وزارة التعليـم العالـي والبحـث العلمـي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

جامعة عبد الحميد بن باديس – مستغانم –

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: القانون العام

المرجع: .....

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

دور القـاضي الإداري في الحـد من تعسـف الإدارة

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة: حقوق

التخصص: قانون إداري

من إعداد الطالب:

قايد عمر عثمان

تحت إشراف الأستاذ:

حيدرة محمد

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ .....محمد كريم نور الدين..... رئيسا

الأستاذ .....حيدرة محمد..... مشرفا مقررا

الأستاذ .....فرقاق محمد..... مناقشا

السنة الجامعية: 2020/2019

نوقشت يوم: **2020/09/27**

بسم الله الرحمن الرحيم

والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين

نبينا محمد

صلى الله عليه وسلم

اللهم لا علم لنا إلا ما علمتنا ، إنك أنت العليم الحكيم

اللهم علمنا ما ينفعنا ، وانفعنا بما علمتنا ، وزدنا علمًا

وأرنا الحق حقاً وارزقنا اتباعه

وأرنا الباطل باطلاً وارزقنا اجتنابه

وأدخلنا برحمتك في عبادك الصالحين

إهداء

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله وأطال في عمرهما

إلى كل من ساعدني بالنصح والدعم في إعداد وإتمام المذكرة

إلى كل أساتذتي الأفاضل بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عبد الحميد بن باديس – مستغانم –

شكر وتقدير

الحمد لله أولاً على التوفيق والتسهيل

وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وإليه أنيب

اللهم لا سهلاً إلا ما جعلته سهلاً، فإنك إن شأت جعلت الحزن سهلاً

أتوجه بالشكر الجزيل إلى أستاذي المشرف "حيدرة محمد" على مساندتي

وإرشادي بالنصح والتصحيح، وإلى أعضاء لجنة المناقشة

كما لا أنسى أن أشكر الأستاذ "محمد حساين"

وكل من ساعدني في إنجاز هذه المذكرة

فجزاكم الله كل خير

قائمة المختصرات

ق.أ.و.ع: القانون الأساسي للوظيفة العمومية

ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ق.م: القانون المدني

د.س.ن: دون سنة النشر

ب.ط: بدون طبعة

ب.ع: بدون عدد (المجلة)

ط: الطبعة

ج: الجزء

ف: الفقرة

ص: الصفحة

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة

مقدمة:

يعرف الدكتور أحمد سعيفان دولة القانون بأنها: "منتظم قانوني تخضع السلطات العامة في إطاره بشكل فعلي للقاعدة القانونية، بواسطة الرقابة القضائية"[1].

من المبادئ الوضعية التي تقوم عليها دولة القانون، تنظيم رقابة قضائية على أعمال السلطات العامة، حيث يتوجب تنظيم حماية مناسبة للقواعد المقيدة لنشاط السلطات العامة، إذ أنه ما لم يوجد جزاء منظم لتلك القواعد، فإنها لن تكون قيدًا حقيقيًا على نشاط الدولة، ومن الممكن إيجاد صور مختلفة لهذه الحماية، فهنالك الرقابة البرلمانية والرقابة الإدارية والرقابة القضائية، وهذه الأخيرة هي أكثر فعالية وأهم صورة من صور الرقابة وبالأخص رقابة القضاء الإداري، التي تعتبر كضمانة حقيقية لحقوق وحريات الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة.

فمن المسلم به أن الإدارة وعند أدائها لمهامها قد تشكل خطرًا حقيقيا على حقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية لسببين:

يتمثل السبب الأول في أن عملها يتصف بالاستمرارية، إذ لا ينتهي بمجرد صدور القانون كما في البرلمان، ولا يبدأ إلا إذا طلب منه كما في القضاء.

أما السبب الثاني فيتمثل في التعسف الذي يمكن أن يصدر من الإدارة تجاه الأفراد، والذي يمكن أن يتفاقم إذا لم يكن هناك تنظيم رقابة من القضاء على أعمال الإدارة.

ويشكل تنظيم رقابة قضائية على أعمال الإدارة أهم وأقوى ضمانة من ضمانات خضوع الدولة للقانون، نظرًا لما تتمتع به أجهزة القضاء من حيادية واستقلال، وهذه الاستقلالية لا يمكن تصورها إلا في نظام يتبنى مبدأ الفصل بين السلطات، قصد تجنب أي شكل من أشكال الاستبداد.

ومن ثم، فإن القضاء باعتباره جزءا لا يتجزأ من الدولة، وباعتبار أن فعالية القانون تقاس بدرجة استقلالية القضاء، يجب أن يكون هذا الأخير مستقلاً عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، أي أن

---

1 – أحمد سعيفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، عربي– إنجليزي– فرنسي، مكتبة لبنان، نَاشِرُونْ، الطبعة الأولى، 2004، ص180.

لا يكون تابعًا لأي سلطة، وأن يتم تسييره من طرف من هم في ظله دون ولاء لأي جهة، وأن لا يكون تحت أي وصاية، بحيث يجب أن يكون عمل القضاة خاضعًا للقانون وللضمير المهني فقط، أي لا سلطان عليهم، سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية، لأن استقلال القاضي من الضغوط والمضايقات هو أكبر ضمان للحقوق.

ونجد أن الدستور هو الذي يضمن هذه الاستقلالية باعتباره الحجر الأساس في دولة القانون، وهو الأمر الذي كرسه الدستور الجزائري، حيث نصت المادة 156 منه: " السلطة القضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون. رئيس الجمهورية ضامن استقلال السلطة القضائية."

إن وجود سلطة قضائية مستقلة قوية تعد ضمانًا وتجسيدًا لمبدأ المشروعية، في معناه الضيق ومعناه الواسع الذي يعني سيادة القانون، أي أن جميع الأشخاص الذين يقيمون على أرض الدولة، وبالإضافة للسلطات الثلاث وجميع أجهزتها خاضعة للقواعد القانونية سارية المفعول في الدولة، وهنا تبرز العلاقة بين الدولة القانونية ومبدأ المشروعية، فهو عنصر أساسي من عناصر الدولة القانونية الحديثة.

أما المعنى الضيق لمبدأ المشروعية، فنجده في مجال القانون الإداري– وهو ما يهمنا – ويعني: "خضوع الإدارة في تصرفاتها القانونية السلبية والإيجابية وأعمالها المادية، للقانون في مصادره الملزمة"[1].

إن مهمة الحفاظ على مبدأ المشروعية أسندت للقاضي الإداري باعتباره الجهة المؤهلة لحمايته، وهو ما أكده المؤسس الدستوري الجزائري في المواد التالية:

المادة 157: "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع، ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية."

المادة 161: "ينظر القضاء في الطعن في قررات السلطات الإدارية."

1 – الدين الجيلالي بوزيد، القضاء الإداري (أحكام المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية)، ج1، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع، ط1، 2017، ص13.

فالمشرع الجزائري وبهدف حماية الأفراد من التجاوزات التي قد تنتج عن نشاط الإدارة ولضرورة الحفاظ على مبدأ المشروعية، خول للقاضي الإداري صلاحيات وسلطات للرقابة على مشروعية أعمال السلطات الإدارية، وذلك بهدف الحد من تعسفها.

ولم يقف المشرع الجزائري عند هذا الحد، بل زود القاضي الإداري بوسائل قانونية جديدة للإلزام الإدارة على احترام القانون، وتنفيذ الأحكام القضائية، وذالك باعتبار أن الفعالية الحقيقية في مجال تطوير وتفعيل دور هذا القضاء مرهونة بالتطبيق العملي، فإن الفصل في المنازعة الإدارية لا جدوى منها إذا لم تحترم وتنفذ الأحكام القضائية.

ولقد أصبحت مسألة احترام الإدارة وإرغامها على الخضوع لمبدأ المشروعية وحكم القانون بما فيه تنفيذ أحكام القضاء، مسألة من أهم المسائل على الإطلاق في القانون الإداري، وهو الأمر الذي يدفعنا إلى طرح إشكاليتين، وهما كالآتي:

- **فيم تتمثل الصلاحيات والسلطات التي خولها المشرع للقاضي الإداري من أجل فرض رقابته على مشروعية أعمال الإدارة المادية والقانونية؟ وما هي الآليات التي منحها للأفراد، والتي تضمن لهم حق اللجوء إلى القضاء الإداري وطلب حماية حقوقهم وحرياتهم؟**
- **ما هي الوسائل الجديدة التي منحها المشرع الجزائري للقاضي الإداري لإلزام الإدارة بتنفيذ أحكامه القضائية؟**

خطة البحث:

للإجابة على الإشكاليتين المطروحتين، تم تقسيم موضوع هذه المذكرة إلى مقدمة وفصلين وخاتمة، حيث تناول الفصل الأول رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الإدارية، وجاء المبحث الأول منه تحت عنوان: فحص القاضي الإداري عيوب مشروعية القرارات الإدارية، وعالج المبحث الثاني آليات رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الإدارية.

أما الفصل الثاني فخصصناه لدراسة سلطة توجيه الأوامر كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القاضي الإداري، والمقسم بدوره إلى مبحثين، حيث تناولنا في المبحث الأول سلطة القاضي الإداري الموضوعي في توجيه أوامر للإدارة، وتعرضنا في المبحث الثاني منه إلى سلطة القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة، وختمنا البحث بذكر أهم النتائج المتوصل إليها، وكذا الاقتراحات.

منهج البحث:

اتبعنا في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، الذي يعتبر طريقة لدراسة الظواهر أو المشكلات العلمية من خلال القيام بالوصف بطريقة علمية، ومن ثم الوصول إلى تفسيرات منطقية لها دلائل وبراهين تمنح الباحث القدرة على وضع أطر محددة للمشكلة، ويتم استخدام ذلك في تحديد نتائج البحث وبلورة الحلول التي تتمثل في التوصيات والمقترحات، والوصول الى أفضل حلول ممكنة للمشكلة المتعلقة بموضوع البحث.

المبحث الأول: فحص القاضي الإداري عيوب مشروعية القرارات الإدارية

إذا كان الأصل أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية؛ فإن مجال الرقابة ينحصر حول ممارسة الإدارة العامة لاختصاصها المقيد دون أن يطال مجالها التقديري، لذلك تخضع الإدارة في إصدار قراراتها لجملة من القيود التي ينبغي عليها مراعاتها، وهذا احترامًا لمبدأ المشروعية من جهة، وكونها ضمانة أساسية لحقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى، فمهما يتسع نطاق السلطة التقديرية للإدارة، عليها أن تلتزم بضرورة استهداف المصلحة العامة في قراراتها، وإلا كان قراراها معيبًا بأحد عيوب القرار الإداري.[1]

وتنقسم العيوب المتعلقة بمشروعية القرار الإداري إلى: عيوب خارجية، والتي تشمل عيب الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات (المطلب الأول)، وعيوب داخلية تتمثل في عيب المحل، وعيب السبب، وعيب الغاية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: العيوب الخارجية الماسة بمشروعية القرار الإداري

قبل أن ينظر القاضي الإداري في مضمون القرار الإداري يتفحص العناصر الخارجية للقرار الإداري، والمتمثلة في ركن الاختصاص (الفرع الأول)، وركن الشكل والإجراءات (الفرع الثاني)، حيث تلتزم الإدارة بالتصرف وفقًا لقواعد الاختصاص المحددة مسبقًا، ووفقًا للإجراءات والشكليات التي حددها القانون.

الفرع الأول: عيب الاختصاص في القرار الإداري

يجب أن يقتصر نشاط أي عضو من أعضاء الإدارة على ما منحه له القانون من اختصاص، فإذا تجاوز حدود اختصاصه؛ فإن عمله يكون مشوبًا بعيب عدم الاختصاص،[2] ولذلك فقد ارتأينا أن نتطرق في هذا الفرع إلى تعريف عيب عدم الاختصاص (أولاً)، وخصائصه (ثانيًا)، ثم نذكر صوره المتعددة (ثالثًا).

---

1 – بلعيدي دليلة، رقابة القاضي الإداري بين رقابة المشروعية ورقابة الملائمة على القرارات الإدارية، مذكرة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر –بسكرة–، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016، ص06.

2 – نسار عبد القادر أحمد الجباري، عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه (دراسة تحليلية مقارنة)، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، مصر–القاهرة–، ط1، 2018، ص19.

أولاً: تعريف عيب عدم الاختصاص

1- الاختصاص في اللغة: قال تعالى: ﴿ يَختصُ برحمته من يَشاءُ والله ذُو الفضل العظيم ﴾ [سورة آل عمران: الآية 74]. والاختصاص في اللغة من (خصّ) بالشيء (خصوصًا) بضم الخاء وفتحها، والفتح أفصح و(اختصه بكذا): يعني خصه به أي انفرد به، والخاصة ضد العامة، فالاختصاص هو تفرد بعض الشيء بما لا يشاركه فيه غيره.

2- تعريف ركن الاختصاص: هو الأهلية أو المقدرة القانونية الثابتة لجهة الإدارة أو للأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة من حيث موضوعها ونطاق تنفيذها المكاني والزماني.[1]

وقد ذهب الدكتور ماجد راغب الحلو إلى تشبيه فكرة الاختصاص في القانون العام بفكرة الأهلية في القانون الخاص، لأن الفكرتين تتعلقان بالقدرة على مباشرة تصرف قانوني معين، وذلك رغم اختلاف كل فكرة عن الأخرى من حيث المقصود منهما.[2]

3- تعريف عيب عدم الاختصاص: وردت فيه تعريفات فقهية عديدة، نذكر البعض منها:

- غياب التأهيل القانوني لإصدار قرار إداري معين، وبمعنى آخر عدم القدرة القانونية على اتخاذ قرار إداري معين، لضرورة إصداره من موظف أو سلطة أخرى.[3]

وهذا التعريف هو نفسه الذي جاء به الدكتور عوابدي عمار، حيث عرفه على أنه : "هو انعدام القدرة القانونية أو الصفة القانونية على ممارسة وإصدار قرار إداري معين باسم ولحساب السلطة الإدارية".[4]

نلاحظ أن هذين التعريفين تضمنا المعنى الضيق لعيب عدم الاختصاص، لأنه تم حصره في القواعد القانونية فقط، ونجد أن هناك من عرفه تعريفا واسعًا، نذكره فيما يلي:

---

1 - نسار عبد القادر أحمد الجباري، عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص ص 35 - 36.

2 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر- الإسكندرية-، ب.ط، 1995، ص358.

3 - سمير عبد الله السماعنة، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات (علوم الشريعة والقانون)، المجلد 42، العدد 02، 2015، ص781.

4 - عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب.ط، 2000، ص235.

– عيب عدم الاختصاص هو مخالفة القرار الإداري من حيث مصدره قواعد توزيع الاختصاص، مهما كانت درجة هذه القواعد (دستورية، قانونية أو تنظيمية)، فيقتصر عدم الاختصاص على الحالات التي يكون فيها القرار صادرًا من شخص آخر، غير الشخص الذي حددته وعينته قواعد توزيع الاختصاص.

وتجدر الإشارة إلى أن عيب عدم الاختصاص قد يكون سلبيًا أو إيجابيًا، فعدم الاختصاص الإيجابي يتحقق عندما تتخذ السلطة الإدارية قرارًا إداريًا لا تملك قانونًا اتخاذه، أما عدم الاختصاص السلبي فيتمثل في الحالات التي ترفض فيها السلطة المختصة إصدار قرار إداري يندرج ضمن دائرة اختصاصاتها، وفي كلتا الحالتين يصدر القرار الإداري مشوبًا بعدم الاختصاص مستحقاً للإلغاء، فعيب الاختصاص أساسه الاعتداء سلًبا أو إيجابًا على القانون الموزع للاختصاص بين الهيئات والسلطات العامة المختلفة.[1]

ثانيا: خصائص عيب عدم الاختصاص

1– قِدَمْ عيب عدم الاختصاص: يعد عيب عدم الاختصاص أقدم عيوب القرار الإداري ظهوراً في القضاء الإداري، لا بل يرى البعض أن هذا العيب هو الباعث على إنشاء القضاء الإداري، فقد كانت أوائل الأحكام القضائية التي أصدرها المجلس القضائي الفرنسي مبنية على عدم اختصاص مصدري القرارات الإدارية المطعون بعدم مشروعيتها أمامه، ومن هنا يعتبر عيب عدم الاختصاص عميد عيوب الإلغاء للدلالة على قدمه وأهميته.[2]

2– تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام: يعتبر عيب عدم الاختصاص هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام، وعلى ذلك:

– فللقاضي إذا تبين له صدور القرار من غير صاحب الاختصاص أن يتصدى لعيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسه ولو لم يثره رافع الدعوى كسبب للإلغاء.

1 – سمير عبد الله السماعنة، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مرجع سابق، ص781.

2 – نسار عبد القادر أحمد الجباري، عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق ص75.

– وليس للإدارة أن تتفق على تعديل قواعد الاختصاص، لأن قواعد الاختصاص ليس مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت، ولكن قواعد الاختصاص هنا إنما شرعت لتضع قواعد قانونية ملزمة للإدارة تحقيقا للصالح العام.[1]

– لا يمكن للإدارة تصحيح القرار الإداري المعيب بعدم الاختصاص أو إجازته بإجراء لاحق من السلطة الإدارية المختصة، بل يجب صدور قرار جديد بإجراءات جديدة تتوفر فيه شروط القرار الإداري الصحيح.[2]

ثالثا: درجات عيب عدم الاختصاص

يتفق الفقه والقضاء الإداريان على تقسيم عيب عدم الاختصاص إلى درجتين من حيث السبب والنتائج المترتبة عنهما: عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة) (1)، وعيب عدم الاختصاص البسيط (2):

1– عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة)

يطلق الفقه والقضاء على عيب عدم الاختصاص الجسيم اصطلاح "اغتصاب السلطة"، حيث يصبح عيب عدم الاختصاص من قبيل اغتصاب السلطة، وذلك عندما يكون على درجة فادحة من الجسامة.[3]

ونكون في حالة عيب عدم الاختصاص الجسيم، حينما يصدر التصرف أو القرار من شخص أو من جهة إدارية غير مختصة أو مؤهلة قانوناً لذلك، مما يقتضي اعتبار ذلك التصرف قرارا منعدمًا وكأنه لم يكن، حيث لا يترتب عنه أي حق[4]، وبخصوص القاضي

1 – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ص 358–359.

2 – نسار عبد القادر أحمد الجباري، عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق ص77.

3 – المرجع نفسه، ص151.

4 – محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر–عنابة–، ب.ط، ب.س.ن، ص181.

الإداري الجزائري، فإنه لا يأخذ بنظرية الانعدام إلا نادرًا، ولا يصرح بها في منطوق القرار القضائي، بل يكتفي بعبارة الإبطال.[1]

أ- حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم: يظهر عدم الاختصاص الجسيم في حالتين:

- تتمثل الحالة الأولى في اعتداء السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) على اختصاص السلطتين التشريعية والقضائية، كأن تقوم الإدارة المحلية ممثلة في رئيس البلدية أو الوالي بإصدار قرارات إدارية تمس أحد المجالات الواردة خاصة بالمادة 140 أو المادة 141 من الدستور، والمخولة أصلاً لاختصاص البرلمان من أجل التشريع فيها، أو كأن يقوم مجلس تأديبي بالحكم على الموظف بغرامة معينة.[2]

نلاحظ هنا أن عيب عدم الاختصاص الجسيم يكون أكثر حدوثًا وارتكابًا من طرف الإدارة العامة (أي السلطة التنفيذية)، فهي أكثر من يتجاوز حدود الفصل بين السلطات، وذلك باعتدائها على اختصاص السلطتين التشريعية والقضائية، باعتبارهما هيئتين رقابيتين تُسَلَط رقابتهما على الإدارة العامة.

ونجد من النادر أن تعتدي السلطتين التشريعية والقضائية على اختصاص بعضهما البعض.

- أما الحالة الثانية، فتتمثل في صدور القرار من فرد أو شخص عادي لا علاقة له بالإدارة، ولا يملك أي صفة للقيام بالعمل الإداري[3] ، ولكن للتخفيف من آثار هذه الصورة، ابتكر مجلس الدولة الفرنسي "نظرية الموظف الفعلي (Fonctionnaire de fait)" وأسسها على فكرة الظاهر في الظروف العادية لحماية حسني النية الذين تعاملوا مع الفرد المغتصب للسلطة بصفته الوظيفية نتيجة لظهوره بمظهر الموظف العام، أو قيام أفراد عاديين بإدارة مرافق عامة اختفى موظفوها القانونيون في ظل ظروف استثنائية كحالة الحرب أو الكوارث الطبيعية، فقد اعتبر

1 - علي عثماني، عيب عدم الاختصاص في اجتهاد القاضي الإداري الجزائري، مجلة آفاق علمية، المجلد11، العدد03، 2019، ص ص 153 - 154.

2 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص182.

3 - المرجع نفسه، ص181.

القضاء الإداري الفرنسي قراراتهم في هذه الحالة سليمة ومرتبة لآثارها القانونية تجاه الأشخاص حسني النية، وهذا في حدود ضيقة واستثنائية،[1] وذلك لضمان استمرارية المرفق العام.

2-عيب عدم الاختصاص البسيط

يعد هذا العيب أقل خطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم، فهو لا يمس مبدأ الفصل بين السلطات، وكل ما في الأمر أن هناك تجاوزًا على اختصاصات السلطات الإدارية فيما بينها.[2] ويعتبر عيب عدم الاختصاص البسيط هو الأكثر حدوثًا والأقل خطورة من الصورة الأولى، ويقوم على أساس مخالفة قاعدة توزيع الاختصاصات بين الهيئات الإدارية المكونة للسلطة التنفيذية.[3]

أ- صور عيب عدم الاختصاص البسيط

ولمعالجة الصور المتعلقة بعيب عدم الاختصاص البسيط، نتطرق إلى عيب عدم الاختصاص الموضوعي، ثم عيب عدم الاختصاص الزماني، ثم عيب عدم الاختصاص المكاني.

* **عيب عدم الاختصاص الموضوعي:** ويكون عيب عدم الاختصاص الموضوعي عندما يحدد اختصاص الموظف أو الهيئة بموضوعات معينة، فيصدر القرار من شخص غير مختص أو في غير الموضوعات التي يحددها القانون[4]، وتتمثل حالات عيب عدم الاختصاص الموضوعي في:

الحالة الأولى: اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية موازية لها: تحدث هذه الصورة عند اعتداء سلطة إدارية على اختصاص مقرر لسلطة إدارية أخرى، لا ترتبط معها

1 – عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، نسخة معدلة ومنقحة طبقا لأحكام القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ، جامعة الجزائر-بن عكنون-، كلية الحقوق، 2009، ص112.

2 – نسار عبد القادر أحمد الجباري، عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص131.

3 – عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص112.

4 – أحميد هنية، عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى القانوني، العدد05، مارس 2008، ص50.

بعلاقة سلطة رئاسية أو رقابية، أي أنهما متساويتان لاستقلال كل منهما عن الأخرى، ومثال ذلك إصدار وزير الداخلية قرارًا من اختصاص وزير النقل، فهنا قراره يكون مشوبًا بعيب الاختصاص الموضوعي.[1]

الحالة الثانية: اعتداء سلطة إدارية دنيا على اختصاص سلطة إداري عليا (المرؤوس على الرئيس): الأصل العام أنه لا يمكن لسلطة مرؤوسة أن تصدر قرارًا موضوعه من اختصاص سلطة إدارية أعلى منها (رئاسية)، إلا بناءًا على تفويض، ومثال ذلك إصدار رئيس الدائرة قرارًا موضوعه من اختصاص الوالي خارجًا عن أي تفويض.[2]

الحالة الثالثة: اعتداء سلطة إدارية عليا على اختصاص سلطة إدارية دنيا (الرئيس على المرؤوس): الأصل أن للرئيس على مرؤوسيه سلطة الرقابة والتوجيه التي تخوله حق تعديل قرارات المرؤوس أو حتى ممارسة اختصاصاته بدلاً منه إذا اقتضى الأمر، غير أن هذه القاعدة ليست مطلقة؛ فهناك حالات يمنح فيها القانون المرؤوس حق إصدار بعض القرارات دون تعقيب من الرئيس، ولا يستطيع الرئيس أن يصدر مثل هذه القرارات بدلاً من المرؤوس أو يعدل قرارًا أصدره هذا الأخير، وفي حالات أخرى، يجعل المشرع الاختصاص للمرؤوس مع خضوعه في ممارسته لرقابة الرئيس، وفي هذه الحالة يتعين على الرئيس أن ينتظر حتى يباشر المرؤوس اختصاصه لكي يستطيع أن يمارس رقابته عليه.[3]

ومثال ذلك: إصدار وزير الداخلية قرار بالتصريح بالمنفعة العمومية، بينما المادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-186 المؤرخ في 93/07/27 والمحدد لكيفيات تطبيق القانون 91-11 المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (ج.ر 93/51) جعلت

1 – غنادرة عائشة، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، مذكرة ماجستير، تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014، ص109.

2 – عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص113.

التفويض: هو أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانوني.

3 – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص371.

اختصاص إصدار قرارات نزع الملكية يعود للوالي الذي تقع ضمن دائرة اختصاصه الإقليمي الملكية العقارية المراد نزعها.[1]

وقد يكون الاختصاص مشتركاً بين عدة جهات إدارية، فيتعين أن يكون القرار الصادر موقعاً من تلك الجهات جميعاً، ويكون معيباً بعيب عدم الاختصاص إذا انفردت جهة واحدة منها بإصداره، ويتحقق القاضي الإداري من حقيقة وجود اتفاق مشترك بين الجهات المعنية بإصدار القرار الإداري.[2]

الحالة الرابعة: اعتداء هيئة المركزية على اختصاص هيئة لامركزية: يقوم نظام اللامركزية الإدارية على توزيع اختصاصات الإدارة بين الهيئة المركزية والهيئات اللامركزية، وتعتبر هذه الأخيرة أشخاصًا معنوية مستقلة، ليس للهيئة المركزية عليها إلا ذلك النوع من الرقابة المسمى بالوصاية الإدارية، وهي تتمثل أساساً في إمكان الموافقة أو عدم الموافقة على قرارات الهيئات اللامركزية، فليس للهيئة المركزية تجاوز ذلك إلى تعديل هذه القرارات، أو الحلول محل الهيئات اللامركزية في إصدارها، وإلا جاءت قراراتها مشوبة بعيب الاختصاص.[3]

ومثال ذلك أن تتدخل وزارة الداخلية لممارسة الصلاحيات والاختصاصات الموكلة قانوناً للبلدية وفقًا للقانون رقم 90-08، أو الصلاحيات المسندة للولاية بموجب القانون رقم 90-09 [4].

وبحسب رأينا هنا فإن هذا النوع من الاعتداء يكون في الأنظمة التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، أما في نظام المركزية الإدارية كما هو الحال في النظام الجزائري والذي يعتمد على مركزية القرار، فلا تعد هذه الحالة من حالات عدم الاختصاص الموضوعي.

*** عيب عدم الاختصاص الزماني:**

1 – عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص113.

2 – نسار عبد القادر أحمد الجباري، عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص135.

3 – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص372.

4 – محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص184.

يكون القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص الزماني إذا باشر الموظف اختصاصات وظيفته خارج حدود الأجل الذي قد يكون محددًا لممارسته، أي في غير المادة التي يتولى فيها الوظيفة،[1] ونميّز في عيب عدم الاختصاص الزماني بين حالتين وهما:

الحالة الأولى: صدور القرار من موظف زالت صفته الوظيفية: فحق الموظف في إصدار القرارات الإدارية محددة بمدة تقلده الوظيفة، فالموظف ليس مخلداً، بل تنتهي خدمته عند حد معين، يفقد بعده كل صفته في مزاولة الأعمال العامة، فإذا انتهت تلك المدة انقطعت صلته بالوظيفة، ولم يعد مختصًا بأن يضطلع بأي من أعمالها، ومنها سلطة إصدار القرار، فإن فعل ذلك متجاهلاً تغيير وضعه، أصبح قراراه مشروباً بعدم الاختصاص الزمني مستوجبًا للإلغاء.

الحالة الثانية: صدور القرار بعد انقضاء الآجال الممنوحة لإصداره: فقد يحدد القانون لمصدر القرار أجلاً معيناً لإصداره، بحيث إذا تجاوز مصدر القرار هذه المدة، كان قراره مشروباً بعدم الاختصاص الزماني.[2]

*** عدم الاختصاص الإقليمي (من حيث المكان):**

يكون عدم الاختصاص إقليميًا، عندما يحدَّدُ نطاقٌ جغرافيُ للموظف أو الهيئة، ويمارس العمل خارج هذا النطاق.[3]

وإذا كانت بعض الهيئات والسلطات الإدارية تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، الوزير)، فإن هيئات وسلطات الإدارة المحلية (رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي) يقيد ويحدد القانون نطاق وإطار اختصاصها الإقليمي، حيث

1 – علي عثماني، عيب عدم الاختصاص في اجتهاد القاضي الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص162.

2 – سمير عبد الله السماعنة، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مرجع سابق، ص ص787–788.

3 – أحميد هنية، عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)، مرجع سابق، ص50.

