

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE 08 MAI 1945 GUELMA
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES
DEPARTEMENT DES SCIENCES JURIDIQUE
ET ADMINISTRATIVES



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة 8 ماي 1945 قالمة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم القانونية والإدارية

محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثالثة ليسانس
تخصص قانون عام

مقياس

المنازعات الإدارية

من اعداد :

الدكتورة : مقيمي ريمة

قائمة المختصرات

أولا : باللغة العربية

ج ر : الجريدة الرسمية

د.م.ج : ديوان المطبوعات الجامعية

ق إ م إ : قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ق م : قانون مدني

ص : صفحة

ثانيا : باللغة الأجنبية

L.G.D.J : Librairie Générale de droit et de Jurisprudence

P : Page

مقدمة:

يساهم القضاء الإداري بدور في غاية الأهمية في مجال مراقبة مشروعية الأعمال الإدارية وحماية حقوق وحرّيات الأفراد، وهذا من خلال فصله في القضايا المعروضة عليه، ويستمد القضاء الإداري هذه الأهمية من وظيفته الطبيعية كونه الجهاز الذي يفرض حكم القانون على جميع الهيئات أيا كان مركزها وموقعها وطبيعتها، كما يفرض حكم القانون على الأفراد وهو ما يؤدي في النهاية إلى إقامة دولة القانون ودولة المؤسسات ودولة الحقوق والحرّيات، و لا يمكن تكريس هذه المفاهيم في أرض الواقع دون دور القضاء الإداري.

ولم تكن مهمة القضاء الإداري سهلة في هذا الميدان، ذلك أنه و إن كان تأمين الأفراد على حقوقهم و حرّياتهم وبث الثقة في نفوسهم من الاعتبارات الجديرة بالرعاية، فإنه يتعين في الوقت ذاته عدم إغفال ما ينبغي توفيره للإدارة من فعالية للنهوض بتبعاتها في تسيير المرافق العامة وعدم الإسراف في رعاية مصالح الأفراد الخاصة على حساب المصلحة العامة، لذلك فقد كان القضاء الإداري الفرنسي ومن بعده القضاء الإداري الجزائري حريصا على التوفيق بين اعتبارات الحماية المشروعة لحقوق الأفراد وبين اعتبارات فعالية الإدارة وحسن سير المرافق العامة، فإذا كان القانون اعترف للإدارة بسلطة إصدار قرارات إدارية وأن هذه القرارات تتمتع بالطابع التنفيذي وأن الإدارة لا تحتاج إلى اللجوء لسلطة أخرى (السلطة القضائية) لتنفيذ قراراتها، فإنه من جهة أخرى اعترف للفرد بحقه في اللجوء للقضاء لرد المظالم ووضع حد لكل تعسف قد يتعرض له من قبل الإدارة، خاصة وأنه الطرف الضعيف في العلاقة بما يفرض بسط حماية له من كل اعتداء.

ولما كان موضوعنا هو المنازعة الإدارية، أي مختلف الإجراءات التي تطلبها القانون من أجل اللجوء إلى القضاء الإداري للفصل في نزاع مطروح ضد الإدارة أو ضد هيئة عامة ذات صفة إدارية، فإن الإجراءات الإدارية في الجزائر يحكمها قانون الإجراءات المدنية والإدارية وبعض منها تحكمه نصوص خاصة، كتلك التي تنظم مجلس الدولة والمحاكم الإدارية ومحكمة التنازع، كما تحكمه أيضا نصوص خاصة أخرى مثل قانون الصفقات العمومية، قانون الوظيفة العمومية، قانون نزع الملكية للمنفعة العامة و قانون الانتخابات... إلخ، كما يلعب الاجتهاد القضائي دورا مهما في بلورة المنازعة الإدارية.

بناء على ما تقدم سنحاول من خلال هذه المحاضرات الإلمام بأغلب المسائل المتعلقة بالمنازعة الإدارية والمتمثلة خاصة في تحديد مفهوم المنازعة الإدارية؟ والتنظيم القضائي الإداري في الجزائر؟ وكذا دعاوى الإدارية؟ وسنقوم بدراسة كل هذه العناصر اعتمادا على المنهج الوصفي وكذا الأسلوب التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية و الآراء الفقهية وذلك من خلال ثلاثة فصول هي:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمنازعة الإدارية

الفصل الثاني: الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعة الإدارية في الجزائر

الفصل الثالث: الدعاوى الإدارية

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمنازعة الإدارية

مبدئياً يمكن القول أن أساس ومبرر وجود المنازعة الإدارية يكمن في وجود أي نزاع مهما كانت طبيعته، أي ضرورة الفصل فيه وإيجاد حل قانوني وقضائي يضمن حماية مصلحة المجتمع، حيث تعتبر المنازعة الإدارية الوسيلة التي تسمح للقاضي الإداري أن يتدخل بصفة عملية تجبر الإدارة على احترام مبدأ المشروعية،¹ وانطلاقاً من ذلك، فإن الإحاطة بموضوع المنازعة الإدارية، يقتضي منا أولاً دراسة مفهوم مبدأ المشروعية باعتباره أحد مبررات وجود المنازعة الإدارية، ومن ثم التعرض لمفهوم المنازعة الإدارية و توضيح مكانتها في ظل النظام القضائي الجزائري.

المبحث الأول: مفهوم مبدأ المشروعية

يمثل مبدأ المشروعية أهم الضمانات الدستورية لحماية الحقوق والحريات في الدولة المعاصرة بما يعتبر مظهر من مظاهر دولة القانون و لدراسة هذا المبدأ، فإنه لا بد من تعريفه وتحديد مصادره و ضماناته و كذا تبيان الاستثناءات الواردة عليه، وهذا ما سنتناوله من خلال هذا المبحث الذي سنقسمه إلى ثلاثة مطالب كما يلي:

المطلب الأول: تعريف مبدأ المشروعية و مصادره

نظراً لأهمية مبدأ المشروعية سنوليه تفصيلاً يستلزم التعرض لمدلول مبدأ المشروعية وتحديد مصادره و ذلك من خلال ما يلي:

الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية

قبل التعرض لتعريف مبدأ المشروعية، يجب التفريق بين مصطلحي المشروعية والشرعية، حيث تعني هذه الأخيرة فكرة مثالية تحمل في طياتها معنى العدالة و ما يجب أن يكون عليه القانون وهو مفهوم واسع و من ثم يفضل اصطلاح المشروعية الذي يفيد احترام قواعد القانون القائمة فعلاً.²

¹ خلوفي رشيد، قانون المنازعة الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، د.م.ج، الجزائر، 2007، ص 23.

² دحمان سعاد، التعريف بمبدأ المشروعية، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، العدد السادس، 2017، ص 231.

لقد تعدد المفهوم الفقهي لمبدأ المشروعية بتعدد نظرة الفقهاء لهذا المبدأ، حيث عرفه الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه : " سيادة حكم القانون، بمعنى أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون".¹

وعرفه الدكتور محمد محمود بأنه : " الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو جانب الدولة وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين و المحكومين للقانون وسيادة هذا الأخير وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم".² وقد ذهب الدكتور بعلي محمد الصغير إلى التمييز بين مبدأ المشروعية بمعناه الواسع والذي يعني : " سيادة القانون أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة." والمشروعية الإدارية والتي تعني: " خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده".³

من خلال هذه التعريفات يتضح لنا أن مبدأ المشروعية يمثل الضابط العام للدولة في علاقاتها المختلفة مع الأفراد، فلا يجوز لها طبقاً لهذا المبدأ أن تأتي سلوكاً مخالفاً للقانون بإصدار قرار غير مشروع و إن بادرت إلى ذلك تعين على القضاء بعد رفع الأمر إليه التصريح بإلغاء هذا القرار حفاظاً على دولة القانون.⁴

الفرع الثاني: مصادر مبدأ المشروعية

ينبني مبدأ المشروعية على مجموعة القواعد القانونية التي يتشكل منها النظام القانوني السائد بالدولة والموجودة بمختلف المصادر المكتوبة وغير المكتوبة والتي تعتبر مرجعية للقاضي الإداري في قراراته و أحكامه.⁵

¹ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 14.

² محمد محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 22.

أشار إليه أيضاً: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 11.

³ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص 08.

⁴ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 12.

⁵ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 08.

أولاً: المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية

تتمثل المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية في التشريع بمعناه الواسع على اختلاف أشكاله ومراتبه ودرجاته أي الدستور، المعاهدات، التشريع و التنظيم.

1/ الدستور (التشريع الأساسي):

يعتبر الدستور التشريع الأساسي الذي يتولى تنظيم السلطات في الدولة واختصاصات كل منها وعلاقتها بالأفراد وتحديد شكل الحكم في الدولة.¹

لقد أكد المؤسس الدستوري الجزائري على هذا المبدأ وذلك من خلال ديباجة دستور 1996 والتي جاء فيها: " الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات..."

كما أن إخضاع السلطات الإدارية إلى رقابة القضاء يعد إحدى الضمانات التي قررها المؤسس الدستوري بهدف تعزيز حماية حقوق الأفراد وحررياتهم باعتبار أن القضاء حامي الحقوق والحريات والمجتمع بأسره.²

2/ المعاهدات:

تعتبر المعاهدات مصدراً لمبدأ المشروعية وهذا بعد أن يتم التصديق عليها من قبل السلطة المختصة داخل الدولة، و بمجرد التصديق عليها تصبح المعاهدة جزءاً من التشريع الداخلي، بل أن بعض الدساتير كالـدستور الجزائري تعترف بسمو المعاهدات على القانون، وطالما احتلت المعاهدة درجة عليا ضمن هرم النصوص الرسمية - سواء كانت أسمى من القانون أو معادلة له في القوة - فإن بنودها تصبح ملزمة للسلطات المعنية داخل الدولة.³

¹ محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، القاعدة القانونية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2010، ص 113.

² خنير مسعود، دور مبدأ المشروعية في حماية الحقوق و الحريات، مجلة الأستاذ الباحث، الدراسات القانونية والسياسية، العدد 11، سبتمبر 2018، ص 465.

³ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 23.

3/ القانون (التشريع العادي)

يعتبر القانون من أهم مصادر مبدأ المشروعية وفترة من حيث القواعد القانونية بحكم كثرتها و اختلاف موضوعاتها، فكثيرة هي النصوص القانونية التي تضعها السلطة التشريعية وتمس جهة الإدارة أو تنظم علاقاتها مع الأفراد كقانون الوظيفة العامة ونزع الملكية للمنفعة والقانون المنظم لرخص البناء وغيرها، فهذه المنظومات القانونية أيا كان موضوعها، متى صدرت وتم نشرها أصبحت ملزمة للجهات الإدارية المختصة وملزمة أيضا للأفراد، فيما يتعلق بوضعيتهم ومراكزهم.¹

4/ التنظيم (التشريع الفرعي)

يتمثل التنظيم فيما تصدره هيئات الإدارة العامة من قرارات إدارية تنظيمية وهي قواعد عامة ومجردة لكنها تختلف عن القانون، فهذا الأخير تصدره السلطة التشريعية بينما التنظيم يصدر من بعض هيئات السلطة الإدارية، لذلك فإن القانون يعلو التنظيم، و بالتالي يجب أن تكون اللوائح التي تصدرها مطابقة للقانون، حتى تكون مشروعة وإلا جاز الطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري.²

مما تقدم يمكن القول أن مبدأ المشروعية إنما يتحقق و يمان لدى احترام تدرج هذه المصادر المكتوبة، تطبيقا لقاعدة تدرج القواعد القانونية.³

ثانيا: المصادر غير المكتوبة

من أبرز خصائص القانون الإداري أنه غير مقنن، وبذلك نجد له قواعد قانونية غير مدونة، وتتمثل المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية في العرف الإداري والمبادئ العامة للقانون.

1/ العرف الإداري

يقصد به: ما جرى عليه العمل من جانب السلطة التنفيذية في مباشرة صلاحياتها الإدارية بشكل متواتر وعلى نحو يمثل قاعدة ملزمة واجبة الإلتباع.¹

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 24.

² مومني أحمد، مبدأ المشروعية و تطبيقاته في الدساتير الجزائرية، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد درارية، أدرار، الجزائر، المجلد 02، العدد 02، ديسمبر 2018، ص 63.

³ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 13.

ويقوم العرف الإداري - كباقي الأعراف الأخرى المدني، التجاري... إلخ - على ركنين أساسيين هما:²

أ/ **الركن المادي:** ويتمثل في اعتياد الإدارة العامة في تصرفاتها و أعمالها على سلوك معين بصورة متكررة و مستمرة.

ب/ **الركن المعنوي:** ويتمثل في الاعتقاد بالالتزام بتلك التصرفات، سواء من جانب الإدارة أو الأشخاص المتعاملين معها.

وتعتبر الأعراف الإدارية مصدرا لمبدأ المشروعية، يجب على الإدارة عدم مخالفتها وإلا عدت أعمالها غير مشروعة على أن يكون هذا العرف مطابقا للتشريع، تطبيقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية،³ ويمكن للتشريع تعديل أو إلغاء الأعراف الإدارية القائمة تماشيا مع مقتضيات الإدارة العامة أو يعهد إلى إقرارها والنص عليها صراحة، ذلك أن العديد من قواعد القانون الإداري المكتوبة حاليا، إنما يرجع أصلها إلى أعراف إدارية كانت سائدة من قبل.⁴

2/ المبادئ العامة للقانون

يعرف الفقيه de l'aubader المبادئ العامة للقانون بأنها : " مجموع المبادئ التي لا تظهر في النصوص ولكن يعترف القضاء بها و بوجود احترام الإدارة لها ويشكل انتهاكها مخالفة للشرعية."⁵

وبذلك فإنه يقصد بالمبادئ العامة للقانون " مجموع المبادئ غير المكتوبة أصلا والتي اكتشفها وأبرزها القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي) من خلال أحكامه و قراراته."⁶

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 25.

² راجع في ذلك تفصيلا: بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 14.

³ حسني دليلا، الآليات القضائية لحماية حقوق الإنسان في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2006/2005، ص 70.

⁴ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 15.

⁵ André de laubader, Traité de droit administratif, 9^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 1984, p468.

⁶ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 15.

ومن أهم المبادئ العامة للقانون يمكن الإشارة إلى مبدأ كفالة حق الدفاع، مبدأ المساواة، مبدأ الحرية بمختلف تطبيقاته، مبدأ العدالة والإنصاف، مبدأ استمرارية المرفق العام، وغيرها من المبادئ التي تسري على الإدارة العامة بمختلف جوانبها.¹

وبالنسبة لقوة المبادئ العامة للقانون، فإن مجلس الدولة الفرنسي يعطيها قوة القانون وبالتالي تكون ملزمة للإدارة و يترتب على ذلك أن الإدارة لا تستطيع أن تصدر قرارا إداريا (تنظيما أو فرديا) مخالفا لأحد المبادئ العامة للقانون و إلا تعرض تصرفاتها للإلغاء لمخالفة مبدأ المشروعية.²

المطلب الثاني: ضمانات مبدأ المشروعية

تعتبر الرقابة على أعمال الدولة بصفة عامة والرقابة على أعمال السلطات الإدارية بصفة خاصة من أهم وأنجع ضمانات حماية مبدأ المشروعية، حيث تخضع أعمال وتصرفات الإدارة العامة لأنواع متعددة من الرقابة - الداخلية و الخارجية - والتي تتمثل في الرقابة الإدارية، الرقابة السياسية، الرقابة التشريعية والرقابة القضائية.

وسنتناول كل نوع من أنواع الرقابة على أعمال السلطة الإدارية من خلال ما يلي:

الفرع الأول: الرقابة الداخلية

هي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة العامة على نفسها،³ وتسمى بالرقابة الإدارية.

أولا: تعريف الرقابة الإدارية

يقصد بها : " العلاقة القائمة بين الأجهزة و الهيئات الإدارية فيما بينها، كرقابة الإدارة المركزية (الوزارة) على الإدارة المحلية (الولاية مثلا)."⁴

وتتميز الرقابة الإدارية أنها لا تنصب فقط على مشروعية العمل بل على ملائمة أيضا، فهي رقابة شاملة، كما تتميز بالسرعة وببساطة الإجراءات بما يمكن من تحقيق غايتها في آجال معقولة،¹

¹ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 15.

² مومني أحمد، مرجع سابق، ص 64.

³ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 25.

⁴ نفس المرجع، ص 25.

غير أن هناك بعض الحدود التي تقلل من فعالية هذه الرقابة، تتمثل في التضامن بين الموظفين وصعوبة تحقيق الرقابة على الأعضاء الموجودين في أعلى السلم الإداري،² كما أنها تجعل من الإدارة خصما - باعتبارها مصدر القرار - وحكما - باعتبارها هي من تفصل في التظلمات و الشكاوى المرفوعة إليها - بما يجعلها رقابة غير موضوعية.³

ثانيا: صور الرقابة الإدارية

تأخذ الرقابة الإدارية الصور التالية:⁴

1/ الرقابة التلقائية (الذاتية) : تقام آليات وقواعد داخل الجهاز الإداري بغرض تحسين وإصلاح مواطن الخلل في الوقت المناسب نذكر منها: سجل الاقتراحات، التقييم الدوري والاجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الإداري... إلخ

2/ الرقابة الرئاسية : تتركز هذه الرقابة على مبدأ التسلسل الرئاسي أو السلمي الذي يسمح لكل رئيس مراقبة أعمال مرؤوسيه من خلال المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها سواء كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي.

3/ الرقابة الوصائية : على الرغم من تمتع الهيئات الإدارية بالاستقلالية القانونية بموجب اكتسابها الشخصية المعنوية إلا أن تلك الاستقلالية ليست مطلقة، حيث تبقى خاضعة لقدر معين من الرقابة و الإشراف من قبل السلطة الوصية، مثل وصاية الوالي على أعمال البلدية أو وصاية وزير التعليم العالي على الجامعة.

الفرع الثاني: الرقابة الخارجية

وهي رقابة تمارسها هيئات أخرى غير الإدارة العامة على أعمال الإدارة العامة وتأخذ الأشكال

التالية:⁵

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 35.
² خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 21.
³ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 35.
⁴ راجع في ذلك تفصيلا: بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 25 و 26.
⁵ نفس المرجع، ص 27.

أولاً: الرقابة السياسية

تمارس الرقابة السياسية على الإدارة العامة من خلال وسائل متعددة أهمها:

1/ الاقتراع العام: يعتبر الانتخاب أو اختيار الهيئات والمجالس المنتخبة بالإدارة المركزية أو اللامركزية وسيلة تقييم ومحاسبة ومراقبة تلك الأجهزة بصورة دورية.

2/ الأحزاب: تلعب الأحزاب - لاسيما أحزاب المعارضة - دورا هاما في مراقبة ممارسات الأجهزة الإدارية، سواء بطريقة مباشرة - من خلال ممثليها ومنتخبيها- أو بطريقة غير مباشرة - عن طريق التعبير عن موقفها - وفقا للكيفيات المحددة في قانون الأحزاب السياسية.

3/ الرأي العام (جماعات الضغط): تتمتع الجماعات الضاغطة على اختلاف أنواعها من نقابات مهنية وجمعيات المجتمع المدني ووسائل الإعلام... إلخ بوسائل وأدوات ضغط معتبرة على الإدارة العامة، تتمثل في الإضرابات والمظاهرات العمومية والتقارير الصحفية والتي تستعملها بهدف تقييم وتوجيه ممارسات الإدارة العامة والضغط عليها حتى لا تخرج عن إطار القانون.

ثانياً: الرقابة التشريعية

يمارس البرلمان في غالبية النظم القانونية رقابته على الحكومة وتختلف آليات الرقابة ومظاهرها حسب طبيعة النظام الدستوري السائد في الدولة وتتجسد معالم هذه الرقابة في حق ممثلي الشعب - بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية- في طرح أسئلة شفوية أو كتابية لأعضاء الحكومة (الوزراء)، فالرقابة البرلمانية لها أثر هام في جبر وإلزام الجهات الإدارية المختلفة على التقيد بالقانون و مراعاة مبدأ المشروعية في تصرفاتها وأعمالها،¹ وتتمثل أهم وسائل الرقابة البرلمانية على الإدارة العامة في الآليات التالية: الاستماع، الاستجواب، السؤال، مناقشة بيان السياسة العامة، لجنة التحقيق، مناقشة الميزانية.²

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 36.

² للتفصيل حول هذه الآليات راجع: بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 28 و 29.

ثالثا: الرقابة القضائية

1/ مضمون الرقابة القضائية: تحتل الرقابة القضائية مكانة متميزة ضمن أشكال وصور الرقابة، فالفرد هو من يدافع عن مصلحته ويسارع إلى عرض دعواه على جهة القضاء بعد استيفاء جملة الإجراءات المنصوص عليها قانونا. وتتمثل الدعاوى الإدارية على اختلاف أنواعها - سواء دعوى الإلغاء، التفسير، فحص المشروعية أو دعوى التعويض، التفسير، فحص المشروعية أو دعوى التعويض وغيرها من الدعاوى الأخرى- ضمانا أساسية لمبدأ المشروعية الإدارية، حيث تسمح للجهة القضائية المختصة بممارسة رقابتها على جهة الإدارة ومن ثم التصريح في حال ثبوت الخرق بإعدام القرار المطعون فيه أو إقرار مسؤولية الإدارة مع التعويض عن العمل الضار وغير ذلك من القرارات القضائية.¹

2/ نظم الرقابة القضائية على الإدارة: يوجد نظامان قضائيان للرقابة على الإدارة هما: نظام القضاء الموحد ونظام القضاء المزدوج.

أ/ نظام القضاء الموحد (الأنجلوسكسوني): يتميز هذا النظام بوجود جهة قضائية واحدة هي المحاكم العادية تختص بالفصل في جميع المنازعات سواء بين الأفراد والإدارة أو بين الأفراد أنفسهم طبقا لقواعد القانون الخاص وأهم الدول التي أخذت بهذا النظام هي إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية.²

ويقوم نظام وحدة القضاء و القانون على عدة اعتبارات وأسس تتمثل في:³

- **الأساس التاريخي:** ويتمثل في الموقف المشرف للقضاء الانجليزي و القضاء الأمريكي في مواجهة السلطات واستبداد وتعسف الملوك - قبل قيام الثورتين الانجليزية والأمريكية - والدفاع بقوة عن حقوق وحرية المواطن ومقاومة محاولات الاعتداء والتغول عليها من طرف سلطات الحكم الملكي المستبد والمطلق، فعامل الثقة والمصادقية لدى الرأي العام الأنجلوسكسوني في استقلالية وعدالة وحياد القضاء العادي في حماية حقوقهم من تعسف السلطات العامة هو الذي أدى إلى التمسك بنظام القضاء الموحد.

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص38.

² عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 44.

³ راجع في ذلك تفصيلا: عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، د.م.ج، الجزائر، 2005، ص36-39.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمنازعة الإدارية

- الأساس السياسي والدستوري: يتمثل في التفسير المرن والواقعي لمبدأ الفصل بين السلطات، فمنطق روح مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بتخصيص جهات القضاء العادي بالوظيفة القضائية برمتها وعدم اخراج منازعات السلطات العامة من نطاق اختصاصها لأي سبب من الأسباب.

- الأساس القانوني: فحسب الاعتقاد الأنجلوسكسوني فإن مبدأ سيادة القانون في الدولة لا يتحقق إلا إذا خضع الجميع (حكما ومحكومين) لقانون واحد وهيئة قضائية واحدة تطبق القانون الشائع (Common Law) على الأفراد والإدارة دون تمييز، ذلك أن إخراج المنازعات الإدارية من اختصاص القضاء العادي وإخضاعها لقواعد القانون الإداري و نظرها أمام القاضي الإداري يتنافى و فكرة المساواة أمام القانون و يعتبر مساس بمبدأ سيادة القانون.

ومن مزايا هذا النظام:¹

- المساواة بين مركز الأفراد و بين مركز الإدارة، أي أن الإدارة تعامل كما يعامل الأفراد، بحيث لا تظهر الإدارة كسلطة عامة تمتلك ما يعرف بامتيازات السلطة العامة، وبإمكان القاضي أن يصدر أمرا إلى الإدارة وبإمكانه أن يحل قراره محل قرار الإدارة.

- وحدة القواعد القانونية المطبقة، حيث لا يوجد نزاعات إدارية ونزاعات عادية، بما يجنب المدعي احتمال ضياع حقه بسبب عدم درايته بالقواعد القانونية الخاصة بالمنازعات الإدارية.

- تجنب حالات التنازع في الاختصاص بين الجهات القضائية سواء كان تنازع إيجابيا أو سلبيا.

وفي مقابل هذه المزايا يؤخذ على هذا النظام مجموعة من العيوب أهمها:²

- عدم تخصص القاضي وهو ما قد ينجر عنه عدم إلمام القاضي بكل مظاهر النشاط الإداري في الدولة.

- عدم الاعتراف بمركز الإدارة، إذ يفرض استهداف الإدارة تحقيق المصلحة العامة ضرورة الاعتراف لها بمركز مميز عن مركز الأفراد.

¹ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 45.

² نفس المرجع، ص 45.

ب/ نظام القضاء المزدوج: يقصد به وجود نظام القضاء الإداري المستقل استقلال موضوعيا وماديا وعضويا عن جهات القضاء العادي استقلالا كاملا في مختلف مستويات و درجات عمليات التقاضي - ابتدائيا، استئنافا ونقضا - ويختص هذا القضاء الإداري بعملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، ويطبق في ذلك أحكام القانون الإداري الاستثنائية وغير المألوفة في قواعد القانون العادي.¹

ويقوم نظام القضاء المزدوج على مبدئين رئيسيين:²

الأول: استقلال الهيئات القضائية والمحاكم الإدارية عن المحاكم العادية عضويا وموضوعيا أي وجود قضاء إداري مستقل ومنفصل عن القضاء العادي.

الثاني: لجوء الأقضية الإدارية لدى تصديها للمنازعات الإدارية إلى تطبيق قواعد متميزة ومختلفة عن قواعد القانون الخاص وهي قواعد القانون الإداري.

وتعتبر فرنسا أول من اعتمد فكرة تخصص قاضي مستقل للمنازعة الإدارية، حيث فيها نشأ وتطور نظام القضاء المزدوج ثم انتقل تدريجيا إلى عدة دول أوروبية مثل بلجيكا، إيطاليا، اليونان... إلخ و كذا بعض الدول العربية مثل مصر، لبنان، تونس، الجزائر... إلخ.

من أهم مزايا هذا النظام القضائي:³

- تخصص القضاة، بما يساعد على الفصل في النزاعات بشكل صحيح بالنظر إلى تعدد مجال النشاط الإداري وتنوع القواعد القانونية التي تحكم تصرفات الإدارة.

- يراعي هذا النظام مركز الإدارة، إذ لا تعد طرفا عاديا في الخصومة، بحيث تتمتع بالعديد من الامتيازات السلطوية.

أما من حيث العيوب فقد أخذ على هذا النظام إمكانية حدوث تنازع في الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي، غير أن هذا المأخذ تم تخفيفه من خلال إنشاء محكمة التنازع.⁴

¹ عوادي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 50.

² بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 43.

³ راجع تفصيلا: عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 47.

⁴ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 48.

المطلب الثالث: الاستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية

يتسع مبدأ المشروعية ويضيق حسب الظروف والملازمات المحيطة بالعمل الإداري ذاته، فهو يتسع في ظروف معينة، فيستغرق أعمالاً كثيرة من أعمال الإدارة ويضيق في أخرى، فيتعذر حينها على القضاء ممارسة رقابته على بعض الأعمال والقرارات، وتتحصّر هذه الاستثناءات في نظرية الظروف الاستثنائية التي تخول الإدارة أحقية إصدار بعض القرارات للمحافظة على النظام العام وكذلك في السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في مواضع وحالات معينة، كما تتمثل كذلك في نظرية أعمال السيادة بتحسين بعض القرارات الإدارية ضد الرقابة القضائية بالنظر لصلتها بالمصلحة العليا للدولة.¹

الفرع الأول: نظرية الظروف الاستثنائية

تفرض الظروف الاستثنائية اتخاذ إجراءات غير عادية بغرض تحقيق المقاصد العامة المتمثلة في حفظ النظام العام، ولتحقيق هذا الغرض اعترفت الدساتير لرؤساء الدول باتخاذ إجراءات لحماية الأرواح والممتلكات عند المساس - مثلاً - بالجانب الأمني،² غير أن ذلك لا يعني إفلات الأعمال التي تباشرها الإدارة في تلك الظروف من الخضوع لقواعد المشروعية على نحو مطلق، بل تبقى تخضع للمشروعية في حدها الأدنى وهو ما يصطلح عليه فقهاً بالمشروعية الاستثنائية.³

ويتوجب لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية توافر جملة من الشروط نوجزها فيما يلي:⁴

1/ وجود ظرف استثنائي: بمعنى وجود حالة واقعية تشكل خطراً فعلياً يهدد النظام العام أو الصيرورة العادية للمرافق العامة.

2/ صعوبة مواجهة الظروف الاستثنائية بالوسائل العادية: بمعنى اضطرار الإدارة العامة للتخلي عن المشروعية بسبب تلك الظروف لافتقادها للوسائل المناسبة للتصدي لها في الظروف الطبيعية.

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 39.

² نفس المرجع، ص 40.

³ بوعمران عادل، دولة القانون، الضمانات والقيود، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد الأول، 2015، ص 496.

⁴ راجع في ذلك تفصيلاً: نفس المرجع، ص 496.

3/ أن يكون الإجراء الضبطي ملائماً للظروف الاستثنائية: ومعنى ذلك أن يكون الإجراء المتخذ ملائماً للظرف الذي يواجهه و مناسباً له، إذ يمنع على الإدارة تجاوز الحدود المطلوبة في سلطتها عند مجابته المخاطر التي تهدد النظام العام و يتوجب عليها التصرف بالقدر الذي يمليه الظرف وأن تختار أنسب الوسائل وأقلها إضراراً بالأفراد.

الفرع الثاني: السلطة التقديرية

تكون سلطة الإدارة العامة إما مقيدة و ذلك متى فرض القانون على الإدارة اتخاذ قرار معين وتحديد مسلكها مسبقاً متى توافرت شروطه، مما يقيد سلطتها و يفرض عليها اتخاذ القرار بصورة آلية، أو تقديرية وذلك عندما يترك للإدارة قدر معين من الحرية من حيث الاختيار بين اتخاذ القرار من عدمه، رغم توافر شروطه، مراعاة للظروف و المعطيات و المقتضيات السائدة بالإدارة.¹

ومن أبرز المجالات التي تظهر فيها السلطة التقديرية، الحفاظ على النظام العام وما يخوله لهيئات الضبط الإداري الوطنية أو المحلية من سلطات من حيث اختيار القرار الملائم والمناسب للظروف المحيطة به، غير أن السلطة التقديرية لا تعني تحويل الإدارة الحرية المطلقة في اتخاذ قراراتها، إذ أنها تبقى ملتزمة بأن تقيم تلك القرارات على أركان سليمة وصحيحة من ناحية، مع إخضاعها لرقابة القاضي الإداري من ناحية أخرى، فحتى لا تتعدى الإدارة وتتوسع في استعمال السلطة التقديرية الممنوحة لها، خول القانون للقضاء مراقبة الإدارة في هذه الحالة، خاصة من حيث مدى ملائمة وتناسب الوسائل المستعملة لتحقيق الأغراض المرجوة، أي التناسب بين الوسيلة والغاية، خاصة في مجال الضبط الإداري، حماية لحيات وحقوق الأفراد.²

¹ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 17.

² نفس المرجع، ص 18.

الفرع الثالث: أعمال السيادة

تعتبر نظرية أعمال السيادة من وضع القضاء الإداري الفرنسي ممثلاً في مجلس الدولة الذي رفض التصدي لبعض الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية و أطلق عليها بأعمال السيادة، وقد ظلت فكرة أعمال السيادة إلى يومنا هذا من المسائل التي يحوم حولها الغموض في فقه القانون الإداري والقانون الدستوري.¹

وتظهر أعمال السيادة كما يتجلى من قضاء مجلس الدولة الفرنسي في المجالات التالية:²

- الأعمال التي تنظم العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية.
- الأعمال المتصلة بالشؤون الخارجية للدولة.
- الأعمال المتعلقة بالحرب.
- الأعمال المتعلقة بالأمن الداخلي للدولة.

ويتميز النظام القانوني لأعمال السيادة بعدم خضوعها للرقابة القضائية سواء أمام هيئات القضاء الإداري أو العادي إذ لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء ومن ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي يقبل دعاوى التعويض المتعلقة بهذه الأعمال والرامية إلى ترتيب مسؤولية الجهة التي أصدرتها، وبذلك، فإن أعمال السيادة تمثل خروجاً على مبدأ المشروعية بما يشكل خطراً كبيراً على حقوق وحرية الأفراد.³

المبحث الثاني: مفهوم المنازعة الإدارية

يعتبر تحديد مفهوم المنازعة الإدارية من الأمور المهمة و الضرورية نظراً لعلاقة المنازعة الإدارية المباشرة مع موضوع دولة القانون و المتمثلة في رقابة أعمال و نشاط الإدارة.

ولإحاطة بمفهوم المنازعة الإدارية، سنقوم من خلال هذا المبحث بتعريف المنازعة الإدارية (المطلب الأول) وبيان أسسها ومصادرها (المطلب الثاني) لنصل إلى تحديد معايير تمييز المنازعة الإدارية (المطلب الثالث)

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 45.

