

جامعة محمد البشير الإبراهيمي - برج بوعرييج -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



دروس في المنازعات الإدارية

كتاب بيداغوجي مقدم لطلبة السنة الثالثة قانون عام

السداسي السادس

إعداد الدكتور: لفقير بولنوار

أستاذ محاضر قسم أ

السنة الجامعية: 2025/2024

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد البشير الابراهيمي - برج بوعريريج -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

نيابة العمادة المكلفة بما بعد التدرج والبحث العلمي والعلاقات الخارجية

الرقم : 65 / ن ع م ت ب ع ع خ / 2025

مستخرج من محضر اجتماع المجلس العلمي للكلية

المنعقد بتاريخ 31 ماي 2025

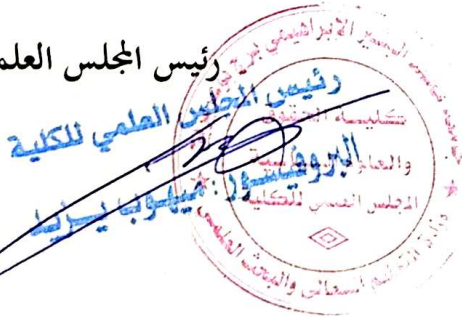
بناء على محضر اجتماع المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية المنعقد بتاريخ الواحد والثلاثون من شهر ماي سنة ألفين وخمسة وعشرون (31-05-2025).

يشهد السيد رئيس المجلس العلمي أنه تم المصادقة على الكتاب البيداغوجي الموسوم ب: دروس في المنازعات الإدارية للسنة الجامعية (2024-2025) الموجهة لطلبة السنة الثالثة ليسانس قانون عام، المقدمة من قبل الدكتور لفقير بولنوار، أستاذ محاضر قسم أ، بكلية الحقوق والعلوم السياسية برج بوعريريج.

سلمت هذه الشهادة بطلب من المعني لاستعمالها فيما يسمح به القانون.

برج بوعريريج في: 31-05-2025

رئيس المجلس العلمي للكلية



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة:

المهمة الأساسية للدولة ومختلف الأجهزة والهيئات الإدارية التابعة لها أو ما يطلق عليه اصطلاحاً الإدارة العامة هي توفير الحاجيات العامة للأفراد والمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة، بهدف تحقيق المصلحة العامة.

هذه المهمة الصعبة من حيث ضرورة توفر تنظيم إداري مناسب وفعال، ووسائل مادية وبشرية كافية ومؤهلة لأدائها، والمعقدة بسبب تعارض المصلحة العامة مع مصالح الأفراد في كثير من الأحيان، حتمت أن تحكم العلاقة بين الأفراد والإدارة قواعد قانونية متميزة عن تلك التي تحكم العلاقة بين الأفراد فيما بينهم، أطلق عليها قواعد القانون العام، بحيث تمنح للإدارة العامة امتيازات السلطة العامة التي تجعلها في مركز متميز في مواجهة الأفراد، مما يجعل حقوقهم وحررياتهم معرضة للانتهاك.

ولإعادة التوازن إلى هذه العلاقة لا بد من إخضاع الإدارة العامة إلى قواعد تحفظ للأفراد حقوقهم وحررياتهم، فتتحقق بذلك الدولة القانونية التي يخضع فيها كل من الحكام والمحكومين لنظام قانوني متوازن يضمن تحقيق المصلحة العامة من جهة والحفاظ على حقوق وحرريات الأفراد من جهة أخرى، ويوفر الوسائل القانونية لتحقيق ذلك وهو ما يطلق عليه مبدأ المشروعية.

من ضمن الوسائل التي يوفرها مبدأ المشروعية منح الأفراد إمكانية منازعة الإدارة أمام القضاء عند خرق القواعد القانونية السائدة في الدولة، عن طريق الدعوى القضائية التي تجسد الرقابة القضائية، لكن ذلك لم يتحقق إلا بعد مراحل كانت ضرورية لتتنازل الإدارة العامة تدريجياً عن بعض سيادتها لصالح الأفراد، فتقبل بتلك الرقابة، وتقبل بإمكانية وجود منازعات قضائية تكون طرفاً فيها في مواجهة الأفراد، أو ما يطلق عليه مصطلح المنازعات الإدارية.

لهذا مرت المنازعات الإدارية في فرنسا باعتبارها منشأ القضاء الإداري، بثلاث مراحل أساسية هي مرحلة لا مسؤولية الدولة، ثم القضاء المحجوز أو الوزير القاضي، ثم مسؤولية الدولة، أين أصبح بإمكان الأفراد مقاضاة الإدارة أمام القضاء، سواء الإداري بالنسبة للأنظمة التي تأخذ بالقضاء المزدوج ومن بينها فرنسا، أو القضاء العادي بالنسبة للأنظمة التي تأخذ بالقضاء الموحد، في هذا المجال تأرجح القضاء الجزائري بين النظامين في مراحل مختلفة، إلى أن صدر دستور سنة 1996 الذي أخذ بنظام ازدواجية القضاء الذي يفصل بين القضاء الإداري والقضاء العادي.

رغم اختلاف الفقهاء في تصنيف الدعاوى الإدارية التي ترفع أمام القضاء للفصل في المنازعات الإدارية، إلا أنهم أجمعوا على أن دعوى الإلغاء ودعوى التعويض هما أهمها، باعتبار أن الأولى نموذج للدعاوى الموضوعية العينية، تهدف إلى حماية المصلحة العامة والدفاع عن المراكز القانونية العامة، والثانية نموذج للدعاوى الشخصية الذاتية، تهدف إلى حماية حق ذاتي اعتدي عليه، والدفاع على مراكز قانونية خاصة، وقد جاء ذكر دعوى الإلغاء بهذا المصطلح في قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 بينما ذكر هذا الأخير دعوى التعويض بصورة ضمنية باعتبارها إحدى دعاوى القضاء الكامل، وحدد شروط قبول كل منهما أمام القضاء الإداري، والجهات القضائية المختصة بهما، وإجراءات رفعهما.

من هذا المنطلق سوف نتناول موضوع المنازعات الإدارية في ثلاث محاور، هي:

المحور الأول باعتباره محور تمهيدي لدراسة موضوعي دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، نتناول فيه القواعد العامة للمنازعات الإدارية، مقسما إلى مبحثين، نتطرق في المبحث الأول إلى مبدأ المشروعية، وفي المبحث الثاني إلى الدعوى الإدارية بصورة عامة.

المحور الثاني نتناول فيه دعوى الإلغاء من حيث: مفهومها، وشروط قبولها، وأوجه الطعن بالإلغاء، والآثار المترتبة على دعوى الإلغاء.

المحور الثالث نتناول فيه دعوى التعويض من حيث: مفهومها وشروط قبولها وأساس المسؤولية الإدارية، وجراء المسؤولية الإدارية.

هذه المحاور تتوافق تماما مع برنامج مادة المنازعات الإدارية الذي تضمنه عرض التكوين للسداسي

السادس في مسار ليسانس تخصص القانون العام (ل. م. د.).

المحور الأول: القواعد العامة للمنازعات الإدارية

تتمتع الإدارة العامة بامتيازات السلطة العامة التي تجعلها في مركز متميز بالنسبة للأفراد، يظهر ذلك سواء أثناء ممارستها لأعمالها المادية وإمكانية لجوئها إلى التنفيذ الجبري، أو ممارسة أعمالها القانونية بإصدار قراراتها بالإرادة المنفردة وما تتميز به تلك القرارات من خصائص، وتضمن العقود التي تبرمها شروط غير مألوفة في قواعد القانون الخاص؛ كل ذلك في مقابل تكفلها بتحقيق المصلحة العامة.

وحتى لا تكون مختلف الوظائف التي تقوم بها الإدارة العامة لتحقيق المصلحة العامة مبررا للمساس بحقوق الأفراد وحررياتهم، لا بد أن تنقيد أثناء ممارستها لمختلف أوجه نشاطها بمبدأ المشروعية، الذي يقتضي خضوع الإدارة العامة بجميع سلطاتها والهيئات التابعة لها للقانون بمدلوله الواسع (المبحث الأول).

ومن أجل ضمان احترام مبدأ المشروعية، وفرت مختلف النظم القانونية وسائل متعددة، ولعل أهمها وأكثرها فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من خلال الدعاوى الإدارية المقررة قانوناً (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مبدأ المشروعية:

أساس الرقابة على أعمال الإدارة هو خضوعها شأنها شأن الأفراد وشأن جميع الأجهزة الحكومية للقانون، كما أنّ الضمانة الأساسية التي تحمي الأفراد من تعسف الإدارة وطغيانها إنّما تكمن في خضوعها للقانون بما تأتيه من أعمال وتصرفات وما تتمتع به من امتيازات، وهذه الضمانة تتحقق بفعل مبدأ هام هو مبدأ المشروعية، فما مدلول مبدأ المشروعية؟ وما هي مصادره؟ وما هو نطاقه؟ وما هي ضمانات تحقيقه؟

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية

لتحديد مفهوم مبدأ المشروعية نتناول أهم عنصرين فيه، وهما مدلول مبدأ المشروعية، ونطاقها:

الفرع الأول: مدلول مبدأ المشروعية

المقصود بمبدأ المشروعية الإدارية من زاوية الرقابة على أداء الجهاز الإداري خضوع كافة وحدات ذلك الجهاز عند مباشرة سلطاتها أو مختلف أوجه نشاطها لحكم القانون وإلاّ اتسمت تصرفاتها بعدم المشروعية مع ما يترتب عن ذلك من نتائج قانونية⁽¹⁾، وبالتالي فإن مبدأ المشروعية يعني سيادة القانون، أو

¹ - بطيح رمضان، مبدأ المشروعية وعناصر موازنته، جامعة عين شمس، بدون طبعة، 2005، ص 7.

التطابق مع القانون أو سمو القانون، حسبما عبر عنه الدستور الجزائري، ولا يتحقق ذلك إلا بخضوع الإدارة العامة للقانون، شأنها شأن الأفراد¹.

انقسم الفقه في تحديد المقصود بخضوع الإدارة للقانون بين ثلاث اتجاهات: الاتجاه الأول يرى أن الإدارة ملزمة بعدم مخالفة القانون، مما يمنح للإدارة مجالاً واسعاً عند مباشرة سلطاتها أو ممارسة نشاطها، أما الاتجاه الثاني فيرى أن الإدارة يجب أن تستند عند قيامها بمختلف الأعمال الإدارية إلى أساس قانوني، فلا يكفي عدم مخالفة تلك الأعمال للقانون بل يجب أن يستند إلى قاعدة قانونية، هذا الرأي يضيّق من مجال حرية الإدارة في ممارستها لسلطاتها، والاتجاه الثالث يرى أن عمل الإدارة يجب أن يكون تنفيذاً لقاعدة قانونية، والأخذ بالرأي الأخير يشل من قدرة الإدارة على الإبداع والمبادرة الذي تتطلبه خدمة المرافق العامة².

أخذ القانون الفرنسي والمصري والجزائري بالرأيين الأول والثاني، مما أعطى للإدارة مجالاً واسعاً للتصرف غير أنه حضر عليها أن تأتي بسلوك مخالف للقانون، سواء تعلق الأمر بالأعمال القانونية كالقرارات والعقود الإدارية أو الأعمال المادية، تحت طائلة إلغاء قراراتها غير المشروعة من طرف القضاء الإداري، والتعويض عن الأضرار التي تلحق الأفراد نتيجة للتصرفات غير المشروعة، ومن هنا يمكن القول أن مبدأ المشروعية هو صمام الأمان بالنسبة لحقوق وحريات الأفراد³، وضماناً لتحقيق دولة القانون التي يخضع فيها الحكام والمحكومين على حد سواء للقانون.

الفرع الثاني: نطاق مبدأ المشروعية (حدود)

تقوم الدولة القانونية على مبدأ المشروعية الذي يعتبر الالتزام به أساساً لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة، غير أنّ هذا المبدأ يحتاج في تطبيقه إلى شيء من المرونة حتى تتمكن الإدارة العامة من أداء وظيفتها المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي إعطائها بعض الحرية في نشاطها، تلك المرونة تقتضي:

- منح الإدارة سلطة تقديرية.
- مراعاة الظروف الاستثنائية.
- تحصين بعض أعمال الإدارة وفقاً لمقتضيات العمل الإداري، ومتطلباته، هذه الأعمال يطلق عليها أعمال السيادة أو الحكومة.

¹ - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2014، ص.14.

² - فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2011، ص.52.

³ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص.9.

أولاً- نظرية السلطة التقديرية:

انتساع نشاط الإدارة نتيجة للتطور الكبير الذي شهده المجتمع في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية جعلها الأقدر على اختيار الوسائل والحلول المناسبة للتدخل واتخاذ القرار السليم والملائم صونا للمصلحة العامة، من هنا ولدت فكرة منح الإدارة السلطة التقديرية التي تعتبر من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها القانون العام الحديث.

أ. مدلول السلطة التقديرية

يقصد بالسلطة التقديرية للإدارة حرية الإدارة في التصرف أو عدم التصرف، وفي اختيار القرار والوقت المناسب على أن يتم ذلك في إطار تطبيق القانون وحرية تقدير ملائمة إصدار القرارات،¹ وحسب العميد بونارد: تكون سلطة الإدارة تقديرية حينما يترك لها القانون الذي يمنحها هذا الاختصاص بصددها علاقاتها مع الأفراد الحرية في أن تتدخل أو تمتنع ووقت التدخل وكيفية وفحوى القرار الذي تتخذه، فالسلطة التقديرية هي التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصح عمله وما يصح تركه²، أما إذا قيد القانون حريتها في أمر ما بحيث لا تستطيع أن تتصرف إلا على نحو معين، فإن اختصاصها في هذا الأمر يكون اختصاصاً مقيداً.

فالسلطة التقديرية تتحقق في كل مرة تستطيع فيها الإدارة أن تعمل في حرية ودون أن يكون هناك مسلكاً محدداً تفرضه بطريقة مسبقة إحدى القواعد القانونية³، ومن أمثلة ذلك أن الدستور والقانون منحا للإدارة حرية كاملة في إصدار القرارات الضبطية وفقاً لما تقتضيه الظروف؛ وحرية الإدارة في تقدير أحقية الموظف بالترقية كونها الأقدر على معرفة قدرات ومؤهلات الموظف المعني؛ وما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في تكييف الأخطاء الوظيفية وتوقيع الجزاءات التأديبية⁴.

ب. نطاق السلطة التقديرية

إلا أن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة لا تعني إعفاءها من كل رقابة قضائية، فبالنسبة للأمثلة السابقة تبقى الرقابة القضائية قائمة فيما يتعلق بقرارات الضبطية القضائية، وقرارات الترقية والتعيين والعقوبات التأديبية وغيرها، إلا أن سلطة القاضي الإداري في الملائمة تقل أو تنعدم، فضلاً عن أن كل ركن من أركان

¹ - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص 50.

² - Jacqueline Morand-Deville, Cours de droit Administratif. Montchrestien, 6 éme édition, Paris, 1999, P.278.

³ - إبراهيم عبد العزيز شيخي، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص. 415.

⁴ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول: الإطار النظري للمنازعات الإدارية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص.41.

القرار الإداري، يمكن أن يكون مجالاً للتقدير والتقييد بحسب موقف المشرع منها، وهو ما سنتطرق إليه بالتفصيل حين التطرق لأركان القرار الإداري.

ثانياً - نظرية الظروف الاستثنائية

تقتضي نظرية الظروف الاستثنائية كما يعرفها مجلس الدولة الفرنسي أن تعتبر الأعمال الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية مشروعية في الظروف الاستثنائية، متى كانت لازمة للمحافظة على النظام العام، أو دوام سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد¹، وقد نظم الدستور الجزائري الظروف الاستثنائية في أربع حالات²:

- حالة الحصار، وهي مرتبطة بالأعمال التخريبية والعصيان والتّمرد.
 - حالة الطوارئ ويكون ذلك عند وجود خطر يهدّد سلامة الأشخاص والممتلكات.
 - الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها، أو استقلالها أو سلامة ترابها.
 - حالة الحرب وتكون في حالة وقوع عدوان خارجي على البلاد أو على وشك الوقوع.
- في مثل هذه الحالات تتحرر الإدارة العامة من قواعد المشروعية العادية بالقدر الذي يمكنها من القيام بمسؤولياتها.

ثالثاً - أعمال السيادة (أعمال الحكومة):

قد يخص المشرع لاعتبارات موضوعية بعض الأعمال الإدارية ويخرجها عن رقابة القضاء، وإن كانت تحمل خصائص القرارات الإدارية، لكونها كما ذهب مجلس الدولة المصري: " لا تنصرف إلا إلى الأعمال التي تتصل بالسيادة العليا للدولة والإجراءات التي تتخذها الحكومة بما لها من سلطة عليا للمحافظة على سيادة الدولة وكيانها في الخارج والداخل"³، وبهذا تعتبر قيّداً على مبدأ المشروعية لأن السلطة التنفيذية قد تستغل هذه النظرية فتجاوز القواعد القانونية التي ينطوي عليها مبدأ المشروعية دون أن يكون للقضاء حق الرقابة⁴.

¹ - ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 210.

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 في 2012/12/30، ج.ر. عدد 82 لسنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، المواد 97 إلى 102

³ - حكم مجلس الدولة المصري الصادر في القضية رقم 304، جلسة 1948/4/21، مجموعة عاصم، الجزء الأول، ص.336.

⁴ - فهد عبد الكريم أبو العثم، مرجع سابق، ص.104.

أ. أساس نظرية أعمال السيادة:

توصف نظرية أعمال السيادة بأنها نظرية قضائية لأنها من وضع مجلس الدولة الفرنسي الذي رفض التصدي لبعض الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية و أطلق عليها " أعمال السيادة " ، بسبب رغبة مجلس الدولة في الحفاظ على استمراريته وبقائه، أمام رغبة النظام الملكي في فرنسا بعد سقوط نابليون في التخلص منه كما فعل بالبرلمانات القضائية، ولما سقطت الملكية وعاد النظام الجمهوري استمر المجلس في الأخذ بهذه النظرية رغم شعوره بخطورتها ولكنه عمل على تضيق نطاقها ما أمكن¹.

ب. معايير تحديد أعمال السيادة

انقسم الفقهاء في التمييز بين أعمال السيادة و الأعمال الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء إلى

اتجاهين:

الاتجاه الأول : يأخذ لمعيار الباعث السياسي

اعتبر أصحاب هذا الرأي أن الباعث السياسي هو الصفة المميزة لأعمال السيادة عن الأعمال الإدارية العادية².

انتقد هذا الرأي من جانب أن هذا المعيار لا يضع حدودا للباعث السياسي مما سهل على الإدارة الإفلات من رقابة القضاء والحجة أن الباعث لما تقوم به من أعمال هو سياسي محض³، مما أدى بمجلس الدولة الفرنسي إلى العدول عنه والاعتماد على معيار آخر يقوم على أساس طبيعة العمل أو موضوعه.

الاتجاه الثاني: يأخذ بمعيار طبيعة العمل أو موضوعه

ذهب أصحاب هذا الرأي في تمييزهم لأعمال السيادة عن أعمال الإدارة العادية على أن العمل السيادي هو ما يصدر عن الإدارة من أعمال تنفيذا لنص دستوري، ويكون العمل إداريا إذا صدر تنفيذا لنص قانوني أو لائح، فربط أصحاب هذا الرأي بين حصانة القرار الإداري والنص الذي يخول جهة الإدارة القيام به⁴.

وقد انتقد هذا الرأي بدوره من جهة أن النصوص الدستورية قد تتخذ أداة للتهرب من الخضوع للرقابة القضائية، مما يوسع من مجال أعمال السيادة ويعطل عمل القضاء، كإخراج اللوائح التنفيذية من إطار رقابة

¹ - المرجع نفسه، ص. 106.

² - كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص. 70.

³ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 47.

⁴ - المرجع نفسه، الموضوع نفسه، وانظر أيضا: فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص. 108.

القضاء، لكونها تصدر بناء على نص دستوري يخول للوزير الأول سلطة توقيع المراسيم التنفيذية، المادة 112 فقرة 5 من دستور 2020، وغيرها من الاختصاصات الواردة في الدستور.

وميز جانب من أصحاب المعيار الموضوعي بين أعمال السلطة التنفيذية باعتبارها حكومة، وأعمال السلطة التنفيذية باعتبارها إدارة، ففي الحالة الأولى تعتبر أعمالها سيادية لا تخضع لرقابة القضاء، وفي الثانية تعتبر أعمالها إدارية عادية تخضع لرقابة القضاء¹.

غير أن النقد الموجه لهذا الرأي يكمن في الغموض الكبير في فكرة الحكومة والإدارة التي يعتمد عليها هذا المعيار، مما يجعل الإدارة تستغل ذلك للإفلات من رقابة القضاء.

يبقى الغموض قائماً حول المعيار الذي يمكن الاعتماد عليه للتمييز بين العمل السيادي أو الحكومي، والعمل الإداري العادي، و على الرغم من ذلك فإن أهم ما يميز أعمال السيادة هو تلك الصبغة السياسية البارزة التي تحيط بها و تصدر عن سلطة الحكم بما لها من سلطة عليا لتحقيق مصلحة الجماعة السياسية كلها و السهر على حماية النظام الأساسي للدولة و علاقات الدولة مع الدول الأخرى و تأمين سلامتها و استقلالها و أمنها في الداخل و الخارج، من أجل الحفاظ على كيان الدولة من ارض و شعب و سلطة بمواجهة أخطاء خارجية أو مواجهات داخلية عامة²، لهذا قسم غالبية الفقه أعمال السيادة إلى أربعة فئات وسماها القائمة القضائية³:

الفئة الأولى: الأعمال التي تنظم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ومنها دعوة الناخبين للقيام بالعملية الانتخابية، ودعوة البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية، وحل البرلمان.

الفئة الثانية: الأعمال المتصلة بالشؤون الخارجية، ويتعلق الأمر بجميع الأعمال المتصلة بسير مرفق التمثيل الدبلوماسي، والقرارات الصادرة عن الدولة والمتعلقة بالرعايا الأجانب، والأعمال المتعلقة بالاتفاقيات والمعاهدات.

¹ - فهد عبد الكريم أبو العثم، مرجع سابق ص. 109.

² - مسعودي حسين، أعمال السيادة بين الإطلاق والتحديد، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، أبوظبي، 11 و12/09/2012.

³ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول : الإطار النظري للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص. 48-49، وانظر أيضا: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في فقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، 2007، ص. 232-233.

الفئة الثالثة: الأعمال المتعلقة بالحرب، تعتبر الأعمال ذات الصلة بالنشاط الحربي من قبيل أعمال السيادة كقرارات إعلان الحرب.

الفئة الرابعة: الأعمال المتعلقة بأمن الدولة الداخلي: ويدخل تحت هذا النوع من الأعمال التدابير الضبطية.

ج. موقف القانون والقضاء الجزائري من أعمال السيادة:

لم يحصن بصريح النص سواء الدستوري أو القانوني نوعا معينا من الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية ضد الرقابة القضائية، إلا أن القضاء الجزائري تأثر بنظرية أعمال السيادة التي جاء بها القضاء الفرنسي.

