



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

محاضرات في مقياس:

المنازعات الإدارية

السنة الأولى ماستر مني علوم سياسية: تخصص الإدارة العامة

الأستاذة: ميمونة سعاد

أستاذة محاضرة "أ"

السنة الجامعية: 2021-2022.

ملخص مقياس: المنازعات الإدارية

- السداسي الثاني -

(السنة الأولى ماستر مهني علوم سياسية: تخصص الإدارة العامة)

مقدمة:

يعتبر موضوع المنازعات الإدارية من أدق وأهم موضوعات القانون الإداري، ونظرا لتشعب مباحثه وتشتت أحكامه بين قوانين ونصوص متعددة ومتنوعة، ونظرا لإزدياد تدخل السلطات العمومية في جميع مناحي وجوانب الحياة العامة، وما ينجم عنه حتما من ازدياد للمشاكل والمنازعات الإدارية. فإن وضع آليات وقواعد وهيئات قضائية للفصل في تلك المنازعات وفضها بالطرق الملائمة والإجراءات المناسبة يشكل أكبر الضمانات وأفضل الوسائل لإقامة دولة الحق والقانون التي تكفل المصلحة العامة وتحمي حقوق الأفراد وحررياتهم.

لذلك وسعيا منه لتفعيل دور القضاء على اعتبار كونه أحد أهم وأبرز الآليات المعتمدة للحفاظ على المشروعية وموجباتها، عمد المؤسس الدستوري الجزائري من خلال دستور 1996 إلى تنصيب قضاء إداري مستقل عهد إليه مهمة مراقبة أعمال الإدارة والفصل في منازعاتها. هذا النظام القضائي الذي كان نتاج تطور طبيعي إرتبط في واقع الأمر بالتحويلات النوعية والسياسية والإقتصادية والإجتماعية الجارية، كما تترجم الرغبة الصادقة في توجه السلطات العليا في الدولة لدعم وتوطيد دولة القانون. وبغية الإلمام بجزئيات موضوع المنازعات الإدارية، سيتم الإعتماد على البرنامج التالي:

- المحور الأول: مبدأ المشروعية وأشكال الرقابة على أعمال الإدارة

- المحور الثاني: مفهوم المنازعة الإدارية

- المحور الثالث: توزيع الإختصاص القضائي بين القضاء العادي والقضاء الإداري وبين جهتي القضاء الإداري - مجلس دولة ومحاكم إدارية-

- المحور الرابع: دعوى الإلغاء

- المحور الخامس: دعوى التعويض.

المحور الأول: مبدأ المشروعية وأشكال الرقابة على أعمال الإدارة

المحاضرة الأولى: مبدأ المشروعية

أولاً- تعريف مبدأ المشروعية: يقصد بمبدأ المشروعية أن تخضع الدولة وهيئاتها وأفرادها جميعهم لأحكام القانون وأن لا تخرج عن حدوده، ومن مقتضيات مبدأ المشروعية الإدارية أن تحترم الإدارة في تصرفاتها أحكام القانون، وإلا عدت أعمالها غير مشروعة وبالتالي تعرضت للإلغاء.

ثانياً: مصادر مبدأ المشروعية: إذا كانت الإدارة تلتزم باحترام القانون وتطبيقه، فإن المقصود بالقانون هنا جميع القواعد القانونية الموجودة والمطبقة فعلا في الدولة أيا كان شكلها أي القانون بمفهومه الواسع.

وبالتالي، فمصادر مبدأ المشروعية هي نفسها مصادر القانون الإداري، والتي تنقسم إلى مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة.

1- المصادر المكتوبة: وتشتمل هذه المصادر المكتوبة على القانون بمفهومه الواسع والذي يتضمن: الدستور، والمعاهدات الدولية، والتشريع أو القانون بمفهومه الضيق عضويا كان أم عاديا، وأخيرا التنظيم. **أ- الدستور:** يعد الدستور أعلى نص قانوني في الدولة حيث يقع في قمة الهرم القانوني وتسمو قواعده على القواعد القانونية الأخرى جميعا، فهي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وسلطاتها العامة، اختصاصاتها وكذا العلاقة بينها، بالإضافة إلى حقوق الأفراد وحررياتهم وواجباتهم. وهو مصدر من مصادر القانون الإداري.

ب- المعاهدات الدولية: تعتبر المعاهدة الدولية مصدرا للقانون الإداري وهذا بعد أن يتم التصديق عليها من جانب السلطة المختصة داخل الدولة. وفور التصديق عليها تصبح المعاهدة جزء من التشريع الداخلي، بل إن بعض الدساتير كالدستور الجزائري يعترف لها بطابع السمو على القانون الصادر عن البرلمان. وهي عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم علاقة إما أطرافها دول أو منظمات دولية أو دول ومنظمات دولية.

ج- القانون (القانون بمفهومه الضيق): القوانين هي مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة وهي صاحبة الاختصاص في ذلك، وتأتي هذه التشريعات في المرتبة الثالثة في الهرم القانوني بعد المعاهدات الدولية. على أن القانون في الجزائر ينقسم إلى قانون عضوي وآخر عادي، وهذا الأخير أدنى مرتبة من الأول. والقانون بمفهومه الضيق أي الصادر عن السلطة التشريعية يعتبر مصدر من مصادر القانون الإداري.

د- التنظيم: التنظيمات أو اللوائح أو القرارات الإدارية هي عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية، وهي واجبة الاحترام من حيث أنها تمثل قواعد قانونية كما سبقت الإشارة عامة مجردة تلي القانون في مرتبتها في سلم التدرج القانوني. وهي مصدر من مصادر القانون الإداري.

2- المصادر غير المكتوبة: وتشتمل المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية على المبادئ العامة للقانون، والقضاء الإداري، ثم العرف الإداري.

أ- المبادئ العامة للقانون: يقصد بالمبادئ العامة للقانون تلك المبادئ التي يستنبطها القضاء ويعلن ضرورة التزام الإدارة بها، والتي يكشف عنها القاضي من خلال الضمير القانوني العام في الدولة ويطبقها على ما يعرض عليه من منازعات. مثل: مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، مبدأ حياد الإدارة، مبدأ المساواة أمام المناصب العامة في الدولة، مبدأ الحق في التقاضي ...

ب- القضاء الإداري: الأصل في وظيفة القاضي تطبيق القوانين والفصل في المنازعات المعروضة أمامه، وهو ملزم قانوناً بالفصل في المنازعة الداخلة في اختصاصه وإلا اعتبر منكرا للعدالة. وعلى ذلك

لا يعد القضاء مصدرا رسميا للقانون لدوره المتعلق بتطبيق النصوص التشريعية وتفسيرها وإزالة غموضها وإزالة التعارض المحتمل بينها، ولا يتعدى القاضي هذا الأمر ليصل إلى حد خلق قواعد قانونية خارج نصوص التشريع.

إلا أن الطبيعة الخاصة لقواعد القانون الإداري من حيث عدم تقنيه وظروف نشأته وسرعة تطوره وتعدد مجالات نشاطه، أدى إلى أن يتجاوز القضاء الإداري دور القضاء العادي ليتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية فيعمد إلى خلق مبادئ وأحكام القانون الإداري، فيصبح القضاء مصدرا رسميا للقانون الإداري بل من أهم مصادره غير المكتوبة، ويتعدى دوره التشريع في كثير من الأحيان.

في ذلك يتبين أن للقضاء الإداري دورا إنشائيا كبيرا في مجال القانون الإداري لذا فهو يشكل مصدرا رئيسيا لهذا الأخير. حيث أنه وفي حالة انعدام النص القانوني الذي ينطبق على النزاع يلجأ القاضي إلى البحث عن الحل من خلال الأحكام السابقة التي تم الفصل من خلالها في قضايا مشابهة للقضية المعروضة عليه. غير أنه وأمام **انعدام النص القانوني** وكذا **الحكم السابق** يلجأ القاضي إلى **الإجتهد**، إن هذا الإجتهد لا يعتبر قاعدة قانونية وضعها القاضي إلا إذا قصد التمسك به في قضايا مستقبلية مشابهة. وعليه فإذا قصد التمسك بهذا الحل في المستقبل يكتسي طابع **القرار المبدئي**، هذا الأخير الذي يعتبر قاعدة قانونية تم وضعها من قبل القاضي الإداري.

ج- **العرف الإداري**: العرف الإداري هو مجموعة القواعد القانونية التي درجت الإدارة على إتباعها في أداء وظيفتها في مجال معين من نشاطها وتستمر فتصبح ملزمة لها. أي إتباع سلوك معين من قبل الإدارة مع الشعور بالزاميته. يتبين من ذلك أن العرف الإداري يتكون من عنصرين: عنصر معنوي يتمثل في شعور الأفراد والإدارة بأن القاعدة التي سلكتها في تصرفاتها أصبحت ملزمة قانونا، وعنصر مادي يتمثل في التكرار أي الاعتياد على الأخذ بتلك القاعدة بشكل منتظم ومستمر بشرط أن يتبلور ذلك بمضي الزمن الكافي لاستقرارها.

ويمكن القول بأن دور العرف الإداري أقل أهمية في مجال القانون الإداري منه في مجال القانون الخاص، على اعتبار أن تكوينه يتطلب فترة طويلة من الثبات والاستقرار في حين تتطور أحكام القانون الإداري وتتغير باستمرار.

ثالثا- **الإستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية**: إذا كان احترام حقوق الأفراد وحياتهم يقتضي وجود قواعد صارمة تمنع الإدارة من الاعتداء على مبدأ المشروعية، فإن حسن سير المرافق العامة واستمرار أداء الإدارة وظيفتها يقتضيان منحها من الحرية ما يساعدها في اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب توخياً للمصلحة العامة. لذلك اعترف المشرع والقضاء والفقهاء ببعض الامتيازات التي تملكها الإدارة وتستهدف التقييد من مبدأ المشروعية وهي: السلطة التقديرية، الظروف الاستثنائية، أعمال السيادة.

1- السلطة التقديرية: تمارس الإدارة نشاطها بإتباع أسلوبين:

▪ **الأسلوب الأول:** أن تمارس اختصاصا مقيدا وفيه يحدد المشرع الشروط اللازمة لاتخاذ قرار معين، مثلما هو الحال في ترقية موظف بالأقدمية فقط فإذا ما توفرت هذه الأقدمية فإن الإدارة مجبرة على التدخل وإصدار قرارها بالترقية.

▪ **الأسلوب الثاني:** يتمثل في ممارسة الإدارة اختصاصا تقديريا إذ يترك المشرع للإدارة قدرا معيناً من الحرية لاختيار وقت وأسلوب التدخل في إصدار قراراتها تبعاً للظروف ومن دون أن تخضع للرقابة. إلا أن حرية الإدارة غير مطلقة في هذا المجال فبالإضافة إلى أنها مقيدة باستهداف قراراتها المصلحة العامة تكون ملزمة بإتباع قواعد الاختصاص والشكل المحددة قانوناً، بينما تتصرف سلطتها التقديرية إلى سبب القرار الإداري وهو الحالة الواقعية والقانونية التي تبرر اتخاذ القرار والمحل وهو الأثر القانوني المترتب عنه حالاً ومباشرة، فهنا تتجلى سلطة الإدارة التقديرية.