² راجع في ذلك: نفس المرجع، ص 49.

³ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 23.

المطلب الأول: تعريف المنازعة الإدارية

تثير مسألة تعريف المنازعة الإدارية مجموعة من المواضيع تخص التمييز بين القانون الإداري و قانون المنازعة الإدارية و معرفة موقف المشرع و الفقه من هذا التعريف.

الفرع الأول: التمييز بين قانون المنازعة الإدارية و القانون الإداري

فيما يتعلق بالتمييز بين قانون المنازعة الإدارية والقانون الإداري، فإنه إذا كان هذا الأخير يحتوي على قواعد القانون العام التي تنظم الإدارة، نشاطها، علاقاتها مع الأشخاص والوسائل التي تستعملها لتحقيق أهداف المصلحة العامة والمرفق العام، فإن قانون المنازعة الإدارية يتشكل من القواعد - القانونية والقضائية - المتعلقة بالجهات القضائية الإدارية والقواعد الإجرائية المتعلقة بالنزاعات الإدارية والفصل فيها.¹

ولكن رغم هذا التمييز فقد أشار الأستاذ **Chapus** إلى وجود علاقة تربطهما تتمثل في الدور الذي يقوم به قانون المنازعة الإدارية تجاه القانون الإداري، بحيث تتمثل هذه العلاقة في حماية القانون الثاني من طرف القانون الأول، وما يحققه قانون المنازعة الإدارية من احترام قواعد القانون الإداري.²

الفرع الثاني: التعريف التشريعي للمنازعة الإدارية

لم يعرف المشرع الجزائري المنازعة الإدارية، رغم أنه فصلها من حيث المنظومة القضائية والمنظومة الإجرائية عن الخصومة المدنية أو العادية، خاصة بعد الإصلاح القضائي لسنة 1998 والإصلاح الإجرائي لسنة 2008 وترك هذه المهمة للفقه.

الفرع الثالث: التعريف الفقهي للمنازعة الإدارية

تقدم الفقه الإداري بعدة تعريفات خاصة بالمنازعة الإدارية، تحتوي رغم الاختلاف في التعبير عنها على عناصر أساسية مشتركة.

¹ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 12.

² نفس المرجع، ص 12.

عرف **Chapus** المنازعة الإدارية بأنها: " جميع النزاعات التي يعود الفصل فيها للقضاء الإداري".¹

وعرفها الأستاذ حسن السيد بسيوني بأنها: " المنازعة الإدارية هي الوسيلة التي يكفلها المشرع للأشخاص لحماية حقوقهم في مواجهة الإدارة عن طريق القضاء".²

وحسب الأستاذ أحمد محيو، فإن: " المنازعة الإدارية تتألف من مجموع الدعاوى الناجمة عن نشاط الإدارة و أعوانها أثناء قيامهم بوظائفهم".³

وعرفها الأستاذ رشيد خلوفي: " المنازعة الإدارية هي جميع النزاعات التي تنجم عن أعمال السلطات الإدارية و التي يعود الفصل فيها للقضاء الإداري حسب قواعد قانونية و قضائية معينة".⁴

تدل هذه التعريفات على صعوبة وضع تعريف واحد كامل وشامل للمنازعات الإدارية وذلك بالنظر لجملة من الاعتبارات يأتي على رأسها، تنوع المنازعة الإدارية و اختلاف أطرافها من جهة واختلاف مصادرها القانونية، الموضوعية و الإجرائية من جهة أخرى، و مثل هذه العوامل المركبة تجعل من الصعوبة اعطاء تعريف للنزاع الإداري، و مع ذلك يمكن تعريف المنازعة الإدارية بأنها: " المنازعة التي أخضعها المشرع نوعيا لولاية القضاء الإداري دون غيره وفقا لإجراءات خاصة و أخضعها موضوعا لأحكام تختلف عن تلك المقررة في القضاء العادي".⁵

المطلب الثاني: أسس ومصادر المنازعة الإدارية

نتناول بداية أسس ومبررات وجود المنازعة الإدارية، ثم نعرض مصادرها.

¹ R. Chapus, Droit du contentieux administratif, Montchester, 7^{eme} édition, 1998, p01.

² حسن السيد بسيوني، دور القضاء الإداري في المنازعة الإدارية، عالم الكتاب، القاهرة، 1988، ص 149.

³ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، د.م.ج، الطبعة السابعة، الجزائر، 2008، ص 05.

⁴ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 14.

⁵ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 225.

الفرع الأول: أسس المنازعة الإدارية

يكمن المبرر الأول لوجود المنازعة الإدارية في وجود أي نزاع مهما كانت طبيعته، أي ضرورة الفصل فيه ووجود حل قانوني وقضائي يضمن حماية مصلحة المجتمع وللمنازعة الإدارية مبرر ثاني يتمثل في وجود طرف غير عادي - الإدارة - في النزاع، طرف يتمتع بسلطات غير مألوفة، تجعل الطرف الثاني في وضعية دنيا ولهذا فإن، المنازعة الإدارية تشكل الوسيلة التي تعيد التوازن بين الطرفين، بحيث تسمح للقاضي الإداري أن يتدخل بصفة عملية تجبر الإدارة على احترام مبدأ المشروعية، ويشكل مبدأ المشروعية المبرر الآخر لوجود المنازعة الإدارية، بحيث يعني هذا الأخير احترام الإدارة للقاعدة القانونية.¹

الفرع الثاني: مصادر قانون المنازعة الإدارية

تخص قواعد المنازعة الإدارية تنظيم، سير واختصاص الجهات القضائية الإدارية، كما تنظم هذه القواعد المسائل المتعلقة بالتظلمات الإدارية، الدعاوى والطعون الإدارية وتوجد هذه القواعد في نصوص قانونية مختلفة، كما تتجسد في القرارات القضائية الصادرة عن القضاء الإداري، و تنقسم هذه المصادر إلى قسمين:²

أولاً: المصدر القانوني العام

يشكل قانون الإجراءات المدنية والإدارية المصدر القانوني العام للمنازعات الإدارية من حيث الإجراءات الواجب إتباعها أمام الجهات القضائية الإدارية و كذلك مجال اختصاصها، ويعتبر القانون العضوي الذي ينظم ويحدد اختصاصات مجلس رقم 01/98 والقانون رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية مصدرين هامين للقضاء الإداري.

ثانياً: المصدر القانوني الخاص

يضع المشرع عند تنظيم بعض القطاعات أو الوسائل أو النشاطات الإدارية بعض القواعد الإجرائية الخاصة بالمنازعات الإدارية، تتميز أحيانا عن القواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية مثلا قانون الصفقات العمومية، قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، قانون

¹ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 23 و 24.

² نفس المرجع، ص 25 و 27.

الوظيفة العمومية... إلخ و تعتبر هذه القوانين الخاصة المصدر الخاص للمنازعات الإدارية، و يأتي هذا المصدر في المرتبة الأولى من حيث العمل به طبقا للمبدأ الذي يشير إلى أن القاعدة الخاصة تقيد القاعدة العامة.

المطلب الثالث: معايير تمييز المنازعة الإدارية

تكتسي مسألة تحديد المعيار الواجب الإلتباع والتطبيق لتمييز المنازعة الإدارية عن المنازعة العادية أهمية بالغة من حيث أن تحديد جهة الاختصاص القضائي بالمنازعة الإدارية يسهم في تسيير سبل التقاضي على القاضي والمتقاضي على السواء، كما يسهل من مهمة التعرف على طبيعة القواعد القانونية الواجب إلتباعها في تحريك الدعوى و الطعون القضائية.¹

وتختلف الدول التي اتخذت من الازدواجية طريقا للتنظيم القضائي في أسلوب توزيع الاختصاص بين القضائين العادي والإداري، ويتراوح هذا الاختلاف بين ثلاثة أساليب؛ أسلوب يقوم على تعدد المشرع و حصره للموضوعات التي تدرج ضمن اختصاص كل جهة قضائية بشكل لا يدع مجالاً للتنازع في الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري، وأسلوب آخر يقوم بموجبه المشرع بضبط وتحديد اختصاص إحدى جهتي القضاء على سبيل الحصر والتي غالباً ما تكون جهة القضاء الإداري، وأسلوب ثالث يقتصر فيه المشرع على وضع قاعدة عامة يتحدد بناء عليها اختصاص كل جهة قضائية وينحصر دور المشرع هنا بتحديد الحالات الاستثنائية التي تغلت من رقابة هذا النوع من القضاء وكذا استثناء يرد على المعيار العام المعمول به. وقد اعتمد المشرع الجزائري بدوره على الأسلوب الثالث أي أسلوب المعيار العام الذي يرد عليه استثناءات، حيث ضبط قواعد الاختصاص الوظيفي استناداً لمعيار عام هو المعيار العضوي و الذي يشكل قاعدة عامة تم بمقتضاها بيان ما يعد منازعة إدارية وفي ذات الشأن تم النص على حالات استثنائية لمنازعات إدارية يعود الفصل فيها للقضاء العادي استناداً على هذه القاعدة العامة تم الأخذ بالمعيار الموضوعي (المادي) في تحديد المنازعة الإدارية.² وعلى هذا الأساس سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، يتضمن الأول المعيار العضوي كأساس للمنازعة الإدارية والثاني سيخصص للمعيار المادي كاستثناء.

¹ بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2014، ص 68.

² ميمونة سعاد، توزيع الاختصاص القضائي بين القضاء الإداري والقضاء العادي في الجزائر، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، العدد الثاني، المركز الجامعي تندوف، ديسمبر 2017، ص 334.

الفرع الأول: المعيار العضوي كأساس لتحديد المنازعة الإدارية (القاعدة)

يقصد بالمعيار العضوي، أن اختصاص الجهات القضائية الإدارية يتحدد بناء على أطراف النزاع، فإذا كانت الإدارة طرفا في النزاع، فإن الاختصاص يؤول إلى جهات القضاء الإداري ممثلة في المحاكم الإدارية و مجلس الدولة.

أولا : المعيار العضوي في القانون الجزائري

اعتمد المشرع الجزائري على فكرة المعيار العضوي من أجل تحديد المنازعة الإدارية التي ينظرها القضاء الإداري و ذلك منذ صدور قانون الإجراءات المدنية السابق سنة 1966، كما كرس المشرع نفس الفكرة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي الذي صدر سنة 2008، ومفاد هذا المعيار هو أنه : "كلما كانت الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في النزاع، فإن هذا النزاع يؤول لاختصاص جهات القضاء الإداري كي يفصل فيه".¹

ويتسم هذا المعيار بالبساطة و الوضوح، إذ يكفي معرفة طبيعة الشخص الطرف في النزاع لمعرفة جهة القضاء المختص، أي تحديد الإداري من خلال وجود الهيكل.²

1 - المعيار العضوي في قانون الإجراءات المدنية الملغى:

صدر أول قانون للإجراءات المدنية بموجب الأمر 154/66 بتاريخ 08 يونيو 1966³ وجاء في المادة 07 منه: "...كما تختص بالحكم ابتدائيا في جميع القضايا التي تكون الدولة أو إحدى العمالات أو إحدى البلديات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها..."

ويبدو واضحا من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري تبنى المعيار العضوي كأساس لتوزيع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري، ولقد ورد تعداد الهيئات العامة على سبيل الحصر، فلا

¹ نويري عبد العزيز، الاستثناءات الواردة على المعيار العضوي في تحديد المنازعات الإدارية، دراسة نظرية/تطبيقية، مجلة مجلس الدولة، العدد 12، 2014، ص 19.

² عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 229.

³ أمر رقم 154/66، المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج ر عدد 47، مؤرخة في 09 يونيو 1966.

يجوز إدخال جهات عامة أخرى غير مشمولة بالنص، لأن الأمر يتعلق بقواعد الاختصاص النوعي و هي من النظام العام و لا يجوز مخالفتها.¹

2 - المعيار العضوي في القانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة:

وفقا للمادة 09 من القانون العضوي 01/98² ينظر مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في الطعون الموجهة للقرارات الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات الوطنية العمومية، المنظمات المهنية الوطنية، وبهذا تبنى هذا القانون أيضا المعيار العضوي، فذكر جهات محددة على سبيل الحصر إن كانت طرفا في النزاع عقد الاختصاص لمجلس الدولة، وهي السلطات المركزية (مجموع الوزارات) الهيئات الوطنية العمومية (المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة المجلس الدستوري و جهات أخرى كثيرة) المنظمات المهنية الوطنية (منظمة المحامين، الغرفة الوطنية للموثقين، الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين وغيرها)³

3 - المعيار العضوي في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية:

كرست المادة 800 ق إ م إ⁴ وهي ترسم الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، المعيار العضوي كمعيار فاصل بين قواعد الاختصاص لجهتي القضاء العادي والإداري، حيث ذكر المشرع الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية.⁵

أ/ الدولة كمجال لتطبيق المعيار العضوي:

والمقصود هنا هو المفهوم الضيق للدولة والمتمثل في السلطة المركزية وليس المفهوم الواسع المعتمد في القانون الدستوري، وعلى الرغم من عدم وجود نص يحدد السلطات الإدارية المركزية إلا أنه يمكن ردها إلى: رئاسة الجمهورية، الوزارة الأولى، الوزارات.¹

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 229.

² القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، مؤرخة في 01 يونيو 1998.

³ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 232.

⁴ قانون 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج ر عدد 21، مؤرخة في 23 أبريل 2008.

⁵ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 234.

ب/ الولاية كمجال لتطبيق المعيار العضوي

- وهي الجماعة الإقليمية الأولى للدولة،² وللولاية كشخص معنوي مستقل هيئتان هما:³
- جهاز المداولة: والمتمثل في المجلس الشعبي الولائي وما ينبثق عنه من لجان دائمة و مؤقتة.
 - جهاز التنفيذ: المتمثل في الوالي وما يوضع تحت سلطته من هياكل وأجهزة.

ج/ البلدية كمجال لتطبيق المعيار العضوي:

- وهي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة⁴ وتشمل البلدية على مختلف الهيئات والأجهزة القائمة بها والمتمثلة في:⁵
- جهاز المداولة: يتمثل في المجلس الشعبي البلدي المنتخب وما ترتبط به من لجان دائمة ومؤقتة.
 - جهاز التنفيذ: يتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع بسلطة اتخاذ القرار سواء باعتباره ممثلاً للبلدية أو ممثلاً للدولة.
 - إدارة البلدية: وتتكون من الأمين العام بوصفه المنسق والمسير الإداري لمصالح البلدية، إلى جانب المصالح البلدية كمصلحة تسيير المستخدمين، الحالة المدنية ومصالح الإحصاء والخدمة الوطنية... إلخ.

¹ بو عمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 72.

² المادة الأولى من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، مؤرخة في 29 فيفري 2012.

³ بو عمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 74.

⁴ المادة الأولى من القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 مؤرخة في 03 جويلية 2011.

⁵ بو عمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 75 و 76.

د/ المؤسسات العمومية الإدارية كـمجال لتطبيق المعيار العضوي:

تعرف بأنها: " تلك المؤسسات التي تمارس نشاطا ذو طبيعة إدارية محضة وتتخذها الدولة والمجموعات الإقليمية المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية وتتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع في أنشطتها لأحكام القانون الإداري".¹

ومن أمثلة هذا النوع من المؤسسات الوكالة الوطنية لحماية البيئة، المدرسة الوطنية للإدارة... إلخ، وقد تتخذ هذه المؤسسة طابع المؤسسة العمومية الوطنية أو المحلية.

ثانيا: تطبيقات المعيار العضوي في القانون الجزائري و الاستثناءات الواردة عليه

سنعمل من خلال هذا العنصر على استعراض أبرز التطبيقات القانونية للمعيار العضوي في النظام القانوني الجزائري، وذلك بغرض تبيان مدى التمسك بالعمل بهذا المعيار وبالتالي استظهار مدى قيمته في المنظومة القانونية الجزائرية، ثم نتناول الاستثناءات الواردة على هذا المعيار.

1 - تطبيقات المعيار العضوي في القانون الجزائري:

نذكر منها:

أ/ المنازعات المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة:

إن الاختصاص القضائي بمنازعات نزع الملكية يعقد للقضاء الإداري للفصل في الدعاوى التي يرفعها من نزعت ملكيته ضد التجاوزات التي ترتكبها الإدارة النازعة، من دعاوى إلغاء قرار النزع ودعاوى التعويض وغيرها، عملا بالمعيار العضوي المنصوص عليه في المادة 800 ق إ م إ وكذا المادة 09 من القانون العضوي 01/98 على اعتبار أن الإدارة هنا هي طرف في النزاع لأن نزع الملكية إجراء حصره المشرع في جهات إدارية محددة.²

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، مطبعة دالي ابراهيم، الجزائر، 2004، ص 186.

² تتمثل هذه الجهات في الوالي إذا تعلق الأمر بأمالك أو حقوق عينية عقارية، تقع على تراب ولاية واحدة أو بقرار وزاري مشترك بين الوزير المعني و وزير الداخلية و الجماعات المحلية و وزير المالية، إذا تعلق الأمر بأمالك تقع على أكثر من ولاية أو بموجب مرسوم تنفيذي يصدر عن الوزير الأول، متى تعلق الأمر بعمليات البناء التحتية ذات البعد الوطني الاستراتيجي (راجع: ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 338)

ب/ منازعات الضمان الاجتماعي:

طبقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 07/92 المتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي،¹ فمؤسسات الضمان الاجتماعي مؤسسات خاصة و ليست إدارية تخضع للقانون الخاص و منازعاتها من اختصاص القضاء العادي، غير أن بعض منازعات الضمان الاجتماعي، عهد المشرع اختصاص الفصل فيها للمحاكم الإدارية بقرار قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة تطبيقا للمعيار العضوي، وهي المنازعات التي تنشأ بين هيئات الضمان الاجتماعي والمؤسسات والإدارات العمومية باعتبارها هيئات مستخدمة ومكلفة بتنفيذ التزاماتها المقررة بموجب قانون الضمان الاجتماعي، كالتصريح بالنشاط أو بالموظفين أو بالأجور ومرتببات المؤمن لهم ودفع المبالغ الخاصة بالاشتراكات والغرامات والزيادات المترتبة عن التأخير في الدفع،² حيث نصت المادة 16 من القانون 08/08 المتعلق بالمنازعات في الضمان الاجتماعي³ على أنه : " تختص الجهات القضائية الإدارية في البت في الخلافات التي تنشأ بين المؤسسات والإدارات العمومية بصفتها هيئات مستخدمة وبين هيئات الضمان الاجتماعي".

ج/ في مجال الصفقات العمومية:

جاء في المادة 06 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام⁴ " لا تطبق أحكام هذا الباب إلا على الصفقات العمومية محل نفقات الدولة، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري عند ما تكلف بانجاز عملية ممولة كليا أو جزئيا بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو الجماعات الإقليمية وتدعى في صلب النص المصلحة المتعاقدة." فالملاحظ بأن المشرع الجزائري قد تبنى العمل بالمعيار العضوي كحل لإضفاء الصفة الإدارية على هذا النوع من العقود المبرمة

¹ مرسوم تنفيذي 07/92 مؤرخ في 04 يناير 1992، يتضمن الوض القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي، جر عدد 02 مؤرخة في 08 يناير 1992.

² ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 339.

³ قانون رقم 08/08 المؤرخ في 23 فبراير 2008، المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج ر، عدد 11، مؤرخة في 02 مارس 2008.

⁴ مرسوم رئاسي رقم 247/15، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50، مؤرخة في 20 سبتمبر 2015.

وبالتالي لتحديد الاختصاص القضائي للبت في منازعاتها، حيث تعود المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية برمتها وبما فيها الصفقات العمومية لاختصاص القضاء الإداري تطبيقاً لنص المادة 800 ق إ م إ و المادة 09 من القانون العضوي 01/98، ذلك أن الدولة، الولاية، البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية هي حتماً طرف في النزاع لكونها طرف في العقد ومن المستقر عليه هو أيلولة المنازعات المترتبة عن تنفيذ العقود الإدارية بجميع صورها إلى ولاية القضاء الإداري.¹

2 - الاستثناءات الواردة على المعيار العضوي

نذكر في هذا الصدد المنازعات التي أوردها قانون الإجراءات المدنية والإدارية وكذا بعض المنازعات الواردة في نصوص قانونية خاصة.

أ/ المنازعات الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية

خول قانون الإجراءات المدنية والإدارية للقضاء العادي صلاحية النظر في بعض المنازعات، كي تفصل فيها، رغم أن الإدارة العامة تكون طرفاً فيها، نذكر منها:

أ.1/ المنازعات المتعلقة بالتبادل العقاري بين الدولة و الخواص:

أورد قانون الإجراءات المدنية والإدارية منازعة معينة أدخلها في اختصاص المحاكم العقارية (أي قضاء عادي) كي تنظرها بصفة استثنائية، رغم أن الإدارة تكون طرفاً فيها وهي الحالة المنصوص عليها بالمادة 517 ق إ م إ وتتعلق بالدعاوى الخاصة بتبادل العقارات بين الدولة وأشخاص القانون الخاص،² حيث ورد في هذه المادة: " ينظر القسم العقاري في المنازعات المتعلقة بمقايضة عقارات تابعة للأحكام الخاصة للدولة مع عقارات تابعة لملكية الخواص."

أ.2/ مخالفات الطرق (المادة 802 فقرة 01 ق إ م إ)

استثنت المادة 802 ق إ م إ منازعات مخالفات الطرق من اختصاص القضاء الإداري وأوكلتها للقضاء العادي، ويقصد بمخالفات الطرق: "جميع الاعتداءات التي تقع على الطرق العامة سواء كانت الطرق برية، حديدية، نهريّة أو بحرية و سواء كان الاعتداء واقعا عمدا كالتخريب وعرقلة المرور أو

¹ ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 340.

² نويرة عبد العزيز، مرجع سابق، ص 35.

كان الضرر اللاحق بالطريق غير عمدي كتحطيم لافتة أو اتلاف طريق بسبب عدم التبصر. " ففي مثل هذه الحالات يجب على الإدارة أن تلجأ إلى القضاء العادي (القسم المدني أو الجزائي، بمناسبة نظر هذا الأخير للدعوى العمومية عندما يتعلق الأمر بجريمة التخريب العمدي للطريق العمومي) فتكون الإدارة مدعية أمام القضاء المدني أو تتأسس كطرف مدني أمام القضاء الجزائي للمطالبة بالتعويضات المستحقة من جراء الاعتداءات الواقعة على طرقاتها.¹

أ.3/ المنازعات المتعلقة بمسؤولية الإدارة الناجمة عن حوادث مركباتها (المادة 802 فقرة 02)

إن القانون الواجب التطبيق في مثل هذه النزاعات هو القانون المدني، ذلك أن الإدارة في مثل هذه النزاعات لا تظهر بمظهر السلطة العامة، وإنما تظهر كأى شخص عادي يسير أملاكه الخاصة أو يقود سيارته و يرتكب حادث.²

ب/ المنازعات الواردة في نصوص قانونية خاصة

لم يقتصر المشرع الجزائري على الاستثناءات الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بشأن المنازعات التي ينظرها القضاء العادي، بل أنه كثيرا ما يورد استثناءات أخرى في نصوص قانونية متفرقة، نذكر منها:

ب.1/ المنازعات الجمركية:

إن النزاعات المتعلقة بالمادة الجمركية، أكلها المشرع صراحة إلى جهات القضاء العادي وهي نوعين:³

- **منازعات يختص بها القاضي الجزائي:** فوفقا للمادة 72 من قانون 07/79 المتضمن قانون الجمارك،⁴ المعدل والمتمم بالقانون 04/17،⁵ فإنه: " تنظر الهيئة القضائية التي تبت في

¹ نويري عبد العزيز، مرجع سابق، ص 36.

² ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 341.

³ راجع في ذلك تفصيلا: نويري عبد العزيز، مرجع سابق، ص 40 و 41.

⁴ قانون رقم 07/79 المؤرخ في 21 يوليو 1979، يتضمن قانون الجمارك، ج ر عدد 30، مؤرخة في 24 يوليو 1979.

⁵ قانون رقم 04/17 المؤرخ في 16 فبراير 2017، يعدل و يتمم القانون رقم 07/79 المتضمن قانون الجمارك، ج ر عدد 11، مؤرخة في 19 فبراير 2017.

القضايا الجزائرية في المخالفات الجمركية و كل المسائل المثارة عن طريق استثنائي. " وبذلك فالمشرع خص القاضي الجزائري بامتياز النظر في القضايا الجمركية ومخالفة التشريع الجمركي وجلبها يتمحور حول التهريب، أين تمارس إدارة الجمارك الدعوى الجبائية أمام القاضي الجزائري، فنقدم التماساتها التي تتعلق بتوقيع الغرامة ومصادرة المحجوزات.

- **منازعات يختص بها القاضي المدني:** حيث نصت المادة 273 ق. الجمارك " تنظر الهيئة القضائية المختصة بالبت في القضايا المدنية في الاعتراضات المتعلقة بدفع الحقوق وتسديدها أو بمعارضات الإكراه البدني وغيرها من القضايا الجمركية التي لا تدخل في اختصاص القضاء الجزائري. " فالأمر هنا يتعلق بكل ما له صلة بعمليات الوعاء والتحصيل، أي المنازعات الجمركية المتعلقة بالجبائية، وتجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري يبقى مختص بجزء يسير من المنازعات الجمركية وذلك فيما يتعلق بإلغاء قرارات فردية أو تنظيمية متعلقة بسير إدارة الجمارك.

ب.2/ منازعات الجنسية:

خول الأمر 86/70 المتضمن قانون الجنسية،¹ المعدل والمتمم بالأمر 01/05،² للمحاكم وحدها صلاحية النظر في المنازعات التي تقوم بشأن الجنسية الجزائرية، حيث جاء في المادة 37 منه: " تختص المحاكم وحدها بالنظر في المنازعات حول الجنسية الجزائرية... " وأوجب هذا القانون أن ترفع الدعوى على النيابة العامة بصفقتها ممثلة لوزير العدل الممثل بدوره للدولة و تكون الأحكام الصادرة عن المحاكم في مادة الجنسية قابلة للاستئناف أمام المجالس القضائية.

¹ قانون رقم 86/70 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 يتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج ر عدد 105، مؤرخة في 18 ديسمبر 1970.

² أمر 01/05 مؤرخ في 27 فبراير 2005، يعدل و يتمم الأمر 86/70 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج ر عدد 15، مؤرخة في 27 فبراير 2005.

ب.3/ المنازعة الانتخابية:

إن أغلب المنازعات الانتخابية ينظرها القضاء الإداري باعتبار القرارات الصادرة فيها ذات طابع إداري، غير أن المادة 21 من القانون العضوي 10/16 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات¹ منحت الاختصاص للقضاء العادي في نظر المنازعات التي تثار بشأن التسجيل أو رفض التسجيل في القوائم الانتخابية (مراجعة القوائم الانتخابية) كاستثناء على باقي المنازعات الانتخابية الأخرى التي يجب أن ينظرها القضاء الإداري، إضافة إلى ذلك، فإن المنازعات المتعلقة بالترشح للانتخابات الرئاسية وتلك المتعلقة بالتجريح في نتائج الاقتراع ذات الطابع الوطني تكون من اختصاص المجلس الدستوري وذلك حسب نص المادة 171 و172 من القانون العضوي 10/16 سالف الذكر.

الفرع الثاني: المعيار الموضوعي (المادي) كمعيار استثنائي

نظرا لكون المعيار العضوي وحده غير كاف لتحديد المنازعات الإدارية، ونظرا لنسبيته وعدم شموليته، فقد استعان المشرع الجزائري بالمعيار الموضوعي (المادي) وهو المعيار الذي وسع من خلاله نطاق اختصاص القاضي الإداري بجعله ليس مجرد قاضي للإدارة فحسب، بل قاضي للنشاط الإداري ككل.²

أولاً: المقصود بالمعيار الموضوعي

يركز هذا المعيار على طبيعة النشاط و موضوعه (المرفق العام) أو على الصلاحيات التي يتمتع بها أحد أطراف النزاع (السلطة العامة) بصرف النظر عن صفة القائم بها، وبذلك فالمعيار المادي يتكون من عنصرين أساسيين هما:³

1. المشاركة في تسيير مرفق عمومي بهدف تحقيق مصلحة عامة وهو ما يصطلح عليه فقها بمعيار المرفق العام أو المعيار الموضوعي لتركيزه على النشاط دون سواه.

¹ قانون عضوي رقم 10/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، جلا عدد 50، مؤرخة في 28 أوت 2016.

² رشيد خلوفي، قانون المنازعة الإدارية، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 279.

³ راجع تفصيلا: بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 170 و171.

2. استعمال امتيازات السلطة العمومية وهو ما يصطلح عليه بمعيار السلطة العامة أو بالمعيار الشكلي لتركيزه على شكل النشاط و مظهره السلطوي دون سواه.

وعليه فكلما احتوى نشاط إداري ما أحدا من العنصرين المذكورين، عد النزاع في حال حدوثه نزاع إداري مهما كان أطراف وانعقد الاختصاص فيه للقاضي الإداري، عملا بالمعيار الموضوعي.

ثانيا: تطبيقات المعيار المادي في القانون الجزائري

يستند المشرع الجزائري في حالات خاصة على معايير خاصة على معايير أخرى يراعى فيها في المقام الأول طبيعة النشاط الذي يظهر به بعض أشخاص القانون الخاص، ففي مثل هذه الوضعيات يتم الاستناد إلى المعيار المادي الذي يأخذ في الحسبان موضوع النشاط الذي يمارسه الشخص حتى ولو كان نشاطه المعتاد خاضعا في الأصل لأحكام القانون الخاص، حيث يتولى القضاء الإداري نظر المنازعات بناء على المعيار الموضوعي، وخير مثال على ذلك ما ورد بالنسبة لنشاط بعض المؤسسات العمومية ذات الصبغة الاقتصادية أو بالنسبة لنشاط بعض المنظمات المهنية.¹

1/ منازعات متعلقة بممارسة بعض المؤسسات العمومية الاقتصادية تسيير أملاك خاصة أو ممارسة صلاحيات السلطة العامة أو انجاز مشاريع عمومية تابعة للدولة:²

بصدور القانون رقم 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية³ على أن المؤسسة العمومية الاقتصادية صارت مستقلة عن التسيير الإداري، غير أن المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تطبق عليها في الأصل أحكام القانون الخاص وبالتالي تخضع في مقاضاتها أمام جهات القضاء العادي (المدني أو التجاري) يجعلها القانون - أحيانا - يطبق عليها قواعد القانون العام وذلك سواء بسبب تسييرها مباني أو أملاك عامة (المادة 55 ق 01/88)⁴ أو ممارستها صلاحيات السلطة

¹ نويري عبد العزيز، مرجع سابق، ص 26.

² نفس المرجع، ص 26 و 27.

³ قانون رقم 01/88 مؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 02، مؤرخة في 13 يناير 1988.

⁴ تنص المادة 55 من القانون 01/88 على: " عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لتسيير مباني عامة أو جزء من الأملاك العامة الاصطناعية وذلك في إطار المهمة المتوسطة بها، يضمن تسيير الأملاك العامة طبقا للتشريع الذي يحكم الأملاك العامة.

العامّة (المادة 56 ق 01/888)¹ أو بسبب انجاز مشاريع ممولة من طرف الدولة (المادة 06 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام)

2/ المنازعات المتعلقة بأنشطة المنظمات الوطنية ذات الطابع المهني:

أحيانا تورد القوانين الأساسية للمنظمات الوطنية ذات الطابع المهني نصوص تخول بمقتضاها للقضاء الإداري صلاحيات نظر المنازعات التي تثار بشأن الخلافات ذات الطابع المهني وذلك لما لتلك المهن ذات الطابع الوطني من أهمية تتمثل خاصة في مساعدة تسيير بعض المرافق العامة التي تتبعها تلك المهن، كما هو الشأن بالنسبة لبعض مهن أعوان القضاء ومساعدى العدالة، نذكر منها:²

أ/ مهنة المحاماة:

أجازت المادة 96 من القانون رقم 07/13 المتضمن مهنة المحاماة³ لكل من وزير العدل وكل مترشح الطعن في نتائج انتخاب أعضاء مجلس منظمة المحامين، أمام مجلس الدولة في أجل 15 يوما من تاريخ تبليغ المحضر لوزير العدل ويفصل مجلس الدولة في الطعن في أجل شهر واحد من تاريخ إخطاره، كما أجازت المادة 132 من نفس القانون لوزير العدل والمحامي المعني بالقرار الطعن في قرارات اللجنة الوطنية للطعن أمام مجلس الدولة خلال أجل شهرين من تاريخ التبليغ، غير أنه ليس لهذا الطعن أثر موقف للتنفيذ.

وفي هذا الإطار، يتم التسيير طبقا لعقد إداري للامتياز ودفتر الشروط العامة، وتكون المنازعة المتعلقة بملحقات الأملاك العامة من طبيعة إدارية.

¹ تنص المادة 56 ق 01/88 على: "عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لممارسة صلاحيات السلطة العامة وتسلم بموجب ذلك و باسم الدولة ولحسابها ترخيصات وإجازات وعقود إدارية أخرى، فإن كفاءات وشروط ممارسة هذه الصلاحيات و كذا تلك المتعلقة بالمراقبة الخاصة بها تكون مسبقا موضوع نظام المصلحة يعد تطبيقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما.

تخضع المنازعة المتعلقة بهذا المجال للقواعد المطبقة على الإدارة."