يترتب على تجاوزها لذلك النطاق بطلان قراراتها لأنها مشوبة بعدم الاختصاص المكاني، كأن يصدر رئيس بلدية قرارًا يمتد أثره إلى بلدية أو بلديات أخرى.[1]

الفرع الثاني: عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري

القاعدة العامة أن القرارات الإدارية لا تقتضي اتباع إجراءات معينة، أو اتخاذ أشكال محددة، أو إفراغها في قالب خاص، ومع ذلك، ومن أجل حماية حقوق وحريات الأفراد، وضمانًا للمصلحة العامة، وتكريسًا لمبدأ المشروعية، فقد ينص القانون على إجراءات وشكليات معينة يؤدي عدم احترامها وخرقها إلى إصابة القرار الإداري بعيب الشكل والإجراءات، مما يسمح للقاضي الإداري باتخاذه وجهًا لعدم المشروعية[2]، وسنتطرق في هذا الفرع إلى تعريف عيب الشكل والإجراءات (أولاً)، ثم نبين حالاته المختلفة (ثانيًا).

أولاً: تعريف عيب الشكل والإجراءات

يقصد بإجراءات القرارات الإدارية التراتيب التي تتبعها الإدارة قبل اتخاذ القرار، أي التي تسبق إصداره نهائيًا (الاستشارة، الاقتراح، التقرير المسبق، الإجراء المضاد "حقوق الدفاع")؛ أما الشكل فيقصد به المظهر الخارجي التي يتخذه القرار الإداري، أي القالب المادي الذي يفرغ فيه، إذ أنه قد يكون كتابيًا أو شفويًا؛ صريحًا أو ضمنيًا؛ كما يقتضي الحال أحيانًا أن يتضمن توقيعًا أو تسبيبًا أو تحييثًا[3].

– وعرف الدكتور عوابدي عمار ركن الشكل والإجراءات بأنه: " مجموعة الشكليات والإجراءات الإدارية التي تتعاون وتتكامل في تكوين وبناء القالب والإطار الخارجي الذي يكشف ويبرر إرادة

1 – محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر–عنابة–، طبعة مزيدة ومنقحة، 2005، ص168.

2 – غنادرة عائشة، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، مرجع سابق، ص ص 115– 116.

3 – محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص189، ص191.

السلطة الإدارية في اتخاذ وإصدار قرار إداري معين، وذلك حتى يصبح القرار الإداري ظاهرًا ومعلومًا، ومنتجاً لآثاره القانونية، ومحتجًا به إزاء المخاطبين به"[1].

ويُسبب اختيارنا لهذين التعريفين هو أن الدكتور محمد الصغير بعلي قد عرف كل مصطلح على حدة تعريفًا شكليًا، أما تعريف عمار عوابدي فتعريفه موضوعي جمع بين المصطلحين (الشكل والإجراءات)، وهو ما يجعل كلا التعريفين متكاملين في إيضاح وتقريب المعنى.

– أما فيما يخص عيب الشكل والإجراءات فقد عُرف كما يلي: "يبرز هذا العيب في الحالة التي لا تحترم فيها جهة الإدارة القواعد الإجرائية والشكلية المقررة في النظام لصدور القرارات الإدارية، سواء كان ذلك بإهمال القواعد بصورة كلية أو مخالفتها جزئيًا"[2].

ثانيا: حالات عيب الشكل والإجراءات

يميز الفقه والقضاء الإداري بين الأشكال والإجراءات الجوهرية والأشكال الثانوية، ويقصد بالإجراءات الجوهرية تلك الإجراءات الّتي نص عليها المشرّع باعتبارها ضمانة لحماية الأفراد، بحيث تؤدي مخالفتها إلى التّأثير في مضمون القرار ذاته؛ أما الإجراءات الثّانوية، فهي تلك الإجراءات الّتي لا تؤدي مخالفتها إلى تغيير مضمون وفحوى القرار، وعليه فإنّ للقاضي الإداري سلطة تقديرية كاملة في تكييف هذه الإجراءات والشّكليات من حيث طبيعتها وقيمتها بالنّسبة للفرد:[3]

1– مخالفة الشكليات والإجراءات الجوهرية: تندرج ضمن هذه الصورة من عيب الشكل والإجراءات شكلان أساسيان وهما:

1 – عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2:(نظرية الدعوى الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 1998، ص508.

2 – الدين الجيلالي بوزيد، عيب الإجراء والشكل في القرار الإداري وتطبيقاتهما في قضاء ديوان المظالم (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق، العدد 04، 2017، ص313.

3 – سليماني السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة ماجستير، فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة مولود معمري –تيزي وزو–، كلية الحقوق، 2004، ص89.

أ- مخالفة الإجراءات والشكليات الجوهرية السابقة على اتخاذ القرار الإداري:

يلزم القانون الإدارة أحيانًا باتخاذ إجراءات معينة قبل إصدار القرار[1]، فإذا تطلب النظام أخذ رأي جهة معينة قبل إصدار القرار، أو ضرورة إجراء تحقيق قبل توقيع الجزاء أو أن اجتماع هيئة أو لجنة أو مجلس لا يكون صحيحًا إلا إذا كان الحضور عددًا معينًا أو ضرورة حضور الرئيس أو من يحل محله...إلخ، ولم تراع هذه الإجراءات،[2] فإن القرار الإداري يصبح مشوبا بعيب عدم المشروعية، وسنبين في هذا السياق بعضًا من هذه الإجراءات من خلال تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في القضايا المعروضة عليه:

* إغفال إجراء استشارة لجنة الموظفين:

بعض القرارات الإدارية تستلزم استيفاء استشارات معينة قبل إصدارها، وعادة ما يترتب على عدم مراعاتها بطلان القرار الإداري:[3]

نجد قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 1980/01/26 جاء فيه:

"... حيث قضت بإلغاء قرار والي ولاية باتنة المتضمن فصل السيد (ع.ع) من منصبه كمدير لشركة ولائية، لأن القرار السابق مشوب بعيب الشكل والإجراءات، حيث لم يحترم والي باتنة الإجراءات السابقة لصدور القرار الإداري وهي إجراء أو قاعدة توازي الأشكال[4]، حيث لم يأخذ عند إصداره قرار الفصل برأي المجلس الشعبي الولائي الاستشاري، مثلما أخذ به عند إصدار قرار التعيين..."[5].

1 - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص381.

2- جابر سعيد حسن محمد، عيوب القرار الإداري، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: https://almerja.com/reading.php?idm=115737، تاريخ الزيارة: 2020/05/02.

3 - الدين الجيلالي بوزيد، عيب الإجراء والشكل في القرار الإداري وتطبيقاتهما في قضاء ديوان المظالم، مرجع سابق، ص321.

4 - قاعدة توازي الأشكل: تعني هذه القاعدة أن القرار الصادر بإلغاء قرار سابق يجب أن يصدر في ذات الشكل الذي صدر بموجبه القرار السابق.

5 - غنادرة عائشة، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، مرجع سابق، ص117.

* مخالفة تشكيلة لجنة محددة بموجب التنظيم:

حيث جاء في قرار لمجلس الدولة صادر بتاريخ 2001/05/07 ما يلي: " تتجلى وقائع هذه القضية في أن هناك منشورًا وزاريًا صادرًا عن وزير التربية الوطنية حدد تشكيلة لجنة منح السكنات، ومن بين أعضائها ممثل الفرع النقابي الأكثر تمثيلاً لكل مؤسسة على مستوى الدائرة، وقد اجتمعت اللجنة في غياب هذا الممثل، مما دفعه للطعن في القرار الإداري، وعندما نظر مجلس الدولة استئنافًا في هذه القضية، وبعد فحصه لملف الدعوى، قرر المجلس إبطال محضر اجتماع لجنة توزيع السكنات للمؤسسة التربوية لولاية البليدة المؤرخ في 25 مارس 1998، وهذا اعتمادًا على منشور وزاري يحدد تشكيلة لجنة معينة تحت رقم 122/120 صادر بتاريخ 1994/02/15 عن وزير التربية"[1].

* التقرير المسبق (التحقيق):

حيث يشترط في بعض القرارات الإدارية أن يسبق إصدارها إعداد وتقديم تقرير بناءًا على تحقيق من طرف جهة أخرى[2]، وعلى سبيل المثال ما نصت عليه المادة 171 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية: "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، قبل البت في القضية المطروحة"[3].

* الإجراء المضاد (حقوق الدفاع):

وهو مبدأ من مبادئ القانون، تلتزم به الإدارة لدى إصدار قرارها سواء ورد به نص أو لم يرد، ويظهر هذا الإجراء خاصة في مجال التأديب أو مجال الضبط الإداري، وكل ما من شأنه أن يشكل خطرًا على الحقوق والحريات[4]، حيث نصت المادة 169 من ق.أ.و.ع: "يمكن

1 – غنادرة عائشة، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، مرجع سابق، ص118.

2 – محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص191.

3 – المادة 171 من الأمر رقم 06–03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

4 – محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص191.

للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودًا، ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه"[1].

ب- مخالقة الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار الإداري: ونذكر منها ما يلي:

* كتابة القرار الإداري:

وهنا يتعلق الأمر بالشكل الخارجي للقرار، فإذا كان الأصل عدم اشتراط صدور القرار في شكل معين، فإنه استثناءًا قد ينص أو تقتضي الضرورة وجوب صدور القرار كتابة، ومن ذلك مثلاً أنه متى اشترط القانون نشر القرار، فإن ذلك يعني وجوب كتابته، وكذلك عندما يطلب المشرع التوقيع على القرار، فإنه يفهم من ذلك ضمنًا وجوب أن يكون القرار مكتوبًا[2].

كما قد يشترط أن يُكتب القرار الإداري بلغة معينة، فمثلاً المشرع الجزائري يشترط تحرير القرار الإداري باللغة العربية، وذلك حسب المادة 03 من الدستور[3]، فهي تعتبر شكلية جوهرية يؤدي عدم مراعاتها إلى عدم مشروعية القرار الإداري، ونجد من التطبيقات التي جاء بها القضاء الإداري الجزائري ما يلي:

حيث جاء في قرارات مجلس الدولة:

" ...الأصل أن القانون متى ألزم الإدارة بتحرير قراراتها بلغة معينة، وجب التقيد بمضمون القانون، وإصدار القرارات بذات اللغة المقننة، بما أن المادة 03 من الدستور أقرت بصريح النص أن اللغة العربية هي اللغة الرسمية، وكرست اللغة العربية في المؤسسات الإدارية الرسمية للدولة بموجب القانون 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة الوطنية المعدل والمتمم بالأمر رقم 30/96.

1 – المادة 169 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

2 – صفاء محمود السويلميين وعبد الرؤوف أحمد الكساسبة وأحمد عارف الضلاعين، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات (علوم الشريعة والقانون)، المجلد 40، الملحق 01، 2013، ص1014.

3 – تنص المادة 03 من الدستور الجزائري المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016، على أن: " اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية...".

وحيث أن قرار منظمة المحامين لناحية وهران صدر بتاريخ 1999/09/08 بلغة أجنبية، وبالنتيجة صادق مجلس الدولة على قرار الدرجة الأولى، والقاضي بإلغاء القرار الإداري الصادر عن منظمة المحامين لناحية وهران"[1].

* تسبيب القرار الإداري:

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، ما لم يلزمها المشرع بذلك[2]، ولم يعط القضاء الإداري الجزائري تعريفًا لتسبيب القرارات الإدارية، وإنما اكتفى بالإشارة في أحكامه إلى المبدأ العام، وهو عدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها، إلا إذا نص القانون أو القضاء على خلاف ذلك[3].

وقد عرفه الفقه بأنه: مظهر خارجي من عناصر شروط صحة الشكل في القرار الإداري متى تم فرضه عن طريق القانون أو القضاء، تقوم الإدارة من خلاله ذكر الأسباب القانونية والواقعية التي دفعته لإصدار القرار، ويترتب على إغفاله في الحالات الوجوبية بطلان القرار الإداري[4].

ومن أمثلة القرارات التي يجب تسبيبها، القرارات المتضمنة عقوبات تأديبية طبقًا لنص المادة 165 من ق.أ.و.ع، وقد اعتبر القضاء الإداري الجزائري أن عدم تسبيب القرارات الإدارية في الحالات التي ينص عليها القانون يعتبر عيبًا شكليًا يستلزم الإلغاء[5].

ومن الجدير بالذكر أن نبين الفرق بين السبب والتسبيب:

فالسبب هو حالة مادية أو قانونية تظهر فتدفع الإدارة إلى اتخاذ قرارها، ويجب أن يكون قائمًا وصحيحًا؛ أما تسبيب القرار الإداري – كما سبق لنا في التعريف – فهو إجراء شكلي لا يكون

1 – غنادرة عائشة، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، مرجع سابق، ص120.

2 – صفاء محمود السويلميين وآخرون، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، مرجع سابق، ص ص 1014–1015.

3 – كامل سمية، تسبيب القرارات الإدارية، أطروحة الدكتوراه، تخصص علوم قانونية، جامعة جيلالي ليابس–سيدي بلعباس–، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018، ص30.

4 – المرجع نفسه، ص29.

5 – غنادرة عائشة، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، مرجع سابق، ص121.

لازمًا إلا إذا أوجبه صراحة نص القانون، فالقرار إذن حتى ولو كان غير مُسبب يجب دائمًا أن ينبني على سبب[1].

تبين لنا هنا أن المشرع لم يلزم الإدارة بتسبيب جميع قراراتها، وهذا الأمر قد يؤدي إلى تفلتها من الرقابة في بعض الأحيان، ونرى أنه في حالة تقييد المشرع الإدارة بضرورة تسبيب جميع قراراتها سواء كانت في حالة سلطتها المقيدة أو التقديرية، فإن هذا الأمر قد يوفر ضمانة وحماية أكثر لحقوق وحريات الأفراد، كما يعد خطوة مهمة للحد من تعسف الإدارة في استخدام سلطتها، وفرض رقابة على أعمالها في الظروف الاستثنائية.

2- الأشكال الثانوية (غير الجوهرية):

وهي الشكليات التي لا تؤثر في مضمون القرار ولا تشكل عيبًا فيه إذا خالفتها الإدارة، ومن ثم يمكن تداركها بالتصحيح والتعديل عند اللزوم من السلطات الإدارية المعنية؛ كنسيان الإدارة مصدرة القرار المخاصم تثبيت مرجعه ورقمه[2]، أو مثلاً إذا حضر أعضاء لجنة أو مجلس اجتماعًا معينًا، ولم يوقع على المحضر أحد الأعضاء ليس عن عمد بل نسيانًا، فلا يبطل القرار الصادر في الاجتماع أو يبطل الاجتماع لعدم توقيع هذا العضو، ويمكنه التوقيع بعد ذلك[3].

1 – بونة عقيلة، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق– بن عكنون–، 2013، ص18.

2 – عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص117.

3 – جابر سعيد حسن محمد، عيوب القرار الإداري، مرجع سابق.

المطلب الثاني: عيوب المشروعية الداخلية للقرار الإداري

لا تقتصر سلطة القاضي الإداري على فحص عيوب المشروعية الخارجية للقرار الإداري فقط، بل إنها تمتد إلى فحص المشروعية الداخلية، فالقرار الإداري قد يكون مشوبًا بعدم المشروعية الداخلية بسبب عدم مشروعية محتواه، وهنا نكون بصدد عيب مخالفة القانون (المحل) (الفرع الأول)، أو عدم مشروعية أسبابه، وهنا نكون بصدد عيب السبب (الفرع الثاني)، وأخيرًا عدم مشروعية هدفه، ونكون أمام عيب الانحراف بالسلطة[1] (الفرع الثالث).

الفرع الأول: عيب مخالفة القانون (عيب المحل)

إن القرارات الإدارية ينبغي أن تكون صادرة بالاستناد إلى قواعد قانونية، ويستوي في ذلك القواعد المكتوبة، سواء كان: الدستور، أو التشريع، أو التنظيم، أو غير المكتوبة سواء المستمدة من العرف، أو القضاء، فصدور قرار إداري مخالف لإحداها، يكون عندها مخالف للقانون، ويوصف عندها القرار بأنه معيب بعيب مخالفة القانون[2]، ويرتبط عيب مخالفة القانون بركن المحل في القرار الإداري، ويقصد بعيب المحل أن يخالف محل القرار الإداري إحدى القواعد القانونية[3]، وعليه فبغرض دراسة هذا العيب يقتضي أن نتطرق إلى: تعريف عيب مخالفة القانون (أولاً)، ثم حالات وصور عيب مخالفة القانون (ثانياً).

أولا: تعريف عيب مخالفة القانون (عيب المحل)

عرفه الدكتور عمار عوابدي بأنه: " العيب الذي يشوب محل القرارات الإدارية، عندما تصدر القرارات الإدارية مخالفة في محلها أو في آثارها القانونية الحالة والمباشرة لأحكام وقواعد مبدأ الشرعية والنظام القانوني السائد في الدولة، ويصبح بذلك محل القرارات الإدارية مصابًا أو

1 – قصاص هنية ومليانى بوبكر وليد، حدود سلطات القاضي الإداري جزائري في رقابة المشروعية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 05، جانفي2017، ص665.

2 – غنادرة عائشة، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، مرجع سابق، ص122.

3 – قصاص هنية ومليانى بوبكر وليد، حدود سلطات القاضي الإداري جزائري في رقابة المشروعية، مرجع سابق، ص665.

مشوبًا بعيب مخالفة أحكام وقواعد القانون في معناه الواسع، ويشكل نتيجة لذلك حالة وسببًا من حالات وأسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء"[1].

وعرفه الدكتور محمد الصغير بعلي بأنه: " ترتيب القرار الإداري لآثار غير مشروعة، أي مخالفة لمبدأ المشروعية، أيًا كان المصدر، مكتوبًا أو غير مكتوب، من حيث إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة أو خاصة، بصورة مخالفة للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف مصادره"[2].

ويقصد بمحل القرار الإداري الضّبطي المركز الّذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الّذي يترتب عليه مباشرة وحالاً، سواء كان بإنشاء أو إلغاء أو تعديل لهذه المراكز[3].

إن هذا العيب يضم كل العيوب التي تصيب القرار الإداري، وتجعله باطلاً، لأن مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون أو مخالفة الشكليات والإجراءات المقررة، أو إساءة استعمال السلطة، وانعدام الأسباب القانونية أو الخطأ في التكييف القانوني للوقائع، يعتبر في جميع الأحوال مخالفة للقانون.

غير أن الفقه والقضاء الإداري يذهب إلى استخدام اصطلاح مخالفة القانون بمعنى أضيق من المعنى السابق، بحيث ينحصر في العيب المتعلق بمحل القرار الإداري فقط، ولعل هذا السبب هو الذي جعل بعض الفقهاء الفرنسيين يدرسون هذا العيب تحت اسم "مخالفة القاعدة القانونية".[4]

1 – عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2:(نظرية الدعوى الإدارية)، مرجع سابق، ص523.

2 – محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص188.

3 – سليماني السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص104.

4 – بلعيدي دليلة، رقابة القاضي الإداري بين رقابة المشروعية ورقابة الملائمة على القرارات الإدارية، مرجع سابق،ص37.

ثانيا: حالات وصور عيب مخالفة القانون (عيب المحل):

لعيب مخالفة القانون صورتان أساسيتان، وهما: المخالفة المباشرة للقانون، والخطأ في تفسير القانون:

1- المخالفة المباشرة للقانون:

المخالفة المباشرة للقانون تكون عندما تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية تجاهلاً كليًا أو جزئيًا، وذلك بإتيانها عملاً من الأعمال المحرمة بهذه القاعدة، أو الامتناع عن القيام بعمل تستلزمه هذه القاعدة[1]، أي أن المخالفة قد تكون إيجابية كما يمكن أن تكون سلبية، فالإيجابية تعني خروج الإدارة – عمدًا – عن حكم القانون، كمخالفتها لنص دستوري مثلاً[2]، أو أن تصدر قرارًا مخالفًا لقرار قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به[3]؛ أما المخالفة السلبية، فتتمثل في حالة امتناع الإدارة عن تطبيق القاعدة القانونية أو رفضها تنفيذ ما تفرضه عليها من التزامات، كحالة رفض الإدارة منح ترخيص لأحد الأفراد رغم استيفائه جميع الشروط القانونية لذلك، إذا كان القانون يلزمها بمنح الرخصة.

ولإثبات العيب – في هذه الحالة – يكفي أن يثبت الطاعن وجود القاعدة القانونية، وأن الإدارة قد تجاهلت وجود هذه القاعدة، وتصرفت بخلاف حكمها، فإذا ثبت ذلك، فإن القاضي الإداري يحكم بالقرار المعيب[4].

ونذكر من بين تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذه الحالة: ما قضت به المحكمة العليا ببطلان قرار صادر عن والي ولاية بسكرة، يتضمن قرار إلغاء استفادة خاصة بحيازة ملكية فلاحية لصالح أحد الفلاحين، بدعوى عدم مبادرته في استغلال الأرض الممنوحة له، دون احترام نص المادة 11 من قانون 18/83 المتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية التي

---

1 – قصاص هنية ومليلياني بوبكر وليد، حدود سلطات القاضي الإداري جزائري في رقابة المشروعية، مرجع سابق، ص665.

2 – وسام صبار العاني، القضاء الإداري، الموقع الإلكتروني: https://almerja.net/reading.php?idm=75843، تاريخ الزيارة: 2020/05/17.

3 – عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص122.

4 – وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مرجع سابق.

تنص على أجل 5 سنوات لكي يستغل المستفيد الأرض التي منحت له، ومن ثم فإن القرار الإداري الذي يلغي قرار الاستفادة قبل مرور هذه المهلة يعد مشوبًا بعيب مخالفة القانون مما استوجب إبطاله[1].

2- الخطأ في تفسير وتطبيق القانون:

قد تقوم الإدارة بتفسير القاعدة القانونية بطريقة خاطئة، بحيث ينتج عن ذلك إعطاؤها معنى غير المعنى الذي أراده المشرع من وضعها، وقد يقع هذا الخطأ بغير قصد الإدارة عندما تكون صياغة النص محل التفسير يشوبها الغموض، وقد يكون الخطأ مقصودًا في تفسير القانون، حيث تلجأ الإدارة إلى تفسير القاعدة القانونية تفسيرًا خاطئًا يبعدها عن المعنى الحقيقي الذي أراده المشرع من وضعها كسبيل للتحايل على القانون[2].

ومثاله: القرار الصادر عن المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليًا) – الغرفة الإدارية – في قضية السيدة "ريفارشون" ضد قرار والي ولاية الجزائر، والذي تتلخص وقائعه في أنه بتاريخ 1972/02/08 أصدر قرارًا أعلن فيه عن حالة شغور مسكن السيدة "ريفارشون"، مستندًا في ذلك على المادة الأولى من المرسوم رقم 63-88 المؤرخ في 1963/03/18، والمتضمن تنظيم الأملاك الشاغرة، ومما جاء في حيثيات القرار السالف الذكر: " ... حيث أن الإعلان بالشغور لا يقترن بحضور أو غياب صاحب الملكية من الجزائر، بل تنفيذ أو عدم تنفيذ المالك لالتزامه، وحيث أن والي ولاية الجزائر بإعلانه لشغور ملكية المدعية التي لم تترك الجزائر لمدة شهرين متتاليين وهذا منذ 1962/06/01 ولم تتخل عن التزاماتها كمالكة، قد خرق القانون بصفة واضحة وتجاوز سلطته وقضي بإلغاء القرار المخاصم لمخالفة القانون"[3].

يَظْهَرُ لنا هنا أن السبب الذي يؤدي إلى وقوع هذا الخطأ يرجع إلى أن المشرع في بعض النصوص القانونية يستخدم عبارات موجزة وغير واضحة المعنى، أو تحتمل عدة معانٍ

1 – أحميد هنية، عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)، مرجع سابق، ص58.

2 – قصاص هنية ومليانى بوبكر وليد، حدود سلطات القاضي الإداري الجزائري في رقابة المشروعية، مرجع سابق، ص ص 665-666.

3 – عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص123.

وتأويلات (أي غير محددة وغير مُفَصَلَة)، وهو ما قد يؤدي إلى التلاعب بالقوانين وظهور ثغرات قانونية تؤدي إلى انفلات الإدارة من التطبيق الصحيح للقانون، ويمكنها في ذلك أن تحتج بهذا الغموض وتتهرب من رقابة القاضي الإداري.

الفرع الثاني: عيب السبب

إن صدور أي قرار إداري دون أن يكون هناك سبب يبرره ويقوم عليه يعد مشوبًا بعيب السبب، وهو أحد عيوب المشروعية الداخلية التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري، وبغرض دراسة عيب السبب لا بد من: تعريفه (أولاً)، ثم نبين سلطة القاضي الإداري في الرقابة على سبب القرار الإداري (ثانياً)، وأخير نتطرق إلى صور رقابة القاضي الإداري على عيب السبب (ثالثاً).

أولاً: تعريف عيب السبب

يقصد بالسبب في القرار الإداري، الواقعة المادية أو القانونية التي تقع مستقلة وبعيدة عن نية وإرادة السلطة الإدارية المختصة، فتدفعها إلى إصدار قرار إداري معين، وعليه فإن انعدام الحالة المادية أو القانونية، أو وقوع خطأ في تفسيرها وتكييفها لهذه الوقائع خلال صدور القرار الإداري، يجعل القرار معيبًا بعدم مشروعية السبب، وهذا ما يعرضه للإلغاء[1].

– وعرفه الدكتور عمار عوابدي بأنه: " كل فكرة أو أمر أو مشكلة أو واقعة خارجية تقوم بعيدة ومستقلة عن ذهنية وإرادة شخص السلطة الإدارية، وتحركه وتدفعه إلى اتخاذ وإصدار قرار إداري معين بخصوصها، لمجابهة هذه الفكرة أو الأمر أو الواقعة كمشكلة إدارية تتطلب حلاً أو كهدف إداري يجب تحقيقه"[2].

1 – سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة دكتوراه، تخصص القانون الإداري، جامعة مولود معمري –تيزي وزو–، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011، ص157.

2 – عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2:(نظرية الدعوى الإدارية)، مرجع سابق، ص544.

إن تعريف الأستاذ عمار عوابدي هو تعريف منطقي، اصطلاحي ومفصل، أما التعريف الأول فقد تضمن حالات عيب السبب، وهذا ما يؤدي إلى توضيح وتقريب المفهوم والإحاطة بعناصره.

– أماعيب السبب فعرفه الدكتور ماجد راغب الحلو بقوله: " عيب السبب هو عدم المشروعية الذي يصيب القرار الإداري في سببه بأن تكون الواقعة التي يقوم عليها غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني"[1].

ثانيا: سلطة القاضي الإداري في الرقابة على سبب القرار الإداري

لقد قدّم الفقه والقضاء الإداري العديد من الصّور التي تأخذ شكلًا وجيهًا لإلغاء القرارات الإدارية، بحيث ابتدأت برقابة الوُجود المادّي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارتها، إلى رقابة التكييف القانوني لتلك الوقائع من حيث مدى صحّة وصف الإدارة لها، ومدى تطابق هذا الأخير مع القانون، وأخيرًا وصلت إلى ما يُسمّى برقابة الملاءمة بمعنى مدى التناسب بينه وبين محلّ القرار[2].

فرقابة القاضي الإداري على سبب القرار الإداري هي رقابة دقيقة ومتفاوتة، بحيث قد يكتفي القاضي الإداري برقابة الحد الأدنى للتأكد من الوجود المادي والقانوني للوقائع، دون فحص مدى خطورة هذه الوقائع، باعتبارها تخضع لتقدير الإدارة، إلاّ أنّ القاضي الإداري كأصل عام في مجال الضّبط الإداري، يوسّع من رقابته لتشمل تقدير مدى خطورة هذه الوقائع، ذلك لكون الملاءمة تعد شرطاً من شروط المشروعية، وهو ما يطلق عليه "رقابة الحدّ الأقصى"[3].

1 – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص413.

2 – رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014، ص149.

3 – غريبي فاطمة الزهراء وغريبي يحي، تجسيد دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، الملتقى الدولي الثامن: التوجهات الحديثة للقاضي الإداري ودوره في إرساء دولة القانون، جامعة الأغواط، 06–07 مارس 2018، ص551.

وبناءًا على ذلك، تنحصر رقابة القاضي الإداري على سبب القرار الإداري في مُستويات أو صُور ثلاث هي: رقابة الوجود المادي للوقائع، ورقابة صحّة التكييف القانوني لها (رقابة الحد الأدنى)، ثمّ رقابة الملاءمة (رقابة الحد الأقصى)[1].

ثالثا: صور رقابة القاضي الإداري على عيب السبب

أ- رقابة الوجود المادي للوقائع

يُفترض على القاضي الإداري أن يتأكّد من صحّة الوُجود الفعلي للحالة، أي بمعنى فحص واقعية الوقائع[2]، فإذا تأكد القاضي الإداري – مثلاً – أن الموظف المفصول لم يرتكب فعليًا الخطأ المهني أو التأديبي المنسوب إليه، فإنه يلغي قرار الفصل لعدم مشروعية السبب بانعدامه[3].

ب- رقابة صحة التكييف القانوني للوقائع

عرف التكييف القانوني للوقائع بأنه: "إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية، ونصوص القانون".

وعرف أيضًا بأنه "إسناد الواقعة إلى القواعد القانونية والتنظيمية التي تحكمها، ثم القيام بعملية التخصيص للقاعدة القانونية"، فعلى الإدارة أن تحسن التكييف القانوني بين الواقعة والنص بعد التثبت من حقيقة وجودها[4]، وعمل القاضي في هذه الفرضية هو التأكد من أن الواقعة الموجودة فعلاً تتضمن الوصف القانوني الذي من شأنه تسويغ القرار[5].

