

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

دور الرقابة القضائية في إلغاء القرارات الإدارية في التشريع الجزائري

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: القانون الإداري

الشعبة: الحقوق

تحت إشراف الأستاذة :

من إعداد الطالبة :

- بوكر رشيدة

- بن محال حورية

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذة..... لطروش أمينة..... رئيسا

الأستاذة بوكر رشيدة مشرفا مقرا

الأستاذبوزيد خالد..... مناقشا

السنة الجامعية: 2020/2019

نوقشت يوم: 2020/06/28

كلمة شكر

الحمد لله الذي اقر له الكون بتمام الوجدانية,على توفيقه و احسانه بما من علي من صبر حتى اتممت هذا العمل البحثي,واصلني واسلم على رسوله الكريم الذي أوصانا بعرفان الجميل وتقديره فقال: "من لم يشكر الناس لم يشكر الله"

الواجب يقضي بإسناد الفضل لأهله و الجميل لذويه لذا أتوجه بالشكر و التقدير و العرفان الى أستاذتي المشرفة " بوكر رشيدة " على قبولها الإشراف و متابعتها البحث منذ ان كان مجرد أفكار متناثرة و تعهدتها بالتصحيح و التوجيه, فقد نهلت من علمها و فقهها و توجيهاتها,ولأعتز بإشرافها الذي ظل مفخرة لي.

و إني لأعلم من نفسي العجز عن مكافأة فضلها,لكن أسأل الله تعالى أن يجزل لها المثوبة و العطاء و يجازيها عني خير جزاء.

الإهداء

أهدي جهدي المتواضع هذا إلى من تلو عرش قلبي، وتملك فؤادي إلى من
أدين لها بحياتي ووجودي، إلى من لا تشبع العين من رؤياها، و لا يشبع
القلب من حبها، ولا اللسان من ترديد إسمها، إلى من ذلت الصعاب و
هونت العسير و زرعت الأمل الكبير، وتجرعت العلقم لأشرب من كأس
العلم و أطلب المزيد أمي الغالية

"مخنفر فاطمة "

إلى من إحترم طموشي فكان خير عون، وخير سند في مشواري الدراسي،
إلى من لم يبخل عليا بكلماته و دعواتها الخيرة أبي حفظه

"بن محال بن علو"

الله و أدامه.

إلى من شاركوني حياتي، ورأيت في أعينهم الدنيا، وتمنوا لي دوام النجاح الي
زوجي سقران عبد الملك والى اختي بن محال منصورية إخوتي حفظهم
الله. وإلى كل الأصدقاء والأحباب والزملاء الذين عز علي فراقهم، و إلى كل
الأسرة القانونية بمعهد العلوم القانونية و الإدارية .

مقدمة

تعد دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى الإدارية و أكثرها فاعلية و حدة في حماية فكرة الدولة القانونية و مبدأ الشرعية ، و تأكيد حماية حقوق و حريات الإنسان في الدولة المعاصرة ، ذلك أن دعوى الإلغاء تعد الأداة و الوسيلة القانونية و القضائية الحيوية و الفعالة لتحريك و تطبيق عملية الرقابة القضائية على أعمال الدولة و الإدارة العامة ، لتحقيق حماية فكرة الدولة القانونية و مبدأ الشرعية و النظام القانوني لحقوق و حريات الإنسان .

حيث تؤدي عملية الرقابة القضائية إلى القضاء على الأعمال الإدارية الغير مشروعة بصورة نهائية و هدم أثارها القانونية بأثر رجعي إلى الأبد و كأنها لم توجد.

و عليه يمكن تعريف دعوى الإلغاء بأنها : " الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية و العينية التي يحركها و يرفعها ذوي الصفة و المصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة ، و تتحرك و تنحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية و الحكم بإلغاء هذه القرارات إذا تم التأكد من عدم شرعيتها ، و ذلك بحكم قضائي ذي حجة عامة و مطلقة ."¹

و تمتاز دعوى الإلغاء بالخصائص الآتية :

- هي دعوى تنسم بالطبيعة و الصفة القانونية و ليست بدفع قضائي أو تظلم إداري ، هذا ما يستلزم أن تتعقد و ترفع و تطبق هذه الدعوى في نطاق النظام القانوني للدعوى القضائية من حيث شروط قبولها ، و أحكام عريضتها من حيث الجهة القضائية المختصة بها ، و من حيث سلطات القاضي فيها و طبيعة الحكم الصادر بشأنها و طرق تنفيذه .

¹ - د.عوايدي عمار . النظرية العامة للمنازعات الإدارية . الجزء الثاني نظرية الدعوى الإدارية . ص 221 و ما بعدها . محسن

خليل . قضاء الإلغاء . ص 9

- هي من دعاوى قضاء الشرعية كونها تتحرك و تتعقد على أساس مبدأ الشرعية في الدولة ،
و أنها تستهدف حماية شرعية أعمال الدولة و الإدارة العامة أساسا و أصلا ، و أن كان رافعها
يستهدف مباشرة حماية حقوقه و حرياته الفردية .

- هي دعوى موضوعية عينية لأنها تنصب أساسا على القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم
الشرعية من ذوي الصفة و المصلحة ، و لا تنصب أو تهاجم السلطات الإدارية التي أصدرتها
- هي الدعوى الأصلية و الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية .

- هي دعوى شديدة التغير و التطور .

- هي دعوى من النظام العام .

و بعد معرفة خصائص دعوى الإلغاء ،فسنلقى نظرة سريعة على النشأة التاريخية لهذه
الدعوى .

فيرجع الفضل لظهور هذه الدعوى للثورة الفرنسية التي كرست مبدأ الفصل بين السلطات ،
و قد كانت الوسيلة القانونية الوحيدة التي يمكنها أن تحقق عملية إلغاء القرارات الإدارية هي
التظلم الإداري و قد اختص مجلس الدولة الفرنسي الذي كان يعد جهازا إداريا استشاريا مساعدا
لرئيس الدولة ، بعملية دراسة التظلمات الإدارية التي يرفعها الأفراد ، تم يعد بشأنها مشروع
قرارات يوقع عليها رئيس الدولة ، و كان ذلك في الفترة القضاء المحجوز لمجلس الدولة ، الذي
قام في هذه الفترة بدور هام في بناء النظام القضائي و القانوني لدعوى الإلغاء .

ثم تطور التظلم الإداري ، و اكتسب طبيعة تشبه تلك الخاصة بالدعوى القضائية ،
خاصة مع تطور نظام مجلس الدولة الذي أصبح جهازا إداريا قضائيا، فاخضع تلك التظلمات
لقواعد إجرائية و موضوعية، شكلت فيما بعد شروطا لقبول دعوى الإلغاء.

و بموجب قانون 24 ماي 1872 ، حاز مجلس الدولة السلطة القضائية المستقلة عن
السلطة التنفيذية و عن القضاء الإداري ، و أصبح قضائه مفوضا دون أية رقابة أو تبعية .

و تم اكتمال النظام القانوني لدعوى الإلغاء، و ذلك فيما يتعلق بأوجه إلغاء القرارات الإدارية و التي ظهرت تباعا كما يلي :

1- إلغاء القرارات الإدارية بسبب عيب عدم الاختصاص ، و ذلك بموجب قانون 7-14-ديسمبر 1790 .

2- ظهور عيب تجاوز السلطة الذي كان يعني في بدايته المخالفة الجسيمة للقانون و أحيانا أخرى التعسف في استعمال السلطة الإدارية .

3- ظهور عيب مخالفة الشكليات الجوهرية .

4- عيب مخالفة القانون و الحقوق المكتسبة :

5- عيب الانحراف في استعمال السلطة .

6- عيب انعدام السبب .

أما الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء ، و نظرا لكونها لم تكن قضائية محضة فقد تم تنظيمها في مرحلة لاحقة ، فظهر أولا شرط ضرورة احترام قواعد الاختصاص القضائي و شرط انتفاء الدعوى الموازية و ذلك بموجب قانون 2 نوفمبر 1864 المتعلق بإعفاء دعوى الإلغاء من الرسوم القضائية و من شرط استعمال المحامي .

ثم ظهر شرط الميعاد ، و شرط ضرورة أن تتصب دعوى الإلغاء على القرارات الإدارية الصادرة من السلطة الإدارية و ذلك بموجب قانون 24 ماي 1872 .

و في شرط المصلحة الذي برز بوضوح منذ صدور "قرار كازانوا " في 29 مارس 1901 و هكذا اكتمل النظام القانوني لدعوى الإلغاء و اتضحت معالمه في نهاية النصف الأول من القرن العشرين ، و ذلك التطور كان بفضل قضاء مجلس الدولة الفرنسي .

و من ثمة يمكن القول أن القاضي الإداري له دور أساسي و فعال في تحقيق التوازن بين مصالح الأفراد و تدخل الإدارة لتحقيق المنفعة العامة ، و ذلك بإخضاع هذه الأخيرة لسيادة القانون و توقيع الجزاء عليها كلما تم خرقه².

ذلك أن تطبيق الرقابة القضائية في إلغاء القرارات الإدارية المعروضة على القاضي الإداري، تتم وفقا لقواعد محددة و خاصة و هذا ما سنتحصر فيه دراستنا وفقا للخطة التالية :

أهمية البحث:

تبرز أهمية البحث في كونه يستند إلى الدستور بحيث تتبع هذه الأهمية من أهمية الدستور ذاته، باعتباره المنظم للدولة، من حيث شكلها ونظام الحكم فيها وتحديد السلطات العامة والعلاقة فيما بينها وبالإضافة إلى ما يتضمنه من حقوق وواجبات للأفراد يحضر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن) أي أن من خلال دعوى الغاء القرار الإداري المخالف للقانون سوف يتحقق مبدأ المشروعية ومن ثم سيادة القانون ومن ذلك سوف يتحقق ضمان الحفاظ على الحقوق والحريات الفردية ضد إساءة استعمال الإدارة لسلطتها الإدارية.

مشكلة البحث:

أن موضوع البحث يعالج مشكلة على قدر كبير من الأهمية وهي أن بقاء القرار الإداري المخالف للقانون موضع التنفيذ أي منتجة لإثارة سوف ينتج عن هذا تبعات قانونية كثيرة.

فرضية البحث:

² - انظر دستور سنة 1996 ، المواد 152-153

و القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله .

و القانون العضوي 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق بالمحاكم الإدارية .

حيث تتمثل الغاية الأساسية من دعوى الإلغاء هو تحقيق مبدأ المشروعية الذي يقصد به هو مبدأ سيادة القانون، أي يعني احترام أحكام القانون وسريانه على كل من الحاكم والمحكوم ، فالقانون يجب أن يحكم سلوك الأفراد ليس فقط فيما بينهم وإنما بالإضافة إليه أن يحكم علاقاتهم بعيئات الحكم في الدولة.

تقسيمات الدراسة

فلقد جاء بحثنا منطوي على فصل تمهيدي بعنوان شروط قبول الرقابة القضائية في إلغاء القرارات الإدارية ويتضمن مبحثين في المبحث الأول الشروط العامة لقبول الرقابة القضائية والمبحث الثاني الشروط الخاصة لقبول الرقابة القضائية .

أما الفصل الأول جاء تحت عنوان أوجه الرقابة القضائية في إلغاء القرارات الإدارية وتتضمن مبحثين جاء الأول بعنوان رقابة القاضي الإداري لمشروعية الخارجية للقرار الإداري و المبحث الثاني بعنوان رقابة القاضي الإداري للمشروعية الداخلية للقرار الإداري، أما الفصل الثاني إجراءات و آثار رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري في مبحث أول تحت عنوان إجراءات دعوى الإلغاء والمبحث الثاني آثار الحكم بالإلغاء و خاتمة حددنا فيها نتائج البحث راجيين أن تكون في المستوى البحث و الجهد المطلوب.

الفصل التمهيدي : شروط قبول الرقابة القضائية في إلغاء القرارات

من اجل بسط الرقابة القضائية من قبل القاضي الإداري على القرارات الإدارية الغير مشروعة يجب أن تحرك دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى قضائية تخضع في تحريكها و تطبيقها للشروط و الإجراءات القضائية المقررة قانونا لقبولها و تطبيقها ، و يتعلق الأمر بالشروط الواجب توافرها في الدعاوى بوجه عام ، البعض يتعلق بشخص رافع الدعوى و البعض الآخر يتعلق بالعريضة من حيث البيانات و الشكليات الواجبة التوافر فيها، و هو ما سنتناوله في المبحث³ .

و من جهة أخرى يجب أن تتصب هذه الدعوى على قرار إداري له مواصفات معينة و شروط خاصة من شرط التظلم و شرط الميعاد و شرط انتفاء الدعوى الموازية، و هذا ما سنتناوله في المبحث⁴ .

فعند رفع دعوى الإلغاء يتصدي القاضي الإداري لفحص هذه الشروط ، قبل أن يفحص موضوع المخالفة المدعي بها⁵ .

ولا ينتقل إلى الموضوع إلا بعد إن يتأكد من توافر شروط القبول و إلا حكم بعدم قبول الدعوى. و عليه سوف نتناول دراسة الشروط العامة و الشروط الخاصة بهذه الدعوى و ذلك فيما يلي:

³ - مسعود شيهوب . المبادئ العامة للمنازعات الإدارية . الجزء الثاني .ص284.

⁴ - محمد سليمان الطماوي . القضاء الإداري . الكتاب الأول : قضاء الإلغاء .ص331.

⁵ - محسن خليل . المرجع السابق .ص199 و ما بعده.

المبحث الأول: الشروط العامة لقبول الرقابة القضائية

يضع قانون الإجراءات المدنية في مادته 459 قاعدة عامة جاء فيها انه : " لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم يكن حائزا لصفة و أهلية التقاضي و له مصلحة في ذلك ."
هذه الشروط متعلقة بالمدعى رافع الدعوى هذا من جهة ، و من جهة أخرى هناك شروط متعلقة بعريضة الدعوى .

و سندرس ذلك على النحو التالي :

المطلب الأول : الشروط المتعلقة بشخص المدعي

قبل أن يبحث القاضي في موضوع دعوى الإلغاء من اجل بسط رقابته القضائية على القرار الإداري المخاصم، عليه أن يبحث في مدى توافر شروطها.
وسأدرسها حسب الترتيب الذي أورده المشرع الجزائري في المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية .

أولا : الصفة

يقول الأستاذ "ديلوبادير " " لا بد أن يكون للمدعي الصفة للتقاضي ، يعني أهلية التقاضي من جهة ، ومن جهة أخرى أن يثبت مصلحة في ذلك "⁶ و يقول الأستاذ عوابدي " أن الصفة القانونية في رفع دعوى الإلغاء ، تمتزج بالمصلحة حيث أن صاحب الصفة القانونية في رفع دعوى الإلغاء هو نفسه صاحب المصلحة في رفع هذه الدعوى ."

⁶ - رشيد خلوفي .قانون المنازعات الإدارية .ص 161.

فاشترط القضاء الإداري عند نظر المنازعة الإدارية ، رفع الدعوى من ذي صفة على ذي صفة ، غير انه قام بتطوير هذا الشرط على الوقائع إلى تعرض عليه بما يتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية فأضاف اجتهادات تتناسب مع هذا المقام ، و انتهى إلى إدماج شرط الصفة في المصلحة بالنسبة لدعاوى الإلغاء .

فالصفة تتوافر كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة مادية أو أدبية لرافع الدعوى في طلب إلغاء القرارات الإدارية ، والمقصود بها أن يكون رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق (المصلحة) التي اعتدي عليه ، أما المدعى فيجب أن يكون هو الشخص الذي يوجد الحق في مواجهته .

إلا انه في بعض الأحيان تتفصل المصلحة عن الصفة ، فالقيم على المحجوز عليه أو الوصي على القاصر تكون لهما صفة في تمثيله في رفع الدعوى حتى و لو تكن لهما مصلحة شخصية في ذلك . ويؤسس القضاء الإداري حجته على الطبيعة المتعلقة بدعوى الإلغاء باعتبارها دعوى عامة و موضوعية ، القصد منها إزالة كل اثر قانوني للقرارات غير المشروعة و المخالفة للقانون .

و مشكلة التمييز بين الصفة و المصلحة تظهر عندما يكون القرار المطلوب إلغاءه يمس في نفس الوقت حقا مكتسبا فحينئذ يجوز لكل ذي مصلحة لا تستند إلى هذا الحق الذي مسه القرار أن يطلب إلغاءه ، و هنا تندمج الصفة في المصلحة⁷ . و لكن ليس لغير صاحب الحق أن يطلب إلغاء القرار الإداري⁸ .

⁷ - خميس السيد إسماعيل . قضاء مجلس الدولة و إجراءات و صيغ الدعاوى الإدارية . ص 185-186 .

⁸ - قرار مجلس الدولة الفرنسي ، ورد في مرجع : احمد محيو . المنازعات الإدارية . ص 157 و هو قرار : (CE 21 décembre 1906. Syndicat des propriétaires du quartier croix de segney –Tivoli ,RGJA)

ثانيا : الأهلية

تطبق القواعد العامة في اشتراط أهلية التقاضي من اجل مباشرة دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري .

و طبقا لهذه القواعد فانه يجب أن تتوفر في رافع دعوى الإلغاء أهلية المخاصمة أمام القضاء ألا و هي أهلية الأداء (التصرف) ، أي صلاحية الشخص للقيام بالتصرفات القانونية بما في ذلك الحق في التقاضي .

إلا أن الأهلية ليست شرط لقبول الدعوى ، و إنما هي شرط لصحة إجراءاتها . فإذا باشر الدعوى من هو ليس أهلا لمباشرتها كانت دعواه مقبولة و لكن إجراءات الخصومة تكون باطلة و عليه إذا كان المدعى متمتعاً بأهلية التصرف عند رفع الدعوى ، ثم طرأ أثناء سير الإجراءات ما أفقده أهليته كتوقيع الحجر عليه، فإن الدعوى تظل صحيحة، و لكن يوقف النظر فيه إلى أن تستأنف من طرف من له الحق في مواصلتها كالقيم على المحجور عليه.

غير أن المشرع الجزائري لم يأخذ بهذا الرأي ، و ذلك جلي من خلال نصه على الأهلية ضمن شروط قبول الدعوى في المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية و ليس ضمن إجراءات الخصومة ، كما اعتبرها شرط من النظام العام و بالتالي لا يجوز تصحيحه، فتطبيق هذه المادة يؤدي إلى عدم قبول دعوى ناقص أو عديم الأهلية ، مع أنها لا يمكن إلا أن تكون مقبولة ، و لكن إجراءاتها باطلة إذا باشر الدعوى بنفسه ، وذلك كون ممثله القانوني هو الذي يتولى تسيير الإجراءات و رفع الدعوى باسم و لحساب القاصر أو عديم الأهلية .

* و لكن حسب قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08 المؤرخ 25 فبراير 2008 نجد أن المشرع الجزائري تراجع عن موقفه السابق المبين في المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية، و هذا ظاهر من خلال نصه في الفصل الأول تحت عنوان: شروط قبول الدعوى، من الباب الأول تحت عنوان : في الدعوى، من الكتاب الأول تحت عنوان : الأحكام المشتركة

لجميع الجهات القضائية، في المادة 13 في فقرتها الأولى : " لا يجوز لأي شخص ، التقاضي ما لم تكن له صفة ، و له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون . " و حسن فعل المشرع الجزائري بعدم نصه على الأهلية ضمن شروط قبول الدعوى لكونها شرط لصحة إجراءات الدعوى ينجر عن تخلفها بطلان الإجراءات و ليس عدم قبول الدعوى ، كما يمكن تصحيحها لأنها ليست من النظام العام.

ثالثا : المصلحة

المصلحة هي الفائدة التي يسعى المدعى إلى تحقيقها من الدعوى التي يقيمها . وقد تتمثل في حماية حقه أو في الحصول على تعويض مادي أو أدبي إذا توافرت الأسباب القانونية، و تقدر المصلحة، أي وجودها أو عدم وجودها يوم رفع الدعوى القضائية ما دام أنها شرط موضوعي لقبول الدعوى القضائية.

و المصلحة في دعوى الإلغاء ، باعتبار هذه الأخيرة نزاع موضوعي توجه فيه طعون ضد قرارات إدارية ، فيطلب من المدعي إثبات المساس بمصلحته و ليس بحق ذاتي ، فرغم أنها دعوى مفتوحة مبدئيا لجميع المواطنين بشكل واسع ، إلا أنها مع ذلك ليست بدعوى شعبية (حسبة)، بحيث انه ليس في وسع أي مواطن أو مرتفق أن يطعن في أي قرار صادر عن الإدارة ما لم يكن حائزا لمصلحة مباشرة و كافية من اجل إلغاء هذا القرار .

فالمهم في تحديد المصلحة المعتمد بها في دعوى الإلغاء أن تكون القاعدة التي خرقها القرار المطعون فيه بعدم المشروعية شرعت لمصلحة الأفراد أو الأشخاص المعنوية الطاعنة و ليس لمصلحة الإدارة .

فتكون الطعون بالإلغاء مقبولة ضد القرارات المتعلقة بالمركز الوظيفي و المصالح الموظفين ، و لا تكون مقبولة بصدد القرارات التي تتعلق بتنظيم و تسيير المرفق العام الذي ينتمي إليه الموظف.

إما في مجال طعون السلطات الإدارية ضد قرارات سلطات إدارية أخرى ، فتنفذ المصلحة هنا عدة مدلولات مغايرة .

فعلى سبيل المثال يقبل الطعن المقدم من الوزير لإلغاء قرارات صادرة عن وزراء آخرين . و يجوز لسلطة الوصاية لتوافر شرط المصلحة أن تطعن بالإلغاء في القرارات الهيئات المحلية التي لا تستطيع إلغائها بالطريق الإداري .

و العكس ، فان الهيئات المحلية تستطيع طلب إلغاء قرارات السلطة الوصاية المتضمنة عدم المصادقة على قراراتها⁹ .(1)

لكن الطعن المقدم من السلطات الرئاسية بإلغاء قرارات مرؤوسين غير مقبول لانعدام شرط المصلحة ، إذ يملك الرئيس الإداري السلطات الإدارية التي تخوله حق إلغاء قرارات مرؤوسيه دون الحاجة للجوء إلى القضاء .