² راجع تفصيلا: نويري عبد العزيز، مرجع سابق، ص 29 و 30.

³ قانون 07/13 مؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج ر عدد 55، مؤرخة في 30 أكتوبر 2013.

ب/ مهنة الموثقين:

يفصل في الدعاوى التأديبية للموثقين من قبل المجلس التأديبي في أجل أقصاه 06 أشهر وذلك حسب ما جاء في المادة 61 من القانون 02/06 المتعلق بتنظيم مهنة الموثق¹ ويتم الطعن في قرارات المجلس التأديبي أمام اللجنة الوطنية للطعن (الموجودة على مستوى المحكمة العليا) وذلك حسب نص المادة 63 من نفس القانون، ويجوز الطعن في قرارات هذه اللجنة أمام مجلس الدولة وهذا الطعن ليس له أثر موقف للتنفيذ (المادة 67 من نفس القانون) وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة يعتبر اللجنة الوطنية للطعن بمثابة هيئة قضائية و بالتالي قراراتها غير قابلة للطعن فيها بالإلغاء وإنما يطعن فيها بالنقض فقط وذلك أسوة بالقرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء.

ج/ مهنة المحضرين القضائيين:

أجازت المادة 63 من القانون 03/06 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي² لكل من وزير العدل ورئيس الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين والنائب العام المختص إقليمياً الطعن في قرارات اللجنة الوطنية للطعن أمام مجلس الدولة وهذا الطعن ليس له أثر موقف للتنفيذ.

بهذا نكون قد أنهينا الفصل الأول من هذا المقياس والذي تناولنا فيه كل ما يتعلق بالإطار المفاهيمي للمنازعة الإدارية بداية من مبدأ المشروعية باعتباره أحد أهم مبررات المنازعة الإدارية وصولاً إلى معايير تمييز المنازعة الإدارية باعتبارها الأساس الذي نرتكز عليه لتحديد اختصاص الجهات القضائية الإدارية، وانطلاقاً من ذلك سنقوم بدراسة الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعة الإدارية من خلال الفصل الثاني لدراستنا.

¹ قانون رقم 02/06 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن تنظيم مهنة الموثق، ج ر عدد 14، مؤرخة في 08 مارس 2006.

² قانون 03/06 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، ج ر عدد 14، مؤرخة في 08 مارس 2006.

الفصل الثاني: الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعة الإدارية في الجزائر

عرفت الجزائر تحولات عميقة بمناسبة دستور 1996، حيث تم الانتقال من نظام وحدة القضاء المطبق في البلاد منذ 1965 إلى نظام ازدواجية القضاء وفصل القضاء الإداري عن العادي من الناحية الهيكلية، فاقضى هذا التغيير في جانب التنظيم القضائي إحداث هيئات قضائية إدارية جديدة تركز هذه الازدواجية وتتلاءم وطبيعة الإصلاح المعلن عنه، وتطبيقا لذلك أنشأ الهرم القضائي الإداري قاعدته المحاكم الإدارية وهرمه مجلس الدولة كجهة نهائية للفصل في المنازعة الإدارية وإلى جانب ذلك فرض نظام ازدواجية القضاء إنشاء محكمة للتنازع للفصل في مسائل تنازع الاختصاص بين القضاء العادي و القضاء الإداري.

تبعاً لذلك سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، نخصص الأول لدراسة المحاكم الإدارية، والثاني نتناول فيه مجلس الدولة، والثالث لمحكمة التنازع.

المبحث الأول: المحاكم الإدارية

تعتبر المحاكم الإدارية الهياكل القاعدية لنظام القضاء الإداري وإذا كانت الجزائر قد عرفت سنة 1962 إنشاء ثلاثة محاكم إدارية إلا أن المحاكم الإدارية المستحدثة بموجب القانون 02/98¹ تتميز عن المحاكم الأولى من عدة جوانب² ويقتضي التعريف بهذه المحاكم بيان نشأتها وتطورها وكذا تنظيمها واختصاصاتها وتبعاً لذلك سنقسم هذا المبحث كما يلي:

المطلب الأول: نشأة و تطور المحاكم الإدارية

نتعرض بداية إلى إنشاء المحاكم الإدارية ثم نعرض مراحل تطورها.

¹ قانون 02/98 مؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 37، مؤرخة في 01 يونيو 1998.

² عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، طبعة معدلة طبقاً لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 93.

الفرع الأول: إنشاء المحاكم الإدارية

تستمد المحاكم الإدارية وجودها القانوني من نص المادة 152 من دستور 1996¹ التي تبنت صراحة على صعيد التنظيم القضائي نظام ازدواجية القضاء والتي جاء فيها: " يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية...". وبذلك تكون هذه المادة قد أعلنت صراحة عن إنشاء محاكم إدارية على مستوى أدنى درجات التقاضي مستقلة عن المحاكم العادية وتفضل في المنازعات الإدارية دون سواها.² قانون خاص بالمحاكم الإدارية

وبتاريخ 30 مايو 1998 وبموجب القانون 02/98 صدر أول قانون خاص بالمحاكم الإدارية بعد الاستقلال واحتوى على 10 مواد تناولت مسألة تنظيم وتشكيل المحاكم الإدارية وخلاياها وأقسامها الداخلية وتركيباتها البشرية والإطار العام لتسييرها ماليا وإداريا، كما تضمن هذا القانون بعض الأحكام الانتقالية التي أعطت للغرف الجهوية والمحلية النظر في المنازعات الإدارية بحسب ما تقضيه قواعد الإجراءات المدنية (إصلاح 1990) في انتظار تنصيب المحاكم الإدارية، وفرض هذا القانون إحالة جميع القضايا المسجلة والمعروضة على الغرف الإدارية المحلية والجهوية إلى المحاكم الإدارية بمجرد تنصيبها، وهذا ما نصت عليه المادة 09 من ق 02/98 سالف الذكر.³

وبتاريخ 14 نوفمبر 1998 وبموجب المرسوم التنفيذي 356/98 المتضمن كليات تطبيق القانون 402/98⁴ تم الإعلان رسميا عن إنشاء 31 محكمة إدارية تنصب تبعا بالنظر لتوافر جملة الشروط الموضوعية والضرورية لسيرها، وبإنشائه للمحاكم الإدارية يكون المشرع قد فصل جهة القضاء الإداري عن جهة القضاء العادي، فجعل المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة بالفصل في المنازعات الإدارية، حتى يمكن للقاضي من التخصص أكثر فأكثر ويتفرغ لفرع معين ومحدد من المنازعات والقضايا.⁵

¹ الجريدة الرسمية العدد 76، مؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

² عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 95.

³ نفس المرجع، ص 95.

⁴ مرسوم تنفيذي 356/98 مؤرخ في 14 نوفمبر 1998، يحدد كليات تطبيق أحكام القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 85، مؤرخة في 15 نوفمبر 1998.

⁵ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 96.

وقد جاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية ليثبت الوجود القانوني للمحاكم الإدارية معتبرا إياها بموجب المادة 800 جهة الولاية العامة في المنازعات الإدارية و أكدت هذا الوجود القانوني المادة 801 من نفس القانون.

الفرع الثاني: تطور المحاكم الإدارية

يمكن تقسيم مراحل تطور المحاكم الإدارية إلى مرحلتين كما يلي:

أولاً: مرحلة ما قبل سنة 2011

نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 356/98 سالف الذكر على أن: " تنشأ عبر كامل التراب الوطني إحدى وثلاثون محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية." من هذا العدد يتضح الفارق الكبير بين سنة 196، حيث كان عدد المحاكم الإدارية ثلاثة محاكم في كل من الجزائر، وهران وقسنطينة، تشمل اختصاصها الإقليمي كل التراب الوطني وبين سنة 1998، حيث ارتفع عدد المحاكم الإدارية إلى 31 محكمة إدارية.¹

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 356/98 نجده أسند لبعض المحاكم الإدارية اختصاص ولاية إدارية واحدة، بينما اعترف لبعض المحاكم الإدارية الأخرى باختصاص ولايتين و اعترف لمحكمة إدارية واحدة باختصاص ثلاث ولايات و ذلك كالتالي:

1/ المحاكم الإدارية ذات الاختصاص الوحيد (ولاية واحدة): أدرار، باتنة، بجاية، البويرة، تبسة،

تلمسان الجزائر، الجلفة، جيجل، سكيكدة، المدية، المسيلة، معسكر، وهران.

2/ المحاكم الإدارية ذات اختصاص ولايتين: المحكمة الإدارية لشلف تمتد لولاية عين الدفلى،

الأغواط تمتد لغرداية، أم البواقي تمتد لخنشلة، بسكرة تمتد لولاية الوادي، بشار تمتد لتندوف، البلدية لتيبازة، تيارت تمتد لتيسمسيلت، تيزي وزو تمتد لبومرداس، سطيف تمتد لبرج بوعرييج، سيدي بلعباس تمتد لعين تموشنت، عنابة تمتد للطارف، قالمة تمتد لسوق أهراس، مستغانم تمتد لغليزان، قسنطينة تمتد لميلة، ورقلة تمتد لولاية إليزي.

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 169.

3/ المحكمة الإدارية ذات اختصاص ثلاث ولايات: وهي المحكمة الإدارية بسعيدة يمتد اختصاصها لولاية البيض وولاية النعامة.

وبذلك فالمجموع 31 محكمة إدارية تغطي اختصاص 48 ولاية. غير أن المحاكم الإدارية خلال هذه المرحلة شهدت تأخيرا في تنصيبها بسبب قلة الجانب البشري إلى غاية منتصف سنة 2008، أي بعد 10 سنوات ولم تنصب ولا محكمة إدارية واحدة رغم صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فكأنما الفصل في الإجراءات سبق ولو نظريا الفصل في هياكل القضاء.¹

ثانيا: مرحلة ما بعد سنة 2011

خضع المرسوم التنفيذي 356/98 لتعديل بموجب المرسوم التنفيذي 195/11² والذي رفع عدد المحاكم الإدارية إلى 48 محكمة إدارية، عبر الوطن، بما يماثل العدد الإجمالي للولايات، ويجسد مبدأ التقاضي على درجتين، كما أن رفع عدد المحاكم يرفع الإشكال المتعلق بتمييز المشرع بين منطقة وأخرى الذي كان سائدا من قبل.³

المطلب الثاني: تنظيم المحاكم الإدارية

نتناول تنظيم المحاكم الإدارية من الناحية البشرية ومن ناحية التنظيم الإداري وكذا من ناحية تشكيلة المحكمة الإدارية حال فصلها في النزاع المعروض عليها.

الفرع الأول: من الناحية البشرية

تتشكل المحكمة الإدارية من:⁴

1. رئيس المحكمة الإدارية: هو قاض يعين بموجب مرسوم رئاسي.

2. القضاة: عددهم غير محدد ويشغلون رتبة مستشار.

¹ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 100 و101.
² مرسوم تنفيذي 195/11 مؤرخ في 22 مايو 2011، يعدل المرسوم التنفيذي 356/98 المتضمن كفاءات تطبيق أحكام القانون 02/98 المتضمن قانون المحاكم الإدارية، ج ر عدد 29، مؤرخة في 22 مايو 2011.
³ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 171.
⁴ راجع في ذلك تفصيلا: عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 103.

3. **محافظ الدولة:** يتولى محافظ الدولة ومساعدته مهام النيابة العامة على مستوى المحكمة الإدارية و يقدمون مذكراتهم بشأن المنازعات المعروضة على المحكمة.

4. **كتابة الضبط:** كتابة ضبط المحكمة الإدارية يشرف عليها كاتب ضبط رئيسي يساعده كاتب ضبط، ويسهر كتاب ضبط المحاكم الإدارية على حسن سير كتابة الضبط ويمسكون السجلات الخاصة بالمحكمة الإدارية، يحضرون الجلسات ويخضعون للقانون الأساسي لموظفي كتاب ضبط الجهات القضائية.

الفرع الثاني: من ناحية التنظيم الإداري

نصت المادة 04 من القانون 02/98 على أنه: "تنظم المحاكم الإدارية في شكل غرف و يمكن أن تقسم إلى أقسام.

يحدد عدد الغرف والأقسام عن طريق التنظيم."

وحسب التنظيم فقد نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي 356/98 على أنه: "تتشكل كل محكمة إدارية من غرفة واحدة إلى ثلاث غرف ويمكن تقسيم كل غرفة إلى قسمين على الأقل وأربعة أقسام على الأكثر." ويتضح من هذه المادة أن عدد الغرف والأقسام لم يكن واحدا في كل المحاكم الإدارية، إذ يعود لوزير العدل، بموجب قرار صادر عنه تحديد عدد غرف وأقسام كل محكمة إدارية،¹ غير أنه تم تعديل هذه المادة بموجب المرسوم التنفيذي 195/11 حيث أصبحت تنص على: "يحدد رئيس المحكمة الإدارية في إطار ممارسة مهامه عدد الغرف بموجب أمر، حسب أهمية و حجم النشاط القضائي في حدود غرفتين على الأقل.

ويمكن لرئيس المحكمة الإدارية أن يقسم كل غرفة إلى قسمين على الأقل."

ويتضح من خلال هذه المادة أن رئيس المحكمة الإدارية هو من يحدد عدد الغرف وهو من يحدد أقسام كل غرفة.

¹ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 104.

الفرع الثالث: تشكيلة المحكمة الإدارية

جاء في نص المادة 03 من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية: " يجب لصحة أحكامها أن تتشكل المحكمة الإدارية من ثلاثة قضاة على الأقل من بينهم رئيس ومساعدان اثنان برتبة مستشار." بذلك فالمحاكم الإدارية تتشكل من قضاة مجتمعين، كما اشترط المشرع أن تكون رتبة كل واحد منهم مستشار بما يعني أنهم من القضاة القدامى ذوي الخبرة الطويلة في النظر في المنازعات، وحسنا فعل المشرع حينما فرض ضرورة حسم المنازعة الإدارية من قبل ثلاثة قضاة على الأقل حتى يتعاون هؤلاء بما لهم من كفاءة و خبرة في العمل القضائي لحسم النزاع المعروض عليهم.¹

المطلب الثالث: اختصاص المحاكم الإدارية

لدراسة مجال اختصاص المحاكم الإدارية ينبغي التطرق لاختصاصها النوعي والإقليمي

الفرع الأول: الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

يقصد بالاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، أهليتها في النظر في القضايا المحددة لها في الإطار التشريعي وهي بصفة أساسية القضايا التي تكون طرفا فيها إحدى السلطات العمومية المذكورة في نص المادة 800 ق إ م إ وكذلك القضايا المحددة حسب مقتضيات المادة الأولى من القانون 0/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية²

سنقوم بتوضيح الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية من خلال ما يلي:

أولاً: الاختصاص العام للمحاكم الإدارية

يجد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية أساسه القانوني في نص المادة الأولى من القانون 02/98 والتي جاء فيها: " تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية" يتضح لنا من هذه المادة أن المشرع الجزائري أطلق الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، فجعلها صاحبة الاختصاص في النظر في كل منازعة إدارية، فيما عدى ما استثناءه المشرع فأوكل النظر فيه لمجلس الدولة.

¹ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 108.

² سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر 2015، ص 57.

وعملا بالمادة 800 ق إ م إ كرس المشرع الجزائري العمل بالمعيار العضوي السائد عند تحديد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، فهذه الجهة مختصة بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، وهي بذلك تتطابق ومضمون المادة الأولى من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية. وبذلك، فإنه إذا كانت أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفا في النزاع، فإن اختصاص الفصل فيه يعود للمحاكم الإدارية، وإن كانت ليست كل القضايا التي تكون الدولة طرفا فيها عائدة لاختصاص المحاكم الإدارية، بل منها ما يخرج من اختصاصها ليعود لمجلس الدولة باعتباره قاضي أول وآخر درجة، ويتعلق الأمر بدعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، وذلك حسب نص المادة 09 من القانون العضوي 01/98 والمادة 901 ق إ م إ و ما تبقى يعود لاختصاص المحاكم الإدارية ضمن دعاوى القضاء الكامل المنصوص عليها في المادة 801 ق إ م إ.

وتختص المحاكم الإدارية بما لها من ولاية عامة بعدد من مواضيع الدعاوى الإدارية، حيث تختص بالنظر في دعاوى قضاء المشروعية، كدعوى الإلغاء، التفسير وفحص المشروعية ضد القرارات الصادرة عن الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وينظر أنواع أخرى تختص بمعالجة دعاوى القضاء الكامل، إضافة إلى القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.¹ وسنفضل في مجال الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية على النحو الآتي:

1/ اختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى المشروعية:

منحت المحاكم الإدارية صلاحية الفصل في المنازعات والتي تكون قراراتها صادرة عن الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الأخرى للبلدية، المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية والتي قد تنصب على دعوى الإلغاء والتفسير أو تقدير المشروعية للقرارات الصادرة عن إحدى الهيئات على المستوى اللامركزي.²

¹ لعقون عفاف، الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في الجزائر بين النص التشريعي والعمل القضائي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد 03، 2018، ص 125.

² نفس المرجع، ص 125.

أ/ دعوى الإلغاء:

تعرف دعوى الإلغاء بأنها: " دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقا لإجراءات خاصة ومحددة قانونا".¹

ويتميز قضاء الإلغاء في الجزائر بأنه قضاء متشعب وأن مجالاته كثيرة وتشمل دعاوى ذات طابع وظيفي ودعاوى ذات طابع مهني وأخرى ذات طابع مالي، وذات طابع سياسي وذات طابع عمراني وغير ذلك، وبالتالي يبحث القضاء المختص في مدى شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية والحكم بإلغاء هذه القرارات المخالفة للقاعدة القانونية وذلك بحكم قضائي ذي حجية مطلقة.²

ب/ دعوى التفسير:

هي الدعوى التي يطلب من خلالها رافع الدعوى من القاضي الإداري إعطاء المعنى الحقيقي والمدلول الصحيح للقرار الإداري، بحيث يقتصر دور القاضي على ذلك دون أن يحكم بالإلغاء أو التعويض،³ وبذلك فهي تهدف إلى مطالبة المحكمة الإدارية بتفسير القرارات الإدارية الصادرة من الأشخاص الإدارية العامة من أجل إزالة الغموض الذي يشوب القرار الإداري بما يجعله مبهما.

ج/ دعوى تقدير المشروعية:

في هذه الدعوى يطلب صاحب المصلحة من القاضي المختص فحص مدى مشروعية القرار، فدور القاضي في هذه الدعوى يقتصر على الإعلان عن مشروعية القرار أو عدم مشروعيته ولا يتعدى في هذه الحالة إلى إلغائه أو تعديله.⁴

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 10.

² لعقون عفاف، مرجع سابق، ص 125.

³ سعيد بو علي، مرجع سابق، ص 136.

⁴ نفس المرجع، ص 142.

2/ اختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى القضاء الكامل:

تختص المحاكم الإدارية كذلك بدعاوى القضاء الكامل و يقصد بها: " مجموع الدعاوى الشخصية التي تتحرك وترفع من ذوي الصفة والمصلحة أمام السلطات القضائية المختصة على أسس وحجج قانونية ذاتية وشخصية للمطالبة بالاعتراف بوجود حقوق شخصية ذاتية ومكتسبة.¹

يملك القاضي الإداري في دعاوى القضاء الكامل سلطات أكثر من مجرد الإلغاء، إذ أنه يستطيع أن يعدل أو يقوم أو يستبدل القرارات الإدارية التي سببت أضرارا للمدعي وللقاضي أن يحكم بالتعويضات للمدعي في مقابل ما ألحقته به الإدارة من أضرار بسبب قراراتها.²

3/ اختصاص المحاكم الإدارية بالقضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة:

استنادا لنص المادة 801 ق إ م إ فقرة 03 تختص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات التي تنور بشأن القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة، و من بين المنازعات التي تختص بها منازعات الضرائب، حيث تنص المادة 83 من قانون الإجراءات الجبائية على أنه: " ترفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية في أجل 04 أشهر ابتداء من تاريخ الإشعار المبلغ لقرار إدارة الضرائب أو قرار لجنة الطعن بشأن التظلم." كما نصت المادة 121 من نفس القانون على اختصاص المحاكم الإدارية بالقرارات الصادرة عن مدير الضرائب بالولاية، هذا إلى جانب منازعات الصفقات العمومية والمنازعات المتعلقة بالانتخابات و غيرها.

وعليه فالاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية قد حدد بشكل مطلق وعام، فلها أن تنظر في كل منازعة إدارية، عدى المنازعات التي أحال المشرع النظر فيها لمجلس الدولة طبقا لنص المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المعدل و المتمم.³

ثانيا: الاختصاص الابتدائي والنهائي للمحاكم الإدارية

تقضي القاعدة العامة أن المحاكم الإدارية باعتبارها هيئات ذات ولاية عامة، تفصل في المنازعات الإدارية بأحكام ابتدائية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة طبقا للمادة 02 من القانون

¹ بو عمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، ص 301.

² لعقون عفاف، مرجع سابق، ص 127.

³ سعيد بو علي، مرجع سابق، ص 58.

02/98، غير أن هذا المبدأ يتضمن بعض الاستثناءات محددة على سبيل الحصر، كما لو تعلق الأمر بالمنازعات الانتخابية المحلية (الولائية و البلدية) حيث تصدر المحاكم الإدارية في هذه الحالة قراراتها بصفة نهائية، سواء تعلق الأمر بالفصل في منازعات التسجيل بالقائمة الانتخابية أو رفض الترشيح أو قوائم أعضاء مكاتب التصويت.¹

ثالثا: الاستثناءات الواردة على الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

من بين هذه الاستثناءات ما أورده المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لاسيما من خلال المادة 802 منه والتي نجدها قد استتنت بصريح النص مخالفات الطرق والمنازعات المتعلقة بالمسؤولية الرامية لطلب التعويض عن الأضرار التي تتسبب فيها مركبة تابعة للدولة أو إحدى الولايات أو إحدى البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية من اختصاص المحاكم الإدارية وجعلها ضمن اختصاص المحاكم العادية هذا إضافة إلى الاستثناءات المقررة بموجب نصوص خاصة على غرار قانون الجمارك و قانون الجنسية و قانون الانتخابات.

ونحيل في هذا الخصوص إلى ما تم دراسته في الفصل الأول من هذا المقياس من خلال الاستثناءات الواردة على المعيار العضوي.

الفرع الثاني: الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية

حدد المشرع الجزائري قواعد الاختصاص الإقليمي للمحاكم بموجب قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و أورد على هذه القواعد مجموعة من الاستثناءات، نوضح ذلك كما يلي:

أولا: قواعد الاختصاص الإقليمي:

نصت المادة 803 ق إ م إ على أنه: " يتحدد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية طبقا للمادتين 37 و 38 من هذا القانون." وحسب المادة 37 ق إ م إ، فإن الاختصاص يؤول للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له وفي حالة اختيار موطن يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

¹ سعيد بوعلي، مرجع سابق، ص 58.

وبذلك ففي المواد الإدارية ينعقد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية التي يقع بدائرة اختصاصها موطن المدعى عليه - وهو غالبا الإدارة العامة - ويقصد به هنا المكان الذي يوجد مركز إدارتهن وإذا كانت المادة 37 ق إ م إ وهي مادة مشتركة بين جهتي القضاء العادي والإداري أشارت لحالة عدم وجود موطن معروف وأن الاختصاص يعود حينئذ لمحكمة آخر موطن للمدعى عليه، فإن هذا يخص أشخاص القانون الخاص والأفراد بالتحديد ولا يخص الإدارة، لأن موطنها معروف، وزارة أو ولاية أو بلدية أو مؤسسة إدارية، فلا يثور مثل هذا الإشكال أمام المحاكم الإدارية.¹

كما نصت المادة 38 ق إ م إ " في حالة تعدد المدعى عليهم يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم."

إن حالة تعدد المدعى عليهم وإن كانت حالة موجودة على صعيد القانون الخاص وبالإمكان إثارتها أمام المحاكم العادية، فإنه على صعيد القانون العام والمحاكم الإدارية، فمن النادر وجود دعوى تخص جهتين معا في آن واحد يخضعان لاختصاص إقليمي لمحكمتين إداريتين.²

ثانيا: الاستثناءات الواردة على قواعد الاختصاص الإقليمي

خلافا للقاعدة العامة المقررة في المادة 803 و37 ق إ م إ وهي وجوب رفع الدعوى في موطن المدعى عليه، أدخل المشرع الجزائري استثناءات على قاعدة الاختصاص الإقليمي وقسم الدعاوى على المحاكم الإدارية استنادا قاعدة مكان النشاط حسب ما جاء في المادة 804 ق إ م إ والتي حصرت هذه الحالات فيما يلي:

1. في مادة الضرائب والرسوم: المحكمة المختصة هي محكمة فرض الضريبة
2. في مادة الأشغال العمومية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال.
3. في مادة العقود الإدارية مهما كانت طبيعتها أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه.

¹ عمار بوضيف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 182.

² نفس المرجع، ص 183.

4. في منازعات الموظفين أو أعوان الدولة وغيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين.
5. في مجال الخدمات الطبية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها تقديم الخدمات.
6. في مجال التوريدات أو الأشغال أو تأجير خدمات فنية أو صناعية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيما به.
7. في مادة تعويض الضرر الناجم عن جناية أو جنحة أو فعل تقصيري أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار.
8. في مادة إشكالات التنفيذ ترفع الدعوى أمام المحكمة التي صدر عنها الحكم موضوع الإشكال.¹

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن الاختصاص النوعي والاقليمي للمحكمة الإدارية من النظام العام وذلك بنص صريح في المادة 807 ق إ م²

المبحث الثاني: مجلس الدولة

إن دراسة مجلس الدولة في الجزائر كجهة قضائية إدارية استحدثها دستور 1996 بموجب المادة 152 منه، يقتضي من دراسة الإطار القانوني والمفاهيمي لمجلس الدولة وكذا تنظيمه الإداري بالإضافة إلى تحديد الاختصاصات التي أوكلها المشرع لهذه الجهة القضائية الإدارية، وسنتناول ذلك من خلال ما يلي:

المطلب الأول: الإطار القانوني والمفاهيمي لمجلس الدولة

نتناول بداية الإطار القانوني لمجلس الدولة، ثم نقوم بتوضيح مفهومه.

¹ راجع نص المادة 804 ق إ م إ.

² تنص المادة 807 ق إ م إ على أن: "الاختصاص النوعي والاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية من النظام العام.

يجوز إثرة الدفع بعدم الاختصاص من أحد الخصوم في أية مرحلة كانت عليها الدعوى، يجب إثارته تلقائيا من طرف القاضي".

الفرع الأول: الإطار القانوني لمجلس الدولة

يجد الإطار القانوني لمجلس الدولة قواعده وأساسه العامة في مصادر متنوعة وردت في كل من الدستور والقوانين والتنظيمات.

أولاً: الدستور

يجد مجلس الدولة أساسه الرئيسي في أحكام الدستور وخاصة في المواد 92 فقرة 05، 136، 142، 171 و172 منه.¹

ثانياً: القانون

ويتمثل بصفة خاصة في القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله العدل والمتمم بالقانون العضوي 13/11² ويحتوي هذا القانون على 44 مادة جاءت ضمن 05 أبواب، كما يتمثل هذا الإطار أيضا في أحكام القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وعلى وجه الخصوص ما نصت عليه المواد من 901 إلى 916 والمتعلقة بالإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة.³

ثالثاً: التنظيم

صدرت عدة مراسيم متعلقة بكيفيات تطبيق القانون العضوي 01/98 نذكر منها: المرسوم الرئاسي 187/98 المؤرخ في 30/05/1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، المرسوم التنفيذي 261/98 المؤرخ في 29/08/1998 المحدد للأشكال و الكيفيات المتعلقة بالاستشارة لدى مجلس الدولة.⁴

¹ قانون 01/16 مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن تعديل الدستور، ج ر عدد14، مؤرخة في 07 مارس 2016.

² قانون عضوي 13/11 مؤرخ في 26 يوليو 2016، يعدل و يتم القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ج ر عدد 43، مؤرخة في 03 أوت 2011.

³ سعيد بوعلي، مرجع سابق، ص 27.

⁴ المرسوم التنفيذي 261/98 المؤرخ في 29/08/1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة. ج ر عدد 64، مؤرخة في 30 غشت 1998.

رابعاً: النظام الداخلي

والذي يعده مكتب مجلس الدولة والذي يعتبر ضماناً لاستقلاليتهم، كما يعد وسيلة قانونية لعمل وسير المجلس.

الفرع الثاني: مفهوم مجلس الدولة

نحدد مفهوم مجلس الدولة من خلال تعريفه و بيان خصائصه.

أولاً: تعريف مجلس الدولة

عرفته المادة 02 من القانون العضوي 01/98 المعدل و المتمم بالقانون العضوي 13/11 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على أنه : " هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية، يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد ويسهر على احترام القانون، يتمتع مجلس الدولة حين ممارسة اختصاصاته بالاستقلالية."

ثانياً: خصائصه

يتميز مجلس الدولة في الجزائر بالخصائص التالية:

1/ مجلس الدولة تابع للسلطة القضائية:

رجوعاً للمادة 171 من الدستور نجدها قد وردت تحت عنوان السلطة القضائية، مما يعني أن مجلس الدولة تابع للسلطة القضائية، وقد أكد على ذلك القانون العضوي 01/98 في المادة 02 منه عندما نص على أن مجلس الدولة تابع للسلطة القضائية وهذا خلافاً لمجلس الدولة الفرنسي التابع للسلطة التنفيذية، إذا فمجلس الدولة الجزائري يشكل هيئة قضائية عليا في المواد الإدارية، يمارس مهمة تقويم أعمال المحاكم الإدارية من خلال الطعون المرفوعة أمامه ويمارس أيضاً مهمة توحيد الاجتهاد القضائي.¹

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 140.

2/ مجلس الدولة يتمتع بالاستقلالية:

تستمد هذه الاستقلالية وجودها القانوني من نص المادة 156 من دستور 1996 والتي كانت تنص على أن: " السلطة القضائية مستقلة و تمارس في إطار القانون...". إضافة إلى نص المادة 02 من القانون العضوي 01/98 والتي جاء فيها "...يتمتع مجلس الدولة حين ممارسته اختصاصاته القضائية بالاستقلالية...". وتجسيدا للاستقلالية الوظيفية لمجلس الدولة تم الاعتراف له بالاستقلالية المالية والاستقلالية في مجال التسيير وذلك بموجب المادة 13 من القانون العضوي 01/98¹.

المطلب الثاني: تنظيم مجلس الدولة

يتمتع مجلس الدولة بالاستقلالية المالية و الاستقلالية في مجال التسيير عن كل من وزارة العدل والمحكمة العليا ويخضع في نظام المحاسبة لقواعد المحاسبة العمومية²

الفرع الأول: التنظيم الإداري

لدراسة التنظيم الإداري لمجلس الدولة نقوم بعرض تشكيلته البشرية ثم هيئاته

أولاً: الفئات المكونة لمجلس الدولة

يتوزع أعضاء مجلس الدولة على عدة فئات، حيث لا يتمتعون بمركز قانوني موحد، وحاليا مجلس الدولة به ثمانية وسبعون (78) قاضي جلوس يشكلون هيئة الحكم³ يخضعون للقانون الأساسي للقضاء وقد نصت عليهم المادة 20 من القانون العضوي 01/98 المعدل و المتمم و هم :

1/ رئيس مجلس الدولة: يعين بموجب مرسوم رئاسي، يمثل المؤسسة القضائية رسميا ويسهر على حسن إدارتها ويسير هيكلها الإدارية والقضائية ويتولى المهام المنصوص عليها في المادة 22 من القانون العضوي 01/98 المعدل و المتمم، نذكر منها: تمثيل مجلس الدولة رسميا، رئاسة أي غرفة من غرف مجلس الدولة عند الاقتضاء، رئاسة الغرف مجتمعة، السهر على تطبيق أحكام النظام الداخلي لمجلس الدولة.

¹ نص المادة 13 قانون عضوي 01/98 " يتمتع مجلس الدولة للاستقلالية المالية و الاستقلالية في التسيير يزود بالمواد

البشرية و الوسائل المالية و المادية اللازمة لتسييره و تطوير نشاطه...".

² عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 141.

