

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام



مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر
تخصص: إدارة عامة
تحت عنوان

دور القاضي الإداري في دعوى الإلغاء

تحت إشراف الأستاذ:

هـ زواتين خالد

إعداد الطالبة:

هـ زيتوني شريفة

لجنة المناقشة:

- الأستاذ.....رئيسا

- الأستاذ زواتين خالد مشرفا مقررا

- الأستاذ.....مناقشا

السنة الجامعية: 2017/2016

شكر وتقدير

ربي لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك، حمدا كثيرا طيبا
مباركا فيه، إذ وفقني في إتمام هذا العمل ويسرت لي الأمر العسير..

أرجوا اللهم أن تقبل مني هذا العمل وأنت راض عني....

أتقدم بجزيل الشكر:

إلى من كان سندي وأستاذاي بعمله ومشرفي بحكمته..

إلى من لم يبخل عليّ بنصائحه، إلى ذو الصدر الرحب.....

الأستاذ المشرف "زواتين خالد"

كما أشكر جميع من ساعدني ولو بكلمة طيبة ورفع معنوياتي في إنجاز هذه
المذكرة وإتمامها.

يتفق أغلب فقهاء القانون العام، على أنّ العمل أو النشاط الإداري هو أقدم مظهر لنشاط الدولة ويذهب البعض منهم أنّه يمكن تصور دولة بدون قضاء ولا تشريع ولا يمكن تصور دولة بدون إدارة. باعتبار أنّ النشاط الإداري أقدم من التشريع والقضاء، وما يبرر هذا التوكيد، هي تلك العلاقة الحتمية والمتينة بين الإدارة كتنظيم ونشاط وبين الدولة في مدلولها العام كواقع حي.

فهي تجمّع إنساني مقيم على إقليم يسوده نظام اجتماعي وقانوني تقرّه وتحافظ عليه سلطة تتمتع بقوة إكراهية، إذ تعدّ الإدارة المظهر الحي المكمل لحياة الدولة. إذ تعمل بإسمها ولحسابها. وهذا ما يبرر أهمية أعمال الإدارة. إلا أنّ هذه الأفكار والممارسات البوليسية من طرق الدولة ذات السلطة المطلقة التي تآبى التقيد بها.

إذ أصبح العمل الإداري يخضع لرقابة قضائية شبه تامة. إثر سيادة مبدأ المشروعية الذي تقوم عليه الدولة القانونية الحديثة هذا المبدأ الذي لا يعني سوى أكثر من سيادة حكم القانون. بمعنى تكون جميع التصرفات ونشاط الإدارة في حدود القانون ولضمان سيادة مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون لا بدّ أن تقوم الدولة القانونية على الأسس التالية :

- 1- مبدأ الفصل بين السلطات الذي يحدّد لكلّ سلطة من سلطات الدولة التقليدية الثلاثة (التشريعية – التنفيذية – القضائية) مجال وحدود اختصاصها لكي لا تتعدى على اختصاصات سلطة أخرى. وذلك ضمانا لسيادة مبدأ خضوع الدولة للقانون.
- 2- خضوع الإدارة للقانون، باعتبار أنّ وظيفة السّلطة التنفيذية طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات تقتصر على تنفيذ القانون.
- 3- تكريس مبدأ لتحديد الإختصاصات الإدارية لأن تترك السلطات الإدارية المركزية أو اللامركزية دون تحديد قانوني لاختصاصها وحدودها يؤدّي إلى تداخل الاختصاصات ومن ثمة تميع للمسؤوليات.
- 4- إخضاع الإدارة لرقابة القضاء وهذه نتيجة حتمية لسيادة مبدأ المشروعية وحمايته ومن ثمة حماية حريات وحقوق المواطنين تجاه نشاط الإدارة الغير مشروع أو الغير ملائم، وعندما يبقى مبدأ المشروعية مجرد حبر على ورق أو شعارات جوفاء، ولا تخضع الإدارة

للقانون ولا تنفّذ القانون يؤدّي من جهة أخرى إلى حدوث نزاع إداري. هذا النزاع الذي يجب أن تراقبه هيئة قضائية مستقلة ومختصة كفاءة ومحايدة وفعالة تتضمن مشروعية الأعمال الإدارية وتكفل للأشخاص التمتع بحقوقهم وحرّياتهم في ظل القانون السائد. ومن ثمة يكتسي تعريف النزاع الإداري وتحديد أهمية كبيرة تتمثل في الإجابة عن مجال اختصاص هيئات القضاء الإداري وكيف وزع المشرع الجزائري هذا الاختصاص.

وبالرّجوع إلى المشرّع وكعادته لم يعرف لنا النزاع الإداري وإنما على حد رأي أساتذة القانون العام اعتمد كأصل عام في تحديده على المعيار العضوي وذلك طبقاً للمادة 07 من قانون الإجراءات المدنية المعدلة بموجب المادة (800) من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث نصّت المادة 07 من القانون القديم " تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائياً بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا في جميع القضايا أياً كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولاية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، طرفاً فيها " أما المادة 800 من القانون الجديد قد نصّت صراحة " 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 " وكذلك المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة. فواضح أن المشرع اعتمد على المعيار العضوي في تعريف النزاع الإداري.

فكلّما كان النزاع إداري ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري، كما استعان المشرع في تعريف النزاع الإداري على المعيار المادّي وفقاً للمواد 55-56 من القانون 88-01 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وإذا كان هذا موقف المشرع فإنّ موقف القضاء هو نفس موقف المشرع، حيث كرّست المحكمة العليا ذلك في قرارها الصّادر بتاريخ 1970/01/23 في قضية أحد الأشخاص ضد التعاونية الجزائرية لتأمين عمال التّربية والثقافة والتي جاء فيها " حيث أنّه يجب ويكفي أن يكون شخص معنوي إداري طرفاً في الدعوى لكي يعتبر القاضي الفاصل في المواد الإدارية مختصاً هذا مهما كانت طبيعة القضية".

أما الفقه وعن طريق الأستاذ أحمد محيو الذي عرّف فيها النزاع الإداري في معرض حديثه عن المبدأ العام الوارد بالمادة 07 من قانون الإجراءات المدنية " بأنّ النزاع الإداري يتجسّد في كلّ قضية يكون شخص عام طرف فيها " ويرى أحمد محيو أنّ المعيار العضوي هو المعيار الوحيد المعتمد في تعريف النزاع الإداري وعلى ذلك نقول أنّ النزاع الإداري : يتمثل في كل نزاع يكون أطرفه إحدى الأشخاص المعنوية المحدد على سبيل الحصر في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية والمعدلة بموجب المادة (800) من قانون 08-09 المذكور أعلاه. كما يعدّ نزاع إداري كلّما أضفى عليه المشرّع الجزائري الصبغة الإدارية وذلك بموجب قانون خاص.

لما كان موضوعنا يتمثّل في دور القاضي الإداري في إلغاء القرار الإداري فإنّنا نركّز في إنجاز هذه المذكرة أكثر على دعوى الإلغاء باعتبارها الوسيلة الوحيدة في إلغاء القرارات الإدارية هذه القرارات المعيبة هي التي تكون محل النزاع الإداري هذا الأخير أيضا الذي تراقبه جهات مختصة خوّل لها المشرّع مراقبة وإلغاء القرار الإداري، وقبل معالجتها لدعوى الإلغاء كما سبق أنفا سوف نتحدّث عن الجهات القضائية المختصة في إلغاء القرار الإداري ومراقبته خاصة مجلس الدولة كقاضي ابتدائي ونهائي، وكقاضي استئناف، وكقاضي نقض. بالإضافة إلى المحاكم الإدارية ريثما يتم تنصيبها، وإثر كل ما سبق ولمعالجة هذا الموضوع ارتأينا طرح الإشكالية القانونية الآتية :

ما مدى دور القاضي الإداري في مراقبة القرارات الإدارية الغير مشروعة؟ وما هي الوسيلة القانونية لذلك؟

هذه الإشكالية بدورها تثير العديد من التساؤلات القانونية الفرعية والتي أهمها ما يلي:

1- ما هي الهيئات المختصة بمراقبة مدى مشروعية القرار الإداري؟

2- فيما تتمثل اختصاصات كل من مجلس الدولة والمحاكم الإدارية؟

3- ما هي الأحكام الخاصة بدعوى الإلغاء؟

أسباب اختيار الموضوع:

تعود أسباب اختيارنا لهذا الموضوع لأسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

الأسباب الذاتية: تكمن الأسباب الذاتية في اهتمامنا ورغبتنا في البحث في مجال سلطات القاضي الإداري في إلغاء القرارات الإدارية الغير مشروعة.

الأسباب الموضوعية: فتعود إلى أن ما كتب في موضوع دور القاضي الإداري في إلغاء القرارات الإدارية الغير مشروعة كان إما بصورة محدودة جدا أو مقتصرة على جانب دون الآخر أو بصورة مبعثرة، مما يعطي البحث في هذا الموضوع فرصة لتسليط الضوء ومحاولة دراسة كل الجوانب التي يثيرها هذا الموضوع.

أهمية موضوع البحث:

يعدّ هذا البحث جدير بالدراسة لما له من أهمية سواء من الناحية العلمية أو العملية أين تكمن أهمية الموضوع من الناحية العلمية في النقاط التالية:

- تعلق موضوع البحث بأهمّ الهيئات القضائية الإدارية.
- تنوع الأدوار التي يمارسها القاضي الإداري في مجال رقابة المشروعية.
- تعلق موضوع الدراسة بحدود سلطة القاضي الإداري في إلغاء القرارات الغير مشروعة.

- إعطاء فرص جديدة لأطراف النزاع، لعرضه من جديد على مستوى قضاء الدرجة الثانية من أجل إستدراك الأخطاء التي يقع فيها قاضي الدرجة الأولى المتعلقة بفهم الواقعة التي بين يديه أو في فهم نصوص القانون التي قد تحمل غموضا من جهة أو تناقض الأحكام من جهة ثانية.

- نقص المراجع المتخصصة في موضوع الدراسة سواء في الجزائر أو خارجها يجعلنا نتمنى أن يضيف هذا الموضوع قيمة علمية جديدة في مجال الدراسات القانونية.

إضافة إلى الأهمية العلمية لهذا الموضوع نجده يكتسي من الناحية العملية أهمية بالغة تتمثل في الخروج بنتائج هذا الدور ومدى فعاليته.

أهداف البحث:

- يهدف هذا البحث إلى تحديد اختصاص الهيئات القضائية الإدارية في حلّ النزاعات الإدارية.

- إبراز دور القاضي الإداري في إلغاء القرارات الإدارية الغير مشروعة باعتبارها الوسيلة الوحيدة لإلغاء القرار الإداري الصادر على خلاف ما تقضي به مجموعة القواعد القانونية.

- تحديد الآثار القانونية المترتبة على الأحكام التي يصدرها القاضي من خلال ممارسته لرقابة المشروعية.

- الخروج بنتائج هذا الدور.

منهج البحث:

ولدراسة هذا الموضوع في جزئياته اقتضينا استخدام المنهج الوصفي في توضيح الآراء الفقهية الجزائية والمنهج التحليلي في تحليل النصوص القانونية والتنظيمية وكذا الأحكام القضائية المتعلقة به. كما استعنا بالمنهج المقارن في بعض الأحيان كفرنسا سواء في الجانب القانوني أو الفقهي أو القضائي وهذا إما لسدّ النقص الموجود في الجانب الوطني أو إثراءً للبحث.

صعوبات البحث:

مما لاشكّ فيه أنّ لكلّ بحث صعوبات تعترض الباحث وتجعله يسعى لأجل تجاوزها ولعلّ أكبر هاته الصعوبات تمثلت في قلة المراجع المتخصصة في الموضوع محلّ الدراسة، إن لم نقل انعدمت، ممّا أدّى إلى الصّعوبة في تقسيم وجزئيات البحث، كما أنّ الإلمام بموضوع الدراسة ليس بالمهمّة السهلة واليسيرة نظراً لشموليته لمواضيع عديدة ومتفرّعة في مجال القضاء الإداري.

تقسيمات البحث:

يهدف محاولة الإلمام بمختلف جوانب الموضوع والإجابة على إشكالية البحث اعتمادنا تقسيم ثنائي للخطّة في فصلين:

خصّصنا الفصل الأوّل لدراسة الهيئات المختصة بمراقبة مدى مشروعية القرار الإداري، وقد قسمناه إلى مبحثين: المبحث الأول تناولنا فيه اختصاصات مجلس الدولة حيث تكلمنا فيه عن الاختصاصات القضائية العامّة والخاصّة والاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة. أمّا المبحث الثاني: فقد تناولنا فيه اختصاصات المحاكم الإدارية وتكلمنا فيه عن معيار اختصاص المحاكم الإدارية وعن الاختصاص النوعي والاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية.

أمّا الفصل الثاني خصصناه لدراسة الأحكام الخاصة بدعوى الإلغاء، قد قسمناه إلى مبحثين، حيث تناولنا في المبحث الأول ماهية دعوى الإلغاء حيث تكلمنا فيها عن تعريف دعوى الإلغاء وخصائصها العامة، أمّا في المبحث الثاني فقد أحطنا فيه بشروط قبول دعوى الإلغاء وأوجه الإلغاء الواجب توافرها في القرار الإداري محل الإلغاء. ولدراسة خبايا هذا الموضوع قمنا بوضع خطة البحث التالية:

مقدمة

الفصل الأول: الهيئات المختصة بمراقبة مدى مشروعية القرار الإداري.

المبحث الأول: اختصاصات مجلس الدولة

المطلب الأول: الاختصاصات القضائية العامّة والخاصّة.

المطلب الثاني: الاختصاصات الاستشارية.

المبحث الثاني: اختصاصات المحاكم الإدارية (اختصاصها قضائي فقط).

المطلب الأول: معيار اختصاص المحاكم الإدارية

المطلب الثاني: الاختصاص النوعي والاختصاص الإقليمي

الفصل الثاني: الأحكام الخاصة بدعوى الإلغاء

المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء

المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء

المطلب الثاني: الخصائص العامة لدعوى الإلغاء.

المبحث الثاني: شروط قبولها وأوجه الإلغاء

المطلب الأول: شروط قبول دعوى الإلغاء

المطلب الثاني: أوجه الإلغاء الواجب توافرها في القرار الإداري محل الإلغاء

الخاتمة.

إنّ تشكيلة القضاء الإداري بعد تكريس دستور 1996 للنظام القضائي المزدوج تتمثل في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية إلاّ أنّه بناء على المادة 40 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والمادتين 1/2 و 8 من القانون العضوي 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية التي نصت على خضوع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة والإجراءات أمام المحاكم الإدارية لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹.

وأنّه ريثما يتم تنصيب المحاكم الإدارية التي لم تنصب لحد الآن تبقى بصفة انتقالية الغرف الإدارية بالمجالس القضائية سواء المحلية أو الجهوية مختصة بالفصل في القضايا المرفوعة أمامها طبقاً لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلاّ أنّ المادة 800 من القانون 08-09 نصت في الفقرة الأولى "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية" وهذا خلافاً للمادة 07 من القانون القديم التي نصت "تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائياً بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا في جميع القضايا أياً كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولاية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها" أما المادة 801 من القانون 08-09 التي نصت تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في....²

وهذا دليل على تعديل المادة 07 بهاتين المادتين ولكن السؤال المطروح أين يكمن اختصاص هذه الهيئات الإدارية وماذا نتحدث في هذا الفصل على الهيئات القضائية المختصة بالفصل في النزاعات الإدارية ارتأينا إلى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين حيث تناولنا في:

المبحث الأول: اختصاص مجلس الدولة

المبحث الثاني: اختصاص المحاكم الإدارية

¹ شيهوب مسعود ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية نظرية الاختصاص، الجزء الثالث، ص 479.

² المواد 801-800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 2008/04/23.

المبحث الأول: اختصاص مجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة هيئة قضائية إدارية متواجدة على رأس هرم الجهات القضائية الإدارية ومقوم لأحكامها وهو تابع للسلطة القضائية¹ كما أنه يتميز بمجموعة من الاختصاصات ولمعرفة هذه الاختصاصات وجب علينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث جاء في:

المطلب الأول: الاختصاصات القضائية العامة والخاصة لمجلس الدولة

المطلب الثاني: الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة

المطلب الأول: الاختصاصات القضائية العامة والخاصة لمجلس الدولة

الفرع الأول: الاختصاصات القضائية العامة لمجلس الدولة

أدرج القانون العضوي 98-01 اختصاصات مجلس الدولة القضائية تحت الباب الثاني منه ورتبت في ثلاثة (03) مواد هي 09-10-11 جاءت تحت الفصل الأول بعنوان الاختصاصات ذات الطابع القضائي وخصص لها قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد بابا خاصا هو الباب الثاني بعنوان في الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة وقسمه إلى ثلاثة فصول: الفصل الأول في الاختصاص، الفصل الثاني في الدعوى، الفصل الثالث في القرارات.

إن المواد 09-10-11 أعلاه بعد تعديلها صيغة صياغة مشابهة للمواد 901-902-903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وسيعتمد عليها لمتابعة اختصاصاته وفقا للآتي:

أولاً: مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة

الأصل أن مجلس الدولة يعتبر قاضي درجة ثانية أي قاضي استئناف على الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الأدنى، إلا أنه قد ينظر في بعض المنازعات كقاضي أول

¹ بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري (تنظيم، عمل، اختصاص)، دار هومة، الطبعة الثانية، 2013، ص 52.

وآخر درجة وهذا ما نصت عليه المادة 09 من القانون 01-98 المتعلق بمجلس الدولة التي نصت على أن يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة أمام السلطات الإدارية المركزية والهيئات الوطنية والعمومية والمنظمات المهنية الوطنية، وكذلك الطعون الخاصة بالتفسير ومدى مشروعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة، وبالتالي رغم أن إصلاح 1953 أدخل تغييرا هاما على قواعد الاختصاص حيث أصبحت المحاكم الإدارية لها حق الولاية العامة للفصل في المنازعات الإدارية بعدما كانت هذه الولاية لمجلس الدولة إلا أنه هناك بعض الدعاوى التي بقيت من الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة يختص بالفصل فيها كقاضي أول وآخر درجة¹ واختصاص مجلس الدولة بهذه الدعاوى غير مطلق والخاضع لمعيار عضوي فمن خلال ما نصت عليه المادة 09 سالفًا وكذا المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن معيار اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الدعوى الإدارية يقوم على معيار عضوي حيث يتعلق بالقرارات الصادرة عن الجهات الآتية²: السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

حيث يقصد بالسلطات الإدارية المركزية الدولة في مفهومها الإداري، الضيق أو بعبارة أخرى الإدارة المركزية الموجودة على مستوى العاصمة وتدرج هنا: مصالح رئاسة الجمهورية، مصالح، الوزير الأول، الإدارة المركزية للوزارات، المرديات العامة الوطنية.

أما الهيئات العمومية الوطنية فيقصد بها المجلس الدستوري، مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، مجلس المحاسبة.

ومن أمثلة السلطات الإدارية المستقلة مجلس النقد والقرض، المجلس الأعلى للإعلام مجلس المنافسة، لجنة تنظيم عمليات البورصة، الوكالة، الوطنية للاستثمار، سلطة ضبط

¹ شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2005، ص 65.

² محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص 168.

البريد، فقد أكدت المادة 17 من القانون 03-2000 على أنه "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها، وليس لهذا الطعن أثر موقف"¹.

أما المنظمات المهنية الوطنية فتخص: القرارات المنظمة الوطنية للمحامين والموثقين والمحضرين القضائيين .. الخ، قرارات اللجنة الوطنية للطعن الفاصلة في الطعون المقدمة لها ضد قرارات المجلس التأديبي للموثقين بحيث نصت المادة 03-02/67 من القانون 02-06 المتضمن تنظيم مهنة الموثق² على أنه: ".... يجوز الطعن في قرارات اللجنة الوطنية للطعن أمام مجلس الدولة وفق التشريع المعمول به، وليس لهذا الطعن أثر موقف بالنسبة لتنفيذ قرارات اللجنة"، قرارات اللجنة الوطنية للطعن الفاصلة في الطعون ضد قرارات المجالس التأديبية، ونصت المادة 63 من القانون 03-06 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي على نفس أحكام المادة 67 أعلاه³.

كما يمكن لمجلس الدولة استثناء أن يفصل كأول وآخر درجة في الطلبات المرتبطة التي تضمنتها نفس العريضة أو عريضة أخرى مرتبطة بالأولى والخاصة بالتعويض عن الضرر المنسوب وقوعه إلى القرار المطعون فيه.

ثانياً: مجلس الدولة كقاضي استئناف

لقد نصت المواد من 949-952 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية على القواعد الأساسية المتعلقة بالطعن بالاستئناف.

ومن قبل جاءت المادة 10 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة تنص على ما يأتي: "يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائياً من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

¹ القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05/08/2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، العدد 48.

² القانون رقم 02-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق لـ 20/02/2006 المتضمن تنظيم مهنة الموثق، الجريدة الرسمية، العدد 14.

³ القانون رقم 03-06 المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، الجريدة الرسمية، العدد 14.

وهو ما نصت عليه أيضا الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، بقولها أن: "أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

وهكذا فقد وضع القانون قاعدة ومبدأ عام تكون بمقتضاه جميع القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، كما يتبين من المادة 333 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على ما يأتي: "تكون الأحكام الصادرة في جميع المواد القابلة للاستئناف، عندما تفصل في موضوع النزاع أو في الدفع".

ولقبول الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة يجب توافر مجموعة من الشروط، تتعلق هذه الشروط بالقرار المستأنف فيه، وبالطاعن وبالإجراءات وبالمواعيد¹ والجهة القضائية المختصة.

1- محل الاستئناف:

إنّ محل وموضوع الطعن بالاستئناف أمام مختلف الجهات القضائية هو مبدئيا أي حكم صادر عن محكمة ابتدائية.

