك عونها دون حماية وفي نفس الوقت لا تريد إهدار المال العام وإنفاقه دون أن يكون لهذا العون وازع ومجال لتحميله المسؤولية، فضلا على علاقتها بالغير المضرور والتي يكون توظيفها بوجود ضامن ميسر من شأنه أن يعوض هذا الغير ثم ما لبثت أن تطورت إلى أوثق من ذلك استنادا إلى تطور أفكار أخرى لوضعها كأساس لمسؤولية الإدارة العامة، وعموما فإنه بالرغم مما قيل عن هذه المسؤولية وكيف تطورت ووازنت بين مختلف المصالح، الإدارة، الموظف، الغير الضحية، إلا أنه لكي تقوم المسؤولية على أساس الخطأ¹، يجب أن يتوفر عنصر الخطأ المرفقي، حسب تعريفه الفقهي والقضائي، وطبيعته، والضرر الناجم عنه، والعلاقة السببية بينهما، أما المسؤولية التي تقوم بدون خطأ أو على أساس المخاطر، فهي تتأسس على فكرة الضرر، وخصائصه، وهذه هي عناصر المسؤولية باختصار التي تؤسس لدعوى التعويض، أو دعوى المسؤولية، والقضاء قد أعطى بموجب أحكامه أنظمة خاصة للمسؤولية الإدارية في بعض المرافق، مثل مسؤولية المؤسسات الإستشفائية العمومية، مسؤولية مصالح الأمن العمومي، مسؤولية

¹ - أنظر في ذلك، سعاد الشراوي، مرجع سابق، ص 109 وما يليها. وفي ذلك أيضا أنظر، كفيف الحسن، مرجع سابق، ص 93 وما يليها. وفي ذلك أيضا، أنظر، عمار عوادي، نظرية المسؤولية الإدارية دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة، مرجع سابق، ص 109 وما يليها

الضرائب، مسؤولية الإدارة المركزية بسبب ممارسة الوصاية أو الرقابة الإدارية، كما أن المشرع الجزائري وضع بعض الأحكام القانونية الخاصة بالمسؤولية الإدارية لكل من البلدية، الدولة على أخطاء المعلمين، الدولة بسبب أخطاء القضاة¹. وعليه سنتطرق إلى دعوى التعويض فيما يلي:

ب- دعوى التعويض: متى قامت المسؤولية في مواجهة الإدارة العامة، يترتب التزام في ذمة الدولة أو المؤسسات والهيئات العمومية الإدارية على وجوب التعويض، وكان للضحية والغير نيابة عنه ذلك بواسطة دعوى التعويض، ودعوى التعويض كما ذكرنا هي دعوى قضائية محضة، وهي تتجسد أمام جهة قضائية مختصة بواسطة جملة من الشروط والإجراءات القضائية، وبواسطة طلبات قضائية تتمثل في التعويض النقدي أو العيني لجبر الأضرار التي لحقت بالمدعي، وتتشأ هنا في مواجهة الجهة المسؤولة بخطئها عن هذا الضرر، وحيث تعرف بأنها: * هي الدعوى التي يطالب فيها الضحية أمام القضاء المختص بالتعويض عن الضرر الناجم عن الخطأ الذي يترتب مسؤولية الإدارة، وذلك طبقاً للإجراءات وللأشكال المقررة قانوناً.² وبالطبع جهة القضاء هنا تحديداً هي القضاء الإداري، وتحديداً هي المحكمة الإدارية مهما كانت الجهة الإدارية التي ينسب إليها الخطأ المرفقي أو الإداري، والأشكال والإجراءات لا تختلف عن الشروط العامة³، التي هي الصفة والمصلحة كما سبق تعريفه، فضلاً على إجراءات تسجيل العريضة وسير التحقيق، ووسائل التحقيق، وطلباتها تتمثل في التعويض، ولا يكون التعويض إلا بناء على تقدير القاضي للضرر، وربطه بالخطأ، وبالضرورة ليس تقدير قيمته، فليس هنالك خصوصية هنا، لكن قد تبدو بعض الصعوبات في تحديد الطرف الموجه إليه الدعوى، أي المدعى عليه، الأكيد أنه كما سبق لنا

¹ - أنظر في الأنظمة الخاصة للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، كيف الحسن، مرجع سابق، ص 140 وما يليها.

² - أنظر في ذلك، كيف الحسن، مرجع سابق، ص 241.

³ - نشير هنا في مسألة الاختصاص بدعوى التعويض، أن المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تنص صراحة أنها من اختصاص المحكمة الإدارية، لكونها من دعاوى القضاء الكامل، كما أشرنا سابقاً، وللمحكمة الإدارية الولاية العامة في مواجهة كل من محاكم الاستئناف ومجلس الدولة على هذه الدعاوى.

معرفة يتحدد بحسب المعيار العضوي، فهو إما من الأشخاص العامة التقليدية، أي الدولة بمن يمثلها وبتفويض اختصاص ممثلها لكل من المصالح المركزية أو المصالح غير المركزية، الولاية ومن يمثلها، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، لكن هناك السلطات المستقلة، التي يجب العودة إلى قانونها الأساسي حتى نميز قضائها وعلى أساسه نحدد طبيعة المسؤولية، بينما نجد الإشكال والتعقيد في توجيه الدعوى، في حالة وجود أخطاء متعددة، وهنا نظن أنه بإمكاننا متابعة أحد الطرفين إما الإدارة وبإمكانها فيما بعض الرجوع على عون الإدارة¹، أو هذا الأخير أمام القاضي العادي ويرجع على الإدارة أمام القاضي الإداري في تحمل جزئها من التعويض، لكن قد يثار المشكل كذلك في حالة الوصاية على الهيئة اللامركزية، حيث اشترط القضاء الإداري الفرنسي ارتكاب خطأ جسيم لتقرير قيام مسؤولية الجهة الوصية وقبل بتطبيق هذا الحل على مجموع من النشاطات الرقابية، حيث قبل القاضي بمسؤولية الإدارة الوصية أمام الغير، ومسؤوليتها أمام الإدارة الموصى عليها، ومسؤولية هذه الأخيرة أمام الغير، ومن ذلك فقد امتدت مسؤولية الدولة فضلا على الهيئات الخاضعة للقانون العام، إلى هيئاتها ضمن القانون الخاص مثل مسؤوليتها على كل من صناديق الضمان الاجتماعي والبنوك والمؤسسات المالية، وبالنسبة لرقابة المشروعية على أعمال الهيئات المحلية وعلى ميزانيتها وكذلك فعل الحلول، فقد تشدد القضاء الإداري كذلك باعتماد الخطأ الجسيم في تقرير مسؤولية الدولة، لكن يمكن أن يعتمد القضاء الإداري في تقرير مسؤولية الجهة الوصية في بعض النشاطات الرقابية العادية على الخطأ البسيط².

¹ - وكمثال على ذلك في القانون الجزائري، أن المادة 23 من الأمر 74-75 مؤرخ في 12-11-1975، يتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، المعدل والمتمم، المنشور ب: ج ر عدد 52 بتاريخ 18-11-1975، على أنه: "تكون الدولة مسؤولة بسبب الأخطاء المضرة بالغير والتي يرتكبها المحافظ أثناء ممارسة مهامه. ودعوى المسؤولية المحركة ضد الدولة يجب أن ترفع في أجل عام واحد ابتداء من اكتشاف فعل الضرر والاسقطت الدعوى. وتتقدم الدعوى بمرور خمسة عشر عاما ابتداء من ارتكاب الخطأ. وللدولة الحق في الرجوع ضد المحافظ في حالة الخطأ الجسيم لهذا الأخير".

² - أنظر في ذلك، كيفي الحسن، مرجع سابق، ص 132 وما يليها.

كما نجد أحيانا وبحكم نصوص قانونية تقرير المسؤولية الإدارية على المؤسسات العمومية الاقتصادية وتلك المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، متى كانت في إطار أداء الخدمة العمومية أو مكنتها الاتفاق مع الدولة من استعمال بعض مظاهر السلطة العامة، وكذلك الغير المتعامل الاقتصادي، فنجد مثلا تقرير المسؤولية على المتعامل في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية فالمادتين 51، 54 من القانون 2000-03، قد قررتا مسؤولية المتعامل عندما تسبب الارتفاقات ضررا ماديا مباشرا للملكيات أو المنشآت بالدفع للمالك أو لكل ذي حق تعريض عن الضرر اللاحق، وتتولى الجهة القضائية الإدارية في حال انعدام الاتفاق الودي تحديد هذا التعويض، وأنه كذلك في حالة وجود حائل قابل للتحويل أو بسبب الأشجار يمنع إرسال الإشارات على خط قائم من خطوط المواصلات السلكية واللاسلكية، فبإمكان الوالي اتخاذ قرار يقضي بإزالة العائق وفي حالة عدم التراضي فإن التعويض يكون على عاتق المتعامل يحدد من طرف الجهة القضائية الإدارية، ونرى أن هذا معيار قانوني في تحديد نوع المسؤولية وفي تحديد الجهة القضائية المختصة، وبالطبع في تحديد المدعى عليه، الذي هو هنا المتعامل، ونظن أن سبب حكم المشرع في ذلك، إنما يعود لطبيعة الأملاك العائدة إلى المواصلات السلكية واللاسلكية التي تدخل ضمن الأملاك العامة الاصطناعية والمنصوص عليها في كل من المواد 20، 22 من الدستور، ويعود أيضا إلى طبيعة الاتفاقية، التي هي هناك عقد إداري محض.

وعموما، فدعوى التعويض، القائمة كأثر للمسؤولية الإدارية تأثرت هي أيضا بالقواعد الخاصة لهذه المسؤولية، من حيث توجيهها، ومن حيث تقدير الضرر، واتساع نطاق التعويض وغير ذلك.

2- دعاوى القضاء الكامل بنصوص خاصة: هناك العديد من الدعاوى التي تضاف إلى دعوى التعويض التي سبق لنا عرضها، وهي ضمن نطاق دعاوى القضاء الكامل، ورغم ذلك

علينا أن نسلم أن هذه الدعاوى لا يمكن ذكرها على سبيل الحصر، بل تبقى مفتوحة، إنما نذكر بعضها بصفتها دعاوى مهمة، وذلك كما يلي:

أ- **دعوى تنفيذ الصفقات العمومية وتفويضات المرفق:** لقد نظم المشرع الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16-09-2015، وأعاد أحكام الصفقات العمومية بموجب القانون رقم 23-12 يحدد القواعد العامة للصفقات العمومية السابق ذكره¹، ورأينا أنه يمكن اعتبار عقد الصفقة العمومية أو اتفاقية تفويض المرفق العام، بأنها عملية إدارية مركبة، تتكون من أعمال قابلة للانفصال وهي التي تكون في مرحلة الإبرام²، كما نجد الأعمال غير القابلة للانفصال، أو تسمى بالأعمال المتصلة وهي كل الأعمال المتعلقة بمرحلة التنفيذ، الرقابة، ممارسة الرهن الحيازي، الجزاءات المالية، مبالغ الدفع، وبالأخص غرامات التأخير، إشكالات التسليم، الفسخ وغيرها كلها أجزاء تكون محل دعاوى تنفيذ الصفقات العمومية، ونجد كذلك في اتفاقية تفويض المرفق العام كذلك جوانب تنفيذ الاتفاقية ما بين الجهة المفوضة والمفوض له وما تنشأ عنها من نزاعات تتحول إلى دعاوى تنفيذ الاتفاقية، كذلك تلك العلاقة التي تنشأ بسبب هذه الاتفاقية مع المنتفعين بالمرفق العام، وكذلك علاقة عمال المرفق بالمفوض له، وتلك

¹ - تنص المادة 112 من القانون رقم 23-12 على أنه: "تلغى الأحكام المخالفة لهذا القانون، وتبقى الأحكام التي تدخل ضمن المجال التنظيمي سارية المفعول إلى غاية نشر النصوص التنظيمية الجديدة المتخذة تطبيقاً لأحكام هذا القانون."، وهذا النص يعني أن المشرع فصل ما بين موضوع الصفقات العمومية، وموضوع تفويضات المرفق العام، وأصبح لكل أحكامه، وهذا تأسيساً على النص الدستوري المقرر ضمن نص المادة 139 والذي خص البرلمان بالتشريع في مجال القواعد العامة للصفقات العمومية.