³ نقلا عن الموقع الرسمي لمجلس الدولة: www.conseildetat.dz

2/ نائب رئيس مجلس الدولة : وهو الذي يساعد رئيس مجلس الدولة في مهامه ويتولى استخلافه في حالة غيابه أو حدوث مانع له، على أنه في حالة غياب الرئيس ونائبه معا يقوم مقام رئيس مجلس الدولة عميد رؤساء الغرف بمجلس الدولة.¹

3/ رؤساء الغرف: خمسة رؤساء غرف مكلفون بتنسيق الأعمال داخل تشكيلاتهم ويحددون القضايا الواجب دراستها على مستوى الغرفة أو الأقسام، كما يترأسون الجلسات ويسرون مداولات الغرف، يمكنهم رئاسة جلسات الأقسام.²

4/ رؤساء الأقسام: يتولى رؤساء الأقسام كل على مستوى قسمه توزيع القضايا على القضاة ويترأسون الجلسات ويقومون بإعداد التقارير عن نشاط القسم وتسيير المناقشات والمداولات.³

5/ مستشاري الدولة: يشكلون الفئة الأساسية لمجلس الدولة وهم على صنفان:

أ/ مستشار دولة في مهمة عادية: يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي وتتمثل مهامهم في المشاركة في المداولات و كذا التقرير في التشكيلات القضائية والاستشارية لمجلس الدولة، كما يمكنهم ممارسة مهام محافظ الدولة المساعد.⁴

ب/ مستشاري الدولة في مهمة غير عادية: حسب المادة 21 ق عضوي 01/98 عند ممارسة مجلس الدولة لاختصاصاته الاستشارية يمكن أن تعزز تشكيلته بمستشاري دولة من ذوي الاختصاص في مهمة غير عادية، ويعتبر مستشارو الدولة في مهمة غير عادية مقررين في التشكيلات ذات الطابع الاستشاري و يشاركون في المداولات⁵

6/ محافظ الدولة والمحافظون المساعدون: وهم قضاة معينون بموجب مرسوم رئاسي يمارسون مهام النيابة العامة، سواء عند قيام مجلس الدولة بوظيفة الاستشارة أو عند فصله في المنازعات الإدارية و يتولى محافظ الدولة أو أحد مساعديه تقديم مذكراتهم كتابيا وشرح ملاحظاتهم شفويا، وقد نصت على صلاحيات محافظ الدولة المادة 26 مكرر ق. عضوي 01/98 المعدل و المتمم.

¹ راجع نص المادة 23 ق. عضوي 01/98 المعدل والمتمم، سابق الذكر.

² راجع نص المادة 27 ق. عضوي 01/98 المعدل و المتمم، سابق الذكر.

³ راجع نص المادة 28 ق. عضوي 01/98 المعدل و المتمم، سابق الذكر.

⁴ راجع نص المادة 29 ق. عضوي 01/98 المعدل و المتمم، سابق الذكر.

⁵ راجع نص المادة 29 فقرة 03 قانون عضوي 01/98 المعدل و المتمم، سابق الذكر.

ثانيا: هيئات مجلس الدولة

يتكون مجلس الدولة من الهيئات التالية:

1/ مكتب المجلس: لمجلس الدولة مكتب يتشكل من رئيس مجلس الدولة رئيسا، محافظ الدولة نائبا لرئيس المكتب، نائب رئيس مجلس الدولة، رؤساء الغرف، عميد رؤساء الأقسام، عميد المستشارين،¹ وقد حددت المادة 25 ق. عضوي 01/98 مهامه و تتمثل في: إعداد مشروع النظام الداخلي لمجلس الدولة والمصادقة عليه، إثارة حالات تعارض الاجتهاد القضائي بين الغرف، السهر على توحيد المصطلحات القانونية لدى الغرف، دراسة المسائل التي يعرضها عليه رئيس مجلس الدولة. وقد نصت نفس المادة على كفاءات عمل المكتب واختصاصاته الأخرى في النظام الداخلي لمجلس الدولة.

2/ الهياكل الإدارية لمجلس الدولة: نصت المادة 17 من القانون العضوي 01/98 على أن يزود مجلس الدولة بالهيكل الإداري الآتية: أمانة عامة، قسم للإدارة والوسائل، قسم للوثائق والدراسات القانونية والقضائية، قسم للإحصائيات والتحليل، يمكن أن يتفرع كل قسم إلى مصالح يحدد عددها عن طريق التنظيم، يكلف الأمين العام تحت سلطة مجلس الدولة بإدارة قسم الإدارة والوسائل ومتابعة أعماله، يتشكل كل قسم حسب طبيعة وحجم نشاطه من مصلحتين إلى خمس مصالح، يمكن أن تضم كل مصلحة مكتبين إلى أربعة مكاتب، وتحدد مهام الأقسام المنصوص عليها أعلاه وكفاءات تنظيمها في النظام الداخلي لمجلس الدولة ويسير الأمانة العامة أمين عام يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير العدل بعد استشارة رئيس مجلس الدولة.²

3/ أمانة الضبط: لمجلس الدولة أمانة ضبط تتشكل من أمانة ضبط مركزية يشرف عليها قاض معين بقرار من وزير العدل وأمانة ضبط الغرف والأقسام يشرف عليها مستخدم من سلك أمناء أقسام الضبط معين بأمر من رئيس مجلس الدولة.³

الفرع الثاني: التنظيم القضائي لمجلس الدولة

في إطار ممارسة اختصاصاته القضائية تم تنظيم مجلس الدولة على النحو الآتي:

¹ المادة 24 ق. عضوي 01/98 المعدل و المتمم.

² الموقع الرسمي لمجلس الدولة www.conseildetat.dz

³ المادة 16، 16 مكرر، 16 مكرر 01 و 16 مكرر 02 ق. عضوي 01/98 المعدل و المتمم. مرجع سابق.

أولاً: الغرف و الأقسام

تتشكل الغرفة أو القسم من رئيس ومستشارين على الأقل وعند انعقاد الجلسة يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه لتقديم الطلبات الشفوية بالإضافة إلى أمين ضبط الجلسة، ويمكن لرئيس مجلس الدولة أن يترأس أي غرفة عند الاقتضاء، ويتكون مجلس الدولة حالياً من خمس (05) غرف تنقسم إلى أقسام كل قسم مختص في نزاع محدد و هي:¹

1/ الغرفة الأولى: تنقسم إلى

أ/ القسم الأول والقسم الثالث: كل منهما يفصل في المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية.

ب/ القسم الثاني: يفصل في المنازعات المتعلقة بالسكنات والمحلات.

2/ الغرفة الثانية: تنقسم إلى

أ/ القسم الأول: ينظر في المنازعات الضريبية والمنازعات المتعلقة بالبنوك.

ب/ القسم الثاني: ينظر في المنازعات الخاصة بالوظيفة العمومية.

3/ الغرفة الثالثة: تختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بمسؤولية الإدارة بمفهومها الواسع ومنازعات التعمير.

4/ الغرفة الرابعة: تختص بالفصل في كل المنازعات المتعلقة بال عقار وتنقسم إلى:

أ/ القسم الأول والقسم الرابع: ينظران في المنازعات الخاصة بالترقيم والدفتر العقاري والمسح العقاري ومنازعات التحقيق العقاري المندرجة في إطار القانون رقم 02/07 وكذا المنازعات المتعلقة بإجراءات الشهر والإيداع.

ب/ القسم الثاني: يفصل في القضايا المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العمومية وحالات التعدي والاستيلاء.

¹ نقلا عن: الموقع الرسمي لمجلس الدولة www.conseildetat.dz

ج/ القسم الثالث و القسم الخامس: ينظران في جميع المنازعات العقارية الأخرى والتي لا تدخل في اختصاص الأقسام السابقة (الحيازة، العقود التوثيقية، العقود الإدارية، عقود الامتياز، استصلاح الأراضي...)

5/ الغرفة الخامسة: تفصل في القضايا الاستعجالية وإيقاف التنفيذ ومنازعات الانتخابات والجمعيات و كذا المنظمات المهنية وتلك المتعلقة بالحريات العامة.

ثانيا: الغرف مجتمعة

يعقد مجلس الدولة في بعض الحالات جلساته بكل الغرف مجتمعة لكن في حالات معينة تتمثل خاصة عندما يكون القرار المراد اتخاذه يمثل تراجعا عن اجتهاد قضائي سابق وتتألف تشكيلة الغرف من: رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف ورؤساء الأقسام.

ويحضر محافظ الدولة جلسات تشكيلة مجلس الدولة كغرف مجتمعة ويقدم مذكراته، ولا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء تشكيلة الغرف مجتمعة على الأقل.¹

الفرع الثالث: التنظيم الاستشاري لمجلس الدولة

بغرض ممارسة صلاحياته الاستشارية المحددة دستوريا وابداء رأيه حول مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر وتطبيقا لأحكام القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 02/18² ينظم مجلس الدولة في شكل لجنة استشارية، يرأس اللجنة الاستشارية رئيس مجلس الدولة وتتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف وثلاثة مستشاري الدولة يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة، وتصح اجتماعات اللجنة الاستشارية بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل ويمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم.³

¹ راجع المادتين: 31 و 32 ق. عضوي 01/98 المعدل و المتمم.

² قانون عضوي 02/18 مؤرخ في 04 مارس 2018، يعدل و يتمم القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله، ج ر عدد 15، مؤرخة في 07 مارس 2018.

³ المادة 37 ق. عضوي 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 02/18، مرجع سابق.

المطلب الثالث: اختصاصات مجلس الدولة

يقوم مجلس الدولة بمهمتين أساسيتين لا تقل إحداها عن الأخرى في تكريس دولة القانون وهما القضاء والاستشارة، فإذا كانت الوظيفة القضائية تأخذ طابعا علاجيا، لكونها وجدت لصحيح وتقويم تجاوزات ومخالفات القواعد القانونية، فإن الوظيفة الاستشارية تأخذ طابعا وقائيا لأنها تساعد الإدارة على إيجاد حل لل صعوبات التي تواجهها والحكومة على إحكام التشريع.¹ انطلاقا من ذلك سنتناول بالدراسة الاختصاص الاستشاري والاختصاص القضائي لمجلس الدولة.

الفرع الأول: الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة

الوظيفة الاستشارية هي عملية يتم بموجبها تقديم رأي أو خدمة لسلطة إدارية أو جهة حكومية بناء على طلبها، تهدف من وراءه إلى حل مشكلة معينة أو توضيح نقاط معينة، كما تأخذ الاستشارة أشكالا مختلفة، سواء استشارة اختيارية أو استشارة إجبارية أو حتى استشارة ملزمة برأي واجب إتباعه.² وهكذا تعتبر الاستشارة إجراء ضروريا لا بد منه لإنجاح وفعالية النشاط الإداري، بالإضافة لما لها من دور في إثراء العملية التشريعية بسن قوانين رشيدة و فعالة.³

وعليه سنحاول تسليط الضوء على الهيئات الاستشارية لمجلس الدولة وكذا تحديد مجال الاستشارة وطبيعتها القانونية وكذا إجراءاتها.

أولا: هيئات الاستشارة

خصص المشرع الجزائري هيئات داخل مجلس الدولة مكلفة بالوظيفة الاستشارية إلى جانب الهيئات القضائية، وتم وضع القواعد المتعلقة بالمجال الاستشاري في القانون العضوي 01/98 والمرسوم التنفيذي 261/98 المتعلق بتحديد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

¹ معزوزي نوال، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بين الاطار القانوني و المأمول، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر، 2019، ص 318.

² بن عائشة نبيلة، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 01، جانفي 2017، ص 72.

³ معزوزي نوال، مرجع سابق، ص 318.

وتجدر الإشارة إلى أن الهيئات الاستشارية أمام مجلس الدولة في ظل القانون العضوي 01/98 تختلف عن ما هو وارد في القانون العضوي 02/18 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98، حيث كان مجلس الدولة قبل تعديل قانونه العضوي سنة 2018 ينظم في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة للممارسة اختصاصاته ذات الطابع الاستشاري.¹ وقد كان المعيار الفاصل بين هاتين الهيئتين - الجمعية العامة و اللجنة الدائمة - هو الطابع الاستعجالي للاستشارة، حيث كانت الجمعية العامة هي الهيئة الأولى التي تقوم بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الأحوال العادية، في حين تمثل اللجنة الدائمة الهيئة الاستشارية الثانية لمجلس الدولة، تكلف بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها.²

وبناء على التعديل الوارد بموجب القانون العضوي 02/98 و الذي انصب على الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، سواء من حيث التشكيلة أو المهام، فقد تم استبدال الهيئتين السابقتين (اللجنة الدائمة و الجمعية العامة) بهيئة واحدة سميت اللجنة الاستشارية و ذلك حسب نص المادة 35 من القانون العضوي 01/98 المعدلة بالقانون العضوي 02/18 " يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية." من خلال هذه المادة فقد أصبح هناك لجنة واحدة تسند لها الوظيفة الاستشارية سواء في الأحوال العادية أو الاستعجالية.

ثانيا: نطاق الاستشارة و طبيعتها القانونية

نبين من خلال ما سيأتي مجال و حدود الاستشارة وكذا طبيعتها القانونية.

1/ نطاق الاستشارة (مجال الاستشارة):

يستمد مجلس الدولة وظيفته الاستشارية من نص المادة 136 فقرة 03 من دستور 1996 المعدل بالقانون 01/16 و التي تنص: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة..."

¹ المادة 35 من القانون العضوي 01/98 قبل تعديل 2018 كانت تنص: " يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة و لجنة دائمة."

² لتفصيل أكثر راجع: معروزي نوال، مرجع سابق، ص 322 و 323.

وكذا نص المادة 142 من الدستور " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة."

كما نصت المادة 04 من القانون العضوي 01 /98 المعدلة بالقانون العضوي 02/18 " بيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب الشروط التي يحددها القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي."

يتضح من خلال هذه النصوص أن كل من الدستور والقانون العضوي لمجلس الدولة أو كلا صراحة مهمة الاستشارة لمجلس الدولة وحددا نطاق هذه الوظيفة الاستشارية لتشمل كل من مشاريع القوانين والأوامر.

وتجدر الإشارة إلى أنه قبل التعديل الذي جاء به القانون العضوي 02/18 كان إبداء الرأي من مجلس الدولة محصورا في مشاريع القوانين فقط وهو ما كان يتوافق مع نص المادة 119 من دستور 1996 قبل تعديله سنة 2016 والتي كانت تحصر الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في مشاريع القوانين فقط.¹

وبذلك فإن الدستور الجزائري أخرج اقتراحات القوانين من مجال استشارة مجلس الدولة على عكس مجلس الدولة الفرنسي الذي أصبح يتمتع بهذه الصلاحية ابتداء من تعديل الدستوري لسنة 2008، كما أخرج أيضا المجال التنظيمي من المجال الاستشاري لمجلس الدولة مخالفا بذلك مجلس الدولة الفرنسي وأبقى فقط على الاستشارة في مجال مشاريع القوانين و الأوامر.

2/ الطبيعة القانونية للاستشارة

لقد جعل المؤسس الدستوري طلب استشارة مجلس الدولة إجراء إلزاميا من خلال نص المادة 136 والمادة 142، كما أكد علة ذلك القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة والمرسوم التنفيذي 261/98 سالف الذكر في المادة 02 منه والتي نصت على: " يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة." نجد أن هذه المادة تحمل صفة إلزام الأمين العام للحكومة بإخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين المصادق عليها من قبل مجلس الحكومة سابقا، وبذلك نجد أن استشارة الحكومة لمجلس الدولة هي استشارة إلزامية في النطاق و المجال المحدد لها قانونا، وإلا ستكون الحكومة قد وقعت في مخالفة لقاعدة جوهرية نص عليها الدستور مما

¹ نصت المادة 119 من دستور 1996 على أنه: " لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين و تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا تقدمها عشرون نائبا، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني." ج ر عدد 76 مؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

الفصل الثاني: الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعة الإدارية في الجزائر

يعرض النص لعدم الدستورية عند عرضه على رقابة المجلس الدستوري، غير أنه بالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية التي نظمت الدور الاستشاري لمجلس الدولة، فإننا لا نجد أي نص يشير صراحة أو ضمنا إلى إلزام الحكومة بما توصل إليه المجلس وخاصة المادة 12 من القانون العضوي لمجلس الدولة والتي استعملت مصطلح "يقترح" والذي يوحي بأن للحكومة كامل الحرية في إتباع رأي مجلس الدولة من عدمه وهو ما يجعل الاستشارة في هذه الحالة استشارة بسيطة.¹

وبذلك فإن كل مشاريع القوانين والأوامر يجب أن تمر وجوبا على مجلس الدولة ليبيدي رأيه فيه، غير أن هذا الرأي غير ملزم، فقد تأخذ به الحكومة وقد لا تأخذ به ولا مسؤولية عليها في ذلك.

ثالثا: إجراءات الاستشارة

يتم اخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين والأوامر من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة.²

وبعد استلام الملف المذكور أعلاه، يعين رئيس مجلس الدولة بموجب أمر أحد أعضاء اللجنة الاستشارية مقررًا.

تدرس اللجنة الاستشارية في أقصر الآجال مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها.³

تتخذ مداوات اللجنة الاستشارية بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.⁴

الفرع الثاني: الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة

طبقا للمواد 11، 10، 09 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم وكذا المواد 901، 902 و903 ق إ م إ يمارس مجلس الدولة اختصاصات قضائية متنوعة تتمثل فيما يلي:

¹ معزوزي نوال، مرجع سابق، ص 336 و 337.

² المادة 41 من القانون العضوي 01/98 المعدل بالقانون العضوي 02/18.

³ المادة 38 من القانون العضوي 01/98 المعدل بالقانون العضوي 02/18.

⁴ المادة 41 مكرر 03 من القانون العضوي 01/98 المعدل بالقانون العضوي 02/18.

أولاً: مجلس الدولة قاضي أول و آخر درجة

نصت المادة 901 ق إ م إ " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.

ما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة."

نلاحظ أن المشرع الجزائري قد حصر الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة في دعاوى المشروعية - الإلغاء، التفسير، فحص المشروعية - ضد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، في حين نجده وسع نطاق اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بموجب المادة 09 ق عضوي 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 13/11 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والتي جاء فيها: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية.

ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة."

بذلك، فإنه حتى ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة فإنه يجب أن تكون محل الطعون المرفوعة إليه، قرارات إدارية تصدر عن أحد الجهات المذكورة في النص أعلاه، وسنحاول من خلال ما سيأتي توضيح طبيعة هذه الهيئات.

1/ السلطات المركزية:

وتتمثل في السلطات التي لها الصفة القانونية لاتخاذ القرارات الإدارية النهائية بخصوص مسائل وشؤون الوظيفة الإدارية باسم ولحساب الدولة ككل¹ وتضم:

أ/ رئاسة الجمهورية: يختص مجلس الدولة كقاضي أول و آخر درجة بالنظر في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد تصرفات الأجهزة التابعة لرئاسة الجمهورية كالأمانة العامة والمديريات متى كانت تشكل تلك التصرفات قرارات إدارية.² إذا تعد جميع الأعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية أعمالاً

¹ بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 221.

² نفس المرجع، ص 221.

قابلة للطعن فيها بالإلغاء باستثناء ما يتصل منها بأعمال السيادة وباستثناء الأوامر إذ تعد أعمالاً تشريعية وليست أعمالاً إدارية.¹

ب/ الوزير الأول: يختص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة في دعاوى الإلغاء المرفوعة ضد الأعمال الصادرة على المصالح التابعة للوزير الأول والمشكلة لقرارات إدارية وكذا الطعن في التصرفات التي يباشرها الوزير الأول في إطار المهمة التنظيمية الموكلة له ما لم تشكل عملاً من أعمال السيادة.²

ج/ الوزارة: تؤول سلطة الفصل في الطعون المتعلقة بإلغاء أو تفسير أو فحص مشروعيات القرارات الوزارية، سواء كانت فردية أو مشتركة إلى مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة.

2/ الهيئات العمومية الوطنية:

ينصرف مفهوم الهيئات العمومية الوطنية إلى:³

أ/ السلطات الأخرى غير السلطة التنفيذية: مثل البرلمان، الأجهزة القضائية العليا (المحكمة العليا، مجلس الدولة) أو المجلس الدستوري، حينما تقوم تلك الهيئات - وهي أجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية - بأعمال وأنشطة ذات صبغة إدارية تتعلق بسيرها وإدارتها، كأن تقوم بتسيير خدماتها الاجتماعية أو توظيف أشخاص بأجهزتها الإدارية...إلخ.

ب/ أجهزة وهيئات وطنية قائمة في إطار السلطة التنفيذية: ويتعلق الأمر هنا بأجهزة وتنظيمات ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية، مما يجعلها مستقلة قانونياً عن أجهزة الدولة مثل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن...إلخ

¹ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 56.

² بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 222.

³ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 231.

3/ المنظمات المهنية الوطنية:

يمتد اختصاص مجلس الدولة كأول وآخر درجة في الدعاوى الموجهة ضد القرارات الصادرة ضد المنظمات المهنية الوطنية، خاصة الصادرة تجاه أعضائها، كمنظمة الأطباء والمهندسين والمحامين وغيرها، وبخصوص منظمة المحامين مثلا: تصدر عنها أنواع من القرارات يكون الطعن فيها أمام مجلس الدولة كالطعن في نتائج انتخابات مجلس منظمة المحامين، حيث يمكن لكل محام مترشح الطعن خلال مدة 15 يوما ابتداء من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات أمام مجلس الدولة (المادة 96 ف 02 من القانون رقم 07/13 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة) كما يمكن لوزير العدل حافظ الأختام الطعن في نتائج هذه الانتخابات أمام مجلس الدولة خلال 15 يوما ابتداء من تاريخ تبليغه (المادة 96 فقرة 01 ق 07/13) وكذلك بخصوص مداوات مجلس الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين يمكن لوزير العدل الطعن فيها أمام مجلس الدولة في أجل شهر من تاريخ الإخطار (المادة 105 فقرة 03 من ق 07/13) كما يمكن لوزير العدل الطعن في مداوات الجمعية العامة لمنظمة المحامين أمام مجلس الدولة في أجل شهر من تاريخ تبليغها له (المادة 113 ق 07/13) كذلك فيما يتعلق بالمنظمة الوطنية للمحاسبين، حيث يكون الطعن في القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عنها اتجاه أعضائها أمام مجلس الدولة.¹

4/ الأحزاب السياسية:

ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة للنظر كقاضي أول وآخر درجة بحسب المادة 75 من قانون الأحزاب في كل النزاعات الناجمة عن تطبيق أحكام القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية وهي المنازعات التي قد ترتبط بتأسيس الحزب أو باعتماده أو بتوقيفه أو حله.²

5/ السلطات الإدارية المستقلة:

على الرغم من أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يدرج صراحة فئة سلطات الضبط ضمن مجال اختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة، إلا أن الفقرة الثانية من المادة 901 ق إ

¹ بوعباس نادية، خصوصية الإجراءات القضائية الإدارية في الجزائر، تونس، مصر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص 49 و 50.

² بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 224.

م ! تشير إلى اختصاص مجلس الدولة في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة، وعليه يمكن إدراج النصوص المنشئة لسلطات الضبط في هذا الإطار.¹

ومثال ذلك ما نصت عليه المادتين 23 و 19 من قانون المنافسة،² حيث نصت المادة 23 منه على إحداث مجلس المنافسة وهو سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والمادة 19 منه نصت في فقرتها الثالثة على أن الطعن في قرار مجلس المنافسة المتضمن رفض التجميع يكون أمام مجلس الدولة.

أيضا ما نص عليه القانون المتعلق بالنقد والقرض،³ حيث نص على صلاحيات مجلس النقد والقرض كسلطة نقدية تصدر أنظمة وتعمل على تنفيذها، هذه الأنظمة بعد صدورها ونشرها يمكن الطعن فيها بالإلغاء من طرف الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة خلال 60 يوما من تاريخ نشرها (المادة 65 فقرة 01 و 02 من الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم) كما يمكن الطعن في القرارات المتخذة بخصوص النشاطات المصرفية التي يمارسها مجلس النقد والقرض بالإلغاء من طرف الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المستهدفين من القرار مباشرة خلال 60 يوما ابتداء من تاريخ نشر القرار أو تبليغه حسب الحالة.⁴ (المادة 65 فقرة 04 و 05 و 06 من الأمر 11/03)

وتجدر الإشارة إلى أن اختصاص مجلس الدولة كأول وآخر درجة من شأنه أن يثقل ويزيد العبء على مجلس الدولة و بالتالي لا يتفرغ للقيام بالوظيفة الأساسية المنصوص عليها في الدستور والمتمثلة في وظيفة النقض لتوحيد الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية،⁵ كما أن الاعتراف لمجلس الدولة بهذا الاختصاص يؤدي إلى انتهاك مبدأ التقاضي على درجتين ويحجب طريقا عاديا من طرق الطعن المكرس في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو الطعن بالاستئناف.

¹ بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2001، ص 157.

² أمر رقم 03/03 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43، مؤرخة في 20 يوليو 2003، المعدل والمتمم بالقانون 05/10 المؤرخ في 15 غشت 2010، ج ر عدد 46 مؤرخة في 18 غشت 2010.

³ الأمر رقم 11/03 المؤرخ في 26 غشت 2003، المتعلق بالنقد و القرض، ج ر عدد 52، مؤرخة في 27 غشت 2003، المعدل و المتمم بالأمر 04/10 المؤرخ في 26 غشت 2010.

⁴ لتفصيل أكثر راجع: بونعاس نادية، مرجع سابق، ص 48.

⁵ نفس المرجع، ص 54.

ثانيا: مجلس الدولة قاضي استئناف

طبقا للمادة 10 قانون عضوي 01/98 المعدل والمتمم " يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام و الأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية.

ويختص أيضا كجهة استئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة."

وهذا النص مطابق لنص المادة 902 ق إ م إ، كما أكدت على وظيفة الاستئناف بالنسبة لمجلس الدولة المادة 02 من القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية بقولها: " أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك."

من خلال هذه النصوص نجد أن مجلس الدولة يفصل كدرجة ثانية في التقاضي في الطعون ضد القرارات الابتدائية والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، بهدف مراجعتها أو إلغائها ما لم تقضي النصوص القانونية بغير ذلك، كما يباشر هذا الدور في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.¹ وهنا يتمتع مجلس الدولة بجميع صلاحيات قضاء الاستئناف، أي إعادة دراسة الملف من حيث الوقائع والقانون معا كمحكمة موضوع، وهكذا تظهر وظيفة مجلس الدولة في شقها القضائي كقاضي استئناف أساسا ولا تظهر وظيفته كقاضي نقض إلا بصفة رمزية.²

ثالثا: مجلس الدولة قاضي نقض

نصت المادة 11 ق عضوي 01/98 المعدل و المتمم " يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية.

ويختص أيضا بالنظر في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة."

وهو نفس ما جاءت به المادة 903 ق إ م إ ، وحسب هذه المادة نجد أن المشرع اعترف لمجلس الدولة بسلطة النظر في الطعون بالنقض الموجهة ضد القرارات القضائية النهائية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، وعبارة الجهات القضائية الإدارية تشمل - في الجزائر - المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، بالنسبة للمحاكم الإدارية، فإنه حسب المادة 800 ق إ م إ والمادة 02 ق 02/98 والمادة 10 ق

¹ بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 235.

² بونعاس نادية، مرجع سابق، ص 56.

الفصل الثاني: الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعة الإدارية في الجزائر

عضوي 01/98 فإن الأحكام التي تصدرها هي أحكام ابتدائية تقبل الطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة، و بذلك فلا يبقى الباب مفتوحا إلا لما يستخلص من عبارة " ما لم ينص القانون على خلاف ذلك" الواردة بالمادة 02 من القانون 02/98، فقد ينص القانون في مجال معين على أن المنازعات التي بشأنه يفصل فيها المحاكم الإدارية بقرار لا يقبل الطعن إلا بالنقض أمام مجلس الدولة.¹

أما بالنسبة لمجلس الدولة، فإنه يصدر أحكاما نهائية وهي تلك التي تصدر عنه سواء باعتباره قاضي اختصاص بأن فصل في الملف المعروض عليه ابتدائيا ونهائيا أو قاضي استئناف بأن فصل في الطعن باعتباره هيئة درجة ثانية وكذا الطعون بالنقض بموجب نصوص خاصة، إلا أن مجلس الدولة في قراره الصادر عن الغرفة الأولى بتاريخ 2002/09/23² أقر قاعدة عدم قابلية الطعن بشأن قرار صادر عنه، أي أن القرارات الصادرة عنه لا تقبل الطعن فيها أمامه مرة أخرى.

وبذلك فإنه بالرجوع إلى النصوص الخاصة وإلى اجتهاد مجلس الدولة، فإن الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة مفتوح ضد القرارات التالية:³

1/ قرارات مجلس المحاسبة:

نصت المادة 110 من القانون 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم⁴ على: " تكون قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن تشكيلة كل الغرف مجتمعة قابلة للطعن بالنقض طبقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية." والقرارات المعنية بالطعن بالنقض هي القرارات الصادرة عن المجلس في الطعون بالاستئناف المقدمة ضد قرارات إحدى غرفه والمقصود بالقرارات في هذا المجال هي القرارات المتضمنة فرض عقوبات مالية على طائفة الموظفين في أديبيحال إخلالهم بقواعد تسيير أموال الدولة و الجماعات المحلية و المرافق العمومية.

¹ بطينة مليكة، الإشكالية العملية للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الجزائري، مجلة العلوم القانونية و السياسية، عدد 16 جوان 2017، ص 225.

² مجلة مجلس الدولة، عدد 02، 2002، ص 155.

³ راجع في ذلك تفصيلا: عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 61 و 62.

⁴ قانون رقم 20/95 المؤرخ في 04 فبراير 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل و المتمم

2/ قرارات المجلس الأعلى للقضاء:

حيث جاء في اجتهاد لمجلس الدولة أن " المجلس الأعلى للقضاء مؤسسة دستورية وأن تشكيلته وإجراءات المتابعة أمامه والصلاحيات الخاصة التي يتمتع بها عند انعقاده كمجلس تأديبي تجعل منه جهة قضائية إدارية متخصصة تصدر أحكاما نهائية قابلة للطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة".¹

3/ قرارات اللجان الوطنية للطعن في العقوبات التأديبية:

وفق قضاء مجلس الدولة تعتبر اللجنة الوطنية للطعن في العقوبات التأديبية الصادرة في مادة المحاماة جهة قضائية إدارية تصدر قرارات ذات طابع قضائي قابلة للطعن فيها بالنقض وليس البطلان،² وذات الحكم يسري على اللجنة الوطنية للطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية التابعة للغرف الوطنية للموثقين و كذلك المحضرين القضائيين.

رابعاً: مجلس الدولة للفصل في تنازع الاختصاص

لا يقتصر دور مجلس الدولة على ممارسة العمل القضائي كجهة للقضاء الابتدائي والنهائي وجهة للاستئناف والنقض فقط وإنما يمارس طبقاً للمادة 808 ق إ م إ دور محكمة التنازع، حيث نصت هذه المادة على أنه: " يؤول الفصل في تنازع الاختصاص بين محكمتين إداريتين إلى مجلس الدولة.

ويؤول الفصل في تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة إلى اختصاص هذا الأخير بكل غرفة مجتمعة.

وبذلك، فإن مجلس الدولة يفصل في تنازع الاختصاص بين محكمتين إداريتين أو بين محكمة إدارية ومجلس الدولة وفي هذه الحالة يفصل مجلس الدولة بكل الغرف مجتمعة، وتجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم لم يتضمن الإشارة إلى هذا النوع من الاختصاص واكتفى بتحديد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة في المواد 09 و 10 و 11 منه.

¹ مجلة مجلس الدولة، عدد 09، 2009، ص 57.

² نفس المرجع، ص 57.

المبحث الثالث: محكمة التنازع

تعتبر محكمة التنازع مؤسسة دستورية أعلن عن انشائها دستور 1996 وذلك بموجب نص المادة 152 منه، والتي نصت ضمن فقرتها الثالثة على: " تؤسس محكمة التنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة."

كما نصت المادة 153 منه على أن: " يحدد قانون عضوي تنظيم محكمة التنازع وعملها واختصاصاتها الأخرى."

وصدر فعلا القانون العضوي 03/98¹ المتضمن اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها وتم تنصيب هذه المحكمة فعلا واتخذت الجزائر العاصمة مقرا لها.

ولالإحاطة بموضوع محكمة التنازع سنتولى دراستها من خلال التعرض للإطار المفاهيمي والتنظيمي لمحكمة التنازع، ثم نبين صور تنازع الاختصاص، كما نوضح إجراءات رفع الدعوى أمام محكمة التنازع وكذا كيفية الفصل فيها.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي والتنظيمي لمحكمة التنازع

تتسم محكمة التنازع بطبيعة خاصة تميزها عما سواها من هيئات القضاء، فهي وإن كانت جزء من منظومة القضاء إلا أنها تستقل بنظام قانوني متميز بنمط وتركيبية خاصة تتلاءم مع كونها هيئة تحكيم²، لذلك ومن أجل التعرف على طبيعة هذه الهيئة سنحاول توضيح مفهومها وكذا كيفية تنظيمها من خلال ما يلي:

الفرع الأول: مفهوم محكمة التنازع

نوضح مفهوم محكمة التنازع من خلال تعريفها و نذكر أهم خصائصها ومن ثم بيان أهداف إنشائها.

¹ قانون عضوي 03/98، مؤرخ في 03 يونيو 1998، المتضمن اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 39، لسنة 1998.

² بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 184.

أولاً: تعريف محكمة التنازع

باستقراء أحكام القانون العضوي 03/98 المتضمن اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها نجد أن أحكامه لم تتضمن تعريفاً لمحكمة التنازع، بل اكتفت بالنص ضمن مادته الثالثة على اختصاصات هذه الهيئة، و بناء على ذلك يمكن تعريف محكمة التنازع بأنها: " هيئة قضائية حيادية تتولى الفصل في تنازع الاختصاص القائم بين هيئات القضاء العادي و هيئات القضاء الإداري".¹

وعليه فإن محكمة التنازع مؤسسة دستورية قضائية أسندت لها مهمة ذات طابع تحكيمي تتمثل في الفصل في حالات تنازع الاختصاص التي قد تحدث بين جهات القضاء العادي وجهات القضاء الإداري.²

ثانياً: خصائص و أهداف محكمة التنازع

نذكر أهم خصائصها ثم نبين أهداف إنشائها.

