

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم علوم التسيير

السنة أولى ماستر

مادة قانون المنازعات الإدارية

الأستاذ الدكتور: عبد الرحمن بن جيلالي

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 منهجا 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.

أولا: 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 كانت طبيعتها عادية أو إدارية، فهو نظام يقوم على 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 وحررياتهم وحماية النظام القانوني السائد في الدولة. ولذلك فإن هذا النظام يقوم على أساس أن السلطة القضائية ممثلة في جميع محاكمها باختلاف أنواعها ودرجاتها، تتولى الفصل في جميع المنازعات مهما كانت طبيعتها وفقا لقانون واحد.

أما نظام القضاء المزدوج فيرتبط وجوده بالدول اللاتينية وتعد فرنسا مهده، ويقوم على أساس وجود قضاء إداري يختص بالفصل في المنازعات الإدارية، وقضاء عادي يفصل في المنازعات الخاصة وكذلك المنازعات التي تكون الإدارة طرفا 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، وقانونيا، وتنظيميا، 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.

ثانيا: 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، وتقاديا 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 تقسيم القانون إلى عام وخاص.
- 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، والجناح 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 عام 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 انتهاء الدولة سياسة الانفتاح السياسي والاقتصادي، فلم تعد الادارة 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. ويصدر دستور 1996 تم تكريس نظام الازدواجية القضائية بموجب المادة 152 منه، التي نصت على الإبقاء على الجهات القضائية السابقة (المحاكم والمجالس القضائية والمحكمة 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 يناط 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.

أولاً: 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 طبقاً للمرسوم التنفيذي 11-195.

لم يشير الدستور إلى المحكمة الإدارية، كما لم يشير إلى جملة المحاكم والمجالس القضائية وترك ذلك للقانون، وعليه سنرى من خلال جملة الأحكام المتعلقة بالمحكمة الإدارية كيف تشكلت وما هي اختصاصاتها، وذلك فيما يلي:

أ- تشكيل المحكمة الإدارية:

تشكل المحكمة الإدارية من جهتين متوازيتين كما هو الحال بالنسبة لمجلس الدولة، محافظ الدولة ومساعدته أو مساعده أحياناً، والذي يتولى السلطة السلمية والتأديبية على كتاب الضبط، وبالجهة المقابلة نجد رئيس المحكمة والقضاة الذين يشكلون حسب حجم المحكمة وتشكيل غرفها، ويتولون النظر في القضايا، وتتوزع المحكمة حسب المرسوم التنفيذي 11-195 السالف الذكر في حدود غرفتين على الأقل، كما توزع كل غرفة إلى قسمين على الأقل، وذلك في إطار المهام الموكلة لرئيس المحكمة الإدارية طبقاً للمادة 5 من المرسوم المذكور.

ونعرض اختصاص المحكمة الإدارية النوعي والإقليمي على النحو التالي:

ب- الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية:

تتفرد المحكمة الإدارية باختصاص واحد، وليس كما هو الحال في مجلس الدولة، وهذا الاختصاص هو اختصاص قضائي، حيث يتحدد نوعيا بموجب القانون، سواء قانون كل من مجلس الدولة أو قانون المحكمة الإدارية، كما يتحدد بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث تم توزيع القضايا بينهما، حتى وإن كانت المحكمة الإدارية لها الولاية العامة في النزاعات الإدارية، كما أن هناك اختصاص إقليمي، فعدد المحاكم يحتم أن يكون هناك ضوابط لتوزيع هذا الاختصاص الذي هو من النظام العام، أما بالنسبة للقضايا النوعية فنجد المواد (800) وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حددتها بما يلي:

المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

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

كما تختص بالفصل حسب المادة (801) من في:

- 1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الدعاوى 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.
- 2- دعاوى القضاء الكامل.
- 3- القضايا المخولة بموجب نصوص خاصة.

