

محاضرات في الإجراءات القضائية الإدارية

طلبة السنة ثانية ماستر قانون عام اقتصادي

السنة الأكاديمية 2022/2021

المحاضرة 7-8 ليوم 2021/10/31

(محاضرة حضورية)

الباب الثالث:

الإجراءات القضائية المتعلقة بتسيير الدعوى الإدارية

المبحث الأول

الإجراءات التي يقوم بها القاضي المقرر لتهينة القضية للفصل فيها

يعين القاضي المقرر من طرف رئيس تشكيلة الحكم بموجب نص المادة 844 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على: " يعين رئيس المحكمة الإدارية التشكيلة التي يؤول إليها الفصل في الدعوى ، بمجرد قيد عريضة افتتاح الدعوى بأمانة الضبط ، يعين رئيس تشكيلة الحكم القاضي المقرر الذي يحدد بناء على ظروف القضية الأجل الممنوح للخصوم من أجل تقديم المذكرات الإضافية والملاحظات و أوجه الدفاع والردود ويجوز له أن يطلب من الخصوم كل مستند أو أية وثيقة تفيد في فض النزاع"، وبمجرد تعيين القاضي المقرر فإن له كامل السلطة التقديرية في تحديد الأجل الممنوح للخصوم لتقديم المذكرات والملاحظات وأوجه الدفاع والردود. لذا كان لا بد من التعرض للنقاط الأساسية الآتية :

المطلب الأول: تبادل العرائض والردود والمستندات ومخالفتها

يشرف القاضي المقرر على عملية التبليغ الرسمي للمذكرات ومذكرات الرد والوثائق المرفقة بها إلى الخصوم عن طريق أمانة الضبط، ويشار في تبليغ العرائض والمذكرات إلى أنه في حالة عدم مراعاة الأجل المحدد من طرف القاضي المقرر لتقديم مذكرات الرد فإنه يمكن لهذا الأخير أن يختتم التحقيق دون إشعار مسبقاً، تطبيقاً لنص المادة 840 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

والواضح من نص المادة أعلاه أنها عاملت الخصمين على قدم المساواة مماثلة للمهلة الممنوحة لكل الطرفين فيما يخص تبادل العرائض و الردود، حيث يحدد لهم القاضي المقرر مدة.

أجازت نص المادة 844 للقاضي المقرر أن يطلب من الخصوم كل مستند أو أية وثيقة تفيد في فض النزاع، و يستوي أن يكون المكلف بتقديم المستندات الأفراد أو الجهة الإدارية المعنية ما دام المكلف حائزاً

على الأوراق التي من شأنها أن تفيد في فض النزاع، وفي هذا السياق كان لا بد على المشرع من أن يقوم بتفعيل دور القاضي المقرر بشكل أكبر، وذلك بأن يقرر له الحق في اتخاذ كافة الوسائل القانونية الممكنة، حتى يلزم الخصم الذي بيده مستندات أو أوراق فاصلة في الدعوى حتى يقدمها لاستكمال التحقيق في الدعوى، ومن بين تلك الوسائل على سبيل المثال الأمر بالضبط والإحضار، تفتيش الأشخاص و المنازل، استدعاء الشهود، تفتيش أماكن العمل، وذلك لكي يحقق الهدف المنشود وهو تحقيق العدالة الإدارية بين جهة الإدارة وخصومه .

ولم يفرض قانون الإجراءات المدنية والإدارية أية جزاء على مخالفة قرارات القاضي المقرر بتقديم المستندات التي تفيد في فض النزاع، فلو أنه فرض جزاء على مخالفة هذه القرارات لتسابق الخصوم لتقديم المستندات التي تحت يدهم حتى يتم تجهيز الدعوى وتحضيرها على أكمل وجه وإعداد تقرير بشأنها في وقت قصير، لنتظر المحكمة القضية في أقرب الآجال، ولتستقر المراكز القانونية وتعاد الحقوق لأصحابها لذا لا ضرورة من اللجوء الجزاء على مخالفتها. إلى هذه السلطة إن لم تكن فعالة، هذه الفعالية التي لن تتحقق إلا بفرض الجزاء.

المطلب الثاني: سلطات القاضي المقرر عند إجراء التحقيق

يقصد بالتحقيق في المنازعات الإدارية؛ "جملة الإجراءات والوسائل التي تتبعها وتتخذها السلطة المختصة قانونا من أجل الوصول إلى فض المنازعات الإدارية وكشف ملابساتها وحقيقتها، فهو إذن المرحلة الإجرائية التي تسعى إلى تهيئة القضية لوضعها في حالة تسمح بالفصل فيها.

