

جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

محاضرات في مقياس المنازعات الادارية

لطلبة السنة الثالثة "قانون عام"

الساداسي السادس

السنة الجامعية: 2022/2021

مقدمة

يعتبر موضوع المنازعات الإدارية من أهم موضوعات القانون الإداري الذي ينظم السلطة الإدارية ويحدد أوجه نشاطها وأساليب عملها، ويحكم العلاقات التي تنشأ بينها وبين الأفراد عندما تباشر العمل الإداري في مواجهتهم، وما قد ينجم عن ذلك من منازعات قد تثور نتيجة تلك العلاقات ودعاوى تطرح أمام القضاء للفصل في المنازعات. الأمر الذي جعل المنازعة الإدارية تحتل مكانا هاما بين موضوعات القانون الإداري، بحيث أخضعها المشرع نوعيا لولاية القضاء الإداري دون غيره وفقا لإجراءات خاصة وأقر لها أحكاما خاصة تختلف عن تلك المقررة في القضاء العادي .

تقوم المنازعة الإدارية على أسس تتمثل أولها في ضرورة وجود حل قانوني وقضائي، للفصل في أي نزاع مهما كانت طبيعته يضمن حماية مصلحة المجتمع، وثانيا يكمن في أن يكون أحد أطراف النزاع الإداري شخصا معنويا إداريا يتمتع بامتياز السلطة العامة تجعل الطرف الثاني في مركز أدنى وأضعف، فيقع على عاتق القاضي الإداري إعادة التوازن بين الطرفين لحمل الإدارة على احترام مبدأ المشروعية الإدارية وحماية المواطن من تجاوز وتعسف الإدارة في استعمال سلطتها.

تقوم السلطة الادارية في الدولة بأنشطة هامة بقصد تحقيق المصلحة العامة تتجلى أساسا في إدارة المرافق العامة التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة من جهة وفي المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة ؛ الأمن العام الصحة العامة والسكينة العامة من جهة أخرى. فتمارس السلطة الادارية عدة أنشطة بواسطة ما تملكه من وسائل تتمثل في الأعمال القانونية التي تصدرها لإدارة هذه الأنشطة وهي القرارات الإدارية من ناحية والعقود الادارية من ناحية أخرى .

ويعد قيام الإدارة بإصدار القرارات الادارية أحد الامتيازات الهامة للإدارة ومن أكثر الوسائل القانونية التي وضعها المشرع بين يدي الإدارة للقيام بوظائفها بغية تحقيق المصلحة العامة، حيث إذا كان حق الملكية يعد من أهم الحقوق التي كرسها الدستور

والذي خصّه بالحماية القانونية والقضائية من جميع أشكال الاعتداء الصادرة سواء من الأفراد أو الإدارة، فإن مبدأ حصانة الملكية الخاصة غير مطلق، إذ يرد عليه استثناء يتمثل في سلطة الإدارة في نزع الملكية المبرر باستعمالها للمنفعة العامة، والذي يعد أسلوباً قانونياً يُمكن الإدارة بصفة استثنائية من الحصول على ملكية خاصة، حتى لا تتعطل غاياتها الأساسية في ضمان سير المرفق العام و تحقيق النفع العام.

ولذلك فإنه يتعين على الإدارة أن تقوم بإصدار هذه القرارات في الشكل الذي حدده لها القانون، الأمر الذي استلزم إيجاد رقابة قضائية على أعمال السلطة الإدارية للتأكد من صدورها وفقاً لمبدأ المشروعية الإدارية، وتتولى جهات قضائية متخصصة عملية الرقابة. وتنقسم الدول المعاصرة في تنظيمها لهذه الرقابة إلى نظامين قضائيين رئيسيين، نظام القضاء الموحد ونظام ازدواج القضاء .

وعليه يباشر القضاء الإداري ولايته في قضاء الإلغاء وقضاء التعويض بناء على طعن في عمل إداري معين يوجهه المعنى للقضاء يطلب بموجبه إما الإلغاء أو التعويض عنه، لعدم مشروعيه بسبب تجاوز الإدارة لسلطتها المشروعة. فيتوجب على القاضي أن يتحقق من مشروعية العمل محل الطعن أو عدم مشروعيته، وإذا انتهى إلى عدم المشروعية فإنه يقضي حسب طلب المدعي، إما بإلغاء القرار الإداري غير المشروع أو التعويض عن الأضرار التي لحقت بالطاعن نتيجة هذا القرار غير المشروع .

وتأسيساً على ما تقدم نتناول موضوع المنازعة الإدارية من زاويتين، نستهل الدراسة بالجانب النظري للمنازعة الإدارية من خلال تبيان رقابة القضاء لأعمال الإدارة **(الفصل الأول)**، وهو موضوع يحتاج إلى شرح وتفصيل لمبدأ المشروعية الإدارية والتوقف عند التنظيم القضائي، ثم تنصب الدراسة في **(الفصل الثاني)** على الجانب العملي بتبيان إجراءات التقاضي المتبعة أمام جهات القضاء الإداري من خلال إبراز أحكام وشروط إقامة دعوى الإلغاء ودعوى التعويض باعتبارها الدعاوى الأكثر شيوعاً في الوسط القضائي، بحيث أضحت جهاز القضاء حالياً مُتقلاً بهذا النوع من القضايا المطروحة على المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

الفصل الأول

رقابة القاضي الإداري لأعمال الإدارة

يعتبر مبدأ المشروعية الملاذ الطبيعي للمواطنين، والمظلة التي يجب أن يستظل بها كافة السلطات في الدولة، كما أنه يعتبر الموطن الحقيقي لكل اللذين يسعدهم أن يأخذ العدل مجراه طبقاً للوسائل القانونية السليمة التي تتضمنها كافة القواعد القانونية المرعية في الدولة.

ويقتضي نشاط الإدارة لجونها إلى استخدامها وسائل السلطة العامة في تصرفاتها القانونية والمادية مما يجعلها تتعرض لحریات الأفراد وتمس بمراكزهم القانونية وقد تلحق بهم وبأموالهم وممتلكاتهم الضرر، الأمر الذي يتطلب وجود ضمانات للأفراد في مواجهة الإدارة العامة أو على الأقل ضرورة خضوعها بصفة عامة لأحكام القانون. ومن أجل ذلك دعت الحاجة إلى إيجاد وسيلة لمراقبة أعمال الإدارة وتصرفاتها دون الحد منها والتأكد من توافقها مع القانون واتفقت معظم النظم القانونية على إسناد هذه الرقابة للقضاء الإداري والذي يلعب دوراً فاعلاً في إضفاء رقابة المشروعية على أعمال السلطات الإدارية بما يحقق التوازن بين الصالح العام وحماية حقوق وحریات أفراد المجتمع .

إن الدور الذي يلعبه القاضي الإداري في دعم وتعزيز مبدأ المشروعية استمد فعاليته من الفهم الصحيح لسلطة القاضي الإداري في الرقابة على مبدأ المشروعية الإدارية(المبحث الأول) وفي ذات الوقت تخويل القاضي الإداري وسائل إيجابية تسمح بإضفاء هذه الرقابة بفاعلية غير مألوفة مقارنة بالقاضي العادي، الأمر الذي يستوجب تبيان نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وموضع النظام القضائي الجزائري منها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مبدأ المشروعية الإدارية

يعتبر مبدأ المشروعية الإدارية الضمانة الأساسية لحماية وصون حقوق الأفراد وحررياتهم من تجاوزات السلطة العامة وتعسفها، ويقصد به الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب السلطة العامة، وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين والمحكومين للقانون وعلو أحكامه وقواعده على المحكوم و الحاكم، على نحو تكون تصرفات هذه الهيئات وأعمالها وعلاقاتها المختلفة متفقة مع أحكام القانون وضمن إطاره.

فيتعين على جميع السلطات الإدارية وهي بصدد مباشرة أوجه نشاطاتها ضرورة الالتزام بالخضوع لما تقتضي به تلك القواعد القانونية من أحكام، وإلا اتسمت تصرفاتها بعدم المشروعية وأصبحت بالتالي محلا للإلغاء المقرر قانونا .

ولقد أكد الفقه القانوني بالإجماع على أن مبدأ المشروعية هو معيار التفرقة بين دولة القانون والدولة الاستبدادية، ويجمع الفقه كذلك على أن هذا المبدأ بما يعنيه من خضوع الإدارة العامة في الدولة للقانون يمثل الحاجز الذي يحمي حقوق وحرريات الأفراد في مواجهة السلطات العامة⁽¹⁾.

و يمتد سريان مبدأ المشروعية الإدارية ليشمل كل مصادر المشروعية من قواعد مكتوبة فيشمل التشريع لما يحتويه من قواعد متدرجة من حيث القوة والالتزام من قواعد دستورية، تشريعية وتنظيمية، ومصادر غير مكتوبة وتشمل العرف والمبادئ العامة للقانون (المطلب الأول)، إلا أن مبدأ المشروعية الذي تقوم عليه أعمال الإدارة لا يعتبر مبدأ مطلقا بل يجوز أن ترد عليه بعض الاستثناءات، لتيسير السبيل أمام الإدارة في تحقيق النفع العام، حيث يضيق العمل بمبدأ المشروعية ويتعذر حينها على القضاء ممارسة رقابته على أعمال الإدارة (المطلب الثاني) .

1- لجلظ فوز دور الدعوى الإدارية في حماية المشروعية الإدارية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق

تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2008-2009، ص 92

المطلب الأول

مصادر المشروعية الإدارية

يجد مبدأ المشروعية الإدارية أحكامه وقواعده في مصادر متنوعة ومتعددة وتنقسم إلى مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة، وعليه يتعين تبيان أهم المصادر المكتوبة التي تشكل أساسا قانونيا للمشروعية الإدارية (الفرع الأول) ، ثم إظهار المصادر غير المكتوبة التي تجسد المشروعية الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مصادر المشروعية المكتوبة

يقصد بالمصادر المكتوبة مجموعات مدونة تحتوي على قواعد قانونية ملزمة تتفاوت في درجة قوتها القانونية وتتمثل هذه المصادر المكتوبة في الدستور (أولا)، المعاهدات الدولية (ثانيا)، التشريعات العادية (ثالثا) و التنظيمات (رابعا).

أولا: الدستور (التشريع الأساسي)

تشكل القواعد الدستورية القانون الأعلى أو الأسمى في الدولة ،ذلك أنها تتعلق بنظام الحكم في الدولة ،فهي التي تحدد شكل نظام الحكم في الدولة، وتبين السلطات الأساسية في الدولة تشريعية تنفيذية وقضائية⁽¹⁾، وكذلك كيفية مباشرة كل من هذه السلطات لاختصاصاتها وعلاقة كل منها بالأخرى ،كما تبين حقوق الأفراد وحررياتهم، وهي موضوعة من قبل السلطة التأسيسية . ولهذا فهي تمثل الاطار القانوني العام الذي تدور أو يجب أن تدور في فلكه جميع أوجه النشاط القانوني في الدولة ،مما يجعل لها مكان الصدارة على سائر القواعد القانونية الأخرى .

1_ ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 1 ،دار النجاح للكتاب ،الجزائر ، 2005، ص6

ومادام الدستور هو الذي أوجد السلطات الأساسية للدولة، وهو الذي يحدد اختصاصاتها فليس لأي منها أن تخرج عليه، حيث أنها تستمد وجودها منه وشرعيتها من نصوصه. وبالتالي تعد نصوص الدستور الأساس لكل قاعدة قانونية تليها في المرتبة بما يحقق الانسجام في البناء القانوني للدولة، بمعنى لا بد أن يتقيد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى ولا يجوز أن يتعارض القانون مع القواعد الدستورية، بحيث إذا ما خالفت قاعدة ما الحدود التي رسمها الدستور كانت مخالفة لمبدأ المشروعية⁽¹⁾.

لقد تم تأكيد مبدأ المشروعية في صلب الدستور الجزائري حيث نصت المادة 158 منه على "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة" كما أكدت المادة 161 من الدستور على أن "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"⁽²⁾ وهكذا يصبح من الواجب على جميع السلطات في الدولة ضرورة الالتزام و التقيد بقواعد الدستور، ومن ثم عدم الخروج على ما تقرره من أحكام وذلك فيما تباشره من مهام واختصاصات. ومعنى ذلك أنه يجب على السلطة التشريعية أن تتقيد بها فيما تصدره من تشريعات، ويجب على السلطة القضائية احترامها في مجال الدعاوى التي تطرح أمامها، كما يتعين على السلطة الإدارية كذلك التقيد بتلك القواعد فيما تجريه من تصرفات وأعمال، وإلا عدت هذه الأعمال وتلك التصرفات غير مشروعة.

ولقد ثار الخلاف في الفقه بشأن القيمة القانونية لديباجة الدستور والتي تحتل مقدمة الدستور وتأتي قبل استعراض مواد الدستور بصفة تفصيلية، والتي غالباً ما تحتوي على الأيديولوجيات والفلسفات التي يتبناها الدستور والغايات والطموحات التي

1_ رمضان محمد بطيخ، «القضاء الإداري ومبدأ المشروعية»، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الندوة العلمية بعنوان القضاء الإداري (قضاء الإلغاء والتعويض)، المنظمة من طرف الجمعية العربية للقضاء الإداري الرياض، المملكة العربية السعودية، (2008/10/22م)، ص 11

2_ دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96 - 438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الصادر في ج ر العدد 76 صادر بتاريخ 8 / 12 / 1996 متمم بمقتضى قانون رقم 02 - 03 مؤرخ في 10/04/2002، ج ر العدد 25 صادر بتاريخ 14/04/2002 ومعدل بمقتضى قانون رقم 08 - 19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ر العدد 63 صادر بتاريخ 16/11/2008 معدل ومتمم بمقتضى قانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري ج ر العدد 14 صادر بتاريخ 7 مارس 2016

يستهدف تحقيقها. فذهب رأي من الفقه إلى اعتبار أن الأحكام التي جاءت بها مقدمات الدساتير لا تعتبر قواعد قانونية ملزمة وإنما هي بمثابة مبادئ عامة ذات قيمة سياسية أو فلسفية بحتة⁽¹⁾.

وهناك جانب آخر من الفقه ذهب إلى اعتبار مقدمة الدستور لها قيمة قانونية تعلو على النصوص الدستورية ذاتها، انطلاقاً من أنها تعد تعبير عن الإرادة العليا للأمة تحتوي على المبادئ الأساسية والأهداف العامة وترسم الإطار العام للنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى اعتبار مقدمة الدستور تأخذ نفس القوة القانونية التي تتمتع بها الدستور النصوص الدستورية، انطلاقاً من أنها تعبر عن إرادة السلطة التأسيسية ومن ثم فإن للديباجة من قدسية وحصانة ما تتمتع به النصوص الدستورية⁽²⁾.

ومن هذا المنظور فإن لديباجة الدستور نفس القيمة القانونية لنصوصه، حيث لا يمكن فصلها عن القواعد الموضوعية فهي جزء أساسي في الوثيقة الدستورية وتتمتع بذات الحجية .

ثانياً: المعاهدات الدولية

تعتبر المعاهدات الدولية مصدراً لمبدأ المشروعية الإدارية وهذا بعد أن يتم التصديق عليها من جانب السلطة المختصة داخل الدولة، وفور التصديق عليها تصبح المعاهدة جزءاً من التشريع الداخلي، بل إن بعض الدساتير كالـدستور الجزائري يعترف لها بطابع سمو على القانون وهو ما أقرت عليه المادة 150 من الدستور والتي جاء نصها كما يلي: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون"⁽³⁾.

¹ - علي عبد الفتاح محمد، القضاء الإداري مبدأ المشروعية -دعوى الإلغاء دراسة مقارنة دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009، ص 21

² - المرجع نفسه، ص 21

³ - دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96 - 438، السالف الذكر

إن سمو المعاهدة الدولية على القانون تجعل سلطات الدولة ملزمة بالتقيّد والالتزام بأحكامها عند القيام باختصاصاتها وإلا اتسمت بعدم المشروعية⁽¹⁾، وأصبحت بهذه المثابة المشروعية محلا للطعن أمام الجهة المختصة بتصحيح الوضع الخاطئ ومن ثم حماية مبدأ المشروعية .

وعليه فإن بعد عملية التصديق ونشر المعاهدة الدولية في الجريدة الرسمية، يلتزم القاضي الإداري بتطبيق نصوصها، بحيث يمكن اعتبار قرارات الإدارة المخالفة للمعاهدة الدولية عملا غير مشروعاً، لأن المعاهدة الدولية في هذه الحالة لها قوة القانون بل تعد أسمى منه.

ثالثاً: التشريعات العادية

التشريعات العادية هي التي تقوم بوضعها السلطة صاحبة الاختصاص الأصلي في ممارسة الوظيفة التشريعية، وذلك في حدود اختصاصها وطبقاً للإجراءات التشريعية المنصوص عليها، ويقصد بالتشريع في هذا المجال مجموعة القواعد القانونية التي تقرها السلطة المختصة بالتشريع في الدولة وفقاً لأحكام الدستور، وتهدف تلك القواعد في الغالب إلى بيان تحديد الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدولة.

ولهذا فإنه يجب على الإدارة أيضاً أن تحترم وتلتزم بالحدود المرسومة لها في النصوص الدستورية تحت طائلة مسؤولية خرقها لمبدأ المشروعية، وهذه القواعد تأتي في المرتبة التالية للقواعد الدستورية، ويقع على عاتق الحكام والمحكومين الخضوع لها والتقيّد بأحكامها، فهي إذاً قواعد عامة وشاملة في إلزامها لمختلف الهيئات العامة والخاصة والأفراد وبالتالي يمكن تحقيق العدل واستقرار النظام وسيادة مبدأ المشروعية في الدولة⁽²⁾. وتشمل التشريعات العادية كل من القوانين الصادرة من البرلمان صاحب

1- بوضياف عمار، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية ط1 مدار

الجنور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص23

2- لجلط فواز، دور الدعوى الإدارية في حماية المشروعية الادارية...، المرجع السابق، ص102

الحق الأصلي في المجالات التي خولها له الدستور وكذا الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية .

وفي إطار الحفاظ على مبدأ المشروعية ، يجب على الإدارة العامة في مختلف مستوياتها أن تلتزم بما تضعه السلطة التشريعية من قوانين في المجالات التي يخولها إياها الدستور ، وحتى تنقيد الإدارة العامة بالقوانين يجب أن تكون تلك القوانين مطابقة للدستور .

فتلتزم السلطة الإدارية بما تتضمنه القوانين من قواعد وأحكام في كل من أعمال وتصرفات قانونية حتى تكون هذه الأعمال صحيحة ومشروعة ، فإذا ما أصدرت الإدارة عملاً من الأعمال القانونية المخالفة لحكم من أحكام القانون ، فإن هذا العمل يعتبر غير مشروع ويحكم بإلغائه عند الطعن فيه أمام القضاء الإداري أو التعويض عما تحدثه من أضرار للأفراد.

رابعاً: التنظيمات

عبارة عن قرارات تنظيمية تتضمن قواعد عامة ومجردة ولا تخص مركزاً بذاته ، تصدر عن الجهة الإدارية المختصة وتشارك اللانحة مع القانون في أن كل منها يصدر بشكل عام ومجرد ، ويختلفان من زاوية التدرج أو الحجية ⁽¹⁾ . فاللوائح تحثل مكانة أدنى من التشريع العادي ، وهي تنقسم إلى تنظيمات مستقلة تأخذ شكل مراسيم رئاسية وأخرى تنظيمات تنفيذية تأخذ شكل المراسيم التنفيذية .

تكتسب التنظيمات الطابع التشريعي من الناحية الموضوعية ، وتكون عملاً إدارياً من حيث النظر إلى الجهة المصدرة لها وهي السلطة التنفيذية ، مما يجعل القرارات الإدارية التنظيمية أحد عناصر البناء القانوني للدولة ، وبالتالي مصدراً من مصادر المشروعية الإدارية ، حيث تأتي في المرتبة الثالثة بعد النصوص الدستورية والتشريعات البرلمانية في سلم التدرج القانوني .

1_ بوضياف عمار ، «علاقة مبدأ المشروعية بالدعوى الإدارية دعوى الإلغاء نموذجاً» ، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الندوة العلمية بعنوان القضاء الإداري (قضاء الإلغاء والتعويض) ، المنظمة من طرف الجمعية العربية للقضاء الإداري الرياض ، المملكة العربية السعودية ، (2008/10/22م) ، ص 81

الأمر الذي يجعل من واضعي النصوص التنظيمية ملزمين بالتحديد بأحكام القواعد القانونية التي تعلوها في الدرجة من حيث الشكل والمضمون، وإلا أصبحت محلا للطعن أمام القضاء حماية لمبدأ المشروعية الإدارية. كما أن الإدارة ملزمة بأحكام النصوص التنظيمية الصادرة عنها وبالتالي لا يجوز لها إصدار قرارات فردية⁽¹⁾ مخالفة لها تحت طائلة عدم مشروعيتها.

وبهذا فإن التنظيمات تعمل في إطار النصوص الدستورية والتشريعات العادية وفقا لمبادئها، وإذا ما خالفت ذلك اتسمت ووصفت بعدم المشروعية، وبالتالي أصبحت عرضة للمخاصمة والإلغاء من طرف الجهات المختصة والتعويض عن الأضرار التي سببتها.

الفرع الثاني

مصادر المشروعية غير المكتوبة

يتخذ مبدأ المشروعية من المصادر غير المكتوبة مصدرا لقواعد المشروعية في حالة عدم وجود قواعد مكتوبة، فإلى جانب المصادر المكتوبة التي بينها في الفرع الأول لمبدأ المشروعية توجد مصادر غير مكتوبة والتي تتمثل في العرف^(أولا) والمبادئ العامة للقانون^(ثانيا)

أولا: العرف

يعتبر العرف من أقدم مصادر القانون بصفة عامة، فإذا كان دور العرف لم يعد يحتل كما كان في الماضي تلك الأهمية، حيث انتشرت حاليا ظاهرة القواعد القانونية المكتوبة، إلا أنه لا زال رغم ذلك يلعب دورا هاما وأساسيا في هذا الخصوص، إذ هناك قواعد عرفية دستورية وقواعد عرفية تجارية وقواعد عرفية إدارية، ومما يؤكد تلك

¹ - تجدر الإشارة إلى أنه يلحق بالقرارات التنظيمية التعليمات والمنتشرات التي تشمل على قواعد عامة مجردة واجبة الاتباع ولا بد أن يراعيها كل من المرؤوسين والرئيس الذي أصدرها ذاته .

الأهمية اعتداد القانون الوضعي به، والنص على اعتباره مصدرا منشئا للقواعد القانونية في المجتمع.

يعرف العرف بصفة عامة بأنه مجموعة القواعد الناجمة عن الاستعمال الراسخ المتأصل في مجتمع ما والواجبة الاحترام واللازمة للتطبيق كالقانون⁽¹⁾. فهو يشمل قاعدة حقوقية عامة ومجردة نابعة عن تعامل الناس بشكل ثابت ومطرد.

وما يهمننا في الدراسة هو العرف الاداري الذي يعبر عن سلوك الإدارة المطرد في مسألة معينة على نحو معين فترة من الزمن بحيث تصبح الإدارة والمتعاملون معها ملزمين باحترام القاعدة المتولدة عن ذلك السلوك، أي أنه نتيجة لسير الإدارة على نمط معين في عملها مع تكرار السير على هذه القاعدة بشكل منتظم ومستمر بما يرسخ الاعتقاد لدى الإدارة والأفراد بأنها قد أصبحت ملزمة وواجبة الاتباع .

يشترط لاعتبار العرف ملزما للإدارة أن يتوافر فيه شرطان وهما: المداومة على فعل معين من خلال الممارسة الإدارية وتفاعلها مع ظروف الواقع، أي الاعتياد وتكرار هذه الممارسة الادارية، فإذا اتبعت إحدى الجهات الادارية في الدولة سلوكا معيناً فترة من الزمن ثم أعرضت عن إتباعه في فترة أخرى، لا نكون بصدد عرف إداري وهذا نتيجة غياب صفة التواتر والاستمرارية. ولذا يجب أن لا ينقطع اعتياد الإدارة في اتباع سلوك معين حتى لا يؤدي ذلك إلى عدم توافر المكون للركن المادي للعرف⁽²⁾.

أما الشرط الثاني فهو أن يستقر في الأذهان الاعتقاد بضرورة احترام وتطبيق هذه القاعدة وتوقيع الجزاء بمعنى إلزامية القاعدة العرفية الادارية، الأمر الذي يستوجب أن يكون العرف عاما وأن تطبقه الإدارة بصفة دائمة ومستمرة، وأن لا يكون العرف مخالفا لنص تشريعي نافذ، لأن القاعدة العرفية تأتي في المرتبة الثانية بعد القاعدة القانونية⁽³⁾.

1_ عبد الله طلبية، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، المطبعة الجديدة، دمشق، 1976، ص22

2_ تجدر الإشارة إلى أنه من المفيد التذكير إلى أن العرف الاداري يشترط لتطبيقه من جانب الإدارة أو القاضي ألا يكون مخالفا للنظام العام وهو ما اعتبره البعض ركنا آخر يجب توافره لاعتبار القاعدة عرفية .

3_ عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، دار الجامعة للطباعة والنشر، الإسكندرية،

ويستوي في ذلك أن تتخذ القاعدة القانونية صورة نص تشريعي أو تنظيمي أو قرار إداري أو أي نص قانوني مكتوب.

ومن هذا المنظور إذا توافر للعرف ما تقدم من شروط أصبح ملزماً ووجب على الإدارة تطبيقه، وأصبح مصدراً من مصادر المشروعية الإدارية وذلك أمر يختص به القضاء الإداري وحده، فهو الذي يقرر ما إذا كانت القاعدة التي تتمسك بها الإدارة أو صاحب المصلحة في الدعوى المطروحة أمامه تعد من قبيل الأعراف الإدارية المستقرة أم لا (1).

ثانياً: المبادئ العامة للقانون

توجد إلى جوار القانون المكتوب في كافة مجتمعات العالم تقريباً مجموعة من القواعد القانونية غير المكتوبة يطلق عليها اسم المبادئ العامة للقانون المجسدة للأفكار الفلسفية والقيم الاجتماعية، القائمة في ضمير الجماعة والمهيمنة على الروح العامة للتشريع أو على النظام القانوني السائد في المجتمع، يلجأ إليها القاضي عندما لا يجد حلاً للنزاع المطروح أمامه في النصوص التشريعية الوضعية، ويستنبط منها ذلك الحل ويقرره في أحكامه فيكتسب بذلك قوة إلزامية، ومن ثم يصبح مصدراً من مصادر المشروعية.

ويقصد بالمبادئ القانونية العامة القواعد القانونية غير المكتوبة التي يقرها أو يستنبطها القضاء ضمناً من واقع النظام القانوني في الدولة، ومن المفاهيم الأساسية السياسية والاقتصادية الاجتماعية والفكرية والروحية المعتمدة في المجتمع، بحيث يقرها القضاء في أحكامه، فتكسب قوة إلزامية وتصبح بذلك مصدراً من مصادر

1. يجب التنويه إلى أنه يمكن للإدارة بل من حقها تغيير العرف السائد واستبداله بعرف آخر أو العدول عنه نهائياً إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك، وهكذا يمكن القول أنه إذا أقدمت الإدارة على مخالفة عرف سائد ولجأت إلى إنشاء قاعدة أفضل من السابقة، فلا يعاب عليها ذلك التصرف، مادامت تهدف بتصرفها الجديد إلى العدول النهائي عن العرف القديم.

المشروعية⁽¹⁾، فهي مبادئ تملئها العدالة المثلى ولا تحتاج إلى نص يقررها. وبذلك يتحتم على الإدارة احترام تلك المبادئ والعمل بمقتضى ما تقرره من أحكام وذلك فيما تتخذه من أفعال وتصرفات، وإلا كانت هذه الأفعال والتصرفات معيبة ووقعت باطلا لمخالفتها لمبدأ المشروعية. ومن أمثلة تلك المبادئ: مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون أو أمام التكاليف العامة ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ومبدأ الحرية الشخصية.⁽²⁾

استقر الفقه والقضاء في كل من فرنسا ومصر والجزائر على أن للمبادئ العامة للقانون قوة قانونية ملزمة، وبالتالي يكون باطلا كل قرار أو إجراء تتخذه الإدارة العامة بالمخالفة لمبدأ من هذه المبادئ، كما أنها ليست كلها على درجة واحدة من القوة وإنما تختلف بحسب اختلاف المصدر الذي استقاها القضاء منه. فإذا كانت هذه المبادئ تعتبر مماثلة في قوتها الإلزامية النصوص الدستورية، فإنه لا يجوز للسلطة التشريعية أن تخرج عن هذه المبادئ.

أما إذا كانت المبادئ العامة للقانون تستمد كيانها من مجموعة القواعد التشريعية المطبقة داخل الدولة، ففي هذه الحالة تأخذ المبادئ العامة للقانون قوة التشريع العادي ولا تعدل إلا بنص تشريعي.

ويكون لهذه المبادئ نفس القيمة القانونية التي تكون للمصدر التي تستقى منه، فإذا كان القاضي استخلص المبدأ القانوني العام من النصوص الدستورية كمبدأ المساواة فيكون لهذه المبادئ نفس القيمة التي تكون للدستور، ولا يجوز للسلطة التشريعية مخالفتها وهي بصدد سن القوانين، أما إذا كان القاضي استخلص المبدأ القانوني العام من مجموع النصوص التشريعية السائدة داخل المجتمع كمبدأ عدم رجعية

1- علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 42

2- للمزيد من التفصيل حول هذه المبادئ أنظر:

عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحدث أحكام المحاكم وفتاوى مجلس الدولة، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص ص

القرارات الإدارية أو مبدأ حجية الأحكام، فيكون لهذه المبادئ نفس القيمة التي تكون للتشريع العادي⁽¹⁾.

وعليه فإن المبادئ العامة في المجال الإداري التي يرسخها القضاء تستمد قوتها الملزمة من مجموع المبادئ المحددة في النصوص الدستورية، التشريعية والتنظيمية خاصة وأن هذه الأخيرة حوت الكثير من القواعد التي تهم الإدارة بشكل عام .

وهكذا نخلص إلى أن مصادر المشروعية تشمل كافة القواعد القانونية في المجتمع أي كان مصدرها أي سواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة.