و لا يجوز للمرؤوس لانعدام المصلحة طلب إلغاء قرارات رئيسه لان الرقابة الرئيس على المرؤوس شرعت للمصلحة العامة و ليس لمصلحة المرؤوس .

1/خصائص المصلحة

لا تخول المصلحة حق التقاضي إلا إذا توافرت فيها على خصائص معينة و هي على وجه الخصوص:

1- أن تكون المصلحة مباشرة و كافية:

فكل شخص تعرض حق له للانتهاك من طرف الإدارة ، بإمكانه رفع دعوى الإلغاء .

إلا انه ليس بالضرورة أن يكون الحق المنتهك محددًا بدقة، بل يكفي وجود مصلحة متضررة.

⁹ - مسعود شيهوب . المرجع السابق .ص 269 و 270 .

و بهذا الشأن كثيرا ما يشار إلى حكم تقليدي لمجلس الدولة الفرنسي¹⁰ ، ففي هذه القضية قامت شركة النقل العام في إحدى المدن بتغيير خطوط سير حافلاتها ، مما أدى إلى إلغاء احد خطوط الذي كان يخدم احد الأحياء ، فتجمع قاطنو هذا الحي في جمعية دفاع لإبراز مصالحهم و منازعة التدبير التي قامت به الشركة بموافقة البلدية .

لقد وجد القاضي الإداري الذي رفعت إليه الدعوى نفسه أمام مشكلة:

هل توجد لدى المنتفعين من مرفق عام للنقل مصلحة كافية في مخاصمة رفض الإدارة ضمان سير المرفق عن طريق دعوى الإلغاء ؟

و قد أجاب بالإيجاب

2- أن تكون المصلحة شخصية أو جماعية:

فكل رافع دعوى له مصلحة شخصية في إلغاء قرار ، له المباشرة في دعوى فردية عن طريق دعوى الإلغاء ، و نفس الشيء بالنسبة للتجمعات المنظمة كالنقابات و الجمعيات ، فبإمكانها الطعن للدفاع عن مصالحها الجماعية ، فتباشر حينذاك دعوى مهنية أو نقابية .

فإذا كان القرار الإداري محل النزاع ذو طبيعة لائحية أو جماعية، و يلحق ضررا بمصالح الجماعة، فان الجمعية أو النقابة مكونة أصلا للدفاع عن المصالح المادية و المعنوية للمجموعة فانه من الطبيعي أن تباشر الدعوى ضد كل قرار يمس بتلك المصالح.

أما إذا كان القرار المتنازع فيه فرديا، فليس للمجموعة أن تحل محل احد أعضائها ن فيجب إذن على العضو الذي لحقه الضرران

يباشر الدعوى بنفسه .

¹⁰ - احمد محيو ، المرجع السابق ، ص 157.

فالنقابة أو الجمعية لا تستطيع التقاضي و مباشرة الدعوى لأنه ليس لها مصلحة في هذه الدعوى إلا إذا سمح لها العضو و بشكل صريح بواسطة توكيل خاص و يكون تدخلها بمثابة دعم لدعوى المدعي .

3- أن تكون المصلحة مادية أو معنوية :

عند وقوع ضرر مادي من جراء القرار الإداري ، يكون بموجبها للشخص المتضرر الحق في رفع الدعوى ، كما يمكن للأضرار المعنوية أن تكون هي الأخرى سبب كاف لتبرير الدعوى¹¹.

4- أن تكون المصلحة مشروعة :

لا تقبل دعوى الإلغاء و بالتالي لا تكون هناك رقابة من قبل القاضي الإداري إذا لم يكن لرافع الدعوى مصلحة مشروعة و معقولة لأنه لا يمكن تصور رفع دعوى قائمة على مصلحة غير مشروعة من اجل المنازعة في مشروعية قرار ما .

2/الشروط الواجب توافرها في المصلحة :

- يشترط في المصلحة أن تكون أكيدة ، و تتحقق عندما يلحق القرار الإداري المتمعون فيه أذي بالطاعن .

- و يجب ان تكون قائمة و حالة و ليست مجرد احتمال ، لكن المشرع الجزائري تراجع عن موقفه و ذلك ظاهر من خلال نص المادة 13 من قانون 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية فقد نصت انه لا يجوز لأي شخص ، التقاضي مالم تكن له صفة ، و له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون . و هذا موافق لرأي مجلس الدولة الفرنسي الذي يكتفي بالمصلحة المحتملة من اجل قبول دعوى الإلغاء . وقد حدد

¹¹ - احمد محيو ، المرجع السابق ، ص 159

مفوض الحكومة السيد LONG شروط الضرر المحتمل ، و ذلك أمام مجلس الدولة بصدده قراره بتاريخ 14 فيفري 1958 بقوله : " لا ينشئ الضرر المحتمل مصلحة لطعن بالإلغاء إلا إذا كان محدد و خطيرا و محتملا بشكل كاف"¹²

3/مسألة التمثيل أمام القضاء الإداري :

يتعلق التمثيل القانوني بإجراءات مباشرة الخصومة ، و من ثمة يترتب على فساد التمثيل بطلان إجراءات مباشرة الخصومة ، و ليس عدم القبول . فحسب المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية نجد العنوان الذي وردت تحته هذه المادة يتعلق " بتقديم الطعون و بتمثيل الأشخاص العمومية " و التي جاء فيها : " ترفع الدعوى إلى المجلس القضائي ، بعريضة مكتوبة و موقع عليها من الخصم أو من محام ... " ومنه يجوز للفرد أن يباشر إجراءات الدعوى بنفسه كما يمكن أن يمثل من قبل محامي .

أما أمام مجلس الدولة وطبقا لأحكام المادة 40 من القانون العضوي 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلقة باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله فقد نصت : " تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية " و بالرجوع إلى هذا الأخير نجده ينص في مادته 239 على أن الأصل في إجراءات التقاضي أمام المحكمة العليا تكون كتابية لذلك فالنيابة عن الخصوم لا تكون إلا بواسطة محامي مقبول و معتمد أمامها .

و عليه لا يتم رفع دعوى الإلغاء أو أي دعوى أخرى، أمام مجلس الدولة، سواء لأول مرة أو عن طريق الاستئناف، إلا بواسطة محامي معتمد لديها، و ترفض كل دعوى تخالف ذلك.

* و لكن و حسب ما جاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08 فقد خصص الكتاب الرابع منه للإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية .

¹² - مسعود شيهوب . المرجع السابق . ص 271

ففي الباب الأول تحت عنوان " في الإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية "، الفصل الثاني منه تحت عنوان " في الدعوى " القسم الأول تحت عنوان "في رفع الدعوى"، في المادة 815 التي تنص: " مع مراعاة أحكام المادة 827 أدناه، ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام ".¹³

أي أصبح التمثيل بمحام أمام الجهات القضائية الإدارية إجباري بالنسبة للأفراد و هذا ما نصت عليه صراحة المادة 826 و التي نصت: " تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحكمة الإدارية، تحت طائلة عدم قبول العريضة ".¹³

أما الدولة و الأشخاص المعنوية المنصوص عليها في المادة 800 من نفس القانون و التي هي الولاية، البلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية فإنها تعفى من التمثيل بمحام و ذلك حسب ما نصت عليه المادة 827، و إنما تمثل من قبل ممثلها القانوني الذي يوقع العرائض و مذكرات الدفاع و مذكرات التدخل باسم الدولة أو باسم احد الأشخاص المعنوية المشار إليها أنفا. و قد حددت المادة 828 الأشخاص الذين يحق لهم تمثيل الدولة و الأشخاص المعنوية الأخرى و ذلك بنصها: " مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، و الممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية ".¹³

و في الباب الثاني تحت عنوان " في الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة "، الفصل الثاني منه تحت عنوان " في الدعوى "، القسم الأول تحت عنوان " في افتتاح الدعوى "، في المادة 905 التي تنص: " يجب أن تقدم العرائض و الطعون و مذكرات الخصوم، تحت طائلة عدم القبول، من قبل محام معتمد لدي مجلس الدولة، باستثناء الأشخاص المذكورة في المادة

¹³ - محسن خليل. المرجع السابق. ص.409

800 " و هذا ما أكدته مرة ثانية بنصها في المادة 906 على : " تطبيق أحكام الواردة في المواد من 826 إلى 828 أعلاه ، فيما يخص تمثيل الأطراف أمام مجلس الدولة . "

(وهذا ما سبق الإشارة إليه أعلاه)

المطلب الثاني : الشروط المتعلقة بعريضة الدعوى

يجب أن تشتمل العريضة الافتتاحية للدعوى ، جملة من الشروط و البيانات الشكلية و هذا تحت طائلة عدم قبولها شكلا .

فقد نصت المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية في فقرتها الأولى و الثانية بقولها : "ترفع الدعوى إلى المجلس القضائي بعريضة مكتوبة و موقع عليها من الخصم أو من محام مقيد في نقابة المحامين و تودع قلم كتاب المجلس . "

و تسري على العريضة القواعد المنصوص عليها في المواد 13، 14، 15، 111 من هذا القانون. " و هذه المواد تتعلق بالبيانات الخاصة بالأطراف، و بالموطن، و بعدد النسخ.

أما بالنسبة لعريضة الدعوى المرفوعة أمام الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا ، فقد نصت على بياناتها المادة 281 من قانون الإجراءات المدنية بقولها : " يرفع الطعن أمام الغرفة الإدارية بعريضة تودع لدى قلم كتاب المحكمة العليا بالأوضاع المنصوص عليها في الباب الثالث من هذا الكتاب باستثناء أحكام المادة 169 الفقرات 2،3 و4.

و بالرجوع إلى أحكام الباب الثالث من الكتاب الخامس ، نجدتها تتعلق بجملة من الشروط الشكلية الواجبة الإلتباع في عريضة الطعن بالنقض أمام المحكمة العليا في المواد العادية ، المادة 240 و ما بعدها من قانون الإجراءات المدنية .

و تشترط هذه المواد البيانات الشكلية الآتية :

1- أن تكون العريضة مكتوبة: أي أن تأخذ شكل عريضة تودع لدى كتابة الضبط مقابل وصل يثبت تسجيلها في سجلات الدعاوى بعد دفع الرسوم القضائية.

2- أن تتضمن العريضة جميع بيانات الأطراف: و ذلك حسب ما هو منصوص عليه في المادتين 13، 241 من قانون الإجراءات المدنية التي أحالت عليهما المادتين 169، 281 من نفس القانون. و تتمثل هذه البيانات فالإسم، اللقب، المهنة و موطن الخصوم ، و يؤدي تخلف بيانات العريضة إلى عدم قبولها شكلا. و اعتبرت المحكمة العليا أن بيانات الأطراف و كأنها من النظام العام ، و أثارها من تلقائها ،

ولكن و بما أن بيانات الأطراف لا تتعلق بأسس النظام القضائي و المصلحة العامة و قد شرعت لمصلحة الخصوم و بالتالي فهي ليست من النظام العام ، أي أن إغفال ذكر احد البيانات ، لا يؤدي إلى عدم قبول العريضة ، إلا إذا أثاره الخصم و لم يتم تصحيحه و هذا تطبيقا لما هو منصوص عليه في المادة 462 من قانون الإجراءات المدنية¹⁴ .

3 - أن تتضمن العريضة ملخص الموضوع و مستندات الطلب : لأنه بدون عرض الوقائع و تحليلها و تقديم أسانيد الطلب ، لا يمكن للخصم أن يقدم وسائل دفاعه و مناقشته طلب المدعى ، و لا يمكن للقاضي من الإحاطة بعناصر النزاع و الفصل فيه و هذا ما أشارت إليه المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية التي أحالت إليها المادة 169 من نفس القانون و كذلك أكدته المادة 241 في فقرتها الثالثة .

4- أن تتضمن العريضة تاريخ و مكان الجلسة و عددا من النسخ بعدد الخصوم

5- أن تكون العريضة موقعة من طرف المدعى أو محاميه فيما يخص الدعاوى المرفوعة أمام المجالس القضائية و ذلك حسب نص المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية ، أما الدعاوى المرفوعة أمام المحكمة العليا فانه يجب أن تكون العريضة موقعة من طرف محامى معتمد لدى

¹⁴ - مسعود شيهوب .المرجع السابق .ص255 و256 .

المحكمة العليا ، و ذلك حسب نص المادة 240 من قانون الإجراءات المدنية و المحال إليها بالمادة 281 من نفس القانون ، و جزاء تخلف هذه الشكلية هو القضاء بعدم قبول العريضة شكلا .

و حسب قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08 المؤرخ بتاريخ 25 فبراير 2008 نجد أن المشرع الجزائري قد خصص الكتاب الرابع من هذا القانون للإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية ، فنجد في الفصل الثاني منه تحت عنوان " في الدعوى " ، القسم الأول تحت عنوان " في رفع الدعوى " ، انه وضع مجموعة من المواد تخص طريقة رفع الدعوى و البيانات الواجب توفرها في عريضة الدعوى و الشكليات و الإجراءات الواجب إتباعها .

فنجده قد كرس مبدأ أن تكون العريضة مكتوبة مع إلزامه بان تكون موقعة من قبل محامي ، هذه العريضة تودع بأمانة ضبط المحكمة الإدارية مقابل دفع الرسم القضائي ، مالم ينص القانون على خلاف ذلك و تقيد عند إيداعها بسجل خاص يمسك بأمانة ضبط المحكمة الإدارية و ذلك حسب ترتيب ورودها ، و يسلم أمين الضبط للمدعى وصلا يثبت إيداع العريضة ، كما يؤشر على إيداع مختلف المذكرات و المستندات ، و يقيد تاريخ و رقم التسجيل على العريضة و على المستندات المرفقة بها و هذا ما نصت عليه المواد 815 ، 821 ، 823 ، و 824 على التوالي من قانون 09/08 .

كما نص المشرع على وجوب أن تتضمن العريضة الافتتاحية للدعوى على البيانات

التالية:

- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى .
- اسم و لقب المدعى و موطنه
- اسم و لقب و موطن المدعى عليه، فان لم يكن له موطن معلوم فأخر موطن له.

- الإشارة إلى تسمية و طبيعة الشخص المعنوي ، ومقره الاجتماعي و صفة ممثله القانوني أو الاتفاقي .
 - عرضا موجزا للوقائع و الطلبات و الوسائل التي تؤسس عليها الدعوى .
 - الإشارة عند الاقتضاء، إلى المستندات و الوثائق المؤيدة للدعوى.
- وهذا حسب مانصت عليه المادة 15 والتي أحالت عليها المادة 816 من نفس القانون ، و يكون جزاء تخلف أي بيان من هذه البيانات عدم قبول الدعوى شكلا.
- إلا أن المشرع نص في المادة 817 على: "يجوز للمدعى تصحيح العريضة التي لا تثير أي وجه، بإيداع مذكرة إضافية خلال اجل رفع الدعوى المشار إليه في المادتين 829 و 830 أدناه."
- أي أن المشرع أجاز للمدعى تصحيح العريضة الافتتاحية للدعوى، و ذلك بإيداع مذكرة إضافية خلال اجل رفع الدعوى أي خلال مدة أربعة أشهر من تاريخ رفع الدعوى.و إذا لم تصحح العريضة فان القاضي يحكم بعدم قبول الدعوى شكلا.
- مع إلزام إيداع العريضة مع نسخة منها بملف القضية ، و عند الضرورة يأمر رئيس تشكيلة الحكم الخصوم بتقديم نسخ إضافية ، و عندما يرفق الخصوم عرائضهم و مذكراتهم بالمستندات ، يعدون جردا مفصلا عنها مالم يوجد مانع يحول دون ذلك بسبب عددها أو حجمها أو خصائصها على أن يؤشر أمين الضبط على الجرد ، و هذا حسب ما نصت عليه المادتين 818 و 820 .

* شرط الطابع في بعض العرائض

تخضع دعاوى الضرائب المباشرة إلى حق الطابع ، بحيث نصت المادة 338 الفقرة الأولى من قانون الضرائب المباشرة على وجوب أن تحرر العريضة على ورق مدموغ ، و استقر قضاء المحكمة العليا على عدم قبول العرائض التي لا تستوفي شرط الطابع في مواد

الضرائب المباشرة ، مستندا في ذلك إلى صيغة الوجوب الواردة في القانون ، و لكنه استقر في وقته ذاته على عدم اعتبار هذه الشكلية من النظام العام ، عندما أجاز تصحيحها خلال سير الإجراءات ، و قبل وضع القضية في المداولة¹⁵ .

و شرط الطابع لازم فقط بالنسبة لعريضة افتتاح الدعوى ، أما المذكرات الجوابية فلا تخضع لهذا الشرط¹⁶ .

* شرط أن تكون العريضة مرفقة بالقرار المطعون فيه:

نصت على هذا الشرط ، الفقرة الثانية من المادة 169 (ق ا م) بالنسبة لدعوى الإلغاء المرفوعة أمام الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية ، حيث نصت على وجوب أن تكون العريضة مصحوبة بالقرار المطعون فيه و المادة 282 من نفس القانون ، بالنسبة للدعوى الإدارية العائدة لاختصاص المحكمة العليا ، فنصت على وجوب إرفاق العريضة ، إما بقرار رفض الطعن الإداري الذي سبق الطعن ، أو المستند المثبت إيداع هذا الطعن .

و الهدف من ذلك ، هو انه لا يمكن للقاضي الإداري القيام بالرقابة القضائية على قرارات إدارية لم يطلع عليها و لم يتأكد حتى من وجودها

و قد نصت المادة 819 من قانون 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية و الإدارية انه : "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى الإلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري ، تحت طائلة عدم القبول ، القرار الإداري المطعون فيه ، ما لم يوجد مانع مبرر .

¹⁵ - مسعود شيهوب . المرجع السابق . ص 285.

¹⁶ - قرار صادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء تمناست بتاريخ 2008/01/15 رقم الفهرس 08/05 جاء في حيثياته : "حيث انه تبين من ملف الدعوى بان العريضة الافتتاحية للمدعي و المذكرات الجوابية لا تحتوي على دمغة الضريبة وفقا لما تنص عليه المادة 339 /3 من قانون الضرائب المباشرة و المادة 123 من قانون الإجراءات الجنائية ، الأمر الذي يتعين معه التصريح بعدم قبول الدعوى شكلا ."

و إذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعى من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، و يستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع. " أي أن عدم تقديم القرار مع العريضة ، لا يعد سببا كافيا لعدم قبول الدعوى ، إذا ثبت أن الإدارة من تمكن الطاعن مع القرار المطعون فيه كان لم تبلغه به ، فهنا القاضي الإداري يجبر الإدارة على تقديمه في أول جلسته ، كما أن المشرع منحه السلطة التقديرية لاستخلاص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع .

المبحث الثاني: الشروط الخاصة لقبول الرقابة القضائية

يتعلق الأمر ، بالشروط الخاصة بدعوى الإلغاء الإدارية ، و التي لا نجد لها مثيلا في الدعاوى العادية ، يمكن تصنيفها إلى: الشروط خاصة بالقرار الإداري محل دعوى الإلغاء ومدى خضوعه للتظلم الإداري ، و شرط الميعاد و عدم وجود طعن موازي.

المطلب الأول : الشروط الخاصة بالقرار المطعون فيه في دعوى الإلغاء و خضوعه لقاعدة التظلم الإداري:

الأعمال القانونية للإدارة هي تلك الأعمال التي تصدرها بصفتها سلطة إدارية عامة تتمتع بحقوق و امتيازات السلطة العامة ، و هذه الأعمال تخضع بطبيعة الحال لقواعد القانون العام و تدخل المنازعات الناشئة بسببها في اختصاص القضاء الإداري.

و تنتسب الأعمال القانونية للإدارة الصادرة كسلطة إدارية إلى أعمال تباشرها بإرادتها المنفردة و تصدرها من جانبها فقط كما هو الحال بالنسبة للقرارات الإدارية. و قد تشترك إرادة أخرى مع إرادة الإدارة في إصدار العمل القانوني ، فيصبح عملا قانونيا صادرا من جانبيين و ذلك مثل العقود الإدارية .

أولا : القرار الإداري :

و القرار الإداري ، بصفته عملا قانونيا عمديا صادرا من جانب الإدارة بإرادتها المنفردة ، هو الذي يمثل موضوع دعوى الإلغاء و محل الرقابة القضائية، و سنحاول من خلال هذه الدراسة توضيح مفهومه و خصائصه .

1/ مفهوم القرار الإداري :

هو ذلك العمل القانوني الصادر من السلطات الإدارية المختصة في الدولة و بإرادتها المنفردة و الملزمة، و ذلك بقصد إحداث حالات قانونية عامة أو خاصة، أو تعديلها أو إلغائها بهدف تحقيق أهداف المصلحة العامة في نطاق الوظيفة الإدارية في الدولة .

و بمعنى آخر : " هو عمل قانوني يصدر عن السلطة إدارية بإرادتها المنفردة ، له طابع تنفيذي و يلحق أذى بذاته¹⁷ . "

2/ خصائص القرار الإداري:

إن القرار الإداري هو عمل إداري قانوني انفرادي ، و هذا لكونه أولاً يدخل ضمن الأعمال الإدارية القانونية الانفرادية ، و ثانياً طبقاً للمعيار العضوي الذي اعتمده المشرع في المادة 7 من ق.ا.م ، وأكدته المواد 2/231 و 274 من نفس القانون ،فانه يصدر من سلطات مركزية أولاً مركزية في النظام الإداري للدولة (قرارات رئيس الدولة ، قرارات رئيس الحكومة ، قرارات الوزراء ، قرارات الولايات ، قرارات البلديات ، قرارات المؤسسات العامة للدولة) ، بالإضافة إلى المادة 9 من القانون العضوي 98-01 و التي نجدها قد نصت على هيئات أخرى غير السلطات المحددة في المادة 7 من ق.ا.م و المتمثلة في الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية و اخضع قراراتها لرقابة مجلس الدولة.

كما استعمل المعيار المادي لتحديد الطابع الإداري لبعض القرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية الاقتصادية و ذلك عند قيامها ببعض النشاطات المرفقية و التي تستعمل فيها امتيازات السلطة العامة .