وكمثال لذلك أن يتم تكييف الخطأ المهني على أنه من الدرجة الثالثة، بينما هو في الحقيقة خطأ من الدرجة الثانية فقط[6].

---

1 – رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص149.

2 – المرجع نفسه، ص149.

3 – محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص178.

4 – آمال يعيش تمام، عيب السبب كوجه من أوجه الإلغاء، مذكرة ماجستير، فرع القانون العام، جامعة محمد خيضر –بسكرة– ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، 2005/03/10، ص42.

5 – غنادرة عائشة، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، مرجع سابق، ص131.

6 – محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص161.

ج- رقابة الملائمة

بعد أن مارس القاضي الإداري رقابته على الوجود المادي للوقائع وتكييفها القانوني، وسع رقابته على أهمية وخطورة هذه الوقائع، وتقدير مدى التناسب بينها وبين الإجراء المتخذ على أساسها.

والقاعدة أن رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة وقراراتها تقف عند المستويين السابقين (رقابة مادية الوقائع، وتكييفها القانوني)، حيث أنه لا يتدخل في تقدير أهمية الوقائع وتناسبها مع مضمون القرار، إذ يعود ذلك أصلاً للسلطة التقديرية للإدارة.

ومع ذلك فإن القضاء الإداري (الفرنسي والمصري) وسع من رقابته ليطال جوانب الملائمة، خاصة في مجال التأديب أو القرارات التأديبية ذات العلاقة بالحريات العامة، كما هو الشأن في موضوع الضبط الإداري.[1]

وفيما يخص القضاء الإداري الجزائري، فإنه يأخذ بمبدأ التناسب الذي يعتبر صورة من صور رقابة الملائمة، وذلك في شكل نظرية الموازنة أو الحصيلة [Théorie du bilan] والتي تعتبر بدورها صورة من صور مبدأ التناسب خاصة فيما يتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة[2].

ويعرف مبدأ التناسب فقهيًا بأنه: "علاقة تطابق بين الوسائل المستخدمة من الإدارة والهدف الذي تقصده"، ولتوضيح المقصود من هذا التعريف فإنه: "لا يجب أن نطلق النار على عصفور أو نقتل ذبابة بمطرقة"، وعليه فالتناسب مرتبط بالحالة الواقعية والوسيلة المستخدمة والهدف[3].

ونلاحظ هنا أن رقابة الملائمة قد بدأت تظهر ملامح تطبيقها في القضاء الإداري الجزائري، وهو أمر إيجابي من شأنه أن يسلط الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة وعلى أعمالها في الظروف الاستثنائية، وهذا الأمر حسب اعتقادنا لا يعد خرقًا لمبدأ الفصل بين السلطات، لأن

1 – محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص162.

2 – يعيش تمام آمال، حاحة عبد العالي، التطورات القضائية في الرقابة على الملائمة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 03، ب.س.ن. ص187.

3 – المرجع نفسه، ص185، وص187.

هذا المبدأ (أي مبدأ الملائمة) هدفه رقابي يقوم على فكرة مغزاها مدى توافق القرار الإداري مع ظروف الزمان والمكان، وهو ما يتوافق ويعزز من مهمة القضاء الإداري باعتباره سلطة مهمتها الرقابة على النشاط الإداري، كما أنه يُكَمِل صور الرقابة.

الفرع الثالث: عيب الانحراف في استعمال السلطة (عيب الغاية)

يتصل عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية في القرار الإداري، أي الهدف النهائي الذي يسعى إليه مصدر القرار الإداري ويأمل في تحقيقه، فإذا استخدم رجل الإدارة سلطته من أجل تحقيق غير المصلحة العامة أو الهدف المخصص قانونًا لقراره الإداري، فإنه بذلك يكون قد انحرف عن الهدف الذي كان يتعين عليه تحقيقه، ومن ثم شاب قراره بعدم المشروعية[1].

وسنقوم بدراسة هذا العيب من خلال: تعريف عيب الانحراف بالسلطة (أولاً)، ثم نبين حالاته (ثانياً)، وآليات إثباته (ثالثاً).

أولاً: تعريف عيب الانحراف بالسلطة

1- التعريف الفقهي لعيب الانحراف بالسلطة: يعرفه الأستاذ أحمد محيو بقوله: " نكون بصدد انحراف بالسلطة عندما تستعمل السلطة الإدارية سلطتها لتحقيق هدف غير الذي منحت لها من أجله تلك السلطة"، ويضيف ذات الأستاذ بأنه للبحث عن عيب الانحراف بالسلطة يجب بالضرورة البحث عن البواعث التي ألهمت مُصدِر القرار، وهذا ما يميز الأسباب عن البواعث: فالأسباب تعد معطيات واقعية أو قانونية، وهي عناصر لها وجود موضوعي، ومن شأنها تبرير القرار الإداري، وعلى العكس من ذلك، فإن البواعث ذات طابع شخصي، وناتج عن النية، أو ميول مُصدِر القرار، وتكشف عن الهدف المتبع[2].

1 – غنادرة عائشة، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، ص131.

2 – علي عشماني، ركن الغاية في القرار الإداري، مجلة الفقه والقانون، العدد 19، ماي 2014، ص173.

ويعرف أيضًا عيب الانحراف بالسلطة بأنه من العيوب القصدية في السلوك الإداري، وقوامه أن يكون لدى رجل الإدارة نية إساءة استعمال الوظيفة المخولة له والانحراف بها، قصد تحقيق أغراض غير التي كلف من أجلها[1].

من خلال التعريفين نرى أن عيب الانحراف بالسلطة يشكل خطورة بالغة من الناحية القانونية، نظرًا لما يميزه من خفاء يؤدي إلى صعوبة الكشف عنه، مما يغري الإدارة ويدفعها لارتكابه.

2- التعريف القضائي لعيب الانحراف بالسلطة: في الجزائر، لا يوجد له نص قانوني يعرف عيب الانحراف في استعمال السلطة، وبالمقابل كرسه المؤسس الدستوري في المادة 24 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016 بالنص على أنه: "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة".

والذي يظهر لنا أن كل العيوب التي ذكرناها سابقًا يمكن اعتبارها عيب الانحراف في استعمال السلطة إذا ثبت ارتكابها من طرف الإدارة عن قصد ونية سيئة، ولذلك نجد أن المشرع قد ذكر هذا العيب في الدستور بخلاف العيوب الأخرى، لأنه يمكن أن يشملها جميعًا.

وما استقر عليه القضاء الإداري أن ظهور هذا العيب ومصدره قضائي بحت، ويرجع الفضل في إثارته لأول مرة إلى مجلس الدولة الفرنسي، وأما القضاء الإداري الجزائري فيعترف به كحالة من حالات رفع دعوى الإلغاء من خلال قرارات الغرفة الإدارية للمحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة.[2]

ثانيا: حالات عيب الانحراف بالسلطة:

سنذكر هذه الحالات على شكل عناوين مختصرة، وهي كما يلي:

أ- الانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة: وتتضمن:

- الانحراف بالسلطة قصد تحقيق نفع شخصي.

1 - سليماني السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص100.

2 - بلطرش مياسة، تعريف وخصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد 01، ب.س.ن، ص594، ص595.

- الانحراف بالسلطة قصد محاباة الغير.
- الانحراف بالسلطة قصد الانتقام من الغير.
- الانحراف بالسلطة قصد تحقيق أهداف سياسية.
- الانحراف بالسلطة قصد التحايل على تنفيذ أحكام القضاء.

ب- الانحراف بالسلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف: وتتضمن:

- الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء.
- استعمال سلطة الإدارة لفض نزاع ذي صبغة خاصة بين الأفراد.
- منع خدمات الإدارة عن أحد الأفراد قصد إجباره على القيام بتصرف معين.
- الانحراف بالسلطة لتحقيق المصلحة المالية للإدارة.
- الانحراف بسلطة نقل الموظفين.
- الانحراف بسلطة وضع تقارير الترقية.
- الانحراف بسلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة[1].

ثالثا: آليات إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة

يقع عبء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة على من يدعيه، شأنه شأن باقي العيوب الأخرى التي تشوب القرار الإداري، غير أن الفرق بينه وبين العيوب الأخرى يكمن في صعوبة إثباته، كونه يتصل بنوايا ومقاصد مُصدر القرار، إذ تنصب رقابة القاضي لإثباته على النوايا الحقيقية للإدارة مصدرة القرار للحكم على مدى مشروعية الهدف الذي تسعى لتحقيقه، وهو في سبيل القيام بهذه المهمة يكتفي بأن يقوم الطاعن بتقديم مجرد قرائن قانونية أو قضائية من شأنها أن تشكك في نوايا الإدارة ومشروعية الهدف الذي تسعى إليه. وفي هذه الحالة ينتقل عبء الإثبات إلى الإدارة مصدرة القرار حتى إذا لم تجب أو أجابت بأدلة غير مقنعة[2].

1 – للمزيد من التفصيل يراجع: حسام أوذينة، الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة –الجزائر–، 2016/06/04، ص ص 163-164.

2 – عطاالله تاج، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جانفي 2017، ص20.

ومن أهم الوسائل والطرق المتاحة للقاضي الإداري لاكتشاف وإثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة ما يلي:

– يمكن أن يستشف عيب الانحراف في استعمال السلطة من شكل ومضمون القرار الإداري نفسه محل الرقابة القضائية، فهكذا يمكن للقاضي المختص أن يكتشف من شكل ومحتوى القرار الإداري ما إذا كان هذا القرار قد حقق الهدف الذي منح الاختصاص والسلطات بإصداره.

– كما يمكن للقاضي المختص أن يكتشف عيب الانحراف في استعمال السلطة من خلال فحص وتحليل أوراق ووثائق ملف الموضوع الذي صدر بشأنه القرار الإداري محل رقابة الإلغاء.

– يمكن للقاضي المختص أن يكتشف ويثبت عيب الانحراف من خلال ملاحظة وتحليل الظروف والملابسات والمناقشات المثارة حول الموضوع محل القرار الإداري المطعون فيه بعدم الشرعية وبدعوى الإلغاء.

– كذلك يمكن اكتشاف عيب الانحراف في استعمال السلطة وإثباته من خلال ملاحظة وتحليل طريقة اتخاذ القرار الإداري مثل السرعة والفجائية في اتخاذ القرار وتنفيذه[1].

1 – عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2:(نظرية الدعوى الإدارية)، مرجع سابق، ص ص 541–542.

وللمزيد من التفصيل يراجع:

– ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ص 408–411.

– حسام أوذينة، الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة –الجزائر–، 2016/06/04، ص ص 99–118.

المبحث الثاني: آليات رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الإدارية

رغم أن القاضي الإداري هو القاضي الطبيعي للإدارة، وحامي الحقوق والحريات الفردية، ومجسد مبدأ سيادة القانون في علاقات الإدارة بالأفراد، إلا أنه لا يتدخل من تلقاء نفسه لممارسة رقابة المشروعية على أعمال الإدارة، بل إن الأمر يتطلب تمكينه ومنحه وسائل وسلطات لممارستها[1]، والتي تتمثل في الدعاوى القضائية الإدارية، فهي الوسيلة القانونية لإعمال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة غير المشروعة، ويكون ذلك من خلال تحريك دعوى قضائية من طرف المتضرر[2].

وبالرجوع إلى المادة 801 من القانون رقم 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ نجد أن الدعاوى الإدارية تنقسم إلى: دعاوى موضوعية ترمي إلى حماية مصالح عامة وحماية الشرعية والنظام القانوني في الدولة، وهي تشمل دعوى الإلغاء، دعوى التفسير وفحص المشروعية (المطلب الأول)، ومن جهة أخرى هناك دعاوى ذاتية وشخصية تهدف إلى حماية الحقوق الشخصية المكتسبة وتضم دعوى التعويض (المطلب الثاني).

المطلب الأول: دعاوى المشروعية كآلية للرقابة على القرارات الإدارية (قضاء المشروعية)

إن دعاوى المشروعية هي الدعاوى التي تتحرك وتنعقد على أساس مبدأ الشرعية في الدولة، وتستهدف حماية شرعية أعمال الدولة والإدارة العامة أساسًا وأصلاً[3]، وهي تخول للقاضي الإداري المختص سلطة إبطال القرارات الإدارية غير المشروعة، وهذا تكريسًا لدولة القانون.

وتتمثل دعاوى المشروعية في: دعوى الإلغاء (الفرع الأول)، ودعوى التفسير وفحص المشروعية (الفرع الثاني)، وسنتطرق لكل واحدة منها بالتفصيل من خلال الفروع التالية:

---

1 – غنادرة عائشة، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، مرجع سابق، ص12.

2 – سليماني السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص83.

3 – بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري، جامعة باجي مختار–عنابة–، كلية الحقوق، 2011، ص17.

الفرع الأول: دعوى الإلغاء

تعتبر دعوى الإلغاء في الجزائر من أكثر الدعاوى انتشارًا واستعمالاً لدى المتقاضين، وهذا ما جعل المشرع يولي دعوى الإلغاء القدر الكبير من الاهتمام، فخصها بالعديد من القواعد والأحكام[1]، ولتحديد وتوضيح مفهوم دعوى الإلغاء نعمد إلى تعريفها (أولاً)، ثم نبين خصائصها (ثانياً) والشروط الشكلية لقبولها(ثالثاً).

أولاً: تعريف دعوى الإلغاء

أ- التعريف الفقهي لدعوى الإلغاء

عُرفت دعوى الإلغاء بأنها: " دعوى يرفعها صاحب الشأن إلى القضاء الإداري، يطلب فيها بإلغاء قرار إداري نهائي بحجة عدم مشروعيته، أو هي خصومة قضائية تهدف إلى إلغاء قرار إداري على أساس مخالفته لقاعدة قانونية"[2].

وعرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها: " الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية، التي يحركها ويرفعها ذوو الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة، للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعية، وتتحرك وتنحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية"[3].

ب- التعريف التشريعي لدعوى الإلغاء

المشرع الجزائري لم يضع تعريفًا محددًا لدعوى الإلغاء، وإنما اكتفى بنصوص قانونية توحي بدعوى الإلغاء، كذكر الجهة المختصة التي تفصل في هذه الدعوى مثلاً، وهو ما نجده في المادة 801 و901 من ق.إ.م.إ[4]، والقانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس

1 – بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص08.

2 – الدين الجيلالي بوزيد، القضاء الإداري (أحكام المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية)، مرجع سابق، ص117.

3 – عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2:(نظرية الدعوى الإدارية)، مرجع سابق، ص314.

4 – ينظر: المادة 801 والمادة 901 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

الدولة وتنظيمه وعمله، فقد استعمل مصطلح الطعون بالإلغاء، حيث نصت المادة 9 منه على ما يلي: " يفصل مجلس الدولة ابتدائيًا ونهائيًا في:

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية..."[1].

ج- التعريف القضائي لدعوى الإلغاء

لم يقدم القضاء الإداري الجزائري، سواء في عهد الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو في العهد الحالي لمجلس الدولة تعريفا دقيقًا وعلميًا لدعوى الإلغاء، حيث اتسمت قراراته معظمها بالاختصار والاقتضاب[2].

ثانيا: خصائص دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بعدة خصائص، تميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية:

1- دعوى الإلغاء دعوى قضائية: هذه الخاصية لها اعتبار تاريخي فقط، حيث كانت دعوى الإلغاء مجرد تظلّم إداري يقدم إلى الجهة الإدارية (الإدارة القاضية)[3]، بينما أصبحت اليوم دعوى قضائية ترفع طبقًا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية أمام الجهات القضائية المختصة.

2- دعوى الإلغاء تحكمها إجراءات خاصة ومتميزة: فبالرجوع إلى ق.إ.م.إ نجد أن المشرع قد نظم دعوى الإلغاء بموجب إجراءات قضائية خاصة، وهو ما لم يفعله في باقي الدعاوى الإدارية، وهذا راجع إلى أن هذه الدعوى من أهم الدعاوى الإدارية وأكثرها فعالية وحِدّة في حماية فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية، وتأكيد حماية حقوق وحريات الإنسان في الدولة المعاصرة[4].

---

1 – المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

2 – عبد الرحمن بن جيلالي، مفهوم دعوى الإلغاء وتمييزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى، مجلة مفاهيم للدراسات الفلسفية والإنسانية المعمقة، العدد 07، مارس2020، ص286.

3 – الدين الجيلالي بوزيد، القضاء الإداري (أحكام المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية)، مرجع سابق، ص120.

4 – عبد الرحمن بن جيلالي، مفهوم دعوى الإلغاء وتمييزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى، مرجع سابق، ص287.

وهذه الخاصية تبرّر السبب الذي دفعنا إلى تخصيص جزء أكبر من هذا المبحث لدعوى الإلغاء مقارنة مع الدعاوى الأخرى، وذلك نظرًا لاتساع موضوع دعوى الإلغاء وأهميته.

3- دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية: حيث تقوم على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع، ويتولى القضاء فيها بحث مشروعية هذا القرار بصرف النظر عن الحقوق الشخصية للمدعى، وذلك بخلاف دعوى القضاء الكامل التي تعتبر دعوى شخصية أو ذاتية، أو بعبارة أخرى دعوى استحقاق أساسها اعتداء الإدارة على حق شخصي للمدعى[1].

وبوصف آخر فإن دعوى الإلغاء تهدف إلى حماية المشروعية وسيادة القانون، وليس إلى حماية حق شخصي فقط، فهي خصومة ضد قرار، بمعنى أنه لا يوجد فيها مدعى عليه، فالإدارة ليست خصمًا بل هي مدافع عن مشروعية أعمالها[2].

4- دعوى الإلغاء دعوى مشروعية: حيث أن دور قاضي الإلغاء إنما يقوم أساسًا على البحث عن مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، فإذا تأكد أن ركنًا واحدًا من أركانه غير مشروع حكم بإلغاء ذلك القرار، وبخلافه يرفض الدعوى لعدم التأسيس.

5- دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية الوحيدة لإلغاء قرار إداري قضائيًا: فلا يمكن إلغاء قرار إداري غير مشروع إلغاءًا قضائيًا وإزالة آثاره القانونية إلا بواسطة دعوى الإلغاء، فلا يمكن للدعاوى الإدارية وغير الإدارية الأخرى أن تقوم بدور ووظيفة دعوى الإلغاء[3].

تؤكد لنا هذه الخاصية بأن دعوى الإلغاء تمثل سلاحًا فعالاً في يد الأفراد لمنع تعسف الإدارة، وآلية تمكن القاضي الإداري من فرض رقابة حقيقية على القرارات الإدارية، وذلك للحد من التجاوزات الناجمة عن نشاط الإدارة، ونشير هنا إلى أنه على الرغم من أن الدعاوى الأخرى لا يمكنها القيام بوظيفة دعوى الإلغاء، إلا أنها يمكن أن تكون تمهيدًا لرفع دعوى الإلغاء، فمثلاً عندما يرفع صاحب الشأن دعوى فحص المشروعية أو دعوى التفسير، ويتبين له أن القرار

1 – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص265.

2 – الدين الجيلالي بوزيد، القضاء الإداري (أحكام المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية)، مرجع سابق، ص120.

3 – عبد الرحمن بن جيلالي، مفهوم دعوى الإلغاء وتمييزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى، مرجع سابق، ص289.

غير مشروع، أو أن توضيح الغموض كشف له عن حالة عدم الشرعية (دعوى التفسير)، فهذا الأمر قد يدفعه لرفع دعوى الإلغاء.

ثالثا: الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء

لكي يمكن تحريك وإعمال دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية غير المشروعة، لابد أولاً من توافر مجموعة من الشروط الشكلية، تسمى الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء، أي أن قاضي دعوى الإلغاء لا يمكن له قبول النظر والفصل في دعوى الإلغاء المرفوعة إليه ما لم تتوفر الشروط الشكلية لقبولها، كما أنه لا بد من توفر مجموعة الأسباب الموضوعية لإلغاء القرار الإداري المطعون فيه بعدم الشرعية والمطلوب إلغاؤه، وهذه الأسباب هي أسباب وحالات عدم شرعية القرارات[1]، أو ما تسمى بـ "عيوب القرارات الإدارية" والتي تطرقنا إليها في المبحث الأول من هذا الفصل، ولذلك سنتعرض هنا لبيان وتوضيح الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء:

أ- شروط تتعلق بالقرار الإداري محل دعوى الإلغاء (محل الطعن)

لا يجوز الطعن بالإلغاء إلا في القرارات الإدارية، وعليه فكل الأعمال الأخرى لا تشملها دعوى الإلغاء[2]، فلكي يقبل قاضي دعوى الإلغاء المختص؛ النظر والفصل في دعوى الإلغاء، يجب أن يكون موضوع الطعن قرارًا إداريًا نهائيًا له مواصفات القرار الإداري، باعتباره عملاً قانونيًا انفراديًا صادرًا بإرادة السلطات الإدارية المختصة وبإرادتها المنفردة، وذلك بقصد إحداث وتوليد آثار قانونية عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية وذلك في نطاق مبدأ الشرعية السائد في الدولة.

فدعوى الإلغاء مرتبطة ولصيقة بالقرارات الإدارية، ومجال رفع وتطبيق وممارسة دعوى الإلغاء هو القرارات الإدارية فقط، فلا يمكن رفع وتحريك دعوى الإلغاء ضد كل من الأعمال الإدارية

1 – عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر-بوزريعة-، ب.ط، 2003، ص ص 177-178.

2 – الدين الجيلالي بوزيد، القضاء الإداري (أحكام المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية)، مرجع سابق، ص120.

المادية والعقود الإدارية، وكذا لا يمكن رفع وقبول دعوى الإلغاء ضد كل من الأعمال التشريعية والأعمال السياسية والأعمال القضائية[1].

وبتعبير آخر، يجب أن تكون التصرفات الصادرة عن أشخاص القانون العام والإدارات والهيئات والمؤسسات العامة متوفرة على خصائص القرار الإداري ومميزاته، حتى تكون صالحة للطعن فيها بالإلغاء أمام القاضي الإداري (المحكمة الإدارية، ومجلس الدولة)[2].

ب- شروط متعلقة بأطراف الدعوى

تنص المادة 13 الفقرة 01 من القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ على أنه: "لا يجوز لأي شخص التقاضي، مالم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون"[3].

- شرط الصفة:

تتميز الصفة عن المصلحة عندما يكون المدعي نائباً عن غيره، كما لو كان وصياً أو قيماً أو وكيلاً، وبهذا فإن الصفة هي صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات القضائية، سواء بنفسه (صفة مكتسبة تلقائياً) أو عن طريق ممثله القانوني (بموجب نص قانوني صريح) كصفة تمثيل الوكيل أو القاصر[4]، أو صفة تمثيل الشخص المعنوي عن طريق نائبه القانوني.

- شرط المصلحة:

أما المصلحة، فهي الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها باللجوء إلى القضاء، ولا يتوفر شرط المصلحة إذا لم يؤثر القرار المطعون فيه في المركز القانوني للطاعن بصورة مباشرة وفعلية وهو ما يحدده القاضي الإداري[5].

1 - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 178-179.

2 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص139.

3 - المادة 13 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

4 - رميسة تيطاوين، دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر -بسكرة-، 2016، ص72.

5 - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص148.

والمصلحة في دعوى الإلغاء، لا يلزم أن تستند إلى حق للمدعي، بل يكفي أن يكون لرافع الدعوى مجرد مصلحة لا ترقى إلى مرتبة الحق، لأن دعوى الإلغاء تعتبر دعوى موضوعية وليست شخصية كدعوى التعويض.

ويظهر الفرق بين الصفة والمصلحة بوضوح في الدعاوى التي ترفعها الأشخاص الاعتبارية، إذ أن صاحب المصلحة فيها هو الشخص الاعتباري أما صاحب الصفة فهو ممثل هذا الشخص[1].

وبغض النظر عن الخلاف الفقهي حول علاقة شرط الصفة بشرط المصلحة، إلا أن الاتجاه السائد فقهًا وقضاءًا يذهب إلى اندماج مدلول الصفة في شرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء، بحيث تتوفر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى[2].

- الأهلية:

والمقصود هنا أهلية الأداء (أهلية التصرف) أمام القضاء،[3] وتعتبر أهلية التقاضي وفقًا لنص المادة 64 من ق.إ.م.إ شرطًا شكليًا قابلاً للتصحيح، يترتب على عدم توافره بطلان الإجراءات وليس عدم قبول الدعوى، ويقصد بها مدى صلاحية الشخص من الناحية القانونية لمباشرة إجراءات التقاضي أمام القضاء باسمه أو لمصلحة الآخرين[4].

ونميز هنا بين أهلية الشخص الطبيعي وأهلية الشخص المعنوي:

تثبت أهلية الشخص الطبيعي عندما تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في المادة 40 من ق.م[5]، وفي حالة فاقد الأهلية أو ناقصها يُتولى الطعن بالإلغاء نيابة عنه، أما الشخص

1 – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص293، وص296.

2 – محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص145.

3 – بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص32.

4 – شدري معمر فاطمة ومسوسي روزة، دعوى الإلغاء في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في القانون، تخصص إدارة ومالية، جامعة أوكلي محند أولحاج–البويرة–، 2018، ص28.

5 – تنص المادة 40 من ق.م أنه: "كل شخص بلغ سن الرشد متمتعا بقواه العقلية، ولم يحجر عليه، يكون كامل الأهلية..." الأهلية..."

الاعتباري (المادة 49 من ق.م)،[1]فمهما كان نوعه يتمتع بأهلية التقاضي – وهي تترتب على اكتساب الشخصية المعنوية – وذلك عن طريق ممثله القانوني، ونجد المادة 828 من ق.إ.م.إ[2] قد حددت الأشخاص المؤهلين قانونا لتمثيل الهيئات العامة.

ونشير هنا إلى أن المشرع لم يذكر شرط الأهلية في المادة 13 من ق.إ.م.إ المذكورة آنفًا كشرط من شروط قبول الدعوى، وربما يعود سبب ذلك حسب اعتقادنا باعتبار أنها شرط شكلي قابل للتصحيح، ولا يترتب عليه عدم قبول الدعوى، وإنما بطلان الإجراءات فقط.

ج– شرط الميعاد:

نظم المشرع الجزائري مسألة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في المواد 829 إلى 832 من ق.إ.م.إ، كما أنه لا يوجد اختلاف بين ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية وميعاد رفعها أمام مجلس الدولة، إذ نجد المادة 907 من نفس القانون تُحيلنا لتطبيق المواد المذكورة أعلاه[3]، حيث نصت المادة 829 من ق.إ.م.إ على أنه: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

ونصت المادة 907 من نفس القانون على أنه: "عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد 829 إلى 832".

من خلال المادتين يتبين أن المشرع الجزائري حدد في المادة 829 من ق.إ.م.إ ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية بأربعة (04) أشهر من تاريخ تبليغ القرار أو نشره، وهو ما يسري أيضا على دعوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة، بمعنى أن المخاطب بالقرار له أن يرفع مباشرة دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية خلال أربعة (04) أشهر، يبدأ حسابها من

1 – ينظر: المادة 49 من الأمر رقم 75–58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، (تُحَدِد الأشخاص الاعتبارية).

2 – ينظر: المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

3 – جعبور عديلة وحيون سميرة، رقابة المشروعية على القرار الإداري، مذكرة ماستر، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمن ميرة–بجاية–، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015، ص61.

تاريخ تبليغه بالقرار (عن طريق وسائل التبليغ القانونية) أو من تاريخ نشره بالنسبة للقرار الجماعي أو التنظيمي، حيث تكون الدعوى في هذه الحالة صحيحة ومقبولة من جانب آجال رفعها؛ أما إذا رفعت الدعوى بعد مضي أجل 04 أشهر، فإنها وفي غير حالات القطع (المادة 832 من ق.إ.م.إ)[1] ترفض شكلاً لفوات الميعاد[2].

– وفي حالة ما إذا قدم المدعي تظلمًا إداريًا خلال الأربعة أشهر الممنوحة له أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار، فإن سكوت هذه الأخيرة عن الرد خلال شهرين يعد بمثابة قرار رفض، ويستفيد المتظلم من أجل شهرين لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل شهرين لسكوت الإدارة، وفي حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين من تاريخ تبليغ الرفض.

ويعتبر شرط التظلم جوازيًا (أي اختياريًا) طبقًا لنص المادة 830 من ق.إ.م.إ: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري..."، ويثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة[3].

د– شرط الإجراءات (العريضة الافتتاحية)

العريضة الافتتاحية هي طلب يتقدم به الطاعن إلى الجهة القضائية المختصة، لحماية مركزه القانوني ضد أي اعتداء إداري، والتي يحررها بنفسه أو وكيله لعرض البيانات والوقائع والطلبات للمحكمة.

- الشروط المتعلقة بالعريضة الافتتاحية:

لا بد أن تتخذ عريضة افتتاح الدعوى شكلاً متميزًا، ويجب أن تتوفر على مجموعة من البيانات تحت طائلة عدم قبولها شكلاً، وأهمها:

- أن تكون العريضة مكتوبة وموقعة من طرف محامٍ:

1 – ينظر: المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، (تنص على حالات انقطاع الميعاد).

2 – المادة 829 والمادة 907 من نفس القانون.