وهكذا فقد نصت المادة 949 منه على ما يأتي: "يجوز لكل طرف حضر الخصومة أو استدعى بصفة قانونية، ولو لم يقدم أي دفاع، أن يرفع استئنافا ضد الحكم أو الأمر الصادر عن المحكمة الإدارية، ما لم ينص هذا القانون على خلاف ذلك".

وعليه يشترط في القرار الصادر عن المحاكم الإدارية المطعون فيه بالاستئناف أمام مجلس الدولة أن يكون حكما ابتدائيا، على الرغم من أن نص المادة 949 السابقة جاء مطلقا كما جاءت المادة 952 منه لتتنص على ما يأتي: "لا تكون الأحكام الصادرة قبل الفصل في الموضوع، قابلة للاستئناف إلا مع الحكم الفاصل في موضوع الدعوى، ويتم الاستئناف بعريضة واحدة".

¹ بشير محمد، الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الإدارية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 37 وما بعدها.

2- الطاعن:

لقد وضع قانون الإجراءات المدنية والإدارية قاعدة عامة تسري على مختلف الطعون ومنها الطعن بالاستئناف سواء أمام القضاء العادي أو القضاء الإداري، حيث نص في المادة 13 منه على ما يأتي: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له الصفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

يثير القاضي تلقائياً انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه.

كما يثير تلقائياً انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون".

ومن ثم فإنه يشترط في أشخاص الخصومة في الطعن بالاستئناف توافر: الصفة، الأهلية والمصلحة.

أ- الصفة:

القاعدة العامة بهذا الصدد أن الاستئناف يقتضي اتحاد أطراف الخصومتين الابتدائية والاستئنافية فيه، وذلك من أجل ضمان:

- احترام مبدأ التقاضي على درجتين من جهة.

- مراعاة قاعدة نسبية أثر الأحكام من جهة أخرى.

وتأكيداً لذلك يتم قبول استئناف الغير الذي كان تدخل في الخصومة الابتدائية، خلافاً لتدخل الغير الاختصاصي لأول مرة في الخصومة الاستئنافية وعد جواز إدخاله فيها¹.

ب- الأهلية:

لا تختلف أحكام أهلية التقاضي بالطعن بالاستئناف عنها بالنسبة لأحكام أهلية التقاضي بالطعن بالإلغاء.

ج- المصلحة:

يجب لقبول الاستئناف أمام مجلس الدولة، كما كان الوضع أمام الغرفة الإدارية سابقاً بالمحكمة العليا، أن تكون هناك مصلحة للمستأنف.

¹ بشير محمد، المرجع السابق، ص 73.

3- الإجراءات:

يشترط قانون الإجراءات المدنية والإدارية لقبول الاستئناف ضرورة الالتزام بالإجراءات الآتية:¹

أ- تقديم عريضة مستوفية الشروط بعدد الخصوم، على تتضمن الإشارة إلى بيانات ومعلومات تتعلق بالأطراف، واحتوائها على موجز للوقائع ووجه الطعن بالاستئناف، مع ضرورة توقيعها من طرف محام مقبول أمام مجلس الدولة، إلا بالنسبة للدولة كما كان الحال في القانون السابق.

ب- تقديم نسخة من الحكم أو القرار المطعون فيه.

ج- تقديم الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي.

4- الميعاد:

تنص المادة 950 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: "يحدد أجل استئناف الأحكام بشهرين (2) ويخفض هذا الأجل إلى خمسة عشر (15) يوماً بالنسبة للأوامر الاستعجالية، ما لم توجد نصوص خاصة.

تسري هذه الآجال من يوم التبليغ الرسمي للأمر أو الحكم إلى المعني وتسري من تاريخ انقضاء أجل إذا صدر غياباً، تسري هذه الآجال في مواجهة طالب التبليغ".

لا تختلف أحكام ميعاد رفع الطعن بالاستئناف في الطعن في المادة الإدارية عنها بالنسبة للقرارات الصادرة في المادة المدنية².

5- الجهة القضائية المختصة:

ينعقد الاختصاص بالنظر في الطعن بالاستئناف إلى مجلس الدولة، وفقاً للمادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على ما يأتي:

¹ تنص المادة 241 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يأتي: "يجب لقبول العريضة شكلاً أن تكون مستوفية للشروط التالية:

1- أن تشمل على اسم ولقب ومهنة وموطن كل من الخصوم.

2- أن يرفق بها صورة رسمية من الحكم المطعون فيه.

3- أن تحتوي على موجز للوقائع وكذلك الأوجه التي يبني عليها الطعن المرفوع للمحكمة العليا، كما يجب أن يرفق بها عدد من النسخ يمثل عدد الخصوم، وكذا الإيصال المثبت لدفع رسوم القضائي لإيداع العريضة.

² محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري المرجع السابق، ص 163.

"يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية كما يختص أيضا كجهة استئناف بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

ثالثا: مجلس الدولة قاضي نقض

تنص المادة 11 من قانون العسوي رقم 98-01 السابق على ما يأتي: "يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة"

وهو ما ورد بالمادة 903 من قانون الإجراءات الإدارية حينما نصت على ما يأتي:

"يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية.

يختص مجلس الدولة كذلك في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة"¹.

وعدلت المادة 11 أعلاه بموجب القانون العضوي 11-13 وصيغت بنفس عبارات المادة 903 أعلاه غير أن المادة 11 المعدلة استعملت مصطلح أحكام بدلا من قرارات وهو استعمال خاطئ لأن الأمر يتعلق بالجهات القضائية الإدارية ولا يقتصر على المحاكم الإدارية.

فالطعن بالنقض يرتبط ارتباطا وثيقا بالطعن بالاستئناف فيما يخص أحكام الجهات القضائية الإدارية²، فالأحكام الغير قابلة للطعن بالاستئناف تخضع للطعن بالنقض، لكن لا يجوز الجمع بينهما قياسيا على عدم جواز الطعن بطعنين في آن واحد في نفس القرار.

¹ محمد صغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، 2010، ص 103.

² سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985، ص 373.

وضع العميد الطماوي تعريفا للطعن بالنقض يفيد بأنه: "بأنه دعوي يطلب فيها إلى مجلس الدولة إثبات حكما إداريا، قد صدر على خلاف القانون، ثم إلغاء هذا الحكم ومن هنا يظهر تشابه الطعن بالنقض دعوى إلغاء قرار إداري"¹.

وبهذا فإن مجلس الدولة كقاضي استئناف وكقاضي نقض هو تجسيد لكونه الجهة القضائية العليا المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية التابعة، وفصل في الطعون بالنقض في حالتين:

الحالة الأولى: القرارات القضائية الصادرة نهائيا عن الهيئات القضائية الإدارية:

إن مسألة الطعن بالنقض في القرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية، تشكل نوعا من الغرابة بالنظر إلى التنظيم القضائي الإداري الجزائري الأمر الذي يدفعنا لتحديد هذه الهيئات المعنية أولا، لاعتبار قراراتها ذات طبيعة قضائية تصدرها بصفة نهائية * حائزة لقوة الشيء المقضي فيه* قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة باعتباره محكم قانون داخل النظام القضائي الإداري.

فما المقصود بالهيئات القضائية الإدارية الفاصلة بصفة نهائية؟

أ- ابتعاد الهيئات القضائية الإدارية الخاضعة للسلطة القضائية:

بالرجوع إلى القوانين المتعلقة بالهيئات القضائية الإدارية نجد أن هذه الأخيرة تتمثل أساسا في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية.

- مجلس الدولة كأعلى هيئة قضائية وإن كان يصدر قرارات قضائية بصفة ابتدائية نهائية، إلا أن المنطق لدى النظم القضائية الإزدواجية يرفض قبول الطعن فيها بالاستئناف أو النقد، حيث رفض مجلس الدولة الجزائري الطعن في قرار صادر عنه،² ومن ثم يستبعد مجلس الدولة كجهة قضائية إدارية، لأن تلك القرارات قد خضعت لتعقيبه بصفته قاضي استئناف، فليس تم ما يبرر إذا الطعن فيها أمامه بصفة أخرى.

¹ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (كتاب الثاني، قضاء التعويض والطعون في الأحكام الإدارية) ص 556.
² شيحا ابراهيم عبد العزيز، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، (دراسة مقارنة)، الدار الجامعية، بيروت، 1983، ص 240.

- المحاكم الإدارية بالرجوع إلى نص الفقرة 02 من المادة 02 من القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية نجد أنها قد حددت صفة الأحكام التي تصدرها وطرق الطعن فيها، حيث تصدر بصفة ابتدائية قابلة للاستئناف ومن ثم لا تكون قابلة للطعن بالنقض فيها من جهة، ومن جهة أخرى فإن المادة 11 تنص صراحة أن القرارات القابلة للطعن بالنقض هي القرارات الصادرة عن جهة قضائية تفصل بصفة نهائية عكس المحاكم الإدارية كما لا يمكن الطعن بالنقض في الأحكام الابتدائية، لا قبل فوات ميعاد الاستئناف ولا بعدها.

وعليه لا توجد هيئات قضائية إدارية دنيا في النظام الإداري الجزائري تفصل بصفة ابتدائية ونهائية يطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة مثلما هو موجود في النظام القضائي الفرنسي حيث يفصل مجلس الدولة الفرنسي في الطعون بالنقض الموجهة ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الإستئنافية طبقاً لأحكام المادة 10 من قانون 1987 الفرنسي.

ب- الجهات القضائية الإدارية الخاصة:

تدل الدراسات المقارنة، خاصة بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي، أن الطعن بالنقض يمكن أن ينصب على قرار نهائي يصادر عن الأفضية الإدارية المتخصصة، وهي هيئات قائمة خارج السلطة القضائية تتمتع عادة باختصاصات قضائية وإدارية.

غير أنه وبقراءة نص المادة 11 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة فصح المجال إلى وجود هيئات أخرى لها طابع قضائي، وإن كان هذا النص يضيف نوع من الغموض لتحديدتها، مقارنة بالمشروع الفرنسي الذي اعتبر مجلس المحاسبة إحداها، فحين أخرج المشروع الجزائري هذه الهيئة من محتواها، وأصبح الاحتمال ينصرف إلى بعض هذه الهيئات كاللجان التأديبية التابعة للمنظمات المهنية لا سيما منظمة المحامين والمجلس الأعلى للقضاء.¹

¹ المرسوم التشريعي رقم 05/92 المؤرخ في 1992/10/24 المغير والمتمم للقانون رقم 21/89 المؤرخ في 1989/12/12، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية، العدد 77.

الحالة الثانية: قرارات مجلس المحاسبة

بغية الوصول على تحقيق الرقابة المالية على أموال الدولة والمعترف بها منذ سنة 1963، أسس المشرع الدستوري مجلس المحاسبة بمقتضى المادة 01/170 من دستور 1996 على أن: "يؤسس مجلس المحاسبة ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية". ويعتبر الأمر رقم 20/95 آخر نص قانوني ينظم مجلس المحاسبة.¹

وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة نجد أن لهذا الأخير ولاية نقد القرارات مجلس المحاسبة بموجب المادة 11 منه مما يفهم أن مجلس المحاسبة *وإن لم تكن قضائية بحثه* ذات صبغة قضائية.

لقد حددت المادة 956 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أجل الطعن بالنقض بشهرين يسري الأجل من تاريخ تبليغ الرسمي للقرار محل الطعن، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وإذا قرر مجلس الدولة نقض قرار مجلس المحاسبة يفصل في الموضوع (المادة 985 من نفس القانون) وكما ذكر أعلاه فإن مجلس المحاسبة يمارس رقابة بعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية في مجال تقديم الحساب مراجعتها ورقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

وتكون قراراته محل طلب مراجعة من طرف المتقاضي المعني أو السلطة الرئاسية أو الوصية أو من الناظر العام أو من الغرفة التي أصدرت القرار متى تبين أن هناك خطأ أو ظهرت عناصر جديدة تبرر المراجعة إغفال أو تزوير الاستعمال المزدوج، وتكون المراجعة قابلة للاستئناف خلال شهر ابتداء من تاريخ تبليغ القرار، يفصل فيها على مستواه من خلال غرف مجتمعة وتكون قراراته قابلة للنقض أمام مجلس الدولة، المادة 110 من الأمر 20-95، والمادة 11 من القانون العضوي 01-98، والمادتين 956 و958 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وله دور استشاري.

¹ الأمر رقم 20/95، المؤرخ 1995/07/17 المتضمن تنظيم مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39.

الفرع الثاني: الاختصاصات القضائية الخاصة لمجلس الدولة¹

أكدت على هذا الاختصاص مواد كثيرة من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة، عمله و اختصاصاته وكذا القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية مستعملة العبارة الآتية: "ويختص أيضا... في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

وسنتناول في هذا الفرع بعضها لأهميتها وفقا للآتي:

أولاً: نزاعات الأحزاب السياسية

صدر القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية تحت رقم 12-04 بتاريخ 12-01-2012² وأخضع تأسيس حزب سياسي ما لمجموعة من الضوابط لمواد 05 إلى 15 والشروط (المواد 16 إلى 19) رتبها القانون العضوي أعلاه في أحكامه ابتداء من مرحلة التصريح بتأسيس الحزب من خلال إيداع الملف لدى وزارة الداخلية إلى تسليم القرار الذي يرخص بعقد المؤتمر التأسيسي والانتهاؤ بتسليم اعتماد الحزب السياسي، وقد فصل القانون العضوي رقم 12-04 أعلاه صراحة في جهة الاختصاص القضائي بأن أكدت المادة 75 منه على انه**يكون مجلس الدولة مختصا في الفصل في كل النزاعات الناجمة عن تطبيق أحكام هذا القانون العضوي**، وعليه فإذا حدثت نزاعات بشأن هذه الشروط والإجراءات عند التطبيق فان مجلس الدولة هو الذي يختص بها كدرجة أولى وأخيرة على النحو التالي :

- 1- حالة رفض الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي للحزب.
- 2- حالة رفض التصريح بتأسيس الحزب.
- 3- حالة رفض تمديد الأجل المخصص لعقد المؤتمر التأسيسي.
- 4- رفض اعتماد الحزب.
- 5- توقيف الحزب وغلق مقراته محافظة على النظام العام.

¹ القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 08 يناير سنة 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، جريدة رسمية رقم 02.

² بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، صفحة 74 وما بعدها.

6- توقيف الحزب وحله يكون بقرار قضائي من مجلس الدولة.

7- حل الحزب السياسي يكون بقرار قضائي.

ثانياً: حالة رفض اعتماد نشرية دورية .

حدد القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام¹ والمبادئ والقواعد التي تحكم ممارسة الحق في الإعلام وحرية الصحافة، ومن بينها الشروط المتعلقة بالنشرات الدورية التي وان كان إصدارها يتم بحرية، فإن المشرع في المادة 11 من القانون العضوي أعلاه اخضع إصدارها لإجراءات التسجيل ومراقبة صحة المعلومات، بإيداع تصريح مسبق موقع من طرف المدير مسؤول النشرية، لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، فإن هي رفضت منح الاعتماد عليها أن تبلغ صاحب الطلب بالقرار على أن يكون معللاً، وأن تتخذ إجراء المنح أو الرفض في أجل سنتين (60) يوم ابتداءً من تاريخ إيداع التصريح .

ويكون قرار الرفض قابلاً للطعن أمام الجهة القضائية المختصة، إن العبارة العبارة الأخيرة المستعملة في نص المادة 14 من القانون العضوي أعلاه غامضة وغير دقيقة، ولكن بما أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتمسك محاسبتها طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية من قبل عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية، فهي بالتالي من السلطات الإدارية المركزية المستقلة التي يغطي نشاطها كل إقليم الوطن ومن ثم ينعقد الاختصاص في المتابعة القضائية أمام مجلس الدولة.

ثالثاً: رفض طلب اعتماد جمعية أجنبية وكذا رفض طلبات الإنخراط فيها.

صدر القانون الجديد للجمعيات بموجب الق. رقم 06-12² وسمح نص المادة 22 منه للجمعيات الوطنية المعتمدة أن تنخرط في جمعيات أجنبية تنشُد الأهداف نفسها أو أهداف مماثلة في ظل احترام القيم و الثوابت الوطنية و الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها ولوزير الداخلية أجل سنتين (60) يوماً لإعلان قرار له المعلل، فإن رفض يكون قراره قابلاً

¹ القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12-01-2012 المتعلق بالإعلام، جريدة رسمية رقم 02

² قانون رقم 06-12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق لـ 12-01-2012، المتعلق بالجمعيات، جريدة رسمية رقم 02

للطعن أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، التي يجب أن تفصل في مشروع الإنخراط في أجل ثلاثين (30) يوماً، ولا شك أنّ الجهة القضائية الإدارية المختصة هي مجلس الدولة باعتبار أنّ القرار مركزي .

وينعقد الإختصاص لمجلس الدولة كذلك في حالة رفض طلب إعتقاد جمعية أجنبية أو تعليق الإعتقاد أو سحبه، لأنّ ذلك يتم بموجب مقرّر من وزير الدّاخلية، إن هي قامت بنشاطات أخرى غير تلك التي تضمنها قانونها الأساسي، أو تدخلها بصفة صريحة في الشؤون الدّاخلية للبلد، أو أي نشاط يمس بأمن الدولة وسيادتها كما ذكر في نص المادة من القانون أعلاه.

المطلب الثاني: الإختصاصات الإستشارية لمجلس الدولة .

المعروف لدى العامّة من الناس، أنّ مجلس الدولة ينفرد بالوظيفة القضائية، لأنها المهمّة الأساسية والمميّزة له، إلا أنّ الواقع غير ذلك، لأنّ المجلس يتمتّع بإختصاص إستشاري لا يقل أهمية عن الإختصاص القضائي، لوروده وتأكيد من المشرّع الدّستوري في نص المادة 119 من دستور 1996، التي جاء نصها كما يلي: "...تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثمّ يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني" وهذا التوجه الذي سلكه النّظام القضائي الجزائري لم يكن معروفا لدى الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، في ظل أحادية القضاء والق. بل ظهر مع التعديل الدّستوري لسنة 1996 الذي جاء بنظام الإزدواجية القضائية، وأنشأ مجلس الدولة، الذي منح الإختصاص الإستشاري كوظيفة ثانية، إلى جانب الوظيفة القضائية الأصلية المتوارثة من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا.

فالإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة يجد أساسه في المادة 119 من الدّستور، المواد 04، 12 و 16 من القانون العضوي 98-01 ثمّ أحكام المرسوم التنفيذي 98-261، والق. العضوي 98-11-13 المادة 09 التي تمت أحكام الق. العضوي 98-01 في المجال الإستشاري بإستحداثها ستة (06) مواد.

فالوظيفة الإستشارية التي أوكلت للمجلس حسب المادة 119 من الدستور ماهي إلا تطبيقا لنصّي المادتين 38 و39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958¹ تفرض دراسة العمل الإستشاري لمجلس الدولة علينا الولوج أكثر في الموضوع لتحديد نطاق هذه الوظيفة و بيان أهدافها (الفرع الأول)، إلا أنّ هذا العمل لا يتحقّق إلا بإتباع إجراءات ينتهجها مجلس الدولة كقاض إستشاري لإبراز رأيه الإستشاري عند الضرورة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : نطاق العمل الإستشاري.

مادام العمل الإستشاري نشاطا،يقوم على مبدأ تخييري،قد يؤخذ منه كراي إستشاري وقد لا يؤخذ به، مما يجعل نطاق الإستشارة المقدّمة من مجلس الدولة ترتبط إرتباطا ضيقا،وإتساعا حسب تدخّل المشرّع ،وما يرسم من مجال لتطبيق الإستشارة حسب المضمون ومحتوى النشاط(أولا)، وإذا كان مجلس الدولة قد أنيط بمهمة العمل الإستشاري، فهل مجاله واسع مطلق أم محدود وضيق؟ وهو ما سنتناوله (ثانيا).

أولا : مضمون النّشاط الخاضع للإستشارة .

يرتبط إحداث وظيفة الإستشارة وتمكينها لمجلس الدولة بمدى تحقيقها للغاية، أو الهدف المنشود من وراء إسهام المجلس بتقديمه للرأي،كمستشار حكومي،قصد إثراء النصوص القانون المستشار فيها،وتتوسّع الإستشارة حسب طلبيات، وتنوّع النّصوص المراد عرضها للإستشارة، وكلما نقص الطلب على أخذ الرّأي الإستشاري، كلّما كان التأثير سلبيا على مناحي الإنسجام القانون بميدان تطبيقه،وبذلك يكون المشرع الجزائري قد حدّد مجال الإستشارة،بمشاريع القوانين المقدّمة من قبل الحكومة، وإستثنى التشريعات الأخرى،التي قد تقترح من المجلس الشعبي الوطني، أو التي تصدر في شكل أوامر تشريعية من قبل رئيس الجمهورية،أو في شكل قرارات إدارية من السّلطات المختصة لدى تطبيقها للقانون واستبعدت الإستشارة في القوانين العضوية،التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية.

¹ المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 "les ordonnances sont prises en conseil de ministres après avis de conseil de ministre après avis de conseil d'état" أما المادة 39 من نفس الدستور فعبّرت بنصها على ما يلي: "Les projets de la loi préparés en conseil des ministres après avis du conseil d'état, tous les projets de la loi préparés par le gouvernement sont aussi examinés par la conseil d'état avant leur adoption par le conseil des ministres et leurs transmission au parlement".

1-الإستشارة حول مشاريع القوانين الحكومية:

يستمد مجلس الدولة مجاله الإستشاري نزولا عند رغبة المشرع الجزائري، الذي حدّد العملية من خلال عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثمّ يودعها رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وتؤيّدتها المادّة الرابعة(04) من القانون رقم 01-98 المتعلّق بمجلس الدولة لدى ممارسته إبداء الرّأي حول مشاريع القوانين حسب الشروط القانونية والنّظام الداخلي له¹، وبالتالي فما هي نوعية المشاريع القانونية التي تخضع لإستشارة مجلس الدولة ؟

يكمن دور مجلس الدولة الإستشاري، في محاولة تقديم خدمة إستشارية حول مشاريع القوانين الحكومية، التي قد تصدر في شكل نص تشريعي، كما تصدر في شكل نص تنظيمي. ويظهر ذلك لأيّ دارس يحاول تفحص الواقع القانوني لأية دولة، فيلاحظ أنّ الدّستور يمنح السّلطة التنفيذية نوعين من الوظائف بغرض تنظيم، وإدارة شؤون الدولة في علاقتها الداخليّة أو الخارجيّة وهما: التّشريع، والتّنظيم.