¹⁷ - رشيد خلوفي .المرجع السابق .ص 33 ، 34 .

- القرار الإداري له طابع تنفيذي و يحدث أذى بذاته ، كون القرار الإداري يولد أثاره القانونية بمجرد صدوره أي إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إلغاء أو تعديل مراكز قانونية قائمة و كذا افتراض قرينه المشروعية فيه حتى يثبت العكس ، و أن يلحق هذا القرار أذى بذاته أي أن يمس بالمركز القانوني للمخاطب به كقرار الترقية أو فصل الموظف أو قرار سحب رخصة .

إلا أن هناك أعمال إدارية غير تقريرية، و بالتالي لا تعتبر قرارات إدارية لأنها تفتقد لسلطة البث و التقرير ، و هي غير قابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام القاضي الإداري و المتمثلة في :

1- الأعمال التحضيرية للقرارات : هي الآراء التي تسبق إصدار القرار النهائي و تنقسم إلى:

- الرأي البسيط الاستشاري

- رأي المطابق إلزامي

أيضا الاقتراحات و الاستعلامات و الرد بالانتظار على التظلمات الإدارية لا تعد قرارات قابلة للإلغاء .

2- الأعمال التنظيمية للإدارة : و المتمثلة في التعليمات و المنشورات و هي تتعلق بحسن التسيير الداخلي للإدارة و مصالحها .

3- الأعمال التهديدية : تتمثل خصوصا في الإنذارات ، هدفها تهديد و حمل المخاطب بالقرار المتخذ في مواجهته على تنفيذه في الوقت المحدد ، و تعد بمثابة قرارات إدارية قابلة للإلغاء إذا لم تكن مسبقة بقرار إداري نهائي .

4- أعمال الحكومة : فهي قرارات إدارية تحتوي على جميع عناصر القرار الإداري القابل للإلغاء ، إلا أنها محصنة من الرقابة و بالتالي القاضي الإداري المختص لا يستطيع إلغائها كونها تتعلق بالسيادة و التي تكون في مجالين هامين هما :

- أعمال السلطة التنفيذية في علاقاتها مع السلطة التشريعية .

- أعمال السلطة التنفيذية في علاقاتها الدولية .

3/أنواع القرارات الإدارية :

- القرارات التنظيمية (اللوائح) : و هي مجموعة الأعمال المتضمنة لقواعد عامة و إلزامية ، هذه القرارات تطبق على جميع الحالات الفردية المماثلة ، و الأفراد الذين تشملهم القاعدة الموضوعية القانونية الموجودة ضمن القرار التنظيمي محددین بصفتهم و ليس بأشخاصهم.

- القرارات الفردية : هي القرارات التي تستخدمها الإدارة ، مخاطبة بمقتضاها فردا معينا ، أي أنها تعالج حالات فردية محددة .

4/أثار القرار الإداري :

إن القرار الإداري ينتج أثاره بصفة آلية ، و هذا يعبر عنه بالطابع التنفيذي للقرار أي امتياز الأولوية ، فبمجرد صدور قرار إداري يصبح الشخص المقصود به يتحمل الالتزام ، ويستطيع أن يطعن في قرينة مطابقة القرار لقانون شرط أن يثبت عدم مطابقة القرار للقانون و ذلك بموجب دعوى الإلغاء .

ثانيا : نظام التظلم الإداري :

يعتبر التظلم الإداري وسيلة من وسائل تحريك عملية الرقابة الإدارية الذاتية ، ووسيلة من وسائل حل المنازعات الإدارية بين الأفراد و السلطات الإدارية في الدولة إداريا ووديا .

وباعتبار شرط من الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء ، سنتعرض لدراسته بإيجاز فيما يلي :

1/ تعريف التظلم الإداري :

هو الالتماس أو الشكوى التي يقدمها أصحاب الصفة و المصلحة إلى السلطات الإدارية المختصة ، من اجل مراجعة العمل الإداري المتظلم فيه ، إما بسحبه أو إلغائه أو تعديله بما يجعله أكثر اتفاقا مع مبدأ الشرعية، و أكثر اتفاقا مع مبدأ الملائمة و الفاعلية و العدالة .

2/ أنواع التظلمات الإدارية :

تتعدد أنواع التظلمات الإدارية بتعدد مراكز و صفات و طبيعة السلطات و الهيئات الإدارية في النظام الإداري للدولة .

* **التظلم الإداري الولائي** : هو التظلم الذي يرفع إمام السلطة الإدارية مصدره العمل المتظلم فيه ،فهو يمنح الفرصة للدارة من اجل تصحيح و إعادة النظر و مراجعة ما أصدرته من قرارات بالتعديل أو الإلغاء أو السحب ، حتى تكون هذه القرارات مشروعة ، و حتى يتم حل النزاع وديا في اقصر وقت يجب الإدارة الممثل أمام القاضي الإداري لمراقبة عملها غير المشروع .

* **التظلم الإداري الرئاسي** : و هو التظلم المرفوع إلى السلطة الرئاسية المباشرة للسلطة مصدره العمل المتظلم فيه ، فهو يسمح بتحريك الرقابة الرئاسية على أعمال المرؤوس ، أي بمراجعتها من قبل الرئيس و تصحيحها وفق ما ينص عليه القانون .

* **التظلم الإداري الوصائي** :يقدم هذا التظلم أمام السلطة المركزية الوصية المختصة بالرقابة الإدارية الوصائية ، و يتم تدخلها بموجب سلطة الإجازة أو الإلغاء في حدود ما خوله لها

القانون ، و هي لا تملك سلطة التعديل أو الحل أو التوجيه في مواجهة أعمال الإدارة اللامركزية¹⁸ .

* **التظلم الإداري أمام لجنة إدارية** : يتم الطعن أمام لجنة متخصصة يحدد القانون نظامها القانوني لمراقبة قرارات السلطات الإدارية الولائية أو الرئاسية ، و العمل على جعلها أكثر عدالة في مواجهة حقوق و حريات الأفراد .

3/ شكل التظلم :

لم يشترط القانون أي شكل معين ، و لكن و نظرا لعلاقة التي تربطه بالدعوى الإدارية ، فالأرجح أن يقدم في شكل طلب مكتوب مؤرخ ، يوضح فيه طبيعة الخلاف القائم ، و يحدد فيه الطلبات .

4/ التظلم الإداري المسبق في النظام القانوني الجزائري :

أصبح شرط التظلم الإداري بموجب قانون رقم 23/90 الصادر بتاريخ 18-08-1990 المعدل لقانون الإجراءات المدنية وجوبي لقبول دعوى الإلغاء المنصبة على القرارات الإدارية المركزية ، التي ترفع ابتدائيا و نهائيا أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (حاليا مجلس الدولة) و ذلك تطبيقا لأحكام المادتين 274 و 275 من ق.ا.م

بينما لا يشترط لقبول دعوى الإلغاء المنصبة على القرارات الإدارية اللامركزية الصادرة عن الولاية ، البلدية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية و التي ترفع أمام الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية المختصة و هذا تطبيقا لأحكام المادتين 7 و 169 مكرر من ق.ا.م.

¹⁸ - عوايدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، نظرية الدعوى الإدارية ، الجزء الثاني

، ص 368.

* إلا أنه بتفحص فحوى قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08 نجد أن المشرع الجزائري جعل من التظلم شرط اختياري سواء في دعوى الإلغاء المرفوعة أمام المحاكم الإدارية أو تلك المرفوعة أمام مجلس الدولة ، و هذا حسب النص الصريح للمادة 830 و التي تنص أنه "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الآجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه " و المادة 907 التي تنص " عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة ، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه " .

فالتظلم هنا يكون اختياري ، أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار أي تظلم ولائي و ليس رئاسي ، و هذا كله بغاية التخلص من السلبات التظلم الإداري و تخفيف العبء على المتقاضين و تبسيط إجراءات الدعوى الإدارية التي يشكل التظلم احد مظاهر تعقيدها ، و كذلك الأخذ بما هو معمول به في القضاء المقارن و خاصة في فرنسا التي لا تعتبر التظلم شرط وجوبي لقبول دعوى الإلغاء¹⁹ .

5/ لزوم التظلم في المنازعات الخاصة :

يعد التظلم في المنازعات الإدارية الخاصة مفيدا للمدعى الذي يكتشف من خلاله موقف الإدارة في قضية تكون غالبا خلفياتها الفنية مجهولة عنده ، و من ثمة ، و بفضل إجراء التظلم يكون قد استجلى الدوافع و الاعتبارات التي اعتمدها الإدارة في مسلكها اتجاه القضية و على ضوءه يمكنه تحضير دعواه و تأسيسها ، و هذا النوع من التظلم نجد النص عليه في نصوص خاصة منها :

¹⁹ - و هكذا جاء في عرض الأسباب لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية مايلي :

" و توخيا لتبسيط الإجراءات و تسهيلها فقد اخذ هذا المشروع بأحدث ما توصلت إليه التطورات الحديثة في القضاء الإداري " .

أ- في مجال النزاعات الضريبية :

يعد التظلم شرطا لازما لقبول الدعوى ، نصت على ذلك المواد 1/329، 2/331، 1/334، 2/337، 2/339 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، سواء كانت الدعوى متعلقة بوعاء الضريبة أو التحصيل .

يقدم التظلم لمدير الضرائب على المستوى الولائي ، و ينتهي ميعاد رفعه في 31 ديسمبر من السنة المالية للسنة التي استلم خلالها المكلف بالضريبة إنذار الدفع ، و على مدير الضرائب أن ييبث في التظلم خلال مهلة 4 أشهر من تاريخ استلام التظلم، و في حالة عدم الاستجابة للتظلم يجب على إدارة الضرائب أن تعلن قرار رفضها بتضمينه الأسباب التي استندت عليها ، و منه يكون من حق المتظلم إما أن يسلك الطريق الإداري و يرفع تظلمه إلى لجان للدائرة و الولاية و اللجنة المركزية ، وإما أن يسلك الطريق القضائي و يرفع دعواه أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي المختص ، و إذا اختار السبيل القضائي فلا يمكن له اللجوء إلى لجان الطعن ، و يكون الطعن في اجل 4 أشهر من يوم تسليم الإشعار بإبلاغ القرار .

ب- في مجال نزاعات الصفقات العمومية :

ينظم المرسوم رقم 91-434 المؤرخ في 09-11-1991 التظلمات الإدارية المتعلقة بالنزاعات الخاصة بالصفقات العمومية ، في المواد 99، 100، 101 ، فيجب على المتعاقد في صفقة عمومية أن يرفع تظلماً رئاسياً في إطار قواعد هذا المرسوم فيجب رفع تظلم الإداري إلى لجنة الصفقات العمومية المختصة ، و يوجه إلى رئيس اللجنة المعنية ، وهو الوزير أو الوالي أو رئيس البلدية حسب نوع الصفقة ، ثم يقوم بتحويله إلى لجنة مختصة لدراسته ، تعلن رأيها في اجل ثلاثة أشهر من تاريخ تحويل التظلم إليها ، و يقوم المعني برفع دعوى ، بانتهاء مهلة الدراسة الممنوحة ، فهنا التظلم يأخذ طابع المصالحة . تقوم به لجنة مختصة ، رأيها استشاري و طلب هذا الرأي إلزامي .

ج- في مجال نزاعات التنازل عن أملاك الدولة :

يحكم هذه النزاعات قانون رقم 81-01 المؤرخ في 07-02-1981 وذلك من خلال المواد 33، 34، 35 منه ، يقدم التظلم إلى اللجنة الولائية و ذلك في ظرف شهرين من تاريخ تبليغ القرار المتخذ ضده ، و التي يجب أن تفصل فيه في ظرف شهرين من تاريخ تقديم الطلب ، وفي حالة رفض الطعن أو عدم تلقى الرد في الآجال المحددة ، ترفع الدعوى وفقا للقواعد المقررة للمواعيد الدعوى الإدارية على مستوى المجالس .

6/جزء تخلف شرط التظلم الإداري :

لقد نصت المادة 275 من ق.ا.م على الطابع الإلزامي للتظلم ، كشرط من شروط دعوى الإلغاء المرفوعة أمام المحكمة العليا ، إلا أنها لم تحدد لنا الطبيعة القانونية له ، أي هل هو من النظام العام أو لا ؟

ما يمكننا قوله أن جزء تخلف التظلم هو عدم قبول الدعوى شكلا ، إلا أن هناك أحكام قضائية متناقضة بخصوص الطبيعة القانونية للتظلم ، فهناك من اعتبره إجراء جوهري و بالتالي انه من النظام العام و تجوز إثارته في أية مرحلة كانت عليها الدعوى و لو على مستوى الاستئناف، أما القول بأنه لا تجوز إثارته على مستوى الاستئناف ، فيعنى انه ليس من النظام العام .

أما الآن و حسب قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في المادة 830 منه فان شرط التظلم أصبح شرط اختياري و بالتالي فهو ليس من النظام العام .

7/ الحالات المستثناة من شرط التظلم الإداري :

توجد حالات يعفى فيها المدعى من رفع التظلم الإداري و هي :

- حالة الاعتداء المادي .

- حالة رفع دعوى قضائية أمام جهة قضائية غير مختصة .

- حالة رفع دعوى قضائية لا تمس بحق الأطراف .

- حالة دعوى استعجالية .

أ- حالة رفع دعوى استعجالية :

نصت المادة 171 مكرر من ق.ا.م " في جميع حالات الاستعجال يجوز لرئيس المجلس القضائي أو للعضو الذي انتدبه بناء على عريضة تكون مقبولة حتى في حالة عدم وجود قرار إداري سابق " .

و هذا ما استقر عليه العمل القضائي ، بحيث قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا أن الدعوى الاستعجالية معفاة من الطعن الإداري المسبق و ذلك نظرا للاستعجال .

ب- حالة الاعتداء المادي :

قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا ، انه في حالة الاعتداء المادي ، لا تبرير لوجود الشرط المنصوص عليه في المادة 275 من ق.ا.م بحيث بتصرفها المادي اتخذت الإدارة صراحة موقفها في النزاع .

ج- حالة رفع دعوى قضائية أمام جهة قضائية غير مختصة :

قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا ، أن إقامة الدعوى أمام قضاء غير مختص ، يساوي تقديم طعن للسلطة الإدارية ، و رفض الطلب المقدم للقاضي غير المختص ، يعادل قرار

الرفض ، بكيفية يمكن فيها للمدعى تقديم دعوى جديدة أمام القضاء الإداري دون تقديم أي طعن إداري آخر .

د- حالة رفع دعوى قضائية لا تمس بحق الأطراف :

قضت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا أن طلب المستأنفين من القاضي الإداري تعيين خبير بقصد الانتقال إلى المصلحة الإدارية المعينة و لسماع منهم و دراسة و فحص المستندات ، حيث انه يجوز للمجلس القضائي و طبقا للمادة 172 من ق.ا.م الأمر بمثل الإجراء الأنف الذكر ، و في هذه الحالة فان مقتضيات المادة 169 مكرر من ق.ا.م تصير زائدة .

المطلب الثاني: مواعيد رفع دعوى الإلغاء و شرط انتفاء الدعوى الموازية :

أولا : مواعيد رفع دعوى الإلغاء :

تتميز دعوى الإلغاء عن المنازعات الأخرى ، بالطابع الخاص للأجال المفروضة على الأشخاص لرفعها ، و هذا حتى يتسنى لهم التأكد من مدى مشروعية العمل الإداري الذي ينوون مخاصمته و لمعرفته الإجراءات اللازمة للدفاع عن حقوقهم هذا من جهة.

ومن جهة أخرى حماية للصالح العام الذي يستلزم استقرار الأوضاع و المراكز الإدارية حتى لا يعرقل النشاط العادي للإدارة . لذلك وضع المشرع قواعد تنظم شرط الميعاد .

و سأدرس ذلك في إطار قانون الإجراءات المدنية مع إلقاء نظرة حول ما قيل عن هذا الشرط في قانون رقم 09/08 .

1/ ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية و مجلس الدولة :

أ- أمام المحاكم الإدارية :

لا توجد نصوص خاصة تتعلق بشرط الميعاد بالنسبة لدعوى الإلغاء التي ترفع أمام المحاكم الإدارية ، لكن بالرجوع لنص المادة 2 من القانون العضوي رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية و التي تنص : " تخضع الإجراءات المطبقة أمام المحاكم الإدارية لأحكام قانون الإجراءات المدنية . " و بالتالي فان الإجراءات المتعلقة بالميعاد و المذكورة في المادة 169 مكرر و المتعلقة بالغرفة الإدارية للمجلس القضائي ، ستجد تطبيقها أمام المحاكم الإدارية ، و بالتالي الميعاد هو 4 أشهر من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه أو نشره.

ب- أمام مجلس الدولة :

بناء على المادة 40 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة و المادة 280 من ق.ا.م ، فان ميعاد رفع الدعوى أمام مجلس الدولة هو شهرين ينطلق حسابها ابتداء من تاريخ تبليغ قرار رفض التنظيم الإداري المسبق أو من تاريخ حصول القرار الضمني بالرفض .

2/ طبيعة شرط الميعاد و الحالات المستثناة منه:

أ- طبيعة شرط الميعاد :

يرى الفقه أن مسألة ميعاد رفع دعوى الإلغاء من النظام العام ، لا يجوز مخالفتها ، و هناك من يرى بأنه شرط من شروط قبول الدعوى ، دون اعتباره من النظام العام ، إلا أن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا قد استقرت على اعتبار شرط الميعاد من النظام العام .

ب- الحالات المستثناة من شرط الميعاد :

هناك حالتين تم استثنائهما من شرط الميعاد و هما حالة الاعتداء المادي و حالة القرارات الإدارية المنعدمة .

الحالة 1: عندما تقوم الإدارة بتنفيذ عمل بالقوة ، بدون التقيد بأي نص تشريعي أو تنظيمي ، ومن شأنه أن يمس بحرية أساسية أو بحق ، فقد قرر الاجتهاد القضائي عدم التقيد بشرط المدة في حالة التعدي .

الحالة 2: إذا كان القرار الإداري منعماً ، وتم تقرير ذلك قضائياً ، فلا يتطلب في هذه الحالة شرط الميعاد .

3/تمديد ميعاد رفع الدعوى :

و تتمثل في حالات توقف الميعاد ليبدأ سريان المدة المتبقية بعد زوال هذه الحالات سواء المنصوص عليه قانوناً أو المكرسة بالاجتهاد القضائي .

أ-بحكم القانون :

* القوة القاهرة :

نصت عليها المادة 461 من ق.أ.م حيث يجمع الفقه على أنها حالة من حالات وقف الميعاد ، إذ يبدأ حساب بقية المدة بعد زوال حالة القوة القاهرة .

* طلب المساعدة القضائية :

نصت عليها المادة 237 من ق.أ.م و هي أيضاً حالة من شأنها وقف الميعاد بمجرد إيداع طلب المساعدة القضائية ، و يبدأ سريان الميعاد من جديد للمدة المتبقية من تاريخ تبليغ قرار قبول أو رفض الطلب من مكتب المساعدة القضائية .

ب- وفق الاجتهاد القضائي :

* حالة رفع الدعوى أمام جهة قضائية غير مختصة :

استقر قضاء الغرفة الإدارية للمحكمة العليا على قبول الدعوى المرفوعة خارج الآجال القانونية ، إذا سبق للمدعي أن رفع دعواه أمام جهة قضائية غير مختصة مهما كانت درجتها ، متى رفع أمامها الدعوى في الأجل القانوني المحدد .

و بالتالي لكي تقبل الدعوى الإدارية الثانية يجب :

- أن تكون الدعوى الإدارية المرفوعة خطأ أمام جهة قضائية غير مختصة ، قد تمت خلال الميعاد القانوني .

- أن ترفع الدعوى الإدارية الثانية أمام الجهة القضائية المختصة خلال الميعاد القانوني ابتداء من تاريخ تبليغ الحكم أو القرار القاضي بعدم الاختصاص .

4/ قواعد حساب الميعاد :

حسب المواد 169 مكرر ، 278 ، 280 ق.ا.م فان سريان الميعاد يبدأ من تاريخ تبليغ أو نشر القرارات الإدارية محل النزاع ، و بالتالي لا تنطلق المواعيد المتعلقة برفع الطعون و الدعوى الإدارية بالنسبة للقرارات الفردية إلا بعد تبليغها ، و بالنسبة للقرارات التنظيمية بعد نشرها ، و ذلك لإعلام المعنى بوجود القرار الإداري و معرفة محتواه .

فيجب أن تكون عمليتي التبليغ و النشر كاملتين و قانونيتين ، و يقع على الإدارة عبء إثبات ذلك ، و نصت المادة 280 ق.ا.م : " يرفع الطعن أمام المحكمة العليا ، خلال شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري ، أو من تاريخ انتهاء الميعاد المنصوص عليه في المادة 279 في حالة سكوت السلطة الإدارية عن الرد . "

و قد كان هناك استثناء يتمثل في نظرية علم اليقين ، حيث لم يكن يبدأ حساب المواعيد من تاريخ التبليغ أو النشر ، بل من يوم علم المدعى بوجود القرار الإداري موضوع النزاع .

و كانت تتحقق مسالة اليقين في حالتين أساسيتين²⁰

1/ عند العلم بوجود قرار إداري خارج أي إجراء قضائي ، و تنطلق المواعيد من يوم العلم بوجود القرار .

2/ عند العلم بوجود قرار إداري أثناء قضية مطروحة أمام جهة قضائية غير جهات القضاء الإداري .

وهذا ما كرسته الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في عدة قرارات لها²¹ ، لكن مجلس الدولة تراجع عن هذا الموقف و ذلك واضح من خلال قرارها الصادر بتاريخ 1999/05/31 تحت رقم 184600 الغرفة الرابعة و الذي كرس²² :

- إلزامية تبليغ القرارات الإدارية الفردية تبليغا شخصيا .
 - التخلي عن الأخذ بنظرية علم اليقين عند احتساب ميعاد الطعن القضائي .
- و بهذا يكون القضاء الإداري الجزائري قد تخطى عن نظرية العلم اليقيني ، مثلما تخطى عنها القضاء الفرنسي منذ 1983 .