1/ خصائص محكمة التنازع:

تتمتع محكمة التنازع بجملة من الخصائص أبرزها:³

أ/ محكمة التنازع تابعة للتنظيم القضائي: فهي محكمة متخصصة تنظر في مسألة محددة ولها تشكيلة خاصة وتتبع بشأنها إجراءات محددة ولها تشكيلة خاصة وتتبع بشأنها إجراءات محددة.

ب/ محكمة التنازع محكمة مستقلة: وذلك باعتبارها مؤسسة قضائية دستورية مستقلة عن جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري، فهي خارج الهرمين القضائيين ولها وضع متميز ومكانة خاصة.

ج/ محكمة التنازع قضاء متساوي الأعضاء: إذ تضم بالتساوي قضاة ينتمون للقضاء العادي ممثلاً في المحكمة العليا و قضاة من القضاء الإداري ممثلاً في مجلس الدولة.

¹ عمير سعاد، النظام القانوني لمحكمة التنازع في الجزائر، مجلة البحوث و الدراسات عدد 08، ص 103.

² بلعياضي إيمان، الاختصاصات القانونية لمحكمة التنازع في القانون الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد الأول، المجلد الرابع، مارس 2019، ص 186.

³ راجع تفصيلاً: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 192.

د/ قضاؤها ملزم: يعتبر قضاء محكمة التنازع ملزم سواء لجهات القضاء الإداري أو العادي وأنه غير قابل للطعن بأي طريقة كانت.

2/ أهداف إنشاء محكمة التنازع:

تتمثل موجبات و أهداف إنشاء محكمة التنازع فيما يلي:¹

أ/ تتنوع الجهات القضائية في الدولة - قضاء عادي وقضاء إداري - يفرض وجود حالات التنازع بين هذين الجهتين القضائيتين، لذا فإنه لا بد من إيجاد طريق محدد للقضاء على هذا التنازع تجنباً للإشكالات القانونية.

ب/ الهدف من إنشائها أيضا هو تجنب الوصول لأحكام نهائية يصعب تنفيذها صادرة عن أجهزة قضائية مستقلة عن بعضها.

ج/ تجنب حالة إنكار العدالة على المتقاضين (حالة التنازع السلبي).

الفرع الثاني: تنظيم محكمة التنازع

إن استقلالية وحياد هيئة التنازع مرهون بكيفية تنظيمها ونقصد بالتنظيم التشكيلية التي تتكون منها المحكمة وكذا كيفية سيرها أو عملها، ذلك أن طبيعتها التحكيمية تفرض عليها عدة قيود حول هذه التشكيلية لا تفرض على غيرها من الهيئات القضائية، إضافة إلى موقعها في الهرم القضائي.²

أولا: تشكيلة محكمة التنازع

لقد تناولت المواد من 50 إلى 11 من القانون العضوي 03/98 الأعضاء الذين تتكون محكمة التنازع و كيفية اختيارهم و يتمثلون في أعضاء تشكيلة الحكم و كتابة ضبط المحكمة، نصت المادة 05 من القانون العضوي 03/98 " تتشكل محكمة التنازع من سبعة (07) قضاة من بينهم رئيس."

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 193.

² شنيخر هاجر، حسم إشكالات تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي في التشريع الجزائري والمغربي، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 09، العدد 02، جامعة العربي تيسي، تبسة، ديسمبر 2016.

1/ رئيس محكمة التنازع: يعين بالتناوب من بين قضاة المحكمة العليا أو مجلس الدولة من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل وبعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء وذلك لمدة 03 سنوات.¹

2/ القضاة: عددهم 06 نصفهم ينتمي للمحكمة العليا والآخر ينتمي لمجلس الدولة، ويعين هؤلاء من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل وبعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء.²

3/ محافظ الدولة ومساعده: يعين محافظ الدولة لمدة 03 سنوات من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل وبعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء ويساعده محافظ دولة مساعد يعين بنفس الكيفية ولمدة 03 سنوات، ويقوم محافظ الدولة ومساعده بتقديم طلباتهما ومذكراتهما المتعلقة بحالات التنازع المعروضة على المحكمة.³

4/ كتابة الضبط: يتولى كتابة ضبط محكمة التنازع كاتب ضبط رئيسي يعين من قبل وزير العدل.⁴

ثانيا: عمل محكمة التنازع

يجب لصحة مداوات محكمة التنازع أن تتشكل من 05 أعضاء على الأقل من بينهم عضوان من المحكمة العليا و عضوان من مجلس الدولة وفي حالة وجود مانع لحضور رئيس محكمة التنازع يخلفه القاضي الأكثر أقدمية.⁵

المطلب الثاني: صور تنازع الاختصاص

وفقا للقانون العضوي 03/98 فإن حالات تنازع الاختصاص تكمن في حالات ثلاثة؛ إما تنازع إيجابي أو تنازع سلبي أو تعارض بين حكمين نهائيين صادرين عن جهتي القضاء العادي والإداري.

¹ المادة 07 ق عضوي 03/98 سالف الذكر.

² المادة 08 ق عضوي 03/98 سالف الذكر.

³ المادة 09 ق عضوي 03/98 سالف الذكر.

⁴ المادة 10 ق عضوي 03/98 سالف الذكر

⁵ المادة 12 ق عضوي 03/98 سالف الذكر

الفرع الأول: التنازع الإيجابي

يحدث التنازع الإيجابي حين تقضي جهتين قضائيتين إحداهما تابعة للقضاء العادي والأخرى تابعة للقضاء الإداري، باختصاصهما بالفصل في النزاع، حيث نصت المادة 16 ق عضوي 03/98 " يكون تنازعا في الاختصاص عندما تقضي جهتان قضائيتان إحداهما خاضعة للنظام القضائي العادي والأخرى خاضعة للنظام القضائي العادي والأخرى خاضعة للنظام القضائي الإداري باختصاصهما أو بعدم اختصاصهما للفصل في النزاع..."

ويشترط لتوافر حالة تنازع إيجابي و من ثم قبول دعوى حل التنازع شرطان أساسيان:¹

1. وحدة النزاع سواء من حيث الموضوع أو من حيث الأطراف أو من حيث السبب.
2. أن يكون القرار الأخير الصادر إما عن القضاء العادي أو القضاء الإداري نهائيا، أي غير قابل للطعن فيه بطرق الطعن العادية وغير العادية، إما لأنه قد طعن فيه فعلا و إما لفوات ميعاد الطعن.²

الفرع الثاني: التنازع السلبي

في هذه الحالة تقر كل من جهة القضاء العادي والقضاء الإداري بعدم اختصاصهما بالنظر في نفس النزاع وهنا نكون أمام حالة إنكار العدالة،³ وقد جاء النص على هذه الحالة في المادة 16 ق عضوي 03/98 إلى جانب التنازع الإيجابي يشترط حتى نكون أمام تنازع سلبي:⁴

1. أن ترفض كل جهة من جهتي القضاء العادي و الإداري الفصل في الدعوى المعروضة عليها بحكم تقرر فيه عدم اختصاصها.
2. أن يكون حكم عدم الاختصاص الصادر عن كل جهة مسبب بأن النزاع يدخل ضمن اختصاصات الجهة الأخرى.

¹ راجع عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 86.

² مرد هذا الشرط هو أنه من المحتمل جدا أن تفصل آخر جهة قضائية عرض عليها النزاع الأخير بعدم الاختصاص ومن ثم لا يكون ثمة محل للتنازع في الاختصاص (راجع: عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 87).

³ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 211.

⁴ راجع في ذلك تفصيلا: شنيخر هاجر، مرجع سابق، ص 453.

3. أن يكون حكمي عدم الاختصاص نهائين، أي غير قابل لأي طعن أمام أي جهة من جهات القضاء .

4. أن تتحقق وحدة النزاع، أي أن الأطراف تقدموا أمام كل جهة قضائية بنفس الصفة والموضوع.

الفرع الثالث: التناقض بين حكمين نهائين

تظهر حالة التعارض بين حكمين نهائين، عندما تقوم كل من جهة القضاء الإداري وجهة القضاء العادي بإصدار حكمين نهائين متعارضين في نفس الموضوع، الأمر الذي يقتضي عرض المسألة على محكمة التنازع لتتولى إصدار حكم في الموضوع يقوم مقام الحكمين المتعارضين.¹ وقد نصت المادة 17 فقرة 02 من القانون العضوي 03/98 " في حالة تناقض بين أحكام نهائية ودون مراعاة للأحكام المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه تفصل محكمة التنازع بعديا في الاختصاص."

وتتحقق حالة التعارض بين حكمين نهائين بتوافر جملة من الشروط تتمثل فيما يلي:²

1. صدور حكمان نهائيان في الموضوع أحدهما عن القضاء العادي والآخر عن القضاء الإداري لا يقبلان الطعن بأي طريقة من طرق الطعن.

2. أن يتعارض الحكمان تعارضا يؤدي إلى إنكار العدالة بالنسبة للشخص رافع الدعوى أمام كل جهة من جهتي القضاء .

3. أن نكون بصدد وحدة موضوع الدعويين و لا يشترط وحدة أطراف النزاع.

فإذا توافرت هذه الشروط، جاز للمتقاضى اللجوء لمحكمة التنازع لكي تفصل في الموضوع بحكم نهائي لا يجوز الطعن فيه.

المطلب الثالث: إجراءات سير الدعوى أمام محكمة التنازع

¹ عمير سعاد، مرجع سابق، ص 108.

² راجع تفصيلا: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 213.

نتناول إجراءات رفع الدعوى أمام محكمة التنازع ثم إجراءات الفصل فيها.

الفرع الأول: إجراءات رفع الدعوى أمام محكمة التنازع

طبقا لأحكام المادتين 17 و18 من القانون العضوي 03/98، فإن دعوى التنازع ترفع بأحد الطريقتين التاليتين:

أولاً: رفع الدعوى من قبل الأطراف المعنية

جاء في نص المادة 17 فقرة 01 من القانون العضوي 03/98 " يمكن للأطراف المعنية رفع دعواهم أمام محكمة التنازع في أجل شهرين ابتداء من اليوم الذي يصبح فيه القرار الأخير غير قابل لأي طعن أمام الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري أو النظام القضائي العادي".

من خلال هذا النص يتضح لنا أنه لأطراف النزاع كامل الحق في رفع دعواهم أمام محكمة التنازع، غير أن ممارستهم لهذا الحق مقيدة بإتباع جملة من الشروط تضمنتها المواد 19 و20 و21 من القانون العضوي 03/98 يمكن إجمالها فيما يلي:¹

1. إيداع عريضة مكتوبة و موقعة من طرف محام معتمد لدى المحكمة العليا أو مجلس الدولة، باستثناء الدولة فهي معفاة من التمثيل الوجوبي بمحام.
2. أن ترفق العريضة بنسخ بعدد الأطراف المعنية وإذا لم يتم الالتزام بهذا الشرط يوجه كاتب الضبط إنذار للأطراف أو محاميهم قصد تقديمها في أجل شهر وإلا ترتب على ذلك عدم قبول العريضة.
3. أن يتم رفع الدعوى أمام محكمة التنازع خلال شهرين من اليوم الذي يصبح فيه القرار الأخير غير قابل لأي طعن أمام الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري والعادي.

ثانياً: رفع الدعوى بطريق الإحالة

¹ عمير سعاد، مرجع سابق، ص 111.

يقصد بالإحالة، كإجراء ترفع عن طريقه الدعوى، لجوء الهيئة القضائية سواء كانت تابعة للجهاز القضائي العدلي أو الجهاز القضائي الإداري، مباشرة إلى الهيئة التنازعية حتى تنظر في مسألة الاختصاص وتقضي فيها، فالإحالة ليست تنازعا بالمعنى الدقيق، بل هي إجراء يستهدف الحيلولة دون حدوث تنازع محتمل في الاختصاص سواء كان تنازعا إيجابيا أو سلبيا.¹ وقد نصت المادة 18 فقرة 01 قانون عضوي 03/98 على أنه: " إذا لاحظ القاضي المخاطر في خصومة أن هناك جهة قضائية قضت باختصاصها أو بعدم اختصاصها وأن قراره سيؤدي إلى تناقض في أحكام قضائية لنظامين مختلفين، يتعين عليه إحالة ملف القضية بقرار مسبب غير قابل لأي طعن إلى محكمة التنازع للفصل في موضوع الاختصاص وفي هذه الحالة تتوقف كل الإجراءات إلى غاية صدور قرار محكمة التنازع."

من خلال هذا النص يتضح لنا أن القاضي الناظر في خصومة معينة هو صاحب السلطة بإخطار محكمة التنازع بوجود تنازع في الاختصاص وذلك من خلال إحالة ملف القضية، غير أن ممارسته لمثل هذه السلطة تقتضي منه إتباع جملة من الإجراءات يمكن إجمالها فيما يلي:²

1. تسبب قرار الإحالة، إذ يتعين على القاضي المختص أن يسبب قرار الإحالة.
 2. توقف إجراءات سير الدعوى إلى حين صدور قرار محكمة التنازع المتضمن تحديد الاختصاص.
 3. إرسال نسخة من قرار الإحالة مرفقا بالوثائق المتعلقة بالقضية إلى محكمة التنازع، فعلى قاضي الإحالة أن يلزم كاتب الضبط بإرسال نسخة من القرار و ذلك في أجل شهر ابتداء من تاريخ النطق بقرار الإحالة.³
- وتجدر الإشارة إلى أن قرار الإحالة لا يقبل الطعن لأنه لا يمس بأصل الحق.

الفرع الثاني: إجراءات الفصل في الدعوى أمام محكمة التنازع

¹ نويري سامية، نويري محمد الأمين، نظام الإحالة على محكمة التنازع في التشريع الجزائري، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 03، العدد 01، المركز الجامعي بريك، باتنة، جوان 2020، ص 310.

² عمير سعاد، مرجع سابق، ص 112.

³ المادة 18 فقرة 02 من القانون العضوي 03/98 سابق الذكر.

تمر دعوى التنازع بمجرد رفعها أمام محكمة التنازع بجملة من الإجراءات أهمها:¹

أولاً: إعداد التقرير

بمجرد إخطاره يتولى رئيس محكمة التنازع تعيين مستشار مقرر من بين أعضاء المحكمة يتولى هذا الأخير دراسة المذكرات ومستندات الملف، ثم يعد تقريراً كتابياً يودعه لدى كتابة الضبط بغرض إرساله إلى محافظ الدولة.²

ثانياً: انعقاد جلسة الحكم

تعقد محكمة التنازع جلساتها بدعوة من رئيسها الذي يتولى ضبط الجلسة و على إثر تلاوة التقرير في جلسة علنية يمكن للأطراف أو محاميهم تقديم ملاحظاتهم الشفوية مباشرة، ثم تسمح مذكرة محافظ الدولة.³

ثالثاً: إصدار القرار

تصدر محكمة التنازع قرارها بأغلبية الأصوات وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس ويفصل في الدعوى خلال أجل أقصاه 06 أشهر من تاريخ تسجيلها.⁴

ويصدر قرار محكمة التنازع مسبباً و يحتوي على أسماء الأطراف والمستندات الرئيسية والنصوص القانونية المعتمد عليها ويذكر فيها أيضاً أسماء القضاة المشاركين واسم محافظ الدولة ويوقع أصل القرار من قبل الرئيس والمستشار المقرر وكاتب الضبط.⁵

رابعاً: تبليغ الحكم

¹ راجع تفصيلاً: عمير سعاد، مرجع سابق، ص 112.

² المادة 22 من القانون العضوي 03/98 سابق الذكر.

³ المادة 25 و 26 ق عضوي 03/98 سابق الذكر.

⁴ المادة 28 و 29 ق عضوي 03/98 سابق الذكر.

⁵ المادة 30 ق عضوي 03/98 سابق الذكر.

الفصل الثاني: الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعة الإدارية في الجزائر

تبلغ كتابة الضبط محكمة التنازع نسخا من القرار للأطراف المعنية ويرسل ملف القضية مرفقا بنسخة من القرار إلى الجهة القضائية المعنية التي أخطرت محكمة التنازع في أجل شهر ابتداء من تاريخ النطق بالقرار.¹

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أنه متى صدر قرار محكمة التنازع، فإنه يكون ملزما لقضاة الجهة القضائية العادية والإدارية ولا يخضع لأي صورة من صور الطعن.²

بهذا نكون قد انتهينا من الفصل الثاني من هذه الدراسة والذي من خلاله تعرفنا على جهات القضاء الإداري في الجزائر والمتمثلة في كل من المحاكم الإدارية باعتبارها الجهة الابتدائية وصاحبة الولاية العامة للمنازعات الإدارية وكذا مجلس الدولة باعتباره جهة قضائية متعددة الاختصاصات - جهة أول وآخر درجة، استئناف، نقض - وكذا جهة استشارية، في انتظار تنصيب جهات للاستئناف أسوة بالنظام القضائي الإداري الفرنسي، وتخفيفا للعبء الملقى على عاتق مجلس الدولة، وحتى يتفرغ لمهمة الأساسية وهي توحيد الاجتهاد القضائي. كما تعرفنا على محكمة التنازع باعتبارها جهة قضائية فرض وجودها نظام الازدواجية القضائية المتبع في الجزائر.

¹ المادة 31 ق عضوي 03/98 سابق الذكر

² المادة 32 ق عضوي 03/98 سابق الذكر

الفصل الثالث: الدعاوى الإدارية

تعرض قانون الإجراءات المدنية والإدارية لأربعة أنواع من الدعاوى الإدارية، هي دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الدعاوى التفسيرية، دعاوى فحص المشروعية ودعاوى القضاء الكامل، هذا التعداد للدعاوى مستمد من التقسيم التقليدي وهذا التقسيم يقابله تقسيم آخر حديث مضمونه تقسيم الدعاوى إلى نوعين؛ دعاوى القضاء الموضوعي (دعوى الإلغاء، دعوى تقدير المشروعية، دعاوى المنازعات الضريبية، دعاوى المنازعات الانتخابية، دعاوى تفسير القرارات الإدارية) ودعاوى القضاء الشخصي (منازعات التعويض، منازعات العقود، منازعات تفسير العقود) غير أن الغلبة هي للتقسيم التقليدي،¹ وهو التقسيم الذي سنتبعه في دراستنا.

المبحث الأول: دعوى الإلغاء

تعد دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة وسيلة المتقاضين في الحفاظ على مبدأ المشروعية، وهي تحتل بذلك مكانة هامة بين الدعاوى الإدارية، ودراسة دعوى إلغاء القرارات الإدارية تتطلب منا التعرض إلى مفهوم هذه الدعاوى وشروط قبولها، ثم إلى الأوجه التي يستند عليها المتقاضي في المطالبة بإبطال القرار الإداري والقاضي في الحكم ببطلانه، بعدما يتبين له صحة هذا الوجه.²

المطلب الأول: مفهوم دعوى الإلغاء

نوضح مفهوم دعوى الإلغاء من خلال تعريفها وبيان خصائصها.

الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء

لتوضيح المقصود بدعوى الإلغاء نعود إلى مختلف تعريفاتها؛ على المستوى التشريعي، القضائي والفقهية.

أولاً: التعريف التشريعي

لم يعرف المشرع الجزائري مباشرة دعوى الإلغاء، إلا أنها احتلت مكانة متميزة في المنظومة الدستورية والقانونية، فقد نصت المادة 161 من دستور 1996 المعدل بالقانون 01/16 على أن:

¹ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 95 و96.

² نفس المرجع، ص 95.

ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية. " فقد جاءت هذه المادة صريحة وواضحة في تخويل القضاء النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات السلطة الإدارية، بما يفسر أن لدعوى الإلغاء أساس من الدستور.¹

وعلى المستوى القانوني عرفت دعوى الإلغاء وجودا على مستوى النصوص سواء في قانون الإجراءات المدنية الملغى، حيث كانت تسمى دعوى البطلان، وذلك في المادة 274 منه، أو في القانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة حيث وردت تحت تسمية دعوى الإلغاء، و ذلك في المادة 09 منه، و كذلك في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المواد 801 و 901 منه، حيث استعمل المشرع تسمية دعوى إلغاء القرارات الإدارية.²

ثانيا: التعريف القضائي

نظرا لطبيعة دور القاضي في المنازعات المطروحة عليه حالة بحالة، فإنه عادة ما ينصرف عن تقديم تعريف واضح لدعوى الإلغاء، حيث يكتفي ببيان العيوب التي تشوب القرار الذي تم الطعن فيه من طرف المتقاضى، ويقوم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو برفض الدعوى لعدم التأسيس، وهذا ما اتصف به القضاء الإداري الجزائي، سواء في عهد الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو مجلس الدولة حاليا.³

ثالثا: التعريفات الفقهية

عرف الفقيه **Charles Debbasch** دعوى الإلغاء بقوله: " الطعن الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القضاء إبطال قرار إداري لعدم مشروعيته."⁴

وعرفها سليمان محمد الطماوي بأنها: " الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون."¹

¹ عمار بوضياف المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 11.

² نفس المرجع، ص 12.

³ بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2007، ص 33.

⁴ « **Recours par lequel le requérant demande au juge l'annulation d'un acte administratif pour illégalité.** » Charles Debbasch, Contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1978, p 807.

وعرفها د. أحمد محيو بأنها: " الدعوى التي يطلب فيها من القاضي الإداري إلغاء قرار غير مشروع."²

وعرفها د. بعلي محمد الصغير " الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته، لما يشوب أركانه من عيوب."³

كما عرفها د.عمار بوضياف بأنها: " دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقاً لإجراءات خاصة ومحددة قانوناً."⁴

من خلال هذه التعريفات نجد أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية يلجأ فيها المدعى للقضاء الإداري المختص طالبا إلغاء قرار إداري، كما أن سلطة القاضي الإداري في هذه الدعوى تنحصر في إعدام القرار الإداري المطعون فيه و ذلك إذا ما اقتنع بأسباب الإلغاء.

الفرع الثاني: خصائص دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص تتمثل فيما يلي:

أولاً: دعوى الإلغاء دعوى قضائية

فهي وسيلة قضائية لحل النزاعات الإدارية ولحماية الحقوق والمراكز القانونية، فهي ليست بدفع قضائي، كما أنها ليست بتظلم إداري، ذلك أنه إذا كان هذا الأخير وسيلة إدارية لحل النزاعات ودياً، فإن دعوى الإلغاء هي وسيلة قضائية للرقابة على أعمال الإدارة.⁵

بذلك فدعوى الإلغاء دعوى قضائية ترفع طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية أمام الجهات القضائية المختصة التي تملك سلطة إعدام القرار الإداري المطعون فيه وفقاً للقانون وضمن آجال

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985، ص 151.

² أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 151.

³ بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 31.

⁴ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 10.

⁵ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الدعوى الإدارية، د.م.ج، 2005، ص 326.

محددة.¹ كما أنها من دعاوى قضاء المشروعية، فوظيفتها وهدفها الجوهرى والأساسى هو الحفاظ على مبادئ المشروعية بصفة عامة وعلى شرعية القرارات الإدارية بصفة خاصة.²

ثانيا: دعوى تحكّمها إجراءات خاصة

نظرا لكون دعوى الإلغاء دعوى مميزة من حيث سلطة القاضي ومن حيث نتائجها، فقد خصها المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بمجموعة كبيرة من النصوص والأحكام القانونية - مقارنة بباقي الدعاوى الإدارية - كما أخضعها لإجراءات خاصة، ولعل ذلك يعود لخطورة هذه الدعوى ولكثرته انتشارها في المجال العملي.³

ثالثا: دعوى الإلغاء دعوى عينية أو موضوعية

وذلك لكونها تتحرك وتتخذ على أساس مركز قانونى عام، إضافة لكونها تهاجم القرارات المطعون بعدم شرعيتها ولا تهاجم السلطات الإدارية مصدرة القرار.⁴

ويترتب على ذلك أن رافع دعوى الإلغاء يجب أن يقيم من حيث الأصل بالقرار المطعون فيه كوثيقة قانونية ويبرز عيوبه دون الاكتراث بالشخص المصدر للقرار، فله أن يثير مسائل تخص القرار في شكله أو موضوعه، كما أن له أن يثير مسائل تتعلق بالجوانب الإجرائية أو بشروط القرار.⁵

المطلب الثانى: شروط قبول دعوى الإلغاء

وهي جملة الشروط التي يتطلبها القانون حتى يمكن للقضاء الفصل في موضوع الدعوى وفي حالة تخلف أي شرط منها يحكم القاضي بعدم قبول الدعوى،⁶ وسنفضل هذه الشروط على النحو الآتى:

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثانى، مرجع سابق، ص 15.

² بوعمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 270.

³ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثانى، مرجع سابق، ص 16.

⁴ عمار عوابدى، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائى الجزائرى، الجزء الثانى، الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص 328.

⁵ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثانى، مرجع سابق، ص 16.

⁶ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 105.

الفرع الأول: الشروط العامة

وتتمثل في الشروط التي يجب توافرها في رافع الدعوى والشروط المتعلقة بعريضة الدعوى.

أولاً: الشروط المتعلقة برفع الدعوى

نصت المادة 13 ق إ م إ على أنه: " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون..." وبذلك فإنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء توافر الصفة والمصلحة لدى رافعها.

أما الأهلية فوفقاً للأحكام المستحدثة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فلم تعد شرطاً لقبول الدعوى وإنما شرطاً لصحة إجراءاتها مباشرة.

1/ شرط الصفة:

تعرف على أنها السند الذي يمكن المدعي من أن يطلب من المحكمة البت في جوهر النزاع، فالصفة هي التي تخول المدعي أو طالب الإلغاء الحق في التقاضي أمام القضاء الإداري، ولا يقترن شرط الصفة لقبول الدعوى بالمدعي، فحسب بل يشترط أن تكون الدعوى موجهة ضد جهة لها صفة التقاضي، بمعنى أن تكون الجهة المدعى عليها قد توافرت لها الشخصية الاعتبارية وأهلية التقاضي.¹

2/ شرط المصلحة:

الأصل في قانون الإجراءات المدنية والإدارية أنه لا دعوى بدون مصلحة، ويقصد بالمصلحة في فقه المرافعات، الفائدة التي تعود على رافع الدعوى جراء الحكم له بجميع طلباته أو بعضها فقط، وهذا الشرط مهم جداً، إذ هو الذي يضمن جدية الدعوى التي يرفعها المدعي أياً كانت طلباته.²

وشرط المصلحة في دعوى الإلغاء يختلف عن شرط المصلحة في باقي الدعاوى، إذ ليس من الضروري أن يكون رافع الدعوى مستنداً لحق وإنما يكفي أن يكون الشخص في مركز قانوني خاص

¹ بو عمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 272.

² عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 120.

أو حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله مؤثرا في مصلحة ذاتية لرافع الدعوى تأثيرا مباشرا.¹

ثانيا: الشروط المتعلقة بعريضة الدعوى

يشترط المشرع خصوصيات في عريضة افتتاح الدعوى الإدارية، إذ يجب أن تكون مكتوبة² ومشملة لبيانات معينة رتب على عدم احترامها عدم قبول الدعوى شكلا، وهدف المشرع من ذلك هو حماية النظام العام، فيما يتعلق بالاختصاص و دفع الجهالة بأطراف الخصومة و ضمان حسن سير مرفق القضاء.³

أورد المشرع البيانات التي يجب توافرها في العريضة في نص المادة 15 ق إ م⁴

وتجدر الإشارة إلى أنه هناك عرائض لها شروط خاصة متميزة عن الشروط المطلوبة في الدعوى الإدارية وهي الشروط التي تفرضها بعض القوانين الخاصة كدمغ العريضة في الدعوى الجبائية و شهر العريضة في الدعوى العقارية المتعلقة بحقوق مشهورة⁵ وهذا حسب ما ورد في نص المادة 17 ق إ م.

كما يشترط لقبول أي عريضة مرفوعة في مواجهة الإدارة أن تتضمن على توقيع محام وفي الحالة التي يتقدم فيها المعني بعريضة دون أن تتضمن توقيع محام، فعلى كاتب الضبط - كما هو

¹ بو عمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 272.

² تنص المادة 14 ق إ م إ: " ترفع الدعوى أمام المحكمة بعريضة مكتوبة موقعة و مؤرخة، تودع بأمانة الضبط من قبل المدعي أو وكيله أو محاميه بعدد من النسخ يساوي عدد الأطراف."

³ راجع في ذلك تفصيلا: بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، منشورات بغدادية، الجزائر، 2009، ص 50.

⁴ المادة 15 ق إ م إ: " يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى، تحت طائلة عدم قبولها شكلا، البيانات الآتية:

- 1 - الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
- 2 - اسم و لقب المدعي و موطنه.
- 3 - اسم و لقب و موطن المدعى عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم، فأخر موطن له.
- 4 - الإشارة إلى تسمية و طبيعة الشخص المعنوي و مقره الاجتماعي و صفة ممثله القانوني أو الاتفاقي.
- 5 - عرضا موجزا للوقائع و الطلبات و الوسائل التي تؤسس عليها الدعوى.
- 6 - الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات و الوثائق المؤيدة للدعوى.

⁵ بو عمران عادل، مرجع سابق، ص 273.

مألوف - تنبيهه إلى إلزامية الاستعانة بمحام، ويبقى القاضي الإداري ملزماً بدعوة المتقاضي إلى تصحيح العريضة عن طريق استكمال شرط توقيع محام على عريضته، وفي حالة عدم استجابة المعني، فإن مصير العريضة هو عدم القبول،¹ على أنه تعفى الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من التمثيل الوجوبي بمحام وذلك وفقاً للمادة 827 ق إ م إ.

الفرع الثاني: الشروط الخاصة بدعوى الإلغاء

نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية على شروط تتعلق بالقرار الإداري محل دعوى الإلغاء و بميعاد دعوى الإلغاء.

أولاً: شرط إرفاق القرار المطعون فيه

نصت المادة 819 ق إ م إ على أنه: " يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء تفسير أو تقدير مشروعية قرار إداري تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر.

وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع."

يتضح لنا من خلال هذه المادة أنه يجب على رافع الدعوى أن يرفق بعريضته القرار المطعون فيه، وإلا حكم القاضي بعدم قبول العريضة، غير أن الحكم بعدم القبول لا يمكن أن يكون إلا بعد دعوة القاضي مقدم العريضة إلى تقديم القرار.²

ويعفى المدعي من تقديم نسخة من القرار في ثلاث حالات:³

1 - إذا برر استحالة الحصول على نسخة من القرار المتظلم منه.

¹ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 138.

² نفس المرجع، ص 139.

³ مجلة مجلس الدولة، عدد 08، 2008، ص 221.

أشار إليه أيضاً: عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 139.

2 - إذا رفضت الإدارة أن تسلم له هذه النسخة.

3 - إذا لم يتم تبليغ القرار.

وإذا كان مرد عدم تقديم المعني نسخة من القرار هو امتناع الإدارة من تمكينه من ذلك فالعضو المقرر أن يأمرها - خلال التحقيق - بتقديمه في أول جلسة وله أن يستخلص كل النتائج القانونية في حال امتناعها عن تقديم القرار.¹

وقد أكد القضاء الإداري - من قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية - على صلاحية القاضي الإداري في إجبار الإدارة على تقديم نسخة من القرار الإداري واستخلاص النتائج القانونية في حال امتناعها عن ذلك.²

ثانياً: شرط الميعاد

حرصاً على استقرار الأوضاع الإدارية تم تقييد دعوى الإلغاء بمدة زمنية محددة، ويعد شرط الميعاد من النظام العام، فلا يجوز الاتفاق على مخالفتها و يمكن للقاضي الإداري إثارته في أي مرحلة كان عليها النزاع.³

1/ ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية:

حددت المادة 829 ق إ م إ أجل رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة ب 04 أشهر من تاريخ تبليغ القرار الفردي أو نشر القرار التنظيمي (الجماعي) و يجوز للمدعي خلال هذه المدة أن يتقدم بتظلم إداري ويعد سكوت الجهة الإدارية عن الرد خلال مدة شهرين بمثابة رفض له وفي هذه الحالة يستفيد المتظلم من أجل شهرين لرفع دعواه أمام المحكمة الإدارية و في حالة رد الإدارة على المتظلم بالرفض، فإن أجل شهرين يسري من تاريخ تبليغ الرد بالرفض، أما في حالة قبول الإدارة للتظلم، فإنه ليس للمتظلم رفع دعوى إلغاء ما دامت الإدارة العامة قد استجابت لطلباته.

¹ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 140.

² قرار رقم 117973، صادر عن المحكمة العليا، بتاريخ 1994/07/24، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 73.

³ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني مرجع سابق، ص 33.

ويجب على الإدارة أن تذكر ميعاد الطعن بالإلغاء حين قيامها بتبليغ صاحب الشأن بالقرار، حتى يجوز الاحتجاج على الطعان بفوات ميعاد الطعن و ذلك وفقا للمادة 831 ق إ م إ.

وتحسب مدة الطعن كاملة طبقا لما ورد في المادة 405 ق إ م إ " تحسب كل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي و يوم انقضاء الأجل.

يعتد بأيام العطل الداخلة ضمن هذه الآجال عند حسابها.

تعتبر أيام عطلة، بمفهوم هذا القانون، أيام الأعياد الرسمية و أيام الراحة الأسبوعية طبقا للنصوص الجاري بها العمل.