أ-إصدار التّشريع في شكل نصوص تمهيدية:

لمّا نسمع عن الفصل بين السّلطات وخاصّة بين السّلطات التشريعية والتنفيذية، يتبادر إلى ذهن المتلقي أنّ كل إختصاص له مجاله، وهيئاته المكلفة بإنشائه، وتلقيها أو تنفيذه، إلّا أنّ الواقع غير ذلك، وإستقلالها، الشعوب والبرلمانات، خاضت صراعاها المرير، مع الملوك والحكّام المستبدّين²، سرعان ما عادت بطريقة أخرى، إن لم نقل أنّها لم تحرّر على الإطلاق، إلى نفوذ وسلطان الإدارة المركزيّة تحت غطاء تطوّر الوظائف و حاجيات الدولة الكبيرة إلى فرض التّعاون بين الهيئتين الإداريّة والتّشريعية، وإذا حاولنا قياس مثل هذا النّمودج في التّعاون على النّظام الجزائري، نلاحظ أنّ البرلمان في الجزائر، لا يؤدّي إلّا دور الموافق أو السلطة الممضية والموقّعة على المشاريع القانونية لا غير، لأنّ الغرفة السّفلى أو المجلس الشعبي الوطني، لا تتاح أمامه الفرص للقيام بعملية التّشريع إلّا نادرا.

¹ المادّة 12 من القانون العضوي رقم 01-98 .

² سعيد بوشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس(المبادرة بالتّشريع)،مجلة إدارة الجزائر، 1998، عدد 02 صفحة 32 .

وعندما تتاح له الفرصة، فإجراءات المبادرة بها أخضعت لتعقيدات نصّت عليها المادّة 119 من الدّستور بما يلي: "لكلّ من رئيس الحكومة، أو النّواب حقّ المبادرة بالقوانين، تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدّمها عشرون نائبا...". نستخلص من قراءة المادّة عرضيا، أنّ المشرّع الجزائري حاول تبيان العمل التشريعي، على أنّه مقسّم بين طرفين هما الإدارة المركزية، وأعضاء المجلس الشعبي الوطني في حالة تقدّمه من قبل مجموعة برلمانية تتكوّن في عددها من 20 نائبا فما فوق وعلى هذا الأساس يمكن مناقشة عناصر المادّة كالتالي:

- الأصل في تقسيم السّطات، إنّ كل هيئة تلتزم بحدود وظيفتها السّلطوية دون أن تتعدّاه إلى مجال الوظيفة الأخرى، إلّا أنّ المبدأ نجده غير محترم من قبل الإدارة المركزية، والدليل في ذلك مستهل نص المادّة التي نحن بصدد مناقشتها الذي يفتح تعبيره على انتهاك حرمة الهيئة التشريعية، بإعطائه الأولوية وإن لم نقل الإستحواذ الكلّي على عملية التقنين أو التشريع بالقوانين، ولم تنص على مشاريع القوانين، وكأنّ النية لم تتمك من إخفائها وراء العمليّة، بل عبّر عليها مباشرة على أنّ رئيس الحكومة، ومن ورائه الإدارة المركزية، هي المسؤولة على صناعة القوانين، فكيف للإدارة المركزية أن تلتزم برأي مجلس الدولة وتعمل به كهيئة إستشارية، بعد ما تجرأت على نزع كافّة الصلاحيات التشريعية من البرلمان الذي يفترض فيه أن يكون صاحب الإختصاص أصلا في بناء المادّة القانونية بعدما يطلب منه، من قبل الإدارة بضرورة دراسة وضعية ما من الوضعيات الإدارية، وتقنينها حسب الإختصاص التشريعي، لا حسب الإختصاص التنفيذي؟ ولم يكتفي المشرّع الدّستوري بالنّص على عملية الإستيلاء على السّطة التّشريعية بنص المادّة 119 من الدّستور بل تعدّاه إلى جهة إدارية مركزية¹ أعلى من الأولى لتقوم بعملية الإستحواذ الكلّي، ألا وهي المادّة 124 من الدّستور التي جاء في نصّها ما يلي: "لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان...".

¹ مراد بدران، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادّة 124 من الدّستور "النظام القانوني للأوامر" مجلّة إدارة، الجزائر، 2000، العدد 02، صفحة 09 وما بعدها .

- إنّ ربط العملية الإستشارية بمشاريع القوانين حسب نص المادة الثانية(02) من المرسوم التنفيذي رقم 98-261¹، الدليل على أنّ مجلس الدولة الذي يمثل الذي يمثل الجزء الثاني من السلطة القضائية صاحبة الإختصاص في الفصل بالحق بين الأطراف المتخاصمة، قد إستحوذ عليه هو الآخر من قبل السلطة التنفيذية، التي من المفروض أن تكون خاضعة لقضائه عند منازعاتها من قبل الأشخاص، لتقف أمامه كطرف خاضع، ومنفّذ لأحكامه، إستنادا للقانون العضوي، رقم 98-01 في مواد 09،10،11 وكذا قانون الإجراءات المدنية والإدارية المادة 901 منه.

وتظهر عملية الاستحواذ في قدرة الإدارة على جعل مجلس الدولة كدرجة ثانية، من المفروض أن تكون لها اليد العليا في القضاء الإداري ليتحول بجرّة قلم، إلى جزء الإدارة التابعة، ليكلّف بعملية الإستشارة للحكومة، الأمر الذي يصبح ماسا ومؤثرا في أصل وظيفته القضائية، لأنّ الشخص أو الهيئة الممثلة في مجلس الدولة، لا يمكن له أن يكون ممثلا لشخصين في آن واحد، واحدة إستشارية للإدارة المركزية، والأخرى قاضية لها.

ب- إستبعاد العمل التنظيمي:

تتميّز الإدارة المركزية بالإضافة إلى تمتّعها بالسلطة التشريعية التي تتم عن طريق الأوامر، أو مشاريع القوانين، بسلطة أخرى هي المكنة على إستعمال السلطة التنظيمية، لما تتخذ من قواعد قانونية عامّة ومجرّدة، تكون ضمن الإطار الخارج عن مجال السلطة التشريعية كالبرلمان، لأنّ هذه الأخيرة يكون مجالها مرسوما ومحدّدا بنصّي المادتين 122 و 123 من الدستور .

إلا أنّ الملاحظ لأعمال السلّتين التنفيذية والبرلمانية يسجّل ما يلي :

*يعتبر العمل التشريعي، والتنظيمي، من إختصاص الهيئة التنفيذية في جوانب عديدة، الأمر الذي ينبئ بأنّ السلطة التشريعية في الجزائر تدخل ضمن إطار العمل التنظيمي، والفرق بينها لا يظهر إلا من المجلس الشعبي، ومجلس الأمة، الشيء الذي بنا إلى القول بإحتمال عدم إخضاع العمل التنظيمي للإستشارة من قبل مجلس الدولة، وهو

¹ مرسوم تنفيذي رقم 98-261 مؤرّخ في 29-08-1998 يحدد أشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة .

نوع من التخفيف البيروقراطي، أو الإداري، الذي تراه السلطة التنفيذية واجب التطبيق في حينه، ولا داعي لتمريه على البرلمان، ليأخذ شكل مشروع قانون يخضع لإستشارة مجلس الدولة .

- القرارات التنظيمية في حالة إخضاعها للرأي الإستشاري، يجعلها بطيئة وغير فعّالة، من جهة، ومن جهة أخرى إذا قامت الإدارة التنفيذية بإخضاع كل القرارات التنظيمية للمراجعة الإستشارية يتولد عنها نوع من التعطيل في تنفيذ القوانين رغم أنّ العملية الإستشارية إختيارية .

2- عدم خضوع القوانين الإستثنائية لإستشارة مجلس الدولة:

لا يتمتع مجلس الدولة ممثلا في رئيسه، بمثل ما يتمتع به رؤساء مؤسسات، مثل رئيس الحكومة، ورئيس غرفتي البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري، من أعمال يمارسونها على مستوى الإدارة المركزية الرئاسية، كمستشارين لرئيس الجمهورية لدى قيّامه بإصدار القوانين العضوية المتعلقة بحالتي الحصار و الطوارئ في حالة التعبئة العامة والحرب .

لأنّ المثال الذي نحن بصدد طرحه، لا يحمل الآثار الإستشارية لمجلس الدولة ممثلا في رئيسه، لأنّ وقائع الأحداث التي أدت إلى إتخاذه، كانت في ظلّ دستور 1989 الذي كان غير محتوي على ضرورة إخضاع المراسيم الرئاسية إلى إستشارة مجلس الدولة، لعدم نشأته في تلك الفترة أما بعد إنشائه بنص دستور 1996 فالمادة 91 منه لم تعر له إهتماما.

ثانيا: التشريعات المستثناة من العمل الإستشاري.

ماعد العمل التشريعي المقدم من قبل رئيس الحكومة إلى البرلمان، والذي يشترط فيه وجوبية خضوعه لإستشارة مجلس الدولة لما يكون قاضيا إستشاريا، فكلّ الأعمال الأخرى سواء التي تصدر في ظروف إستثنائية، مثل التي تعرّضنا لها من قبل، أو التي تصدر في ظروف عادية، مثل التي تحدث بين الدورتين التشريعتين، فكلّها تخرج عن العمل الإستشاري لمجلس الدولة الجزائري، الذي يتّبع خطوات مجلس الدولة الفرنسي في المجال التشريعي الذي يساهم السلطة التشريعية في مهامها عن طريق إصدار قرارات في المجال التشريعي.

إلا أنّ عمل مجلس الدولة الإستشاري في الجزائر، يختلف عن عمل مجلس الدوّل الأخرى تتبّع النّظام القضائي المزدوج،¹ فالعمل التّشريعي في الجزائر يختلف عن عمل التّشريعات الدّولية الأخرى، من حيث الجهة المبادرة، أو من حيث الإجراءات، فنلاحظ أنّ الإدارة المركزية الممثلة في الحكومة، ورئاسة الجمهورية هما الهيئتان المسيطرتان على الميدان التّشريعي من حيث الإصدار، والمبادرة فرئيس الجمهورية يمنح مجالاً كبيراً في مجال التّشريع في الظروف العاديّة، واستثنى من إختصاص الإستشارة لمجلس الدّولة، بدلائل مختلفة (أولاً)، ويتجسّد الاستثناء عن طريق الممارسة الميدانية لعملية التّشريع بالأوامر (ثانياً).

1- دلائل الاستثناء من الاستشارة:

حسب كلّ النّصوص التي تناولت الإختصاص الإستشاري لمجلس الدّولة، سواء منها الدّستورية، أو ما تعلق بقانون مجلس الدّولة، فإنّها تبعد الأوامر التّشريعية في الحالة العاديّة من الإستشارة.

أ- دليل الإستثناء دستورياً:

يظهر الدليل على إستثناء الأوامر التّشريعية من الخضوع للإستشارة القانونية الممارسة من قبل مجلس الدّولة، من خلال نص المادّة 119، لما تناول العمليّة بالإستثناء بعدم التطرّق للأوامر التّشريعية، التي تكون في الأصل من إختصاص رئيس الجمهورية لما يمارسها في الحالة العاديّة، وتربطه بمشاريع القوانين التي تقدّمها الحكومة فقط، الذي يثبت لنا دون شك أنّ الأوامر التّشريعية الصّادرة من رئيس الجمهورية أنّها محصّنة ضدّ العمل الإستشاري الممارس من قبل المجلس .

ب- دليل الاستثناء بقوانين أخرى :

تناولت الإستثناء قوانين أخرى، مثل القانون العضوي رقم 01-98 لمجلس الدّولة، والمرسوم التّنفيذي رقم 261-98 .

¹ Merie Aimée Latournerie, Les missions consultatives du conseil d'état Français, In revue conseil d'état, N° 02, France, 2002, p 56.

*الإستثناء المقرر بالقانون العضوي لمجلس الدولة:تناولته المادّتان الرَّابِعة(04)،
والثَّانية عشرة(12) منه، بالنّص عليه كما يلي:

- تناولت المادّة الرَّابِعة (04) الإستثناء، بتحديدِها للمجال الذي يسمح فيه إبداء الرّأي من قبل مجلس الدّولة إلّا في مشاريع القوانين المقدّمة من رئيس الحكومة فقط.¹
- تناولت المادّة 12 من القانون العضوي هي الأخرى الإستثناء المنصب على الأوامر التّشريعية في الحالة العاديّة بالإستثناء².

النّاتج من المادّتين، هو أنّهما تتحدّان في إعتبار الأعمال التّشريعية التي يمكن إخضاعها للعمل الإستشاري، هي مشاريع القوانين المقدّمة من قبل رئيس الحكومة لا غير، وهو الدّليل الثّاني الذي يثبت عن عدم تعرّض الأعمال التّشريعية المقدّمة من قبل رئيس الجمهورية إلى الرّقابة الإستشارية لمجلس الدّولة .

- الإستثناء المقرّر بالمرسوم:

تناول هذا الإستثناء المرسوم التنفيذي رقم 98-261 وأقرّته المادّة الثّانية(02) منه، بالنّص على أنّ إخطار مجلس الدّولة بمشاريع القوانين يكون وجوبيا من قبل الأمين العام للحكومة، لإجراء إستشارة عليها قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني للموافقة³.

- الإستثناء بالأوامر التّشريعية:

إلى جانب الإستثناءات السّابقة،تناول الدّستور إستثناءات أخرى إستنادا للمواد المنظّمة للأوامر التّشريعية،وجاء في المادّة 124 من الدّستور، أنّ لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان .

ومن ثمّ يقوم بعرضها مباشرة على غرفتي البرلمان،دون إخضاعها لإستشارة مجلس الدّولة حسب ما هو متعارف عليه بالنّسبة لمشاريع القوانين الحكومية.

نستنتج ممّا تقدّم، أنّ الإستثناء بالأوامر التّشريعية ثابت، من تعبير نص المادّة 124 من الدّستور، لما أشارت أنّ عملية التّشريع تناط برئيس الجمهورية بين الدّورتين، والعملية لا

¹ المادّة 04 من القانون العضوي 98-01 المتعلّق بمجلس الدّولة .

² المادّة 12 من القانون العضوي 98-01 المتعلّق بمجلس الدّولة .

³ المادّة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 يحدّد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدّولة .

تمر على الإجراء الثلاثي في التقديم و الإعداد من قبل الحكومة، وإبداء الرأى الإستشاري حول مشروع القانون من قبل مجلس الدولة لدى تأقيه من الأمين العام للحكومة لينتمي إلى مكتب المجلس الشّعبى الوطنى .

فالأوامر التّشريعية، لا تمر بالدرجة الثانية من الإجراء، وهي محاولة إشراك مجلس الدولة فى إنشاء القوانين عن طريق تقديم الرأى، والمشورة للإدارة الحكومية لما تخضع المجلس لذلك .

بمعنى أنّ مجلس الدولة لما يكون التّشريع بالأوامر من قبل رئيس الجمهورية يتم إستبعاده كشريك فى التّلاثى، الذى من المفروض أن يكون من رئيس الجمهورية كمشرّع للنصوص التّشريعية، كدرجة أولى ، زائد مجلس الدولة كقاض إستشارى، لأنّ العادة قد سبقت بالتّثبت من خلال الأصل المتعارف عليه، على أنّ القوانين يبدأ منشؤها من الحكومة، لتمرّ بعد ذلك على دار هيئة مجلس الدولة، لتأخذ الموافقة الشّكلية، والعملية بالإخطار الوجوبى قد تمّ إحترامها أما الأخذ بالرأى المقترح، فيبقى معلقاً بين السّلب والإيجاب، إلا أنّ الإحتمال لم يحدث فى هذه المرّة، وانتقل مباشرة إلى مكتب رئيس المجلس الشّعبى الوطنى متخطياً للدرجة الوسطى من سلّم التّشريع التّلاثى الذى يطبّق أمام مشاريع القوانين الحكومية .

كنتيجة لما تقدّم عرضه حول إستبعاد عملية الإستشارة من قبل مجلس الدولة على الأوامر الرئاسية فى ميدان التّشريع، هي مجدّية لأنّ مجلس الدولة بإدخاله العمل الإستشارى للحكومة، أو رئاسة الجمهورية، هونوع من الحدّ لوظائفه القضائية، التي قد يتعطلّ فى إيجاد الحلول لها، لإمتهانه الإزدواجية فى الشّخصية لعملين متناقضين تمام التناقض، الأوّل وهو الفصل بالحقّ بين المتخاصمين على أساس قانونى يكون أحد أطرافه دائماً الإدارة .

والثانى وهو إستعمال المجلس كهيئة تابعة للإدارة لدى ممارسته الإستشارة، فكيف يعقل لمجلس قضائى، أن يتحوّل بين الحين والآخر عمله، من عمل قضائى إلى عمل إدارى وهو الشّخص الذى من المفروض أن يهاب مقامه، تقديراً و إحتراماً لقيّام سيادة الدولة بمؤسّساتها المتميّزة والمستقلّة فى أعمالها ؟

الفرع الثاني : الإجراءات المتّبعة في الإستشارة .

يخضع العمل الإستشاري لمجلس الدولة لمجموعة من الإجراءات، والقواعد المحددة لذلك، حتّى يتمكّن بتشكيلته الإستشارية، من القيام بإعطاء الرأى المناسب لمشروع القانون المعروض أمامه .

إنّ بناء العمل الإستشاري على تنظيم إجرائي، الهدف منه تسهيل العمل الحكومي في الميدان التشريعي، الأمر الذي أدى بالمشرّع الجزائري إلى تناولها في نص المادّة 41 من القانون العضوي لمجلس الدولة، بأنّ تحدّد أشكال وكيفيات الإجراءات في المجال الإستشاري عن طريق التّظيم، وقد صدر بذلك المرسوم التّنفيذي رقم 98-261 المحدّد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة .

إلا أنّ المرسوم لم يوضّح بصفة جليّة القواعد الضّروية لإتمام العملية الإستشارية، بل جاءت نصوص مواده في شكل عمومي لا يعبر عن الإجراءات الدّالة والضّروية للعملية الإستشارية، ليحيل العملية إستنادا ونظرا لعدم إستقرار المشرّع على إجراءات معيّنة للقيام بعملية الإستشارة، إلى مجموعة من الإجراءات المطبّقة أمام بعض المؤسّسات الوطنية، مثل المجلس الدّستوري، والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا¹، والإقتباس من نماذج الأنظمة المقارنة وفي مقدّمتها طريقة العمل المطبّقة من قبل مجلس الدولة الفرنسي. ولتبيان الإجراءات المطبّقة أمام مجلس الدولة كقاض إستشاري، حيث نتعرّض لمرحلة تهيئة الملف المراد إجراء الإستشارة عليه أولا ثمّ إعداده قصد إتمام الإجراءات المتبقّية للبت في الملف ثانيا .

أولا : تهيئة المشروع.

ككّل الأعمال القانونية يبتدئ العمل الإستشاري بإجراءات أوليّة، يقصد بها تهيئة المشروع للنقاش والبت فيه، وعملية البث تتطلّب المرور ببعض المراحل المهمّة، نظرا لقيمتها العمليّة، مثل عملية الإخطار بالمشروع التي تتكفّل بها هيئات مختصة بها، وبعد إستلام الملف من مجلس الدولة يأتي الدور على تعيين مقرّر من بين القضاة المستشارين للمجلس لإعداد التّقرير اللازم للعملية الإستشارية .

¹ عبد الرّزاق زوينة، الرأى الإستشاري لمجلس الدولة، مجلّة مجلس الدولة، 2002، عدد 01، ص 27 .

1- عملية الإخطار و إستلام المّلف:

تتمّ عملية الإخطار وإستلام المّلف، بعد عملية الإمضاء للوزير المعني بالمشروع، أو الموظّف المفوض بذلك على رسالة الإخطار التي ترسل إلى مجلس الدّولة بإسم الحكومة الذي يعتبر مستشارا لها .

والإخطار أمام مجلس الدّولة الفرنسي، يتطلّب الإعتماد على مناشير حكومية خاصّة تبين عملية الإخطار، وشروط القيام بها .

أما عملية الإخطار في ظلّ القانون الجزائري، فيتم بطريقة خاصّة، لتتبع بعملية ثانية، هي إستلام المّلف من قبل المجلس لدراسته، وإثرائه بالرّأي .

أ- عملية الإخطار :

يعتمد العمل الإستشاري لمجلس الدّولة في أوّل درجة على عملية الإخطار التي تقوم بها الحكومة طالبة منه إبداء الرّأي، والنّصيحة حول مشروع القانون¹ .

والإخطار يعتبر إجراءا وجوبيا بالنّسبة للحكومة، ممثّلة في الأمين العام لها، الذي يتكفّل بتطبيق العلاقات بين الحكومة ومجلس الدّولة، بإرسال مشروع القانون وجميع عناصر المّلف و الوثائق المرتبطة به إلى أمانة مجلس الدّولة، ويسجّل ذلك بالسجّل الزّمني الخاص بالإخطار² .

مما تقدّم يمكن القول أنّ الإخطار له مميّزات خاصّة هي :

- الإخطار إجراء وجوبي .
- تقديم الإخطار من قبل الحكومة .
- أن ينصب الإخطار على مشروع القانون .

ب-التسجيل بالإخطار :

يتم تسليم مشروع القانون المصادق عليه من مجلس الحكومة إلى مجلس الدّولة، الذي تسهر أمانته على تسجيله في السجّل الخاص بالإخطار³، والتسجيل يأخذ وضعيتين: وضعيّة عادية ، وضعيّة إستثنائية.

¹ عمّار بوضياف، النّظام القضائي الجزائري، دار رحانة للكتاب، الجزائر، 2002، صفحة 307 .

² المواد 02، 04، 03 من المرسوم التّنفيذي رقم 98-261، مرجع سابق .

³ المادّة 04 من المرسوم التّنفيذي رقم 98-261 .