3 – ينظر: المادة 830 قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

الكتابة شرط ضروري لصحة العريضة، وهذا ما نصت عليه المادة 14 من ق.إ.م.إ، وأضافت المادة 8 ف1 إلى الكتابة أن تحرر باللغة العربية، بحيث اعتبرت تقديم العريضة الافتتاحية بغير اللغة العربية يؤدي إلى عدم قبول الدعوى شكلاً، بالإضافة إلى أن تكون موقعة من طرف محامٍ طبقا للمادة 815 من ق.إ.م.إ بقولها: "ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام"[1].

- أن تتضمن العريضة جميع البيانات المتعلقة بأطراف الدعوى

يجب أن تتضمن عريضة الدعوى وفقًا لنص المادة 15 من ق.إ.م.إ على اسم ولقب وموطن المدعي والمدعى عليه والجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى، بالإضافة إلى عرض موجز للوقائع والطلبات والمستندات إن وجدت، ونفس البيانات عندما يتعلق الأمر بمجلس الدولة.

- إرفاق العريضة بنسخة من القرار المطعون فيه

نصت المادة 819 من ق.إ.م.إ على أنه: "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر. وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمره القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة عن هذا الامتناع".

يظهر من أحكام هذه المادة أن المدعي ملزم بتقديم نسخة من القرار الإداري محل الطعن مع العريضة المرفوعة أمام جهات القضاء الإداري، ويسقط هذا الإلزام إذا تمكن الطاعن من إثبات المبرر الذي منعه من تقديم القرار المطعون فيه[2].

الفرع الثاني: دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية

تعتبر دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية من الدعاوى الموضوعية العينية ومن دعاوى المشروعية، فهما وسيلتان قانونيتان قضائيتان مقررتان في النظام القانوني الجزائري،

1 – شدري معمر فاطمة ومسوسي روزة، دعوى الإلغاء في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص31.

2 – المرجع نفسه، ص ص31–32.

تدخل ضمن اختصاص الجهات القضائية الإدارية، والتي تناولها المشرع بالذكر ونص عليها في ق.إ.م.إ وذلك في المواد 801 و901 منه[1]، والمادة التاسعة (09) من القانون العضوي لمجلس الدولة التي نصت في فقرتها الثانية على ما يلي: "يفصل مجلس الدولة ابتدائيًا ونهائيًا في: ... الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة"[2].

وسنتناول بالذكر في هذا الفرع ما يلي: تعريف دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية (أولاً)، وطرق تحريكهما (ثانيًا)، وشروط قبولهما(ثالثًا)، ثم نبين سلطات القاضي الإداري فيهما (رابعًا)، وأخيرًا نميز بينهما (خامسًا).

أولاً: تعريف دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية:

1- تعريف دعوى التفسير:

تم تعريفها بأنها: "الدعوى التي ترفع من ذوي الصفة والمصلحة مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية[3] أمام الجهة القضائية لأجل إعطاء تفسير للقرار الإداري محل دعوى التفسير".[4]

وعرفت أيضًا بأنها: " الدعوى التي يحركها ذو الصفة والمصلحة، أمام جهة القضاء المختصة، ويطلب فيها تفسير تصرف قانوني إداري غامض أو مبهم، بغرض تحديد المراكز القانونية وتوضيح الحقوق والالتزامات الفردية، ولا يكون للقاضي الإداري في دعوى التفسير سوى البحث عن المعنى الصحيح الخفي للتصرف المتنازع فيه، والتصريح بذلك في حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه"[5].

1 – ينظر: المادة 801 والمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

2 – المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، مرجع سابق.

3 – الإحالة القضائية: "هي إخراج النزاع من ولاية محكمة التي تنظرها لإدخالها في ولاية محكمة أخرى".

4 – رميسة تيطاوين، دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص85.

5 – هواري دحدوح وجمال عطار، دعوى التفسير ودعوى تقدير المشروعية، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف–المسيلة–، 2018، ص25.

من خلال التعريفين يبدو أن التعريف الثاني قدم شرحًا مفصلاً مقارنة بالتعريف الأول لكنه أغفل ذكر "الإحالة القضائية" التي تضمنها التعريف الأول.

2- تعريف دعوى فحص المشروعية

"هي الدعوى التي يرفعها صاحب الشأن أمام القضاء المختص، بغرض فحص مشروعية قرار إداري وإقرار مشروعيته من عدمه"[1].

وعرفت أيضًا: "هي دعوى ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام جهات القضاء الإدارية المختصة، المتمثلة في المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، يطلب فيها رافعها من القاضي الإداري فحص وتقدير مدى شرعية القرار الإداري المطعون فيه، فهو لا يطلب إلغاء ولا تفسير الغموض فيه، ولا التعويض عن حقوق أو مراكز قانونية مسها بالتعديل أو الإلغاء، بل يطلب فقط التصريح بشرعية هذا القرار أو عدم شرعيته في حكم قضائي يحوز حجية الشيء المقضي فيه، ويفحص القاضي نفس أوجه اللامشروعية التي تؤسس عليها التصريح بالإلغاء في دعوى تجاوز السلطة، ولكن سلطاته في هذه الدعوى لا تتعداها إلى الحكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه ولو كان غير مشروع"[2].

ثانيا: طرق تحريك دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية

1- طرق تحريك ورفع دعوى التفسير: تحرك دعوى التفسير الإدارية وترفع بطريقتين هما: الطريق المباشر والطريق غير المباشر (الإحالة القضائية)

أ- الطريق المباشر

حيث ترفع هذه الدعوى أمام الجهات القضائية المختصة مباشرةً وابتداءًا مثل الدعاوى القضائية الأخرى، وهذا إما أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة بحسب طبيعة القرار الإداري، حيث يقتصر دور القاضي الإداري فيها على إعطاء المعنى الحقيقي القانوني للقرار المطعون فيه ورفع الغموض والإبهام عنه.

1- رميسة تيطاوين، دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص91.

2- هواري دحدوح وجمال عطار، دعوى التفسير ودعوى تقدير المشروعية، مرجع سابق، ص47.

ب- الطريق غير المباشر (الإحالة القضائية)

وهي الطريقة الشائعة والغالبة، وتتم الإحالة القضائية في حالة الدفع بالغموض والإبهام في القرار الإداري خلال النظر في الدعوى العادية (تجارية أو مدنية...) أمام القضاء العادي، ويكون القرار المدفوع فيه بالغموض والإبهام مرتبطاً ومتصلاً بالدعوى العادية الأصلية، بحيث يكون للمعنى الحقيقي والصحيح لهذا القرار دور أساسي في حل النزاع الأصلي[1].

وبهذا فإنه عندما يثار هذا الدفع أمام القضاء العادي في الدعوى الأصلية تتوقف جهة القضاء العادي عن الفصل في الدعوى إلى حين البت والفصل في معنى القرار الإداري، فتحرك دعوى التفسير هنا إمّا أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة بحسب الجهة المصدرة للقرار الإداري الغامض، وهنا تفصل جهة القضاء الإداري المختصة بتفسير القرار الإداري عن طريق إصدار حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه، يتضمن المعنى الحقيقي والصحيح للقرار الإداري، ويبلغ هذا الحكم لأطراف النزاع ولجهة القضاء العادي صاحبة الإحالة القضائية، لتستأنف عملها في المحاكمة والنظر والفصل في الدعوى الأصلية على ضوء حكم التفسير[2].

2- طرق تحريك ورفع دعوى فحص المشروعية: وهي تتشابه نوعًا ما مع طرق تحريك دعوى التفسير:

أ- الطريق المباشر

حيث ترفع الدعوى مباشرةً وابتداءًا أمام الجهة القضائية المختصة – مثل دعوى التفسير وجميع الدعاوى القضائية – لأجل البحث في مدى مشروعية قرار إداري معين.

ب- طريق الإحالة القضائية

حيث تثار دعوى فحص المشروعية، إذا دُفع أو أثيرت مسألة عدم شرعية قرار إداري بواسطة الدفع بعدم المشروعية خلال النظر والفصل في دعوى عادية أصلية (مدنية أو تجارية...) أمام هيئات القضاء العادي، ويكون هذا القرار الإداري المدفوع فيه بعدم الشرعية متصلاً ومرتبطاً

1 – رميسة تيطاوين، دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص88.

2 – المرجع نفسه، ص ص 88-89.

بموضوع النزاع في الدعوى العادية الأصلية، فتتوقف جهة القضاء العادي عن عملية الفصل وتحكم بإحالة مسألة فحص مدى مشروعية القرار الإداري إلى الجهات القضائية الإدارية المختصة، وتنتظر حتى صدور الحكم النهائي بشرعية أو عدم شرعية القرار الإداري، وهنا تنظر وتفصل جهات القضاء الإداري المختصة في مدى مشروعية القرار الإداري، وتصدر حكماً نهائياً حائزًا لقوة الشيء المقضي فيه، يتضمن نتائج الفحص والتقدير، لتستأنف بعدها محاكم القضاء العادي عملية النظر والفصل في الدعوى العادية على ضوء الحكم القضائي الإداري[1].

ثالثا: شروط قبول دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية

1- شروط قبول دعوى التفسير

أ- محل الطعن: فدعوى التفسير المرفوعة أمام القضاء الإداري إنما تنصب فقط على القرارات الإدارية شأنها في ذلك شأن دعوى الإلغاء.

ب- الغموض والإبهام: وهي الخاصية التي تميز دعوى التفسير عن الدعاوى الأخرى، حيث يشترط في القرار المطعون فيه أن يكون غامضًا ومبهمًا، إذ أن القرارات الواضحة لا تقبل الطعن فيها بالتفسير.

فكما ذكرنا سابقًا فإن الغموض الذي يشوب النصوص القانونية هو أمر خطير يكون سببًا في التعدي على حقوق وحريات الأفراد من طرف الإدارة بحجة الغلط في التأويل، ولحسن الحظ فإن المشرع منح هذه الآلية حتى يُمَكِن صاحب الشأن من معرفة المعنى الحقيقي للنص القانوني.

ج- وجود نزاع جدي قائم وحال: يجب أن يترتب على غموض القرار نزاع جدي بين طرفين أو أكثر، على أن يكون قائمًا فعليًا، ولم يتم فضه بصورة ودية- مثلاً -.

1 - رميسة تيطاوين، دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص ص 92-93.

د- الطاعن: يشترط في الطاعن في دعوى التفسير ما يشترط عمومًا في أي دعوى، ومنها دعوى الإلغاء، وذلك طبقا للمادة 13 من ق.إ.م.إ، حيث يجب توافر: الصفة والمصلحة والأهلية.[1]

2- شروط قبول دعوى فحص المشروعية

وهي نفس الشروط التي نجدها في دعوى التفسير والإلغاء، ماعدا شرط الميعاد، حيث لم يقيد المشرع الجزائري رفع دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية بمدة معينة.

رابعًا: سلطات القاضي الإداري في دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية

تتمثل سلطة القاضي الإداري في دعوى التفسير – بإعطاء المعنى الحقيقي والصحيح للقرار المطعون فيه – برفع الغموض والإبهام عنه، طبقًا للقواعد التقنية والفنية السائدة في مجال تفسير القانون، وهو ما يقتضي الإلمام بعلم مصطلحات القانون، وما يرتبط به من علوم اللغة.

أما فيما يخص دعوى فحص المشروعية، فتتمثل سلطته في الفصل في مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، أي ما مدى صحة أركان القرار الإداري من: سبب، واختصاص، ومحل، وشكل، وإجراءات، وهدف، من حيث سلامتها وخلوها من العيوب[2].

خامسًا: التمييز بين دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية

تتشابه دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية من حيث الطبيعة في كونهما من الدعاوى القضائية الموضوعية العينية ومن دعاوى الشرعية، فهي لا تتعلق بالحقوق والأشخاص، كما أنهما تشتركان في أن القاضي المختص في كل منهما له سلطات محدودة؛ أما من حيث الاختصاص، فإن كلاً منهما ترفع إلى جهة قضائية واحدة هي المحاكم الإدارية إذا تعلق الأمر بتصرفات السلطات الإدارية اللامركزية، وأمام مجلس الدولة إذا ما انصبت على تصرفات السلطات الإدارية المركزية.

1 – محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص207، ص208.

2 – المرجع نفسه، ص211، وص217.

والذي يظهر لي أن الشبه الذي يجمع بين دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية يكمن في أن كليهما يمكن اعتباره تمهيدًا لرفع دعوى الإلغاء، لكنهما تختلفان من حيث الغاية والهدف، حيث تنصب وظيفة وغاية دعوى التفسير على البحث والكشف عن المعنى الصحيح والحقيقي للعمل القانوني الإداري وإزالة الغموض والإبهام الذي يعتريه[1]؛ أما دعوى فحص المشروعية فتنصب وظيفتها وغايتها على البحث والكشف عما إذا كانت الأعمال الإدارية مشروعة أو غير مشروعة[2].

المطلب الثاني: دعوى التعويض كآلية للرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الكامل)

سميت دعوى التعويض بـ "دعاوى القضاء الكامل"؛ وهذا لاتساع سلطات القاضي الإداري في هذه الدعوى، مقارنة بالسلطة المحددة في دعاوى الإلغاء، والتفسير، وفحص المشروعية[3].

كما أن دعوى التعويض في المادة الإدارية هي الوسيلة القضائية الوحيدة والفعالة لتجسيد وتطبيق أحكام النظام القانوني لنظرية المسؤولية الإدارية في الدولة، وصيانة وحماية حقوق وحريات الإنسان في مواجهة أعمال الإدارة العامة[4].

ولقد ارتأينا لدراسة هذه الدعوى أن نتطرق إلى: مفهوم دعوى التعويض (الفرع الأول)، والشروط الشكلية لقبول دعوى التعويض (الفرع الثاني)، ثم سلطات القاضي الإداري في دعوى التعويض (الفرع الثالث)، وأخيرًا المسؤولية الإدارية (الفرع الرابع).

1 – هواري دحدوح وجمال عطار، دعوى التفسير ودعوى تقدير المشروعية، مرجع سابق، ص10.

2 – المرجع نفسه، ص30.

3 – رميسة تيطاوين، دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص75

4 – نزرقي مريم، دعوى التعويض في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور–الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016، ص04.

الفرع الأول: مفهوم دعوى التعويض

لتحديد مفهوم دعوى التعويض، نتطرق أولاً إلى تعريف دعوى التعويض، ثم نبين خصائصها.

أولاً: تعريف دعوى التعويض

لم يعرف المشرع الجزائري دعوى التعويض تاركاً هذا الأمر للفقه، فهناك من قال بأن: "التعويض هو جزاء المسؤولية، أي الحكم والأثر الذي يترتب عليها، وهو التزام المسؤول بتعويض المضرور لجبر الضرر الذي أصابه، وعلى ذلك، فإن الحق في التعويض لا ينشأ من الحكم الصادر في دعوى المسؤولية، وإنما ينشأ من الفعل الضار، فيترتب في ذمة المسؤول التزامه بالتعويض من وقت تحقق أركان المسؤولية الثلاث (الخطأ والضرر والعلاقة السببية)، والحكم ليس إلا مقررًا لهذا الحق لا منشأ"[1].

ويعرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها: " الدعوى القضائية الذاتية، التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة، أمام الجهات القضائية المختصة، وطبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونًا، للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار، وتمتاز دعوى التعويض الإدارية هذه بأنها من دعاوى القضاء الكامل، وأنها من دعاوى قضاء الحقوق"[2].

وانطلاقًا من تعريف الدكتور عمار عوابدي نستخلص خصائص دعوى التعويض، وهي كالآتي:

ثانيا: خصائص دعوى التعويض

1- دعوى التعويض الإداري دعوى قضائية: لأنها تتميز عن كل من فكرة القرار السابق وفكرة التظلم الإداري، باعتبارها طعونًا وتظلمات قضائية، ويترتب عن الطبيعة القضائية لدعوى التعويض أنها تتحرك وترفع وتقبل ويفصل فيها في نطاق الشكليات والإجراءات القضائية المقررة قانونًا، وأمام جهات قضائية مختصة.

1 – نزرقي مريم، دعوى التعويض في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص06.

2 – عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب.ط، 1998، ص255.

2- دعوى التعويض دعوى ذاتية شخصية: على أساس أنها تتحرك وتنعقد على أساس حق أو مركز قانوني شخصي وذاتي لرافعها، وتستهدف تحقيق مصلحة شخصية وذاتية، تتمثل في تحقيق مزايا وفوائد أو مكاسب مادية أو معنوية شخصية وذاتية للتعويض عن الأضرار المادية أو المعنوية التي أصابت الحقوق والمراكز القانونية والشخصية لرافعها.

3- دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل: تتسم دعوى التعويض بأنها من دعاوى القضاء الكامل، لأن سلطات القاضي فيها واسعة وكاملة بالقياس إلى سلطات القاضي في دعوى قضاء الشرعية،، حيث تتعدد سلطات القاضي الإداري في دعوى التعويض، من سلطة البحث والكشف عن مدى وجود الحق الشخصي لرفع دعوى التعويض، وسلطة البحث عما إذا كان قد أصاب هذا الحق بفعل النشاط الإداري ضرر، ثم سلطة تقدير نسبة الضرر، وسلطة تقدير مقدار التعويض الكامل والعادل واللازم لإصلاح الضرر، وسلطة الحكم بالتعويض، فسلطات القاضي الإداري في دعوى التعويض متعددة وواسعة، ولذلك كانت هذه الدعوى من دعاوى القضاء الكامل، وفقًا لمنطق وأساس التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية، والذي يعتمد في عملية تصنيف الدعاوى الإدارية على أساس مدى حجم سلطات القاضي المختص في الدعوى[1].

4- دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق: لأنها تنعقد وتقبل على أساس الحقوق الشخصية المكتسبة، ولأنها تستهدف دائمًا بصورة مباشرة وغير مباشرة لحماية الحقوق الشخصية المكتسبة والدفاع عنها قضائيًا[2].

الفرع الثاني: الشروط الشكلية لقبول دعوى التعويض:

هي نفس الشروط المذكورة في دعوى الإلغاء (شرط الميعاد، شرط الصفة والمصلحة، شرط عريضة الدعوى)، ولكنها تختلف في شرط فكرة القرار السابق.

1 - عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، مرجع سابق، ص ص257-259.

2 - المرجع نفسه، ص260.

والمقصود بفكرة القرار السابق، هو قيام الشخص المضرور باستصدار قرار إداري أولاً، وذلك عن طريق استشارة السلطات الإدارية المختصة بواسطة تقديم شكوى أو تظلم إداري، يطالب فيه بالتعويض عما لحقه من ضرر، ويكون رد السلطة الإدارية المختصة صاحبة النشاط الضار بمثابة قرار إداري سابق يُمكِّن الشخص المضرور من اللجوء إلى القضاء لرفع دعوى التعويض للمطالبة بإصلاح الأضرار التي سببتها الوقائع المادية والفنية للنشاط الإداري الضار، وذلك في حالة عدم اقتناعه بمضمون رد السلطات الإدارية الصريح على طلباته أو في حالة الرد الضمني بالرفض لطلباته[1].

الفرع الثالث: سلطات القاضي الإداري في دعوى التعويض

يتمتع القاضي الإداري كما ذكرنا سابقًا في دعوى التعويض بسلطات واسعة وكاملة، حيث يملك في هذه الدعوى سلطة البحث والتحقق والتأكد من كيفية المساس بهذا الحق من طرف الإدارة، وإذا ما كان الضرر ناتجًا عن فعل الإدارة، وسلطة تقدير مقدار التعويض الكامل والعادل واللازم لإصلاح الضرر، وسلطة الحكم بالتعويض للشخص الذي مس الضرر حقوقه وحرياته الأساسية، ومن ثم يقوم القاضي الإداري ببسط رقابته على مدى توفر أسباب قيام المسؤولية الإدارية كما يلي:[2]

الفرع الرابع: المسؤولية الإدارية

أولا: تعريف المسؤولية الإدارية

1- معنى المسؤولية عامة: المسؤولية حالُ أَو صفةُ مَنْ يُسْأَلُ عن أَمْرٍ تقع عليه تبعَتُه. يقال: "أنا بريءٌ من مسؤولية هذا العمل"، وتطلق أَخلاقيًّا على: "التزام الشخص بما يصدر عنه قولاً

1 – عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2:(نظرية الدعوى الإدارية)، مرجع سابق، ص ص 575-576.

2 – مومني أحمد، دور القاضي الإداري في تكريس مبدأ المشروعية في ضوء التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص القانون العام، جامعة أحمد دراية –أدرار–، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019، ص152.

أَو عملاً"، وتطلق قانونًا على: "الالتزام بإصلاح الخطأ الواقع على الغير طبقًا للقانون"، وقيل: المسؤولية حالة يكون فيها الإنسان صالحًا للمؤاخذة على أعماله وملزمًا بتبعاتها المختلفة[1].

2- تعريف المسؤولية الإدارية قانونا:

هي الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية نهائيًا بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي تسببت للغير بفعل الأعمال الإدارية الضارة، سواء كانت هذه الأعمال الإدارية الضارة مشروعة أو غير مشروعة، وذلك على أساس الخطأ المرفقي أو الخطأ الإداري أساسًا، وعلى أساس نظرية المخاطر، وفي نطاق النظام القانوني لمسؤولية الدولة والإدارة العامة[2].

ثانيا: أساس المسؤولية الإدارية:

1- المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

تقوم المسؤولية الإدارية كقاعدة عامة على أساس الخطأ، ومضمون هذه المسؤولية هو وجود خطأ من جانب الإدارة يسبب ضررًا للغير، فيلتزم المسؤول عن الضرر بتعويض ما لحق المضرور من ضرر، ومعنى ذلك أن هذه المسؤولية تقوم على أركان ثلاثة: الخطأ، الضرر، والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر[3]، ويتمثل دور القاضي الإداري هنا في التحقق من صحة وجود علاقة السببية بين عمل الإدارة (الخطأ) والضرر الذي لحق بهذا الحق، والذي يقع عبء إثابته – أي الضرر – على المدعي (المضرور)، وفي حالة الإثبات يلزم الإدارة بدفع التعويض للطرف المتضرر[4].

ولقد ظهرت عدة معايير فقهية وقضائية (خاصة في فرنسا) تفرق بين نوعين من الخطأ وهما: الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي:

---

1 – ويكيبيديا الموسوعة الحرة، https://ar.wikipedia.org/wiki/

2 – عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، مرجع سابق، ص24.

3 – معروف عمر كُل وهورامان محمد سعيد، المسؤولية الإدارية المستندة إلى خطأ ودورها في حماية الحريات الأساسية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 26، 2018، ص36.

4 – مومني أحمد، دور القاضي الإداري في تكريس مبدأ المشروعية في ضوء التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص153.

ومن بين هذه المعايير: المعيار الغائي ومعيار جسامة الخطأ، ومفاد المعيار الغائي أنّه إذا استهدف الموظف الإداري تحقيق الأهداف الّتي كّلف بها وتَدْخُل في وظيفته، فإنّ الخطأ المرتكب يعتبر خطأً مرفقيًا؛ أما إذا تصرف الموظف بقصد تحقيق أغراض لا علاقة لها بأهداف الإدارة، ولا علاقة لها بالوظيفة الإدارية، بل من أجل إشباع رغبة خاصة، فإنّ الخطأ الواقع يعدّ شخصيًا؛ أما معيار جسامة الخطأ، فمفاده أن الموظف الّذي يرتكب خطأً جسيماً يصل إلى حد ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة القانون الجنائي، كان خطؤه خطأً شخصياً يسأل عنه هذا الموظف؛ أما إذا كان الخطأ ليس بهذه الجسامة، فإنّه يعد خطأً مرفقيًا تسأل عنه الإدارة الّتي يتبعها هذا الموظف[1].

ويتعرض المشرع في القانون المقارن، وفي النظام القانوني الجزائري إلى فكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في مناسبات وموضوعات عديدة، فقد يتعرض المشرع لفكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ الإداري المرفقي بصورة مباشرة، وينص عليها كمبدأ لتطبيق نظرية المسؤولية الإدارية، كما نصت المادة 31 من ق.أ.و.ع في الجزائر، حيث قررت أنه: "إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير، بسبب خطأ في الخدمة، يجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه، ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلاً عن المهام الموكلة له"، والمادة 144 من قانون البلدية، التي تتعرض لفكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي والإداري المرفقي في الصياغة التالية: "إن البلدية مسؤولة مدنيًا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها، فـ2: وتلزم البلدية برفع دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم خطأً شخصيًا"، وكذلك تعرضت المادة 140 من قانون الولاية، التي تقرر فكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ الإداري المرفقي وترتب بعض نتائجه على النحو التالي: "الولاية مسؤولة مدنيًا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي الولائي والمنتخبون، فـ2: وتتولى الولاية ممارسة

1 – سليماني السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الفردية، مرجع سابق، ص ص 109–110.

حق دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة خطأ شخصي من جانبهم"[1].

وقد يتعرض المشرع لفكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي الإداري بصورة غير مباشرة، كأن يعالج المشرع بعض جوانب وجزئيات وآثار فكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ الإداري المرفقي، كما فعل المشرع المدني في المادة 129 (المعدلة)، حيث عالج مسألة أثر أوامر السلطة الرئاسية على خطأ الموظف العام المأمور، مقررة في ذلك أنه: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيًا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"[2].

نلاحظ من خلال المواد التي تم ذكرها أن المشرع الجزائري قد أخذ بالمعيار الغائي للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وهو المعيار الذي يبني المسألة على الغاية من التصرف الإداري، فإذا كان الخطأ المرتكب من الموظف يدخل ضمن وظيفته وبصددها فهو خطأ مرفقي، أما إذا كان الخطأ غير مرتبط بالوظيفة فهو خطأ شخصي.

2- مسؤولية السلطة الإدارية دون الخطأ (المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر):

قد تتخذ الإدارة أعمالاً قانونية أو مادية مشروعة وبدون خطأ، إلا أنها تلحق أضرار بالأفراد، وعليه ظهرت فكرة المسؤولية غير الخطئية، التي تقوم على أساس فكرة المخاطر أو فكرة المساواة في تحمل الأعباء العامة، بحيث تتحمل الإدارة الأضرار الناجمة عن تصرفاتها حتى ولو لم ترتكب الخطأ من جانبها، إذ أن أساس المسؤولية في هذه الحالة مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وهذا تحقيقًا لاعتبارات العدالة وإعمالاً للمبادئ الدستورية العامة[3]، ونذكر على سبيل المثال: الضرر الذي يصيب عقارات بعض الأفراد نتيجة الأشغال العامة المجاورة لسكناتهم كالاهتزازات والتشققات.

1 – عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، مرجع سابق، ص134.

2 – المرجع نفسه، ص135.

3 – مومني أحمد، دور القاضي الإداري في تكريس مبدأ المشروعية في ضوء التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص154.

وتُجَنِّب المسؤولية على أساس المخاطر الشخص المضرور من عبء إثبات الخطأ، حيث يكفي لتعويضه أن يثبت العلاقة السببية والضرر الذي أصابه.

ونجد مجال تطبيق فكرة المخاطر أولاً في مجال الأشغال العمومية، ثم النشاطات التي تمثل أخطارًا، وأخيرًا حينما يوجد انتهاك لمبدأ مساواة الجميع أمام الأعباء العامة[1].

3- التمييز بين المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ والمسؤولية الإدارية بدون خطأ:

- لا يعوض عن الضرر في المسؤولية الإدارية بدون خطأ إلا إذا وصل إلى درجة معينة من الخطورة، بينما يقرر القاضي الإداري في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ تعويض الضرر الناتج عن كل التصرفات الخاطئة.

- يكفي للضحية في نظام المسؤولية بدون خطأ أن يثبت وجود علاقة بين الضرر وعمل الإدارة، بينما في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ يشترط من الضحية زيادة على ما هو مطلوب في المسؤولية بدون خطأ، أن يثبت الخطأ في جانب الإدارة.

- لا تستطيع الإدارة أن تنقص من مسؤوليتها في نظام المسؤولية الإدارية بدون خطأ إلا في حالتي القوة القاهرة، وخطأ الضحية، بينما في مجال المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ يمكن للإدارة زيادة على الحالتين المذكورتين أن تعفى من المسؤولية في حالات أخرى مثل: خطأ الغير، والظرف المفاجئ[2].

انطلاقا مما تم ذكره، يمكن القول أنّ القاضي الإداري يتمتع في مجال القضاء الكامل بسلطات أوسع مقارنة بسلطاته في مجال قضاء الإلغاء، الّتي يقتصر دوره على مجرد فحص مشروعية

---

1 - نزرقي مريم، دعوى التعويض في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق،ص29.

للمزيد من التفصيل إطلع:

- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 227-229.
- عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 135-173.
- نزرقي مريم، دعوى التعويض في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص80-84.
- مالح صورية، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس قانوني للمسؤولية الإدارية دون خطأ، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 04، العدد 01، جانفي 2018.

2 - نزرقي مريم، دعوى التعويض في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص29.

القرار الإداري الضّبطي وإلغائه في حالة ثبوت عدم مشروعيته، كما أنّ هذه الدعوى تشمل فقط الأعمال القانونية دون الأعمال المادية.

إنّ القاضي الإداري لا يسخر النّظام العام على حساب الحريات، ولا يسخر الحريات المقرّرة للأفراد لضمان حماية وصيانة النّظام العام، بل يعمل على التّوفيق بينهما، ذلك وفقًا للظّروف السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية والمذاهب الفلسفية والدّينية السّائدة في المجتمع.