إذا كان اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل كليا أو جزئيا يمدد الأجل إلى أول يوم عمل موالي." وعلى ذلك، فإن حساب الميعاد يخضع للقواعد التالية:¹

1. ميعاد الطعن ميعاد كامل تحسب الأشهر فيه من يوم كذا من الشهر إلى مثله.

2. إذا صادف اليوم الأخير في الميعاد يوم عطلة فيمتد الميعاد إلى أول يوم عمل يليه.

مثال: إذا بلغ القرار بتاريخ 2015/01/04، فإن ميعاد الطعن ينطلق يوم 2015/01/05 وتنتهي فترة أربعة أشهر في 2015/05/04، غير أنه لما كان يوم انقضاء الميعاد لا يدخل في حسابه - باعتباره غير كامل بسبب غلق المرافق العامة لأبوابها على الساعة 16:30 ومن بينها مرفق القضاء - فإن آخر يوم لرفع دعوى الإلغاء هو يوم 2015/05/05 ولو فرضنا أن يوم 2015/05/05 صادف يوم جمعة، فإن الميعاد يمتد إلى أول يوم عمل وهو يوم الأحد 2015/05/07.

أما في حالة تقديم التظلم، فإنه إذا تقدم المعني بتظلم إلى الجهة الإدارية بتاريخ 2015/05/01، فإن للإدارة مهلة شهرين للرد على التظلم وتبدأ مهلة الشهرين من تاريخ 2015/05/02 وتنتهي يوم 2015/07/01، حيث يعد القرار الضمني بالرفض صادرا في هذا التاريخ، وللمتظلم مهلة شهرين للطعن في القرار تبدأ من 2015/07/02 وتنتهي في 2015/09/01،

¹ راجع في ذلك تفصيلا: عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 128.

غير أنه لما كان يوم 2015/09/01 غير كامل - بسبب غلق المرافق العامة لأبوابها على الساعة 16:30 ومن بينها مرفق القضاء - فيمتد إلى اليوم الموالي، أي يوم 2015/09/02.

وإذا ما ردت الإدارة على التظلم بتاريخ 2015/05/15، فإن للمدعي أجل شهرين للطعن في القرار وتبدأ هذه المهلة من اليوم الموالي لتبليغ قرار الرفض، ولو فرضنا أن التبليغ قد حصل يوم 2015/05/17، فإن مهلة شهرين للطعن في القرار أمام الجهة القضائية المختصة تبدأ من يوم 2015/05/18 و تنتهي يوم 2015/07/17 وباعتبار أن هذا اليوم غير كامل، فإن آخر يوم في الميعاد هو 2015/07/18

ويترتب على انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء تحسن القرار الإداري ضد دعوى الإلغاء ويعكس قصر هذا الميعاد حرص المشرع على تحقيق استقرار الأوضاع الإدارية.¹

2/ ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة:

بالرجوع للمادة 907 ق إ م نجد أنها تحيلنا إلى المواد 829 إلى 832 ق إ م من نفس القانون، أي أن أجل رفع الدعوى يقدر بأربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار أو نشره (تطبق نفس الأحكام المعمول بها أمام المحاكم الإدارية، السابق شرحها) وبذلك نجد أن المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية حرص على توحيد مواعيد الطعون، سواء أمام المحاكم الإدارية (المادة 829 ق إ م إ) أو أمام مجلس الدولة (المادة 907 ق إ م إ) غير أن توحيد الميعاد العام لا ينفى وجود مواعيد أخرى منصوص عليها في العديد من النصوص الخاصة، ومن هذه النصوص نص المادة 13 من القانون المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العمومية²، وأيضا نص المادة 107 من قانون النقد والقرض والتي نصت على أنه تكون قرار اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة أو المصفي أو العقوبات التأديبية قابلة للطعن فيها في أجل سنتين (60) يوما من تاريخ التبليغ، وكذلك الطعن في قرار رفض الترشح بالنسبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية أمام المحكمة الإدارية يكون في أجل 03 أيام كاملة من تاريخ تبليغ القرار (المادة 78 من القانون العضوي 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات)

¹ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 123.

² قانون 11/91 المؤرخ في 27 أبريل 1991 يحدد القواعد العامة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المعدل والمتمم، ج ر عدد 21، مؤرخة في 08 مارس 1991.

وتجدر الإشارة، فيما يخص شرط التظلم الإداري المسبق، أن المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، قد تولى عن وجوبية إجراء التظلم الإداري، فأصبح شرطاً جوازياً وذلك حسب المادة 830 ق إ م إ فقرة 01، وذلك في أجل 04 أشهر من تاريخ تبليغ المعني بالقرار الإداري الفردي، ومن تاريخ نشره إذا كان جماعياً، غير أنه بالرغم من أن المشرع قد فصل في مسألة التظلم الإداري واستبعده من مجال الدعوى الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية كأصل عام، إلا أنه أبقى على الشرط قائماً بالنسبة لبعض الدعاوى التي ترفع أمام المحاكم الإدارية، كالدعوى الضريبية (المواد 70 و 71 و 82 من ق الإجراءات الجبائية) ولعل اشتراط التظلم الإداري المسبق في هذه الدعاوى جاء لتفادي كثرة النزاعات القضائية، فربما تجد الإدارة الجبائية حل مع المكلف بدفع الضريبة.

المطلب الثالث: أوجه الإلغاء

يقصد بأوجه الإلغاء أو البطلان، جملة الأسباب التي بإمكان المدعي أن يستند عليها للحصول على إلغاء القرار الإداري المطعون فيه وهي بهذا لا تخرج عن كونها عيوباً تشوب القرار الإداري و تؤدي إلى إلغائه.¹

ويمكن تصنيف أوجه الإلغاء إلى صنفين كما يلي:

الفرع الأول: عدم المشروعية الخارجية

وتضم حالة عدم الاختصاص وحالة عيب الشكل والإجراءات وهي عيوب تمس القرار الإداري في شكله.

أولاً: عيب الاختصاص

نوضح عيب الاختصاص من خلال تحديد المقصود به و كذا صورته.

1/ المقصود بعيب الاختصاص:

يتصل عيب الاختصاص بركن الاختصاص في القرار الإداري والذي يقصد به " القدرة قانوناً على مباشرة عمل إداري معين".¹ وبذلك يتحقق عيب الاختصاص كلما صدر القرار عن سلطة لا

¹ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 143.

تملك صلاحية إصداره، ويتصل عيب الاختصاص بالنظام العام، حيث يمكن للقاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه في أي مرحلة كانت عليها الدعوى.²

2/ صور عيب الاختصاص:

تتمثل صور عيب الاختصاص فيما يلي:

أ/ عيب عدم الاختصاص الجسيم:

ويعبر عنه بغصب السلطة أو الوظائف وهو أشد العيوب جسامة، حيث لا يؤدي فقط إلى اعتبار القرار باطلا وإنما منعدما، بحيث لا يتحصن ضد دعوى الإلغاء بمرور ميعاد الطعن. ومن صور هذا العيب:³

أ.1/ صدور القرار الإداري ممن لا يتصف بصفة الموظف العام: وتحدث هذه الحالة حينما يلجأ شخص ليست له سلطة قانونية ولا ينتمي إلى التسلسل الإداري إلى إصدار قرار إداري، وهذا الشكل هو الأكثر جسامة، حيث يؤدي إلى تصريح القاضي بأن القرار الإداري معدوم و ليس باطلا فقط، إلا أن هذه النتيجة تم تخفيفها بواسطة نظرية الموظف الفعلي وهو الذي عين تعيينا معيبا أو الذي لم يصدر قرار تعيينه إطلاقا ومع ذلك تعتبر الأعمال الصادرة من سليمة.⁴

أ.2/ اعتداء سلطة إدارية على اختصاص السلطة التشريعية: ومن ذلك أن تحديد اختصاص بنك الجزائر هو من اختصاص المشرع، فإذا أصدر مجلس النقد والقرض قرارا تنظيميا يضيف إلى بنك صلاحية أخرى - صلاحية سحب صفة الوسيط المعتمد لعمليات والتي في الحقيقة من صلاحيات اللجنة المصرفية- فإن ذلك يجعل هذا القرار مشوبا بعيب الاختصاص الجسيم، إذ يعد اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية.⁵

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 36.

² عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 146.

³ نفس المرجع، ص 146 و 147.

⁴ راجع في ذلك تفصيلا: بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2010/2011، ص 66.

⁵ قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص 75.

أ.3/ اعتداء سلطة إدارية على اختصاص السلطة القضائية: ويظهر لنا القضاء الجزائري عدة تطبيقات على هذه الصورة من صور عيب الاختصاص، مثال ذلك: أنه يعد مشوبا بعيب الاختصاص الجسمي فصل البلدية في مسألة الحيازة بموجب قرار إداري في حين أن هذه المسائل تعد من اختصاص السلطة القضائية.¹

ب/ عدم الاختصاص الموضوعي:

ويتحقق في حالة اعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة أخرى، بما يشكل مخالفة لقواعد توزيع الاختصاص داخل الإدارة ومن صور هذا العيب نذكر:²

ب.1/ اعتداء هيئة دنيا على اختصاص هيئة عليا: مثال ذلك اتخاذ الوالي قرارا هو من صلاحيات الوزير أو اتخاذ رئيس البلدية قرارا في مجال الضبط هو من اختصاص الوالي.

ب.2/ اعتداء سلطة عليا على اختصاص سلطة دنيا: كقاعدة عامة فإن للسلطة العليا حق مباشرة جميع صلاحيات السلطة الأدنى ما دام لها سلطة الإشراف والرقابة عليها ومن ثم لا يشكل تدخلها اعتداء، غير أنه استثناء قد يجعل المشرع اختصاصا معيناً من صلاحية سلطة معينة حصرياً، بحيث لا يجوز لأي سلطة أخرى ولو كانت تعلوها درجة مباشرة هذا التصرف، ومن التطبيقات القضائية لهذه الصورة إبطال قرار وزير الفلاحة المتعلق باتخاذ إجراء وضع الأملاك العقارية والمحلات التجارية تحت حماية الدولة، إذا كان نمط تسييرها أو استغلالها يهدد النظام العام، ذلك أن الوالي هو وحده المختص باتخاذ مثل هذا التدبير و ليس الوزير.³

ب.3/ اعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة إدارية موازية لها: ومن ذلك اعتداء وزير على صلاحيات وزير آخر.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك استثناءات على عدم الاختصاص الموضوعي وترجع إلى الحالات

الثلاثة التالية:

¹ مجلة مجلس الدولة، عدد 02، 2002، ص 209.

أشار إليه أيضا: عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 147.

² نفس المرجع، ص 148.

³ قضية الصندوق المركزي للتعاون الفلاحي ضد وزير الفلاحة و الإصلاح الزراعي، (أشار إليها: عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 149).

1/ التفويض: و يقصد به: " الإجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن له بذلك."¹

وبذلك يشترط في التفويض؛ وجود نص قانوني أو تنظيمي يرخص بالتفويض و صدور قرار التفويض، والتفويض نوعان: تفويض الاختصاص (تفويض السلطة) و يقصد به نقل أو تحويل جزء أو بعض من اختصاصات شخص أو سلطة إلى سلطة إلى سلطة إدارية أخرى. وتفويض التوقيع ويتمثل في تحويل المفوض إليه توقيع قرارات باسم أو بدل الإداري الأصيل.²

2/ الحلول: وهي الحالة التي يوجد فيها الموظف المعوض لعون عمومي آخر والذي يكون غائبا أو حصل له مانع،³ بمعنى أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل بسبب مانع يحول دون ممارسة الاختصاص - سواء كان المانع إراديا كالاستقالة أو الامتناع عن عمل أو كان غير إرادي كالموت أو المرض- فيحل محله عندئذ من عينه القانون لذلك، وتكون سلطات و اختصاصات من سيمارس الحلول هي ذاتها سلطات الأصيل.⁴

3/ الإنابة: يقصد بها حالة الشغور الذي يحدث في الوظيفة نتيجة غياب أو امتناع سلطة عامة، فتقوم ذات السلطة أو سلطة أعلى منها في حالة الغياب بتعيين نائب يقوم بالعمل ضمن الكيفية التي يجيزها القانون.⁵

ج/ عدم الاختصاص الزماني:

تتحقق هذه الصورة في حالة اتخاذ هيئة إدارية قرارا إداريا في وقت لم تكن فيه مؤهلة لاتخاذ مثال ذلك: اتخاذ موظف قرارا قبل تنصيبه أو بعد توقيفه عن العمل، ومن صور ذلك أيضا اتخاذ سلطة ما قرارا بعد فوات الأجل الممنوح لها قانونا،⁶ مثال ذلك: المادة 45 من قانون البلدية مكنت الوالي من إصدار قرار إلغاء المداولة التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة

¹ إبراهيم والي، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1979، ص 277.

² عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 45.

³ لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، الطبعة الرابعة، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 82.

⁴ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 47.

⁵ نفس المرجع، ص 48.

⁶ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 150.

شخصية في القضية محل المداولة وقيده بمجال زمني وجب أن يصدر قرار إلغاء المداولة خلاله وهو مدة شهر من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية.

د/ الاختصاص المكاني:

ينبغي لحسن أداء العمل الإداري وتوزيع المهام بين أعوان الإدارة خاصة المحلية والمرفقية تحديد النطاق الجغرافي الذي يجب أن يصدر القرار الإداري في حدوده ومن أمثلة عيب عدم الاختصاص المكاني، إصدار رئيس بلدية لائحة ضبطية يتعدى نطاق تطبيقها إقليم بلديته إلى إقليم بلدية مجاورة.

ثانيا: عيب الشكل والإجراءات

الأصل أن الإدارة عند قيامها بإصدار القرارات الإدارية لا تلتزم بشكل أو إجراء معين، ما لم يقرر نص الدستور أو القانون أو التنظيم خلاف ذلك، ففي هذه الحالة تلتزم جهة الإدارة، أيا كان موقعها بإصدار القرار الإداري وفقا للأشكال والإجراءات المحددة.

1/ عيب الشكل:

يقصد به: "عدم مراعاة الشكليات المفروضة أثناء تحرير القرار الإداري".¹ ويقصد بالشكل: "المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري أي القالب المادي الذي يفرغ فيه".²

بالرغم من أهمية الشكل، فإن المبدأ العام هو أن الإدارة العامة غير مقيدة بشكل معين ما لم يفرض القانون إتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين، وقد فرق القضاء الإداري بين الأشكال الجوهرية والتي يستتبع عدم احترامها أو مخالفتها بطلان القرار الإداري والأشكال الثانوية (غير الجوهرية) والتي لا يترتب على مخالفتها البطلان،³ ومن الشكليات الجوهرية التي يترتب على عدم مراعاتها بطلان القرار الإداري نذكر:⁴

¹ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 153.

² بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 175.

³ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 154.

⁴ راجع تفصيلا: نفس المرجع، ص 155 و 156.

أ/ **تسبب القرار:** القاعدة أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا نص القانون على ذلك ومن القرارات التي يجب تسببها القرارات المتضمنة عقوبات تأديبية (المادة 165 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية)¹ ويشترط في التسبب أن يكون واضحاً، بحيث يكشف عن الأسباب التي دفعت الموظف إلى إصدار القرار وإذا اكتفى مصدر القرار بذكر النصوص القانونية دون بيان هذه الأسباب، فإن القرار يعد خالياً من التسبب مما يتوجب إبطاله.

ب/ **تحرير القرار باللغة العربية:** يعد تحرير القرار باللغة العربية شكلية جوهرية، يؤدي عدم مراعاتها إلى بطلان القرار الإداري وذلك استناداً إلى نص المادة 03 من الدستور التي نصت على أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية وقد اعتبره مجلس الدولة من النظام العام، حيث قام بإثارته تلقائياً بمناسبة نظره في طعن بالاستئناف.²

ج/ **إشهار القرار إذا نص القانون على ذلك:** حيث اعتبرت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا (سابقاً) هذه الشكلية الجوهرية من النظام العام،³ كما قضى مجلس الدولة بإبطال عقد تنازل (وهو قرار إداري) صادر عن بلدية لفائدة شخص وذلك لعدم مراعاة إجراء الشهر العقاري.⁴

د/ **التوقيع على القرار بخط اليد:** ويشترط فضلاً عن التوقيع بيان اسم و لقب و صفة الموقع، حتى يتسنى معرفة مصدر القرار (إذ قد يكون غير مختص)

ه/ **تاريخ القرار:** ذلك أن تاريخ القرار يمكن من معرفة الاختصاص الزمني.

وتجدر الإشارة إلى أنه في بعض الأحيان لا يحكم القضاء الإداري ببطلان القرار الإداري لعبيب الشكل ويكون ذلك في حالة الظروف الاستثنائية التي تستدعي العجلة في اتخاذ بعض القرارات، كذلك في حالة القوة القاهرة، إذ قد تتخذ قرار دون احترام الشكلية المنصوص عليها قانوناً بفعل القوة القاهرة.⁵

¹ أمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، ينضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46، مؤرخة في 16 يوليو 2006.

² مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص 147.

³ المجلة القضائية، المحكمة العليا، عدد 03، 1992، ص 163.

⁴ مجلة مجلس الدولة، العدد 04، 2003، ص 119.

⁵ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 157.

2/ عيب الإجراءات:

يقصد بإجراءات القرار الإداري: " الترتيب التي تتبعها الإدارة قبل اتخاذ القرار، أي التي تسبق إصداره نهائيا".¹ وتأخذ الإجراءات عدة صور أهمها:²

أ/ الاستشارة: و يقصد بها استشارة جهة معينة قبل اتخاذ القرار و قد تكون اختيارية، إجبارية أو في صورة رأي مطابق.

ب/ الاقتراح: ففي بعض الحالات تتخذ القرارات بناء على اقتراح من جهات أخرى مثل: تعيين الوالي باقتراح من وزير الداخلية.

وقد فرق القضاء الإداري بين الإجراء الجوهري الذي يستتبع عدم احترامه بطلان القرار الإداري والإجراء غير الجوهري الذي لا يترتب على مخالفته البطلان، ومن بين الإجراءات الجوهرية نذكر:³

1. إبداء المجلس الشعبي الولائي رأيه قبل التصريح بالمنفعة العمومية⁴

2. استدعاء الموظف المحال على لجنة التأديب: حيث اعتبر مجلس الدولة أن استدعاء الموظف المحال على لجنة التأديب يعتر إجراء جوهري يدخل ضمن حقوق الدفاع.⁵

3. عرض الملف على لجنة الموظفين في حالة نقل موظف لفائدة المصلحة.⁶

4. تبليغ قرار التصريح بالمنفعة العامة (المادة 11 من القانون 11/91 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة)⁷

وتجدر الإشارة إلى أنه وكما هو الحال بالنسبة لعيب الشكل، فإن القضاء الإداري لا يحكم

ببطلان القرار الإداري لعيب الإجراءات في حالة الظروف الاستثنائية و كذلك في حالة القوة القاهرة.¹

¹ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 172.

² راجع تفصيلا: نفس المرجع، ص 172 إلى 174.

³ راجع تفصيلا: عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 158 و 159.

⁴ المجلة القضائية، المحكمة العليا، العدد 04، 1989، ص 220.

⁵ مجلة مجلس الدولة، العدد 05، 2004، ص 143.

⁶ قضية محافظ الغابات بقالة ضد (ب ر)، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، 2004، ص 164.

⁷ مجلة مجلس الدولة، العدد 09، 2009، ص 82.

الفرع الثاني: عدم المشروعية الداخلية

نكون أمام عدم مشروعية داخلية، إذ أثرت أمام القاضي الإداري مسائل تتعلق بمحل القرار الإداري المطعون فيه أو تتعلق بركن السبب أو ركن الهدف في القرار وهي عيوب تمس القرار في موضوعه.

أولاً: عيب مخالفة القانون (المحل)

لتحديد المقصود بهذا العيب بتعريفه و بيان صورته.

1/ تعريفه:

عيب مخالفة القانون هو وسيلة الرقابة على مضمون القرارات الإدارية، و يأخذ عيب مخالفة القانون بمعناه الضيق، أي العيب الذي يشوب محل القرار الإداري وحده.²

ويقصد بمحل القرار الإداري: "الأثر القانوني المترتب عن إصداره حالا ومباشرة."³ ومحل أي قرار إداري يكمن في موضوعه المتمثل في مركز قانوني عام أو خاص من حيث الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، و يشترط في المحل أن يكون؛ ممكنا من الناحية الواقعية و القانونية، وأن يكون مشروعاً أي غير مخالف للقانون.⁴

2/ صور عيب مخالفة القانون: و له صورتين أساسيتين:⁵

أ/ المخالفة المباشرة للقانون: تتحقق المخالفة المباشرة للقانون حين تنتهك الإدارة القواعد القانونية التي يجب عليها التقيد بها، سواء بالامتناع عن عمل يفرضه القانون أو القيام بعمل يخالف ما ينص عليه القانون، ومن التطبيقات القضائية لهذا العيب نذكر:

- إصدار قرار عزل بعزل موظف أثناء عطلة مرضية.¹

¹ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 159.

² نفس المرجع، ص 160.

³ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 170.

⁴ نفس المرجع، ص 170 و 171.

⁵ راجع تفصيلاً: عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 160 و 161.

- مشاركة عضو بالمجلس الشعبي البلدي في مداولة له مصلحة شخصية في القضية

المطروحة أو كان وكيلًا عن صاحب المصلحة.²

ب/ **الخطأ في تفسير القانون:** تتحقق مخالفة القانون في هذه الحالة من خلال تفسير الإدارة للنصوص بما يخالف إرادة المشرع ويخرج بها عن مقصوده، و السبب الغالب للتفسير الخاطئ هو الغموض الذي يشوب أحيانا النصوص القانونية و قد يكون أحيانا أخرى بسبب سوء نية الإدارة.³

وتجدر الإشارة إلى أنه متى كان القرار الإداري مشوب بعيب مخالفة القانون، فإن ذلك يؤدي إلى بطلانه وليس انعدامه، غير أن القضاء خرج عم هذا الأصل، حيث قضى أن القرار يكون معدوما وليس فقط باطلا، إذا كان عيب مخالفة القانون جسيما و يحدث ذلك إذا كان محل القرار غير موجود، مثال ذلك: توظيف موظف في منصب غير موجود أو غير شاغر، أو كان موضوع القرار يخرج تماما عن القواعد القانونية النافذة، مثل صدور قرار تطبيقا لقانون سبق إلغاؤه.⁴

ثانيا: عيب السبب

لتحديد المقصود بعيب السبب سنقوم بتعريفه و تحديد صورته

1/ تعريف السبب:

يقصد به: " حالة واقعية أو حالة قانونية تكون سابقة على اتخاذ القرار و تدفع رجع الإدارة المختص لأن يتدخل و يصدر القرار الإداري".⁵

ويشترط في السبب أن يكون قائما وموجودا حين إصدار القرار الإداري وأن يكون مشروعا أي غير مخالف للقانون.

2/ صور عيب السبب:

يأخذ عيب السبب العديد من الصور تتمثل فيما يلي:¹

¹ مجلة مجلس الدولة، عدد 05، 2004، ص 166.

² مجلة مجلس الدولة، العدد 04، 2003، ص 119.

³ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 162.

⁴ نفس المرجع، ص 162.

⁵ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 159.

أ/ **الخطأ في القانون:** وهو أن تستند الإدارة على سبب خاطئ من الناحية القانونية، مثال ذلك: أن تستند الإدارة على سند قانوني غير موجود (إصدار قرار استنادا على قانون تم إلغاؤه) أو إضافة الإدارة شروطا لم ينص عليها القانون.

ب/ **عدم الصحة المادية للوقائع:** حيث يكون القرار الإداري مشوبا بعيب السبب إذا استندت الإدارة في إصداره إلى وقائع غير صحيحة ماديا، وعمل القاضي في مثل هذه الحالة هو التأكد من الوجود الفعلي للواقعة التي استندت عليها الإدارة.

ج/ **الخطأ في التكييف القانوني للواقعة:** لا يمكن أن يكون القرار الذي يستند على واقعة معينة مشروعا، إلا إذا كانت هذه الواقعة من شأنها تبرير القرار من الناحية القانونية، و دور القاضي في هذه الحالة هو التأكد من أن الواقعة تتضمن الوصف القانوني الذي من شأنه تبرير القرار.

ثالثا: عيب الانحراف بالسلطة (عيب الهدف أو الغاية)

تتحرف الإدارة العامة بالسلطة حينما تسيء استعمالها من خلال سعيها إلى تحقيق أهداف وأغراض وغايات غير مشروعة، ويقصد بركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري: " **النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصداره.**"²

ويتحقق عيب الانحراف بالسلطة في الحالات التي يمارس فيها صاحب الاختصاص سلطته لتحقيق غاية مغايرة لتلك التي قررها القانون، ويرتبط عيب الانحراف بالسلطة، بالسلطة التقديرية للإدارة ومن ثم لا وجود لعيب الانحراف بالسلطة في حالة الاختصاص المقيد.³

وعلى ذلك يلزم كل ممثل لسلطة إدارية مركزية أو محلية أو مرفقية أن يصدر قراره ابتغاء تحقيق مصلحة عامة، فالوالي حين يصدر قرار بنزع ملكية عقار يفترض فيه أنه لا يقصد حرمان مالك من ملكه أو إلحاق ضرر به أو الانتقام منه، بل يقصد تحقيق مصلحة عامة تتمثل في إقامة مشروع عام فوق العقار النزوع، كإقامة جسر أو إنشاء مدرسة أو شق طريق...إلخ. فإذا ثبت أن

¹ راجع تفصيلا: عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 170 و 171.

² بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 178.

³ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 163.

الوالي نزع ملكا خاصا واستعمل قواعد قانون نزع الملكية للمنفعة العامة وحول ملكية العقار المنزوع إلى الفرد، فإن هذا القرار يعد مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.¹

المطلب الرابع: الآثار المترتبة على دعوى الإلغاء

يترتب على رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، جملة من الآثار تتعلق خاصة بمسألة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه و كذا تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية.

الفرع الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه

نصت المادة 833 ق إ م إ على أنه: " لا تتوقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر، بناء على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري".

وبذلك تكون هذه المادة قد وضعت قاعدة عامة و أوردت استثناء.

أولا: الطابع غير الموقوف للطعن القضائي (القاعدة العامة)

تعتبر القرارات الإدارية التي تصدر عن مختلف الإدارات العمومية نافذة حيال الإدارة التي أصدرتها أو الأفراد المخاطبين بها، نظرا لما تتميز به من النفاذ المباشر، فالجهات الإدارية لها أن تنفذ قراراتها مباشرة و بنفسها - ولو عن طريق القوة - دون اللجوء مسبقا للقضاء، وعلى الأفراد إذا تضرروا من ذلك اللجوء إلى القضاء، بحيث تكون الإدارة العامة في مركز المدعى عليه وهو موقف ميسر مقارنة بموقف المدعي الذي يقع عليه عبء الإثبات، و هذا الامتياز إنما يقوم على أساس قرينة سلامة ومشروعية القرارات الإدارية، إذ يفترض أنها صدرت طبقا للقانون ومستوفية الأركان والشروط وعلى من يدعي خلاف ذلك إثباته.²

لذلك فإن رفع دعوى الإلغاء أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة ليس من شأنه وقف تنفيذ القرار الإداري، نظرا للطابع غير الموقوف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية، نظرا للطابع غير

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 71.

² بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 183.

الموقف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية أمام القضاء ما لم ينص القانون صراحة على ذلك، وتأتي هذه القاعدة إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاً لأحد أهم المبادئ التي تحكم المرافق العامة وهو مبدأ استمرارية المرافق العامة وكذا تأكيداً على مبدأ مشروعية وسلامة القرارات الإدارية.¹

ثانياً: دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

وجدت التشريعات المقارنة أنه لا مناص من تخويل القضاء سلطة الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري لمواجهة الوضع الناجم عن تنفيذ القرار وهو صعوبة إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المحكوم ببطلانه، وتعد هذه المكنة استثناء من الأصل العام الذي يقرر انعدام أي أثر واقف للطعن بالإلغاء على نفاذ القرار الإداري.²

ويخضع نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية للمواد من 833 إلى 837 ق إ م إ و يتوجب لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري توافر ثلاثة شروط، إذا تخلف إحداها عد الطلب مرفوضاً وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:³

1/ اقتران دعوى وقف التنفيذ بدعوى بطلان القرار الإداري:

كأصل عام يشترط لقبول دعوى وقف تنفيذ قرار إداري ضرورة اقترانها بدعوى إلغاء هذا القرار وقد أكد على ذلك المشرع الجزائري في نص المادة 834 فقرة 02 ق إ م إ بقوله: " لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن مترامناً مع دعوى مرفوعة في الموضوع." غير أنه واستثناءً على هذا الأصل العام - أي اقتران دعوى وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء - أجاز المشرع قبول دعوى وقف التنفيذ في حالة رفع التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار وهذا ما جاء صراحة في نص المادة 834 فقرة 02 "...أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه."

¹ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 184.

² عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 263.

³ راجع في ذلك: بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 185 و 186.

أيضاً: عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 267 وما بعدها.

بما يعني أن للمتظلم من قرار إداري أن يرفع دعوى وقف تنفيذه دون انتظار نتيجة هذا التظلم و يظل الأمر بوقف التنفيذ منتجا لأثره إلى حين الفصل في دعوى إلغاء القرار إذا كانت قد رفعت في ميعادها وإذا لم ترفع اعتبر الأمر بالوقف كأن لم يكن.

2/ شرط الاستعجال:

وقوامه الضرر والأذى الذي يمس الطاعن جراء تنفيذ القرار وما ينجم عنه من نتائج يتعذر تداركها.

3/ شرط الجدية:

ومؤداه ظهور ما يرجح إلغاء القرار بناء على وثائق وأوراق الدعوى والأسانيد والأسباب المقدمة وهو ما يعبر عنه أيضا بشرط المشروعية لارتباطه بأركان القرار ومدى عدم توافرها.

الفرع الثاني: تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية

لطالما ساد الاعتقاد أن مهمة القاضي الإداري تنتهي بمجرد التصريح بالحكم الفاصل في النزاع المعروف عليه، وذلك من خلال إلغاء قرار إداري غير مشروع، كما ساد الاعتقاد أن تنفيذ الأحكام القضائية يعود للإدارة دون سواها، غير أن انتشار مفهوم دولة القانون وتكريس مبدأ استقلال القضاء نتج عنه إعادة النظر في هذا الاعتقاد، ذلك أن قوة القضاء تكمن في تنفيذ أحكامه وقراراته، إذ ما الفائدة من الاعتراف للأفراد بحق اللجوء للقضاء ورفع دعوى الإلغاء ثم بعد الفصل في النزاع وإنصاف رافع الدعوى تبادر جهة الإدارة بعدم تنفيذ هذا الحكم،¹ لذلك فقد اعترف قانون الإجراءات المدنية و الإدارية للقاضي الإداري بوسيلتين هامتين لإجبار الإدارة على تنفيذ ما يصدر ضدها من أوامر وأحكام وقرارات قضائية وتتمثل هاتين الوسيلتين فيما يلي:

أولاً: سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة

سارع المشرع الجزائري - أسوة بالمشرع الفرنسي - إلى الاعتراف للقضاء الإداري بسلطة توجيه أوامر إلى الإدارة بقصد تنفيذ الأوامر والأحكام والقرارات الصادرة عنه، وجاء هذا الاعتراف التشريعي ليطوي حقبة طويلة هيمنة فيها مبدأ عدم صلاحية القضاء لتوجيه مثل هذه الأوامر إلى

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 74 و75.

الإدارة وذلك باستثناء حالة التعدي وحالة الأوامر المتعلقة بالتحقيق في المنازعات الإدارية ووفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية أصبح بإمكان القاضي الإداري أن ينطق بالأوامر المطلوبة في حالتين:¹

الحالة الأولى: الأمر باتخاذ تدبير محدد يستلزمه تنفيذ الحكم

نصت على ذلك المادة 978 ق إ م إ، فإذا قدر القاضي الإداري أن تنفيذ الحكم الصادر عنه يقتضي اتخاذ إجراء معين لتنفيذه، فإنه يجب على الجهة القضائية الإدارية - بناء على طلب صاحب الشأن أن توجه أمرا للشخص المعنوي العام باتخاذ هذا الإجراء من أجل تنفيذ الحكم، فالإلغاء قرار صادر بعزل موظف مثلا، فإن الإجراء المحدد بشأن تنفيذه هو الأمر بإعادة الموظف المفصول إلى منصب عمله وللقاضي سلطة تقديرية في تحديد أجل التنفيذ.

الحالة الثانية: أمر الإدارة بالتحقيق واتخاذ قرار جديد

في هذه الحالة والتي نصت عليها المادة 979 ق إ م إ يأمر القاضي الإدارة بإصدار قرار جديد محدد لها أجل في ذلك، دون أن يملي عليها تصرفها، فتكون لها كامل السلطة التقديرية في اختيار مضمونه على ضوء الظروف القانونية والواقعية التي استندت إليها أثناء التحقيق الذي أجرته، كما هو الحال عندما تفرض الإدارة طلب الحصول على الترخيص الذي لا يعني قبولا أو ترخيصا، وإنما كل ما يتعين عليه هو إلزام الإدارة بأن تعيد فحص ملف الطاعن من جديد لاتخاذ قرار آخر.