2- **الظروف الاستثنائية:** تواجه الإدارة في بعض الأوقات ظروفاً استثنائية تجبرها على اتخاذ بعض الإجراءات التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية حماية للنظام العام وحسن سير المرافق العامة فتضفي على إجراءاتها تلك الصفة المشروعية الاستثنائية. فبناء على هذه الظروف الاستثنائية، تعفى الإدارة من مراعاة بعض القواعد القانونية التي تلتزم بها في الظروف العادية، من ذلك قواعد الاختصاص وكذا قواعد الشكل والإجراءات. غير أن الإدارة ملزمة بأن تراعي مشروعية الأمانة والتي قيدها القاضي بأمرين أساسيين، الأول يتعلق بالهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه وهو تحقيق المصلحة العامة. أما الثاني فيتعلق بالوسيلة المستعملة والتي يجب أن تكون متناسبة مع الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه.

3- **أعمال السيادة أو الحكومة:** هي قرارات إدارية تصدر عن السلطة التنفيذية وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء سواء أكان بالإلغاء أو بالتعويض. ونظراً لما يترتب عن نظرية أعمال السيادة من تهديد لحقوق الأفراد وحررياتهم، ظهر في سبيل ذلك ثلاثة معايير لتحديد أعمال السيادة: معيار الباعث السياسي، معيار طبيعة العمل، معيار القائمة القضائية.

أ- **معيير الباعث السياسي:** بمقتضى هذا المعيار يعد العمل من أعمال السيادة إذا كان الباعث عليه سياسياً، أما إذا لم يكن الباعث سياسياً فإنه يعد من الأعمال الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء. غير أن معيار الباعث السياسي قد تعرض لإنقادات فقهية حادة، تمثلت في كونه معياراً مرناً وغير محدد.

ب- **معيير طبيعة العمل:** نتيجة لما وجه إلى معيار الباعث السياسي من انتقادات ظهر معيار طبيعة العمل لتمييز عمل السيادة عن أعمال الإدارة الأخرى. وانقسم دعاة هذا المعيار إلى اتجاهين:

- **الاتجاه الأول:** ذهب الاتجاه الأول إلى التمييز بين العمل الإداري والعمل الحكومي إذ عد العمل حكومياً إذا صدر عن السلطة التنفيذية بوصفها حكومة (كالمسهر على احترام دستورها، وسير هيئاتها العامة والإشراف على علاقاتها مع الدول الأجنبية وعلى أمنها الداخلي...) وهذا النوع من الأعمال يندرج

في ضمن أعمال السيادة ويمتنع عن رقابة القضاء، أما النوع الآخر من الأعمال الذي يصدر بوصفها إدارة (كالتطبيق اليومي للقوانين والإشراف على علاقات الأفراد بالإدارة المركزية أو المحلية، وعلاقات الهيئات الإدارية بعضها ببعض...) فيندرج في ضمن أعمال الإدارة الاعتيادية التي تخضع لرقابة القضاء.

- الاتجاه الثاني: ذهب هذا الاتجاه إلى اعتبار أعمال السيادة أو الحكومة هي الأعمال التي تستند إلى نصوص دستورية، أما الأعمال الإدارية فتستند إلى نص تشريعي عادي أو قرارات تنظيمية.

غير أن معيار طبيعة العمل أو ما يعرف بالمعيار الموضوعي تم انتقاده لعدة أسباب، فالسلطة التنفيذية وهي تقوم بوظيفتها الحكومية وكذا الإدارية تنفيذا للنصوص الدستورية وكذا القانونية، فعملها الحكومي مرتبط بعملها الإداري.

ج- معيار القائمة القضائية: اتجه الفقهاء إلى استقراء الأحكام القضائية لتحديد ما يعد من أعمال السيادة لعجزهم عن وضع معيار لتمييز أعمال السيادة بشكل واضح، وبالتالي وضع قائمة لهذه الأحكام سميت بـ"القائمة القضائية"، وتتضمن مايلي:

- الأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بالبرلمان: وتشمل قرارات السلطة التنفيذية المتعلقة بالعملية التشريعية كاقترح مشروع قانون وإيداع هذا المشروع أو سحبه، قرار حل المجالس النيابية (كالمجلس الشعبي الوطني).

- الأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية: وتتمثل في الأعمال المتعلقة بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وكذا الأعمال التي يقوم بها ممثلو الدولة في الخارج لدى ممارستهم الوظائف الدبلوماسية.

- الأعمال المتعلقة بالحرب: ومن هذه الأعمال حق الدولة في الاستيلاء على السفن المحايدة الموجودة في المياه الإقليمية وقت الحرب، وكذلك الأوامر الصادرة بتغيير اتجاه السفن أو الحجز عليها أو على ما تحمله من بضائع.

المحاضرة الثانية: أشكال الرقابة على أعمال الإدارة

تعد الرقابة على أعمال الإدارة ضمانا للتأكد من مشروعية قرارات وتصرفات الإدارة، وضمنا للحفاظ على حقوق الأفراد وحياتهم وحسن سير المرافق العامة. ويفرض هذا المبدأ وجود وسائل وأجهزة تراقب عمل الإدارة، وتختلف هذه الأجهزة باختلاف الدولة والنظم القانونية المتبعة فيها إلا أن المستقر في اغلب الدول وجود ثلاثة طرق يضمن من خلالها الأفراد مشروعية أعمال الإدارة في مواجهتهم، وهي: الرقابة السياسية والرقابة الإدارية وكذا الرقابة القضائية.

أولاً- الرقابة السياسية: تتخذ الرقابة السياسية على أعمال الإدارة صورتين أساسيتين؛ الصورة الأولى هي الرقابة السياسية للرأي العام (تمارسها مؤسسات المجتمع المدني والأحزاب السياسية والنقابات

المهنية ووسائل الإعلام...). أما الصورة الثانية فهي الرقابة السياسية البرلمانية (مواجهة الوزراء بحق السؤال أو الاستجواب أو سحب الثقة من الوزارة كلها...).

ثانيا- الرقابة الإدارية: الرقابة الإدارية تتمثل في الرقابة التي تقوم بها الإدارة على تصرفاتها للبحث في مشروعيتها وملاءمتها، فهي رقابة مشروعية من حيث موافقتها للقانون بمعناه الواسع، ورقابة ملاءمة من حيث تناسبها مع الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه. إذن فهي رقابة داخلية وذاتية تمارسها الإدارة العامة على نفسها (وقد تتم هذه الرقابة بناء على تقارير لجنة أو هيئة إدارية أخرى مهمتها مراقبة أعمال الإدارة فتعمل على إلغاء قراراتها غير المشروعة أو إبلاغ الرئيس الإداري بما يتكشف لها من مخالفات قانونية ليتخذ الإجراء المناسب بخصوصها، أو بناء على تظلم إداري. كما قد تقام آليات وقواعد داخل جهاز إداري معين من أجل تحسس مواقع الخلل لإصلاحها في الوقت المناسب، مثل: سجلات الإقتراحات، التقييم الدوري، الإجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الإداري...)، وكذا رقابة رئاسية (يمارسها الرئيس على مرؤوسه)، ووصاية إدارية (تمارسها السلطة الإدارية المركزية على السلطة الإدارية اللامركزية).

ثالثا- الرقابة القضائية: لقد تباينت النظم القضائية فيما بينها في تنظيم شكل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، وفقا للإيديولوجيات السياسية السائدة في كل منها. فمن الدول من أسند هذا الدور في الرقابة للقاضي العادي دون تمييز بين المنازعة الإدارية وغيرها وسمي هذا النظام بنظام القضاء الموحد، ودول أخرى قد عهدت بالرقابة القضائية لقاض متخصص في المنازعات الإدارية وهو ما يطلق عليه إصطلاحا بنظام القضاء المزدوج.

1- نظام القضاء الموحد: ارتبط هذا النظام بالدول الأنجلوسكسونية، ويقوم على أساس وجود قضاء واحد في الدولة يشمل اختصاصه كافة المنازعات بصرف النظر عن أطرافها أفرادا كانوا أو إدارة وسواء تعلقت بأمور إدارية أو مدنية أو تجارية...، والقاعدة العامة في هذا النظام، إختصاص المحاكم العادية بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ويطبق القاضي أحكام القانون الخاص، واستثناء توجد هيئات إدارية متخصصة تفصل في بعض النزاعات كالمحكمة العقارية والتعويض نتيجة نزع الملكية للمنفعة العمومية.

2- نظام القضاء المزدوج: يرتبط هذا النظام بالدول اللاتينية وعلى رأسها فرنسا، يتجسد في إقامة نظام قضائي مزدوج إستنادا للترقية القائمة بين القانونين العام والخاص، والذي عهدت فيه للقضاء الإداري سلطة نظر منازعات الإدارة بتطبيق القانون الإداري وللقضاء العادي مهمة فض منازعات الأفراد بتطبيق القانون الخاص. إن نشأة القضاء الإداري في فرنسا كان نتيجة للتطور السياسي للنظام الفرنسي عبر مراحل التاريخ المختلفة، وقد ساهم في ذلك بصفة مباشرة مجلس الدولة الفرنسي خاصة بعد إستقلاله كجهة قضائية إدارية مستقلة، إلا أن هذا الإستقلال مر عبر عدة محطات تاريخية.

1- مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية وحكم البرلمانات القضائية: لقد تميزت هذه الفترة بحكم البرلمانات القضائية وهي محاكم قضائية تدخلت في عمل الإدارة، وأصبحت تشكل عائقا حقيقيا لتطور الإدارة، في ظل وجود حكم ملكي لا يهتمه كيفية تسيير الإدارة بقدر ما يهتمه توسع رقعة حكمه، ذلك ما نتج عنه تذرر لدى الرأي العام الفرنسي بالإضافة إلى اجتهادات الفلاسفة آنذاك ونقدهم لطريقة تسيير الحكم مما عجل بالثورة الفرنسية عام 1789.

2- مرحلة الثورة الفرنسية: تطبيقا لمبادئ الثورة الفرنسية لسنة 1789، قام رجال الثورة بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في مجال التنظيم الإداري للدولة، وهو المبدأ الذي نادى به الفقيه مونتسكيو. وتطبيقا للتفسير الخاص لمبدأ الفصل بين السلطات من طرف رجال الثورة الذين قرروا بمنع محاكم القضاء العادي من التدخل في نشاط الإدارة بأي شكل من الأشكال مما ترتب عنه مبدأ استقلال الإدارة العامة الفرنسية استقلالا عضويا وموضوعيا عن القضاء العادي. وتنقسم بدورها إلى 3 مراحل:

أ- مرحلة الإدارة القاضية أو الوزير القاضي: إبتداء من سنة 1790 أصبح يتم رفع التظلمات والطعون الإدارية إلى رؤساء الإدارات الإقليمية والوزراء أو الملك، ليفصلوا في تظلماتهم وطعونهم، ونتج عن ذلك أن أصبحت الإدارة هي القاضي وفي نفس الوقت طرف في النزاع. هذا الوضع أثر سلبا على مصداقية الإدارة، فكيف تكون هي الخصم والحكم في نفس الوقت، حيث أصبح هناك شك عام في مدى مصداقية الأحكام التي تصدرها الإدارة ومدى ضمان نزاهة حياد الإدارة عن نطقها بالأحكام الصادرة عنها.