² - نصت المادة 946 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "يجوز إخطار المحكمة الإدارية بعريضة، وذلك في حالة الإخلال بالتزامات الإشهار أو المنافسة التي تخضع لها عمليات إبرام العقود الإدارية والصفقات العمومية. يتم هذا الإخطار من قبل كل من له مصلحة في إبرام العقد والذي قد يتضرر من هذا الإخلال وكذلك لممثل الدولة على مستوى الولاية إذا إبرم العقد أو سيرم من طرف جماعة إقليمية أو مؤسسة عمومية محلية. يجوز إخطار المحكمة الإدارية قبل إبرام العقد...". ونشير هنا أن الأستاذ عمار بوضياف في مؤلفه المنازعات الإدارية المعرف أعلاه، قد أشار إلى أن منازعات الصفقات العمومية هي منازعات قضاء كامل وهنا خص نطاق ذلك بما يتعلق بمرحلة تنفيذ العقد ومرحلة إنهاء العقد عن طريق الفسخ، أما منازعات مرحلة إبرام العقد فقد سماها بأنها دخل ضمن مواضيع دعوى الإلغاء استناداً إلى فكرة الأعمال المنفصلة التي سبق لنا أن عرفناها كمعيار لتوزيع الاختصاص أعلاه، لكن حتى وإن كنا نتفق مع أستاذنا أنه بالفعل تشكل مرحلة الإبرام من جملة من قرارات إدارية قابلة للانفصال عن العملية الإدارية، ونتفق أن الكثير من هذه القرارات تخضع لفحص المشروعية لاسيما استناداً إلى قواعد المنافسة، لكن المشرع الجزائري كما قلنا لا يأخذ بفكرة أن الطعن في هذه القرارات يعود للقاضي الموضوعي (قاضي الإلغاء) بل يعود إلى قاضي الاستعجال، إذ المادة السابق ذكرها جاء نصها ضمن نطاق (الفصل الخامس المعنون ب: الاستعجال في مادة إبرام العقود الإدارية والصفقات وهذا ضمن الباب الثالث المعنون ب: الاستعجال، هذا يعني أن الطعن في قرارات الإشهار أو المنافسة يدخل ضمن نطاق الدعوى الإستعجالية، مع ملاحظة أن نص المادة تضمن خطأ أن أدرج عبارة إبرم أو سيرم وكأنه يلمح أيضاً لدعاوى تنفيذ العقد أي بعد إبرامه ونظن أن هذا خطأ خاصة أن موقف المشرع من هذه المنازعات إنما جاء منسجماً مع موقف المشرع الفرنسي وأن هذا الأخير تأثر بالقضاء الأوروبي في ذلك، أنظر في ذلك، لعلام محمد مهدي، القضاء الاستعجالي قبل التعاقد في مجال الصفقات العمومية، مقال منشور بالمجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الخامس يوليو 2015، ص 19.

الدعاوى التي تكون حول وضعية أملاك المرفق عند إنهاء الإتفاقية أو فسخها، كل هذه تعد من دعاوى تنفيذ العقود الإدارية، ولقد أشار إليها المشرع عندما قرر تحديد الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية ضمن أحكام المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ب- في دعاوى إلغاء الترقيم العقاري: رغم أن الترقيم العقاري يدخل ضمن دعاوى القضاء الكامل، بحكم صياغة المادة 16 من المرسوم رقم 76-63 المؤرخ في 25 مارس 1976 المتعلق بتأسيس السجل العقاري المعدل والمتمم¹، والتي تنص على إمكانية إعادة النظر في الحقوق المسجلة نهائياً ضمن السجل العقاري عند تأسيس هذا السجل، إلا أن هناك من القضاء الإداري من يعتبرها دعوى إلغاء وهذا غير جاز مادام القاضي الإداري يكون له سلطات واسعة في الدعوى²، منها معاينة الحقوق المدعى بها من أجل المطالبة بإلغاء الترقيم، منها

¹ - تنص المادة 16 من هذا المرسوم على أنه: "لا يمكن إعادة النظر في الحقوق الناتجة عن الترقيم النهائي الذي تم بموجب أحكام المواد 12، 13، 14 من هذا الفصل إلا عن طريق القضاء..."، وهنا نوجه اعتراضنا إلى المشرع بدء من شكلية هذه المادة، فموضوعها يتعلق بالحقوق لأن الترقيمات العقارية تنجز على الحقوق العقارية وبالتالي كان من الأجدر أن توضع هذه المادة ضمن نص تشريعي لأن تشريع الحقوق هو ضمن مجالات تشريع البرلمان كما هو مقرر دستورياً لما لذلك من خطورة، خاصة أن الأمر المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري لا يتضمن أي حكم يشير لمكينة إعادة النظر في الترقيمات النهائية، هذا فضلاً على أن موضوع المادة لم يسه كل الترقيمات النهائية بحسب اختلاف مصادرها والتي منها الترقيمات المتعلقة بالعقارات المسجلة ضمن حساب العقارات غير المطالب بها أثناء عملية المسح، ومن جهة الموضوع فإن هذه المادة تهدد الأمن القانوني واستقرار الحقوق المشهورة بشكل واضح إذ بموجبها لا يسلم أي ترقيم مهما كان ومهما طال به الزمن لا يحسن من مكينة إعادة النظر، وقد رأينا من قبل أن القاضي الإداري يجب أن يوازن ما بين المشروعية والأمن القانوني، كما أنه عملياً يبدو كل عمل السجل العقاري وحتى أعمال المسح مهددة بهذه المادة إذاً يمكن إعادة النظر فيها لاسيما أنه يصعب أو يكاد يكون مستحيل إعادة النظر في ترقيمات عقارات خضعت لعمليات التحيين المادية والقانونية بشكل متسلسل وانتقلت بأشكال مادية مختلفة عن أصلها إلى أشخاص آخرين كآثر لذلك.

² - جاء الأستاذ بوضياف على ذكر المنازعات الخاصة بقرارات المحافظ العقاري، ولم يحدد طبيعة هذه المنازعات، رغم أنه عددها إلى ثلاثة أنواع، وهي كل من منازعات رفض الإيداع، منازعات رفض الإجراء، ومنازعات الدفتر العقاري، وقال أنها موزعة بالنسبة للإختصاص القضائي ما بين القضاء العادي والقضاء الإداري، ونعقب على ذلك كما يلي:

- في البدء، قرارات المحافظ العقاري كلها قرارات إدارية تتوفر فيها خصائص القرار الإداري لاسيما أنها صادرة عن جهة إدارية وبالتالي فالطعن في قرارات المحافظ العقاري تكون أمام القضاء الإداري وحده دون سواه وبالتحديد أمام المحكمة الإدارية، ولقد نصت المادة 24 من الأمر المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري المعدل والمتمم على أنه: "تكون قرارات المحافظ قابلة للطعن أمام الجهات القضائية المختصة إقليمياً."

- القرارات التي تصدر عن المحافظ العقاري وهي قرارات إدارية قابلة للطعن فيها، هي كل من قرار رفض الإيداع والذي يستند إلى الحالات الواردة في نص المادة 100 من المرسوم المتعلق بتأسيس السجل العقاري، قرار رفض الإجراء الذي يستند إلى الحالات والأوضاع المقررة بالمواد 101 إلى 105 من نفس المرسوم، وقرار قيد إجراء الشهر وفقاً لنص المادة 109، وقرار الترقيم العقاري النهائي والذي ينجز ضمن إطار تأسيس السجل العقاري طبقاً لأحكام المواد 12 من الأمر السابق الذكر، وبالتالي نخلف تماماً مع الأستاذ بوضياف في اعتبار الدفتر العقاري قرار إداري، بل الترقيم العقاري المنجز على البطاقة العقارية هو القرار الإداري في هذه الحالة، فمن جهة لا يوجد أي نص يدل على أن الدفتر = العقاري هو قرار، كما أن عناصر القرار غير متوفرة فيه، لاسيما عنصر إحداث أثر في مركز قانوني، فضبط الملكية والحقوق العقارية قيدها عند تأسيس السجل العقاري يتم بموجب الترقيم العقاري، بينما نقلها وانتقالها ضمن إطار التصرفات اللاحقة على تأسيس السجل العقاري يكون بإحدى الوثائق (العقد، القرار القضائي، وغيرها) كما أشارت إلى ذلك المادة 14 من نفس الأمر السابق الذكر، وهي الوثائق التي تشهر، والمواد 793 من القانون المدني، والمواد 15، 16 من الأمر المتعلق بإعداد مسح الأراضي وتأسيس السجل العقاري، والمواد 72، 88، 89 من المرسوم المتعلق بتأسيس السجل العقاري تنص على إجبارية الشهر وجعله ضمن ركن الشكل (الذي يتعلق بالرسومية والشهر العقاري) من أركان التصرفات القانونية على الواقعة على الحقوق العقارية، بينما ما يزيد من افتقاد الدفتر للطبيعة المذكورة أنه يعتبر وسيلة تداول، كما أنه يتلف، ويبقى من الخطورة بما كان أن نوصف الدفتر العقاري تارة بأنه قرار إداري وتارة بأنه محرر رسمي ونهمل العقد، وهذا ما قد ينجر عنه وصف بعض الأفعال المعاقب عليها بغير وصفها الجنائي الصحيح من قبيل اعتبار الأفعال التي تمس بالدفتر العقاري بأنها جنابة التزوير في محرر رسمي.

معايمة إجراءات الترقيم النهائي هل تمت بالفعل طبقا لقانون السجل العقاري، منها التأكد من مدى مطابقة الحقوق للعقارات المطالب بإلغاء ترقيمها، وهذا لا يتأتى إلا بخبرة عقارية، ومنها بعد إلغاء الترقيم العقاري عند تقرير ذلك من طرف القاضي يتصدى من جديد لإلزام المحافظ العقاري بإعادة ترقيمه بإسم المدعي وهكذا، فضلا على نسبية حكمه في مواجهة الغير، إذ يمكن مراجعته بالطعن باعتراض الغير الخارج عن الخصومة¹.

كما نجد في هذا السياق الدعاوى المتعلقة بعقود الدولة أو الولاية، أو البلدية المتعلقة ببعض العمليات على أملاكها الوطنية الخاصة، فطلبات تنفيذها، أو فسخها، أو إبطالها أو إلغاء إشهارها كلها تدخل ضمن دعاوى القضاء الكامل.

ج- المنازعات المتعلقة بالضرائب والرسوم: وهذه أيضا تترتب عليها منازعات تدخل ضمن دعاوى القضاء الكامل، ففضلا على دعوى التعويض الناتجة عن مسؤولية إدارة الضرائب، والتي لا تخرج عن دعوى المسؤولية التي سبق لنا شرحها، وفضلا على دعاوى إلغاء قرارات فرض الضريبة وتحصيلها²، والتي تدخل في الغالب ضمن قضاء المشروعية، نجد ما يعرف بدعاوى الإدارة، منها دعاوى التقادم المسقط للحقوق، دعاوى الديون المرتبة على التركة، دعاوى التحقيقات الضريبية والمحاسبة والحق في الإطلاع والوضعية الشاملة للمكلف بالضريبة، وكلها تدخل ضمن دعاوى القضاء الكامل، ولقد أشارت المادة 804 السابق ذكرها إلى هذا النوع من الدعاوى³.

وعلى ذلك، يكون اعتبار منازعات القرارات الصادرة عن المحافظ العقاري بأنها قد تكون ضمن منازعات دعوى المشروعية، لكن في الغالب خاصة منها قرار الترقيم العقاري تدخل ضمن نطاق دعاوى القضاء الكامل لأنه لا يكفي بإلغاء قرار المحافظ بل إعادة ترقيم العقار محل الترقيم الملغى بإسم المدعي الجديد، كما أن للطعن القضائي في بعض قرارات المحافظ العقاري شرط ميعاد خاص.
¹ - ورأينا من خلال خصائص دعوى الإلغاء أن أحكامها لها حجية مطلقة في مواجهة الكل وبالتالي فهي غير قابلة لأي طعن جديدة، عكس دعاوى القضاء الكامل التي تكون حجيتها نسبية.

² - الأصل أن الدعاوى التي لها أهمية ضمن المنازعات الضريبية ولها ما يميزها عن باقي الدعاوى هي دعاوى منازعات الوعاء، ودعاوى منازعات التحصيل، بينما تبقى الدعاوى الأخرى بدون فرق كبير عن دعاوى القضاء الكامل، أو دعاوى الاستعجال.

