

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم العلوم المالية والمحاسبة

السنة الثانية ماستر

تخصص الاقتصاد التأميني

ملخص مقياس المنازعات الإدارية

د. بن ناجي مديحة

مقدمة:

تعتبر المنازعات الإدارية من أهم مواضيع القانون الإداري، الذي ينظم علاقة الإدارة بالأفراد، وباعتبار ان قانون المنازعات الإدارية فرع من فروع القانون العام الداخلي فهو يحكم العلاقات التي تنشأ بينها وبينهم عندما تباشر الإدارة العمل الإداري في مواجهة الافراد، وما قد ينجم عن ذلك من منازعات قد تثور نتيجة تلك العلاقات ودعاوى تطرح أمام القضاء للفصل في المنازعات.

وبذلك فقانون المنازعات الإدارية يتمحور حول مجموعة الدعاوى الناجمة عن نشاط الإدارة وهي بصدد القيام بوظائفها الإدارية، وإجراءات تحريك الدعوى، وشروط قبولها والسير فيها إلى غاية الفصل فيها من قبل القضاء الإداري. وهو ما سنحاول التطرق إليه من خلال المحاور التالية:

المحور الأول: نظم الرقابة القضائية الإدارية على أعمال الإدارة وموقف النظام القضائي الجزائري

المحور الثاني: الهيئات القضائية الإدارية المكلفة بالرقابة على أعمال الإدارة

المحور الثالث: الاختصاص القضائي في المنازعات الإدارية

المحور الرابع: دعوى الإلغاء

المحور الأول

نظم الرقابة القضائية الإدارية على أعمال الإدارة وموقف النظام القضائي الجزائري

لم تعتمد دول العالم منهاجا واحدا في تنظيم شكل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، فهناك من اعتمدت على النظام الأنجلوسكسوني الذي يقوم على أساس القضاء الموحد، وهناك من أخذت بالنظام اللاتيني حيث يوجد القضاء المزدوج. أما النظام القضائي الإداري الجزائري فقد عرف تطورا كبيرا من الناحية الهيكلية والقانونية، من نظام موحد إلى نظام مزدوج.

أولاً: نظم الرقابة القضائية

ظهر نظام القضاء الموحد في الدول الأنجلوسكسونية، فهو أسلوب رقابة قضائية تقوم على وجود هيكل قضائي واحد في جميع مستوياته، يخص بالفصل في جميع المنازعات مهما المنازعات مهما كانت طبيعتها عادية أو إدارية قاض واحد، وهذا النظام يضع الإدارة على قدم من المساواة مع الأفراد.

ويقوم هذا النوع من الأنظمة على أساس عدة مبررات أهمها سيادة القانون، بمعنى تطبيق القانون على الجميع حكام ومحكومين دون تمييز، وخضوع الإدارة إلى جانب الأفراد لقضاء واحد وهو القضاء العادي الذي يعد القضاء الأصل لحماية حقوق الأفراد وحياتهم وحماية النظام القانوني السائد في الدولة. ولذلك فإن هذا النظام يقوم على أساس ان السلطة القضائية ممثلة في جميع محاكمها باختلاف أنواعها ودرجاتها، تتولى الفصل في جميع المنازعات مهما كانت طبيعتها وفقاً لقانون واحد.

أما نظام القضاء المزدوج فيرتبط وجوده بالدول اللاتينية وتعد فرنسا مهده، ويقوم على أساس وجود قضاء إداري يختص في الفصل في المنازعات الإدارية، وقضاء عادي يفصل في المنازعات الخاصة وكذلك المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها دون أن يكون لها صفة السلطة العامة.

فنظام الازدواجية القضائية الذي يقوم على ازدواجية القواعد القانونية وازدواجية المحاكم القضائية، يتكون من جهتين قضائيتين مستقلتين عن بعضهما البعض هيكلية، وبشريا، وقانونية، وتنظيمية، وهو ما يستدعي وجود هيئة قضائية تتوسط النظامين القضائيين تسمى " بمحكمة التنازع " يناط بها الفصل في تنازع الاختصاص القضائي بين جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري.

ومن مميزات النظام القضائي المزدوج أنه:

- يميز بين القانون العام والقانون الخاص
- يميز بين الإجراءات التي تسري على القضاء العادي، وتلك التي تسري على القضاء الإداري.
- قواعد الاختصاص القضائي بين جهتي القضاء من النظام العام ولا يجوز مخالفتها.

ثانياً: النظام القضائي الإداري الجزائري

عرف النظام القضائي الإداري في الجزائر تطورا كبيرا، حيث تم الانتقال من نظام وحدة القضاء منذ سنة 1965 إلى نظام الازدواجية القضائية الذي أقره دستور 1996.

1* التنظيم القضائي في ظل نظام وحدة القضاء

عرفت الجزائر في زمن الاستعمار (1830-1962) التبعية المطلقة للمستعمر الفرنسي في شتى المجالات، ومنها المجال القضائي، حيث كان نظام الازدواجية القضائية هو المطبق في الجزائر على اعتبار أن الجزائر كانت في نظر المستعمر مقاطعة فرنسية، وبالتالي النظام القانوني المطبق هو القانون الفرنسي

الذي كان يأخذ بنظام الازدواجية القضائية، بمعنى الفصل بين جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري الذي يعتمد على نظام الازدواجية في الإجراءات والقانون المطبق على المنازعات القضائية.

وخلال السنوات الأولى بعد الاستقلال كانت الجزائر تعاني فراغا قانونيا في جميع المجالات بما فيها قانون السلطة القضائية، وتناديا لتعطيل وتجميد الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وفي انتظار إرساء قواعد النظام القضائي للجزائر المستقلة، قامت السلطة السياسية آن ذلك بإصدار القانون رقم: 57/62 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1962 الذي قضى بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية، والسلطة القضائية هي رمز من رموز السيادة، وهو ما يعني بأن المشرع الجزائري تدخل على وجه السرعة ليضع نصوصا تشريعية أعاد بموجبها النظر في النظام القضائي الموروث عن الاستعمار الفرنسي بما يتناسب وإمكانيات ومقدرات الدولة الجزائرية المستقلة حديثا، حيث تمثل التوجه الجديد الذي تبناه المشرع هو التخلي عن نظام الازدواجية القضائية، وتبني نظام الوحدة القضائية الهيكلية دون المساس بعناصر الازدواجية من خلال:

- تخصيص إجراءات قضائية خاصة بالنزاعات الإدارية
- الإبقاء على نوعين من النزاعات، عادية وإدارية
- الإبقاء على تقييم القانون إلى خاص وعام
- اعتماد قاعدة الدفع بعدم الاختصاص القضائي

وبهذا يتبين أن النظام القضائي الجزائري حتى وإن كان هيكليا يتميز في هذه المرحلة بوحدة القضاء، فإنه في المقابل من الناحية الإجرائية والوظيفية تميز بالازدواجية القضائية، بالنظر إلى اعتماده التمييز بين الإجراءات المتبعة أمام الغرف الإدارية والإجراءات المتبعة أمام المحاكم والمجالس القضائية.