ونظرا لتعدد أعمال التحقيق وسعيها من المشرع إلى تنظيم هذه المرحلة فقد أشرك هيئات أخرى غير قاضي الموضوع، والمتمثلة أساسا في القاضي المقرر الذي يعتبر المشرف على هذه المرحلة.

كأصل عام القضايا المخطر بها الجهات القضائية الإدارية لا يمكن أن تكون موضوع حكم إلا إذا كانت قد خضعت للتحقيق من أجل تهيئتها للفصل، ويعد التحقيق إجراء جوهريا في المنازعات الإدارية في الجزائر سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، وكاستثناء عن هذه القاعدة قد لا يتم نذب قاضي مقرر للتحقيق في كل قضية يتضح من خلال ملف الدعوى أن حلها محقق ولا يثير أي مشاكل، أو نتيجة خطأ المدعي كسوء توجيهه للدعوى وعدم اختصاص الجهة القضائية المعروض عليها النزاع باعتبار أن قاعدة الاختصاص من النظام العام تثار تلقائيا، أو في حالة رفع الدعوى خارج الآجال القانونية، فهنا يجوز لرئيس المحكمة الإدارية أن يقرر بالألا وجه للتحقيق ويرسل الملف الى محافظ الدولة لتقديم التماساته، وهذا الاستثناء ورد في المادة 847 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وحسب مقتضيات المادة 840 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإن كل الإجراءات المتخذة وتدابير التحقيق تبلغ إلى الخصوم برسالة مضمنة مع إشعار بالاستلام أو عن طريق محضر قضائي عند الاقتضاء، وهنا نكون أمام العديد من الاحتمالات والتي توردها منها :

- الحالة الأولى وهي حالة اختتام التحقيق ودون إشعار مسبق وتكون عندما لا يراعي الخصوم عند تقديمهم لمذكرات الرد الأجل الممنوح لهم من طرف القاضي المقرر.

- الحالة الثانية وهي حالة الإعفاء من التحقيق، وتكون عندما يقرر رئيس المحكمة الإدارية المختصة بألا وجه للتحقيق في القضية، عندما يتبين له من عريضة الدعوى أن حلها مؤكد، فيرسل الملف إلى محافظ الدولة لتقديم التماساته.

الحالة الثالثة وهي حالة اختتام التحقيق وتكون عندما تكون القضية مهياًة للفصل فيها، فيقوم رئيس تشكيلة الحكم اختتام التحقيق بموجب أمر غير قابل لأي طعن، والذي يبلغ في أجل لا يقل عن 15 يوم قبل تاريخ الاختتام المحدد في الأمر .

• الحالة الرابعة وهي حالة إعادة السير في التحقيق، وتكون في حالة التحقيق، وذلك بناء على حكم يأمر بإجراء تحقيق تكميلي عند الضرورة ، إذ يجوز لرئيس تشكيلة الحكم أن يقرر إعادة السير فيه.

وفيما يخص وسائل التحقيق فإن قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد حددها بهذا الترتيب: الخبرة، سماع الشهود، المعاينة والانتقال إلى الأماكن ، مضاهاة الخطوط.

أولاً: سلطات القاضي المقرر عند اللجوء إلى الخبرة

تعرف الخبرة على أنها تلك العملية المسندة من طرف القاضي إما تلقائياً أو بناء على طلب الخصوم إلى أناس ذوي خبرة في حرفة أو فن أو علم أو لديهم مفاهيم عن بعض الوقائع ليتوصل بواسطتهم إلى استخلاص معلومات يراها ضرورية لحسم النزاع والتي لا يمكن أن يتوصل إليها بنفسه. وفيما يخص سلطات القاضي المقرر فإنه باستقراء نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أن المادة 858 أحوالت الأحكام المتعلقة بالخبرة إلى أحكام المواد من 125 إلى 145 المتعلقة بالخبرة في المواد العادية، والتي تمثل أحد إجراءات التحقيق، وفي هذا السياق منح القانون أعلاه مجموعة من السلطات نورد منها:

✓ أن القاضي المقرر هو الذي يقدر مدى ضرورة الاستعانة بخبير، إذ له أن يقدر ما إن كان هناك ضرورة لندب خبير متى رأى أن هناك أسباباً سائغة لذلك، ولا معقب عليه في هذا الصدد، لأنه قد يرى أن النزاع القائم أمامه لا يستدعي ندب خبير كأن يرى في عناصر النزاع و الأوراق المقدمة ما يكفي لتكوين قناعته فيرفض طلب ندب خبير حتى ولو طلب الخصوم ذلك.