ب- مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز أو مرحلة إنشاء مجلس الدولة: إبتداء من سنة 1797 تم إنشاء مجلس الدولة الفرنسي كهيئة إستشارية على المستوى المركزي. حيث كان ينظر ويفحص في الطعون التي ترفع ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة، وتقديم ذلك للإمبراطور الذي يصدر بشأنها قرارا إداريا يأخذ شكل المرسوم.

ج- مرحلة القضاء الإداري البات أو المطلق: في سنة 1872 استرجع رسميا أي بموجب قانون مجلس الدولة الفرنسي سلطة القضاء البات والنهائي بشأن المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها. غير أن مجلس الدولة في أحكامه كان يطبق قواعد القانون الخاص، مما خلق في كثير من الأحيان مشاكل عملية تعود إلى غياب قانون يطبق بالإدارة، إلى غاية صدور "قرار بلانكو" عن محكمة التنازع في 8 فيفري 1873، وعلى إثر هذا القرار أصبح على مجلس الدولة الفصل في النزاعات على ضوء قواعد استثنائية تتماشى والتطورات الإدارية وهي قواعد القانون الإداري.

على أنه تجدر الإشارة، بأن القانون الذي حول مجلس الدولة الفرنسي سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية، أبقى على اختصاص الإدارة القاضية فلا يملك الأفراد اللجوء إلى مجلس الدولة إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون، وفيما عدا ذلك تختص به الإدارة القاضية، مما أوجد ازدواجا

قضائياً، واستمر هذا الوضع حتى 1889، عندما قبل مجلس الدولة دعوى قدمها أحد الأفراد مباشرة من دون المرور على الإدارة في قضية Cadot وترتب على حكمه فيها أن أصبح مجلس الدولة صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية. وبسبب تراكم العديد من القضايا أمام مجلس الدولة حدد المشرع اختصاص مجلس الدولة على سبيل الحصر بموجب المرسوم الصادر في 1953، وأصبحت المحاكم الإدارية التي كانت تسمى مجالس الأقاليم صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية.

3- موضع النظام القضائي الجزائري بين النظم القضائية في الرقابة على أعمال الإدارة العامة: ستنم الدراسة من خلال مايلي:

أ- أثناء المرحلة الإستعمارية (1830-1962): تميزت هذه المرحلة بإقامة جهات قضائية مشابهة للهيئات القضائية الفرنسية، تنظيماً، عملاً واختصاصاً، تسمية وتطوراً. وانقسمت هذه المرحلة بدورها إلى مرحلتين أساسيتين:

- **مرحلة 1830-1953:** في هذه المرحلة بدأ تطبيق القانون الإداري في الجزائر بصفة تدريجية، حيث عمدت فرنسا في هذه المرحلة إلى إعمال نظام وحدة القانون والقضاء. فكانت البداية محاكم تنظر في أنواع الدعاوى بالدرجة الأولى لتستأنف أحكامها أمام مجلس خاص يدعى مجلس الإدارة الذي أنشأ بموجب الأمر الملكي سنة 1831. كان هذا المجلس يتكون من 7 من كبار الموظفين والمسؤولين عن الجهات الإدارية المدنية والعسكرية وكذا الجهات القضائية تحت رئاسة الحاكم العام بالجزائر، كما أن اختصاصه ذو طابع مختلط وذلك تبعاً لطبيعة تكوينه فصلاحياته كانت إدارية وكذا قضائية نهائية غير قابلة للطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي. ومن خلال هذا يظهر الخلط بين السلطات الإدارية والقضائية، وهو تجسيد لنظرية الإدارة القاضية أو الوزير القاضي.

وفي سنة 1845 استحدث بموجب القانون الصادر في 15 أفريل 1845 مجلس للمنازعات يختص بالفصل في المنازعات الإدارية، مكون من 5 موظفين إداريين وأمين عام يتولى أمانته، أسندت له كافة الإختصاصات التي تمارسها مجالس العمالات في فرنسا (يلعب دور المستشار للإدارة إلى جانب اختصاصه القضائي)، قراراته قابلة للإستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي. غير أن السلطات الفرنسية عمدت إلى حل هذا المجلس في سنة 1847، وبررت هذا الحل بعدم تطابق تنظيمه مع التقسيم الإقليمي الجديد المقرر في الأمر الملكي المؤرخ في 01 سبتمبر 1847 الذي أسس ثلاث مقاطعات هي الجزائر، وهران، قسنطينة.

لقد تم تعويض مجالس المنازعات بمجالس المديرية في سنة 1847 على مستوى العمالات الثلاث الموجودة آنذاك (الجزائر، وهران، قسنطينة) تتكون من 3 أعضاء، أوكلت لها مهمة الفصل في بعض المنازعات الإدارية مثل منازعات الضرائب والغابات. وكان الإستئناف يقع آنذاك أمام مجلس الدولة الفرنسي مستشار الإدارة حينها.

بتاريخ 1848 تم إنشاء المجالس الولائية (مجالس العمالات أو المحافظات) مهمتها الفصل في المنازعات الإدارية بالإضافة إلى أنه كان لها دور استشاري وكذا إداري، واستمر العمل بها إلى غاية 1953 تاريخ إحداث المحاكم الإدارية.

مرحلة 1953-1962: بمناسبة الإصلاح الذي عرفته فرنسا بموجب المرسوم بقانون المؤرخ في 30 سبتمبر 1953، تم إنشاء محاكم إدارية حلت محل مجالس العمالات، وأعيد بذلك النظر في توزيع الإختصاص بين مجلس الدولة بباريس والمحاكم الإدارية الثلاثة المستحدثة في الجزائر، وبهذا تحددت طبيعة النظام القضائي الجزائري في هذه الفترة بأنه نظام قضائي مزدوج. تتألف هذه المحاكم من رئيس و 3 مستشارين يمارس أحدهم مهمة مفوض الحكومة. وبالإضافة للإختصاصات الإستشارية لهذه المحاكم كانت صاحبة الولاية العامة في جميع المنازعات الإدارية ما عدا ما استثني بنص لمجلس الدولة الفرنسي، كما كان هذا الأخير يعتبر جهة إستئناف بالنسبة لأحكامها.

وعلى العموم فإنه أيا كانت طبيعة النظام القضائي الذي عرفته الجزائر خلال العهد الإستعماري، فإنه لم تكن الغاية منه حماية المواطن كما هو الحال في فرنسا بل كان وسيلة لخدمة الإدارة الفرنسية الإستعمارية ولتبرير تصرفاتها اللامشروعة.

ب- مرحلة الإستقلال: لقد عرف النظام القضائي الجزائري بعد الإستقلال جملة من التطورات وذلك من مرحلة إلى أخرى، أحيانا يقترب فيها هذا النظام إلى حد بعيد من نظام الأحادية القضائية، وأحيانا أخرى يعتمد ويقر نظام الإزدواجية بما يفرضه من نظام قانوني وإجرائي متميز. تبعا لذلك، وجدت ثلاثة مراحل لتطور النظام القضائي في الجزائر منذ الإستقلال، مرحلة أولى ممتدة من 1962-1965، مرحلة ثانية ممتدة من 1965-1996، مرحلة ثالثة هي ما بعد 1996.

المرحلة الإنتقالية (مرحلة الإزدواجية الخاصة واتجاه نحو الوحدة، 1962-1965): نتيجة للفرغ والشغور الذي عرفته الجزائر على الصعيدين القانوني والبشري غداة الإستقلال تحتم عليها إبقاء العمل بالقانون الفرنسي مؤقتا مع استبعاد الأحكام المنافية منه مع السيادة والآداب العامة إلى غاية بناء صرح قانوني جزائري فعلي يساير الظروف الإجتماعية للفرد الجزائري ويتلاءم مع فلسفة الدولة المستقلة.

بناء على ذلك وفي إطار إعادة تنظيم وهيكلية القضاء الإداري الجزائري، تم الحفاظ على المحاكم الإدارية الثلاث الموروثة عن المستعمر: الجزائر، وهران، قسنطينة، مع إضافة محكمة رابعة بالأغواط، كجهات مختصة في الفصل في منازعات التعويض والضرائب والأشغال العامة والطرق. كما نصب المشرع هيئة عليا مشتركة بين جهتي القضاء الإداري والقضاء العادي وهي المجلس الأعلى، كهيئة قضائية جمعت إختصاصات محكمة النقض ومجلس الدولة الفرنسيين.

بهذا يكون المشرع الجزائري قد وحد الهرم القضائي على مستوى القمة، وأخذ بالإزدواجية القضائية في القاعدة لإحتفاظه بالمحاكم الإدارية إلى جانب المحاكم العادية. وهي مسألة ظرفية فرضتها عوامل

وملابسات تاريخية معينة، لأن الإزدواجية في القمة تقتضي إنشاء مجلس الدولة بالإضافة إلى ضرورة إنشاء محكمة التنازع للفصل في تنازع الإختصاص بين القضاء العادي والإداري، هذه الهيئات التي تتطلب تأطيرا خاصا كانت تقتده الدولة الجزائرية عقب العودة الجماعية للقضاة الفرنسيين لوطنهم.

- **المرحلة الممتدة من 1965 إلى غاية 1996 (مرحلة الأحادية القضائية المرنة):** شهدت هذه المرحلة صدور عدة نصوص قانونية في المجال القضائي، موضوعا وإجراء، أهمها الأمر 65-278 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي، أسست لمرحلة جديدة كان لها بالغ الأثر في دخول البلاد مرحلة التغيير على صعيد الهياكل والإجراءات القضائية، حيث تم بموجبه الإلغاء النهائي للمحاكم الإدارية ونقل إختصاصاتها للمجالس القضائية 15 المنشأة بذات الأمر، وانحصرت الغرف الإدارية في ثلاثة فقط هي الجزائر، وهران، قسنطينة. كما تدعم الأمر 65-278 بصور الأمر 66-154 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، هذا الأمر الذي ساعد على تكامل التنظيم القضائي.

تجدر الإشارة بأنه وطبقا لنص المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية قبل تعديلها في سنة 1990، كان المجلس الأعلى يحتكر الفصل في دعاوى الإلغاء الموجهة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية دون تمييز بين القرارات الإدارية المركزية واللامركزية، وبالتالي كانت دعاوى القضاء الكامل من اختصاص الغرف الإدارية بالمجالس القضائية أما دعاوى الإلغاء فكانت من اختصاص الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، وهذا ما لم يكن يجسد ما جاء في المادة 7 من الأمر 66-154 الذي أعطى الولاية العامة للغرف الإدارية بالمجالس القضائية والإستثناء للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى.

غير أن التعديل الذي وقع للمادة 7 في سنة 1990 وسعيا لتقريب القضاء من المتقاضين وتيسير إجراءات التقاضي، أعيد توزيع الإختصاص القضائي بالنسبة لطعون الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية بالاعتماد على نوع وطبيعة القرارات مركزية كانت أو لا مركزية لتحدد انطلاقا منها الجهة القضائية المختصة. حيث أصبحت الغرف الإدارية بالمجالس القضائية مختصة أيضا بطعون الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية متى تعلق الأمر بقرارات الجهات اللامركزية. كما ورد الإستثناء في المادة 7 مكرر في بعض المنازعات الإدارية التي ينعقد اختصاصها للقضاء العادي كالقضايا الإجتماعية والتجارية ومخالفات الطرق والمسؤولية عن حوادث السيارات التابعة للدولة والمؤسسات الإدارية...