الأمر الذي يتأكد من خلال البناء الهيكلي للقضاء الجزائري في هذه الفترة، حيث نجد على مستوى القاعدة المحاكم والتي تختص بالفصل في جميع النزاعات المدنية والتجارية والبحرية والاجتماعية، والأحوال الشخصية، والجنح والمخالفات، وهي مقسمة إلى أقسام، ويأتي في الدرجة الثانية المجالس القضائية التي تمارس اختصاصها كجهة استئناف عن طريق غرف، ومن بين هذه الغرف الغرفة الإدارية التي تختص بنظر المنازعات الإدارية وفقا لإجراءات خاصة، وفي أعلى الهرم نجد المحكمة العليا كجهة طعن بالنقض والتي تمارس اختصاصها عن طريق آلية الغرف ومن بينها الغرفة الإدارية كجهة استئناف للأحكام الصادرة ابتدائيا عن الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، وجهة طعن بالنقض للأحكام الصادرة ابتدائيا نهائيا عن الغرف الإدارية بالمجالس القضائية.

*2 التنظيم القضائي في ظل ازدواجية القضاء:

اعتبارا من سنة 1996 تم تكريس نظام الازدواجية القضائية في الجزائر، وكان من أسباب تبني هذا النظام تزايد عدد المنازعات الادارية، بحيث أصبح المجتمع يخاصم الإدارة ولا يخاف منها خاصة بعد انتهاج الدولة سياسة الانفتاح السياسي والاقتصادي، فلم تعد الإدارة ترهب المواطن بحيث كان الفرد يتفادى متابعتها أمام القضاء، كما كان الحال في ظل الحزب الواحد.

كما كان هناك سبب آخر لتبني نظام الازدواجية القضائية عدم تحكم القاضي العادي في المنازعة الادارية نظرا لعدم تخصصه في القانون الإداري. وبصدور دستور 1996 تم تكريس نظام الازدواجية القضائية بموجب المادة 152 منه، التي نصت على الإبقاء على الجهات القضائية السابقة (المحاكم والمجالس القضائية و المحكمة العليا) وإنشاء جهات قضائية جديدة تمثلت في (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة ومحكمة التنازع) وبذلك تكرر نظام قضائي يتكون من هرمين قضائيين، أحدهما هرم القضاء العادي، والآخر هرم القضاء الإداري.

كما تم إخضاع الإجراءات المتبعة أمام جهات القضاء الإداري (مجلس الدولة والمحاكم الإدارية) لقانون الإجراءات المدنية والإدارية باعتبار قواعده يباط بها تنظيم التقاضي أمام مختلف الجهات القضائية، سواء كانت عادية أم إدارية. وتم الإبقاء على خضوع القاضي الإداري للقانون الأساسي للقضاء على غرار قضاة القضاء العادي بمعنى عدم الأخذ بفكرة تخصص القضاة.

المحور الثاني

الهيئات القضائية الإدارية المكلفة بالرقابة على أعمال الإدارة

نص الدستور الجزائري على اختصاص السلطة القضائية بحماية المجتمع والحريات وعلى ضمانها للجميع، وكذلك نص على اختصاص السلطة القضائية في النظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات السلطة القضائية، وتتقاسم كل من المحاكم الادارية ومجلس الدولة اختصاص النظر في منازعات الادارة.

أولا: المحكمة الإدارية

تعد المحاكم الادارية الدرجة الاولى في التقاضي في المنازعات الإدارية والتي تم رفع عددها إلى 48 محكمة عبر التراب الوطني، يحدد اختصاصها الإقليمي طبقا للمرسوم 11-195.

وتم إنشاء المحاكم الإدارية بموجب القانون 02/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، وتختص في دعاوى الالغاء ضد القرارات الادارية الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والبلديات والمؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الادارية، وكذا دعوى تفسير مدلول القرارات الادارية الغامضة. كما تختص

بتقدير مدى مشروعية القرارات الصادرة عن البلديات والولايات والمؤسسات العامة المحلية ذات الصبغة الادارية.

وتتولى المحاكم الادارية الولاية العامة في دعاوى القضاء الكامل أي التعويض عن المسؤولية الادارية، ودعاوى المنازعات الانتخابية المحلية ومنازعات الصفقات العمومية.

ثانيا: مجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة أعلى جهاز في القضاء الاداري وهيئة مقومة لاعمال الجهات القضائية الادارية، وهو الضامن لتوحيد الاجتهاد القضائي في البلاد ويسهر على احترام القانون ويتمتع بالاستقلالية عند ممارسة مهامه.

ولقد تم إنشاء مجلس الدولة وتحديد اختصاصاته وتنظيمه بموجب القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011 باعتباره أعلى هيئة قضائية في هرم القضاء الإداري يناط به تقويم أعمال السلطة القضائية الإدارية، وتوحيد الاجتهاد القضائي في مادة المنازعات الإدارية والقانون الإداري، ويسهر على تطبيق القانون وحماية الحقوق والحريات، وهو تابع للسلطة القضائية.

وتقوم الهيكلية البشرية لمجلس الدولة الجزائري على 36 قاضيا حاليا موزعين بين قضاة الجلوس، وقضاة محافظات الدولة بأداء مهامهم على مستوى مجلس الدولة، وقضاة الجلوس هم رئيس مجلس الدولة الذي يمثل الهيئة رسميا أمام مختلف الجهات القضائية والإدارية، ويكون معنيا بإدارة وتسيير مختلف الهياكل الإدارية والقضائية للمجلس، ويساعده نائب في أداء مهامه ويخلفه في حال غيابه أو حدوث مانع له.

كما تضم تشكيلته خمسة رؤساء غرف مكلفين بتنسيق الأعمال داخل تشكيلتهم كما أنهم يجلسون في التشكيلات الاستشارية، ورئيس قسم يتمتع داخل القسم بنفس الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الغرفة، ويقوم رؤساء الغرف والأقسام بتوزيع الملفات على القضاة وغرفهم، ويسيرون المداولات ويترأسون الجلسات، ويشكل مستشارو الدولة مختلف غرف مجلس الدولة، ويكونون مقررين في القضايا التي تسند إليهم لدى توزيع الملفات من قبل رؤساء الغرف أو الأقسام، ويشاركون في المداولات ويشكلون في الجلسات.

كما نص القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 13/11 المتعلق بصلاحيات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله على تعيين مستشاري دولة في مهمة استثنائية بغرض استكمال التشكيلات الاستشارية بيد أنه، ولغاية اليوم لم يتم تفعيل هذا الحكم لأسباب عديدة.