ففي قرار صدر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا¹ تبنت هذه الأخيرة فكرة أعمال السيادة، واعتبرت أن القراران الحكوميان موضوع الدعوى هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة، وأن إصدار وتداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة²، حيث أن القرار المستوحى بالتالي من الباعث السياسي غير قابل للطعن بأي من طرق الطعن، وعليه صرح المجلس الأعلى بعدم اختصاصه نوعيا بالنظر في القضية المعروضة عليه³.

المطلب الثاني: مصادر مبدأ المشروعية

خضوع السلطات الإدارية التام للقانون ليس بمعناه الضيق، باعتباره مجموعة قواعد تضعها السلطة التشريعية، بل بمعناه الواسع، بما يشمل من قواعد عامة ومجردة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة، وأيا كان مصدرها، على أن يراعى في ذلك التدرج في القاعدة القانونية من حيث قوتها⁴، لذا يستبعد نوعين من أعمال الإدارة من نطاق مصادر المشروعية هي العقود، والقرارات الإدارية الفردية، لأن الأولى تولد آثارا شخصية تخاطب بها أطراف العقد فقط، والثانية لا تؤثر إلا على مراكز قانونية لأشخاص محددين بذواتهم، من هنا يمكن تقسيم مصادر مبدأ المشروعية إلى مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة.

¹ - جاء في نص القرار: "متى ثبت أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 د.ج وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل خارج الأجال هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة، فانه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى شرعيتها أو مباشرة رقابة على مدة التطبيق...وحيث أن إصدار وتداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة، حيث أن القرار مستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي من طرق الطعن"؛ أنظر: المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قضية رقم 36473 بتاريخ 1984/01/07، بين السيد "و.ج.ب" ووزير المالية، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد 04، لسنة 1989، ص.21.

² - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية-الدعوى وطرق الطعن الإدارية، ط2، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص.67.

³ - المرجع نفسه، الموضوع نفسه.

⁴ - محمد عبد الله الفلاح، أحكام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، 2017، ص.17.

الفرع الأول: المصادر المكتوبة

تشمل المصادر المكتوبة: التشريع الأساسي (القواعد الدستورية)، المعاهدات، التشريع العادي، التشريع الفرعي (اللوائح التنظيمية).

أولاً: القواعد الدستورية

يقصد بالقواعد الدستورية مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة وتحدد الحقوق والحريات العامة للأفراد، وتقرر الأسس والأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة وتحدد العلاقة بين السلطات¹.

تنشئ هذه القواعد وتنظم السلطات العامة جميعها، وتحدد نطاق اختصاصات كل منها، وكيفية ممارستها لوظائفها، فضلا عن أن الوثيقة الدستورية تعتمد بطريق الاستفتاء الشعبي، لذلك فإن القواعد الدستورية تعتبر التشريع الأساسي الأعلى في الدولة والمصدر الأول لمبدأ المشروعية، وتبعا لذلك تلتزم جميع السلطات باحترامها، وذلك بأن تمارس اختصاصاتها على الوجه المحدد في الدستور².

ثانياً: المعاهدات

هي اتفاقات دولية تبرمها الدولة مع غيرها من الدول، أو المنظمات الدولية بقصد تنظيم المواضيع ذات الاهتمام المشترك³، وهي إحدى مصادر مبدأ المشروعية، بعد أن يتم التصديق عليها من جانب السلطة المختصة في الدولة وفقا للإجراءات التي حددها الدستور، وفور التصديق عليها تصبح المعاهدة جزءا من التشريع الداخلي⁴، بل أنّ بعض الدساتير كالدستور الجزائري يعترف لها بطابع السمو على القانون.

ثالثاً: التشريع العادي (القانون)

حفاظا على مبدأ المشروعية يجب على الإدارة العامة في مختلف مستوياتها أن تلتزم بما تضعه السلطة التشريعية من قوانين، في المجالات التي يخولها لها الدستور، ولضمان عدم تعارض تلك القوانين مع الدستور تمارس المحكمة الدستورية الرقابة على دستورية القوانين بعد إخطارها الجهات التي حددها الدستور وهي: من

¹ - خليل محسن، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، ط2، الإسكندرية، 1971، ص.452.

² - أنظر: محمد عبد الله الفلاح، مرجع سابق ص.23؛ وانظر أيضا: جمال الدين سامي، القضاء الإداري - الرقابة على أعمال الإدارة - مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، ط1، الإسكندرية، 1982، ص.25.

³ - أحمد رجب محمود، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص.33.

⁴ - محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري، دار النهضة العربية، بيروت، 1998، ص 33، وانظر أيضا المادة 154 من الدستور الجزائري، المرجع السابق.

طرف رئيس الجمهورية، أو مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو أربعين نائبا في المجلس الشعبي الوطني، أو خمس وعشرين عضوا في مجلس الأمة.⁵

نميز بين نوعين من القوانين: العادية والعضوية، تتضمن الثانية المواضيع ذات الأهمية القصوى والمتعلقة خاصة بتنظيم السلطات العمومية وعملها، والمجال السياسي (الانتخابات، الأحزاب السياسية)، والقضائي (القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي)، والإعلامي، والمالي، والأمني، وتخضع لمراقبة مطابقتها للدستور قبل صدورها من طرف المحكمة الدستورية.⁶

ويتضمن القانون العادي مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الأوضاع والعلاقات، وبيان المبادئ والأحكام العامة الكلية، بينما يترك الأحكام التفصيلية للتشريع العادي.⁷

ولا يمكن للإدارة أن تحتج بعدم دستورية القوانين لتبرير عدم التقيد بها، كما لا يمكن للمتقاضين أن يطعن في القرارات الإدارية على أساس استنادها لقوانين غير دستورية، لأن الحكم على عدم دستورية القوانين لا يكون إلا بقرار من المجلس الدستوري⁸، ومهمة القاضي الإداري تنحصر في فحص مدى خضوع القرارات الإدارية للقانون، تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي تقوم عليه الدولة القانونية.

رابعا: اللوائح التنظيمية (التشريع الفرعي):

هي عبارة عن قرارات إدارية تنظيمية تتضمن قواعد عامة ومجردة ولا تخص مركزا بذاته، وتصدر عن الجهة الإدارية المختصة، وهي لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وإنما يمكن تمييزها على أساس المعيار الشكلي والعضوي، فالسلطة التنظيمية موكلة لبعض هيئات الإدارة العامة إذ هي منوطة أساسا بكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول⁹، بينما السلطة التشريعية تسند أصلا إلى الهيئة التشريعية، حيث نصت المادة 141 من الدستور على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود إلى الوزير الأول"، كما يختلفان من ناحية التدرج أو الحجية، فاللوائح تحتل مكانة أدنى

⁵ - المادة 193 من الدستور، المرجع السابق.

⁶ - المادة 140 من الدستور، المرجع نفسه.

⁷ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 11.

⁸ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 20.

⁹ - محمد الصفر بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 12-13.

من القانون الذي يمكنه إلغاؤها أو تعديلها كلياً أو جزئياً¹، بينما لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تلغي أو تعدل القوانين عن طريق اللوائح التنظيمية، فهي ملزمة بالخضوع لها في نشاطها وإلا عدت متجاوزة المبدأ المشروعية.

الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة

تتمثل المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية في العرف الإداري، والمبادئ العامة للقانون.

أولاً: العرف الإداري

إن إتباع السلطة الإدارية لنمط معين من السلوك، بشأن عمل معين بوتيرة واحدة، وبشكل منتظم خلال مدة زمنية معينة مع الشعور بالإلزام ينشئ قاعدة عرفية، وهو ما أكده القضاء الإداري في كثير من المنازعات²، ويقوم العرف الإداري كباقي الأعراف الأخرى على ركنين أساسيين هما: ركن مادي يتمثل في اعتياد تكرار القاعدة من قبل غالبية من يتعلق بهم الأمر، وركن معنوي يتمثل في أن يستقر في ذهن الإدارة أن القاعدة التي التزمت بها ملزمة بها قانوناً³.

تعتبر الأعراف الإدارية إلى جانب الأعراف الدستورية من مصادر مبدأ المشروعية الإدارية، تخضع لها الإدارة العامة في ممارسة أعمالها، حيث يترتب على مخالفتها بطلان تلك الأعمال⁴، إلا إذا كانت القاعدة العرفية مخالفة أو متعارضة مع الدستور أو القانون، فحينئذ يجب عدم الأخذ بها.

وقد تدعو الظروف والمصلحة العامة إلى تعديل القاعدة العرفية السابقة والأخذ بقاعدة عرفية جديدة، ومع ذلك لا يعد تصرفها خروجاً على مبدأ المشروعية، شريطة ألا يكون ذلك تصرفاً انتقائياً، فتفرض تطبيق العرف القائم في حالة وتقرر الأخذ به في حالة أخرى⁵.

ولقد حكم كثير من رجال الفقه على أن العرف في المجال الإداري يمارس دوراً ثانوياً، ولا يلعب دوراً بارزاً في الكشف على قواعد القانون الإداري على غرار الدور الذي يلعبه في مجال القانون المدني أو التجاري مثلاً⁶.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 186-187.

² - حسين الدوري، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الدار البيضاء، 2007، ص 18

³ - فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص 90.

⁴ - محمد الصغير بعلي الوسيط في المنازعات الإدارية المرجع السابق، ص 15

⁵ - فهد عبد الكريم أبو العلم المرجع السابق، ص 91.

⁶ - عمار بوضياف المرجع في المنازعات الإدارية المرجع السابق، ص 26.

ثانياً: المبادئ العامة للقانون

هي مجموعة القواعد القانونية التي ترسخت في وجدان وضمير الأمة القانوني ويتم اكتشافها واستنباطها بواسطة القضاء من قواعد النظام القضائي والعقائدي والاجتماعي والاقتصادي في الدولة دون أن ينشئها بنفسه، فمصدرها هو ضمير الجماعة والروح العامة للتشريع في ضوء الأسس التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة ووثائقها القانونية والسياسية، وهي أدنى مرتبة من القواعد القانونية المدونة في مجموعة تشريعية كالقانون المدني¹.

وقد أسهمت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، ثم مجلس الدولة في إرساء مبادئ القانون الإداري في الجزائر، شأنها شأن مجلس الدولة في فرنسا والمحكمة الإدارية العليا في مصر، حيث منح الدستور الجزائري اختصاص توحيد الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية لمجلس الدولة من خلال المادة 179 فقرة 3².

من أمثلة المبادئ العامة للقانون المساواة بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة، المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة، مبدأ صيانة الحقوق المكتسبة المساواة أمام القانون عدم رجعية القرارات التأديبية، حق الدفاع أمام اللجان التأديبية، حق الطعن في أعمال السلطة الإدارية، مبدأ حجية الشيء المقضي به....

ثالثاً: القضاء الإداري

إن الطبيعة الخاصة للقواعد القانون الإداري، من حيث عدم تقينته، وظروف نشأته، وتعدد مجالات نشاطه، أدى إلى تجاوز القاضي الإداري دور القضاء العادي ليتماشى مع متطلبات الحياة الإدارية، فاضطلع بمهمة خلق مبادئ وأحكام للقانون الإداري³.

فالقاضي الإداري إذا لم يجد نصاً ينطبق على النزاع المعروض عليه يتولى بنفسه إنشاء القواعد اللازمة لذلك دون أن يكون مقيداً بقواعد القانون الخاص، فضلاً عن أن أحكام القضاء الإداري لها حجية مطلقة، فهي تسري على الكافة، بما فيهم أطراف الخصومة وغيرهم، وقد أخذت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بهذا المبدأ في حكمها الذي جاء فيه " ومتى صدر قرار قضائي فصل في طعن من أجل تجاوز السلطة ونطق ببطلان

¹ - فهد عبد الكريم أبو العلم المرجع السابق، ص 91-92، وانظر أيضاً عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية المرجع السابق، ص 30.

² - من أمثلة المبادئ العامة للقانون التي استند إليها للقضاء الجزائري: عدم رجعية القرارات التأديبية، المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، 26 ماي 1984، المجلة القضائية، عدد 4 1989، ص. 1215 حق الطعن في القرارات الإدارية، مجلس الدولة، 17 يناير 2000، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص. 109؛ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، المرجع السابق.

³ - مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دراسة أسس ومبادئ القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس - لبنان -، 20015، ص. 15.

جزئي أو كلي لقرار إداري اكتسب الحجية المطلقة للشيء المقضي به، فإنه يتعين على الإدارة عدم اتخاذ قرارا بعده يتناول نفس الأطراف وينصب على نفس المحل ويقوم على نفس السبب¹.

لذلك فإن للقضاء الإداري دورا منشئا، ويتعدى دوره إلى التشريع في كثير من الأحيان، ومن ثم فهو يشكل مصدرا رئيسيا للمشروعية.

المطلب الثالث: ضمانات مبدأ المشروعية

هي الوسائل القانونية التي يمكن للأفراد استعمالها لإجبار السلطات على احترام مبدأ المشروعية إذا حادت أو انحرفت عن إتباع أحكامه وشروطه سواء كان ذلك بحسن نية أو سوء نية²، ومن أهم تلك الوسائل:

الفرع الأول: الرقابة السياسية والإدارية

لضمان عدم انحراف الإدارة في نشاطها الإداري عن مبدأ المشروعية يمكن للأفراد أن يمارسوا رقابتهم عليها في إطار الهياكل والأساليب التي نظمها القانون، وهو ما يطلق عليه الرقابة السياسية، ومن أجل أن تتفادى الإدارة خضوعها لمختلف الضغوطات نتيجة الرقابة السياسية، أو غيرها من أشكال الرقابة تلجأ إلى الرقابة الإدارية.

أولاً: الرقابة السياسية

يقصد بالرقابة السياسية رقابة جمهور المواطنين على أعمال الإدارة من خلال المجالس النيابية المنتخبة أو الأحزاب والتنظيمات السياسية المختلفة، أو عن طريق رقابة الرأي العام (جماعات الضغط)، من نقابات مهنية، ووسائل إعلام....

هذه الرقابة لا تقتصر على احترام القانون أو المشروعية بل تمتد إلى مدى ملائمة السياسات والقرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية ومدى توافقها مع المصلحة العامة.

ثانياً: الرقابة الإدارية

هي رقابة ذاتية تراجع الإدارة من خلالها أعمالها وتصحح ما ظهر لها من أخطاء، بمبادرة منها، أو من خلال الاستجابة لتظلمات الأفراد، كي تبقى أعمالها في نطاق المشروعية، فلا يطعن فيها أمام القضاء.

¹ المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، المجلة القضائية عدد 3، 1989، ص. 205، منقول من: عبد القادر علو، المرجع السابق، ص. 28.

² على خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، طأ، عمان، 2011، ص. 32.

ويمارس هذه الرقابة الرئيس على مرؤوسيه، أو ما يسمى بالرقابة الرئاسية في النظام المركزي، حيث من حق الرئيس التعقيب على أعمال مرؤوسيه، أو تعديلها أو إلغائها، أو تمارسها السلطة الوصية في النظام اللامركزي، حيث تبقى الأجهزة اللامركزية خاضعة لقدر معين من الرقابة والإشراف من طرف السلطة الوصية، أو تكون الرقابة تلقائية من طرف الجهة التي يصدر عنها العمل فتبادر إلى إلغائه أو تعديله.

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية والقضائية

فضلا عما تعرضنا له في الفرع السابق، فإن المشرع الجزائري ضمن رقابة برلمانية ورقابة قضائية يختص بها القضاء الاداري بعدما تبنى الدستور الجزائري نظام ازدواجية القضاء.

أولاً: الرقابة البرلمانية:

هي مجموعة من الآليات الرقابية الي نص عليها الدستور تتمثل في:

أ. الاستماع والاستجواب

يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ويمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة، كما يمكن لأعضاء البرلمان أن يسألوا أي عضو في الحكومة كتابيا أو شفويا عن أي موضوع أو قضية في قطاعه¹.

ب مناقشة بيان السياسة العامة

يفرض هذا الإجراء على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا للسياسة العامة تعقبه مناقشة عمل الحكومة لمعرفة مدى تنفيذ مخطط العمل الذي قدمته الحكومة عند تعيينها².

يمكن أن يترتب على هذه المناقشة:

إما إصدار لائحة Resolution تعبر عن موقف المجلس الشعبي الوطني من عمل الحكومة، أو ملتمس الرقابة Mition de Censure يتقدم به 1/7 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة الموافقة على ملتمس الرقابة بأغلبية الثلثين (2/3) يجب على الوزير الأول أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية أو التصويت بالثقة vote confiance، وفي حالة عدم الموافقة يقدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية الذي له أن يقبلها أو يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني³.

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020 المرجع السابق المواد 157-158.

² - المرجع نفسه، المادة 111.

³ - المرجع نفسه المواد 111، 161، 162.

ج. تشكيل لجنة تحقيق

يمكن لكل غرفة من البرلمان أن تشكل لجنة تحقيق في إطار اختصاصاتها في قضايا ذات مصلحة عامة، على ألا تكون الوقائع محل البحث محل إجراء قضائي¹.

ثانياً: الرقابة القضائية

تحتل الرقابة القضائية مكانة متميزة ضمن أشكال وصور الرقابة، حيث يتقدم الفرد إلى القضاء ليدافع عن مصلحته من خلال الدعاوى الإدارية المختلفة، وأهمها دعوى الإلغاء، دعوى التفسير، دعوى فحص المشروعية، دعاوى القضاء الكامل ومن ضمنها دعوى التعويض، هذه الدعاوى تمثل ضمانة أساسية لمبدأ المشروعية الإدارية، نتطرق بالتفصيل في الفصلين الثاني والثالث إلى أهم هذه الدعاوى وهما دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

المبحث الثاني: الدعوى الإدارية

الدعوى الإدارية هي ضمانة لمشروعية أعمال الإدارة العامة وحماية حقوق وحرّيات الأفراد وتحقيق المصلحة العامة بمفهومها الواسع، فهي الوسيلة التي تتجسد من خلالها فكرة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وهي ترسخ فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية في الدولة.

على ضوء هذه المكانة وهذه الأهمية ارتأينا في هذا المبحث أن نتطرق إلى مفهوم الدعوى الإدارية، ثم اختصاص القضاء الإداري بالفصل في الدعوى الإدارية بعد أن تطرقنا إلى مبدأ المشروعية في المبحث الأول، كأساس نظري قبل التفصيل في الأحكام المتعلقة بدعوى الإلغاء ودعوى التعويض...

المطلب الأول: مفهوم الدعوى الإدارية

لتحديد مفهوم الدعوى الإدارية ارتأينا أن نتناول العناصر التالية: تعريف الدعوى الإدارية في الفرع الأول، ثم خصائص الدعوى الإدارية في الفرع الثاني، ثم أنواع الدعاوى الإدارية في الفرع الثالث.

الفرع الأول: تعريف الدعوى الإدارية

يستعمل الفقه والقضاء والتشريع المقارن عدة مصطلحات للدلالة على معنى الدعوى الإدارية Action administrative، كالمنازعة الإدارية contentieux administratif، الطعن الإداري recours administratif، الخصومة الإدارية litige administratif، والمطالبة القضائية في المواد الإدارية demande en justice administratives، غير أن مصطلح الدعوى الإدارية هو الأكثر والأعمق والأشمل

¹ - المرجع نفسه، المادة 159.

دلالة وأصالة وعراقة في وصف وتحديد المضمون القانوني والقضائي الحقيقي والسليم للدعوى الإدارية¹، ولوجود فروق تفصيلية بين هذه المصطلحات، لا يتسع المجال لشرحها هنا.

كمعظم المصطلحات القانونية لم يعرف المشرع الدعوى الإدارية، وترك مسألة تعريفها إلى الفقه والقضاء، وهي لا تختلف في تعريفها عن الدعوى في القانون الخاص، ولكنها تتميز عنها بعدة مميزات سنتعرض لها في الفرع الثاني، فالدعوى عموماً تعرف بأنها سلطة الالتجاء إلى القضاء للحصول على تقرير حق أو حمايته²، وأنها: "ادعاء قانوني معروض أمام القضاء"³، وأنها: "السلطة القانونية التي يتمتع بها الأفراد ويتمكنون بمقتضاها من الالتجاء إلى القضاء طلباً لحماية حقوقهم المعتردى عليها أو لتقرير هذه الحقوق أو للتعويض عن الأضرار التي تلحق بها"⁴.

أما في الفقه القانوني الإداري المقارن فمن بين تعريفات الفقه الفرنسي أنها: "تعني تلك المنازعات التي تنجم عن نشاط الإدارة والوسائل التي تسمح بالفصل فيها"⁵، وأنها: "مجموعة القواعد المتبعة والمطبقة بهدف الوصول إلى حل قضائي للنزاعات التي تقوم بفعل النشاط الإداري"⁶.

وفي الفقه المصري عرفها الأستاذ حسن بسيوني بأنها: "الوسيلة القانونية التي يكفلها المشرع للأشخاص لحماية حقوقهم في مواجهة الإدارة عن طريق القضاء"⁷.

ومن بين التعريفات الفقهية في الجزائر تعريف الدكتور عمار بوضياف بأن الدعوى الإدارية هي: "المنازعة التي أخضعها المشرع نوعياً لولاية القضاء الإداري دون غيره وفقاً لإجراءات خاصة، وأخضعها موضوعاً لأحكام تختلف عن تلك المقررة في القضاء العادي"⁸.

وفي رأينا فإن التعريف الذي جاء به الدكتور عمار عوايدي بعد تناوله بالنقد لمجموعة من التعريفات من مدارس فقهية مختلفة هو التعريف الذي يشمل مختلف عناصر الدعوى الإدارية ومميزاتها، ومفاده أن الدعوى

¹ - عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني: نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر، 1998، ص. 225.

² - أحمد أبو الوفاء، أصول المحاكمات المدنية الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983، ص 138.

³ - وجدي راغب، مبادئ القضاء المدني، دار الثقافة الجامعية للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص. 77.

⁴ - طعيمة الحرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة 1956، ص. 18.

⁵ - J.M.Auby et R. Drago. Op.Cit. p.1.

⁶ - C.Debuch, Contentieux Administratif, DALLOZ, 2 édition Paris, 1975, p. 1.

⁷ - حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية "الدراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر"، عالم الكتب القاهرة، دون سنة نشر، ص. 149.

⁸ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، 2013، ص. 225.

الإدارية هي: "حق الشخص والوسيلة القانونية في تحريك واستعمال سلطة القضاء المختص وفي نطاق مجموعة القواعد القانونية الشكلية والإجرائية والموضوعية المقررة للمطالبة بالاعتراف بحق أو للمطالبة بحماية حق أو مصلحة جوهرية نتيجة الاعتداء على هذا الحق أو المصلحة بفعل الأعمال الإدارية غير المشروعة والضرارة والمطالبة بإزالتها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها"¹.