³ - بنصها في معايير خاصة لتحديد الأخصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية، بنصها: "خلافًا لأحكام المادة 804 أعلاه، ترفع الدعاوى وجوبًا أمام المحاكم الإدارية في المواد المبينة أدناه: 1- في مادة الضرائب والرسوم، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة أو الرسم...".

د- الدعاوى المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة والمؤسسات العمومية والهيئات الإدارية

حول حقوقهم ومزاياهم وغيرها.

3- الشروط الخاصة بدعاوى القضاء الكامل: لا تختلف في عموم شروطها دعاوى القضاء الكامل عن الشروط والإجراءات المتعلقة بالدعوى الإدارية وسيرها والتحقيق فيها ووسائل ذلك، فضلا على سير الجلسة والنطق في الحكم وطرق الطعن المقررة فيه، وما يميز دعاوى القضاء الكامل، هي قلة شروطها مقارنة بدعوى الإلغاء، لذلك سنرى أهم الشروط وطبيعتها، وذلك فيما يلي:

أ- مدى وجوب شروط الميعاد والتظلم والقرار السابق في دعاوى القضاء الكامل: لقد رأينا أن المواد 819، 829، 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نصت على شرط تقديم نسخة من القرار المطعون فيه، الميعاد، والتظلم، ومن الملاحظة الأساسية المستقاة بوضوح من نصوص هذه المواد، أنها تتعلق بدعاوى المشروعية، وبالأخص دعوى الإلغاء، لكنها تستثني دعاوى الحقوق أو دعاوى القضاء الكامل، ومما لا شك فيه إذن أن كل دعاوى القضاء الكامل غير مرتبطة بهذه الشروط، وهذا عكس ما جرى به الحال في فرنسا، أن القضاء الإداري لا يقبل دعوى التعويض ما لم يكن هناك تظلم أو تقديم طلب للإدارة وفي حالة عدم الرد عليه في أجل محدد اعتبر ذلك قرارا سلبيا وتقام عليه دعوى القضاء الكامل¹، حتى وإنه لا يوجد ما يمنع الشخص المضرور من عمل الإدارة أن يتقدم إليها طالبا إصلاح هذا الضرر أو حماية حقه، وللإدارة هنا واسع النظر أن تستجيب لطلبه أم لا وربما هذا الذي جعل من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن ينقل في نظامه الصلح، والذي نراه فيما يلي:

ب- الصلح في مادة القضاء الكامل والتحكيم في مادة الصفقات العمومية: لقد كان نظام الصلح في كل الدعاوى المعروضة على القاضي الإداري وذلك ضمن قانون الإجراءات

¹ - تم الأخذ والنص على وجوب القرار السابق بالنسبة لدعاوى القضاء الكامل، مثل فرنسا، لبنان وغيرها، أنظر في ذلك، مجد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 358، وما يليها.

المدنية الملغى، إذ يجب في هذه الحالة على القاضي وقبل البدء في التحقيق في طلبات الدعوى، أن يعرض على الأطراف الصلح، لكن سرعان ما تراجع المشرع عن ذلك في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إذ تركه فقط في مادة دعاوى القضاء الكامل، إذ تنص المادة 970 من هذا القانون على أنه: *يجوز للجهات القضائية الإدارية إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل.*، وما يلاحظ من هذه المادة هو أنها استعملت عبارة -الجهات القضائية الإدارية- ونحن نعلم أن الولاية العامة في مادة القضاء الكامل للمحكمة الإدارية دون باقي الجهات القضائية الإدارية الأخرى، فلماذا استعمل المشرع عبارة غامضة وتدل على تعدد الجهات القضائية هذا من جهة، ومن جهة أخرى نلاحظ أن عرض الصلح في مادة القضاء الكامل جوازي وليس وجوبي، أما إجراءاته فيكون بإشراف المحكمة الإدارية في أية مرحلة كانت عليها الخصومة، ويكون بسعي من الخصوم أو بمبادرة من رئيس تشكيلة الحكم بعد موافقة الخصوم، وإذا حصل الصلح، يحرر رئيس التشكيلة محضرا يبين فيه ما تم الإتفاق عليه من الأطراف، ويأمر بتسوية النزاع وغلق الملف، ويكون أمره هنا غير قابل لأي طعن¹.

أما التحكيم، فقدت حدته المادة 975 من نفس القانون، وقررت أن تقوم به الأشخاص العامة فقط في مادة الصفقات العمومية، أو في الحالات الواردة في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر، وتطبق في حالات التحكيم الأحكام الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتكون مبادرة التحكيم في حالة الدولة من الوزير أو الوزراء المعنيين، وفي حالة الولاية، من طرف الوالي، وفي حالة البلدية من طرف رئيس البلدية، وفي حالة مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يكون بمبادرة من ممثلها القانوني أو ممثل الجهة الوصية لها².

¹- هنا الأمر ولائي، ويختلف على الأوامر القضائية، والأوامر الولائية بصفة عامة غير قابلة للطعن فيها، عكس الأوامر القضائية، وقد أشار المشرع ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى بعض الأوامر الولائية، ومن قبيلها الأمر بشطب قضية، إذ المادة 219 منه تنص على أنه: "يعد الأمر بشطب القضية من الجدول من الأعمال الولائية، وهو غير قابل لأي طعن."، ونجد كذلك من قبيلها الأمر برفض طلب أمر الأداء المنصوص عليه بموجب المواد 306 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إذ تنص الفقرة الثانية من المادة 307 على أنه: "الأمر بالرفض غير قابل لأي طعن...".

²- أنظر في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 331 وما يليها.

ج- شرط شهر الدعوى وعريضتها: هناك بعض دعاوى القضاء الكامل تتطلب أن يكون هناك إشهار للدعوى أو العريضة حسب الحالة، نقصد في ذلك تلك الدعاوى الرامية إلى تغيير وضعية حقوق عقارية مشهورة ضمن أنظمة الشهر العقاري، فالدعاوى الرامية إلى فسخ أو نقض أو تعديل، أو إلغاء حقوق مشهورة يجب أن يتم شهر العريضة أو الدعوى حسب الحالة¹.

إن الأساس القانوني لشهر العريضة أو الدعوى، إنما نجده في كل من المواد 14، 16 مكرر من الأمر 74-75 المؤرخ في 12-11-1975 المتضمن إعداد مسح الأراضي وتأسيس السجل العقاري المعدل والمتمم، كما نجده ضمن أحكام المادة 17، و 519 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمادة 85 من المرسوم 63-76 المتعلق بتأسيس السجل العقاري السابق الذكر، ونجد القول بشهر العريضة ضمن نظام الشهر الشخصي، والقول بشهر الدعوى ضمن نظام الشهر العيني، أو نظام السجل العقاري، ويتم شهر العريضة في الحالتين بتقديمها أمام المحافظ العقاري من طرف المدعي أو محاميه، أو من طرف كاتب الضبط، وتسديد حقوق هذا الشهر لدى المحافظ.

يترتب على عدم شهر هذه الدعاوى عدم قبول الدعوى في حالة الشهر العيني، لأن ذلك من النظام العام، وفي حالة الشهر الشخصي يترتب عدم قبول العريضة، ويمكن في هذه الحالة إعادة تسجيل الدعوى بعد القيام بإجراء الشهر².

¹- شهر العريضة بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالحقوق العقارية سواء أكانت أمام القضاء العادي أو الإداري، بدأ النص عليها ضمن المادة 85 من المرسوم المتعلق بتأسيس السجل العقاري، وركزت على الدعاوى التي طلباتها رامية إلى التغيير في وضعية الحقوق المشهورة من قبيل طلب الإلغاء التعديل، النقض، الإبطال، وأشارت هذه المادة أنها تستند إلى أحكام المادة 14 من الأمر المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، لكن المحكمة العليا قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية وفي قضائها لم تأخذ بوجود هذا الإجراء الذي لم ينص عليه ضمن قانون الإجراءات المدنية وعلى اعتبار النص عليه جاء ضمن نص تنظيمي وليس نص قانوني وأن المادة 14 من الأمر لا تنص صراحة عليه، وعلى وجوبه، وفيما بعد تضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية نصين يتعلقان بشهر العريضة، وهما كل من نص المادة 17 ونص المادة 519 وهذه النصوص غير منسجمة بالنسبة لمجال الدعاوى التي يتطلب شهر العريضة فيها، فالمادة الأولى منهما تضع حكم عام دون توضيح، بينما المادة الثانية منهما تقترب في نصها من نص المادة 85 من المرسوم السابق ذكرها، ولم يكتف المشرع بهاتين المادتين ضمن القانون الإجرائي بل أضاف مادة جديدة ضمن الأمر المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري بموجب المادة 35 من القانون رقم 18-18، المؤرخ في 27 ديسمبر 2018، المتضمن قانون المالية لسنة 2019، ج. ر عدد 2018/79، ونصها يختلف كثيرا عن نص المادة 85 السابق ذكرها، والمشكل أن المحافظ العقاري يعتمد في التعليمات الواردة إليه من الإدارة المركزية على ما جاء في المادة 85 من المرسوم وهي أقل قيمة قانونية من الأحكام القانونية السابق ذكرها، وباقي النصوص القانونية تكاد أن تكون مهملتها تماما.

²- لم ينتبه الكثير من الباحثين في مجال القانون العقاري لاسيما الضبط العقاري عن أهمية شهر العريضة ربما المشرع بالمادة 23 مكرر من الأمر المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري أشار إلى ما يفيد شفافية السجل العقاري، لكن كما سبق التوضيح أنه على اختلاف

الدرس 4- دعوى التفسير، دعوى فحص المشروعية، الدعوى الإستعجالية

وتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية

إضافة إلى كل من دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل، نجد المشرع الجزائري ذكر ضمن نطاق الدعوى الإدارية كل من دعوى التفسير، دعوى فحص المشروعية، وأخيرا الدعوى الإستعجالية، وهناك بعض ما يميز هذه الدعاوى على الأقل من قبيل تعريفها، وسنعرض ذلك بشيء من التفصيل كما نعرض في الأخير خصوصية تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، ذلك كله فيما يلي:

أولاً- دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية:

تعتبر كل من دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية من دعاوى المشروعية، وسنرى كل منهما على النحو التالي:

1- دعوى التفسير: نعرف ونميز دعوى التفسير، وبعض الشروط الخاصة بها، فيما يلي:

أ- تعريف دعوى التفسير وتمييزها¹: تعرف دعوى التفسير بأنها الطلب الذي يوجه للمحاكم الإدارية بتفسير المعاني الخفية للقرار الإداري المطعون فيه بالإبهام²، ورغم أن هذا التعريف شمل بعض عناصر التفسير والتي هي أنه طلب قضائي، بمعنى دعوى قضائية ويراها المشرع الجزائري بأنها دعوى مستقلة، بطبيعتها وبإجراءاتها وشروطها، ولو أنها ليست في كل الأحوال كذلك، وأن المقصود منها هو شرح وتحديد معاني الإبهام والغموض في القرار الإداري المطعون بذلك، إلا أنها لا تقتصر على المحاكم الإدارية، فالمحكمة الإدارية

النصوص المتعلقة بشهر العريضة، فهي قد وقعت في كثير من الغموض، بدء من هل نقوم بشهر العريضة أم شهر الدعوى، ومتى يصح القول بأحدهما أمام اختلاف نظامي الشهر العقاري(نظام السجل العقاري أي الشهر العيني، ونظام الشهر الشخصي الذي هو نظام انتقالي من المفروض لكنه مازال قائما منذ الفترة الاستعمارية إلى يومنا هذا ويبدو أنه سيبقى لوقت غير قريب، وماذا يترتب من آثار لإجراء الشهر؟ كلها أسئلة وأخرى يتطلب بحثها بالنسبة لهذا الإجراء.

¹ - عرف الأستاذ عمار بوضيف دعوى التفسير بأنها: "دعوى إدارية بمقتضاها يطالب صاحب الشأن من القضاء المختص إعطاء تفسير للقرار الإداري محل دعوى التفسير وفقا للشروط والإجراءات القانونية"، انظر في ذلك، عمار بوضيف، مرجع سابق، ص169.

² - وقد عرف التفسير أنه: "المقصود بالتفسير هو تحديد المعنى الحقيقي لقرار إداري سواء لائحة إدارية تضع قواعد عامة مجردة(مرسوم تنظيمي مثل) أو قرار إداري فردي"، انظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شوري لبنان، مرجع سابق، ص384.