وظيفة مجلس الدولة

يمارس مجلس الدولة وظيفتين، إحداهما قضائية وأخرى استشارية، طبقا للقانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 13/11 كآآتي:

أ- الوظيفة القضائية لمجلس الدولة

في إطار ممارسة وظيفته القضائية، تم تنظيم مجلس الدولة في شكل غرف يمكن تقسيمها إلى أقسام مختصة في مختلف فروع المنازعات الإدارية المدرجة في نطاق صلاحياته كآآتي:

- يجتمع مجلس الدولة عادة في شكل غرف، أو أقسام تتكون كل واحدة منها من رئيس ومستشارين اثنين أو أكثر، و يمكن لرئيس المجلس أن يترأس أي غرفة من الغرف عند الاقتضاء، ويتكون مجلس الدولة حاليا من خمس غرف تقسم فيما بينها مختلف المنازعات الإدارية التي توزع عليها حسب مجالات تخصص كل واحدة منها:

الغرفة الأولى، المقسمة إلى قسمين، مختصة بالبت في المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية إلى جانب النزاعات المتعلقة بالمحلات التجارية وذات الاستعمال السكني والخاضعة للقانون 81/01.

الغرفة الثانية مقسمة إلى قسمين أحدهما مكلف بالمنازعات الضريبية والآخر بالوظيفة العمومية.

الغرفة الثالثة مكلفة بالمنازعات المتعلقة بمجال التعمير والمسؤولية الإدارية بمفهومها الواسع.

الغرفة الرابعة مختصة بالبت في القضايا المتعلقة بال عقار ونزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

الغرفة الخامسة مختصة بالبت في القضايا ذات الصلة بالاستعجال الإداري والمنازعات المتعلقة

بالأحزاب والمنظمات المهنية.

وقد يجتمع مجلس الدولة أيضا في تشكيلة الغرف المجتمعة، لاسيما عندما يكون القرار الذي يتعين

عليه اتخاذه يعكس تغييرا جوهريا في الاجتهاد القضائي المكرس إلى حينه في مادة معينة، ويترأس رئيس

مجلس الدولة جلسات الغرف المجتمعة التي تضم أيضا نائب الرئيس، ورؤساء الغرف وعميد رؤساء الأقسام

والمستشار المقرر، و يحضر محافظ الدولة جلسات الغرف المجتمعة ويقدم طلباته بشأنها.

ب- الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

لغرض ممارسة مهمته الاستشارية، وإبداء رأيه حول مشاريع القوانين التي يتم إعدادها على مستوى

الحكومة، وعرضها على مجلس الدولة لغرض طلب الاستشارة بشأنها يجتمع مجلس الدولة عادة في شكل

جمعية عامة في الحالات العادية، وبصفة استثنائية يجتمع في شكل لجنة دائمة.

ففي الحالة العادية يترأس رئيس مجلس الدولة الجمعية العامة التي تضم نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وخمسة من مستشاري الدولة، و يمكن للجمعية العامة أن تتداول بنصف عدد أعضائها على الأقل.

وأما في الحالة الاستعجالية تتكون تشكيلة اللجنة الدائمة، المكلفة بدراسة مشاريع القوانين في بعض الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة عن الطابع الاستعجالي فيها، من رئيس برتبة رئيس غرفة، وأربعة من مستشاري الدولة على الأقل، يحضر المداولات محافظ الدولة أو أحد مساعديه ويقدم طلباته. وينص القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 13/11 المتعلق بمجلس الدولة على أنه يمكن لممثل الوزارة صاحبة مشروع القانون المراد الاستشارة فيه أن يحضر جلسات الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة ويبيدي رأيا استشاريا فيها.

-الاختصاص القضائي لمجلس الدولة-

يمارس مجلس الدولة اختصاصاته باعتباره أعلى هيئة قضائية في هرم القضاء الإداري وفقا لما جاء النص عليه في القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم، وتنقسم اختصاصاته القضائية إلى ثلاثة اختصاصات نعرضها كالآتي:

أ- مجلس الدولة قاضي أول وآخر درجة

يختص مجلس الدولة ابتدائيا نهائيا بالفصل في الطعون بالإلغاء والطعون التفسيرية والطعون الخاصة بفحص مدى شرعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية طبقا لنص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمادة 9 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم والقرارات الصادرة عنه بهذه الصفة لا يمكن الطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن إلا بطريق المعارضة في حالة الأحكام الصادرة عنه غيابيا، أو حالة الطعن باعتراض الغير الخارج عن الخصومة أو الطعن بالتماس إعادة النظر.

ب-مجلس الدولة قاضي استئناف

لقد جعل المشرع الجزائري كقاعدة عامة أن كل الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية تكون قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة باعتباره درجة ثانية من درجات التقاضي في هرم القضاء الإداري طبقا لنص المادة 10 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم و المادة 949 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وبهذا يمارس اختصاصه بالاستئناف للفصل في الاستئنافات ضد القرارات الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية، ولا يمكن أيضا الطعن في قراراته بأي طريق من طرق الطعن.

ج- مجلس الدولة قاضي نقض

الطعن بالنقض هو طريق من طرق الطعن غير العادية يوجه ضد جميع الأحكام الصادرة بصفة نهائية عن المحاكم الإدارية، ليتم الطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة بموجب نص المادة 11 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم ، ويختص أيضا بالطعن بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة بموجب نص المادة 958 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ونص المادة 01/110 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

-الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة

يقتصر الاختصاص الاستشاري على المجال التشريعي (مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة فقط) ولا يتعدى إلى الاقتراحات التي يبادر بها النواب، أو الأوامر التي يشرع بها رئيس الجمهورية في مجال القانون في الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور، ولا يتعدى إلى المجال الإداري أثناء ممارسته للتشريع الفرعي، وبناء عليه فقد أوجب المشرع الجزائري على الحكومة عرض مشاريع القوانين التي تعدها دون غيرها على مجلس الدولة قبل عرضها على مجلس الوزراء، حيث يتم عرض مشروع القانون مع عرض الأسباب على مجلس الدولة ليبيد رأيه الاستشاري فيما يخص المراجعة والصيغة واقتراح التعديلات التي يراها ضرورية، ومدى احترامه لمبدأ المشروعية وهو ما أكدته المادة 4 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم.

وتظهر أهمية الاستشارة هنا في بحث مجلس الدولة في مدى مطابقة مشروع القانون المعروض عليه للتنظيم القانوني الساري المفعول، وهو ما يعني البحث فيما إذا كان المشروع محترما لمبدأ المشروعية، وتتجلى هذه الاستشارة في ثلاثة صور:

الصورة الأولى وتتمثل في التأكد من مدى مراعاة الجوانب الإجرائية من قبل الحكومة في إعداد مشروع القانون محل الاستشارة، كالتأكد من إجراء الاستشارة في الحالات التي يتطلبها القانون. أما الصورة الثانية فإن مجلس الدولة يبحث في مدى مراعاة الحكومة لقواعد الاختصاص في إعداد مشروع القانون.