الفرع الثاني: خصائص الدعوى الإدارية

كما بينا سابقا فإن الدعوى الإدارية تشترك مع غيرها من الدعاوى في كونها وسيلة يمنحها القانون للأشخاص من أجل حماية حقوقهم والدفاع عن مصالحهم أو تقريرها، إلا أنها تتميز عن غيرها بمجموعة من الخصائص نذكر منها:

1. في المنازعة الإدارية يجب أن يكون أحد الأطراف شخصا معنويا عاما، أي الدولة كسلطة عامة أو أحد فروعها المركزية أو المحلية أو هيئاتها ومؤسساتها العامة، بما يملكه من امتيازات السلطة العامة، لذلك يكون دور الإدارة فيها هو دور المدعى عليه غالبا، فهي ليست في حاجة للرجوع إلى القضاء لتنفيذ أعمالها القانونية أو المادية في مواجهة الغير بما تملكه من سلطة التنفيذ المباشر.

ومن ثم يقع عبء الإثبات على الفرد وهي عملية شاقة وصعبة لما تتميز به الأعمال الإدارية من قرينة السلامة والصحة والشرعية والعدالة من جهة ولبعد وجهل الأفراد العاديين لخلفيات وأسرار وحقائق الأعمال الإدارية من جهة أخرى²، لذلك منح القاضي الإداري الفرنسي دورا تدخليا في الدعوى للمساهمة في البحث عن الدليل وإعادة التوازن بين أطراف الدعوى، ولذلك توصف الإجراءات في الدعوى الإدارية بأنها إجراءات فاحصة³.

2. تخضع المنازعة الإدارية لمجموعة من الإجراءات القضائية الخاصة التي تكفل التوازن بين أطراف المنازعة لكون أحد طرفيها يتمتع بامتيازات السلطة العامة، كما توفر تلك الإجراءات السرعة اللازمة التي تقتضيها حماية الحقوق الإدارية.

3. لا يملك القاضي في المنازعة الإدارية سلطة الأمر والتقرير للإدارة، فلا يمكنه أن يوجه لها أمرا للقيام بعمل أو الامتناع عنه، كما لا يملك سلطة التعديل أو الإجازة أو الرفض أو الحلول محل الإدارة، فهو يملك فقط سلطات فحص المشروعية والتفسير والإلغاء والتعويض، فالقاضي الإداري يقضي ولا يدير.

¹ - عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 230.

² - المرجع نفسه، من 243.

³ - مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 123.

4. موضوع الدعوى الإدارية يكون حقا من الحقوق الإدارية، أي تلك التي تنشأ بسبب العلاقة بين الأشخاص العامة من ناحية والأفراد من ناحية أخرى، سواء كانت هذه العلاقة تستند إلى قانون أو أعمال الإدارة القانونية كالقرارات والعقود الإدارية، أو أعمالها المادية¹.

5. تختص بنظر الدعاوى الإدارية جهات القضاء الإداري (المحاكم الإدارية مجلس الدولة بالنسبة للأنظمة التي تأخذ بالقضاء المزدوج، وجهات قضائية خاصة في الأنظمة التي تأخذ بالقضاء الموحد الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا)، أو جهات إدارية أو برلمانية شبه قضائية كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا؛ وتختلف الجهات القضائية المختصة بالدعاوى الإدارية عن جهات القضاء العادي في تكوينها وفي طبيعة ومنهجية عملها ووظائفها ونطاق اختصاصها².

6. يحرم المتقاضي في مواجهة الإدارة من عدة وسائل للتنفيذ الجبري والعيني والمباشر لتنفيذ الأحكام القضائية النهائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به الصادرة لصالحه، كإجراءات الحجز والاستيلاء وإعلان الإفلاس والرهن أو التصرف في الأموال، لما تتميز به هذه الأخيرة من حماية، فلا يجوز حسب المادة 688 من القانون المدني الجزائري التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم³.

الفرع الثالث: أنواع الدعاوى الإدارية

لتحديد أنواع الدعاوى صنف الفقه الإداري الدعاوى الإدارية ضمن ثلاث تقسيمات رئيسية هي: التقسيم التقليدي، والتقسيم الحديث والتقسيم التوفيقى، سوف نحاول من خلال هذا الفرع مناقشة كل ذلك، ثم تبيان أنواع الدعاوى الإدارية وفق التقسيم الذي اعتمده المشرع الجزائري.

أولاً: التقسيم التقليدي

يعتمد هذا التقسيم على مدى حجم سلطات ووظائف القاضي المختص في الدعوى، حيث تتعدد وتتنوع وتختلف سلطات ووظائف القاضي المختص في الدعاوى الإدارية ضيقا واتساعا وضعفا وقوة من دعوى إلى أخرى، وطبقا لذلك تتنوع الدعاوى الإدارية إلى عدة أنواع⁴ هي:

¹ - حسن السيد بسيوني، المرجع السابق، ص. 108.

² - عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 241.

³ - المرجع نفسه، ص. 247.

⁴ - عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 294.

أ. دعاوى القضاء الكامل:

دعاوى القضاء الكامل هي دعاوى شخصية ترفع من طرف أصحاب الصفة والمصلحة للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري سواء كان مشروعاً أو غير مشروع،¹ ويتمتع القاضي في هذا النوع من الدعاوى بسلطات واسعة تشمل الاعتراف بوجود حقوق شخصية مكتسبة، وتقرير ما إذا كانت قد أصابها أضرار مادية أو معنوية، وتقدير قيمة هذه الأضرار، وتقدير وتقرير التعويض اللازم والكامل لإصلاح الأضرار المادية والمعنوية، والحكم به على السلطات الإدارية المدعى عليها، كما يمكنه الإلغاء الكلي أو الجزئي للقرارات الإدارية وتعديلها، وإحلال محلها قرارات جديدة، كما يمكنه التحقق من الالتزامات المتبادلة في العقود الإدارية، ومن أمثلة دعاوى القضاء الكامل دعاوى التعويض، دعاوى المنازعات الانتخابية المحلية دعاوى المنازعات الضريبية، الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية....

ب. دعاوى الإلغاء:

هي دعاوى موضوعية عينية تخاصم القرار الإداري بهدف إلغاء القرار الإداري غير المشروع وتتحصر سلطات القاضي في هذا النوع من القضايا في فحص مدى مشروعية القرار الإداري والحكم بإلغائه كلياً أو جزئياً إذا تبين له عدم مشروعيته، ولا يتعداه إلى تعديله أو استبداله، أو التعويض عن الضرر الذي لحق الأفراد بسببه.

ج. دعاوى التفسير:

يقصر دور القاضي في قضايا التفسير على مجرد تفسير القرار الإداري واعطائه المعنى الحقيقي والصحيح أو بحث مشروعيته ومدى مطابقته للقانون دون أن يتعدى ذلك، ويترك الفصل في النزاع الذي أثير بصده التفسير أو بحث المشروعية للقاضي العادي الذي أوقف الفصل في الدعوى إلى أن يصدر القاضي الإداري حكماً في دعوى التفسير، ويطلق تعبير قضاء التفسير عادة على كل من طلب التفسير وطلب فحص المشروعية.²

د. دعاوى العقاب:

محل هذا النوع من الدعاوى ليس أعمالاً قانونية أو مادية تصدر عن السلطة الإدارية، ولكنها أعمال غير مشروعة تصدر عن الأفراد العاديين فتخول للإدارة العامة سلطة العقاب لردع مرتكبي هذه الأفعال، وتمس

¹ - سليمان العماري، القضاء الإداري الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص. 265.

² - ماجد راغب الطلو، المرجع السابق، ص. 200.

تلك الأفعال غير المشروعة الأموال العامة، وسلامة الأملاك العامة وتخصيصها القانوني، كالاعتداء على الرصيف والمباني العامة والغابات.. يختص القضاء الإداري بالعقاب على هذه الأفعال والتعويض عن الأضرار الناجمة عنها، والقاضي الإداري في مثل هذه الدعاوى هو قاضي قانون وقاضي وقائع.

وقد تعرض هذا التقسيم إلى عدة انتقادات أهمها:

1. لم يهتم هذا التقسيم بطبيعة وجوهر النزاع وإنما اعتمد على سلطات القاضي.

2. في الواقع العملي لم يتقيد القضاء الإداري بهذا التقسيم.

ثانيا: التقسيم الحديث

يقسم الفقه الحديث المنازعة الإدارية تبعا للمركز القانوني الذي يكون القاضي الإداري في مواجهته فإما أن يكون في مواجهة مركز قانوني ذاتي أو شخصي فتكون المنازعة شخصية (ذاتية)، أو يكون في مواجهة مركز قانوني موضوعي فتكون المنازعة في هذه الحالة موضوعية (عينية)¹.

وبهذا فإن أنواع الدعاوى الإدارية حسب التقسيم الحديث هي:

أ. الدعاوى الموضوعية:

يثير المدعي في الدعاوى الموضوعية مخالفة المشروعية أي مخالفة إحدى القواعد القانونية، دفاعا عن مصلحته الشخصية المتولدة عن مركز قانوني عام، وتهدف إلى حماية المصلحة العامة والنظام القانوني في الدولة، ويشمل هذا النوع من الدعاوى كل من دعاوى الإلغاء التي تعتبر من أهم الدعاوى الموضوعية، دعاوى فحص المشروعية، دعاوى التفسير، دعاوى العقاب، الدعاوى الضريبية، والمنازعات الانتخابية المتعلقة بمشروعية العملية الانتخابية.

ب. الدعاوى الشخصية:

يثير المدعي في هذا النوع من الدعاوى مركز قانوني شخصي ذاتي دفاعا عن حقوقه الشخصية المكتسبة المتولدة عن هذا المركز القانوني، والمطالبة بالتعويض الكامل والعاقل والإصلاح للأضرار التي أصابت تلك الحقوق، وتشمل هذه الطائفة من الدعاوى كل من²:

1. دعوى التعويض أو المسؤولية الإدارية

¹ - حسن السيد ببيوني، المرجع السابق، ص. 113-114.

² - محمد عبد الله الفلاح، المرجع السابق، ص 34-35؛ وعوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الفصلي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 303.

2. دعاوى العقود
3. بعض دعاوى التفسير، خاصة عندما تتعلق بتفسير عقد إداري.
4. الطعون الانتخابية في الحالات التي لا يكتفي فيها القاضي بالحكم ببطلان الانتخابات المخالفة للقانون وإنما يقوم بتعديل نتائج هذه الانتخابات وإعلان النتائج الصحيحة.

ثالثا: التقسيم التوفيقي

اعتمد الفقهاء في هذا التقسيم على الجمع بين معياري حجم سلطات ووظائف القاضي المختص في الدعوى، والمركز القانوني الذي يكون القاضي الإداري في مواجهته (شخصي ذاتي أو عام).
يشتمل هذا التقسيم على طائفتين أساسيتين من الدعاوى هما دعاوى المشروعية، ودعاوى الحقوق¹.

أ. دعاوى المشروعية:

وهي دعاوى موضوعية، ترفع على أساس مركز قانوني عام، وتستهدف حماية المصلحة العامة فضلا عن حماية المصلحة الشخصية المباشرة لرافعها، وكذا حماية مشروعية الأعمال الإدارية والنظام القانوني في الدولة، ومن أهم الدعاوى الموضوعية²:

1. دعوى الإلغاء؛
2. دعوى التفسير الإدارية؛
3. دعوى فحص مشروعية القرارات الإدارية؛
4. الدعاوى الانتخابية؛
5. الدعاوى الضريبية؛
6. الدعاوى العقابية بصورة استثنائية.

ب. دعاوى الحقوق:

تقوم هذه الطائفة من الحقوق على أساس مركز قانوني ذاتي، وتستهدف حماية حق شخصي مكتسب أو الاعتراف به في مواجهة السلطات الإدارية، ويشمل هذا النوع من الدعاوى دعاوى القضاء الكامل، وهي:

1. دعاوى التعويض أو المسؤولية الإدارية
2. دعاوى العقود الإدارية

¹- Jean-Marie, Auby, Robert Drago-Ader, traité de contentieux Administratif, L.J.D.J paris, 1984, Torne2, p85.

²- عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص.305.

3. دعاوى التفسير التي تستهدف حماية الحقوق الشخصية.

رابعاً: تقسيم المشرع الجزائري للدعاوى الإدارية

اعتمد المشرع الجزائري في تقسيم الدعاوى الإدارية على التقسيم التقليدي، فقد نص قانون الإجراءات

المدنية والإدارية على أربعة أنواع من الدعاوى الإدارية هي¹:

1. دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، أو دعاوى البطلان، أو دعاوى تجاوز السلطة، تستهدف هذه الدعاوى إلغاء القرار الإداري النافذ والمخالف للقاعدة القانونية.

2. دعاوى التفسير: هي الدعاوى التي يطلب فيها من القاضي الإداري إعطاء المعنى الحقيقي والصحيح لقرار أو عقد إداري، وهي دعاوى فرعية كما هو شأن دعاوى تقدير المشروعية، تطرح في الغالب أمام القضاء الإداري بمناسبة نزاع يعود الفصل فيه إلى القضاء العادي، وباعتباره غير مختص يحيل أطراف الدعوى إلى الجهة القضائية الإدارية، على أن تستمر الدعوى في السريان بعد صدور حكم القاضي الإداري في هذا الشأن².

3. دعاوى فحص المشروعية، يطلب فيها من القاضي الإداري إعلان مشروعية أو عدم مشروعية قرار إداري.

4. دعاوى القضاء الكامل ومن أهمها دعاوى التعويض أو المسؤولية الإدارية.

5. القضايا المخولة بموجب نصوص خاصة، ويتضمن مجموعة من الدعاوى مثل منازعات العقود الإدارية، سواء تعلق الأمر بمنازعات تنفيذ العقود وانقضائها أو القرارات الصادرة حول العقود الإدارية، إضافة إلى المنازعات الضريبية، ومنازعات الانتخابات المحلية، ويشمل هذا النوع الأخير من المنازعات منازعات القوائم الانتخابية منازعات الترشح، ومنازعات التصويت³، كل هذه القضايا التي تخضع إلى نصوص خاصة يصنفها معظم الكتاب ضمن دعاوى القضاء الكامل، لما للقاضي الإداري من سلطات واسعة عند الفصل فيها.

المطلب الثاني: اختصاص القضاء الجزائري بالفصل في الدعوى الإدارية

مر القضاء الإداري بعدة مراحل بدأت بما قبل الاستقلال إلى أن استقر في وضعه الحالي بعد أن اعتمد دستور 1996 نظام ازدواجية القضاء، ثم صدور مختلف النصوص القانونية التي تكرس هذا النظام وتحدد الجهات القضائية المختصة بالفصل في مختلف الدعاوى الإدارية، والإجراءات المتبعة للفصل فيها.

¹ نصت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية معدلة بموجب القانون 22-13، على أنه: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية...؛ 2- دعاوى القضاء الكامل؛ 3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ج. ر عدد 21 لسنة 2008.

² عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 96-97.

³ بوجلدي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011 م.

الفرع الأول: نشأة وتطور القضاء الإداري في الجزائر

مر النظام القضائي في الجزائر بثلاث مراحل هي:

أولاً: مرحلة ما قبل الاستقلال

كان النظام القضائي السائد قبل الاحتلال الفرنسي للجزائر يتمثل في قضاء المظالم الذي كان يطبق الشريعة الإسلامية، سواء أثناء الحكم العثماني للجزائر أو بعده، وقد تجسد ذلك بوضوح في عهد الأمير عبد القادر، حيث كان يجلس بنفسه للفصل في الشكاوى المرفوعة ضد الموظفين مهما كانت وظيفتهم أو مركزهم الاجتماعي¹.

وبعد الاحتلال طبقت فرنسا نظامها القضائي في الجزائر، وكان التنظيم القضائي في هذه المرحلة يتكون من نظامين أحدهما خاص بالفرنسيين، وهو امتداد للنظام القضائي الفرنسي، وآخر للمواطنين الجزائريين، والذي كان خليطاً من أحكام الشريعة الإسلامية والتقاليد المحلية والقانون الفرنسي².

ولقد مر القضاء الإداري في الجزائر في مرحلة الاستعمار بنفس المراحل التي مر بها القضاء الإداري في فرنسا التي تميزت بمرحلتين هي:

أ. مرحلة وحدة القضاء:

طبق هذا النظام في الجزائر عقب الاحتلال مباشرة، حيث كان مجلس الإدارة ينظر في استئناف أحكام المحاكم العادية كما يختص بكفازي أول وآخر درجة في المنازعات الإدارية³، نظراً لرفض مجلس الدولة في باريس قبول الطعون بالاستئناف والنقض المرفوعة ضد قرارات مجلس الإدارة⁴.

يتكون مجلس الإدارة الذي تشكل عام 1832 من الشخصيات الإدارية والعسكرية التالية: الحاكم العام في الجزائر، الناظر الإداري النائب العام، مدير المالية والضرائب، قائد المجموعات العسكرية، قائد البحرية المتصرف العسكري، مما يعطيه صفة إدارية عسكرية، لكنه كان يتمتع بصلاحيات إدارية وأخرى قضائية⁵.

استمرت هذه الازدواجية في الاختصاص إلى غاية سنة 1834 أين أصبح مجلس الإدارة يختص بالفصل في المنازعات الإدارية، فضلاً عن الفصل في حالات التنازع بين السلطات الإدارية والمحاكم العادية، وقد

¹ نصيبي الزهرة، الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2011-2012، ص. 2.

² حسن السيد ببيوني، المرجع السابق، ص. 86.

³ نوبري عبد العزيز، المحاكم الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها، مجلة مجلس الدولة للجزائر، العدد 8، 2006، ص. 20.

⁴ -عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول: القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص. 162.

⁵ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص. 61.

تميزت قراراته بأنها تغلب امتيازات وسلطات ومصالح الإدارة والسلطات العسكرية على حساب القانون والعدالة وحرّيات وحقوق الإنسان الجزائري¹.

تحول مجلس الإدارة إلى مجلس المنازعات سنة 1945، هذا الأخير أنشئ كمنظير لمجالس الولايات أو العمالات أو المحافظات الموجودة آنذاك في فرنسا، ويتشكل من رئيس وأربعة مستشارين و كاتب عام و كاتب ضبط، وقد كان المجلس يلعب دور المستشار للإدارة إلى جانب اختصاصه القضائي في بعض المنازعات المتعلقة بالضرائب والأشغال العامة، مع إمكانية الطعن في قراراته أمام مجلس الدولة في باريس². وقد أعطى الأمر الملكي المنشئ لهذه المجالس الصفة القضائية لأعضائها، مما يجعلها جهاز قضائي شبه مستقل عن الإدارة، وقد حاول أن يحد من حالات التعسف والتجاوزات الإدارية على القانون والعدالة وحقوق الأفراد لكن تدخلات السلطات العسكرية حالت دون ذلك³.

وفي سنة 1947 أنشئت ثلاث مجالس مديريات في كل من قسنطينة وهران والجزائر، يتشكل كل واحد من مجلسي قسنطينة وهران من رئيس ومستشار و كاتب، بينما يتشكل مجلس الجزائر من أربعة أعضاء، يتمثل الاختصاص القضائي لهذه المجالس في بعض منازعات الضرائب ومنازعات الغابات وغيرها، ولم تشذ في ممارسة اختصاصاتها عن سابقتها من الهياكل، فقد تميز عملها بالتحيز للإدارة الاستعمارية على حساب القانون والعدالة والحقوق والحرّيات⁴.

فضلا عن الفصل بين القضاء العادي والقضاء الإداري، أي توحيد الجهات القضائية الإدارية والعادية، تميزت هذه المرحلة بالخط بين السلطات الإدارية والسلطات القضائية، فكانت تشبه مرحلة الإدارة القاضية في القضاء الفرنسي.

ب. مرحلة ازدواجية القضاء

في بداية هذه المرحلة استبدلت مجالس المديريات بمجالس العمالات أو الأقاليم سنة 1849 في كل من قسنطينة وهران والجزائر بنفس تشكيلة مجالس المديريات مع إحداث بعض التغييرات أثناء مسيرتها التي دامت إلى غاية سنة 1953، فتحول النظام القضائي في الجزائر بعد إنشاء هذه المجالس من الإدارة القاضية إلى القضاء المزدوج.

¹ - عوايدي عمار، النظرية العامة للمدركات الإدارية في النظام الفصلي الجزائري، الجزء الأول، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص. 163.

² - محمد الصغير يعلي، المرجع السابق، ص. 62.

³ - عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 164.

⁴ - المرجع نفسه، الموضوع نفسه.

كانت لهذه المجالس صلاحيات ذات طابع إداري واستشاري، تمثلت في تقديم الآراء الاستشارية للمحافظ فضلا عن أن المحافظ كان يكلف أعضاء المجالس بمهام تتعلق بتسيير الشؤون العمومية¹، كما كانت له صلاحيات ذات طابع قضائي، حيث تنظر على سبيل المثال في الطعون بالمنازعات الانتخابية المحلية، ومنازعات الطرق، ومنازعات الضرائب المباشرة، ومنازعات الأشغال العامة، فكانت تمثل في هذا المجال قاضي اختصاص يطعن في قراراتها أمام مجلس الدولة في باريس، هذا الأخير كانت له أيضا الولاية العامة في المنازعات الإدارية².

تحولت هذه المجالس الثلاث إلى محاكم إدارية سنة 1953 في سياق تنظيم وإصلاح نضام القضاء الإداري في فرنسا وفي أقاليم ما وراء البحار التابعة لها، وبذلك تجسد النظام القضائي المزدوج بصورة صريحة، فأصبحت للمحاكم الإدارية الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية بعدما كانت ذات اختصاص محدد، بينما أصبح مجلس الدولة قاضي اختصاص يفصل في منازعات خاصة بموجب القوانين.

مواكبة النظام القضائي في الجزائر للتطور الذي حصل في فرنسا لم يصحبه تطور في تعزيز دور العدالة والقانون وحماية الحقوق والحريات للمواطن الجزائري، بل كان هذا النظام أحد أدوات الإدارة.

ثانيا: مرحلة ما بعد الاستقلال

بعد إعلان الاستقلال في 5 جويلية 1962 واكتساب السيادة الوطنية أصبحت الأحكام تصدر باسم الشعب الجزائري بموجب الأمر الصادر رقم 1962/10/07، ولم يعد مجلس الدولة الفرنسي يملك الاختصاص للفصل في الطعون المقامة ضد الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الثلاث في الجزائر، لذلك أنشئ المجلس الأعلى بمقتضى الأمر رقم 63-218³ الصادر في 18/06/1962، كمحكمة نقض في الأحكام التي تصدر عن القضاء العادي، ويمارس اختصاص مجلس الدولة في المنازعات الإدارية.

حدد الأمر 63-218 اختصاصات الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى⁴ بموجب المادة 25 منه باعتباره محكمة ابتدائية نهائية في دعاوى تجاوز السلطة ضد القرارات الفردية والتنظيمية، بما فيها القرارات الفردية التي تتعلق بموظفي الوزارات والولايات والبلديات، كما تختص الغرفة الإدارية بالفصل في كل قضية تخرج عن

¹ - قاسم العيد عبد القادر، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجليلي اليابس - سيدي بلعباس -، 2002، ص. 41.

² - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 63.

³ - الأمر 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963 ج.ر. رقم 48 لسنة 1963 ألغي بالأمر 73-29، مؤرخ في 25 جويلية 1973، ج.ر. رقم 63 لسنة 1973.