المطلب الثاني

قيود المشروعية الإدارية

تلتزم الإدارة مبدئياً القيام بأعمالها في حدود القوانين النافذة، أي طبقاً لمبدأ المشروعية الذي يضمن للأفراد حماية حقوقهم ضد تعسف الإدارة ، وتعد رقابة القاضي الإداري من أبر صور الرقابة على السلطات العامة في الدولة وأكثرها ضماناً لحقوق الأفراد و حرياتهم .غير أنه لا يعني وجوب تقييد الإدارة في ممارسة وظائفها بقيود صارمة تمنع عليها الابتكار وتعرقل تحقيق الأهداف المطلوبة منها بما يؤدي إلى الإضرار بالنفع العام .فلا بد من منح الإدارة قدر من الحرية في ممارسة نشاطها في سبيل تحقيق النفع العام ،باختيارها للوسائل الأكثر ملاءمة والوقت المناسب لمباشرة هذا التصرف متأثرة بالظروف التي تحيط بها وسالكة بذلك السبيل السليم لتحقيق الصالح العام على أفضل وجه.

وعلى هذا الأساس فإن مبدأ المشروعية الإدارية الذي تقوم عليه أعمال الإدارة لا يعتبر مبدأً مطلقاً ،بل يجوز أن ترد عليه بعض الاستثناءات لتيسير السبيل أمام الإدارة في تحقيق النفع العام ،إذ يتخذ السبيل الذي تنتهجه الإدارة في تحررها من مبدأ

¹ للمزيد من التفصيل أنظر:

عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 35-38

المشروعية الصور الآتية: مباشرة السلطة التقديرية، وقيام الظروف الاستثنائية مع ممارسة أعمال السيادة .

يمنح المشرع للإدارة حق ممارسة السلطة التقديرية عند الضرورة وجعلها تخضع لرقابة القاضي الإداري، لكن هذه الرقابة مقيّدة لكونها تنصب على مبدأ المشروعية دون الجانب التقديري للإدارة (الفرع الأول)، أما في الظروف الاستثنائية فإن الإجراءات التي تتخذ في هذه الحالة تعتبر غير مشروعة وتكون رقابة القاضي الإداري على الإدارة في الظروف الاستثنائية ضيقة النطاق (الفرع الثاني)، كما أن هناك أعمال صادرة من الإدارة تكون بمنأى من الرقابة القضائية بمعنى محصنة من الرقابة القضائية والتي تدعى بأعمال السيادة (الفرع الثالث).

الفرع الأول

حدود سلطة القاضي الإداري في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة

بالرغم من تمتع القاضي الإداري بصلاحيات واسعة في رقابة أعمال الإدارة، إلا أنه في مقابل ذلك هناك العديد من القيود تجعل الرقابة القضائية تمارس في إطار ضيق، بحيث أن مبدأ المشروعية لا يؤدي إلى إضفاء الطابع الآلي على أعمال الإدارة فدواعي العمل الإداري تتطلب منح الإدارة هامشا متفاوتا من حرية التصرف في إجراء أو عدم إجراء العمل الإداري، الأمر الذي يستلزم منا تبيان مفهوم السلطة التقديرية (أولا) ثم تبيان مدى رقابة القاضي الإداري للسلطة التقديرية للإدارة (ثانيا).

أولا : مفهوم السلطة التقديرية للإدارة

يقصد بالسلطة التقديرية للإدارة تمتعها بقسط من حرية التصرف عند مباشرة نشاطها، بحيث يكون للإدارة تقدير اتخاذ التصرف أو الامتناع عن اتخاذه، أو اتخاذه على نحو معين، أو اختيار الوقت الذي تراه مناسبا للتصرف⁽¹⁾، فمثلا تتمتع الإدارة بقدر من الحرية فيما يخص قرارات الترقية فموقعها يؤهلها من معرفة المعنى بالترقية

1_ علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص 95

وقدراته ومؤهلاته ومدى التزامه وأدائه الوظيفي، ولها أن تقدر عما إذا كان يستحق هذه الترقية من عدمها، كما تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في توقيع الجزاءات التأديبية وتكييف الأخطاء الوظيفية.

وتتمتع الإدارة بقدر من الحرية بخصوص تقييم كفاءة وأداء الموظف المعني عما إذا كان يستحق التثبيت في منصب عمله من عدمه، كما تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية فيما يخص توزيع المهام بين الموظفين، وتنظيم المصالح ومنح الإجازات وسلطة التنقيط ووضع العلامات الخاصة بالموظفين⁽¹⁾.

وتختلف السلطة التقديرية عن السلطة المقيدة بكون هذه الأخيرة لا تترك للإدارة أي قدر من الحرية في التصرف، حيث يحدد لها سلفاً الهدف وكيفية الوصول إلى هذا الهدف ومن ثم لا يكون أمامها إلا إتباع وتنفيذ الأوامر أو التعليمات المحددة لذلك وإلا كان تصرفها باطلاً.

وعلى ذلك لمعرفة ما إذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية إزاء تصرف ما من عدمه يجب الرجوع إلى النظام القانوني الخاص بهذا التصرف، فإذا كان قد تخلى عن تنظيم جانب أو أكثر من جوانبه، كنا بصدد سلطة تقديرية للإدارة فيما يتعلق بهذه الجوانب، أما إذا تولى بذاته تنظيم كافة جوانب هذا التصرف فإننا نكون بصدد سلطة مقيدة للإدارة، بمعنى إذا كان مسلك الإدارة تجاه تصرف ما قد تحدد سلفاً بواسطة التشريع كانت سلطتها مقيدة، أما إذا لم تحدد قواعد القانون سلفاً مسلك الإدارة كانت سلطتها تقديرية كالترقية بالاختيار إن لم يحدد المشرع شرطاً آخر كالأقدمية أو المسابقة⁽²⁾.

ومن هذا المنظور فإن السلطة التقديرية للإدارة مسألة ضرورية لا بد من التسليم بها، إذ هي ترتبط بطبيعة الوظيفة الإدارية ويفرضها الصالح العام ويؤكد لها عجز المشرع عن تنظيم جزئيات وتفصيلات الأعمال الإدارية.

1- بوضياف عمار، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول،...، المرجع السابق ص42

2- رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق ص20

ثانيا: مدى رقابة القاضي الإداري للسلطة التقديرية للإدارة

المبدأ العام أن رقابة القضاء الإداري تنصب على مبدأ المشروعية بالنسبة لما تصدره الإدارة من أعمال وتصرفات، حتى لا تتعسف في استعمال سلطاتها، ولا تمتد الرقابة للسلطة التقديرية للإدارة⁽¹⁾، فمثلا في مجال الحقوق والحريات الأساسية للأفراد ، إذا كان القانون منح للإدارة حرية في منح ترخيص بالقيام بالمظاهرات ففي هذه الحالة تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة لكونها الأقدر من أية هيئة أخرى بتقدير الظروف الملائمة لمنح الترخيص للقيام بالمظاهرات من عدمه في حالة تهديدها للنظام العام في المجتمع.

ومرد استبعاد القاضي الإداري من رقابة الملاءمة مبدأ الفصل بين القاضي والإدارة المترتب عن مبدأ الفصل بين السلطات ، فلا يستطيع القاضي أن يقدر ملاءمة التصرف للظرف والوقائع التي صدرت لمواجهة عدم إمامه بالوظيفة الإدارية والظروف التي تحيط بالإدارة وهي بصدد ممارسة سلطتها التقديرية⁽²⁾ .

إن للقاضي الإداري الجزائري صلاحيات خاصة يضطلع بها ولا يتعداها للقيام بصلاحيات أخرى من اختصاص الإدارة ،ومن أجل ذلك يعاقب القانون القضاة الذي يتجاوزون حدود سلطاتهم وفقا للمادة 116 فقرة 2 من قانون العقوبات والتي جاء نصها كما يلي : يعاقب بالسجن المؤقت مرتكبو جريمة الخيانة من خمس إلى عشر سنوات :

2-القضاة وضباط الشرطة القضائية الذين يتجاوزون حدود سلطاتهم بالتدخل في القضايا الخاصة بالسلطات الادارية سواء بإصدار قرارات في هذه المسائل أو بمنع تنفيذ الأوامر الصادرة من الإدارة أو الذين يصرون بعد أن يكونوا قد أذنوا أو أمروا

1_ أبركان فريدة «رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة» مجلة مجلس الدولة، العدد 1، الجزائر،

2002، ص 37

2_ قريمس اسماعيل، محل دعوى الإلغاء، دراسة في التشريع والقضاء الجزائريين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في

القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ص 95 و 96

بدعوة رجال الإدارة بمناسبة قيامهم بمهام وظائفهم على تنفيذ أحكامهم أو أوامره
بالرغم من تقرير إغائها⁽¹⁾

وعليه كقاعدة عامة مهمة القاضي الإداري تقتصر في دعوى الإلغاء على التحقق
من مدى مشروعية القرار الإداري وليس له أن يصدر القرار الصحيح محل القرار
المعيب المتخذ من الإدارة، أو يعدله ليزيل ما لحقه من عدم الملاءمة .

غير أن هذه القاعدة ليست مطلقة بل ترد عليها استثناءات، حيث اتجه القضاء
الإداري الجزائري إلى تمديد وبسط رقابته على مجال الملاءمة أي فرض رقابته على
تقدير الإدارة لخطورة الوقائع التي تدعيها، ومدى تناسب العقوبة التأديبية مع الخطأ
المهني الذي ارتكبه الموظف⁽²⁾، بحيث يجب أن لا تكون هناك مفارقة كبيرة بين درجة
المخالفة الإدارية وبين نوع ومقدار الجزاء أي تكون العقوبة الموقعة على الموظف العام
معقولة فلا تكون مشددة ولا يجوز من الإدارة العامة الإفراط في اللين⁽³⁾

ومن بين الأحكام القضائية الإدارية الصادرة في هذا المجال القرار الصادر عن
مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 2001/1/29 حيث أقر: "بأن رفض تسليم مفاتيح الشقة
لا يعد خطأ مهنيا يستوجب عقوبة التوبيخ وأن هذه العقوبة تعسفية وغير شرعية، وعليه
يتم تأييد القرار المستأنف، حيث أن قضاة الموضوع قدروا الوقائع تقديرا سليما، لذا
يتعين تأييد القرار المستأنف ورفض الاستئناف لعدم تأسيمه"⁽⁴⁾

1- أمر رقم 66-156 مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج ر العدد 49 صادر بتاريخ 11 جوان

1966 (معدل ومتمم)

2- خلف فاروق، «رقابة القاضي الإداري على مبدأ التناسب ما بين العقوبة التأديبية و الخطأ المهني الصادر
عن الموظف العام»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية، عدد 2، الجزائر، 2011، ص
95

3- قرار مجلس الدولة غير منشور أشار إليه : لحسين بن شيخ أث ملويا ، المنقلى في قضاء مجلس الدولة، ج

1، ط4، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص ص 183-186

4- قرار قضائي غير منشور أشار إليه :خليفة محمد ،الصوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة،
رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان
،السنة الجامعية 2015/2016، ص ص 168-169

كما توسعت رقابة القاضي الإداري في رقابة الملاءمة لتشمل قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، حيث أصبح القاضي الإداري مؤهلاً لفرض رقابة الملاءمة عليها من خلال الموازنة بين المزايا والتكاليف في مجال نزع الملكية للمنفعة العامة، ضماناً لحقوق الأفراد من تجاوزات الإدارة، فيمكن للقاضي الإداري إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بنزع الملكية التي من شأنها إحداث خسائر جسيمة للمعنيين أكثر من نفعها.⁽¹⁾ وعلى هذا الأساس تطور الدور الموضوعي للقاضي الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة لتشمل الملاءمة، فبعدما كان دور القاضي الإداري يقتصر على المشروعية الإدارية فقط، أصبح يراقب حتى مدى الملاءمة لكن في مجالات محددة أقرها القضاء.

الفرع الثاني

الظروف الاستثنائية وأثرها على رقابة القاضي الإداري

من المسلم به أن القوانين وضعت لكي تواجه وتطبق في الظروف العادية للجماعة وفي مثل تلك الظروف تلتزم الإدارة بتطبيق القوانين والتنظيمات القائمة، ولا تملك أن تخرج عليها في تصرفاتها، وإلا كانت مخافة للقانون وباطلة. غير أنه قد تطرأ ظروفًا استثنائية طارئة كالزلازل والفيضانات، لا تستطيع الإدارة مواجهتها وفقاً لأحكام التشريع العادي وإتباع أساليبه وإجراءات طويلة فمن شأن ذلك تعطيل المصالح العامة وتوقف سير المرافق العامة.

ولذا فإنه يسمح للإدارة في مثل تلك الظروف بالخروج على قواعد القانون السارية، بحيث تصبح الأفعال غير المشروعة في الظروف العادية تصرفات مشروعة في الظروف الاستثنائية، الأمر الذي يستوجب تبيان مفهوم الظروف الاستثنائية (أولاً) مع

1- للمزيد من التفصيل في الموضوع أنظر: **خليف ياسمين**، رقابة القاضي الإداري على التصريح بالمنفعة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون المنازعات الإدارية كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، صص 115-117

إظهار حدود سلطات القاضي الإداري على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية (ثانياً).

أولاً: مفهوم الظروف الاستثنائية

يقصد بالظروف الاستثنائية كل إخلال أو تشويش خطير للحياة الاجتماعية وينتج عن ذلك على الخصوص أنه يستحيل على السلطات العامة احترام كل متطلبات المشروعية، فإذا كان الهدف من المشروعية هو ضمان النظام العام في المجتمع المدني فإنه بإمكان الظروف المضطربة أن تبرر المساس بالمشروعية بغية إعادة النظام الاجتماعي كما كان في السابق. والظروف الاستثنائية هي تلك أحداث الحرب والفتن والثورات والانقلابات وكل الحالات الخطيرة التي من شأنها المساس بالنظام العام وتهديده، كما قد تكون ظروفًا دولية كالحروب أو داخلية كحدوث أزمات اقتصادية أو سياسية أو انتشار وباء إلى غيرها من حالات المساس الخطير بالنظام العام⁽¹⁾

لقد تم تطبيق هذه النظرية من قبل القاضي الإداري الفرنسي في قضية "كوييتياس" حينما امتنعت الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي بطرد عائلة تونسية كانت تقيم على أرض مملوكة للسيد كوييتياس تحت ذريعة الحفاظ على الأمن العام والنظام العام، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بـ "أن لكل متقاض حصل على حكم لصالحه، الحق في مساعدة القوة العمومية له، للحصول على حقوقه فإن هي امتنعت بحجة الحفاظ على الصالح العام، فإنه يستحق التعويض تجسيدا لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة."⁽²⁾، والمسلك نفسه أخذ به القضاء الإداري الجزائري حيث أقرت الغرفة

1- تميمي نجاه، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في

القانون فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2003، ص 13

2- حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مطابع مجلس الدفاع الوطني، القاهرة، 1984، ص

ص 575-580

الإدارية بالمحكمة العليا سابقا ب: "...يحق للسلطة الإدارية رفض دخول كل مسافر ترى في دخوله إلى تراب الجزائر مساس بالأمن العام".⁽¹⁾ ولذا فإن الحفاظ على النظام العام يؤدي حتما حسب القضاء الإداري إلى توسيع امتيازات الإدارة المكلفة بمهمة الضبط الإداري في اتخاذ الإجراءات اللازمة والضرورية من أجل مواجهتها.

ثانيا: حدود رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية

إذا كانت نظرية الظروف الاستثنائية يترتب عليها تحرير الإدارة من قواعد المشروعية بالقدر اللازم لمواجهة هذا الظرف، حيث تتوازى المشروعية العادية لتحل محلها المشروعية الاستثنائية تبرر أعمال الإدارة، إلا أن ذلك ليس مطلق من كل قيد، وإلا أصبحت النظرية مبررا لاعتداءات متكررة من جانب الإدارة ولذلك وضع القضاء شروطا وضوابط محددة تلتزم الإدارة بها عند ممارستها لسلطاتها الاستثنائية وإلا غدت أعمالها مشوية بالبطلان وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

- وجود ظرف استثنائي يهدد قيام الإدارة بوظائفها سواء تمثل ذلك في إدارة المرافق العامة أو المحافظة على النظام العام في الدولة مع استحالة دفع الخطر بالطرق القانونية العادية⁽²⁾، بمعنى أن تكون الإدارة عاجزة عن مواجهة الخطر الذي يهدد أمن الدولة وسلامتها، بحيث يعد الإجراء أو التدبير الذي اتخذته الإدارة إعمالا لنظرية الظروف الاستثنائية الإجراء الوحيد والملائم لدفع الخطر⁽³⁾

1- قرار (الغرفة الإدارية) بالمحكمة العليا، رقم 49330 صادر بتاريخ 1986/10/11، نشرة القضاء، العدد 44، الجزائر، 1987، ص ص 79-80

2- سليمان السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، السنة الجامعية 2003 / 2004، ص 53

3- كمون حسين، "القاضي الإداري بين امتيازات الإدارة وضرورة حماية حقوق الإنسان"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو العدد 2، 2017، ص 162

ويجب أن تهدف الإدارة من تصرفاتها المتخذة في حالة الظروف الاستثنائية إلى تحقيق الصالح العام، أما إذا خرجت عن هذا الهدف وبحثت عن رغبات ومصالح شخصية، فإنها تكون قد تعسفت وانحرفت بالسلطة وبالتالي تعرض تصرفاتها للإلغاء والتعويض .

كما حرص القضاء الإداري على وجوب أن تتناسب السلطات الواسعة المستخدمة من جانب الإدارة مع الظرف الاستثنائي المراد مواجهته أخطاره، بمعنى أن لا تضحي الإدارة بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقتضيه الضرورة، وأن تختار من الوسائل أقلها ضررا بالأفراد، فإذا تجاوزت وتعسفت في استعمال سلطتها بما يفوق القدر اللازم والضروري لمواجهة الظرف الاستثنائي، فإن قراراتها تعد غير مشروعة.⁽¹⁾

وعلى هذا الأساس تتقوى سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية ويمكن أن تتجاوز ما يقرره مبدأ المشروعية العادية، لكن الإدارة ليست طليقة في ذلك بل مقيدة بالضوابط المحددة أنفا.

الفرع الثالث: انتفاء دور القاضي الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة

تعد أعمال السيادة من أهم المفاهيم التي تتناقض إلى حد كبير مع مبدأ المشروعية الإدارية أو خضوع الإدارة للقانون، حيث يتم في إطار أعمال السيادة استبعاد رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة، فيقف القضاء أمامها عاجزا معلنا فقط عدم اختصاصه بالنظر حتى ولو كانت تمس حقوق الأفراد وحياتهم .

وهكذا يمكن القول أن أعمال السيادة تشكل على عكس كل من نظرية السلطة التقديرية ونظرية الظروف الاستثنائية، استثناء حقيقيا وخروجا صريحا على مبدأ المشروعية الإدارية، الأمر الذي جعل من أعمال السيادة تعد سلاحا قويا في يد السلطة التنفيذية،

1- سلامي عمور سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في فرع القانون

العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011-2012، ص 46

وسندرس هذا النوع من التصرفات للإدارة بشيء من التفصيل من خلال إبراز مفهوم أعمال السيادة (أولا) وتبيان موقف القاضي الإداري من أعمال السيادة (ثانيا)

أولا : مفهوم أعمال السيادة

يقصد بأعمال السيادة طائفة من القرارات صادرة عن السلطة التنفيذية محصنة من الرقابة القضائية بحيث لا يمكن أن تكون محلا للطعن بالإلغاء أو التعويض سواء كان ذلك في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، فهي تمثل حجر عثرة في رقابة القضاء على أعمال السلطة الإدارية بل ويلتزم القاضي التصريح برفض الدعوى وعدم التصدي لها (1).

لقد اختلف الفقهاء في تحديد معيار تمييز أعمال السيادة عن الأعمال الإدارية الأخرى، فتعددت المعايير التي فيل بها في هذا الخصوص، فهناك معيار الباعث السياسي وهو أول معيار أخذ به مجلس الدولة الفرنسي وبمقتضاه يعتبر العمل الذي قامت به السلطة التنفيذية من أعمال السيادة إذا كان الدافع إليه دافع سياسي وبالتالي لا يخضع لرقابة القضاء، أما إذا كان الباعث غير سياسي فإن العمل الصادر يعتبر إداري وبالتالي يخضع للرقابة القضائية.

انتقد معيار الباعث السياسي على أساس أن السلطة التنفيذية تستطيع التذرع بأن الباعث من وراء غالبية ما تصدره من أعمال سياسيا مما يؤدي إلى استبعاد هذه الأعمال من رقابة القضاء الأمر الذي أدى إلى ظهور معيار آخر ألا وهو معيار طبيعة العمل الصادر عن السلطة التنفيذية، حيث إذا كان العمل حكوميا منصوص عليه في الدستور فهو من أعمال السيادة ويخرج من نطاق الرقابة القضائية، في حين أن العمل الإداري لا يدخل ضمن تلك الأعمال وعليه تخضع للرقابة القضائية (2). غير أن الفقه اعتبره معيارا

1- محمد واصل، أعمال السيادة والاختصاص القضائي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 2، 2006، ص 386

2- DEBBACH (Charles), Droit administratif, 6^{ème} édition, Economica, Paris, 2003, p105

غامضا وغير واضح حيث يصعب التفرقة بين ما يدخل في اختصاص الحكومة وما يندرج في اختصاص الإدارة.

إزاء فشل كافة المحاولات الفقهية السابقة في الوصول إلى معيار جامع ومانع لتمييز أعمال السيادة عن الأعمال الإدارية، اتجه بعض الفقهاء في فرنسا إلى استقراء الأحكام القضائية الصادرة من مجلس الدولة ومحكمة التنازع، حيث يصبح تحديد أعمال الحكومة ونطاقها أمرا متروكا للقضاء وحصرها وتجميعها في قائمة تضمنها جميعا، وتتضمن هذه القائمة أساسا مجموعة الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية كقرار حل البرلمان، الدعوة للانتخاب، الأعمال المتعلقة بشؤون الدولة الخارجية كإبرام المعاهدات، إنشاء وتنظيم المرافق الدبلوماسية، قطع العلاقات الدبلوماسية وتطبيعها بالإضافة إلى الأعمال المتعلقة بالدفاع الوطني كقرار إعلان الحرب⁽¹⁾.

ثانيا: إرساء القاضي الإداري لنظرية أعمال السيادة

بالرغم من وجود نص دستوري يؤكد على رقابة القضاء على كل أعمال السلطة التنفيذية إلا أن هناك طائفة من الأعمال بالرغم أنها تمس بالمركز القانوني إلا أنها لا تخضع للرقابة بفعل الطابع السياسي⁽²⁾.

وتعود جنور نظرية أعمال السيادة إلى الاجتهاد القضائي الإداري الفرنسي، فهي نظرية قضائية محضة من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي كوسيلة لتفادي الاصطدام بالسلطة التنفيذية ليحافظ على وجوده، وذلك عن طريق إبعاد بعض أعمالها عن مجال رقابته، وتم إرساء النظرية في قضية "لافييت" في سنة 1822 وقضية "الدوق دومال" في سنة 1867، وبعد ذلك أصبحت النظرية تنقلص وتنحصر في طائفة معينة من الأعمال وأخذت القائمة القضائية تنحصر.

¹ - انظر في ذلك: عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 42

² - علام لباس، الأعمال الحكومية بين الحصانة المطلقة والرقابة القضائية، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون بكلية الحقوق، جامعة تيز وزو، 2018، ص 68

وعليه في فرنسا إلى جانب تقليص من نطاق أعمال السيادة فإن القضاء الفرنسي أقر بالتعويض عن الأضرار المترتبة عن تحصين أعمال السيادة من الرقابة القضائية⁽¹⁾.

ولقد اعترف القضاء الإداري الجزائري بأعمال السيادة واستبعدها من الرقابة القضائية في أحكام قضائية قليلة ولعل أبرزها قضية (ي.ج.ب) بتاريخ 01/17/1984 بمناسبة الطعن الموجه ضد قرار وزير المالية المؤرخ في 08/04/1982 المتضمن سحب الأوراق المالية من فئة 500 دج من التداول، حيث قضت الغرفة الإدارية ب: « حيث أن الرقابة التي يباشرها القاضي الإداري على أعمال الإدارة لا يمكن أن تكون عامة ومطلقة، حيث أن إصدار التداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة، حيث أن القرار المستوفي من باعث سياسي غير قابل للطعن فيه بأي طريقة من طرق الطعن وأن القرار الحكومي المؤرخ في 04/08/1982 والقاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج من التداول وكذلك قرار 01/06/1982 الصادر عن وزير المالية المتضمن تحديد قواعد ترخيص بالتبديل خارج الأجل هما قراران سياسيان يكتسبان طابع عمل الحكومة ومن ثم فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى مشروعيتها ولا مباشرة الرقابة على مدة التطبيق»⁽²⁾.

وما يعاب على القضاء الإداري الجزائري أنه لم يحصر أعمال السيادة في قائمة وإنما تتطور وتتشكل وفق الظروف المحيطة بالدولة، إضافة إلى عدم إقرار تعويض عن الأضرار التي يعرض لها المخاطبين بالقرارات السياسية، وهو ما يتعارض مع الوظيفة الأساسية للقضاء والمتمثلة في حماية المشروعية في الدولة ضد تعسف السلطة العامة كونه الملجأ الوحيد للأفراد لحماية حقوقهم.

¹-Il est important de préciser qu' en France le conseil d'Etat a autorisé d'indemniser les particuliers les préjudices causés par les actes souverains de l'administration à partir de son arrêt du 30 mai 1966 où il a fondé le dédommagement à la responsabilité sans faute et légalité devant les charges publiques voir l'arrêt sur le site www.legifrance.gouv.fr

⁽²⁾- قرار (الغرفة الإدارية) بالمجلس الأعلى ملف رقم 36473 صادر بتاريخ 01/07/1984 قضية (ي.ج.ب) ضد وزير المالية، المجلة القضائية، العدد 4، 1989، ص 211 - 214.

المبحث الثاني

نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وموضع النظام القضائي الجزائري

يعد القاضي الإداري ملجأ الأفراد لحماية حقوقهم من كل أشكال التعسف والاستبداد لاسيما في مواجهة الإدارة، سواءً بإبطال تصرفاتها غير المشروعة أو إلزامها بالتعويض عن الأضرار الملحقة بالأفراد، حيث تحوز الإدارة على إمتيازات السلطة العامة وتستطيع بمقتضاها فرض سلطتها على الفرد⁽¹⁾ المجرد من تلك الامتيازات .

خصّ القانون مهمة الرقابة على أعمال الإدارة للقاضي الإداري، حيث يعد من أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن الحقوق والحريات، إذ يسعى إلى تكريس الحقوق والحريات الأساسية للمواطن⁽²⁾.

لقد اتجهت أغلب الدول إلى تعميم نظام الرقابة القضائية منتهجة في ذلك مناهج وأساليب مختلفة في تنظيمه وضبطه، فمن الدول من التجأت إلى إسناد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة إلى نفس جهات القضاء المختصة بفض نزاعات الأفراد ومن الدول من أفردت له قضاء خاص مستقل وهو ما يعرف بنظام الأزواجية القضائية .

وأمام أهمية الرقابة القضائية كآلية لتكريس دولة القانون فقد عمدت الدولة الجزائرية إلى تفعيل دور الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، غير أن منظومة القضاء الجزائري عرف تطورات كثيرة فيما يخص أسلوب تنظيمه ووظيفته وقد ارتبط ذلك في واقع الأمر بالظروف التاريخية والسياسية والاقتصادية التي مرت بها الدولة .

¹- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية إجراءات رفع الدعوى الإدارية و تحضيرها بدار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص104 .

²-سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم التخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011 ص ص9-

وعليه يتعين تبيان نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (المطلب الأول)، وموضع النظام القضائي الجزائري بينهما (المطلب الثاني).

المطلب الأول

نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة

لم تنتهج الدول منهاجا واحدا في تنظيم شكل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، إذ تباينت النظم القضائية فيما بينها وفقا للاديولوجية السياسية السائدة في كل دولة، فمن الدول من أسند هذا الدور في الرقابة للقاضي العادي الذي يفصل في جميع المنازعات العادية و الادارية كما هو الحال بالنسبة للنظام القضائي الأنجلوسكسوني، ومنها من عهد بهذا الدور في الرقابة القضائية لقاض متخصص في منازعات الإدارة، بحيث يتولى البت في المنازعات الادارية دون العادية .

فيسود في دول العالم نظامين قضائيين رئيسيين، النظام الأنجلوسكسوني الذي يقوم على أساس القضاء الموحد (الفرع الأول)، والنظام اللاتيني حيث يوجد القضاء المزدوج (الفرع الثاني).

الفرع الأول

نظام القضاء الموحد

يسود في النظام الأنجلوسكسوني قاعدة تقليدية تتمثل في أن الملك لا يخطئ مثل المملكة المتحدة والدول التي أخذت بهذا النظام كإلهند والفلبين⁽¹⁾، ومع ذلك فقد حدث تطور هام بشأن هذه القاعدة، حيث تم لسمح للأفراد برفع الدعاوى في مواجهة الموظفين شخصا، وفي مواجهة الأشخاص العامة، الأمر الذي يتعين منا تبيان مفهوم نظام القاء الموحد (أولا)، ثم إبراز مميزاته وأحكامه (ثانيا).

¹-عبد الغني بسيوني عبد الله، ص77.

أولاً: مفهوم نظام القضاء الموحد

هو أسلوب رقابة قضائية يقوم على وجود هيكل قضائي واحد في جميع مستوياته، يختص بالفصل في جميع المنازعات مهما كانت طبيعتها عادية وإدارية قاض واحد مطبقاً لقانون واحد، وهذا النظام يضع الإدارة على قدم المساواة مع الأفراد.⁽¹⁾

ويعرف هذا النظام انتشاراً واسعاً على الصعيد العالمي إذ تنتهجه الكثير من الدول فبالإضافة للمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية بعض الدول العربية كـفلسطين والأردن والعراق دول إفريقية، ومن أمريكا اللاتينية بحكم ارتباطها تاريخياً بالثقافة البريطانية بسبب الانتداب⁽²⁾

ويقوم نظام القضاء الموحد على عدة مبررات ولعل أهمها مبدأ سيادة القانون، بمعنى تطبيق القانون على الجميع حكام ومحكومين دون تمييز، وخضوع الإدارة إلى جانب الأفراد لقضاء واحد وهو القضاء العادي الذي يعد القضاء الأصيل لحماية حقوق الأفراد وحيرياتهم وحماية النظام القانوني السائد في الدولة .

ولذا فإن نظام القضاء الموحد يقوم على أساس أن السلطة القضائية ممثلة في جميع محاكمها باختلاف أنواعها ودرجاتها، تتولى الفصل في جميع المنازعات مهما كانت طبيعتها وفقاً لقانون واحد.