وفي الحقيقة فإذا نظرنا إلى طبيعة النظام القضائي الجزائري في هذه المرحلة، فلم يكن قائما على أساس الإزدواجية لإنعدام أجهزة قضائية متخصصة ومستقلة عن القضاء العادي، كما أنه لم يكن نظاما قائما على أحادية القضاء والقانون الجامد والمطلق الموجود في الدول الأنجلوسكسونية، ذلك أن وجود أسلوب الغرف الإدارية بالمجالس والمحكمة العليا كجهات مختصة بالنظر في منازعات الإدارة يخفف من جمود نظام وحدة القانون والقضاء. إذن فهو نظام القضاء الموحد المرن أو النظام القضائي

الهيئتين القائم على إزدواجية المنازعة وأحادية الهياكل القضائية أو نظام القضاء الموحد مع التفرقة بين المنازعات.

- مرحلة ما بعد سنة 1996 - عمليا 1998 - (الإزدواجية القضائية): تقسم هذه المرحلة بدورها إلى مرحلتين:

▪ المرحلة الممتدة من سنة 1996 إلى غاية التعديل الدستوري 2020: بصور دستور 16 نوفمبر 1996 أخذت الجزائر بالنظام القضائي المزدوج، وذلك من خلال المادتين 152 و 153 منه، حيث أشارت المادة 152 من الدستور على ثلاثة هياكل قضائية:

- هيكل قضائي سمي بالهرم القضائي العادي متكون من الأعلى إلى الأسفل من المحكمة العليا، المجالس القضائية والمحاكم.

- هيكل قضائي سمي بالهرم القضائي الإداري متكون من القمة من مجلس الدولة وفي القاعدة من المحاكم الإدارية.

- هيكل متمثل في محكمة التنازع مختص بالفصل في تنازع الاختصاص بين الهرم القضائي العادي والهرم القضائي الإداري.

لكن هذا التغيير بقي نظريا إلى غاية سنة 1998 تاريخ تنصيب مجلس الدولة ومحكمة التنازع. وبهذا تم ميلاد نظام مستقل ومتكامل للقضاء الإداري، يتشكل من مجلس الدولة في القمة ومحاكم إدارية في القاعدة. ليكتمل التنازع في سنة 2008 حيث بادر المشرع بإصلاح جوهري تمثل في استحداث قانون جديد للإجراءات القضائية وهو قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

▪ مرحلة ما بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 (عمليا ما زلنا في ظل المرحلة السابقة إلى حين تنصيب الهيئات الجديدة -المحاكم الإدارية للإستئناف-): بصور التعديل الدستوري لسنة 2020 أقيمت الجزائر على النظام القضائي المزدوج، وذلك من خلال المادة 179 من هذا التعديل، لكن مع إستكمال نظام القضاء الإداري بإضافة محاكم إدارية للإستئناف، وذلك كالآتي:

- هرم قضائي عادي متكون من الأعلى إلى الأسفل من المحكمة العليا، المجالس القضائية والمحاكم.

- هرم قضائي إداري متكون من الأعلى إلى الأسفل من مجلس الدولة، محاكم إدارية للإستئناف ومحاكم إدارية.

- محكمة التنازع تختص بالفصل في تنازع الاختصاص بين الهرم القضائي العادي والهرم القضائي الإداري.

وبهذا تم استكمال النظام القضاء الإداري، المتشكل (على الأقل قانونيا أما عمليا فلا زلنا في المخطط القديم إلى حين تنصيب الهيئات الجديدة) من مجلس الدولة في القمة ومحاكم إدارية في القاعدة، ومحاكم إدارية للإستئناف في الوسط.

المحور الثاني: مفهوم المنازعة الإدارية

المحاضرة الأولى: تعريف المنازعة الإدارية ومعايير تحديد النزاع الإداري

أولاً- تعريف المنازعة الإدارية: المنازعة الإدارية ما هي إلا وسيلة قانونية قضائية منحها المشرع للمتقاضي لحماية حقوقه في مواجهة الإدارة المتعسفة.

ثانياً- معايير تحديد النزاع الإداري: تتمثل فيما يلي:

1- المعيار العضوي: بحسب هذا المعيار يكون النزاع إدارياً، ويرجع الإختصاص فيه بالنتيجة إلى القضاء الإداري، متى كان أحد أطرافه شخصاً معنوياً عاماً.

← إن هذا المعيار وبالرغم من بساطة وسهولة إستعماله، ذلك أن النزاع يكون إدارياً متى كان أحد أطرافه شخصاً معنوياً عاماً، لكنه غير صالح دائماً. لأنه لو تمسكنا بهذا المعيار فسيترتب عنه:

✓ من جهة أن كل النزاعات هي إدارية وهذا غير صحيح، لأن الشخص المعنوي العام قد يتصرف أحياناً باعتبار شخصاً طبيعياً ولا يستعمل إمتيازات السلطة العامة كالعقود الخاصة التي تبرمها هذه الأشخاص، فالنزاع في هذه الحالة هو نزاع عادي على الرغم من أن أحد أطرافه هو شخص معنوي عام.

✓ ومن جهة أخرى، فهذا المعيار يؤدي إلى إستبعاد منازعات إدارية بطبيعتها، من ذلك المنازعات التي يكون أحد أطرافها شخص من أشخاص القانون الخاص سمحت له الإدارة باستعمال إمتيازات السلطة العامة.

2- المعيار الموضوعي: يتكون المعيار الموضوعي أو المادي من عنصرين: المشاركة في تسيير مرفق عمومي بهدف تحقيق المصلحة العامة، وإستعمال إمتيازات السلطة العامة. وعليه فكلما إحتوى نشاط إداري ما أحد العنصرين السابقين أعتبر النزاع في حالة حدوثه نزاعاً إدارياً مهما كان أطرافه، وانهقد بالتالي الإختصاص للقاضي الإداري.

← على الرغم من تفضيل هذا المعيار لأنه لا يحرم المضرور جراء نشاط إداري قام به شخص خاص من الحصول على التعويض، فإنه يستثني المنازعات الإدارية التي تنشأ من جراء رفع الشخص المعنوي العام دعوى ضد الشخص الخاص (مثلاً منازعات الضبط الإداري).

3- المعيار الشكلي: بموجب هذا المعيار يكون النزاع إدارياً متى خضع للقانون العام موضوعاً (القانون الإداري) وإجراء (قانون الإجراءات الإدارية)، وبالتالي آل الإختصاص في الفصل فيه للقاضي الإداري.

← هذا المعيار يحدد طبيعة النزاع من خلال النتيجة، أي بعد رفع الدعوى والنظر في الموضوع، وعليه فمتى تبين للقاضي أنه يخضع للقانون الإداري وتحكمه قواعد الإجراءات الإدارية اعتبر إدارياً، فهو معيار بعدي يصعب الإعمال به.

المحاضرة الثانية: تقسيمات المنازعة الإدارية

يوجد في فقه القانون العام بصورة عامة والقانون الإداري بصورة خاصة ثلاثة تقسيمات للمنازعات الإدارية، وكل تقسيم له أسسه ومنطقه في تصنيف الدعاوى القضائية الإدارية، فهناك التقسيم التقليدي والتقسيم الحديث وأخيرا التقسيم التوفيقى أو المختلف للدعاوى الإدارية.

أولاً- الإتجاه التقليدي: يقوم هذا التقسيم على معيار مدى حجم سلطات القاضي ووظائف القاضي في الدعوى، حيث تختلف سلطاته ضيقا واتساعا وضعفا وقوة من دعوى إلى أخرى، ووفقا لذلك تنتوع الدعاوى الإدارية وتتعدد إلى عدة أنواع، وبالضبط إلى 4 أنواع أي ما يعرف بالتقسيم رباعي، وهي: دعوى الإلغاء، دعوى القضاء الكامل، ودعوى التفسير وفحص المشروعية، وأخيرا دعوى الزجر والعقاب.

← إن هذا **الإتجاه التقليدي** يصادر على المطلوب، لأنه ذهب إلى النتيجة وهي سلطة القاضي دون أن يبين كيف توصل إليها.

ثانياً- الإتجاه الحديث: إن النقد الموجه للتقسيم الرباعي السابق الذي اعتمد على سلطات القاضي كمعيار أساسي للتمييز بين الدعاوى الإدارية، أدى إلى استبداله بمعيار طبيعة النزاع والمركز القانوني المراد حمايته ويطلق على هذا التقسيم تسمية التقسيم المادي. بناء على ذلك قسمت الدعاوى إلى قسمين هما: **الدعاوى العينية أو الموضوعية:** كدعوى الإلغاء، و**الدعاوى الشخصية أو الذاتية** كدعوى التعويض.

← هذا **الإتجاه الحديث** غير صحيح في كل الحالات من ذلك مثلا أن دعوى الإلغاء لا تنتمي كلية للقضاء الموضوعي إذ فيها أمور ذاتية، بالإضافة إلى أن هناك بعض المنازعات التي قد تكون موضوعية في حالات وذاتية في حالات أخرى كفحص وتقدير المشروعية.

ثالثاً- الإتجاه التوفيقى أو المختلط: لم يأت هذا المعيار بالجديد وإنما هو عبارة عن مزج بين المعيار الأول والثاني مع إعطاء الأولوية للمعيار الثاني، حيث يقوم التقسيم التوفيقى للمنازعات الإدارية على أسس كل من التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية، أي مدى حجم سلطات ووظائف القاضي في الدعوى، والتقسيم الحديث، أي طبيعة ونوعية المراكز والأسس القانونية التي تؤسس عليها المنازعة، وكذا طبيعة ونوعية الأهداف التي تحققها الدعوى القضائية الإدارية. وعليه فإن المنازعات تنقسم طبقا له إلى قسمين هما: **دعاوى المشروعية** كدعوى الإلغاء، و**الدعاوى الشخصية** كدعوى التعويض.

تجدر الإشارة بأن موقف المشرع الجزائري، قد تحدد بأخذه بالمعيار **العضوي** الذي يعتمد على طبيعة أطراف النزاع، وهو معيار يتسم بالبساطة والوضوح مقارنة بالمعايير الأخرى مثل المعيار المادي الموضوعي، وتظهر بساطة هذا المعيار في الجزائر في كون أن المتقاضي يعلم مسبقا أن المحاكم الإدارية ومجلس الدولة هي الجهات المختصة بنظر دعواه كلما كانت موجهة ضد أحد الأشخاص المعنوية العامة ذات الطابع الإداري البحت، مع وجود إستثناء على هذه القاعدة وهو **المعيار**

المادي. أما عن أنواع الدعاوى القضائية الإدارية المأخوذ بها في النظام القضائي الجزائري، فهي كل الدعاوى المذكورة سابقا.