⁴ - غرف المجلس كما حددتها المادة 2 من القانون 63-218 هي: غرفة القانون الخاص غرفة القانون الاجتماعي، الغرفة الجنائية، والغرفة الإدارية.

اختصاص المحاكم الإدارية، وينظر المجلس في استئناف القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية، كما يمارس المجلس وظيفة قضاء النقض¹.

تم الاحتفاظ بالمحاكم الإدارية واختصاصها المحدد في كل من الجزائر وقسنطينة ووهران، بمقتضى القانون رقم 62-157 الصادر في 1962/12/31 الذي ينص على استمرار العمل بالقانون الفرنسي ما عدا ما كان يتنافى منه مع السيادة الوطنية، وبذلك أصبح النظام القضائي الجزائري موحدًا على مستوى القمة ومزدوجًا على مستوى القاعدة².

ثالثًا: مرحلة الإصلاح القضائي

بصدور الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 1965/11/16 المتعلق بالتنظيم القضائي الجزائري، تم إلغاء المحاكم الإدارية واستبدلت بثلاث غرف إدارية على مستوى مجالس قضاء الجزائر قسنطينة وهران كجهات قضائية ابتدائية يطعن في قراراتها أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، ثم ارتفع عددها إلى عشرين غرفة بموجب القانون رقم 86-01³ الصادر بتاريخ 1986/01/28 والمرسوم التنفيذي رقم 86-107⁴.

وبذلك وضع المشرع الجزائري حداً للازدواجية القضائية التي عرفها النظام القضائي الجزائري بعد الاستقلال ليقترّب من نظام وحدة القضاء، حيث تم نقل اختصاص المحاكم الإدارية إلى الغرف الإدارية بموجب الأمر 65-278⁵.

واكب صدور دستور سنة 1986 الذي جاء بالتعددية الحزبية وانتقل بالجزائر من النظام الاشتراكي إلى النظام الاقتصادي الحر، تغييرات عميقة على المستوى القانوني، من ضمنها تعديل قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون 90-23⁶ الذي أنشأ الغرف الجهوية الخمسة وحدد اختصاصها في الطعن بالبطلان ضد القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية، وكذا الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات و النظر في مدى مشروعيتها، مع احتفاظ الغرف الإدارية المحلية بالنظر في الطعون بالبطلان ضد القرارات الإدارية الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية ومديري المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والطعون الخاصة بتفسيرها، وكذا

¹ - الأمر 63-218، المرجع السابق.

² - لشهب حورية، النظام القانوني المجلس الدولة في الجزائر، مجلة للاجتهد القضائي، العدد الثاني عشر، سبتمبر 2016، ص. 238.

³ - القانون 86-01 الصادر في 28/01/1986، ج ر عدد 4 لسنة 1986، يعدل ويتمم الأمر 06-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية.

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 86-107، مؤرخ في 1986/04/29، يحدد قائمة المجالس القضائية واختصاصها الاقليمي، ج.ر عدد 18 صادرة في 1986/04/30.

⁵ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 62.

⁶ - القانون 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990، ج ر عدد 36 لسنة 1990، يعدل ويتمم الأمر 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية.

الخاصة بفحص مشروعيتها، فضلا عن المنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية للدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية¹.

وقام بتوسيع عدد الغرف الإدارية فأصبح كل مجلس قضائي به غرفة إدارية، بينما تختص الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بالفصل في الطعون ضد القرارات القضائية للغرف الإدارية سواء الجهوية أو المحلية²، كما تنتظر في الطعون في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية والطعون الخاصة بتفسير وفحص مشروعية هذه القرارات³.

الفرع الثاني: الهيئات المختصة بالمنازعات الإدارية في القضاء الجزائري

تبنى دستور 1996 نظام ازدواجية القضاء، بنصه في المادة 152 الفقرة الثانية على: " يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية"، ثم صدرت بعد ذلك القوانين العضوية المتعلقة بمجلس الدولة⁴ والمحاكم الإدارية⁵، ومحكمة التنازع⁶، ثم قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سنستعرض هذه الجهات كل على حدة في إطار هذه القوانين.

أولا: مجلس الدولة

مجلس الدولة هو أعلى هيئة قضائية في النظام القضائي الإداري في الجزائر، تقابله المحكمة العليا في النظام القضائي العادي عرفه القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله بأنه هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد، ويسهر على احترام القانون ويتمتع بالاستقلالية حين ممارسة اختصاصاته القضائية وبالاستقلالية المالية والاستقلالية في مجال التسيير⁷.

¹ - أنظر المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية المعدلة بموجب القانون 90-23، المرجع السابق.

² - المرجع نفسه، الموضوع نفسه.

³ - أنظر المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية المعدل بموجب القانون 90-23، المرجع السابق.

⁴ - قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي سنة 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37 لسنة 1998.

⁵ - قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية ج ر عدد 37 لسنة 1998، ألغى هذا القانون بموجب القانون العضوي 22-

10 المؤرخ في 9 جوان 2022، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج.ر عدد 41 لسنة 2022.

⁶ - قانون عضوي رقم 98-03 مؤرخ في 03 جوان 1998، المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 39 لسنة 1998.

⁷ - قانون عضوي رقم 98-01 المرجع السابق، المادة 2 والمادة 13.

يشرف على تسيير مجلس الدولة كل من رئيس مجلس الدولة ونائبه، ومحافظ الدولة ونائبه، رؤساء الغرف ورؤساء الأقسام ومستشاري الدولة ومحافظي الدولة المساعدين، كل هؤلاء يخضعون للقانون الأساسي للقضاء¹.

يتشكل مجلس الدولة لممارسة اختصاصاته ذات الطابع القضائي من مجموعة من الغرف، ويمكن تقسيم هذه الغرف إلى أقسام²، ينسق رئيس كل غرفة بين أقسام الغرفة الواحدة، ويرأس جلساتها ويسير مداولاتها ويحدد القضايا الواجب دراستها على مستوى الغرف أو الأقسام، بينما يتولى رؤساء الأقسام رئاسة جلسات أقسامهم وإعداد تقارير عن نشاطها، وتسيير مداولاتها ومناقشاتها³، يحدد النظام الداخلي للمجلس كليات وتنظيم عمله، لا سيما عدد الغرف والأقسام ومجالات عملها⁴، ولا يمكن لأية غرفة أو أي قسم الفصل في قضية إلا بحضور ثلاث أعضاء على الأقل⁵.

ينظم مجلس الدولة في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة لممارسة مهامه الاستشارية التي تنحصر في إبداء رأيه فيما يتعلق بمشاريع القوانين، دون أن يتعدى ذلك إلى إبداء رأيه في القرارات الإدارية سواء التنظيمية كالمراسيم الرئاسية والتنفيذية، أو في القرارات الفردية، حيث نصت المادة 143 من دستور 2020 في فقرتها الثانية على أنه: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة..."، ونصت المادة الرابعة من القانون 01-98 السالف الذكر على أنه: "ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

تضم الجمعية العامة نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وخمسة من مستشاري الدولة بينما تتشكل اللجنة الدائمة من رئيس برتبة رئيس غرفة وأربعة من مستشاري الدولة على الأقل، تجتمع هذه الأخيرة لإبداء رأيها في مشاريع القوانين في الحالات التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها⁶.

¹ - لشهب حورية، المرجع السابق، ص. 244-245.

² القانون 01-98، المرجع السابق، المادة 14.

³ - المرجع نفسه، المادتين 27، 28.

⁴ - قانون عضوي رقم 01-08 المرجع السابق، المادة 19.

⁵ - المرجع نفسه، المادة 34.

⁶ - المرجع نفسه المادة 36 والمادة 38.

في المجال القضائي بينت المواد 9، 10، 11 من القانون العضوي 98-01 المعدل بموجب القانون العضوي 22-11¹، وقانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 المعدل والمتمم بموجب القانون 22-13² في مواده 901، 902، 903 الاختصاصات القضائية المتنوعة لمجلس الدولة.

ثانياً: المحاكم الإدارية

لم ينص دستور 1996 صراحة على المحاكم الإدارية إلا من خلال الإشارة في الفقرة الثانية من المادة 179 منه إلى الهيئات التي يقوم مجلس الدولة أعمالها، غير أن هذه المادة كانت الأساس الدستوري لإنشاء محاكم إدارية تشكل قاعدة الهرم القضائي الإداري، ثم صدر القانون 98-02³ ليحدد في مواده العشرة تنظيم وتشكيل المحاكم الإدارية، حيث نص في الفقرة الأولى من مادته الأولى على: "تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية، ثم صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-356⁴ والمرسوم التنفيذي 11-195⁵ لتنظيم المحاكم الإدارية، هذا المرسوم الأخير رفع عدد المحاكم الإدارية إلى 48 محكمة عبر كامل ولايات الوطن بعد أن كانت 31 محكمة في ظل المرسوم التنفيذي 98-365.

تتكون المحكمة الإدارية من قضاة كلهم خاضعون للقانون الأساسي للقضاء وهم⁶

أ. رئيس المحكمة الإدارية يساعده نائب رئيس أو نائبين ويمارس مهامه كما هو الحال في القضاء العادي فضلاً عن تعيين التشكيلة التي يؤول إليها الفصل في الدعوى والفصل في الإشكالات المتعلقة بالإعفاء من الرسم القضائي وبإيداع وجرد المذكرات والمستندات بأمر غير قابل للطعن يقرر بالألا وجه للتحقيق في القضية إذا تبين له من العريضة أن حلها مؤكد ومهام أخرى حددها قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁷.

ب. محافظ الدولة يتولى النيابة العامة بساعدة مساعديه.

¹ - قانون عضوي رقم 22-11 الصادر في 09 جوان 2022، ج.ر. عدد 41، يعدل و يتم القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 43 لسنة 2011.

² - قانون رقم 22-13، مؤرخ في 12 جويلية 2022، يعدل ويتم القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر. عدد 48، لسنة 2022.

³ - قانون رقم 98-02 المرجع السابق.

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 98-196 مؤرخ في 14 نوفمبر 1998، يحدد كليات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية ج ر عدد 85 لسنة 1998.

⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 11-195 مؤرخ في 22 ماي 2011، يحتل المرسوم التنفيذي رقم 08-356 الذي يحدد كليات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 29 لسنة 2011.

⁶ القانون 22-10، المرجع السابق، المادة 32.

⁷ - أنظر: المادة 825، والمواد 842 وما بعدها.

ج. مجموعة من المستشارين يتمتعون بصفة القضاة ويقومون بمهمة الفصل في القضايا المطروحة أمامهم¹. هذا فضلا عن الهيئات غير القضائية ممثلة في كتابة الضبط، ويتولى التسيير الإداري والمالي وزارة العدل.

وتنظم المحاكم الإدارية في شكل غرف يمكن أن تقسم إلى أقسام، يحدد عددها عن طريق التنظيم، وقد منح المرسوم التنفيذي 98-35 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-195 في مادته الخامسة لرئيس المحكمة الإدارية مهمة تحديد عدد الغرف وعدد الأقسام على أن لا يقل كل منهما على اثنين.

تفصل المحكمة الإدارية بتشكيلة جماعية كأصل، إلا في الحالات التي ينص عليها القانون²، وحسنا فعل المشرع الجزائري، فالقضاء الإداري كثيرا ما يكون في مواجهة منازعة دون نص يحكمها فيعتمد على الاجتهاد، مما يجعل التشكيلة الجماعية ضرورة حتى يتعاون القضاة لحسم النزاع المعروض عليهم³.

أما الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية سواء النوعي أو الإقليمي فسنفصل فيه في المحورين التاليين حين دراسة دعوى الإلغاء ودعوى التعويض..

ثالثا: المحكمة الإدارية للاستئناف

أنشئت بموجب القانون رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي، وتتشكل من رئيس، ونائب أو نائبي رئيس، رؤساء غرف ورؤساء أقسام، ومستشارين، فضلا عن محافظ دولة ومحافظ دولة مساعد واحد أو اثنين، وتفصل بتشكيلة جماعية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وتنظم في شكل غرف يمكن تقسيمها إلى أقسام⁴.

حدد قانون الاجراءات المدنية اختصاصها بعد تعديله بموجب القانون 22-13 في المادة 900 مكرر بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، فضلا عن الفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

¹ - مباركي إبراهيم، الرقابية القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون. جامعة تيزي وزو 2017 ص. 136.

² - القانون 22-10، المرجع السابق، المادة 33.

³ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 172.

⁴ - القانون 22-10، المرجع السابق، المادتين 30، و33.

كما منحت المادة 900 مكرر في فقرتها الثانية لمحكمة الاستئناف للجزائر العاصمة الاختصاص بالفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وهو الاختصاص الذي كان موكلا لمجلس الدولة، وتستأنف الأحكام الصادرة عنها كدرجة أولى أمام مجلس الدولة¹، وبالتالي لا تخضع هذه الأخيرة للطعن بالنقض، بينما تخضع للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة القرارات الصادرة عنها كجهة استئناف.

رابعاً: محكمة التنازع

لإلقاء نظرة مختصرة عن محكمة التنازع نتطرق إلى الأساس القانوني لمحكمة التنازع، ومعنى تنازع الاختصاص وصوره، ثم تشكيل محكمة التنازع.

أ. أساس محكمة التنازع

ظهرت مشكلة تنازع الاختصاص في فرنسا بعد انتهاء مرحلة القضاء المحجوز وطول مرحلة القضاء المفوض أو البات بصدور قانون 27 ماي 1827، الذي أنشأ محكمة التنازع للفصل في مسائل تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء الإداري من جهة والعادي من جهة أخرى².

وفي الجزائر فإن أساس إنشاء محكمة التنازع هو دستور 1996، الذي كرس نظام القضاء المزدوج، بنصه في المادة 152 منه على أن تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا ومجلس الدولة، ليأتي القانون العضوي رقم 98-03³ لتعديد اختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها.

ب. معنى التنازع وصوره:

حددت المادة 16 من القانون 8-03 المقصود بتنازع الاختصاص بنصها: يكون تنازعا في الاختصاص عندما تقضي جهتان قضائيتان أحدهما خاضعة للنظام القضائي العادي والأخرى خاضعة للنظام القضائي الإداري باختصاصهما أو بعدم اختصاصهما للفصل في نفس النزاع.

يقصد بنفس النزاع عندما يتقاضى الأطراف بنفس الصفة أمام جهة قضائية إدارية وأخرى قضائية عادية، ويكون الطلب مبنيا على نفس السبب ونفس الموضوع المطروح أمام القاضي.

¹ القانون 08-09 المعدل والمتمم، المادة 900 مكرر.

² عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، ص. 137.

³ القانون العضوي 98-03 مؤرخ في 03 جويلية 1998 يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 39 لسنة 1998.

وبمقارنة نص هذه المادة بنص المادة 152 من دستور 1996، نجد أن هذه الأخيرة ضيقت من نطاق التنازع بحصره في حالات التنازع في الاختصاص بين مجلس الدولة والمحكمة العليا بينما وسعته إلى مختلف جهات القضاء العادي من محكمة ابتدئية ومجلس قضائي ومحكمة عليا من جهة، وهيئات القضاء الإداري من محكمة إدارية ومجلس الدولة من جهة أخرى، ويرى جانب من الفقه أنه كان حري بالمؤسس الدستوري أن يستعمل عبارة "جهات القضاء الإداري وجهات القضاء العادي بدل بين المحكمة العليا ومجلس الدولة"¹، وقد حل دستور 2020 هذا الاشكال بنصه: "تفصل محكمة التنازع في حالات التنازع بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري"².

هناك أربع صور للتنازع الاختصاص هما:

1. التنازع الايجابي: يتحقق عندما تقضي كل من جهتي القضاء العادي والإداري باختصاصها بالفصل في نفس النزاع بالمعنى الذي وضحته المادة 16 لهذه العبارة الأخيرة نفس النزاع.
2. التنازع السلبي يتحقق عندما تقضي كل من جهتي القضاء العادي والإداري بعدم اختصاصها بالفصل في نفس النزاع، على أساس أن النزاع يدخل في اختصاص الجهة القضائية الأخرى، مما يجعل المتقاضين أمام حالة إنكار العدالة.
3. التعارض بين حكيمين نهائيين أشارت إلى هذه الحالة المادة 17 من القانون 98-03 بنصها: "... في حالة تناقض بين أحكام نهائية ودون مراعاة للأحكام المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه تفصل محكمة التنازع بعديا في الاختصاص."

تكون أمام هذه الصورة من التنازع حسب نص المادة 17 السالفة الذكر إذا توفرت الشروط التالية³:

- أن يصدر حكمان نهائيان في موضوع الدعوى غير قابلين للطعن بأي طريقة من طرق الطعن، أحدهما عن القضاء العادي والآخر عن القضاء الإداري.
- أن يتعارض الحكمان تعارضا يؤدي إلى إنكار العدالة بالنسبة لصاحب الدعوى أمام كل جهة من جهتي القضاء.

- وحدة النزاع المطروح أمام الجهتين القضائيتين من حيث الموضوع ولا يشترط وحدة أطراف النزاع.

4. التنازع على أساس الإحالة:

¹ - رشيد خلوفي، محكمة الشارع، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 2 مجلد 8 1998، ص. 17-18.

² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرجع السابق، المادة: 179.

³ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية المرجع السابق، ص 256 وما بعدها، عصار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني المرجع السابق، ص 213 رشيد خلوفي، القانون المدرعات الإدارية المرجع السابق، ص 293 وما بعدها

من أجل تبسيط إجراءات التقاضي والإسراع في الفصل في النزاع، وتفادي تناقض الأحكام القضائية متى صدر حكم يقضي باختصاص أو بعدم اختصاص عن جهة القضاء العادي أو الإداري، يحيل القاضي ملف القضية بقرار مسبب وغير قابل للطعن إلى محكمة التنازع للفصل في موضوع الاختصاص، فتتوقف كل الإجراءات إلى غاية صدور قرار محكمة التنازع¹.

ج: تشكيل محكمة التنازع

تتشكل محكمة التنازع حسب نص المادة 5 من القانون العضوي 98-03 من سبعة أعضاء يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، من بينهم رئيس يعين هذا الأخير لمدة ثلاث سنوات بالتناوب بين قضاة المحكمة العليا ومجلس الدولة، يكون الأعضاء الآخرون كذلك مناصفة بين قضاة المحكمة العليا ومجلس الدولة، وبالتالي فإن محكمة التنازع هيئة قضائية مستقلة ومحايدة عن كل من المحكمة العليا ومجلس الدولة، ولصحة المداولة حددت المادة 12 تشكيلة المحكمة بخمسة أعضاء كحد أدنى من بينهم عضوان من المحكمة العليا وعضوان من مجلس الدولة.

فضلا عن الرئيس والأعضاء الآخرين تتشكل محكمة التنازع من محافظ الدولة ومساعدين له يعينان لمدة ثلاث سنوات، ولم يحدد المشرع الجهة القضائية التي يختار منها محافظ الدولة ومساعداه ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المهام الموكلة لهما والتي تنحصر في تقديم الطلبات والملاحظات الشفوية بخصوص حالات التنازع المعروضة على المحكمة، ويتولى كتابة الضبط كاتب ضبط رئيسي يعينه وزير العدل².

¹ - أنظر: بوعمران عادل، حسم إشكالات تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، في النظام القانوني الجزائري، دفاثر السياسة والقانون، العدد الثامن، جانفي 2013، ص. 129.

² - القانون العضوي 98-03، المرجع السابق، المواد، 8، 9، 10.

المحور الثاني: دعوى الإلغاء

تعد دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة وسيلة المتقاضين للحفاظ على مبدأ المشروعية¹، يتلخص دورها في إعدام القرارات الإدارية غير المشروعة، وبالتالي فإنها من أهم وأخطر الدعاوى الإدارية، يمكن إبراز ذلك من خلال التطرق إلى مفهومها (المبحث الأول)، ولأن دعوى الإلغاء ترفع أمام القضاء فلا بد أن تتوفر فيها مجموعة من الشروط قررها القانون لقبولها وإلا رفضت شكلاً (المبحث الثاني)، وتتوفر تلك الشروط يمكن للقاضي النظر في موضوعها بفحص مختلف أوجه الطعن بالإلغاء، فإذا اقتنع القاضي بتوفر إحدى تلك الأوجه حكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، مما يطرح إشكالية تنفيذ حكم الإلغاء (المبحث الثالث).

المبحث الأول: مفهوم دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء من أهم الوسائل التي تكفل حماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة، عن طريق إلغاء القرارات الإدارية التي تشوبها إحدى عيوب المشروعية، وبالتالي فهي وسيلة في يد القضاء للرقابة على التزام الإدارة بأحكام القانون، ورغم اختلاف الصياغات في تعريف دعوى الإلغاء (المطلب الأول)، إلا أن ذلك لم يمنع من الاتفاق على أنها تتميز بمجموعة من الخصائص (المطلب الثاني)، يمكن الاستناد إليها لتمييزها عن بقية الدعاوى الإدارية الأخرى (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء وخصائصها

رغم تعدد التعريفات الفقهية لدعوى الإلغاء إلا أنها في مجموعها تضمنت مجموعة من الخصائص تميز دعوى الإلغاء ليست محل خلاف.

الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء

لم يعرف المشرع دعوى الإلغاء كعادته مع مختلف المفاهيم القانونية، واكتفى بالإشارة إليها في مجموعة من القواعد الدستورية²، فضلاً عن تضمين نصوص القانون 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والقانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، مصطلح الدعاوى الإلغاء³، أو الطعون بالإلغاء⁴، ليتولى الفقه والقضاء تعريفها، وفي هذا المجال:

¹ - عبد القادر عدو المنازعات الإدارية المرجع السابق، ص 95.

² - أنظر على سبيل المثال المادة 168 من دستور 2020، المرجع السابق: "ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية".

³ - قانون رقم 08-09 المرجع السابق، جاء في نص المادة 801 تختص المحاكم الإدارية كذلك في الفصل في: 1- دعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية وفي نص المادة 900 مكرر "... وتختص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية...".

عرفها الفقيه الفرنسي André de Laubadère بأنها: " طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري"².

وعرفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها: " الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون"³.

وعرفها الدكتور عمار بوضياف بأنها: دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع، طبقا لإجراءات خاصة ومحددة قانونا"⁴.

وعرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها: " الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية، التي يحركها ويرفعها ذواو الصفة والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة"⁵.

وعرفها الدكتور علي خطر شطناوي بأنها: " دعوى القانون العام القضائية التي يرفعها صاحب الشأن أمام القضاء المختص، طالبا مراقبة مشروعية القرار الإداري وإلغائه إذا تبين أنه غير مشروع"⁶.

إذا استبعدنا من هذه التعريفات، ما تعلق بشروط رفعها كاشتراط الصفة والمصلحة، وعدم تخصيص رفعها أمام القضاء الإداري لوجود أنظمة قضائية تأخذ بالقضاء الموحد، فضلا عن تضمين التعريف الغرض من دعوى الإلغاء وكل الخصائص التي تتميز بها، يمكن تعريف دعوى الإلغاء بأنها: دعوى قضائية موضوعية عينية من النظام العام، للمطالبة بإلغاء قرار إداري غير مشروع.