ونرى من خلال هذه الاختصاصات أن المحكمة الإدارية تختص مبدئيا بجميع القضايا الإدارية، من حيث المعيار الموضوعي أو المادي، فهي تختص بدعوى الإلغاء التي تنتظر في طعون المشروعية وما يتعلق بها من فحص للمشروعية وتفسير القرارات الإدارية، كما تختص في دعوى القضاء الكامل الذي يشمل قضاء المسؤولية ويشمل أيضا قضاء آخر، كما سنرى، لكن المعيار الموضوعي حتى وإن ذكره المشرع إلا أنه قيده بالمعيار العضوي، ولا ندري لماذا المشرع يقول بهذا المعيار ثم يفصل في الاختصاصات، فكان عليه بشكل الحسم أن يقول:- تختص المحكمة الإدارية للفصل في أول درجة بكل القضايا التي تكون الدولة في مصالحها غير الممركزة، والولاية، والبلدية والمؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري طرفا فيها، ما لم يجد نص يقضي بخلاف ذلك،- ويتوقف هنا.

ج- الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية:

حددت هذا الاختصاص المواد 803-806 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وقد تم الاعتماد على معايير تعود إلى الأحكام المشتركة مع الجهة القضائية العادية كما قررت ذلك المادتين 37 و38 من نفس القانون، والتي نصت على أن جهة القضاء المختصة إقليمياً هي موطن المدعى عليه، وفي حالة تعدد المدعى عليهم، يكون موطن أحدهم، بينما المادة 804 من نفس القانون خرجت على هذه القاعدة، وربطت الاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية بطبيعة موضوع النزاع، فيكون الاختصاص للمحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها ما يلي:

- مكان فرض الضريبة أو الرسم، عندما يتعلق النزاع بالضرائب والرسوم.
- مكان تنفيذ الأشغال العمومية، عندما يتعلق النزاع بالأشغال العمومية.
- مكان إبرام العقد الإداري أو تنفيذه، عندما يتعلق النزاع بالعقود الإدارية.
- مكان تعيين الموظفين، عندما يتعلق النزاع بالموظفين وأعاون الدولة وغيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- مكان تقديم الخدمات عندما يتعلق النزاع بمادة الخدمات الطبية.
- مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه عندما يتعلق النزاع بالتوريدات والأشغال أو تأجير خدمات فنية أو صناعية.
- مكان وقوع الفعل الضار عندما يتعلق النزاع بتعويض الضرر الناجم عن جنابة أو جنحة أو فعل تقصيري.
- أمام المحكمة التي صدر عنها الحكم موضوع الإشكال في مادة إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن جهات القضاء الإداري.

وحسبما نصت عليه المادة 805 من نفس القانون، تكون المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً بالنظر في الطلبات الأصلية مختصة في الطلبات الإضافية أو العارضة أو المقابلة التي تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية، وتختص أيضاً المحكمة الإدارية في الدفوع التي تكون من اختصاص الجهة القضائية الإدارية. نشير عموماً، أن تحديد مقرات المحاكم الإدارية بموجب التنظيم.

ثانياً: مجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة أعلى جهاز في القضاء الإداري وهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، 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، ويسيروا 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 كالاتي:

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 المندرجة في نطاق صلاحياته كالاتي:

- يجتمع مجلس الدولة عادة في شكل غرف، أو أقسام تتكون كل واحدة منها من رئيس ومستشارين اثنين أو أكثر، ويمكن 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 والمسئولية 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، ويحضر 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 ينهه 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 ويبدى 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 كآآتي:

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 ليبيدي رأيه الاستشاري فيما يخص المراجعة والصياغة 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 محترماً 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 طبقاً 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.

ثالثاً: 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 والجهات 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 أيضاً بعد اقتراح من وزير العدل حافظ الأختام وبعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء.

- اختصاص محكمة التنازع:

من خلال مواد القانون العضوي 98-03 المذكور أعلاه، نجد أن محكمة التنازع يختص للفصل في مسائل الاختصاص المتعلقة بالحالات التالية:

أ- تنازع الاختصاص السلبي:

تنازع الاختصاص سلبيًا هو الحالة التي تقرر وتحكم فيها كل من جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري بعدم اختصاصها في الدعوى المرفوعة إليها وذلك تبعًا، أي أن كل منهما يصرح بعدم اختصاصه، مما يعني أن المتقاضى قد يقع ضمن نطاق إنكار العدالة، ويجب أن تتوفر شروط في هذه الحالة، وهي حسب المشرع:

- أن يكون الفصل في نفس النزاع، ويقصد بنفس النزاع عندما يتقاضى الأطراف بنفس الصفة أمام جهة قضائية إدارية وأخرى قضائية، ويكون الطلب مبنيًا على نفس السبب ونفس الموضوع المطروح أمام القاضي.
- أن يكون رفع الدعوى من طرف الأطراف المعنية في أجل شهرين ابتداءً من اليوم الذي يصبح فيه القرار الأخير غير قابل لأي طعن أمام الجهات القضائية الخاضعة للنظام القضائي الإداري أو النظام القضائي العادي،

ب- تنازع الاختصاص الإيجابي:

تنازع الاختصاص الإيجابي، يعني أن كل من جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري يتمسك باختصاصه في الدعوى، وهذه عكس الحالة السابقة، ولما كان تمسك الجهتين القضائيتين بالاختصاص لا يمكن معرفته إلا إذا ظهر القرار الأخير لجهة القضاء الأولى بأن حكمت في النزاع، بغض النظر عن قرارها في الموضوع، بينما إذا كانت الدعوى أمام جهة القضاء الأخرى، فيجب أن يتم وقف فصلها في الدعوى إذا كانت قناعتها بادية في التمسك بالاختصاص، ويجب إذن أن يرفع ممثل الإدارة العامة طلب التوقف عن النظر والفصل بعدم الاختصاص، وعندما تصدر هذه الجهة ردها بتمسكها بالاختصاص وتسلمه، ومن هنا يتم اللجوء إلى محكمة التنازع، لنصل إلى قرار منها يزيل هذه الحالة، ويرجح الاختصاص، لكن المشرع الجزائري لم يوضح هذه الحالة، بل تعامل معها مثل الحالة الأولى، ولا ندري إذن كيف نتصور حالة تنازع إيجابي حسبما قرره المشرع؟.

ج- الإحالة:

هذه الحالة، تكون من طرف قاضي الجهة المعروض عليه النزاع، فعندما يتوصل إلى قناعة أنه إذا فصل في النزاع سيكون هناك حالة تنازع إيجابي في الاختصاص، يقوم بوقف الفصل في الدعوى، وإحالة طلب

الاختصاص إلى محكمة التنازع، وهذه الحالة كذلك لم يوضحها المشرع بشكل واضح، فقط اكتفى بأن إجراءاتها تتم بأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

د- تنازع الاختصاص في صورة تناقض الأحكام:

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

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

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

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.

أولاً: 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.

أ* المعيار العضوي:

من خلال نص المادتين 800 و801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 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 الإداري وهو المعيار العضوي، حيث ركز على صفة أطراف النزاع في تحديده لطبيعة النزاع بصرف النظر عن طبيعة النشاط، إذ يكون النزاع إدارياً وينعقد الاختصاص بالتالي لجهات القضاء الإدارية إذا كان أحد أطراف النزاع أحد الأشخاص 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 طرفاً فيها وهذا بحسب نص المادة 800 وتضيف المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن المحاكم الإدارية تختص أيضاً 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.

وتطبيقاً 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.

ثانيا: 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 ومعاشرات 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 ان 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 تقصيري 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 لابد 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. ولابد 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.

وبفهم 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 مصدرة القرار أو التي تعلوها 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:

أ* دعوى الإلغاء دعوى قضائية

ليست دعوى الإلغاء مجرد تظلم أو طعن إداري كما كان عليه الوضع في القانون الفرنسي القديم أيام مرحلة الإدارة القضائية، 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 رئاسيا، أو ولائيا، أو وصائيا.

- 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 تحكمها 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 الدعاوى الإدارية، وهذا راجع إلى أن هذه الدعوى من أهم الدعاوى الإدارية وأكثرها فعالية وحدّة في حماية فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية، وتأكيد حماية حقوق وحرّيات الإنسان في الدولة المعاصرة.

لقد ذهب الفقه إلى اعتبار أن الإجراءات القضائية الإدارية عموما وإجراءات دعوى الإلغاء خصوصا، تطبعها خصائص أساسية كالكتابة، خلافا للإجراءات المدنية التي تتميز أساسا 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 ومناقشة وتقديم ملاحظة بشأنه، الطابع التحقيقي، خلافا للطابع الإتهامي الذي يطغى على الإجراءات المدنية، كما تتسم بإجراءات الشبه السرية والسرعة والبساطة.