ثانياً: مميزات نظام وحدة القضاء

يتميز هذا النظام من الجانب التنظيمي والعضوي بوجود هيكل قضائي واحد يتخذ شكل هيكل أو هرم قضائي واحد، ينقسم داخلياً إلى أقسام وفروع، وعرف تجسيدا لمبدأ التخصص وتقسيم العمل. ومن نتائجه عدم طرح إشكالية الاختصاص القضائي لإمكانية التحويل الإداري من قسم لآخر في إطار نفس الهيكل، وبالتالي يكون المتقاضى في منأى

¹-بوحميذة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011. ص15.

²-بوعمران عادل ، دروس في المنازعات الادارية ، دار الهدى، الجزائر، 2014. ص12.

عن متاعب البحث عن جهة الاختصاص التي كثيرا ما يتعرض لها في نظام القضاء المزبوج .

ويتميز نظام القضاء الموحد بوجود نزاع واحد عادي ولا يوجد لنزاع إداري كون القانون واحد بالنسبة للأفراد والإدارة، فذلك يفترض وجود قاضي واحد يحكم في جميع النزاعات التي تعرض عليه دون تمييز بين عادي وإداري ويطبق عليه نفس الأحكام القانونية موضوعا وإجراء، وتختص المحاكم العادية بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة وتطبق أحكام القانون الخاص .

فالمنقاضي في ظل نظام القضاء الموحد يعلم أنه أمام جهة قضائية واحدة عليه أن يتجه إليها للفصل في منازعاته، سواء تلك المتعلقة بأقرانه الخواص أو تلك المتعلقة بالإدارة ، وتكون له حظوظ كبيرة للحصول على العدل والإنصاف ، لأن القاضي العادي دائما شديد في مواجهة الإدارة ولا تهمة طبيعة نشاطها المرتبط بالمصلحة العامة، التي كثيرا ما كانت أساسا لتمييز الإدارة وتمكينها من امتيازات إجرائية وموضوعية أمام القضاء الإداري⁽¹⁾ .

وعلى الرغم من أخذ الكثير من الدول بنظام القضاء الموحد فإنه يعاني بجملة من العيوب والتي لا يستهان بها ولعل أهمها، أن نظام القضاء الموحد يتجاهل الحد الأدنى الضروري من الامتيازات التي ينبغي أن تتمتع بها الإدارة لتحقيق المنفعة العامة، فهو يصلح للدول المتطورة التي لم تعد الإدارة فيها مدعوة لتدخلات كبيرة بفعل تطور التجهيزات والخدمات فيها من جهة ،ومن جهة أخرى بفعل تطور القطاع الخاص وتقانيه لسد الاحتياجات .

بينما تحتاج الدول النامية إلى إدارة عامة لأنها مدعوة إلى تدخلات ضخمة ،ولأن دورها أثقل في التنمية لمجاهاة مظاهر التخلف ،ومن ثم فإنه من الضروري تخويل الإدارة حدا أدنى من الامتيازات ،كما أن الاعتراف للإدارة بمهمة تحقيق المصلحة العامة يجعلها

¹ -شيهوب مسعود ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج 1 ،الهيئات و الإجراءات، د .م.ج، الجزائر، 2009، ص68.

من البديهي أن تحتل مركزا متميزا عن مركز الأفراد وإلا كان في ذلك تعطيل للمصلحة العامة. (1)

الفرع الأول

نظام القضاء المزدوج

يرتبط هذا النظام بالدول اللاتينية وتعد فرنسا مهده و يقوم هذا النظام على أساس وجود قضاء إداري متخصص في المنازعات الإدارية يتولى مهمة الرقابة على أعمال الإدارة، بجوار القضاء العادي الذي يختص بالفصل في المنازعات الخاصة وكذلك المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها دون أن يكون لها صفة السلطة العامة، ولهذا يوجد في دول هذا النظام قانون إداري مستقل عن القانون المدني يمنح للإدارة امتيازات استثنائية، لأنها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، كما يفرض عليها بعض القيود، ولذا سنتناول مفهوم نظام الازدواجية القضائية (أولا)، ثم نعالج نشأة وتطور نظام الازدواجية القضائية في فرنسا (ثانيا).

أولا: مفهوم نظام الازدواجية القضائية

هو نظام يوجد فيه هرمان قضائيان (قضاء عادي وقضاء إداري) يفصل في المنازعات المرفوعة إليهما بحسب طبيعتها تطبيقا للقانون الخاص أو العام ويتوسطهما جهة قضائية عليا تفصل في تنازع الاختصاص بينهما تدعى محكمة التنازع . فهو نظام يقوم على الثنائية القضائية، حيث يعهد بالوظيفة القضائية إلى جهتين قضائيتين إحداهما عادية تتولى مهمة الفصل في المنازعات المدنية والأخرى تنظر في المنازعات التي تثور بين الأفراد والإدارة بوصفها سلطة عامة، وتتكون جهة القضاء العادي من المحاكم العادية القضائية على اختلاف أنواعها ودرجاتها وترأسها محكمة عليا يصطلح عليها بمحكمة النقض، فيما تتألف جهة القضاء الإداري من المحاكم الإدارية

¹ -عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص45.

بمختلف أنواعها ودرجاتها ومن مجلس يطلق عليه اسم مجلس الدولة⁽¹⁾ وتتصب بين النظامين القضائيين هيئة قضائية مستقلة تتوسط بينهما تدعى محكمة التنازع تفصل في تنازع الاختصاص الإيجابي والسلبي بين القضاء العادي والإداري.

ويتميز هذا النظام بوجود هرمين قضائيين مستقلين عن بعضهما البعض (هيكليا، بشريا، قانونيا وتنظيميا) ، كما يوجد نزاعين قضائيين نزاع إداري وآخر عادي يتم فيه التمييز بين القانون العام والقانون الخاص في التطبيق ، ويتصف نظام القضاء المزدوج بوجود إجراءات عادية تسري على القضاء العادي وأخرى متميزة ومستقلة تسري على القضاء الإداري، بالإضافة إلى أن نظام الازدواجية القضائية لا يعرف نظام الإحالة وإنما يدفع بعدم الاختصاص.⁽²⁾

من مميزات نظام الازدواجية القضائية وجود قضاة إداريين متخصصين بشكل عميق بنشاط الإدارة يعملون على تخفيف العبء عن المحاكم العادية التي أصبحت تعرف تراكما كبيرا في حجم القضايا والمنازعات المقامة أمامها ، كما يساهم نظام القضاء المزدوج بفضل اجتهاده بتحقيق التوازن المأمول بين المصلحة العامة وما تفرضه وبين مصالح الأفراد المتمثلة في حماية الحقوق والحريات العامة وذلك عن طريق تأكيد مبدأ المشروعية⁽³⁾.

ثانيا: نشأة وتطور القضاء الإداري في فرنسا

قبل قيام الثورة الفرنسية انفردت محاكم القضاء العادي مسألة النظر في المنازعات الإدارية وقد اتصفت هذه المحاكم بالرجعية والوقوف بوجه كل إصلاح. وعندما اندلعت الثورة الفرنسية كان لا بد من هؤولاء الثوار من العمل على إبعاد جميع المحاكم عن التدخل في نشاط الإدارة تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات وصدور قانون 1790 ، حيث أكدت المادة 13 منه أن الوظائف القضائية مستقلة وتبقى منفصلة عن الوظائف الإدارية ، وعلى

¹ - بو عمران عادل ، المرجع السابق ، ص 25.

² - مجيدي فتحي ، المنازعات الإدارية، محاضرات مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثالثة علوم قانونية وإدارية ، جامعة عمار تليجي ، كلية الحقوق ، السنة الجامعية 2010/2011 ، ص 265.

³ - بو عمران عادل ، المرجع السابق ، ص 38.

القضاة تحت طائلة ارتكابهم لجريمة الخيانة العظمى ألا يتعرضوا لأعمال الإدارة، فيحظر على القاضي محاكمة رجال الإدارة .

فبعد الفصل التام بين الهيئات الإدارية والهيئات القضائية كان لا بد من البحث عن هيئة للنظر في المنازعات الإدارية ،فلجأ رجال الثورة إلى نظام الوزير القاضي ،حيث تتولى هذه الهيئات الإدارية بالفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها فأصبحت الإدارة خصماً وحكماً في نفس الوقت، وتتولى الإدارة مراقبة أعمالها ذاتياً ودون تدخل من أي جهة كانت ، وكان يتم ذلك عن طريق تظلم لدى الموظف المصدر للأمر الإداري أو لدى رئيسه (1) .

ثم تأتي مرحلة نظام القضاء المحجوز أو المقيد، وذلك بعدما اشتكى المواطنون الفرنسيون من عدم فعالية نظام الإدارة القضائية ،فقام نابليون بإنشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم (المحاكم الإدارية) وأصبح مجلس الدولة المستشار القانوني للحكومة يمددها بالآراء والاستشارات وكان مجلس الدولة يفصل في المنازعات الإدارية ولرئيس الدولة الحق في التصديق أو رفض التصديق على الحكم .

لكن بصدور قانون 24 ماي 1872 أصبح مجلس الدولة الفرنسي جهة قضائية مستقلة عن الإدارة العامة وله سلطة البت النهائي في المنازعة الإدارية وبذلك أصبح القضاء الفرنسي مزدوجاً يضم في شق منه القضاء العادي الموكل له مهمة الفصل في المنازعات العادية ،وفي شق آخر يضم القضاء الإداري المكون من المحاكم الإدارية ومجلس الدولة وتم تأسيس في هذه الفترة محكمة التنازع، فسميت هذه المرحلة مرحلة القضاء المفوض .

ولم يحجب خلال مرحلة القضاء المفوض دور الإدارة التي ظلت تختص كجهة أولى يلتزم الأفراد باللجوء أولاً إليها للفصل في المنازعة الإدارية ، ثم إلى مجلس الدولة كهيئة استئناف ،واستمر العمل بهذا الشكل إلى أن قضى مجلس الدولة نهائياً على نظام

¹ - عدو عبد القادر، المرجع السابق ص 46

الإدارة القضائية باستبعادها نهائيا في حكمه الشهير في " قضية كادو " (1) وتقرر منذ ذلك الحين عرض جميع المنازعات الادارية بصفة عامة ومباشرة على مجلس الدولة. وبعدها تأتي مرحلة أصبح فيها مجلس الدولة كقاضي عام للمنازعات ،حيث يلجأ المتقاضى مباشرة لمجلس الدولة دون المرور على الإدارة ،فانتهى دورها وتم إرساء نظام الازدواجية القضائية كأسلوب للعمل القضائي في فرنسا وتم تنصيب المحاكم الادارية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الادارية بحكم قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة (2) ،من أجل تخفيف العبء على مجلس الدولة ،وتم تعميق الاصلاحات القضائية من خلال إنشاء محاكم استئناف سنة 1987 ،وبهذا اكتمل النظام القضائي في المادة الادارية في فرنسا وأصبح مماثلا لنظيره العادي.

المطلب الثاني

التنظيم القضائي الإداري في الجزائر

ورثت الدولة الجزائري غداة الاستقلال تنظيمًا قضائيًا إداريًا فرنسيًا شكلا وموضوعا ،سواء في الجانب القانوني أو الإجرائي ،لأن القوانين الفرنسية هي التي كانت مطبقة في الجزائر آنذاك ،نظرا لفترة الفراغ القانوني والمؤسساتي الذي عرفته الجزائر بعد الاستقلال ،فصدر قانون بتاريخ 31 ديسمبر 1962 باستمرار تطبيق القوانين الفرنسية واستبعاد كل

¹ - تاريخ 13 ديسمبر 1989 ،حيث وضع مجلس الدولة حدا لنظرية الوزير القاضي بحكمه الشهير في قضية كادو - CADOT * وأصبح مجلس الدولة يقبل الدعوى المرفوعة من قبل الأفراد مباشرة دون ضرورة القيام بطعن مسبق أمام الوزير ، للمزيد من التفاصيل أنظر كل من:

- C.E, 13 décembre 1889, CADOT in : LONG (Marceau), Weil (Prosper), BAIBANT (Guy), DELVOLVE (Pierre), GENEVOIS (Bruno), G .A .J .A., 10^{ème} éd, Dalloz, Paris, 1993, pp 35 - 36.

² - شيهوب مسعود ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج 1، الهيئات و الإجراءات،...، المرجع السابق، ص78

ما يتعارض بالسيادة الوطنية⁽¹⁾، فاستمرت الدولة الجزائرية بتطبيق القوانين الفرنسية إلى غاية صدور قوانين وطنية تنظم المسائل الاجرائية والمؤسسية .
ولقد عرف التنظيم القضائي الاداري الجزائري تطورا كبيرا من الناحية الهيكلية والقانونية (الفرع الأول)، وتأتي المرحلة الأخيرة بتجسيد الإصلاحات القضائية في المادة الادارية وتنصيب الهيئات القضائية الادارية المكلفة برقابة الإدارة العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تطور التنظيم القضائي الاداري في الجزائر

عرف النظام القضائي الجزائري تطورا كبيرا حيث تم الانتقال من نظام وحدة القضاء المطبق في الجزائر منذ سنة 1965 إلى نظام ازدواجية القضاء الذي أقره دستور 1996 ثم تواترت عدة قوانين مجسدة لذلك⁽²⁾، فتم تكريس نظام الازدواجية القضائية وتم توزيع الاختصاص في مجال المنازعات والخصومات بين أجهزة القضاء الاداري وأجهزة

¹ -Loi n 62-157 du 31décembre1962 tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31 décembre 1962 JORA ,n2 du 11janvier 1963

² - تجسد ذلك بموجب: - المادة 152 من دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96

- 438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، السالف الذكر

- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله ج

ر العدد 37 صادر بتاريخ 1 جوان 1998 معدل ومتم بمقتضى قانون عضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26

جويلية 2011 ج ر العدد 43 صادر بتاريخ 03 أوت 2011، معدل ومتم بمقتضى القانون العضوي رقم

18-02 مؤرخ في 4 مارس 2018 ج ر عدد 15 صادر بتاريخ 7 مارس 2018=

- قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية، تنظيمها وعملها ج ر

العدد 37 صادر بتاريخ 01 جوان 1998.

- قانون عضوي رقم 98-03 مؤرخ في 3 جوان 1998 يتعلق باختصاصات محكمة التنازع تنظيمها وعملها،

ج ر ، العدد 39 صادر بتاريخ 7 جوان 1998 .

- قانون عضوي رقم 05-11 مؤرخ في 17 جويلية 2005 يتعلق بالتنظيم القضائي ج ر عدد 51 صادر

بتاريخ 20 جويلية 2005 معدل بمقتضى قانون رقم 17-06 مؤرخ في 27 مارس 2017 ج ر عدد 20

صادر بتاريخ 29 مارس 2017

القضاء العادي، وعلمية فإن النظام القضائي الجزائري عرف مرحلتين أساسيتين مرحلة وحدة القضاء (أولاً) ومرحلة الازدواجية القضائية (ثانياً).

أولاً: التنظيم القضائي في ظل نظام وحدة القضاء

عملت فرنسا منذ احتلالها للجزائر على تطبيق قوانينها، فكان النظام القضائي آنذاك تابعاً للنظام القضائي الفرنسي المتميز بالازدواجية القضائية، حيث وجدت ثلاثة مجالس للمديريات على غرار مجالس الأقاليم الفرنسية (الجزائر، وهران، وقسنطينة) عهد لها مهمة الفصل في المنازعات الإدارية وهذا بموجب مرسوم صادر بتاريخ 1848/12/9، ثم حلت محلها المحاكم الإدارية الثلاثة بموجب مرسوم رقم 934 الصادر بتاريخ 1953/09/30 وتصدر قرارات قضائية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة في باريس باعتبار الجزائر مقاطعة فرنسية⁽¹⁾.

ثم بعد الاستقلال صدر في 1963/6/18 قانون رقم 63-218 تضمن إنشاء المجلس الأعلى كهيئة قضائية جمعت اختصاصات محكمة النقض وحل أيضاً محل مجلس الدولة الفرنسي من خلال إنشاء غرفة إدارية، فوحد النظام القضائي واحتفظ بالمحاكم الإدارية الثلاثة (الجزائر، وهران، وقسنطينة).

وفي تاريخ 1965/11/16 صدر الأمر رقم 65-278 المتضمن التنظيم القضائي والذي تبنى مبدأ وحدة الجهات القضائية وحولت المادة 5 منه اختصاصات المحاكم الإدارية الثلاثة الموروثة من فرنسا إلى الغرف الإدارية الثلاثة بالمجالس القضائية⁽²⁾.

وبصدور قانون الإجراءات المدنية بموجب الأمر رقم 66-154 في 1966/06/08 وزعت المواد 7 و 7 مكرر والمادة 274 منه⁽³⁾ الاختصاصات القضائية بين الغرف الإدارية بالمجالس القضائية والتي زاد عددها والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، حيث

¹- صدوق عمر، تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، تيزي وزو، 2010، ص 12

²- صدوق عمر، المرجع السابق، ص 27

³- أمر رقم 66-154 مؤرخ في 8 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر، العدد 47 صادر بتاريخ 9 جوان 1966 (ملغى).

أصبحت الغرف الإدارية بالمجالس القضائية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية أما الاستئناف يكون أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، هذه الأخيرة وحدها المختصة بالفصل في دعاوى تجاوز السلطة العامة دون تمييز بين القرارات المركزية و اللامركزية، وبقيت الغرف على مستوى المجالس تنتظر في دعاوى القضاء الكامل (التعويض)، وبعدها تم توسيع من عدد الغرف الإدارية حيث تم رفع عددها بموجب أمر 01-86⁽¹⁾ وهو التعديل الذي تجسد واقعا من خلال إصدار المرسوم 86-107 والذي تم رفع عدد الغرف إلى 20 غرفة⁽²⁾.

وفي 18 أوت 1990 صدر قانون رقم 90-23⁽³⁾ المعدل لقانون الاجراءات المدنية 66-154، حيث عدل نص المادة 7 من قانون الاجراءات المدنية وأضاف المادة 7 مكرر وأقر بموجبها استئناف قرارات الغرفة الإدارية وجعل دعوى الالغاء من اختصاص الغرف الإدارية إذا تعلق الأمر بالهيئات المحلية وبقي من اختصاص الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا القرارات الإدارية المركزية .

لقد كرس قانون رقم 90-23 الغرف الإدارية المحلية والتي زاد من عددها قصد تقريب القضاء من المواطن كما أنشأ الغرف الإدارية الجهوية الخمسة المتواجدة على المجالس القضائية التالية: وهي الجزائر، وهران، قسنطينة ورقلة وبشار، بحيث يكون إلغاء، تفسير وفحص مشروعية قرارات البلديات والمؤسسات العمومية الإدارية المحلية من اختصاصها، في حين يكون للغرف الإدارية الجهوية اختصاص الفصل في دعاوى تفسير، فحص المشروعية وإلغاء قرارات الولاية، وتم إبقاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بالبت في الغاء، تفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية المركزية .

¹ - أمر رقم 01-86 مؤرخ في 28/1/1986 معدل ومتمم لقانون الاجراءات المدنية، ج ر عدد 4 صادر بتاريخ 29 جانفي 1986

² - مرسوم رقم 86-107 مؤرخ في 29 أبريل 1986 يحدد قائمة المجالس القضائية واختصاصها الاقليمي في إطار المادة 7 من الأمر 66-154 المتضمن قانون الاجراءات المدنية ج ر عدد 18 صادر بتاريخ 30 أبريل 1986

³ - قانون رقم 90 - 23 مؤرخ في 18 أوت 1990، معدل ومتمم للأمر رقم 66 - 154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر العدد 37 صادر بتاريخ 22 أوت 1990 (ملغى).

وتكون الغرف الإدارية المحلية بالمجالس القضائية صاحبة الولاية العامة في دعاوى التعويض سواء تعلق الطعن ضد قرارات إدارية محلية أو قرارات إدارية مركزية . وبهذا الشكل تم توزيع الاختصاص بين الغرف الإدارية المحلية والغرف الإدارية الجهوية والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا .

ثانياً: التنظيم القضائي الإداري في ظل نظام ازدواجية القضاء

اعتباراً من سنة 1996 تم تكريس نظام الازدواجية القضائية في الجزائر وكان من أسباب تبني نظام الازدواجية القضائية تزايد عدد المنازعات الإدارية، حيث أصبح المجتمع يخاصم الإدارة ولا يخاف منها خاصة بعد انتهاء الدولة الجزائرية لسياسة الانفتاح السياسي والاقتصادي وتطبيق نظام تعدد الأحزاب السياسية، فلم تعد الإدارة ترهب المواطن بحيث كان الفرد يتفادى متابعتها أمام القضاء، كما كان عليه الحال في عهد الحزب الواحد .

وكان أيضاً من أسباب تبني الازدواجية القضائية في الجزائر، عدم تحكم القاضي العادي في المنازعة الإدارية نظراً لعدم تخصصه في القانون الإداري، حيث أن القاضي العادي المتشعب بفلسفة القانون الخاص (القانون المدني) لا يمكن له إنشاء قواعد القانون الإداري ووضع قواعد توازن بين مصلحتين متعارضتين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

فترتب على مصادقة الشعب على دستور 1996 دخول الدولة على الصعيد القضائي نظاماً قضائياً هو الازدواجية القضائية، الذي يختلف من حيث هيكله وإجراءاته عن نظام وحدة القضاء، فتم استحداث مجلس الدولة في قمة الهرم القضائي الإداري وصدور القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بتنظيم واختصاصات مجلس الدولة، كما تم ارساء محاكم إدارية وصدور قانونها رقم 02-98 والذي يمثل قاعدة تنظيم القضاء الإداري وبعدها تم تنصيبها على مستوى كل ولايات الوطن، حيث حلت محل الغرف الإدارية بالمجالس القضائية.

وتفادياً لأي إشكال في مجال تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري تم إنشاء محكمة التنازع بموجب المادة 152 فقرة 4 منه والتي جاء نصها كما يلي:

تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة⁽¹⁾ ثم صدر القانون العضوي رقم 98-03 المتعلق بمحكمة التنازع وهي التي تجسد للازدواجية القضائية، حيث يفرض اعتماد نظام الازدواجية القضاء ضرورة إنشاء جهة قضائية عليا تختص بالفصل في حالات تنازع الاختصاص النوعي التي قد تنشأ بين أجهزة القضاء العادي والإداري⁽²⁾ وفي سنة 2008 بادر المشرع بإصلاح جوهرى يتمثل في إصدار قانون للإجراءات المدنية والإدارية⁽³⁾ والذي عمد المشرع من خلاله إلى إعادة النظر في المادة القضائية أخذا بعين الاعتبار التطورات والتغيرات التي طرأت على منظومة القضاء، حيث أفرد قانون رقم 08-09 أحكاما وإجراءات خاصة للمنازعة الإدارية. فعلى مستوى الإجراءات تم سن هذا القانون الذي سدّ الكثير من النقصات وأضاف الكثير من المواد، لكن ضمن قانون واحد للإجراءات .

الفرع الثاني

الهيئات القضائية الإدارية المكلفة برقابة الإدارة العامة

ترجع مسألة توزيع الاختصاص عادة إلى الدستور الذي هو مصدر اختصاص القضاء بمنازعة الإدارة العامة، فنص الدستور على اختصاص السلطة القضائية بحماية المجتمع والحريات وعلى ضمانها للجميع ولكل واحد حقوقه الأساسية وكذلك على اختصاصها بالنظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية، وتتقاسم كل من المحاكم الإدارية ومجلس الدولة اختصاص النظر في منازعات الإدارة الشيء الذي يوجب علينا معرفة تنظيم واختصاصات كل من المحكمة الإدارية (أولا) ومجلس الدولة (ثانيا)

1- تجسد ذلك بموجب: - المادة 152 من دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96

- 438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، السالف الذكر

2 - قانون عضوي رقم 98-03 مؤرخ في 3 جوان 1998 يتعلق باختصاصات محكمة التنازع تنظيمها وعملها، ج ر ، العدد 39 صادر بتاريخ 7 جوان 1998 .

3 - قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ج ر العدد 21 صادر بتاريخ 23 افريل 2008

أولاً: المحكمة الإدارية

تعد المحاكم الإدارية الدرجة الأولى في التقاضي في المنازعات الإدارية والتي تم رفع من عددها إلى 48 محكمة عبر التراب الوطني يحدد اختصاصها الإقليمي طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 11-195 في المادة 2 منه⁽¹⁾ ولقد أنشأت المحاكم الإدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية أو الاختصاص المتعلقة بالنزاع الإداري الذي تكون الإدارة العامة طرفاً فيه، وقد حدد عددها واختصاصاتها قانون رقم 98-02، كما خصص قانون الإجراءات المدنية والإدارية ليطبق على أعمال المحاكم الإدارية وتختص بالنظر في كل القضايا التي حددت أطرافها المواد 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، وتعد المحاكم الإدارية درجة أولى في التقاضي في المنازعات الإدارية وتشكل قاعدة التنظيم القضائي الإداري، فحلت محل الغرف الإدارية التي كانت سائدة في التنظيم القضائي الموحد السابق.

تتشكل المحكمة الإدارية من غرفة واحدة إلى ثلاثة غرف ويمكن أن تقسم كل غرفة إلى قسمين على الأقل وأربعة أقسام على الأكثر، كما تتشكل من الناحية البشرية من رئيس المحكمة ومحافظ الدولة الذي يتولى النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعدين⁽²⁾، وتقتضي المادة 3 فقرة 2 من القانون رقم 98-02 بخضوع قضاة المحكمة الإدارية للقانون الأساسي للقضاء⁽³⁾ والساري على جميع الجهات القضائية القائمة بالقضاء العادي والقضاء الإداري. وحسب المادة 3 من قانون رقم 98-02 والمتعلق بالمحاكم الإدارية، فإنه لصحة أحكامها يجب أن تتشكل المحكمة من (3) قضاة على الأقل من بينهم رئيس ومساعدان برتبة مستشار .

¹ -مرسوم تنفيذي رقم 11-195 مؤرخ في 22 ماي 2011 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 98-356 مؤرخ في 14نوفمبر 1998 الذي يحدد كليات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية ج ر عدد 29 صادر بتاريخ 22 ماي 2011

² -بغلي محمد الصغير، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص33 وص34

³ -قانون عضوي رقم 04-11 مؤرخ في 6 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر العدد 57 الصادر بتاريخ 8 سبتمبر 2004

وتختص المحاكم الإدارية في دعاوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية والمصالح غير المركزية للدولة والبلديات والمؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية، وتختص بدعاوى تفسير الرامية إلى تقديم مدلول قرارات تلك الهيئات الإدارية المحلية، لتوضح المحكمة الإدارية المضمون الحقيقي للقرارات الإدارية الغامضة.

كما تختص المحاكم الإدارية بتقدير مدى مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن البلديات والولايات والمؤسسات العامة المحلية ذات الصبغة الإدارية، فالمحكمة الإدارية في هذه الحالة لا تحكم بإلغاء القرار الإداري بل دورها يقتصر على إصدار حكم بعدم مشروعية القرار، فالحكم القضائي في هذه الحالة يكون بمثابة فتوى لأن القرار الإداري غير المشروع يبقى قائما ولا يلغى .

وطبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية تكون المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة بدعاوى القضاء الكامل⁽¹⁾ والمتعلقة بكل الدعاوى الرامية إلى التصريح بالمسؤولية التقصيرية أو العقدية للدولة والولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية الإدارية والقضاء بالتعويض لصالح الضحية، حيث تتمثل دعاوى القضاء الكامل في دعوى التعويض المترتبة عن المسؤولية الإدارية والتي هي من أهم دعاوى القضاء الكامل، بالإضافة إلى دعاوى المرتبطة بالمنازعات الانتخابية المحلية ومنازعات الصفقات العمومية، إذ وفقا لقانون الانتخابات المنازعات الانتخابية المحلية تختص المحاكم الإدارية بالبت فيها، بالإضافة إلى المنازعات الضريبية وغيرها من المنازعات الإدارية التي تنص قوانينها الخاصة باختصاص المحاكم الإدارية⁽²⁾.

¹ - تُعبر تسمية القضاء الكامل على السلطات الواسعة للقاضي الإداري فدعاوى القضاء الكامل هي مجموعة الدعاوى القضائية التي يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية العادية والإدارية المختصة بهدف المطالبة من هذه السلطات القضائية الاعتراف أولا بوجود حقوق شخصية مكتسبة، وثانيا تقرير ما إذا كانت قد أصابها أضرارا مادية أو معنوية وتقدير هذه الأضرار مع تقرير التعويض الكامل اللازم لإصلاح الأضرار المادية أو المعنوية التي أصابت الحقوق الشخصية المكتسبة والحكم على السلطات الإدارية المدعى عليها بالتعويض، فسلطات ووظائف القاضي الإداري المختص متعددة بالقياس إلى سلطاته في كل من دعاوى التفسير، دعوى فحص المشروعية والإلغاء، أنظر في ذلك:

-خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، ج 2 د.م.ج، الجزائر، 2011، ص 14

² -بغني محمد الصغير، المرجع السابق ص95

وفيما يتعلق بالاختصاص الإقليمي فقد حددت المواد 803 و804 و810 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية امتداد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الادارية كقاعدة عامة للمادتين 37 و38 من القانون نفسه على أساس انعقاد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الادارية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه، وإن لم يكن له موطن معروف فيعود الاختصاص الإقليمي للمحاكم الادارية التي تقع في دائرة اختصاصها آخر موطن له. وفي حالة تعدد المدعى عليهم يعود الاختصاص الإقليمي للمحكمة الادارية التي يقع بدائرة اختصاصها موطن أحدهم .

وعلى خلاف أحكام المادة 803 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية نصت المادة 804 من القانون ذاته على أن ترفع وجوبا :

- في مادة الضرائب والرسوم أمام المحكمة الادارية مكان فرض الضريبة والرسم .
- وفي مجال العقود تختص به محكمة مكان إبرام وتنفيذ العقد .
- وفي مواد الأشغال العامة أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال .

- في مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري أمام المحكمة التي تقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات .

- في مادة الخدمات الطبية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات .

- في مادة التوريدات أو الأشغال أو تأجيل خدمات فنية أو صناعية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام الاتفاق أو تنفيذه .

- وفي مادة تعويض الضرر الناجم عن جنابة أو جنحة أو فعل تقصيري أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار .

- في مادة اشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الادارية أمام المحكمة التي صدر عنها الحكم موضوع الإشكال .

وشدّد المشرع الجزائري بموجب المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بضرورة احترام الاختصاص النوعي والمحلي واعتبرهما من النظام العام يجب التقيد بهما⁽¹⁾.