وأما الصورة الثالثة فإن مجلس الدولة يتأكد من مدى احترام الحكومة لقاعدة تدرج القوانين، ويمارس هذه الرقابة الاستشارية قاض مستشار مقرر يعينه رئيس مجلس الدولة لهذا الغرض، ليقوم هذا الأخير بدراسة مشروع القانون ويعد بذلك مشروع قرار بعد الاستماع إلى ممثل القطاع المعني والحائز على الأقل رتبة مدير إدارة مركزية، وعندها يتداول مجلس الدولة في شكل جمعية عامة يترأسها رئيس مجلس الدولة، بحيث يقوم المستشار المقرر بتدوين التقرير النهائي طبقا لقرار الجمعية العامة ويوقعه رئيس مجلس الدولة

ويرسله بعد ذلك إلى الأمانة العامة للحكومة، ليتم عرضه على مجلس الوزراء الذي يمرره أو العكس بحسب الحالة، كما يمكن أن يتداول مجلس الدولة ضمن اللجنة الدائمة في الحالات الاستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها.

ثالثا: محكمة التنازع

تم إنشاء محكمة التنازع بموجب القانون العضوي 03/98 المؤرخ في 03 جوان 1998، بحيث اعتبرها المشرع الجزائري محكمة متساوية الأعضاء يناط بها الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية التابعة للنظام القضائي العادي و الجهات القضائية التابعة للنظام القضائي الإداري، وفي هذه الحالة يتم رفع دعوى تنازع الاختصاص القضائي أمام محكمة التنازع في حالة التنازع الإيجابي أو التنازع السلبي، أو حالة التناقض في أحكام نهائية، حالة الإحالة.

وتتشكل من سبعة قضاة من بينهم رئيس يعينه رئيس الجمهورية لمدة ثلاث سنوات بالتناوب من بين قضاة المحكمة العليا أو مجلس الدولة أما الأعضاء الآخرون فيتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية أيضا بعد اقتراح من وزير العدل حافظ الأختام و بعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء.

المحور الثالث

الاختصاص القضائي في المنازعات الإدارية

يقصد بالاختصاص القضائي الصلاحية والأهلية القانونية الممنوحة إلى جهة قضائية ما للفصل في النزاع المطروح أمامها، وما دام أننا بصدد دراسة المنازعات الإدارية لابد من البحث في المعايير التي على أساسها يتم إسناد الاختصاص إلى الجهة القضائية المختصة.

أولا: توزيع الاختصاص القضائي بين جهة القضاء الإداري وجهة القضاء العادي

تتعدد المعايير التي على أساسها يتم إسناد الاختصاص إلى الجهة القضائية المختصة، فهناك المعيار العضوي وهناك المعيار الموضوعي.

* المعيار العضوي:

من خلال نص المادتين 800 و801 من قانون الاجراءات المدنية والادارية وكذا المادة 9 من القانون العضوي رقم 98 المعدل والمتمم عام 2011، يتضح بأن المشرع الجزائري قد لأخذ بأبسط معيار في تحديد نطاق اختصاص القضاء الاداري وهو المعيار العضوي، حيث ركز على صفة أطراف النزاع في تحديده لطبيعة النزاع بصرف النظر عن طبيعة النشاط، إذ يكون النزاع إداريا وينعقد الاختصاص بالتالي لجهات القضاء الادارية إذا كان أحد اطراف النزاع أحد الاشخاص المعنوية المذكورة في المواد السابقة. وبالتالي يكفي القول أن النزاع إداري أن يوجد شخص معنوي عام في الخصومة مهما كانت طبيعة القضية.

* مجالات تطبيق المعيار العضوي والاستثناءات المقررة لهذا المعيار

المحاكم الإدارية هي جهة الولاية العامة للفصل في المنازعات الإدارية، بحيث تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة، أو الولاية أو البلدية، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها وهذا بحسب نص المادة 800 وتضيف المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن المحاكم الإدارية تختص أيضا 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 التابعة للبلدية

- المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية

وأضافت المادة: 9 من القانون العضوي 01/98 الهيئات العمومية الوطنية مثل المجلس الدستوري،

المجلس الأعلى للأمن عندما تمارس أنشطة ذات طابع إداري تتعلق بسيرها كإبرام الصفقات العمومية كما أضافت المادة نفسها المنظمات الوطنية المهنية كمنظمات المحامين.

وتطبيقا لهذا المعيار فإن القضاء الإداري يختص في المنازعات التالية:

- المنازعات المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة

- المنازعات الضريبية

- منازعات الجنسية

- المنازعات المتعلقة بمرفق القضاء

- المنازعات المتعلقة ببيع أملاك الدولة العامة

- منازعات العقود الإدارية

- المنازعات المتعلقة بالأراضي الفلاحية

- المنازعات المتعلقة بإثبات ملكية الأراضي

- المنازعات المتعلقة بالعمران

- المنازعات المتعلقة بقانون الأحزاب والجمعيات

*الاستثناءات الواردة على هذا المعيار:

اما فيما يخص الاستثناءات الواردة على هذا المعيار، فقد النص عليها قانون الإجراءات المدنية

والإدارية وقوانين أخرى خاصة، ف مثلا نجد أن المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية استبعدت من نطاق اختصاص القضاء الإداري ما يلي:

- مخالفات الطرق والمقصود منها كل الأفعال التي من شأنها تشكل اعتداء على الطرق العمومية سواء بالتخريب أو العرقلة.

- طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن المركبات التابعة للإدارة

وإلى جانب هذا هنا استثناءات خاصة وردت في نصوص خاصة بموجبها يتم استبعاد تلك المنازعات من نطاق اختصاص القضاء الإداري، هذه المنازعات هي:

- المنازعات المتعلقة بحقوق الجمارك

- المنازعات المتعلقة ببيع الأملاك الخاصة للدولة

- منازعات التماس إعادة النظر في المواد الجزائية وتعويض المحكوم له بالبراءة.

ب* المعيار المادي (المعيار الموضوعي)

المعيار المادي هو ذلك المعيار الذي وسع من خلاله نطاق اختصاص القاضي الإداري بجعله ليس مجرد قاض للإدارة فحسب وإنما قاض للنشاط الإداري ككل. فالمعيار العضوي لا يركز فيه على أطراف النزاع، بل يتم التركيز على طبيعة النشاط التي تظهر من خلال الهدف والغاية من النشاط أو طبيعة المرفق القائم بالنشاط، أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية أو الصلاحيات التي يتمتع بها أحد الطرفين في النزاع.

* مجالات تطبيق المعيار المادي:

أكد القضاء الإداري الجزائري على توجهه بالعمل بالمعيار المادي إلى جانب المعيار الموضوعي لتحديد اختصاصه وإن كان تطبيق المعيار المادي يتم بصفة استثنائية ويظهر ذلك من خلال بعض القضايا الخاصة بالشركات.