وتبقى الدعوى الإدارية عموما ودعوى الإلغاء خصوصا مستمرة في خضوعها لقواعد إجرائية ذاتية متميزة عن القواعد الإجرائية العادية؛ حيث تبرز فيها فضلا عن ذلك عدم مساواة في وضعية الأطراف لصالح الإدارة، مما أدى ذلك بالنتيجة إلى اختلاف طبيعة الإجراءات التي تحكمها عن تلك التي تحكم الدعاوى العادية، فأحد أطراف دعوى الإلغاء هو دائما 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 توجيهه 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 بدءا 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، فالهدف 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 إلا قواعد قانونية تشكل عنصراً من عناصر المشروعية، وبالنسبة لحالات الانحراف بالسلطة فإن رقابة القاضي للقرار ما هي إلا رقابة مشروعية وليست مراقبة الأخلاق الإدارية.

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

هـ *دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية الوحيدة لإلغاء قرار إداري قضائي

لا يمكن إلغاء قرار إداري غير مشروع إلغاءً قضائياً وإزالة آثاره القانونية إلا بواسطة دعوى الإلغاء فقط، فلا توجد دعوى قضائية أخرى يمكن أن تلغي قراراً إدارياً غير مشروع إلغاءً قضائياً، ومن ثم تتميز دعوى الإلغاء بأنها الدعوى الأصلية الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية إلغاءً قضائياً، فلا يمكن مثلاً 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.

ثالثاً: 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، وتقادياً 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

ولا 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 تلتقيان 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 ما طلب منه والحكم مثلا 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 بعيوب 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 إلغاؤه 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 بدرجة 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 قرارا 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 و المصلحة

فمهموم هذا الشرط يختلف في كل من دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل، ففي دعوى الإلغاء يتميز كل من شرط المصلحة والصفة بالمرونة والسهولة في تطبيقه تشجيعا 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 ولجمود.

- 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 قرارا إداريا 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 ويطلب بإلغاء القرار الإداري كما يطلب بأن يدفع له تعويض عن الضرر الذي تعرض له نتيجة الضرر الذي أصابه من جراء القرار المطعون فيه.

رابعاً: شروط رفع دعوى الإلغاء

أ- الشروط الشكلية لرفع دعوى الإلغاء

لهذه الدعوى شروط خاصة بها دون غيرها من الدعاوى الإدارية، ومن خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نميز هذه الشروط فيما يلي:

1- شرط الميعاد:

ميعاد الطعن يقصد به المدة التي قررها المشرع من أجل ممارسة الطعن، ورتب عليها جملة من الآثار، ومن أهم مميزات دعوى الإلغاء شرط الميعاد، الذي حدد المشرع فيه مدة ممارسة هذه الدعوى، وقيدتها من أجل عدم تهديد القرارات الإدارية التي هدفها المصلحة العامة، وجعلها من منأى بعد فوات هذه المدة عن أي طعن، وتحقيق استقرارها، ونص المشرع على نوعين من المواعيد في دعوى الإلغاء، وهما:

أ- النوع الأول: هو الميعاد العام: والذي نص عليه بالمادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي جاء فيها: * يحدد اجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، ...* أي أن هذه المادة حددت أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية، والمادة 907 من نفس القانون قررت كذلك بالإحالة إلى المادة 829 السابق ذكرها نفس المدة كأجل للطعن في القرارات الإدارية التي يختص فيها مجلس الدولة كدرجة ابتدائية ونهائية، ويبدأ سريان هذا الأجل من تاريخ التبليغ الشخصي في القرارات الفردية، أي التبليغ للمعني بالقرار بذاته، كما جاء بالمادة 829 السابق ذكرها، غير أن المادة 831 التي تليها نصت على أنه لا يحتج بأجل الطعن المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه، إلا إذا أشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه، لكن بالنسبة للقرارات التنظيمية والجماعية، فإن بداية سريان مدة الطعن تكون من تاريخ نشرها، والنشر يكون بعدة وسائل مقررّة لذلك، منها النشر في الجريدة الرسمية للقرارات المركزية، والنشر في الجرائد اليومية، والنشر في الجرائد والنشرات المحلية، وبالتعليق بالمقرات الحكومية.