للإستئناف بالجزائر لها اختصاص تفسير القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية، فالمادة 900 مكرر من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد قررت ذلك، وعليه، يمكن أن نميز دعوى التفسير بما يلي¹:

* - أنها دعوى قضائية إذا ما كانت عن الطريق المباشر، وبالتالي فهي تستوجب أن ترفع وفق الشروط العامة والإجراءات المتعلقة بها، وأمام الجهة القضائية المختصة، وتصدر هذه الأخيرة فيها أحكام قضائية قابلة للطعن.

* - أنها دعوى تنصب على قرار إداري، وبالتالي فهي دعوى عينية موضوعية من دعاوى المشروعية، وتكون سلطة القاضي فيها محدودة، وكذلك نجد دعاوى التفسير المتعلقة بكل من العقود الإدارية والتي لا تدخل ضمن قضاء المشروعية، في هذه الحالة، بل تدخل ضمن دعاوى القضاء الكامل،

* - أن هدفها تحديد المعنى القضائي لمضمون القرار المطعون فيه، وهذه تسمى بآلية التفسير التي يستعمل فيها القاضي الإداري تقنيات وفتيات وقواعد تفسير النصوص القانونية، وأن الإدارة تكون ملزمة بالتفسير القضائي حتى وإن لم تتفق معه.

* - أن هذه الدعوى إذن تختلف عن باقي الدعاوى الإدارية المتعلقة بالحقوق في طبيعتها، ومن حيث وجوب توفر شرط تقديم القرار، وكذلك من حيث حجية الحكم.

ب- طرق التفسير القضائي وشروطها الخاصة: الأصل أن التفسير القضائي إما يكون عن طريق دعوى مستقلة تتم بتمييزها مثلها مثل أي دعوى قضائية، ويجب أن يتوفر لها في هذه الحالة بشكل مستقل، كل من وجود أطرافها، وتوفر الشروط العامة في الدعوى، وترفع بحسب الإجراءات القضائية، وكما يجب أن تتوفر هناك أيضا شروط خاصة، وهي²:

¹ - أنظر في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص173 وما يليها.

² - في فرنسا يختص القضاء العادي بالنظر في تفسير القرارات الإدارية التنظيمية بينما يختص القضاء الإداري بتفسير القرارات الإدارية الفردية، وهذا التوزيع في الإختصاص هو لغاية اليوم وقد أقرته محكمة التنازع ومبررها في ذلك، أن القرارات التنظيمية تضم قواعد عامة ومجردة وهي لا تختلف عن القانون بالمفهوم الشكلي في ذلك، لذلك يختص بتفسيرها القاضي العادي، بينما القرارات الفردية فهي تتعلق بمركز قانوني محدد

- أن يكون هناك قرار إداري صادر عن السلطات المركزية أو الهيئات الوطنية العمومية والمنظمات الوطنية، أو عن الولاية، ورؤساء البلديات، أو من المصالح غير الممركزة المحلية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المحلية.

- أن يكون القرار الإداري يحمل الغموض واللبس مما يوحد اختلاف بين الأطراف المعنية به حول تفسيره، وهي هنا كل من الإدارة وأصحاب المراكز المرتبطة بهذا القرار.

- أن يكون هناك نزاع جدي يترتب حله على تفسير معاني قرار إداري.

أما التفسير القضائي الثاني، فهو عن طريق الإحالة، وهذا لا يتأتى إلا إذا كان هناك نزاع قائم ويتوقف حله من طرف قاضي الجهة المختصة والذي هنا القاضي العادي على القرار الإداري، لكن وجود غموض وإبهام في هذا القرار يحول دون حل النزاع، لذلك يعتمد القاضي العادي هنا إلى إحالة القرار الإداري إلى القاضي الإداري من أجل تفسيره، عن طريق إصداره أمر الإحالة.

وفي كل من هاتين الحالتين، فإنه يجب تقديم القرار محل التفسير، فقد نصت المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ذلك كما سبق معنا أن عرضنا ذلك ضمن شروط دعوى الإلغاء.

2- دعوى فحص المشروعية: ونميز دعوى فحص المشروعية، وبعض الشروط الخاصة بها، فيما يلي:

أ- تعريف وتمييز دعوى فحص المشروعية¹: لقد ذكر المشرع الجزائري ضمن المواد 801، و900 مكرر من قانون الإجراءات المدنية والإدارية دعوى فحص المشروعية للقرارات الإدارية، ووزع اختصاصها ما بين المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر،

وذا تي وبالتالي يكون القاضي الإداري هو المختص ولقد حدث تطور بموجب بعد صدور قانون 1992 بالتقنين الجنائي الجديد، والذي بموجب إحدى مواد على عموم إختصاص المحاكم الجزائية من تفسير لكل القرارات الإدارية التنظيمية منها والفردية وذلك بمناسبة نظرها في القضايا الجزائية، أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الإختصاص القضائي لمجلس شوري لبنان، مرجع سابق، ص 385 وما يليها.

¹ - عرف الأستاذ عمار بوضياف دعوى فحص المشروعية بأنها: "دعوى يرفعها صاحب المصلحة أمام القضاء الإداري المختص بغرض المطالبة بفحص مشروعية قرار إداري وإقرار مشروعيته من عدمها."، أنظر في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 180.

وبالتالي يمكن تعريف دعوى فحص المشروعية بأنها: الطلب القضائي الذي يوجه إلى جهة قضائية مختصة من أجل معاينة وفحص القرارات الإدارية التي يدعى بالتشكيك بعدم صحتها وسلامتها من طرف الأطراف التي لها الصفة والمصلحة في ذلك. وبالتالي نرى أن هذا الطلب في الأصل هو دعوى قضائية، مصنفة بأنها دعوى إدارية، وتدخل ضمن دعاوى المشروعية، وهي دعوى عينية موضوعية أي أنها مرتبطة بالقرار الإداري، وأن سلطة القاضي الإداري فيها محدودة، تقتصر على معاينة مدى مشروعية القرار من عدمها، وأن نظامها الإجرائي لا يختلف عن دعوى الإلغاء بالنسبة للصفة، لكن ما يجب قوله، في استقلاليتها أنها ليست مستقلة وليست حكر على القاضي الإداري، فهي مرتبطة بأوضاع نزاعية أخرى تتأسس على مدى صحة ومشروعية القرار الإداري، وأنه يمكن لغير القاضي الإداري أن يقوم بفحص المشروعية.

ب- الطرق القضائية لفحص المشروعية وشروطها الخاصة: نميز في فحص المشروعية، طريقتين، وهما:

* **الطريق القضائي المباشر لفحص المشروعية:** ويكون ذلك عن طريق دعوى مباشرة، مثلها مثل باقي دعاوى المشروعية، إذ ترفع من قبل الطالب في مواجهة الإدارة العامة أمام الجهة القضائي الإدارية المختصة، وتتوفر جملة من الشروط والإجراءات القضائية، ويحكم فيها بحكم، لكن شأنها شأن دعاوى المشروعية، وطبقاً لنص المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يجب تقديم نسخة من القرار الإداري المطلوب تقدير مشروعيته، وبناء على ذلك يتم استعمال حكم فحص المشروعية في حل نزاعات أخرى، من قبيلها دعاوى التعويض.

* **الطريق القضائي غير المباشر:** وهنا يكون تقدير مدى مشروعية القرارات الإدارية كدفع من دفوع الأطراف في الدعاوى المدنية التي تتأسس على مشروعية هذا القرار الإداري، أمام

القاضي المدني¹، حتى وإن قيل أن هذا القاضي لا يقوم بفحص مشروعية القرارات التنظيمية بل يكتفي بالقرارات الفردية، ورأينا كيف أن المحاكم العادية قد توسعت عن طريق نظرية القرارات المدعومة، في فحص مشروعية هذه القرارات، بحجة أن القرارات المدعومة ما هي إلا أعمال مادية وتخلو من طابعها القانوني، ومادامت تمس بالحقوق المالية للأشخاص وحررياتهم فهي من اختصاص القاضي العادي، حتى تدخلت محكمة التنازع الفرنسية وعدل مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه من عدم النظر في القرارات المدعومة ليطمئن حد المحاكم العادية عن ذلك، ويبقى كذلك من أهم إختصاصات القاضي الجزائي، فحص مشروعية القرارات الإدارية، حينما تتضمن هذه القرارات مخالفات جزائية ولم تكن مدرجة أي هذه المخالفات ضمن قانون العقوبات، حيث تنص المادة 459 من قانون العقوبات على أنه: * يعاقب كل من خالف مراسيم أو القرارات المتخذة قانوناً من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقب عليها بنصوص خاصة. *، وهذا لأن الجريمة يحكمها كما جاء في الدستور مبدئي الشرعية والشخصية، أي يجب توفر مبدأ شرعية الجريمة والتي هنا ليس مصدرها القانون، إنما مصدرها القرار الإداري ولا يطمئن القاضي الجزائي لشرعيته إلا إذا قام بفحصه.

ثانياً - الدعوى الإستعجالية

لم ينص المشرع الجزائري ضمن المواد 800، 801 وكذلك 900 مكرر من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على الاستعجال، بل نص عليه ضمن نطاق مستقل ضمن الكتاب المتعلق بالإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية، وسنرى كيف يعرف الاستعجال²، وما هي صورته، وخصائصه وإجراءاته الخاصة وذلك فيما يلي:

¹ - غير أن القاضي الجزائي يمكنه أن يقوم بتقدير مشروعية القرارات الإدارية بصفة عامة، وهذا بحسب ما يقتضيه مبدأ الشرعية الجنائية، أنظر في ذلك، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، مرجع سابق، ص 388.

² - لم يعرف المشرع الجزائري الاستعجال رغم أنه وضع أحكاماً له في اختصاص جهات القضاء العادي وجهات القضاء الإداري، وهذا على غرار تشريعات مقارنة مثل المشرع الفرنسي أو المصري، وهذا على عكس القضاء والفقهاء، أنظر في ذلك، عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 266 وما يليها.

1- التعريف بالاستعجال وصوره في قانون الإجراءات المدنية والإدارية: لقد كانت هناك

عدة تعريفات للاستعجال، ومن بينها ما جاء به المشرع، كما أن هناك العديد من الصور قال بها المشرع الجزائري، نعرض كل ذلك فيما يلي:

أ- **تعريف الاستعجال وتمييزه:** رغم أن المشرع الجزائري قد نص على قضاء الاستعجال مميزا إياه عن باقي القضاء الإداري ضمن المواد 917 إلى 948 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلا أنه على غرار باقي التشريعات لم يعرف ما المقصود بالاستعجال، لكن الفقه جاء بالعديد من التعريفات، نذكر منها:

يعرف قضاء الاستعجال بأنه: *الإجراء الذي يكون الهدف منه الفصل وبأقصى سرعة ممكنة في القضايا المستعجلة، لكن فقط بطريقة مؤقتة دون المساس بأصل الحق*¹، كما يعرف بأنه: *ضرورة الحصول على الحماية القانونية العاجلة التي لا تتحقق من خلال الإجراءات العادية نتيجة توافر ظروف تمثل خطرا على حقوق الخصم أو تتضمن ضررا قد يتعذر تداركه أو إصلاحه*²، كما يعرف بأنه: *إجراء مختصر واستثنائي يسمح للقاضي الإداري باتخاذ قرار وقتي في مسائل متنازع عليها ولا تحتمل التأخير*³، وعرفته محكمة النقض المصرية بأنه: *يقوم اختصاص القضاء المستعجل بالدعوى المستعجلة على توافر الخطر والاستعجال الذي يبرر التدخل لإصدار قرار وقتي يراد به رد عدوان يبدو للوهلة الأولى أنه بغير حق، ومنع خطر لا يمكن تداركه أو يخشى ضياعه إذا ما فات الوقت*⁴، من كل هذه التعريفات، نجد أن قضاء الاستعجال هو قضاء التدخل السريع الذي يكون دوره عن طريق التدابير الخاصة والمميزة للحيلولة دون تفاقم وضع قائم ومهدد بخطر، والذي يخشى إن ترك أثر هذا الخطر فيه عدم تداركه فيما بعد.

¹ - لعلام محمد مهدي، مرجع سابق، ص 18.

² - المرجع نفسه والصفحة.