المحور الثالث: توزيع الإختصاص القضائي بين القضاء العادي والإداري وبين جهتي القضاء الإداري -مجلس دولة ومحكمة إدارية-

المحاضرة الأولى: توزيع الإختصاص القضائي بين القضاء العادي والإداري

يقصد بتحديد مجال النزاع أو المنازعة الإدارية هو ضبط طبيعة النزاعات التي تتدرج ضمن إختصاص الهيئات القضائية الإدارية للنظر فيها. بناء على ذلك يطرح نظام ازدواجية القضاء ضرورة توزيع الإختصاص بين القضائين الإداري والعادي، ولهذا الغرض يستعين المشرع بمجموعة المعايير سابقة الذكر لتحديد مجال إختصاص القضاء الإداري (المعيار العضوي، المعيار المادي، المعيار الشكلي). وبالعودة لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري وبالضبط نص المواد 800 و801 و802، اعتمد المشرع الجزائري كقاعدة عامة على المعيار العضوي في تحديد ماهية النزاع الإداري وبالتالي إسناده لإختصاص القضاء الإداري، وكاستثناء يرد على القاعدة العامة تمت الإستعانة بالمعيار المادي أو الموضوعي.

أولاً- المعيار العضوي كأساس لإختصاص القضاء الإداري: تنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها". كما تنص المادة 801 من ذات القانون على مايلي: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن: الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية، المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.
- دعاوى القضاء الكامل.
- القضايا المخولة بموجب نصوص خاصة".

وجاء في نص المادة 9 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم في سنة 2011: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

من خلال هذا فالواضح بأن المشرع الجزائري قد أخذ بأبسط معيار في تحديد نطاق إختصاص القضاء الإداري وهو المعيار العضوي، حيث ركز على صفة أطراف النزاع في تحديده لطبيعة النزاع

بصرف النظر عن طبيعة النشاط، إذ يكون النزاع إداريا وينعقد الإختصاص بالتالي لجهات القضاء الإدارية إذا كان أحد أطراف النزاع أحد الأشخاص المعنوية العامة المذكورة في النصوص سالفة الذكر.

1- **مجالات تطبيق المعيار العضوي:** تتجلى مجالات تطبيق المعيار العضوي في الجزائر ومن خلال المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وكذا المادة 9 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم في سنة 2011 فيمايلي:

- **الدولة:** المقصود بالدولة هنا هو المفهوم الضيق لها والمتمثل في السلطة المركزية الإدارية، لا المفهوم الواسع المعتمد في القانون الدستوري والقائم على إعتبار الدولة تفاعل للمفاهيم الثلاثة المتمثلة في الشعب والإقليم والسلطة السياسية. وتمثل السلطات الإدارية المركزية في:

* **رئاسة الجمهورية:** التي تشمل على رئيس الجمهورية، وعلاوة على الرئيس تتألف رئاسة الجمهورية من مجموعة من الهيئات والمصالح الإدارية الموضوعة تحت سلطة الرئيس والمتمثلة في الأجهزة الداخلية للرئاسة، كالأمانة العامة والديوان الرئاسي إضافة إلى المديريات المختلفة التابعة للرئاسة كمديرية الإدارة العامة، مديرية الأرشيف، مديرية الوثائق العامة...

* **الوزارة الأولى:** ويرأسها الوزير الأول أو رئيس الحكومة الذي يساعده في أداء مهامه جملة من المصالح الإدارية كمدير الديوان والأمين العام للحكومة...

* **الوزارات:** تتكون الوزارة من الوزير ومصالح إدارية أخرى كالأمانة العامة للوزارة، ديوان الوزير، المديريات بتفرعها، المصالح الخارجية...

* **الهيئات العمومية الوطنية:** وينصرف هذا المفهوم إلى الأجهزة والهيئات الوطنية المستقلة القائمة في إطار السلطة التنفيذية مثل المجالس العليا القائمة في مختلف القطاعات، كما ينصرف إلى السلطات الأخرى غير التنفيذية كالبرلمان والأجهزة القضائية العليا والمجلس الدستوري حينما تباشر تلك الهيئات أعمالا وأنشطة ذات صبغة إدارية تتعلق بسيرها وإدارتها.

- **الولاية:** وهي الجماعة الإقليمية الأولى للدولة، وللولاية كشخص معنوي عام هيئتان هما: جهاز المداولة هي المجلس الشعبي الولائي، وجهاز التنفيذ المتمثل في الوالي وما يوضع تحت سلطته من هياكل وأجهزة كمجلس الولاية والأمانة العامة، المفتشية العامة، دوائر الولاية...

- **البلدية:** وهي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة والتي تحوي: جهاز المداولة وهو المجلس الشعبي البلدي، جهاز التنفيذ ويتمثل أساسا في رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة البلدية والتي تتكون أساسا من الأمين العام والمصالح البلدية كمصلحة تسيير المستخدمين والحالة المدنية والانتخابات....

- **المؤسسات العامة الإدارية:** وهي تلك المؤسسات التي تمارس نشاطا ذو طبيعة إدارية محضة وتتخذها الدولة والمجموعات الإقليمية المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها العامة الإدارية، وتتمتع بالشخصية المعنوية، وتخضع في أنشطتها لأحكام القانون الإداري، كما ينظر في منازعاتها القضاء الإداري،

مستخدموها موظفون عامون وقراراتها هي قرارات إدارية وتخضع في عقودها لقانون الصفقات العمومية، وأموالها عامة. ومن أمثلتها: المدرسة الوطنية للإدارة، الوكالة الوطنية لحماية البيئة...

2- الإستثناءات المقررة على المعيار العضوي في المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: وتتمثل في مخالفات الطرق والمنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو إحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

ثانيا- المعيار المادي كمعيار إستثنائي في تحديد النزاع الإداري: إن المعيار العضوي وحده غير كاف لضبط قواعد الإختصاص القضائي الإداري ولتحديد النزاع الإداري، ونظرا لنسبيته فقد استعان المشرع والقضاء الجزائري بالمعيار المادي وهو المعيار الذي وسع من خلاله نطاق اختصاص القاضي الإداري بجعله ليس مجرد قاض للإدارة فحسب بل قاضي للنشاط الإداري ككل. حيث يركز هذا المعيار على طبيعة النشاط وموضوعه (مرفق عام) أو على الصلاحيات التي يتمتع بها أحد أطراف النزاع (إمتيازات السلطة العامة) بصرف النظر عن صفة القائم بها.

ثالثا- حل إشكالات تنازع الإختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي: المؤكد أن فصل القضاء الإداري عن العادي لا يكفي لإستكمال الإزدواجية القضائية ما لم يتم تعزيز ذلك بإنشاء محكمة بين القضائين تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بالإختصاص والتي تطرأ بين جهتي القضاء الإداري والعادي وهي محكمة التنازع. إن محكمة التنازع لا تتبع أيا من القضاء العادي أو الإداري، فهي محكمة تستقل بذاتها كهيئة تحكيمية تختص بفض الخلافات الناشئة بين القضائين في حدود قواعد الإختصاص بقرارات ملزمة. بالتالي فإختصاص محكمة التنازع يطال وينصب على التنازع في الإختصاص بين مختلف هيئات القضاء العادي من محكمة ابتدائية ومجلس قضائي ومحكمة عليا من جهة وهيئات القضاء الإداري من محكمة إدارية ومجلس الدولة من ناحية أخرى.

المحاضرة الثانية: توزيع الإختصاص بين جهتي القضاء الإداري

- مجلس الدولة والمحاكم الإدارية -

إن النظام الإزدواجي القضائي الذي تبنته الجزائر إنطلاقا من دستورها لسنة 1996، تجسد فعلا بتنصيب مجلس الدولة كجهة قضائية عليا مقومة لأعمال جهات القضاء الإدارية، وبإقرار العمل بالمحاكم الإدارية كجهات قاعدية لذلك القضاء، غير أنه وفي آخر تعديل لهذا الدستور سنة 2021 فقد أضاف المؤسس الدستوري الدرجة الثانية للتقاضي وهي المحاكم الإدارية للإستئناف، والذي كان هذا الطعن وإلى هذه اللحظة من اختصاص مجلس الدولة، وذلك إلى حين تنصيب هذه المحاكم. وبهذا تكون المنظومة القانونية الجزائرية قد أسست قضاء إداريا مستقلا ومتكاملا بهياكله واختصاصاته عن القضاء العادي. وعليه، وبالنظر لعدم تنصيب المحاكم الإدارية للإستئناف لحد الآن وصدور النص القانوني

الخاص بها أو تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية بما يتناسب مع هذا التعديل أو بالأصح الإضافة التي كان لابد منها في هيكل القضاء الإداري، فيبقى الإختصاص بالنظر الطعون بالإستئناف - أي إختصاصات المحاكم الإدارية للإستئناف- لمجلس الدولة.

أولاً- ضوابط الإختصاص القضائي لمجلس الدولة: وذلك كمايلي:

1- الإختصاص الإبتدائي النهائي لمجلس الدولة: إن إختصاص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة هو إختصاص مقيد ومحصور قانونا في دعاوى قضاء المشروعية وهي دعوى تجاوز السلطة ودعوى فحص المشروعية ودعوى التفسير فقط، وذلك ضد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وكذا ما يخول له بموجب النصوص الخاصة هذا ما يظهر جليا من نص المادة 9 من قانون 98-01 المتعلق بمجلس الدولة. حيث جاء في المادة 9 من القانون 98-01 سالف الذكر والمعدل في 2011: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

أ- السلطات الإدارية المركزية: وتتمثل في السلطات التي لها الصفة القانونية لإتخاذ القرارات الإدارية النهائية بخصوص مسائل وشؤون الوظيفة الإدارية باسم ولحساب الدولة ككل. وهي مجموع الإدارات العامة المتمركزة على مستوى عاصمة البلاد، وتشتمل على: رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء.

ب- الهيئات العمومية الوطنية: يقصد بالهيئات العمومية الوطنية، مختلف الأجهزة والتنظيمات المكلفة بممارسة نشاط معين تلبية لإحتياجات المجموعة الوطنية في مختلف مجالات الحياة العامة للدولة وذلك إلى جانب السلطات الإدارية المركزية، مثل: المجلس الأعلى للوظيفة العامة، المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي، المجلس الإسلامي الأعلى... بالإضافة إلى السلطات والمؤسسات الدستورية الأخرى، مثل: مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، المحكمة العليا، مجلس الدولة، المجلس الدستوري، عندما تمارس هذه الهيئات صلاحيات إدارية خارج إختصاصها الدستورية.

ج- المنظمات المهنية الوطنية: هي المنظمات التي تعني بشؤون المهنة كمنظمة إتحاد الأطباء والصيدالة والمحامين والمهندسين والمحضرين... ويكون الإنضمام إليها إجباريا، كما أن القائمين عليها هم أعضاء التنظيم أنفسهم.

د- الإختصاص الإبتدائي النهائي لمجلس الدولة إستنادا للنصوص الخاصة: نظرا لعدم قدرة القانون المتعلق بمجلس الدولة وكذا قانون الإجراءات المدنية والإدارية، على سد المجال وتحقيق الشمولية، في تعداد الأشخاص الإدارية التي يمكن أن تدخل ضمن المعيار العضوي، التجأ المشرع إلى الإعتماد على نصوص قانونية خاصة للتدليل على الأشخاص التي قد يشملها مجلس الدولة بالإختصاص. كالقانون

المتعلق بالأحزاب السياسية حيث ينعقد الإختصاص لمجلس الدولة للنظر كقاضي أول وآخر درجة في كل النزاعات الناجمة عن تطبيق أحكام القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، وهي المنازعات التي ترتبط بتأسيس الحزب أو باعتماده أو بتوقيفه أو حله.