ب- النوع الثاني: هو الميعاد الخاص، ونجد العديد من المواعيد الخاصة التي تتقرر بموجب نصوص خاصة، منها الطعن في نزع الملكية، الميعاد الخاص للطعن في الدعوى الانتخابية، وتلك المتعلقة بالأحزاب السياسية، وغيرها، وما يميز هذه المواعيد أنها تختلف عن الميعاد العام أي الأربع أشهر المقررة بالمادة 829 السابق ذكره، كما يميزها أن لكل منها ميعاد خاص بها، من قبيل الشهر، الشهرين، 15 يوم وهكذا، وبالتالي لا

نعود إلى الآجال في النصوص الخاصة إلا بما جاء فيها، أما إذا لم يوجد في النصوص الخاصة أي أجل للطعن، فإنه نعود هنا إلى الميعاد العام.

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

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

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

يمكن تمديد المدة بعدة عوارض وهي:

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

* - يمدد أيضاً الأجل بسبب الانقطاع نتيجة لعدة عوارض تعترضه، وهي تلك العوارض التي نصت عليها المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أربع حالات يكون فيها انقطاع آجال الطعن، وقبل أن نحدد هذه الحالات، نود القول، أن المشرع كان من المفترض أن يستعمل عبارة وقف أجل الطعن وليس انقطاعه، فالانقطاع يترتب عليه عندما يزول سببه، إعادة حساب الأجل من جديد، أي من الصفر، بينما الوقف، عندما يزول سببه، يترتب عليه استكمال حساب الأجل من لحظة توقفه، لا أن يعود إلى الصفر من جديد، ونظن المشرع أراد هذا الوضع أي إعادة سريان الأجل من لحظة توقفه عندما تزول الحالات التي عدّها، والتي هي كل من:

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

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

2- التظلم الإداري:

يجد التظلم الإداري مكانته في بداية تاريخ دعوى الإلغاء حينما كانت الإدارة هي القاضية، وما فتئ تتقلص مكانته ومركزه إلى أن أصبح جوازيا، يمكن اللجوء إليه أولا، لكن رغم هذا لا يمكن أن نقول أن التظلم فقد قيمته، ذلك أن الإدارة دائما ما تبحث عن الحلول والتسوية القبلية قبل لجوء الفرد المدعي إلى القضاء، وفي هذا الشأن نميز العديد من أشكال التظلم الإداري، منها التظلم الموجه إلى الإدارة في حد ذاتها، والذي ينقسم إلى التظلم المباشر، والتظلم الرئاسي، ومن قبيل ذلك التظلم الموجه للوزير المكلف بالعمران في حالة عدم منح قرارات التعمير، ومنها ما أوجد القانون له لجان وهيئات خاصة، يكون التظلم لديها، وهي تكثر في بعض

المواضيع الإدارية، منها لجنة التسوية الودية للمنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية والتي نص عليها المشرع ضمن قانون الصفقات العمومية، بل أوجب المصلحة المتعاقدة أن تدرجها كبنود من بنود دفتر الشروط الخاص بالصفقة، ومنها لجان الطعن المقررة في منازعات الضرائب المباشرة والرسوم على رقم الأعمال، ومنها لجنة التوفيق في منازعات حقوق التسجيل، وغيرها.

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

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

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

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

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

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

على أنه عند ممارسة التظلم يجب على الطاعن أن يقدم ما يثبت ذلك، وتختلف آجال التظلم بموجب أحكام خاصة، فنجد الطعن النزاعي في منازعات الوعاء الضريبي يبدأ أجله من تاريخ إصدار الجدول الضريبي إلى انتهاء السنة التي تلي سنة صدوره.

3- إرفاق القرار الإداري:

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

إن المشرع في الفقرة الثانية من المادة 819، قد راعى إمكانية عدم حصول المدعي على القرار الإداري أو أن الإدارة تكتفي بتسليمه فقط مستخرج منه أو تشير فقط إلى مراجعه ليتأكد وجوده، فأعطى للقاضي المقرر سلطة في أمر الإدارة أن تقدم مستندات ووثائق التحقيق، بما فيها القرار الإداري، وأن يقدر ما هو المانع الذي يبرر عدم تسليمه للمدعي الطاعن،

ونشير أخيراً، أن إرفاق العريضة بالقرار الإداري في الحالات المذكورة بالمادة ينطبق كذلك على دعاوى التي ينظرها مجلس الدولة، كما أنه يجب أن تعدل المادة بإضافة عبارة وجوب تقديم الشكوى التي تدل على أن الإدارة امتنعت أن تقدم للمدعي القرار الإداري.