³ - المرجع نفسه والصفحة.

⁴ - المرجع نفسه والصفحة.

وعليه، نرى أن من شروط الاستعجال هو وجود خطر حال أو وشيك الحدوث، يهدد وضعاً قانونياً، حق أو مركز قانوني، أو حرية ما، بآثار يصعب تداركها إن فات الوقت، إذن كما جاء في قضاء المحكمة العليا في الجزائر أن الوقت هو عنصر أساسي في تحديد وضع الإستعجال، كما نجد في هذه الحالة أن المشرع قد استعمل في أحكام الإستعجال ما يدل على ذلك، من قبيل الإستعجال الفوري، حالة الإستعجال القصوى، وهكذا فكل المترادفات تدل على جوهرية عنصر الوقت في هذه الأوضاع.

ب- بعض حالات الاستعجال: نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية على عدة حالات في الاستعجال وهي:

* - **إثبات الحالة:** نص المشرع على إثبات الحالة ضمن المادة 939 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومضمون الحالة هنا هو إثبات وقائع من شأنها أن تؤدي فيما بعد إلى نزاع يعرض على الجهة القضائية الإدارية، ويرفع الطلب فيها بناء على عريضة، ويقضي فيه القاضي الإداري بأمر يعين فيه خبير لإثبات هذه الوقائع، ويكلف المدعى عليه بالحضور من قبل الخبير¹.

* - **في تدابير التحقيق:** نص المشرع على تدابير التحقيق ضمن المادتين 940، 941 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي جاء فيها أنه يجوز لقاضي الإستعجال بناء على عريضة ولو في غياب قرار إداري مسبق، أن يأمر بكل تدبير ضروري للخبرة أو التحقيق، وينبغي التبليغ الرسمي لهذه العريضة حالاً إلى المدعى عليه من طرف المدعي مع تحديد أجل للرد من قبل المحكمة.

* - **الإستعجال في مادة التسبيق المالي:** نصت على هذه الحالة المواد 942 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي تقرر حالة التسبيق المالي على المبالغ التي تكون

¹ - يصعب بالفعل تحديد حالات الاستعجال، رغم أن هناك من يجمعها في حالات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، وإثبات الحالة، طلب استمرار صرف الراتب، وهناك من يجمعها بكل حالة يقصد فيها منع ضرر مؤكد قد يتعدى تداركه وإصلاحه إذا حدث، وهي الحالة تنشأ من طبيعة الحق المطلوب المحافظة عليه ومن الظروف المحيطة به، أنظر في ذلك عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 268.

للدائن على الدولة، ونرى أن حالات التسبيق هذه إنما تتماشى بشكل مناسب مع عقود الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، كما تتماشى في حالات محددة كتلك المتعلقة ببعض المبالغ التي يتم تحصيلها في إطار العلاقة الضريبية بدون مبرر، خاصة تلك المتعلقة بتصفية حساب التسبيقات على الضريبة على أرباح الشركات، أو تلك المتأتية من تصفية حساب الرسوم على القيمة المضافة، المهم أن هذا التسبيق مرتبط بدين للدائن على الأشخاص العامة لم ينازع فيه بصفة جدية، وأنه يكون قد رفع دعوى في الموضوع، وأنه يجوز لقاضي الاستعجال أن يمنح التسبيق بضمان، ونظمته المواد السابق ذكرها 942 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بقولها من حيث الإجراءات، أن المحكمة الإدارية تفصل في طلبات التسبيق بموجب أمر قابل للاستئناف أمام المحكمة الإدارية للاستئناف في أجل لا يتجاوز 15 يوماً من تاريخ التبليغ الرسمي، وفي هذه الحالة إذا كان الأمر المستأنف قد قضى بالتسبيق المالي يجوز لمحكمة الإستئناف أن تأمر بوقف تنفيذه عندما تقدر بأن تنفيذه من شأنه أن يؤدي إلى نتائج لا يمكن تداركها وإذا كانت الأوجه المثارة تبدو من خلال التحقيق جدية ومن طبيعتها أن تبرر إلغائه ورفض الطلب، كما يجوز لمحكمة الإستئناف عند النظر في الإستئناف أن تمنح تسبيقا ماليا إلى الدائن الذي طلب ذلك، ويجوز لها تلقائيا أن تخضع هذا التسبيق لتقديم ضمان، ما لم ينازع في وجود الدين بصفة جدية، لكن عند تحليل هذا الإختصاص للمحكمة الإدارية للإستئناف، نجد أن طلب التسبيق إما أن يرد في النظر أمام هذه المحكمة كجهة استئناف للأمر الذي قضى برفضه، وإما أنه يمكن أن يثار لأول مرة أمام هذه المحكمة بمناسبة استئنافه دعوى الموضوع في الدين، ونظن أن هذا التحليل يقترب من نص المادة 944 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، طالما أنه لا يفهم من نص المادة 942 التي تسبقها أن الولاية العامة في التسبيقات المالية هي للمحكمة الإدارية في مواجهة المحكمة الإدارية للإستئناف.

* - الإستعجال في مادة إبرام الصفقات العمومية: نصت المادة 946 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المدرجة تحت أحكام الفصل الخامس المعنونة ب: الاستعجال في مادة إبرام العقود والصفقات منه، على أنه: *يجوز إخطار المحكمة الإدارية بعريضة، وذلك في حالة الإخلال بالتزامات الإشهار أو المنافسة التي تخضع لها عمليات إبرام العقود الإدارية والصفقات العمومية...*، ومن هذا النص نرى أن القضاء المختص، هو المحكمة الإدارية التي لها الولاية العامة، دون غيرها، فضلا على أن القاضي المختص هو القاضي الإستعجالي وليس قاضي الموضوع، ويتدخل قاضي الإستعجال عند الإخلال بالتزامات الإشهار، أو ما يتعلق بالمنافسة بشكل عام، ويخطر القاضي هنا قبل إبرام العقد، لأنه لو أبرم العقد لأصبح القاضي هنا غير مختص، ويخطر من طرف كل من له مصلحة في إبرام العقد ويكون قد تضرر من الإخلال هذا، كما يمكن لممثل الدولة على مستوى الولاية في حالة العقود التي تبرمها الجماعات المحلية أو مؤسسة عمومية محلية¹، ونرى أن مجال القاضي هنا يتعلق بجميع العقود الإدارية مما يعني أنه كل عقود الطلبات العمومية تدخل في اختصاصه هنا بما فيها عقود الصفقات العمومية، وكذلك نرى أنه يدخل في اختصاصه أيضا إجراءات إبرام اتفاقيات تفويضات المرفق العام، لكن الفقرة الثانية من المادة 946 المذكورة أعلاه، قالت عبارة - إذا أبرم العقد أو سيبرم - مما يعني أن هذه العبارة مددت في اختصاص قاضي الاستعجال، وهذا غير منطقي تماما، من جهة قضاء الاستعجال كما تم تعريفه سابقا، بل إن قضاء الاستعجال مرتبط تماما بالزمن، وهذا ما جعله هو القضاء الأقدر على التدخل العاجل في مرحلة إبرام العقد الإداري قبل أن يتم توقيعه، وبالتالي تضييع حقوق المتضرر، وهو السبب الذي أبعث قاضي الإلغاء من ذلك لأنه يأخذ وقتا معتبرا للفصل في الدعوى مما سيضيع حق المتضرر لا محالة، كما إن نتائجه لا تخدم هذا المتضرر بشكل حاسم، ومن جهة أخرى أنه إذا انتهت مرحلة الإبرام وتم توقيع الصفقة لا

¹ - هنا لا نقصد فقط المؤسسة العمومية الخاضعة للقانون العام، بل أيضا تلك المؤسسات العمومية الخاضعة للقانون الخاص عندما تقوم بأداء الخدمة العمومية، لاسيما إبرام الصفقات العمومية بإسم ولحساب وبتتمويل جزئي أو كلي من طرف الدولة والجماعات المحلية.

داعي لتدخل قاضي الاستعجال، لذا نرى أن هذه العبارة تدل على حالة تخرج عن اختصاص قاضي الاستعجال.

ويكون تدخل القاضي الإستعجالي في جملة من الأحكام وهي: الأمر بالامتنال للالتزامات، الغرامة التهديدية، الأمر بتأجيل إمضاء الصفقة إلى النظر في العريضة الذي لا يتجاوز 20 يوما.

* - **الاستعجال في المادة الجبائية:** الأصل أن في منازعات المادة الجبائية قضاء موضوع وقضاء استعجال، فقضاء الموضوع أهم نطاقه نجد دعاوى الوعاء والتحصيل، كدعاوى إلغاء ودعاوى مسؤولية، فضلا على بعض دعاوى الإدارة الأخرى، لكن مجال الاستعجال فيه كبير¹، خاصة في مجال تنفيذ الجداول الضريبية وسندات التنفيذ الأخرى واستعمال إجراءات الحجز والبيع، والغلق الإداري للمحلات وهكذا، وما يلحق ذلك من مساس بسلامة السلع وعدم إتلافها وغيرها، وإن كان القاضي الفرنسي يوكل مجال التنفيذ إلى قاضي التنفيذ الذي يختلف عن القاضي الإداري والقاضي العادي، فإن في الجزائر قاضي الاستعجال هو نفسه القاضي الإداري، خاصة أمام عدم الفصل في تشكيلة الفصل في الاستعجال والموضوع، ونجد أن هناك قواعد استعجال في مادة الضريبة تعود إلى قانون الإجراءات الجبائية وهذا هو الأساس فإذا لم نجد ضمنه قواعد إجرائية خاصة بالنزاع نعود إلى قواعد الاستعجال الموجودة ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية².

* - **علاقة طلبات وقف التنفيذ بحالات الاستعجال:** لقد ميز المشرع الجزائري بين تنظيم طلبات وقف التنفيذ، وبين أحكام الاستعجال، حيث نظم الأولى بموجب المواد 911 إلى 914 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي جسدها في حالتين هما حالة طلبات وقف تنفيذ

¹ - المنازعة الجبائية في فرنسا تتوزع إلى عدة جهات قضائية، بدء بالقضاء الإداري، والقضاء العادي، وقاضي الاستعجال، وقاضي التنفيذ، يستمد قضاء الاستعجال في المادة الجبائية من أحكام قانون الإجراءات الجبائية، رغم أنه يمكن الرجوع إلى أحكام التنفيذ الواردة ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالنسبة لقواعد تنفيذ قرارات الإدارة الجبائية.

² - وفي هذا السياق نجد المادة 948 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تنص على أنه: "يخضع الاستعجال في المادة الجبائية للقواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجبائية ولأحكام هذا الباب".

القرارات الإدارية التي يكون مطعون فيها بدعوى الإلغاء أمام كل من المحكمة الإدارية أو المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر حسب الحالة، والحالة الثانية هي طلبات وقف تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية بمناسبة استئنافها أمام المحكمة الإدارية للإستئناف أو مجلس الدولة حسب الحالة، ونظم المشرع كما رأينا أحكام الاستعجال بالمواد 917 وما يليها، وهذا يعني أن المشرع لا يعتبر طلبات وقف التنفيذ ضمن حالات الاستعجال، كما أن هناك الكثير من الفقه مع هذا الاتجاه، فالأستاذ بوحميده عطا لله، يعرض العديد من الفروق الجوهرية التي تميز ما بين دعوى الاستعجال وطلبات وقف التنفيذ، أهمها ما يتعلق بمضمون كل حالة، وكذلك إجراءاتها، وخصائصها وغير ذلك¹.

2- خصائص وإجراءات دعوى الاستعجال والآثار المترتبة عنها: هناك جملة من الشروط والخصائص المتعلقة بدعوى الاستعجال²، نعرضها فيما يلي:

أ - خصائص طلبات الاستعجال: تتميز طلبات الاستعجال بما يلي:

* - أنها تباشر بعريضة وليست مجرد طلب: في الغالب أن حالات الاستعجال المنصوص عليها تتوزع إلى نوعين، نوع يتعلق بإثبات الحالة ويتم مباشرتها بمجرد تقديم طلب بسيط ينتهي بأمر فاصل فيه، ونوع آخر من الطلبات فهي تقوم على عريضة تسجل كباقي العرائض ويفصل فيها بتشكيلة جماعية، وبالتالي فهي تخضع إلى البيانات التي ينبغي توفرها في عرائض افتتاح الدعاوى العادية، ماعدا بعض حالات غلق المحل، أو حالات وجوب ممارسة حق الإطلاع التي تتطلب التدابير القصوى.