✓ أن القاضي المقرر له حرية خبير من بين الخبراء المقيدين في قائمة الخبراء القضائيين والمعتمدين لدى الجهات القضائية حسب تخصص كل واحد منهم، غير أنه في حالة الضرورة يجوز له أن يعين خبيراً غير مقيد بالجدول، أما في حالة تعدد الخبراء الذين يعينهم القاضي المقرر فيجب عليهم القيام بأعمال الخبرة معاً، ويعدون تقريراً واحداً، وعند اختلاف آرائهم وجب على كل واحد منهم تسبيب رأيه.

✓ أن القاضي المقرر يمكنه استبدال الخبير في حال رفض هذا الأخير إنجاز المهمة المسندة إليه

أو تعذر إليه ذلك، كما يمكنه أن يحكم عليه بكل ما تسبب فيه من مصاريف وكذا بالتعويضات المدنية ناهيك عن استبداله، و علة وجود هذا الجزاء هو تفعيل هذا الإجراء بقيام الخبير ما أوكل إليه بكل جدية. أن القاضي المقرر يمكنه أن يفصل في طلب رد الخبير المعين المقدم من طرف أحد الخصوم وذلك بموجب أمر غير قابل لأي طعن، غير أن الرد لا يقبل إلا إذا كان بسبب القرابة المباشرة أو القرابة غير المباشرة لغاية الدرجة الرابعة، أو كان للخبير مصلحة.

✓ أن تقرير الخبرة الذي يعده الخبير مجرد رأي استشاري، يمكن أن يأخذه القاضي المقرر بعين الاعتبار كما يمكنه استبعاده، لكنه في هذه الحالة عليه أن يسبب استبعاده لنتائج الخبرة.

ثانياً: سلطات القاضي المقرر عند سماع الشهود.

ونقصد بسماع الشهود الاستماع لطرفي النزاع أو من شاهد الواقعة، أو العمل الإداري محل الخصومة أو من عاصر إثباته، أو لمس تنفيذه بأي حاسة من الحواس سواء بالمشاركة المادية أو بالرؤية أو بالسمع أو بمسك الملفات و المستندات . وباستقراء نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أن هذا الأخير أناط القاضي المقرر العديد من السلطات نورد منها:

• أن للقاضي المقرر سلطة تقدير في اللجوء إلى سماع الشهود أو عدم سماعهم خاصة في الوقائع التي تكون بطبيعتها قابلة للإثبات بشهادة الشهود، بحيث يكون التحقيق فيها جائزاً ومفيداً للقضية، فإذا ما لجأ إلى هذا الإجراء فإنه يحدد أجل الجلسة حسب ظروف كل قضية بموجب حكم لسماع الشهود، فيستمع إلى كل شاهد بشكل منفرد سواء بحضور أو بغياب الخصوم، غير أنه يشترط لقبول شهادته:

- أن لا تكون له قرابة أو مصاهرة مباشرة مع أحد الخصوم .
- أن لا يكون زوج أحد الخصوم له صلة في القضية حتى ولو كان مطلق
- أن لا يكون من الأقارب من الدرجة الأولى والثانية
- أن لا يكون ناقص الأهلية

• أن القاضي المقرر لا يمكنه إجبار الخصوم على الإدلاء بالشهادة بل فقط يمكنه أن يعتبر الامتناع عن الإدلاء بها قرينة لصالح الخصم الآخر، وفي هذا السياق كان لا بد على المشرع أن يمنح ما هو مخول لكل من القاضي الجنائي أو النيابة العامة من ضبط وإحضار الشهود حتى يتمكن من تحضير الدعوى الدولية، وإلا أصبحت تلك الشهادة لا فائدة ترحى من استعماله. الإدارية، ليتبين صحة الوقائع التي غالباً ما تمس المال العام أو النظام في وباستقراء نص المادة 155 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجد أن كل ما يمكنه القاضي المقرر في حالة عدم حضور الشاهد هو جواز تحديد آخر لسماع شهادته وعلى نفقته، أو أن ينتقل لتلقي شهادته بشرط أن يكون عدم الحضور لسبب خارج عن إرادة الشاهد، ناهيك عن إثبات استحالة الحضور.