ب- الشروط الموضوعية لرفع دعوى الإلغاء (الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل الطعن بالإلغاء)

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

أولاً- في تحديد القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء:

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

وهناك العديد من أنواع القرارات، من قبيلها القرارات السلبية كقرار عدم منح التراخيص، قرارات إيجابية التي لها أثر إيجابي، وكذلك القرارات الفورية، والقرارات المستمرة، والقرارات البسيطة والقرارات المركبة التي تستند إلى جملة من الأعمال التحضيرية والتمهيدية والعرض على لجان وأشكال معينة وهكذا، مثل القرارات التأديبية بعقوبات من الدرجة الرابعة، وهكذا.

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

ثانيا- عيوب القرار الإداري:

عيوب القرار الإداري هي تلك العيوب التي تصيب أركان هذا القرار، ولقد رأينا أن القرار الإداري له خمسة أركان هي أركان خارجية تتمثل في ركن الاختصاص، وركن الشكل والإجراءات، وأركان داخلية هي ركن السبب، المحل، الغاية، وعليه، سنرى ما هي هذه الأركان وكيف تصاب من عيب من العيوب التي تعرّض القرار الإداري للإلغاء، وذلك فيما يلي:

1- عيب الاختصاص:

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

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

ولأن العبرة في هذا النوع من الاختصاص، بالموظف المختص، فقد كان لقرار تعيين هذا الموظف أثر بالغ في ذلك، ومنه، فقد ترتب عليه ما يعرف بنظرية الموظف الفعلي أو الواقعي، فمجلس الدولة يسلم بالأخذ باختصاص الموظف الفعلي، لغاية ما بحسب الظروف، لكنه لا يعتبر الموظف غير المختص موظفا فعليا، في الظروف العادية إلا إذا كان قرار تعيينه الباطل معقولا يعذر الجمهور إذا لم يدرك سبب بطلانه، بغض النظر إذا كان الموظف هنا حسن النية أو سيئها، والغاية هنا مصلحة الجمهور، أما في الظروف الاستثنائية، فقد بنيّت سلامة القرارات الإدارية على ضرورة سير المرافق العامة سيرا منتظما، وبذلك ليس من الضروري أن يكون مصدر القرار قد عين تعيينا معقولا، بل حتى يجوز ألا يكون قد صدر له قرار بتعيينه إطلاقا، وأجيزت هذه الحالة في حالات الحرب، أو الإضطرابات الأهلية وغيرها.

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

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

* - **اعتداء السلطة الإدارية لاختصاصات كل من السلطتين التشريعية والقضائية:** ومجالات كل منهما محددة، فمجالات السلطة التشريعية هي التشريع في مجالات القانون كما حددها الدستور، أما مجالات السلطة القضائية فهي الحكم في النزاعات بأحكام قضائية وفقا لنظام إجرائي محدد، ويكون الاغتصاب هنا كأن تصدر الإدارة العامة لائحة تنفيذية تضيف جديدا لم يأت به القانون، أو أن تصدر قواعد عامة ومجردة في مجال من مجالات القانون، وهكذا.

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

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

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

* - اعتداء المرؤوس على اختصاص الرئيس: وتتجسد هذه كأن يصدر المرؤوس قرارا إداريا هو من اختصاص رئيسه، وليكن المدير مثلا مع الوزير، وهنا إذا كان للرئيس سلطة الرقابة على أعمال مرؤوسه، فهنا لا مشكلة لأنه سينتظر حينما يحول القرار إلى رقابته ويلغيه.