* - خاصية إعفاء المدعي من شرط التظلم المسبق: حتى ولو يكون التظلم المسبق شرطا لازما لقبول دعوى الموضوع، "إن الدعوى الإستعجالية لا تكون مشروطة بتقديم تظلم"، لأن

¹ - صحيح أن ما يشترك ما بين طلبات وقف التنفيذ وطلبات الإستعجال هو التدابير المرجوة لكبح أثر كل من القرارات المزودة بخاصية التنفيذ الفوري والحالات المستدعية للإستعجال لكن يبدو كما رأينا سابقا من تعريف الإستعجال أنه يتعلق بمسألة الوقت وهو لا يرتبط بالمسائل ذات الطابع الإداري بل كذلك المسائل والوقائع والحالات المرتبطة بالقضاء العادي، وبذلك يبدو نطاق الإستعجال أوسع.

² - أنظر في خصائص الاستعجال، نسرين جابر هادي، القضاء الإداري المستعجل دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، 2017، ص 67 وما يليها.

عنصر الاستعجال في الدعوى يفرض استبعاد هذا الشرط، وهو ما نص عليه المشرع صراحة في عدة مواد، وطبقه القضاء في العديد من أحكامه، فالمادة 928 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاء فيها أنه يجب التقيد بالحالات القصوى واحترامها في مذكرات الرد، وإلا تم الاستغناء عنها دون إعدار بذلك، كما جاء في قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) رقم 44299 الصادر بتاريخ 1985/12/28 أنه: "متى كان التدبير الإستعجالي يمتاز بطابع السرعة التي يتطلبها الإجراء وجب عدم إخضاع الدعوى الإستعجالية للطعن الإداري المسبق ..".

* - **تقصير الآجال إلى النصف:** ما يميز طلبات الاستعجال هو السرعة في اتخاذ التدابير اللازمة، وبالتالي فأجال الفصل فيها كلها تتصف بالتقصير عن آجال دعاوى العادية، حيث أن المواد 918، 928، 937، من قانون الإجراءات المدنية والإدارية كلها تميز هذه الطلبات بالآجال القصيرة سواء في الردود على عرائض افتتاحها، أو بالفصل فيها أو بالطعن في قضائها، حيث تنص المادة 935 من نفس القانون على أن: '.... يبلغ أمين ضبط الجلسة، بأمر من القاضي، منطوق الأمر ممهورا بالصيغة التنفيذية في الحال إلى الخصوم مقابل وصل استلام إذا اقتضت ظروف الاستعجال ذلك'.¹

ب- **إجراءات الفصل في الطلبات:** قد تخضع الطلبات الإستعجالية إلى التحقيق، والخبرة في الوقائع لتحديد مدى خطورتها كي تتحدد جدية هذه الطلبات، ومدى انعكاس الأوضاع التي يخشاها صاحبها على مركزه، حيث تنص في ذلك المادة 940 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن "يجوز لقاضي الاستعجال ولو في غياب قرار إداري مسبق، أن يأمر بكل تدبير ضروري للخبرة أو للتحقيق"، أي أن تدابير التحقيق كذلك قائمة في الأمور الإستعجالية، وربما تكون أكثر من ضرورة في حالة المعاينة والخبرة في إجراءات التحصيل الجبري وبالأخص في حالات المتابعة، الغلق المؤقت، بيع السلع القابلة للتلف، وغيرها، فهي

¹ - أنظر في ذلك، عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 228.

تحتاج إلى تقدير الإدعاءات والوقائع، غير أنه يراعى في ذلك الطابع الإستعجالي، إذ أن المادة 941 التي تلي المادة السابقة جاء فيها أنه في هذا الشأن ينبغي التبليغ الرسمي للعريضة حالاً إلى المدعى عليه مع تحديد أجل للرد من قبل المحكمة، كما جاء أنه يتم التحقيق أحياناً وينتهي في الجلسة التي يستدعى فيها الخصوم.

إن سلطة القاضي الإستعجالي لا تتوقف عند معاينة الوقائع، والتحقيق، وإجراء الخبرة، بل تمتد إلى تدابير أخرى قصد المحافظة على الحريات الأساسية للأشخاص المنتهكة من الأشخاص العامة في حالة تنفيذ قراراتها المطعون فيها بالإلغاء موضوعياً، وبطلب توقيف تنفيذها إستعجالياً، كما نصت عليه المواد 919، 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ج- في الأوامر الإستعجالية: الأوامر هي كذلك تحمل قضاء بتدابير تتسم بأنها تحفظية وقتية ولا تمس بأصل الحق، وقد رأينا شروط الطلب التي سبق أن تم توضيحها، وكيفيات الفصل فيها، وتقتزن هذه الأوامر بالنفاذ المعجل بحكم القانون، أي مصدره القانون، حيث تنص المادة 935 السابق ذكرها، أن أوامر الاستعجال يجوز تنفيذها فور صدورها بل حتى بناء على مسودة الأمر، ونصت عليه المادة 936 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن كل الأوامر الصادرة في مادة الإستعجال قابلة للطعن¹.

غير أنه على الرغم من أن الأوامر سندات تنفيذية، إلا أن قضائها وقتي، ولا يحمل حجية مستمرة بل مرتبط كما سبق توضيحه بأحكام الموضوع، وهي تحفظية يجوز مراجعتها بتعديلها أو إلغائها، ولقد نصت المواد 914، 922 على هذه الطبيعة.

ثالثاً- تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية²

¹- تمتاز الأوامر الإستعجالية رغم وقتية قضائها بأنها سندات تنفيذية أي مشمول بالنفاذ المعجل بحكم القانون، كما نص على ذلك قانون الإجراءات المدنية والإدارية بحكم أنها تحمل تدابير، كما أن الطعن فيها يقلص على مدد الطعن العادية.

²- أنظر في تنفيذ أحكام قضاء التعويض، كيفيف الحسن، مرجع سابق، ص 284.

كقاعدة عامة تنتهي مهمة القاضي عند إصدار الحكم القضائي، فالمادة 297 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على مبدأ تخلي القاضي عن النزاع الذي فصل فيه بمجرد النطق بالحكم، إلا في حالات مراجعة هذا الحكم، بالمعارضة، التماس إعادة النظر، اعتراض الغير الخارج عن الخصومة، تصحيح الأخطاء المادية، أو تفسير الحكم، ولا يعني أن المشرع ترك المحكوم له عند النطق بالحكم، بل وضع له من الوسائل ما يتمكن بها من إخراج قضاء الحكم من محرره وتجسيده عمليا على أرض الواقع وهو الأمر الذي يهمله أكثر، وذلك عن طريق جملة من طرق التنفيذ الجبري حسب القواعد العامة، التي نص عليها ضمن المواد 600 وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لكن، تتميز الأحكام التي هي ضد الإدارة في قضائها، بجملة من وسائل التنفيذ الخاصة، سنعرضها بعد أن نحدد ما هي الأحكام القابلة للتنفيذ وكيفية ذلك، فيما يلي:

1- الأحكام الإدارية التي تمثل سندات تنفيذية: الأصل أنه لا يكون التنفيذ إلا بوجود أحكام قضائية إدارية حائزة لقوة الشيء المقضي به، وفي هذا الشأن فقد رأينا أن المقصود بالأحكام هنا هي كل من الأوامر، ورأينا أنها قابلة للتنفيذ بقوة القانون، والتي تتعلق بكل من حالات الاستعجال وطلبات وقف تنفيذ، كذلك الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية و/أو المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر التي أصبحت نهائيا لسقوط آجال الطعن فيها بالطرق العادية، أو قرارات المحاكم الإدارية للإستئناف و/أو مجلس الدولة النهائية بشرط أن تكون هذه الأحكام والقرارات تحمل قضاء إيجابيا في الموضوع، من قبيل القضاء في دعاوى الإلغاء، أو دعاوى القضاء الكامل، وكل هذه الأنواع من الأحكام القضائية الصادرة عن الجهات الإدارية، تعتبر بنص المادة 600 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية سندات تنفيذية أي مهياة للتنفيذ، حيث جاء ضمن نصها أنه: * لا يجوز التنفيذ الجبري إلا بسند تنفيذي. والسندات التنفيذية هي: 2...- الأوامر الإستعجالية...7- أحكام المحاكم الإدارية وقرارات المحاكم الإدارية

للإستئناف ومجلس الدولة...^{1*}، ونصت المادة 601 التي تليها بأنه: *لا يجوز التنفيذ في غير الأحوال المستثناة بنص في القانون، إلا بموجب نسخة من السند التنفيذي، ممهورة بالصيغة التنفيذية الآتية:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

باسم الشعب الجزائري

ب- في المواد الإدارية:

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

وهذا يعني أن الأحكام القضائية الإدارية المعتبرة كسندات تنفيذية، لا تكون مهياًة للتنفيذ، إلا إذا كانت ممهورة بالصيغة التنفيذية، والتي كما رأينا تختلف حسب نص المادة 601 السابق ذكرها في المواد المدنية عنها في المواد الإدارية، والتي من الملاحظ أن المشرع بموجبها ألزم الممثلين القانونيين للأشخاص العامة بهذا التنفيذ، كما بيّنت المادة أن المحضرين القضائيين هم القائمين بالتنفيذ، تطبيقاً لنص المادة 611 من نفس القانون، ويمر التنفيذ بمرحلتين²، المرحلة الأولى هي مرحلة التنفيذ الاختياري، والتي بيّنت المادة 613 من نفس القانون أنها تبدأ بتبليغ السند التنفيذي عن طريق القائم بالتنفيذ بموجب محضر التكليف بالوفاء، والذي حددت هذه المادة والمادة 614 التي تليها ما هي البيانات اللازمة فيه، تحت طائلة تعرض

¹ - يبدو هنا أن المشرع لم يساير تناسق أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بعد تعديله، فمن جهة، نرى أن الاستئناف لأحكام المحاكم الإدارية أمام المحاكم الإدارية للاستئناف له أثر موقف كما جاء بنص المادة 900 مكرر 2 على أنه: "الاستئناف أثر ناقل للنزاع، وموقف لتنفيذ الحكم."، كما تنص المادة 908 على أنه: "للاستئناف أمام مجلس الدولة أثر ناقل للنزاع، وموقف لتنفيذ الحكم."، ونلاحظ أن كل من المادتين تنص صراحة أن الاستئناف أمام الجهات القضائية (لأحكام المحاكم الإدارية، أو لقرارات المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر المتعلقة بدعاوى المشروعية التي تختص بها)، له أثر موقف لتنفيذ لهذه الأحكام والقرارات مما يفيد أنها ليست بسندات تنفيذية مهياًة للتنفيذ لأنه مازالت لم تكسب قوة الشيء المقضي به، وبالتالي إدراج هذه الأحكام ضمن المادة 600 كسندات تنفيذية قضائية وطنية غير صحيح وينبغي أن تصحح المادة بذلك.

² - أحكام تنفيذ السندات التنفيذية الخاصة غير القضائية ومن قبيلها سندات تحصيل وجداول الضريبة تختلف عن ذلك، كما أنها قد تستند إلى حجوز إدارية ذات طبيعة خاصة.