2- الإختصاص التقويمي لمجلس الدولة: لا يتوقف الدور القضائي لمجلس الدولة على نظره في المنازعات بصفته قاضي أول وآخر درجة، بل يتعداه إلى كونه جهة تقويمية، تختص بتقويم أعمال جهات القضاء الإداري، وتعمل على توحيد الإجتهاد القضائي في المادة الإدارية. باعتبار مجلس الدولة هيئة تقويمية، فمن جهة هو قاضي إستئناف، ومن جهة ثانية هو قاضي نقض.

ثانيا- ضوابط الإختصاص القضائي للمحاكم الإدارية: عنى المشرع الجزائري ومن خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية بضبط قواعد اختصاص المحاكم الإدارية، فحدد لها اختصاصاتها النوعية التي تستقل بموجبها عن مجلس الدولة، كما ضبط لها قواعد الإختصاص الإقليمي تقاديا لحدوث تنازع في الإختصاص فيما بينها.

1- الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية: يقصد بالاختصاص الإقليمي أن تسند الدعوى إلى أحد الجهات القضائية صاحبة الإختصاص النوعي نفسه بالإعتماد على موقعها الجغرافي أو الإقليمي ويعبر عنه بدائرة إختصاص المحكمة. وطبقا لنص المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يعتبر الإختصاص الإقليمي على غرار الإختصاص النوعي من النظام العام. والقاعدة العامة في توزيع الإختصاص الإقليمي بين المحاكم الإدارية هو أن المحكمة الإدارية لموطن المدعى عليه هي المختصة بنظر النزاع، فإن لم يكن له موطن معروف فأخر موطن له وفي حالة تعدد المدعى عليهم فيؤخذ الإعتبار بموطن أحدهم تقاديا لصدور أحكام عدة من محاكم مختلفة في قضية واحدة (المادة 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي أحالتنا إلى نص المادتين 37 و38 من ذات القانون). غير أن المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وضعت عدة إستثناءات على القاعدة العامة تقررت بالإعتماد على قاعدة مكان النشاط كأساس للإختصاص الإقليمي بدلا من القاعدة العامة موطن المدعى عليه.

2- الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية: فيما يتعلق بالإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، تنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن "المحاكم هي جهات الولاية العامة في المنازعات العامة تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

وتقضي المادة 801 من ذات القانون على مايلي: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.
- دعوى القضاء الكامل.
- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

بهذا تظهر المحكمة الإدارية على أنها صاحبة الولاية العامة في مواجهة مجلس الدولة، إذ لا يختص هذا الأخير إلا بنوع محدد من المنازعات الإدارية وهي دعاوى قضاء المشروعية (إلغاء، تفسير، تقدير مشروعية) ، كما أن قضاءه ذلك مقصور فقط على القرارات الصادرة عن السلطة المركزية والهيئات العمومية والمنظمات المهنية فضلا عما اسند إليه بنص خاص. في حين تختص المحاكم الإدارية باختصاصات أشمل وأوسع تتنوع بين النظر في دعاوى قضاء المشروعية ودعاوى القضاء الكامل.

المحور الرابع: دعوى الإلغاء

المحاضرة الأولى: شروط قبول دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية ترفع إلى القضاء لإعدام قرار إداري صدر بخلاف ما يقضي به القانون وتسمى أيضاً دعوى تجاوز السلطة وتعد من أهم وسائل حماية المشروعية. ويجب توافر بعض الشروط لقبول دعوى الإلغاء حتى يتمكن القضاء من نظر الدعوى ومخاصمة القرار الإداري، فإذا لم توفر هذه الشروط كلها أو بعضها حكم القاضي بعدم قبول الدعوى دون النظر في موضوعها. وهي: الشروط المتعلقة بالعمل الإداري المطعون فيه، الشروط المتعلقة برفع الدعوى، الشرط الخاص بتظلم صاحب الشأن، الشروط المتعلقة بميعاد رفع الدعوى، شرط التمثيل الإجباري بمحام.

أولاً- الشروط المتعلقة بالعمل الإداري المطعون فيه: عندما تمارس الإدارة نشاطها فإنها تعتمد إلى نوعين من الأعمال يسمى النوع الأول الأعمال المادية وهي تلك الأعمال التي تجريها الهيئات الإدارية ولا تهدف من جرائها إلى إحداث آثار قانونية، أما النوع الثاني فيسمى بالأعمال والتصرفات القانونية وهي تلك الأعمال التي تجريها الإدارة وتقصدها من خلالها إحداث آثار قانونية، إما بخلق مراكز قانونية جديدة أو تعديل في المراكز القانونية القائمة أو إلغائها.

وهذه التصرفات القانونية تتخذ مظهرين: الأول يتمثل في الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة بالاشتراك مع بعض الأفراد أو بالهيئات الإدارية الأخرى في ظل ما يسمى بعقود الإدارة (عقود إدارية وعقود خاصة)، وينطوي النوع الثاني عن التصرفات التي تقوم بها الإدارة من جانب واحد بإرادتها المنفردة وتشمل القرارات الإدارية.

فالقدرات الإدارية هي موضوع دعوى الإلغاء فإذا انتفى القرار الإداري أضحي من غير الممكن قبول الدعوى دون الحاجة للبحث في الشروط الأخرى. وقد تم تعريف القرار الإداري بأنه "كل عمل

قانوني إنفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثارا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم".

ثانيا- الشروط المتعلقة برفع دعوى الإلغاء: من المسلم به عدم قبول أي دعوى ما لم تكن لرفعها مصلحة من إقامتها، ومتى ما قامت المصلحة عند رفع الدعوى، فلا بد أيضاً من أن تتوفر فيه صفة وأهلية المخاصمة لدى القضاء. وهو ما أكدت عليه نص المادتين 13 و65 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

1- المصلحة: إن المصلحة شرط أساسي لقبول الدعاوى كافة ومنها دعوى الإلغاء أمام القضاء بما فيه القضاء الإداري، وتعرف المصلحة عموماً بأنها "الفائدة أو المنفعة التي يمكن أن يحصل عليها رافعها في حالة إجابته إلى طلبه".

2- الصفة: يقصد بالصفة في التقاضي هي أن يكون المدعي في وضعية ملائمة لمباشرة الدعوى أي أن يكون في مركز قانوني سليم يخول له التوجه للقضاء، وأن يكون هو من يباشر حقه في الدعوى.

3- الأهلية: تمثل الأهلية أحد الشروط المطلوبة في دعوى الإلغاء وإن لم تعد شرطاً في قبولها لعدم تواجدها في نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلا أنها تعد شرطاً لصحة إجراءات هذه الدعوى (المادتين 64 و65 من ق.إ.م.إ.)، والمراد بها صلاحية مباشرة الدعوى والترافع فيها، وبالتالي فهي تلك الخاصية المعترف بها للشخص الطبيعي أو المعنوي والتي تسمح له بممارسة حق التقاضي للدفاع عن حقوقه ومصالحه.

ثالثا- شرط التظلم: طبقاً لنص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لم يعد التظلم كما كان عليه الحال في قانون الإجراءات المدنية السابق شرطاً إلزامياً لقبول دعوى الإلغاء، وإنما أصبح جوازياً أو إختيارياً أمام الجهات الإدارية، وذلك في أجل 4 أشهر من تاريخ تبليغ المعني بالقرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشره إذا كان جماعياً أو تنظيمياً. ففي حالة قبول الإدارة لهذا التظلم ليس للطاعن رفع دعوى الإلغاء ما دامت الإدارة العامة قد استجابت لطلباته حيث ينتفي شرط المصلحة. أما في حالة رفض التظلم خلال شهرين من تاريخ تقديمه أمكن الطاعن أن يرفع دعوى الإلغاء خلال شهرين من تاريخ الرفض. على أنه وفي حالة سكوت الإدارة عن التظلم لمدة شهرين اعتبر ذلك رفضاً، ومنه جاز للمعني بالأمر رفع دعوى الإلغاء خلال مدة شهرين.

تجدر الإشارة بأنه على الرغم 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 القضايا عملاً بالنصوص الخاصة التي فرضت اللجوء إلى التظلم الإداري قبل رفع أي دعوى قضائية. كما هو الحال بالنسبة للقانون 08-08 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان

الإجتماعي، حيث نصت المادة 4 منه على مايلي: "ترفع الخلافات المتعلقة بالمنازعات العامة إجباريا أمام لجان الطعن المسبق، قبل أي طعن أمام الجهات القضائية".

رابعا- شرط الميعاد: ترفع دعوى الإلغاء خلال مدة معينة حددت طبقا للمادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ب4 أشهر تسري من تاريخ تبليغ المعني بالقرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشره إذا كان جماعيا أو تنظيميا.

وتحتسب مدة الطعن كاملة طبقا لما ورد في المادة 405 من ذات القانون: "تحتسب كل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة، ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم إنقضاء الأجل، يعتد بأيام العطل الداخلة ضمن هذه الآجال عند حسابها. تعتبر أيام عطلة، في مفهوم هذا القانون، أيام الأعياد الرسمية وأيام الراحة الأسبوعية طبقا للنصوص جاري العمل بها. إذا كان اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل كامل كليا أو جزئيا، يمدد الأجل إلى أول يوم عمل موالي".

كمثال عن ذلك:

تاريخ تبليغ القرار الإداري 2022/2/2

القاعدة هي الميعاد كاملا، حساب مدة 4 أشهر كاملة فالיום الأول للتبليغ لا يحتسب واليوم الأخير لإنقضاء الأجل لا يحتسب.

منه فبداية حساب الأجل في المثال هو 2022/2/3 ونهايته هي 2022/6/4.

تبعا لما سبق فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء يمكن أن يقلص وفقا للنصوص الخاصة، من ذلك المادة 183 من قانون الإنتخابات الأمر 01-21، التي جعلت قرار رفض الترشح بالنسبة لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية في أجل **3 أيام** كاملة من تاريخ تبليغ الحكم.

كما أن ميعاد أو أجل رفع دعوى الإلغاء يمكن تمديده طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية في حالتين: هي وقف أو قطع الميعاد.

1- حالات وقف الميعاد: على الرغم من أن المادة 404 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تضمنت حالتين لوقف الميعاد وهي حالة بعد المتقاضي عن إقليم الدولة وحالة العطلة الرسمية، غير أنه وبالنسبة لدعوى الإلغاء فإن الحالة الوحيدة لوقف ميعادها هي العطلة الرسمية لأن بعد المتقاضي عن إقليم الدولة يمدد فقط آجال المعارضة والإستئناف والتماس إعادة النظر والطعن بالنقض لمدة شهرين.

ويترتب على وقف الميعاد توقيف سريان مدة الطعن مؤقتا ليستأنف بعد زوال وانتهاء أسباب وحالات هذا الوقف.

2- حالات قطع الميعاد: طبقا لنص المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تنقطع آجال الطعن في الحالات التالية:

* الطعن أمام جهة إدارية غير مختصة.