وعلى هذا الأساس، يمكن القول أنّ القاضي الإداري يعتبر حقًا حاميًا للحريات العامة في مواجهة السلطة الإدارية، وذلك بفضل الرّقابة الصارمة والدقيقة الّتي يسلطها على الإجراءات الإدارية الضّبطية الّتي تتخذها، قصد صيانة النّظام العام، فالقاضي الإداري يعتبر بمثابة المجسد الفعلي لمبدأ سيادة القانون في علاقات السلطة الإدارية والمواطنين في الواقع المعيش[1].

1 – سليماني السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الفردية، مرجع سابق، ص ص 123–124.

المبحث الأول: سلطة القاضي الإداري الموضوعي في توجيه أوامر للإدارة

لقد تطور القضاء الإداري في إيجاد حلول عملية وجدية للتخلص من تعنت الإدارة في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية، وهذا يظهر جليًا في عدم اقتصار القاضي الإداري على إلغاء القرار المخالف لحجية الشي المقضي فيه الذي يفتح سلسلة كبيرة من الطعون، وكذا دعوى المسؤولية الإدارية التي جعلت الوضع أشبه بالصراع بين القضاء والإدارة، لتظهر سلطات جديدة في أفق القضاء الإداري[1]، وذلك بموجب القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ الذي وسع وطور من سلطات القاضي الإداري، بحيث أصبح للهيئات القضائية الإدارية بناءًا على طلب المدعي صلاحية توجيه أوامر للإدارة (المطلب الأول) قد تكون مصحوبة بغرامات تهديدية[2] (المطلب الثاني)، وذلك لضمان التنفيذ الفعلي للأحكام القضائية الإدارية.

المطلب الأول: تعزيز سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة في ظل قانون 08-09

قبل صدور القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كان يحظر على القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر للإدارة، وهذا ما جعله محدود النفوذ في مواجهة الإدارة، أمّا بعد صدور القانون 08-09 فقد جاءت نصوصه صريحة في منح القاضي الإداري سلطة توجيه أوامر للإدارة، وبهذا يكون المشرّع الجزائري قد عزّز من سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة عند تنفيذ أحكامه[3]، ومن هنا سنتطرق في هذا المطلب إلى الإطار القانوني لسلطة الأمر في مواجهة الإدارة (الفرع الأول)، ثم نبين أنواع الأوامر التنفيذية التي يوجهها القاضي الإداري للإدارة من أجل ضمان تنفيذ الأحكام القضائية (الفرع الثاني)، ثم نذكر إجراءات وشروط توجيه أوامر للإدارة (الفرع الثالث).

---

1 – غنادرة عائشة، التوجهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، مرجع سابق، ص239.

2 – فريجة مروة، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف–المسيلة–،2018، ص36.

3 – مومني أحمد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص الحقوق والحريات، الجامعة الإفريقية العقيد أحمد دراية –أدرار–، 2011، ص94.

الفرع الأول: الإطار القانوني لسلطة الأمر في مواجهة الإدارة

لقد سار المشرع الجزائري إلى الاعتراف للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر للإدارة، لضمان تنفيذ أحكامه بموجب القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وذلك من خلال المواد 978، 979 منه، وقد جاء هذا الاعتراف ليطوي حقبة طويلة ساد فيها مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري لجهة الإدارة.

ولقد نصت المادة 978 من ق.إ.م.إ على أنه: "عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ عند الاقتضاء"[1].

يُفهم من هذه المادة أنه عندما يتطلب تنفيذ الحكم الإداري على وجه الإلزام، اتخاذ تدابير معينة من جانب الإدارة، فهنا يمكن للقاضي أن يأمر في ذات الحكم وبطلب من المدعي بالقيام بتلك التدابير، وله أن يحدد للإدارة أجلاً لذلك، وفي هذه الحالة تكون الأوامر سابقة[2].

ونصت المادة 979 من نفس القانون على أنه: "عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد"[3].

تضمنت هذه المادة الحالة الثانية من الأوامر وهي الأوامر اللاحقة، ويمكن النطق بها عندما يتطلب تنفيذ الحكم الإداري على وجه الإلزام أن تتخذ الإدارة تدابير معينة، ولم يسبق للمدعي

1 – المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

2 – بلماحي زين العابدين، سلطات القاضي الإداري في تنفيذ الأحكام الإدارية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 14، ب.س.ن، ص247.

3 – المادة 979 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

أن طلبها من القاضي في الخصومة السابقة، ففي هذه الحالة وبطلب جديد؛ يأمر القاضي الإداري بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد.[1]

ومن خلال هاتين المادتين يتبين أن الأوامر التي يملك القاضي الإداري أن يوجهها إلى الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية تنقسم إلى نوعين، وهو ما ارتأينا أن نفصل فيه أكثر في الفرع الثاني من هذه الدراسة.

الفرع الثاني: أنواع الأوامر التي يوجهها القاضي الإداري للإدارة من أجل ضمان تنفيذ الأحكام القضائية

سنَعْمَدُ أولاً إلى تعريف بعض المصطلحات، ثم نتطرق إلى أنواع الأوامر:

- تعريف الأحكام القضائية الإدارية

الأحكام لغة: الحكم هو الأمر الثابت المعترف به.

قانونًا: هو الحل الذي ينتهي إليه القاضي، بالاعتماد على أسباب وأسانيد قانونية يراها صحيحة في نزاع مطروح أمامه وفق القانون المنظم لذلك.

- مفهوم تنفيذ الحكم أو القرار القضائي

التنفيذ لغة: يقصد به تحقيق الشيء وإخراجه من حيز الفكر إلى مجال الواقع.

قانونًا: هو إلزام الإدارة بتحقيق مضمون الحكم وما يفرضه عليها من التزامات واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك إما اختيارًا أو حملها على التنفيذ بوسائل لا تتعارض مع طبيعة وظيفتها الإدارية[2].

ويمكن تقسيم الأوامر التنفيذية إلى نوعين:

أولا: الأوامر التي تصدر قبل إبداء الإدارة موقفها من التنفيذ: تتميز الأوامر في هذه الحالة بأنها أوامر ذات طابع وقائي، لأنها تصدر قبل أن تمتنع الإدارة عن تنفيذ الحكم، وتهدف إلى تفادي هذا الموقف السلبي من قبل الإدارة، وذلك لأنها تتضمن توضيحًا لالتزامات الإدارة على النحو

1 - بلماحي زين العابدين، سلطات القاضي الإداري في تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص247.

2 - سماعيل صالح الدين، إشكالات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية في واجهة الإدارة، مذكرة ماستر، تخصص القانون العام المعمق، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016، ص09 وص22.

الذي يغلق أي باب أمام الإدارة للتحايل على تنفيذ الحكم القضائي، ويتخذ هذا النوع من الأوامر التنفيذية صورتين هما:[1]

1- الأوامر السابقة على تنفيذ الحكم الأصلي (المادة 978 من ق.إ.م.إ):

- الأمر باتخاذ تدابير تنفيذية معينة (الأمر باتخاذ إجراءات لتنفيذ الحكم الإداري):

منح المشرّع من خلال المادة 978 من ق.إ.م.إ، الصّلاحية للقاضي الإداري بأن يدرج في حكمه أمرًا يتضمّن إلزام الإدارة بالقيّام بإجراء أو تدبير تنفيذي محدّد ودقيق، وكذا تقييدها بمدّة زمنيّة محدّدة إن اقتضى الأمر، وهذا الإجراء أو التدبير يجب أن يكون متفرّعًا بالضّرورة عن مقتضى الحكم القضائي الأصلي وتكون له ذات حجيته، هذا التّوجه من قبل المشرّع جاء من أجل تدارك سوء التّنفيذ المحتمل للشيء المقضي فيه، فيحدّد للإدارة في الحكم الأصلي بناء على طلب صاحب الشأن ما يجب أن تتّخذه من إجراءات بشكل واضح ومحدّد وخلال مدة معينة إن اقتضى الأمر، كأنّ يحكم القاضي الإداري بإلغاء قرار رفض منح رخصة الهدم، ثم يأمر الإدارة بمنح هذه الرّخصة، وأن توضح في هذه الرّخصة كيفيّة القيّام بعمليّة الهدم، فالأمر بمنح الرّخصة وتحديد مضمونها تفرّع منطقيًا عن مقتضى الحكم بإلغاء قرار رفض المنح[2]، أو كأن يحكم القاضي بإلغاء قرار فصل موظف، ثم يأمر الإدارة بإعادة هذا الموظف إلى منصبه، فالإعادة في هذه الحالة تفرعت منطقيًا عن مقتضى الحكم بإلغاء قرار الفصل[3].

1 – محمد علي حسون وحنان نواصرية، الأوامر التنفيذية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 27، العدد 01، 2019، ص87.

2 – أسامة جفالي، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 02، جوان 2018، ص116.

3 – فريجة مروة، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مرجع سابق، ص38.

2- الأوامر اللاحقة للحكم الأصلي (المادة 979 من ق.إ.م.إ):

- الأمر بإصدار قرار إداري جديد (الأمر باتخاذ قرار بعد فحص جديد للطلب):

حسب نص المادة 979 من ق.إ.م.إ هو ذلك الأمر الموجه من طرف القاضي الإداري للإدارة بإصدار قرار إداري جديد مع تحديد أجل لها للقيام بهذا الإجراء، والقاضي في هذه الحالة يأمر الإدارة باتخاذ قرار إداري معين غير القرار موضوع الدعوى، وذلك وفقًا لإجراءات إدارية ذات طابع تحقيقي يسمح للإدارة بمراجعة مختلف الوثائق والإجراءات التي جاء على إثرها القرار الملغى، مما يجعلها تتدارك وجه اللامشروعية الذي لحق به والقيام بإصدار قرار جديد مشروع، ومتمتعة في ذلك بهامش من الحرية، باعتبار أن القاضي الإداري لم يقم بتحديد موضوع القرار الجديد ولا تحديد الإجراءات والتدابير التي على الإدارة القيام بها[1].

أما نحن فنرى أن الإدارة لا تتمتع بالحرية في التدابير التي عليها القيام بها، ولا تحديد موضوع القرار الجديد التي ستصدره، لأن صياغة النص تقول "تدابير تنفيذ معينة"، وبالتالي فهذه التدابير تكون محدّدة من طرف صاحب الشأن، وإذا لم يحدّدها هذا الأخيرّ؛ تُحدّدها الجهة القضائية (المادة 981 ق.إ.م.إ)، وما على الإدارة إلا أن تصدر قرارًا جديدًا يكون متضمنًا لهذه التدابير التنفيذية، نتيجة لعدم طلبها في الخصومة السابقة.

ولعل ما ينطبق على هذه الحالة من أمثلة: أن تقوم الإدارة العامة برفض منح ترخيص معين لأحد الأفراد، مما اضطره للجوء للقضاء الإداري لإلغاء هذا القرار، فكانت النتيجة صدور حكم قضائي يلغي قرار الرفض، لكنه لا يلبي حقيقة رغبة المتقاضي في الحصول على الرخصة المطلوبة – بسبب عدم تقديمه طلبًا بذلك في الخصومة السابقة-، لأن الحكم الصادر في حالته يقتضي وفق المادة 979 من ق.إ.م.إ العودة إلى جهة الإدارة مرة أخرى لاستنتاج الآثار المترتبة على حكم الإلغاء والقيام بتحقيق وفحص جديد للظروف القانونية والواقعية التي يتطلبها

1 – لعلاونة سليمان، تفعيل سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة العامة من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، ج2، مجلة بحوث جامعة الجزائر 1، العدد 09، ص226.

إصدار القرار الجديد، وكل ذلك وفق أجل يحدده القاضي الإداري[1].

ومن هنا، يمكن تقسيم الأوامر التنفيذية من حيث مضمونها إلى نوعين:

أ- أوامر باتخاذ قرار بمضمون محدّد في حالات السلطة المقيدة لجهة الإدارة.

ب- أوامر بإعادة فحص طلب المدعي، وإصدار قرار جديد في حالات السلطة التقديرية لجهة الإدارة[2].

ثانيا: الأوامر التي تصدر بعد إبداء الإدارة موقفها من التنفيذ:

لمواجهة حالة عدم تنفيذ الإدارة للأمر أو الحكم أو القرار القضائي الصادر ضدها، فقد نص المشرع في ق.إ.م.إ على تدابير التنفيذ التي يتخذها القاضي الإداري بموجب المادة 981 منه إذ جاء فيها ما يأتي: "في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تُحدّد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك، بتحديدها، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية".

ومنه فإن الأوامر التنفيذية التي تصدر في هذه الحالة، تكون لمواجهة حالة امتناع الإدارة أو تراخيها عن تنفيذ الأمر أو الحكم أو القرار، ولإجبارها على احترام حجية الشيء المقضي به الذي انتهكته بامتناعها أو تراخيها عن التنفيذ، وهذا في حالة ما لم تُحدّد التدابير التنفيذية قبل إبداء الإدارة موقفها من التنفيذ، فهنا تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديد تلك

---

1 – لعلاونة سليمان، تفعيل سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة العامة من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، مرجع سابق، ص226.

للمزيد من التفصيل يراجع:

– أسامة جفالي، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة في الجزائر، مرجع سابق، ص117-118.

– خديجة لعريبي، تفعيل سلطة القاضي الإداري في مواجهة الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، ديسمبر 2018، ص419.

– محمد علي حسون وحنان نواصرية، الأوامر التنفيذية في ق.إ.م.إ الجزائري، مرجع سابق، ص88.

2 – خديجة لعريبي، تفعيل سلطة القاضي الإداري في مواجهة الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، ديسمبر 2018، ص419.

التدابير، مع إمكانية منح أجل للطرف المحكوم ضده للتنفيذ، بالإضافة إلى إمكانية الحكم بغرامة تهديدية.

كما يلاحظ في هذه المادة أن المشرع استخدم عبارة "عدم التنفيذ" ولم يستعمل عبارة "الامتناع عن التنفيذ"، وهذا لأن هذه الأخيرة تدل على أن امتناع الإدارة عن التنفيذ ناتج عن سوء نية الإدارة، وبقصد منها لانتهاك حجية الشيء المقضي به؛ أما عبارة "عدم التنفيذ" فهي واسعة الدلالة حيث توحي بأنه يمكن أن يكون عدم التنفيذ ناتجًا عن سبب خارج عن إرادة الإدارة أو لاستحالته، كما يمكن أن يكون عن قصد وبسوء نية من الإدارة أي امتناعها عمدًا عن التنفيذ[1].

الفرع الثالث: إجراءات وشروط توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ الأحكام القضائية

إن اعتراف المشرع بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية للقاضي الإداري بسلطة توجيه أوامر لجهة الإدارة من أجل تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية، يتطلب توفر شروط وإجراءات معينة، نوجزها فيما يأتي:

أولاً: ضرورة طلب صاحب الشأن: يشترط وفقًا لنص المادتين 978 و979 من ق.إ.م.إ لإمكانية توجيه أوامر لجهة الإدارة من أجل تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية، ضرورة تقديم طلب صريح من صاحب الشأن إلى الجهة القضائية التي تنظر في الدعوى، وهي إما المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة.

وبمفهوم المخالفة، إذا لم يقدم المدعي طلبًا أمام الجهة القضائية الإدارية لتوجيه أمر لجهة الإدارة، فإن القاضي الإداري لا يستطيع ممارسة سلطة الأمر، من منطلق أن سلطة توجيه الأوامر التنفيذية تعتبر سلطة غير مباشرة لا يستطيع القاضي الإداري أن يمارسها مباشرة من تلقاء نفسه، حتى ولو تبين له أن تنفيذ الحكم يستلزم تلك الأوامر.

1 – محمد علي حسون وحنان نواصرية، الأوامر التنفيذية في ق.إ.م.إ الجزائري، مرجع سابق، ص ص 89–90.

ويجد شرط ضرورة تقديم طلب صريح من ذوي الشأن أمام الجهة القضائية الإدارية لتوجيه أوامر لجهة الإدارة من أجل تنفيذ المقررات القضائية الإدارية أساسه في القاعدة الإجرائية التي تقضي بأنه: "لا يجوز للقاضي أن يحكم بما لم يطلبه الخصوم".

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه يتوجب على المدعي أن يتضمن طلبه الإجراء الذي يتطلبه تنفيذ الحكم، وهذا ما يستشف من عبارة "تدابير تنفيذ معينة"[1].

ثانيًا: قابلية الأمر أو الحكم أو القرار القضائي للتنفيذ: إذ لا مجال لاستخدام سلطة الأمر إذا كان الحكم غير قابل للتنفيذ. ومن صور عدم القابلية للتنفيذ: أن يلغى الحكم المطعون فيه بالاستئناف أمام مجلس الدولة، ومن صور ذلك أيضا أن تنشأ ظروف قانونية أو واقعية تجعل تنفيذ الحكم مستحيلاً، ومثال ذلك: بلوغ الموظف المستفيد من حكم إلغاء قرار فصله سن الإحالة على التقاعد.

وقد تكون هناك صعوبات تنفيذ مادية تصل بالتنفيذ إلى حد الاستحالة، ومن أمثلة ذلك: صدور حكم قضائي يقضي بوقف تنفيذ قرار إداري تم تنفيذه كليًا، كأن يحكم بوقف تنفيذ قرار منح رخصة بناء عقار معين، إلا أن أعمال البناء قد انتهت وتم تشييد المبنى تمامًا، في هذه الحالة يرد وقف التنفيذ على معدوم، إذ بتمام الأعمال المرخص بإقامتها يكون من المستحيل تنفيذ حكم وقف التنفيذ، ففي مثل هذه الحالات لا فائدة من إصدار أوامر تنفيذية لأن الحكم غير قابل للتنفيذ ويستحيل تنفيذه، والأوامر التنفيذية هنا ستكون دون جدوى لأنه لا تكليف بمستحيل[2].

ثالثًا: لزوم الأمر لتنفيذ الحكم أو الأمر أو القرار القضائي: ومقتضى هذا الشرط أن القاضي الإداري لا يستخدم سلطته في توجيه أوامر إلى جهة الإدارة بإصدار القرار الذي يتطلبه تنفيذ الحكم، أو بإعادة فحص طلب صاحب الشأن وإصدار قرار آخر، إلا إذا استلزم تنفيذ الحكم أو

1 – خديجة لعريبي، تفعيل سلطة القاضي الإداري في مواجهة الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص419، ص420.

2 – محمد علي حسون وحنان نواصرية، الأوامر التنفيذية في ق.إ.م.إ الجزائري، مرجع سابق، ص87.

الأمر أو القرار ذلك، وهذا ما يستشف من نص المادتين 978 و979 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاء فيها: "عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة...إلخ".

وبناء عليه، فإنه إذا قدر القاضي الإداري أن توجيه أمر إلى جهة الإدارة مسألة حتمية من أجل تنفيذ الحكم، فإنه ينبغي عليه إصدار هذا الأمر، لأن سلطة القاضي هنا سلطة مقيدة، بخلاف ما هو عليه الحال في الغرامة التهديدية، حيث يملك الخيار بين الحكم بها أو الاستغناء عنها حسب ظروف الدعوى؛ أما إذا تبين له أن الإجراء المطلوب لا يقتضيه تنفيذ الحكم، فإنه يقضي حينها برفض طلب المدعي[1].

رابعًا: أن تكون للطالب مصلحة في إصدار أوامر تنفيذية للإدارة: لا يجوز اللجوء إلى المحاكم إلا للحماية القضائية، ومن ثم لا يقبل أي طلب أمام القضاء لتوجيه أمر إلى جهة الإدارة إلا إذا كان لصاحبه مصلحة شخصية ومباشرة[2].

المطلب الثاني: سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر تنفيذية مرتبطة بالغرامة التهديدية

اعترف المشرع الجزائري بموجب ق.إ.م.إ للقاضي الإداري بسلطة إقران الأمر الصادر منه بغرامة تهديدية، وتعد الغرامة في هذه الحالة الجزاء الفعال للأمر ذاته، ولعل هذا ما يفسر قول بعض الفقهاء: إن هناك علاقة وطيدة بين الغرامة والأوامر، فالأولى وسيلة أساسية لضمان احترام الثانية، فالقاضي حتى يضمن عدم عصيان أوامره، عليه أن يقرن منطوق حكمه بغرامة تهديدية توقع في حالة رفض الامتثال لها[3].

وقد نص عليها القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ في المواد من 980 إلى 985، ويعتبر موضوع الغرامة التهديدية كما يبدو أوسع مما يمكن تصوره، الأمر الذي يجعل مسألة الإحاطة به وبكل جوانبه صعب التحقيق، لذلك سنركز في هذا الفرع على بعض النقاط أهمها: مفهوم

1 – خديجة لعريبي، تفعيل سلطة القاضي الإداري في مواجهة الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية، مرجع سابق، ص421.

2 – محمد علي حسون وحنان نواصرية، الأوامر التنفيذية في ق.إ.م.إ الجزائري، مرجع سابق، ص85.

3 – المرجع نفسه، ص90.

الغرامة التهديدية (الفرع الأول)، شروط الأمر بالغرامة التهديدية (الفرع الثاني)، نطاق سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم الغرامة التهديدية

لتحديد مفهوم الغرامة التهديدية سنتطرق إلى: تعريف الغرامة التهديدية (أولاً)، ثم نذكر خصائصها (ثانيًا)، وأنواعها (ثالثًا).

أولاً: تعريف الغرامة التهديدية

من خلال استقراء النصوص القانونية المتعلقة بالغرامة التهديدية، نجد أن المشرع الجزائري لم يقدم لها تعريفًا قانونيًا، وإنما اكتفى ببيان الأحكام التشريعية المنظمة لها، مما يدفعنا للتطرق إلى بعض التعريفات الفقهية للغرامة التهديدية:

عرفها الأستاذ رمضان غناي كما يلي: "هي تقرير القضاء مبلغ مالي لفائدة الدائن وبطلب منه، يضطر الممتنع عن التنفيذ بأدائه له عن كل فترة زمنية في تأخير تنفيذ الالتزام، هذه الفترة الزمنية قد تقدر بالساعات أو الأيام أو الأسابيع حسب طبيعة الالتزام، على أنه جرى العرف القضائي على تحديدها بالأيام"[1].

ويعرفها عبد الرزاق السنهوري بأنها: "وسيلة لإكراه المدين وحمله على تنفيذ الالتزام الواقع على عاتقه عينًا من طالبه الدائن، وصورتها أن يلزم القضاء المدين بتنفيذ الالتزام بعمل أو امتناع عن عمل أيًا كان مصدره، ويمهله لذلك مدة زمنية فإذا تأخر عن الوفاء ألزمه بدفع غرامة عن كل يوم أو أسبوع أو أشهر أو وحدة زمنية بعينها، وذلك متى كان التنفيذ العيني ما زال ممكنًا، ويقتضي لذلك تدخل المدين شخصيًا".

1 – غنادرة عائشة، التوجهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، مرجع سابق، ص236.

وعرفها منصور محمد أحمد بأنها: "عقوبة مالية تبعية تحدد بصفة عامة عن كل يوم تأخير، ويصدرها القاضي بقصد ضمان تنفيذ حكمه أو حتى بقصد ضمان تنفيذ أي إجراء من إجراءات التحقيق"[1].

نرى من خلال تعريف منصور محمد أحمد أنه اعتبر الغرامة التهديدية عقوبة مالية، وحسب رأينا فإن الغرامة التهديدية ليست عقوبة أو جزاء، لأنها الهدف منها ليس معاقبة الإدارة، وإنما الهدف منها إجبار الإدارة على التنفيذ، ومن ثم نجد تعريف الأستاذ رمضان غناي وتعريف عبد الرزاق السنهوري الذي وصفها أنها وسيلة إكراه أقرب إلى المعنى الصحيح.

كما استنتجنا أن الغرامة التهديدية وسيلة إكراه ذات طابع مالي وتتميز بالردعية، ويمكن من خلال هذه التعاريف الثلاث أن نستخلص خصائص الغرامة التهديدية، وهي كالآتي:

ثانيا: خصائص الغرامة التهديدية

1- الغرامة التهديدية مقترنة بسلطة القاضي الإداري في توجيهه الأوامر التنفيذية إلى الإدارة: وذلك بعدما رفع الحظر على القاضي الإداري بأن يوجه أوامر للإدارة[2]، وهو ما تطرقنا إليه سابقًا.

2- الغرامة التهديدية ذات طبيعة تحكيمية وقسرية: فالغرامة التهديدية ليس من ورائها معاقبة الإدارة في امتناعها على تنفيذ الحكم الصادر ضدها، لكنها تهدف إلى حثها على التنفيذ، فهي تقدر من قبل القاضي الإداري تقديرا تحكميًا، حيث يتحدد مبلغها من قبل القاضي بحرية كاملة، لا قيد له سوى قدرة المدين على المقاومة أو المماطلة في التنفيذ، والقدر الذي يرى أنه فعال في الوصول إلى الغاية، فسلطة القاضي في هذا المجال واسعة جدًا، إذ يستطيع أن يرفع من قيمة الغرامة التهديدية إلى درجة الطابع التهديدي القسري[3].

---

1 – ذبيح زهيرة، الغرامة التهديدية في القانون الجزائري، مجلة البحوث والدراسات العلمية، ج1، : العلوم الاقتصادية، ب.ع، 2007، ص03.

2 – بوضياف عبد المالك، فاعلية الغرامة التهديدية كآلية لإجبار الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية، مجلة معارف، العدد 16، جوان 2014، ص230.

3 – المرجع نفسه، ص230.

3- الغرامة التهديدية ذات طابع مؤقت: الحكم بالغرامة التهديدية لا يكون إذا أوفى المدين بالتزامه، ومنه فإذا تبين من موقف المدين أنه مصر على التخلف في التنفيذ، فإن القاضي سيقوم بتصفية الغرامة التهديدية، فهي ليست إلاّ وصفًا مؤقتًا مصيره الزوال[1]، سواء كان ذلك بالوفاء بالالتزام من طرف المدين أو المصير الحتمي المتمثل في التصفية، وهو ما نصت عليه المادة 983 من ق.إ.م.إ بقولها: "في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي، أو في حالة التأخير في التنفيذ، تقوم الجهة القضائية الإدارية بتصفية الغرامة التهديدية التي أمرت بها"[2].

4- الغرامة التهديدية تقدر عن كل وحدة من الزمن: أي أن الغرامة التهديدية تقدر عن كل فترة أو زمن يتأخر فيه المدين عن تنفيذ التزامه، ولذلك لا يمكن تحديد مقدارها الإجمالي أو النهائي يوم صدور الحكم، لأن ذلك يتوقف على موقف المدين، فمقدارها النهائي يرتفع مع كل يوم يتأخر فيه المدين عن التنفيذ، بمعنى أن الغرامة التهديدية لا تقدر مجملاً دفعة واحدة، لأنها مرتبطة بموقف المدين، بحيث يكون المدين على علم بأنه كلما طال وقت تأخره عن التنفيذ كلما تحقق معنى التهديد، وزاد مبلغ الغرامة التهديدية المحكوم به[3].

ثالثا-أنواع الغرامة التهديدية

تتنوع الغرامة التهديدية بحسب ارتباطها بالحكم الأصلي إلى نوعين هما:

1- غرامة سابقة على مرحلة التنفيذ (أي الحكم الأصلي) : حيث نصت المادة 980 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و979 أعلاه أن تأمر بغرامة تهديدية، مع تحديد تاريخ سريان مفعولها"[4].

1 - ذبيح زهيرة، الغرامة التهديدية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص05.

2 - المادة 983 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

3 - ذبيح زهيرة، الغرامة التهديدية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص04.

4 - المادة 980 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كان المشرع الجزائري قد منح للقاضي الإداري سلطة الحكم على الإدارة بالغرامة التهديدية في الحكم الأصلي للدعوى، فإن هذه الصلاحية لا تعتبر إلزامية وإنما تخضع لسلطة القاضي التقديرية[1].

2- غرامة لاحقة على صدور الحكم الأصلي: فقد نصت المادة 981 من نفس القانون على أنه: "في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تُحدّد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديدها، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية"[2].

وبطبيعة الحال يبقى طلب القضاء بها من عدمه خاضعًا للسلطة التقديرية مثله مثل سابقه[3].

الفرع الثاني: شروط الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة

إن السلطة التي يتمتع بها القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة مرهونة بشروط يجب توافرها في الحكم القضائي محل التنفيذ، وإلّا كان الأمر بها عرضة للنقص، وهذه الشروط تتمثل فيما يلي:

أولاً: طلب المحكوم له توقيع الغرامة التهديدية

الأصل أن القاضي لا يوقع الغرامة التهديدية من تلقاء نفسه، وهذا الذي ذهب إليه المشرع الجزائري، وذلك إعمالاً بالمبدأ القائل: "بأن القاضي لا يحكم بما لا يطلب منه"، إلا ما تعلق بالنظام العام، لذا يتقدم الدائن طالبًا الحكم بالغرامة التهديدية كشرط أول[4].

وحسب رأيي الشخصي وما لاحظته فيما يخص هذا الشرط، أن المادتين 980 و981 من ق.إ.م.إ يكتسيهما نوع من الغموض أو عدم الوضوح، لأن الطلب الذي يتقدم به صاحب الشأن حسب الصياغة التي جاءت بها المادتان يخصّ الأمر بالتنفيذ وليس توقيع الغرامة التهديدية، وهو ما يجعل سلطة توقيع الغرامة التهديدية تظهر بأنها تخضع للسلطة التقديرية للقاضي

1 – بن طاهر الهوارية، تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية ضد الإدارة، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة عبد الحميد ابن باديس –مستغانم–، 2019، ص80.