2-المقرّر :

بعد إكمال عملية إستلام الملف وعناصره المحتملة من طرف الأمانة العامة للمجلس، ويتم تقييده في السّجل الخاص بالمجلس، ينتقل إجراء إعداد الملف للإستشارة من قبل المجلس حسب الحالة الطّبيعيّة التي يكون عليها الملف، قصد تعيين مستشار الدّولة المقرّر ، وليقوم بتهيئة ملف المشروع للمناقشة والتّداول فيه .

أ- تعيين المقرّر:

إنّ عملية تعيين مستشار الدّولة المقرّر تتحكّم فيها الحكومة بطريقة غير مباشرة، فلدَى عملية الإخطار، ترسل الإدارة مشروع القانون مدعماً بوثائق أخرى، تبين من خلالها الوضعية والطّريقة التي يجب التعامل بها مع الملف من قبل مجلس الدّولة، وذلك حسب طلبات أمانة الحكومة التي ترفق مع الملف بخصوص حالته إن كانت عادية أو إستعجالية. وعلى هذا النّمط الذي تحدده أمانة الحكومة، وتقييماً لعملية التّعيين التي جاءت بها المادّة 05 من المرسوم التّنفيذي 98-261 يمكن تسجيل مايلي :

- الإستشارة العاديّة:

يكون التّعيين فيها من قبل المشرف العام على تسيير مجلس الدّولة، وبموجب قرار صادر في شكل أمر، ليعيّن أحد مستشاري الدّولة كمقرّر، ليهتم بالملف. الملاحظ لطريقة التّعيين أنّها كانت مباشرة، وتمّ تولّيها بالعمل رئيس مجلس الدّولة دون غيره، مفرداً لها قرار صادر في شكل أمر، وكأنّ صيغة صدور قرار التّعيين في هذا الشّكل، توحى أنّه أمام طلب إستشارة عاجلة لملف تتطلّب ظروفه الإستثناء .

-الإستشارة الإستثنائية :

يكون التّعيين فيها بطريقة مغايرة نوعاً ما للطّريقة المتّبعة أثناء الإستشارة العاديّة . يظهر الاختلاف الذي تميّز به حالة التّعيين في الطّرف الإستثنائي، أنّه عندما يتم الإخطار من قبل رئيس الحكومة على أنّ الإستشارة لا بد أن تكون عاجلة، يقوم رئيس مجلس الدّولة بإحالتها على رئيس اللّجنة الدّائمة، وهو نوع من التّماطل عكس الحالة العاديّة الذي يقوم فيها الرّئيس بإصدار التّعيين عن طريق أمر صادر منه، دون إنتظار تعيين جهة أخرى للقيام بالتّعيين للمقرّر بدله .

ب - تهيئة ملف الإستشارة :

إنّ الهدف من تعيين المقرّر هو متابعة ملف المشروع، وإعداده من كلّ الجوانب، ولتمكين المقرّر الإستشاري بالمهمّة وتسهيلها عليه، منح السلطات نفسها التي منحت للمقرّر القضائي، ممّا تمكّنه القيام بنشاطه في إطار الحرية الكاملة الذي يتطلّبها التعامل مع الموضوع، ومهما يكن من أمر فتهيئة ملف الإستشارة لا بد أن تخضع لخطوات معيّنة هي:

- دراسة الملف .

- تحديد جدول الأعمال .

ثانيا : مناقشة المشروع والبت فيه بالرأي .

إصدار الرّأي في مشروع القانون المقدم للإستشارة كآخر إجراء في مشروع القانون لا بد أن يبنى على عمل سابق يسمّى المناقشة، الذي تتقاسمه هيئتان من مجلس الدّولة حسب طبيعة مشروع القانون لتقوم كلّ هيئة على حدة بدراسة ما قدّم إليها حسب الإجراءات المطلوبة (أولا)، وبعد المناقشة يتولّى المجلس بموجب مداولة منه، إبداء الرّأي فيه(ثانيا).

1- المناقشة :

المقصود بالمناقشة هو محاولة الدّخول في الموضوع عن طريق الدّراسة، والبحث في مكوناته، حتّى يتسنى إبداء الرّأي عليه، لكن كيف يمارس مجلس الدّولة المهمّة الإستشارية في تشكيلات ذات طابع إستشاري تتولّاه هيئتان هما : الجمعية العامّة في الإستشارة العادية، واللّجنة الدّائمة في الإستشارة العاجلة .

أ- الجمعية العامّة :

تشكيلتها :

تتشكّل الجمعية العامّة إستنادا إلى المادّة 37 من القانون العضوي رقم 98-01 من :

- رئيس مجلس الدّولة رئيسا .

- نائب رئيس مجلس الدّولة .

- محافظ الدّولة .

- رؤساء الغرف .
 - خمسة من مستشاري الدولة .
 - الوزراء أو الوزير المعني بمشروع القانون أو ممثليهم .
- ولا يصح الفصل في مشروع القانون إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل .
- والمتمعن في محتوى المادة المذكورة، يستنتج أنها تنصب على التشكيلة البشرية دون التعرض لعملها .
- عمل الجمعية العامة :**

يبدو غامضا من العودة إلى تطبيق نصوص المرسوم التنفيذي ، رقم 98-261 ، المتعلق بأشكال الإجراءات و كفاءاتها، فهذه الأخيرة لا نلاحظ لها وجودا بالمعنى والكثافة التي تتواجد به في القانون المقارنة . فعمل الجمعية العامة غير مدرج ضمن المرسوم، الذي من المفروض أن يكون متناولا بالتفصيل والدقة، لطريقة العمل والمداولة، من ساعة انطلاق اجتماع الجمعية العامة، إلى تاريخ رفع الجلسة بعد المداولة، التي إشتراط فيها القانون لتكون صحيحة أن تتخذ بأغلب أصوات الأعضاء الحاضرين، أما الأعمال التي تتطلب إجراءات أخرى فقد أحيلت بنص المادة العاشرة (10) من المرسوم إلى النظام الداخلي للمجلس الباقي سرا لعدم نشره¹ .

ب- اللجنة الدائمة:

نظرا لإختلاف الوضعيات الطبيعية التي تكون عليها مشاريع القوانين، حسب ما تعرضنا له سابقا، إختلفت الإجراءات المتبعة في الإستشارة الإستعجالية، عنها في العادية . عندئذ يعرض المشروع على اللجنة لمناقشته والتداول فيه فقط، و لا يعرض على الجمعية العامة، وفيما يلي نأتي على عرض تشكيلة اللجنة الدائمة وعملها .

تشكيلة اللجنة الدائمة:

تتشكل اللجنة الدائمة من الأعضاء التالية :

¹ تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 على مايلي: " تحدد قواعد الإجراءات الأخرى المطبقة أمام مجلس الدولة في المجال الإستشاري في نظامه الداخلي طبقا للمادة 04 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق 30 مايو 1998 والمذكور أعلاه " .

- رئيس لجنة برتبة رئيس غرفة .
- أربعة (04) مستشاري الدولة .
- محافظ الدولة أو أحد مساعديه¹ .
- الوزير المعني بالمشروع أو ممثليه² .

عمل اللجنة الدائمة :

لم يتناوله بالنص المباشر في المرسوم التنفيذي شأنه شأن عمل الجمعية العامة، إلا إذا كان قد تعرّض إليه في النظام الداخلي، فلن نجد له أثرا لعدم نشره إلا إذا كان قد تعرّض إليه في النظام الداخلي، فلن نجد له أثرا لعدم نشره إلا بعض المواد التي تعرض بعض المراجع . مثل المصادقة بعد المداولة من أعضاء اللجنة الدائمة، ومحافظ الدولة المساعد، بالأغلبية على التقرير النهائي، الذي يعدّه المستشار المقرر، ثم يرسل إلى رئيس مجلس الدولة³ .

ويكون إبداء الرأى من قبل اللجنة الدائمة بالأغلبية المطلقة للحاضرين، مع ترجيح رأى رئيسها عند تساوي الأصوات⁴ .

2- طبيعة الرأى الإستشاري :

النتيجة من المناقشة لمشروع الحكومة، إصدار رأى إستشاري يبادر بإبدائه مجلس الدولة، ليبلّغه إلى رئيس الحكومة بعد أن يكون قد أخذ شكله النهائي، الذي يجب أن يتحلّى به من شروط تشكيله تتعلّق بالمظهر، وشروط موضوعية تنصب على موضوع المشروع .

أ- شروط الرأى الإستشاري :

يخضع الرأى الإستشاري لمجموعة من الشروط منها ما يتعلّق بالمظهر الخارجي، ومنها ما يتعلّق بالموضوع .

¹ المادّة 38 من القانون العضوي رقم 98-01 مرجع سابق .

² المادّة 39 من القانون العضوي رقم 98-01 مرجع سابق .

³ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 187 .

⁴ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 187 .

ب- آثار الرأى الإستشاري :

إذا بادر مجلس الدولة بإبداء رأيه حول مشروع القانون، أو أصدر رأيه حوله بضرورة إعادة النظر فيه من جديد، أو تعديل مجموعة من مواده، أو إثرائه، فقد تكون له آثار لدى الحكومة وتكون هذه الآثار إما آثار إجبارية بنص الدستور أو بالنصوص القانونية و إما آثار إختيارية للجانب الموضوعي للرأى الذي يصدر من مجلس الدولة حسب الحالات التي سبقت الإشارة إليها .

المبحث الثاني : إختصاص المحاكم الإدارية (إختصاصها قضائي فقط).

بعد صدور دستور 1996 والتعديل الذي جاء به أصبحت المحاكم الإدارية قاعدة القضاء الإداري . إذ تختص المحاكم الإدارية بالفصل بالدرجة الأولى في المنازعات الإدارية حسب المادة الأولى من قانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية على أن تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون الغام في المادة الإدارية، كما تعتبر المحاكم الإدارية صاحبة الإختصاص العام بالنظر و الفصل في المنازعة الإدارية كأصل عام، كلما كان أحد أطراف النزاع شخص معنوي عام، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية .

ويتم تحديد إختصاص المحاكم الإدارية انطلاقاً من معيار إختصاص المحاكم الإدارية (مطلب أول) والإختصاص النوعي والإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية (مطلب ثاني).

المطلب الأول : معيار إختصاص المحاكم الإدارية .

لقد أخذ المشرع بمعيار عضوي كمبدأ عام (فرع أول) لتحديد إختصاص المحاكم الإدارية، إلا أنّ هذا المعيار قد أورد عليه المشرع بعض الإستثناءات (فرع ثاني) .

الفرع الأول : المعيار العضوي كمبدأ عام .

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات الإدارية ،وفقاً لمعيار عضوي يتمثل في وجود إحدى الجهات الإدارية، الواردة والمذكورة في المادة 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية طرفاً في النزاع، وتتمثل تلك الجهات الإدارية في ما يأتي :

أولاً : الولاية والمصالح الغير الممركزة للدولة بالولاية .

1-الولاية :

ويقصد بها مختلف الهيئات والأجهزة القائمة بالتنظيم الولائي وهذا طبقاً للمادة الأولى من القانون 07-12 المتعلق بقانون الولاية¹.

إنّ جميع ما يصدر عن مختلف هيكل و أجهزة الولاية و أجهزة المداولة أو التنفيذ، من أعمال وتصرفات و قرارات ذات طابع تنفيذي إنّما تختص بمنازعاتها المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً من حيث الطعن فيها بالإلغاء أو التفسير أو فحص مدى شرعيتها أو من حيث الطعن فيها بالتعويض².

2- المصالح الغير الممركزة للدولة بالولاية .

هي تلك الأجهزة الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية رغم تمتع مجموعة منها ببعض السلطات كسلطة التقاضي الخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير إلا أنها تتواجد خارج الهيكل المركزي للوزارة وتكون إما في الولايات أو الجهات المعنية مثل مديرية الفلاحة ومديرية التربية والتعليم³.

وقد حوّلت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية جميع المصالح الغير ممركرة للدولة بالولاية حق التقاضي إذ تختص بمنازعاتها إلى المحاكم الإدارية .

ينبغي الاعتراف أنّ أهم الإصلاحات التي حملها قانون 08-09 أنّه حوّل بموجب المادة

801 منه المحاكم الإدارية أن تنظر في الدعاوي التي تتعلق بمصالح الدولة الغير ممركرة أو

ما يسمى المصالح الخارجية للوزارة، وهذا بعد أن كثر الجدل بشأنها و اختلفت الرؤى بين

من اعتبرها هيئة مستقلة عن الولاية وبين من اعتبرها جزء من التنظيم الإداري للولاية،

وهذا الموقف الأخير الذي مجلس الدولة في كثير من قراراته، ويعدّ هذا المشكل إلى قانون

¹ - قانون 07-12 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 2012-02-21، يتعلّق بالولاية، جريدة رسمية رقم 12 لسنة 2012 .

² محمد الصغير بعلي ، النظام القضائي الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 111 .

³ محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق، صفحة 112 .

الولاية 07-12 وطبقا للمادة 102 و 110 منه¹، اعتراف للوالي بالصفة المزدوجة فتارة هو ممثل للولاية كتنظيم إداري مجلي وتارة أخرى نجده ممثلا للدولة².

ثانيا: البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية .

1- البلدية :

وهي الجماعة الإقليمية القاعدية في الإدارة المحليّة وهذا حسب نص المادة 15 من الدستور³.

وتشمل على مختلف الهيئات والأجهزة القائمة سواء كانت للمداولة أو للتنفيذ، وأن كل ما يصدر عن تلك الأجهزة والهيئات من أعمال وعقود إدارية وقرارات وتصرفات ذات طابع تنفيذي يمكن أن يكون محلا لدعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية⁴.

2-المصالح الإدارية الأخرى للبلدية:

قد نصت الفقرة الثانية من المادة 149 من قانون البلدية في أن تنشأ البلدية مصالح عمومية بلدية لتوفير الإحتياجات الجماعية لمواطنيها، ونصّت المادة 150 من نفس القانون على أن يتغيّر عدد هذه المصالح وحجمها حسب كل بلدية ووسائلها وقدرتها، ويمكن أن تسيّر هذه المصالح مباشرة أو في شكل استغلال غير مباشر أو يجعلها مؤسسات عمومية بلدية على شكل امتياز يعطى لغيرها⁵.

وبالرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية ولكن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد حولها حق التقاضي أمام المحكمة الإدارية حسب نص المادة 801 من قانون 08-09 .

¹ راجع قانون الولاية 07-12 المرجع السابق .

² عمار بوضياف ، القضاء الإداري في الجزائر ، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع ، الجزائر 2008 صفحة 116 .

³ دستور الجزائر لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي، رقم 96-38، المؤرخ في 08-12-1196، الجريدة الرسمية رقم 76 لسنة 1996 .

⁴ محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري في الجزائر ، مرجع سابق، صفحة 103 .

⁵ قانون 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011، بتعلّق بالبلدية، جريدة رسمية ، رقم 37 لسنة 2011 .

الفرع الثاني : الإستثناءات الواردة على معيار إختصاص المحاكم الإدارية .

إذا كانت المادّتان 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد اعتمدا المعيار العضوي لتحديد إختصاص المحاكم الإدارية كما رأيناه سابقا ، الذي يتمثل في أن تكون الدولة أو إحدى المؤسسات التابعة لها في طرفا في النزاع ، إلا نص المادة 802 وقوانين أخرى قد أوردت استثناءات على ذلك حيث يتم بمقتضاها عقد الإختصاص القضائي إلى المحاكم العادية على الرغم من وجود أحد الأشخاص المعنوية العامة أو أحد الهيئات أو المنظّمات الواردة بالمنظومة التشريعية المتعلقة بالقضاء الإداري طرفا في النزاع وذلك لإعتبارات ومبررات مختلفة .

وهذه الإستثناءات قد نصّت عليها المادة 802 "خلاف لأحكام المادّتين 800 و 801 يكون من إختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية ، منازعات مخالفات الطّرق والمنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرّامية إلى طلب تعويض الأضرار النّاجمة عن مركبة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العموميّة ذات الصبغة الإدارية"¹، من خلال نص المادة نجد أنّ المنازعات الإستثنائية قسمها المشرّع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى :

أولا : مخالفات الطّرق .

وتتمثل في مجموعة الدّعاوى التي ترفعها الإدارة المختصة ضدّ المرتكبين لإعتداءات على الطّرق العامة سواء بالتّخريب أو العرقلة ، وفي السّابق كان القانون الفرنسي يميّز بين مخالفات الطّرق الكبرى البحريّة ، النّهرية ، البرية . بحيث تختص بها المحاكم الإدارية بما لها من سلطة توقيع جزاءات مع تعويض الأضرار النّاجمة عنها أمّا مخالفات الطّرق الصّغرى فيعود الإختصاص بالفصل فيها إلى المحاكم العادية² .

¹ القانون رقم 09-08 المؤرّخ في 25-02-2008، المتضمّن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، جريدة رسمية رقم 21 لسنة 2008 .

² محمد الصغير بعلي ، المحاكم الإدارية ، (الغرف الإدارية) ، دار العلوم للنّشر و التّوزيع ، عنابة 2005، صفحة 135 .

إلا أنّ نص المادة 802 لا يميّز بين الطّرق الصّغرى و الطّرق الكبرى ذلك أنّ جميع التّعديّات بالتخريب أو العرقلة على مختلف الطّرق تختص بها المحاكم العاديّة دون المحاكم الإداريّة .

ثانيا : مخالفات التّعويض عن حوادث المركبات الإدارية .

يعود سبب عقد إختصاص المنازعات المتعلقة بالتّعويض عن الأضرار النّاجمة عن حوادث المركبات التّابعة لإحدى أشخاص القانون العام إلى محاكم القضاء العادي ، إلى تشابه ظروف وقوع حوادث المرور بغضّ النّظر عن مالك السيّارة شخص معنوي أو شخص طبيعي¹ .

إنّ عدم الأخذ بالمعيار العضوي المكرّس بموجب نص المادة 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنيّة والإداريّة والخروج عنه لا ينحصر فقط في مجموعة الإستثناءات السّابقة الواردة بالمادّة 802 من نفس القانون السّابق إنّما يعود إلى نصوص قانونيّة أخرى خاصّة بميادين ومنازعات متعدّدة مثل :

- بعض منازعات حقوق الجمارك .
- بعض منازعات الضّمان الإجتماعي .
- منازعات التّنازل عن أملاك الدّولة .

المطلب الثاني : الإختصاص النّوعي والإختصاص الإقليمي للمحاكم الإداريّة .

الفرع الأوّل : الإختصاص النّوعي للمحاكم الإداريّة .

يقصد بالإختصاص النّوعي للمحاكم سلطة الفصل في المنازعات بحسب نوعها وطبيعتها²، فحسب نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنيّة و الإداريّة تختص المحاكم الإداريّة بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإداريّة و الدّعاوى التّفسيريّة ودعاوى فحص المشروعيّة للقرارات الصّادرة عن الإدارات المحليّة أو المؤسّسات المحليّة ذات الصّبغة

¹ محمد الصغير بعلي ، النّظام القضائي الإداري في الجزائر ، مرجع سابق ، صفحة 118 .

² - نبيل صقر ، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنيّة و الإداريّة ، دار الهدى للنّشر والتّوزيع ، الجزائر 2009 صفحة

الإدارية ، فهذا الإختصاص النوعي للمحاكم الذي خوّله المشرّع بموجب نص المادة 801 (أولاً) و كذلك بعض القضايا المخوّلة لها بموجب نصوص خاصة (ثانياً).

أولاً : الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية المخوّلة لها بموجب نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

لقد نصّت المادة 801 من القانون السّالف الذكر على أن تختص المحاكم الإدارية في :

1-دعوى الإلغاء :

وهي عبارة عن دعوى يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إلغاء قرار إداري مخالف للقانون ، وإزالة الآثار والنّتائج المترتبة على القرار الإداري ، ويشترط لقبول دعوى إلغاء القرار الإداري مجموعة من الشّروط المتعلقة بالقرار الإداري وهي :

- أن يكون القرار المطلوب إغائه صادراً من إحدى الجهات الإدارية المنصوص عليها في المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، المتمثلة في البلدية أو الولاية أو إحدى الجهات الإدارية التابعة لها أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية .

- أن يكون تنفيذياً من شأنه إحداث مراكز قانونية جديدة، مثل قرار ترقية موظف ما أو إلغاء مركز قانوني قائم بذاته كتوقيف أحد أعضاء المجالس الشعبية المحلية بقرار من الوالي، وعليه فإنّ التصرفات الصّادرة عن الإدارة العامّة لا تعد قرارات إدارية ما لم تكن تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي¹.

2- دعوى التفسير :

يمكن تحديد معناها بأنّها الدعوى القضائية الإدارية، التي تحرك وترفع من ذوي المصلحة والصفة القانونية التي تنصب على التصرف القانوني الإداري المبهم أو الغامض المترتب عنها نزاع جدّي، الصّادرة عن أحد الجهات الإدارية المنصوص عليها في المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية²، و يطلب القاضي الفاصل في دعوى التفسير، إعطاء المعنى الحقيقي و الصحيح للعمل القانوني الإداري المطعون فيه .

و تتميز دعوى التفسير أنّها يمكن رفعها بطريقتين :

¹ محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، مرجع سابق، صفحة 58-59.

² أنظر إلى قانون 08-09 المتضمّن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، مرجع سابق .

الطريقة المباشرة هي إمكانية لمن له الصفة أو المصلحة كما هو الحال في جميع الدعاوى القضائية العادية و الإدارية أن يرفع دعوى التفسير أمام المحكمة الإدارية، أما الطريقة الغير مباشرة وهي الطريقة السائدة في تحريك دعاوى التفسير، حيث تقوم جهة القضاء العادي في حالة الدفع بالغموض و الإبهام في قرار إداري مرتبط ومهم بالنسبة للدعوى الأصلية المطروحة أمامها بمطالبة الأطراف بإحالة الأمر على المحكمة الإدارية، وحينئذ يتوقف الفصل في الدعوى الأصلية إلى حين إعطاء المعنى الحقيقي و الواضح للقرار المطعون فيه بالتفسير .