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

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

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

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

2- عيب الشكل والإجراءات:

القرار الإداري عمل إرادي لأنه هو تعبير عن إرادة الإدارة الملزمة، وهو ككل عمل يجب أن يتجسد في مظهر خارجي، فإذا التزمت الإدارة الصمت فكيف يتصل هذا التعبير الملزم إلى المخاطب به، ورغم ذلك هناك

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

الإجراءات التمهيدية والمدد، كذلك قد يقرها القانون خاصة في بعض الأوضاع الخاصة، جملة من الإجراءات التمهيدية من قبيل القيام بمعاینات وتحقیقات، ومحاولة صلح ودية وتحديد آجال لإكمال هذه الأعمال التحضيرية، وقد يتقرر إنشاء لجان يمر عليها العمل قبل إصدار القرار الإداري، واستشارة وإبداء آراء محددة وفي هذه الحالة، إما يقرر القانون أن تكون الاستشارة واجبة لفرد أو هيئة أو مجلس مشكل بطريقة معينة لذات الغرض، والرأي غير ملزم، أو تكون الاستشارة واجبة ورأي ملزم، وأحيانا يتطلب الأمر ما يعرف بالرأي المطابق، كما يظهر الجانب الشكلي أكثر في الجزاءات التأديبية، والتي تتطلب أن يتم إعلام الموظف، وإطلاعه على الوقائع المنسوبة إليه، ثم انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي، وإعطائه الحق في الحضور وتوكيل من يدافع عنه، فضلا على تحديد جملة من المدد التي يتم فيها هذه الإجراءات والأشكال وإلا وقع القرار باطلا. وهناك جملة من الإجراءات والأشكال التي لا يمكن تصحيحها وتؤدي بالضرورة إلى إلغاء القرار الإداري، وقد سماها كل من مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري بالإجراءات والأشكال الجوهرية، وقد حدد كل منهما بالمقابل جملة من الإجراءات والأشكال الأخرى التي سميها بالإجراءات والأشكال الثانوية، والتي لا تؤدي بالضرورة إلى إلغاء القرار الإداري، والتي من قبيلها، الشكليات المقررة للإدارة وليس لصالح الأفراد، الشكليات الثانوية التي لا تؤثر في سلامة القرار موضوعيا، استحالة إتمام الشكلية فإذا ثبت للقاضي الإداري أنه رغم سعي الإدارة إلا أنه كان من المستحيل إتمام الشكلية كأن يغادر الموظف ولا يستدل على عنوانه لتبليغه بإحالته على مجلس التأديب، والإطلاع على الوقائع وتحضير دفاعه، أو استحالة أن ينعقد المجلس بشكل قانوني وهكذا،

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

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

3- عيب السبب:

رأينا في السلطة التقديرية ما هو السبب وماذا يتطلبه العمل من كيفية لجعل الإدارة تتدخل بمناسبة، كما رأينا أن الإدارة بإمكانها الاكتفاء بما تختاره من أسباب، فلها في ذلك سلطة تقديرية، فإذا لم يشترط عليها القانون ذكر الأسباب التي تدخل في شكلية التسبب كما رأينا سابقا ولا يجوز مخالفة ذلك، وإلا أصبح القرار معيبا في ركن الشكل والإجراءات، بينما في حالة عدم اشتراط التسبب تبقى قرينة سلامة السبب قائمة ما لم يثبت الطاعن عكس ذلك، ويمكن في هذه الحالة أن يطلب القاضي من الإدارة تقديم السبب، ورقابة السبب تكون في وجود الوقائع من عدمها، والتي توحى للإدارة بفكرة التدخل، وتكييف هذه الوقائع أي وصفها القانوني، ثم مدى جسامته وخطورة هذه الوقائع، وهذا حتى يراقب القاضي النتيجة التي توصلت إليها الإدارة من هذا السبب هل كانت مصاغة ومستساغة بشكل صحيح أم لا، وربما هذا ما جعل البعض لا يرى السبب إلى في مخالفة القانون، أي يراه في ركن المحل، فضلا عن يراه بأنه مدمج في ركن الغاية، كما يمكن في بعض الأحيان إذا رأى القاضي أن هناك سببا صحيحا لم تذكره الإدارة أو غير الذي أسندت عليه قرارها، وكان القرار صحيحا في باقي أركانه ويبقى منتجا لأثره في حالة تحوله، فإنه على غرار التحول في النظرية العامة للعقود، يمكن ألا يلغي القاضي القرار المعيب، ويستعيز عن ذلك، بتحول القرار الإداري المعيب إلى قرار صحيح بهذا السبب الجديد، وهنا يرتب آثاره من تاريخ صدور القرار المعيب، وعموما، فكلما كان القرار الإداري ناقصا في سببه من إحدى هذه الزوايا كان معيبا في ركن السبب ويتعرض إلى الإلغاء، ولقد أجمع القضاء والفقهاء على وجوب استمرارية قيام السبب عند إصدار القرار الإداري، أي توفر شرطي الوجود والاستمرارية، وإلا ما كان هناك داعي للإدارة لإصدار هذا القرار، إذا زال السبب قبل صدور القرار أصبح القرار بدون أساس.