الإجراء للإبطال، كما أن أجل التكليف بالوفاء هو 15 يوماً، ومن المفروض أن الإدارة العامة تنفذ الأحكام القضائية حفاظاً على سمعتها وشرفها وسعيها لإحترام أحكام القضاء الذي يمثل سلطة رسمية من سلطات الدولة، ويجب تنفيذ أحكامه بحسن النية، لكن إذا لم يتم التنفيذ في هذا الأجل، ندخل مرحلة أخرى تسمى مرحلة التنفيذ الجبري، ولأن أموال الأشخاص العامة غير قابلة للحجز عليها، كما جاءت بالعديد من الأحكام القانونية منها المادة 689 من القانون المدني، والمادة 4 من قانون الأملاك الوطنية، ما عاد تلك الأموال الموضوعة في رأسمال المؤسسات العمومية الإقتصادية، والمادة 636 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وبالتالي لا يجوز إعمال قواعد التنفيذ الجبري عن طريق الحجز في التنفيذ على الإدارة العامة، كما أن لهذه الأخيرة العديد من التدابير والطرق التي تواجه بها تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية وذلك في جملة إشكالات تحدد امتناعها، وبالتالي سنعرض ذلك، ثم نعرض معها الحلول التي جاء بها المشرع، وذلك فيما يلي:

2- الإشكالات التي تعترض تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية والحلول في ذلك: تتعدد الأشكال التي تمتنع فيها الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي الإداري، والحلول التي جاء بها المشرع لتدعيم التنفيذ، ونميزها فيما يلي:

أ- الإشكالات المتعلقة بالأحكام المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية والحلول التي جاء بها المشرع¹: حكم الإلغاء كما رأينا في دعوى الإلغاء هو الحكم الذي يكتفي بإبطال القرار الإداري غير المشروع، والملاحظ أنه من الأساس نية المدعي في الدعوى كانت من أجل الحفاظ على مركز قانوني معين، فالموظف الذي تم فصله لا يكفيه أن يتم إلغاء قرار الفصل غير المشروع، إنما يهيمه منصبه الوظيفي، وهنا قد تكتفي الإدارة بإصدار قرار إلغاء قرار الفصل، لكنها تتصرف في المنصب الوظيفي، أو تتحجج بفقدانها المنصب المالي طبقاً

¹ - إمتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر عن القضاء الإداري هو بمثابة قرار سلبي يجوز الطعن فيه قضائياً، أما في الأحوال التي لا تتطلب التنفيذ إصدار قرار إداري فالغالب أن ذلك لا يفسر بأنه قرار سلبي، وهذا الإمتناع يعود إلى العديد من المواقف التي تضع الإدارة نفسها فيها، أنظر في ذلك، برهان زريق، مرجع سابق، ص 492.

لمبدأ سنوية النفقات العمومية، كما قد لا تنفذ الحكم الإداري، أو لا تتخذ أي تدبير من شأنه أن يساعد على تنفيذه، أو قد تنفذه وتصدر في ذات الوقت قرارا جديدا يهدد الوضع المستقر بتنفيذ الحكم الإداري، فمنظومة القرارات الإدارية وسلسلتها والتي هي في يد الإدارة العمومية تجعل من تهربها من تنفيذ الحكم بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر أمرا في غاية السهولة والمرونة، وقد تدفعه أحيانا إلى اللجوء إلى دعوى المسؤولية سواء المبنية على خطئها في الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري، أو تلك المبنية على الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في حالة تبريرها ذلك بالنظام العام¹، لكن هذه الدرجة إلى مثل هذه الدعوى إنما يكتفي الشخص فيها بالتعويض فقط، ولا يمكنه أن يعود إلى مركزه القانوني الذي تم الاعتداء عليه بموجب القرار غير المشروع، كما انتقد الكثير من الفقه أن يكون جزاء امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية هو دعوى التعويض لأنها في كل الأحوال لا تعيده إلى مركزه، كما إنها مكلفة له، كما أن المسؤول عن الإدارة ليس له ما يزعجه مادام التنفيذ سيكون من الخزينة العمومية، وهذا سيوسع من عرقلته لأحكام القضاء. وفي هذا الصدد وضع المشرع الجزائري جملة من الوسائل القانونية في يد القاضي الإداري من أجل إرغام الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، والتي جاءت بموجب المواد 978 إلى 989 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ونلخص هذه الوسائل فيما يلي:

* - سلطة توجيهه للإدارة أوامر للتنفيذ في نفس الحكم الصادر في الموضوع: ونصت على هذه الحالة المادة 978 السابق ذكرها، أي أعطت للقاضي الإداري سلطات إدراج ضمن حكمه جملة من التدابير اللازمة لتنفيذ الحكم، وإعطاء أجل لذلك.

* - سلطة توجيهه أوامر للإدارة من أجل إصدارها قرار تنفيذ الحكم: ونصت على هذه الحالة المادة 979 السابق ذكرها، وهذه الحالة تختلف عن سابقتها في أن القاضي لم يدرج في حكمه الفاصل في الموضوع هذه التدابير، بسبب عدم طلبها في الخصومة التي نتج عنها

¹ - كان ضمن قانون الإجراءات المدنية الملغى نص مفاده أنه لا يمكن تنفيذ الأحكام القضائية ما لم ينظر في ذلك الوالي، وهذا لمقتضيات النظام العام، وهذا النص قد تم إلغاؤه ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الساري المفعول.

الحكم، وهنا تأمر من جديد الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد¹.

* - سلطة الأمر بغرامة تهديدية: توسعت صلاحيات القاضي الإداري كقاضي تنفيذ إلى سلطة الأمر بالغرامة التهديدية، والتي تسلط حينما تتحقق شروطها على الإدارة العامة المحكوم عليها لمدة زمنية معينة من أجل حملها على تنفيذ الحكم، ونصت المواد 980 وما يليها على أحكام هذه الغرامة والتي نوجزها فيما يلي²:

- الغرامة التهديدية مرتبطة بأجل، ولا يمكن الأمر بها إلا عند انتهاء أجل اتخاذ التدابير المأمور بها للتنفيذ، أو عند رفض الإدارة التنفيذ بعد تبليغها بالحكم تبليغا رسميا وانتهاء أجل 3 أشهر كاملة من هذا التاريخ، غير انه بالنسبة للأوامر لا يتم التقيد بهذا الأجل.

- الغرامة التهديدية يمكن أن تأمر بها كل من المحكمة الإدارية، أو مجلس الدولة حسب نوع الحكم الإداري محل التنفيذ.

- الغرامة التهديدية مستقلة عن تعويض الضرر.

- يتم تصفية الغرامة التهديدية من طرف الجهة التي أمرت بها في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي أو حالة التأخير في التنفيذ، ويجوز لهذه الجهة أن تخفض حجم مبالغها أو تلغيها عند الضرورة، أو تقرر عدم دفع جزء منها إلى المحكوم له إذا تجاوزت قيمة الضرر، وتأمر بدفع هذا الجزء للخزينة العمومية.

رغم أن هذه السلطات الجديدة التي جاء بها المشرع مؤخرا ضمن أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ووسع بها سلطات القاضي الإداري كقاضي تنفيذ، إلا أنه يلاحظ أنه على الرغم من إحاطة القاضي بمصير الحكم وتتبعه، وأخذ احتياطات تنفيذه إما للوهلة الأولى أي مع صدوره أو بعد صدوره، وأن الإحاطة تجعله يعرف أي القاضي ما هي التدابير اللازمة

¹ - أنظر في ذلك، كيف الحسن، مرجع سابق، ص 290.

² - أنظر في ذلك، كيف الحسن، مرجع سابق، ص 290 وما يليها.

لتنفيذ الحكم إلا أن هذه السلطات تبقى غير قوية بما فيه الكافية، خاصة أنها عادت بنا من

جديد إلى المبالغ المالية وحتى وإن جاءت في هذه الحالة تحت مسمى الغرامة التهديدية.

ب- الحلول المتعلقة بالأحكام القضائية القاضية بالتعويض: في البدء تدخل المشرع

لإصدار قانون خاص يتعلق بالتنفيذ الجبري للأحكام القضائية الإدارية القاضية بالتعويض

المالي للمحكوم له، لم تعد هناك إشكالات تتعلق بهذه الأحكام خاصة وإن الأصل أن الإدارة

قد تنهرب من تنفيذ أحكام الإلغاء أكثر مما تنهرب في تنفيذ أحكام التعويض. إن المشرع

الجزائري وعلى غرار المشرع الفرنسي قد أصدر القانون 91-02 المؤرخ في 08 جانفي

1991¹، يتعلق بتحديد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، والذي جاء

بوسيلة مباشرة للتنفيذ عن طريق تدخل أمين الخزينة العمومية في حسابات الإدارات العمومية

التي لديها والإقتطاع منها للتنفيذ على أنه يعيد تسوية رصيده عند تغذية رصيد الإدارة

المحكوم عليها، ويقرر هذا الإقتطاع سواء لصالح الخواص أو لصالح الإدارات العمومية في

بعضها البعض، بناء على طلب المحكوم له وبناء على ملف وتحقق شروط معينة،

ونعرضها فيما يلي:

عند قيام المحكوم له بإجراءات التكليف بالوفاء للإدارة المحكوم عليها، ولم تستجب خلال

ثلاث أشهر يجوز له أن يتقدم بطلب التنفيذ إلى أمين الخزينة العمومية مرفقا بملف يثبت

قيامه بذلك، يتكون من الحكم مهوور بالصيغة التنفيذية، ومحضر التكليف بالوفاء، ومحضر

امتناع يقدمه القائم بالتنفيذ أي المحضر القضائي للطالب، وكل ما يثبت أنه قام بالفعل

بمساعي التنفيذ ولم تكلل بالنجاح، على أن القانون يجيز لأمين الخزينة العمومية أن يقدم

طلب للنائب العام للتحقيق في الموضوع على ألا يتجاوز ذلك المدة المقررة لتسديد هذه

المبالغ والمحددة والمقدرة بثلاث أشهر، ونشير هنا أن هذا القانون مقرر لتنفيذ الأحكام

الإدارية القاضية على الأشخاص العامة الواردة في المادة 800، من قانون الإجراءات المدنية

¹ - منشور في الجريدة الرسمية عدد 2 بتاريخ 09 يناير 1991.

والإدارية قبل التعديل الأخير، لكن التعديل الأخير بموجب القانون 22-13 السابق ذكره قد عدل المادة 986 منه التي كانت تحيل إلى القانون السابق الذكر في تنفيذ الأحكام المتعلقة بالتعويض إلا أن المشرع أفرغ أخيرا أحكام القانون السابق الذكر ضمن أحكام المادة 986 بموجب تعديلها بالمادة 10 من القانون 22-13، ويبقى أن نطاق هذا الحكم القانوني يتعلق فقط بالإدارات العمومية والهيئات العمومية التي لها حساب لدى أمين الخزينة العمومية¹. كما نشير أن قانون العقوبات قد تضمن عقوبات جزائية جاءت ضمن المادة 138 منه، تجريم الموظفين العموميين عن فعل عرقلة والامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية².

¹ - تم إلغاء القانون 91-02 المؤرخ في 08 يناير 1991، الذي يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، وذلك بموجب المادة 14 من القانون 22-13، المعدل والمتمم للقانون 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - يترتب على عدم تنفيذ الأحكام القضائية زيادة على الوسائل المقررة لإرغام الإدارة والموظف بها على التنفيذ، كل من المسؤولية المدنية، والمسؤولية الإدارية، والمسؤولية الجزائية، أنظر في ذلك، برهان زريق، مرجع سابق، ص 492 وما يليها.

خاتمة

رأينا فيما سبق ما ارتبط بنظرية المنازعات الإدارية بصفة عامة، بدء بفكرتي الأعمال الإدارية ومبدأ المشروعية والحدود المقيدة له، ثم أحكام الإختصاص بصفة عامة والإختصاص القضائي الذي نشأ عنه ما يسمى بالتنظيم القضائي في الجزائر، وراعانا في ذلك أهم التعديلات التي طرأت على هذا التنظيم خاصة ما تعلق بها بالتنظيم القضائي الإداري، ثم كيف يتدخل هذا القضاء لتسوية المنازعة الإدارية بدء بكيفية اتصاله بها ثم التحقيق والفصل فيها وكيف يتم ذلك.

وبذلك يكون هذا العمل مزيج ما بين الأحكام النظرية المتعلقة بموضوع المنازعات الإدارية، والأحكام العملية الواردة ضمن كل من القوانين العضوية المتعلقة بكل من التنظيم القضائي والمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، والقانون والتنظيم المتعلق بالتقسيم القضائي، وكذلك الأحكام المتعلقة بقانون الإجراءات المدنية والإدارية على ضوء التعديل الأخير الذي جاء به القانون 22-13.

وخلصنا إلى بعض النتائج المهمة والتي نوردها فيما يلي:

- أنه بإحداث ما يسمى بالمحاكم الإدارية للاستئناف بدء من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتبعاً بتعديل وتتمة الأحكام المتعلقة بالتنظيم القضائي، فقد اكتملت حلقات التنظيم القضائي الإداري، بما يناسب من جهة ما هو قائم في فرنسا، ومن جهة أخرى يحقق مبدأ التقاضي على درجتين، ويوفر لمجلس الدولة كجهة عليا لهذا التنظيم القضاء اللازم كجهة قانون تنتج وتوحد الاجتهاد القضائي للجهات القضاء الإداري، كما هو الحال بالنسبة للمحكمة العليا مع جهات القضاء العادي.