• أن القاضي المقرر له سلطة تقدير نوعية الأسئلة التي تطرح على الشهود والتي يراها مفيدة

للقضية التي يحقق فيها أو بطلب من الخصوم أو من أحدهم ، كما له الحق دون غيره في مقاطعة الشاهد أثناء الإدلاء بشهادته والشاهد ليلحق مع أصل الحكم .لتدون أقواله في محضر يوقع عليه كل من القاضي المقرر، أمين الضبط والشاهد ليلحق مع أصل الحكم.

ثالثا: سلطات القاضي المقرر عند إجراء المعاينة

يقصد بالمعاينة رؤية موضوع النزاع من طرف الجهة المختصة لتتبين صدق ما يدعيه الخصوم، أو لتتطلع على ما يوضح الوسائل المتنازع عليها إذا لم تكف أوراق الدعوى و شهادة الشهود، وفيما يخص هذا الإجراء فإن القاضي المقرر له سلطة تقدير مدى إمكانية استعماله أو عدم استعماله إذا ما رأى ضرورة لذلك، بحيث يمكنه أن ينتقل إلى عين المكان بنفسه أو برفقة أهل الخبرة الذي يخضع لإشرافه، ومثال الحالات التي يمكن للقاضي المقرر أن يعاينها حالة نزاع الملكية من أجل المنفعة العمومية أو الاستيلاء على العقارات للمنفعة العامة أو حتى دعاوى التعويض عن الأضرار التي لحقت الغير جراء تنفيذ عقد إداري .

رابعا: سلطات القاضي المقرر عند اللجوء إلى إجراء مضاهاة الخطوط

ونعني بمضاهاة الخطوط ذلك الإجراء الذي يتم فيه إثبات أو نفي صحة الخط أو التوقيع على المحرر العرفي ، وفيها يتمتع القاضي المقرر عند لجوئه لهذا الإجراء بمجموعة من السلطات أهمها :

➤ أن له سلطة تقدير مدى ضرورة اللجوء أو عدم اللجوء إلى هذا الإجراء ، فإذا ما رأى أن هذه الوسيلة غير منتجة عند الفصل في النزاع فإنه يصرف النظر عنها ، أما إن رأى ضرورة اللجوء إليها فإنه يؤشر على الوثيقة محل النزاع، ويأمر بإجراء مضاهاة الخطوط أو بواسطة خبير إن اقتضى الأمر ذلك.

➤ أن له أن يأمر بحضور الخصوم وسماع من كتب المحرر المتنازع فيه، أو سماع الشهود الذين شاهدوا كتابة ذلك المحرر أو توقيعه.

➤ أن له أن يأمر من تلقاء نفسه بإحضار نسخة من الوثائق التي بحوزة الغير، إذا كانت مقارنتها بالمحرر المتنازع عليه مفيدة، وذلك تحت طائلة غرامة تهديدية هو الذي يقدرها، وفي سبيل ذلك فإنه إذا ما تم استحضار هذه الأوراق أو الملفات فإنه يأمر باتخاذ كل التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على هذه الوثائق أو الاطلاع عليها أو نسخها، كما أن القاضي المقرر قد يعتبر عدم حضور المدعى عليه المبلغ شخصيا-الذي ليس له عذر مشروع- إقرارا منه بصحة المحرر المتنازع فيه.

و يجدر التنبيه إلى أن اللجوء لمثل هذا الإجراء في التحقيق القضائي الإداري يندر وجوده في مجال دعوى الإلغاء وغيرها نظرا للطابع الرسمي للوثائق والمحررات الإدارية، إذ لا يعقل أن نعتبر عدم صحة وثيقة أو توقيع أو خط من مضاهاة الخطوط بل سيكون طعنا بالتزوير.