ثانياً: تنازع الاختصاص القضائي بين جهات القضاء الإداري

أ* مجال اختصاص المحاكم الإدارية:

يتحدد مجال اختصاص المحاكم الإدارية بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية

1- الاختصاص النوعي

ينصب الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية على نوع الدعاوى والمنازعات التي تم تحديدها في المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والمتمثلة في:

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، أو الصادرة عن البلدية والمصالح التابعة لها أو الصادرة عن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

- دعوى تفسير القرارات الصادرة عن الهيئات المذكورة أعلاه.
- الدعاوى الخاصة بفحص مشروعية القرارات الصادرة عن الهيئات المذكورة أعلاه.
- دعاوى القضاء الكامل التي من أهمها نجد دعوى التعويض عن الأشغال العامة دعوى التعويض عن أنشطة الإدارة العامة، دعوى التعويض المتعلقة بالعقود الإدارية، والقضايا المتعلقة برواتب ومعاشات الموظفين، دعاوى التعويض المتعلقة بالضرائب، دعاوى التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة.
- القضايا المخول لها بموجب نصوص خاصة، مثل بعض القضايا الناتجة عن مخالفة قوانين التعمير أو البيئة.

2*الاختصاص الإقليمي

- تتمثل القاعدة العامة في الاختصاص الإقليمي في أن يؤول الاختصاص للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه، أو في موطنه المختار، وإن لم يكن له موطن معروف فيعود الاختصاص للمحكمة الإدارية الواقع في دائرة اختصاصها آخر موطن له حسب نص المادة 37 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وفي حالة تعدد المدعى عليهم يؤول الاختصاص للمحكمة الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم حسب نص المادة 38 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وإذا تعلق الأمر بشخص معنوي فترفع الدعوى أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مركز إدارته الرئيسي.
- إلا أن هناك استثناءات ترد على القاعدة العامة تم النص عليها في المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بحيث ترفع الدعاوى المبينة أدناه وجوبا أمام المحاكم الإدارية في المواد التالية:
- في النزاعات المتعلقة بالضرائب والرسوم أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضرائب والرسوم.
 - في النزاعات المتعلقة بالأشغال العمومية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال
 - في النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه.
 - في النزاعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين.
 - في النزاعات المتعلقة بالخدمات الطبية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات.

- في النزاعات المتعلقة بالتوريدات أو الأشغال أو تأجير خدمات فنية أو صناعية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو تنفيذه.
- في النزاعات المتعلقة بتعويض الضرر عن جناية أو جنحة أو فعل تفصيري أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار.
- في النزاعات المتعلقة بإشكالات التنفيذ الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية أمام المحكمة التي صدر عنها الحكم موضوع الإشكال.

ب* مجال اختصاص مجلس الدولة:

يختص مجلس الدولة كأول وآخر درجة في دعاوى الإلغاء والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية في مواجهة القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. وبموجب نصوص خاصة يؤول له الاختصاص أيضا في القرارات الصادرة عن سلطة ضبط البريد والاتصالات، والقرارات الصادرة عن مجلس المنافسة. وهذا طبقا لنص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

يلاحظ أن مجلس الدولة لا يؤول له الاختصاص في دعاوى التعويض عندما يمارس هذا الاختصاص باعتباره قاضي أول وآخر درجة، وعليه فإن دعاوى التعويض دائما يؤول فيها الاختصاص إلى المحاكم الإدارية حتى ولو كانت تتعلق بالهيئات المركزية.

وبناء على نص المادة 10 من القانون العضوي 01/98 وبناء على نص المادة 2 من القانون 02/98 ، فإن مجلس الدولة يفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية ابتدائيا ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، ولممارسة اختصاصه في الاستئناف لا بد أن يكون الحكم المستأنف فيه ابتدائي، وأن يكون صادرا عن المحكمة الإدارية ، وأن يقع ضمن أجل الشهرين من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار، وأجل 15 يوم من تاريخ التبليغ الرسمي للأمر الاستعجالي.

وطبقا لنص المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يختص مجلس الدولة أيضا كجهة طعن بالنقض في مواجهة الأحكام النهائية الصادرة عن المحاكم الإدارية ويختص أيضا بنظر الطعون بالنقض في مواجهة قرارات مجلس المحاسبة. ولا بد أن يتم الطعن خلال شهرين من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم المطعون فيه.

المحور الرابع

دعوى الإلغاء

تعتبر دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة دعوى قضائية ترمي إلى المطالبة بإلغاء وإعدام القرار الإداري لكونه معيباً أو مشوباً بعيب من عيوب عدم المشروعية المعروفة.

أولاً: تعريف دعوى الإلغاء

عرف الفقيه الفرنسي "أندري ديلوبادير (A) Delaubadaire" بقوله: "طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري". وهو ذات التعريف تقريباً الذي ذهب إليه الفقيه C. Debbasch بقوله: الطعن الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القضاء إبطال قرار إداري لعدم المشروعية. ويفهم من خلال التعريفين، بأن دعوى الإلغاء عبارة عن طعن يرفع على مستوى القضاء المختص وهو القضاء الإداري في الدول التي تبنت نظام ازدواجية القضاء، وهو في هذا الشأن يختلف عن الطعن الإداري الذي يرفع أمام الجهة الإدارية مصدره القرار أو التي تعلقها سلطة بحسب ما يشترطه القانون. وهو يهدف إلى إلغاء القرار الإداري المطعون فيه لكونه مخالف للقانون، أو شابه عيب عدم الشرعية، وذلك بإعدام آثاره بحيث يصبح وكأنه لم يكن بعد الحكم بإلغائه من طرف القاضي الإداري.

وعرفها الدكتور أحمد محيو بأنها: "الدعوى التي يطلب فيها من القاضي إلغاء قرار غير مشروع". وعرفها الدكتور عمار بوضياف بأنها: "دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقاً لإجراءات خاصة ومحددة قانوناً".

ثانياً: خصائص دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بعدة خصائص، تميزها من غيرها من الدعاوى الإدارية ويمكن أن نجمل هذه الخصائص ضمن المطالب التالية:

* دعوى الإلغاء دعوى قضائية

ليست دعوى الإلغاء مجرد تظلم أو طعن إداري كما كان عليه الوضع في القانون الفرنسي القديم أيام مرحلة الإدارة القاضية، وإنما أصبحت اليوم في مختلف الأنظمة القانونية دعوى قضائية بآتم معنى الكلمة ولما كانت كذلك فهي ترفع طبقاً لقانون المرافعات أو الإجراءات المدنية والإدارية أمام الجهات القضائية المختصة هذه الأخيرة التي تملك سلطة إعدام القرار الإداري المطعون فيه بالكيفية التي حددها القانون وضمن آجال محددة.

وهكذا، فإن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية، بمختلف المعايير، سواء من حيث:

- شروط قبولها المتعلقة بالطاعن، ومحل الطعن، والمواعيد...

- أو من حيث الجهات القضائية المختصة بالنظر فيها: (هيئات قضائية: محاكم إدارية، مجلس الدولة)، بينما الطعون الإدارية على اختلافها ترفع أمام جهات إدارية تابعة للسلطة التنفيذية، سواء كان الطعن رئاسياً، أو ولائياً، أو وصائياً.
- أو من حيث الإجراءات المتبعة بشأنها من إجراءات قضائية ذات خصائص مميزة.
- أو من حيث القرار المترتب عنها: عمل قضائي (حكم أو قرار قضائي) له حجية الشيء المقضي به.