وتتحدّد سلطة القاضي الإداري في دعاوى التفسير بإعطاء المعنى الحقيقي والصحيح للقرار المطعون فيه، برفع الغموض والإبهام عنه ، طبقاً للقواعد التقنية والسائدة في مجال تفسير القانون .

3- دعاوى فحص المشروعية :

هي تلك الدعاوى القضائية التي ترفع أمام المحكمة الإدارية، بالطريقتين نفسها المتعلقةتين دعوى التفسير الطريقة المباشرة أو الإحالة القضائية ، المنصبة على القرارات التي تصلح لأن تكون محلاً لدعاوى الإلغاء، حيث تختص المحكمة الإدارية بالنظر والفصل في دعوى فحص وتقدير مدى شرعية القرارات الإدارية الصادرة من السلطات المحلية الإدارية .

و تتحدّد سلطة القاضي في هذه الدعوى، في الفصل في مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه، وإعلان ذلك يكون في حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه¹ .

4- دعاوى القضاء الكامل :

هي مجموعة الدعاوى القضائية الإدارية التي يرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام الجهة القضائية الإدارية، في ظل مجموعة الشروط والإجراءات و الشكليات القانونية المقررة وتهدف لمطالبة هذه السلطات القضائية الاعتراف أولاً بوجود حقوق

¹ محمد الصغير بعلي، نفس المرجع السابق، صفحة 85 .

شخصية مكتسبة، و ثانيا تقرير إذا ما كان قد أصابها أضرار مادية أو معنوية و تقدير هذه الأضرار و تقرير التعويض الكامل و اللأزم لإصلاحها، والحكم على السلطة الإدارية المدعى عليها بالتعويض، فسلطات أو وظائف القاضي المختص بدعاوى القضاء الكامل متعدّدة وكاملة بالقياس إلى سلطات القاضي في كل من دعاوى التفسير ودعاوى فحص المشروعية، وتسمى دعاوى القضاء الكامل نظرا لدور القاضي الذي يتمثل إعادة الحال إلى ما كان عليه، وإعادة الحقوق إلى أصحابها فله أن يحكم بالإلغاء أو التعديل و استبدال عمل بآخر بعد إبراز وجه العيب في العمل الغير شرعي، وأخيرا بالتعويض لصالح المتضرر، وتبرز دعاوى القضاء الكامل في عدّة أشكال منها دعاوى التعويض، ودعاوى العقود الإدارية، والمنازعات المالية الخاصة بالموظفين¹.

ثانيا : اختصاص النوعي للمحاكم الإدارية المخولة لها بموجب نصوص خاصة

لقد نصت القوانين المتعلقة بمجالات معينة على اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات التي تثور بشأنها وفق شروط وإجراءات محددة خاصة بالمنازعات الإدارية ومنها:

1- المنازعات الانتخابية المحلية:

تختص المحكمة الإدارية بالفصل في جميع منازعات المنازعات الانتخابية المحلية، ابتداء من القائمة الانتخابية، الترشح، قائمة أعضاء مكتب التصويت، ومشروعية عملية التصويت.

2- المنازعات الضريبية:

تجسيدا للعدالة التي يجب أن تسود الضريبية فإن القانون الجزائري المتعلق بالضرائب المباشرة، والرسوم المماثلة وكذا قوانين المالية، وضعت الإجراءات الكفيلة بالطعن في القرارات الصادرة عن مصالح الضرائب من طرف المكلفين في حالة عدم رضاهم.²

¹ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية النظام القضائي في الجزائر، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2009، صفحة 299.

² محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص 113.

ويعود الاختصاص بالفصل في المنازعات الضريبية إلى المحاكم الإدارية تطبيقاً للمعيار العضوي لأن الدولة طرفاً في النزاع.

إلا أن النصوص الخاصة بقانون الضرائب تكنفي بمدير الضرائب على مستوى الولاية، باعتباره الممثل القانوني لها أمام القضاء، وعلى الرغم من أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية لكونها من المصالح الغير الممركزة على مستوى الولاية إلا أنها تتمتع بأهلية التقاضي كاستثناء من الأصل العام¹.

ويتم الطعن القضائي خلال أربعة أشهر من تاريخ تبليغ قرار المدير الولائي للضرائب أو من تاريخ قرار الإدارة بعد أخذ رأي لجنة الطعن المختصة².

وتكون قرارات المحكمة الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة طبقاً للقانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه³.

3- منازعات الصفقات العمومية:

تختص المحاكم الإدارية بالنظر في جميع المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية التي تبرمها كل من الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية وفقاً للاختصاص الإقليمي.

الفرع الثاني: الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية

نصت المادة 37 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي تقع في دائرة اختصاصها موطن المدعي عليه، وإن لم يكن له موطن معروف فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي تقع فيها موطن المختار ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

¹ شهبوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 380.

² محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص 116.

³ محمد صغير بعلي، النظام القضائي الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 101.

كما نصت المادة 38 من نفس القانون على أنه: "يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي تقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم في حالة تعدد المدعي عليهم"¹.

من خلال نص المادتين السابقتين نجد أنه يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع بدائرة اختصاصها موطن المدعي عليه، وإن لم يكن له موطن معروف فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له وفي حالة تعدد المدعي عليهم يؤول الاختصاص للمحكمة الإدارية موطن أحدهم.

تنص المادة 804 وخلافاً للأحكام المادة 803، أعلاه ترفع الدعاوى وجوباً أمام المحاكم الإدارية في المواد المبنية أدناه:

- 1- في مادة الضرائب والرسوم أمام المحكمة التي تقع في دائرة اختصاص مكان فرض الضريبة أو الرسم.
- 2- في مادة الأشغال العمومية، أمام المحكمة التي تقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال.
- 3- في مادة العقود الإدارية، مهما كانت طبيعتها أمام التي تقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه.
- 4- في مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية، أمام المحكمة التي تقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين.
- 5- في مادة الخدمات الطبية، أمام المحكمة التي تقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات.
- 6- في التوريد أو الأشغال أو تأجير خدمات فنية أو صناعية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو مكان تنفيذه إذا كان أحد الأطراف مقيماً به.
- 7- في مادة تعويض الضرر الناجم عن جنائية أو جنحة أو فعل تقصيري، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار.

¹ قانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

8- في مادة إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، أمام المحكمة التي صدر عنها الحكم موضوع الإشكال¹.

¹ قانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

بعد انتهائنا من الفصل الأول والذي عالجننا فيه أهم الهيئات المختصة في مراقبة القرار الإداري، نحاول أن نتطرق في هذا الفصل إلى الدور الذي يلعبه القاضي الإداري باعتباره القاضي المختص في إلغاء القرار الإداري عندما ترفع أمامه دعوى الإلغاء باعتبارها الوسيلة الوحيدة لإلغاء القرار الإداري الصادر على خلاف ما تقضي به مجموعة القواعد القانونية.

محاولين إبراز مفهومها باعتبار أنها الدعوى القضائية التي ترفع إلى القضاء الإداري لإنعدام قرار إداري صدر كما قلنا على خلاف ما تقضي به مجموعة القواعد القانونية فهي أداة فعالة لتحقيق مبدأ المشروعية. ذلك أنه يتعين على السلطة الإدارية فيما تتخذه من قرارات أن تحترم مجموعة القواعد القانونية وإلا تعرضت قراراتها للإلغاء جراء تجاهلها ومخالفتها لهذه القواعد. حيث جاء في المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء، ثم نخرج في مبحث ثاني إلى شروط قبولها وأوجه الإلغاء الواجب توفرها.

ومن ثمة نعرف أنّ دور القاضي الإداري يقتصر على إلغاء العمل الإداري أصلاً، كما يمكنه فضلاً عن الإلغاء التعويض عن الأضرار الناجمة عنه بناءً على طلب المدعى وفقاً للمادة 2/276 من ق.إ.م وهذا كله إذا كانت دعوى الإلغاء من اختصاص مجلس الدولة.

هذا ولقد كانت دعوى الإلغاء دعوى تجاوز السلطة في فرنسا من اختصاص مجلس الدولة الفرنسي الذي كان له حق الانفراد بنظرها حتى صدر مرسوم 30 سبتمبر عام 1953. فأصبح للمحاكم الإدارية حق نظر الدعوى السابقة على اعتبار أن هذه المحاكم قد أضحت بمقتضى هذا المرسوم الأخير الجهة القضائية ذات الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية.

المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء.

تقوم الإدارة في إطار إنجاز مهامها العادية بعدة أنشطة قصد تحقيق المصلحة العامة، وتمارسها بواسطة ما تملكه من وسائل تتمثل أساساً في القرارات الإدارية التي تعتبر من بين امتيازات الإدارة الهامة.

إلا أن هذا الامتياز الممنوح للإدارة يقابله التزام يجب على الإدارة احترامه، وهو التقيد بحدود مبدأ المشروعية الذي يجب أن تراعيه الإدارة عند إصدارها لقراراتها، و من

أجل ضمان تطبيق هذا المبدأ كان لا بد من وجود رقابة قضائية تفرض على أعمال الإدارة حتى يكون مبدأ سيادة القانون فوق كل إعتبار، من أجل حماية حقوق الأفراد في مواجهة أعمال الإدارة، وتتم رقابة القضاء للقرارات الإدارية عن طريق ما يعرف بدعوى الإلغاء¹ والتي تسمى أيضا بدعوى تجاوز السلطة و دعوى الطعن بالبطلان.

وعلى ذلك فإن لتحديد ماهية دعوى الإلغاء باعتبارها من الدعاوى الإدارية الهامة في مجال المنازعات الإدارية آثرنا تخصيص المطلب الأول من هذا المبحث لتعريف دعوى الإلغاء، على أن نبين ونتناول في المطلب الثاني الخصائص العامة لدعوى الإلغاء، و كل هذا محاولة منا للإحاطة بهذه الدعوى من خلال كل الجوانب التي تبسطها.

المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء

لتحديد وتوضيح مفهوم دعوى الإلغاء، نعد إلى مختلف تعريفاتها على المستوى: الفقهي، التشريعي والقضائي. وهذا ما سنتناوله في ثلاثة فروع:

الفرع الأول: التعريف الفقهي

لقد قدم فقه القانون الإداري عدّة تعريفات لدعوى الإلغاء.

أولاً: الفقه العربي

قدم الفقه العربي عدّة تعريفات لدعوى الإلغاء، نذكر منها:

1- قضاء الإلغاء هو "القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص القرار الإداري، فإذا ما تبين له مجانية القرار لقانون حكم بإلغائه، ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به"².

¹ وافية داهل، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة سطيف، دون سنة، ص2.

² سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 305.

وهكذا فدعوى الإلغاء هي "الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعداد قرار إداري مخالف للقانون"¹.

2- دعوى الإلغاء هي "الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ويرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة.

وتتحرك وتتنحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم المشروعية، والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من عدم مشروعيتها، وذلك بحكم قضائي ذي حجة عامة مطلقة².

ثانياً: الفقه الفرنسي

1- يعرف الفقيه الفرنسي (A) Delaubadaire دعوى تجاوز السلطة أو الإلغاء بـ "أنها طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري".
2- كما تعرف بأنها "الطعن الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القاضي إبطال قرار إداري لعدم المشروعية.

وعليه فإن مختلف التعريفات الفقهية لدعوى الإلغاء إنما تركز على عنصرين أساسيين: عدم مشروعية القرار الإداري، واختصاص القضاء الإداري.
وهكذا فإنه يمكننا تعريف دعوى الإلغاء بأنها الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة) التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته نظراً لما يشوبه من عيوب تعترى ركناً أو أكثر من أركانه.

الفرع الثاني: التعريف التشريعي

لم يعرف التشريع مباشرة دعوى الإلغاء خاصة، والدعوى الإدارية عامة:

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 151.
² عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء 02، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 314.

أولاً: الدستور

نص الدستور في المادة 139 على ما يأتي: "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".

وفي المادة 143 نص على ما يأتي: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

ثانياً: القانون

لقد نصت التشريعات العادية على دعوى الإلغاء بتسميات ومصطلحات مختلفة دون أن تضع لها تعريفاً محدداً.

نص قانون الإجراءات المدنية السابق (المادة 7، 274) على دعوى الإلغاء معبرا عنها بـ: "الطعن بالبطلان Recour en annulation"، كما تشير إليها نصوص أخرى تحت مصطلح "تجاوز السلطة Recours pour excès de pouvoir"، أو دعوى البطلان، أو "الطعن بالإلغاء"، كما ورد بنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة ويعبر قانون الإجراءات المدنية والإدارية عن هذه الدعوى بـ "دعوى الإلغاء" كما هو وارد صراحة بالمادة 801 و901 منه.

الفرع الثالث: التعريف القضائي

نظراً لطبيعة دور القاضي في الفصل في المنازعات المطروحة عليه حالة بحالة، فإنه عادة ما ينصرف عن تقديم تعريفات عامة، حيث يكتفي ببيان العيوب التي تشوب القرار المطعون فيه لتحديد مدى مشروعيته، ليتخذ قراره المناسب في القضية، سواء بإلغاء القرار المطعون فيه أو برفض الدعوى لعدم التأسيس، حسب الحالة.

أولاً: القضاء الإداري الجزائري

لم يقدم القضاء الإداري الجزائري، سواء في عهد الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو في العهد الحالي لمجلس الدولة، تعريفاً دقيقاً وعلمياً لدعوى الإلغاء، حيث اتسمت قراراته، في معظمها، بالاختصار والاقتضاب.

ثانياً: القضاء الإداري المقارن:

أما أعلى مستوى القضاء الإداري المقارن، فقد ذهبت بعض القرارات لمجلس الدولة الفرنسي، منذ البداية، إلى تعريف غير مباشر لدعوى تجاوز السلطة على النحو الآتي:

"من حيث أن السيد لافاج يقتصر على التمسك بأن قرار وزير المستعمرات المطعون فيه حرمه من الإفادة من المزايا التي تكلفها له بصفته ضابطاً للوائح المعمول به، وأن طعنه يتناول على هذا الوجه شرعية قرار جهة إدارية، وأنه نتيجة لذلك يكون الطعن في القرار محل النظر بطريقة تجاوز السلطة مقبولاً.

وفي مصر، حاولت بعض القرارات المحكمة الإدارية العليا تقديم تعريف دعوى الإلغاء من حيث أنها:

"تتعلق بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات الإدارية كانت صادرة في شؤون الموظفين العموميين أم في شؤون الأفراد أو الهيئات بسبب مخالفة القانون بالمعنى العام، فموضوعها هو شرعية الإداري، وهذه الدعاوى يقتصر فيها دور القضاء الإداري على رقابة مشروعية القرارات الإدارية النهائية محل تلك الدعاوى فلا يحل نفسه محل جهة الإدارة المختصة في إصدار القرار الصحيح قانوناً، إنما يكتفي بالحكم بإلغاء ما تبين له من عدم مشروعيته من تلك القرارات، على هدى قضائه بإلغاء القرار المطعون فيه.

المطلب الثاني: الخصائص العامة لدعوى الإلغاء

من خلال التعريف الذي توصلنا إليه لدعوى الإلغاء بأنها دعوى قضائية موضوعية عينية يحركها ويرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء الإداري

للمطالبة بإلغاء قرار إداري غير مشروع بموجب حكم قضائي ذي حجية عامة ومطلقة يمكننا إستنتاج خصائص دعوى الإلغاء، و هذا ما سنتناوله في فرعين الأول نبين فيه أن دعوى الإلغاء دعوى قضائية تنتمي إلى قضاء المشروعية، وفي الثاني نبين أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية.

الفرع الأول: دعوى الإلغاء دعوى قضائية تنتمي إلى قضاء المشروعية

كان في القرن التاسع عشر إعتقاد بأن دعوى الإلغاء، ليست دعوى قضائية ولكنها دعوى إدارية، لأن مجلس الدولة الفرنسي أو رئيس الدولة الذي يتصرف بناء على رأي مجلس الدولة في القضاء المحجوز كرئيس أعلى. فدور هذه الدعوى في الموضوع لا يختلف عن دور الرئيس الإداري الذي يلغي عملا لمرووس له بسبب مخالفته القانون¹. إذ كانت مجرد تظلم إداري رئاسي، إلا أنه لما أصبح مجلس الدولة يقوم بالبت في المسائل الإدارية أصبحت دعوى الإلغاء دعوى قضائية و لم تعد تظلمًا أو إلتماسًا أو شكوى بدليل أن الجهات التي ترفع أمامها الدعوى هي جهات قضائية، كما ترفع وفقا لطريقة رفع الدعاوى وتصدر بشأنها أحكام قضائية.

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

- شروط قبولها المتعلقة بـ الطاعن، ومحل الطعن، والمواعيد... الخ
- أو الجهات المختصة بالنظر فيها: (هيئات قضائية، محاكم إدارية، مجلس الدولة) بينما الطعون الإدارية، على اختلافها، توجه وترفع أمام جهات إدارية تابعة للسلطة التنفيذية، سواء كان الطعن: رئاسيا، أو ولائيا أو وصائيا.
- أو الإجراءات المتبعة بشأنها: إجراءات قضائية ذات خصائص مميزة.
- أو القرار المترتب عنها: عمل قضائي (حكم) له حجية الشيء المقضي فيه.

ولكون دعوى الإلغاء ترمي بالأساس إلى الدفاع عن مبدأ المشروعية أي تهدف بالدرجة الأولى إلى الدفاع عن مركز قانوني عام وهي المصلحة العامة القصد منها فحص

¹ محمد عبد السلام مخلص: نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، بدون سنة، مصر، ص107.

مشروعية القرار ورد الإدارة إلى جادة الحق تحقيقاً للمصلحة العامة. قضت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها أن قضاء الإلغاء يقوم على مخاصمة القرار الإداري المخالف للقانون و يدور حول مبدأ المشروعية و لا يهدف كالقضاء العادي إلى حماية الحقوق و المراكز الفردية المعتدى عليها.

و بهذا فإن دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى الإدارية و أكثرها فاعلية وحدة في حماية فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية، و تأكيد حماية حقوق وحرريات الإنسان في الدولة المعاصرة، ذلك أن دعوى الإلغاء تعد الأداة والوسيلة القانونية والقضائية الحيوية و الفعالة لتحريك وتطبيق عملية الرقابة القضائية على أعمال الدولة والإدارة العامة، لتحقيق حماية فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية والنظام القانوني لحقوق وحرريات الإنسان، حيث تؤدي عملية تطبيق الإلغاء إلى القضاء على الأعمال الإدارية غير المشروعة بصورة نهائية وهدم آثارها القانونية بأثر رجعي إلى الأبد وكأنها لم توجد¹.

الفرع الثاني: دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية ذات إجراءات خاصة ومتميزة

تندرج دعوى الإلغاء ضمن القضاء العيني والموضوعي فهي دعوى عينية مناطها إختصاص القرار الإداري نفسه، فتتصب على مخاصمة قرار إداري بغية بحث مشروعيته وإعدامه في حالة ثبوت مخالفته للقانون بالمعنى الواسع أو رفضها وتأييد القرار إذا تبين للقضاء أنه مشروع² لهذا لا تعد دعوى الإلغاء دعوى قضائية عادية، فهي ليست دعوى موجهة إلى الإدارة العامة بقدر ما هي موجهة إلى القرار المعيب نفسه. فالخصم في هذه الدعوى هو القرار الإداري الطعين (محل الطعن). فالغاية من هذه الدعوى هي محاكمة القرار الإداري نفسه لتحديد مدى مشروعيته، فتتصب الدعوى عليه وحده. وينحصر دور القضاء الإداري في التحقق من مشروعية القرار محل الطعن، فيقرر إلغاءه كلياً أو جزئياً إذا توصل إلى أن القرار مخالف للقانون أو رد الدعوى موضوعاً إذا تبين له أنه متفق مع

¹ أعمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص312.

² عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص27.

القانون. ويترتب على هذه الطبيعة العينية الموضوعية لدعوى الإلغاء عدة نتائج قانونية تجعلها تتميز عن الدعوى الشخصية نذكر منها:

- دعوى الإلغاء تهدف إلى حماية المراكز القانونية العامة، وتبنى أصلا على التصدي للقرارات غير المشروعة فالمدعي في دعوى الإلغاء لا يخاصم الهيئات الإدارية مصدرة القرار المطعون في شرعيته، بل إنه يهاجم القرار غير المشروع ذاته، وهو وإن كان يستهدف تحقيق نفع له، إلا أن هدفه الأساسي هو تحقيق المصلحة العامة عن طريق تحقيق شرعية القرارات الإدارية فالعناصر الموضوعية متغلبة على العناصر الشخصية في دعوى الإلغاء.

- كما أن من الثابت أن دعوى الإلغاء ترفع من شخص لا يستند إلى حق ذاتي، ورغم ذلك تقبل دعواه بناء على الصفة التي يتمتع بها والتي تخوله حقا في رقابة السلطات الإدارية ومدى إحترامها للقانون، فالطاعن وإن كان يستهدف تحقيق نفع خاص له، إلا أن هدفه الأساسي هو تحقيق المصلحة العامة.

- إن القاضي الإداري في دعوى الإلغاء لا يصدر حكما بالتعويض من ذمة الشخص الإداري بل يكتفي بإلغاء القرار المطعون فيه، وهو ما حكم به مجلس الدولة الفرنسي في العديد من القضايا التي طرحت عليه.

- إن قضاء الإلغاء لا يقوم إلا على أساس مخالفة القواعد القانونية وعلى ذلك فهو يهاجم القرار الإداري غير المشروع، وليس الهيئات مصدرة القرار المطعون في شرعيته.

- كما أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يحوز الحجية المطلقة على خلاف القضاء الشخصي الذي تكون حجية الحكم فيه مقصورة على أطرافه فقط .

- إعتبار دعوى الإلغاء من النظام العام، من حيث أنه لا يجوز الإتفاق على التنازل عنها بعد تحريكها ورفعها كما لا يجوز الإتفاق مسبقا على عدم تحريكها ورفعها.