²⁰ - رشيد خلوفي . المرجع السابق . ص 137 و 138 .

²¹ - قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 23 /06/ 1996 ، ملف رقم 138211.

- قرار مجلس الدولة صادر بتاريخ 28/02/2000 الغرفة الرابعة ، فهرس 122.

²² - مجلة مجلس الدولة ، العدد 1 لسنة 2002 .

5/ شرط الميعاد حسب قانون 09/08 :

في هذا القانون المشرع وضع طريقتين للطعن بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية :

أ- وفق ما نصت عليه المادة 829 "يحدد اجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر ، تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي ، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي. " فهنا المشرع ابقى على ميعاد رفع دعوى أمام المحاكم الإدارية التي كانت منصوص عليها في المادة 169 مكرر من ق.ا.م .

ب- وفق ما نصت عليه المادة 830 ، و التي أجازت للشخص المعني بالقرار تقديم تظلم إداري أمام الجهة المصدرة للقرار خلال اجل 4 أشهر من تاريخ تبليغه بالقرار .

و يعد سكوت الإدارة المتظلم أمامها عن الرد خلال مدة شهرين من تاريخ رفع التظلم بمثابة رفض ، و هنا يكون من حق الشخص تقديم طعن قضائي في اجل شهرين من تاريخ نهاية اجل رد الإدارة أو من تاريخ تبليغ رد الإدارة بالرفض .

كما نجد في نص المادة 832 أنها حددت الحالات التي تقطع أجال الطعن ، و هي على سبيل الحصر و المتمثلة في :

- الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة .
- طلب المساعدة القضائية .
- وفاة المدعى أو تغير أهليته .
- القوة القاهرة أو الحادث الفجائي .

كما نجد أن نفس الإجراءات تطبق أمام مجلس الدولة و ذلك حسب ما نصت عليه المادة 907 من نفس القانون : "عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة ، تطبق أحكام المتعلقة بالأجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 ."

و حسب المادة 901 فان " مجلس الدولة يختص كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في الدعاوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية . "

و بالتالي فان المشرع ، وحد الإجراءات و الآجال المعمول بها سواء أمام المحاكم الإدارية أو أمام مجلس الدولة ، و حسن فعل بذلك و هذا لتسهيل و تبسيط الإجراءات .

6/ شرط الميعاد في نصوص قانونية أخرى :

هناك مواعيد خاصة مذكورة في إطار قوانين خاصة ، تتعلق بميعاد رفع دعوى الإلغاء ، نذكر منها :

-قانون الضرائب المباشرة ، الذي كان يحدد ميعاد رفع الدعوى بشهرين ، لكن القانون الجديد وحدها مع الميعاد العام و جعلها أربعة أشهر من تاريخ تبليغ قرار رفض التظلم أو من تاريخ انتهاء المهلة المقررة للإدارة للرد و ذلك حسب نص المادة 1/337 من قانون الضرائب المباشرة.

-يحدد قانون التسجيل ميعاد رفع الدعوى بشهرين من تاريخ استلام تبليغ سند التحصيل .

-أما قانون نزع الملكية ، يحدد ميعاد رفع الدعوى في مجال الطعن في القرارات التصريح بالمنفعة العمومية ، بشهر واحد من تاريخ تبليغ أو نشر القرار و ذلك حسب المادة 13، و نفس الميعاد نصت عليه المادة 26 من نفس القانون بالنسبة للدعاوى المتعلقة بالقرار الإداري الخاص بقابلية التنازل عن الأملاك و الحقوق المطلوب نزع ملكيتها .

7/ انتهاء الميعاد:

يترتب على انتهاء الميعاد سقوط الحق في الدعوى طبقا لما نصت عليه المادة 461 من ق.ا.م ، فعندما ينتهي ميعاد الدعوى ، يكون القرار المراد إلغاؤه قد تحصن و تعذر إلغاؤه ، و

أي دعوى تخالف ذلك تجابه بعدم قبولها شكلا ، و في أية مرحلة كانت عليها الدعوى ، و قد أكد هذه القاعدة قضاء المحكمة العليا في العديد من الأحكام ، و كذلك قضاء مجلس الدولة .

ثانيا : شرط انتفاء الدعوى الموازية :

ابتكر مجلس الدولة الفرنسي نظرية الدعوى الموازية في نطاق عملية التطور القانوني لدعوى الإلغاء ، و قام نقاش فقهي و قضائي حول القيمة القانونية لها كشرط من شروط قبول دعوى الإلغاء ، و ظهرت بعد صدور مرسوم بتاريخ 1864/11/02 الذي عمل على تسهيل إجراءات رفع و قبول دعوى الإلغاء ، و لتفادي تراكم هذه الدعاوى ، ابتكر هذه النظرية و خاصة لتخفيف العبء على مجلس الدولة ، و تحقيق العدالة عن طريق خلق فرص أخرى للمحامين الذين حرموا من فوائد أتعاب دعوى الإلغاء بسبب ذلك المرسوم²³ .

1/ خصائص شرط انتفاء الدعوى الموازية :

- أن يكون الطعن قضائيا و بالتالي فالتظلمات الإدارية لا تعتبر دعاوى موازية .

- أن يحقق الطعن نتيجة معادلة لتلك التي قد يحققها الطعن بالإلغاء .

و هذا ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 276 من ق.ا.م : " لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة أيضا إذا كان الطاعنون يملكون للدفاع عن مصالحهم طريق الطعن العادي أمام أية جهة قضائية أخرى . " و بالتالي هناك حالتين :

أ- تكون فيها الدعوى الموازية و دعوى الإلغاء من اختصاص القضاء الإداري .

ب- تكون الدعوى الموازية من اختصاص القضاء العادي .

²³ - عوايدي عمار ، المرجع السابق ، ص 418 ، 419 ، 420

- محمد انور حماده ، القرارات الإدارية و رقابة القضاء ، ص 101 ، 102 ، 103 ، 104 .

مع الإشارة أن قانون 09/08 لم ينص على هذا الشرط ، طالما لم يعد هناك مبرر لإبقائه خاصة مع وضع قواعد إجرائية مضبوطة لكل من المحاكم الإدارية و مجلس الدولة .

الفصل الأول : أوجه الرقابة القضائية في إلغاء القرارات الإدارية

الفصل الأول: أوجه الرقابة القضائية في إلغاء القرارات الإدارية

تتمتع القرارات الإدارية بقرينة المشروعية ، بمعنى انه يفترض فيها دائما أنها قد صدرت صحيحة في كافة عناصرها ، و لكنها قرينة بسيطة تقبل إثبات العكس ، إذ لا تمنع صاحب الشأن من أن يقيم الدليل على أن القرار الإداري مشوب بعيوب من عيوب عدم المشروعية ، هذه الأخيرة يركز عليها المدعى في مخاصمته للقرار الإداري الغير مشروع أمام القاضي الإداري من اجل إلغائه . و قد ظهرت عيوب عدم المشروعية وفق التطور التاريخي لقضاء مجلس الدولة الفرنسي حسب الترتيب التالي :

- عيب عدم الاختصاص .
- عيب مخالفة الشكل و الإجراءات.
- عيب مخالفة القانون .
- عيب الانحراف في السلطة .
- عيب انعدام السبب .

فالقاضي الإداري بعد أن يتأكد من توافر الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء ، ينتقل للبحث في شرعية القرار الإداري المطعون فيه ، وذلك بمراقبة مدى توافر وجه من أوجه الإلغاء في القرار ، ليفصل بعدها في الدعوى بالقبول أو بالرفض .

و سأدرس ذلك من خلال المبحثين التاليين :

المبحث الأول: رقابة القاضي الإداري للمشروعية الخارجية للقرار الإداري

نقصد بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري ، ما إذا كان يحتوي هذا الأخير على عيب من عيوب عدم الاختصاص ، أو كان مخالفا للأشكال و الإجراءات المقررة قانونا ، و ذلك تحت طائلة تحقق عدم المشروعية ، و هما وجهان من أوجه دعوى الإلغاء التي يكتشفها القاضي بعد البحث عنها في ظاهر القرار ، و هذا ما دفعنا إلى القول أنها رقابة خارجية .

المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص

يتأسس معيار توزيع سلطة القرارات الإدارية على الاختصاصات المقررة للوظيفة العامة التي يشغلها الموظف الإداري ، بحيث يكون لكل موظف يتمتع بهذه السلطة ولاية إصدارها في حدود اختصاصه ، و من تم يكون القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص إذا صدر ممن لا

ولاية له بإصداره، و بالتالي فان هذا العيب يعد الأكثر العيوب جدية²⁴، و هو ينقسم إلى :

- عيب عدم الاختصاص الجسيم

- عيب عدم الاختصاص البسيط

و التي ستتم دراستها كالتالي :

1/ عيب عدم الاختصاص الجسيم :

أ- اغتصاب الوظائف و السلطة: تحدث هذه الحالة حينما يلجا شخص ليست له سلطة قانونية و لا ينتمي إلى التسلسل الإداري ، إلى إصدار قرار إداري ، هذا الشكل من عدم الاختصاص هو الأكثر جسامة و يؤدي بالقاضي إلى التصريح ليس فقط بان هذا القرار باطل بل هو معدوم ، و بالتالي يصبح القرار موضع الخصومة في حكم الفعل المادي ليس له و لا يمكنه مطلقاً ترتيب أي آثار قانونية .

إلا أن هذه النتيجة تم تخفيفها بواسطة نظرية الموظف الفعلي *fonctionnaire de fait* ، بحيث قد يكون لشخص ما جميع مظاهر الموظف المنتظم و يقوم بأعمال يحترمها المواطنين ، و عليه فانه من غير المناسب أن يكون هؤلاء الذين يخضعون عن حسن نية لأنهم يجهلون انتفاء أو عدم شرعية التكليف لذلك الموظف ، محرومين من أي طعن حسب النتائج المترتبة عن الانعدام، و بالتالي القاضي يصادق على صحة التدابير المتخذة من قبل الموظف الفعلي و ذلك لضمان الحقوق المكتسبة عن حسن النية .

كما تظهر هذه المخالفة عندما تعتدي سلطة أخرى على اختصاصات السلطة الإدارية ، كاعتداء حاصل من السلطة القضائية أو التشريعية أو العكس ، أو اتخاذ قرار من هيئة لا وجود لها²⁵ .

24 - احمد محيو .المرجع السابق .ص180

25 - إبراهيم عبد العزيز شيجا . القضاء الإداري ،ولاية القضاء الإداري ،دعوى الإلغاء. ص496-497

2/ عيب عدم الاختصاص البسيط :

و هو الأكثر حدوثا والأقل خطورة من الأول ، و يقوم على أساس مخالفة قاعدة توزيع الاختصاصات بين الهيئات الإدارية المكونة لسلطة التنفيذية و هذه باعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى . و تتمثل صور هذا العيب في :

أ- **عدم الاختصاص الموضوعي** : و مفادها إصدار قرار إداري من طرف سلطة إدارية في مجال معين هو من اختصاص سلطة إدارية أخرى و يتنوع إلى :

* **اعتداء هيئة إدارية عليا على صلاحيات هيئة إدارية دنيا** : فالقانون يحمي ميدان اختصاص هذه الأخيرة ، و لا يمكن للسلطة الرئاسية أو الوصائية التدخل إلا في حدود ما سطره القانون ، مثال ذلك الوالي له حق المصادقة على القرارات التي تتخذها البلدية ، لكن ليس بإمكانه حق تعديلها أو الحل محلها و إلا يكون مرتكبا لعيب عدم الاختصاص .

* **اعتداء سلطة إدارية على ميدان سلطة إدارية موازية لها** : كإصدار وزير الداخلية قرار من اختصاص وزير النقل ، فهنا القرار يكون مشوب بعدم الاختصاص الموضوعي و قابل للإلغاء .

* **الامتناع عن مزاولة الاختصاص** : و هي الحالة التي تكون الهيئة الإدارية تعتقد بان رأيا استشاريا يقيد بها بينما الواقع غير ذلك²⁶.

ب- **عدم الاختصاص المكاني** : و نعني به التحديد الجغرافي أو المكاني الذي يجوز في إطاره للسلطة الإدارية المختصة أن تمارس اختصاصاتها ، بما في ذلك إصدار القرارات الإدارية .

و حالات عدم الاختصاص هذه نادرة ، لكن قد تحدث عندما تكون الحدود غير واضحة أو غير معترف بها²⁷ .

ج- **عدم الاختصاص الزمني** : و هو التحديد الزمني للسلطة الإدارية ، و التي تستطيع خلاله فقط اتخاذ القرارات الإدارية ، إلا انه قد يحدث أن يتخذ عون إداري قرار إداريا لم يكن فيه مؤهلا للقيام بذلك ، أي قبل

26 - احمد محيو . المرجع السابق . ص 182-183 .

27 - محمد الصغير بعلي . القرارات الإدارية . ص 70 و ما بعدها .

- لحسن بن شيخ اث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، ص 95 و ما بعدها .

استلامه لوظائفه أو بعد انقطاعه عن ذلك ، و لتجنب هذه الحالة يتم تنصيب العون الإداري بشكل رسمي أو بإجراء عملية نقل السلطة .

لكن قد تمضي فترة طويلة قبل نصيب السلطة الإدارية الجديدة ، و بانتظار ذلك و لضرورة سير المرفق العام وجدت نظرية تسيير الشؤون العادية و التي بموجبها تستمر الإدارة التي انتهت مهامها في تامين السير العادي للإدارة ، مع مراعاة عدم اتخاذ أية مبادرة جديدة من شأنها إعاقة السلطة اللاحقة²⁸ .

3/ من تطبيقات مجلس الدولة حول عيب عدم الاختصاص :

نجد القرار الصادر بتاريخ 2002/12/03 ملف رقم 011803 قضية بين الشركة ذات الاسم الجماعي المسماة " شركة شعبان " ضد والي ولاية تيزي وزو ، و الذي جاء في حيثياته : " حيث أن رئيس الدائرة يخضع للسلطة المباشرة للوالي و يمثله على المستوى المحلي ، و بهذه الصفة فان هذه القرارات لا يمكن أن تكون إلا من اختصاص المجالس القضائية الجهوية .

حيث و فضلا عن ذلك فان قرار تتخذه سلطة غير مختصة لاتخاذها يحل على أساس انه قرار منعدم و بطلان من النظام العام ."

فهذا القرار لم يكتفي بتقرير انعدام القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص الموضوعي ، بل جعل هذا الأخير من النظام العام ، أي يجوز للقاضي الإداري إثارته و لو من تلقاء نفسه .

المطلب الثاني : عيب مخالفة الشكل و الإجراءات

هو مخالفة الإدارة للقواعد و الإجراءات الشكلية التي قررها القانون بمناسبة إصدارها لقراراتها و يستوي في ذلك أن تكون هذه المخالفة كاملة أو جزئية ، و الأصل ، انه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل خاص لصدورها ، مالم يقرر الدستور أو القانون عكس ذلك على سبيل الاستثناء ، و عندئذ لا تكون القرارات مشروعة إلا إذا صدرت ممن يملك إصدارها ، و بإتباع الشكليات المحددة و باتخاذ الإجراءات المقررة .

²⁸ - احمد محيو . المرجع السابق . ص 183

- إبراهيم عبد العزيز شيحا . المرجع السابق . ص 502-503-504

و لكي يكون القرار مشروعاً لابد من إتباع هذه الشكليات و إتباع تلك الإجراءات من الجهة المختصة بإصداره ، فقد ينص المشرع على البطلان كجزاء على مخالفة قواعد الشكل و الإجراءات المقررة ، و في هذه الحالة يصدر القرار معيباً و باطلاً .

أما إذا سكت المشرع عن ذكر هذا الجزاء، فإن الأمر يرجع في هذه الحالة إلى القضاء الإداري ،الذي يبحث في مدى أهمية الشكل المطلوب، و الذي صدر القرار مخالفاً له ، لكي يحدد ما إذا كانت هذه المخالفة تؤثر على مشروعية القرار أم أن لها أهمية ثانوية و لا تؤثر بالتالي على هذه المشروعية .

1/أنواع الشكليات :

1- الأشكال التي تؤثر على مشروعية القرار الإداري

تتمثل هذه الطائفة في نوعين أساسيين من الأشكال ، الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار من جهة و المظهر الخارجي للقرار الإداري من جهة أخرى .

1- الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار:

هناك أمثلة عديدة لهذا النوع من الإجراءات نذكر منها :

* **مراعاة الاستشارة المسبقة :** فقد انتشر الإجراء الاستشاري في الإدارة و ذلك بقصد إشراك أشخاص و مؤسسات أخرى في عملية اتخاذ القرار ، و أن عدم احترام أو انقضاء الاستشارة يؤدي إلى عيب الشكل و تعرض القرار للإلغاء من طرف القاضي ، و هذه الحالات كثيرة منها :

-انعدام الاستئثار في حين يلزم القانون بطلب الرأي.

-عدم مراعاة الرأي الاستئثار، في حين ينص القانون على رأي موافق.

-تشكيل غير نظامي للجنة التي أعطيت الرأي.

* **احترام حقوق الدفاع:** تقوم حقوق الدفاع على الاطلاع المسبق على الأفعال المسببة للجزاء، و طبقاً للمبدأ العام في القانون، فإن كل شخص ، له أن يدافع عن نفسه في مواجهة الاتهامات الموجهة إليه ، و مثال ذلك أن كل موظف مهدد بعقوبة تأديبية من حقه الاطلاع على ملفه لمناقشة الأسباب، و يقدم دفاعه بشكل ملائم.

وهناك إجراء جوهري آخر يؤدي عدم مراعاته إلى إلغاء القرار لقيام عيب الشكل، وهو مخالفة إجراءات التحقيق في القرارات الإدارية التي تتطلب إجراء تحقيق قبل إصدارها مثل قرارات نزاع الملكية الخاصة للمنفعة العامة.

2/ المظهر الخارجي للقرار الإداري :

***كتابة القرار الإداري** : إذا كان الأصل أن لا يشترط اتخاذ القرار في شكل خارجي معين ، إلا انه قد يشترط القانون أن يتخذ القرار شكلا معيناً ، فإذا اشترط القانون أن يكون القرار كتابياً أو في أي شكل آخر ، فيجب على الإدارة أن تحترم إرادة المشرع .

* **تسبب القرار الإداري** :الأصل هنا كذلك ، أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها مع افتراض صدور القرار بناء على سبب أو أسباب معينة ، بيد أن القانون قد يلزم الإدارة أن تذكر أسباب القرار الإداري في صلبه ، فعليها أن تحترم النص القانوني في هذه الحالة و إلا كان قرارها معيباً بعيب الشكل .

زيادة على تثبيت تاريخ صدوره و توقيعها ووضع خاتم السلطة الإدارية المصدرة .

ب-الأشكال التي لا تؤثر على مشروعية القرار الإداري

هي الشكليات التي لم يوجب القانون مراعاتها و احترامها ، و لم يربط البطلان على مخالفتها من جانب الإدارة ، و كذلك الأشكال التي لا تؤثر على مضمون القرار و محتواه ، بحيث لا ينتج عن مخالفتها أي تغيير في محتوى القرار الإداري و التي تم تقريرها لصالح الإدارة .

ج -تصحيح عيب الشكل :

و يتمثل في حالات عيب الشكل التي لم يربط على عدم استنفاها الإلغاء منها :

- استحالة إتمام شكل أو إجراء معين ، فقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على إمكانية تجاوز الأشكال و الإجراءات التي استحال على الإدارة المختصة إتمامها من الناحية المادية المانعة و ليس العابرة أو المؤقتة مثلاً استحالة سماع دفاع المتهم بارتكابه خطأ وظيفي في حالة عدم تركه لعنوانه و استحالة معرفة هذا العنوان.

- إصدار قرار نتيجة ظروف استثنائية، وكان إصدار القرار ضروري لتحقيق المصلحة العامة .

- الاستيفاء اللاحق لشكل جوهري كحالة حدوث أخطاء مادية لا تؤثر على مضمون القرار و لا على سلامته القانونية ، فغالبا القضاء الإداري لا يجازي ذلك بالإلغاء .

المبحث الثاني: رقابة القاضي الإداري للمشروعية الداخلية للقرار الإداري

المطلب الأول: عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

أولاً: عيب مخالفة القانون في القرارات الإدارية:

لقد كان يطلق على مخالفة القانون اسم عيب مخالفة الحقوق المكتسبة، ثم سمي بعيب مخالفة القانون والحقوق المكتسبة، إلى أن استقرت بصفة نهائية تسميته بعيب مخالفة القانون ويقصد بعبارته مخالفة القانون المعني الواسع للمخالفة، أي أنها تتعلق بالقانون، الدستور واللائحة والقواعد المكتوبة وغير المكتوبة ، كالمبادئ العامة للقانون.

و تنشأ مخالفة القانون بمجرد عدم مراعاة التدرج القانوني من طرف سلطة ما ، لان الإدارة خلال ممارستها لنشاطها يجب أن تخضع لالتزام مزدوج :

* التزام ايجابي يفرض عليها تطبيق قاعدة قانونية بكل النتائج المترتبة عنها .

* التزام سلبي يفرض عليها الامتناع عن القيام بفعل حضره القانون .

صور عيب مخالفة القانون:

قد تكون مخالفة القرار الإداري للقانون مخالفة مباشرة أو غير مباشرة، وذلك ما سندركه كمايلي:

أ-المخالفة المباشرة لأحكام القانون:

يكون عيب مخالفة القانون في صورة المخالفة الصريحة والمباشرة للقانون، وذلك عندما يصدر قرار إداري وهو يخالف في الآثار القانونية المتولدة عنه قاعدة أو أكثر من قواعد القانون وذلك كأن يكون مخالفاً لمبدأ من المبادئ العامة الدستورية، أو مخالفة لقاعدة من قواعد القوانين التشريعية، أو مخالفة لمبدأ من المبادئ العامة للقانون، أو لمعاهدة دولية صادقة عليها من السلطات الرسمية المختصة، أو لقرارات إدارية عامة، أو قرارات إدارية فردية أو عندما ترفض الإدارة الانصياع لحكم قضائي ضدها، فإن هذا الرفض يعد بمثابة مخالفة القانون ويستند القاضي على هذا الرفض لإلغاء القرارات الإدارية المتخذة بشكل مخالف للحكم الصادر ضدها.