ثانيا: مجلس الدولة

مجلس الدولة أعلى جهاز في القضاء الإداري وهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وتابع للسلطة القضائية، ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي في البلاد ويسهر على احترام القانون ويتمتع بالاستقلالية حين ممارسة اختصاصاته.

ويتكون مجلس الدولة من رئيس المجلس والذي يعين بمرسوم رئاسي والذي يسهر على تنظيم تطبيق النظام الداخلي للمجلس ويتولى توزيع المهام بين رؤساء الأقسام ومستشاري الدولة، ولرئيس المجلس نائب يستخلفه في حالة حدوث مانع له أو في حالة غيابه، كما للمجلس محافظ للدولة ومحافظين مساعدين وهم قضاة معينون بمرسوم رئاسي يمارسون مهام النيابة العامة، وعلى رأس كل غرفة رئيس مهمته التنسيق بين الأقسام الواحدة ورئاسة الجلسات.

لقد تم إنشاء مجلس الدولة الجزائري ليكون جهة قضائية عليا متخصصة يضمن توحيد الاجتهاد القضائي في المسائل الإدارية ليكون جهازا مستقلا عضويا ووظيفيا تكون له الحرية التامة في الفصل في المنازعات الإدارية سواء كدرجة من درجات التقاضي في المادة الإدارية أو كجهة نقض لأحكام المحاكم الإدارية، كما أنيط بمجلس الدولة الوظيفة الاستشارية في مشاريع القوانين.

بالنسبة للاختصاصات القضائية: ورث مجلس الدولة الاختصاصات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، طبقا للمواد 10،9 و 11 من القانون العضوي 98-01، فهو يختص ابتدائيا ونهائيا في الطعون المتعلقة بالإلغاء، تفسير وفحص المشروعية في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

¹ - قانون رقم 08-09، السالف الذكر

يراد بالسلطات الإدارية المركزية كل من رئاسة الجمهورية التي تتشكل من الأمانة العامة لرئيس الجمهورية وديوان رئيس الجمهورية فقراراتها قابلة للطعن القضائي، أما بالنسبة للأوامر والنصوص التنظيمية الصادرة من رئيس الجمهورية لا تكون قابلة للطعن القضائي وإنما تخضع للرقابة الدستورية، وتطبق القاعدة نفسها بالنسبة لمؤسسة الحكومة فقرارات الأمين العام للحكومة تكون قابلة للطعن أمام مجلس الدولة، كما أن قرارات الوزراء تعد قرارات إدارية وقابلة للطعن القضائي باستثناء المنشورات التي تعد قوانين مستبعدة من الرقابة القضائية .

ومن اختصاصات مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا تفسير، فحص مشروعية وإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية كالمجلس الأعلى للتوظيف العامة، المجلس الإسلامي الأعلى والهيئات المهنية الوطنية كالمنظمة المهنية للأطباء والمنظمة المهنية للمهندسين المعماريين والمحضرين القضائيين...

كما يختص مجلس الدولة بالنظر بالاستئناف ضد كل القرارات الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية، وتكون مدة الاستئناف شهرين تحسب ابتداء من تاريخ التبليغ، أما الأوامر الاستعجالية مدة الاستئناف محددة بـ 15 يوما، مع العلم أن الاستئناف لا يوقف تنفيذ الحكم القضائي الابتدائي، بحيث لا بد من رفع دعوى موازية لا تمس بأصل الحق تتعلق بوقف تنفيذ الحكم القضائي الابتدائي .

ونجد من اختصاصات مجلس الدولة الطعن بالنقض وهو ما نصت عليه المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 والتي جاء نصها كما يلي: 'يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة'. فتكون القرارات القضائية الصادرة ابتدائيا ونهائيا من المحاكم الإدارية قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة⁽¹⁾ وذلك إذا ما توفرت

¹ - من الضروري التأكيد إلى أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة عدم خضوع القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة نفسه، إلا أن مجلس الدولة الجزائري وبموجب قراراته المتعاقبة أكد بأنها غير قابلة للطعن بالنقض أمامه وإنما تكون فقط قابلة للطعن عن طريق التماس إعادة النظر ومن القرارات القضائية التي أكدت ذلك: - قرار مجلس الدولة منف رقم 007304 صادر بتاريخ 2002/09/23، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، الجزائر، 2002، ص 155-157 =

الحالات المنصوص عليها في المادة 358 من قانون 08-09، ومدة الطعن بالنقض محددة ب شهرين طبقا لنص المادة 956 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية وذلك ابتداء من تاريخ التبليغ الرسمي ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

يختص مجلس الدولة بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة والذي يعد هيئة مكلفة بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العامة، كما يختص المجلس بالطعون بالنقض في القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء⁽¹⁾. ويكون آثار الطعن بالنقض إما رفض الطعن بالنقض شكلا لكونه غير مقبول لعدم توافر شروط النقض أو رفضه موضوعا إذا لم يكن مؤسسا .

أما إذا قبل الطعن شكلا وموضوعا، يقوم مجلس الدولة بنقض ذلك القرار كليا أو جزئيا ويعمد إلى الإحالة، أو بنقض الحكم دون إحالة إذا لم يترك النزاع ما يتطلب الحكم فيه، ويُحيل المجلس الدعوى إلى الجهة القضائية مصدرة القرار المطعون فيه مشكلة تشكيلا أخرى، أو إلى جهة أخرى من نوعها ودرجاتها⁽²⁾.

-- قرار مجلس الدولة ملف رقم 011052 صادر بتاريخ 20/01/2004، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، الجزائر، 2006، ص ص 175-177

- قرار مجلس الدولة، ملف رقم 072652 صادر بتاريخ 19/07/2012، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، الجزائر، 2012، ص ص 172 - 173.

¹- وهو ما أكدته مجلس الدولة الجزائري في قرار سابق والذي اعتبر أن قرارات المجلس الأعلى للقضاء المنعقد كهيئة تأديبية لا تكون قابلة للطعن إلا بالنقض أمام مجلس الدولة أنظر في ذلك قرار مجلس الدولة غير منشور أشار إليه: -لحسين بن شيخ آث ملويا، المنقذ في قضاء مجلس الدولة، ج4، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 ص ص 55 - 56.

وأنظر أيضا : قرار مجلس الدولة (الغرفة مجتمعة)، ملف رقم 016886 صادر بتاريخ 07/06/2005، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، الجزائر، 2012، ص ص 59 - 61.

²- تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة يعقد جلساته مشكلا من كل الغرف مجتمعة وهذا في الحالة التي سيؤدي القرار المتخذ تراجعا أو تعديلا عن إجتهااد قضائي سابق وهذا حسب المادة 31 من القانون العضوي رقم 98-01 وكذا في حالة تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومجلس الدولة وذلك طبقا للمادة 808 فقرة 2 من قانون رقم 08-09، وفي هذا الاطار يتشكل مجلس الدولة من رئيس المجلس ورؤساء الغرف والأقسام ومحافظ الدولة .

بالنسبة للاختصاصات الاستشارية : فيعد مجلس الدولة الأساس القانوني لصلاحياته في الدستور بموجب المادة 119 والمادة 4 من القانون العضوي رقم 98-01 والتي جاء نصها "يبدى مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون " .

وهو ما أكدته المادة 12 من القانون العضوي رقم 98-01 والتي جاء مضمونها: "يبدى مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 4 أعلاه ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية"

فمجلس الدولة يعد مستشارا للحكومة في مجال التشريع بحيث يشكل غرفة مشورة بالنسبة للحكومة في مجال التشريع حتى يساهم في صناعة التشريع وسد الثغرات التي قد تظهر فيه ،كما يعمل مجلس الدولة على إحداث التنسيق بين النصوص القانونية وحذف كل ما يشوبها من أخطاء سواء في الشكل أو الموضوع .

وفيما يتعلق بالطبيعة القانونية للاستشارة ،فبعد أن يأخذ مشروع القانون مساره العادي أو الاستثنائي ويبدى مجلس الدولة رأيه حول المشروع بتمعن النظر في فحوى نص المادة 4 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة نفهم أن مصطلح الرأي لا يحمل إلا تفسيرا واحدا وهو أن مجلس الدولة لا يعد إلا هيئة استشارية في المجال التشريعي وأراؤه لا تلزم الحكومة ،فقد تأخذ بها وقد لا تأخذ بها⁽¹⁾، إلا أن الحكومة ملزمة وكإجراء وجوبي استشارة مجلس الدولة .فلا يتصور أن تبادر الحكومة إلى تقديم مشروع قانون وتعرضه مباشرة على مجلس الوزراء دون عرضه على مجلس الدولة ،كما أن التشكيلة القضائية للمجلس والمكلفة بالفصل في المنازعات الإدارية هي نفسها التي تتولى الوظيفة الاستشارية ،الأمر الذي ينعكس سلبا على الرأي الاستشاري⁽²⁾ .

¹- عبد الرزاق زويينة ،"الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبتورة" ،مجلة مجلس الدولة، العدد الأول ،الجزائر، 2002، ص 56

²- بوسنة ناسيمية ،«صورية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر» ،المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، العدد 2، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2016، ص 407

وبناء عليه نصل إلى نتيجة وهي أن كل مشروع قانون يمر وجوبا على مجلس الدولة ليقول فيه كلمته وليتداول بشأنه ويعبر فيه عن رأيه، وهذا الرأي قد تأخذ به الحكومة وقد لا تأخذ به ولا تتحمل المسؤولية.

وعليه لقد أنقل مجلس الدولة الجزائري بالاختصاصات القضائية والاستشارية، مما كان له أثر سلبي على الوظيفة الأساسية لمجلس الدولة والتي هي توحيد الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية⁽¹⁾.

¹- أنظر: بوضياف عمار، « مجلس الدولة الجزائري بين وظيفة الإجتهد وتعددية الاختصاصات القضائية»، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2005، ص 97.

الفصل الثاني

الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

يقتضي مبدأ المشروعية ضرورة اتفاق كافة أعمال الإدارة المادية والقانونية مع حكم القانون لما في ذلك من ضمانات أساسية لحماية وصون حقوق الأفراد وحررياتهم، ولهذا اتجهت الحاجة إلى إيجاد وسيلة لمراقبة أعمال الإدارة وتصرفاتها دون الحد منها، ولقد أسندت هذه الرقابة للقضاء ليسعى إلى تحقيق التوازن بين الصالح العام وحماية حقوق وحرريات الأفراد .

إن الدور الذي يقوم به القاضي الإداري في دعم وتعزيز مبدأ المشروعية الإدارية استمد فعاليته من تملك القاضي الإداري لوسائل إيجابية تسمح له بإضفاء هذه الرقابة، فالقاضي الإداري ليس مفروضا عليه العلم بالقاعدة القانونية الواجبة التطبيق على الوقائع التي يستبينها فقط بل المفروض عليه أيضا أن يبادر إلى التطبيق الصحيح للقانون حسبما يحكمه مبدأ المشروعية الإدارية .

تعد الدعوى القضائية الإدارية الوسيلة القانونية والقضائية القادرة على حماية الحقوق والمصالح الجوهرية للأفراد في مواجهة السلطات الإدارية ويلعب القاضي الإداري الجزائري دورا إيجابيا وفعالا في تحقيق مبدأ الرقابة على أعمال السلطة الإدارية من خلال إلغائه للقرارات الإدارية التي تشوبها عيوب، كما يقضي القاضي الإداري بالتعويض عن الضرر الناتج عن القرار الإداري المعيب، والضرر الناتج عن مسؤوليه السلطة الإدارية عند مباشرتها لنشاطاتها، الأمر الذي جعل من الدعوى الإدارية تتميز عن باقي الدعاوى الأخرى⁽¹⁾ . الشيء الذي يلزمنا التعرف على الإطار القانوني والقضائي لكل من دعوى الإلغاء في الجزائر (المبحث الأول)، وأحكام دعوى التعويض في الجزائر (المبحث الثاني) نظرا لشيوع وكثرة استعمال المتقاضين لهذه الدعاوى في وسط القضاء الإداري.

¹ -DEBBASCH (Charles), Procédure administrative contentieuse et Procédure civile, contribution à l'étude de l'instance, Thèse pour le Doctorat en droit, Faculté de droit et des sciences économiques, Université d'Aix – Marseille, 1961,p 03.

المبحث الأول

الاطار القانوني والقضائي لدعوى الالغاء في الجزائر

تعتبر دعوى الالغاء في الجزائر من أكثر الدعاوى الادارية انتشارا واستعمالا من جانب المتقاضين ،وهو ما يفسر اهتمام المشرع الجزائري بها بحيث خصص لها مكانة معتبرة عن طريق تكريس الرقابة التي يقوم بها القضاء تجاه قرارات السلطة الادارية، وذلك في المادة 161 من التعديل الدستوري⁽¹⁾ وكذا في القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة⁽²⁾، كما خصّصها بالكثير من القواعد و الأحكام في قانون الاجراءات المدنية والإدارية.

تعد دعوى الالغاء من أهم دعاوى القانون العام المعتمدة لحماية المشروعية ،وتعرف على أنها الدعوى التي يطلب فيها من القضاء المختص البحث عن مشروعية القرارات الادارية المطعون فيها بعدم المشروعية والحكم بإلغائها⁽³⁾.

فدعوى الالغاء هي الدعوى الوحيدة والأصلية التي تخاصم قرار إداري انتهك المشروعية الادارية مهما كان نوعه ومصدره ويكون للقاضي الإداري سلطة إلغائه لعدم قانونيته .

وعليه فإن طبيعة وغاية دعوى الالغاء ودور القاضي الاداري إزاءها تفرض وتتطلب تبيان إجراءات وشروط إقامتها ليتسن للمتقاضي القيام بدوره في حماية المشروعية الادارية **(المطلب الأول)** ويعد استيفاء الدعوى للشروط يعمد القاضي الاداري إلى دراسة ملف الدعوى من الناحية الموضوعية ولا يتم ذلك إلا بدراسة أوجه أو حالات الالغاء**(المطلب الثاني)**.

1- دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96 - 438 ،السالف الذكر حيث جاء نص

المادة 161 كما يلي 'ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية'

2- تنص المادة 9 فقرة 1 من قانون عضوي رقم 01-08 ،السالف الذكر على: يختص مجلس الدولة بدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الالغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الادارية الصادرة عن السلطات الادارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية

3- سليمان محمد الطماوي،الوجيز في القضاء الاداري دراسة مقارنة-دار الفكر العربي ،القاهرة، 1985،ص 151

المطلب الأول

شروط قبول دعوى الالغاء

يقصد بشروط قبول الدعوى الشروط الواجب توافرها لكي يقوم القضاء بفحص موضوعها، فإذا لم تتوافر هذه الشروط كاملة حكم القاضي بعدم قبول الدعوى دون أن ينظر إلى موضوعها، فإذا كان القانون خول لجميع الأشخاص الحق في اللجوء إلى القضاء لدفع ما يقع عليهم من اعتداء لحقوقهم، فإن صاحب الشأن ملزم بالتنقيذ بالشروط المحددة قانوناً قبل إقامة دعوى الإلغاء.

وإذا كانت دعوى الالغاء من حيث الأصل تتصل بقانون الاجراءات المدنية الادارية باعتبارها القانون الإجرائي العام، إلا أنها تخضع لقوانين أخرى كثيرة كقانون الضرائب وقانونا الوظيف العمومي وقانون الصفقات العمومية وقانون الانتخابات وغيرها من القوانين الأخرى، بحيث تتعدد المصادر الاجرائية في المنازعة الادارية .

وبالرجوع إلى قانون الاجراءات المدنية والإدارية والقوانين الخاصة، نجدتها فرضت شروطاً عامة لممارسة حق الادعاء أمام القضاء، كما هناك شروطاً خاصة لدعوى الالغاء شددت المشرع على ضرورة احترامها، حتى يتسنى للقضاء الفصل في موضوع الدعوى، فهناك شروطاً موضوعية وعامة تتعلق بالطاعن (الفرع الأول) وشروطاً شكلية خاصة بعريضة دعوى الالغاء (الفرع الثاني) بالإضافة إلى وجود شرطاً إجرائية سابقة في إقامة دعوى الالغاء (الفرع الثالث).

الفرع الأول

شروط موضوعية وعامة تتعلق بالطاعن

تجد هذه الشروط أساسها القانوني في قانون الاجراءات المدنية والإدارية والكثير من القوانين الخاصة، حيث أقر قانون الاجراءات المدنية والإدارية على أنه لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة (أولاً) وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون (ثانياً)، كما أنه بالرجوع إلى المادة 64 من ذات القانون نجدتها نصت على حالات بطلان

الاجراءات في حالة إنعدام أهلية الخصوم ،مما يستدعي التطرق لأهلية كل من الشخص الطبيعي والمعنوي(ثالثا).

أولا :شرط الصفة

يجب أن يتمتع المدعي بالصفة اللازمة لرفع الدعوى أي أن يتمتع بالأهلية القانونية للنقاضي وأن يثبت وجود مصلحة لإقامة الدعوى ،وتعتبر الصفة الرمز أو الخاصية المعترف بها قانونا للشخص (طبيعي أو معنوي)التي تخوله سلطة التصرف أمام القضاء للدفاع عن حقوقه (1) ،ومن المسلم به أن الدعوى القضائية لا يمكن أن يباشرها إلا ذو صفة، وهو إما صاحب الحق أو المصلحة نفسه أو النائب عنه، نيابة قانونية أو اتفاقية ،وماعدا هؤلاء فهو غير ذي صفة في مباشرة الدعوى.

يتجه القضاء الاداري إلى أن الصفة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية تندمج في المصلحة ،بحيث تتوافر الصفة كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى في طلب إلغاء هذه القرارات ،ولكن دون أن يمنع ذلك من تحقق المحكمة في الكثير من الحالات في توافر هذه الصفة ،سيما إذا كان هناك دفعا بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة (2).

وتمثل الأشخاص المعنوية أمام القضاء الاداري بصفتها مدعيا أو مدعى عليها من طرف الشخص الذي ينص عليه قانونها التأسيسي ،فبالنسبة للأشخاص المعنوية العامة فقد نصت المادة 828 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية على مايلي: 'مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي على التوالي ،والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية(3)

¹ - خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية- الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، ج 2، د. م. ج، الجزائر، 2011،ص39

² - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004،ص227

³ - قانون رقم 08-09،السالف الذكر

فالوالي يمثل الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه⁽¹⁾، كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل البلدية أمام القضاء طبقا لقانون البلدية⁽²⁾، وقد ذهب مجلس الدولة الجزائري إلى اعتبار الصفة شرطا أساسيا لرفع الدعوى القضائية وذلك في إحدى قراراته الصادرة بتاريخ 2003/05/06، حيث أكد المجلس على أن مديرو أملاك الدولة ومديرو الحفظ العقاري بالولايات يتمتعون بصفة التقاضي لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة⁽³⁾.

ثانيا: المصلحة

تطبيقا لقاعدة لا دعوى حيث لا مصلحة فإن دعوى الإلغاء لا تقبل إلا إذا كان للطاعن مصلحة في النزاع، بأن أثر القرار الإداري على مركزه القانوني، أي تلك المصلحة التي تستند إلى المركز أو حق يحميه القانون، ولذلك يشترط بصورة عامة في رافع الدعوى أن يكون له منفعة يمكن تحقيقها من خلال تحقيق طلباته، وإذا لم يكن له مثل هذه المنفعة فلا تقبل دعواه. لذا فالمصلحة هي الفائدة المرجوة من رفع الدعوى القضائية وهي مناط الدعوى⁽⁴⁾، وهذا يؤدي إلى تصفية الدعاوى المرفوعة أمام القضاء حتى لا تشغل المحاكم بالفصل في دعاوى لا حاجة إلى الفصل فيها.

للمصلحة مجموعة من الخصائص ولعل أهمها وجوب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة بمعنى وجود علاقة بين القرار الإداري محل دعوى الإلغاء ووضعية المدعي، أي أن موضوع القرار الإداري يخص المدعي شخصيا، وأن يبتغي رافع الدعوى تحقيق مصلحة

¹ - أنظر المادة 106 من قانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، ج ر العدد 12 صادر بتاريخ 29 فيفري 2012

² - أنظر المادة 82 من قانون رقم 11 - 10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37 صادر بتاريخ 3 جويلية 2011.

³ - قرار مجلس الدولة (الغرفة الثالثة)، ملف رقم 013334 صادر بتاريخ 2003/05/06، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، الجزائر، 2003، ص 105 - 107.

⁴ - عثمان ياسين عني، إجراءات إقامة الدعوى في دعوى الإلغاء والتعويض، دراسة تحليلية مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص 105

مادية أو معنوية أو أدبية من وراء إلغاء القرار الإداري⁽¹⁾، كأن يكون محلا لقرار فصل عن الوظيفة أو قرار نزع الملكية للمنفعة العامة .

ففي مثل هذه القرارات الإدارية يتأثر وضع الشخص ماديا لذا فشرط المصلحة المادية قائم ومؤكد ويمكن أن تكون المصلحة من رفع دعوى الإلغاء معنوية كدعوى رد الاعتبار أو قيام مدعي رفع دعوى الإلغاء ضد قرار تصدره الإدارة بتسمية شارع في بلدية ما إذا ما مس الاسم بسمعة المدعي .

وأن تكون المصلحة قائمة ومحتملة بمعنى أن الشرط متوفر عندما يتعلق الأمر بمساس بحق ثابت للمدعي ، ويجب أن تكون المصلحة قانونية ومشروعة ،حيث لا يجوز لشخص أن يطالب باحترام قواعد المشروعية بينما مركزه هو غير مشروع، فلا يمكن قبول الدعوى للمدعي إذا تمسك بمصلحة غير مشروعة وغير معقولة بل يجب أن يستند في دعواه إلى مصلحة قابلة للدفاع والحماية القانونية سواء كانت مصلحة مادية أو معنوية.

ثالثا: الأهلية

تعد الأهلية شرطا لصحة الاجراءات التي يتخذها الخصم أو توجه إليه،أي قدرة الخصم على مباشرة الدعوى أو ممارسة إجراءاتها أي قدرة الشخص على التصرف أمام القضاء لدفاع عن حقوقه ومصالحه ،وتعد أهلية التقاضي شرطا إجرائيا تترتب على عدم وجودها بطلان إجراءات التقاضي .

وقد يكون الشخص المقيم لدعوى الإلغاء إما شخصا طبيعيا أو شخصا معنويا ،فبالنسبة للشخص الطبيعي تشترط فيه الشخصية القانونية ،حيث تبدأ بتمام ولادته حيا وتنتهي بموته، على أن الجنين يتمتع بالحقوق المدنية بشرط أن يولد حيا ،ولا يمكن لأي شخص قانوني أن تكون له أهلية التقاضي إلا إذا بلغ سن الرشد المنصوص عليه في القانون المدني والذي حدده القانون للفرد بلوغ 19 سنة كاملة وأن يكون متمتع بقواه العقلية ولم يحجر عليه⁽²⁾ .

¹ - بوعلوي سعيد، المنازعات الادارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس ،الجزائر، 2014، ص112

² - أنظر المادة 40 من لمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن ق م، ج ر، العدد 78، صاندر بتاريخ 30 سبتمبر 1975 (معدل و متمم)=

كما لا يمكن للأشخاص المعنوية العامة⁽¹⁾ أن ترفع دعوى إدارية ما لم تكن تتمتع بالشخصية القانونية، ويتولى تمثيل الأشخاص المعنوية العامة أمام القضاء ممثلها القانوني، فيمثل الدولة الوزير المعني أما الولاية فيمثلها الوالي والبلدية ممثلة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتمثل المؤسسات ذات الصبغة الإدارية من طرف ممثلها القانوني.

الفرع الثاني

شروط شكلية خاصة بعريضة دعوى الإلغاء

أصبحت الشروط الخاصة بعريضة دعوى الإلغاء وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية شرطا شكليا لصحة الاجراءات، وأدرجت ضمن الدفع بالبطلان، وتتميز العريضة المتعلقة بدعوى الإلغاء بخصوصيات معينة، ولعل من أهمها أن تكون العريضة مكتوبة باللغة العربية وبعدد الخصوم، ومتضمنة ملخصا للموضوع، ومستوفية لكل البيانات المنصوص عليها قانونا، سواء أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة (أولا)، مع وجوب تقديم العريضة على يد محامي (ثانيا)، بالإضافة إلى شرط أن تكون العريضة مشهورة عندما تنصب الدعوى الإدارية على حقوق عقارية (ثالثا).

أولا: العريضة المكتوبة

طبقا للمادة 14 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية يجب أن تكون العريضة مكتوبة باللغة العربية ومؤرخة بتودع بأمانة الضبط من قبل المدعي أو وكيله أو محاميه، بعدد من النسخ يساوي عدد الأطراف. ويجب أن تتضمن العريضة على جميع البيانات المتعلقة بأطراف الخصومة المتمثلة في :

وتجدر الإشارة أن هذه الشروط تطبق على الأجنبي الذي يقوم برفع دعوى إدارية أمام القضاء الإداري بحيث نص المادة 13 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية جاء عاما من خلال عبارة "لا يجوز لأي شخص" دون تحديد جنسية المدعي جزائري أم أجنبي.

¹ - أنظر المادة 828 من قانون 08-09، السالف الذكر

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

-تحديد الجهة القضائية المختصة التي ترفع أمامها الدعوى⁽¹⁾
-تعيين الخصوم تعيينا كافيا ونافيا للجهالة سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين مع الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي.

-عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى.
-الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى⁽²⁾ مع تقديم نسخة من القرار الإداري محل الطعن وإذا لم يرفق القرار الإداري بالعريضة فإن الدعوى تقع تحت طائلة عدم القبول إلا إذا ثبت وجود مانع يرجع إلى الإدارة وامتنعت عن تمكين المدعي من القرار المطعون ففي هذه الحالة يأمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع⁽³⁾.

فلقبول دعوى الإلغاء أيضا لا بد أن يقوم المدعي بدفع الرسم القضائي لدى أمانة ضبط المحكمة الإدارية ثم يقوم بإرفاق الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي مع عريضة الدعوى. ويختلف مبلغ الرسم باختلاف درجة الهيئة القضائية المختصة من جهة وموضوع النزاع من جهة أخرى، أما بخصوص الإدارات العمومية فهي معفية من دفع الرسوم القضائية في مجال المنازعات الإدارية.⁽⁴⁾

¹ - يجب التنويه إلى أن الاختصاص النوعي والإقليمي في المادة الإدارية من النظام العام خالقاضي الإداري لا ينظر في الموضوع ولا في الشروط الأخرى، إلا بعد توافرها قانونا، فأول شئ يقوم به القاضي الإداري هو التأكد من إختصاصه النوعي والإقليمي بحيث يثيرها القاضي الإداري من تلقاء نفسه حتى ولو لم يثره أحد الخصوم وهذا ما أكدته المادة 807 من قانون رقم 08-09، السالف الذكر

² - أنظر المادة 15 من القانون نفسه

³ -تنص المادة 819 من قانون 08-09، السالف الذكر على: 'يجب أن يرفق مع العريضة 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 إمتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع'

⁴ -تنص المادة 64 من قانون رقم 98-12، المتضمن قانون المالية لسنة 1999 على: 'تعفى الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري عند تصرفها بواسطة ممثليها القانونيين من دفع المصاريف =

ثانيا: وجوب تقديم العريضة على يد محامي

يظهر من أحكام الإطار القانوني للتمثيل أمام الجهات القضائية الادارية أن اللجوء إلى القضاء الاداري لا يتم إلا بواسطة محامي، وهي قاعدة كرستها المادة 815 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية التي تنص " ترفع الدعوى أمام المحاكم الادارية بعريضة موقعة من طرف محامي".

وما يؤكد الطابع الوجوبي للمحامي في الدعوى الادارية ما نصت عليه المادة 826 من ذات القانون التي جاء نصها لتمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحكمة الادارية، تحت طائلة عدم قبول العريضة⁽¹⁾

لقد ميز قانون الإجراءات المدنية والإدارية بين المتقاضين في كل من القضاء العادي والإداري ففي القضاء العادي لم يلزم المشرع المتقاضى الاستعانة بمحامي إلا في قضاء النقض والاستئناف⁽²⁾ أما على مستوى الدرجة الأولى المحاكم العادية، فالمتقاضى حر في الاستعانة بمحام من عدمه. بخلاف المنازعة الإدارية حيث فرض القانون على الأشخاص الطبيعية عند التقاضي توكيل محامي، وقد تم تعميم هذا الالتزام على جميع الهيئات القضائية الإدارية (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة)⁽³⁾.

لعل من بين أسباب إلزام الأفراد بالتمثيل بمحام، كون المنازعة الإدارية تتسم بتعدد إجراءاتها وتعدد نصوصها وتغيرها بشكل سريع بالإضافة إلى عدم تقنينها مما

=القضائية وإيداع كل كفالة، بالنسبة لأية دعوى قضائية من شأنها أن تجعلها من دفع المصاريف القضائية وإيداع كل كفالة، بالنسبة لأية دعوى قضائية من شأنها أن تجعلها دائنة أو مدينة

¹ - قانون رقم 08-09، السالف الذكر.

² - تنص المادة 10 من قانون رقم 08-09، السالف الذكر على:

« تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام جهات الاستئناف والنقض، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ».

³ - يجب التنويه إلى أن التمثيل على مستوى مجلس الدولة يتم فقط من قبل محامي معتمد لدى المحكمة العليا ومجلس الدولة المادة 905 من قانون رقم 08-09، السالف الذكر، والمحامي المعتمد لدى المحكمة العليا هو الذي له أقدمية تفوق 10 سنوات في المهنة أو مارس فعليا وظيفة القضاء لمدة 10 سنوات على الأقل. أو المحامي الحاصل على شهادة الدكتوراه والذي مارس وظيفة أستاذ في الحقوق لمدة 10 سنوات أنظر:

-المادة 51 من قانون رقم 13 - 07 مؤرخ في 29 أكتوبر 2013 يتضمن تنظيم مهنة المحاماة ج ر العدد 55 صادر بتاريخ 30/10/2013.

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

يؤدي إلى جهل غالبية المتقاضين العاديين بقواعدها، ومن ثم تصبح خدمات المحامي شبه حتمية⁽¹⁾. كما أن للمحامي دورا إيجابيا، إذ يساعد القاضي في الوصول إلى حكم قضائي عادل من خلال كشف للقاضي عن نص تنظيمي ويستدل به ويطلب بتطبيقه على المنازعة أو يستدل باجتهاد قضائي لمجلس الدولة⁽²⁾، أو يتمسك بتطبيق عرف إداري، فللمحامي دور كبير في تنوير جهة الحكم.