فدعوى الإلغاء هي دعوى قضائية يلجأ فيها الطرف المدعي إلى القضاء المختص طالبا إلغاء القرار الإداري، وتتحصر سلطة القاضي الإداري في هذه الدعوى دون سواها في حال اقتناعه بأسباب الإلغاء في إعدام القرار الإداري المطعون فيه دون إمكانية استبداله بغيره من القرارات.

¹ - قانون عضوي رقم 98-01 معدل ومتمم، المرجع السابق، جاء في نص المادة 9 منه: "يفصل مجلس الدولة ابتدائيا نهائيا في: 1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن..."

² - André de Labadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, Traite de droit administratif, Tome 1, 15 ème édition, LGDJ, Paris, 1999, p. 536.

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

⁴ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص. 48.

⁵ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 314.

⁶ - علي خطر شطناوي، المرجع السابق، ص. 276.

الفرع الثاني: خصائص دعوى الإلغاء:

تتميز دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص أهمها:

أولاً: دعوى قضائية

دعوى الإلغاء من إنشاء مجلس الدولة الفرنسي لهذا ارتبطت بمراحل تطوره، ففي مرحلة القضاء المحجوز (الإدارة القاضية)، خضعت سلطة مجلس الدولة لتصديق رئيس الدولة، فلم تتعد دعوى الإلغاء كونها تظلماً إدارياً، وبعد صدور قانون 25 ماي 1872 جاءت مرحلة القضاء البات، أين استقل مجلس الدولة وأصبح له سلطة البت في القضايا المطروحة عليه دون الرجوع للإدارة وبذلك أصبحت دعوى الإلغاء طعناً قضائياً¹.

وبالتالي فهي ليست مجرد تظلم إداري يرفع أمام الجهة مصدرة القرار، أو السلطة الرئاسية، أو الوصائية، وإنما هي دعوى قضائية موضوعها مخاصمة القرار الإداري المطعون في مشروعيته، والمطالبة بإلغائه²، ترفع في نطاق النظام القانوني للدعوى القضائية الإدارية، من حيث شروط قبولها (الطاعن، محل الطعن، المواعيد، عريضة رفع الدعوى..)، أمام الجهات القضائية المختصة بها (في الجزائر: المحاكم الإدارية، مجلس الدولة)، ومن حيث السلطات المخولة للقاضي، وطبيعة الحكم الصادر بشأنها وطرق تنفيذه.

ثانياً: تحكمها إجراءات خاصة

خص قانون الإجراءات المدنية والإدارية دعوى الإلغاء سواء المرفوعة أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة بعدد من الإجراءات، بعضها تميزها كدعوى إدارية عن الدعاوى العادية نظراً لعدم المساواة في وضعية الأطراف لصالح الإدارة³، مما أدى إلى اختلاف طبيعة الإجراءات التي تحكمها عن تلك التي تحكم الدعاوى العادية، وأخرى تميزها حتى عن بقية الدعاوى الإدارية، وهذا راجع إلى أن دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى الإدارية، وأخطرها في حماية مبدأ المشروعية، وحقوق وحرية الأفراد؛ من أهم تلك الإجراءات ما تعلق بتحقيق شروط رفعها (الشكلية والموضوعية) وكيفية الطعن فيها، وحجية الحكم الصادر بموجبها⁴.

¹- London Pierre, Histoire abrégée du recours pour excès des origines 1954, L.G.D.J., Paris, 1962, p.10.

²- أحمد علي أحمد محمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 187.

³- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة انجق وبيوض خالد، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2003، ص. 72.

⁴- كنعان نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص. 174.

ثالثا: دعوى موضوعية عينية

دعوى الإلغاء تتسم بالطابع الموضوعي والعيني، لأنها لا تخاصم السلطات الإدارية مصدرة القرار، وإنما تخاصم القرار ذاته، وهي تتعلق بمركز قانوني عام¹ وتهدف إلى حماية المصلحة العامة، بعكس دعاوى القضاء الكامل التي تتسم بالطابع الشخصي-الذاتي-، فهي تتعلق بمركز قانوني خاص وتهدف إلى حماية حق شخصي مكتسب.

ويترتب على هذه الخاصية الآثار التالية:

1. مرونة شرط الصفة والمصلحة لقبول دعوى الإلغاء والتوسع فيها بالقياس مع الدعاوى الشخصية²، فهي لا تستوجب وجود حق تم الاعتداء عليه، وإنما يكفي أن يكون لرافعها مصلحة شخصية مباشرة.
2. اعتبار دعوى الإلغاء من النظام العام، بحيث لا يجوز الاتفاق على التنازل عنها بعد تحريكها أو رفعها، كما لا يجوز الاتفاق على عدم تحريكها أو رفعها، وإذا ما حصل هذا الاتفاق فإنه يكون باطلا ولا يمكن الاحتجاج به³.
3. يتمتع الحكم الصادر في دعوى الإلغاء بحجية عامة في مواجهة الكافة، وليس أطراف الخصومة فقط⁴.
4. أن دعوى الإلغاء تهاجم القرار الإداري المطعون فيه وليس السلطات الإدارية التي تصدره.

رابعا: دعوى مشروعية:

تهدف دعوى الإلغاء إلى حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون عن طريق إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة أي المخالفة للنظام القانوني السائد في الدولة⁵، بمصادره المختلفة التي تطرقنا إليها في الفصل السابق؛ وهذا ما يفسر كونها من النظام العام، بحيث لا يمكن الاتفاق على عدم رفعها أو التنازل عنها بعد رفعها أو التنازل عن الحقوق المقررة بموجب حكم الإلغاء، ذلك أن مثل هذا التنازل لا يجعل القرار الملغى مشروعا ولا يعيده الى الوجود القانوني⁶.

¹ - Jean Urbaline, Droit Administratif, Dalloz, Paris, 22^{ème} édition, 2008, p. 614.

² - محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2001، ص. 34.

³ - كنعان نواف، مرجع سابق، ص. 175.

⁴ - وبهذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: "من المقرر أن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية تلحق بالقرار الإداري المطعون فيه بما لا يدع حاجة لإقامتها ضد المستفيد من القرار، كما أن الحكم الذي يصدر فيها يكون حجة على الكافة بمجرد صيرورته نهائيا"، أنظر: شريف أحمد يوسف بعلوشة، دعوى الإلغاء الإداري، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر-غزة-، كلية الحقوق، 2010، ص. 10.

⁵ - محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص. 37.

⁶ - منصور إبراهيم العتوم، مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه 'دراسة تحليلية مقارنة'، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 1، 2015، ص. 30.

كما أن هذه الخاصية تجعل سلطة القاضي تنحصر في التحقق من مدى مشروعية القرار المطعون فيه، فإذا تبين مخالفته للقانون حكم بإلغائه، دون أن تتعدى ذلك إلى تعديده أو استبداله بغيره، أو التعويض عن الأضرار التي ألحقها بالطاعن، كما في دعاوى القضاء الكامل.

المطلب الثاني: تمييز دعوى الإلغاء عن باقي الدعاوى الإدارية الأخرى

الخصائص التي انفردت بها دعوى الإلغاء، جعلتها تتميز عن بقية الدعاوى الإدارية الأخرى سواء من حيث الموضوع أو الاختصاص القضائي أو طرق التحريك أو سلطات القاضي أو الهدف من إقامتها...فيما يلي بعض تلك الميزات:

الفرع الأول: دعوى الإلغاء ودعوى التفسير

دعوى التفسير هي دعوى إدارية، بمقتضاها يطالب صاحب الشأن من القضاء المختص بإعطاء تفسير للقرار الإداري محل دعوى التفسير، ومنه فإن سلطة القاضي الإداري في دعوى التفسير مقيدة بإعطاء المعنى الحقيقي والصحيح للقرار المطعون فيه¹، ولا تتعدى ذلك إلى البحث عن مدى شرعية القرار المطعون فيه، أو إلغائه.

بينما سلطة قاضي الإلغاء أوسع نطاقا وأكثر خطورة، لأن الفصل في دعوى الإلغاء يؤدي إلى إعدام القرار المطعون فيه وتوقيف آثاره ونتائجه، وبإمكانه فضلا عن ذلك إن قدر ذلك أن يعترف للمدعي بحقه في التعويض² إن اقتنعت جهة الحكم بوجود ضرر أصابه نتيجة تنفيذ القرار الإداري.

أما من حيث موضوع الدعوى، فإن دعوى التفسير يمكن أن تنصب إلى جانب تفسير القرار الإداري على تفسير مادة في قانون أو صفقة أو عقد إداري أو حكم قضائي، بينما موضوع دعوى الإلغاء ينصب على مخاصمة القرار الإداري فقط.

ومن حيث طرق التحريك، تحرك دعوى التفسير إما بالطريق المباشر أي عن طريق صاحب الصفة والمصلحة، أو بالطريق غير المباشر (الإحالة)، حيث تحيل جهة القضاء العادي على المحكمة الإدارية، في حالة الدفع بالغموض والإبهام في قرار إداري مرتبط وحيوي ومهم للفصل في الدعوى الأصلية، لإعطاء المعنى الحقيقي والواضح للقرار المطعون فيه³.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 56.

² - عمار عوايدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص. 113.

³ - محمد الصغير يعلي، الوسيط في المنازعات، المرجع السابق، ص 210.

وترفع الدعويين أمام المحكمة الإدارية أو المحكمة الادارية للجزائر العاصمة وفق نفس المعيار العضوي الذي اعتمده قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم في المادة 801 والمادة 900 مكرر الفقرة الثانية ويشترط التمثيل بمحام تحت طائلة عدم القبول¹، مع الأخذ بعين الاعتبار الإعفاء الوارد في المادتين 827، إلى جانب ضرورة إرفاق عريضة رفع الدعوى بالقرار المطعون فيه.

الفرع الثاني: دعوى الإلغاء ودعوى فحص المشروعية

موضوع دعوى الإلغاء كما رأينا سابقا، مخاصمة قرار إداري، بهدف إلغائه إذا ثبت عدم مشروعيته، أما دعوى المشروعية فموضوعها فحص مشروعية قرار إداري، وتتوقف سلطة القاضي عند إعلان موقف القضاء من مشروعية القرار المطعون فيه، ولا تتعدى ذلك إلى إلغائه، غير أن الإدارة كثيرا ما تلجأ إلى سحبه بعد الاطلاع على موقف القاضي².

وتلتقي الدعويين في أن كلاهما دعوى موضوعية تهدف إلى المحافظة على مشروعية القرارات الإدارية وتخضعان لنفس قواعد الاختصاص القضائي، والإجراءات والمواعيد.

ومن حيث طرق الطعن ترفع دعوى فحص المشروعية بنفس الطريقتين المتعلقةتين بدعوى التفسير، أي الدعوى المباشرة، والإحالة القضائية، غير أن المحاكم الجزائية تتمتع بحق فحص مشروعية القرارات الإدارية، إعمالا بقاعدة قاضي الدعوى الرئيسية هو قاضي الطلب الفرعي، كما يستشف من المادة 459 من قانون العقوبات حيث تنص على ما يلي: يعاقب كل من يخالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية...".

الفرع الثالث: دعوى الإلغاء ودعوى التعويض

من حيث الجهة القضائية المختصة ترفع دعوى الإلغاء ضد قرار مركزي أمام المحكمة الادارية للاستئناف للجزائر العاصمة³، أما دعوى التعويض فترفع أمام المحكمة الإدارية بصفتها جهة القضاء الابتدائي، ولو تعلقت بجهة إدارية مركزية.

أما من حيث سلطات القاضي فإنها أوسع في مجال التعويض من سلطاته في دعوى الإلغاء، فإن كانت سلطة قاضي الإلغاء تنحصر في إلغاء قرار إداري ثبت عدم مشروعيته، فقاضي التعويض يستطيع أن يلزم

¹ القانون 08-09 المعدل والمتمم، المرجع السابق، المادة 900 مكرر 1 بالنسبة المحكمة الادارية للاستئناف للجزائر العاصمة بينما ألغيت المادة 826 التي أوجبت التمثيل بمحام أمام المحاكم الإدارية.

² - بوحميده عطا الله، الوجيز في القضاء الاداري الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2011، ص. 170.

³ - قانون رقم 08-09 المعدل والمتمم، المرجع السابق، المادة 900 مكرر فقرة 2.

جهة الإدارة بدفع تعويض رغم قناعته بعدم ارتكابها للخطأ، وهذا ما يعرف بالمسؤولية الإدارية على أساس المخاطر التي تآثر بها القضاء الإداري الجزائري¹.

أما من حيث موضوع الدعوى فنجد أنّ دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية أو عينية موضوعها مخاصمة القرار الإداري غير المشروع وكشف مختلف العيوب التي مسته، من أجل الوصول إلى إلغائه أو إعدامه، ويكفي لرفعها مجرد وجود مصلحة شخصية مباشرة، أما دعوى التعويض فهي دعوى شخصية أو ذاتية، موضوعها المطالبة بحق شخصي ذاتي للمدعي والحكم له بالتعويض العادل مقابل ما أصابه من ضرر، فهي تستند إلى حق شخصي اعتدي عليه، ولا يكفي وجود مصلحة شخصية مباشرة لرفعها.

ويكون للحكم الصادر بإلغاء قرار إداري حجية مطلقة، أي يسري في مواجهة الكافة، ولا تقتصر حجيته على أطراف الدعوى، أما الحكم الصادر في دعوى التعويض فله حجية نسبية تقتصر على أطراف الدعوى².

لكن رغم أوجه الاختلاف المتعددة بين الدعويين، يستطيع المدعي رفع دعوى الإلغاء للمطالبة بإلغاء قرار إداري، ويرفقها بطلب فرعي للمطالبة بتعويض عن الأضرار الناجمة عن تنفيذ القرار المطعون فيه³.

المبحث الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء

يقصد بشروط قبول الدعوى بصفة عامة، الشروط الواجب توفرها لأن تُنظر أمام القضاء، أي قبولها لأن تقتصر من حيث الموضوع، بحيث إذا تخلف واحد أو أكثر من هذه الشروط أصبحت الدعوى المرفوعة غير صالحة للنظر في موضوعها، من بينها شروط تتعلق بأطراف الخصومة، شروط متعلقة بالقرار المطعون فيه، وشروط متعلقة بالاختصاص وشروط متعلقة بالشكل والإجراءات والمواعيد.

المطلب الأول: الشروط المتعلقة بأطراف الخصومة

هي شروط موضوعية عامة حددتها المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08/09 بنصها: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم يكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون".

¹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 63.

² - سالم نعمة رشيد الطائي، شروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري، مجلة أهل البيت، العدد الثامن عشر، 2015، ص 318.

³ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 63.

كما أشارت المادة 64 من نفس القانون إلى شرط الأهلية، حيث اعتبرت انعدام الأهلية في الخصوم، وانعدام الأهلية أو التفويض لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي سببا لبطلان الإجراءات من حيث موضوعها.

الفرع الأول: شرط الصفة

يجب توفر شرط الصفة في أطراف الخصومة، فترفع الدعوى من ذي صفة على ذي صفة، وعدم توفرها يؤدي إلى الحكم بعدم قبول الدعوى، وقد عرّفها الفقه بأنها العلاقة التي تربط أطراف الدعوى بموضوعها، فيكون المدّعي هو صاحب الحق أو المركز القانوني الذي اعتدّي عليه، والمدّعى عليه هو المعتدي على الحق أو المركز القانوني، وهو ما يطلق عليه الصفة الموضوعية في مقابل الصفة الإجرائية¹، وهي من النظام العام حيث نصت المادة 13 من القانون 08/09: "... يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة...".

وإذا كانت القاعدة أن الصفة تمنح لصاحب الحق أو المركز القانوني، فبالسنة للمصالح الجماعية والعامّة فالصفة تمنح للهيئة التي يناط بها حماية هذه المصالح العامة أو الجماعية، كالنقابات أو الجمعيات، البلديات، الولايات، ... فكل هيئة متمتعة بالشخصية المعنوية لها الصفة في رفع الدعوى إذا ما تعرضت حقوقها أو مراكزها القانونية للاعتداء سواء كانت أشخاص معنوية عامة أو خاصة².

ولا يعني اشتراط الصفة أن يتمسك صاحب الحق أو المركز القانوني بالحماية القضائية بنفسه، بل يمكن أن يكون ذلك بواسطة من ينوب عنه قانونا، كالوصي والولي بالنسبة لناقص أو عديم الأهلية، أو الوكيل بالنسبة للموكل، أو الممثل القانوني بالنسبة للشركة³ وهو ما يطلق عليه الصفة الاجرائية، وبالنسبة للأشخاص المعنوية العامة نصت المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 على ما يلي: " مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية طرفا في الدعوى ...، تمثل على التوالي بواسطة الوزير المعني، أو الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والجهوية".

¹ - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الطبعة الثانية، الجزائر 2014، ص.118.

² - عبد العزيز نويري، المنازعة الإدارية في الجزائر، تطورها، وخصائصها، دراسة تطبيقية، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، سنة 2008، ص 9.

³ - شريط وليد، الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد الخامس، 2014، ص.49.

الفرع الثاني: شرط المصلحة:

تعرف المصلحة بأنها المنفعة التي يجنيها المدعي من التجائه إلى القضاء، فكل شخص إذا اعتدى على حقه أو هدد بالاعتداء عليه تحققت له مصلحة في الالتجاء إلى القضاء¹، وقد نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 13 صراحة على ضرورة توفر المصلحة كشرط لقبول الدعوى التي جاء فيها: لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون..."

ولذلك فإن المصلحة شرط عام لكل دعوى قضائية، سواء أمام القاضي الإداري أو العادي، إلا أنها أكثر اتساعاً في دعوى الإلغاء، فلا يتطلب لوجود المصلحة في دعوى الإلغاء (تجاوز السلطة) أن يكون للشخص حق شخصي مكتسب وثابت قانوناً، ويقع عليه اعتداء أو ضرر بفعل القرارات الإدارية غير المشروعة، بل يكفي أن تكون له مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء القرار المطعون، سواء كانت تلك المصلحة حق مكتسب اعتدي أو هدد بالاعتداء عليه، أو مجرد حالة قانونية خاصة يُضّرّ بها القرار الإداري غير المشروع².

ويعود سبب عدم ضرورة الاستناد إلى حق للمدعي كون دعوى الإلغاء هي بطبيعتها دعوى عينية تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية، أكثر من كونها وسيلة لدفع الاعتداء على حق شخصي أو مركز فردي³. وللمصلحة مجموعة من الخصائص يجب توفرها منها:

أولاً: أن تكون المصلحة شخصية مباشرة

لا يكفي وجود مصلحة عامة لإلغاء القرار الإداري، بل يجب أن يكون الطاعن في وضع خاص بالنسبة للقرار المعيب كالمالك الذي ينقص القرار المعيب من قيمة ملكيته، أو المستفيد من المرافق العامة الذي يحرمه من تلك الاستفادة، ولا تُقبل الدعوى المرفوعة ممن ليست له مصلحة شخصية في إلغاء القرار الإداري مهما كانت صلته بصاحب المصلحة الشخصية كالإخوة والورثة، وتكون للأشخاص المعنوية عامة أو خاصة مصلحة في رفع الدعوى لإلغاء القرار الإداري الذي يلحق ضرراً بمصالحها الجماعية كذمتها

¹ - فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص 251.

² - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 276؛ وانظر أيضاً: قرار مجلس الدولة التكوينية الخاصة، رقم 020431، فهرس رقم 40، صادر بتاريخ 2004/03/03، منقول عن كوسة فضيل، المرجع السابق، 276-277، جاء فيه: "حيث أنه فيما يتعلق بانعدام صفة المستأنف عليهم تجدر الملاحظة أن هؤلاء مناضلون ومسؤولون في الحزب تجمعهم وحدة نضالية وتربطهم علاقة انتمائية للحزب ولهم من ذلك مصلحة مباشرة وأكيدة تخول لهم صفة التقاضي للطعن في شرعية المؤتمر الذي مس بحقوقهم؛ حيث أن للقضاء الإداري تفسيراً واسعاً لمفهوم صفة التقاضي ذلك أن المصلحة الشرعية والحقيقية هي التي تعطي الصفة وتبرر اللجوء إلى القضاء، لذا فإن الدفع بانعدام صفة المستأنف عليهم دفع مردود".

³ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المصدر السابق، ص 86.

المالية أو مركزه القانوني، كرفض منح الاعتماد، أو حلها، أو أهداف الشخص المعنوي التي يحددها نظامها الأساسي، كل ذلك بصورة مباشرة.

أن يؤثر القرار غير المشروع في المركز القانوني للمدعي بصورة مباشرة، ليس بالضرورة أن يكون قد اعتدى على حق للمدعي، بل يكفي أن يكون هذا القرار قد مس مصلحة شخصية له، أي يؤثر تأثيرا مباشرا في مركزه القانوني¹، فإذا كان الأمر على سبيل المثال يتعلق بقرار تعيين في وظيفة فلا يقبل الطعن بالإلغاء في هذا القرار إلا ممن تتوفر فيهم شروط التعيين في الوظيفة.

ثانيا: أن تكون المصلحة محققة أو محتملة

المصلحة المحققة أو الحالة هي التي تكون فيها الفائدة المادية أو المعنوية التي ستعود على الطاعن من إلغاء القرار الإداري مؤكدة، أما المصلحة المحتملة فهي التي من شأنها أن تهيئ الفرصة لجلب نفع أو دفع ضرر دون أن يكون ذلك مؤكدا²، كطعن موظف في القرارات غير المشروعة تتعلق بترقية زملائه لاحتمال أن تخلق له منافسا في ترقيته المستقبلية.

أخذ المشرع الجزائري بالمصلحة المحتملة لقبول دعوى الإلغاء من خلال المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصه: "وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون...".

والأخذ بالمصلحة المحتملة في دعوى الإلغاء يعود لكونها دعوى موضوعية تستهدف تحقيق المصلحة العامة، فضلا عن كونها مقيدة بمواعيد قصيرة، إذا انتظر الطاعن حتى تصبح مصلحة محققة قد تنتضي المواعيد، فيفقد حقه في الطعن³.

وفيما يتعلق بوقت توفر المصلحة، فلا خلاف فقها وقضاء في وجوب توفر شرط المصلحة وقت رفع الدعوى، أما استمرارها إلى وقت صدور الحكم فهو محل خلاف، وفي هذا الشأن اكتفى مجلس الدولة الفرنسي باشتراط توفرها وقت رفع الدعوى دون استمرارها، وهو ما أيده الفقه مبررا ذلك أن المصلحة العامة تبقى قائمة حتى وان زالت المصلحة الشخصية، وأن دعوى الإلغاء تخاصم القرار غير المشروع، وتسعى لحماية مبدأ المشروعية وهذه الأهداف لا تزول بزوال المصلحة الشخصية⁴.

¹ - محمد عبد الله الفلاح، المرجع السابق، ص.77.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 298.

³ - المرجع نفسه، ص.299.

⁴ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 299-300.

ثالثا: أن تكون المصلحة مشروعة

أي أن يعترف القانون بهذا الحق أو المركز القانوني المدعى به، حتى يمكن للشخص أن يستفيد من حماية القانون عن طريق الدعوى القضائية، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية " وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون...".