وبالإضافة إلى كل هذا تتميز دعوى الإلغاء بأنها الدعوى القضائية الأصلية والوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية قضائيا، فهي دعوى القانون العام Recours droit

commun لإلغاء القرارات الإدارية قضائياً، فهكذا لا يمكن تحقيق عملية إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة قضائياً إلا بواسطة دعوى الإلغاء، فلا يمكن لأية دعوى من الدعاوى القضائية الإدارية وغير الإدارية تحقيق هدف ونتائج تطبيق دعوى الإلغاء أي القضاء على آثار القرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي وإلى الأبد. فلا يمكن مثلاً لكل من دعوى تقدير الشرعية ودعوى التفسير الإدارية ودعوى التعويض ودعاوى العقود الإدارية والدعاوى الانتخابية والدعاوى الضريبية أن تلغي القرارات الإدارية غير المشروعة، فدعوى الإلغاء هي دعوى القانون العام الوحيدة والأصيلة لإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة إلغاءً قضائياً، فلا توجد دعوى قضائية توازي وتساوي دعوى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة قضائياً.

كما أن إجراءات دعوى الإلغاء تنتم بمجموعة من الخصائص تطبعها وتميزها عن الإجراءات القضائية الأخرى (المدنية والتجارية خاصة).

لقد ذهب الفقه إلى أن الإجراءات القضائية الإدارية تطبعها الخصائص الأساسية التالية: الكتابة، والحضورية، والشبه السرية، والسرعة، والبساطة، وقلة التكاليف، والطابع التحقيقي.

المبحث الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء وأوجه الإلغاء

نصت المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية وهي كقاعدة عامة من النظام العام يجوز للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه وتتمثل في الأهلية والمصلحة والصفة وهذا ما نعالجه في ثلاثة نقاط أساسية من خلال المطلب الأول: شروط قبول دعوى الإلغاء. بعد أن يبحث القضاء الإداري في اختصاصه بنظر الدعوى وتوفر الشروط الشكلية لقبولها، ينتقل إلى فحص موضوع الدعوى والبحث في أوجه إلغاء القرار المطعون فيه وهل خالف القانون أو وافقه.

وقد ظهرت أوجه الإلغاء أو الأسباب التي يستند إليها الطاعن لإلغاء القرار الإداري بجهود مجلس الدولة الفرنسي خلال تطور تدريجي طويل. وأول ما ظهر فيها عيب عدم

الاختصاص ثم ظهر عيب الشكل ثم عيب الغاية أو انحراف السلطة ثم عيب المحل أو مخالفة القانون بالمعنى الضيق، وأخيراً عيب السبب الذي ظهر متأخراً، وهذا ما قدمناه من خلال
المطلب الأول: شروط قبول دعوى الإلغاء

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالطاعن

أولاً: الأهلية

وهي تلك الخاصة المعترف بها للشخص (طبيعي أو معنوي) والتي تسمح له بممارسة حق التقاضي للدفاع عن حقوقه. ومصالحة. والناجئة عن اكتسابه للشخصية القانونية. فالشخص الطبيعي تبدأ شخصيته القانونية بولادته حياً وتنتهي بموته كما هو الحال للجنين الذي يتمتع بحقوقه المدنية بشرط أن يولد حياً وفقاً لما نصت عليه المادة 25 من القانون المدني وتكتمل أهليته في التقاضي طبقاً للمادة 40 من القانون المدني ببلوغه سن الرشد 19 سنة كاملة.

أما المادة 42 من القانون المدني فاقد الأهلية كل شخص لم يبلغ سن التمييز 16 سنة أو معتوه أو مجنون أما نقصها وطبقاً للمادة 43 من القانون المدني كل شخص بلغ سن التمييز ولم يبلغ سن الرشد.

ويخضع فاقد الأهلية أو ناقصها لأحكام الولاية المواد 87 إلى 90 من القانون الأسرة أو الوصاية المواد 97/91 من قانون الأسرة أو القوامة المواد 100/99 من قانون الأسرة هذا فيما يخص الشخص الطبيعي.

أما الأشخاص المعنوية فحددها كما هو معروف المادة 49 من قانون المدني وهي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات، والدواوين العامة ضمن الشروط التي نص عليها القانون، ومؤسسات الاشتراكية والتعاونيات، والجمعيات، وكل مجموعة يمنحها القانون الشخصية القانونية وتنقسم هذه الأشخاص إلى عامة وخاصة العامة حددتها المادة 07 من قانون المدنية والمادة 800 من القانون الجديد وهي الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية الإدارية، ونصت المادة 50 من القانون المدني "على تمتع الشخص الاعتباري المعنوي بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازم لصفة الإنسان".

ومن هذه الحقوق ذمة مالية، أهلية في حدود ما نص عليها النص التأسيسي للشخص المعنوي وله حق التقاضي ونائب يعبر عن إرادته، إذ يمثل الدولة الوزير المعني والوالي يمثل الولاية طبقاً للمادة 87 من القانون 09/90 ورئيس المجلس الشعبي البلدي طبقاً للمادة 60 من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية أما المؤسسات العمومية الإدارية فيمثلها المدير العام وهؤلاء الأشخاص الذين يمثلون الدولة هم الذين ترفع في مواجهتهم دعوى إلغاء القرار الإداري المشوب بحالات تجاوز السلطة هذا فيما يخص الأهلية بالنسبة للشخص الطبيعي والمعنوي.

ثانياً: المصلحة

هناك قاعدة عامة مفادها لا دعوى بدون مصلحة فالمدعي مهما كان طبيعياً أو معنوياً يجب أن يكون له مصلحة في رفع الدعوى الإدارية وهذه القاعدة أشار إليها المشرع المصري في قانون المرافعات الجديد في المادة الثالثة " لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون¹ " وهي القاعدة ذاتها المقررة في الفقرة الأولى من المادة 12 من قانون مجلس الدولة والتي تمنع قبول الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية " وبيدوا من هذين النصين المصريين أن المصلحة شرط أساسي لقبول جميع الدعاوى سواء رفعت إلى المحاكم القضائية أو إلى القضاء الإداري، غير أنه إذا كان من المتفق عليه في قانون المرافعات المصري أن المصلحة يجب أن تسند إلى حق اعتدى عليه أو مهدد بالاعتداء عليه فدعوى الإلغاء لا يشترط فيها أن تسند إلى حق لرافعها اعتدت عليه السلطات العامة أو مهدد بالتعدي عليه وهذه التفرقة بين النوعين ترجع إلى الطبيعة العينية والموضوعية لدعوى الإلغاء.

فدعوى إلغاء بالرغم من التطور الكبير الذي طرأ عليها تشريعاً وقضاء ما تزال تنتمي إلى القضاء العيني الذي يدور النزاع فيه حول مشروعية القرارات الإدارية في حد ذاتها ولهذا فالأشخاص فيه لا يتمتعون بحقوق شخصية على الرأي الغالب بل هم مجرد مصلحة لا

¹ سليمان محمد الطماوى، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 499.

ترقى إلى درجة الحق ولهذا فإن القضاء يكتفي بهذه المصلحة لقبول دعوى الإلغاء فدعوى الإلغاء في طبيعتها دعوى حسبة تخول للمواطنين عموما حق مراقبة الإدارة في تصرفاته¹.

أما المشرع الجزائري فقد نص على المصلحة كما سبق بنص المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية "لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم يكن حائز لصفة وأهلية وله مصلحة في ذلك" هذه المصلحة التي تخول حق التقاضي يجب أن تكون مباشرة وشخصية وأكيدة والمثال الحي عن ذلك ما قرره مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1906/12/21 عندما قامت شركة النقل العام في أحد المدن بإلغاء إحدى الخطوط الذي يخدم الحي فتجمعوا في جمعية للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم ومخاصمة القرار المتخذ من قبل شركة النقل العام بموافقة البلدية وذلك أمام القضاء الإداري فهل هؤلاء لديهم مصلحة في ذلك، أي مصلحة مباشرة وكافية تخول لهم مخاصمة رفض الإدارة ضمان سير هذا المرفق عن طريق دعوى تجاوز السلطة وقد أجاب بالإيجاب.

ثالثا: الصفة

يرى الجانب من الفقه أن الصفة تمتزج بالمصلحة في التقاضي بحيث يجب أن يكون صاحب الصفة في التقاضي هو نفسه صاحب المصلحة في ذلك تبعا لقاعدة " أن للمدعي مصلحة بالتبعية له صفة التقاضي" فالشخص الطبيعي متى ثبتت له مصلحة في رفع الدعوى فيكون له الصفة في ذلك مع إمكانية انفصال المصلحة عن الصفة فالقيم على المحجور عليه والوصي على القاصر تكون له صفة في تمثيله في رفع الدعوى حتى ولو لم تكن له مصلحة شخصية في ذلك ورئيس م ش ب ممثل للبلدية أمام القضاء و له صفة في رفع الدعوى باسم البلدية وليس له مصلحة شخصية في ذلك.

لهذا فالفقهاء اختلفوا في المصلحة والصفة فمنهم من يعتبرهما شرطين منفصلين. ومنهم من يعتبر الصفة شرطا في المصلحة وسبب الاختلاف يرجع إلى سببين كون الصفة معنى غير محدد فقد يقصد بها المصلحة الشخصية وهذا معنى قول الفقهاء " أن صاحب

¹ الدكتور سليمان محمد الطماوى القضاء الإداري قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 499.

الصفة هو صاحب الحق المدعي به " والسبب الثاني يرجع إلى غموض شروط قبول الدعوى إلى حد أنها اختلطت بشروط استعمالها كما وضحنا في مثالين سابقين حول الشخص الطبيعي والمعنوي (البلدية).

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء

أولاً: انتفاء الدعوى الموازية

بالإضافة إلى الشروط العامة الواجب توفرها في رفع الدعوى يجب أن يتوفر في دعوى الإلغاء شروط انتفاء الدعوى الموازية وقد نص عليها المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية بنص المادة 1/276 بنصها صراحة " لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة أيضاً إذا كان الطاعنون يملكون للدفاع عن مصالحهم طريق الطعن العادي أمام أية هيئة قضائية أخرى "

وبناء على المادة 40 من القانون العضوي 01-98 المتعلق بمجلس الدولة التي تخضع الإجراءات المطبقة أمامه إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية، وأن هذا الشرط واضح منه أنه متعلق فقط بقبول دعوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة المنصوص عليها بالمادة 09 من القانون العضوي 01/98 المذكور أعلاه فماذا يقصد إذن بهذا الشرط ؟

يقصد به إذن: أنه لا تقبل دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة إذا كان المدعى يملك دعوى قضائية أخرى تكون لها نفس الفعالية وتسمح له بالدفاع عن نفس مصالح¹ وما هي شروطه ؟

لا بد أن تتوافر فيه ثلاث شروط أساسية وهي :

- 1 - يجب أن يكون دعوى قضائية في طبيعتها أي ليس تظلم إداري
- 2 - يجب أن يكون هذه الدعوى أداة قضائية هجومية وليس دفع مثلاً الدفع بعدم شرعية قرار إداري أثناء خصومة قضائية مدنية.

¹ قرار المحكمة العليا المؤرخ في 12/05/1981 قضية معوشي فلة ضد والي قسنطينة ووزير الداخلية وعقاب عمر.

3 - تحقق نفس المزايا والمصالح التي تحققها دعوى الإلغاء.

ونظرا لصعوبة أو استحالة تحقيق دعوى أخرى لنفس نتائج دعوى الإلغاء وهو إلغاء القرار المخاصم. غير المشروع وحو آثاره وهذا ما جعل الدكتور عمار عوابدي يرى أن هذا الشرط ولد ميتا. ومن التطبيقات القضائية القليلة في علمنا عن هذا الشرط قرار المحكمة العليا المؤرخ في : 1981/05/12 قضية معوشي فلة ضد والي قسنطينة ووزير الداخلية وعقاب عمر ومما جاء في حيثيات هذا القرار " حيث هذا القرار " حيث يستخلص من المادة 276 إ ج م أن الطعون بالبطلان لا تكون مقبولة إذا كان الطاعنون يملكون للدفاع عن مصالحهم طريق العادي أمام أي جهة قضائية أخرى".

حيث أنه من الأجدر الإشارة إلى أنه يتعين وعلى ضوء القاعدة القانونية التي تقول "قاضي الدعوى هو قاضي الدفع " بأن المصلحة العملية والرشيده المتطابقة مع رغبة المشرع التي تستهدف تقريب العدالة إلى المتقاضين تستوجب استناد اختصاص نظر المنازعات المتعلقة بالقضايا موضوع الاستثناءات المنصوص عليها بالمادة 07 إجراءات مدنية إلى قاضي واحد.

حيث أن المحكمة فيما يتعلق بهذه القضية لا تتطلب جهة تقاضي خاصة مختصة بفحص مشروعة قرار إداري ما. أما الأثر المترتب على الدفع بعدم المشروعية في حالة قبوله فلن يكون هو إبطال القرار الذي ثبت عدم مشروعيته وإنما تعطيل تطبيقه فقط اتجاه الشخص المطالب بذلك وصرح بعدم قبول الدعوى المرفوعة من طرف معوشي فلة تطبيقا لمادة 276 من القانون الإجراءات المدنية¹.

ثانيا: شرط القرار محل الدعوى

نتطرق في هنا إلى شرط القرار محل الدعوى وحسب الدكتور سليمان محمد الطماوي أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إدارتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين

¹ المادة 1/276 من قانون الإجراءات المدنية.

واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة¹.

" أما عندنا في الجزائر فقد نصت على هذا الشرط المواد 2/231/274 2/169 والمادة 7، مكرر والمادة 09 من قانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة هذا بالنسبة لمصدره القانوني أما بالنسبة لمصدره القانوني أما بالنسبة لتعريفه وأهم خصائصه فيكاد يجمع أغلبية جمهور الفقه على أن القرار الإداري السابق محل الدعوى الإدارية " هو عمل قانوني يصدر عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة له طابع تنفيذي ويلحق أدى بذاته " ومن خلال هذا التعريف نستخلص أهم مميزاته والمتمثلة في :

1 - أن القرار الإداري السابق هو عمل إداري قانوني إفرادي وهذا لكونه أولا يدخل ضمن الأعمال الإدارية القانونية الانفرادية وثانيا طبقا للمعيار العضوي الذي اعتمده المشرع بالمادة 07 والمادة 800 من القانون الجديد وعلى ضوءه حددت السلطات الإدارية وهي الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية وإذا كان المشرع اعتمد على المعيار العضوي وفقا لهذه المواد والمادة 09 من قانون 01/98 المتعلق بمجلس الدولة لتحديد السلطات الإدارية فإنه استعان في موضوع آخر بالمعيار المادي لتحديد الطابع الإداري لبعض القرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية الاقتصادية طبقا للمادتين 56/55 من القانون 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وبالتالي نستنتج أنه لم يعتمد المشرع على المعيار العضوي فقط لتحديد السلطات الإدارية المذكورة في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية القرار الإداري السابق قرر تنفيذي ويلحق أدى بذاته، فنظرا للطابع التنفيذي للقرار الإداري الذي من أثاره مبدأ الأسبقية بمعنى أن القرار الإداري يولد أثاره القانونية بمجرد صدوره أي إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إلغاء أو تعديل مراكز قانونية قائمة وكذا افتراض قرينة المشروعية فيه حتى يثبت العكس والعنصر الأخير للقرار محل الدعوى الإدارية أن يلحق أدى بذاته أي أنه يمس بالمركز القانوني للمخاطب به بصفة سلبية.

¹ الدكتور سليمان محمد الطماوي المرجع السابق (ص) 449 و 472.

أي من شأنه إلحاق الأضرار به مثل قرار فصل موظف وقرار رفض أو سحب رخصة وعلى ذلك فالقرار الإداري بهذا بمعنى يكون له طابع تنفيذي والعكس غير صحيح مثل قرار ترقية أو منح رخصة، فهو قرار تنفيذي ولكن لا يلحق أذى بذاته وفي مصر المعنى الحقيقي للقرار التنفيذي " هي الصفة التي عبر عنها المشرع بأن يكون القرار نهائي إلا أن هذا اللفظ أثار عدة احتمالات لعدم دقته مما اضطر بالمجلس إلى إصدار كثيرًا من الأحكام للتدليل عليه القرار 09 مارس 1953 والذي جاء فيه " أن قضاء هذه المحكمة قد جرى في إطار رادا على العبرة في نهائية القرار الإداري هو صدوره من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون حاجة إلى تصديق من سلطة إدارية أعلى حتى يكون القرار الإداري نافذ "وفي قرار المحكمة العليا في الجزائر في 1977/07/02 جاء فيه "حيث أن صاحب المقرر هو السيد والي ولاية تيزي وزو وهو سلطة إدارية وأن المقرر يلحق أذى بذاته للمدعي وأن هاذين المعيارين كافين لإعطاء الطابع الإداري للمقرر المطعون فيه ".

ثالثًا: شرط التظلم الإداري المسبق

هو عبارة عن شكوى أو التماس يرفع من قبل المتظلم للسلطة الإدارية المختصة من أجل مراجعة العمل الإداري المتظلم فيه وذلك من أجل سحبه أو تعديله أو إلغائه إذا كان قرار إداريا أو التعويض عن الأضرار الناتجة عنه إذا كان عمل مادي¹.

أما في مصر فيعرف التظلم ذلك الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية يطلب فيه إعادة النظر في القرار الإداري بسحبه أو تعديله وذلك قبل اللجوء إلى القضاء وذلك من أجل إقناع الإدارة بالعدول عن موقفها الذي اتخذته في قرارها بسحبه أو تعديله ويؤدي بالتالي إلى عدم سلوك الطريق القضائي وحل الكثير من المنازعات الإدارية في وقت قصير ودون أدنى نفقات وذلك بواسطة الطريق الإداري غير القضائي.

والتظلم الإداري نوعين أساسيين، الأول هو التظلم الرئاسي وهم التظلم المرفوع إلى السلطة الرئاسية المباشرة للسلطة مصدرة العمل المتظلم فيه، أما الثاني فهو التظلم الولائي

¹ الأستاذ رشيد خلوفي قانون المنازعات الإدارية شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ديوان مطبوعات الجامعية، ص 57.

الذي يرفع أمام السلطة الإدارية مصدره العمل التظلم فيه والتظلم الإداري بنوعيه يسمح بتحريك الرقابة الرئاسية على أعمال المرؤوس بمراقبتها و مراجعتها من قبل الرئيس وتصحيحها وفق ما نص عليه القانون أما الولائي فيسمح ويمنح فرصة للإدارة مصدره العمل التظلم فيه من أجل تصحيحه ويؤدي إلى حل ودي للنزاع ويجنب الإدارة المثول أمام القاضي الإداري لمراقبة عملها غير المشروع وبرغم من هذه المزايا إلا أنه يمتاز بعدة عيوب أهمها :

- 1 - **التعقيد** : وهذا بالنظر إلى أنواعه (رئاسي ولائي) ويزداد التعقيد حدة في التوجيه السليم للتظلم الإداري ضد القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة تتمتع بازدواجية وظيفية كالوالي الذي يعمل باسم ولحساب الدولة تارة وتارة باسم ولحساب الولاية.
- 2 - **التأخير**: ويتمثل في طول المدة التي يستغرقها معرفة رد الإدارة الصريح أو الضمني عن التظلم الإداري المرفوع أمامها .

هذا ما نصت عليه المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية " لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدريجي الذي يرفع أما السلطة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه ".
ونلاحظ أن هذه المادة تشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة سواء المنصوص عليها بهذه المادة أو في المادة 09 من قانون 01/98 أو في نص خاص أن تكون مسبقة بتظلم إداري رأسي ضد القرار محل دعوى الإلغاء ويرفع أمام السلطة الرئاسية للسلطة مصدره القرار، وإلا أمام السلطة الإدارية مصدره القرار مباشرة إذا انعدمت السلطة الرئاسية أما ميعاده فنصت عليه المادة 278 إجراءات مدنية بحيث يرفع في خلال شهرين من تاريخ تبليغ أو نشر القرار التظلم فيه وإذا سكنت الإدارة التظلم لديها لمدة 03 أشهر حسب المادة 278 يعد ذلك رفضا هذا بالنسبة للتظلم أمام مجلس الدولة وإلا رفضت في الشكل دعوى الإلغاء.

بالرجوع إلى المادة 169 مكرر وقبل صدور قانون 23/90 المؤرخ في 1990/08/18 المعدل و المتمم ق إ م كانت قد نصت على وجوب رفع تظلم رئاسي أصلاً أو ولائي حسب كل حالة لقبول دعوى القضاء الكامل أمام المجالس القضائية، إلا أنه بعد صدور القانون أعلاه حذف المشرع شرط التظلم الإداري المسبق الذي كان منصوص عليه بالمادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية ولم يعد شرط لقبول الدعوى الإدارية أمام المجلس القضائي الغرف الإدارية المحاكم الإدارية ريثما يتم تنصيبها.

أما في القانون الجديد 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 فقد نصت المادة 829 منه على " يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي ".

وتضيف المادة 830 " يجوز للشخص المعنى بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (02) بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (02) لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل شهرين (02). في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (02) من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة ويرفق مع العريضة ". أي أصبح التظلم الإداري يقدم بصفة ولائية وفي ظرف 04 أشهر، عكس ما كان عليه الحال في مجلس الدولة أي خلال شهرين طبقاً للمادة 275 إجراءات مدنية وخلاف ما كان أيضاً منصوص عليه بالمادة 169 مكرر قبل قانون 23/90 الذي حذف التظلم الإداري أمام المجالس القضائية ليكرسه المشرع من جديد بتعديل قانون الإجراءات المدنية لسنة 2008 .

وعليه، فإن الطعن الإداري (التظلم)، أصبح متميزا بالخصائص والقواعد الأساسية الآتية:¹

- **طبيعة التظلم:** لم يعد التظلم، كما كان الحال في قانون الإجراءات المدنية السابق، شرطا إلزاميا لقبول دعوى الإلغاء، وإنما أصبح جوازيا واختياريا .

- **النطاق:** بعد أن كان مقتصرًا على دعوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة، فقد أصبح عاما أمام مختلف الهيئات القضائية الإدارية.