وإذا كانت القاعدة هي إلزامية توقيع العريضة الإدارية من قبل محام في جميع درجات التقاضي، فإن الاستثناء هو إعفاء الأشخاص الإدارية العامة من هذا الشرط وجعله جوازيا⁽³⁾، سواء في الإدعاء أو الدفاع أو التدخل، فمثلا الوزير هو الممثل الرسمي للوزارة في القضايا الإدارية كما أن رئيس الجامعة هو من يمثل الجامعة على مستوى القضاء⁽⁴⁾ فيما يتعلق بقضايا الجامعة.

ويُرر هذا الاستثناء بكون الإدارة تتوفر على إطارات وكفاءات بشرية قانونية قادرة على التقاضي مباشرة دون الحاجة إلى اللجوء لخدمات المحامي⁽⁵⁾، كما أن إعفاء الأشخاص الإدارية العامة من هذا الشرط يخدم الخزينة العامة ويؤدي إلى ترشيد النفقات العامة.

¹ - بوضياف عمار، « وجوبية المحامي في المنازعات الإدارية، مبرراتها وأثرها على حق التقاضي »، مجلة الفقه والقانون، المغرب، 20 أوت 2012، ص 4، منشور في الموقع الإلكتروني : www.majalah-droit.ici.st

² - خصوصا وأن الفرد صاحب المصلحة لا يحسن التحكم في القانون ومخاطبة الجهات القضائية الإدارية، وما زال تنقصه الثقافة القانونية الكافية التي تسمح له بالاستغناء عن المحامي، لذا يجب أن يمثل بواسطة محام، أنظر :

- بوضياف عمار، وجوبية المحامي في المنازعات الإدارية...، المرجع السابق، ص 05.

³ - أنظر كل من :

- المادة 827 من قانون رقم 08-09، السالف الذكر.

- قرار مجلس الدولة (الغرفة الرابعة) ملف رقم 184600 صادر بتاريخ 1999/05/31، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، الجزائر 2002، صص 101-102

⁴ - من الضروري التأكيد إلى أن عميد الكلية أو مدير كلية غير مؤهل لتمثيل إدارة الجامعة أمام القضاء وإنما تمثيل الجامعة يكون من قبل رئيس الجامعة و هو ما أكده مجلس الدولة الجزائري (الغرفة الثالثة) ملف رقم 021929 صادر بتاريخ 2006/02/22، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، الجزائر، 2006، صص 206-208

⁵ - فريجة حسين، «إجراءات دعوى الإلغاء في الجزائر»، إدارة، العدد 2، الجزائر، 2002، ص 93.

ثالثا: شرط أن تكون العريضة مشهورة عندما تنصب الدعوى الادارية على حقوق عقارية
يقصد بالإشهار إيداع الوثائق الدالة على وجود دعوى منظورة أمام القضاء من طرف المدعي أو محاميه لدى المحافظة العقارية المختصة ،ويتولى المحافظ العقاري تسجيل الدعوى في سجل الإيداع وذلك بذكر بياناتها من حيث الجهة القضائية المرفوع أمامها النزاع والأطراف ورقم القضية وذلك مقابل رسوم تدفع حسب القانون ووصل يسلم للمعني أو محاميه ويضع المحافظ العقاري البيانات على نسخة العريضة بما يفيد شهرها مع وضع ختم الجهة التي تم الشهر أمامها .⁽¹⁾

إن دعاوى القضاء الرامية إلى النطق بإلغاء حقوق ناتجة عن وثائق تم إشهارها لا يمكن قبولها إلا إذا تم إشهارها مسبقا⁽²⁾، فلن تقبل الدعوى شكلا في حالة تخلف عنصر الشهر ، لأن هذا الشرط من النظام العام وبالتالي يجب على القضاء إثارته تلقائيا في أي مرحلة كانت عليها الدعوى⁽³⁾، وذلك لتعلقه من جهة بحق الغير في الإعلام والشفافية ولتعلقه خاصة من جهة أخرى بحقوق الخزينة العامة في قبض رسوم الشهر .
ونظرا لأهمية الوظيفة التي تؤديها عملية شهر الدعوى العقارية من إعلام الغير بأن العقار محل منازعة قضائية⁽⁴⁾، إلا أنه يستحسن تدخل المشرع بتعديل شروط قبول الدعوى العقارية، وخصها بنص في قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحت طائلة عدم قبول الدعوى عوض ترك هذه المسألة للتنظيم.

¹ - كنانة محمد، « شهر الدعوى القضائية »، مجلة مجلس الدولة، العدد7، الجزائر، 2005، صص 49 وما بعدها
² - تنص المادة 144 من أمر رقم 75-74، مؤرخ في 12 نوفمبر 1975 والمتضمن إعادة مسح الأراضي العام وتأسيس السجل التجاري
³ - أنظر كل من :المادة 85 من مرسوم تنفيذي رقم 76 - 63 مؤرخ في 25 مارس 1976 يتعلق بتأسيس السجل العقاري ج ر العدد30. صادر بتاريخ 13 افريل 1976 معدل ومتم بالمرسوم التنفيذي رقم 93- 123 مؤرخ في 19 ماي 1993 ج ر العدد34 صادر بتاريخ 23 ماي 1993
⁴ - فالشهر العقاري يعد الوسيلة الناجعة لتنظيم المعلومة العامة الموثوقة عن النظام القانوني لكل العقارات في التراب الوطني كما يعتبر وسيلة لمحاربة التبادلات السرية ، للمزيد من التفاصيل حول الإجراءات العملية للشهر العقاري أنظر:
-فردوي كريمة، الشهر العقاري في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في علم القانون، فرع القانون العقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2007 /2008، صص 56 وما يليها

الفرع الثالث

وجود شروط إجرائية سابقة في إقامة دعوى الالغاء

وهي جملة من الشروط الشكلية التي يشترطها ويتطلبها المشرع ،حتى يتمكن القضاء الفصل في موضوع دعوى الالغاء بحيث في حالة تخلف أي شرط منها يحكم القاضي بعدم قبول الدعوى ،وتتمثل هذه الشروط في الشرط المتعلق بالقرار الاداري المطعون فيه(أولا)وشرط التظلم الاداري(ثانيا)بالإضافة إلى شرط الميعاد (ثالث).

أولا:الشرط المتعلق بالقرار الاداري المطعون فيه

يجد هذا الشرط أساسه القانوني في المواد 815، 819،825 و 904 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية ،فوفقا لما جاء في هذه المواد فإن دعوى الالغاء المرفوعة أمام الجهات القضائية الادارية (مجلس الدولة والمحاكم الادارية)لا تقبل من طرف القاضي الاداري إلا من خلال الطعن في القرار الاداري ،فهو شرط من شروط قبول دعوى الالغاء، ويترتب عن تخلفه عدم قبولها من طرف القاضي بحيث يجب إرفاقه مع عريضة الدعوى ،كون القرار الاداري يسمح للقاضي الاداري ويمكنه من الاحاطة بمحتوى القرار الاداري المطعون فيه .

يعرف القرار الاداري بأنه تصرف قانوني صادر من سلطة إدارية مركزية أو محلية أو مرفقية وهو ذو طابع تنفيذي من شأنه أن يحدث أثرا في مركز قانوني جديد سواء بإنشاءه أو تعديله أو إلغائه⁽¹⁾ . ويشترط في القرار أن يكون إداريا وتنفيذيا أي صادر عن جهة إدارية وإيرادتها المنفردة ،وبالتالي تستبعد الأعمال التالية من القرار الاداري :أعمال السلطة التشريعية التي تخضع للرقابة الدستورية وأوامر رئيس الجمهورية وأعمال السلطة القضائية ،كما تستبعد من فئة القرار الاداري الأعمال المادية والعقود الادارية التي تخضع لولاية قضاء التعويض .

¹ - بوضياف عمار ، القرار الإداري، دراسة تشريعية وقضائية، ط1، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007ص

ولا يكون القرار الإداري قابلا للطعن فيه بالإلغاء إلا إذا كان قد رتب آثاره القانونية في غير صالح المدعي ويستبعد من الطعن في القرار الإداري:

- الأعمال التحضيرية التي هي إجراءات سابقة على إتخاذ القرار الإداري النهائي .
- الانذارات و الاعذار لأنها مجرد إنذار أو تنكير وليس قرار نهائي قابل للتنفيذ
- المنشورات التي يوجهها الوزير لإدارته لأنها تتعلق بالتفسير أو التنظيم أو التطبيق وكل ذلك بهدف ضمان وحدة التطبيق من قبل المستويات الإدارية المختلفة.
- إجراءات التنظيم الداخلي والتي هي جملة من التدابير المقررة بهدف حفظ النظام والأمن داخل بعض المرافق العمومية.

ثانيا شرط التظلم الإداري

التظلم الإداري عبارة عن طلب يقدمه المخاطب بالقرار الإداري (المتظلم) إلى الجهة الإدارية المختصة ينازع فيها عمل قانوني ألحق به ضرر بحيث يطالب منها إلغاء القرار الإداري أو سحبه أو تعديله. والتظلم الإداري يأخذ عدة أشكال: تظلم ولائي يوجه لمن أصدر القرار، تظلم رئاسي يوجه للسلطة الإدارية التي تعلق مصدره القرار الإداري وتظلم وصائي .

لم يعتبر المشرع الجزائري التظلم الإداري شرطا إلزاميا لقبول دعوى الإلغاء سواء المقامة أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، حيث نصت المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه "يجوز للخصم المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه"⁽¹⁾

يفهم من فحوى المادة القانونية أن التظلم الإداري يُعد إجراء إختياريا وعمم ذلك أمام الجهتين القضائيتين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية وذلك من خلال مصطلح "يجوز"، حدد المشرع أجل رفع التظلم إلى 4 أشهر وهو أجل إقامة دعوى الإلغاء .

وإذا كان الأصل العام هو جوازية التظلم، إلا أن التظلم بقي إلزاميا في بعض المنازعات الإدارية عملا بالنصوص الخاصة التي تفرض التظلم الإداري قبل رفع الدعوى كالمنازعات الضريبية، بحيث يكون التظلم الإداري إلزامي ووجوبي ويرفع إلى غاية أجل 31

¹ - قانون رقم 08-09، السالف الذكر

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

ديسمبر من السنة الثانية التي تلي سنة فرض الضريبة والجهة الادارية المختصة باستقبال والبت في التظلم تختلف حسب قيمة مبلغ الضريبة حيث يبت رئيس المركز الجوارى للضرائب في الشكاوى المتعلقة باختصاصه للنطق بقرارات التخفيض أو القبول الجزئي أو الرفض بقضايا ذات مبلغ إجمالي أقصاه عشرون (20) ملايين دينار جزائري. وتمارس سلطة البت من قبل رئيس مركز الضرائب للنطق بقرارات التخفيض أو القبول الجزئي أو الرفض المتعلقة بقضايا ذات مبلغ إجمالي أقصاه (50) ملايين دينار جزائري. ويفصل المدير الولائي للضرائب في الشكاوى الضريبية التي تفوق (50) ملايين دينار جزائري ويتعين عليه الأخذ بالرأي الموافق للإدارة المركزية عندما تتجاوز الضرائب مبلغ (150) مليون دينار جزائري⁽¹⁾.

يبت كل من رؤساء مراكز الضرائب ورؤساء المراكز الجوارية للضرائب في الشكاوى التابعة لاختصاص كل منهم في أجل أربعة (4) أشهر اعتبارا من تاريخ استلام الشكاوى، أما بالنسبة للمدير الولائي للضرائب يحدد هذا الأجل ب ستة (6) أشهر اعتبارا من تاريخ تقديم الشكاوى⁽²⁾ ويمدد الأجل إلى ثمانية (8) أشهر بالنسبة للنزاعات التي يستلزم أخذ الرأي المصادق للإدارة المركزية⁽³⁾ وذلك عندما يتجاوز مبلغ الضريبة (150) مليون دينار جزائري⁽⁴⁾.

إذا كانت الشكاوى الضريبية غير مجدية ونتج عنها عدم رضى المكلف بالضريبة بالقرار المتخذ بشأن تظلمه من طرف إدارة الضرائب ،فله الحق في اللجوء إما مباشرة إلى القضاء الإداري المختص وذلك خلال مدة أربعة (4) أشهر⁽⁵⁾ أو أن يسلك الطريق الإداري الاختياري وهو توجيه تظلم إداري آخر إلى لجان الطعن الإدارية (لجنة الدائرة،

¹ - أنظر المواد 46،47،48 من قانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015 ج ر العدد 72 صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2014.

² -أنظر: المادة 76 / 2 من ق إ ج، معذلة ومتممة بموجب المادة 36 من قانون رقم 11 - 16، مؤرخ في 28 ديسمبر 2011 يتضمن قانون المالية لسنة 2012 ج ر العدد 72 صادر بتاريخ 29 ديسمبر 2011.

³ - أنظر: المادة 76 / 2 من قانون رقم 11 - 16، السالف الذكر

⁴ - أنظر: المادة 79 / 1 ق إ ج، معذلة ومتممة بالمادة 37 من القانون نفسه

⁵ - أنظر: المادة 82 / 1 من ق إ ج، معذلة ومتممة بموجب المادة 47 من قانون رقم 10-23 مؤرخ في 29 ديسمبر 2010، يتضمن قانون المالية لسنة 2011، ج ر العدد 80 صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2010.

لجنة الولاية واللجنة المركزية⁽¹⁾. ويقدم الطعن أمام اللجان خلال أجل أربعة (4) أشهر من تاريخ تبليغ قرار الإدارة، شريطة أن يتم ذلك قبل إخطار المحكمة المختصة عملاً بأحكام المادة 80 / 3 من قانون الإجراءات الجبائية، كما يجوز للمكلف بالضريبة أن يرفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية في أجل 4 أشهر من تاريخ إنقضاء الأجل الممنوح للجنة لكي تبت في الطعن. ⁽²⁾

كما يكون التظلم الإداري إلزامي أيضاً في منازعات الضمان الاجتماعي، حيث يجب لرفع التظلم ابتدائياً أمام اللجنة المحلية المؤهلة للطعن المسبق وأمام اللجنة الوطنية في حالة الاعتراض على قرار اللجنة المحلية للطعن المسبق⁽³⁾

ثالثاً: شرط الميعاد

يقصد بشرط الميعاد بأنه الفترة الزمنية المحددة قانوناً لرفع الدعوى الإدارية وقبولها من الجهة القضائية المختصة، ولقد حدد قانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية أجل رفع دعوى الإلغاء بأربعة أشهر (4) سواء المقامة أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، حيث جاء نص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية كالتالي: «يحدد أجل الطعن أمام المحاكم الإدارية بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي».

¹ - كمون حسين، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو، 2018، ص35

² - تجدر الإشارة إلى أن الجهة القضائية الإدارية المختصة في النزاع الضريبي هي المحكمة الإدارية نوعياً لأن المنازعة الضريبية تعد من دعاوى القضاء الكامل طبقاً للمادة 801فقرة 2، أما المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً هي محكمة مكان فرض الضريبة حسب المادة 804 من قانون 08-09، السالف الذكر

³ - تنص المادة 4 من قانون رقم 08-08، مؤرخ في 23 فيفري 2008، يتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج ر العدد 11، صادر بتاريخ 2 مارس 2008: «ترفع الخلافات المتعلقة بالمنازعات العامة إجبارياً أمام لجان الطعن المسبق، قبل أي طعن أمام الجهات القضائية».

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

كما نصت المادة 907 من القانون نفسه المتعلقة بأجل الطعن أمام مجلس الدولة على ما يلي: "عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة تطبيق الأحكام المتعلقة بالأجل المنصوص عليها في المواد 829 إلى 832 أعلاه"

واستقر القضاء الإداري على تعلق ميعاد الطعن بالنظام العام وبترتب على ذلك جملة من النتائج، وهي جواز الدفع بعدم قبول الدعوى بعد انقضاء الميعاد المقرر في أي مرحلة أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، كما يجوز إثارة الدفع بعدم قبول الدعوى بعد انقضاء الميعاد المقرر في أي مرحلة كانت عليه الدعوى، ولل قضاء أيضا حق إثارة الدفع بعدم الاختصاص من تلقاء نفسه⁽¹⁾.

تحسب المواعيد كاملة و بالأشهر ومن اليوم الموالي للتبليغ أو النشر ولا يحسب يوم انقضاء الميعاد، وإذا كان اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل يمدد الأجل إلى أول يوم عمل موالي وتعتبر أيام عطلة بمفهوم هذا القانون أيام الأعياد الرسمية وأيام الراحة الأسبوعية طبقا للنصوص القانونية الجاري العمل بها.

فإذا بُلغ شخص بقرار إداري بتاريخ 10 فيفري 2019 حيث حدد ميعاد دعوى الالغاء بأربعة أشهر فإن يكون حساب ميعاد دعوى الالغاء يكون كما يلي، يوم التبليغ لا يحسب فتكون بداية الحساب من اليوم الموالي وبهذا الشكل :

11 فيفري 2019	←	11 مارس 2019	←	شهر
11 مارس 2019	←	11 أبريل 2019	←	شهران
11 أبريل 2019	←	11 ماي 2019	←	3 أشهر
11 ماي 2019	←	11 جوان 2019	←	4 أشهر

وعليه فإن آخر أجل لإقامة دعوى الالغاء هو 12 جوان 2019 وإذا كان هذا التاريخ يوم عطلة يمدد الميعاد إلى يوم العمل الموالي.

¹ - أنظر المادة 322 قانون رقم 08-09، السالف الذكر

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

وإذا اختار الموظف طريق التظلم الإداري فيكون حساب الميعاد 4 أشهر لرفع التظلم وشهرين لرد الإدارة ثم شهرين لإقامة دعوى الالغاء ويكون الحساب بهذا الشكل :

11 فيفري 2019	←	11 مارس 2019	←	شهر
11 مارس 2019	←	11 أبريل 2019	←	شهران
11 أبريل 2019	←	11 ماي 2019	←	3 أشهر
11 ماي 2019	←	11 جوان 2019	←	4 أشهر

وعليه فإن آخر أجل لرفع التظلم الإداري هو 12 جوان 2019

13 جوان 2019	←	13 جويلية 2019	←	شهر
13 جويلية 2019	←	13 أوت 2019	←	شهران

وعليه فإن آخر أجل لرد الإدارة على التظلم الإداري هو 14 أوت 2019

15 أوت 2019	←	15 سبتمبر 2019	←	شهر
15 سبتمبر 2019	←	15 أكتوبر 2019	←	شهران

وعليه فإن آخر أجل لإقامة دعوى الالغاء هو 16 أكتوبر 2019

لقد حدد المشرع الجزائري حالات يقطع فيها الميعاد و التي تسمح بحساب الميعاد من جديد وللمدة كاملة من تاريخ زوال السبب وهي حالات مذكورة على سبيل الحصر وتتمثل في :

-الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة حيث قبل القضاء الإداري النظر في الدعاوى القضائية المرفوعة أمامه خارج المواعيد المحددة قانونا في حالة ما إذا رفع شخص ما دعواه أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة وفي الأجل المحددة قانونا للجهة القضائية المختصة وأن ترفع الدعوى القضائية الثانية أمام الجهة القضائية المختصة وفي الميعاد المحدد ابتداءً من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار القضائي الناطق بعدم الاختصاص.

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

- حالة طلب المساعدة القضائية ،و يتم حساب الميعاد من جديد بعد رد اللجنة المكلفة بقبول أو رفض منح المساعدة القضائية ،بمعنى يبدأ حساب ميعاد جديد لدعوى الإلغاء ابتداءً من صدور قرار قبول أو رفض تقديم المساعدة القضائية.
- حالة وفاة المدعي أو تغيير أهليته فهي حالة تقطع الميعاد ولا يسري على الورثة إلا بعد تبليغهم وللمدة كاملة .
- حالة القوة القاهرة وتعد القوة القاهرة حدث خارجي غير متوقع ويستحيل دفعه كالزلازل مثلا⁽¹⁾.

المطلب الثاني

أوجه تأسيس دعوى الإلغاء

تقوم السلطة الإدارية في الدولة بنشاط واسع وهام قصد تحقيق الصالح العام ،والذي يتمثل أساسا في إدارة المرافق العامة التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة والحفاظ على النظام العام. وتباشر السلطة الإدارية هذا النشاط عن طريق ما تملكه من وسائل قانونية تتمثل أساسا في القرارات الإدارية، والتي تعد من أهم وسائل الإدارة في التعبير عن إرادة الإدارة العامة.

ويتطلب القرار الإداري أن يصدر منطويا على بعض الضوابط والقيود التي تقف في وجه أي تجاوز لمبدأ المشروعية الإدارية الذي يوجب أن يصدر القرار الإداري في الشكل الذي حدده القانون ومن جهة مختصة بإصداره مبنيا على سبب قائم وصحيح محققا لأثر ممكن ومجسدا لمصلحة عامة حددها القانون.وحتى تكتسب القرارات الإدارية صفة المشروعية الإدارية ، فينبغي أن تكون صادرة من الجهة الإدارية التي حولها القانون صلاحية إصدارها ،ولهذا يقوم القضاء برقابة مشروعية الأركان الخارجية للقرار الإداري (الفرع الأول)،كما يباشر رقابته في الأركان الداخلية للقرار الإداري (الفرع الثاني).

¹ - أنظر المادة 832 قانون رقم 08 -09، السالف الذكر

الفرع الأول

الرقابة لعدم مشروعية الأركان الخارجية للقرار الإداري

ترتبط بمتخذ القرار الإداري وكيفيات إعداده لا بموضوعه وتشمل عيب عدم الاختصاص الذي يشكل أهم حالات دعوى الإلغاء (أولا) وعيب الشكل (ثانيا) وعيب الاجراءات (ثالثا).

أولا : عيب عدم الاختصاص

يعتبر الاختصاص العنصر الأساسي لمشروعية القرارات الإدارية والذي يعني به أن يصدر القرار الإداري ممن يملك صلاحيات إصداره (1). ولقد حدد كل من المؤسس الدستوري والتشريع سلطات ومجال اختصاص كل سلطة إدارية كتحديد سلطات رئيس الجمهورية والوزير الأول (2) ، كما تولى المشرع في قانون الولاية على تحديد اختصاص كل من هيئات الجماعات المحلية كاختصاصات الوالي واختصاصات المجلس الشعبي الولايتي (3)

يعرف هذا العيب على أنه صدور القرار الإداري من موظف ليس له سلطة إصداره طبقا للقوانين واللوائح النافذة ، وبمعنى أدق هو عدم القدرة القانونية لسلطة من السلطات الإدارية على إصدار قرار إداري ما ، لأنه لا يدخل في نطاق ما تملكه من صلاحيات مقررة لها قانونا (4) ، فيتحقق هذا العيب حينما تتم مخالفة قواعد توزيع الاختصاص، لهذا يتعين لاحترام مبدأ المشروعية أن يقتصر نشاط أي عضو من أعضاء السلطة الإدارية على ما أنيط به من اختصاصات .

(1) - للمزيد من التفصيل أنظر: لحسين بن الشيخ لك ملويا، دروس في المنازعات الإدارية - وسائل المشروعية ، دار هومة ، الجزائر ، 2006 ، ص 68 وص 69

(2) - أنظر المواد 91، 92، 93، 94، 99 من : دستور الجزائر الصادر بموجب قانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري، السالف الذكر

(3) - فيما يتعلق بصلاحيات المجلس الشعبي الولايتي المواد من 73-101 أما سلطات الوالي حددتها المواد من 102-126 من قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 201 بتعلق بالولاية ، ج ر عدد 12 صادر بتاريخ 29 فيفري 2012

(4) - Debbasch Charles ,Contentieux administratif, 3eme ed ,Paris ,1981 .p769

يأخذ عيب عدم الاختصاص صورتين من حيث جسامته وهما ،عدم الاختصاص الجسيم وعدم الاختصاص البسيط ،ويكون القرار الإداري باطلا في كلا الحالتين ويكون قابلا للإلغاء ،إلا أنه في حالة مخالفة قواعد الاختصاص البسيط يبطل القرار الإداري وفق الشروط المطلوبة لقبول دعوى الإلغاء ومنها شرط التقيد بمدة الطعن المحددة في دعوى الإلغاء⁽¹⁾،بينما في حالة عدم الاختصاص الجسيم يُعدم القرار الإداري تماما ولا يتقيد الطاعن بمدة الطعن لأننا نكون أمام حالة اغتصاب السلطة وهو تصرف مادي تتعدم فيه عناصر القرار الإداري ومجال رفع الدعوى مفتوح أمامه.

إن عيب عدم الاختصاص الجسيم(إغتصاب السلطة) أخطر عيوب عدم الاختصاص ويتحقق عندما يصدر قرار إداري من شخص لا ينتمي للسلم الإداري أو صدوره من سلطة إدارية اختصاصها لا يدخل إطلاقا في الوظيفة الإدارية، وإنما يدخل في اختصاص سلطة أخرى وهذا العيب لا يبطل القرار الإداري بل يعدمه ويفتقد هذا القرار لحصانة الميعاد بمعنى يمكن مخصصته أمام القاضي الإداري دون شرط الأجل المحدد في دعوى الإلغاء ،ويأخذ عيب عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة عدة صور ولعل أهمها صدور القرار الإداري من فرد عادي وحالة اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية والقضائية ،بالإضافة إلى حالة اعتداء الإدارة على اختصاصات سلطة إدارية لا تمت لها بصلة.

ويتفق الفقه والقضاء الإداري على أن القواعد المنظمة لاختصاص السلطات الإدارية تعتبر من النظام العام فيجب إحترامها وعدم مخالفتها ، ومن هنا فإن عيب عدم الاختصاص في حالة مخالفة تلك القواعد يعتبر هو الآخر أيضا من النظام العام⁽²⁾،بل قد

(1) - إن ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة يقدر كأصل عام بأربعة (4) أشهر من تاريخ نشر القرار إذا كان تنظيميا أو تبليغيه إن كان فرديا أنظر المادة 829 و المادة 907 من قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر العدد 21 الصادر بتاريخ 23 أفريل 2008

(2) - بوعمران عادل ، المرجع السابق ص282

يكون هذا العيب هو الوحيد الذي يعتبر من بين أسباب إلغاء القرار الإداري⁽¹⁾، فالاختصاص وظيفة منوطة به يمارسها لتحقيق المصلحة العامة.

يترتب عن ذلك وجوب القاضي التصدي لهذا العيب وإثارته من تلقاء نفسه ولو لم يثره صاحب الشأن⁽²⁾ والتمسك به .وفي الوقت نفسه يجوز للطاعن الدفع بعيب عدم الاختصاص في أية مرحلة كانت عليها القضية دون أن يحتج عليه بأنه قدم طلبات جديدة⁽³⁾ وحتى بعد فوات ميعاد الطعن في القرارات الإدارية⁽⁴⁾.

كما لا يجوز الاتفاق بين الإدارة والأفراد على مخالفة قواعد الاختصاص المقررة في القانون أو تعديلها في حالة إبرام عقد من العقود ،لأن قواعد الاختصاص منصوص عليها وتم ضبطها وتحديدها من جانب المشرع وشرعت كقواعد قانونية ملزمة للإدارة تحقيقا للمصالح العام⁽⁵⁾، فلا يحق لها أن تتنازل عنها كلما شأعت.

لقد كرس هذا المبدأ من طرف القضاء الإداري الجزائري واعتبر عيب عدم الاختصاص الجسيم من النظام العام وذلك في القرار الصادر عن مجلس الدولة الصادر بتاريخ 3 ديسمبر 2002 والذي جاء فحواه كما يلي: "...حيث أن رئيس الدائرة يخضع للسلطة المباشرة للوالي وتمثيله على المستوى المحلي بهذه الصفة فإن هذه القرارات لا يمكن أن تكون إلا من اختصاص المجالس القضائية الجهوية، حيث وفضلا عن ذلك فإن كل قرار تتخذه سلطة غير مختصة لاتخاذها فهو قرار منعدم وبطلانه من النظام العام " ⁽⁶⁾

وهناك عيب عدم الاختصاص البسيط وهو الأقل خطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم والأكثر شيوعا ،ويراد منه مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية، وهذا العيب لا يؤدي إلى انعدام القرار الإداري وإنما يجعله قابلا للإلغاء ويأخذ هذا

(1) - علي عبد الفتاح محمد، القضاء الإداري مبدأ المشروعية -دعوى الإلغاء دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2009، ص305

(2) - عبد الغاني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ص365

(3) - بوغنى سعيد، المرجع السابق ص 166

(4) - عدو عبد القادر ، المنازعات الإدارية دار هومة للنشر والتوزيع ،الجزائر، 2012، ص 142

(5) - بوضياف عمار ، دعوى الإلغاء في القانون الجزائري مداخلة المرجع السابق ص 263

(6) - قرار مجلس الدولة صادر بتاريخ 3 ديسمبر 2002، مجلة مجلس الدولة ،العدد 3، الجزائر، 2003، ص ص 171-

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

العيب عدة صور تتمثل في عدم الاختصاص الموضوعي والذي يتحقق من الناحية العملية بصور متعددة ومتنوعة يمكن إجمالها في حالة اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه كصدور قرار إداري من مدير هو من اختصاص الوزير أو أن يصدر رئيس الدائرة قرار من اختصاص الوالي إلا في حالة التفويض أو الحل أو الإجابة⁽¹⁾

ومن مظاهر عيب عدم الاختصاص البسيط عيب عدم الاختصاص الزمني ويكون عندما يحدد المشرع مدة معينة لإصدار القرار الإداري فلا يجوز للإدارة اتخاذ ذلك القرار بعد انتهاء المدة المحددة وذلك حفاظا على المراكز القانونية، كإصدار موظف لقرار إداري قبل تنصيبه رسميا أو بعد إقالته أو إنتهاء عهده .

لقد أقر القضاء الإداري الجزائري بعيب عدم الاختصاص الزمني للقرارات الادارية في العديد من قراراته ولعل أهمها قرار الغرفة الادارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 1991/10/6 بين السيد (س-ع) ووالي ولاية بسكرة وتتلخص وقائع القضية في استفاضة السيد (س-ع) ب10 هكتارات من الأرض لفلاحتها وذلك لمدة 5 سنوات بموجب قرار من الوالي، لكن الوالي قام بإصدار قرار إلغاء الاستفاضة قبل انقضاء الأجل، فأقرت الغرفة الادارية بإلغاء القرار واعتبرت أن الوالي غير مختص من حيث الزمن لاصدار هذا القرار⁽²⁾ وبناءً على ذلك لا يجوز للموظف العام إصدار قرارات إدارية قبل اكتساب الصفة وصدور قرار تعيينه، كما لا يجوز له إصدار قرارات إدارية بعد إحالته على التقاعد أو تقديم استقالته وقبولها من الجهة المعنية، لأنه في كلا الوضعيتين يكون الموظف غير مختص زمنيا بإصدار القرار الاداري.