- وفي ذات السياق فيبدو أن المشرع الجزائري بشأن المحاكم الإدارية للاستئناف قد تتبع ما هو قائم بالفعل في فرنسا من فكرة الاقتصار فقط على محاكم استئناف ذات امتداد إختصاص إقليمي جهوي وليس محلي كما هو الحال بالنسبة للمحاكم الإدارية سواء في

فرنسا أو ما هو في الجزائر، ونظن أن هذا مبدئياً هذا الحكم صائب بدء من أنه في فرنسا التي لها تاريخ عريض في القضاء الإداري وامتداد كبير للقضايا ورغم ذلك مازالت منذ سنة 1987 تاريخ إحداث محاكم الاستئناف لا تحتاج إلى توسيع في عدد هذه المحاكم، وبالتالي فهذا أساس متين في الجزائر بأن عدد المحاكم المحدثة كفيل بالقيام باختصاصاتها.

- إنه بقيام جهات التنظيم القضائي الإداري طبقاً لتنظيمها الجديد، فقد أعيد النظر في توزيع الاختصاص، إذ احتفظت المحاكم الإدارية من حيث المبدأ بالولاية العامة في المنازعات الإدارية، بينما وزع قضاء الإلغاء ما بين كل من المحاكم الإدارية ومحكمة الاستئناف بالجزائر العاصمة، لكون هذه الأخيرة قد أخذت اختصاص قاضي الإلغاء الذي كان لمجلس الدولة، والذي يبقى فضلاً على أنه قاضي نقض وقاضي بموجب ما قد تقرره من اختصاص له بنصوص خاصة، يبقى قاضي استئناف بالنسبة للطعن في قرارات قاضي الإلغاء لمحكمة الاستئناف بالجزائر العاصمة.

- إن توسيع عدد نطاق الأشخاص المقرر عقد اختصاص دعاوهم لجهات القضاء الإداري (المحاكم الإدارية والمحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة) من شأنه أن يززع معيار الشخص العام في مواجهة الشخص الخاص في توزيع الاختصاص ما بين جهات القضاء الإداري وجهات القضاء العادي، إذ نلاحظ أن المواد 800، 801 و 900 مكرر قد أضافت أشخاص قانونية أخرى لا تتصف بأنها أشخاص عامة (الهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية والجهوية).

وعليه نقترح ما يلي:

- أنه باكتمال جهات التنظيم القضائي من المستحسن أن تخصص إجراءات التقاضي أمام هذه الجهات بقانون مستقل ولا تكون منطوية ضمن ما يسمى بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وأن تدعم على الأقل جهات القضاء الإداري بكفاءات إدارية من شأنها أن ترقى بأحكام هذا القضاء طالما أن نظامها في الجزائر مختلف على ما هو عليه في فرنسا إنما

يخولها للقاضي وأنه لا تمييز ما بين القاضي العادي والقاضي الإداري سواء في القانون الأساسي أو في التكوين وشروطه، وغيرها.

- أنه يعاد أيضا النظر في أحكام محكمة التنازع خاصة في اختصاصاتها وكيفية ممارستها، فنظنها غير صائبة خاصة في اختصاص التنازع الإيجابي والتنازع في حالة القرارات القضائية الصادرة من جهات قضائية مختلفة، هذا فضلا على كيفية ممارسة اللجوء إلى هذه المحكمة.

- هناك العديد من الملاحظات المتعلقة بشكل وإجراءات الدعاوى أمام جهات القضاء الإداري بموجب التعديلات الأخيرة خاصة في مسألة الاستعجال وإن كانت هذه التعديلات عالجت جزء من الغموض الذي كان قبلها إلا أنها لم تخصص فضاء كافيا لهذا الموضوع وما يميزه خصوصا عن قضاء الاستعجال أمام الجهات القضائية العادية، ولا نظن أن سير وهدف هذه المطبوعة يسع لذكر الاقتراحات التي نراها خصوصا في هذا الموضوع.

قائمة المراجع

1- المراجع القانونية

- الدستور

- القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 28 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 50/2016، معدل ومتمم، بقانون عضوي 23-06 مؤرخ في 18 مايو سنة 2023، ج ر عدد 35/2023، صادرة بتاريخ 21 مايو سنة 2023.

- القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج ر عدد 37 سنة 1998، صادرة بتاريخ 01 يونيو 1998، المعدل والمتمم، القانون العضوي رقم: 2011-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011 منشور ب: ج ر عدد 43 سنة 2011، صادرة بتاريخ: 03 غشت 2011. ومعدل ومتمم بالقانون العضوي 2018-02 المؤرخ في 04-03-2018، منشور ب: ج ر عدد 15 سنة 2018، صادرة بتاريخ 07 مارس سنة 2018. ومعدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 09 جوان 2022، ج ر عدد 41 سنة 2022، صادرة بتاريخ 16 جوان 2022.

- القانون العضوي رقم 98-03 المؤرخ في 03 يونيو 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 39 بتاريخ 07 يونيو 1998.

- القانون العضوي رقم 22-10 المؤرخ في 09 جوان 2022، يتضمن بالتنظيم القضائي منشور ب: ج ر عدد 41 سنة 2022، صادرة بتاريخ 16 جوان 2022.

- القانون العضوي رقم 22-19 مؤرخ في 25 يوليو 2022، يحدد إجراءات وكيفية الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، منشور ب: ج ر ج، ج عدد 51، بتاريخ 31 يوليو 2022.

- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12-01-1988، القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المعدل والمتمم، منشور بالجريدة الرسمية عدد 02 بتاريخ 13 يناير 1988

- القانون 91-02 المؤرخ في 08 جانفي 1991، يتعلق بتحديد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، منشور في الجريدة الرسمية عدد 2 بتاريخ 09 يناير 1991.
- القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30-05-1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 37 بتاريخ 01 يونيو 1998.
- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر عدد 21 سنة 2008، الصادرة بتاريخ 23-04-2008.
- القانون رقم 18-18، المؤرخ في 27 ديسمبر 2018، المتضمن قانون المالية لسنة 2019، ج. ر عدد 2018/79
- القانون رقم 22-07، المؤرخ في 05 ماي سنة 2022، يضمن التقسيم القضائي منشور ب: ج ر عدد 32 سنة 2022، الصادرة بتاريخ 14 ماي سنة 2022.
- القانون رقم 22-13، المؤرخ في 12 يوليو سنة 2022 يعدل ويتم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشور ب: ج ر عدد 48 سنة 2022، الصادرة بتاريخ 17 يوليو سنة 2022.
- القانون رقم 23-09 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، يتضمن القانون النقدي والمصرفي، منشور في ج ر عدد 43، بتاريخ 27 يونيو سنة 2023
- القانون رقم 23-12 المؤرخ في 05-08-2023 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية منشور ب: ج ر عدد 51 سنة 2023، صادرة بتاريخ 06 غشت سنة 2023.
- الأمر 74-75 مؤرخ في 12-11-1975، يتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، المعدل والمتمم، ج ر عدد 52 بتاريخ 18-11-1975،
- الأمر 03-03 مؤرخ في 19-07-2003، يتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، ج ر عدد 43 بتاريخ 20 يوليو 2003، موافق عليه بموجب القانون رقم 08-12 بتاريخ 25 أكتوبر 2003، منشور ب: ج ر عدد 64 بتاريخ 26 أكتوبر 2003
- النظام الداخلي لمجلس الأمة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2017/49، الصادرة بتاريخ 22 غشت سنة 2017.

- النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية المؤرخ في 05 سبتمبر 2022، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 04 بتاريخ 22 جانفي 2023،
- النظام الداخلي للمحكمة الدستورية المؤرخ في 06 سبتمبر 2022، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 75 بتاريخ 13 نوفمبر 2022.
- النظام الداخلي لمجلس الدولة مصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 سبتمبر سنة 2019، منشور ب: ج ر عدد 66/2019، صادرة بتاريخ 27 أكتوبر سنة 2019.
- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 سنة 2015، صادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-356، المؤرخ في 14-11-1998، يحدد كيفية تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، المعدل، منشور بالجريدة الرسمية عدد 85 بتاريخ 15 نوفمبر 1998، معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 11-195 مؤرخ في 22 مايو سنة 2011، ج ر عدد 29 سنة 2011، صادرة بتاريخ 22 مايو سنة 2011.
- المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، المعدل والمتمم، منشور ب: ج ر عدد 7 المؤرخة في 12 فيفري 2015.
- المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018. يتعلق بتفويض المرفق العام، منشور ب: ج ر عدد 48 سنة 2018، صادرة بتاريخ 05 غشت 2018.
- المرسوم التنفيذي رقم 22-435 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2022، يحدد دوائر الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للإستئناف والمحاكم الإدارية منشور ب: ج ر عدد 84 سنة 2022، الصادرة بتاريخ 14 ديسمبر سنة 2022.
- المرسوم التنفيذي رقم 23-120، المؤرخ في 18 مارس سنة 2023، يحدد كيفية التسيير الإداري والمالي للمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للإستئناف، منشور ب: ج ر عدد 18 سنة 2023، صادرة بتاريخ 21-03-2023.

2- المؤلفات

- أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2018.
- اكرامي بسيوني عبد الحي خطاب، القاضي الدستوري ورقابته للتشريعات الضريبية دراسة تحليلية مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2011،
- برهان زريق، مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الإداري، المكتبة القانونية، دمشق، 2011.
- حمادة عبد الرزاق حمادة عقود البوث، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013.
- رافد خلف هاشم البهادلي وعثمان سلمان غيلان العبودي، التشريع بين الصناعة والصياغة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2012.
- كيفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، دار هومة، الجزائر، 2014.
- مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، فضاء الإلغاء - قضاء التعويض مع أحدث القرارات والفتاوى، المجلد الأول، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2016.
- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، طبعة القانون الإداري - التنظيم الإداري - وظائف الإدارة العامة - الموظفون العموميون - أعمال الإدارة العامة - امتيازات الإدارة العامة - أموال الإدارة العامة -، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2012.
- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الأول - مبدأ المشروعية والتنظيم القضاء الإداري - الاختصاص القضائي لمجلس شورى لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005.
- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات أمامها، الجزء الثاني - ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2005.

- مجدى الشامي، المنازعات الضريبية بين اختصاص القضاء العادي والإداري في القوانين المصرية والفرنسية، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2016.
- نسرين جابر هادي، القضاء الإداري المستعجل دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، 2017.
- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1957.
- سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية دراسة مقارنة دار الفكر العربي الطبعة الخامسة مصر، 1991.
- سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، دار المعارف، الطبعة الثالثة، مصر، 1973.
- سعيد أحمد بيومي، لغة الحكم القضائي (دراسة تركيبية دلالية)، مكتبة الآداب، القاهرة، 2007.
- عصام عفيفي عبد البصير، مبدأ الشرعية الجنائية دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقهاء الجنائي الإسلامي، دار الكتب المصرية، 2003.
- عمار عباس، تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر مساهمة في إثراء النقاش حول مشروع التعديل الدستوري المقترح، دار الخلدونية، الجزائر، 2015.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في لبنان، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، بدون سنة.
- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- عبد السلام ذيب، قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد ترجمة للمحاكمة العادلة، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2009.
- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية دراسة مدعمة بالإجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، جسور للنشر الجزائر، الطبعة الثانية، 2018.

- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2017.

- فايز محمد حسين، دور المنطق القانوني في تكوين القانون وتطبيقه دراسة في فلسفة القانون، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2011.

- فاروق محمد معاليقي، نظرية الأعمال المتصلة والأعمال المنفصلة وتطبيقها في المنازعات الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، لبنان، 2014.

3- الرسائل والمذكرات

- عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة - دراسة مقارنة للقانونيين المصري والفرنسي - رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1955.

- سليمان بوزكري، البناء القانوني للقاعدة الضريبية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه علوم في القانون، جامعة الدكتور يحي فارس بالمدينة، 2019، ص 134.

- بلعبيدي مصطفى، الكتلة الدستورية في ضوء أحكام القضاء الدستوري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث ل م د تخصص القانون الدستوري، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، موسم 2022-2023، ص 13.

4- المقالات

لعلام محمد مهدي، القضاء الاستعجالي قبل التعاقد في مجال الصفقات العمومية، مقال منشور بالمجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الخامس يوليو 2015،