رابعا: أن تكون المصلحة مادية أو معنوية

قد تكون المصلحة التي يمسه القرار غير المشروع مادية كسحب رخصة أو الامتناع عن منحها على سبيل المثال، أو الحرمان من الترقية، أو غلق محل أو مؤسسة، أو تغيير خطوط النقل...، وقد تكون معنوية، كالقرارات التأديبية وما تخلفه من آثار معنوية على السمعة أو الشرف أو المشاعر على سبيل المثال، وغالبا ما تقترن المصلحة المعنوية بالمصلحة المادية.

خامسا: العلاقة بين الصفة والمصلحة

بغض النظر عن الخلاف الفقهي حول علاقة شرط الصفة بالمصلحة، إلا أن الاتجاه السائد يذهب إلى إدماج مدلول الصفة وشرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء، وذلك بسبب أنه ليس من الضروري أن تستند المصلحة المبررة لقبول الدعوى إلى حق اعتدي عليه، ولهذا نجدهما يندمجان في دعوى الإلغاء¹، بحيث تتوفر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى²، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الجزائري في قراره رقم 020431³ الذي جاء فيه: "حيث أن للقضاء الإداري تفسيراً واسعاً لمفهوم صفة التقاضي ذلك أن المصلحة الشرعية والحقيقية هي التي تعطي الصفة وتبرر اللجوء إلى القضاء".

الفرع الثالث: شرط الأهلية

يطبق على أهلية تقاضي الأشخاص الطبيعيين في دعوى الإلغاء القواعد العامة المنصوص عليها في القانون المدني أي بلوغ سن 19 سنة (المادة 40 من القانون المدني) وخال من عيوب الإرادة، ويمكن أن يباشر الدعوى الولي أو الوصي بالنسبة للفاصر، أو القيم بالنسبة للمحجوز عليه⁴.

أما الأشخاص الاعتبارية المتمتعة بالشخصية المعنوية فيمكنها اللجوء إلى القضاء كمدعي أو مدعى عليه، عن طريق ممثليها القانونيين، أو الاتفاقيين¹.

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول: قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص. 491 وما بعدها.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص. 189.

³ - كوسة فضيل، المرجع السابق، ص. 276-277.

⁴ - الأمر 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج.ر. رقم 78 لسنة 1975، المعدل والمتمم، المادة 44.

وقد حددت المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الممثل القانوني للأشخاص المعنوية العامة، غير أنّ المصالح غير الممركزة للدولة ممثلة في المديريات الولائية، في الأصل لا تستطيع التقاضي أمام القضاء لكونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية²، إلاّ بتفويض من وزير القطاع، أو بموجب نص قانوني³، وقد صدرت العديد من القرارات الوزارية تخول المديرين التنفيذيين تمثيل الوزير أمام القضاء عندما تتعلق الدعوى بالمديرية التي يشرف عليها، كما هو الحال بالنسبة لمديريات التربية أو المالية...، كما أنّ مجلس الدولة في الكثير من قراراته اعتبر هذه المديريات امتدادا للولاية، وعليه وجب رفع الدعوى ضد الولاية ممثلة في واليها⁴.

ورد شرط الأهلية في المادة 64 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ضمن شروط الدفع ببطلان الإجراءات، ولم يرد في المادة 13 المتعلقة بشروط قبول الدعوى مع شرطي الصفة والمصلحة، مما يعني أن المشرع اعتبر الأهلية شرطا من شروط صحة الإجراءات، وليس شرطا لقبول الدعوى، فتظل الدعوى صحيحة حتى وإن فقد أحد أطراف الخصومة أهليته أثناء سير الإجراءات، غير أنه يتوقف النظر في الخصومة إلى أن يصحح الإجراء في الأجل الذي يمنحه القاضي، فيواصل السير في الدعوى الولي أو الوصي، أو القيم حسب الحالة، وللقاضي أن يثير انعدام الأهلية من تلقاء نفسه⁵.

المطلب الثاني: شروط متعلقة بالقرار المطعون فيه

محل دعوى الإلغاء هو القرار الإداري⁶، ولكي يكتسب العمل الإداري هذا الوصف لا بد أن تتوفر فيه مجموعة من الخصائص نذكرها فيما يلي:

الفرع الأول: القرار الإداري عمل قانوني يحدث آثارا قانونية

وعليه فإنّ الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة سواء إرادية كتتفيذ قرار إداري، أو قانون، أو حكم قضائي، أو لا إرادية عن طريق الخطأ، لا تشكل قرارات إدارية لكونها لا تحدث أثرا قانونيا، بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم للمخاطب بالقرار الإداري، إذ بدون هذا التأثير لا يملك

¹ - المرجع نفسه، المادتين 49، 50.

² - لمزيد من التفصيل أنظر: حدة زعموم، المصالح غير الممركزة للدولة، صفة التقاضي والتمثيل أمام القضاء، المجلة الجزائرية للقانون والعدالة، العدد الأول، 2017، ص. 12-13.

³ - المرجع نفسه، ص. 14-15.

⁴ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص. 90.

⁵ - أنظر: قانون رقم 08-09، المرجع السابق، المواد 62، 63، 64، 65.

⁶ - جاء في القانون 08-09، المرجع السابق، المادة 819: "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر..."

رافع الدعوى مصلحة في إلغاء القرار الإداري، و لا يملك القاضي الإداري أي سلطة لرقابة عمل الإدارة¹، كما أنّ التصرفات والأعمال الصادرة عن الإدارة العامة لا تعد قرارات إدارية إذا لم تكن تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي، ولم تحدث أثرا قانونيا كما هو الحال بالنسبة لـ:

أولاً: الأعمال التحضيرية كالآراء والاقتراحات، الأعمال النموذجية مثل نماذج دفاتر الشروط في الصفقات العمومية، غير أن الأعمال التحضيرية التي تلازم ميلاد القرار الإداري يمكن الارتكاز عليها للمطالبة بإلغاء القرار متى ألزم المشرع جهة الإدارة بإتباع إجراءات محدّدة، كوجوب استشارة هيئات معينة، أو استنصاء، أو إجراء تحقيق عمومي، فيجوز للطاعن المطالبة بإلغاء القرار الإداري استنادا إلى عدم مراعاة الإدارة لتلك الإجراءات².

ثانياً: الأعمال اللاحقة للقرارات الإدارية: مثل التصديق عليه أو نشره أو تبليغه، أو الإنذار أو التنبيه بتنفيذ قرار إداري، ويمكن أن ندرج ضمن هذه الفئة من الأعمال المفسرة أو الكاشفة، التي تهدف الإدارة من ورائها تسهيل تطبيق القرارات أو تفسيرها، والتي لا تولد بذاتها التزامات جديدة تقع على عاتق المخاطبين بأحكامه³، فان أحدثت أثرا قانونيا بأن فرضت التزامات أو منحت حقوق جديدة، كانت محلا لدعوى الإلغاء.

ثالثاً: الأعمال التنظيمية الداخلية: تتمثل فيما يصدر عن الإدارة من تعليمات ومنشورات، وتوجيهات، ومذكرات وتوصيات، وأنظمة داخلية والتي تتخذها الإدارة بناء على سلطتها التقديرية بقصد تنظيم المرفق تنظيميا داخليا لضمان حسن سير العمل به غلى نحو يكفل أداء الخدمة على أفضل وجه ممكن سوء كان ذلك بناء على نص تشريعي أو بغير نص⁴، الأصل أنّها لا يحدث أثرا بذاتها، أمّا إذا رتبت أثرا فإنّها تصبح تصبح من قبيل القرارات التي يصح الطعن فيها بالإلغاء.

الفرع الثاني: القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة

العقود الإدارية هي أيضا من الأعمال القانونية للإدارة، لكنها تخرج من مجال قضاء الإلغاء، لكونها لا تعبر عن الإرادة المنفردة للإدارة بل تعبر أيضا عن إرادة المتعاقد معها، غير أنّ مجلس الدولة الفرنسي يقبل الطعن بالإلغاء فيما يعرف بالأعمال أو القرارات القابلة للانفصال التي تدخل في عملية مركبة كإبرام العقد الإداري، مثل قرار الإعلان عن صفقة، قرار تشكيل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، قرار إرساء

¹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص. 77-78.

² - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 111.

³ - سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص. 157.

⁴ - محمد عبد الله محمد نصار، تدابير الإدارة الداخلية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر 1977، ص. 56.

صفحة..¹، كما أنّ مجلس الدولة الفرنسي اعتبر قرارات الموافقة على العقود أو إقرارها أو التصديق عليها قرارات قابلة للانفصال، وبالتالي يجوز الطعن فيها على استقلال، سواء من جانب أطراف العقد أنفسكم أو من قبل الغير.

صدور القرار الإداري بالإرادة المنفردة لا يستلزم أن يصدر عن شخص واحد، فقد يصدر عن عدة أشخاص يمثلون الإدارة، كالقرار الوزاري المشترك، ما داموا يعبرون عن إرادة واحدة.²

الفرع الثالث: القرار الإداري صادر عن جهة إدارية

القرارات الإدارية تصدر عن جهة تدخل ضمن الهيكل الإداري للدولة، والتي تدخل ضمن السلطة التنفيذية، ولذلك تستبعد القرارات الصادرة عن السلطات الأخرى، أي السلطة التشريعية والسلطة القضائية أو ما يصدر عن المجلس الدستوري، غير أنّ بعض التصرفات المتعلقة بإدارة وتسيير تلك الهيئات اعتبرت من قبيل القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء، كما أنّ الهيئات والتنظيمات الخاصة كالجمعيات والنقابات والتنظيمات المهنية، والشركات المدينة والمؤسسات العمومية الاقتصادية لا تصدر قرارات إدارية، إلا إذا اتصل وانصب نشاطها على مرفق عام بمفهومه المادي حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي.³

غير أن المادة 900 مكرر من قانون الاجراءات المدنية والادارية اعتبرت قرارات المنظمات المهنية الوطنية من قبيل القرارات الإدارية.

رغم اتصاف بعض الأعمال الادارية بكل خصائص القرار الإداري إلا أنها خارجة عن مجال رقابة القضاء الإداري، وبالتالي لا يمكن أن تكون محلا لدعوى الإلغاء، استنادا إلى نظرية أعمال السيادة التي أخذ بها القضاء الإداري.

المطلب الثالث: الشروط المتعلقة بالاختصاص والإجراءات والمواعيد

لكي تقبل الدعوى للنظر في موضوعها، يقرر القاضي فيما إذا كان مختصا للنظر فيها، ثم في صحة اجراءات ومواعيد رفعها وفق ما حدده قانون الاجراءات المدنية والادارية.

¹ - محمد الصفر بعلي، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص. 79.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 38-39.

³ - نقلا عن: محمد الصفر بعلي، المرجع السابق، ص 75.

الفرع الأول: شرط الاختصاص

يقصد بالاختصاص القضائي بصورة عامة الأهلية القانونية المخولة لجهة قضائية للفصل في النزاع المطروح أمامها¹، ويكون الاختصاص القضائي إما نوعيا على أساس موضوعي أو عضوي، وإما إقليميا على أساس الموطن كأصل، ويأخذ بعين الاعتبار توزيع الجهات القضائية عبر الإقليم الوطني.

أولاً: الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة

وزع المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الاختصاص النوعي في المادة الإدارية بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، بعد أن كرس نظام ازدواجية القضاء في دستور 1996² حيث نصت المادة 152 منه على: "يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الادارية"، ثم أحدث المحاكم الإدارية للاستئناف بموجب القانون 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي³.

أ. الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها عملا بالمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁴، وبهذا أخذ المشرع عند تحديد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية أساسا بالمعيار العضوي الذي يعتمد على صفة الشخص الإداري المراد مخاصمه، ولو أنه خرج عن ذلك في بعض الحالات.

نصت المادة 801⁵ على ما يلي: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1. دعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية؛

- البلدية؛

- المنظمات المهنية الجهوية؛

¹ - عطا الله بوحميده، محاضرات في المنازعات الإدارية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية 2010/2011، ص.71.

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر. عدد 76 لسنة 1996.

³ - القانون رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي، مؤرخ في 9 جوان 2022، ج.ر. عدد 41 لسنة 2022.

⁴ - القانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁵ - المرجع نفسه.

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2. دعوى القضاء الكامل.

3. القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

وعليه فإنه يجب أن ينصب الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية على قرار إداري صادر عن إحدى الجهات الإدارية التالية:

الإدارة المحلية: البلدية، الولاية أي الجماعات المحلية الواردة في المادة 17 من دستور 2020 وما يرتبط بها من أجهزة.

فضلا عن المصالح الإدارية الأخرى للبلدية أو الولاية، وهي مرافق إدارية تابعة لها بموجب قانون البلدية أو الولاية، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية¹، أما المصالح غير الممركزة للدولة فيقصد بها المديرات التنفيذية الولائية وقد تطرقنا إليها في موضع آخر من هذه المطبوعة.

المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية: مثل الجامعات، المستشفيات، المدارس الوطنية، وكل مؤسسة وطنية على المستوى المحلي تعطى لها هذه الصفة وتمنح لها الشخصية القانونية بموجب قانونها الأساسي. المنظمات المهنية الجهوية: كالمنظمات الجهوية للمحامين، وهي فروع تابعة للمنظمات المهنية الوطنية.

خرج المشرع على المعيار العضوي الذي اعتمده، في بعض الحالات كتلك التي وردت في قوانين خاصة منها منازعات الصفقات العمومية حينما تكون المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري المكلفة بانجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً بمساهمة مؤقتة أو نهائية من ميزانية الدولة طرفاً فيها²، رغم أنها من أشخاص القانون الخاص، في حين أبعد منازعات أخرى من اختصاص القضاء الإداري رغم أن أحد أطرافها من أشخاص القانون العام كمنازعات حقوق الجمارك³، منازعات العقود التوثيقية التي تبرمها الإدارة⁴.

¹ - أنظر قانون البلدية 10-11، مؤرخ في 22 يونيو 2011، ج.ر. عدد 37 لسنة 2011، المواد 149 وما بعدها؛ وقانون الولاية 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، ج.ر. عدد 12 لسنة 2012.

² - أنظر: المرسوم الرئاسي 15-247 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقييدات المرفق العام، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، ج.و. عدد 50 لسنة 2015، المادة 6؛ والقانون رقم 88-01 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مؤرخ في 12 جانفي 1988، ج.ر. عدد 02، لسنة 1988، المادة 55.

³ - مجلس الدولة، ملف رقم 019194 بتاريخ 2005/11/29، قضية الشركة ذات المسؤولية المحدودة سوفاك، ضد إدارة الجمارك، مجلة مجلس الدولة، العدد 7 لسنة 2005، ص. 113 "دون حاجة إلى مناقشة وقائع الطرفين يتجلى من الرجوع إلى مختلف الوثائق التي اشتمل عليها الملف أن النزاع المحال يتعلق بدفع الحقوق والرسوم الجمركية ولا يدخل في اختصاص القضاء الإداري طبقاً للمادة 272 وما بعدها من قانون الجمارك".

⁴ - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص. 73، 73.

وعموما فان المشرع أطلق الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية فجعلها صاحبة الولاية العامة، وبالتالي تختص في كل منازعة إدارية ما عدا ما استثناه المشرع، يتضح ذلك من خلال المادة 800 من قانون إ.م.إ التي نصت على: "المحاكم الادارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الادارية...".

ب. الاختصاص النوعي للمحكمة الادارية للاستئناف:

استحدثت المادة 08 من القانون 22-107¹ ست محاكم إدارية للاستئناف في كل من الجزائر، وهران، قسنطينة ورقلة، تامنغست، وبشار، القانون العضوي 22-10² اختصاصها باستئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الادارية، فضلا عن الفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص.

وهو ما أكدته المادة 900 مكرر من قانون الاجراءات المدنية والادارية المعدل والمتمم بالقانون 22-13 السالف الذكر في فقرتها الأولى والثانية.

منحت المادة 900 مكرر من قانون الاجراءات المدنية والادارية الاختصاص المحكمة الادارية للاستئناف للجزائر الاختصاص بالفصل كدرجة أوى في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الادارية الصادرة عن السلطات الادارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وهو الاختصاص الذي كان مخولا لمجلس الدولة بموجب المادة 901 من قانون الاجراءات المدنية والادارية قبل التعديل.

غير أن اختصاص المحكمة الادارية للاستئناف في هذه الحالة يكون بصفتها درجة أولى للتقاضي، تكون قراراتها قابلة للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة.

السلطات الإدارية المركزية للدولة: متمثلة في رئيس الجمهورية، الوزير الأول، والوزراء.

الهيئات العمومية الوطنية: وهي حسب تعريف الدكتور محمد الصغير بعلي: "الأجهزة والتنظيمات المكلفة بممارسة نشاط معين تلبية لاحتياجات المجموعة الوطنية في مختلف مجالات الحياة العامة للدولة"³، من أمثلتها السلطات الأخرى غير السلطة التنفيذية عندما تؤدي وظيفة إدارية كالمجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، مجلس الدولة، المحكمة العليا، عندما تتصرف باعتبارها شخص إداري عام، فضلا عن بعض الهيئات القائمة

¹ - القانون 22-07 يتضمن التقسيم القضائي، مؤرخ في 5 ماي 2022، ج.ر. عدد 32.

² - القانون 22-10 يتعلق بالتنظيم القضائي، المرجع السابق، المادة 29.

³ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية طبقا للقانون المتعلق بالاجراءات المدنية والإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص.157.

في إطار السلطة التنفيذية والمنشأة بموجب نصوص خاصة تمنحها شخصية معنوية كالهيئات الاستشارية مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي، والمجلس الإسلامي الأعلى.
المنظمات المهنية الوطنية: مثل المنظمة الوطنية للمحامين، والغرفة الوطنية للموثقين، والغرفة الوطنية للمحضرين وغيرها، وقد خرج المشرع عن المعيار العضوي الذي اعتمده في تحديد الاختصاص بالنسبة إلى المنظمات المهنية الوطنية، إذ أن هذه الأخيرة ليست من أشخاص القانون العام.

ج. الاختصاص النوعي لمجلس الدولة:

خفف القانون 22-13 العبد على مجلس الدولة بأن أعفاه من الاختصاص الابتدائي النهائي الذي كان على عاتقه بموجب المادة 901 من قانون الاجراءات المدنية والادارية قبل التعديل، غير أنه أضاف إليه بموجب المادة 902 من ق.إ.م.إ. والمادة 10 من القانون 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بموجب القانون 22-11¹ الاختصاص بالفصل في الطعون بالاستئناف المتعلقة بالقرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة.

ويبقى الاختصاص الأصلي لمجلس الدولة هو الفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية، سواء المحكمة الإدارية أو المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة بصفتها جهة قضائية ابتدائية نهائية، أو المحاكم الإدارية للاستئناف عموما بصفتها جهة استئناف².

فيما يتعلق باختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة³، فقد حافظ المشرع على هذا الاختصاص رغم أنه أعفى مجلس الدولة من الاختصاص الابتدائي النهائي كما أسلفنا بالنسبة للقرارات الصادرة عن الجهات الإدارية المركزية، وقلص إلى أبعد الحدود اختصاصه كجهة استئناف.

من أهم المنازعات التي يختص بالفصل فيها ابتدائيا نهائيا مجلس الدولة المنازعات المتعلقة بقرارات السلطات الادارية المستقلة ومن أهم الأمثلة على ذلك المنازعات المتعلقة بلجنة تنظيم البورصة ومراقبتها، قرارات سلطة ضبط البريد والمواصلات، قرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁴...

¹ - القانون 22-11، المؤرخ في 9 جوان 2022، ج.ر. عدد 41 لسنة 2022، يعدل ويتم القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة.

² - القانون 08-09 المعدل والمتمم، المرجع السابق، المادة 901؛ والقانون 98-01 المعدل والمتمم، المرجع السابق، المادة 9.

³ القانون 08-09، المرجع نفسه، المادة 903، والقانون 98-01، المرجع نفسه، المادة 11.

⁴ - أنظر: المادة 57 من القانون 03-04 المؤرخ في 17/02/2003 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23/05/1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، ج.ر. عدد 11، صادرة في 19 فيفري 2003؛ والمادة 17 من القانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05/08/2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر. عدد 48، صادرة في 06/08/2000؛ والمادة 139 من القانون رقم 02-

فضلا عن ذلك فإن مجلس الدولة يختص بالفصل في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة¹ من ضمنها القانون المتعلق بمجلس المحاسبة².

وفي حالة الارتباط المتعلق بالاختصاص النوعي، فإن الطلبات المستقلة المرتبطة سواء في دعوى واحدة مرفوعة أمام المحكمة الإدارية ويكون بعض هذه الطلبات من اختصاص المحكمة الإدارية للاستئناف، أو في دعويين مختلفتين إحداها أمام المحكمة الإدارية للاستئناف والأخرى أمام المحكمة الإدارية، فإن رئيس المحكمة الإدارية يحيل الطلبات المرفوعة أمامها إلى المحكمة الإدارية للاستئناف، وذلك تقاديا لتعدد الدعاوى³، وتقليصا للإجراءات.

ثانيا: الاختصاص الإقليمي

أحالت المادة 803 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية مسألة الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية إلى المادتين 37 و38 التي نصتا على أن المحكمة المختصة هي محكمة موطن المدعى علي، وفي حالة عدم جود موطن معروف، يعود الاختصاص لمحكمة آخر موطن للمدعى عليه، وفي حالة تعدد المدعى عليهم يؤول الاختصاص إلى محكمة التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم. وقد ورد في المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية استثناء على القاعدة العامة في حالات نذكر منها:

2. في مادة الضرائب والرسوم، المحكمة المختصة هي محكمة فرض الضرائب. والرسوم؛
3. في مادة الأشغال العمومية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال.
4. في مادة العقود الإدارية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان إبرام العقد أو تنفيذه.
5. في مادة منازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية، أمام المحكمة التي تقع في إدارة اختصاصها مكان ممارسة وظيفتهم.
6. في مجال الخدمات الطبية ترفع الدعوى أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات.

01 مؤرخ في 2002/02/05 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 8 صادرة في 2002/02/06؛ والمادة 108 من الأمر 03-11 مؤرخ في 2003/08/26، يتعلق بالنقد والقرض ج.ر عدد 52 صادرة في 2003/08/27.

¹ القانون 98-01 المرجع السابق، المادة 9 فقرة 2؛ والقانون 08-09 المرجع السابق، المادة 901 فقرة 2.

² الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، ج.ر عدد 39 لسنة 1995، المادة 110.

³ القانون 08-09، المرجع السابق، المادة 809.

وفي حالة الارتباط المتعلق بالاختصاص الإقليمي تختص المحاكم الإدارية إقليمياً بالفصل في الطلبات التي تعود إلى اختصاصها الإقليمي، وفي الطلبات المرتبطة بها التي يعود الاختصاص الإقليمي فيها إلى محكمة إدارية أخرى¹، وعندما تخطر محكمتان إداريتان في آن واحد بطلبات مستقلة، لكنها مرتبطة وتدخل في الاختصاص الإقليمي لكل منهما، يرفع رئيسا المحكمتين تلك الطلبات إلى رئيس المحكمة الإدارية للاستئناف².