هناك أيضا عيب عدم الاختصاص المكاني، بحيث يحدد القانون خاصة للإدارات المحلية والبلديات حدودا مكانية لمزاولة أعمالها ووظائفها ولا يجوز لها أن تتجاوز الحدود الجغرافية المحددة بموجب القانون⁽³⁾، كأن يصدر رئيس البلدية قرار أو لائحة ضبط يمتد تطبيقها إلى إقليم بلديات أخرى مجاورة. إنه بالرجوع إلى كل من قانون الولاية والبلدية نجد

(1) - لحسين بن الشيخ أث ملويا، دروس في المنازعات الادارية - وسائل المشروعية ...، المرجع السابق ص82

(2) قرار (الغرفة الادارية) بالمحكمة العليا سلف رقم 85529 صادر بتاريخ 1991/10/6، المجلة القضائية، العدد 3، الجزائر، 1989، ص ص 175-178

(3) - محمود خلف الجبوري القضاء الاداري دراسة مقارنة - مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 98.

أن كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي أكدا على ضرورة مراعاة الإختصاص المكاني وإصدار القرارات الإدارية في حدود إقليم الولاية و البلدية دون تجاوزه⁽¹⁾ .

ثانيا : عيب الشكل

الأصل أن القرار الإداري لا يخضع في إصداره لشكليات معينة ما لم يستلزم القانون إتباع شكل محدد لإصداره ،ولذلك استقر القضاء الإداري على أن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة ما لم يحتم القانون إتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين⁽²⁾ ،وعنصر الشكل في القرار الإداري يتضمن عناصر كثيرة من الشكليات.

يعرف عيب الشكل في القرار الإداري إهمال الإدارة القواعد الشكلية الواجب إتباعها في القرار الإداري ، بمعنى المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري أو الصورة المحددة التي تُفرض الإدارة إرادتها⁽³⁾ وينحصر عنصر الشكل في القرارات المكتوبة و يستوي أن يكون القرار إيجابيا أو قرارا بالرفض، وهو الرفض الذي يستتج بعد مرور مدة زمنية دون أن ترد الإدارة على الطلب المقدم إليها⁽⁴⁾.

من بين البيانات الشكلية المهمة الواجب تضمينها في القرار الإداري احترام الإدارة لقواعد الامضاء والتصديق وتاريخ صدور القرار الإداري حتى يسمح للمخاطب بالقرار الإداري التعرف على صفة الموقع على القرار الإداري إن كان مختصا أم لا ومعرفة ميعاد إقامة دعوى الإلغاء ، كما قد يكون ملزما على الإدارة تسيب القرار الإداري إذا نص القانون على ذلك بمعنى أن يستند إلى مجموعة من العلل تبرر إصدار القرار الإداري ،فمثلا الوالي ملزم بتعليق قرار عزل عضو منتخب في المجلس الشعبي البلدي وهو ما أكدته المادتين 43 و 44 من قانون البلدية⁽⁵⁾

(1) - أنظر :المادة 6 من قانون رقم 11-10 ،السالف الذكر

المادة 9 من قانون رقم 12-07 ،السالف الذكر

(2) - سامي جمال الدين ،الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف ،الاسكندرية ،2004،ص 438

(3) - بوعلى سعيد، المرجع السابق ،ص 170

(4) - عدو عبد القادر ،المرجع السابق ،ص 150

(5) - قانون رقم 11-10 ،السالف الذكر

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

وبالرغم من أهمية عنصر الشكل في القرار الإداري فإن المبدأ العام هو أن الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة (1) ، ما لم يفرض القانون إتباع شكل خاص بالنسبة للقرار، الأمر الذي يجعل عيب الشكل لا يتعلق بالنظام العام إذ ليس للقاضي الإداري أن يثيره من تلقاء نفسه وهذه هي القاعدة العامة (2) ، غير أن مجلس الدولة الجزائري ذهب في منحي مغاير لهذا الأصل العام ، إذ اعتبر من الشكليات المتعلقة بالنظام العام تحرير القرار الإداري باللغة العربية وذلك في قراره الصادر بتاريخ 11 فيفري 2002 ضد منظمة المحامين لناحية وهران والذي كان القرار الإداري غير مسبب ، إلا أن القضاء أكد من تلقاء نفسه أنه متى ألزم على الإدارة تحرير قراراتها بلغة معينة وجب التقيد بمضمون القانون وإصدار القرارات بذات اللغة المقتنة .

وبما أن المادة 3 من الدستور أقرت بصريح النص أن اللغة العربية هي اللغة الرسمية وكرست اللغة العربية في المؤسسات الإدارية الرسمية للدولة بموجب القانون 91-05 المتضمن تعميم استعمال اللغة الوطنية المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-30، حيث أن قرار منظمة المحامين لناحية وهران الصادر بتاريخ 1999/9/8 كان باللغة الأجنبية فإن القرار الإداري مشوب بعيب الشكل ، الأمر الذي جعل مجلس الدولة يتماشى قراره مع قرار الدرجة الأولى (3)

ومن الشكليات الجوهرية للقرار الإداري تلك التي يتشدد كل من التشريع والقضاء على وجودها في القرارات الإدارية والتي تتمثل أساسا في إمضاء القرار الإداري ويشترط في الامضاء بيان اسم ولقب وصفة الممضي في القرار الإداري حتى يتسنى معرفة مصدر القرار الإداري من زاوية اختصاصه من عدمه (4) ، فخلو القرار الإداري من التوقيع يجعله مشوبا بعيب الشكل.

(1) - بوعمران عادل ، دروس في المنازعات الإدارية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر ، 2014، ص 286.

(2) - عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر ، 2013، ص 150.

(3) - قرار مجلس الدولة (الغرفة الثالثة) سلف رقم 005951، صادر بتاريخ 2002/2/11 مجلة مجلس الدولة

العدد 1، الجزائر ، 2002، ص 147-149

(4) - عدو عبد القادر، المرجع السابق ، ص 153.

كما يعد تسبب القرار الإداري من الشروط الأساسية بحيث يجب أن يكون القرار الإداري مسببا وأن يستند إلى مجموعة من الأسباب والعلل تبرر إصدار القرار الإداري ، كما لو تعلق الأمر بإصدار قرار معلل حسب قانون الولاية ، حيث يلزم وزير الداخلية في مواضيع محددة بتسبب قراراته عندما يتعلق الأمر بتوقيف منتخب ولائي في المجلس الشعبي الولائي بسبب متابعة جزائية⁽¹⁾ ومن القرارات الإدارية التي يتوجب تسببها القرارات المتضمنة عقوبات تأديبية وهو ما جاءت به المواد 164 و 165 من قانون الوظيفة العمومي⁽²⁾ .

ومن المؤكد إلى أن المشرع أراد من خلال فرض التسبب في القرارات الإدارية حماية للمخاطب بالقرار الإداري من تعسف الإدارة وذلك ما أكده مجلس الدولة الجزائري في الكثير من قراراته ففي أحد قراراته الصادر بتاريخ 31 جانفي 2000 في قضية والي ولاية مستغانم ضد الجمعية المسماة منتجي الحليب ، حيث اعتبر قرار والي المتعلق بتوقيف نشاط الجمعية لمدة 6 أشهر دون تسبب يعد إغفال أو تجاهل للمبادئ العامة للقانون وأنه كان على والي تسبب قراره حتى يتمكن المعنيون من الإطلاع المسبق على الأسباب المؤدية لتوقيف نشاط الجمعية ، كما أقر المجلس بأن حل الجمعية أو تعليق نشاطها من اختصاص الجهات القضائية المختصة دون سواها⁽³⁾ .

كما يعتبر الإشهار من الأشكال الجوهرية في القرار الإداري كذلك، وهو ما نصت عليه المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها ".....أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي " ⁽⁴⁾ ولقد أبطلت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا بتاريخ 28 جويلية 1990 قرارا إداريا يتضمن تنازلا لأحد الأشخاص عن قطعة أرض

(1) - أنظر المادة 45فقرة 2 من قانون رقم 12-07، السالف الذكر

(2) - أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46 صادر بتاريخ 16 جويلية 2006.

(3) - قرار قضائي غير منشور أشار إليه محسن بن الشيخ أ.ث ملويا ،المنقذ في قضاء مجلس الدولة ،الجزء الثاني مدار هومة الجزائر، 2008، ص ص 193-199

(4) - قانون رقم 08-09، السالف الذكر

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

وبررت المحكمة العليا قضاءها بكون القرار الإداري لم يستوف لشكلية الأشهار ومن ثم فهو قابل للإلغاء⁽¹⁾

ثالثا: عيب الإجراءات

يقصد بالإجراءات مجموعة الخطوات و المراحل الجوهرية التي ينبغي على الإدارة العامة إحترامها قبل إصدار قرارها الإداري ،فهي مراحل سابقة على عملية اتخاذ القرار الإداري وتتدخل في تكوينه وتشكيل محتواه ،وهي تؤثر في مدى مشروعية القرارات الإدارية في جميع الحالات لأنها تعتبر جزء من القرارات الإدارية المتخذة ،فإذا ما تخلفت يصبح بالمكان الغائها إداريا أو قضائيا⁽²⁾

من الاجراءات التي تدخل في صميم تشكيل وتكوين القرارات الادارية إجراء الاستشارة ،إجراء القيام بعملية التحقيقات اللازمة قبل اتخاذ القرارات الادارية وإجراءات إحترام حق الدفاع في القرارات التأديبية وقاعدة توازي الأشكال .

وتتميز الاجراءات الادارية بالتنوع والكثرة بكثرة النصوص والمصادر القانونية المختلفة التي تحوّل الإدارة إصدار قراراتها ،ونجد أهم هذه الاجراءات :عدم مراعاة الاستشارة الاجبارية المسبقة كأخذ رأي هيئة معينة وقد تكون الاستشارة إلزامية بحيث يقصد بها إلزامية طلب الاستشارة من الهيئة الاستشارية، وهذا لا يعني إلزامية أخذ رأيها لأن الإلزامية في طلب الرأي دون الأخذ به ،كما قد تكون استشارة اختيارية إذ تكون فيها الجهة الإدارية حرة في طلب الاستشارة من عدمه .

ففي ميدان العقوبات التأديبية حيث يشترط المشرع غالبا بالنسبة للعقوبات المشددة كالنتزيل في الدرجة أو النقل أو العزل قبل توقيعها وجوب أن توصي بها أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء المشكلة لهذا الغرض⁽³⁾ .

(1) - قرار (الغرفة الادارية)بالمحكمة العليا صادر بتاريخ 1990/07/28 ،المجلة القضائية ،العدد 3،الجزائر 1992،ص ص 163-165 أنظر أيضا:قرار مجلس الدولة ملف رقم 007260،صادر بتاريخ 10-02-2004 ،مجلة مجلس الدولة ،العدد 5،الجزائر ،2004،ص ص 221-223

(2) - عوايدي عمار،النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري نظرية الدعوى الادارية ،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،2004،ص512

(3) - أنظر المادتان 158 و165فقرة 2 من أمر رقم 06-03،السالف الذكر

ومن ثم فإن العقوبة التأديبية الصادرة بدون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء تصبح غير مشروعة وقابلة للإلغاء وتقتصر مهمة القاضي الإداري في هذا المجال على احترام الجهة الإدارية لتلك القواعد. وتطبيقا لذلك أقر مجلس الدولة الجزائري قاعدة عدم إمكانية نقل موظف من مكان إلى آخر لفائدة المصلحة دون عرض الأمر على لجنة الموظفين لإبداء الرأي في قرار صادر بتاريخ 22-7-2002 وذلك في قضية نقل موظف السيد (ب.ز) الذي كان يعمل في محافظة الغابات بقالة، والذي تم نقله إلى إقليم الغابات بالشماية ولاية قالمة لضرورة المصلحة دون أن تعرض الأمر على لجنة الموظفين، فاعتبر أن هذا القرار يخرق للإجراءات المحددة بموجب المادة 120 من المرسوم رقم 85-59 فجاء مضمون القرار على النحو التالي : "حيث أن دراسة أوراق الملف المطروح أمام مجلس الدولة لم يفد بأن المستأنفة قد قامت بإتباع هذا الإجراء الضروري وبما أنها أغفلت القيام به فإنها أخطأت وعرضت مقرر نقل المستأنف عليه الصادر عنها تحت رقم 638 بتاريخ 12-5-1999 للإلغاء" (1)

يتجسد الحق في الدفاع في المرحلة الإدارية في تنظيم حق المواطن في الإطلاع على القرارات الإدارية التي تخصه وكذلك في الشفافية الإدارية، كما يتجسد بصورة أكثر أمام اللجان التأديبية الخاصة بالموظفين وعدم استدعاء الموظف المخطئ للمثول أما مجلس التأديب وعدم تمكينه من الإطلاع على ملفه أو تقديم دفاعه أو الاستعانة بمحامى. فمن منطلق أن إجراءات التأديب ليست مجرد شكليات لازمة لمشروعية القرار التأديبي، بل هي ضمانات مفروضة لحماية الموظف العام باعتباره الطرف الضعيف في مواجهة السلطة التأديبية، وصدور القرار الإداري دون مراعاة حق الدفاع يجعل الإدارة تتعسف في حق الموظف العام .

وترتبيا على ذلك وضع القانون الجزائري للموظف العمومي ضمانات هامة في المجال التأديبي لعل أهمها تلك المتعلقة بحق الدفاع والإطلاع على ملف القضية التأديبية ويعرف ما هو منسوب إليه ليحضر دفاعه الذي يسبق اتخاذ القرار في المجال التأديبي وهو ما

(1) - قرار مجلس الدولة ملف رقم 005485 صادر بتاريخ 22-7-2002 مجلة مجلس الدولة، العدد 5، الجزائر، 2004،

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

نصت عليه المادة 169 من قانون الوظيف العمومي والتي جاء نصها "يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه " (1).

وقد فرض مجلس الدولة الجزائري هذا المبدأ على كل القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة بنية معاقبة صاحب الشأن، سواء لسلوكه أو لنشاطه، بحيث تلتزم السلطة الإدارية - حتى عند عدم وجود نص بإطلاع صاحب الشأن قبل اتخاذ قرارها، على التهمة المنسوبة إليه، وتمكينه من إبداء دفاعه .

كما استقر القضاء الإداري الجزائري على أن الحق في الدفاع يعد من الإجراءات الجوهرية ،فبمناسبة قضية عرضت على مجلس الدولة بتاريخ 20-4-2004 قضية بين السيد (م.ع) ضد والي ولاية سكيكدة حيث أكد على وجوب توجيه استدعاء للموظف المعرض على العقوبة التأديبية واعتبره بمثابة إجراء جوهري يضمن ضمن حقوق الدفاع . (2)

ومن مظاهر الإجراءات الواجب مراعاتها مبدأ توازي الأشكال إحترام السلطة الإدارية القواعد التي تم فيها إصدار القرار الإداري المراد تغييره ،سحبه وإلغاؤه ،فالقرار الإداري لا يلغي قرار إداري آخر إلا إذا كان قد صدر من السلطة الإدارية نفسها ويكون القرار غير مشروع في حالة صدوره دون مراعاة لهذا المبدأ، بمعنى أن إلغاء أو تعديل القرار الإداري يكون بقرار إداري آخر صادر من ذات السلطة التي أصدرت القرار الأول وبإتباع ذات الأشكال و الإجراءات التي اتبعت عند إصداره (3) .

فمثلا قرار إبطال الرخصة أو سحبها يتخذ حسب الأشكال نفسها التي تم تسليمها وفقا لها وأنه يتعين القول بأن البلدية عندما هدمت الكشك محل النزاع الحالي تكون قد تجاوزت سلطتها.

(1) - أمر رقم 06-03، السالف الذكر

(2) - قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ،ملف رقم 009898 ،صادر بتاريخ 20-04-2004 ،المجلة القضائية العدد3،الجزائر ،1992،ص 151

(3) - بوعلی سعيد ،المرجع السابق ،ص 174

وعلى هذا الأساس فإنه بالنظر للطابع الفني المعقد الذي أخذت تتصف به القرارات الإدارية، فقد أصبح من المألوف أن تفرض القوانين اليوم والقضاء على الإدارة أخذ الإجراءات القانونية اللازمة قبل إصدار القرارات الإدارية .

الفرع الثاني

الرقابة لعدم مشروعية الأركان الداخلية للقرار الإداري

عدم المشروعية في الأركان الداخلية للقرارات الإدارية تمس مخالفة القانون (أولاً)، الانحراف في استعمال السلطة (ثانياً) وكذلك السبب (ثالثاً).

أولاً: عيب مخالفة القانون

يقصد بعيب مخالفة القانون أن يكون القرار الإداري معيباً في فحواه أو مضمونه بمعنى أن يكون الأثر القانوني المترتب عن القرار الإداري غير جائز أو مخالفاً للقانون أي كان مصدره سواء كان مكتوباً كأن يكون دستورياً تشريعياً أو لائحياً، أو غير مكتوب كالعرف والمبادئ العامة للقانون. ويعتبر من أكثر العيوب وقوعاً من الناحية العملية، فالرقابة عليه تنصب على جوهر القرار وموضوعه للكشف عن مطابقته أو مخالفته للقانون⁽¹⁾.

ويتخذ عيب مخالفة القانون ثلاثة صور وهي :

أ- المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية والتي تتحقق عندما تقوم الإدارة بتجاهل القاعدة القانونية وتتصرف كأنها غير موجودة وقد تكون المخالفة إيجابية للقاعدة القانونية كما لو أصدرت الإدارة قراراً بتعيين موظف دون الالتزام بشروط التعيين. أو المخالفة السلبية للقاعدة القانونية كحالة رفض الإدارة منح ترخيص لأحد الأفراد بمزاولة مهنة معينة وهي تعلم أنه مستوف لجميع الشروط القانونية لذلك⁽²⁾.

ب- الخطأ أو سوء تفسير النص القانوني وتتحقق عندما تخطئ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية فتعطي القاعدة القانونية المعنى غير المعنى الذي قصده المشرع والخطأ في تفسير

(1) - بوعلی سعید ، المرجع السابق ، ص 178

(2) - عبد الغاني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ، ص 522

القاعدة القانونية، فترتكب السلطة الادارية غلط قانوني عندما تفسر نص قانوني بصفة غير ملائمة حين تصدر قرارها تطبيقاً للنص القانوني.

ج-الغلط في تطبيق الوقائع القانونية بحيث تستند الادارة في تأسيسها للقرار الاداري إلى وقائع مادية غير موجودة واقعا كإحالة موظف إلى عطلة مع أنه لم يطلبه.

د-الغلط في التكيف القانوني السليم للوقائع المادية بحيث تعطي للإدارة للوقائع المادية التي اعتمدها مفهوما خاطئا ويترتب عن ذلك إسناد خاطئ للقواعد القانونية التي تحكمها⁽¹⁾.

ثانيا: عيب الانحراف في استعمال السلطة

يعرف الانحراف في استعمال السلطة على أنه عندما تستهدف الادارة بقرارها الصادر عنها غرضا غير الذي قصده المشرع، بحيث تتجه الادارة من وراء إصدارها القرار تحقيق مصلحة شخصية باستعمال معيار السلطة العامة وتظهر هذه الحالة في مجال الوظيفة العمومية عندما تستعمل الهيئة الادارية المستخدمة لسلطتها التأديبية⁽²⁾.

وهناك حالة الانحراف بالسلطة لغرض سياسي وتكون عند استعمال رجل الادارة سلطته لاعتبارات سياسية كأن يصدر القرار من أجل تحقيق غاية الحزب المنتمي إليه باعتبار أنه يمكن للموظفين الاداريين الانتماء إلى الأحزاب السياسية .

وعندما تصدر الادارة قرارات بهدف تحقيق أهداف المصلحة العامة غير الأهداف المحددة لها بموجب قاعدة التخصيص وتحديد الأهداف والتي من أجلها منحت لها السلطات والاختصاصات، ومثلا نزع قطعة أرضية من أجل بناء مطار وبعدها تم تحويل المشروع إلى إنجاز محطة برية للمسافرين .

(1) - عبد الغاني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ص526

(2) - تجدر الاشارة أن عيب الانحراف في استعمال السلطة عيب احتياطي أي أن القاضي الاداري لا يبدأ بمناقشته إلا إذا كان القرار الاداري يخلو من أي عيب آخر أنظر :

-دلو سمير ، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الادارية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تيزي وزو ، 2012، ص 23

ثالثاً: عيب إنعدام السبب في القرارات الإدارية

هو العنصر القانوني أو الواقعي الذي يجعل الإدارة تلجأ إلى اتخاذ القرار وإصداره فهو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين فهو غاية القرار الإداري ،وعليه لقيام السبب المبرر لإصدار القرار يتعين توافر حالة قانونية أو واقعية تدعو الإدارة لمواجهتها بإصدار قرار إداري.

وعليه يشترط لمشروعية القرار الإداري أن يقوم على سبب موجود فعلاً وصحيح فمثلاً يشترط لمشروعية قرار تأديب موظف من حيث السبب أن يثبت ارتكاب هذا الموظف لخطأ ما وأن يكون لهذا الخطأ وصف الجريمة التأديبية التي تسمح للإدارة بتوقيع العقوبة التأديبية ،كما يشترط أن تكون للعقوبة الموقعة سند من القانون، أي أن تستند الإدارة في قرارها إلى قاعدة قانونية موجودة وسارية المفعول وقت صدور القرار⁽¹⁾.

المبحث الثاني

دعوى التعويض المترتبة عن المسؤولية الإدارية

إنه مع تكريس مبدأ مسؤولية الإدارة حصل الاتفاق فقها وقضاء على إدراج دعوى المسؤولية الإدارية ضمن أقسام القضاء الإداري وهو قسم القضاء الكامل وهي دعوى لا تهدف إلى تفسير قرار إداري أو تقدير مشروعيته، وإنما تكون للقاضي الإداري سلطات واسعة مقارنة بالدعوى الإدارية الأخرى ،بحيث يجوز له الحكم على الإدارة بتقديم تعويضات مالية إذا تبين له أن الضرر الناتج عن عمل السلطة الإدارية قابل للتعويض.

وتعرف دعوى التعويض بأنها الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة طبقاً للقواعد والإجراءات المقررة قانوناً للمطالبة بالتعويض العادل واللازم للأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الضار⁽²⁾.

(1) - عدو عبد القادر ، المرجع السابق ص 166

(2) يجب التنويه إلى أن منازعات المسؤولية هي نوع من القضاء الكامل وليست كله إذ يدخل ضمن القضاء الكامل منازعات أخرى تتعلق بمنازعات العقود ،المنازعات الضريبية والمنازعات الانتخابية...

وترتبط دعوى التعويض بمسؤولية الإدارة ، الأمر الذي يستوجب تبيان أساس المسؤولية الإدارية كموضوع لدعوى التعويض (المطلب الأول)، مع الكشف عن أحكام دعوى التعويض الناتجة عن مسؤولية الإدارة سواء على أساس الخطأ أو المخاطر (المطلب الثاني).

المطلب الأول

أساس مسؤولية الإدارة

عرفت المسؤولية الإدارية تطورا ملحوظا ، ففي البداية كانت قائمة على أساس الخطأ وبرز هذا التطور أثناء مرحلة عملية التمييز الذي قام بها القضاء الإداري بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي أين توسع فيه مجال الأول على حساب الثاني، ثم بعدها ومن أجل حماية الموظف برزت نظرية الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وترتب عنها آثار، ولم يقف التطور عند هذا الحد بل استمر حتى أصبحت المسؤولية تقوم بدون خطأ على أساس ما يعرف بالمخاطر .

لكن دون الغوص أكثر في تفاصيل التطور التاريخي لهذا الأساس، يمكن التقرير بأن الأساس القانوني الرئيسي الذي قامت عليه مسؤولية الإدارة يتمثل في الخطأ (الفرع الأول)، واستكمال هذا الأساس بنظرية المخاطر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ

إعتبر الخطأ في البداية الإطار العام الذي قامت عليه المسؤولية الإدارية، رغم تطور هذه الأخيرة بدون خطأ. ويعرف الخطأ كقاعدة عامة، بأنه الإخلال بالتزام قانوني وبناءً على هذا الإخلال، يمكن أن تقوم مسؤولية الإدارة استنادا إلى الخطأ الواقع منها متى سبب ضررا للغير .

ويختلف الخطأ في مجال القانون الإداري عن ما هو معروف عنه في القانون المدني، حيث لا تكون الإدارة مسؤولة عن كل خطأ ارتكب من أحد موظفيها ، بل تفرق بين الخطأ

الشخصي والخطأ المرفقي حسبما أضفاه المشرع الفرنسي لتحديد مسؤوليتها (أولاً)، أو تقوم بجمع الأخطاء والمسؤوليات وتنتظر إلى آثارها (ثانياً).

أولاً: الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية الإدارية وتمييزه عن الخطأ الشخصي

1_ الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية الإدارية

الخطأ المرفقي هو الذي ينسب إلى الإدارة أو المرفق ذاته، رغم ارتكابه من قبل أحد الموظفين أثناء قيامه بواجباته الوظيفية، عن طريق الإهمال أو التقصير أي أن هذا الأخير هو من تسبب في وقوع الضرر وأدى إلى مسؤولية الإدارة وتحميلها عبء التعويض عن الأضرار⁽¹⁾، سواء أمكن تحديد هوية مرتكب الخطأ أو استحالة تحديده وبذلك فهو يتخذ صورتين:

أ_ خطأ الموظف المعين بالذات: نكون أمام هذه الحالة متى أمكن نسبة الخطأ الذي ترتب عليه مسؤولية الإدارة إلى موظف معين بالذات أو موظفين معينين بنواتهم، مثال ذلك أن يجري أحد رجال الشرطة خلف مجرم هارب في الطريق العام بقصد القبض عليه، وأثناء جريه للحاق به، يصدم أحد المارة، فيصيبه بضرر، فهذا الخطأ يعد مرفقياً وإن كان صادراً من رجال الشرطة، أي من موظف معين بالذات، حيث صدر منه أثناء تأدية وظيفته و بسببها .

ب_ الخطأ الذي ينسب إلى المرفق ذاته: تتمثل هذه الصورة في حالة تعذر معرفة مصدر الفعل الضار الذي أدى إلى مسؤولية الإدارة. مثال ذلك أن تقبض الشرطة على أحد المتظاهرين، وفي دار الشرطة يعتدي عليه الشرطي بالضرب، فيحدث به ضرراً، فإذا تعذر على القضاء معرفة الشرطي أو الشرطة الذين اعتدوا على المجني عليه بالضرب، كان الخطأ مرفقياً تأسيساً على أنه ينتج عن سوء تنظيم مرفق الأمن ويمكن رد الأفعال التي يكون فيها الخطأ مرفقياً إلى ثلاثة طوائف:

(1) - عدو عبد القادر ، المرجع السابق ص336

1_ التنظيم السيء للمرفق العام: يعني أن المرفق العام مكلف بتقديم الخدمة المنوطة به بشكل ايجابي، لكنه أدى هذه الخدمة بشكل سيء وعليه تسأل الإدارة عن خطئها سواء تمثل الخطأ في قرار إداري أو عمل مادي، أي جميع الأعمال الإيجابية الصادرة من الإدارة و المنطوية على الخطأ⁽¹⁾. ومن الأمثلة على ذلك نجد أن قانون البلدية يلزم البلديات بتنظيم مرفق المطافئ، فعدم وجود أو سوء تنظيم هذا المرفق يرتب مسؤولية الإدارة .

2_ التسير السيء للمرفق العام: يمكن أن يصدر الخطأ من المرفق ذاته متمثل في سوء تسير المرفق فينشئ مسؤولية الإدارة إذا رتب ضرراً للأفراد، كما لو أصيب بعض الموظفين بقسم من أقسام المرفق نتيجة سوء تهوية الأماكن العمومية التي يشتغلون بها عقب تدفئتها بالفحم⁽²⁾.

3_ الامتناع عن أداء الخدمة العامة: تتمثل في عدم تقديم المرفق للخدمة المطلوبة منه، أي اتخاذ الإدارة موقفا سلبيا، وذلك بامتناعها عن تقديم وأداء الخدمة التي كان من المفترض القيام بها بشكل يُرتب خطأ مرفقيا، فتسأل عليه بتعويض الأضرار المترتبة عنه، باعتبار أن الإدارة أو الموظف ليس لديه أي امتياز أو حق شخصي يمكنه من القيام أو الامتناع عن ممارسة اختصاصه وفقا لرغباته، بل أنه التزم قانوني يتعين على الموظف المختص أن يمارس صلاحياته القانونية بنفسه أو أن يمارسها وفق الشروط المحددة قانونا سواء كانت صلاحياته تقديرية أو مقيدة⁽³⁾.

ومن الأمثلة التي تجسد هذا النوع، امتناع الإدارة عن إقامة الحواجز اللازمة لمنع فيضان أو الإهمال في اصلاح طريق عام، فأدى تدهمها إلى انقلاب إحدى السيارات

⁽¹⁾ علي خطار شنطاوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 192.

⁽²⁾ هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة_دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1991، ص 198.

⁽³⁾ قياد عبد القادر صالح، فكرة الخطأ المرفقي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 10، العدد 38، سنة 2008، ص 321.

وإصابة ركابها ،فهنا تقوم مسؤولية الإدارة نتيجة امتناعها عن إقامة الحواجز و إهمالها في إصلاح الطريق العام.

ويلاحظ مما سبق ذكره بأن مسؤولية الموظف الشخصية تنتفي بحيث لا تظهر إلا مسؤولية الإدارة وحدها ولا فرق في ذلك بين أن يكون الخطأ منسوباً إلى موظف معين بالذات أو منسوباً إلى الإدارة ذاتها.

2_ تمييز الخطأ المرفقي عن الخطأ الشخصي:

يوجد إلى جانب الخطأ المرفقي الذي يرتب كأصل عام مسؤولية الإدارة التي تتحمل عبء التعويض عن الأضرار التي لحقت بالغير من جراء تصرفاتها سواء كانت تصرفات مادية أو قانونية، الخطأ الشخصي الذي لا يُعقد إلا مسؤولية الموظف فيجعله يلتزم بالتعويض عن خطئه من ماله الخاص، حيث أن قيام المسؤولية الإدارية يقتضي بالضرورة التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي⁽¹⁾.