ب- مخالفة القانون بصورة غير مباشرة عن طريق الخطأ في تفسير وتطبيق القانون:

إن عيب مخالفة القانون قد يكون نتيجة خطأ السلطات الإدارية المختصة في تفسير وتطبيق القانون، فيما تصدره من قرارات إدارية، وتكون الآثار الناجمة عن القرارات الإدارية الصادرة مخالفة للقانون مخالفة غير مباشرة عن طريق الخطأ في تفسير وتطبيق القانون، من ذلك نذكر الحالات الآتية:

- حالة أن تصدر السلطات الإدارية قرارا إداريا تطبيقيا لنص قانوني غير النص القانوني الصحيح والواجب التطبيق.

- حالة إغفال نصوص قانونية نافذة عند إصدار القرارات الإدارية، ومثال ذلك أن تصدر السلطة الإدارية المختصة قرار التعيين بالوظيفة العامة تطبيقا لمبدأ الاستحقاق وتغفل تطبيق النصوص المتعلقة بشرط السن مثلا.

- حالة صدور قرار إداري بخصوص أوضاع وحالات لا يشمل النص القانوني الذي صدرت القرارات الإدارية تفسيراً وتطبيقاً له.

هذه أهم حقائق ومفهوم عيب مخالفة القانون كسبب من أسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء.

ثانيا: عيب الانحراف في استعمال السلطة:

يقصد بعيب الانحراف في استعمال السلطة هو استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة ، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون ، و الذي من أجله منحت لها هذه السلطات ، وهو ملازم للسلطة التقديرية للإدارة الذي يترك فيه المشرع للإدارة جانبا من الحرية في التدخل أو عدمه، و في اختيار الوقت الملائم للتدخل ، كما هو الحال في مجال وظيفة الضبط الإداري ، و من ثمة تعدد السلطة التقديرية المجال الطبيعي لظهور عيب الانحراف في استعمال السلطة .

فالقاضي الإداري في هذه الحالة يراقب مدى مشروعية الهدف المبتغى من إصدار القرار المخاصم ، و للوصول إلى ذلك يجب عليه البحث عن نية مصدر القرار ، و ذلك بالتمييز بين الدوافع و البواعث .

فالبواعث: هي معطيات واقعية أو قانونية، أي عناصر لها وجود موضوعي أو عيني، وهي التي تبرر القرار، مثلا الباعث لجزاء تأديبي هو الجريمة التأديبية وذلك كعقاب الموظف لتغيبه بدون إذن.

أما الدوافع: فهي على العكس شخصية، وتنتج عن نية ورغبة مصدر القرار، وبذلك فالموظف المتغيب يعاقب حرصا على حسن سير المرفق فهذا دافع مقبول، لكن قد يعاقب كذلك لوجود خلاف شخصي أو ضغينة في نفس رئيس المصلحة وهو دافع غير مقبول²⁹.

وبناء على ذلك فإن عيب الانحراف بالسلطة يتميز بالخصائص الآتية :

1- انه عيب يقع على الغاية من القرار و هو عيبا ذاتيا لا يمكن الكشف عنه إلا من خلال البحث في هدف و غاية مصدر القرار و إقامة القرائن على انه كان يستهدف غرضا آخر غير المصلحة العامة .

2- انه عيب يتعلق بنفسية مصدر القرار و نواياه و ما أراد تحقيقه من إصدار القرار .

3- إن عيب الانحراف بالسلطة هو عيب احتياطي لكون القضاء الإداري يبحث عن العيوب الأخرى للقرار الإداري قبل أن يقوم بالبحث في عيب الانحراف بالسلطة و الحكمة من ذلك أن عيب الانحراف بالسلطة يتعلق بمقاصد و نوايا مصدر القرار، و هي أمور تتعلق بالأخلاق لذلك يصعب إثباتها .

4- انه عيب لا يتعلق بالنظام العام ، فلا يقضى به القاضي من تلقاء نفسه بل يتعين على الطاعن التمسك به .

1/ صور الانحراف بالسلطة :

إذا كانت القرارات الإدارية يجب أن تستهدف الإدارة من إصدارها المصلحة العامة ، و هي قاعدة عامة ، فان تجاهل الإدارة في قرارها للمصلحة العامة يعيب القرار بعيب الانحراف بالسلطة ، و هناك ثلاث صور للانحراف بالسلطة هي :

1- استهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة :

إذا كانت القاعدة العامة التي تحكم القانون الإداري تتمثل في استهداف جميع القرارات الصادرة عن مختلف السلطات الإدارية تحقيق المصلحة العامة ، فعلى هذا الأساس إذا استهدفت سلطة إدارية من خلال

²⁹ - احمد محيو ، المرجع السابق ، ص 191

إصدارها لقرار في مجال ما ، تحقيق غاية بعيدة أو مجانية للمصلحة العامة ، و من ثمة للأهداف الموكولة لها قانونا تجسيدها ، فان قرارها يكون مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة و قابلا للإلغاء ، إذا ما تمت مخاصمته قضائيا ، و هناك صور لمجانبة الإدارة للمصلحة العامة منها .

1* استهداف مصدر القرار تحقيق غرض شخصي :

و ذلك عندما ترغب الهيئة الإدارية في الانتقام الشخصي أو لضغينة ، كالقرار المتضمن رفض منح رخصة لمزاولة نشاط تجاري من قبل سلطة محلية رغم استيفاء طالبها لكل الشروط القانونية ، بهدف منع منافسة طالبها للنشاط التجاري المماثل الذي تملكه السلطة المحلية أو بهدف الانتقام منه لخلاف شخصي سابق بينهما .

2* لتحقيق غرض سياسي:

و مثله قرار تحويل موظف للعمل إلى منطقة نائية ليس لضرورة حسن سير المرفق بل لإبعاده و الحد من نشاطه السياسي كونه عنصر نشط في حزب منافس لحزب الذي ينتمي إليه رئيسه الإداري .

3* لتحقيق نفع للغير :

مثالها القرار الصادر في 1978/03/04 عن المجلس الأعلى - الغرفة الإدارية- في القضية التي جمعت خيال عبد الحميد و من معه ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين البنيان و ذلك عندما اصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي لعين البنيان قرار أمر بمنع استهلاك و بيع الخمر في المقاهي و المطاعم الموجودة في بلدية عين البنيان باستثناء المركز السياحي في منطقة الجميلة .

و اثر مخاصمة هذا القرار من قبل خيال عبد الحميد و من معه ، اصدر المجلس الأعلى قرار جاء في إحدى حيثياته :

" حيث إذا كان لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمدينة عين البنيان أن يستعمل السلطات التي يخولها له القانون البلدي لتنظيمه بيع الخمر حفاظا على الأمن العام ، فقد اتضح بعد التحقيق أن البواعث التي أدت إلى اتخاذ القرار ترجع إلى اعتبارات أخرى لا سيما أن بيع و استهلاك الخمر ممنوع عن المدعى لا يزال مباحا في محلات أخرى على مستوى البلدية . " و لذلك تم إلغاء القرار كونه مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة .

ب- مخالفة القرار لقاعدة تخصيص الأهداف :

في هذه الصورة فإن الغاية من القرار لا تتنافى مع المصلحة العامة ، و لكنها تخالف قاعدة تخصيص الأهداف ، و التي من خلالها يمنح المشرع امتيازات السلطة العامة لهيئة إدارية من أجل تحقيق هدف محدد قانونا ، فإذا خرج القرار على هذه الغاية و لو كان هدفه تحقيق المصلحة العامة ذاتها كان القرار مشوباً بعيب الانحراف .

و مثال ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 04 /07/ 1992 في قضية Beugé و التي تتمثل وقائعها في صدور قرار عن رئيس بلدية يمنع المستحمين من ارتداء و نزع ملابسهم على الشاطئ و جبرهم على استعمال وحدات خلع الملابس التابعة للبلدية مقابل اجر معين ، فهذا القرار لا يهدف إلى حماية الآداب العامة (و هو هدف مشروع) ، و إنما هدفه البعيد ه تحقيق مصلحة مالية للبلدية ، فهذا هو وجه الانحراف³⁰ .

ج- الانحراف بالإجراءات :

تتمثل هذه الصورة في لجوء الإدارة من أجل تحقيق أهدافها إلى استعمال إجراء قانوني بدل الإجراء القانوني الملائم و المحدد قانونا من أجل بلوغ نفس الأهداف ، و هذا ليس الآراء الأول و تجنب بعض الشكليات و التعقيدات ، أو حرمان المخاطبين به من الضمانات التي نص عليها الإجراء الثاني .

و أكثر الحالات تطبيقاً لهذه الصورة هو لجوء الإدارة المختصة إلى استعمال إجراء الاستيلاء من أجل بناء مرافق عامة بدل إتباع الإجراء القانوني السليم و هو نزع الملكية للمنفعة العامة .

2/سلطات القاضي الإداري في الكشف عن عيب الانحراف في استعمال السلطة:

يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من أصعب العيوب من حيث اكتشافها والتأكد منها وإثباتها من طرف القاضي الإداري، لأن هذا العيب هو من العيوب الداخلية غير الظاهرة.

وبالتالي فإن مهمة المدعي صعبة لإثبات هذا العيب الذي شاب القرار المخاصم و كذلك الحال بالنسبة للقاضي الإداري ، حيث يستلزم الأمر تبيان نية مصدر القرار، فإذا اشتمل القرار على أسباب إصداره، فإن دراستها تساعد على معرفة النية واكتشاف الانحراف بالسلطة، إلا أنه حين لا يشار إلى أي سبب، فالقاضي

³⁰ - محيو ، المرجع السابق ، ص 193

لا يمنح نفسه الحق بالأمر بتحقيقات من أجل البحث عن نية مصدر القرار أو طلب مثوله لاستجوابه و الوقوف على الدافع من إصداره للقرار المخاصم ، إذ يكتفي غالباً بالأدلة غير مباشرة و القرائن الناجمة عن موقف الإدارة من النزاع و الظروف و الملابسات المحيطة به ، خاصة إذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب القرار المخاصم .

المطلب الثاني: عيب انعدام السبب في القرارات الإدارية

عيب انعدام السبب في القرارات الإدارية هو عيب من عيوب عدم الشرعية، يصيب ركن التسبب في القرارات الإدارية. وقد تم التطرق إليه كوسيلة من وسائل الرقابة القضائية على مدى شرعية القرارات الإدارية في منتصف القرن العشرين، في نطاق سياسة التوسع في عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة.

والسبب هو " كل واقعة قانونية أو مادية تخرج عن إرادة السلطة الإدارية المختصة، فتحركها وتدفعها إلى اتخاذ قرار إداري معين في مواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية ".

فمن أمثلة الوقائع المادية، الحالة المادية لمسكن معين التي تجعله مهدداً بالسقوط بين الحين والآخر، فتتحرك هذه الواقعة المادية السلطة الإدارية وتدفعها إلى إصدار قرار إداري يقضي بإخلاء هذا المسكن والأمر بترميمه أو هدمه.

ومن أمثلة الوقائع القانونية المكونة لركن السبب في القرارات الإدارية، حالة شغور منصب وظيفي وقيام ضرورة شغله حسب الشروط المطلوبة قانوناً، فيظهر شخص تتوفر فيه هذه الشروط، فتتحرك هذه الواقعة القانونية السلطة الإدارية المختصة وتدفعها إلى إصدار قرار إداري يتعلق بالتعيين، أو حالة خطأ تأديبي من طرف موظف عام، فيتطلب الأمر إصدار قرار إداري تأديبي لتوقيع عقوبة تأديبية عليه.

1/ رقابة القضاء لعيب السبب :

تقوم رقابة القضاء الإداري لعيب السبب على ثلاث درجات هي :

أ- مراقبة الوجود المادي للوقائع :

يتعين على القاضي الإداري أن يبحث فيما إذا كانت الحالة المادية في الواقع قد وجدت حقا و ليس مجرد توهم من طرف الإدارة .

ب- مراقبة التكيف القانوني للوقائع :

أي عملية إسناد الواقعة المادية أو القانونية و إلحاقها بمجموع القواعد القانونية و التنظيمية التي تكون في مجموعها النظام القانوني الذي يحكمها .

فإذا ثبت للقاضي الإداري صحة الوقائع ماديا ، و لكن تبين له أن الإدارة لم تعطي للوقائع الوصف أو التكيف القانوني الصحيح ، فان القاضي يعتبر سبب القرار معيبا و يستوجب الإلغاء .

ج- رقابة ملائمة القرار الإداري للوقائع :

أي قيام السلطة الإدارية المختصة بتقدير مدى أهمية أو خطورة الوقائع الثابتة لاتخاذ قرار إداري ملائم لمواجهة تلك الوقائع، و بالتالي الوقائع المستوجبة لاتخاذ قرار إداري معين دون غيره ، فالقاضي الإداري يراقب مدى التناسب بين القرار المتخذ من قبل الإدارة و الوقائع المستند عليها .

2/ إثبات عيب السبب :

إذا كانت الإدارة غير ملزمة بذكر أسباب القرار الإداري إلا إذا اوجب القانون عليها ذلك ، و لما كانت القواعد العامة في الإثبات تقضي بان البينة على من ادعى ، أي يجب على الطاعن أن يثبت انعدام وجود الوقائع المكونة لركن السبب أو عدم صحة الوصف القانوني الذي أعطته الإدارة لهذه الوقائع .

و لما كانت مهمة الطاعن عسيرة ، فان للقاضي دور ايجابي في هذا المجال يكون على النحو التالي :

أ- إذا ذكرت الإدارة أسباب القرار الإداري:

في هذه الحالة ، إذا أفصحت الإدارة صراحة عن السبب أو الأسباب ، سواء كانت ملزمة قانونا بالإفصاح أو قامت بتسبب القرار طواعية و اختيارا ، فان هذه الأسباب التي أفصحت عنها الإدارة تخضع لرقابة قضاء الإلغاء .

ب-عدم إفصاح الإدارة عن أسباب القرار :

إذا لم تقم الإدارة بذكر الأسباب التي أسست عليها القرار ذاته أو أمام المحكمة فان الأمر يكون عسيرا على الطاعن في شأن عبء إثبات عيب السبب، و لذلك تدخل القضاء الإداري للتخفيف و مساعدة الطاعن في إثبات دعواه.

و قد ظهر هذا الاتجاه واضحا جليا في حكم شهير لمجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1954/05/28 و هو حكم BAREL الذي حكم فيه مجلس بإلغاء القرار الإداري بحرمان السيد باريل و آخرين من دخول المسابقة التي تعقدها المدرسة الوطنية للإدارة ، و ذلك إزاء عدم إفصاح الإدارة عن الأسباب التي دفعتها إلى اتخاذ القرار ، و بناء على ما قدمه الطاعن و زملائه من تدعيم لادعائهم من ملابسات ووقائع محددة يمكن اعتبارها قرائن جدية على صحة ادعائهم من أن السبب الحقيقي لاستبعادهم هو سبب سياسي ، يتمثل في صلتهم بالحزب الشيوعي الفرنسي ، مما يجعل القرار مشوبا³¹ .

3/تطبيقات عيب انعدام السبب في قضاء مجلس الدولة:

اصدر مجلس الدولة في 1999/02/01 الغرفة الثانية. قرار غير منشور فهرس 44 ، قرار في قضية والي ولاية تلمسان ضد بوسلاح ميلود حيث تتلخص الوقائع أن السيد بوسلاح تحصل على قرار استنفادة من قطعة أرض فلاحية في إطار قانون المستثمرات الفلاحية ، وبتاريخ 1992/04/13 أصدر والي ولاية تلمسان قرار ألغى بموجبه قرار الاستنفادة ، بدعوى أن المستفيد كان له سلوك معادي للثورة التحريرية، وذلك عقب تحريات عميقة قامت بها السلطات الأمنية.

فرفع السيد بوسلاح دعوى إلغاء ضد قرار الوالي أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء وهران والتي أصدرت قرارها بإلغاء قرار الوالي محل الدعوى، وبعد استئناف الوالي أمام المجلس الدولة، أصدر هذا الأخير قراره بتأييد القرار المستأنف مؤسسا قضاءه على أن القرار الولائي موضوع الدعوى جاء غير معللا بأدلة كافية على ما ينسبه إلى المستأنف عليه. كما أن القانون يستوجب اللجوء إلى القضاء قصد إقصاء أحد أعضاء مستثمرة فلاحية

³¹ - حكم مذكور في كتاب الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، ص 654، 655 .

الفصل الثاني: إجراءات وأثار رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري

الفصل الثاني: إجراءات وأثار رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري

بعد دراستنا في الفصلين السابقين للنظام القانوني لدعوى الإلغاء التي من خلالها يمارس القاضي الإداري رقابته على مشروعية القرارات الإدارية المخاصمة، فيراقب مدى توافر شروط قبول الدعوى ، و التي إن تخلف شرط منها حكم بعدم القبول ، ثم بعدها يتطرق للموضوع و ذلك لمراقبة أوجه الإلغاء و يتأكد من توافرها في القرار المخاصم ، و التي يكون نتيجتها إما الحكم بإلغاء القرار أو برفض الدعوى إذا كان القرار صحيح و غير مشوب بأي عيب .

أما هذا الفصل فسوف أكرسه لدراسة الإجراءات الخاصة برفع دعوى الإلغاء و الفصل فيها و كذلك مسألة وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ، هذا في المبحث الأول .

أما المبحث الثاني فسوف أتطرق فيه لدراسة أثار الحكم بالإلغاء ، و ما مدى حجية هذا الحكم و قابليته للتنفيذ .

المطلب الأول: إجراءات رفع الدعوى و الفصل فيه

سأدرس هذا المطلب من خلال النقطتين التاليتين :

أولا : إجراءات رفع الدعوى :

هذه الإجراءات تتم على مرحلتين أساسيتين :

-مرحلة تقديم عريضة الدعوى ببياناتها و إعلانها إلى الجهة القضائية الإدارية المختصة و إلى ذوي الشأن من جهة .

- و مرحلة تحضير الدعوى و تهيئتها للمرافعة من جهة أخرى .

قبل ذلك سأتطرق بإيجاز إلى:

الجهات القضائية المختصة بالفصل في دعوى الإلغاء :

أحدث المشرع الجزائري بموجب دستور 28 نوفمبر 1996 ، نظام ازدواجية القضاء فأسس هيئات قضائية إدارية جديدة و المتمثلة في مجلس الدولة و المحاكم الإدارية .

فنصت المادتين 152 و153 من الدستور على تأسيس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية و على إثره تم إصدار القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 الذي ينظم و يحدد اختصاص مجلس الدولة ، و قانون العضوي رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية ، إضافة إلى المراسيم التنفيذية لهذه القوانين .

1 * بالنسبة لمجلس الدولة :

نصت المادة 9 من القانون العضوي 01/98 على :

" يفصل مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا في

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية .

2- الطعون الخاصة بالتفسير و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة .

المادة 10 : " يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا ن قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ."

المادة 11 : " يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا و كذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة ."

فحسب هذه المواد ، فان مجلس الدولة قد ورث مهام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا و المحددة بالمواد من 274 إلى 277 من قانون الإجراءات المدنية .

و عليه فان مجلس الدولة هو المختص بالفصل في دعوى الإلغاء المرفوعة ضد قرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية .

بالنسبة لقانون 09/08 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، فانه قد كرس حقيقة ازدواجية القضاء و ذلك من خلال تخصيصه للكتاب الرابع منه للإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية ، عكس ما كان عليه قانون الإجراءات المدنية الذي رغم النص في دستور 96 على ازدواجية القضاء، بقي هذا القانون يتكلم عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا .

فقد ضم هذا الكتاب على 188 مادة متعلقة بالقضاء الإداري، فقد نصت المادة 901 على أن مجلس الدولة مختص كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء و تفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ، كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة .

و نصت المادة 902 على اختصاصه بالفصل في استئناف الأحكام و الأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية ، كما يختص كجهة استئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

و نصت المادة 903 على اختصاصه بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية و الطعون بالنقض المخولة بموجب نصوص خاصة .

و ما يلاحظ أن هناك تشابه كبير بين القانونين فيما يخص مجال اختصاص مجلس الدولة ، إذ أن المشرع كرس نفس المهام و الاختصاصات لمجلس الدولة ، إلا أنه نزع عنها الاختصاص صراحة في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد قرارات الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية و لكنه من خلال الفقرة الثانية من المادة 903 فإنه فتح لها المجال للفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة .

2* بالنسبة للمحاكم الإدارية :

نصت المادة الأولى من قانون العضوي 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية " تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية ، يحدد عددها و اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم ."

أما المادة 2 فنصت : " تخضع الإجراءات المطبقة أمام المحاكم الإدارية لأحكام قانون الإجراءات المدنية ."

أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ، مالم ينص القانون على خلاف ذلك ."

و نصت المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية : " تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا ، في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها التي

تكون الدولة أو الولايات أو البلديات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها و ذلك حسب قواعد الاختصاص التالية :

1- تكون من اختصاص مجلس قضاء الجزائر وهران و قسنطينة و بشار و ورقلة التي يحدد اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم.

* الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات .

* الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات و الطعون الخاصة بمدى مشروعيتها

2- تكون من اختصاص المجالس القضائية التي تحدد قائمتها و كذا اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم .

* الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية و عن المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية .

* الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات و الطعون الخاصة بمدى شرعيتها .

* المنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية للدولة ، و الولاية و البلدية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية و الرامية لطلب التعويض .

و من خلال هذه النصوص نجد أن الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي هي المختصة بالفصل في دعوى الإلغاء ، سواء كانت غرف محلية أو جهوية و ذلك حسب ما سبق بيانه أعلاه .

بالنسبة لقانون 09/08 ، فقد نص على الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في المادة 800 التي جاء فيها : " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية .

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

فهنا المشرع أبقى على العنصر العضوي الذي من خلاله يؤول الاختصاص للمحكمة الإدارية مثلما كان منصوص عليه في المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية ، إلا انه في هذا النص استدرك مصطلح البلدية التي سقط منه في النص العربي .