* طلب المساعدة القضائية.

* وفاة المدعي أو تغيير أهليته.

* القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

ويترتب على قطع الميعاد بداية حساب مدة أو ميعاد الطعن بصورة كاملة ومن جديد.

خامسا- شرط التمثيل الإجباري بمحام: حيث نصت المادة 826 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحكمة الإدارية وذلك تحت طائلة عدم قبول العريضة. غير أنه واستنادا لنص المادة 827 من ذات القانون فقد أعفيت الدولة وكل الأشخاص المعنوية المنصوص عليها في المادة 800 وهي الولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية من التمثيل الوجوبي بمحام.

المحاضرة الثانية: أوجه الإلغاء

بعد أن يبحث القضاء الإداري في اختصاصه بنظر الدعوى وتوفر الشروط الشكلية لقبولها، ينتقل إلى فحص موضوع الدعوى والبحث في أوجه إلغاء القرار المطعون فيه وهل خالف القانون أو وافقه. وقد ظهرت أوجه الإلغاء أو الأسباب التي يستند إليها الطاعن لإلغاء القرار الإداري بجهود مجلس الدولة الفرنسي خلال تطور تدريجي طويل. وأول ما ظهر فيها عيب عدم الاختصاص ثم ظهر عيب الشكل والإجراءات ثم عيب الغاية أو انحراف السلطة ثم عيب المحل أو مخالفة القانون، وأخيراً عيب السبب الذي ظهر متأخراً.

أولاً- عيب عدم الاختصاص: لقد استقر الفقه والقضاء الإداري على تعريف عيب عدم الاختصاص في دعوى الإلغاء بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع جعله من اختصاص سلطة أخرى طبقاً للقواعد المنظمة للاختصاص. اتفق القضاء والفقه الإداريان على وجود صورتين لعيب عدم الاختصاص هما عيب عدم الاختصاص الجسيم وهو ما يعرف باغتصاب السلطة، وعيب عدم الاختصاص البسيط.

1- عيب عدم الاختصاص الجسيم: يطلق الفقه والقضاء على عيب عدم الاختصاص الجسيم اصطلاحاً "اغتصاب السلطة" ويكون من أثره فقدان القرار لصفته وطبيعته الإدارية فلا يعد باطلاً وقابلاً للإلغاء فحسب وإنما يعد القرار معدوماً لا تلحقه أية حصانة ولا يزيل انعدامه فوات ميعاد الطعن فيه ولا يتقيد الطعن فيه بشرط الميعاد، إذ يمكن سحبه وإلغاءه بعد انتهاء ميعاد 4 أشهر المحددة للطعن. ويتجلى هذا العيب في صورتين أساسيتين:

أ- صدور القرار الإداري من فرد عادي: في هذه الحالة يتدخل فرد عادي لا يتمتع بصفة الموظف في أعمال الإدارة فيعد القرار الصادر في هذه الحالة منعماً ولا تترتب عليه أية آثار قانونية. وهو ما درج عليه القضاء الإداري في فرنسا، غير أن مجلس الدولة الفرنسي استثنى من هذه القاعدة حالة الموظفين الفعليين، والموظف الفعلي هو ذلك الشخص غير المختص الذي لم يتقلد الوظيفة أصلاً أو كان قرار تقلده للوظيفة معيباً من الناحية القانونية، ومع ذلك تكون قراراته منتجة لآثارها. وتقوم هذه النظرية على أساس الأخذ بفكرة الظاهر في الأحوال العادية حماية للغير حسن النية الذي يتعامل مع الشخص العادي لظهوره بمظهر الموظف العام، وتقوم على أساس حالة الضرورة أو لتحقيق المصلحة العامة في عدم توقف المرافق العامة عن أداء وظيفتها في الظروف الاستثنائية.

ب- اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطتين التشريعية أو القضائية: يحدد المؤسس الدستوري وكذا المشرع غالباً اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاثة التشريعية والقضائية والتنفيذية، فإذا أصدرت الإدارة قراراً في موضوع هو من اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية فإن قرارها هذا يكون من قبيل اغتصاب السلطة.

2- عيب عدم الاختصاص البسيط: عيب عدم الاختصاص البسيط يختلف عن اغتصاب السلطة أو عيب عدم الاختصاص الجسيم في أنه لا يؤدي إلى انعدام القرار الإداري وإنما يجعله قابلاً للإلغاء فقط، فالقرار الإداري يبقى محتفظاً بمقوماته كقرار إداري ويبقى نافذاً حتى يصدر القضاء حكمه بإلغائه. وهذا العيب أقل خطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم لذلك فإن القرار المشوب به يتحصن من الطعن بفوات المدة المحددة للطعن بالإلغاء. على أن هناك أربعة حالات مختلفة لعدم الاختصاص البسيط وهي عدم الاختصاص من حيث المكان وعدم الاختصاص من حيث الزمان وعيب عدم الاختصاص من حيث الموضوع وعيب عدم الإختصاص الشخصي.

أ- عيب عدم الاختصاص المكاني: يترتب هذا العيب في حالة تجاوز جهة الإدارة للنطاق الإقليمي أو الجغرافي المحدد قانوناً لممارسة اختصاصها.

ب- عيب عدم الاختصاص الزمني: ويقصد بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان أن يصدر الموظف أو جهة الإدارة قراراً خارج النطاق الزمني المقرر لممارسته، كما لو أصدر رجل الإدارة قراراً إدارياً قبل صدور قرار تعيينه أو بعد قبول استقالته أو فصله من الوظيفة أو إحالته على التقاعد. كذلك إذا حدد المشرع مدة معينة لممارسة اختصاص معين أو لإصدار قرار محدد فإن القرار الصادر بعد انتهاء المدة الزمنية المعينة لإصداره يعد معيباً بعدم الاختصاص، جاز إلغاؤه.

ج- **عدم الاختصاص من حيث الموضوع:** يتحقق عدم الاختصاص من الناحية الموضوعية عندما يصدر قرار إداري من جهة إدارية في موضوع هو من اختصاص موظف أو جهة إدارية غير التي قامت بإصداره فتعدي بذلك على اختصاص تلك الجهة. يقع هذا الاعتداء في الحالات التالية:

- **الاعتداء على اختصاص جهة إدارية موازية:** ومضمون هذا العيب أن تقوم جهة إدارية بالاعتداء على اختصاص جهة إدارية أخرى هي مساوية أو موازية لها وليس هناك تبعية رئاسية أو رقابية بين هاتين الجهتين، كما لو أصدر وزير العدل قراراً هو من اختصاص وزير التعليم.

- **اعتداء جهة إدارية دنيا على اختصاص جهة أعلى منها:** هذه الحالة من أكثر حالات عدم الاختصاص وقوعاً في العمل الإداري، وتحدث عندما يصدر المرؤوس قراراً من اختصاص رئيسه دون تفويض منه، فإذا حصل ذلك فإن القرار يكون معيباً بعدم الاختصاص البسيط.

- **اعتداء جهة إدارية عليا على اختصاص جهة أدنى منها:** يتولى الرئيس الإداري حق الرقابة والإشراف والتوجيه على أعمال مرؤوسه ضماناً لحسن سير المرفق العام الذي يديره ويشرف عليه ومع ذلك فقد يمنح المشرع المرؤوس بعض الصلاحيات في إصدار قرار معين دون تعقيب من رئيسه الإداري وفي هذه الحالة لا يجوز أن يحل الرئيس نفسه محل السلطة أو الجهة الإدارية التي هي أدنى منه ويتوجب على الرئيس أن ينتظر لحين مباشرة الجهة الأدنى لاختصاصها ومن ثم يباشر سلطته في الرقابة عليه بحدود القانون.

- **اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية:** لا يجوز أن تصدر السلطة المركزية قرار تتجاوز به الحدود القانونية التي رسمها لها المشرع وتمارس اختصاصاً يقع ضمن اختصاص الهيئات المحلية أو اللامركزية، ولا يجوز لها أن تحل محلها في مباشرة اختصاص معين لم يخولها القانون حق الحلول فيه ولا يجوز لها أن تعدل قرارا اتخذته وإلا كان عملها هذا مشوباً بعيب عدم الاختصاص الموضوعي.

د- **عدم الإختصاص الشخصي:** ويقصد به صدور قرار إداري من جهة إدارية لم يعترف لها القانون بالقدرة على إتخاذ القرار الإداري، كما أنه لم يكن محلاً لنقل جزء من اختصاصات الغير أو كلها لهم في إطار تفويض الإختصاص أو الحلول أو الإنابة.

ثانياً- **عيب الشكل والإجراءات:** من أجل حماية الحقوق والحريات وضمان المصلحة العامة، قد ينص القانون على شكلية وإجراءات معينة، يؤدي عدم احترامها إلى إصابة القرار بعيب، مما يسمح للقاضي الإداري باتخاذها وجهاً لإلغائه.

1- **عيب الشكل:** يقصد به صدور قرار إداري مخالفاً للشكليات المقررة له قانوناً من أجل إصداره، على أن هذه الشكليات تنقسم إلى شكليات جوهرية مقررة لمصلحة المعني بالقرار وتؤثر بصفة حاسمة في محتوى القرار الإداري، وشكليات غير جوهرية مقررة لمصلحة الإدارة ولا تؤثر في صحة القرار الإداري

مثل تاريخ تحرير القرار الإداري، ترقيم هذا القرار...، ومن ثم فإن مخالفة الشكليات الجوهرية يعتبر وجهها من أوجه الإلغاء، ومن أهم الشكليات الجوهرية مايلي:

- **الإمضاء والتوقيع:** يعتبر من الأشكال الجوهرية لأنه يحدد مصدر القرار الإداري وبالتالي مدى اختصاصه، فيعطي بذلك القرار المصادقية والرسمية.

- **الإعلام:** وهو ما نصت عليه المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والذي يتجلى في التبليغ بالنسبة للقرار الفردي، النشر بالنسبة للقرار الجماعي أو التنظيمي.

- **تسبب القرار الإداري:** وهو قيام السلطة الإدارية بذكر سبب إصدار القرار الإداري أي بذكر الحالة الواقعية أو القانونية التي كانت وراء إتخاذ هذا القرار ضمن القرار الإداري الذي تقوم بإصداره.

2- عيب الإجراءات: ويقصد به مخالفة الإدارة لمجموعة الخطوات والمراحل السابقة لإتخاذ القرار الإداري، الأمر الذي يجعل من هذا القرار مشوباً بعيب الإجراءات ومحلاً للطعن بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري. ومن أهم هذه الإجراءات مايلي:

- **الإستشارة:** وهو الرأي الذي تطلبه الإدارة قبل إتخاذ القرار الإداري إما بمحض إرادتها وهي الإستشارة الإختيارية، أو بناء على نص قانوني يلزمها بطلب هذه الإستشارة وفي هذه الحالة تكون الإستشارة إلزامية.

- **احترام حق الدفاع:** ويتجسد هذا الحق في تنظيم حق المواطن في الإطلاع على القرارات الإدارية والدفاع عن نفسه، كحق الدفاع أمام اللجان التأديبية من خلال الإعتراف للموظف والسماح له بالإطلاع على ملف القضية التأديبية، والدفاع عن حقه بنفسه أو بواسطة محامي.