المطلب الثالث: تقديم القاضي المقرر تقرير مكتوب

يتوج عمل القاضي المقرر بإعداد تقرير مكتوب إذ تنص المادة 884 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على "بعد تلاوة القاضي المقرر للتقرير المعد حول القضية" .. ، والملاحظ أن المشرع لم يحدد لا شكل ولا مضمون التقرير على خلاف ما كان عليه الحال في قانون الإجراءات المدنية القديم الذي كان ينص في مادته 140 على "يحرر العضو المقرر في الجلسة المحددة للمرافعات تقريراً يتلوه في الجلسة، ويسرد في هذا التقرير ما وقع من إشكالات في الإجراءات ويحلل الوقائع وأوجه دفاع الأطراف كما يدرج أو يلخص إذا لزم الأمر طلباتهم الختامية، كما يبين مقاطع النزاع دون أن يبدي رأيه فيها، وبعد تلاوة التقرير يسوغ لأطراف إبداء ملاحظاتهم الشفوية وللنيابة إبداء طلباتها .وعلى هذا الأساس سوف نعالج هذا المطلب من خلال النقاط الأساسية الآتية:

أولاً: شكل التقرير

لم يحدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية شكلاً معيناً لتقرير القاضي المقرر الذي يجب إتباعه والسبب في ذلك يعود إلى طبيعة هذا التقرير، فهو رأي استشاري يمكن أن تهدي به المحكمة لتصل إلى الحكم الصائب حول النزاع المعروض أمامها، ومن ثم كان لا بد من إخراجه من دائرة الأحكام القانونية التي تخضع لها الأحكام القضائية، ومع ذلك يمكن أن نستتبط بعض من تلك الأحكام ليخضع لها تقرير القاضي المقرر بما لا يتعارض مع كونه رأياً استشارياً ومن تلك الأحكام لدينا :

- أن يكون التقرير مكتوباً، وهذا مما يفهم من نص المادة 897 من القانون أعلاه، والتي تلزم القاضي المقرر بإحالة ملف القضية مرفقاً بالتقرير إلى محافظ الدولة، فكيف يمكنه إرسال التقرير إن لم يكن مكتوباً؟، والسبب في إلزام أن يكون التقرير مكتوباً هو تمكين كل ذي مصلحة من رقابته من الناحية القانونية، وعلى هذا الأساس فإن ما يبديه القاضي المقرر من إيضاحات شفوية أثناء الجلسة، لا تعد تقريراً بالرأي القانوني، بل مجرد إيضاح للاستفسار عما ورد من أمور قانونية أو فنية.

- أن يكون التقرير مكتوباً باللغة العربية، فإن تم بلغة أخرى كان التقرير باطلاً قياساً على أن أي عمل إجرائي صادر عن الجهات القضائية يجب أن يحضر باللغة العربية، تطبيقاً لنصي المادتين الثامنة والتاسعة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، فالأصل أن يكون التقرير مكتوباً وباللغة العربية تحت طائلة البطلان .

ثانياً: مضمون التقرير

على خلاف ما كان عليه الحال في قانون الإجراءات المدنية القديم، فإن القانون الحالي لم يحدد مضمون التقرير الذي يعده القاضي المقرر، ولعل السبب في ذلك يعود إلى منح القاضي المقرر السلطة التقديرية في تدوين ما يراه ضروريا لفض النزاع، من دون تقييده بمسائل قد يراها غير ضرورية أو لازمة في التقرير، ومع ذلك على القاضي المقرر أن يدرج في تقريره النقاط الأساسية الآتية :

- ذكر ما تم اتخاذه من إجراءات قانونية سواء إجراءات التحقيق أو الصلح أو توجيه تبادل المذكرات والردود ما بين الخصوم، فيرفق التقرير بالمحضر الذي يتضمن الإجراء المتبع من طرف القاضي المقرر.

- ذكر ما تم تقديمه من مذكرات إضافية أو ملاحظات أو أوجه الدفاع والردود من طرف الخصوم .

- التكييف القانوني لطلبات المدعين في الدعوى المثارة ثم يتناول الدفوع المثارة في الدعوى ويرد عليها حسب ترتيب أهميتها .

ثالثا: إيداع التقرير

يملك القاضي سلطة تقدير الأجل اللازم حتى ينتهي من إعداد التقرير، والذي يرتبط بانتهاء المواعيد الممنوحة لتقديم مذكرات الأطراف والرد عليها، غير أنه بعد إعداد التقرير فإن القاضي المقرر يحيل ملف القضية مرفقا بهذا التقرير والوثائق الملحقة به وجوبا إلى محافظ الدولة ، حتى يقدم هذا الأخير تقريره المكتوب في أجل شهر واحد من تاريخ استلامه الملف⁽¹⁾ .

¹ - المادة 897 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.