كما نجد المادة 801 حددت اختصاص النوعي للمحكمة الإدارية للفصل في :

* دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية و دعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن :

- الولاية و المصالح غير المركزة للدولة على مستوى الولاية .

- البلدية و المصالح الإدارية الأخرى للبلدية .

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية .

* دعاوى القضاء الكامل .

* القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة .

أما المادة 803 نصت على أن الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية يحدد طبقا للمواد 37، 38 و بالرجوع إلى هذه المواد نجدها تنص على أن الاختصاص الإقليمي يؤول للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه ، و إن لم يكن له موطن معروف ، فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له ، و في حالة اختيار موطن ، يؤول الاختصاص الإقليمي لجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار ، مالم ينص القانون على خلاف ذلك .

و في حالة تعدد المدعى عليهم ، يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن ادهم .

و بهذا نجد أن المشرع وحد الجهات القضائية الخاصة بنظر دعاوى الإلغاء و تخلص من ذلك التقسيم بين الجهات القضائية المحلية و الجهات القضائية الجهوية التي كانت تشكل عائقا أمام المواطن المواطن مما تحتويه من تعقيد حول الجهة القضائية المختصة بدعواه ، فحسن فعل المشرع الجزائري بتبسيط الإجراءات و توحيد الجهات القضائية الإدارية المختصة بنظر دعاوى الإلغاء المرفوعة سواء ضد القرارات الولاية أو البلدية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية .

1/ تقديم عريضة الدعوى :

ترفع دعوى الإلغاء بإيداع العريضة الافتتاحية لدى أمانة ضبط المجلس القضائي المختص محليا أو جهويا ، تحتوى على الشروط القانونية التي سبق دراستها في الفصل التمهيدي ، مع قيام المدعى بتسديد المصاريف القضائية .

1* أمام الغرفة الإدارية للمجلس القضائي :

فحسب نص المادة 169-3 من قانون الإجراءات المدنية فإن أمين الضبط بمجرد ما تودع العريضة الافتتاحية للدعوى لديه يقوم فوراً بالتأشير عليها ، و يضع لها رقما خاصا ، و يقوم بتسجيلها بالسجل الخاص بالدعاوى الإدارية ، و ذلك بعد تسديد مصاريف الدعوى و المقدرة بألف دينار (1000 دج)، بعد ذلك يرسل العريضة إلى رئيس المجلس القضائي الذي يحيلها إلى رئيس الغرفة الإدارية ليعين مستشارا مقررًا .

و حسب قانون 09/08 فان عريضة الافتتاحية للدعوى تودع بأمانة ضبط المحكمة الإدارية مقابل دفع الرسم القضائي ، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ، و ذلك حسب المادة 821 من هذا القانون ، و قد نصت المادة 844 على أن رئيس المحكمة الإدارية يعين التشكيلة التي يؤول إليها الفصل في الدعوى ، بمجرد قيد عريضة افتتاح الدعوى بأمانة الضبط .

يعين رئيس تشكيلة الحكم ، القاضي المقرر الذي يحدد بناء على ظروف القضية الأجل الممنوح للخصوم من اجل تقديم المذكرات الإضافية و الملاحظات و أوجه الدفاع و الردود ، و يجوز له أن يطلب من الخصوم كل مستند أو أية وثيقة تفيد في فض النزاع و يجوز لرئيس تشكيلة الحكم ، عندما تقتضي ظروف القضية إن يحدد فور تسجيل العريضة التاريخ الذي يختتم فيه التحقيق ، و يعلم الخصوم به عن طريق أمانة الضبط .

2 * أمام مجلس الدولة :

حسب نص المادة 281 من قانون الإجراءات المدنية فانه يجب أن ترفع عريضة الطعن بالإلغاء ضد القرارات المركزية أمام أمانة ضبط مجلس الدولة (سابقا الغرفة الإدارية للمحكمة العليا) المكلفة بتلقى و تسجيل العرائض ، حيث يتلقى أمين الضبط العريضة الافتتاحية ، و يقوم بقيدها في السجل الخاص بقيد الدعاوى ، و تلقى مصاريف الدعوى و المقدرة بألف و خمسمائة دينار (1500) دج ولا بد إن تكون العريضة الافتتاحية للدعوى مرفقة إما بقرار رفض الطعن الإداري (التظلم الإداري) أو وصل إيداع هذا التظلم ، ثم يقوم أمين الضبط بإرسال العريضة عقب قيدها إلى رئيس مجلس الدولة الذي يحيلها إلى رئيس الغرفة المختصة ليعين مستشارا مقررًا ليقوم بالتحقيق في الدعوى .

أما قانون 09/08 فقد نص في المادة 904 منه على أن الأحكام المواد من 815 إلى 825 المتعلقة بعريضة افتتاح الدعوى تطبق أمام مجلس الدولة ، و لقد سبق الإشارة إليه سابقا .

2/ تعيين المستشار المقرر و دوره في إعداد و تهيئة القضية

من مميزات المنازعة الإدارية ، أن إجراءاتها لها طابع تحقيقي و مكتوب ، يلعب فيها المستشار المقرر بمجرد اضطلاع به بملف الدعوى دور الذي يلعبه قاضي التحقيق في الدعوى الجزائية ، فيقوم المستشار المقرر أول شيء بالتأكد من قواعد الاختصاص ، سواء النوعي أو

المحلي لأنه من النظام العام في المنازعات الإدارية و لا يستطيع الأطراف الاتفاق على مخالفته .

كما أن تكليف النزاع هو من صلاحياته لوحده ، و بالتالي فهو غير ملزم بالتكليف الذي وضعه الأطراف بما في ذلك الإدارة ، و متى تأكد من عدم اختصاصه في النظر للنزاع ، فإنه يقرر عدم ضرورة التحقيق ، و يقوم بإحالة الملف للفصل فيه مباشرة .

إذا كانت الإجراءات الجوهرية المسبقة وقواعد الاختصاص لا يمكن قبول الدعوى بدون توفرها، فالأمر يختلف إذا كانت الإجراءات المنصوص عليها قانونا يجب إتباعها ولكن عدم القيام بها قبل رفع الدعوى يمكن تداركه وتصحيحه، لأن الدور الإيجابي وطابع التحري لصلاحيات المستشار المقرر يفرض عليه إما تصحيح الإجراء بنفسه، أو تكليف الطرف المعني بتصحيحه حسب الحالة. وذكر على سبيل المثال: إشهار الدعوى الرامية إلى النطق بفسخ أو إبطال أو نقض حقوق ناتجة عن وثائق مشهورة، والتي نصت عليها المادة 85 من المرسوم 63/76 المؤرخ في 1976/03/25 المعدل والمتمم لقانون تأسيس السجل العقاري، وذلك تحت طائلة عدم القبول. فيمكن تكليف المدعي بإشهار العريضة الافتتاحية حتى بعد تسجيل، لأن الهدف هو إعلام الغير أن الحق فيه نزاع¹ .

كذلك الأمر بالنسبة لتحريير الطلبات على ورق مدموغ في مادة الضرائب والتي نصت عليها المادة 338 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ففي مثل هذه الحالة يكون الإجراء إجباري، ولكن تدارك الأمر بالقيان به قبل الفصل في الدعوى² .

ولا يمكن للغرفة الإدارية أن تصدر قرارا بعدم قبول الدعوى لتخلف الإجراء، إلا إذا ثبت من الملف أن المستشار المقرر كلف المدعي بتصحيح الإجراء ومنح له أجل ولكنه لم يمتثل.

¹ - أحمد محيو ، المرجع السابق، ص 83

² - قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى ، رقم القرار 004851 بتاريخ: 2001/09/24 الوارد في مجلة مجلس الدولة. العدد الأول. لسنة 2002 ص 135

ومن أهم صلاحيات المستشار المقرر في المنازعة الإدارية بصفة عامة، قيامه بالتحقيق من أن المدعي قد رفع دعواه ضد الجهة الإدارية المختصة قانوناً بالنزاع والمؤهلة لتمثيل الدولة، أو أية إدارة أخرى، ولا يمكن للغرفة الإدارية أن تصدر قراراً كما يفعل القاضي المدني بعدم قبول الدعوى، لأنها موجهة ضد غير ذي صفة، بل يجب أن تبلغ العريضة الافتتاحية للجهة المخولة قانوناً لتمثيل الدولة.

3/ إجراء الصلح أمام الغرفة الإدارية للمجلس القضائي:

بموجب القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18/08/1990 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية نجد انه نص في المادة 169-3 منه على إجراء جديد وقائي وهو إجراء الصلح، والذي حل محل التظلم الإداري المسبق، قصد منه المشرع الوصول إلى حل وفض النزاع و تفادي النزاعات القضائية، فقد يحصل المدعى على حقوقه مباشرة دون الاستمرار في إجراءات في الدعوى بما في ذلك تفادي طرق الطعن في القرار القضائي الإداري، ومن جهة أخرى تستفيد الإدارة من استمرارية وديمومة أعمالها.

فيقوم إذن المستشار المقرر بعد تلقيه لعريضة الدعوى باستدعاء طرفي النزاع قصد إجراء الصلح فيما بينهما، حيث يأمر أمين الضبط المختص ببعث إستدعاءات للأطراف لحضور جلسة الصلح التي سيشرف عليها المستشار المقرر.

ونتساءل هنا: هل يقوم المقرر بإجراء الصلح باعتباره قاضي يفصل في نزاع مطروح أمامه تماماً وكأنه في الجلسة أو يكون له دور آخر وهو دور المصالح؟ فدور هذا الأخير القيام بكل الطرق الودية لتسوية الخلاف القائم بين لأطراف وتهدئة النزاعات بين الأشخاص واستعمال كل الطرق الملائمة للوصول إلى تلك النتيجة. في حين أن مهمة القاضي هي الفصل في كل نزاع مطروح أمامه داخل حدود مبدأ الشرعية .

فيقوم المستشار المقرر بإجراءات محاولة الصلح القضائي بين السلطة الإدارية المختصة صاحبة القرار الإداري المطعون فيه و المدعى و ذلك خلال مدة ثلاثة شهور و هو إجراء من النظام العام يؤدي عدم إجراؤه إلى بطلان الإجراءات اللاحقة له و بالتالي بطلان الحكم الصادر عن الغرفة الإدارية .

يمكن للمستشار المقرر أن يكرر جلسات الصلح مادام المشرع لم يحدد عددها ، متى تبين له أن هناك إمكانية للوصول إلى حل ودي للنزاع من خلال المدة المحددة قانونا ، فإذا احدث أن غاب احد الطرفين عن جلسة الصلح ، فان ذلك يعد موقفا رافضا للصلح و يتعين على المستشار المقرر أن يحرر محضرا بعدم الصلح ومن تم إخضاع القضية إلى التحقيق إذا ما كان الغياب عمديا ، و الغياب يكون خاصة من طرف الإدارة .

أما إذا كان الغياب غير متعمد ، فيمكن للمستشار المقرر أن يستدعي الأطراف لجلسة أخرى في حدود الميعاد القانوني ، فإذا ما تم الاتفاق و الصلح يسجل و يثبت ذلك في محضر رسمي ليصدر بشأنه قرار من المجلس القضائي المختص ، و ينفذ هذا القرار المتضمن لمضمون الصلح و الاتفاق في نطاق الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية .

وإذا لم يحصل الاتفاق والصلح بين السلطة الإدارية المختصة والمدعى يسجل ويثبت عدم الصلح، في محضر لتتعلق بعد ذلك الإجراءات المنصوص عليها في المادة 170 ، و 170 مكرر من قانون الإجراءات المدنية و المتعلقة بالتحقيق .

أما في قانون رقم 09/08 المشرع لم ينص فيه على إجراءات الصلح و هذا راجع لكون هذا الإجراء لم يعطى أي نتيجة ايجابية عند تطبيقه ، فقليلة جدا القضايا التي تقبل الإدارة فيها الصلح مع المدعى هذا من جهة .

و من جهة أخرى ، نجد أن وظيفة قاضي الإلغاء هو مراقبة ما إذا كان القرار محل الطعن قد جانب المشروعية ، و إذا تأكد من ذلك وجب عليه إلغاء القرار و ليس القيام بإجراء الصلح .

4/ التحقيق و دور المستشار المقرر فيه :

هذه المرحلة مشتركة بين درجتي التقاضي الإدارية ، ففي خلالها يظهر الدور البارز للمستشار المقرر كمحقق ، فهو يلعب دورا ايجابيا و يتحكم في إدارة النزاع فهو الذي يوجه الأطراف و يأمر بأي إجراء يراه ضروريا حتى يكون الملف مهيبا للفصل فيه طبقا للقانون .

و تتمثل الإجراءات المتبعة أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي في أن المستشار المقرر يقوم بمباشرة إجراءات التحقيق بعد ثبوت عدم نجاح محاولة الصلح ، و ذلك بتبليغ عريضة المدعى إلى المدعى عليه و إنذاره بوجوب إيداع مذكرة جوابية في ميعاد المحدد .

أما أمام مجلس الدولة ، فان المستشار المقرر يقوم بتبليغ عريضة المدعى برسالة موصى عليها إلى كل مدعى عليه ، يندره بوجوب إيداع مذكرة جوابية خلال مدة شهرين من يوم التبليغ و إلا اعتبر القرار الصادر ضده حضوريا ، و يتعلق هذا الإجراء الأولي باحترام مبدأ حقوق الدفاع، حتى يقدم كل طرف كل وسائله الدفاعية.

و عندما يبلغ المقرر المدعى عليه بالعريضة الافتتاحية فإنه ينتظر أن يصدر منها رد فعل بواسطة مذكرات جوابية تقدم في الآجال المحددة من قبله أو التي يحددها القانون، كما هو عليه الحال بالنسبة لأجل الشهرين أمام مجلس الدولة.

و للمستشار المقرر أن يقوم بكل إجراء للحصول على الوثائق التي يبني عليها قناعته، و يقوم بتسيير عملية البحث عن الأدلة.

و يكون تبادل العرائض المأمور به من قبل المستشار في الآجال المحددة من طرفه، و هي طلبات لتقديم بعض الوسائل الإثباتية في أجل محدد، و إذا لم يحترم ذلك الأجل قام

المستشار المقرر بإعذار الإدارة أو الطرف الأخر. و يمكن هنا للمستشار المقرر أن يستنتج عدة نتائج من سلوك الطرفين.

و غالبا ما تطلب الإدارة أو المدعي بواسطة رسالة من المقرر، الحصول على أجل إضافي لكون الوقت لم يكن كافيا لتقديم جواب و للمقرر هنا كل السلطة التقديرية للقبول أو الرفض.

و للمستشار المقرر أن يأمر بتدابير التحقيق التي يراها ضرورية، لكون وجود الإدارة كطرف في المنازعات يحدث انعداما في التوازن ما بين طرفي الخصومة.

فالمقرر يتدخل لمساعدة المدعي في إثبات مزاعمه، لأن الإدارة غالبا تحوز على وسائل الإثبات، خاصة و أن القرارات الإدارية غير مسببة في غالب الأحيان، و يتدخل المقرر هنا لإعادة تحقيق التوازن، و يكون تدخله أكثر بروزا في دعوى الإلغاء، لأنه من الصعب على المدعي إثبات عدم المشروعية.

و قد سمحت المادة 170 في فقرتها 07 من (ق.إ.م) للمقرر أمام الغرفة الإدارية للمجلس القضائي بأن يأمر بتقديم المستندات التي يراها ضرورية للتحقيق، في حين سمحت المادة 170 مكرر من القانون نفسه في فقرتها الرابعة للمجلس القضائي سماع مأموري الإدارة أو طلب حضورهم أمامه لتقديم الإيضاحات أثناء الجلسة، و يجوز للمستشار المقرر طبقا للمادة 170 مكرر فقرة أولى (ق.إ.م) و التي أحالت بخصوص إجراءات التحقيق إلى المواد 121 إلى 125 من ذات القانون. و هذه الأخيرة أحالت بدورها إلى المواد من 43 إلى 80(ق.إ.م) أن يقوم بالأمر بموجب أمر شفوي بحضور أحد ممثلي الإدارة شخصيا لإجراء الاستجواب أو تقديم توضيحات أو وثيقة، و لا يوجد في القانون ما يمنعه من أن يصدر ذلك الأمر كتابة، و باستطاعة المستشار المقرر الأمر شفاهة بإجراء تحقيق بسماع الشهود، و

يجوز له الأمر بإجراء الخبرة، أو التحقيق في الكتابة أو أي إجراء آخر. و كذا الانتقال للمعاينة لتتوير القاضي بخصوص بعض المسائل.

أما قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08 فقد نص فيه على أحكام المتعلقة بالتحقيق و المتمثلة في طريقة إيداع و تبادل المذكرات، فنجد أن المادة 838 نصت على أن تودع المذكرات و الوثائق المقدمة من الخصوم بأمانة ضبط المحكمة الإدارية ، أين يتم تبليغ الرسمي لعريضة الافتتاحية للدعوى عن طريق المحضر القضائي ، و يتم تبليغ المذكرات الرد مع الوثائق المرفقة بها إلى الخصوم عن طريق أمانة الضبط تحت إشراف القاضي المقرر ، و يتم تبليغ كل الإجراءات المتخذة و تدابير التحقيق إلى الخصوم برسالة مضمنة مع إشعار بالاستلام ، أو عن طريق محضر قضائي، كما يتم تبليغ طلبات التسوية و الاعذار و أوامر اختتام و تاريخ الجلسة بنفس الأشكال، و يشار في تبليغ العرائض و المذكرات إلى انه في حالة عدم مراعاة الآجال المحددة من طرف القاضي لتقديم مذكرات الرد ، يمكن اختتام التحقيق دون إشعار مسبق .

و عندما يتبين لرئيس تشكيلة الحكم ، أن الحكم يمكن أن يكون مؤسسا على وجه مثار تلقائيا ، يعلم الخصوم قبل جلسة الحكم بهذا الوجه ، و يحدد الآجال الذي يمكن فيه تقديم ملاحظاتهم على الوجه المثار ، دون خرق أجال اختتام التحقيق ، و هذا الإجراء جاء بصيغة الأمر مما يجعله من النظام العام لا يجوز مخالفته¹ .

و يقوم القاضي المقرر بتحديد بناء على ظروف كل قضية ، الأجل الممنوح للخصوم من اجل تقديم المذكرات الإضافية و الملاحظات و أوجه الدفاع و الردود ، و يجوز له أن يطلب من الخصوم كل مستند أو أية وثيقة تنفيذ في فض النزاع ، كما يجوز لرئيس تشكيلة الحكم ، عندما تقتضي ظروف القضية ، أن يحدد فور تسجيل العريضة التاريخ الذي يختتم فيه التحقيق ، و يعلم الخصوم به عن طريق أمانة الضبط.

¹ - المواد من 838 إلى 843 من قانون 09/08

و قد منح المشرع مجموعة من الوسائل التي يستعملها القاضي المقرر في التحقيق و هي محددة بخمسة وسائل هي :

1 * الخبرة :

و ذلك حسب نص المادة 858 من هذا القانون و التي أحالتنا على المواد من 125 إلى 145 من نفس القانون .

2 * سماع الشهود :

و ذلك حسب نص المادة 859 من هذا القانون و التي أحالتنا على المواد من 150 إلى 162 من نفس القانون ، كما نصت المادة 860 على انه يجوز لتشكيلة الحكم أو القاضي المقرر الذي يقوم بسماع الشهود ، كما يستدعي أو يستمع تلقائيا إلى أي شخص يرى سماعه مفيدا ، كما يجوز أيضا سماع أعوان الإدارة أو طلب حضورهم لتقديم الإيضاحات .

3 * المعاينة و الانتقال إلى الأماكن :

نصت عليها المادة 861 من هذا القانون و التي أحالتنا على المواد من 146 إلى 149 من نفس القانون .

4 * مضاهاة الخطوط:

نصت عليها المادة 862 من هذا القانون و التي أحالتنا على المواد من 164 إلى 174 من نفس القانون .

5 * التدابير الأخرى لتحقيق :

فهنا تم فتح المجال أمام أي تدبير من تدابير التحقيق غير تلك المبينة أعلاه .

كما نصت المادة 864 على انه عندما يؤمر بأحد تدابير التحقيق يجوز لتشكيلة الحكم أن تقرر إجراء تسجيل صوتي أو بصري أو سمعي بصري لكل العمليات أو لجزء منها .

كما نصت المادة 865 على الانابات القضائية و أحالتنا بشأنها على المواد من 108 إلى 124 ، كما نصت المواد من 866 إلى 870 على عوارض التحقيق .

و نجد أن نفس إجراءات التحقيق تطبق على مستوى مجلس الدولة و ذلك حسب ما نصت عليه المادة 915 .

و عندما تكون القضية مهياًة للفصل يحدد رئيس تشكيلة الحكم تاريخ اختتام التحقيق بموجب أمر غير قابل لأي طعن ، يبلغ هذا الأمر إلى جميع الخصوم برسالة مضمنة مع إشعار بالاستلام أو بأي وسيلة أخرى في اجل لا يقل عن خمسة عشر يوم قبل تاريخ الاختتام المحدد في الأمر ، و في حالة لم يصدر رئيس تشكيلة الحكم الأمر باختتام التحقيق ، يعتبر هذا الأخير منتهياً بثلاثة أيام قبل تاريخ الجلسة المحددة .

فإذا قدم احد الأطراف مذكرات بعد اختتام التحقيق فإنها لا تبلغ و يصرف النظر عنها ، إما إذا قدم طلبات جديدة أو أوجها جديدة ، فلا تقبل ما لم تأمر تشكيلة الحكم بتمديد التحقيق .

كما يجوز لرئيس تشكيلة الحكم في حالة الضرورة ، أن يقرر إعادة السير في التحقيق بموجب أمر غير مسبب و غير قابل لأي طعن و يبلغ للأطراف بنفس شروط تبليغ أمر اختتام التحقيق و يمكن إعادة السير في التحقيق بناء على حكم يأمر بتحقيق تكميلي .