نشير أخيراً إلى أنّ قواعد الاختصاص النوعي والإقليمي من النظام العام³، وبالتالي فإن للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه، كما يمكن للخصوم الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة من مراحل الدعوى، أمّا فيما يتعلق بتنازع الاختصاص بين محكمتين إداريتين فيؤول اختصاص الفصل فيه لرئيس المحكمة الإدارية للاستئناف إذا كانتا تابعتين لدائرة اختصاصها، بينما تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية ومحكمة إدارية للاستئناف فيؤول اختصاص الفصل فيه إلى رئيس مجلس الدولة؛ ويفصل مجلس الدولة بكل غرفه مجمعة في تنازع الاختصاص بين محكمة إدارية للاستئناف ومجلس الدولة⁴.

الفرع الثاني: الإجراءات والمواعيد

عدى بعض الشروط المشتركة كبيانات عريضة رفع الدعوى، يخضع رفع عريضة دعوى الإلغاء الإدارية لإجراءات ومواعيد خاصة تختلف عن تلك المتعلقة برفع عريضة الدعوى أمام المحاكم المدنية.

أولاً: شروط متعلقة بعريضة رفع الدعوى:

يُفصح المدعي عن نيته في رفع الدعوى بتقديم عريضة أمام الجهات القضائية المختصة، ويشترط في العريضة حتى تكون مقبولة أن تتوفر الشروط التالية:

أ. أن يودعها الطاعن أو وكيله أو محاميه بعدد الخصوم، وأن تكون مكتوبة مؤرخة وموقع عليها من الطاعن إذا كان شخصاً طبيعياً أو الممثل القانوني إن كان شخصاً معنوياً⁵.

¹ - المرجع نفسه، المادة 810.

² - المرجع نفسه، المادة 811.

³ المرجع نفسه المادة 807.

⁴ المرجع نفسه، المادة 808.

⁵ - المادة 14 المرجع نفسه.

ب. متضمنة البيانات المنصوص عليها في المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وتتلخص في:

1. الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى؛

2. جميع بيانات أطراف الخصومة.

3. ملخص الموضوع ومستندات الطلب.

4. وعلى المدعى عرض الوقائع وتحليلها وتقديم أسانيد الطلب، والعيوب التي شابته إصدار القرار المطعون فيه.

ج. أن ترفع وجوبا أمام المحكمة الإدارية موقعة من محام¹، مع إعفاء الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 السالفة الذكر من هذا الشرط²، وينطبق نفس الشرط على العريضة المقدمة أمام مجلس الدولة بموجب المادتين 904، 905 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

د. على الطاعن أن يرفق بالعريضة نسخة من القرار المطعون فيه ما لم يوجد مانع يبرر عدم تقديمه، وإذا ثبت أنّ هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع³.

هـ. تودع العريضة بأمانة ضبط المحكمة أو مجلس الدولة مع تقديم الإيصال المثبت لدفع الرسم القضائي، إلا أن بعض الدعاوى قد تعفى من الرسم بالفصل فيها من قبل رئيس المحكمة الإدارية، ثم تقيد بسجل خاص ويسلم أمين الضبط وصلا يثبت إيداع العريضة، كما يؤشر على إيداع مختلف المذكرات والمستندات⁴. (المادة 821 إلى 825 من ق.ا.م.ا).

ثانيا: شروط متعلقة بمواعيد رفع دعوى الإلغاء

الميعاد هو فترة أو أجل أو مهلة ينص عليها القانون للقيام بإجراء من إجراءات التقاضي، فإذا لم يتخذ الإجراء في الموعد المحدد له قانونا لا يعد صحيحا أو منتجا لآثاره القانونية⁵، وبذلك فإن رفع الدعوى الإدارية خارج الآجال التي حددها قانون الإجراءات المدنية والإدارية يترتب عنه رفض الدعوى شكلا، ويترتب على انتهاء الميعاد سقوط الحق في رفع الدعوى، ويتحصن القرار المراد إلغاؤه.

¹ - قانون رقم 08-09، المرجع السابق، المادتين 815 و826.

² - المرجع نفسه، المادة 827.

³ - المرجع نفسه، المادة 819.

⁴ - المرجع نفسه، المواد 821 إلى 825.

⁵ - دلاندة يوسف، طرق الطعن العادية وغير العادية في الأوامر والأحكام والقرارات الصادرة أمام القضاء العادي والإداري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2012، ص. 8.

وقد جعل المشرع الجزائري شرط الميعاد من النظام العام، أسوة بالمشرع الفرنسي والمصري، وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في الجزائر¹.

أ. حساب الآجال:

وحدّ المشرع مواعيد رفع الدعوى أمام الجهات القضائية الإدارية، حيث أحالت المادة 907 التي تخص مجلس الدولة إلى المواد من 829 إلى 832، ممّا يعني اعتماد نفس الآجال المقررة لرفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية.

نصّت المادة 829 من قانون إ.م.إ على أن أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية، حدد بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، ويجوز للشخص المعني بالقرار الإداري خلال هذه المدة وقبل رفع دعواه أن يتقدم بتظلم إداري إلى الجهة مصدرة القرار، فإذا سكنت الجهة الإدارية عن الردّ خلال شهرين عدّ ذلك رفضاً ضمناً (بمثابة قرار بالرفض)، ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم، ويستفيد المتظلم في هذه الحالة من أجل شهرين آخرين لرفع دعواه أم المحكمة تسري ابتداء من تاريخ انتهاء الشهرين المشار إليهما².

أمّا إذا ردت الإدارة خلال الأجل الممنوح لها فإنّ أجل الشهرين يسري من تاريخ تبليغ الردّ (الرفض)، ويثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة وترفق مع العريضة³.

ولا يحتج بأجال الطعن المنصوص عليها في المادة 829 إلا إذا أشير إليها في مقرر تبليغ القرار الإداري المطعون فيه، وإلا كانت الآجال مفتوحة حتى لو حصل تبليغ القرار المطعون فيه.

ب. التظلم الإداري:

بنص المادة 830 فقرة 1 على أنه: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829" يكون التظلم الإداري جوازيًا وليس

¹ - صيد هدى، آجال المنازعات الإدارية طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2016/2017، ص.36-41؛ نصت المادة 69 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق على: "يجب على القاضي أن يثير تلقائياً الدفع بعدم القبول إذا كان من النظام العام، لاسيما عند عدم احترام آجال طرق الطعن أو عند غياب طرق الطعن".

² - القانون رقم 08-09، المرجع السابق، المادة 830.

³ - المرجع نفسه، الموضوع نفسه.

وجوبيا، على خلاف ما كان عليه سابقا في قانون الإجراءات المدنية¹، وأمام مختلف الهيئات القضائية الإدارية، ويرفع أمام الجهة الإدارية نفسها مصدره القرار المطعون فيه (التظلم ولائي)، وجدير بالملاحظة أن اختيار المعنى بالقرار سلوك طريق التظلم الذي يجب أن يكون خلا أربعة أشهر من تاريخ النشر أو التبليغ، يترتب عنه بالضرورة عدم تمكنه من رفع دعوى الإلغاء قبل استنفاد الآجال المنصوص عليها في المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية².

ج. بداية حساب الآجال:

يبدأ حساب آجال رفع دعوى الإلغاء من يوم تبليغ القرار الإداري الفردي، أو نشر القرار الإداري التنظيمي، وبهذا ربط المشرع بين نفاذ القرار الإداري أي ترتيبه لآثاره القانونية، وبين بداية حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء.

1. التبليغ

ويقصد بالتبليغ إخطار المخاطب بالقرار الإداري بنسخة منه بالوسائل المحددة قانونا، وهو الوسيلة التي تنتقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد محددين بذواتهم من الجمهور³، وتجد قاعدة التبليغ أساسها القانوني في التشريع الجزائري خاصة في المادة 35 من المرسوم 88-131 المتعلق بعلاقة المواطن بالإدارة التي جاء فيها: "لا يحتج بأي قرار ذي طابع فردي على المواطن المعنى بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونا، هذا إن لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف"⁴.

لم تبين النصوص القانونية بدقة شكل التبليغ وبأي وسيلة، مما ترك المجال واسعا للإدارة في اختيار كيفية تبليغ قراراتها، أما في حالة تحديد وسيلة معينة للتبليغ بنص قانوني أو اجتهاد قضائي وجب على الإدارة التقيد بها، ولكي يحقق التبليغ الهدف منه باعتباره بداية لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء يجب أن يكون شاملا لكل عناصر القرار الإداري وفحواه⁵، لهذا ألزم المشرع الجزائري أن يكون التبليغ بنسخة من القرار

¹ نصت المادة 169 مكرر فقرة 1 من الأمر 66-154 مؤرخ في 8 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم، ج.ر عدد 47 لسنة 1966: " لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بتطبيق الطعن في قرار إداري".

² محمد الصفر يعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 173-174.

³ G.Peiser, Contentieux administratif, 4^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1985, p89.

⁴ مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 4 جوان 1988 ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر عدد 27، لسنة 1988، المادة 35.

⁵ محمد عبد الله الفلاح، المرجع السابق، ص. 84.

المطعون فيه، فضلا عن ذلك ألزم المشرع الإدارة بأن تشير إلى آجال الطعن في مقرر تبليغ القرار الإداري، ولكي يرتب التبليغ أثره القانوني يجب أن يتم بطريقة صحيحة، وإلا بقيت آجال الطعن مفتوحة¹.

2. النشر:

النشر هو وسيلة رسمية فرضها المشرع على الإدارة مصدرة القرار لإعلام المخاطبين بالقرار التنظيمي بصدوره وفحواه، ولا تسري آثاره ولا تترتب عليه الحقوق والالتزامات تجاه الأفراد إلا بنشره وفقا للطريقة التي حددها القانون، وفي غياب النص القانوني تكون للإدارة سلطة تقديرية في اختيار الوسيلة الملائمة لنشر قراراتها، كالجرائد، الملصقات الإذاعة، الانترنت...

أكد على ذلك المرسوم 88-131 في المادة 8 بنصه: "يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند منسب للنشر والإعلام"، والمادة 97 من قانون البلدية 11-10 بنصها: " لا تصح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى".

وكما هو الحال بالنسبة للتبليغ الفردي يجب أن يكون النشر شاملا لكل عناصر القرار الإداري وفحواه حتى يمكن اعتباره بداية لسريان القرار الإداري التنظيمي، وإلا ظل باب الطعن في القرار مفتوحا².

ويقع عبء إثبات النشر كما هو الشأن بالنسبة للتبليغ على عاتق الإدارة ما دامت تدفع بفوات آجال رفع الدعوى، ويقع على الفرد عبء الإثبات، إذا ادعى أن الإدارة لم توجه له الإعلان أو لم تنشره وفق ما قرره القانون.

3. العلم اليقيني:

ابتدع القضاء الإداري نظرية العلم اليقيني وقضى أنه متى قام الدليل الحاسم وفقا لمقتضيات ظروف النزاع وطبيعته على أن المخاطب بالقرار قد علم بصدوره وأحاط بكل محتوياته وفحواه، يقينا لا ظنا وقطعا لا افتراضا، فان ميعاد الطعن يبدأ من تاريخ ثبوت هذا العلم دونما حاجة إلى نشره أو إعلانه¹.

¹ - المرجع نفسه، الموضع نفسه.

جاء في أحد أحكام مجلس الدولة: "وفي حالة عدم وجود أي دليل على التبليغ يصبح الأجل مفتوحا والدعوى مقبولة شكلا..". أنظر: بوجادي عمر، المرجع السابق، ص. 109.

² - محمد عبد الله الفلاح، المرجع السابق، ص. 84.

ويثبت العلم اليقيني بصدور القرار وفحواه من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة إثبات معينة، سوء اعتراف المعني بعلمه بالقرار، أو من القرائن أو البيئة الشخصية، أو التنفيذ المادي¹.

وقد كان مجلس الدولة متذبذباً في أخذه بنظرية العلم اليقيني² حيث طبقها في بعض أحكامه وأنكرها في أخرى، من بين تلك التي طبق فيها هذه النظرية قراره الصادر بتاريخ 2000/10/23 الغرفة الرابعة الفهرس 620، حيث قرر مجلس الدولة في هذه القضية عدم قبول الدعوى المتضمنة طلب إلغاء قرار إداري، وكانت المدعية قد دفعت بعدم تبليغها القرار الإداري محل طلب الإلغاء، فكان رد مجلس الدولة بأن المدعية علمت بالقرار الإداري في الآجال القانونية بمناسبة قضية أخرى مدنية³.

إلا أن المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية جاءت واضحة في هذا الشأن حيث اشترطت التبليغ الشخصي بالنسبة للقرار الفردي، وبهذا أبعد المشرع نظرية العلم اليقيني كوسيلة للتبليغ.

د. تمديد الآجال

يمكن أن يمدد الميعاد في حالات معينة، بعضها نص عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية صراحة وبعضها كرسها الاجتهاد القضائي، وتتمثل حالات التمديد فيما يلي:

1. بعد المتقاضي عن إقليم الدولة:

نصت المادة 404 من ق.إ.م.إ. على أن "تمدد لمدة شهرين آجال المعارضة، والاستئناف والتماس إعادة النظر والظعن بالنقض المنصوص عليها في هذا القانون للأشخاص المقيمين خارج الإقليم الوطني"⁴.

2. العطل الرسمية:

إذا صادف آخر يوم في الميعاد يوم عطلة يمدد الميعاد إلى أول يوم عمل يليه، وأيام العطل في مفهوم القانون هي أيام الراحة الأسبوعية، والأعياد الرسمية، طبقاً للنصوص الجاري العمل بها، ولا يحسب يوم التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل، وتحسب أيام العطل الداخلة ضمن هذه الآجال، وبالتالي تحسب مدة الظعن كاملة طبقاً لقاعدة الميعاد كاملاً التي وردت في المادة 405 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ولا يكون التبليغ

¹ - فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص. 281.

² - من بين القرارات التي لم يطبق فيها مجلس الدولة نظرية العلم اليقيني قراره بتاريخ 19/04/1999، الغرفة الثانية، ملف رقم 109570، الذي جاء فيه: "... وبما أن القرار موضوع النزاع هو قرار فردي وكان على المستأنف عليها أن تبلغه للمستأنف تبليغاً شخصياً ... وأن علم المستأنف بالقرار موضوع النزاع غير كاف لأخذه بعين الاعتبار من أجل احتساب الأجل المنصوص عليه في المادة السالفة الذكر"، أنظر: بوجادي عمر، المرجع السابق، ص. 111-112.

³ - منقول عن عمار بوضياف القرار الإداري المرجع السابق، ص 197.

⁴ - القانون 08-09، المرجع السابق، المادة 404.

صحيحاً إذا كان قبل الساعة الثامنة صباحاً أو بعد الثامنة مساءً أو أيام العطل إلا في حالة الضرورة وبعد إذن من القاضي¹.

هـ. حالات قطع ووقف الميعاد:

لم تميز المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قبل التعديل بموجب القانون 22-13 بين حالات القطع وحالات الوقف، حيث اعتبرت الحالات الأربع كلها ضمن حالات القطع بنصها: "تقطع آجال الطعن في الحالات التالية، وذكرت أربع حالات هي نفسها الواردة بعد التعديل، ولكنها بعد التعديل اعتبرت اثنين منها حالات للقطع واثنين حالات للوقف كما يلي:

1. حالات قطع الميعاد:

بتحقق احدى حالتى القطع يتوقف سريان الميعاد ليعود للسريان مرة أخرى لكن بصورة كاملة ومن جديد في حالتين وهي:

- الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة، يبدأ حساب الآجال من تاريخ تبليغ الحكم بعدم الاختصاص؛
- وفاة المدعي أو تغير أهليته، يبدأ حساب الآجال من تاريخ وفاة المدعي أو تغيير أهليته، كصدور حكم نهائي بالحجر.

2. وقف الميعاد:

يترتب على وجود وقيام حالتى وقف الميعاد التي نصت عليها المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بعد التعديل توقيف سريان مدة الطعن مؤقتاً ليستأنف بعد زوالها وانتهائها، حيث يستكمل فقط ما تبقى من المدة القانونية تتمثل الحالتين في:

- طلب المساعدة القضائية، يبدأ حساب الآجال من تاريخ قبول أو رفض المساعدة القضائية.
- القوة القاهرة أو الحادث الفجائي، يبدأ حساب الآجال من تاريخ زوال القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

مثال: تاريخ الإعلان التبليغ أو النشر 2020/02/02

بداية حساب الآجال: 2020/02/03 وهو اليوم الموالي للإعلان.

نهاية الآجال: يوم 2020/06/04 اليوم الموالي لانتهاء الميعاد وبمرور أربعة أشهر كاملة سواء لرفع النظم الإداري أمام الجهة مصدرة القرار الإداري أو رفع دعوى الإلغاء مباشرة أمام الجهة القضائية المختصة. إلى جانب هذه المواعيد العامة، هناك مواعيد حددتها قوانين خاصة كقانون الإجراءات الجبائية والقانون المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية وقانون الانتخابات وغيرها.

¹ - القانون 08-09، المرجع السابق، ص. 416.

المبحث الثالث: أوجه الطعن بالإلغاء

بعد قبول الدعوى من طرف القاضي الإداري شكلا لاستيفائها جمع الشروط سالفة الذكر ينظر في موضوعها، ليفحص مدى مشروعية القرار الإداري، فإذا كان مشوبا بأحد عيوب المشروعية كان القرار غير مشروع يجب على القاضي إلغاؤه.

وفق التصنيف الحديث، تصنف أوجه الطعن بالإلغاء إلى طائفتين اثنتين هما: عيوب المشروعية الخارجية وعيوب المشروعية الداخلية تضم كل من عيب مخالفة القانون، عيب السبب، وعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة¹.

المطلب الأول: عيوب المشروعية الخارجية

يقصد بعيوب المشروعية الخارجية ما يشوب القرار الإداري من عيوب قبل صدوره وخروجه إلى الواقع، وتضم كل من عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات، هذين العيبين لا يجد القاضي الإداري عناء كبيرا في الوقوف عليهما وتحديدهما.

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص

يعرّف عدم الاختصاص بأنه عدم الأهلية أو عدم القدرة القانونية على القيام بتصرف أو اتخاذ قرار معين، وأوجب القانون صدوره من موظف أو هيئة إدارية أخرى²، و بذلك فإن القرار الإداري يكون معيبا بعبء عدم الاختصاص متى صدر ممن لم يمنحه المشرع سلطة إصداره³.

تتميز قواعد الاختصاص بأنها من النظام العام، فلا يجوز للإدارة إن تتنازل عن الاختصاص المقرر لها قانونا، أو أن تتفق على تعديل قواعد الاختصاص، ولا يمكن أن تصحح القرار المعيب بعدم الاختصاص بإجراء لاحق⁴، ولا أن تفوض فيه إلا بإجازة من القانون نفسه، وحتى حالات الضرورة أو الاستعجال لا تكون مبررا للإدارة لمخالفة قواعد الاختصاص⁵.

¹ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص.144.

² - M.Waline, Précis de droit administratif, Editions montchrestien, Paris, 1969, p.417.

³ - يستمد ركن الاختصاص قواعده من مختلف مصادر المشروعية الإدارية.

⁴ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 359.

"إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر رأيت لاعتبارات عملية جواز التصحيح اللاحق لعبء عدم الاختصاص وذلك باعتماده أو إجازته من الجهة المختصة، شريطة أن يتم ذلك التصحيح قبل صدور حكم في دعوى الإلغاء، مع ضرورة أن لا يتضمن التصحيح اللاحق للقرار تغييرا في مضمونه أو ملاءمة إصداره"، أنظر عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 52.

⁵ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص. 171.

وللمحكمة أن تشير عيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسها و هي بصدد فحص مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، حتى و إن لم يثره الطاعن أمامها، فضلا عن أن الإدارة لا تعفى من إتباع قواعد الاختصاص فيما تصدر من قرارات سوى في الظروف الاستثنائية¹.

يشمل ركن الاختصاص أربع عناصر ينبغي توفرها عند إصدار القرار الإداري، وفي حالة وجود عيب في إحداها، نكون أمام صورة من صور عيب عدم الاختصاص.

أولاً: عناصر ركن الاختصاص

ينبغي أن يصدر القرار الإداري من أشخاص أو هيئات مختصة من حيث العنصر الشخصي والموضوعي والزمني والمكاني.

أ. الاختصاص الزمني

ويقصد به أن المشرع يحدد الفترة أو المدى الزمني الذي يمكن للموظف الإداري خلاله مباشرة صلاحياته و اختصاصاته، فبانتهاء تلك الفترة تنتهي صلاحياته، و بمعنى آخر يتعين إصدار القرار الإداري من الموظف المختص أثناء تقلده مهام و وظيفته، و خلال المدة المحددة لإصداره.

فإذا صدر القرار من شخص قبل استكمال إجراءات تعيينه في الوظيفة أو بعد قطع علاقته الوظيفية، أو بعد نقله، أو أثناء الإجازة أو بعد انتهاء العهدة الانتخابية بالنسبة لأعضاء الهيئات المنتخبة كالمجالس الشعبية البلدية أو الولائية، يكون ذلك القرار منعدماً لأنه صدر ممن لا يملك صفة الموظف العام.

ومن جهة أخرى إذا حدد المشرع مدة لإصدار قرار إداري فان الأثر يتحدد بمعرفة نية المشرع، فإذا قصد المشرع حرمان الإدارة من سلطة إصدار القرار بعد انقضاء المدة، فان اصدر القرار بعد مضي تلك المدة يجعله غير مشروع²، ومثال ذلك ما ورد في المادة 51 من لمرسوم التنفيذي 15-19 : " يجب تبليغ القرار المتضمن رخصة البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى صاحب الطلب بصفة إلزامية في جميع الحالات خلال العشرين يوماً الموالية لتاريخ إيداع الطلب"³.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.51.

² - فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص. 322.

³ - مرسوم تنفيذي 15-19 مؤرخ في 25 جانفي 2015، يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر عدد 07 لسنة 2015.

ومن النصوص المتعلقة بالاختصاص الزمني ما ورد في م 58 من قانون البلدية، الذي قيد الوالي بمجال زمني لإصدار قرار رفض المصادقة على المداولة و حدده بشهر من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية¹.

بينما إذا كان تحديد المدة الزمنية هدفها تنظيميا القصد منه البحث على سرعة اتخاذ القرار، و لم يقرر المشروع جزاء على مخالفة الميعاد فلا يرتب على المخالفة البطلان².

وقد ينص المشرع على عدم جواز إصدار الموظف لقرارات معينة، إلا بعد انقضاء مدة محددة، فإذا أصدر تلك القرارات خلال تلك المدة كانت قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزمني³.

ب. الاختصاص المكاني

يمتد اختصاص بعض أعضاء السلطة التنفيذية المركزية ليشمل إقليم الدولة كله، كرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو الوزراء، و هؤلاء لا يمكن أن تكون قراراتهم معيبة بعيب عدم الاختصاص المكاني.