تعددت اجتهادات كل من الفقه والقضاء الإداري، في وضع معيار راجح ودقيق للتفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي نقسهما كمايلي:

أ/ المعايير الفقهية وتمثل في:

_ معيار الدافع الشخصي: إعتد الفقيه لافريير "laferriere" على معيار الدوافع الشخصية للتفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، ومفاد هذا المعيار هو قيامه على أساس العوامل الذاتية والنزوات الشخصية للموظف، فإذا كان الفعل الضار الذي قام به الموظف والذي ألحق الضرر بالغير بعيداً عن أهوائه وعواطفه وصدر من الموظف باعتباره ممثلاً للسلطة الإدارية، ولا رغبة له في إلحاق الضرر بالغير ، ففي هذه الحالة يعد الخطأ مرفقياً وليس شخصياً، أما إذا كان الموظف قد أتى بالفعل الضار عمداً بدافع عواطفه

(1) سعيد السيد علي، نطاق وأحكام مسؤولية الدولة دراسة مقارنة، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013، ص

وضعف أحاسيسه وإرادته السيئة واندفاعه لتحقيق مصالحه الخاصة والذاتية على حساب المصلحة العامة يعتبر الخطأ شخصياً⁽¹⁾.

_ معيار الغاية: ذهب مناصرو هذا الرأي وعلى رأسهم الفقيه "Duguit" إلى القول أن الخطأ يكون شخصياً وبالتالي يسأل عنه الموظف ويتحمل تبعته إذا كان الغرض منه تحقيق أهداف خاصة أو أغراض شخصية ، فإذا كان التصرف الذي قام به الموظف بعيداً عن تحقيق الأهداف والغاية المنوطة بها ولا علاقة لها بالأهداف الإدارية ولا بالخدمة المطلوبة منه، فالخطأ يكون شخصياً ويقع عبء التعويض عنه من الموظف شخصياً ومن ماله الخاص، أما إذا كان الموظف أثناء تصرفه الذي قام به حسن النية ومن أجل تحقيق الصالح العام ، فالخطأ يعد مرفقياً ولا يسأل عنه بل ينسب إلى الإدارة للتعويض عنه⁽²⁾. وما يلاحظ هنا أن الأخذ بهذا المعيار يجعلنا نبحث عن النوايا والدوافع الشخصية والتي يصعب اكتشافها، ما إذا كانت نوايا حسنة أو سيئة، الأمر الذي يؤدي إلى تضيق نطاق الخطأ الشخصي.

_ معيار الخطأ المنفصل عن الوظيفة: بحث الفقيه "Hauriou" وحسبه نكون أمام خطأ شخصي إذا صدر الفعل عن الموظف خارج أوقات العمل وليس بمناسبة أداء الوظيفة أي بمعنى خارج الإلتزامات الوظيفية .

وعليه فإن الفقيه "هوريو" وضع معياراً جديداً للتمييز بين الخطأين بعد حكم مجلس الدولة في قضية Zimmerman، مفاده أن الخطأ القابل للإفصال عن الوظيفة يعد خطأ شخصياً والخطأ غير القابل للإفصال عنها يعتبر مرفقياً.

_ معيار جسامة الخطأ: يفرق الفقيه "jezze" بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي على أساس أن الموظف يرتكب خطأ شخصياً إذا كان خطأ جسيماً يتجاوز نطاق الأخطاء

(1) حمدي أبو النور السيد عريس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية ، 2011، ص 124.

(2) محمد أنور حمادة، المسؤولية والقضاء الكامل، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية ، 2006، ص 41.

المادية، ويعتبر مرفقياً إن كان من الأخطاء المادية أو المخاطر العادية التي قد يتعرض لها الموظف العام عند مباشرة واجبات الوظيفة⁽¹⁾.

_ معيار طبيعة الالتزام الذي أخل به: قام الفقيه "Douce Rays" بالتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي بالاعتماد على طبيعة الالتزامات المخلة بها التي تقع على عاتق الإدارة، والتي قسمها إلى نوعين التزامات عامة يقع عبء إثباتها على الجميع والتي يفرضها القانون ويعد الاخلال بها خطأ شخصياً، أما النوع الثاني فهي الالتزامات التي ترتبط بالعمل الوظيفي فإن الاخلال بها يعد خطأ مرفقياً⁽²⁾.

ب/ المعايير القضائية تتمثل في:

_ الأخطاء منعدمة الصلة بالوظيفة العامة: يُسأل الموظف عن الخطأ الشخصي في حالة ارتكابه خطأ في حياته الخاصة بعيداً تماماً عن عمله الوظيفي، فيسأل الموظف هنا مسؤولية شخصية عن تعويض الأضرار مهما كانت درجة جسامتها، ولا تسأل عنه جهة الإدارة ذلك لأن الخطأ منعدم الصلة كلياً بالوظيفة العامة، كالأضرار التي تلحق الأفراد من قيادة أحد الموظفين لمركبته الخاصة أثناء إجازته الرسمية فيعوض عن الأضرار الناجمة عن خطئه⁽³⁾.

_ الأخطاء التي تقع أثناء تأدية مهام الوظيفة أو بمناسبةها: يكون الموظف العام معرض أثناء تأدية واجباته الوظيفية أو بمناسبةها لارتكاب الأخطاء التي قد تكون أخطاء شخصية، في حالة عدم وجود أي رابطة تربطها بالمرفق أي منعدمة الصلة بالوظيفة التي يشغلها، كما قد تكون هذه الأخطاء شخصية متى كان هدف الموظف الوصول إلى أغراض ومقاصد شخصية لا صلة لها بالمصلحة العامة.

(1) محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 42.

(2) فريجة حسين، 'مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها'، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، الجزائر، 2004، ص 38.

(3) فريجة حسين، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2011، ص 305.

ثانياً: قاعدة الجمع بين الأخطاء والمسؤوليات وأثرها

لحماية ضحايا الأنشطة الإدارية ذهب القضاء الإداري إلى التقليل من أهمية التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي فظهرت لأول مرة قاعدة الجمع بين الأخطاء ثم قاعدة الجمع بين المسؤوليات، أين تتحمل فيها الخزينة العامة عبء التعويض عن الأضرار الناجمة عن الموظف بدلاً أن يتحملها هو من ذمته الخاصة.

1_ قاعدة جمع الأخطاء: مفادها اقتران الخطأ الشخصي مع الخطأ المرفقي في توليد الضرر اللاحق بالضحية وأول تطبيق لمجلس الدولة الفرنسي لهذه القاعدة صدر حكمه بتاريخ 03 فيفري 1911 في قضية السيد أنجي Anguet، حيث حكم القاضي بناء على دعوى المضرور بأن الحادث كان ناتجاً عن وجود خطأين متميزين⁽¹⁾، خطأ مصلحي ناتج عن غلق باب المكتب قبل الوقت المحدد لأن ساعة المكتب لم تكن مضبوطة، إضافة إلى سوء حالة عتبة المكتب التي ساعدت على سقوط المضرور أي سوء تنظيم المرفق، وخطأ شخصي نسب لأعوان البريد الذين اعتدوا على المضرور وعاملوه بقسوة⁽²⁾.

وقد تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي في تطبيق فكرة تعدد الأخطاء، خاصة في الحالات التي يتسبب فيها إهمال الإدارة في مراقبة موظفيها، أو عدم اتخاذها للإجراءات اللازمة لمنع الضرر كوفاة أحد المرضى في إحدى المصحات العقلية بسبب اعتداء من ممرض فتقرر مسؤولية الإدارة باعتبار أن الضرر ما كان ليحدث لو كانت هناك رقابة من طرف الإدارة.

وتجدر الإشارة إلى أن جمع المسؤوليات لا يؤدي إلى حصول المضرور على التعويض مرتين كما أن الإدارة في تعويضها عن الخطأ الشخصي المقترن بالخطأ المرفقي لا تتحمل

¹ - RICCI Jean- Claude, Droit administratif, 6 éme édition, Hachette, paris, 2008, p 37.

² - PONTIER Jean-Marie, la responsabilité administrative, publiée sur le site :

<http://www.ntpu.edu.tw/files/event/20081127144718.pdf>

عبء التعويض بأكمله، وإنما يمكن لها الرجوع على الموظف بقدر مساهمته في إحداث الضرر⁽¹⁾.

2_ قاعدة جمع المسؤوليات: مفادها جمع المسؤوليات إذا كان الضرر الناتج عن خطأ شخصي فقط، وقد ظهرت هذه القاعدة في مرحلتين:

أ_ جمع المسؤوليات على أساس الخطأ الشخصي المرتكب داخل المرفق: يؤدي الخطأ المرفقي إلى تحريك مسؤولية الإدارة بصفة مستمرة، وذلك خلافاً للخطأ الشخصي الذي لا يرتب سوى مسؤولية الموظف الشخصية، غير أن مجلس الدولة سلم بقاعدة الجمع بين المسؤوليتين وذلك من خلال إقراره بقيام مسؤولية الإدارة إلى جانب مسؤولية الموظف الشخصية في حالة الخطأ الشخصي الواحد بناء على رأي مفوض الدولة "Léon Blum" الذي جاء فيه أن الخطأ يعد شخصياً إذا ارتكب في المرفق أو بمناسبة العمل فيه إذا كانت وسائل وأدوات الخطأ قد وضعت في يد الجاني بواسطة المرفق.

وقد طبق مجلس الدولة رأي المفوض "Blum" الذي يدعو إلى ضرورة الجمع في المسؤولية الشخصية لرئيس البلدية، إضافة إلى تقرير مسؤولية الإدارة التي ينتمي إليها الموظف فمجلس الدولة بحكمه هذا أقر بقاعدة الجمع بين المسؤوليتين⁽²⁾.

ب_ جمع المسؤوليات على أساس الخطأ الشخصي المرتكب خارج المرفق العام: لم يكن مجلس الدولة الفرنسي يثير مسؤولية الإدارة العامة في حالة ارتكاب خطأ شخصي خارج نطاق ممارسة الواجبات الوظيفية، إلا إذا تبين أن الخطأ الشخصي المرتكب خارج الوظيفة خطأ مرفقي كغياب الإشراف والرقابة، فهنا نكون أمام خطأين خطأ مرفقي وخطأ شخصي معاً، مما يؤدي بالضرورة إلى الجمع بين المسؤوليتين المرفقية والشخصية. ومن أمثلة هذا النوع سائق سيارة عسكرية فقد السيطرة على المقود وكان يستخدم السيارة العسكرية لأغراض شخصية اصطدم بمسكن أدى إلى تصدع البناء.

(1) سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 271-273.

(2) عوايدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص ص 170-171.

وتجدر الإشارة أن الاعتراف بإمكانية اجتماع الخطأ الشخصي للموظف والخطأ المرفقي للإدارة يعني إمكان قيام مسؤولية موحدة ومشاركة بينهما، فيسأل كل منهما عن جزء من الخطأ الذي ينسب إليه⁽¹⁾.

3_ الآثار والنتائج المترتبة عن قاعدة الجمع بين الأخطاء والمسؤوليات:

أ_ **حق الإختيار للضحية:** يمكن للمضرور أن يرفع دعوى شخصية على الموظف أمام القضاء العادي أو دعوى إدارية على الإدارة أمام القضاء الإداري للمطالبة بالتعويض، مع العلم أنه لا يمكنه استعمالهما معا وينصح عمليا بأن يرفعها على الإدارة ليسرها وعسر الموظف⁽²⁾.

ب_ **عدم الجمع بين التعويضات:** يقابل مبدأ الجمع بين الأخطاء والمسؤوليات وفقا لقول الأستاذ 'ديلويادير' قاعدة عدم جمع التعويضات، فالقاعدة في التعويض هو أن يغطي هذا الأخير الضرر الحاصل دون أن يزيد عليه فلا يمكن الحصول على التعويض مرتين (تعويض مضاعف).

ج _ **دعوى الرجوع:** إذا اختار المضرور رفع الدعوى على أحدهما وقدر القاضي نسبة التعويض لكل منهما وكان الخطأ الشخصي علاقة بالمرفق، فمن خلال قاعدة الجمع بين الأخطاء والمسؤوليات كان لهما الرجوع على بعضهما⁽³⁾ وفقا للآتي:

ـ **رجوع الإدارة على الموظف:** إذا دفعت الإدارة التعويض كله يمكنها الرجوع على الموظف بمقدار ما حكم به القاضي عليه حسب المواد 145 و 185 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية الملغى.

⁽¹⁾ حمدي أبو النور سيد عريس، المرجع السابق، ص 140.

⁽²⁾ PONTIER Jean-Marie, Op.cit, p 02.

⁽³⁾ كفيف لحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون الدولية والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2013، ص 71.

ـ رجوع الموظف على الإدارة: ويحدث هذا إن رفعت دعوى شخصية على الموظف بداية ووزع القاضي المسؤولية بينه وبين الإدارة، فللموظف حق الرجوع على الإدارة.
ـ رجوع الإدارة على الغير: إن حلت الإدارة محل الغير الذي أضر بأعوانها وعوضت هي مكانهم فمن حقها الرجوع على الغير لاسترجاع ما سلمته لأعوانها .

الفرع الثاني

المسؤولية الإدارية القائمة على أساس المخاطر

ظهرت المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر بداية في القانون الخاص، لكنها تطورت في إطار القانون العام إلى درجة أنها أصبحت تشمل مختلف ميادين النشاط الإداري رغم أنها مازالت مسؤولية احتياطية.

تعني نظرية المخاطر La théorie du Risque أن الحق في التعويض يُثبت للأفراد الذين يتضررون من أنشطة الإدارة المشروعة ذات الخطورة، وتتنطبق فكرتها على كل نشاط إداري يخلق خطراً يلحق بالأفراد، ويهدد بوقوع أضرار تصيبهم⁽¹⁾. ولتوضيحها أكثر يقتضي منا تبيان أساسها (أولاً)، وشروطها (ثانياً).

أولاً: أساس مسؤولية المخاطر

تقوم المسؤولية الإدارية كما هو الشأن بالنسبة للقانون المدني على فكرة الخطأ بمعنى أنه يتعين على المضرور من تصرف الإدارة الضار أن يثبت الخطأ المصلحي الذي يكفل له التعويض عن الضرر الذي سببته له الإدارة. لكن ونتيجة المخاطر الناشئة عن نشاط الإدارة أصبح القضاء الإداري الفرنسي يقبل مسؤولية الإدارة على غير الخطأ المصلحي، دون الحاجة إلى تكليف طالب التعويض أن يثبت خطأ الإدارة.

(1) عبد الغاني بسيوني، المرجع السابق، ص 748.

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

فلقد أصبح واجبا على الدولة أن تؤمن مواطنيها ضد مخاطر مباشرة هذه الأنشطة رغم مشروعيتها وقانونيتها، وذلك بتعويض من يصبه ضرر من جراء ذلك عن أساس فكرة المخاطر .

وأساس تقرير المسؤولية هنا يقوم على فكرة تحقيق المساواة أمام الأعباء العامة أو التكاليف العامة المترتبة على إدارة وتسيير المرافق العامة كل في حدود إمكانياته وهو ما يحقق التوزيع العادل لهذه التكاليف وتلك الأعباء، فإذا نتج عن نشاط تلك المرافق ضرر لأحد أو لبعض المواطنين، فإن عبئ هذا الضرر يجب أن يوزع على مجموع المواطنين وذلك بالتعويض عن الأضرار الذي أصابتهم من خزانة الدولة، وبذلك توزع قيمة هذا التعويض على جميع المكلفين بدفع الضريبة، وفي ذلك تحقيق لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

وبالإضافة إلى كون المسؤولية على أساس المخاطر تقوم على أساس العدالة فإنها تُجنّب المدعي إثبات الخطأ، فالمضروور له الحق في التعويض حين إقامته للعلاقة السببية بين نشاط المرفق العام المتسبب في الضرر الذي لحق به.

ثانيا: شروط نظرية المخاطر

يشترط في تطبيق نظرية المخاطر كأساس قانوني لمسؤولية الإدارة بدون خطأ الشروط الواجب توافرها في المسؤولية بصفة عامة من ضرر وعلاقة سببية بين نشاط الإدارة والضرر الناتج عنه، ونسب الضرر أي امكانية اسناد الضرر والفعل الناتج عنه الضرر إلى شخص عمومي معين.

1_ الضرر

يعد وجود ركن الضرر الدافع لقيام مسؤولية الإدارة فإذا كان يمكن للمسؤولية أن تتقرر دون خطأ، فإنها لا يمكن أن تقوم دون ضرر⁽¹⁾ وعليه يعتبر هذا الأخير سببا

(1) عوايدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص ص 202-206.

وشرطا من شروط الحق بالمطالبة في التعويض، فبدونه لا تنقصر للمضرور أية مصلحة في طلب التعويض عن الأضرار التي لحقت به.

ويقصد بالضرر كل اخلال بحق أو مصلحة مشروعة للمضرور مادية كانت أو معنوية، كما أنه أحد أركان المسؤولية بصفة عامة⁽¹⁾. ولكي تلتزم الإدارة بالتعويض للمتضرر يقع عليه اثبات الضرر الذي كان سببه المخاطر الناتج عن نشاطها⁽²⁾، كما يجب أن يكون الضرر محققا ومؤكدا بمعنى أن يكون قد وقع بالفعل أو سيقع مستقبلا، وهذا ما يدفعنا للقول بأن الضرر الاحتمالي غير كافي للحكم على الإدارة بالتعويض⁽³⁾.

بالإضافة إلى ذلك يشترط في الضرر أن يستند إلى حق يحميه القانون بالمعنى المخالف لا تعويض عند المساس بحق غير المشروع سواء تمثل هذا الحق في مركز قانوني أو مصلحة مالية⁽⁴⁾.

2_ العلاقة السببية بين الضرر ونشاط الإدارة

يجب أن توجد علاقة سببية بين الخطأ والضرر حتى تقوم مسؤولية الإدارة، فإذا انعدمت رابطة السببية بين الخطأ والضرر فإن ذلك يؤدي إلى إنتفاء مسؤولية الإدارة كليا أو جزئيا حسب الأحوال .

وتعني علاقة السببية أن الضرر يكون النتيجة المباشرة لحدوث خطأ الإدارة، أو أن خطأ الإدارة يمثل السبب المباشر لوقوع الضرر .ولتحديد السبب المباشر للضرر، برزت ثلاث نظريات في فرنسا، إذ ظهرت في البداية نظرية تكافؤ الأسباب والتي كانت مطبقة في فرنسا فترة من الزمن، وبعد ذلك طرحت نظرية السبب الأقرب، أي

(1) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى التعويض في الفقه والقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، مصر، 2009، ص 131.

(2) - سعيد السيد علي، التعويض عن أعمال السلطات العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 315.

(3) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 137.

(4) - محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الاداري، دراسة مقارنة، ولايتا القضاء والتعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 269.

السبب الأقرب زمنياً أو مكانياً أو السبب الأخير الذي جعل حدوث الضرر ممكناً ، و نظرية السبب المنتج ، و أخيراً نظرية السبب الملائم التي تعتقها محكمة النقض الفرنسية حالياً .

ولتحديد العلاقة السببية وبالتالي السبب المباشر ، أوجد الفقه عدة نظريات أهمها :
- **نظرية توازن الأسباب** : مفاد هذه النظرية أنه يجب أن يؤخذ في الاعتبار كل الأسباب التي تدخلت في إحداث الضرر وإن كانت أسباباً بعيدة نظراً لأهميتها ، طالما أن تخلف أحدهم لم يترتب عليه عدم حدوث الضرر⁽¹⁾ ، لأن وقوع الضرر كان نتيجة لاجتماع كل الأسباب التي اشتركت في احداثه حيث أنه لو كان سبب واحد لما وقع هذا الضرر .

_ **نظرية السبب القريب** : أخذت هذه النظرية بالسبب القريب من حيث الزمن أي الحدث الأخير ، بمعنى أن الفعل الأقرب زمنياً هو الذي تسبب في إحداث الضرر ويرتبط بالنتيجة مسؤولة فاعله . ويعاب عليها بأنها ضيّقت كثيراً من شروط المسؤولية .

_ **نظرية السبب المنتج** : يقصد به أن يكون الفعل من طبيعة تؤدي إلى إحداث الضرر بحسب المجرى العادي للأمر وهي بذلك لا تعتد بكل الأسباب التي ساهمت في إحداث الضرر ، وإنما تعتد فقط بالسبب المنتج دون السبب العارض ، ويقصد بالأول السبب المألوف الذي يحدث ذلك الضرر في العادة ، أما الثاني هو ذلك السبب غير المألوف الذي لا يكفي لقيام المسؤولية والذي لا يحدث عادة الضرر وتعتبر هذه النظرية هي السائدة⁽²⁾ .

_ **نظرية السبب الملائم (الضرر المباشر)** : وهو ما يطلق عليه بالطابع المباشر ، بمعنى السبب الفعال الذي يحدث دائماً الضرر⁽³⁾ وهو ما أكده الفقه الإداري كما يلي حيث يقول الأستاذ ديلوبادير " إن القضاء الإداري لا يلجأ إلى نظرية توازن الأسباب

(1) محمد عبد العال السناري ، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء _ دراسة مقارنة _ منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ص 201 .

(2) المرجع نفسه ، ص 201 .

(3) توحيدة عطاء الله المرجع السابق ، ص 313 .

لكن يبحث من بين الأحداث التي سبقت حدوث الضرر الذي يكون السبب الفعلي أو الملائم في حدوثه*.

3_ قاعدة التناسب

نعني بقاعدة الانتساب العلاقة بين الفعل أو العمل الضار والفاعل فإذا ثبتت هذه العلاقة تقررت مسؤولية الفاعل، وإنطلاقاً من هذا المبدأ يتم إقرار المسؤولية الإدارية إذا نسب الفعل الضار للإدارة. وبالتالي المضرور لا يمكنه الحصول على التعويض إلا إذا كان الفعل الضار منسوباً إلى شخص عام.

المطلب الثاني

أحكام دعوى التعويض القائمة على أساس المسؤولية الإدارية

تبدو أهمية وجود دعوى التعويض إلى جانب دعوى الإلغاء في كون دعوى التعويض تكمل الحماية التي يصيغها قضاء الإلغاء على حقوق الأفراد، حيث إذا كان قضاء الإلغاء يرمي إلى إعدام القرارات الإدارية المخالفة للقانون، فإنه مع ذلك لا يتناول الأعمال المادية للإدارة وهو ما يؤهل قضاء التعويض لأن يكون المجال الذي يمكن من خلاله مراقبة الإدارة في مجال أعمالها المادية، كما أن طريق دعوى التعويض يظل مفتوحاً حيث وإن فقد الطاعن وسيلة الإلغاء بعد فوات الميعاد، فيكون أمامه المطالبة بالتعويض .

إضافة إلى ذلك فإن قضاء التعويض يتيح للأفراد جبر الأضرار التي تصيبهم ليس فقط من جراء ما تتخذه الإدارة من قرارات غير مشروعة وإنما أيضاً من جراء ما يصدر عنها من أعمال مادية ضارة بذلك أن قبول دعوى الإلغاء مقيد بأن يكون محل الطعن فقط قرار إداري مدعي بعدم مشروعيته، الأمر الذي يعني أنه يصعب بل ويستحيل الاستغناء عن قضاء التعويض، مما يستوجب تبيان شروط دعوى التعويض القائمة على أساس مسؤولية الإدارة مع تمييزها عن دعوى الإلغاء (الفرع الأول)، ثم ضرورة إبراز حالات الإعفاء من المسؤولية الإدارية وسقوط الحق في التعويض (الفرع الثالث)

الفرع الأول

شروط دعوى التعويض القائمة على أساس المسؤولية الإدارية وتميزها عن دعوى الإلغاء

كسائر الدعاوى الإدارية الأخرى تنطبق على دعوى التعويض الشروط العامة المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية والإدارية لقبول الدعاوى من صفة ومصلحة وأهلية في الطاعن، كما يشترط أن ترفع الدعوى بواسطة عريضة مكتوبة وموقعة من قبل محامي ويكون الاختصاص في النظر في دعوى التعويض المحاكم الإدارية التي تعد صاحبة الولاية العامة في دعاوى القضاء الكامل⁽¹⁾.

ولذا فإن تحديد شروط دعوى التعويض القائمة على المسؤولية الإدارية يتبين من خلال تبيان مدى كون شرط القرار الإداري السابق شرط ضروري في دعوى التعويض (أولاً)، وضرورة إظهار الفروق الموجودة بين دعوى التعويض عن دعوى الإلغاء (ثانياً).

أولاً: مدى إلزامية شرط القرار الإداري السابق

المقصود بالقرار الإداري السابق هو أن يستصدر الشخص المضرور⁽²⁾ بفعل نشاط الإدارة قراراً إدارياً صريحاً أو ضمناً بواسطة تقديم تظلم إداري إلى السلطة الإدارية المختصة لمطالبتها بدفع التعويض لإصلاح الأضرار التي سببتها له.

فالقرار السابق يسمح بتجنب المنازعة القضائية من الأساس وينصب شرط القرار السابق على الأعمال الإدارية المادية أو الفنية للإدارة وليست على القرارات الإدارية، فلا فائدة من تطبيقها على القرار الإداري مادام الهدف منها هو استصدار قرار غير موجود وفي حالة القرارات الإدارية تنتفي الغاية من تطبيقه.

فقبل صدور قانون رقم 90-23 المعدل لقانون الاجراءات المدنية الملغى وبناءً على المادة 169 مكرر كان استيفاء شرط التظلم الإداري السابق شرطاً جوهرياً في دعوى التعويض، إذ يجب على المدعي إرفاقه بعريضة دعوى التعويض سواء كان صريحاً أو

(1) - تنص المادة 801فقرة 2 من قانون رقم 08-09، السالف الذكر على: تخصص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:....

2- دعاوى القضاء الكامل'

(2) - قانون رقم 90 - 23 مؤرخ في 18 أوت 1990، معدل ومتمم للأمر رقم 66 - 154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر العدد 37 صادر بتاريخ 22 أوت 1990 (ملغى).

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

بمستند يثبت إيداع التظلم الإداري في حالة سكوت الإدارة ومن ثم فإن هذا الشرط كان يجب استيفاؤه في هذه المرحلة التي سبقت التعديل .

أما بعد صدور قانون 90-23 و التعديل الذي طرأ على المادة 169 مكرر بحذف شرط التظلم الإداري المسبق لشرط قبول الدعوى أمام الغرفة الإدارية للمجلس ،وبقاء شرط القرار السابق بدون تغيير التي نصت : " لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بتطبيق الطعن في قرار إداري"

فوجد الأستاذ "مسعود شيهوب" يعتبر أن شرط القرار الإداري لم يعد لازماً في المنازعات العائدة لاختصاص المجالس القضائية ،بما في ذلك قضاء التعويض وأن المشرع أوجد إجراءً جديداً و هو نظام الصلح محل التظلم الإداري⁽¹⁾، فكان على المشرع الجزائري حذف الفقرة الأولى من المادة 169 مكرر إذ تركها المشرع سهواً منه وكان عليه الإكتفاء بالفقرة الثانية والتي جاءت صياغتها كالآتي: "يجب أن ترفع الدعوى أعلاه خلال 4 أشهر تبدأ من يوم تبليغه أو نشر القرار ضده".

وعلى ذلك فإن حذف المشرع لل فقرات المتعلقة بتطبيق التظلم الإداري فإن ذلك معناه بمفهوم المخالفة حذف التظلم الإداري برمته بالنسبة لجميع القضايا الممكن رفعها أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي .

وهكذا فإن دعوى الإلغاء أو دعاوى التعويض المقامة أمام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية لا يشترط لرفعها القيام بالتظلم الإداري واستصدار قرار إداري ،بل ترفع مباشرة وأن إجراء الصلح حلّ محل تلك التدابير وهو ما أكده القضاء الإداري الجزائري أيضاً بحيث لا تأخذ المجالس القضائية بشرط القرار الإداري السابق في دعاوى التعويض، حيث جاء في إحدى القرارات القضائية و أن الدفع المتمثل في كون المدعية لم تقم بالطعن السابق فإنه ليس في محله لأن الدعوى الحالية ترمي إلى إبطال قرارين إداريين و أن التظلم لم يعد واجبا

(1) - بوضياف عمار، "دعوى التعويض في القانون الجزائري" مداخلة أقيمت ضمن أشغال الندوة العلمية بعنوان القضاء الإداري (قضاء الإلغاء والتعويض)، المنظمة من طرف الجمعية العربية للقضاء الإداري الرياض، المملكة العربية السعودية، (2008/10/22م) ص 376

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

وحل محله إجراء محاولة الصلح بالنسبة للقرارات الصادرة عن السلطات الادارية المحلية وعليه يتعين قبول الدعوى شكلا⁽¹⁾.

ورجوعا للمواد 815 إلى 828 والمتعلقة بأحكام رفع الدعوى أمام المحكمة الادارية لا نجد فيها إشارة صريحة للإبقاء على شرط القرار السابق ،فلقد تغاضى المشرع تماما على شرط القرار السابق ولم يعد له من موجب .

وعليه فدعوى التعويض لا يشترط فيها وجود قرار سابق لرفعها مباشرة .

ثانيا : تمييز دعوى التعويض عن دعوى الالغاء

تتميز دعوى التعويض عن دعوى الالغاء من عدة جوانب ويظهر ذلك فيما يلي :

-في مجال الجهة القضائية المختصة دعوى التعويض ترفع دائما أمام المحاكم الادارية باعتبارها جهة قضاء ابتدائية ولو تعلقت الدعوى بجهة إدارية مركزية ،وهو ما يميزها عن دعوى الالغاء الموجهة ضد هيئة مركزية التي ينبغي رفعها أمام مجلس الدولة باعتبارها جهة قضاء ابتدائية ونهائية طبقا للمادة 9 من القانون العضوي⁽²⁾

تختلف دعوى الالغاء عن دعوى التعويض من حيث الميعاد المخصص لرفع الدعوى ،بحيث فرض المشرع لرفع دعوى الالغاء سواء أمام المحاكم الادارية أو مجلس الدولة مدة 4 أشهر من تاريخ تبليغ القرار الاداري أو نشره ،وينجم عن فوات الأجل عدم قبول الدعوى شكلا ،بينما دعوى التعويض لا تخضع لهذا الميعاد فهي تتقدم بتقادم الحق الذي يحميه القانون المدني والذي هو 15 سنة حسب نص المادة 308 من القانون المدني وهذا الميعاد ليس واحد بالنسبة لجميع دعاوى التعويض حيث جاء في المادة 311 من القانون المدني أنه يتقدم ب4 سنوات الحق في المطالبة برد الضرائب و الرسوم التي دفعت بغير حق ويبدأ سريان التقادم من يوم دفعها⁽³⁾.