2 – المادة 981 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

3 – بن طاهر الهوارية، تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية ضد الإدارة، مرجع سابق، ص80.

4 – بوضياف عبد المالك، فاعلية الغرامة التهديدية كآلية لإجبار الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية، مرجع سابق، ص234.

الإداري ويمكنه توقيعها دون طلب من صاحب الشأن، وعليه أقترح أن تأتي المادتان بالصياغة التالية:

- "يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و979 أعلاه، وبطلب من صاحب الشأن أن تأمر بغرامة تهديدية، مع تحديد تاريخ سريان مفعولها".
- "في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديدها، ويجوز لها وبطلب من صاحب الشأن الأمر بغرامة تهديدية، كما يجوز لها تحديد أجل للتنفيذ".

ثانيًا: وجود حكم قضائي صادر عن إحدى جهات القضاء الإداري

وفقًا لنص المادتين 980 و981 من ق.إ.م.إ، فإن استخدام أسلوب التهديد المالي يفترض بداهة وجود حكم أو قرار أو أمر صادر عن جهة قضائية إدارية، وهي مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية، وترتيبًا على هذا الشرط تستبعد من نطاق تطبيق الغرامة التهديدية الأحكام الصادرة عن المحاكم العادية.

ثالثًا: وجوب أن يتطلب تنفيذ الحكم القضائي اتخاذ الإدارة تدبيرًا معينًا

يعبر هذا الشرط عن الصلة الوثيقة بين سلطة الأمر وسلطة توقيع الغرامة التهديدية، ويفترض هذا الشرط حتى يمكن للقاضي الإداري استخدام أسلوب الغرامة التهديدية أن يتضمن الحكم المطلوب تنفيذه التزامًا على الإدارة بالقيام بعمل معين يتمثل في اتخاذ إجراء أو قرار محدد[1]، وهو ما يستشف من نص المادتين 978 و979 من ق.إ.م.إ: "عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة..."[2].

رابعًا: قابلية الحكم القضائي للتنفيذ:

1 – غنادرة عائشة، التوجهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، مرجع سابق، ص238.

2 – المادة 978 والمادة 979 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

مصدر هذا الشرط أنه لا تكليف بمستحيل ولا إجبار على شيء إلا إذا كان من الممكن القيام به، وعلى ذلك فليس من المتصور أن يقوم القاضي الإداري باستخدام التهديد المالي اللاحق على صدور الحكم أو القرار إذا كان التنفيذ مستحيلاً[1].

خامسًا: ثبوت امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي

أي ثبوت عدم التنفيذ سواء كان بشكل صريح عندما تبلغ الإدارة بالحكم رسميًا فتبدي امتناعها الصريح عن التنفيذ، أو كان بشكل ضمني عندما تنقضي مدة 03 أشهر المنصوص عليها في المادة 987 من ق.إ.م.إ أو تنقضي المدة التي حددتها الجهة القضائية المصدرة للحكم أو القرار حسب المادة 978 من نفس القانون[2].

سادسًا: احترام الآجال في طلب الغرامة التهديدية

تنص المادة 987 من ق.إ.م.إ على أنه: "لا يجوز تقديم طلب إلى المحكمة الإدارية من أجل تنفيذ الأمر باتخاذ التدابير الضرورية لتنفيذ حكمها النهائي وطلب الغرامة التهديدية لتنفيذه، عند الاقتضاء، إلا بعد رفض التنفيذ من طرف المحكوم عليه، وانقضاء أجل ثلاثة (03) أشهر، يبدأ من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم ...

... في الحالة التي تحدد المحكمة الإدارية في حكمها محل التنفيذ أجلاً للمحكوم عليه، لاتخاذ تدابير تنفيذ معينة، لا يجوز تقديم الطلب إلا بعد انقضاء هذا الأجل"[3].

من خلال هذه المادة لا يجوز تقديم طلب الغرامة التهديدية في حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام إلا بعد فوات 03 أشهر من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم، كما لا يجوز طلب الغرامة التهديدية كذلك في حالة قيام القاضي بتحديد أجل للتنفيذ إلا بعد انقضاء هذا الأجل[4].

---

1 – غنادرة عائشة، التوجهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، مرجع سابق، ص238.

2 – عزري توفيق، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة–، 2016، ص35.

3 – المادة 987 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

4 – عزري توفيق، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مرجع سابق، ص36.

ونصت المادة 988 من نفس القانون على أنه: "في حالة رفض التظلم الموجه إلى الإدارة من أجل تنفيذ الحكم الصادر عن الجهة القضائية الإدارية، يبدأ سريان الأجل المحدد في المادة 987 أعلاه، بعد قرار الرفض"[1].

تُبين هذه المادة أنه في حالة رفع تظلم من أجل التنفيذ، يبدأ أجل رفع الطلب بالغرامة التهديدية في السريان بعد تاريخ قرار رفض التظلم[2].

مع ذلك، فإن توفّر هذه الشروط، لا يجعل من الحكم بالغرامة التهديدية أمرًا وجوبيًا، حيث أنّ ذلك لا يلزم القاضي الإداري بالحكم بها، بل تبقى هذه المسألة أمرًا جوازيًا يخضع للسلطة التقديرية للقاضي الإداري[3]، وهو ما نصت عليه المادة 980 والمادة 981 من ق.إ.م.إ التي تضفي الطابع الجوازي للغرامة التهديدية.

الفرع الثالث: نطاق سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية

يتمتع القاضي الإداري بسلطات واسعة في مسألة الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة، ويمكن حصر تلك السلطات في تحديد مقدار الغرامة التهديدية المأمور بها ضد الإدارة (أولاً)، تحديد مدة وميعاد سريان تلك الغرامة التهديدية (ثانيًا)، إلى جانب سلطة تصفيتها أو الإعفاء منها عند الاقتضاء (ثالثًا)[4].

أولاً: تحديد مقدار الغرامة التهديدية

للقاضي الإداري الحرية الكاملة في تقدير المبلغ المالي المحكوم به ضمن الأمر بالغرامة التهديدية، بغض النظر عما لحق المحكوم له من ضرر، فسلطته في هذا المجال تتسع إلى حد كبير كتحديده مبلغًا ماليًا غير متناسب والضرر، فيكون تقديره لها تقديرًا تحكميًا، ولا يتقيد فيه

1 – المادة 988 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

2 – عزري توفيق، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مرجع سابق، ص36.

3 – أسامة جفالي، سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة في ظل قانون 08-09، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 08، ج2، جوان 2017، ص752.

4 – المرجع نفسه، ص752.

إلّا بمراعاة القدر الذي يرى أنه منتج في تحقيق غايتها، وهي إخضاع الإدارة وحملها على تنفيذ منطوق حكم الإلغاء.

بناء على ذلك، فإنه: "يجوز للجهة القضائية أن تقرر عدم دفع جزء من الغرامة التهديدية إلى المدعي إذا تجاوزت قيمة الضرر، وتأمر بدفعه إلى الخزينة العمومية"، وقد لا يشترط وجود الضرر أصلاً، والأكثر من ذلك، فإنه يجوز للقاضي الإداري في حالة ما إذا تبين له أنّ المبلغ الذي حكم به ضمن الغرامة التهديدية غير كاف لحمل الإدارة على التنفيذ، أن يرفع من قيمته متى طلب المدعي ذلك أو تبين له مسلك الإدارة من مسألة تنفيذ الحكم، وهذا يكون قبل مباشرة عملية التصفية، كما يجوز له أيضًا تخفيض الغرامة التهديدية أو إلغائها عند الضرورة، وذلك إذا تحقّق من أن عدم تنفيذ الإدارة للحكم يرجع إلى قوة قاهرة أو حادث فجائي[1].

وهنا نشير إلى أن المشرع الجزائري نص في المادة 982 من ق.إ.م.إ على أن الغرامة التهديدية تكون مستقلة عن تعويض الضرر، ولكن الأمر الملاحظ أن صاحب الشأن الذي طلب توقيع الغرامة التهديدية يستفيد في هذه الحالة من تعويضين بطريقة غير مباشرة (يستفيد من الغرامة التهديدية، ومن تعويض عن الضرر) وهذا ما يتنافى مع المبدأ القائل: لا يستفيد طالب الغرامة التهديدية من تعويضين.

أما عن كيفية تحديد مقدار الغرامة التهديدية، فبعد انقضاء المهلة التي حددها القاضي الإداري للإدارة لاتخاذ إجراءات تنفيذ الحكم دون قيامها بذلك، تسري الغرامة التهديدية تصاعديًا حتى الموعد الذي ضربه القاضي الإداري لتوقف سريانها، أو حتى يتم تنفيذ الحكم، وعندئذ يقوم القاضي بحساب القيمة الكلية للغرامة، والتي يتوصل إليها بعملية حسابية بسيطة، مفادها حاصل ضرب عدد الأيام التي تأخرت فيها الإدارة عن التنفيذ، ابتداء من اليوم الموالي للمهلة القضائية، إلى غاية يوم تنفيذ الحكم في معدل الغرامة اليومي.

1 – أسامة جفالي، سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة في ظل قانون 08-09، مرجع سابق، ص ص 752-753.

ثانيا: تحديد مدة وميعاد سريان الغرامة التهديدية

لم يحدد المشرع لحظة سريان الغرامة التهديدية، ولا مدة ذلك، لأنها مسألة معطيات واقعية تختلف من قضية إلى أخرى، وبذلك فإنها تتوقّف على السلطة التقديرية للقاضي الإداري، لكونه المطلع الأكبر على تلك المعطيات، ومن ثم فإنه يتمتع بسلطة واسعة في مسألة تحديد الفترة الزمنية التي يستغرقها سريان الغرامة التهديدية وكذلك ميعاد سريانها.

1- تحديد ميعاد سريان الغرامة التهديدية

إذا كان من الثابت أنّ الأحكام القضائية الإدارية مشمولة بالنفاذ المعجل، رغم طرق الطعن العادية وغير العادية، والتي لا توقف تنفيذها، فإنه لا يوجد ما يمنع القاضي الإداري من أن يحدد ميعاد سريان الغرامة التهديدية منذ اليوم الأول الذي يلي تبليغ الإدارة بالحكم القضائي المتضمن الأمر بالغرامة التهديدية، إلا أنّ المنطق يقتضي منح الإدارة مهلة قضائية للتنفيذ طوعًا، وهذا أمر طبيعي طالما أن إجراءات التنفيذ الطّوعي يمكن – وبشكل كبير- أن تأخذ وقتًا معينًا.

من هنا تظهر سلطة القاضي الإداري في هذه المسألة أيضا، حيث أنّ له الحرية الكاملة في تحديد المهلة التي يفترض أن تمنح للإدارة من أجل التنفيذ الطوعي، وذلك حسب متطلبات وخصوصية عملية تنفيذ الحكم القضائي، فيقرّر القاضي الإداري في ذات الحكم هذه المهلة، مع الإشارة إلى بدء سريان الغرامة التهديدية ثم موعد انتهاءها، وتحقق عنصر الامتناع بذلك، أما في حالة تنفيذ الإدارة الحكم خلال المهلة التي حددها القاضي الإداري، فإنه لا يوجد ما يبرر الحديث في موضوع الغرامة التهديدية، حتى لو تضمنها الحكم[1].

1 – أسامة جفالي، سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة في ظل قانون 08-09، مرجع سابق، ص ص 753-754.

2- تحديد مدة سريان الغرامة التهديدية

مع أنّ المادة 980 من ق.إ.م.إ أشارت إلى هذه السلطة، إلّا أن المشرع لم يضع معايير معينة لتحديد الفترة الزمنية التي يستغرقها سريان الغرامة التهديدية، مما يستنتج أنه يكون قد أخضع ذلك للسلطة التقديرية للقاضي الإداري، فصحيح أنّ الغرامة التهديدية – كوسيلة إجبار غير مباشرة – ينبغي أن يكون لها حد زمني معين يجب أن يتقيد به القاضي الإداري، غير أنّ لهذا الأخير الحرية المطلقة في المفاضلة بين عدة خيارات من أجل تبيان هذه الحدود الزمنية، حيث له أن يختار مدة زمنية معينة يستغرقها سريان الغرامة التهديدية ويتوقّف عند نهايتها، كأن تكون لمدة شهر أو أكثر أو أقل، دون أن يوجد ما يمنعه بعد ذلك من تمديد هذه المدة إن اقتضى الأمر، كما له أيضا إما أن يترك المدة دون تحديد، وفي هذه الحالة يكون الحد الأقصى لها هو تمام تنفيذ حكم الإلغاء، وإما أن ينص صراحة في منطوق حكمه المتضمن الأمر بغرامة التهديدية، على أنها تظل سارية حتى تمام التنفيذ، وفي الحالتين الأخيرتين تتضاعف قيمة الغرامة التهديدية ولا يتوقّف سريانها إلّا بتمام تنفيذ حكم الإلغاء، أو إلى أن يبلغ اليأس من التنفيذ مداه، بأن يتأكّد فيه القاضي الإداري يقينيًا من أنّ الإدارة لن تنفذ هذا الحكم مهما بلغ السريان الزمني لها، فعندئذ تتوقّف عن السريان ويبدأ القاضي الإداري في إجراءات تصفيتها.[1]

ثالثا: تصفية الغرامة التهديدية

تعد تصفية الغرامة التهديدية الوسيلة الوحيدة للضغط الحقيقي على الإدارة، وذلك في ظل استحالة استخدام وسائل التنفيذ الجبري ضدها، فالتصفية هي العملية التي تضاعف من عنصر التهديد والزجر في الغرامة التهديدية، وسبب ذلك أنها هي اللحظة التي تتحول فيها من

1 – أسامة جفالي، سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة في ظل قانون 08-09، مرجع سابق، ص ص 754-755.

مجرد إجراء تهديدي قد يرتب أثره المالي وقد لا يرتبه، إلى جزاء ردعي وزجري ينتج عن عدم تنفيذ الحكم القضائي[1]، وسيتم تناول هذه السلطة من خلال نقطتين:

1- طلب تصفية الغرامة التهديدية

يعد طلب تصفية الغرامة التهديدية إجراءاً تبعيا غير مستقل عن الأمر بها، إذ هو امتداد طبيعي له، تولد عنه وترتب عليه، فيمكن تقديمه من طرف صاحب الشأن كباقي الطلبات الأخرى، كما يمكن للقاضي الإداري التصدي لذلك من تلقاء نفسه، بحيث أنه متى رأى أنّ تدابير التنفيذ التي أمر بها لم تنفذ، باشر إجراءات التصفية حتى دون تقديم طلب بذلك من صاحب الشأن، ولا يعتبر في هذه الحالة أنه قد حكم بما لم يطلب منه، إذ أنّ التصفية هنا تعد نتيجة حتمية للأمر بها، وذلك إن لم يقرر القاضي الإداري إعفاء الإدارة منها، وهذا الموقف كان صريحا من المشرع.

2- التصفية النهائية للغرامة التهديدية

إنّ التصفية النهائية للغرامة التهديدية شيء متروك لسلطة القاضي الإداري، حيث إنه متى امتنعت الإدارة عن التنفيذ الكلي أو الجزئي، أو حتى في حالة التأخر في التنفيذ، فإن للقاضي الإداري القيام بتصفية ما حكم به تصفية نهائية، وذلك بعد تحديد المبلغ النهائي، كما أنّ له إلغاؤها كلية، حيث "يجوز للجهة القضائية تخفيض الغرامة التهديدية أو إلغاؤها عند الضرورة".[2]

إن القاضي الإداري في هذا المقام يملك، سلطة تكاد تكون مطلقة؛ إذ أنه يتمتع بسلطة تصفية الغرامة التهديدية أو إنقاصها أو إلغائها، غير أنّ هاته السلطة يرد عليها استثناء وهو عدم جواز الزيادة في المبلغ النهائي المصفّى للغرامة التهديدية، فلا يمكن للقاضي الإداري أن يحكم بمبلغ أكبر من المبلغ المصفّى، وإن كان له أن يلغيه أو أن يأمر بمبلغ أقل، وعليه، فإنّ

1 - أسامة جفالي، سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة في ظل قانون 08-09، مرجع سابق، ص755.

2 - المرجع نفسه، ص755-756.

لقاضي التصفية الخيار بين ثلاثة أمور: إلغاء الغرامة، إبقاء الغرامة كما هي أو تخفيض مقدارها، ويخضع في ذلك لضابطين:

– أولهما مؤداه أنه لا يجوز له زيادة معدل الغرامة الذي حدده سابقا، باعتباره الحد الأقصى الذي رأى فيه القدر الملائم لحث الإدارة على التنفيذ، تقديرا لظروف الحال عند الأمر بالغرامة التهديدية.

– أما الثاني، فإنه يأخذ في الحسبان عند ممارسته للتعديل أو الإلغاء، جسامة خطأ الإدارة ومدى سوء نيتها في عدم التنفيذ، ومراعاة حالة الضرورة ومبررات الإدارة في عدم التنفيذ[1].

وفي الأخير يمكن القول أنه لا خلاف أن الاعتراف بسلطة الأمر قد أحدث تغييرًا كبيرًا في وظيفة القاضي الإداري خاصة في دعاوى تجاوز السلطة، ومن مظاهر التغيير تدعيم سلطة القاضي في مواجهة الإدارة ذاتها، فلم يعد القاضي الإداري يكتفي بإلغاء القرارات الإدارية وحسب، وإنما أصبح يملي على الإدارة ما يتوجب القيام به، أي انتقال دور القضاء من الإلغاء المجرد إلى إعادة ترتيب المشروعية بصورة كاملة[2].

1 – أسامة جفالي، سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة في ظل قانون 08-09، مرجع سابق، ص756.

2 – محمد علي حسون وحنان نواصرية، الأوامر التنفيذية في ق.إ.م.إ الجزائري، مرجع سابق، ص91.

المبحث الثاني: سلطة القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة

نظرًا لاتساع نشاط الإدارة والذي تسبب في دخولها في نزاعات مع الأفراد، وما يتطلبه من نهضة تشريعية تساير هذا النشاط في مختلف مجالاته؛ فإن الضرورة أوجبت تنظيم قضاء إداري بما يميزه عن القضاء العادي وبما يتطلبه من تدابير سريعة لحماية الحقوق، لذا أصبح وجود قضاء مستعجل إلى جانب القضاء العادي أمرًا ضروريًا، بسبب كثرة المنازعات التي يلجأ الأفراد إلى عرضها على القضاء، ومنها من لا يحتمل التأخير لارتباطها بظروف الاستعجال التي تستدعي طلب الحماية القضائية العاجلة[1].

وبالرجوع إلى قانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجد أن المشرع الجزائري قام بإصلاح قانوني جذاب، يعكسه التوسيع من سلطات وصلاحيات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة، حيث خصص له بابًا بأكمله[2]، ولهذا ارتأينا أن نتطرق في هذا المبحث إلى: سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في مادة الاستعجال الفوري (المطلب الأول)، ثم سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في مادة الاستعجال العادي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في مادة الاستعجال الفوري

نجد هذه السلطات منصوص عليها في المواد 919،921،920 من ق.إ.م.إ، وهي تضم: سلطة القاضي الإداري الاستعجالي في مجال حماية الحريات الأساسية، والاستعجال التحفظي (الفرع الثاني)، وسلطة القاضي الإداري الاستعجالي المقترنة بأمر وقف تنفيذ القرار

1 – نسرين جابر هادي، القضاء الإداري المستعجل (دراسة مقارنة)، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، مصر –القاهرة–، ط1، 2017، ص19.

2 – توفيق زيد الخيل وحنان علاوة، سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في ظل قانون 08-09 "إصلاحات قانونية جديدة بضمانات ضعيفة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، جانفي 2018، ص602.

الإداري (الفرع الثالث)، وقبل التطرق إلى هذه السلطات سنَعْمَدُ أولاً إلى تعريف القضاء الاستعجالي الإداري وذلك في (الفرع الأول) من هذه الدراسة.

الفرع الأول: تعريف القضاء الاستعجالي الإداري

أولا: الاستعجال في اللغة:

عُرِف القضاء الاستعجالي بالاستناد لمصطلح الاستعجال، حيث يقال في لغة العرب: " عجل عجلاً وعجلة، وهو السرعة، ضد البطء والتأخير والانتظار"، واستعجله هو بمعنى استحثه وأمره أن يعجل سبقه وتقديمه[1]، وقوله تعالى: ﴿أَعَجِلْتُمْ أَمْرَ رَبِكُمْ﴾ أي أسبقتم[2].

ثانيا: تعريف قضاء الاستعجال في الفقه الإداري

لم يعط المشرع الجزائري تعريفًا للقضاء الاستعجالي الإداري، وإنما تركه إلى كل من رجال الفقه والقضاء:

تقدم الفقه الإداري بتعريفات عديدة ومختلفة للقضاء المستعجل، وفي هذا الصدد عرف الأستاذ محمد محمود إبراهيم القضاء المستعجل بأنه: "الفصل في المنازعات التي يخشى عليها من فوات الوقت فصلاً مؤقتًا لا يمس بأصل الحق، وإنما يقتصر على الحكم باتخاذ إجراء وقتي ملزم للطرفين، بقصد المحافظة على الأوضاع القائمة، أو احترام الحقوق الظاهرة، أو صيانة مصالح الطرفين المتنازعين".

ويعد القضاء الاستعجالي الإداري فرعًا من فروع القضاء الإداري، الغاية منه التدخل السريع بهدف اتخاذ تدابير عاجلة ومؤقتة، تبررها حالة الاستعجال، وذلك إلى حين رفع دعوى محتملة

1 – سفير محمد الهادي، القضاء الاستعجالي الإداري على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة د. طاهر مولاي –سعيدة–، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016، ص08.

2 – نسرين جابر هادي، القضاء الإداري المستعجل (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص23.

في الموضوع إن لم تكن رفعت بعد، أو إلى حين صدور حكم في الموضوع إذا كانت الدعوى قد رفعت بالفعل[1].

وقد ورد في نص المادّة 484 من قانون الإجراءات المدنية الفرنسي تعريف ليس للقضاء المستعجل، وإنّما في تعريف الأمر الاستعجالي ordonnance de référé، أي الحكم الصادر عن قاضي الاستعجال، وهذا حسب النص التالي: "الأمر الاستعجالي هو حكم مؤقت يصدر بناء على طلب طرف في النّزاع بحضور الطرف الآخر، أو بعد استدعائه، في الحالات التي يخول القانون لقاض لم يعرض عليه النزاع في الموضوع..."[2].

الفرع الثاني: سلطة القاضي الإداري في مجال حماية الحريات الأساسية والاستعجال التحفظي

إن السلطة القضائية هي حامية الحقوق والحريات الأساسية، وهو ما نصت عليه المادة 157 من الدستور: "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية"،[3] ولذلك عزز المشرع الجزائري من سلطة القاضي الإداري الاستعجالي، وذلك بمنحه سلطة توجيه أوامر لغرض حماية هذه الحريات (أولاً).

أما في ما يخص "الاستعجال التحفظي"، فلا يوجد في النصوص ما يشير إلى هذا المصطلح، فهو مجرد تسمية أو تعبير لعبارة: "التدابير الضرورية الأخرى "الواردة في المادة 921 من ق.إ.م.إ، وسنفصل فيه في النقطة (الثانية) من هذا الفرع.

أولاً: سلطة القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة لحماية الحريات الأساسية

تنص المادة 920 من ق.إ.م.إ على أنه: "يمكن لقاضي الاستعجال، عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 919 أعلاه، إذا كانت ظروف الاستعجال قائمة، أن يأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة أو

1 – سفير محمد الهادي، القضاء الاستعجالي الإداري على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص07، ص09.

2 – المرجع نفسه، ص10.

3 – المادة 157 من الدستور الجزائري 2016، مرجع سابق.

الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية أثناء ممارسة سلطاتها، متى كانت هذه الانتهاكات تشكل مساسًا خطيرًا أو غير مشروع بتلك الحريات.
يفصل قاضي الاستعجال في هذه الحالة في أجل ثمانية وأربعين (48) ساعة من تاريخ تسجيل الطلب"[1].

لقد منح المشرع الجزائري بموجب المادة 920 من ق.إ.م.إ للقاضي الإداري الاستعجالي سلطة الأمر بكل التدابير الضرورية للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من قبل الإدارة، ولكن لممارسة هذه السلطات المعترف له بها ضد الإدارة لا بد من توافر مجموعة من الشروط:

1- حالة الاستعجال

نكون بصدد الاستعجال عندما يكون من طبيعة سلوك الإدارة أن يخلق وضعية ضارة أو خطيرة يصعب تداركها أو إصلاحها في المستقبل،[2]أي أن الاستعجال يتحقق عندما تظهر أمور يخشى عليها فوات الوقت، أو نتائج يتعذر تداركها لو لم يقضى بوقف تنفيذ القرار الإداري، وهناك من عرف الاستعجال على أنه الحالة التي يكون فيها الحق مهدد بخطر حال ومن شأنه إحداث ضرر يصعب إصلاحه[3]، كحالة البضائع القابلة للتلف المحجوزة بمصالح الجمارك.
ويجب أن تبقى حالة الاستعجال قائمة حتى الفصل في الدعوى، أما إذا قامت بداية ثم انقضت حالة الاستعجال أثناء السير في الدعوى، فليس من حق القاضي الاستعجالي التدخل لأجل حماية الحريات[4].

1 – المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

2 – عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، قراءة في سلطات القاضي الإداري الاستعجالي وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، مجلة المنتدى القانوني، العدد 06، ب.س.ن، ص138.

3 – حنان نواصرية، الحماية المستعجلة للحريات الأساسية في التشريع الجزائري، مجلة الحقيقة، العدد 01، مارس 2018، ص ص 07-08.

4 – عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، قراءة في سلطات القاضي الإداري الاستعجالي وفقًا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، مرجع سابق، ص138.

2- يجب أن تكون دعوى الإلغاء قد رفعت

وهذا الشرط وضعته المادة 920 المذكورة سابقًا من ق.إ.م.إ، "يمكن لقاضي الاستعجال عندما يفصل في الطلب المشار إليه في المادة 919 أعلاه...".

والطلب المشار إليه في المادة 919 هو طلب إلغاء القرار الإداري المطعون فيه بعدم المشروعية، وبهذا فليس للقاضي الاستعجالي حماية الحريات إلا إذا سبقها رفع دعوى إلغاء قرار الإداري.

3- وجود مساس بحرية أساسية

لابد لانعقاد اختصاص القاضي الاستعجالي أن يتم المساس بحرية من الحريات الأساسية، مثل: حرية التنقل، حرية الرأي والتعبير، الحق في الإضراب، حرية الصناعة والتجارة...إلخ

4- أن يكون المساس بالحريات خطير وغير مشروع

ليس كل اعتداء على الحريات حتى ولو كان غير مشروع يؤدي بالضرورة إلى اتخاذ التدابير من طرف القاضي الاستعجالي، بل يجب أن يكون ذلك المساس خطيرًا بالدرجة التي تؤثر حقيقة على الحرية الأساسية، كما لا يكفي أن يكون انتهاك الأشخاص المعنوية للحريات الأساسية خطيرًا فقط، بل يجب أن يكون غير مشروع كذلك.

فإذا كان الانتهاك خطير لكنه مشروع امتنع القاضي الاستعجالي عن التدخل لانتفاء أهم شرط لاختصاصه وهو عدم المشروعية، وهذه الأخيرة يجب أن تكون ظاهرة وواضحة للعيان حتى يسمح للقاضي بالتدخل لوضع حد لسلوك الإدارة.

أي يجب أن يكون المساس بحرية أساسية ظاهرة في عدم المشروعية، أي يجب أن نكون بصدد شك بشأن مشروعية القرار الإداري، فإذا لم يكن بمقدور المدعي إثبات وجود شك بسيط بشأن مشروعية القرار الإداري، فليس باستطاعة القاضي الاستجابة ووضع حد لهذا القرار، وتقدير مدى الخطورة متروك للقاضي والذي يقدره حسب الحالة.

فإذا اجتمعت كل هذه الشروط المذكورة فللقاضي النطق بأي تدبير للحفاظ على الحريات الأساسية، وهذا في أجل ثمان وأربعين (48) ساعة من تاريخ تسجيل الطلب، وتكون هذه التدابير مؤقتة[1].

ثانيًا: الاستعجال التحفظي

وهو القضاء الاستعجالي التقليدي، ولا يوجد في ق.إ.م.إ ما يشير صراحة إلى هذه التسمية، وإنما اكتفى المشرع بالنص على "الأمر بكل التدابير الضرورية الأخرى ..."[2].

حيث جاء في نص المادة 921 من ق.إ.م.إ ف01 كالآتي: "في حالة الاستعجال القصوى، يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بكل التدابير الضرورية الأخرى، دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري، بموجب أمر على عريضة ولو في غياب القرار الاداري المسبق..."[3].

فموضوع هذه التدابير التحفظية هو الوقاية من تفاقم وضعية ضارة (تآكل مبنى)، أو الوقاية من استمرار وضعية غير مشروعة (احتلال غير مشروع لملكية عامة، بناء بدون ترخيص)، أو ضمان حماية حقوق ومصالح طرف ما (حق المواطن في الاطلاع على مستند)، أو الحفاظ على المصلحة العامة[4].