- **مبدأ توازي الأشكال:** وهو احترام الإدارة القواعد التي تم بموجبها إصدار القرار الإداري أثناء القيام بسحبه أو إلغائه.

ثالثاً- عيب المحل أو مخالفة القانون: وهو العيب الذي يصيب محل أو موضوع القرار الإداري، هذا المحل الذي يعرف بأنه الأثر القانوني المترتب على إصدار القرار الإداري حالاً ومباشرة إما بإنشاء مركز قانوني أو إلغائه أو تعديله. ويشترط في محل القرار أن يكون ممكناً لا مستحيلاً أي أن يرتب أثره القانوني، كقرار ترقية موظف إتضح بأنه قد بلغ سن التقاعد. كما يشترط في محل القرار أن يكون مشروعاً، أي غير مخالف للنظام القانوني السائد في الدولة ضماناً لمبدأ المشروعية بمختلف مصادره. من ثم يتمثل عيب المحل في ترتيب القرار آثاراً غير مشروعة، أي مخالفة لمبدأ المشروعية، سواء كانت مخالفة القانون مباشرة كأن يصدر قرار بتعيين شخص خرقاً ومخالفة للشروط اللازمة لتولي الوظيفة من حيث السن أو المؤهل أو غير ذلك مما ينص عليه قانون الوظيفة العامة. أو غير مباشرة وتتمثل في حالة وجود خطأ في تفسير وتطبيق القانون، خاصة في حالة الغموض، حيث يصدر القرار بناء على تفسير أو تأويل خاطئ لمضمون القاعدة القانونية.

رابعاً- عيب السبب: وهو مخالفة الإدارة لركن السبب في القرار الإداري، أي إصدار القرار الإداري في غير حالة واقعية أو قانونية. ويأخذ عيب السبب أو انعدام السبب وجهاً لإلغاء القرارات الإدارية العديد من الصور، قدمها القضاء والفقهاء الإداري على النحو الآتي:

1- إنعدام الوجود المادي للوقائع: حيث يقوم القاضي الإداري بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة القانونية أو المادية التي بني عليها القرار، فإذا وجده قائماً يرفض الطعن لعدم التأسيس، وإذا ما توصل إلى أنها غير موجودة فعلياً، يصدر حكمه بإلغاء القرار المطعون فيه لإنعدام السبب كوجه للإلغاء.

2- الخطأ في التكييف القانوني للواقعة: لا تتوقف رقابة القاضي الإداري عند التأكد من الوجود الفعلي للواقعة أو الحالة المادية أو القانونية التي يقوم عليها القرار المطعون فيه، وإنما تتعدى ذلك إلى رقابة مدى صحة الوصف والتكييف القانوني لها، كأن يتم مثلاً تكييف الخطأ المهني على أنه من الدرجة الثالثة بينما هو خطأ من الدرجة الثانية.

3- رقابة الملاءمة: القاعدة أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة تقف عند الرقابة المادية للوقائع وتكييفها القانوني، حيث أنه لا يتدخل في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، إذ يعود ذلك أصلاً للسلطة التقديرية للإدارة. ومع ذلك فإن القضاء الإداري وسع من رقابته ليطال جوانب الملاءمة، خاصة في مجال التأديب أو القرارات الإدارية ذات العلاقة بالحريات العامة، كما هو الشأن في موضوع الضبط الإداري.

خامساً- عيب الغاية أو عيب انحراف أو إساءة استعمال السلطة: وهو العيب الذي يصيب ركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري. ويكون القرار الإداري مشوباً بعيب الغاية نظراً لإتجاه هدفه لتحقيق هدف آخر خارج مقتضيات المصلحة العامة أو الهدف المخصص بموجب النصوص.

المحور الخامس: دعوى التعويض

المحاضرة الأولى: شروط قبول دعوى التعويض

تعتبر المسؤولية الإدارية بصفة عامة هي التزام شخص ما بتعويض ضرر ألحقه للغير، هذا الضرر نشأ عن عمل الغير كالموظفين مثلاً، أو بفعل الأشياء التي إستخدمها، كالأشغال العمومية، وبالتالي فالمسؤولية الإدارية مسؤولية تقصيرية إلا أنها تقوم بالأساس على تعويض الضرر الذي لحق بالغير عن قصد أو عن غير قصد.

كسائر الدعاوى الإدارية الأخرى تنطبق على دعوى التعويض الشروط العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لقبول الدعاوى والتي سبق التطرق إليها في دعوى الإلغاء، من:

- شروط متعلقة برفع الدعوى (الصفة والمصلحة والأهلية).
- إجبارية التمثيل بمحامي.
- أن يحدد المدعي في عريضته مقدار التعويض الذي يطلبه سواء أكان نقدياً أو عينياً، وإلا فإن الدعوى سترفض لعدم تحديد محلها.
- فيما يخص شرط القرار السابق الذي كان يشدد عليه المشرع في القانون السابق للإجراءات المدنية لقبول دعوى التعويض، فإنه قد تخلى عليه من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث أنه وبالرجوع للمواد من 815 إلى 828 والمتعلقة بأحكام رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية لا نجد أي إشارة صريحة للإبقاء على هذا الشرط بل إن الجمع بين الأحكام المذكورة في هذا الإصلاح الإجرائي الجديد يدفعنا إلى الحكم بأن المشرع قد تغاضى تماماً عن شرط القرار السابق ولم يعد له من موجب.
- أما بالنسبة لميعاد رفع دعوى التعويض فإذا تعلق الأمر بدعوى تعويض ضد قرار إداري فأجل رفع الدعوى هو 4 أشهر من تاريخ تبليغ أو نشر القرار إستناداً لنص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وللمعني الحق في التظلم الإختياري طبقاً للمادة 830 من ذات القانون. أما إذا لم تتعلق هذه الدعوى بقرار إداري كأن يتعلق الأمر بعمل مادي قامت به الإدارة ونظراً لسكوت المشرع فلا تخضع دعوى التعويض في هذه الحالة لشرط الميعاد وتتقدم بانقضاء 15 سنة من يوم وقوع الفعل الضار.
- غير أنه وبالرجوع إلى بعض النصوص الخاصة ومنها قانون البلدية 10-11 المعدل والمتمم، نجد المادة 201 منه تنص على أن مدة تقادم ديون البلدية هي 4 سنوات، وبالتالي فإن دعوى التعويض التي تستند على دين مستحق في ذمة البلدية كما هو الحال بالنسبة لدعوى تعويض مرفوعة من قبل مورد، فإن مدة تقادمها هي نفس مدة التقادم التي تسري على الحق الأصلي وهي 4 سنوات، وذلك بنصها: "تتقدم الديون التي لم يؤمر بصرفها وتصفيتهما ودفعها في أجل أربع (4) سنوات من افتتاح السنة المالية المتعلقة بها، وتعود بصفة نهائية لصالح البلديات باستثناء الحالات التي يكون فيها التأخير بفعل الإدارة أو بسبب وجود طعن أمام جهة قضائية".

المحاضرة الثانية: أساس دعوى التعويض

(أساس المسؤولية الإدارية)

يقصد بأساس المسؤولية عن التعويض السبب الذي من أجله يضع القانون عبء تعويض الضرر على عاتق شخص معين أي أنها الأسباب التي تجعل التشريعات تقيم الإلتزام بتعويض الضرر الذي يصيب الغير. وأسباب التعويض أو أساس المسؤولية الإدارية هي: المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، المسؤولية الإدارية بدون خطأ.

أولاً- المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ: إن المسؤولية الإدارية تقتض توافر 3 أركان أو شروط: وجود ضرر، علاقة سببية، الخطأ أو العمل المحدث للضرر. غير أن الأحكام الخاصة بالضرر والعلاقة

السببية تشبه كثيرا الأحكام المعروفة في القانون المدني. من ثم فإن الضرر الذي يسمح لصاحبه بالمطالبة بالتعويض يشترط فيه:

- التأكد أو التحقق أي أنه وقع فعلا أو أن وقوعه مستقبلي أما الضرر الإحتمالي فلا تعويض عنه لأنه قد يقع وقد لا يقع.

- أن يكون الضرر خاصا فالقاضي لا يعوض عن الأضرار العامة.

- أن يكون الضرر غير عادي أي تجاوز ما يمكن أن يتحملة الإنسان.

- أن ينصب الضرر على مركز قانوني مشروع أي غير مخالف للنظام العام والآداب العامة.

- يقبل التعويض عن الضرر المادي لأنه يمكن تقييمه بالمال، أما الضرر المعنوي ففي الماضي كان غير قابل للتعويض غير أنه حصل تطور حيث أصبح يتم التعويض عن الأضرار المعنوية والمعاناة النفسية.

أما عن العلاقة السببية فهي علاقة الضرر بفعل شخص عام محدد، أما إذا كان الضرر غير مباشر أي لم تتسبب الإدارة في إحداثه فلن تكون مسؤولة عن هذا الضرر.

والخطأ المقصود هنا هو الخطأ المرفقي حيث تكون الإدارة ملزمة بالتعويض متى صدر عنها خطأ تسبب في الإضرار بالغير. فالقاعدة العامة أن الخطأ الشخصي هو الذي ينسب إلى الموظف ذاته وتتحقق مسؤوليته الشخصية عن هذا الخطأ ويكون وحده مسؤولا عن الأضرار التي نتجت عنه بدفع التعويض من ماله الخاص، أما الخطأ المرفقي فهو خطأ موضوعي ينسب إلى المرفق مباشرة بغض النظر عن مرتكبه، وبتحديد نوع الخطأ تتحدد نوع المسؤولية.

ثانيا- المسؤولية الإدارية بدون خطأ: إن مسؤولية الإدارة بدون خطأ هي مسؤولية قضائية إستثنائية ويكفي لإنعقادها إثبات وجود السببية بين الضرر وعمل الإدارة، وأن يتصف الضرر الموجب للتعويض بالجسامة الإستثنائية. وعلى كل فإن مسؤولية الإدارة دون خطأ قد تقوم على أساس المخاطر أو على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

1- مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر: القاعدة العامة أن الإدارة لا تسأل إلا حيث يكون ثمة خطأ في جانبها، ونظرا لأن ذلك قد يترتب عليه أن ثمة أضرارا عديدة قد تصيب الأفراد من وراء ممارسة أحد الأنشطة الإدارية دون أن يتم تعويضهم نظرا لعدم وجود خطأ واضح ومحدد، فإن مجلس الدولة الفرنسي طبق فكرة المسؤولية عن الأشياء التي لا تستند إلى خطأ قوامها تحمل التبعية أو المخاطر. ويعفى المدعي في هذا الحال من إثبات خطأ في نشاط الإدارة ويشترط لترتيب مسؤوليتها إثبات أن الضرر اللاحق به قد وقع جراء نشاطها ذلك. ومن أبرز المجالات التي طبقت فيها نظرية المخاطر هي الأشغال العمومية.

2- مسؤولية الإدارة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة: ويعبر 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 فإن أي تجاوز لهذه الحدود يعد إخلالاً بمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة وهو ما يترتب عليه التعويض. غير أنه يلزم لإستحقاق هذا التعويض أن يكون الضرر غير عادي لأهميته أو لطبيعته الإستثنائية وأن يمس حقاً بالضرر.