وتجدر الإشارة إلى أنه في الحالتين السابقتين يمكن أن يصدر الحكم متضمنا الأمر باتخاذ تدابير معينة فقط أو الأمر مع الغرامة المالية في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي.²

¹ راجع في ذلك: فاضل إلهام، سلطات قاضي الإلغاء لضمان تنفيذ أحكامه (في التشريعين الفرنسي و الجزائري)، الملتقى الوطني الأول حول سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة يومي 17 و 18 ماي 2011.

أيضا: عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 234 و 235.

² المادة 980 ق إ م إ.

ويشترط لاستخدام سلطة توجيه أوامر لتنفيذ القرارات القضائية:¹

- ضرورة طلب صاحب الشأن.
- أن يتطلب الحكم اتخاذ الإدارة تدبيراً معيناً.
- لزوم الأمر لتنفيذ الحكم أو القرار القضائي.
- قابلية الأمر أو الحكم أو القرار للتنفيذ.

ثانياً: سلطة قاضي الإلغاء في فرض غرامة تهديدية

تعتبر الغرامة التهديدية من أهم وسائل التنفيذ ضد الأفراد وتتمثل هذه الوسيلة في أن القضاء يلزم المدين بتنفيذ التزامه عيناً من خلال مدة معينة، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزماً بدفع غرامة تهديدية عن هذا التأخر مبلغاً معيناً عن كل يوم أو كل أسبوع أو كل شهر أو كل مرة يقوم فيها بعمل يخل بالتزامه وذلك إلى أن يقوم بالتنفيذ العيني أو إلى أن يمتنع عن الإخلال بالالتزام.²

وقد تضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية بعض النصوص التي تخول للقضاء الإداري سلطة توقيع غرامة تهديدية على الإدارة من أجل إجبارها على التنفيذ، حيث أصبحت الغرامة التهديدية ممكنة في الحالات التالية:³

1/ غرامة سابقة على مرحلة التنفيذ:

حيث نصت المادة 980 ق إ م إ على أنه: "يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقاً للمادتين 978 و 979 ق إ م إ أعلاه أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد سريان مفعولها."

¹ راجع عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 235 و 236.

² فاضل إلهام، مرجع سابق

³ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 239.

2/ غرامة لاحقة على صدور الحكم الأصلي:

فقد نصت المادة 981 ق إ م إ " في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي و لو لم تحدد تدابير التنفيذ تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديداتها ويجوز لها تحديد أصل التنفيذ و الأمر بغرامة تهديدية."

وبذلك فإنه بتقنين المشرع الجزائري للجرامة التهديدية بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية يكون قد وضع سلاحا بين يدي المتقاضي يستخدمه ضد الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء.¹

المبحث الثاني: دعوى التعويض

تعتبر دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة وتهدف إلى المطابقة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال المادية والقانونية.²

المطلب الأول: مفهوم دعوى التعويض

نوضح مفهوم دعوى التعويض من خلال تعريفها و بيان خصائصها و أهميتها و كذا تمييزها عن دعوى الإلغاء بالإضافة إلى توضيح شروطها.

الفرع الأول: تعريف دعوى التعويض و خصائصها

نقوم بتعريفها ثم نستخرج خصائصها.

أولاً: تعريف دعوى التعويض

لم يعرف المشرع الجزائري دعوى التعويض تاركا هذا الأمر للفقهاء و الذي عرفها بأنها: " الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتعويض ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة."³ وأيضا بأنها: " دعوى من خلالها يطلب صاحب الشأن من الجهة القضائية المختصة القضاء له بمبلغ من المال، تلتزم إدارة ما أو هيئة بدفعه نتيجة ضرر أصابه." وعموما

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 93.

² بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 198.

³ بو عمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 332.

تتعلق دعوى التعويض بمسؤولية الإدارة عن أعمالها وعن موظفيها في حال ثبوت الضرر من جانبها وقد تنقرر حتى مع عدم وجود الخطأ.¹

ثانيا: خصائص دعوى التعويض

تتميز دعوى التعويض بجملة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الدعاوى:²

1/ دعوى التعويض دعوى قضائية:

ذلك أنها ترفع أمام الجهات القضائية المختصة وقد نصت المادة 801 ق إ م إ على اختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى القضاء الكامل ومن بينها دعوى التعويض.

2/ دعوى ذاتية شخصية:

فهي دعوى تستهدف تحقيق مصلحة شخصية وذاتية للتعويض عن الأضرار المادية أو المعنوية التي تصيب الأفراد وحقوقهم من جراء الأعمال الإدارية الضارة.

3/ دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل:

فهي ليست سوى صورة من صور القضاء الكامل، فدعاوى القضاء الكامل أشمل من حيث الموضوع من دعاوى التعويض.

4/ دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق:

تعتبر دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق لأنها تستهدف الدفاع عن حقوق وحرريات الأفراد قضائيا وذلك في مواجهة أنشطة الإدارة العامة الضارة بما فيها الأعمال المادية المشروعة.

الفرع الثاني: أهمية دعوى التعويض و تمييزها عن دعوى الإلغاء

نتناول أهميتها ثم نقوم بتمييزها عن دعوى الإلغاء.

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 107.

² راجع في ذلك: عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثانية، د.م.ج، الجزائر، 2004، ص 256 وما بعدها.

أولاً: أهمية دعوى التعويض

تعتبر دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل ومن أكثر الدعاوى الإدارية انتشاراً أمام الهيئات القضائية نظراً لآثارها المالية على رافع الدعوى، فهي من الدعاوى التأمينية التي تؤمن المتضرر وتعترف له بالحق في جبر ضرره ومساءلة الإدارة بسببه.¹

وقضاء التعويض يكمل الحماية التي يصبغها قضاء الإلغاء على حقوق الأفراد، فإذا كان قضاء الإلغاء يرمي إلى إعدام القرارات الإدارية المخالفة للقانون، فإنه مع ذلك لا يتناول الأعمال المادية للإدارة وهو ما يؤهل قضاء التعويض لأن يكون المحال الذي يمكن من خلاله مراقبة الإدارة في مجال أعمالها المادية.²

ثانياً: تمييز دعوى التعويض عن دعوى الإلغاء

نوضح ذلك من خلال التعرض لأوجه التشابه و أوجه الاختلاف بين الدعويين:³

1/ أوجه التشابه:

تلتقي دعوى التعويض بدعوى الإلغاء في جوانب وعناصر كثيرة نذكر منها:

- أ. كلاهما يرفعان أمام نفس الجهة، فدعوى الإلغاء ترفع أمام المحكمة الإدارية، إذا صدر القرار عن إدارة محلية أو مرفقية وكذلك دعوى التعويض.
- ب. يمكن الجمع بين الدعويين، فيرفع المدعي دعوى إلغاء إلى جانب المطالبة بالتعويض لجبر الضرر الذي أصابه نتيجة تنفيذ القرار المطعون فيه.

2/ أوجه الاختلاف:

- أ. ترفع دعوى الإلغاء الموجهة ضد قرار مركزي طبقاً للمادة 901 ق إ م أمام مجلس الدولة بصفته جهة ابتدائية نهائية، بينما ترفع دعوى التعويض أمام مجلس الدولة ولو تعلقت بجهة مركزية.

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 108.

² بو عمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 333.

³ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 109 و 110.

ب. غرض رافع دعوى الإلغاء يكمن في مهاجمة قرار إداري بعد الطعن فيه من حيث مشروعيته، بينما يسعى رافع دعوى التعويض للمطالبة بمبلغ مالي يحدده في عريضته لجبر ضرر أصابه.

الفرع الثالث: شروط دعوى التعويض

كسائر الدعاوى الإدارية تنطبق على دعوى التعويض الشروط العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لقبول الدعاوى من صفة ومصلحة، كما يشترط أن ترفع الدعوى بواسطة عريضة مكتوبة و موقعة من محام، إضافة لذلك فإنه يشترط أن يحدد المدعي في عريضته مقدار التعويض الذي يطلبه، سواء كان نقدياً أو عينياً، وإلا فإن الدعوى ترفض لعدم تحديد محلها.¹

أولاً: بالنسبة لشروط إرفاق القرار الإداري السابق

بالنسبة لهذا الشرط - والذي كان يشدد عليه المشرع في القوانين السابقة لقبول دعوى التعويض- فإن المشرع الجزائري تخطى عنه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فبالرجوع للمواد من 815 إلى 828 منه والمتعلقة بأحكام رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية، لا نجد أي إشارة صريحة للإبقاء على هذا الشرط، بما يفهم منه أن المشرع قد تخطى تماماً على شرط القرار السابق ولم يعد له من موجب.²

ثانياً: بالنسبة لشروط الميعاد

بالرجوع للمادة 830 ق إ م إ نجد أن المشرع الجزائري لم يقيد دعوى التعويض بأجل أو ميعاد، وهذا ما درج القضاء الإداري في الجزائر على تطبيقه، طبعاً باستثناء تقادم الحق و ذلك وفقاً لما نص عليه القانون المدني بخصوص أجل سقوط و تقادم الحقوق (مدة 15 سنة).

¹ بو عمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 334.

² نفس المرجع، ص 334.

المطلب الثاني: أساس المسؤولية الإدارية

الأصل أن مسؤولية السلطات العمومية تقوم على فكرة الخطأ، فلا يمكن تحميل الإدارة المسؤولية وإلزامها بدفع تعويض للمتضرر دون ثبوت ارتكابها للخطأ،¹ غير أن تطور الفكر القانوني وتنوع التطبيقات القضائية أدى إلى نشوء أساس آخر من المسؤولية هو أساس المخاطر، فأصبحت الإدارة تسأل وتتحمل التعويض رغم عدم ثبوت تقصيرها أو ارتكابها للخطأ،² وتبعا لذلك سنتناول في الفرع الأول المسؤولية على أساس الخطأ وفي الفرع الثاني المسؤولية على أساس المخاطر.

أولا: الخطأ

نوضح المقصود بالخطأ من خلال تعريفه وبيان أنواعه :

1/ تعريف الخطأ:

لم يعرف المشرع الجزائري الخطأ وترك ذلك للفقهاء الذي وجد صعوبة أيضا في تعريف الخطأ خاصة في مجال المسؤولية الإدارية، ولعل من الأفضل ترك ذلك خاصة لتقدير القضاة والاعتراف لهم بمجال من الحرية مسايرة للتطور في مجال المسؤولية الإدارية،³ والتعريف الغالب والشائع للخطأ المستوجب للمسؤولية أنه: " الفعل الضار غير مشروع".⁴

2/ أنواع الخطأ:

في مجال المسؤولية يجري التمييز بين كل من الخطأ المرفقي (المصلحي) والخطأ الشخصي.

أ/ **الخطأ المرفقي:** هو الفعل أو النشاط الذي صدر عن العون العمومي حال أداء وظيفته أو بسببها وسبب ضررا للغير، تتحمل نتيجته القانونية الإدارة التي يتبعها،⁵ ويعود اختصاص الفصل في دعوى المسؤولية إلى القضاء الإداري، و قد يتمثل هذا الخطأ في عمل أو امتناع عن عمل، كما هو الحال بالنسبة لامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي أو امتناع البلدية عن سياج بئر لتجنب سقوط المارة فيه،

¹ Rachid Zouaimia, Marie Christine Rouault, Droit administratif, Berti, édition 2009, p294.

² عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 111.

³ نفس المرجع، ص 112.

⁴ عمار عوادي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 114.

⁵ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 114.

وقد يتمثل في مجرد عملية مادية كقيام الإدارة بهدم كشك أو إطلاق رجل أمن النار بطريق الإهمال فيصيب أحد الأشخاص.¹

ب/ **الخطأ الشخصي**: هو الخطأ الصادر عن العون العمومي والذي يعبر فيه عن نيته في إحداث إذى للغير مستغلا صفته الوظيفية وتأدية مهامه ولا علاقة له بالوظيفة،² وبذلك فالخطأ الشخصي ينسب إلى الموظف ويسأل عنه شخصيا من ماله الخاص ويعود الاختصاص للفصل في دعوى التعويض إلى المحاكم العادية وفق قواعد القانون المدني.³

3/ تمييز الخطأ المرفقي عن الخطأ الشخصي:

تكتسي مسألة التمييز بين الخطأ المصلحي والخطأ الشخصي أهمية عملية في مجال المرافعات الإدارية، حيث يعد جهة من جهة أداة لتوزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري، إذ في حالات الخطأ المرفقي تتعدّد مسؤولية الإدارة ويعود الاختصاص إلى القضاء الإداري باعتباره قاضي الإدارة وفي حالة الخطأ الشخصي تتعدّد مسؤولية الموظف ويعود اختصاص الفصل في دعوى التعويض للقضاء العادي ومن جهة أخرى، فإن توزيع العبء النهائي للتعويض بين الإدارة والموظف يتوقف على هذا التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي⁴ وقد قدم فقه القانون الإداري مجموعة معايير للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي من أهمها:⁵

أ/ **معيار النزوة الشخصية**: وهو أول معيار ظهر على يد الفقيه (Laferrier) ومؤداه أن الخطأ الشخصي الذي يسأل عنه الموظف هو الذي يظهر الإنسان بنقائصه وعواطفه وتهوره ورعونته، أما الخطأ المرفقي الذي تسأل عنه الإدارة العامة، فهو الذي يرتكبه الموظف كإنسان معرض للخطأ والصواب.

¹ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 360.

² عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 122.

³ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 360.

⁴ نفس المرجع، ص 360.

⁵ راجع في ذلك: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 125.

أيضا: بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 205.

ويؤخذ على هذا المعيار أنه توغل في مسائل داخلية تبنى على النية وهو ما جعله يتصف بالغموض.

ب/ معيار الغاية أو الهدف: نادى به الفقيه (Duguit) ومؤداه أن الخطأ يعتبر شخصيا و يسأل عنه الموظف في حال سعيه إلى تحقيق أغراض شخصية (مالية، انتقامية...) أما إذا تصرف من أجل تحقيق مصلحة عامة كنا أمام خطأ مرفقي.

هذا المعيار أيضا بني على الغاية من التصرف وهي أيضا مسألة داخلية.

ج/ معيار الانفصال عن الوظيفة: حيث يعتبر التصرف الصادر عن الموظف والمرتب لضرر للغير خطأ شخصيا إذا أمكن فصله عن التزاماته وواجباته الوظيفية وخارج مهامه، أما إذا كان التصرف له علاقة بمهام الموظف فنكون أمام خطأ مرفقي، ونسب هذا المعيار للفقيه (Hauriou) ونظرا لدقته أخذ به غالبية الفقه و طبقه القضاء في كل من فرنسا والجزائر.

ثانيا: الضرر

إن مجرد وقوع خطأ من جانب الإدارة لا يترتب عليه مسؤوليتها ما لم يترتب عن هذا الخطأ حدوث ضرر للغير، إذ يعد الضرر الركيزة الأساسية لقيام المسؤولية الإدارية، فلا يتصور أن تقوم مسؤولية عن فعل لا يترتب ضررا ولو كان خاطئا،¹ ويشترط في الضرر ما يلي:²

- أن يكون محققا: أي وقع فعلا

- أن ينسب للإدارة: سواء من خلال موظفيها أو وسائلها وعلى المدعي يقع عبء الإثبات.

- أن يكون الضرر قابلا للتقويم المادي: ويمكن للقاضي الاستعانة بخبير.

¹ محمد عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، دون ذكر السنة، ص 496.

² عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 134.

ثالثاً: العلاقة السببية

حتى تسأل الإدارة وتلتزم بدفع التعويض وجب إلى جانب توافر ركن الخطأ والضرر وجوب توافر ركن العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر المحقق وعلى المدعي إثبات أن نشاط الإدارة أو أحد وسائلها قد تسبب في حدوث الضرر.¹

الفرع الثاني: المسؤولية على أساس المخاطر

إذا كانت القاعدة العامة أن مسؤولية الإدارة إنما تقوم على أساس الخطأ المرفقي، فإنه يمكن أيضاً أن تقوم تلك المسؤولية على أساس فكرة المخاطر، أي بدون إثبات خطأ الإدارة.²

أولاً: مفهوم المسؤولية على أساس المخاطر (نظرية المخاطر)

إن الإدارة العامة عند قيامها بنشاطاتها تعرض بعض الأشخاص إلى مخاطر خاصة وتتحقق دون خطأ من جانب الإدارة، فالقاضي يجبرها على التعويض في بعض الحالات،³ حيث يكفي لتعويض المضرور أن يقيم ويثبت علاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصابه.⁴

وتتميز هذه المسؤولية بأنها مسؤولية قضائية استثنائية يكفي لانعقادها إثبات وجود علاقة سببية بين الضرر وعمل الإدارة، وأن يتصف الضرر الموجب للتعويض بالجسامة الاستثنائية ولا تعفى الإدارة من مسؤوليتها عن التعويض المؤسس للضرر إلا في حالات القوة القاهرة والحادث الفجائي أو خطأ المضرور أو الغير.⁵

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 134.

² بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 206.

³ بن ناصر يوسف، المسؤولية الإدارية، حوليات كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بن أحمد، وهران 02، المجلد 08، العدد 02، 2017، ص 25.

⁴ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 206.

⁵ بو عمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 336.

ثانيا: تطبيقات نظرية المخاطر

تتمثل أهم تطبيقات نظرية المخاطر في العديد من المجالات والحالات التي كرسها القضاء الإداري، كما تدخل المشرع وقام بسن قواعد للعديد من تلك الحالات،¹ ومن أبرز المجالات التي طبقت فيها نظرية المخاطر نذكر:

1/ الأشغال العمومية:

وهي الأعمال المتعلقة بالأعمال العامة العقارية من حيث إنشائها أو ترميمها أو صيانتها (شق طريق، بناء سد، ترميم بناية... إلخ) و نظرا للمخاطر الناجمة عن تلك الأشغال، فإن مسؤولية الإدارة تقوم بالنسبة للغير بدون حاجة لإثبات خطأ الإدارة.²

وقد أعمل القضاء الإداري في الجزائر هذا الاجتهاد المتعلق بالمسؤولية عن مخاطر الأشغال العمومية في عدة مناسبات بخصوص حوادث متصلة بخطوط الكهرباء،³ ومن ذلك مسؤولية البلدية عن وفاة شخص بصعقة كهربائية بسبب إهمالها صيانة عمود كهربائي.⁴

2/ الإنشاءات والأنشطة الخطيرة:

تقوم مسؤولية الإدارة دون خطأ منها بسبب الإنشاءات الخطيرة - مثل محطات الكهرباء - التي من شأنها أن تسبب أضرارا للجوار، كما تقوم أيضا بفعل الأنشطة الخطرة التي تتولاها الإدارة في العديد من المجالات، مثل أنشطة العمليات العسكرية أو في مجال الضبط الإداري.⁵

3/ المساس بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة:

يعبر هذا المبدأ عن مبدأ أسمى من مبادئ العدالة الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والأفراد وهو وجوب مساهمة المواطن في الأعباء المترتبة عن إدارة المرافق العامة في حدود إمكاناته ومن ثمة أي تجاوز لهذه الحدود يعد إخلالا بمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة وهو ما يترتب عليه التعويض، غير

¹ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، 206.

² نفس المرجع، ص 206 و 207.

³ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 376.

⁴ مجلة مجلس الدولة، عدد 09، 2009، ص 100.

⁵ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، ص 207.

أنه يلزم لاستحقاق هذا التعويض أن يكون الضرر غير عادي لأهميته أو لطبيعته الاستثنائية وأن يمس حقا بالمضرور، ومن تطبيقات هذا المبدأ امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية والمسؤولية الإدارية بسبب النصوص القانونية.¹

4/ الأنظمة التشريعية الخاصة:

يمكن للمشرع أن ينص بموجب ما يصدره من قوانين على مسؤولية الإدارة بتعويض المضرور من أنشطة بعض أعضاء الهيئات والمؤسسات العمومية،² ومنهم على سبيل المثال المنتخبون والموظفون البلديون، إذ نصت المادة 144 قانون 10/11 المتعلق بالبلدية: " البلدية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها. "

وفيما يتعلق بالاختصاص القضائي في دعوى التعويض، فإنه إذا كان الخطأ مرفقي، فيحق للمضرور أن يرفع دعوى التعويض ضد الإدارة التي يتبعها العون العمومي سواء كانت سلطة مركزية أو ولاية أو بلدية أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، أما إذا كان الخطأ شخصي، فيتعين على الضحية المطالبة بحقه في التعويض أمام القضاء العادي وتحرر الإدارة من تحمل المسؤولية.³

المطلب الثالث: إصلاح الضرر

إذا ثبت الضرر الناتج عن نشاط الإدارة، قامت مسؤولية الإدارة أيا كان الأساس - الخطر أو المخاطر- وعندها تكون الإدارة - حسب القواعد العامة في القضاء الإداري- ملزمة بإصلاح الضرر الذي تسببت فيه.⁴ وسنحاول توضيح هذه المسألة من خلال التعرض لطبيعة إصلاح الضرر وكذا تقدير التعويض.

¹ بو عمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 337 و 338.

² بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 207.

³ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 133.

⁴ بحماوي الشريف، إصلاح الضرر في المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة، مجلة الحقيقة، المجلد 11، العدد 21، جامعة أحمد دراية، أدرار، جوان 2012، ص 192.

الفرع الأول: طبيعة إصلاح الضرر (التعويض)

متى قامت المسؤولية الإدارية وثبت الضرر، فإن الجزاء هو الإصلاح ويكون ذلك إما عينا وهو الأصل في الالتزامات التعاقدية، أما الالتزامات التصديرية، فالأصل فيها هو التعويض بمقابل.

أولاً: التعويض النقدي

إن الأصل في التعويض أن يكون نقداً، على أنه يجوز أن يكون عينا وهو ما يكون كثيراً في الالتزامات التعاقدية ويمكن تصوره في حالات قليلة في المسؤولية التصديرية، فالغالب في المسؤولية التصديرية أن يكون التنفيذ بمقابل، أي عن طريق التعويض بمعناه الضيق وهذا التعويض يكون في الغالب نقداً.¹

ثانياً: التعويض العيني

إذا كان التعويض النقدي هو الأصل في الإصلاح الناتج عن المسؤولية التصديرية، فإن هذا لا يعني عدم إمكانية التعويض العيني، و استبعاده كلياً، فإن للإدارة نفسها أن تلجأ إلى التعويض العيني كلما كان ذلك ممكناً وتلجأ الإدارة مختارة التنفيذ العيني، كلما رأت أنه يحقق المصلحة العامة بطريقة أحسن من التنفيذ بمقابل.²

الفرع الثاني: تقدير التعويض

إن التعويض في المسؤولية التصديرية له مصدرين اثنين لتقييمه، هما القانون والقضاء.

أولاً: القانون

ويكون ذلك عادة بالنسبة للمسؤولية على أساس المخاطر، فإذا اتجهت إرادة المشرع إلى تحديد مبلغاً معيناً كتعويض عن نوع خاص من الضرر وجب على القاضي التقيد به ولو لم يغطي التعويض كل الضرر.³

¹ بحماوي الشريف، مرجع سابق، ص 202.

² نفس المرجع، ص 205.

³ المرجع نفسه، ص 209.

ثانيا: القضاء

إن الفرض الغالب هو ترك تقدير التعويض للقاضي ولا تختلف ضوابط تقدير القاضي للتعويض عما تنص عليه القواعد المدنية، فالقاضي الإداري يقضي وفقا للتوجيهات العامة الواردة بالنص وهي ما لحق المضرور من خسارة وما فاتته من كسب مع مراعاة الظروف المحيطة بالمضرور والملابسات الشخصية للمضرور.¹

والمبدأ هو أنه لا يعوض إلا الضرر الذي يطلب المدعي التعويض عنه والقاضي ليس بإمكانه أن يحكم بتعويض يفوق المبلغ المطلوب منه وإلا حكم فوق ما طلب منه، وكان قراره معرضا للإلغاء، لذلك فإنه يجب على المدعي أن يحدد مبلغ التعويض بالأرقام وهذا المبلغ يشكل سقفا لا يمكن للقاضي تجاوزه في حال استجابته لطلب المدعي، وإلا كان ذلك حكما بما يطلبه الخصم، غير أنه يجوز للمدعي أن يحيل تحديد مبلغ التعويض إلى ما تكشف عنه الخبرة، وإذا لم يقم المدعي بتحديد مبلغ التعويض في عريضته، فإنه يتعين على القاضي دعوته إلى تصحيحها وإلا كانت غير مقبولة.²

المبحث الثالث: دعوى التفسير و دعوى فحص المشروعية

تعتبر كل من دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية من الدعاوى الفرعية - في أغلب الأحوال- حيث تطرح هذه الدعاوى في الغالب أمام القضاء الإداري بمناسبة نزاع يعود الفصل فيه إلى القضاء العادي، حيث أن الفصل في النزاع - المعروف على القاضي العادي- يتوقف إما على تقدير مشروعية قرار إداري أو تفسير قرار إداري وباعتباره غير مختص يحيل القاضي العادي أطراف الدعوى إلى الجهة القضائية المختصة، على أن تستمر الدعوى في السريان بعد صدور حكم القاضي الإداري في هذا الشأن،³ غير أن ذلك لا ينفي إمكانية رفع هذه الدعاوى مباشرة أمام القضاء الإداري، وتعتبر هذه الدعاوى أقل انتشارا أمام القضاء الإداري مقارنة بدعوى الإلغاء ودعوى التعويض انطلاقا من ذلك ارتأينا جمعهما في مبحث واحد نقسمه إلى مطلبين، بحيث يضم كل مطلب كل دعوى على حدى.

¹ المادة 182 ق م ج " إذا لم يكن التعويض مقدارا في العقد أو في القانون، فإن القاضي هو يقدره ويشمل التعويض ما

لحق الدائن من خسارة وما فاتته من كسب..."

² عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 425.

³ نفس المرجع، ص 96 و 97.

المطلب الأول: دعوى التفسير

إن قضاء التفسير يسمح للقاضي الإداري عن طريق دعوى التفسير بتفسير التصرفات القانونية المبهمة والغير واضحة، كما أن القاضي الإداري يضمن التطبيق السليم للقرارات الإدارية من خلال تفسير القرارات الإدارية التنظيمية والفردية والتي تكون مبهمة وغامضة مستعملا في ذلك أساليب ووسائل التفسير الفنية والمبنية على أساس المنطق والعقل،¹ ولإحاطة بكل جوانب هذه الدعوى سنتناول مفهومها وطرق تحريكها وكذا سلطة القاضي الإداري فيها.

الفرع الأول: مفهوم دعوى التفسير

نوضح مفهوم دعوى التفسير من خلال تعريفها و تمييزها عن باقي الدعاوى الإدارية وكذا من خلال تحديد شروطها قبولها.

أولا: تعريف دعوى التفسير وتمييزها عن باقي الدعاوى الإدارية

تجد دعوى التفسير أساسها القانوني في نص المواد 07 و 247 ق إ م الملغى وكذا نص المادة 09 قانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وأيضا نص المادة 801 و 901 ق إ م إ.

1/ تعريف دعوى التفسير:

عرفت دعوى التفسير بأنها: " الدعوى القضائية الإدارية التي تتحرك وترفع من ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام الجهة القضائية المختصة، ويطلب فيها من سلطة القضاء المختص تفسير تصرف قانوني إداري غامض و مبهم من أجل تحديد المراكز القانونية وتوضيح الحقوق والالتزامات الفردية."²

¹ موصدق علي، أحكام الدعوى التفسيرية في النظام القضائي الإداري الجزائري، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد الرابع، المركزي الجامعي بالنعامة، الجزائر، جوان 2016، ص 647.

² لتفصيل أكثر راجع: عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 92.

وهناك من عرفها أيضا على أنها: " دعوى إدارية بمقتضاها يطالب صاحب الشأن من القضاء المختص إعطاء تفسير للقرار الإداري محل دعوى التفسير وفقا للشروط والإجراءات القانونية".¹

وكذلك بأنها: " دعوى قضائية ترفع أمام المحكمة الإدارية يطالب فيها القاضي المختص بتفسير القرار الإداري أو التصرف القانوني الغامض أو المبهم من أجل تحديد المراكز القانونية وتوضيح الحقوق والالتزامات متبعا في ذلك مناهج وأساليب عملية محددة للوصول إلى المعنى الحقيقي للتصرف الإداري".²

يتضح من خلال هذه التعريفات أن موضوع هذه الدعوى ينحصر في تفسير العبارات الغامضة التي يحملها القرار الإداري و بذلك، فإن دعوى التفسير هي وسيلة من وسائل عملية الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي على أعمال الإدارة العامة في الدولة لحماية حقوق وحرريات الأفراد بهدف تجسيد مبدأ المشروعية.³

2/ تمييز دعوى التفسير عن غيرها من الدعاوى الإدارية

تتميز دعوى التفسير عن دعوى الإلغاء و دعوى التعويض بما يلي:⁴ (اخترنا دعوى الإلغاء ودعوى التعويض لسبق دراستها)

أ. الهدف من إقامة دعوى التفسير هو إزالة الغموض الذي يسود قرار إداري ما، بينما الهدف من رفع دعوى الإلغاء هو إعدام القرار الإداري المطعون فيه، أما الهدف من رفع دعوى التعويض هو الحصول على مقابل مادي لجبر الضرر الذي أصاب شخص ما.

ب. تنحصر سلطة القاضي في دعوى التفسير في إعطاء تفسر للعبارات المشار إليها في عريضة الدعوى، بينما سلطة قاضي الإلغاء أوسع يمتد إلى إلغاء القرار المطعون فيه، فتتمثل في إلزام جهة الإدارة بدفع تعويض للمحكوم له.

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، ص 169.

² موصدق علي، مرجع سابق، ص 649.

³ نفس المرجع، ص 649.

⁴ راجع تفصيلا: عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 173 وما بعدها.

ثانيا: شروط دعوى التفسير

حتى تقبل دعوى التفسير لأبد من توافر جملة من الشروط الشكلية و الموضوعية.

1/ الشروط الشكلية: و تتمثل فيما يلي:

أ. **الصفة والمصلحة:** يجب أن تتوفر لدى رافع دعوى التفسير الصفة والمصلحة التي يستوجب أن تكون موجودة وحالة ومباشرة وقانونية طبقا للمادة 13 ق إ م إ ونظرا لكون دعوى التفسير من دعاوى المشروعية، فإن مفهوم شرط المصلحة والصفة فيها يتطابق مع أحكام شرط الصفة والمصلحة في دعوى الإلغاء.¹

ب. **شرط الاختصاص:** ترفع دعوى تفسير القرارات الإدارية حسب قواعد توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، حيث تختص المحاكم الإدارية بالنظر في دعاوى التفسير بموجب المادة 801 ق إ م إ في القرارات الصادرة عن الولاية، البلدي أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية ويختص مجلس الدولة في تفسير القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية، الهيئات العمومية الوطنية، المنظمات المهنية الوطنية، وذلك وفقا للمادة 09 ق عضوي 01/98 والمادة 901 ق إ م إ بالإضافة إلى اختصاصه بالفصل في الطعن بالاستئناف والطعن بالنقض في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية والمتعلقة بدعوى التفسير.

ج. **شرط الميعاد:** خلافا لدعوى الإلغاء والتي يستلزم رفعها خلال مدة معينة (المادة 829 ق إ م إ) فإن رفع دعوى التفسير لا يتقيد بمدة معينة، وذلك لكونها تهدف إلى توضيح قضائي لقرار إداري دون وجود نزاع يمس مباشرة حق طرف آخر.²

د. **إرفاق القرار الإداري السابق:** مثلما هو الحال بالنسبة لدعوى الإلغاء، فإنه يشترط لقبول دعوى التفسير إرفاق القرار الإداري محل دعوى التفسير مع العريضة وذلك ما أكدت عليه المادة 819 ق إ م إ " يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى

¹ موصدق علي، مرجع سابق، ص 650.

² بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 191.

مشروعية القرار الإداري تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر..."

إلى جانب هذه الشروط، فإن التمثيل بمحام إلزامي أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة بالنسبة لدعاوى التفسير ويطبق في هذا الخصوص أحكام المادتين 826 و827 ق إ م أ، كما تخضع العريضة الافتتاحية لدعوى التفسير إلى مقتضيات المادة 816 ق إ م إ وهي نفس البيانات الواجب توافرها في العريضة المرفوعة في دعوى الإلغاء.

2/ الشروط الموضوعية: و تتمثل فيما يلي:

أ/ الغموض و الإبهام: يشترط في القرار المطعون فيه بالتفسير أن يكون غامضا ومبهما، إذ أن القرارات الواضحة لا تقبل الطعن فيها بالتفسير.¹

ب/ وجود نزاع جدي قائم وحال حول معنى التصرف الغامض: مميزات هذا الشرط ترتكز على وجود نزاع قانوني محدد موجود وحال حول حالة قانونية أو مركز قانوني أو علاقة التزام قانوني بين الطرفين وأن هذا الإبهام من شأنه أن يؤثر على المراكز القانونية لكل المتنازعين بصورة جدية،² بحيث لا يمكن قبول دعوى التفسير بعد عملية صلح بين الأطراف أو أن يكون القرار المتنازع على معناه قد ألغي أو عدل أو سحب بالوسائل الإدارية والقضائية.³

الفرع الثاني: تحريك دعوى التفسير

حتى تتحرك وتتعد دعوى التفسير أقر الفقه والقضاء طريقتين إثنين؛ إما من خلال الطريق المباشر أمام الجهة القضائية المختصة، أو عن طريق غير مباشر ويكون ذلك من خلال الإحالة القضائية.

¹ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 190.