- **النوع:** خلافا لقانون الإجراءات المدنية السابق، فإن التظلم يجب أن يكون ولائيا فقط، إذ يجب أن رفع إلى الجهة الإدارية نفسها التي كان قد صدر عنها القرار الإداري المطعون فيه.

- **الإثبات:** يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة.

- **الأجل:** في حالة اللجوء إلى التظلم فقد حدد القانون الجديد أجلا له، حيث يقدم خلال أربعة أشهر من إعلانه تبليغا أو نشرًا، كما نصت على ذلك المادة 38 منه.

رابعًا: الإجراءات والمواعيد

حرص أغلبية المشرعين منها المشرع الفرنسي والجزائري والمصري على تحديد مدة معينة للطعن بإلغاء القرارات الإدارية بأن تقام دعوى الإلغاء خلال هذه المدة فإذا أقيمت هذه الدعوى بعد انتهاء المدة المقررة لها يحكم القاضي الإداري بعدم قبولها شكلا دون أن يبحث موضوعها⁽²⁾.

وضرورة الميعاد في دعوى الإلغاء حتى يتسنى لهم التأكد من مدى مشروعية العمل الإداري الذي ينوون مخاصمته، فبالنسبة لمجلس الدولة وبناء على المادة 40 من القانون العضوي 01/98 والمتعلق بمجلس الدولة والمادة 280 من قانون الإجراءات المدنية فإن ميعاد رفع الدعوى أمام مجلس الدولة هو شهرين ينطلق حسابها ابتداء من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للتظلم الإداري المسبق أو من تاريخ حصول القرار الضمني

¹ محمد صغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2012، ص 124.

بالرفض طبقا للمادة 279 إجراءات مدنية أما بالنسبة لميعاد رفع الدعوى أمام المجالس القضائية (المحاكم الإدارية) حسب المادة 169 مكرر فقرة 02 هو 4 أشهر يبدأ سريانها من تاريخ تبليغ أو نشر القرار المخاصم أما بالنسبة لقانون الإجراءات المدنية الجديد وخاصة نص المادة 829 منه فقد نصت صراحة على "تحديد أجل الطعن أمام المحاكم الإدارية بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي " وتضيف المادة 03/830 من القانون الجديد " وفي حالة سكوت الإدارة المتظلم أمامها عن الرد سيستفيد المتظلم من أجل شهرين لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين المشار إليها في الفقرة أعلاه¹.

فلاحظ أن المشرع بالقانون الجديد قد حصر ميعاد رفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية 04 أشهر تبدأ من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ سكوت الجهة الإدارية.

أما بالنسبة للإجراءات فقد يشترط قانون إجراءات المدنية والإدارية، طبقا للمادة 815 و819 منه، لقبول الطعن، التقيد والالتزام بالإجراءات الآتية:

- **تقديم عريضة:** فمن الناحية الشكلية، يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام الهيئات القضاء الإداري أن يقدم الطاعن عريضة مكتوبة، بعدد الخصوم، وتتضمن ملخص الموضوع، وموقع عليها من الطاعن إذا كان شخصا طبيعيا أو الممثل القانوني إذا كان شخصا معنويا.

- **تقديم نسخة من القرار الإداري:** حتى يستطيع قاضي الإلغاء فحص وجه أو أوجه الإلغاء مثارة من طرف الطاعن، يجب على الطاعن أن يرفق نسخة من القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء بعريضة افتتاح دعوى الإلغاء.

¹ المادة 830/829 من قانون 09-08 المؤرخ في : 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- حيث نصت المادة 819 من على ما يأتي: "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر.

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

- إيصال الرسم القضائي: يشترط لقبول دعوى الإلغاء تقديم الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي، طبقاً لقانون المالية، حيث يختلف المبلغ باختلاف درجة الهيئة القضائية المختصة، من جهة (المحكمة الإدارية، مجلس الدولة)، وموضوع النزاع. وقد أوكل المادة 825 منه لرئيس المحكمة الإدارية أو رئيس مجلس الدولة الفصل في الإشكالات المتعلقة بالإعفاء من الرسم القضائي.

المطلب الثاني: أوجه الإلغاء الواجب توافرها في القرار الإداري محل الإلغاء

نتطرق في هذا المطلب إلى تعريف أوجه الإلغاء الواجب توافرها في القرار الإداري محل الإلغاء ثم نعالج هذه الحالات في فروع كل ذلك حسب التصنيف التقليدي لوضوحها وسهولة دراستها فما هو تعريف أوجه الإلغاء هذه وما هي تصنيفاتها؟

الفرع الأول: تعريف أوجه الإلغاء

أولاً: المقصود بأوجه الإلغاء

هي مختلف العيوب التي قد تصيب القرار الإداري وتجعله غير مشروع و تؤدي بالتالي إلى الحكم بإلغائه، وقد أشارت إلى هذه العيوب المادة 10 من القانون رقم 47 لسنة 1972 (قانون المرافعات المصري) في الفقرة رقم 15 حيث تقول: "ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة "

ثانياً: التعريف التقليدي

المعروف عندنا في الجزائر فيقصد بحالات رفع دعوى تجاوز السلطة تتمثل في أوجه أو أسباب الحكم بالإلغاء في دعوى تجاوز السلطة وتشمل مختلف العيوب التي قد تشوب قرار إداري وتجعله غير مشروع وقابل للإلغاء القضائي ومن ثمة فهي الوسائل التي يتركز عليها المدعى في مخاصمته لقرار إداري غير مشروع أمام الجهة القضائية المختصة من أجل إلغائه وحسب المادة 10 من القانون رقم 1972/47 المتعلق بقانون المرافعات المصري، وكذلك حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي ظهرت تاريخياً هذه الحالات حسب الترتيب التالي :

عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب الانحراف في استعمال السلطة، عيب مخالفة القانون، وبهذا الترتيب نعالج تصنيفات أوجه الإلغاء في الفرع التالي:

الفرع الثاني: تصنيفات أوجه الإلغاء**أولاً: عيب عدم الاختصاص**

يقوم القانون العام الحديث على فكرة الاختصاص، ويمكن القول بأن فكرة تحديد اختصاصات معينة لرجال الإدارة هي نتيجة من نتائج مبدأ فصل السلطات لأن هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاصات السلطة العامة الثلاث فحسب، وإنما سيتبع أيضاً توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة.

وعلى هذا الأساس يمكن تعريف قواعد الاختصاص بصفة عامة بأنها القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة¹.

وقد عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر في 1957/01/08 بأنه " عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني جعله المشرع من سلطة أو هيئة أو فرد آخر " وقد عرفه الفقيه وعميد القانون العام (بونار) عيب عدم الاختصاص بأنه " عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني لكونه من اختصاص عضو آخر " فنلاحظ إذن عيب عدم الاختصاص بأنه " عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين " يتضح مما سبق أن القرار المخاصم يكون

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، 695-696

مشوب بعيب عدم الاختصاص إذا كان صادرا عن هيئة إدارية أو شخص لم يخوله القانون سلطة إصداره بل من اختصاص سلطة إدارية أو عون آخر¹.

هذا بالنسبة لأهم التعريفات المتعلقة بعيب عدم الاختصاص أما درجاته فتتمثل فيما يلي:

1- عيب عدم الاختصاص الجسيم :

أو ما يسمى اغتصاب السلطة وفيه يلجأ فرد ليس له سند أو صفة قانونية ولا ينتمي إلى التسلسل الإداري إلى إصدار قرار إداري، وهذا ما نص عليه المشرع في المادة 1/280 من الأمر 24/67 المؤرخ في 18/01/1967 المتعلق بالقانون البلدي والمعدل بالقانون 08-90 المتعلق بالبلدية والتي نصت على " كل شخص غير القابض البلدي بتدخل بدون إذن قانوني في إدارة نقود البلدية يعتبر بهذه الإدارة محاسبا"

كما أعتبر اغتصابا للسلطة تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصات السلطتين التشريعية والقضائية ورتب على هذا التعدي انعدام التصرف الإداري.

2- عيب عدم الاختصاص البسيط :

وهو أكثر حدوثا ويقوم على أساس مخالفة قاعدة توزيع الاختصاصات بين الهيئات الإدارية المكونة للسلطة التنفيذية، وهذا باعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى. وبخلاف الصورة الأولى رتب القضاء الإداري كجزاء على ذلك إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الاختصاص البسيط. وهناك أيضا عدة أنواع لعيب عدم الاختصاص أهمها ما يلي :

أ- عيب عدم الاختصاص الموضوعي :

ومفاده إصدار قرار إداري من طرف سلطة إدارية أو عون في مجال معين هو من

اختصاص سلطة إدارية أو عون آخر ويتنوع إلى :

- اعتداء هيئة مرؤوسة على اختصاص هيئة رئاسية مثل إصدار رئيس الدائرة قرار

موضوعه من اختصاص الوالي خارج عن أي تفوض.

¹ عبد الغاني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، 1996، ص574.

- اعتداء سلطة أعلى على اختصاصات سلطة أدنى، فلا يمكن للرئيس الإداري أن يتدخل ويصدر قرار إداري في مجال ما جعله المشرع من اختصاص المرؤوس أصلاً. أو تعدي سلطة مركزية على اختصاصات سلطة لا مركزية.

- اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية موازية لها كإصدار وزير الصناعة قراراً هو أصلاً من اختصاص وزير الطاقة هذه أمثلة عن عيب عدم الاختصاص الموضوعي.

(ب) عيب عدم الاختصاص المكاني:

وهو أقل حدوثاً لأن كل السلطات الإدارية في الدولة تعرف جيداً حدود اختصاصاتها الإقليمية وإذا صدر قرار ينظم حالة معينة خارج الاختصاص الإقليمي للسلطة مصدرة القرار المخاصم كان مصير القرار هو الإلغاء من طرف القاضي الإداري المختص.

(ج) عيب عدم الاختصاص الزمني:

والمقصود منه صدور قرار إداري من سلطة إدارية في وقت لا تكون مختصة قانوناً بإصداره كأن يصدر موظف قرار إداري قبل تنصيبه أو بعد إقالته أو انتهاء عهده أو إصداره لقرار إداري بعد انتهاء المدة المحددة قانوناً لإصداره ورتب المشرع إثر ذلك البطلان.

ثانياً: عيب الشكل

عيب الشكل هو مخالفة الإدارة للقواعد والإجراءات الشكلية التي قررها القانون بمناسبة إصدارها لقراراتها ويستوي أن تكون هذه المخالفة كاملة أو جزئية، فالقانون قد يشترط صدور قرار في مجال معين وفي شكل معين، وأن يكون مسبباً أو بإتباع إجراء معين.

كاستشارة لجنة معينة قبل إصداره وجزاء هذه المخالفة هو إلغاء القرار إذا ما خوصم قضائياً هذا بالنسبة لتعريف عيب الشكل فحتى يكون القرار مشروعاً لا بد من مراعاة هذه الشكليات وإتباع الإجراءات المقررة قانوناً، فقد يرتب المشرع الإلغاء كجزاء للقرار الصادر مخالفاً لقواعد الشكل والإجراءات التي قررها القانون، إن القاضي الإداري عند فصله في

دعوى الإلغاء يتفحص الشكليات الأساسية و الشكليات الثانوية. بحيث مخالفة الأولى تؤدي إلى إلغاء القرار الصادر مخالفا لها.

فبالنسبة للأشكال والإجراءات الجوهرية فهي تشكل ضمانا لحقوق الأفراد أو تلك التي يكون من شأن استيفائها تغير ماهية أو محتوى القرار المخاصم أو التي اشترط القانون صراحة استيفائها تعد أشكالا جوهرية يجب على الإدارة احترامها عند إصدارها لقراراتها وإلا كان جزاء مخالفتها إلغاء هذه القرارات ومن بين الأشكال الجوهرية الواجب توفرها في القرار الإداري قبل صدوره :

1- الإجراءات السابقة على إتحاد القرار كعدم استشارة لجنة مسبقة نص عليها القانون. وعدم الأخذ بالرأي الموافق، عدم احترام حقوق الدفاع كاستدعاء الموظف المخطئ للمثول أمام لجنة التأديب.

2 - المظهر الخارجي للقرار : ويتجلى ذلك بوضوح فيما يلي :

- حالة اشتراط القانون صدور القرار في مجال معين كتابيا وفي شكل معين ومحدد بنص قانوني.

- تسبب القرار فالإدارة غير ملزمة بتسبب القرارات الصادرة منها إلا إذا نص القانون على ذلك.

- تثبيت تاريخ صدوره وتوقيعه ووضع خاتم السلطة الإدارية والمصادقة عليه من طرف الإدارة هذا فيما يخص الأشكال الجوهرية الواجب احترامها من طرف الإدارة حتى لا يكون القرار الإداري معيب بحالات تجاوز السلطة فما هي الأشكال الثانوية ؟ وهي التي لا تؤثر أصلا على محتوى القرار أو تمس بحقوق الأفراد بحيث مخالفتها لا تؤدي إلى إلغاء القرار المخاصم ويمكن تداركها وإصلاحها بسهولة كأن تنسى الإدارة تثبيت مرجع ورقمه ويمكن تصحيح عيب الشكل حسب مجلس الدولة الفرنسي في حالتين:

1 - استحالة إتمام شكل أو إجراء معين فقد استقر المجلس على إمكانية تجاوز الأشكال والإجراءات التي استحالت على الإدارة المختصة إجرائها من الناحية المادية المانعة وليس المؤقتة كاستحالة سماع دفاع متهم بارتكاب خطأ وظيفي في حالة عدم تركه لعنوانه.

2- الإستفاء اللاحق لشكل جوهرى كحالة حدوث أخطاء مادية لا تؤثر على مضمون القرار ولا على سلامته القانونية فعليا القضاء لا يجازي ذلك بالإلغاء.

ثالثا: الانحراف في استعمال السلطة :

ما المقصود بعيب الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه أو حالات يتجاوز السلطة؟ المقصود من ذلك هو استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون، والذي من أجله منحت لها هذه السلطات وحسب الأستاذ الدكتور سليمان محمد طماوي فهذا العيب هو الذي أطلق عليه المشرع في قانون مجلس الدولة تسمية " إساءة استعمال السلطة " ويقصد بهذا العيب حسب هذا الأستاذ أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له، فهو عيب موضوعي يشارك في هذه الخاصية عيب مخالفة القانون وما يميز هذه الحالة عن الحالات الأخرى هو أن القاضي في العيوب الأخرى يقوم بمراقبة مدى مشروعية القرار المخاصم من حيث قواعد الاختصاص والشكل والإجراءات وسلامة سببه ومحلّه، بينما يراقب القاضي الإداري في هذه الحالة مدى مشروعية الهدف المبتغى من إصدار القرار المخاصم وللوصول إلى ذلك يجب عليه البحث عن نية مصدر القرار ولهذا تعد الرقابة على هذا العيب شاقة ودقيقة ولهذا صنف الفقه فرضيات حدوث هذا العيب إلى صنفين أساسيين هما :

القرار يهدف إلى تحقيق غرض أجنبي عن المصلحة العامة:

ومعنى ذلك أن الإدارة تهدف من خلال إصدارها لقرارها الإداري تحقيق غاية بعيدة أو مجانية للمصلحة العامة ومن ثمة للأهداف الموكلة لها قانونا تجسيدها، فإن قرارها يكون مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة وقابلا للإلغاء إذا تمت مخاصمته قضائيا.

مخالفة القرار لقاعدة تخصيص الأهداف: في هذه الصورة فإن الغاية من القرار لا تتنافى مع مصلحة العامة، ولكنها تخالف قاعدة تخصيص الأهداف ومعنى هذه القاعدة أن الإدارة تنجح إلى استعمال سلطاتها من أجل تحقيق أهداف مالية مغايرة للأهداف الموكلة لها فهنا يكون القرار معيب بعيب الانحراف في استعمال السلطة يستطيع القاضي الإداري الذي يتفحصه أن يقوم بلغائه لأنه مختص بذلك.

الانحراف بالإجراءات: لتحقيق الإدارة أهدافها تلجأ إلى استعمال إجراء قانوني بدل الإجراء القانوني الملائم وهذا لسير الإجراء الأول وتجنب بعض الشكليات والتعقيدات ولعيب الانحراف في استعمال السلطة حسب الأستاذ طماوي خاصيتين أساسيتين سلبية وإيجابية وهما :

أ- العنصر السلبي :

هو أن القرار الإداري صدر من شخص مختص واستوفى الإجراءات الشكلية ومطابق للقانون والخطورة تكمن في أن رجل الإدارة في حماية من مظهر المشروعية يحاول أن يحقق جمع الأغراض غير المشروعة، ولهذا فعيب الانحراف من أذق العيوب.

ب - العنصر الإيجابي:

أي أن هذا العيب هو عيب متعلق بأهداف الإدارة إذا ما كانت سلطتها تقديرية وأن عيب الانحراف في هذه الحالة لا يثار لأنه يفترض افتراضا لا يقبل إثبات العكس وأن الأهداف الإدارية تتحقق باستمرار إذا اقتصر رجل الإدارة على تنفيذ الواجبات القانونية تنفيذا دقيقا والخلاصة كلما كان هناك عيب الانحراف تقابله فرصة وإمكانية إغائه من طرف القاضي الإداري المختص.

رابعاً: عيب مخالفة القانون

لا تعني كلمة القانون الذي تؤدي مخالفة القرار الإداري له إلى وقوع عيب محل القوانين التي تسنها السلطة التشريعية فحسب، بل ذلك المعنى ويجري أثره يشمل أية قاعدة قانونية تكون الإدارة ملزمة بها أيا كان مصدرها. ومن ثمة يكون القرار الإداري معيباً في محله متى تعارض هذا المحل مع قاعدة قانونية، ويستوي الأمر فيما إن كانت تلك القاعدة القانونية مكتوبة أو غير مكتوبة فالعبرة بمضمون القاعدة وليس بشكلها ومخالفة القرار محل الإلغاء للقانون يكون بصفة مباشرة أو غير مباشرة، فالمخالفة المباشرة أن الإدارة تخالف القانون بصفة مباشرة وصريحة وتأخذ المخالفة المباشرة في هذه الحالة صورتين: الأولى إيجابية بأن تعمد الإدارة إصدار قرار يتعارض مع القانون بمعناه الواسع والثانية سلبية كأن تمتنع الإدارة عن القيام بعمل يستلزمه القانون فالمخالفة المباشرة للقاعدة القانونية من طرف الإدارة تتجسد بإتيان عمل تمنعه هذه القاعدة أو الامتناع عن عمل تستلزمه أي مخالفتها

للقاعدة القانونية من خلال إصدارها للقرار المخاصم، وهذا النوع عادة ما يكون واضح في الواقع العملي.

1 - المخالفة الإيجابية:

تحدث عندما تخرج الإدارة عن مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يوجب احترام القرار الإداري لقاعدة القانونية الأعلى منه، ويكون مثل هذا القرار المخالف للقاعدة الأعلى منه باطلا لكونه مشوبا بعيب مخالفة القانون، كأن ترفض الإدارة الترخيص لأحد الأفراد من مزاوله نشاط ما رغم استيفائه لجميع الشروط التي نص عليها القانون، وهنا المخالفة تتعلق بمحل القرار الإداري المخاصم أي أثره القانوني هذا بالنسبة للمخالفة المباشرة للقاعدة القانونية. فما المقصود بالمخالفة السلبية للقاعدة القانونية؟

2- المخالفة السلبية:

تتجسد هذه المخالفة إذا امتنعت الإدارة عن تطبيق القانون أو رفضت تنفيذ أحكامه، كما لو امتنعت عن منح المدعي رخصة بالرغم من استيفائه شروط استخراجها¹. ولا يؤثر في قيام عيب محل القرار أن تكون المخالفة المباشرة للقانون قد وقعت في صورة إيجابية أو سلبية فالنتيجة في الحالتين واحدة وهي بطلان القرار الإداري هذا عندما يتعلق الأمر بمحل القرار المعيب بعيب مخالفة القانون من طرف الإدارة وقد تقع الإدارة في الغلط القانوني والغلط المادي كحالات مخالفة للقانون وتتمثل هذه الصورة في أن عدم المشروعية لا تتعلق بمحل القرار المخاصم أي أثره المباشر ولكن بأسبابه القانونية والمادية التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها. و ذلك بإعطائها معنى مغاير لها قصد المشرع وكذلك من بين صورته أن تخطيء الإدارة في نطاق القاعدة القانونية لتشمل حالات وشروط لا تدخل في نطاقها أصلا كإحكام أحكام جديدة لم ينص عليها القانون المراد تنفيذه، وقد تقع الإدارة في الغلط المادي أي عدم صحة الوقائع المادية التي استندت عليها الإدارة في إصدارها للقرار المخاصم كإصدار قرار بفصل طالب جامعي وهو في عطلة فصلية وكذلك يكمن الغلط المادي بعدم ملائمة القاعدة القانونية للوقائع المادية أي مدى صحة التكيف

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص 196-198.

القانوني للوقائع المستندة عليها الإدارة لإصدار القرار، ونتيجة هذا العيب هو إلغاء وبطلان القرار الإداري المخالف للقانون من طرف القاضي الإداري المختص.