ب* دعوى الإلغاء تحكماً إجراءات خاصة ومتميزة

بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أن المشرع قد نظم دعوى الإلغاء بموجب إجراءات قضائية خاصة وهو ما لم يفعله في باقي دعاوى الإدارية، وهذا راجع إلى أن هذه الدعوى من أهم دعاوى الإدارية وأكثرها فعالية وحدّة في حماية فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية، وتأكيد حماية حقوق وحريات الإنسان في الدولة المعاصرة.

لقد ذهب الفقه إلى اعتبار أن الإجراءات القضائية الإدارية عموماً وإجراءات دعوى الإلغاء خصوصاً، تطبعها خصائص أساسية كالكتابة، خلافاً للإجراءات المدنية التي تتميز أساساً بالطابع الشفوي، والحضورية، كما تتسم الإجراءات الإدارية بخاصية المواجهة، أي أن القاضي الإداري لا يستطيع الفصل في الدعوى على أساس مستند لم يتسن لأحد الأطراف الاطلاع عليه ومناقشته وتقديم ملاحظة بشأنه، الطابع التحقيقي، خلافاً للطابع الاتهامي الذي يطغى على الإجراءات المدنية، كما تتسم بإجراءات الشبه السرية والسرعة والبساطة.

وتبقى الدعوى الإدارية عموماً ودعوى الإلغاء خصوصاً مستمرة في خضوعها لقواعد إجرائية ذاتية متميزة عن القواعد الإجرائية العادية؛ حيث تبرز فيها فضلاً عن ذلك عدم مساواة في وضع الأطراف لصالح الإدارة، مما أدى ذلك بالنتيجة إلى اختلاف طبيعة الإجراءات التي تحكماً عن تلك التي تحكم دعاوى العادية، فأحد أطراف دعوى الإلغاء هو دائماً شخص معنوي عام يتمتع بامتيازات السلطة العامة لا يملكها الأفراد العاديين، فالإدارة تملك سلطة إصدار القرار وتنفيذه مباشرة دون اللجوء إلى القضاء، وبالتالي يقع عبء الإثبات على المدعي الذي يصادف العديد من الإثباتات التي تتكتم الإدارة عن إفصاحها مبررة ذلك بالسر المهني.

كما يكون للقاضي الإداري دور فعّال في توجيه الدعوى والبحث عن الأدلة، ويظهر ذلك في مدة الدعوى - من خلال عدم الاكتفاء بادعاءات الأطراف، فبمجرد تقديم عريضة الدعوى للجهة القضائية الإدارية تتعدّد سلطة وحرية المبادرة والتصرف التلقائي من طرف القاضي المختص في توجيه وتسيير إجراءات الدعوى القضائية، ذلك أن عريضة الدعوى موجهة إلى القاضي نفسه وليس إلى الخصم. أما في الدعوى

المدنية، يترك القاضي للأطراف حرية توجيه دعواهم بدءاً بتقديم مذكرات الدفاع إلى تبليغ الوثائق وتسيير باقي الإجراءات تحت رقابة القاضي.

ج* دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية

خلافاً للدعاوى القضائية الأخرى خاصة المدنية، فإن دعوى الإلغاء تتميز بطابعها العيني والموضوعي؛ فهي دعوى عينية تتعلق وتتصب على الطعن في قرار إداري، أي مقاضاة القرار الإداري على حد تعبير الفقيه "Laferrière"، وليست موجهة ضد الموظف أو الجهة الإدارية التي صدر عنها القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، دون نفي تام لطبيعة الطرف المدعى عليها وهي الإدارة. ويترتب على هذه الميزة إضفاء المرونة والسهولة في إثبات شرط الصفة والمصلحة والتوسع فيه، ضماناً لتفعيل الرقابة على أعمال الإدارة بغرض احترام مبدأ المشروعية، خلافاً لما هو سائد في الدعاوى المدنية أو دعاوى القضاء الكامل الإدارية، التي تستلزم إثبات المساس بحق شخصي. وعلى هذا الأساس تقبل دعوى الإلغاء من أشخاص على الرغم من عدم وجود اعتداءات على مراكزهم الخاصة.

أما بخصوص أنها دعوى موضوعية، فهذا يعني أنها تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية باعتباره مبدأ موضوعي تقوم على أساسه دولة القانون، هذه الأخيرة التي لها مصلحة في إلغاء القاضي الإداري للقرارات الإدارية المخالفة للقانون، فمسألة مبدأ الشرعية مسألة موضوعية وليست مرتبطة بحق شخصي، فالفرد هدفه الأساس من رفع الدعاوى القضائية حماية مركزه القانوني الخاص أو طلب التعويض في حالة الإضرار به، فلا يملك رافع دعوى الإلغاء طلب التعويض عن صدور قرار إداري غير مشروع، إلا إذا تم تنفيذه، فإذا ترتب عليه ضرر بمركزه القانوني الخاص يكون له حق مباشرة دعوى التعويض كدعوى من دعاوى القضاء الكامل وليس دعوى الإلغاء.

ويترتب على هذه الخاصية، بأن دعوى الإلغاء من النظام العام، ترفع ضد جميع القرارات الإدارية إلا ما استثنتها القوانين، وعدم الاتفاق على عدم تحريكها، أو التنازل عنها، لأن دعوى الإلغاء من قضاء المشروعية. كما يكتسب القرار القضائي الفاصل في شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه الحجية المطلقة، تمتد آثاره إلى الكافة وليس إلى أطراف الخصومة فقط.

د* دعوى الإلغاء دعوى مشروعية

إن القضاء الإداري في حالة إلغائه قراراً إدارياً لتجاوزه السلطة فإن ذلك يعني أن القرار غير مشروع، غير أن الفقيه "هوريو" ذهب برأيه إلى أن اصطلاح مجاوزة السلطة أوسع من اصطلاح عدم المشروعية، لأنه يعني أن القضاء قد ألغى القرار الإداري في دعوى تجاوز السلطة لخروجه على قواعد المشروعية المعروفة فضلاً عن خروجه على الأخلاق الإدارية ويظهر ذلك خاصة في حالات الانحراف بالسلطة، إلا أن هذا الرأي منتقد حيث أن

القواعد التي يطبقها القاضي لرقابة أعمال الإدارة ما هي الإقواعد قانونية تشكل عنصرا من عناصر المشروعية، وبالنسبة لحالات الانحراف بالسلطة فإن رقابة القاضي للقرار ما هي إرقابة مشروعية وليست مراقبة الأخلاق الإدارية.

ومن ثم فإن دور قاضي الإلغاء إنما يقوم أساسا على البحث عن مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه؛ فإذا ما تأكد أن ركنا واحدا من أركانه غير مشروع حكم بإلغاء ذلك القرار، وبخلافه يرفض الدعوى لعدم التأسيس.