² موصدق علي، مرجع سابق، ص 652.

³ بو عمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 652.

أولاً: الطريق المباشر

تتعقد دعوى تفسير القرارات الإدارية و ترفع مباشرة أمام السلطة القضائية المختصة من طرف ذوي الصفة والمصلحة في نطاق الشروط القانونية المقررة لرفعها مثل بقية الدعاوى الإدارية،¹ لتفسير أعمال وتصرفات السلطات الإدارية، أين ينحصر الطلب القضائي في إعطاء المعنى الحقيقي والصحيح للعمل القانوني الإداري، وتعتبر هذه الطريقة لتحريك ورفع دعوى التفسير حديثة جداً، حيث كان القضاء الإداري المقارن يرفض قبول دعوى التفسير التي ترفع إليه مباشرة وذلك على أساس أن القضاء الإداري ليس هيئة إدارية استشارية،² و لكن القضاء الإداري الجزائري أصبح يقبل دعوى التفسير المباشرة كدعوى أصلية ومستقلة بذاتها إلى جانب طريق الإحالة القضائية وفقاً للشروط والإجراءات القانونية المقررة قانوناً.³

ثانياً: الطريق غير المباشر

تتحرك وترفع دعوى التفسير بطريق الإحالة القضائية في حالة النظر والفصل في دعوى قضائية أصلية أمام جهة القضاء العادي (مدنية، جزائية، تجارية) ويحدث أن يدفع خلال المرافعات من قبل أحد الخصوم بغموض قرار إداري له صلة وارتباط بموضوع الدعوى العادية الأصلية وتكون الإجابة على هذا الدفع وتحديد المعنى الحقيقي للتصرف الإداري مسألة مصيرية بالنسبة للحل القضائي لموضوع الدعوى الأصلية العادية المنظورة أمام جهة القضاء العادي، فيتوقف القاضي المختص بالدعوى العادية عن الفصل فيها ويقوم بإحالة مسألة تفسير التصرف الإداري المدفوع فيه بالغموض إلى الجهة القضائية الإدارية المختصة لتفسيره أين يأمر القاضي أطراف الدعوى الأصلية بأن يرفعوا دعوى تفسير أمام جهات القضاء الإداري المختصة لاستخراج المعنى الحقيقي والصحيح للتصرف الإداري المدفوع فيه بالغموض وإزالة إبهامه بواسطة حكم قضائي.⁴

¹ عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 140.

² J. Auby, Traite du contentieux administratif, L.G.D.J, Paris, p117.

³ موصدق علي، مرجع سابق، ص 650.

⁴ نفس المرجع، ص 652 و 653.

ويشترط لقبول دعوى التفسير بطريق الإحالة ما يلي:¹

- وجود حكم قضائي صادر من جهة القضاء العادي المختصة بالدعوى العادية الأصلية و التي قام بشأنها الدفع بغموض أو إبهام العمل الإداري.
- أن تكون الدعوى الأصلية قائمة و حالة.
- تطابق مضمون طلب التفسير بواسطة الإحالة القضائية على صورة من حكم الإحالة.
- ولا تقبل إلا من أحد أطراف الدعوى الأصلية التي قام بشأنها الدفع بالغموض و الحكم بالإحالة القضائية.

الفرع الثالث: سلطة القاضي الإداري في دعوى التفسير

تتحدد سلطة القاضي الإداري في دعوى التفسير بإعطاء المعنى الحقيقي والصحيح للقرار المطعون فيه يرفع الغموض والإبهام عنه طبقاً للقواعد التقنية والفنية السائدة في مجال تفسير القانون ومن ثم، فإن قاضي التفسير ليس من سلطته البحث عن مدى شرعية القرار المطعون فيه، كما ليس له أن يلغيه لأن الدعوى هي دعوى تفسير وليست دعوى إلغاء، وتتم عملية التفسير بموجب عمل قضائي (قرار من المحكمة الإدارية ومجلس الدولة) حائز لقوة الشيء المقضي به يبلغ إلى رافع الدعوى في حالة الطعن المباشر أو إلى الجهة القضائية في حالة الإحالة، لتستأنف وتواصل عملية النظر والفصل في الدعوى الأصلية مع الالتزام بمنطوق قرار المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة بشأن تفسير القرار محل الإحالة.²

المطلب الثاني: دعوى فحص المشروعية

تستمد دعوى فحص المشروعية أساسها القانوني في الجزائر من نصوص كثيرة هي نص المادة 07 و 374 ق إ م الملغى وكذا المادة 09 ق عضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله وأيضا نص المادة 801 و 901 ق إ م إ.

¹ موصدق علي، مرجع سابق، ص 653.

² بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 192.

سنتولى دراسة دعوى فحص المشروعية من خلال توضيح مفهومها وطرق تحريكها وسلطة القاضي الإداري فيها.

الفرع الأول: مفهوم دعوى تقدير المشروعية

نوضح مفهوم دعوى تقدير المشروعية من خلال تعريفها وتبيان خصائصها وكذا تحديد شروط قبولها.

أولاً: تعريف دعوى فحص المشروعية وخصائصها

نقوم بتعريفها ثم نبين خصائصها.

1/ تعريف دعوى فحص المشروعية

تعرف دعوى فحص المشروعية بأنها: " دعوى يرفعها صاحب المصلحة أمام القضاء الإداري المختص بغرض المطالبة بفحص مشروعية قرار إداري وإقرار مشروعيته من عدمها." ويتضح من خلال هذا التعريف أن دعوى فحص المشروعية لها صلة وثيقة بمبدأ المشروعية ويكفي أنها تحمل اسم المبدأ في حد ذاته.¹

2/ خصائص دعوى فحص المشروعية

تتميز دعوى تقدير المشروعية بجملة من الخصائص تميزها عن باقي الدعاوى الإدارية نذكر منها:²

1. هي دعوى قضائية وليست مجرد دفع بعدم المشروعية وبذلك، فهي تخضع للشروط والإجراءات وقواعد الاختصاص التي تخضع لها جميع الدعاوى الإدارية.
2. هي دعوى موضوعية و عينية فهي موجهة ضد قرار إداري.
3. الهدف من رفعها هو تقدير مدى مشروعية قرار إداري من حيث الشكل والمضمون ومدى مطابقته للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

¹ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، مرجع سابق، ص 184.

² نفس المرجع، ص 184.

ثانيا: شروط قبول دعوى تقدير المشروعية

يشترط في دعوى تقدير تقدير المشروعية ما يشترط عموما في أي دعوى إدارية ومنها دعوى الإلغاء ودعوى التفسير وتتمثل هذه الشروط في:

1/ **شروط الصفة والمصلحة:** حيث يشترط توفر الصفة والمصلحة لدى الطاعن في الدعوى فحص المشروعية (المادة 13 ق إ م إ)

2/ **شروط الاختصاص:** تختص المحكمة الإدارية بدعوى تقدير مشروعية القرار الإدارية الصادرة عن الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية الإدارية (المادة 801 ق إ م إ) ويختص مجلس الدولة بدعوى مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية والمنظمات المهنية الوطنية و الهيئات العمومية الوطنية (المادة 09 ق عضوي 01/98 و المادة 901 ق إ م إ)

3/ **شروط الميعاد:** كما هو الحال بالنسبة لدعوى التفسير، فإن دعوى تقدير مشروعية القرارات الإدارية لا يتقيد رفعها بميعاد معين،¹

4/ **شروط إرفاق القرار الإداري السابق:** حيث اشترطت المادة 819 ق إ م إ إرفاق القرار الإداري محل الطعن بفحص المشروعية مع عريضة الدعوى.

إضافة إلى هذه الشروط تطبق في دعوى فحص المشروعية أحكام المادة 827 ق إ م إ بالنسبة لمسألة التمثيل بمحامي أمام الجهات القضائية الإدارية، كما تخضع العريضة الافتتاحية لدعوى تقدير مشروعية القرارات الإدارية إلى مقتضيات المادة 816 ق إ م إ.

الفرع الثاني: تحريك دعوى فحص المشروعية

تتحرك دعوى تقدير مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها أمام القضاء الإداري، بالطريقتين نفسها المتعلقةين بدعوى التفسير وهما الطريق المباشر والإحالة القضائية.

¹ بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 196.

أولاً: الطريق المباشر

حيث تتعقد و ترفع دعوى فحص مشروعية القرارات الإدارية وترفع مباشرة أمام القضاء الإداري المختص من طرف ذوي الصفة والمصلحة في نطاق الشروط القانونية المقررة لرفعها مثل بقية الدعاوى الإدارية.

ثانياً: الطريق غير المباشر (الإحالة القضائية)

هو الفرض المتعلق برفع دعوى أمام القضاء العادي (مدني، تجاري...) تكون من اختصاصه، غير أن الفصل في هذه الدعاوى يتوقف على تقدير مشروعية قرار إداري وباعتبار القاضي العادي غير مختص، فإنه يقوم بإحالة أطراف الدعوى إلى الجهة القضائية الإدارية، على أن تستمر الدعوى في السريان بعد صدور حكم القاضي الإداري في هذا الشأن.¹

وتجدر الإشارة إلى أن القاضي الجزائي يبقى مختص بتقدير مشروعية القرارات التنظيمية المتخذة كأساس للمتابعة الجنائية، ومن ذلك أن يحال شخص أمام محكمة الجناح والمخالفات بتهمة انتهاكه لائحة ضبط ويدفع هذا الشخص من أجل براءته بعدم مشروعية هذه اللائحة، هنا تثار مسألة أولية تتعلق بمدى مشروعية اللائحة، الأمر الذي يفرض على القاضي الجنائي الفصل في هذه المسألة.²

الفرع الثالث: سلطة القاضي الإداري في دعوى تقدير المشروعية

إن سلطة القاضي في هذا النوع من الدعاوى وهي سلطة محددة و دقيقة،³ حيث لا يتمتع القاضي المختص في هذه الدعوى بأية سلطة في إلغاء القرار الإداري ولا في تحديد معنى واضح للقرار الغامض والمبهم وإنما تتمثل سلطته في الفصل في مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، أي مدى صحة أركان القرار الإداري من سبب و اختصاص ومحل وشكل وإجراءات وهدف من حيث سلامتها وخلوها من العيوب، فبعد قيام القاضي الإداري بفحص و معاينة القرار من حيث مطابقته للقانون أو لا، يقوم بالتصريح إما بمشروعية القرار المطعون فيه إذا كانت أركانه مطابقة

¹ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 96.

² نفس المرجع، ص 97.

³ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، ص 189.

للنظام القانوني السائد أو بعدم مشروعية القرار المطعون فيه، إذا كان مشوب بعيب من العيوب ويكون ذلك في كلتا الحالتين بمقرر قضائي حائز للقوة الشيء المقضي فيه.¹

¹ سعيد بوعلي، مرجع سابق، ص 144.

خاتمة:

من خلال دراستنا لمقياس المنازعات الإدارية توصلنا إلى أن مبدأ المشروعية يعتبر أساس ومبرر وجود المنازعة الإدارية، حيث يعتبر أحد أهم الضمانات الدستورية لحماية الحقوق والحريات في الدولة الحديثة، ومظهر من مظاهر دولة القانون والتي لا يجوز لها طبقاً لهذا المبدأ أن تأتي سلوكاً مخالفاً للقانون بإصدار قرار غير مشروع وإن بادرت إلى ذلك تعين على القضاء - بعد رفع الأمر إليه - التصريح بإلغاء هذا القرار حفاظاً على دولة القانون، وتكتسي مسألة تحديد المعيار الواجب الإلتباع والتطبيق لتمييز المنازعة الإدارية عن المنازعة العادية أهمية بالغة من حيث أن تحديد جهة الاختصاص القضائي بالمنازعة الإدارية يسهم في تيسير سبل التقاضي على القاضي والمتقاضي على السواء، كما يسهل من مهمة التعرف على طبيعة القواعد القانونية الواجبة الإلتباع والتطبيق، وقد اعتمد المشرع الجزائري في تحديد قواعد الاختصاص على معيار عام هو المعيار العضوي والذي شكل قاعدة عامة تم بمقتضاها بيان ما يعد منازعة إدارية وقام بالنص على حالات استثنائية لمنازعات إدارية يعود الفصل فيها للقضاء العادي وذلك استناداً للمعيار الموضوعي.

وفيما يتعلق بالجهات القضائية الإدارية فقد رأينا كيف أن الانتقال من نظام وحدة القضاء إلى نظام الازدواجية بموجب دستور 1996، أدى إلى إحداث هيئات قضائية إدارية جديدة تركز هذه الازدواجية، حيث تم إنشاء الهرم القضائي الإداري، قاعدته المحاكم الإدارية وقمته مجلس الدولة كجهة نهائية للفصل في مسائل تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري قد قمنا بدراسة تفصيلية لكل جهة من هذه الجهات القضائية.

وختمنا دراستنا لهذا المقياس بدراسة تطبيقية تتعلق بالرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على أعمال الإدارة والتي تتم من خلال الدعاوى الإدارية المختلفة، وقد قمنا بتسليط الضوء على الدعاوى الأساسية والتمثلة في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض على اعتبار أنها من أهم وأبرز دعاوى القضاء الكامل وكذا دعوى التفسير ودعوى تقدير المشروعية.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: باللغة العربية

1/ النصوص القانونية:

1. الدستور الجزائري لسنة 1996، المعدل بالقانون 01/16 مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن تعديل الدستور، ج ر عدد 14، مؤرخة في 07 مارس 2016.
2. قانون عضوي رقم 01/98، المؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله، ج ر عدد 37، مؤرخة في 01 يونيو 1998.
3. قانون عضوي رقم 03/98، مؤرخ في 03 يونيو 1998، المتضمن اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 39، لسنة 1998.
4. قانون عضوي رقم 13/11 مؤرخ في 26 يوليو 2016، يعدل ويتمم القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ج ر عدد 43، مؤرخة في 03 أوت 2011.
5. قانون عضوي رقم 10/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 50، مؤرخة في 28 أوت 2016.
6. قانون عضوي 02/18 مؤرخ في 04 مارس 2018، يعدل و يتمم القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 15، مؤرخة في 07 مارس 2018.
7. أمر رقم 154/66، المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 47، مؤرخة في 09 يونيو 1966
8. أمر رقم 03/03 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43، مؤرخة في 20 يوليو 2003، المعدل و المتمم بالقانون 05/10 المؤرخ في 15 غشت 2010، ج ر عدد 46 مؤرخة في 18 غشت 2010.
9. الأمر رقم 11/03 المؤرخ في 26 غشت 2003، المتعلق بالنقد و القرض، ج ر عدد 52، مؤرخة في 27 غشت 2003، المعدل والمتمم بالأمر 04/10 المؤرخ في 26 غشت 2010.

10. أمر 01/05 مؤرخ في 27 فبراير 2005، يعدل و يتم الأمر 86/70 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج ر عدد 15، مؤرخة في 27 فبراير 2005.
11. أمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46، مؤرخة في 16 يوليو 2006.
12. قانون رقم 86/70 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 يتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج ر عدد 105، مؤرخة في 18 ديسمبر 1970.
13. قانون رقم 07/79 المؤرخ في 21 يوليو 1979، يتضمن قانون الجمارك، ج ر عدد 30، مؤرخة في 24 يوليو 1979.
14. قانون رقم 01/88 مؤرخ في 12 يناير 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 02، مؤرخة في 13 يناير 1988.
15. قانون 11/91 المؤرخ في 27 أبريل 1991 يحدد القواعد العامة المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المعدل والمتمم، ج ر عدد 21، مؤرخة في 08 مارس 1991.
16. قانون 02/98 مؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 37، مؤرخة في 01 يونيو 1998.
17. قانون رقم 02/06 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن تنظيم مهنة الموثق، ج ر عدد 14، مؤرخة في 08 مارس 2006.
18. قانون 03/06 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، ج ر عدد 14، مؤرخة في 08 مارس 2006.
19. قانون رقم 08/08 المؤرخ في 23 فبراير 2008، المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج ر عدد 11، مؤرخة في 02 مارس 2008.
20. قانون 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، مؤرخة في 23 أبريل 2008.

21. القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 مؤرخة في 03 جويلية 2011.
22. القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، مؤرخة في 29 فيفري 2012.
23. قانون 07/13 مؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج ر عدد 55، مؤرخة في 30 أكتوبر 2013.
24. قانون رقم 04/17 المؤرخ في 16 فبراير 2017، يعدل ويتم القانون رقم 07/79 المتضمن قانون الجمارك، ج ر عدد 11، مؤرخة في 19 فبراير 2017.
25. مرسوم رئاسي رقم 247/15، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50، مؤرخة في 20 سبتمبر 2015.
26. مرسوم تنفيذي 356/98 مؤرخ في 14 نوفمبر 1998، يحدد كيفية تطبيق أحكام القانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 85، مؤرخة في 15 نوفمبر 1998.
27. مرسوم تنفيذي 07/92 مؤرخ في 04 يناير 1992، يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي، ج ر عدد 02 مؤرخة في 08 يناير 1992.
28. المرسوم التنفيذي 261/98 المؤرخ في 29/08/1998 يحدد أشكال الإجراءات و كفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة. ج ر عدد 64، مؤرخة في 30 غشت 1998.
29. مرسوم تنفيذي 195/11 مؤرخ في 22 مايو 2011، يعدل المرسوم التنفيذي 356/98 المتضمن كيفية تطبيق أحكام القانون 02/98 المتضمن قانون المحاكم الإدارية، ج ر عدد 29، مؤرخة في 22 مايو 2011.

1. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، دم.ج، الطبعة السابعة، الجزائر، 2008.
2. بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادية، الجزائر، 2009.
3. بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
4. بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2007.
5. بو عمران عادل، دروس في المنازعات الإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2014.
6. بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2001.
7. حسن السيد بسيوني، دور القضاء الإداري في المنازعة الإدارية، عالم الكتاب، القاهرة، 1988.
8. خلوفي رشيد، قانون المنازعة الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، دم.ج، الجزائر، 2007.
9. سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2015.
10. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
11. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985.
12. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2014.
13. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، طبعة معدلة طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
14. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

15. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013،
16. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، د.م.ج، الجزائر، 2005.
17. عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الدعوى الإدارية، د.م.ج، 2005.
18. عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثانية، د.م.ج، الجزائر، 2004.
19. عوابدي عمار، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2002
20. لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، الطبعة الرابعة، دار هومة، الجزائر، 2009.
21. محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، القاعدة القانونية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2010.
22. محمد عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، دون ذكر السنة.
23. محمد محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
24. ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، مطبعة دالي ابراهيم، الجزائر، 2004.

3/ الرسائل والمذكرات الجامعية:

1. ابراهيم والي، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1979.
2. بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، 2010/2011
3. بونغاس نادية، خصوصية الإجراءات القضائية الإدارية في الجزائر، تونس، مصر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014.
4. حسني دليلة، الآليات القضائية لحماية حقوق الإنسان في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2005/2006

1. بحماوي الشريف، اصلاح الضرر في المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة، مجلة الحقيقة، المجلد 11، العدد 21، جامعة أحمد دراية، أدرار، جوان 2012
2. بطينة مليكة، الإشكالية العملية للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الجزائري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 16 جوان 2017.
3. بلعياضي إيمان، الاختصاصات القانونية لمحكمة التنازع في القانون الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد الأول، المجلد الرابع، مارس 2019.
4. بن ناصر يوسف، المسؤولية الإدارية، حوليات كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بن أحمد، وهران 02، المجلد 08، العدد 02، 2017.
5. بن عائشة نبيلة، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 01، جانفي 2017
6. بوعمران عادل، دولة القانون، الضمانات و القيود، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد الأول، 2015.
7. خثير مسعود، دور مبدأ المشروعية في حماية الحقوق والحريات، مجلة الأستاذ الباحث، الدراسات القانونية والسياسية، العدد 11، سبتمبر 2018
8. دحمان سعاد، التعريف بمبدأ المشروعية، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، العدد السادس، 2017.
9. شنيخر هاجر، حسم إشكالات تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري و القضاء العادي في التشريع الجزائري والمغربي، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 09، العدد 02، جامعة العربي تبسي، تبسة، ديسمبر 2016.
10. عمير سعاد، النظام القانوني لمحكمة التنازع في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات عدد 08.
11. لعقون عفاف، الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في الجزائر بين النص التشريعي والعمل القضائي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد 03، 2018.
12. معزوزي نوال، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري بين الاطار القانوني والمأمول، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر، 2019.

13. موصدق علي، أحكام الدعوى التفسيرية في النظام القضائي الإداري الجزائري، مجلة القانون و العلوم السياسية، العدد الرابع، المركزي الجامعي بالنعامة، الجزائر، جوان 2016.
14. مومني أحمد، مبدأ المشروعية و تطبيقاته في الدساتير الجزائرية، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد درارية، أدرار، الجزائر، المجلد 02، العدد 02، ديسمبر 2018.
15. ميمونة سعاد، توزيع الاختصاص القضائي بين القضاء الإداري والقضاء العادي في الجزائر، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، العدد الثاني، المركز الجامعي تندوف، ديسمبر 2017.
16. نويري عبد العزيز، الاستثناءات الواردة على المعيار العضوي في تحديد المنازعات الإدارية، دراسة نظرية/تطبيقية، مجلة مجلس الدولة، العدد 12، 2014.
17. نويري سامية، نويري محمد الأمين، نظام الإحالة على محكمة التنازع في التشريع الجزائري، مجلة طلبة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 03، العدد 01، المركز الجامعي بريكة، باتنة، جوان 2020

5/ المجالات القضائية:

1. المجلة القضائية، المحكمة العليا، قسم الوثائق، العدد 04، 1989.
2. المجلة القضائية، المحكمة العليا، قسم الوثائق، العدد 03، 1992.
3. مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة الجزائري، العدد 01، 2002.
4. مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة الجزائري، العدد 02، 2002.
5. مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة الجزائري، العدد 04، 2003.
6. مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة الجزائري، العدد 05، 2004.
7. مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة الجزائري، العدد 06، 2005.
8. مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة الجزائري، عدد 09، 2009.

1. فاضل إلهام، سلطات قاضي الإلغاء لضمان تنفيذ أحكامه (في التشريعين الفرنسي والجزائري)، الملتيق الوطني الأول حول سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة يومي 17 و18 ماي 2011.

ثانيا: باللغة الأجنبية:

1. Ouvrages

- 1 André de laubader, Traité de droit administratif, 9eme édition, L.G .D.J, Paris, 1984,
- 2 Charles Debbasch, Contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1978.
- 3 J. Auby, Traite du contentieux administratif, L.G.D.J, Paris.
- 4 R. Chapus, Droit du contentieux administratif, Montchester, 7^{eme} édition, 1998,
- 5 Rachid Zouaimia, Marie Christine Rouault, Droit administratif, Berti, édition 2009,

2. Site Internet

(اطلع عليه يوم 2020/09/23 على الساعة 22:30): www.conseildetat.dz

الفهرس

أ	قائمة المختصرات
01	مقدمة
03	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمنازعة الإدارية
03	المبحث الأول: مفهوم مبدأ المشروعية
03	المطلب الأول: تعريف مبدأ المشروعية ومصادره
03	الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية
04	الفرع الثاني: مصادر مبدأ المشروعية
05	أولاً: المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية
06	ثانياً: المصادر غير المكتوبة
08	المطلب الثاني: ضمانات مبدأ المشروعية
08	الفرع الأول: الرقابة الداخلية
08	أولاً: تعريف الرقابة الإدارية
09	ثانياً: صور الرقابة الإدارية
09	الفرع الثاني: الرقابة الخارجية
10	أولاً: الرقابة السياسية
10	ثانياً: الرقابة التشريعية
11	ثالثاً: الرقابة القضائية
14	المطلب الثالث: الاستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية
14	الفرع الأول: نظرية الظروف الاستثنائية
15	الفرع الثاني: السلطة التقديرية
16	الفرع الثالث: أعمال السيادة
16	المبحث الثاني: مفهوم المنازعة الإدارية
17	المطلب الأول: تعريف المنازعة الإدارية
17	الفرع الأول: التمييز بين قانون المنازعة الإدارية و القانون الإداري
17	الفرع الثاني: التعريف التشريعي للمنازعة الإدارية
17	الفرع الثالث: التعريف الفقهي للمنازعة الإدارية
18	المطلب الثاني: أسس و مصادر المنازعة الإدارية
19	الفرع الأول: أسس المنازعة الإدارية
19	الفرع الثاني: مصادر قانون المنازعة الإدارية
19	أولاً: المصدر القانوني العام
19	ثانياً: المصدر القانوني الخاص
20	المطلب الثالث: معايير تمييز المنازعة الإدارية
21	الفرع الأول: المعيار العضوي كأساس لتحديد المنازعة الإدارية (القاعدة)
21	أولاً: المعيار العضوي في القانون الجزائري
24	ثانياً: تطبيقات المعيار العضوي في القانون الجزائري والاستثناءات الواردة عليه
29	الفرع الثاني: المعيار الموضوعي (المادي) كمعيار استثنائي
29	أولاً: المقصود بالمعيار الموضوعي
30	ثانياً: تطبيقات المعيار المادي في القانون الجزائري
33	الفصل الثاني: الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعة الإدارية في الجزائر
33	المبحث الأول: المحاكم الإدارية
33	المطلب الأول: نشأة و تطور المحاكم الإدارية
34	الفرع الأول: إنشاء المحاكم الإدارية
35	الفرع الثاني: تطور المحاكم الإدارية
35	أولاً: مرحلة ما قبل سنة 2011
36	ثانياً: مرحلة ما بعد سنة 2011
36	المطلب الثاني: تنظيم المحاكم الإدارية

36	الفرع الأول: من الناحية البشرية
37	الفرع الثاني: من ناحية التنظيم الإداري
38	الفرع الثالث: تشكيلة المحكمة الإدارية
38	المطلب الثالث: اختصاص المحاكم الإدارية
38	الفرع الأول: الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية
38	أولاً: الاختصاص العام للمحاكم الإدارية
41	ثانياً: الاختصاص الابتدائي والنهائي للمحاكم الإدارية
42	ثالثاً: الاستثناءات الواردة على الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية
42	الفرع الثاني: الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية
42	أولاً: قواعد الاختصاص الإقليمي
43	ثانياً: الاستثناءات الواردة على قواعد الاختصاص الإقليمي
44	المبحث الثاني: مجلس الدولة
44	المطلب الأول: الإطار القانوني والمفاهيمي لمجلس الدولة
45	الفرع الأول: الإطار القانوني لمجلس الدولة
45	أولاً: الدستور
45	ثانياً: القانون
45	ثالثاً: التنظيم
46	رابعاً: النظام الداخلي
46	الفرع الثاني: مفهوم مجلس الدولة
46	أولاً: تعريف مجلس الدولة
46	ثانياً: خصائصه
47	المطلب الثاني: تنظيم مجلس الدولة
47	الفرع الأول: التنظيم الإداري
47	أولاً: الفئات المكونة لمجلس الدولة
49	ثانياً: هيئات مجلس الدولة
49	الفرع الثاني: التنظيم القضائي لمجلس الدولة
50	أولاً: الغرف والأقسام
51	ثانياً: الغرف مجتمعة
51	الفرع الثالث: التنظيم الاستشاري لمجلس الدولة
52	المطلب الثالث: اختصاصات مجلس الدولة
52	الفرع الأول: الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة
52	أولاً: هيئات الاستشارة
53	ثانياً: نطاق الاستشارة وطبيعتها القانونية
55	ثالثاً: إجراءات الاستشارة
55	الفرع الثاني: الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة
56	أولاً: مجلس الدولة قاضي أول وآخر درجة
60	ثانياً: مجلس الدولة قاضي استئناف
60	ثالثاً: مجلس الدولة قاضي نقض
62	رابعاً: مجلس الدولة للفصل في تنازع الاختصاص
63	المبحث الثالث: محكمة التنازع
63	المطلب الأول: الإطار المفاهيمي والتنظيمي لمحكمة التنازع
63	الفرع الأول: مفهوم محكمة التنازع
64	أولاً: تعريف محكمة التنازع
64	ثانياً: خصائص وأهداف محكمة التنازع
65	الفرع الثاني: تنظيم محكمة التنازع
65	أولاً: تشكيلة محكمة التنازع
66	ثانياً: عمل محكمة التنازع
66	المطلب الثاني: صور تنازع الاختصاص

67	الفرع الأول: التنازع الإيجابي
67	الفرع الثاني: التنازع السلبي
68	الفرع الثالث: التناقض بين حكمين نهائيين
69	المطلب الثالث: إجراءات سير الدعوى أمام محكمة التنازع
69	الفرع الأول: إجراءات رفع الدعوى أمام محكمة التنازع
69	أولاً: رفع الدعوى من قبل الأطراف المعنية
70	ثانياً: رفع الدعوى بطريق الاحالة
71	الفرع الثاني: إجراءات الفصل في الدعوى أمام محكمة التنازع
71	أولاً: إعداد التقرير
71	ثانياً: انعقاد جلسة الحكم
71	ثالثاً: إصدار القرار
72	رابعاً: تبليغ الحكم
73	الفصل الثالث: الدعاوى الإدارية
73	المبحث الأول: دعوى الإلغاء
73	المطلب الأول: مفهوم دعوى الإلغاء
73	الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء
73	أولاً: التعريف التشريعي
74	ثانياً: التعريف القضائي
74	ثالثاً: التعريفات الفقهية
75	الفرع الثاني: خصائص دعوى الإلغاء
75	أولاً: دعوى الإلغاء دعوى قضائية
76	ثانياً: دعوى تحكماً إجراءات خاصة
76	ثالثاً: دعوى الإلغاء دعوى عينية أو موضوعية
76	المطلب الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء
77	الفرع الأول: الشروط العامة
77	أولاً: الشروط المتعلقة برفع الدعوى
78	ثانياً: الشروط المتعلقة بعريضة الدعوى
79	الفرع الثاني: الشروط الخاصة بدعوى الإلغاء
79	أولاً: شرط إرفاق القرار المطعون فيه
80	ثانياً: شرط الميعاد
83	المطلب الثالث: أوجه الإلغاء
83	الفرع الأول: عدم المشروعية الخارجية
83	أولاً: عيب الاختصاص
87	ثانياً: عيب الشكل والإجراءات
90	الفرع الثاني: عدم المشروعية الداخلية
90	أولاً: عيب مخالفة القانون (المحل)
91	ثانياً: عيب السبب
92	ثالثاً: عيب الانحراف بالسلطة (عيب الهدف أو الغاية)
93	المطلب الرابع: الآثار المترتبة على دعوى الإلغاء
93	الفرع الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه
93	أولاً: الطابع غير الموقف للطعن القضائي (القاعدة العامة)
94	ثانياً: دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري
95	الفرع الثاني: تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية
95	أولاً: سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة
97	ثانياً: سلطة قاضي الإلغاء في فرض غرامة تهيديية
98	المبحث الثاني: دعوى التعويض
98	المطلب الأول: مفهوم دعوى التعويض
98	الفرع الأول: تعريف دعوى التعويض وخصائصها

98	أولاً: تعريف دعوى التعويض
99	ثانياً: خصائص دعوى التعويض
99	الفرع الثاني: أهمية دعوى التعويض وتمييزها عن دعوى الإلغاء
100	أولاً: أهمية دعوى التعويض
100	ثانياً: تمييز دعوى التعويض عن دعوى الإلغاء
101	الفرع الثالث: شروط دعوى التعويض
101	أولاً: بالنسبة لشروط إرفاق القرار الإداري السابق
101	ثانياً: بالنسبة لشروط الميعاد
102	المطلب الثاني: أساس المسؤولية الإدارية
102	أولاً: الخطأ
104	ثانياً: الضرر
105	ثالثاً: العلاقة السببية
105	الفرع الثاني: المسؤولية على أساس المخاطر
105	أولاً: مفهوم المسؤولية على أساس المخاطر (نظرية المخاطر)
106	ثانياً: تطبيقات نظرية المخاطر
107	المطلب الثالث: إصلاح الضرر
108	الفرع الأول: طبيعة إصلاح الضرر (التعويض)
108	أولاً: التعويض النقدي
108	ثانياً: التعويض العيني
108	الفرع الثاني: تقدير التعويض
108	أولاً: القانون
109	ثانياً: القضاء
109	المبحث الثالث: دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية
110	المطلب الأول: دعوى التفسير
110	الفرع الأول: مفهوم دعوى التفسير
110	أولاً: تعريف دعوى التفسير وتمييزها عن باقي الدعاوى الإدارية
112	ثانياً: شروط دعوى التفسير
113	الفرع الثاني: تحريك دعوى التفسير
114	أولاً: الطريق المباشر
114	ثانياً: الطريق غير المباشر
115	الفرع الثالث: سلطة القاضي الإداري في دعوى التفسير
115	المطلب الثاني: دعوى فحص المشروعية
116	الفرع الأول: مفهوم دعوى تقدير المشروعية
116	أولاً: تعريف دعوى فحص المشروعية وخصائصها
117	ثانياً: شروط قبول دعوى تقدير المشروعية
117	الفرع الثاني: تحريك دعوى فحص المشروعية المختص من طرف دعوى
118	أولاً: الطريق المباشر
118	ثانياً: الطريق غير المباشر (الإحالة القضائية)
118	الفرع الثالث: سلطة القاضي الإداري في دعوى تقدير المشروعية
120	خاتمة
121	قائمة المصادر والمراجع
129	الفهرس