خامسا: عيب إنعدام الأسباب

للتعرف على عيب إنعدام الأسباب يتعين علينا التعريف بركن السبب والذي يؤدي تخلفه إلى قيام هذا العيب حيث أن سبب القرار حسبما عرفته المحكمة الإدارية المصرية هو العنصر القانوني أو الواقعي الذي يحدو بالإرادة إلى إصداره، فهو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين هو محل القرار ابتغاء تحقيق الصالح العام الذي هو غاية القرار، فإذا كان سبب القرار الإداري هو سنده القانوني فإن هذا السبب ما هو إلا وسيلة تدفع الإدارة لإحداث أثر معين، بغية تحقيق هدف عام يمثل غاية لكل القرارات الإدارية وهي المصلحة العامة ولقيام السبب المبرر لإصدار القرار يتعين توافر حالة قانونية واقعية تدعوا الإدارة لمواجهتها بإصدار قرار إداري بإنهاء خدمة موظف بإحالاته للمعاش يستوجب توافر حالة قانونية معينة، هي تقديم هذا الموظف للإدارة بطلب إحالته على المعاش (المتقاعد) ويمثل هذا الطلب سبب قانونيا أو حالة قانونية تستند إليها الإدارة في إصدارها لقرار إحالته على التقاعد فإن لم تتوافر الحالة القانونية أو الواقعية فلا تملك الإدارة أن تصدر قرارا لأن مثل هذا القرار يولد مفتقد لأساسه القانوني، ومن ثمة يقع باطلا وإذا كان القرار الإداري لا بد أن يستند إلى أسباب يقرها القانون فإن هذه الأسباب تختلف بحسب ما إذا كان سلطة الإدارة في إصدار القرار مقيدة أو سلطة تقديرية لأنه في الحالة الأولى المشرع يحدد أسبابا معينة لا بد من توافرها قبل اتخاذ القرار الإداري كما هو الحال تحديد الحصول على ترخيص معين فهنا الإدارة بتوافر هذه الشروط تكون ملزمة بإصدار القرار أما حالة السلطة التقديرية لا يحدد المشرع الأسباب التي يستند إليها القرار الإداري بل يترك الحرية للإدارة كما هو الحال في المحافظة على النظام العام، ورغم ذلك على الإدارة أن تختار السبب الذي من شأنه تبرير قرارها، لأن عدم توافر هذه الشروط يؤدي بالقرار الإداري إلى الإلغاء من طرف القاضي الإداري، والأصل أن الإدارة لا تلتزم بتسبب قرارها ما لم يلزمها المشرع بذلك، فأن هذه الأسباب تخضع إلى مراقبة القضاء الإداري للتأكد من مدى مشروعيتها طالما أنها طرحت على المحكمة وأصبحت بذلك عنصر

من عناصر الدعوى الثابتة بالأوراق، إن تسبب القرار الإداري أخيرا يجب أن تتوفر فيه ثلاث شروط أساسية :

- 1- أن يكون السبب قائما وموجودا من تاريخ إصدار القرار.
- 2- يجب أن يكون السبب في إصدار القرار الإداري مشروعاً.
- 3- يجب أن يكون سبب القرار الإداري محددًا.

في ختام هذه المذكرة يمكن القول أنّ دعوى الإلغاء أو دعوى البطلان هي الدعوى التي تهدف إلى إلغاء القرار الإداري الذي أصدرته الإدارة وأنّ سلطة القاضي الإداري تقتصر على البحث عن مشروعية القرار ومدى اتفائه مع قواعد القانون وإلغاء ذلك القرار إذا كان مخالفا للقانون، وهكذا لا تتعدى سلطة القاضي أكثر من إلغاء القرار الغير مشروع، فلا يستطيع القاضي أن يقوم بتحديد نطاق المركز القانوني للطّاعن أو أن يقوم بسحب قرار الإدارة أو تعديله أو أن يصدر قرار آخر محل القرار المعيب الذي أصدرته الإدارة.

إنّ موضوع دعوى الإلغاء هو دائما قرار إداري أيا كانت السلطة التي تصدره، سواء الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو المدير، أو رئيس المصلحة، أو غيرها من السلطات ذلك أنّ القرار الإداري الذي توجّه ضده دعوى الإلغاء قد يكون قرار فرديا كقرار فصل موظف أو قرار لائحيا وهو الذي يضع قاعدة عامة تنطبق على أشخاص غير معينين مثل لوائح الضبط.

إنّ دعوى الإلغاء لا تخاصم حقيقة الإدارة وإنّما توجّه ضدّ القرار الإداري نفسه فالخصومة التي تنشئها خصومة موضوعية لا ذاتية أو شخصية ولهذا يقال أنّ الطّعن بالإلغاء هو طعن موضوعي فهو ينصبّ على قرار إداري بهدف تحديد مدى مطابقتها أو مخالفته للقواعد القانونية والحكم بإلغاء القرار في حالة عدم مشروعيته من طرف الجهات القضائية المختصة والمتمثلة في مجلس الدولة في بعض القضايا والغرف الإدارية بالمجالس القضائية (المحاكم الإدارية) ريثما يتم تنصيبها في القضايا الإدارية الأخرى.

والحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري من طرف الجهات القضائية المختصة (القاضي الإداري) يكون له حجّية مطلقة في مواجهة الكافة، أي ليس فقط بالنسبة للخصوم في دعوى الإلغاء بل ليغيرهم أيضا فيستطيع أن يتمسك بالحكم بإلغاء القرار كل شخص ذو مصلحة ولو لم يكن طرفا في الدعوى ذلك أنّه متى ألغى القرار الإداري لمخالفته القانون، فإنّه يعتبر ملغيا بالنسبة لكافة الأفراد والأشخاص وكأنّ القرار لم يصدر أصلا فالحكم الذي يصدره القاضي الإداري المختص بإلغاء القرار الإداري المشوب والمعيب له حجّية وقوة الشيء المقضي فيه وذلك في مواجهة الكافة ومن خلال ما سبق يمكن أن نلاحظ ما يلي:

- أن سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء تقتصر على مجرد الحكم بإلغاء القرار الإداري الغير مشروع وليس أكثر من ذلك.

- إن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تخاصم القرار الإداري ذاته وليست مخاصمة الإدارة .

- إن الحكم الصادر في الدعوى بإلغاء القرار الإداري له حجية مطلقة في مواجهة الكافة ويتمسك بإلغاء كل من له مصلحة في ذلك ولو لم يكن طرف في الدعوى.

- كما أن دعوى الإلغاء هي أيضا دعوى عينية تخاصم القرار ذاته لأن القضاء بهدم القرار الإداري نجده موجه ضد العمل الإداري في سبيل إبطاله كلياً أو إبطاله جزئياً.

- إن القاضي الإداري وهو يتفحص الدعوى المرفوعة أمامه من طرف المدعى المخاصم للقرار محل دعوى الإلغاء لابد أن يتأكد من توافر حالات رفع دعوى تجاوز السلطة والتي صنفها الأستاذ DE Labdare إلى عدة أنواع تصنيفاً تقليدياً يسهل دراستها وهي : عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات، عيب المحل، وعيب السبب، ويتجلى دور القاضي الإداري في ذلك من خلال إبرازه في حيثيات الحكم القاضي بإلغاء إحدى هذه الأوجه التي اعتمدها القاضي في إلغاء القرار الإداري المعيب وإلا كان قراره مشوب بقصور في الأسباب حسب قانون الإجراءات المدنية، ولكي يكون القرار الإداري متوافقاً مع المشروعية يتعين أن تصدره الإدارة من خلال شخص خوله القانون تلك الرخصة، وأن يصدره في الشكل الذي قد يحدده القانون محترماً لأحكامه وأن يبني القرار على أسباب قانونية أو واقعية قائمة ومشروعة تبرره إضافة إلى ذلك ضرورة تحقيق المصلحة العامة التي حددها له المشرع، فإذا صدر القرار مخالفاً لأي من الضوابط كان القضاء الإداري له بالمرصاد ينزل به جزاء البطلان أو الانعدام بحسب مدى خروجه على مبدأ المشروعية مما يغني محوه من الحياة الإدارية واعتباره كما لو لم يصدر أصلاً.

- وإذا كان الطعن بإلغاء رخصة بوسع من مس القرار مصالحه استعمالها لمواجهة آثار القرار الضارة إلا أن لهذا الحق شأنه كشأن كل حق شروط لابد من توافرها حتى تكون دعوى الإلغاء مقبولة، حيث ينبغي أن يكون محل تلك الدعوى كما سبق قراراً إدارياً نهائياً صادراً عن سلطة وطنية ولا تكون الدعوى ضد الأعمال التحضيرية التي تسبق إصدار

الخاتمة

القرار كما يتعيّن أن يكون للمدّعي في دعوى الإلغاء صفة ومصلحة وأهلية وأن تكون المصلحة شخصية ومباشرة وإذا لم تتوافر هذه الشروط كان موقف القاضي الإداري عدم قبول الدّعى شكلا لانعدام المصلحة المادّة 459 إجراءات مدنية، هذا وإذا كان الأصل أنّ التظلم الإداري وسيلة وديّة لتسوية النزاع بين الأفراد والإدارة حول ما تصدره من قرارات ماسّة بمصالحهم ويرون عدم مشروعيتها فالأصل فيه أن يكون اختياري إلا أنه استثناء من ذلك فإنّ التظلم الإداري شرطا واجب الإستفاء قبل الطعن بإلغاء طائفة محددة من القرارات الإدارية بحيث يقضي بعدم قبول دعوى إلغائها شكلا إذا لم يتم تقديم التظلم أمام جهة إصدار القرار أو السلطة الرئاسية لها، والتظلم في هذه الحالة وجوبي قبل رفع الدعوى.

- يضاف إلى ما تقدّم أنّه من الضروري إقامة دعوى الإلغاء في ميعاد محدد هو أربعة أشهر أمام المحاكم الإدارية وذلك طبقا للقانون 08-09 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المادة 830/829 منه يسرى من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، وقد وازن المشرّع في تحديده لهذه الميعاد بين مصلحة صاحب الشّأن بمنحة فرصة للطّعن بإلغاء القرار الإداري وكشف عيوبه في ميعاد معقول والمصلحة العامّة التي يحققها استقرار المراكز القانونية التي أوجدها القرار، بحيث لا تظل مهذّدة بالإلغاء للأبد أو لمدة طويلة يغدو معها أصحاب تلك المراكز قلقين على حقوقهم الممكنة بموجب قرار يفترض فيه أنّه صدر صحيحا استنادا إلى قربة افتراض صحة القرارات الإدارية.

- فإذا رأى القاضي الإداري توافر أيا من أسباب إلغاء القرار الإداري يوجب عليه إلغاؤه شريطة أن يتم استفاء شروط إقامة دعوى الإلغاء لأن الأسباب والشروط كل لا يتجزأ بالنسبة لدعوى الإلغاء.

قائمة المراجع

1 - النصوص القانونية :

- 1- المواد 38 و 39 من الدستور الفرنسي 1958.
- 2- قرار المحكمة العليا المؤرخ في 12-05-1981 قضية معوشي فلة ضد والي قسنطينة ووزير الداخلية وعقاب عمر.
- 3- مرسوم تشريعي رقم 05/92 المؤرخ في 24-10-1992 المغير والمتم للقانون رقم 21/89 المؤرخ في 12-12-1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية، العدد 77.
- 4- الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17-07-1995 المتضمن تنظيم مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39.
- 5- دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي، رقم 38/96 المؤرخ في 08-12-1996، الجريدة الرسمية، العدد 76.
- 6- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق ل 30-05-1998.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29-08-1998 يحدد أشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة.
- 8- القانون رقم 03/2000 المؤرخ في 05-08-2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية، الجريدة الرسمية، العدد 48.
- 9- القانون رقم 02/06 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20-02-2006 المتضمن تنظيم مهنة الموثق، الجريدة الرسمية، العدد 14.
- 10- القانون رقم 03/06 المؤرخ في 20-02-2006 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، الجريدة الرسمية، العدد 14.
- 11- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25-02-2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21.
- 12- القانون 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37.
- 13- القانون العضوي رقم 04/12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 08-01-2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، العدد 02.
- 14- القانون العضوي رقم 05/12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 08-01-2012 المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 02.

- 15- القانون العضوي رقم 06/12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 01-08-2012 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، العدد 02.
- 16- القانون 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21-02-2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12.

II- الكتب باللّغة العربية :

1-الكتب العامّة :

- 1- بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري (تنظيم، عمل، إختصاص)، دار هومة، الطبعة الثانية، 2013، ص 52.
- 2- سعيد بوشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر و المغرب و تونس(المبادرة بالتشريع)،مجلة إدارة الجزائر، 1998، العدد 02، ص 32.
- 3- سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري(دراسة مقارنة) دار الفكر العربي، القاهرة، 1985، ص 373.
- 4- شيحا إبراهيم عبد العزيز، مبادئ و أحكام القضاء الإداري اللّبناني(دراسة مقارنة)، الدّار الجامعية،بيروت، 1983، ص 240.
- 5- شيهوب مسعود، المبادئ العامّة للمنازعات الإدارية، الأنظمة القضائية المقارنة و المنازعات الإدارية، الجزء الأوّل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2005، ص 65.
- 6- شيهوب مسعود،المبادئ العامّة للمنازعات الإدارية نظرية الإختصاص، الجزء الأوّل ص 497.
- 7- شيهوب مسعود، المبادئ العامّة للمنازعات الإدارية نظرية الإختصاص، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 380.
- 8- عبد الغاني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، 1996، ص 574.
- 9- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، الطبعة الثانية،جسور للنشر والتّوزيع، الجزائر، 2008، ص 116.
- 10- عمّار بوضياف، النّظام القضائي الجزائري، دار رحانة للكتاب، الجزائر، 2002، ص 307.
- 11- عمّار عوابدي، النّظرية العامّة للمنازعات الإدارية في النّظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الرّابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 299.

12- عمّار عوابدي، النظرية العامّة للمنازعات الإدارية في النّظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدّعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 314.

13- محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، دار العلوم للنّشر و التّوزيع، عنابة، 2009، ص 168.

14- محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم للنّشر و التّوزيع، عنابة، 2010، ص 103.

15- نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، دار الهدى للنّشر و التّوزيع، الجزائر، 2009، ص 72.

2- الكتب الخاصّة:

1- بشير محمد، الطّعن بالإستئناف ضدّ الأحكام الإدارية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 37 وما بعدها.

2- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السّلطة، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 57.

3- سليمان محمد الطّماوي، القضاء الإداري (الكتاب الثاني)، قضاء التّعويض و الطّعون في الأحكام الإدارية، ص 556.

4- عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص 27.

5- عبد الرّزاق زوينة، الرّأي الإستشاري لمجلس الدّولة، مجلّة مجلس الدّولة، 2002، العدد 01، ص 27.

6- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدّولة، ص 196-198.

7- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنّشر و التّوزيع، عنابة، 2012، ص 124.

8- محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية)، دار العلوم للنّشر و التّوزيع، عنابة، 2005، ص 135.

9- سليمان محمد الطّماوي، القضاء الإداري (الكتاب الأوّل)، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، بدون سنة، مصر، ص 107.

10- مراد بدران، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادّة 124 من الدّستور "النّظام القانوني للأوامر" مجلّة إدارة، الجزائر، 2000، العدد 02، ص 09 وما بعدها.

III-الكتب باللّغة الأجنبيّة

- Merie aimée Latournerie;les missions consultatives du conseil

D'état français;In revue conseil d'état; N°02; France; 2002; p 56 .

IV-الرّسائل الجامعيّة :

- وافية داهل، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، مذكرة تخرّج لنيل شهادة الماجستير،
جامعة سطيف، دون سنة، ص 02 .

فهرس

الصفحة	الموضوع
	إهداء
	شكر وتقدير
	مقدمة
الفصل الأول: الهيئات المختصة في بمراقبة مدى مشروعية القرار الإداري	
09	المبحث الأول: اختصاص مجلس الدولة
09	المطلب الأول: الاختصاصات القضائية العامة والخاصة لمجلس الدولة
09	الفرع الأول: الاختصاصات القضائية العامة لمجلس الدولة
09	أولاً: مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة
12	ثانياً: مجلس الدولة كقاضي استئناف
13	1- محل الاستئناف:
13	2- الطاعن
13	أ- الصفة:
13	ب- الأهلية:
13	ج- المصلحة:
14	3- الإجراءات:
14	4- الميعاد:
14	5- الجهة القضائية المختصة:
14	ثالثاً: مجلس الدولة قاضي نقض
16	الحالة الأولى: القرارات القضائية الصادرة نهائياً عن الهيئات القضائية الإدارية:
16	أ- ابتعاد الهيئات القضائية الإدارية الخاضعة للسلطة القضائية:
17	ب- الجهات القضائية الإدارية الخاصة

18	الحالة الثانية: قرارات مجلس المحاسبة
19	الفرع الثاني: الاختصاصات القضائية الخاصة لمجلس الدولة
19	أولاً: نزاعات الأحزاب السياسية
20	ثانياً: حالة رفض اعتماد نشرية دورية
20	ثالثاً: رفض طلب اعتماد جمعية أجنبية وكذا رفض طلبات الإنخراط فيها
21	المطلب الثاني: الإختصاصات الإستشارية لمجلس الدولة
22	الفرع الأول : نطاق العمل الإستشاري
22	أولاً : مضمون النشاط الخاضع للإستشارة
23	1 - الإستشارة حول مشاريع القوانين الحكومية
23	أ- إصدار التشريع في شكل نصوص تمهيدية
25	ب- إستبعاد العمل التنظيمي
26	2- عدم خضوع القوانين الإستثنائية لإستشارة مجلس الدولة
26	ثانياً: التشريعات المستثناة من العمل الإستشاري
27	1- دلائل الاستثناء من الاستشارة
27	أ- دليل الإستثناء دستورياً
27	ب- دليل الاستثناء بقوانين أخرى
28	الإستثناء المقرّر بالمرسوم
28	الإستثناء بالأوامر التشريعية
31	الفرع الثاني : الإجراءات المتّبعة في الإستشارة
31	أولاً : تهيئة المشروع
32	1- عملية الإخطار و إستلام الملف
32	أ- عملية الإخطار
32	ب- التسجيل بالإخطار
33	2- المقرّر

33	أ- تعيين المقرّر
33	الإستشارة العاديّة
33	الإستشارة الإستثنائية
34	ب - تهيئة ملف الإستشارة
34	ثانيا : مناقشة المشروع والبت فيه بالرّأي
34	1- المناقشة
34	أ- الجمعيّة العامّة
34	تشكيلتها
35	عمل الجمعيّة العامّة
35	ب- اللّجنة الدّائمة
35	تشكيله اللّجنة الدّائمة
36	عمل اللّجنة الدّائمة
36	2- طبيعة الرّأي الإستشاري
36	أ- شروط الرّأي الإستشاري
37	ب- آثار الرّأي الإستشاري
37	المبحث الثّاني : إختصاص المحاكم الإداريّة (إختصاصها قضائي فقط)
37	المطلب الأوّل : معيار إختصاص المحاكم الإداريّة
37	الفرع الأوّل : المعيار العضوي كمبدأ عام
37	أوّلا : الولاية والمصالح الغير الممركزة للدّولة بالولاية
37	1- الولاية
37	2- المصالح الغير الممركزة للدّولة بالولاية
38	ثانيا : البلديّة والمصالح الإداريّة الأخرى للبلديّة
38	1- البلديّة
38	2- المصالح الإداريّة الأخرى للبلديّة

39	الفرع الثاني : الإستثناءات الواردة على معيار إختصاص المحاكم الإدارية
39	أولا : مخالفات الطرق
40	ثانيا : مخالفات التعويض عن حوادث المركبات الإدارية
40	المطلب الثاني : الإختصاص النوعي والإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية
40	الفرع الأول : الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية
41	أولا : الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية المخولة لها بموجب نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية
41	1- دعاوى الإلغاء
41	2-دعاوى التفسير
42	3-دعاوى فحص المشروعية
42	4- دعاوى القضاء الكامل
43	ثانيا : اختصاص النوعي للمحاكم الإدارية المخولة لها بموجب نصوص خاصة
43	1- المنازعات الانتخابية المحلية
43	2- المنازعات الضريبية
44	3-منازعات الصفقات العمومية
44	الفرع الثاني: الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية
الفصل الثاني: الأحكام الخاصة بدعوى الإلغاء	
47	المبحث الأول: ماهية دعوى الإلغاء
48	المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء
48	الفرع الأول: التعريف الفقهي
48	أولا: الفقه العربي
49	ثانيا: الفقه الفرنسي
49	الفرع الثاني: التعريف التشريعية
50	أولا: الدستور

50	ثانيا: القانون
50	الفرع الثالث: التعريف القضائي
51	أولا: القضاء الإداري الجزائري
51	ثانيا: القضاء الإداري المقارن
51	المطلب الثاني: الخصائص العامة لدعوى الإلغاء
52	الفرع الأول: دعوى الإلغاء دعوى قضائية تنتمي إلى قضاء المشروعية
53	الفرع الثاني: دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية ذات إجراءات خاصة و متميزة
55	المبحث الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء وأوجه الإلغاء
56	المطلب الأول: شروط قبول دعوى الإلغاء
56	الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالطاعن
56	أولا: الأهلية
57	ثانيا: المصلحة
58	ثالثا: الصفة
59	الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء
59	أولا: انتفاء الدعوى الموازية
60	ثانيا: شرط القرار محل الدعوى
62	ثالثا: شرط التظلم الإداري المسبق
63	1 - التعقيد
63	2 - التأخير
65	طبيعة التظلم
65	النطاق
65	النوع

65	الإثبات
65	الأجل
66	رابعاً: الإجراءات والمواعيد
66	تقديم عريضة
66	تقديم نسخة من القرار الإداري
67	إيصال الرسم القضائي
67	المطلب الثاني: أوجه الإلغاء الواجب توافرها في القرار الإداري محل الإلغاء
67	الفرع الأول: تعريف أوجه الإلغاء
67	أولاً: المقصود بأوجه الإلغاء
68	ثانياً: التعريف التقليدي
68	الفرع الثاني: تصنيفات أوجه الإلغاء
68	أولاً: عيب عدم الاختصاص
69	1- عيب عدم الاختصاص الجسيم
69	2- عيب عدم الاختصاص البسيط
69	أ- عيب عدم الاختصاص الموضوعي
70	ب) عيب عدم الاختصاص المكاني
70	ج) عيب عدم الاختصاص الزمني
70	ثانياً: عيب الشكل
72	ثالثاً: الانحراف في استعمال السلطة
72	القرار يهدف إلى تحقيق غرض أجنبي عن المصلحة العامة
73	أ- العنصر السلبي
73	ب- العنصر الإيجابي
73	رابعاً: عيب مخالفة القانون

74	1 - المخالفة الإيجابية
74	2-المخالفة السلبية
75	خامساً: عيب إنعدام الأسباب
77	خاتمة
80	قائمة المصادر والمراجع
84	الفهرس