ه* دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية الوحيدة لإلغاء قرار إداري قضائيا

لا يمكن إلغاء قرار إداري غير مشروع إلغاء قضائيا وإزالة آثاره القانونية إلا بواسطة دعوى الإلغاء فقط، فلا توجد دعوى قضائية أخرى يمكن أن تلغي قرارا إداريا غير مشروع إلغاء قضائيا، ومن ثم تتميز دعوى الإلغاء بأنها الدعوى الأصلية الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية إلغاء قضائيا، فلا يمكن مثلا أن تقوم كل من دعاوى التفسير، والتعويض، ودعوى فحص المشروعية، ودعاوى العقود الإدارية أن تعوض دعوى الإلغاء وأن تكون البديل لها في القيام بوظيفة الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية غير المشروعة.

ثالثا: تمييز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى القضائية الإدارية

تتميز دعوى الإلغاء عن باقي الدعاوى الإدارية الأخرى، ولهذا خصها المشرع بإجراءات خاصة وهذا بالنظر لخطورتها ولتعلقها بأحد أهم الوسائل القانونية التي وضعها المشرع بين يدي الإدارة وهو القرار النهائي، وتقاديا لأي تداخل بين دعوى الإلغاء وغيرها من الدعاوى الإدارية الأخرى يجب التمييز بينها لمعرفة هذه الدعوى أكثر.

أ* التمييز بين دعوى الإلغاء والتظلم الإداري

إن الفرق الرئيسي بين دعوى الإلغاء والتظلم الإداري يتمثل في كون أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية ترفع من صاحب الصفة والمصلحة ضد قرار إداري أمام الجهات القضائية المختصة، عكس التظلم الإداري الذي ينطوي على طعن ضد قرار إداري أمام الجهة الإدارية المختصة، ثم إن دعوى الإلغاء تحكمها إجراءات قضائية خاصة ترفع بناء على عريضة موقعة من طرف محامي أمام القاضي الإداري الذي له سلطة البت في مدى مشروعية القرار الإداري، بينما يظل التظلم الإداري عبارة عن طلب يقدم من طرف المخاطب بالقرار الإداري مفاده الطعن في شكله أو مضمونه أمام الجهة الإدارية نفسها مصدرة القرار أو الجهة الإدارية المختصة، حيث يسمح لهذه الأخيرة بتعديل أو إلغاء قرارها لعدم المشروعية أو لعدم الملائمة، كذلك يسمح التظلم الإداري بحل المشكلة بين المخاطب بالقرار وبين الإدارة في وقت وجيز وبدون تحمل نفقات اللجوء إلى الطريق القضائي.

ب* التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى التفسير

تعتبر دعوى التفسير دعوى إدارية بمقتضاها يطالب صاحب الشأن من القضاء المختص إعطاء تفسير للعبارات الغامضة الواردة في القرار الإداري محل دعوى التفسير دون التصريح بإلغائه، ومنه فإن سلطة القاضي الإداري في دعوى التفسير تنقيد و تتحدد بإعطاء المعنى الحقيقي و الصحيح للقرار الإداري المطعون فيه، برفع الغموض و الإبهام عنه و من ثم فإن قاضي التفسير ليس من سلطته:

- البحث في مدى الشرعية للقرار المطعون فيه.

- ليس له أن يلغيه، لأنها دعوى تفسير و ليست دعوى إلغاء.

وتتميز دعوى التفسير في أنها تحرك بطرق وإجراءات خاصة عن طريق المباشر أو نظام الإحالة القضائية أو ما يعرف بالطريق غير المباشر و نقصد بالطريق المباشر أن يلجا صاحب الشأن مباشرة للجهات القضائية المختصة لتفسير محل الدعوى إما طريق الإحالة فنقصد به أن يكون بمناسبة الدعوى المدنية حيث يؤجل الفصل في هاته الأخيرة لحين الفصل في الدعوى الإدارية. وتتميز دعوى الإلغاء عن دعوى التفسير في مجالات كثيرة أهمها: **من حيث سلطات القاضي:** تنحصر سلطات القاضي في دعوى التفسير و رفع الإبهام الذي يكتنف محل الدعوى و لا تمتد سلطته إلى إلغاء القرار الإداري أو إقرار التعويض عنه لصالح المدعي، بينما سلطة قاضي الإلغاء أوسع نطاقا وأكثر خطورة وقد ينجم عن دعوى الفصل في دعوى الإلغاء إعدام القرار المطعون فيه سواء كان مركزيا أو محليا أو مرفقيا بل أكثر من ذلك فقاضي الإلغاء بإمكانه أن يعترف للمدعي بحقه في التعويض.

من حيث المجال: تقتزن دعوى التفسير بدعوى الإلغاء في أن كلا منهما ينصب على قرار إداري، غير أن دعوى التفسير أوسع مجالا من دعوى الإلغاء إذ أن التفسير لا يتعلق بقرار إداري فقط، بل قد يمتد لتفسير مادة في القانون أو مادة في صفة عمومية أو عقد إداري.

من حيث طرق التحريك: تحرك دعوى التفسير كما سبق القول إما عن طريق المباشر أو باعتماد نظام الإحالة وإذا كان الطريق المباشر قد جمع بين دعوى التفسير ودعوى الإلغاء فإن الطريق غير المباشر أو نظام الإحالة يميز بين الدعويين ولكن ثلثين في أنهما يعرضان على المحكمة الإدارية إذا كان القرار محليا أو مرفقيا.

وتعرضان على مجلس الدولة إذا كان القرار مركزيا وترفع الدعوتان أمام المحكمة الإدارية بواسطة محام تحت طائلة عدم القبول وكذلك أمام مجلس الدولة طبقا لنص المادة 905 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى جانب ضرورة إرفاق عريضة دعوى الإلغاء ودعوى التفسير القرار المطعون فيه ما لم يوجد مانع مبرر.

ج* التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى فحص المشروعية

يمكن تعريف دعوى فحص المشروعية على أنها دعوى يرفعها صاحب الشأن أمام القضاء المختص بغرض المطالبة بفحص مشروعية قرار إداري وإقرار مشروعيته من عدمها. وتتميز دعوى فحص المشروعية عن دعوى

الإلغاء أن سلطة القاضي في دعوى فحص المشروعية تتوقف عند إعلان موقف القضاء من مشروعية القرار المطعون فيه دون إمكانية إلغائه أو التعويض عنه، فطالما أفصح المدعي عن مضمون طلبه المتمثل في فحص مشروعية قرار إداري فلا يجوز للقاضي أن يحكم بأكثر مما طلب منه والحكم مثلاً بإلغائه أو التعويض عنه.

فبعد معاينة القرار الإداري من طرف القاضي المختص فإنه يقوم بالتصريح إما:

- بمشروعية القرار المطعون فيه، إذا كانت أركانه مطابقة وموافقة للنظام القانوني السائد.
- أو العكس بعدم مشروعيته إذا كان مشوباً بعيب من العيوب.