وتجدر الإشارة هنا إلا أن المشرع أراد من خلال مصطلح "أخرى" أن يميز التدابير المتخذة في إطار الاستعجال التحفظي عن تلك المتخذة في إطار الحريات الأساسية، كما يمكن وصف كلمة "أخرى" بأنها تدل فقط على الطابع التكميلي لدعوى الاستعجال التحفظي الذي يظهر خاصة من خلال اشتراط عدم عرقلة تنفيذ قرار إداري.[5]

---

1 – عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، قراءة في سلطات القاضي الإداري الاستعجالي وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، مرجع سابق، ص ص 138-139.

2 – المرجع نفسه، ص139.

3 – المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

4 – سفير محمد الهادي، القضاء الاستعجالي الإداري على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص64.

5 – غني أمينة، الاستعجال في المواد الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماجستير، تخصص الإجراءات والتنظيم القضائي، جامعة وهران، 2012، ص131.

ومن خلال نص المادة 921 المذكورة سابقًا نستنتج شروط النطق بالتدابير التحفظية:

1- حالة الاستعجال القصوى

والفارق الذي يكمن في هذه الحالة هو استعمال المشرع لعبارة (القصوى)، حيث أن "حالة الاستعجال القصوى" هي الحالة التي لا تقبل التأخير ولو لساعات، وكمثال على ذلك الحائط الذي يوشك على الانهيار إثر إنجاز أشغال بقربه،[1] وتقدير حالة الاستعجال القصوى متروك لقاضي الاستعجال[2].

2- شرط عدم عرقلة تنفيذ قرار إداري

مفاد هذا الشرط أنه إذا كان التدبير المطلوب من شأنه أن يؤدي إلى وقف القرار الإداري حكم القاضي بعدم الاختصاص،[3] لأن القاعدة العامة هي نفاذ القرارات الإدارية وترتيبها لآثارها القانونية منذ صدورها ولا يجب الاعتداء عليها أو توقيفها إلا إذا شابها عيب من عيوب المشروعية[4].

3- شرط عدم المساس بأصل الحق

ليس من صلاحيات القاضي الاستعجالي أن يأمر بتدابير تحفظية تمس الموضوع أي أصل الحق، وهو ما تؤكده المادة 918 من ق.إ.م.إ بقولها: "يأمر القاضي الاستعجالي بالتدابير المؤقتة.

لا ينظر في أصل الحق، ويفصل في أقرب الآجل".

ذلك لأن الفصل في النزاع والنظر في الموضوع بصورة نهائية هو من صلاحيات قاضي الموضوع، وليس القاضي الاستعجالي الذي لا تحوز تدابيره على حجية الشيء المقضي فيه،

1 – غني أمينة، الاستعجال في المواد الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص124.

2 – سفير محمد الهادي، القضاء الاستعجالي الإداري على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص65.

3 – غني أمينة، الاستعجال في المواد الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص125.

4 – عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، قراءة في سلطات القاضي الإداري الاستعجالي وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، مرجع سابق، ص139.

ذلك لأنها تدابير مؤقتة إلى حين الفصل في النزاع، ولأن الإجراء التحفظي ما هو إلا إجراء مؤقت هدفه الحفاظ على أصل الحق حتى الفصل النهائي في الدعوى، وهذا ما يؤدي إلى توفير ضمانات لحماية حقوق وحريات الأفراد ضد تعسف الإدارة، والتي غالبًا ما تتهرب من المسؤولية تحت غطاء المحافظة على النظام العام[1].

الفرع الثالث: سلطة القاضي الإداري الاستعجالي المقترنة بأمر وقف تنفيذ القرار الإداري

إن القاعدة العامة القاضية بنفاذ القرارات الإدارية مباشرة بعد صدورها، بدعوى حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد لم تعد مطلقة بفعل الرقابة القضائية، فقد أصبح للقاضي الإداري الاستعجالي سلطة وقف التنفيذ كليًا أو جزئيًا كلما توفرت الشروط، والغاية من وراء ذلك حماية استمرار ممارسة الحرية الأساسية من جهة، ومن جهة أخرى توفير حماية مؤقتة للمراكز القانونية المؤقتة خشية زوالها في حالة تنفيذ الإدارة لقرارها[2]، وما يبرر ذلك ما جاء في المادة 833 من ق.إ.م.إ التي نصت: "لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر بناء على طلب الطرف المعني بوقف تنفيذ القرار الإداري"[3].

كما تنص المادة 919 من ق.إ.م.إ على أنه: "عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك.

1 – عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، قراءة في سلطات القاضي الإداري الاستعجالي وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، مرجع سابق، ص139.

2 – يوسف يعقوبي، سلطات القاضي الإداري الاستعجالي ضمانة لحماية الحريات الأساسية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 12، ديسمبر 2016، ص174.

3 – المادة 833 والمادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار عندما يقضي بوقف التنفيذ، يفصل في طلب إلغاء القرار في أقرب الآجال. ينتهي أثر وقف التنفيذ عند الفصل في موضوع الطلب"[1].

فمن خلال هذا النص نستنتج الشروط الواجب توفرها لتمكين القاضي الاستعجالي بالنطق بوقف تنفيذ القرار الإداري:

أولاً: الشروط الواجب توفرها لتمكين للقاضي الاستعجالي بالنطق بوقف تنفيذ القرار الإداري:

1- أن تكون دعوى الإلغاء قد رفعت

يستنبط هذا الشرط من المادة 919 المذكورة أعلاه، وبهذا فإن طلب وقف التنفيذ أمام القاضي الاستعجالي يجب أن تسبقه دعوى إلغاء كلي أو جزئي للقرار الإداري مرفوعة أمام قاضي الموضوع، ويجب أن تكون هذه الدعوى مستوفية لجميع شروطها الشكلية خاصة شرط الميعاد وشرط التظلم الإداري المسبق (م830 ق.إ.م.إ)[2]، وإلا فإن للقاضي الاستعجالي الحق في رفض دعوى وقف التنفيذ لعدم جدوى ذلك مادام القرار الإداري أصبح محصنًا ضد دعوى الإلغاء.

كما يجب أن تكون دعوى الإلغاء قد رفعت أمام نفس الجهة القضائية، وهنا نقصد أمام نفس المحكمة الناظرة في الدعوى الاستعجالية.

2- شرط الاستعجال

هذا الشرط بديهي، وقد أشار إليه المشرع الجزائري في المادة 919 من ق.إ.م.إ بقوله: "...متى كانت ظروف الاستعجال تبرّر ذلك..."، وبهذا لا ينعقد الاختصاص للقاضي الاستعجالي بنظر دعوى وقف التنفيذ إلا إذا كان هناك ضرر يخشى وقوعه أو وشوك حدوث نتائج يصعب إصلاحها إذا ما تم تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء الكلي أو الجزئي.

1 – المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

2 – ينظر: المادة 830 من نفس القانون، (تنص على التظلم الإداري)

ويكون للقاضي في هذا المجال سلطة تقديرية واسعة تبعًا لكل قضية، ليقدر مدى توافر ظروف الاستعجال من عدمها[1].

3- وجود وسائل جدية تشكك في مشروعية القرار

أشار إليه المشرع الجزائري في المادة 919 بقوله: "...متى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه أحداث شك جدي حول مشروعي القرار...".

ويقصد بجدية الوسائل أو الأسباب رُجحان حكم بإلغاء القرار الإداري، حيث يجب تقديم المدعي أسباب جدية بعريضة الطعن بالإلغاء تبعث على اعتقاد قوي بأن احتمال إلغاء القرار وارد، ولأجل هذا يقوم القاضي الاستعجالي بتحقيق عميق في جميع وثائق ومستندات الدعوى لكي يتأكد من توافر أسباب الجدية من عدمها، فإذا انعدمت الوسائل الجدية حكم القاضي برفض الدعوى لعدم التأسيس.

4- شرط عدم المساس بأصل الحق

وهو شرط عام في جميع الدعاوى الاستعجالية بما فيها دعوى وقف التنفيذ، وأشارت إليه المادة 918 فـ02 من ق.إ.م.إ، والتي منعت على القاضي الاستعجالي النظر أو الفصل في أصل الحق، ذلك أن التدابير التي يأمر بها في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية هي تدابير مؤقتة حسب المادة 918 فـ01 من نفس القانون، لا تمس بأصل الحق والذي يبقى من الصلاحيات الحصرية لقاضي الموضوع.

والمقصود بأصل الحق هو كل ما يتعلق بالحق وجودًا وعدمًا، فيدخل في ذلك ما يمس صحته أو يؤثر في كيانه أو يغير فيه أو في الآثار القانونية التي رتبها له القانون أو التي قصدها

1 - عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، قراءة في سلطات القاضي الإداري الاستعجالي وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، مرجع سابق، ص 136.

المتعاقدان، وبذلك فإذا رفعت دعوى بطلبات موضوعية فإنها تكون خارجة عن اختصاص القضاء المستعجل، كأن ترفع الدعوى بطلب إلغاء قرار إداري أو التعويض عن ضرر[1].

ثانيًا: حالات وقف التنفيذ المتعلقة بالتعدي، والاستيلاء، والغلق الإداري

حيث نصت المادة 921 ف 02 من ق.إ.م.إ على أنه: "... وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، يمكن أيضًا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه"، وسنعرض فيما يلي كل حالة على حدة:

1- التعدي: إن عدم المشروعية التي ترافق تنفيذ القرارات الإدارية والتي تشكل تعديًا، تسمح للمدعي الذي صدر في حقه القرار أن يلجأ إلى قضاء الأمور المستعجلة للمطالبة بالإجراءات اللازمة لوضع حد للتعدي[2].

لم يحدد المشرع الجزائري تعريفًا للتعدي، ونجد مما ورد من تعريفات فقهية؛ تعريف الأستاذ مسعود شيهوب بقوله: "التعدي تصرف مادي يصدر عن الإدارة، ومشوب بلا مشروعية صارخة، مساسًا بالملكية الخاصة أو بحقوق أساسية للأفراد"[3].

وعرفه الأستاذ بشير بلعيد بقوله: "إن التصرف الصادر من الإدارة يشكل تعديًا كلما كان هذا التصرف فيه مساس بحق الملكية أو إحدى الحريات الأساسية وغير مرتبط بأية صلاحية من الصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة في ممارسة سلطاتها"[4].

---

1 – عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، قراءة في سلطات القاضي الإداري الاستعجالي وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، مرجع سابق، ص137.

2 – توفيق زيد الخيل وحنان علاوة، سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في ظل قانون 08-09، مرجع سابق، ص603.

3 – مواسة صونية نادية، السلطات الجديدة المخولة للقاضي الإداري في مجال تدعيم المشروعية الإدارية في ظل أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ب.ع، ب.س.ن، ص145.

4 – مقيمي ريمة، القضاء الاستعجالي وفقا للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الإدارة العامة، ، جامعة العربي بن مهيدي –أم البواقي–، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013، ص114.

فمن خلال هذه التعريفات يتبين أنه من شروط حالة التعدي: المساس الخطير بالملكية الخاصة أو بحرية أساسية، وأن يكون تصرف الإدارة مشوب بعدم المشروعية.

ومن الأمثلة على ذلك أن تقوم البلدية بهدم مسكن يكون بصدد الإنجاز وحجز مواد البناء الخاصة به بدون إذن قضائي، على الرغم من ثبوت الوثائق الإدارية التي تؤكد حصول صاحب الإنجاز على قطعة أرض وامتلاكه لرخصة البناء.

ومن ثم فإنه إذا كان التعدي ناتجًا عن قرار إداري، فيمكن لقاضي الاستعجال الإداري أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه حسب المادة 921 ف02 من ق.إ.م.إ، وذلك إلى حين البت في مشروعيته، وأكثر من ذلك فقاضي الاستعجال الإداري في حالة التعدي يمكنه أن يوجه أوامر للإدارة مهما يكن نوع هذه الأوامر، مثلاً التوقف عن الأشغال أو وقف التنفيذ وغيرها من الإجراءات، لأن تصرف الإدارة في حالة التعدي يفقد صفته الإدارية، وليس له أي أساس قانوني، ومن ثم يجوز الأمر بوقفه وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه[1].

2- الاستيلاء: يتعلق الأمر هنا بالاستيلاء غير المشروع؛ إذ قد يكون الاستيلاء مشروعًا، مثلما هو الحال بالنسبة لنزع الملكية للمنفعة العامة طبقًا للقانون.

ويعرف بأنه: الاعتداء على الملكية العقارية الخاصة عن طريق احتلالها دون مبرر مشروع، كأن تستولي الإدارة على مساحة غير مبنية ملك لأحد الخواص لتستعملها موقفًا لسيارات الخدمة، أو مكانًا لتصليح العتاد دون أن تكتسبها بالطرق القانونية، وتختلف حالة الاستيلاء عن التعدي، فالاستيلاء يكون على العقارات، بينما التعدي يشمل العقارات والمنقولات، كما يعرف أيضًا بأنه تجريد أحد الأفراد من ملكية خاصة عقارية.

حيث ينصرف مفهوم الاستيلاء في القانون الإداري إلى واقعة وضع الإدارة يدها في غير الحالات التي يسمح بها القانون على عقار مملوك للأفراد، ويستخلص من ذلك أن الاستيلاء

1 - بلاح سارة وكردوسي عليمة، القضاء الاستعجالي الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام (منازعات إدارية)، جامعة 8 ماي 1945 -قالمة-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014، ص78.

نوع من التعدي يطال حق الملكية العقارية للأفراد، فهو من وجهة النظر المقابلة يمكن أن يعتبر تعديًا مسمى، لأن كل أنواع التعدي لم يفرد القانون أيًا منها بتسمية خاصة إلا التعدي على الملكية العقارية الفردية من طرف الإدارة أفرده بتسمية الاستيلاء[1].

ومن هنا نستخلص أنه من شروط حالة الاستيلاء المساس بحق ملكية عقارية وذلك بأن تضع الإدارة يدها على العقار، إضافة إلى عدم مشروعية هذا الاستيلاء.

وتكمن صلاحيات قاضي الاستعجال في أن يبحث مدى توافر حالة الاستيلاء لكي يأمر بوقف تنفيذ القرار الاداري، فإذا تبين له أن عملية الاستيلاء مشروعة وكانت طبقًا للنصوص القانونية، فليس له حق الأمر بوقف التنفيذ، أما إذا تبين له من ظاهر المستندات أن عملية الاستيلاء لا ترتبط بأي نص قانوني، فإنه يجوز له في هذه الحالة الأمر بوقف تنفيذ القرار الاداري[2].

3- الغلق الإداري: يقصد بالغلق الإداري ذلك الإجراء الذي تتخذه السلطة الإدارية المختصة (رئيس المجلس البلدي، الوالي، الوزير، المدير الولائي للضرائب... إلخ) في إطار ممارستها وتنفيذها لصلاحياتها القانونية، تعمد فيه إلى غلق محل ذي استعمال مهني أو تجاري، أو وقف تسييره بصفة مؤقتة أو نهائية، ابتغاء عقاب صاحبه أو حمله للامتثال لأحكام القانون، أو حماية للنظام العام[3].

ومن خلال التعريف نستنتج عناصر أو شروط الغلق الإداري والتي تتمثل في:

- أن ينصب الغلق على المحلات ذات الاستعمال التجاري أو المهني ولا يمكن أن ينصب الغلق على المحلات السكنية.

- أن يتم الغلق بموجب قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة قانونًا.

---

1 - بلاح سارة وكردوسي عليمة، القضاء الاستعجالي الإداري، مرجع سابق، ص79.

2 - مقيمي ريمة، القضاء الاستعجالي وفقا للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص122.

3- المرجع نفسه، ص122.

وقد تضمنت الكثير من المواد إجراء الغلق الإداري، منها المادة 146 من قانون الإجراءات الجبائية التي نصت على التالي: "يتخذ قرار الغلق المؤقت من طرف المدير المكلف بالمؤسسات الكبرى ومدير الضرائب بالولاية، كل حسب مجال اختصاصه، بناء على تقرير يقدم من طرف المحاسب المتابع، ولا يمكن أن تتجاوز مدة الغلق ستة (06) أشهر"[1]، كما تنص المادة 41 من القانون 04-08 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية على ما يلي: "ينتج عن ممارسة تجارة خارجة عن موضوع السجل التجاري، الغلق الإداري المؤقت للمحل التجاري المعني مدة شهر واحد (01)"[2].

وتبرز صلاحية القاضي الإداري الاستعجالي في الغلق الإداري من خلال وقف القرار المتضمن الغلق، إذا تبين له من ظاهر القرار الإداري المطعون فيه أنه صدر مخالفًا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وقد استقر موقف القضاء على اعتبار القرار الإداري المتضمن الغلق خارج ما يسمح به القانون هو قرار مشوب بعيب تجاوز السلطة، مما يستوجب إبطاله[3].

المطلب الثاني: سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في مادة الاستعجال العادي

تعددت سلطات القاضي الإداري الاستعجالي بموجب ق.إ.م.إ، فبالإضافة إلى سلطاته في حالة الاستعجال الفوري التي تتطلب التدخل السريع والفعال منه، نظم المشرع الجزائري حالات أخرى في إطار الاستعجال العادي بموجب المواد من 939 إلى 948 من نفس القانون التي لا تقل أهمية عن الحالة الأولى[4]، وتتمثل هذه الحالات في: سلطة القاضي الإداري الاستعجالي في الأمر بالتدابير التحقيقية (الفرع الأول)، سلطة القاضي الإداري الاستعجالي في

1 – المادة 146 من قانون الإجراءات الجبائية، لسنة 2017.

2 – المادة 41 من القانون رقم 04-08 المؤرخ في 14 أوت 2004، يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، الجريدة الرسمية العدد 52.

3 – سفير محمد الهادي، القضاء الاستعجالي الإداري على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص49.

4 – توفيق زيد الخيل وحنان علاوة، سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في ظل قانون 08-09، مرجع سابق، ص604.

الأمر بمنح تسبيق مالي (الفرع الثاني)، سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه الأوامر في مادة إبرام العقود والصفقات (الفرع الثالث)، سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه الأوامر في المادة الجبائية (الفرع الرابع).

الفرع الأول: سلطة القاضي الإداري الاستعجالي في الأمر بالتدابير التحقيقية

أولا: الأمر الموجه إلى الإدارة بتقديم مستندات

القاعدة العامة في الإثبات أمام القضاء، أنه لا يجوز إجبار طرف في الدعوى على تقديم دليل ضد نفسه يستفيد منه خصمه، لكن نظراً للطبيعة الخاصة للدعوى الادارية فالأمر مختلف، لعدم التساوي بين الإدارة والفرد من حيث امتلاكها غالبًا للملفات والمستندات المتضمنة لحقوق الأفراد، الأمر الذي يستدعي ضرورة تدخل القاضي للتحقيق من هذا العبء، سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من الخصوم بأن يوجه أمر لجهة الإدارة بتقديم ما لديها من مستندات، وهذه السلطة يتمتع بها أيضا قاضي الموضوع طبقًا لنص المادة 819 من ق.إ.م.إ.

ثانيا: الأمر الموجه للإدارة لإجراء تحقيق إداري

يقصد بإجراء تحقيق إداري، أن يأمر القاضي أحد موظفي الإدارة بإجراء تحقيق تحت إشرافه، ودون أن يقوم به عضو من القضاء في الواقعة المعروضة أمامه، والتي تحتاج إلى إيضاح، كما يلتزم المحقق بإيداع تقرير بنتيجة التحقيق يرفق بملف الدعوى ويخطر به الأطراف للاطلاع عليه[1].

الفرع الثاني: سلطة القاضي الإداري الاستعجالي في الأمر بمنح تسبيق مالي

نظمه المشرع في المواد من 942 إلى 945 من ق.إ.م.إ، التي أشارت على منح الاختصاص للقاضي الإداري الاستعجالي لأمر الإدارة استعجاليًا بدفع تسبيق مالي للدائن من دين ثابت في ذمتها، وذلك بنص المادة 942 من نفس القانون: "يجوز لقاضي الاستعجال أن

1 – توفيق زيد الخيل وحنان علاوة، سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في ظل قانون 08-09، مرجع سابق، ص ص 604-605.

يمنح تسبيقًا ماليًا إلى الدائن الذي رفع دعوى في الموضوع أمام المحكمة الإدارية، مالم ينازع في وجود الدين بصفة جدية.

ويجوز ولو تلقائيًا، أن يخضع دفع هذا التسبيق لتقديم ضمان"[1].

هذا النوع من الاستعجال يسمح للدائنين بالحصول على تسبيق للمبالغ المستحقة لهم، في انتظار التحديد الدقيق لحق دائنيتهم، ومثاله مقاول كلف بمهمة تشييد مبنى، ولم تدفع له الإدارة مقابل عمله، ووقع في أزمة مالية، فيجوز له اللجوء إلى القاضي الاستعجالي، طالبًا منه حمل الإدارة أن تدفع له تسبيقًا ماليًا عن مقابل إتمام الأشغال[2].

ومن خلال المادة المذكورة سالفًا يمكن حصر الشروط الواجب توفرها للحكم بمنح تسبيق مالي، وهي كالتالي:

أولا: يجب أن تسبق طلب التسبيق رفع دعوى في الموضوع: وهذا الشرط أشارت إليه المادة 942 السالفة الذكر بقولها: "... الذي رفع دعوى في الموضوع أمام المحكمة الإدارية..."، فلا يجوز للقاضي الإداري الاستعجالي أن يأمر بالتسبيق، ما لم يسبق طلب المعني رفع دعوى في الموضوع أمام نفس الجهة التي ترفع أمامها الدعوى الإدارية الاستعجالية، ويجب أن يكون الهدف من دعوى الموضوع هو الحصول على الحكم بإدانة مالية، فإذا تعلق الأمر مثلاً بدعوى إلغاء فإن دعوى الاستعجال التسبيقي لن تكون مقبولة حتى ولو تأسست على ضرر أصاب المدعي يستحق عليه التعويض، كما يجب أن تكون دعوى الموضوع مقبولة على الأقل من الناحية الشكلية، أثناء النظر في الدعوى الاستعجالية المتعلقة بالتسبيق المالي[3].

ثانيا: يجب ألا تكون هناك منازعة جدية في وجود الدين: وهذا الشرط ضروري وبديهي، فلا يمكن الأمر بدفع تسبيق مالي إذا كان المدين يشكك في جدية الدين ولا يعترف به أصلاً،

1 – فريجة مروة، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مرجع سابق، ص45.

2 – مول الضاية خليل، القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ص ص 66–67.

3 – المرجع نفسه، ص67.

بمعنى يجب أن لا نكون بصدد نزاع جدي بشأن الدين المدعى به، كما لا يكفي اعتبار أن الالتزام متنازع فيه، حتى نستطيع اعتبار هذا الشرط ليس متوفرًا، كما يجب الإشارة إلى أن الشك حول الطبيعة الجدية للمنازعة لا يترتب عنه بالضرورة رفض الطلب، ما دام باستطاعة القاضي جعل منح التسبيق متوقفًا على تقديم ضمانات، وبتوافر الشرطين السابقين تبقى للقاضي الإداري الاستعجالي السلطة التقديرية في منح التسبيق، وهذا ما يستشف من عبارة "(يجوز)...".

وهناك شرط اختياري يجوز للقاضي اعتماده، وهو اشتراط ضمان للأمر بالتسبيق[1].

الفرع الثالث: سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه الأوامر في مادة إبرام العقود والصفقات

منحت للقاضي الإداري الاستعجالي في هذا المجال سلطات واسعة ومتعددة، تمكنه من رقابة الإدارة في مرحلة إبرام العقود الإدارية والصفقة العمومية، بحيث تبرز هذه السلطات في حالة تأكيد وثبوت وجود مخالفات، وهذه السلطات تتمثل في:

أولا: سلطة الأمر بتصحيح الخلل

نستشف من أحكام الفقرة الرابعة (04) من المادة 946 من ق.إ.م.إ التي تنص على أنه: "يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر المتسبب في الإخلال بالامتثال لالتزاماته، وتحدد الأجل الذي يجب أن يمتثل فيه" أنّ للمحكمة الإدارية المختصة أن تأمر الإدارة التي أخلت بالتزاماتها بالامتثال لهذه الأخير وفق ما تقره القوانين والتشريعات، وقد يحدد هذا الأمر أجلاً للامتثال[2].

ومثال ذلك أن يأمر القاضي الإدارة بنشر الإعلان عن الصفقة في الصحف اليومية، أو إعادة نشره مستوفيًا لبياناته الإلزامية، أو يوجه لها أمرًا بقبول مرشح مستبعد من دخول الصفقة دون وجه حق[3].

1 – مول الضاية خليل، القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص ص 67–68.

2 – توفيق زيد الخيل وحنان علاوة، سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في ظل قانون 08–09، مرجع سابق، ص ص 605–606.

3 – سفير محمد الهادي، القضاء الاستعجالي الإداري على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص84.

ثانيا: سلطة الأمر بتأجيل إمضاء الصفقة

منحت الفقرة السادسة (06) من المادة 946 من ق.إ.م.إ للقاضي الإداري الاستعجالي سلطة الأمر بتأجيل إمضاء الصفقة بنصها على أنه: "ويمكن لها كذلك وبمجرد إخطارها، أن تأمر بتأجيل إمضاء العقد إلى نهاية الإجراءات ولمدة لا تتجاوز عشرين (20) يوماً".

ويشكل هذا التأجيل بحد ذاته وسيلة ضغط على الإدارة لتفي بالتزاماتها، إلا أن مدة التأجيل لا يمكن أن تتجاوز عشرين (20) يومًا، ضمانًا لاستمرارية نشاط المرفق العمومي، وتحقيقًا لسرعة الإجراءات المطلوبة في هذا النوع من القضاء، الذي يتطلب الحماية القضائية المؤقتة والمستعجلة للحق[1].

ثالثا: سلطة الأمر بالغرامة التهديدية

منحت للقاضي الإداري الاستعجالي سلطة الأمر بالغرامة التهديدية، في إطار تدعيم سلطاته في مادة إبرام الصفقات العمومية، وهو ما تم الإشارة إليه في الفقرة الخامسة (05) من المادة 946 من ق.إ.م.إ التي تنص على أنه: "ويمكن لها أيضاً الحكم بغرامة تهديدية تسري من تاريخ انقضاء الأجل المحدد"، إلا أن هذه السلطة لا توقع إلا بعد انقضاء الأجل المحدد في الأمر للامتثال لالتزامات الإشهار والمنافسة، أي لا يمكن الجمع بين سلطة توجيه الأمر بالامتثال لتلك الالتزامات وتوقيع الغرامة التهديدية[2].

وكخلاصة لما سبق ذكره في باب الصفقات، يمكن أن نشير إلى أن القاضي الإداري الاستعجالي قد منحت له صلاحيات بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تتمثل في التدخل لوقف إمضاء العقد في حالة الإخلال بالالتزامات التعاقدية، أو بالضمانات المقررة قبل التعاقد، كالإشهار والمنافسة، وهذا بإلزام المتسبب بالامتثال لالتزاماته، وهذا تحت طائلة الغرامة

1 – توفيق زيد الخيل وحنان علاوة، سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في ظل قانون 08-09، مرجع سابق، ص606.

2 – المرجع نفسه، ص606.

التهديدية، ولا يمارس القاضي الإداري الاستعجالي هذه الصلاحيات إلا بتوافر شرطين يتمثلان في:

1- إخطار المحكمة الإدارية بعريضة تتضمن الإخلال بالتزامات ما قبل التعاقد.

2- وجود إخلال بالتزامات تعاقدية تنحرف بالمسار الطبيعي لإبرام العقد[1].

الفرع الرابع: سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه الأوامر في المادة الجبائية

يقصد بالنظام الجبائي بشكل عام: "مجموعة من الإجراءات الفنية المتعلقة بفرض الضريبة وكيفية تحصيلها، وتشمل هذه الإجراءات قواعد قانونية تحدد كيفية تقدير الوعاء الضريبي وحساب الضريبة المستحقة، المجال الذي تطبق فيه هذه الضريبة، أساليب التحصيل وكذلك الإجراءات الجزائية والعقوبات المترتبة عن مخالفة الأحكام والتشريعات الجبائية"[2].

وقد أشار المشرع في المادة 948 من ق.إ.م.إ إلى هذا النوع من الاختصاص، لكنه لم ينظم الاستعجال الجبائي بالتفصيل، خلافاً لما تناوله في المواد الاستعجالية الأخرى، ولم يبين السلطات التي يمكن أن يتمتع بها القاضي الإداري الاستعجالي في هذا الإطار[3]، وأوضح أن الاستعجال في المادة الجبائية يخضع للقواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجبائية[4].

وفي سبيل تحصيل الضرائب تلجأ إدارة الضرائب إلى استخدام كافة الوسائل الممنوحة لها في إطار السلطة العامة، من غلق وحجز وبيع وغرامات... إلخ، وأحيانًا تكون قراراتها تعسفية ومجحفة في حق المكلفين بالضريبة، ونظرًا لما تشكله تلك الإجراءات من خطر محدق بأموال

1 – مول الضاية خليل، القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص73.

2 – مقيمي ريمة، القضاء الاستعجالي وفقا للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص138.

3 – توفيق زيد الخيل وحنان علاوة، سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في ظل قانون 08-09، مرجع سابق، ص606.

4 – بلاح سارة وكردوسي عليمة، القضاء الاستعجالي الإداري، مرجع سابق، ص ص 97-98.