4- عيب المحل:

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

أ- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:

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

ب- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

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

ج- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية:

قد يتطلب القانون تحقق واقعة قانونية معينة أو تحققها على نحو معين، لكي تقوم الإدارة بإصدار القرار الإداري، وعدم التزام الإدارة بذلك في القرار الإداري، يعد خطأ في تطبيق القاعدة القانونية، وقد رأينا سابقا أن الوقائع تكون جملة السبب، سواء أكانت وقائع مادية أو وقائع قانونية يقررها القانون، ومن هنا جاء الخلط ما بين عيب السبب وعيب المحل.

5- عيب الغاية:

يعد ركن الغاية أصعب وأدق أركان القرار الإداري، فقد يعرّف بأنه النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة لتحقيقها، فإذا كان السبب هو الحالة الفعلية التي تولد أو توحى لرجل الإدارة بفكرة التدخل، فإن الغاية هي النتيجة أو الغرض الذي يسعى لتحقيقه من وراء عمله، وهذا يحقق فكرتين، أن السبب مستقل لكونه يمثل الجانب المادي للقرار الإداري، بينما الغاية مستقلة لكونها مرتبطة بالغرض المستخلص من الجانب الشخصي لرجل الإدارة، فهي مسألة شخصية وليست موضوعية، وعليه، فإن الغاية تتجسد في الغرض، والغرض هو ذلك الذي يهدأ في ذهن رجل الإدارة ويقدر أنه يوافق المصلحة العامة، طالما أن الإدارة من المفروض أن غايتها هي المصلحة العامة، فقد لا تظهر غاية القرار الإداري إذن بسهولة نظراً لأن مصطلح المصلحة العامة فضفاض، وأن هذا من شأنه أن يسهل لتحقيق الرغبة النفسية لرجل الإدارة، لذلك نجد المشرع في كثير من الأحيان يلجأ إلى قاعدة تخصيص الأهداف، والتي تعني أن يقرر للعمل هدفاً محدداً لا يجوز للإدارة أن تخالفه، من ذلك تقرير عمل الإستيلاء على بعض الأملاك لتخصيصها لإقامة مباني للتعليم، ومبنى مستشفى، كما نجد أن بعض الأعمال من الأساس لها أهدافها حتى وإن لم ينص عليها القانون، مثل أعمال الضبط الإداري، فهي تهدف إلى الحفاظ على النظام العام في عناصره التقليدية الثلاث، الأمن العام، الصحة العمومية، والسكينة العامة، وغيرها، وأياً كانت الاختلافات حول التداخل من بين ركن السبب وركن الغاية وركن المحل، فالمهم أن ركن الغاية قائم وتستدعيه الأهداف الحديثة المرجوة، والموازنة ما بين المصالح، فلم تعد هناك أعمال إدارية بدون ضوابط، ولم يعد هناك عمل بدون أن يكون له غرض وحكمة من ذلك.

وعموماً، فإن عيب الغاية يسمى بعيب الإنحراف بالسلطة، والذي يفترض حسن النية وسوء النية في مصدر القرار معاً، عكس بعض التسميات من قبيل التعسف في السلطة، أو سوء استغلال السلطة، والتي تعني اتهام رجل الإدارة مباشرة، وهذا العيب إنما يتجسد في مخالفة العمل كما قلنا للمصلحة العامة، أو مخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف، أو حتى للهدف المفترض كما قلنا بالنسبة في حفاظ على النظام العام.

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

المراجع المعتمدة لإعداد الملخص

- ١- بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2009.
- ٢- الطماوي سليمان محمد، القضاء الإداري الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
- ٣- الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985.
- ٤- 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.
- ٥- د. محمد بن حاج الطاهر، محاضرات في مقياس: قانون المنازعات الإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2019-2020.