ومن هنا يظهر أن سلطات القاضي في دعوى فحص المشروعية محدودة عكس تلك الممنوحة له في دعوى الإلغاء إذ أن له سلطات واسعة تتمثل في إعدام القرار الإداري وإنهاء أثره، إلا أن كلا من الدعويين يلتقيان في كونهما يهدفان للمحافظة على شرعية القرارات الإدارية وانسجامها وتناسقها مع التشريع، وكلاهما يوصفان بأنهما دعاوى موضوعية هدفها حماية مبدأ الشرعية، وترفعان أمام نفس الجهة القضائية. ولكن يختلفان في بعض العناصر منها:

من حيث الهدف من إقامة الدعوى: فدعوى الإلغاء تهدف إلى إعدام القرار الإداري، فرافع الدعوى يكشف من خلال دعواه عن الثغرات التي يتضمنها القرار الإداري سواء من حيث الجوانب الشكلية أو الموضوعية. أما الهدف الأساسي لدعوى فحص المشروعية هو معرفة موقف القضاء المختص من قرار معين من زاوية مشروعيته من عدمها.

من حيث الفائدة العملية بالنسبة لرافع الدعوى: حيث أن رافع دعوى الإلغاء يسعى من وراء دفعه هذا إلى إلغاء قرار إداري أثر عليه فدعوى الإلغاء هي دعوى عينية تعود بالفائدة على رافعها مثل قرار الفصل من الوظيفة فإن إلغائه هو إقرار من القضاء بعودة الموظف إلى منصب عمله إذا كان قرار فصله معيباً بأحد العيوب، أما دعوى فحص المشروعية فهي لا تتعدى في فحص القرار الإداري في مطابقته للقانون من عدمها، أما فيما يخص سلطات القاضي في كلا من الدعويين فقد تم الإشارة لها أعلاه.

د* التمييز بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض (من دعاوى القضاء الكامل)

تعرف دعوى التعويض أو دعوى القضاء الكامل على أنها الدعوى التي من خلالها يطلب صاحب الشأن من الجهة القضائية المختصة الحكم له بالتعويض بمبلغ من المال تلتزم أو تلزم الإدارة بدفعه نتيجة ضرر أصابه جراء تصرف الإدارة، إذ أن دعوى القضاء الكامل تعتبر أكثر الدعاوى انتشاراً أمام الهيئات القضائية في مختلف النظم القانونية.

وللتفصيل أكثر نبرز الاختلاف بين الدعويين في النقاط التالية:

1. من حيث الجهة القضائية المختصة

تنص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية..."

فيفهم من خلال هذا النص أنه ترفع دعوى الإلغاء ضد قرار إداري مركزي أمام مجلس الدولة، بصفة جهة قضائية ابتدائية نهائية، أما دعوى التعويض فتتعلق أمام جهة القضاء الإداري الابتدائي أي المحكمة الإدارية ولو تعلق الأمر بقرار إداري مركزي، حيث لم تتضمن المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المذكورة أعلاه دعوى التعويض باعتبارها دعوى من دعاوى القضاء الكامل.

2. من حيث سلطة القاضي

سلطات القاضي في مجال التعويض أوسع منها في دعوى الإلغاء إذ أن قاضي الإلغاء مقيد بضوابط لا مشروعية القرار الإداري فلا يلغي قراره إلا إذا أثبت عدم مشروعيته دون أن يتعدى ذلك إلى بيان حقوق الطاعن في المنازعة، أو يقدر التعويض لجبر الضرر الذي لحق الطاعن جراء عمل إداري، بينما يقوم القاضي في القضاء الكامل بتحديد المركز القانوني للطاعن، فلا يقف عند التحقق من مشروعية القرار الإداري أو التصرف الإداري بل يتعدى ذلك إلى بيان المركز القانوني للطاعن وتبيان الحل المشروع والسليم للمنازعة المطروحة أمامه، ويقدر التعويض المناسب لجبر ضرر الضحية رافع الدعوى.

ثم إن قاضي التعويض يستطيع أن يلزم جهة الإدارة بدفع تعويض رغم قناعته بعدم ارتكابها للخطأ وهذا ما يعرف بالمسؤولية الإدارية على أساس المخاطر التي تآثر بها القضاء الإداري الجزائري.

3. من حيث موضوع الدعوى

تختلف دعوى الإلغاء عن دعوى القضاء الكامل من عدة عناصر وعدة أمور وأهمها ما يلي:

- من حيث شرط الصفة والمصلحة

فمفهوم هذا الشرط يختلف في كل من دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل، ففي دعوى الإلغاء يتميز كل من شرط المصلحة والصفة بالمرونة والسهولة في تطبيقه تشجيعاً لتحريك ورفع دعوى الإلغاء من الأفراد لحماية شرعية أعمال الدولة العامة، ففي هذه الدعوى يكفي أن يكون للشخص مركز قانوني وقع عليه اعتداء بفعل قرار إداري غير مشروع على عكس دعوى القضاء الكامل الذي يتميز فيها شرط المصلحة والصفة بالتعقيد والصعوبة وجمود.

- إن غرض رافع دعوى الإلغاء يكمن في مهاجمة قرار إداري وكشف مختلف العيوب التي مست القرار المطعون فيه ليحقق غرضه من إقامة الدعوى، بينما يسعى رافع دعوى التعويض إلى المطالبة بمبلغ مالي يحدده وبالتالي الحكم له بالتعويض العادل مقابل ما أصابه من ضرر نتيجة خطأ الإدارة.

- وتعتبر دعوى التعويض من الدعاوى الذاتية، لا يرفعها سوى صاحب الصفة والمصلحة استنادا على حق أو مركز قانوني شخصي له، ويهدف من ورائها إلى مزايا ومكاسب شخصية، تعويضا عن أضرار ألحقها به النشاط الإداري، فضلا على أنها توجه ضد السلطة الإدارية صاحبة النشاط، ولا تنصب حصريا على النشاط الإداري نفسه، على عكس الدعوى الإلغاء، فمحل النزاع في دعوى التعويض حق شخصي يطالب به المدعي بينما يكون موضوع النزاع في دعوى الإلغاء حق عيني حيث يطالب المدعي بإلغاء قرار إداري غير مشروع. وهكذا تختلف دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض أركانها وموضوعا وحجية.

إلا أن هذا التباعد بين الدعويين لا يمنع الجمع بينهما، فالمدعي يستطيع رفع دعوى الإلغاء ويطالب بإلغاء القرار الإداري كما يطالب بأن يدفع له تعويض عن الضرر الذي تعرض له نتيجة الضرر الذي أصابه من جراء القرار المطعون فيه.

المراجع المعتمدة لإعداد الملخص

-د.بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2009.

-د.الطماوي سليمان محمد، القضاء الإداري الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.

-د.الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985.

-أ.د.بن جيلالي عبد الرحمن، "مفهوم دعوى الإلغاء وتمييزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى"، مجلة مفاهيم للدراسات الفلسفية والإنسانية المعمقة، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد السابع، مارس 2020.

- د. محمد بن حاج الطاهر، محاضرات في مقياس: قانون المنازعات الإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2019-2020.