و ما يلاحظ من خلال دراسة هذه المواد أن المشرع الجزائري أعطى صلاحيات واسعة للقاضي المقرر و ذلك كله لتحقيق الدور الايجابي للقاضي الإداري من اجل ممارسة رقابته القضائية في كل دعاوى الإدارية عامة و في دعوى الإلغاء خاصة ، و ذلك بسبب ما تنطوي عليه هذه الدعوى من إثقال كاهل المدعى بالزامية إثبات عدم مشروعية القرار الإداري المخاصم .

5/ إعداد المستشار المقرر للتقرير المكتوب :

متى أصبحت القضية مهياًة للفصل فيها أو بانقضاء المواعيد الممنوحة لتقديم المذكرات و الرد عليها ، يقوم المستشار المقرر بإيداع تقريره المكتوب و يحيل الملف إلى النيابة العامة ، هذا التقرير الذي يقوم بتلاوته في الجلسة¹ .

و إذا كانت النصوص الخاصة بالدعاوى الإدارية لا تشير إلى حقيقة و محتوى التقرير ، فان النصوص العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية فإنها تشير إلى أن المستشار المقرر يتولى في هذا التقرير سرد ما وقع من إشكالات في الإجراءات و يحلل الوقائع و أوجه دفاع الأطراف ، كما يدرج أو يلخص إذا لزم الأمر طلباتهم الختامية ، كما يبين مقاطع النزاع دون أن يبدي رأيه فيها ، و هنا يظهر الفرق بين النظام القانوني للمستشار المقرر في الجزائر و النظام الذي يقابله في فرنسا ، و هو النظام القانوني لمفوض الحكومة ، حيث يكون هذا الأخير مدعو لإبداء رأيه و اقتراح حل على القضاة المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة ، و كثيرا ما يأخذون برأيه لجدية طرحه ، و لذلك كان لهذا النظام دورا بارزا في بلورة و صياغة نظريات القانون الإداري² .

و عمليا ، فان اغلب المجالس القضائية أهملت نظام التقرير ، بحيث لا يتلو المستشار المقرر تقريره بالجلسة كما نص عليه القانون في المادة 140 من قانون الإجراءات المدنية ، و في ذلك مخالفة لقواعد جوهرية في الإجراءات ، تعرض القرار القضائي لإلغاء عند استئنافه أمام الدرجة الثانية .

¹ - المادة 170 الفقرة 8 من قانون الإجراءات المدنية .

² - مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص 248 ، 249 .

6/إحالة الملف إلى النيابة العامة :

على خلاف الدعاوى العادية و باستثناء ما نصت عليه المادة 141 (ق.إ.م) فإن اصطلاح النيابة العامة على ملف الدعوى الإدارية عموماً، و على ملف دعوى الإلغاء خاصة لإبداء طلباتها يكون إلزامياً باعتباره إجراءً جوهرياً.

و هكذا ألزمت المادة 170 (ق.إ.م). المستشار المقرر بإحالة الملف عندما تصبح القضية جاهزة للفصل فيها على النيابة العامة و عليها أن تودع تقريرها في ميعاد شهر من تاريخ استلامها للملف.

و يضطلع بدور النيابة العامة في المحاكم الإدارية - بعد تنصيبها- و في مجلس الدولة حالياً محافظ الدولة و مساعدي محافظ الدولة الذين يخضعون للقانون الأساسي للقضاء.

أما بالنسبة للتقرير الذي تعده النيابة العامة فهو يختلف عن تقرير المستشار المقرر من حيث كونه عبارة عن طلبات و ليس تحليلاً للوقائع، كما أنه لا يقترح حلولاً على القضاة¹.

و سواء قدمت النيابة العامة طلباتها في ميعاد شهر أو لم تقدم، فبانتهاؤ هذه المهلة يتعين على المقرر مع رئيس الغرفة الإدارية تحديد تاريخ للجلسة التي تعرض فيها القضية، و يتم إخطار النيابة العامة حتى يتسنى سماعها و إبداء طلباتها في الجلسة.

و ينبغي أن تتم الإشارة في القرار الصادر في دعوى الإلغاء إلى إبداء النيابة العامة لطلباتها و غالباً ما يلتمس ممثل النيابة العامة في طلباته الفصل في الدعوى طبقاً للقانون و ذلك طبعاً بعد الإطلاع على العرائض و المذكرات الجوابية و بعد اصطلاحه على تقرير المستشار المقرر ليبيدي في الأخير طلباته في الشكل و في الموضوع و ذلك طبعاً للنموذج الكتابي المتعلق بطلبات محافظ الدولة.

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 250، 251.

في قانون 09/08 نجد أن المشرع نص في المادة 846 منه على وجوب إرسال الملف إلى محافظ الدولة لتقديم التماساته في للقضية عندما تكون مهياًة للفصل أو عندما تقتضي القيام بالتحقيق عن طريق القيام بالخبرة أو لسماع الشهود أو غيرها من الإجراءات، فيحيل القاضي المقرر وجوبا ملف القضية مرفقا بالتقرير و الوثائق الملحقة به إلى محافظ الدولة لتقديم تقريره المكتوب في اجل شهر واحد من تاريخ استلامه لملف، و يجب على محافظ الدولة أن يرجع الملف و الوثائق المرفقة به إلى القاضي المقرر بمجرد انقضاء الأجل .

يقوم محافظ الدولة أثناء الجلسة بعرض تقريره المكتوب و الذي يتضمن عرضا عن الوقائع و القانون و الأوجه المثارة و رأيه حول كل مسألة مطروحة و الحلول المقترحة للفصل في النزاع ، و يختتم بطلبات محددة ، كما يقوم بتقديم ملاحظاته الشفوية حول كل قضية قبل غلق باب المرافعات .

و تتم الإشارة في أحكام المحاكم الإدارية إلى طلبات محافظ الدولة و ملاحظاته و الرد عليها ، و له نفس الدور على مستوى مجلس الدولة¹.

ثانيا : الفصل في الدعوى

1/ على مستوى الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي :

بعد أن تنتهي مرحلة تحضير الدعوى ، يتم تحديد جلسة للنظر و الفصل في ملف دعوى الإلغاء على مستوى الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي المختص وفقا لإجراءات القانونية المقررة ، هذه الجلسة التي تتشكل من الرئيس و عضوية مستشارين احدهما المقرر ، و ممثل النيابة العامة و أمين الضبط².

¹ - المواد من 897 إلى 900 من قانون 09/08 .

² - المواد 135، 138، 140، 144، 170 مكرر من قانون الإجراءات المدنية .

بعد ضبط ملف قضية دعوى الإلغاء و تشكيل هيئة المرافعة و المحاكمة و اطلاع النيابة على ملف القضية ، تكون الجلسة علنية أصلا ، بحضور الخصوم أطراف الدعوى أو ممثليهم القانونيين ، و ذلك في نطاق جو من الهدوء و النظام و الاحترام المطلوب من كافة الأطراف و الحاضرين في الجلسة .

تبدأ المحاكمة بتلاوة المستشار المقرر لتقريره المكتوب و على إثره يتدخل الأطراف لإبداء ملاحظاتهم الشفوية و كذا تدخل النيابة العامة بإبداء طلباتها في القضية ، كما يجوز لهيئة جلسة المحاكمة أن تستمع إلى ممثلي السلطات الإدارية بهدف تقديم الإيضاحات و الاستفسارات المطلوبة و اللازمة¹ .

و بمجرد انتهاء من عملية المرافعات و المحاكمة و إقفال باب المناقشة ، تحال القضية للمداولة و يحدد اليوم الذي يصدر فيه الحكم ، و تجري المداولات في سرية طبقا لما هو منصوص عليه في المادة 142 من ق .ا.م ليصدر الحكم و الذي يجب أن يكون موقعا من طرف كل من الرئيس و المستشار المقرر و أمين الضبط .

2/ على مستوى مجلس الدولة :

تتشكل هيئة الجلسة من ثلاثة قضاة على الأقل ، منهم رئيس الجلسة و المستشار المقرر و المستشار العضو و أمين الضبط ، محافظ الدولة أو احد مساعديه (ممثلا للنيابة العامة) .

تبدأ المحاكمة في جلسة علنية أصلا ، لكن يجوز أن تتعقد الجلسة سرية ، و ذلك إذا اقتضت ضرورات النظام العام و الآداب العامة .

يقوم المستشار المقرر بتلاوة تقريره بالجلسة ، و يجوز لمحامي الخصوم تقديم ملاحظاتهم الشفوية ، ثم تبدي لنيابة العامة رأيها في القضية ، و بعد ذلك تحال القضية للمداولة لتنتهي بصدور قرار نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه .

¹ - المادتين 140 و 170 مكرر من قانون الإجراءات المدنية .

حسب قانون 09/08 :

فنجده قد نص أن رئيس تشكيلة الحكم هو المختص بجدولة كل جلسة أمام المحكمة الإدارية و يبلغ بها محافظ الدولة إلا انه يجوز لتشكيلة الحكم أو لرئيس المحكمة الإدارية ، لن يقرر في أي وقت ، و في حالة الضرورة جدولة أية قضية للجلسة للفصل فيها بإحدى تشكيلتها ، يخطر جميع الخصوم بتاريخ الجلسة من طرف أمانة الضبط في اجل 10 أيام على الأقل قبل التاريخ المحدد ، إلا انه في حالة

الاستعجال ، يجوز تقليص هذا الأجل إلى يومين و يكون بأمر من رئيس تشكيلة الحكم¹.

فيعد أن تتعقد جلسة المحاكمة المشكلة من ثلاثة أعضاء و هم:

رئيس التشكيلة و القاضي المقرر و القاضي العضو و محافظ الدولة و أمين الضبط .

يقوم القاضي المقرر بتلاوة تقريره المعد حول القضية و على أثرها يجوز للخصوم تقديم ملاحظاتهم الشفوية تدعيما لطلباتهم المكتوبة .

و يجوز لرئيس تشكيلة الحكم أن يستمع إلى أعوان الإدارة المعنية أو دعوتهم لتقديم توضيحات ، و يمكنه و بصفة استثنائية أثناء الجلسة أن يطلب توضيحات من كل شخص حضر يرغب احد الخصوم في سماعه².

بعد ذلك يقوم محافظ الدولة بتقديم طلباته بعد عرضه لتقريره المكتوب³ ، و يجوز لكل خصم تقديم ملاحظات شفوية بالجلسة إلا أن المحكمة الإدارية غير ملزمة بالرد على هذه

¹ - المواد من 874 إلى 876 من قانون 09/08 .

² - المادة 884 من قانون 09/08 .

³ - المواد 886 ، 887 من نفس القانون

الأوجه المقدمة شفويا ما لم تؤكد بمذكرة كتابية ، و هنا يتناول المدعى عليه الكلمة أثناء الجلسة بعد المدعى عندما يقدم هذا الأخير ملاحظات شفوية¹.

و نفس الإجراءات السابقة تطبق على مستوى مجلس الدولة و هذا طبقا لأحكام المادة 916 من نفس القانون .

المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري

لا يترتب على رفع دعوى الإلغاء ضد القرار الإداري وقف تنفيذ هذا الأخير ، لان هذا الإجراء ليس له اثر موقف و هذا يستشف بمفهوم المخالفة لنص المادة 283 -2 من قانون الإجراءات المدنية .

فيستمر القرار المطعون فيه بالنفاذ طالما أن القاضي الإداري لم يصدر حكمه بإلغائه و ذلك حتى لا يتوقف نشاط و مهمة الإدارة و التي تتمتع قراراتها بقرينة السلامة و قوة التنفيذ الإيجابي بمجرد الاطلاع المواطنين عليها .

و رغم ذلك ، فانه يمكن للإدارة أن تقرر بنفسها الامتناع عن تنفيذ القرار ، خصوصا إذا رأت بان مشروعية القرار الذي أصدرته مشكوك فيه و بالتالي فان تنفيذه يؤدي إلى نتائج قد يتعذر تداركها أو يؤدي إلى الحكم على الإدارة بدفع تعويضات عن الضرر اللاحق بالطاعن .

كما بإمكان القاضي بصفة استثنائية أن يأمر بصفة مستعجلة وقف تنفيذ القرار الإداري المخاصم ، بناء على طلب المدعى ، و هذا حسب نص المادتين 283 الفقرة 2 ، 170 الفقرات 11، 12، 13 من قانون الإجراءات المدنية التي تعطي الاختصاص لرئيس الغرفة الإدارية للمجلس القضائي و المحكمة العليا (مجلس الدولة) للنظر في هذا الطلب .

¹ - المواد 888، و من 270 إلى 298 من نفس القانون .

1 / شروط وقف التنفيذ :

لم يذكرها قانون الإجراءات المدنية صراحة ، لكن نجد الشرط الأول منصوص عليه في المادتين 170 الفقرة 11 ، 283 الفقرة 2 ، أما الشرطين الآخرين استقر عليهما القضاء الإداري .

الشرط الأول:

أن يطلب المدعى صراحة في عريضة دعواه وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، و بناء على هذا فانه إذا لم تتضمن عريضة دعوى الإلغاء طلب وقف تنفيذ القرار الإداري و قام الطاعن بتقديم طلب وقف التنفيذ بعريضة مستقلة عن عريضة الدعوى، فالمحكمة لا تقبل طلبه .

الشرط الثاني :

أن يكون التنفيذ القرار مؤديا إلى نتائج يتعذر تداركها أو يصعب إصلاحها .

الشرط الثالث :

أن تكون حجج العريضة جدية بما فيه الكفاية ، و أن يكون ظاهرا من القرار المطعون فيه انه قابل للإلغاء أو لازم إلغاؤه ، و بالتالي فان وقف التنفيذ غير ممكن إلا إذا كان أساس العريضة حقيقا .

أن تقدير هذه الشروط متوقف على رأي القاضي الإداري الذي له كامل السيادة في الموافقة أو الرفض وقف تنفيذ القرار ، إلا أن هذه السلطة تنعدم عندما يكون القرار المخاصم يمس حفظ النظام و الأمن و الهدوء العام ، فهنا لا يجوز له الأمر بوقف تنفيذه و هذا حسب نص الصريح للمادة 170 الفقرة 12 من قانون الإجراءات المدنية¹ .

¹ - احمد محيو ، المرجع السابق ، ص 197 ، 198 .

و الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو حكما مؤقتا، لا يقيد قاضي الموضوع عند الفصل في الدعوى، و يجوز الطعن فيه بالاستئناف أمام مجلس الدولة في ميعاد 15 يوم من تاريخ تبليغه¹

2/وقف التنفيذ حسب قانون 09/08 :

لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية ، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه ،مالم ينص القانون على خلاف ذلك ، غير انه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناء على طلب الطرف المعنى ، بوقف تنفيذ القرار الإداري ، متى تعلق الأمر بقرار إداري يكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي².

يرفع الطلب بموجب دعوى مستقلة تكون متزامنة مع دعوى الإلغاء أو التظلم المرفوع أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار ، إلى المحكمة الإدارية و التي تفصل التشكيلة التي تنظر في الموضوع في الطلب الرامي لوقف تنفيذ و هذه التشكيلة تنظر في الطلب كقاضي استعجال.

يتم التحقيق في طلب وقف التنفيذ بصفة عاجلة ، و يتم تقليص الآجال الممنوحة للإدارة المعنية لتقديم الملاحظات حول هذا الطلب و إلا استغنى عن هذه الملاحظات دون إعدار ، إذا ظهر للمحكمة من عريضة افتتاح الدعوى و طلبات وقف التنفيذ أن رفض هذه الطلبات مؤكد ، فيجوز له الفصل دون تحقيق³.

و نصت المادتين 833 ، 919 على شروط وقف التنفيذ و هي :

- 1- تقديم طلب من المعنى بالأمر .
- 2- توافر ظروف الاستعجال .
- 3- وجود شك جدي حول مشروعية القرار المنازع فيه .

¹ - المادة 170 الفقرة 13 من قانون الإجراءات المدنية .

² - المادتين 833 ، 912 من قانون 09/08 .

³ - المواد 835، 836، 917، 918 من نفس القانون .

يفصل قاضي الاستعجال في طلب وقف التنفيذ في اقصر الآجال ، و يتم تبليغ الرسمي للأمر القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري خلال 24 ساعة ، و عند الاقتضاء يبلغ بجميع الوسائل ، إلى الخصوم المعنيين و إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه ، و عليه توقف أثار القرار الإداري المطعون فيه ابتداء من تاريخ و ساعة التبليغ¹ .

ينتهي أثار وقف التنفيذ بالفصل في دعوى الإلغاء، هذه الأخيرة التي يجب الفصل فيها في اقرب الآجال، و يكون الأمر الصادر بوقف تنفيذ لقرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء .

و نجد أن نفس الأحكام تطبق على مستوى مجلس الدولة، و ذلك حسب نص المادة 910 ن هذا القانون.

المبحث الثاني: أثار الحكم بالإلغاء

¹ - المواد 837 ، 836 ، 919 الفقرة 2 و3 .

إن القاضي الإداري عند ممارسته للرقابة القضائية على القرارات الإدارية المطعون فيها بدعوى الإلغاء ، فإن سلطاته تنحصر في التأكد من مشروعية القرار الإداري المطعون فيه أو عدم مشروعيته ، بحيث يحكم بإلغاء القرار الإداري كلياً أو جزئياً إذا وجد انه مصاب بعيب أو أكثر من العيوب الخمسة ، أو يحكم برفض الدعوى إذا تيقن من عدم صحة ما ادعاه الطاعن و تأكد من مشروعية القرار الإداري .

و عليه ستتصب دراسة هذا المبحث حول حجية الحكم الصادر بالإلغاء في المطلب الأول و تنفيذ حكم الإلغاء و سلطات القاضي الإداري في ذلك في المطلب الثاني.

المطلب الأول: حجية حكم الإلغاء

يترتب على إلغاء القرارات الإدارية الغير مشروعة إعدام هذه القرارات و اعتبارها كأن لم تكن منذ صدورها ، و منه يكون لحكم الإلغاء حجية الشيء المقضي به شأنه شأن باقي الأحكام القضائية .

غير أن هذه الحجية هي مطلقة و ليست نسبية ، فهي حجية مطلقة في مواجهة الكافة Erga omnes و هذا يرجع إلى كون دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية عينية ترفع من أجل مخاصمة القرار الإداري في ذاته لعدم مشروعيته ، فإذا حكم لإلغاء القرار المخاصم ترتب عن ذلك زواله من الوجود بالنسبة للكافة ، و منه يجوز لكل فرد غير الطاعن التمسك به .

و الحكم بالإلغاء حجة على الكافة ، سواء كان الأمر يتعلق بقرارات إدارية تنظيمية أو قرارات إدارية فردية ، و بالتالي يمنع على المحكمة النظر في أية دعوى أخرى بصدد نفس القرار الإداري المحكوم بإلغائه ، و تحكم برفض الدعوى لانقضاء مصلحة الطاعن في إقامة دعوى جديدة بشأن قرار إداري سبق الحكم بإلغائه¹.

¹ - عبد اغني بسويوي عبد الله ، المرجع السابق ، ص 699 ، 700 ، 701 .

احمد محيو ، المرجع السابق ، ص 199 .

و تتعلق حجية الحكم الصادر بالإلغاء بالنظام العام ، لاتصال الحكم باستقرار الأوضاع و المراكز القانونية التي حسمها في منطوقه ، فلا يجوز العودة إلى إثارة النزاع مرة أخرى حتى لا تتزعزع الأوضاع التي استقرت بصور الحكم .

و الحكم بالإلغاء قد يكون كلياً أو جزئياً ، فعند الإلغاء الكلي للقرار الإداري فان هذا الأخير يزول بمجمله ، أما الإلغاء الجزئي فينصب على بعض أحكامه فقط أي الجزء المعيب من القرار الإداري المخاصم ، و بالتالي فالقرار الملغي يعتبر كان لم يكن و يزول بأثر رجعي و الذي يؤدي إلى :

- الإلغاء المترابط لجميع القرارات المتخذة تطبيقاً للنص الملغي ، الأمر الذي يؤدي إلى زوال كثير من التدابير .

-إعادة العمل بالقرارات التي ألغيت أو عدلت بواسطة القرار الملغي ، و هذا ما يطرح مشكلة أثناء تنفيذ حكم بالإلغاء¹.

المطلب الثاني :تنفيذ حكم الإلغاء و سلطات القاضي الإداري في ذلك

إن الأثر الأساسي للإلغاء يتمثل في إعدام و زوال القرار الإداري المطعون فيه ، هذا الزوال يعتبر عادة كافياً في حد ذاته من أجل إلزام الإدارة بعدم تطبيق القرار الملغي أو اتخاذ بعض القرارات لتمكين الحكم من إنتاج جميع أثاره ، و ضمان احترام حجية الشيء المقضي به ، و في حالة عدم التنفيذ ، فان القاضي يحوز على بعض السلطات لإلزامها على احترام الحكم .

1 / التنفيذ من طرف الإدارة :

و يمكن تصوره في حالتين :

¹ - احمد محيو ، المرجع السابق ص 199 .

أ* عند إلغاء قرار يتطلب بالنسبة للإدارة اتخاذ قرار معاكس للقرار المتخذ للقرار الملغي ، و بذلك فان القاضي عندما يلغي قرار رفض تسليم رخصة البناء مثلا فهنا يكون رئيس البلدية ملزم بتسليم هذه الرخصة .

ب* عندما يتطلب إلغاء القرار فيها إعادة النظر في مجموعة من المراكز و إعادتها إلى حالتها الأولى ، كما لو أن القرار لم يكن مطلقا ، مثلا في حالة عزل موظف و الذي ينجر عنه عواقب ضارة خلال فترة طرده بإيقاف مرتبه ، عدم الترقية ، عدم القيام باقتطاعات من اجل التقاعد... الخ فإذا حصل الموظف على إلغاء قرار العزل ، فانه يعاد إلى وظيفته و الإدارة ملزمة بالعمل كما لو لم يطرد بتاتا ، و بالتالي إعادة وضعيته بأثر رجعي .