المدين لا يمكن تداركها في حالة اتباع طرق التقاضي العادية لبطئها[1]، تدخل المشرع ليمنح المكلف بالضريبة حق اللجوء للقاضي الاستعجالي الإداري لحماية مصالح المدين من الضرر وحمايته بإجراءات سريعة مؤقتة في انتظار حكم قاضي الموضوع[2].

ويبرز دور القاضي الاستعجالي الإداري هنا؛ في التدخل من أجل القضاء والأمر بإيقاف عملية التنفيذ المباشر والجبري لقرارات وسندات التحصيل الصادرة عن المدير الولائي للضرائب[3].

ففي حالة الحجز يأمر بوقف تنفيذ الحجز التنفيذي على أموال المكلف بالضريبة إلى غاية فصل محكمة الموضوع في النزاع حول قيمة الضريبة المفروضة على المكلف بالضريبة، وفي حالة البيع بالمزاد العلني يأمر بوقف البيع، وللعلم أن بيع المحجوزات يعتبر من أخطر مراحل التنفيذ على أملاك المكلف بالضريبة، لهذا السبب فقد أجاز المشرع للمكلف بالضريبة إمكانية اللجوء للقضاء الاستعجالي الإداري الذي له سلطة توجيه أمر من أجل وقف عملية البيع.

كما يمكن للقاضي الإداري الاستعجالي وبعد سماع الإدارة أن يأمر بوقف تنفيذ قرار غلق المحل (رفع اليد)، ولكن بشرط أن يؤسس المكلف بالضريبة عريضة طلب وقف تنفيذ قرار الغلق[4].

ومن خلال كل ما سبق نلاحظ مدى تطور صلاحيات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد 08-09 مقارنة مع قانون الإجراءات المدنية القديم، وهي خطوة إيجابية قام بها المشرع لتعزيز قوة المنظومة القضائية خاصة في شَقِهَا الإداري.

---

1 – سفير محمد الهادي، القضاء الاستعجالي الإداري على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص ص 87–88.

2 – غني أمينة، الاستعجال في المواد الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص228.

3 – المرجع نفسه، ص ص 228–229.

4 – للمزيد من التفصيل يراجع:

– سفير محمد الهادي، القضاء الاستعجالي الإداري على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص ص 87–93.

– غني أمينة، الاستعجال في المواد الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص ص 226–241.

الخاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع "دور القاضي الإداري في الحد من تعسف الإدارة" تبين لنا أن القاضي الإداري له دور فعال في الرقابة على أعمال الإدارة، ويتمتع في ذالك بمجموعة من السلطات التي تمكنه من الحد من تعسفها نتيجة أعمالها غير المشروعة.

فالقاضي الإداري يتولى تبيان حكم القانون عند رفع دعوى قضائية إليه من خلال تقريره مدى مشروعية القرارات الإدارية، أو تفسيرها أو حتى إلغائها إذا كانت مخالفة للقانون.

وفضلاً عن ذلك، فإن للقاضي الإداري تقرير التعويض المناسب عن تصرفات الإدارة الضارة.

وعليه فقد أصبح القاضي الإداري يتمتع بعدة سلطات لمواجهة تصرفات الإدارة، خاصة في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، الذي عزز أكثر فأكثر من سلطاته، وظهر ذلك من خلال تمكينه أيضًا من توجيه أوامر قد تكون مصحوبة بغرامة تهديدية، سواء كان ذلك في قضاء الموضوع أو في المادة الاستعجالية، وهذا في حالة ما إذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، وهي سلطة من شأنها أن تحد من تعسف الإدارة، وتضمن حقوق وحريات الأفراد، وتحافظ على المصلحة العامة بشكلٍ عام.

ومن خلال ما سبق، يمكن إيراد جملة من الاستنتاجات والتوصيات، وهي كالآتي:

الاستنتاجات:

– إن تفعيل الرقابة على الإدارة تضمن التزام النشاط الإداري بالشرعية أي بالقانون.

– إن عيب عدم الاختصاص يشوب القرار الإداري إذا كان مخالفًا لقواعد الاختصاص المقررة لذلك، سواء كانت دستورية، قانونية، أو تنظيمية، إذ وجب على الموظف أن لا يتجاوز حدود وظيفته المقررة له قانونًا، سواء كانت شخصية أو موضوعية، زمانية أو مكانية، وإن تحديد الاختصاص في الإدارة يعد من ضمانات تطبيق مبدأ المشروعية.

– إن قواعد الشكل والإجراءات تمنع التسرع والارتجال، وتحمل الإدارة على التروي والتدبر ودراسة وجهات النظر المختلفة، بما يضمن إصدار قرارات سليمة توفر الحماية للأفراد من تعسف السلطة العامة.

– إن رقابة القاضي الإداري أصبحت تطال حتى السلطة التقديرية للإدارة، وإن كانت بنسبة ضئيلة جدًا وفي مجال محصور (مبدأ التناسب).

– إن عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال السلطة تشمل جميع العيوب، لأن أي عيب يصيب القرار الإداري يعد عيب مخالفًا للقانون، وإذا ثَبُت أن العيب المرتكب كان عن تعمد وسوء نية فيكون عيب انحراف في استعمال السلطة مهما كان نوعه.

– دعوى الإلغاء لا تخاصم الإدارة وإنما توجه ضد القرار الإداري نفسه، فالخصومة التي تنشئها خصومة موضوعية، على عكس دعوى التعويض التي تعتبر خصومة ذاتية أو شخصية.

– إن دعاوى المشروعية تعتبر كرقابة على القرارات الإدارية، بينما دعاوى القضاء الكامل (دعوى التعويض) هي رقابة على الأعمال المادية للإدارة.

– إقرار التشريع لسلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة في ظل القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ بعد ما كان يحظر عليه ذلك.

– توسيع صلاحيات القاضي الإداري الاستعجالي في ظل القانون 08-09 في توجيه الأوامر بعدما كانت تقتصر على حالات: التعدي والاستيلاء والغلق الإداري.

– إقرار التشريع لسلطة القاضي الإداري في توقيع الغرامة التهديدية ضد الأشخاص المعنوية العامة كوسيلة لإجبارها على التنفيذ.

– إن تنفيذ الأحكام القضائية يضفي على الدولة هيبتها ومصداقيتها، أي تجسيد فكرة الشخصية القانونية للدولة، والتي تتجسد من خلال الدور الذي يقوم به القاضي من خلال ضمان تدرج القواعد القانونية وتحقيق تقييد سلطة الدولة.

– نستنتج أن هناك علاقة بين رقابة الملائمة وتسبيب القرار الإداري، لأن التسبيب هو الذي يمكن ويساعد القاضي الإداري على تطبيق رقابة الملائمة، فالإدارة إذا كانت ملزمة بتسبيب قراراتها فهذا يعني أنها تخضع لرقابة الملائمة.

– وفي الأخير نستنتج بأن هناك مجهودات مبذولة من قِبَل الدولة لإصلاح قطاع القضاء خاصة في السنوات الأخيرة، وهي إصلاحات حقيقية قد تمكنه من ممارسة مهامه الرقابية بكل استقلالية ونزاهة ومصداقية.

الاقتراحات:

- يجب على المشرع أن يأخذ بعين الاعتبار الاتساع غير المحدود والخطير للسلطة التقديرية للإدارة، وأن يخول للقاضي الإداري سلطات تمكنه من فرض الرقابة عليها، وذلك لما تتميز به من تطور واتساع، فرقابة المشروعية غير كافية لوحدها.
- توسيع صلاحيات القاضي الإداري في الظروف الاستثنائية، وتعزيز "مبدأ الملائمة" أي رقابة الملائمة، وذلك حتى يتمكن القاضي الإداري من معرفة مدى توافر الظرف الاستثنائي، ومدى ملاءمة الإجراء المتخذ من طرف الإدارة لمواجهة تلك الظروف.
- وضع نص قانوني يلزم الإدارة بتعليل جميع القرارات الصادرة عنها.
- إعداد قضاة متخصصين ذوي كفاءة عالية، خاصة في مجال المنازعات الإدارية.
- على المشرع أن يستخدم عبارات واضحة ومفصلة في النصوص القانونية وأن لا يقتصر على الإيجاز، وذالك حتى يتضح المعنى ولا يكون هناك تلاعب بالقوانين أو ثغرات قانونية بسبب غموضها.
- على المشرع أن يضع تعريفات محددة للمصطلحات، وأن لا يكتفي بذكر ما يوحي إلى وجودها، كوضع تعريف محدد مثلاً لدعوى الإلغاء وعدم الاكتفاء بذكر الجهة القضائية المختصة بالفصل فيها.

قائمة المراجع

الكتب العامة:

1- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر-الإسكندرية-، ب.ط، 1995.

2- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر- عنابة-، ب.ط، ب.س.ن.

3- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر- عنابة-، طبعة مزيدة ومنقحة، 2005

4- عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب.ط،2000.

5- عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، نسخة معدلة ومنقحة طبقا لأحكام القانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ، جامعة الجزائر، كلية الحقوق-بن عكنون-،2009.

الكتب المتخصصة:

1- أحمد سعيفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، عربي- إنجليزي - فرنسي، مكتبة لبنان، نَاشِرُون، الطبعة الأولى، 2004.

2- الدين الجيلالي بوزيد، القضاء الإداري (أحكام المنازعات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية)، ج1، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع، ط1، 2017.

3- نسار عبد القادر أحمد الجباري، عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه (دراسة تحليلية مقارنة)، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، مصر-القاهرة-، الطبعة الأولى، 2018.

4- نسرين جابر هادي، القضاء الإداري المستعجل (دراسة مقارنة)، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، مصر -القاهرة-، الطبعة الأولى، 2017.

5- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج2:(نظرية الدعوى الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، ب.ط، 1998.

6- عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب.ط، 1998.

7- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، بوزريعة -الجزائر-، ب.ط، 2003.

الرسائل الجامعية:

رسائل الدكتوراه:

1- كامل سمية، تسبيب القرارات الإدارية، أطروحة دكتوراه، تخصص علوم قانونية، جامعة جيلالي ليابس-سيدي بلعباس-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018.

2- مومني أحمد، دور القاضي الإداري في تكريس مبدأ المشروعية في ضوء التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، تخصص القانون العام، جامعة أحمد دراية -أدرار-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019.

3- سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة دكتوراه، تخصص القانون، جامعة مولود معمري -تيزي وزو-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011.

مذكرات الماجستير:

1- آمال يعيش تمام، عيب السبب كوجه من أوجه الإلغاء، مذكرة ماجستير، فرع القانون العام، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، 2005.

2- بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص قانون إداري، جامعة باجي مختار-عنابة-، كلية الحقوق، 2011.

3- بونة عقيلة، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق- بن عكنون-، 2013.

4- مول الضاية خليل، القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، 2013، جامعة الجزائر.

5- مومني أحمد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص الحقوق والحريات، الجامعة الإفريقية العقيد أحمد دراية -أدرار-، 2011.

6- مقيمي ريمة، القضاء الاستعجالي وفقا للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الإدارة العامة، 2013، جامعة العربي بن مهيدي – أم البواقي-.

7- سليماني السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة مولود معمري -تيزي وزو-، كلية الحقوق، 2004.

8- رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014.

9- غنادرة عائشة، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، مذكرة ماجستير، تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية،2014.

10- غني أمينة، الاستعجال في المواد الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماجستير، تخصص الإجراءات والتنظيم القضائي، 2012،جامعة وهران.

مذكرات الماستر:

1- بلعيدي دليلة، رقابة القاضي الإداري بين رقابة المشروعية ورقابة الملائمة على القرارات الإدارية، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، كلية الحقوق والعلوم السياسية،2016.

2- بلاح سارة وكردوسي عليمة، القضاء الاستعجالي الإداري، مذكرة ماستر، تخصص قانون عام (منازعات إدارية)، جامعة 8 ماي 1945 -قالمة-، كلية الحقوق والعلوم السياسية.

3- بن طاهر الهوارية ،تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية ضد الإدارة، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة عبد الحميد بن باديس -مستغانم-، 2019.

4- بقواسي نعيمة، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، مذكرة ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور-الجلفة-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014.

5- جعبور عديلة وحيون سميرة، رقابة المشروعية على القرار الإداري، مذكرة ماستر، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015.

6- هواري دحدوح وجمال عطار، دعوى التفسير ودعوى تقدير المشروعية، مذكرة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف-المسيلة-، 2018.

7- حسام أوذينة، الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة-الجزائر-، 2016.

8- نزرقي مريم، دعوى التعويض في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور-الجلفة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016.

10- سماعيل صالح الدين، إشكالات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية في واجهة الإدارة، مذكرة ماستر، تخصص القانون العام المعمق، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016.

11- سفير محمد الهادي، القضاء الاستعجالي الإداري على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماستر، تخصص إدارة الجماعات المحلية، 2016، جامعة د. طاهر مولاي – سعيدة-.

12- عزري توفيق، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، 2016،جامعة قاصدي مرباح –ورقلة-.

13- فريجة مروة، سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف –المسيلة-، 2018.

14- رميسة تيطاوين، دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المشروعية، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر –بسكرة-، 2016.

15- شدري معمر فاطمة ومسوسي روزة، دعوى الإلغاء في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في القانون، تخصص إدارة ومالية، جامعة أوكلي محند أولحاج-البويرة-، 2018/01/13.

المقالات العلمية:

1- أحميد هنية، عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى القانوني، العدد05، مارس 2008.

2- الدين الجيلالي بوزيد، عيب الإجراء والشكل في القرار الإداري وتطبيقاتهما في قضاء ديوان المظالم (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق، العدد 04، 2017.

3- أسامة جفالي، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 02، جوان 2018.

4- أسامة جفالي، سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة في ظل قانون 08-09، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 08، ج 02، جوان 2017

5- بوضياف عبد المالك، فاعلية الغرامة التهديدية كآلية لإجبار الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية، مجلة معارف، العدد 16، جوان 2014.

6- بلطرش مياسة، تعريف وخصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد الأول، ب.س.ن.

7- بلماحي زين العابدين، سلطات القاضي الإداري في تنفيذ الأحكام القضائية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 14، ب.س.ن.

8- حنان نواصرية، الحماية المستعجلة للحريات الأساسية في التشريع الجزائري، مجلة الحقيقة، العدد 01، مارس 2018.

9- حسين فريجه، علاقة القاضي الإداري بالإدارة، مجلة الحقوق، العدد 04، 2014.

10- يوسف يعقوبي، سلطات القاضي الإداري الاستعجالي ضمانة لحماية الحريات الأساسية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 12، ديسمبر 2016.

11- يعيش تمام آمال وحاحة عبد العالي، التطورات القضائية في الرقابة على الملائمة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 03 ، ب.س.ن.

12- لعلاونة سليمان، تفعيل سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة العامة من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، ج2، بحوث جامعة الجزائر1، العدد 09، ب.س.ن.

13- مالح صورية، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس قانوني للمسؤولية الإدارية دون خطأ، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 04، العدد 01، جانفي 2018.

14- مواسة صونية نادية، السلطات الجديدة المخولة للقاضي الإداري في مجال تدعيم المشروعية الإدارية في ظل أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ب.ع، ب.س.ن.

15- محمد علي حسون وحنان نواصرية، الأوامر التنفيذية في ق.إ.م.إ الجزائري، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 27، العدد 01، 2019.

16- معروف عمر كُل وهورامان محمد سعيد، المسؤولية الإدارية المستندة إلى خطأ ودورها في حماية الحريات الأساسية، مجلة كلي القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 26، 2018.

17- سوزان عثمان قادر، الإشكاليات القانونية للمنازعات المستثناة تشريعيًا من اختصاصات المحكمة الإدارية، مجلة كلية الحقوق، ب.ع، جويلية 2019.

18- سمير عبد الله السماعنة، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات (علوم الشريعة والقانون)، المجلد 42، العدد02، 2015.

19- عبد الرحمن بن جيلالي، مفهوم دعوى الإلغاء وتمييزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى، مجلة مفاهيم للدراسات الفلسفية والإنسانية المعمقة، العدد 07، مارس2020.

20- عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، قراءة في سلطات القاضي الإداري الاستعجالي وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، مجلة المنتدى القانوني، العدد 06، ب.س.ن.

21- عطاالله تاج، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جانفي 2017.

22- علي عثماني، عيب عدم الاختصاص في اجتهاد القاضي الإداري الجزائري، مجلة آفاق علمية، المجلد11، العدد03، 2019.

23- علي عثماني، ركن الغاية في القرار الإداري، مجلة الفقه والقانون، العدد 19، ماي 2014.

24- صفاء محمود السويلميين وعبد الرؤوف أحمد الكساسبة وأحمد عارف الضلاعين، عيب الشكل وأثره في القرار الإداري، مجلة دارسات (علوم الشريعة والقانون)، المجلد 40، الملحق 01، 2013.

25- قصاص هنية ومليانى بوبكر وليد، حدود سلطات القاضي الإداري جزائري في رقابة المشروعية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 05، جانفي2017.

26- توفيق زيد الخيل وحنان علاوة، سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في ظل قانون 08-09 "إصلاحات قانونية جديدة بضمانات ضعيفة"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، جانفي 2018.

27- خديجة لعريبي، تفعيل سلطة القاضي الإداري في مواجهة الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 03، ديسمبر 2018.

28- ذبيح زهيرة، الغرامة التهديدية في القانون الجزائري، مجلة البحوث والدراسات العلمية – الجزء الأول: العلوم الاقتصادية-، ب.ع، 2007.

29- غنادرة عائشة، التوجهات الحديثة لسلطات القاضي الإداري في مجال تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 12، جانفي 2016.

الملتقيات:

- غريبي فاطمة الزهراء وغريبي يحي، تجسيد دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، الملتقى الدولي الثامن: التوجهات الحديثة للقاضي الإداري ودوره في إرساء دولة القانون، جامعة الأغواط، 06-07 مارس 2018.

القوانين:

1- الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

2- الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.

3- الدستور الجزائري المعدل بالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

4- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، 2008.

5- القانون رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

6- القانون رقم 04-08، المؤرخ في 14 أوت 2004، يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية.

7- قانون الإجراءات الجبائية لسنة 2017.

المواقع الإلكترونية:

- جابر سعيد حسن محمد، عيوب القرار الإداري، https://almerja.com/reading.php?idm=115737

- ويكيبيديا الموسوعة الحرة، https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%85%D8%B3%D8%A4%D9%88%D9%84%D9%8A%D8%A9

- وسام صبار العاني، القضاء الإداري، https://almerja.net/reading.php?idm=75843

الفهرس

العناوين	الصفحات
قائمة المختصرات	01
مقدمة	05-02
الفصل الأول: رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الإدارية	**57-06**
المبحث الأول: فحص القاضي الإداري عيوب مشروعية القرارات الإدارية	06
المطلب الأول: العيوب الخارجية الماسة بمشروعية القرار الإداري	06
الفرع الأول: عيب الاختصاص في القرار الإداري	06
أولاً: تعريف عيب عدم الاختصاص	07
ثانيا: خصائص عيب عدم الاختصاص	08
ثالثا: درجات عيب عدم الاختصاص	09
الفرع الثاني: عيب الشكل والإجراءات في القرار الإداري	15
أولا: تعريف عيب الشكل والإجراءات	15
ثانيا: حالات عيب الشكل والإجراءات	16
المطلب الثاني: عيوب المشروعية الداخلية للقرار الإداري	22
الفرع الأول: عيب مخالفة القانون (عيب المحل)	22
أولا: تعريف عيب مخالفة القانون (عيب المحل)	22
ثانيا: حالات وصور عيب مخالفة القانون (عيب المحل)	22
الفرع الثاني: عيب السبب	26
أولا: تعريف عيب السبب	26
ثانيا: سلطة القاضي الإداري في الرقابة على سبب القرار الإداري	27
ثالثا: صور رقابة القاضي الإداري على عيب السبب	28
الفرع الثالث: عيب الانحراف في استعمال السلطة (عيب الغاية)	30
أولا: تعريف عيب الانحراف بالسلطة	30
ثانيا: حالات عيب الانحراف بالسلطة	31
ثالثا: آليات إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة	32
المبحث الثاني: آليات رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الإدارية	34

الفهرس

المطلب الأول: دعاوى المشروعية كآلية للرقابة على القرارات الإدارية (قضاء المشروعية)	34
الفرع الأول: دعوى الإلغاء	35
أولا: تعريف دعوى الإلغاء	35
ثانيا: خصائص دعوى الإلغاء	36
ثالثا: الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء	38
الفرع الثاني: دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية	43
أولا: تعريف دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية	44
ثانيا: طرق تحريك دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية	45
ثالثا: شروط قبول دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية	47
رابعا: سلطات القاضي الإداري في دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية	48
خامسا: التمييز بين دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية	48
المطلب الثاني: دعوى التعويض كآلية للرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الكامل)	49
الفرع الأول: مفهوم دعوى التعويض	50
أولاً: تعريف دعوى التعويض	50
ثانيا: خصائص دعوى التعويض	50
الفرع الثاني: الشروط الشكلية لقبول دعوى التعويض	51
الفرع الثالث: سلطات القاضي الإداري في دعوى التعويض	52
الفرع الرابع: المسؤولية الإدارية	52
أولا: تعريف المسؤولية الإدارية	52
ثانيا: أساس المسؤولية الإدارية	53
الفصل الثاني: سلطة توجيه الأوامر كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القاضي الإداري	**58-98**
المبحث الأول: سلطة القاضي الإداري الموضوعي في توجيه أوامر للإدارة	58
المطلب الأول: تعزيز سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة في ظل قانون 08-09	58
الفرع الأول: الإطار القانوني لسلطة الأمر في مواجهة الإدارة	59

الفهرس

الفرع الثاني: أنواع الأوامر التي يوجهها القاضي الإداري للإدارة من أجل ضمان تنفيذ الأحكام القضائية	60
أولا: الأوامر التي تصدر قبل إبداء الإدارة موقفها من التنفيذ	60
ثانيا: الأوامر التي تصدر بعد إبداء الإدارة موقفها من التنفيذ	63
الفرع الثالث: إجراءات وشروط توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ الأحكام القضائية	64
أولا: ضرورة طلب صاحب الشأن	64
ثانيا: قابلية الأمر أو الحكم أو القرار القضائي للتنفيذ	65
ثالثا: لزوم الأمر لتنفيذ الحكم أو الأمر أو القرار القضائي	65
رابعا: أن تكون للطالب مصلحة في إصدار أوامر تنفيذية للإدارة	66
المطلب الثاني: سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر تنفيذية مرتبطة بالغرامة التهديدية	66
الفرع الأول: مفهوم الغرامة التهديدية	67
أولا: تعريف الغرامة التهديدية	67
ثانيا: خصائص الغرامة التهديدية	68
ثالثا– أنواع الغرامة التهديدية	69
الفرع الثاني: شروط الأمر بالغرامة التهديدية ضد الإدارة	70
أولا: طلب المحكوم له توقيع الغرامة التهديدية	70
ثانيا: وجود حكم قضائي صادر عن إحدى جهات القضاء الإداري	71
ثالثا: وجوب أن يتطلب تنفيذ الحكم القضائي اتخاذ الإدارة تدبيرا معينًا	71
رابعا: قابلية الحكم القضائي للتنفيذ	71
خامسا: ثبوت امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي	72
سادسا: احترام الآجال في طلب الغرامة التهديدية	72
الفرع الثالث: نطاق سلطة القاضي الإداري في الأمر بالغرامة التهديدية	73
أولا: تحديد مقدار الغرامة التهديدية	73
ثانيا: تحديد مدة وميعاد سريان الغرامة التهديدية	75
ثالثا: تصفية الغرامة التهديدية	76

الفهرس

المبحث الثاني: سلطة القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة	79
المطلب الأول: سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في مادة الاستعجال الفوري	79
الفرع الأول: تعريف القضاء الاستعجالي الإداري	80
أولا: الاستعجال في اللغة	80
ثانيا: تعريف قضاء الاستعجال في الفقه الإداري	80
الفرع الثاني: سلطة القاضي الإداري في مجال حماية الحريات الأساسية والاستعجال التحفظي	81
أولا: سلطة القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة لحماية الحريات الأساسية	81
ثانيا: الاستعجال التحفظي	84
الفرع الثالث: سلطة القاضي الإداري الاستعجالي المقترنة بأمر وقف تنفيذ القرار الإداري	86
أولا: الشروط الواجب توفرها لتمكين للقاضي الاستعجالي بالنطق بوقف تنفيذ القرار الإداري	87
ثانيا: حالات وقف التنفيذ المتعلقة بالتعدي، والاستيلاء، والغلق الإداري	89
المطلب الثاني: سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه أوامر للإدارة في مادة الاستعجال العادي	92
الفرع الأول: سلطة القاضي الإداري الاستعجالي في الأمر بالتدابير التحقيقية	93
أولا: الأمر الموجه إلى الإدارة بتقديم مستندات	93
ثانيا: الأمر الموجه للإدارة لإجراء تحقيق إداري	93
الفرع الثاني: سلطة القاضي الإداري الاستعجالي في الأمر بمنح تسبيق مالي	93
أولا: شروط الحكم بمنح التسبيق المالي	94
الفرع الثالث: سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه الأوامر في مادة إبرام العقود والصفقات	95
أولا: سلطة الأمر بتصحيح الخلل	95

الفهرس

ثانيا: سلطة الأمر بتأجيل إمضاء الصفقة	96
ثالثا: سلطة الأمر بالغرامة التهديدية	96
الفرع الرابع: سلطات القاضي الإداري الاستعجالي في توجيه الأوامر في المادة الجبائية	97
الخاتمة	101-99
قائمة المراجع	**110-102**
الفهرس	**115-111**

المـلخص

يدور موضوع الدراسة حول القاضي الإداري ودوره في الحد من تعسف الإدارة، لكون هذه الأخيرة وما ينتج عنها من نشاط قد يؤدي في بعض الأحيان إلى المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم، مما يستلزم تدخل القاضي الإداري للحد من تجاوزاتها، لذلك نجد أن المشرع الجزائري منح صلاحيات للقاضي الإداري تمكنه من فحص عيوب مشروعية القرارات الإدارية، سواء كانت هذه العيوب خارجية: كعيب الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات، أو عيوب داخلية: كعيب مخلفة القانون (عيب المحل)، وعيب السبب، وعيب الانحراف في استعمال السلطة (عيب الغاية).

والقاضي الإداري لا يتدخل من تلقاء نفسه للرقابة على مشروعية القرارات الإدارية والأعمال المادية الصادرة عن الإدارة، وإنما هناك آليات تمكنه من فرض هذه الرقابة، وهي تتمثل في الدعاوى الإدارية التي يرفعها ذوو الشأن أمام القضاء الإداري للمطالبة بحقوقهم.

وهذه الدعاوى تنقسم إلى دعاوى مشروعية: كدعوى الإلغاء ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية، والتي تنصب على القرار الإداري بالإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية، ودعوى القضاء الكامل المتمثلة في: دعوى التعويض، والتي تنصب على الأعمال المادية للإدارة، وتلزمها بتعويض الأضرار الملحقة بالأفراد.

ومن أجل تعزيز دور القاضي الإداري في هذا المجال أيضًا؛ تدخل المشرع عن طريق ق.إ.م.إ الجديد 08-09، ونص صراحة على جملة من الآليات، تتمثل في سلطة توجيه الأوامر التي تمكن القاضي الإداري من متابعة تنفيذ أحكامه، وسلطة توقيع الغرامة التهديدية لضمان تنفيذ أحكامه القضائية، وهي سلطات مخولة لقاضي الموضوع والقاضي الاستعجالي

الكلمات المفتاحية: 1/ القاضي الإداري 2/ مبدأ المشروعية
3/ الدعاوى الإدارية 4/ سلطة توجيه الأوامر
5/ الغرامة التهديدية 6/ القضاء الاستعجالي

The subject of the study revolves around the administrative judge and his role in curbing the arbitrariness of the administration, because the latter and the resulting activity may sometimes lead to prejudice to the rights and freedoms of individuals, which necessitates the intervention of the administrative judge to limit its excesses, so we find that the Algerian legislator has granted powers to the administrative judge It enables him to examine the defects in the legitimacy of administrative decisions, whether these defects are external: the defect of specialization, the defect of form and procedures, or internal defects: the defect of breaking the law (defect of the place), the defect of the cause, and the defect of deviation in the use of authority (defect of purpose).

And the administrative judge does not intervene on his own to control the legality of administrative decisions and material actions issued by the administration. Rather, there are mechanisms that enable him to impose this control, which are represented in the administrative lawsuits that persons concerned bring before the administrative judiciary to claim their rights.

These law suits are divided into legitimate lawsuits: such as the cancellation lawsuit, the interpretation lawsuit and the legality examination lawsuit, which focus on the administrative decision to cancel, interpret or examine the legality, and the full court case represented in: the compensation lawsuit, which focuses on the material actions of the administration, and obliges it to compensate the damages incurred by individuals.

In order to strengthen the role of the administrative judge in this area as well; The legislator has intervened through the new Civil and Administrative Procedures Law 08-09, and explicitly stipulates a set of mechanisms, which are the authority to direct orders that enable the administrative judge to follow up the implementation of his rulings, and the authority to impose a threatening fine to ensure the implementation of his judicial rulings, which are powers vested in a judge Subject and the urgent judge.

Key words: 1/ Administrative judge 2/ Legitimacy principle
3/ Administrative lawsuits 4/ The authority to direct orders
5/ Threatening fine 6/ Urgent judiciary