(1) - لحسين بن شيخ أث ملويا،دروس في المسؤولية الادارية ، ج 2 ، دار الخلدونية الجزائر ، 2007،ص35

(2) - قانون عضوي رقم 98-01 ،السالف الذكر

(3) - أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن ق م، ج ر ، العدد 78 ، صادر بتاريخ 30 سبتمبر 1975 (معدل)

و منتم

ونجد سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء سلطة محددة ودقيقة فله أن يحكم بإلغاء القرار الإداري إذا اقتنع بأوجه اللامشروعية المثارة أمامه وله أن يرفضها ، أما دعوى التعويض فتكفل للقاضي سلطة أوسع في تقدير الضرر وتحميل الجهة الإدارية مسؤولية دفع التعويض. ولذا فإن سلطات القاضي الإداري أوسع من سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء.

الفرع الثاني

حالات الإعفاء من المسؤولية الإدارية

توجد أربعة عوامل تعفي الإدارة من المسؤولية الإدارية ويسقط الحق في إقامة دعوى التعويض وهي القوة القاهرة (أولا) الحادث المفاجئ (ثانيا) ، خطأ الضحية (ثالثا) أو خطأ الغير (رابعا).

أولا: القوة القاهرة

القوة القاهرة هي كل سبب خارج عن نشاط من تدعى مسؤوليته ، وهو حدث غير معروف ومن ثم غير متوقع ويستحيل مقاومته ويكون سببا في حدوث نتيجة غير مرغوب فيها، وقد تكون القوة القاهرة طبيعية كالفيضانات و الزلازل وقد تكون من فعل الإنسان كالإضراب المفاجئ الذي وقع من العمال خارج إرادة الإدارة ودون إخطارها .
ويترتب عن القوة القاهرة الإعفاء الكلي للمسؤولية إن كانت وحدها مصدر الضرر واتخذت الإدارة الاجراءات الاحتياطية اللازمة، لكن إذا لم تتخذ الإدارة التدابير اللازمة فتتحمل المسؤولية فإذا كانت الأمطار الطوفانية تشكل قوة قاهرة إلا أن انعدام صيانة قناة صرف مياه الأمطار يجعل الإدارة مسؤولة بنسبة معينة من حجم الأضرار التي أصابت المتضررين⁽¹⁾.

(1) - بوحميده عطاء الله ،المرجع السابق ص 317

ثانيا : الحادث المفاجئ

وهو كل حدث متصل بنشاط من أحدث الضرر ويتم المطالبة بمسؤوليته عنه ،ويكون الحادث المفاجئ غير متوقع ويستحيل مقاومته كإنفجار عجلة سيارة أو انهيار سد فعل ضغط المياه المتجمعة فيه أو انفجار آلة ويتميز الحادث المفاجئ عن القوة القاهرة باتصال الحادث المفاجئ بنشاط الإدارة المسؤولة، عكس القوة القاهرة الخارجة عن هذا النشاط وليس للحادث المفاجئ أي تأثير على مسؤولية الإدارة على خلاف المسؤولية على أساس الخطأ حيث يترتب عنه إعفائها من تحمل المسؤولية⁽¹⁾.

ثالثا: خطأ الضحية

لا يؤثر على مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ ،فخطأ المضرور يعفي الإدارة من المسؤولية أو يخفف عنها في حالة قيام مسؤوليتها بدون خطأ ،فإذا كان خطأ المضرور وحده مصدر الضرر فلا يمكن إقحام الإدارة في حالة خطأ المضرور وحده في المسؤولية عن الضرر الذي أحدثه أما إذا كان خطأ المضرور قد ساهم فقط في حصول الضرر فإن الإدارة مسؤولة بنسبة مساهمة خطئها في حدوث الضرر .
ومن هذا المنظور فإنه إذا كان خطأ المضرور هو السبب الوحيد في إحداث الضرر ولا علاقة للإدارة به فهو الذي يتحمل المسؤولية والنتائج ،أما إذا شاركت الإدارة في إلحاق الضرر فإنها تعفى جزئيا من المسؤولية وتتعقد مسؤوليتها بمقدار نسبة المشاركة في الضرر⁽²⁾.

رابعا:فعل الغير

يعرف الغير بأنه كل شخص مهما كانت صفته القانونية ،غير المضرور والأشخاص التابعين له ،وتعفى الإدارة من المسؤولية إما كلية إذا كان خطأ الغير هو وحده العامل

(1) -عدو عبد القادر ،المرجع السابق،ص 398

(2) - بوحميذة عطاء الله ،المرجع السابق ص 317

الفصل الثاني : الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة

الأساسي في حدوث الضرر، وإما بصفة جزئية إذا ساهم خطأ الإدارة في إحداث الضرر فتكون مسؤولة بنسبة مساهمتها في حدوث الضرر .

خاتمة

من خلال ما سبق تبين لنا أن المشرع الجزائري راعى خصوصية الإدارة العمومية فخصص لها قاضيها الخاص وهو القاضي الإداري يفصل في منازعات متميزة وهي المنازعات الإدارية ووفقا لإجراءات خاصة رتبت أحكامها في أمكنة متميزة.

وقصد تفعيل عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة كضمانة لتكريس دولة القانون عمد المشرع الجزائري إلى إحداث تطور مهم في التنظيم القضائي بموجب دستور 1996 بتأسيس هيكل قضائية جديدة :مجلس الدولة كهيئة قضائية إدارية ومحاكم إدارية كجهات قضائية إدارية قاعدية ومحكمة تنازع ،ثم إصدار قانون للإجراءات المدنية والإدارية ،حيث أفرد للمنازعة الإدارية أحكاما خاصة.

إلا أن تكريس الازدواجية القضائية في الجزائر لم يأخذ بعين الاعتبار ما تتطلبه هذه الازدواجية من تخصص للقضاة في المادة الإدارية وعدم وجود قضاة متخصصين في المنازعة الإدارية والذي مرده الإهمال الحاصل على مستوى النصوص القانونية ذات الصلة ،حيث مازال القاضي الجزائري الذي يبيت في المنازعات الإدارية غريب عن الإدارة التي يراقبها وليس له دراية بالقانون الإداري وهو ما من شأنه أن ينعكس سلبا على نوعية الأحكام الصادرة وعلى الاستقلال الوظيفي للقاضي .الشيء الذي يجعلنا نقدم مجموعة من الاقتراحات:

-ضرورة الفصل التام بين الإجراءات المدنية والإجراءات الإدارية بتخصيص قانون مستقل لكل منهما أو على الأقل بإلغاء الكتاب الخاص بالأحكام المشتركة مع ضرورة العمل على تجميع شتات النصوص القانونية المتعددة الخاصة بالإجراءات الإدارية والفصل التام بين الإجراءات المدنية والإجراءات الإدارية، ليخصص قانون مستقل لكل منهما في تقنين واحد وشامل.

- تضمنين نص المادة 828 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية وتعديله بإضافة عبارة الممثل القانوني للمصالح غير الممركزة هو مديرها إنهاء لكل الإشكالات القضائية المتعلقة بالجهة المؤهلة لتمثيل تلك المصالح على صعيد القضاء.

- تخفيف العبء عن مجلس الدولة بما يساهم في تفعيل دوره كجهة اجتهاد قضائي ومصدر للحلول الإدارية، مع إعادة الاعتبار لمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية من خلال إنشاء هيئات قضائية للاستئناف، حتى يتفرغ مجلس الدولة بالاجتهاد القضائي والطعن بالنقض حتى يؤدي دوره كاملا والمتمثل في تقويم أعمال الجهات القضائية الادارية الأدنى منه، و بذلك يتحقق الانسجام بين جهات القضاء الإداري والعادي معاً.

- العمل على تضيق العمل بفكرة أعمال السيادة بحصر من نطاقها حصراً دستوريا مع قصر حصانتها في الإلغاء دون دعوى التعويض.

- يقتضي الأمر إعادة النظر بجدية في طريقة تعيين القضاة بما فيهم قضاة مجلس الدولة وقضاة المحاكم الإدارية كأن تسند مهمة تعيين القضاة لمجلس متخصص كالمجلس الأعلى للقضاء باعتباره مؤسسة دستورية تسهر على ضمان استقلالية القضاء وعلى احترام أحكام القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

قائمة المراجع

1/ باللغة العربية

1/ الكتب

- 1- بعلي محمد الصغير ، المحاكم الادارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011
- 2- بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل واختصاص، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 3- بوضياف عمار ، القرار الإداري، دراسة تشريعية وقضائية، ط1، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007
- 4- بوضياف عمار ، المرجع في المنازعات الإدارية ، القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية ، ط1، دار الجسور للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2013
- 5- بوعلي سعيد، المنازعات الادارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس ، الجزائر، 2014
- 6- بو عمران عادل ، دروس في المنازعات الادارية ، دار الهدى، الجزائر، 2014
- 7- حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مطابع مجلس الدفاع الوطني، القاهرة، 1984
- 8- حمدي أبو النور السيد عريس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية ، 2011
- 9- خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية- الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، ج 2، د. م. ج، الجزائر، 2011
- 10- خلوفي رشيد، قانون المسؤولية الادارية، طبعة 04، الجزائر
- 11- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوى وطرق الطعن الإدارية ، ج 2 ، د.م. ج، الجزائر، 2011
- 12- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 1 ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر، 2005

- 13- رأفت فوده، دروس في قضاء المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، مصر، 1994
- 14- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004
- 15- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004
- 16- سعيد السيد علي، التعويض عن أعمال السلطات العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012،
- 17- سعيد السيد علي، نطاق وأحكام مسؤولية الدولة _ دراسة مقارنة _، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013
- 18- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري: دراسة مقارنة مدار الفكر العربي، القاهرة، 1985،
- 19- شيهوب مسعود ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج1 ،الهيئات و الإجراءات، د.م.ج، الجزائر، 2009
- 20- صدوق عمر، تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، تيزي وزو، 2010
- 11- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية إجراءات رفع الدعوى الإدارية و تحضيرها ،دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007
- 12- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى التعويض في الفقه والقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، مصر، 2009
- 13- عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، 1999
- 14- عبد الله طلبية، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، المطبعة الجديدة، دمشق، 1976

- 15- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحدث أحكام المحاكم وفتاوى مجلس الدولة ، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2014
- 15- عثمان ياسين علي، إجراءات إقامة الدعوى في دعويي الإلغاء والتعويض، دراسة تحليلية مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011
- 16- عدو عبد القادر، المنازعات الادارية ،دار هومة للنشر والتوزيع ،الجزائر، 2012
- 17- علي خطار شنطاوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008
- 18- علي عبد الفتاح محمد، القضاء الاداري مبدأ المشروعية -دعوى الالغاء دراسة مقارنة مدار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2009
- 19- علي عبد الفتاح محمد، القضاء الاداري مبدأ المشروعية -دعوى الالغاء دراسة مقارنة مدار الجامعة الجديدة للنشر ،الاسكندرية ، 2009
- 20- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري ،نظرية الدعوى الادارية ،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2004
- 21- فريجة حسين، شرح المنازعات الادارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2011
- 22- لحسين بن الشيخ آث ملويا ،المنتقى في قضاء مجلس الدولة ،الجزء الثاني مدار هومة الجزائر، 2008
- 23- لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الادارية -وسائل المشروعية ، دار هومة ،الجزائر ، 2006
- 24- لحسين بن شيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، ط4، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006
- 25- لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج4، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012

- 26- لحسين بن شيخ أث ملويا، دروس في المسؤولية الادارية ، ج 2 ، دار الخلدونية الجزائر، 2007
- 27- محمد أنور حمادة، المسؤولية والقضاء الكامل، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية ، 2006
- 28- محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الاداري، دراسة مقارنة، ولايتا القضاء والتعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995
- 29- محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء _دراسة مقارنة_، منشأة المعارف، الاسكندرية
- 30- محمود خلف الجبوري القضاء الاداري دراسة مقارنة ،مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان، 1998،
- 31- هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة _دراسة مقارنة_، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1991

2/ الرسائل و المذكرات الجامعية

1/ رسائل الدكتوراه

- 1-خلفي محمد ،الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة دراسة مقارنة،رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان ،السنة الجامعية 2015/2016
- 2-سكاكني باية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم التخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011
- 3-سلامي عمور ،سلطات القاضي الاداري في دعوى الالغاء ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في فرع القانون العام ،كلية الحقوق جامعة الجزائر ،السنة الجامعية 2011-2012

- 4-علام لياس ،الأعمال الحكومية بين الحصانة المطلقة والرقابة القضائية،أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون ،كلية الحقوق،جامعة تيزي وزو،2018
- 5-كمون حسين،المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الادارية ،أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون ،كلية الحقوق جامعة تيزي وزو ،2018

ب/مذكرات الماجستير

- 1-تميمي نجاه، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الادارة والمالية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة الجزائر ،2003
- 2-خليف ياسمين، رقابة القاضي الاداري على التصريح بالمنفعة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون المنازعات الادارية كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة مولود معمري تيزي وزو ،2011
- 3-دادو سمير ،الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الادارية،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون ،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تيزي وزو ،2012
- 4-سليمانى السعيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، السنة الجامعية 2003 / 2004
- 5-فردي كريمة، الشهر العقاري في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في علم القانون، فرع القانون العقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2007/2008
- 6-قريمس اسماعيل ،محل دعوى الإلغاء،دراسة في التشريع والقضاء الجزائريين،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة الحاج لخضر ،باتنة
- 7-كفيف لحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2013

8- لجلط فواز ، دور الدعوى الادارية في حماية المشروعات الادارية ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق تخصص الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2008-2009 ،

3/ المقالات و المداخلات

أ/ المقالات

أبركان فريدة «رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة»، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، الجزائر، 2002

بوسنة ناسيمة ، «صورية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر» ، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، العدد 2، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2016، ص 407

بوضياف عمار ، « مجلس الدولة الجزائري بين وظيفة الإجتهد وتعددية الاختصاصات القضائية» ، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2005

بوضياف عمار ، « وجوبية المحامي في المنازعات الإدارية، مبرراتها وأثرها على حق التقاضي » ، مجلة الفقه والقانون، المغرب، 20 أوت 2012، ص 4 ، منشور في الموقع الالكتروني : www.majalah-droit.ici.st

خلف فاروق ، «رقابة القاضي الإداري على مبدأ التناسب ما بين العقوبة التأديبية و الخطأ المهني الصادر عن الموظف العام» ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية ، عدد 2، الجزائر، 2011

عبد الرزاق زوينة ، «الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبتورة» ، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص 56

فريجة حسين ، «إجراءات دعوى الإلغاء في الجزائر» ، إدارة، العدد 2، الجزائر، 2002

- فريجة حسين، "مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها"، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، الجزائر، 2004
- قيدار عبد القادر صالح، فكرة الخطأ المرفقي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 10، العدد 38، سنة 2008
- كمون حسين، "القاضي الإداري بين إمتيازات الإدارة وضرورة حماية حقوق الإنسان"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو العدد 2، 2017
- كنازة محمد، «شهر الدعوى القضائية»، مجلة مجلس الدولة، العدد7، الجزائر، 2005
- محمد واصل، "أعمال السيادة والاختصاص القضائي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد2، 2002.

ب/المدخلات

- 1-بوضياف عمار ، «علاقة مبدأ المشروعية بالدعوى الادارية دعوى الالغاء نموذجا»، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الندوة العلمية بعنوان القضاء الإداري (قضاء الإلغاء والتعويض)، المنظمة من طرف الجمعية العربية للقضاء الاداري الرياض، المملكة العربية السعودية، (2008/10/22م)
- 2- بوضياف عمار، "دعوى التعويض في القانون الجزائري" مداخلة أقيمت ضمن أشغال الندوة العلمية بعنوان القضاء الإداري (قضاء الإلغاء والتعويض)، المنظمة من طرف الجمعية العربية للقضاء الاداري الرياض، المملكة العربية السعودية، (2008/10/22م)
- 3- رمضان محمد بطيخ، «القضاء الإداري ومبدأ المشروعية»، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الندوة العلمية بعنوان القضاء الإداري (قضاء الإلغاء والتعويض)، المنظمة من طرف الجمعية العربية للقضاء الاداري الرياض، المملكة العربية السعودية، (2008/10/22م) ، ص ص 1-32

5-المطبوعات الجامعية

- مجدي فتحي ، المنازعات الإدارية، محاضرات مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثالثة علوم قانونية وإدارية ،جامعة عمار تليجي ،كلية الحقوق ،السنة الجامعية 2010/2011

6/النصوص القانونية

ا/الداستاتير

- 1- دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96 - 438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الصادر في ج ر العدد 76 صادر بتاريخ 8 / 12 / 1996 متمم بمقتضى قانون رقم 02 - 03 مؤرخ في 10/04/2002، ج ر العدد 25 صادر بتاريخ 14/04/2002 ومعدل بمقتضى قانون رقم 08 - 19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ر العدد 63 صادر بتاريخ 16/11/2008 معدل ومتمم بمقتضى قانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري ج ر العدد 14 صادر بتاريخ 7 مارس 2016
- 2- قانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري ج ر العدد 14 صادر بتاريخ 7 مارس 2016

ب/القوانين العضوية

- 1- قانون عضوي رقم 98 - 01 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله ج ر العدد 37 صادر بتاريخ 1 جوان 1998 معدل ومتمم بمقتضى قانون عضوي رقم 11 - 13 مؤرخ في 26 جويلية 2011 ج ر العدد 43 صادر بتاريخ 03 أوت 2011، معدل ومتمم بمقتضى القانون العضوي رقم 18-02 مؤرخ في 4 مارس 2018 ج ر عدد 15 صادر بتاريخ 7 مارس 2018
- 2- قانون عضوي رقم 98 - 03 مؤرخ في 3 جوان 1998 يتعلق باختصاصات محكمة التنازع تنظيمها وعملها، ج ر ، العدد 39 صادر بتاريخ 7 جوان 1998
- 3- قانون عضوي رقم 04 - 11 مؤرخ في 6 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء ، ج ر العدد 57 الصادر بتاريخ 8 سبتمبر 2004

4-قانون عضوي رقم 05-11 مؤرخ في 17 جويلية 2005 يتعلق بالتنظيم القضائي
ج ر عدد 51 صادر بتاريخ 20 جويلية 2005 معدل بمقتضى قانون رقم 17-06
مؤرخ في 27 مارس 2017 ج ر عدد 20 صادر بتاريخ 29 مارس 2017

ج/القوانين العادية

- 1-أمر رقم 66-154 مؤرخ في 8 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج
ر، العدد 47 صادر بتاريخ 9 جوان 1966 (ملغى).
- 2-أمر رقم 66-156 مؤرخ في 8 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج ر العدد
49 صادر بتاريخ 11 جوان 1966 (معدل ومتمم)
- 3- أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن ق م، ج ر، العدد 78، صادر
بتاريخ 30 سبتمبر 1975 (معدل و متمم)
- 4- أمر رقم 86-01 مؤرخ في 28/1/1986 معدل ومتمم لقانون الاجراءات المدنية
، ج ر عدد 4 صادر بتاريخ 29 جانفي 1986
- 5- قانون رقم 90 - 23 مؤرخ في 18 أوت 1990، معدل ومتمم للأمر رقم 66-
154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر العدد 37 صادر بتاريخ 22 أوت
1990 (ملغى).
- 6-قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات المحاكم
الإدارية، تنظيمها وعملها ج ر العدد 37 صادر بتاريخ 01 جوان 1998
- 7- أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف
العمومية، ج ر العدد 46 صادر بتاريخ 16 جويلية 2006
- 8-قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الاجراءات المدنية
والإدارية ، ج ر العدد 21 صادر بتاريخ 23 افريل 2008
- قانون رقم 10-23 مؤرخ في 29 ديسمبر 2010، يتضمن قانون المالية لسنة 2011،
ج ر العدد 80 صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2010
- 9-قانون رقم 11 - 10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37
صادر بتاريخ 3 جويلية 2011.

- 11-قانون رقم 11 - 16، مؤرخ في 28 ديسمبر 2011 يتضمن قانون المالية لسنة 2012 ج ر العدد 72 صادر بتاريخ 29 ديسمبر 2011
- 12-قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 201 يتعلّق بالولاية، ج ر عدد 12 صادر بتاريخ 29 فيفري 2012
- 13-قانون رقم 13 - 07 مؤرخ في 29 أكتوبر 2013 يتضمن تنظيم مهنة المحاماة ج ر العدد 55 صادر بتاريخ /30 10 /2013.
- 14- قانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015 ج ر العدد 72 صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2014.
- 15-قانون رقم 12 -07 مؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلّق بالولاية، ج ر العدد 12 صادر بتاريخ 29 فيفري 2012

د/النصوص التنظيمية

1/المراسيم الرئاسية

- 1-مرسوم رقم 76 -63 مؤرخ في 25 مارس 1976 يتعلّق بتأسيس السجل العقاري ج ر العدد 30 صادر بتاريخ 13 افريل 1976 معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 93-123 مؤرخ في 19 ماي 1993 ج ر العدد 34 صادر بتاريخ 23 ماي 1993
- 2-مرسوم رقم 86-107 مؤرخ في 29 أفريل 1986 يحدد قائمة المجالس القضائية واختصاصها الاقليمي في إطار المادة 7 من الأمر 66-154 المتضمن قانون الاجراءات المدنية ج ر عدد 18 صادر بتاريخ 30 أفريل 1986

2/المراسيم التنفيذية

- مرسوم تنفيذي رقم 11-195 مؤرخ في 22 ماي 2011 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 98-356 مؤرخ في 14 نوفمبر 1998 الذي يحدد كيفيات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بالمحاكم الادارية ج ر عدد 29 صادر بتاريخ 22 ماي 2011

05/القرارات القضائية

أ/ قرارات المحكمة العليا

- 1-قرار (الغرفة الادارية) بالمحكمة العليا ،ملف رقم 85529 صادر بتاريخ 1991/10/6 ،المجلة القضائية ،العدد 3،الجزائر ،1989،ص ص 175-178
- 2-قرار (الغرفة الادارية)بالمحكمة العليا،ملف رقم 49330 صادر بتاريخ 1986/10/11،نشرة القضاة ،العدد44،الجزائر،1987،ص ص 79-80
- 3-قرار (الغرفة الإدارية) بالمجلس الأعلى ملف رقم 36473 صادر بتاريخ 1984/01/07 قضية (ي .ج .ب) ضد وزير المالية، المجلة القضائية، العدد 4 ، 1989، ص ص 211 - 214 .
- 4- قرار (الغرفة الادارية)بالمحكمة العليا صادر بتاريخ 1990/07/28 ،المجلة القضائية ،العدد 3،الجزائر ،1992،ص ص 163-165
- 5-قرار الغرفة الادارية بالمحكمة العليا ،ملف رقم 009898 ،صادر بتاريخ 20-04-2004 ،المجلة القضائية ،العدد3،الجزائر ،1992،ص 151

ب/ قرارات مجلس الدولة

- 1- قرار مجلس الدولة صادر بتاريخ 3 ديسمبر 2002 ،مجلة مجلس الدولة ،العدد 3،الجزائر ،2003، ص ص 171-173
- 2- قرار مجلس الدولة ملف رقم 007304 صادر بتاريخ 2002/09/23 ،مجلة مجلس الدولة، العدد2،الجزائر،2002،ص ص 155-157
- 3- قرار مجلس الدولة ملف رقم 011052 صادر بتاريخ 2004/01/20 ،مجلة مجلس الدولة، العدد 8، الجزائر، 2006، ص ص 175 - 177
- 4- قرار مجلس الدولة، ملف رقم 072652 صادر بتاريخ 19 /07 /2012 ،مجلة مجلس الدولة، العدد 10، الجزائر، 2012، ص ص 172 - 173 .

- 5-قرار مجلس الدولة (الغرفة الثالثة)، ملف رقم 013334 صادر بتاريخ 2003/05/06، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، الجزائر، 2003، ص ص 105 - 107.
- 6- قرار مجلس الدولة (الغرفة الرابعة)، ملف رقم 184600 صادر بتاريخ 1999/05/31، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، الجزائر 2002، ص ص 101-102
- 5- قرار مجلس الدولة (الغرفة الثالثة)، ملف رقم 005951، صادر بتاريخ 2002/2/11، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، الجزائر، 2002، ص ص 147-149
- 6-قرار مجلس الدولة (الغرفة مجتمعة)، ملف رقم 016886 صادر بتاريخ 2005/06/07، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، الجزائر، 2012، ص ص 59 - 61.
- 7-قرار مجلس الدولة ملف رقم 007260، صادر بتاريخ 10-02-2004، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، الجزائر، 2004، ص ص 221-223
- 8-قرار مجلس الدولة ملف رقم 005485 صادر بتاريخ 22-7-2002 مجلة مجلس الدولة، العدد 5، الجزائر، 2004، ص 164

|| باللغة الفرنسية ||

1/OUVRAGES

1-DEBBACH (Charles), Droit administratif, 6^{ème} édition
,Economica, Paris, 2003

2-Debbasch Charles ,Contentieux administratif, 3eme ed ,Paris
,1981

3-LONG(Marceau), Weil (Prosper), BAIBANT (Guy),
DELVOLVE (Pierre), GENEVOIS (Bruno), G .A .J .A, 10^{ème}
éd, Dalloz, Paris, 1993

4-PONTIER jean-Marie, la responsabilité administrative, publie
sur le site : <http://www.ntpu.edu.tw/filles/event/20081127144718.pdf>.

5-RICCI jean- claude, Droit administratif, 6 éme édition, hachette, paris, 2008.

2/Thèse de Doctorat

-**DEBBASCH (Charles)**, Procédure administrative contentieuse et Procédure civile, contribution à l'étude de l'instance, Thèse pour le Doctorat en droit, Faculté de droit et des sciences économiques, Université d'Aix – Marseille, 1961

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
01	مقدمة
03	الفصل الأول رقابة القاضي الاداري لأعمال الادارة
04	المبحث الأول : مبدأ المشروعية الادارية
05	المطلب الأول : مصادر المشروعية الادارية
05	الفرع الأول : مصادر المشروعية المكتوبة
05	أولاً: الدستور (التشريع الأساسي)
07	ثانياً: المعاهدات الدولية
08	ثالثاً: التشريعات العادية

09	رابعاً:التنظيمات
10	الفرع الثاني:مصادر المشروعات غير المكتوبة
10	أولاً:العرف
12	ثانياً:المبادئ العامة للقانون
14	المطلب الثاني:قيود المشروعات الادارية
15	الفرع الثاني : حدود سلطة القاضي الاداري في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة
15	أولاً: مفهوم السلطة التقديرية للإدارة
17	ثانياً: مدى رقابة القاضي الاداري للسلطة التقديرية للإدارة
19	الفرع الثاني:الظروف الاستثنائية وأثرها على رقابة القاضي الاداري
20	أولاً:مفهوم الظروف الاستثنائية
21	ثانياً: حدود رقابة القاضي الاداري على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية
22	الفرع الثالث:انتفاء دور القاضي الاداري في الرقابة على أعمال الإدارة
23	أولاً :مفهوم أعمال السيادة
24	ثانياً: إرساء القاضي الإداري لنظرية أعمال السيادة

26	المبحث الثاني: نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وموضع النظام القضائي الجزائري
27	المطلب الأول: نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة
27	الفرع الأول: نظام القضاء الموحد
28	أولا: مفهوم نظام القضاء الموحد
28	ثانيا: مميزات نظام وحدة القضاء الموحد
30	الفرع الأول: نظام القضاء المزدوج
30	أولا: مفهوم نظام الازدواجية القضائية
31	ثانيا: نشأة وتطور القضاء الإداري في فرنسا
33	المطلب الثاني : التنظيم القضائي الإداري في الجزائر
34	الفرع الأول: تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر
35	أولا : التنظيم القضائي الإداري في ظل نظام وحدة القضاء
37	ثانيا: التنظيم القضائي الإداري في ظل نظام ازدواجية القضاء
38	الفرع الثاني: الهيئات القضائية الإدارية المكلفة برقابة الإدارة العامة
39	أولا: المحكمة الإدارية
42	ثانيا: مجلس الدولة

47	الفصل الثاني الوسائل القانونية للرقابة على أعمال الإدارة
48	المبحث الأول: الاطار القانوني والقضائي لدعوى الالغاء في الجزائر
49	المطلب الأول: شروط قبول دعوى الالغاء
49	الفرع الأول: شروط موضوعية وعامة تتعلق بالطاعن
50	أولا: شرط الصفة
51	ثانيا: المصلحة
52	ثالثا: الأهلية
53	الفرع الثاني: شروط شكلية خاصة بعريضة دعوى الالغاء
53	أولا: العريضة المكتوبة
55	ثانيا: وجوب تقديم العريضة على يد محامي
57	ثالثا: شرط أن تكون العريضة مشهورة عندما تنصب الدعوى الادارية على حقوق عقارية
58	الفرع الثالث: وجود شروط إجرائية سابقة في إقامة دعوى الالغاء
58	أولا: الشرط المتعلق بالقرار الاداري المطعون فيه

فهرس المحتويات

59	ثانيا شرط التظلم الاداري
61	ثالثا :شرط الميعاد
64	المطلب الثاني :أوجه تأسيس دعوى الإلغاء
65	الفرع الأول:الرقابة لعدم مشروعية الأركان الخارجية للقرار الاداري
65	أولا :عيب عدم الاختصاص
69	ثانيا :عيب الشكل
72	ثالثا: عيب الإجراءات
75	الفرع الثاني:الرقابة لعدم مشروعية الأركان الداخلية للقرار الاداري
75	أولا:عيب مخالفة القانون
76	ثانيا:عيب الاتحراف في استعمال السلطة
77	ثالثا: عيب إنعدام السبب في القرارات الادارية
77	المبحث الثاني:دعوى التعويض المترتبة عن المسؤولية الادارية
78	المطلب الأول:أساس مسؤولية الإدارة

78	الفرع الأول:المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ
79	أولاً: الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية الإدارية وتمييزه عن الخطأ الشخصي
84	ثانياً: قاعدة الجمع بين الأخطاء والمسؤوليات وأثرها
87	الفرع الثاني:المسؤولية الإدارية القائمة على أساس المخاطر
87	أولاً: أساس مسؤولية المخاطر
88	ثانياً: شروط نظرية المخاطر
91	المطلب الثاني:أحكام دعوى التعويض القائمة على أساس المسؤولية الإدارية
92	الفرع الأول:شروط دعوى التعويض القائمة على أساس المسؤولية الإدارية وتميزها عن دعوى الالغاء
92	أولاً:مدى إلزامية شرط القرار الإداري السابق
94	ثانياً: تمييز دعوى التعويض عن دعوى الالغاء
95	الفرع الثاني:حالات الإعفاء من المسؤولية الادارية
95	أولاً: القوة القاهرة
96	ثانياً: الحادث المفاجئ
96	ثالثاً:خطأ الضحية

فهرس المحتويات

96	رابعاً: فعل الغير
98	خاتمة
100	قائمة المراجع
113	فهرس المحتويات