2/ عدم التنفيذ من طرف الإدارة :

عندما ترفض الإدارة تنفيذ الحكم ، فإنها ترتكب مخالفة لحجية الشيء المقضي به التي تعادل مخالفة القانون ، فالمدعي الذي يصطدم بمقاومة من هذا النوع باستطاعته أن يركز على ذلك في رفع دعوى الإلغاء جميع القرارات المتخذة بصورة مخالفة للحكم ، و بهذا يصبح الطعن لتجاوز السلطة الوسيلة لضمان احترام حجية الشيء المقضي به.

كما يمكن للمدعي مخالفة المسؤولية الإدارية بواسطة طعن القضاء الكامل ، كون معارضة حجية الشيء المقضي به تشكل خطأ مصلحيا من شأنه الحكم بتعويض مالي¹ .

3/سلطات القاضي الإداري :

من المتفق عليه فقها و قضاء ، انه على القاضي الإداري إصدار أوامر للإدارة أو أن يحل محلها في اتخاذ قرارات تدخل في صميم صلاحياتها ، و لو كان بطلب منها ، فالإدارة لا يمكنها أن تلجأ إلى القضاء إلا إذا ألزمها القانون بذلك ، و ذلك احتراماً و تجسيدا لما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية و سلطة البث و التقرير .

¹ - احمد محيو ، المرجع السابق ، ص 200 ، 201 .

و هذا اعتمادا على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يمنع القاضي من القيام بأعمال الإدارة العامة، إلا أن إصدار القاضي أمر لإدارة لإعادة الأمور إلى نصابها لا يعد خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات ، بل هو ضمانات و دعامة لحماية حقوق الأفراد.

و يرى اغلب الفقهاء الفرنسيين إمكانية لجوء القاضي إلى فرض الغرامة التهديدية من اجل إجبار الإدارة على التنفيذ و احترام حجية الشيء المقضي به ، إلا أن موقف القضاء الإداري الجزائري متذبذب بين رفض فرض الغرامة التهديدية على الإدارة ، و بين قبول فرض الغرامة التهديدية على الإدارة و الذي يظهر من موقف مجلس الدولة في قرارها الصادر بتاريخ 1999/03/03 عن الغرفة الثالثة بين " رئيس مندوبية ميلة " و "بوعر وج فطيمة " قرار غير منشور .

4/ موقف المشرع الجزائري في قانون رقم 09/08 :

لقد نص المشرع الجزائري في هذا القانون على مجموعة من المواد تتعلق بكيفية تنفيذ الحكم الإداري و سلطة القاضي الإداري في ذلك ، و بتفحص هذه المواد، نجد أن المشرع أعطى للقاضي الإداري سلطة إصدار أوامر لإدارة العامة بهدف تنفيذ القرار أو الحكم أو الأمر الإداري من هذا القانون .

كما يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ ، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها ، و في حالة عدم تنفيذ أمر أو الحكم أو قرار ، و لم تحدد تدابير التنفيذ ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك ، بتحديدتها و يجوز لها تحديد اجل للتنفيذ و الأمر بغرامة تهديدية و التي تكون مستقلة عن تعويض الضرر¹.

في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي ، أو في حالة التأخر في التنفيذ ، تقوم الجهة القضائية الإدارية بتصفية الغرامة التهديدية التي أمرت بها ، و يجوز لها تخفيضها أو إلغائها

¹ - المواد 980 ، 981 ، 982 .

عند الضرورة ، كما يجوز لها أن تقرر عدم دفع جزء من الغرامة التهديدية للمدعي إذا تجاوزت قيمة الضرر و تأمر بدفعها للخزينة العمومية .

و يكون الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي به بإلزام احد الأشخاص المعنوية العامة بدفع مبلغ مالي محدد القيمة ، قابل للتنفيذ وفق الأحكام التشريعية السارية المفعول¹ .

و لا يجوز تقديم طلب إلى المحكمة الإدارية من اجل الأمر باتخاذ التدابير الضرورية لتنفيذ حكمها النهائي و طلب الغرامة التهديدية لتنفيذه ، عند الانقضاء ، إلا بعد رفض التنفيذ من طرف المحكوم عليه ، و انقضاء اجل ثلاثة أشهر ، يبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم، و في حالة التي تحدد المحكمة الإدارية في حكمها محل التنفيذ أجلا للمحكوم عليه ، لاتخاذ تدابير تنفيذ معينة ، لا يجوز تقديم الطلب إلا بعد انقضاء هذا الأجل ، و في حالة رفض التنظيم الموجه للإدارة من اجل تنفيذ الحكم فيبدأ سريان اجل ثلاثة أشهر من تاريخ الرفض ، و بهذا يكون المشرع قد أعطى فعالية و دور ايجابي للقاضي الإداري في ممارسته للرقابة القضائية على أعمال الإدارة هذا من جهة ، و من جهة أخرى إرجاع الثقة للمواطنين في قوة و استقلالية القضاء خاصة انه كانت قبل إصدار هذا القانون أحكام قضائية كثيرة تصدر لا تنفذ و لا تحترم من قبل الإدارة ، مما جعل من رقابة القضاء رقابة شكلية فقط .

¹ - المواد 983 ، 984 ، 985 ، 986 .

خاتمة

الخاتمة

لقد تطرقنا في هذه الدراسة إلى أوجه الرقابة القضائية في إلغاء القرارات الإدارية ، هذه الأخيرة التي تتمتع بقرينة الصحة و المشروعية إلى غاية إثبات العكس ، إذ لا يمنع على الفرد إقامة الدليل على أن هذه القرارات مشوبة بعيب من عيوب عدم المشروعية أثناء مخاصمة القرار الإداري أمام الجهات القضائية الإدارية .

و قد تبين لنا أن دور القاضي الإداري ينحصر في البحث عن مدى مشروعية القرار الإداري أو عدم المشروعية ، و ذلك من خلال تفحص القرار و البحث عن أوجه الإلغاء من عيب عدم الاختصاص و عيب الشكل و الإجراءات ، و التي تعد من العيوب الخارجية أو الشكلية التي تلحق بالقرار الإداري ، أو عيب مخالفة القانون و عيب الانحراف بالسلطة و عيب السبب ، و التي تعد من العيوب الداخلية أو الموضوعية التي تشوب القرار الإداري .

و لقد تبين لنا أن مهمة الفرد لإثبات تجاوز الإدارة و عدم مشروعية قراراتها ، هي مهمة صعبة ، لهذا كان على القاضي الإداري التدخل لمساعدة المدعى في إثبات دعواه ، من أجل تحقيق التوازن بين الإدارة التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة و بين الفرد ، و ذلك من خلال توجيه الأمر للإدارة لتقديم المستندات التي يراها ضرورية للفصل في الدعوى أو استدعاء ممثلها القانوني لتقديم الإيضاحات اللازمة .

و لقد أعطى المشرع الجزائري في قانون 09/08 صلاحيات أكثر للقاضي الإداري ، بحيث أصبح له دور فعال و ايجابي في دعاوى الإدارية عامة و في دعوى الإلغاء خاصة ، فقد منحه عدة وسائل للتحقيق في هذه الدعوى من الاستعانة بخبير و سماع شهود و الانتقال لمعينة الأماكن و مضاهاة الخطوط ، أو أية وسيلة أخرى من وسائل التحقيق التي يراها ضرورية و منتجة في الدعوى ، و هذا كله من أجل تطبيق القانون و السهر على حماية مبدأ المشروعية من جهة ، و حماية حقوق و حريات الأفراد من تعسف الإدارة من جهة أخرى .

بالغاء القرارات الإدارية المشوبة ، فأصبح للقاضي الإداري الحق صراحة في توقيع الغرامة التهديدية و الأمر بتصفيتهما في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي للأحكام القضائية ، أو في حالة التأخر و التماطل في التنفيذ .

بعد هذه الدراسة فأننا توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات يمكن بيافا حسب ما يأتي:

أ- النتائج

1. أن دعوى إلغاء القرار الإداري المخالف للقانون هي دعوى إدارية أي هي إحدى الدعاوى الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري وإنها دعوى موضوعية عينية وليست شخصية وأن القرار الذي يكون محل للطعن يجب أن يكون قرار إداري هائي مؤثر صادر من سلطة إدارية وطنية

أن الغاية الأساسية من دعوى الإلغاء هي تحقيق مبدأ المشروعية الذي يقصد به هو مبدأ سيادة القانون أي يعني احترام أحكام القانون وسريانه على كل من الحاكم والمحكوم ، يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن.

يفترض قبل تقديم الطعن بالقرار الإداري المخالف للقانون أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها البت في التظلم خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسجيل التظلم لديها يشترط توافر المصلحة وقت رفع دعوى الإلغاء وأن تكون هذه المصلحة شخصية ومادية ومباشرة توافر المصلحة وقت رفع الدعوى من البداية أو من البداية إلى النهاية موضوع اختلفت عليه اتجاهات قضاء الدول المقارنة، فقد استقر مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه على الاكتفاء بتوافر المصلحة وقت رفع الدعوى وعدم اشتراط استمرارها لحين الفصل فيها، أما القضاء الإداري الجزائري فباستقراء أحكامه يتضح أن يشترط قيام المصلحة من وقت رفع الدعوى حتى الفصل فيها بحكم فائي، أما مجلس الدولة الجزائري فقد استقرت أحكامه على

اشتراط توافر المصلحة من بداية رفع الدعوى لحين الفصل فيها. ، اختلفت تشريعات الدول المقارنة حول تحديد الفترة الزمنية التي يجب خلالها إقامة دعوى الإلغاء

وبخلافه يتم الرد من قبل محكمة القضاء الإداري ، فبالنسبة للمشرع الفرنسي قد حددها بشهرين، أما المشرع المصري والعراقي فقد تم الاتفاق على تلك المدة التي تحددت بستين يوم .

ب- التوصيات:

ينبغي أن تؤدي حجية حكم الإلغاء إلى إزالة كافة الآثار التي أحدثها القرار الملغي من تاريخ صدوره ، على أن لا يمس الحقوق المكتسبة للأخرين أي أن لهذا الحكم أثر رجعية في الحدود والمدى الذي قرره مضمون الحكم الصادر عن المحكمة ، ويجب على الإدارة أن لا تنفذ الحكم صورية بل يجب أن تنفذه تنفيذاً حقيقياً كاملاً اقترح على المشرع الجزائري بان يتدخل لاصلاح نظام القضاء الإداري بحيث يصبح نظام متكامل يقوم على تعدد المحاكم الإدارية وتعدد درجات التقاضي

أن التساهل في قبول دعوى الإلغاء بسبب طبيعتها الموضوعية وارتباط شرط المصلحة فيها بمبدأ المشروعية ، يستوجب الاكتفاء بقيام المصلحة وقت رفع الدعوى دون اشتراط استمرارها لحين الفصل فيها.

ينبغي أن يترتب على زوال مصلحة الطاعن اثناء السير في الدعوى مع بقاء القرار غير المشروع استمرار النظر فيها، باعتبار دعوى الإلغاء وسيلة عامة للدفاع عن مبدأ المشروعية والمصلحة العامة أكثر منها وسيلة للدفاع عن الحقوق الشخصية والمصالح الخاصة ضرورة تكثيف الدورات التأهيلية وتعريفهم بما تضمنته الأنظمة المستحدثة من أحكام مختلفة، بما يساعدهم على أداء وظيفتهم على أكمل وجه.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا :النصوص القانونية

- 1- الدستور الجزائري لسنة 1996 ، الديوان الوطني للأشغال التربوية ،الطبعة الثانية ، وزارة العدل ، الجزائر .
- 2- قانون الإجراءات المدنية ، الصادر بمقتضى الأمر المؤرخ في 08 جويلية 1966 المعدل و المتمم، ديوان الأشغال التربوية ، وزارة العدل ، الجزائر .
- 3- القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30ماي 1998 .
- 4- قانون رقم 02-98 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية، تنظيمها وعملها ج ر العدد 37 صادر بتاريخ 01 جوان 1998
- 8 -قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25فيفري2008 يتضمن قانون الاجراءات المدنية

ثانيا :الكتب

- 1.د : احمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز انجق و خالد بيوض ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر .
- 2.د : سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ، القاهرة
- 3.رشيد خلوفي ، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1993 .
- 4.محمد انور حماده ، القرارات الإدارية و رقابة القضاء ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2004 .
- 5.د : عوابدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الجزائري ، نظرية الدعوى الإدارية ، لجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية .
- 6.د : مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة1999 .

- 7.د : عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، الطبعة الثالثة ، 2005 .
- 8.د : ابراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري ، ولاية القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 2006 .
- 9.د: محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دار العلوم ، عنابة ، الجزائر .
10. لحسن بن الشيخ اث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، وسائل المشروعية ، دار هومة .
11. خميس السيد اسماعيل ، قضاء مجلس الدولة و إجراءات و صيغ الدعاوى الإدارية ، منشأة المعارف الإسكندرية.
12. د: محسن خليل ، مبدأ المشروعية و تنظيم القضاء الإداري ، مطبعة التوني الإسكندرية ، 1993 .
13. لحسن بن الشيخ اث ملويا ، المنتقى من مجلس الدولة ، الجزء الأول ، دار هومة ، الجزائر ، 2002 .
- ثالثا : المجلات

1. قرار مجلس الدولة ملف رقم 007304 صادر بتاريخ 2002/09/23 ، مجلة مجلس الدولة، العدد2،الجزائر،2002،ص ص 155-157

الفهرس

اهداء

الشكر

01	المقدمة.....
07	الفصل التمهيدي :شروط قبول الرقابة القضائية في إلغاء القرارات الإدارية.....
08	المبحث الأول : الشروط العامة لقبول الرقابة القضائية.....
08	المطلب الأول : الشروط المتعلقة بشخص المدعي.....
08	أولا : الصفة.....
10	ثانيا : الأهلية
11	ثالث : المصلحة
12	1/ خصائص المصلحة
13	2/ الشروط الواجب توافرها في المصلحة.....
17	المطلب الثاني : الشروط المتعلقة بعريضة الدعوى.....
20	شروط الطابع في بعض العرائض
21	شروط أن تكون العريضة مرفقة بالقرار المطعون فيه.....
23	المبحث الثاني :الشروط الخاصة لقبول الرقابة القضائية.....
	المطلب الثاني : الشروط الخاصة بالقرار المطعون فيه في دعوى الإلغاء و خضوعه لقاعدة
23	التنظيم الإداري
23	أولا :القرار الإداري
24	1/ مفهوم القرار الإداري
24	2/ خصائص القرار الإداري
25	3/ أنواع القرارات الإدارية
26	4/ آثار القرارات الإدارية.....
26	ثانيا : نظام التنظيم الإداري.....

27	1/ تعريف التظلم الإداري
27	2/ أنواع التظلمات الإدارية
28	3/ شكل التظلم الإداري
28	4/ التظلم الإداري المسبق في النظام القانوني الجزائري
29	5/ لزوم التظلم في المنازعات الخاصة
31	6/ جزاء تخلف شرط التظلم في المنازعات الخاصة
32	7/ الحالات المستثناة من شرط التظلم الإداري
33	المطلب الثاني : مواعيد رفع دعوى الإلغاء و شرط انتفاء الدعوى الموازية
33	أولا : مواعيد رفع دعوى الإلغاء
34	1/ ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية و مجلس الدولة
34	أ- أمام المحاكم الإدارية
34	ب- أمام مجلس الدولة
34	2/ طبيعة شرط الميعاد و الحالات المستثناة منه
34	أ- طبيعة شرط الميعاد
34	ب- الحالات المستثناة منه
35	3/ تمديد ميعاد رفع الدعوى
35	أ- بحكم القانون
36	ب- وفق الاجتهاد القضائي
36	4/ قواعد حساب الميعاد
38	5/ شرط الميعاد حسب قانون 09/08
39	6/ شرط الميعاد في نصوص خاصة
39	7/ انتهاء شرط الميعاد
40	ثانيا : شرط انتفاء الدعوى الموازية

- 1/ خصائص شرط الدعوى الموازية 41
- الفصل الأول : أوجه الرقابة القضائية في إلغاء القرارات الإدارية 43
- المبحث الأول : رقابة القاضي الإداري لمشروعية الخارجية للقرار الإداري..... 43
- المطلب الأول : عيب عدم الاختصاص 44
- 1/ عيب عدم الاختصاص الجسيم 44
- أ- اغتصاب الوظائف و السلطة 44
- 2/ عيب عدم الاختصاص البسيط 45
- أ- عدم الاختصاص الموضوعي 45
- ب- عدم الاختصاص المكاني 45
- ج- عدم الاختصاص الزمني..... 45
- 3/ من تطبيقات مجلس الدولة حول عيب عدم الاختصاص..... 46
- المطلب الثاني : عيب مخالفة الشكل و الإجراءات 46
- 1/ أنواع الشكليات 47
- أ- الأشكال التي تؤثر على مشروعية القرار الإداري 47
- 1- الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار 47
- 2- المظهر الخارجي للقرار الإداري 48
- ب- الأشكال التي لا تؤثر على مشروعية القرار الإداري..... 48
- ج- تصحيح عيب الشكل..... 48
- المبحث الثاني : رقابة القاضي الإداري للمشروعية الداخلية للقرار الإداري 50
- المطلب الأول : عيب مخافة القانون و عيب الانحراف في استعمال السلطة 50
- أولاً : عيب مخالفة القانون 50
- صور عيب مخالفة القانون 50
- أ- المخالفة المباشرة لأحكام القانون 50

- ب- مخالفة القانون بصورة غير مباشرة 51
- ثانيا : عيب الانحراف في استعمال السلطة.....51
- 1/ صور الانحراف في استعمال السلطة.....52
- ا- استهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة.....52
- ب- مخالفة القرار لقاعدة تخصيص الأهداف54
- ج- الانحراف بالإجراءات 54
- 2/ سلطات القاضي الإداري في الكشف عن عيب الانحراف في استعمال السلطة ... 54
- المطلب الثاني : عيب انعدام السبب في القرارات الإدارية 55
- 1/ رقابة القضاء لعيب السبب 55
- ا- مراقبة الوجود المادي للوقائع 55
- ب- مراقبة التكييف القانوني للوقائع 56
- ج- رقابة ملائمة القرار الإداري للوقائع 56
- 2/ إثبات عيب السبب 56
- ا- إذا ذكرت الإدارة أسباب القرار الإداري 56
- ب- عدم إفصاح الإدارة عن أسباب القرار..... 56
- 3/ تطبيقات عيب السبب في قضاء مجلس الدولة 57
- الفصل الثاني : إجراءات و آثار رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري..... 59
- المبحث الأول : إجراءات دعوى الإلغاء 60
- المطلب الأول : إجراءات رفع دعوى و الفصل فيها 60
- أولا : إجراءات رفع الدعوى 60
- الجهات القضائية المختصة بالفصل في دعوى الإلغاء 60
- 1/ تقديم عريضة الدعوى 65
- 2/ تعيين المستشار المقرر و دوره في إعداد و تهيئة الملف 66

68.....	3/ إجراء الصلح أمام الغرفة الدارية بالمجلس القضائي
70	4/ التحقيق و دور المستشار المقرر فيه.....
75.....	5/ إعداد المستشار المقرر للتقرير المكتوب
76.....	6/ إحالة الملف إلى النيابة العامة
77.....	ثانيا : الفصل في الدعوى
77.....	1/ عل مستوى الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي
78.....	2/ على مستوى مجلس الدولة
80.....	المطلب الثاني : وقف تنفيذ القرار الإداري
81.....	1/ شروط وقف التنفيذ
82.....	2/ وقف التنفيذ حسب قانون 09/08
84.....	المبحث الثاني : آثار الحكم بالإلغاء
84.....	المطلب الأول :حجية حكم الإلغاء
85.....	المطلب الثاني : تنفيذ حكم الإلغاء و سلطات القاضي الإداري في ذلك
86.....	1/ التنفيذ من طرف الإدارة
86.....	2/ عدم التنفيذ من طرف الإدارة
87.....	3/ سلطات القاضي الإداري
87.....	4/ موقف المشرع الجزائري في قانون 09/08
90.....	الخاتمة
94.....	قائمة المراجع
99.....	الفهرس

ملخص مذكرة الماستر

خلصنا إلى أن أهم مشكلة تعترض دعوى الإلغاء، هي تنفيذ الإدارة لأحكام القضاء الإداري ، فغالبا ما يواجه الفرد الذي صدر الحكم بالإلغاء لصالحه بامتناع الإدارة عن تنفيذ هذا الحكم .

إذ كانت سلطة القاضي الإداري تنحصر عموما في الحكم بإلغاء القرار الإداري المخاصم أو رفض الدعوى ، و يبقى للإدارة وحدها على ضوء الحكم الصادر بالإلغاء أن تصحح أو تعدل أو تسحب القرار الإداري ، فلم يكن للقاضي الإداري سلطة توجيه الأوامر للإدارة من أجل تنفيذ الأحكام القضائية، و هذا راجع لمبدأ الفصل بين السلطات ، إذا لا يجوز للسلطة القضائية أن تصدر أوامر للسلطة الإدارية مالم ينص القانون على خلاف ذلك .

إلا أن هذه المشكلة تم التطرق إليها و معالجتها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08 ، بحيث أعطى المشرع الجزائري للقاضي الإداري سلطة إصدار الأوامر للإدارة بهدف تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة

الكلمات المفتاحية:

1./ الرقابة القضائية 2/ الشروط 3./القبول 4/ إلغاء القرارات الإدارية

Abstract of The master thesis

We concluded that the most important problem that faces the cancellation lawsuit is the administration's implementation of the administrative judgments, so the individual who issued the ruling often faces cancellation in his favor by the administration's failure to implement this ruling.

If the authority of the administrative judge was generally confined to the ruling to cancel the disputed administrative decision or reject the case, and the administration alone remains in light of the decision to cancel the amendment, amend or withdraw the administrative decision, the administrative judge did not have the authority to direct orders to the administration to implement the judicial rulings, and This is due to the principle of separation of powers, if the judicial authority is not permitted to issue orders to the administrative authority unless the law provides otherwise.

However, this problem was addressed and addressed in the Civil and Administrative Procedures Law No. 08/09, which gave the Algerian legislator the administrative judge the authority to issue orders to the administration with a view to implementing judicial rulings

keywords:

1./ Judicial Control 2 / Conditions 3 /. Acceptance 4 / Revocation of Administrative Decisions