أما ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي، والهيئات الإدارية المحلية فيباشرون اختصاصاتهم في نطاق مكاني محدد بموجب القانون، و إذا تجاوز هؤلاء اختصاصهم المكاني فان قراراتهم تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني، ومن ثم تكون عرضة للإلغاء أمام القضاء؛ وكذلك الحال إذا حدد المشرع مكانا معينة لانعقاد لجنة أو مجلس، فان القرارات الصادرة عنها في غير المكان الرسمي غير مشروعة إلا في حدود الاستثناءات التي أقرها القانون⁴.

ج. الاختصاص الشخصي:

يتعين لصحة القرار الإداري أن يصدر من الشخص أو الهيئة التي حددها المشرع لإصداره، وبالتالي يجب أن يكون لمصدر القرار وجود قانوني⁵، وسلطة التعبير عن إرادة الدولة⁶، فإذا أناط القانون صلاحية معينة بموظف معين أو هيئة معينة فلا يجوز للغير ممارسة هذه الصلاحية وإلا كان القرار معيبا بعيب عدم الاختصاص الشخصي.

¹ - قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، المادة 58.

² - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص. 185-186.

³ - فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص. 322.

⁴ - محمد عبد الله فلاح، المرجع السابق، ص. 101.

⁵ - أي صدور قرار صحيح بتعيين الشخص صاحب الاختصاص أو تشكيل الهيئة صاحبة الاختصاص.

⁶ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 69-70.

و في هذا السياق فان قضاء مجلس الدولة يستلزم مراعاة عنصر الاختصاص الشخصي و إلا كان القرار باطلا حيث جاء في احد قراراته: " وغني عن البيان أن القرار الإداري الصحيح المنتج لآثاره القانونية يجب أن يصدر ممن له الصفة القانونية¹، كما أخذ مجلس الدولة في قرار آخر بفكرة القرار المنعقد إذا كان القرار صادرا عن جهة غير مختصة أصلا².

إلا أن القانون قد يسمح ببعض الاستثناءات فلا يمارس الاختصاص من طرف المختص الأصل كما هو في حالتي التفويض الإداري و الحلول الإداري، أو يمارسه من لا يملك السلطة، كحالة الموظف الفعلي.

1. حالة الموظف الفعلي:

يصبح معتصب الوظيفة موظفا فعليا، إذا أوجت الظروف المحيطة به بأن تقلده للوظيفة كان معقولا، و يظهر ذلك عندما يشغل الوظيفة و تطول مدة بقائه فيها، بحيث يعتقد المتعاملون مع الإدارة بأنه الموظف المختص قانونا بهذه الأعمال و يتعاملون معه على هذا الأساس، حيث تخدع المظاهر الخارجية الجمهور، فيعتقد أنه الموظف القانوني، و بالتالي تصبح تصرفاته نافذة المفعول، كما قد تستدعي حالة الضرورة الاعتراف بهذه التصرفات³.

2, التفويض:

قد يعهد صاحب الاختصاص إلى غيره بممارسة بعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون، ولكي يكون التفويض صحيحا يجب أن تتوفر الشروط التالية :

- 1- وجوب وجود نص دستوري أو تشريعي أو لائحي يجيزه .
- 2- أن يصدر قرار التفويض من صاحب الاختصاص، متضمنا حدود التفويض ومدته وشروط ممارسته.
- 3- أن لا يفوض الأصل ما لا يملك من السلطات والاختصاصات، وأن يكون في بعض اختصاصاته لا كلها، كما لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره في ممارسة الاختصاصات المفوضة إليه.
- 4- أن يكون التفويض مؤقتا.

¹- قرار مجلس الدولة رقم 3808 بتاريخ 08-04-2002.

²- قرار مجلس الدولة رقم 169417 صادر بتاريخ 27-08-1918.

³- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 70.

من بين النتائج التي تترتب على التفويض، أن الأصل يسأل عن سوء اختياره للمفوض إليه بينما يسأل المفوض إليه عن ممارسته للاختصاص، أخذاً بمبدأ تلازم السلطة مع المسؤولية، كما أن صاحب الاختصاص الأصل يملك سلطة العدول عن التفويض.

3. الحلول :

في حالة غياب الأصل، أو قيام سبب يحول بينه وبين القيام بعمله، يحل موظف عام أو جهة إدارية محل أخرى، لممارسة جميع اختصاصاته بقوة القانون¹، أي بمجرد قيام سببه ودون حاجة إلى صدور قرار به.

ومن النتائج المترتبة عن الحلول أن:

- 1- من يحل محل الأصل يمارس كل اختصاصاته حتى المفوض فيها من سلطة أعلى .
- 2- صاحب الاختصاص الأصل ليس سلطة رئاسية على من يحل محله .
- 3- الذي يحل محل الأصل يسأل مسؤولية كاملة عن ممارسته لهذا الاختصاص في فترة الغيبة .

من أمثلة القواعد المتعلقة بالحلول المواد: 100 - 101 - 102 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية التي تنظم سلطة حلول الوالي.

4. عيب عدم الاختصاص الموضوعي

الاختصاص الموضوعي يعني تحديد دائرة أو مدى ونطاق السلطات الممنوحة لصاحب الاختصاص الشخصي²، فقد حدد المشرع لكل شخص أو هيئة إدارية الأعمال أو التصرفات أو السلطات التي تدخل في اختصاصاته و أي قرار يخرج على هذه الدائرة يعتبر باطلاً.

على سبيل المثال حددت الاختصاص الموضوعي للوالي في قانون الولاية 07-12 الصادر في 21 فبراير 2012 م 102 و ما بعدها، بعض المراسيم و القرارات، و بعض القوانين الأخرى كقانون التهيئة و التعمير.

يقع عيب عدم الاختصاص الموضوعي في حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى سواء كانت مساوية لها أو أعلى أو أدنى منها، أو اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لا مركزية

¹ - فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق ص. 334.

² - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص. 303.

أو اعتداء الرئيس على اختصاصات مرؤوسه أو العكس، أو صدور قرار بناء على تفويض أو حلول مخالف للقانون¹.

ثانياً: صور عدم الاختصاص

يأخذ عيب عدم الاختصاص عدة صور فقد يكون ايجابيا أو سلبيا وقد يكون بسيطا أو جسيما.

أ. عدم الاختصاص الايجابي وعدم الاختصاص السلبي

يكون القرار الإداري مشوبا بعيب عدم الاختصاص الايجابي حينما يصدر عن هيئة أو فرد لا يملك ولاية إصداره ، أو يملك تلك الولاية و لكنه تجاوز حدوده الزمانية أو المكانية أو الشخصية أو الموضوعية.

وقد يأخذ عيب عدم الاختصاص صورة سلبية حينما ترفض هيئة أو فرد إصدار قرار معين، اعتقادا منها بأنها غير مختصة بإصداره في حين أنها تملك هذا الاختصاص، وفي كلتا الصورتين يكون القرار الإداري المشوب به محلا لدعوى الإلغاء.

ب. عدم الاختصاص البسيط وعدم الاختصاص الجسيم

عدم الاختصاص البسيط يجعل القرار الإداري قابلا للإلغاء، إلا أنه يتحصن بمرور آجال الطعن بالإلغاء المقررة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويتحقق عندما يكون القرار الإداري مشوبا بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، أو الزمني أو المكاني².

أما عدم الاختصاص الجسيم أو ما يسمى اغتصاب السلطة، فيجعل القرار الإداري منعدما وفاقدا لصفته كقرار إداري ويصبح مجرد واقعة مادية، لا يتحصن بمرور آجال الطعن بالإلغاء³. وقد أجمع الفقه والقضاء على أن تحقق إحدى الحالات التالية تجعل القرار الإداري مشوبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم⁴:

1. صدور القرار الإداري من فرد عادي لا يملك صفة الموظف العام؛
2. اعتداء السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) على اختصاصات السلطة التشريعية؛
3. اعتداء السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) على اختصاصات السلطة القضائية؛

¹ - سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006، ص.337.

² - فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص. 319.

³ - عبد القادر عدو، المصدر السابق، ص. 146.

⁴ - فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص. 327.

4. حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة إدارية لا تمت لها بصلة، كإصدار وزير المالية قرارا بتعيين موظف في وزارة الخارجية أو الدفاع.

الفرع الثاني: عيب الشكل والإجراءات:

الشكل والإجراءات في القرار الإداري هو المظهر الخارجي والإجراءات التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها المنفردة.

يهدف ركن الشكل و الإجراءات إلى حماية المصلحة العامة و الخاصة حيث يحول دون تسرع الإدارة في اتخاذ القرارات و بالتالي تعطيها مهلة للتروي والتدبير، فتحافظ على صورة الإدارة لدى الأفراد وتحفظ مصالحها، وتحمي حقوق الأفراد و حرياتهم بتقييد الإدارة و منعها من التعسف كحالة نزع ملكية الأشخاص، أو تقييد حرياتهم، أو إصدار قرارات تأديبية، و بالتالي تهدف إلى تحقيق ضمانات للأفراد¹.

القاعدة العامة في القرارات الإدارية هو أنه لا تخضع في إصدارها لأشكال وإجراءات معينة بحيث تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في الإفصاح عن إرادتها وفقا للشكل والإجراءات التي تراها ملائمة، غير أنه إذا تدخل المشروع وحدد الشكل و الإجراءات الواجب إتباعها لإصدار القرار الإداري تكون سلطة الإدارة مقيدة باحترام تلك الشكليات والإجراءات والإلا كان قرارها غير مشروع لعيب الشكل والإجراءات².
سنبين أثر تخلف الشكل والقرارات على القرار الإداري حسب كل نوع من أنواعها، ثم بعض صور الشكل والإجراءات.

أولاً: أثر تخلف الشكل و الإجراءات على مشروعية القرار الإداري :

يعرف الفقيه دولابادير عيب الشكل والإجراءات بأنه إهمال أو عدم صحة الإجراءات الشكلية الواجب إتباعها في العمل الإداري³، وفي هذا المجال يميز الفقه والقضاء بين نوعين من الأشكال و الإجراءات هي: أشكال و إجراءات جوهرية و إشكال و إجراءات ثانوية.

أ. الأشكال و الإجراءات الجوهرية:

يكون الشكل أو الإجراء جوهريا إذا⁴:

¹ - أحمد علي أحمد محمد الصغيري، المرجع السابق، ص.275؛ وناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، سطيف، 2010، ص. 261.

² - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 172.

³ - A. De Laubadere, Traité de droit administratif, T1, L.G.D.J, 5ème édition, Paris, 1970, p.596.

⁴ - فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص. 359-360.

1. نص القانون على ضرورة مراعاته، فيظهر في شكل قاعدة أمر، أو رتب البطلان على مخالفته.
2. كان جوهريا بطبيعته، بمعنى أن يكون مقررا لصالح الأفراد، أو من شأن تخلفه الإخلال بضماناتهم تجاه الإدارة.
3. إذا كان من شأن تخلفه أن يؤثر في مضمون القرار الإداري وفحواه.

ب. الأشكال و الإجراءات الثانوية في القرار الإداري :

الشكل الثانوي والإجراءات الثانوية في القرار الإداري هو شكل أو إجراء :

1. لا يؤثر غيابه سلامة القرار الإداري موضوعيا¹، أي أن القرار سيصدر بنفس المضمون لو اتبعت الإدارة الشكل أو الإجراء الذي أغفلته؛
2. ولم ينص القانون على ضرورة إتباعه ولم يقرر البطلان جزاء إغفاله²؛
3. عدم تعلق الشكل أو الإجراء بضمانة مقررة لمصلحة الأفراد، أي لم يكن من شأن تخلفه تقويت المصلحة التي عني القانون بتأمينها³.

وقد استقر القضاء الإداري في مصر أن الشكليات تكون ثانوية إذا استلزمت لصالح الإدارة وحدها، فإذا خالفها الإدارة أو أهملتها لا يكون بوسع الأفراد أن يتمسكوا بأبطالها، لأنها لم تقرر لهم كضمانة ولا تتعلق أصلا بمصلحتهم⁴.

ثانيا: صور الشكل والإجراءات في القرار الإداري

لا يمكن حصر صور الشكل والإجراءات في القرار الإداري لعدم إمكانية حصر القرارات الإدارية في حد ذاتها ولكون كل قرار إداري له شكلياته وإجراءاته، لهذا سنقتصر على نماذج لتلك الأشكال والجراءات.

أ. بعض شكليات القرار الإداري :

1. الكتابة والتسبيب :

قد يلزم المشروع الإدارة بأن يكون القرار مكتوبا ولا يعترف إلا بهذا الشكل ، ففي هذه الحالة يكون القرار الشفوي باطلا لأن الإدارة حادت فيه عن الشكل المقرر قانونا، وقد يشترط المشرع أن يكون القرار

¹ - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص. 135.

² - عب العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 104.

³ - المرجع نفسه، الموضع نفسه.

⁴ - فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000، ص. 160.

مسببا أي أن تذكر الإدارة في صلب قرارها الدوافع التي أدت بها إلى إصداره لإحاطة المخاطبين بالقرار بتلك الدوافع .

وقد اعتبر القضاء الجزائري أن عدم تسبب القرارات الإدارية في الحالات التي ينص عليه القانون عيبا شكليا، يترتب عنه إلغاء القرار الإداري مثل عدم الإشارة إلى قرار التصريح بوجود منفعة عامة في قرار نزع الملكية للمنفعة العامة¹.

من أمثلة القرارات التي اشترط المشرع تسببها :

- توقيف منتخب بلدي بسبب المتابعة الجزائية، مما يلزم الوالي بإصدار قرار معطل (م 43) .
- إبطال مداولة لمخالفتها للقانون أو خرقها قواعد الاختصاص يلزم الوالي بإصدار قرار مسبب (م 59) .
- إلزام الوالي طبقا لنص (م 100) من قانون البلدية بتسبب قراره عند ممارسته لسلطة الحلول في بلدين أو أكثر إذا كان النظام العام مهدد فيها .
- (م 62) من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير ألزمت رئيس م.ش.ب بتسبب قرار رفض منح رخصة البناء إذا كان هو المؤهل لإصدارها بقولها " وفي حالة الرفض أو التحفظ يبلغ المعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللا قانونا " .

المادة 165 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية المتعلقة بتسبب القرارات المتضمنة عقوبات تأديبية.

2. تحييث القرار: أي ذكر النصوص المرجعية المعتمد عليها لإصدار قرارها .

3 التوقيع والمصادقة.

4. إشهار القرار إذا نص القانون على ذلك².

5. عدم احترام نصاب لجنة³.

ب. بعض إجراءات إصدار القرار الإداري:

1. وجوب عرض مشروع القرار على لجنة محددة كقرار النقل (اللجنة المتساوية الأعضاء).

¹ - أنظر محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 176.

² - أبطلت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا قرارا بلديا يتضمن تنازلا لأحد الأشخاص عن قطعة أرض وبررت المحكمة حكمها بكون القرار لم يستوف شكلية الإشهار، أنظر: عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 16.

³ - جاء في قرار مجلس الدولة رقم 354، صادر بتاريخ 2001/05/07، "حيث أنه بالإضافة إلى عدم مشاركة أعضاء الفرع الأكثر تمثيلا لكل مؤسسة وهو الإجراء المنصوص عليه في المنشور الوزاري المؤرخ في 1994/02/15، فإن المحضر المطعون فيه لا يحتوي حتى على أسماء الحاضرين وتوقيعهم، حيث يتضح من كل هذا أن المحضر موضوع الدعوى مشوب بعيوب شكلية جوهرية تبرر إبطاله، حيث أنه يتعين إلغاء القرار المستأنف"، أنظر: كوسة فضيل، المرجع السابق ص. 154-155.

2. الإجراء الاستشاري الإجباري، كاشتراط المادة 65 من قانون التعمير 90-29 حصول رئيس المجلس الشعبي البلدي على موافقة الوالي عند إصداره لرخصة البناء بصفته ممثلاً للبلدية.
3. تمكين المعني من ممارسة حق الدفاع¹.
4. ومن أمثلة الإجراءات الثانوية لإصدار القرار الإداري، الاستشارة الاختيارية لبعض الهيئات قبل إصدار شهادات التعمير².

المطلب الثاني: عيوب المشروعية الداخلية

تتعلق عيوب المشروعية الداخلية بمحتوى القرار الإداري، أي بالجانب الموضوعي فيه، وبهذا فهي تشمل عيب السبب وعيب المحل وعيب الغاية.

الفرع الأول: عيب السبب

عيب السبب في القرارات الإدارية هو أحد عيوب المشروعية الذي يصيب ركن السبب، بدأ مجلس الدولة الفرنسي رقابته على عيب السبب منذ 1907 بحكم مونو Monod الشهير وشملت هذه الرقابة ثبوت الوقائع وصحة تكييفها³.

ولدراسة عيب السبب في القرارات الإدارية سنتعرض أولاً إلى تعريف ركن السبب، وبيان شروطه، ثم سلطات القاضي الإداري في الرقابة عليه.

أولاً: تعريف ركن السبب في القرار الإداري

تدور معظم التعريفات الفقهية في أن ركن السبب في القرارات الإدارية هو الواقعة المادية أو القانونية التي تقع مستقلة وبعيدة عن نية وإرادة السلطة الإدارية المختصة، فتدفعها إلى اتخاذ قرار إداري معين في مواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية⁴، فارتكاب الموظف لخطأ تأديبي هو الواقعة أو الحالة القانونية لتوقيع الجزاء التأديبي، وتقديم الموظف طلب الإحالة على التقاعد هو الواقعة أو الحالة القانونية لقرار الإحالة على التقاعد، وكون البناية آيلة للسقوط هو الواقعة أو الحالة المادية لقرار الهدم... الخ .

¹ - اعتبر مجلس الدولة توجيه استدعاء المثل أمام لجنة التأديب بمثابة إجراء جوهري يدخل ضمن حقوق الدفاع، أنظر: مجلس الدولة، م.ع ضد ولاية سكيكدة، ملف رقم 898900، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، سنة 2004، ص. 143.

² - مثال ذلك ما جاء في المرسوم التنفيذي 15-19، المرجع السابق، المادة 3.

³ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 413 "تتلخص وقائع قضية مونو في أن الإدارة أصدرت قراراً بإحالة السيد مونو إلى المعاش، مدعية أن ذلك بناء على طلبه، فطعن الموظف في هذا القرار مطالباً بإلغاء لأنه لم يطلب إحالته إلى المعاش، ولكن مجلس الدولة لم يجبه إلى طلبه لأن الإدارة بينت أن الإحالة إلى المعاش قد تمت في الحقيقة كجزاء تأديبي لما وقع منه من مخالفات لم تشأ الإدارة الكشف عنها حفاظاً على سمعته".

⁴ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 544.

و عزفته المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه "العنصر القانوني أو الواقعي الذي يحدو بالإدارة إلى إصداره فهو حالة قانونية أو واقعية ، تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني معين يتمثل في محل القرار ابتغاء تحقيق الصالح العام ، الذي هو غاية القرار"¹.

ويرى العميد دوجي أن السبب أو الباعث الملهم كما أسماه، هو تلك الحالة الخارجية التي تولد لدى رجل الإدارة احتمال إدارة عمل معين².

فهناك واقعة سابقة على العمل الإداري، هذه الواقعة التي كانت المحرك لنشاطه الإداري والتي ألهمت رجل الإدارة الفكرة وكانت الدافع لنشاطه الصادر عنه بهيئة قرار تشكل سبب القرار، فإذا صدر القرار دون الاستناد إلى سبب صحيح كان مشوبا بعيب السبب.

ويجب التفريق بين تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي وبين وجوب قيام القرار الإداري على سبب يبرره، فالتسبب لا يكون لازما إلا حيث يوجبه القانون أما السبب فيجب أن يكون قائما وصحيا³.

ثانيا: شروط السبب

لا يكفي وجود واقعة قانونية أو المادية دفعت الإدارة إلى إصدار القرار الإداري بل يجب أن توفر في ركن السبب الشروط التالية⁴:

1. أن يكون السبب محققا وقائما، فلا يكفي وجود الحالة القانونية أو الواقعية، وإنما يجب استمرارها إلى حين إصدار القرار، فقبول استقالة موظف بعد أن سحب طلبه في المدة التي يقررها القانون يجعل قرار قبول الاستقالة مشوبا بعيب السبب.

2. أن يكون السبب مشروعاً، فإذا حدد المشرع أسباباً لإصدار قرار إداري معين، فعلى الجهة مصدرة القرار الالتزام به، وعدم الاستناد إلى أسباب غير التي حددها القانون وإلا كان قرارها معيباً، فعلى سبيل المثال حدد قانون البلدية أسباب حل المجلس الشعبي البلدي وحصرها في⁵:

- حالة خرق أحكام دستورية؛

- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس؛

¹ - المحكمة الإدارية العليا في مصر، طعن رقم 257 لسنة 26 ق، جلسة رقم 1982/2/27، منقول عن: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص121.

² - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية المرجع السابق، ص. 53.

³ - فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص. 377.

⁴ - محمد عبد الله الفلاح، المرجع السابق، ص. 120.

⁵ - قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، المرجع السابق، المادة 46.

- حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس؛
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم؛
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق المادة 41؛
 - حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إذار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة له؛
 - حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها؛
 - حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- فلا يجوز للإدارة الخروج عن هذه الأسباب، عند حل المجلس الشعبي البلدي، وإلا كان قرارها معيبا.

ثالثا: رقابة القاضي الإداري على ركن السبب

قد يحدد المشرع للإدارة أسبابا معينة لإصدار قرارها، فتكون مقيدة بضرورة مراعاة هذه الأسباب واتخاذ القرار بالاستناد إليها، أما إذا لم يحدد المشرع الأسباب التي ينبغي أن يستند إليها القرار الإداري، فإن الإدارة تملك سلطة تقديرية في هذه الحالة ولها أن تختار الأسباب التي تراها صالحة لبناء قرارها¹، كما هو الحال عندما يتعلق الأمر بالمحافظة على النظام العام، عند حدوث إخلال به، وتتسع سلطة القاضي الإداري في الرقابة على ركن السبب كلما كانت السلطة التقديرية للإدارة أضيق.

يتعين على القاضي الإداري وهو يفحص ركن السبب في القرار المطعون أن يفحص ثلاث عناصر:

1. التأكد من الوجود الفعلي للواقعة التي بني عليها القرار:

فإذا انتفى وجود تلك الواقعة كان القرار معيبا في سببه، وتخضع لتلك الرقابة كافة القرارات الإدارية سواء أصدرتها الإدارة بسلطة تقديرية أو مقيدة²، ومن أمثلة ذلك قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بإلغاء قرار رئيس دائرة بئر مراد رايس المتضمن وقف أشغال بناء سور شرع فيها السيد (أ. ر) وإرجاء اتخاذ أي قرار بخصوص الأشغال التي من شأنها المساس بالنظام العام، بالرغم من أن صاحب المنزل تحصل على رخصة بناء هذا السور، حيث طعن السيد (أ. ر) في القرار بالإلغاء أمام الغرفة الإدارية لدى المجلس

¹ - محمد عبد الله فلاح، المرجع السابق، ص. 119-120.

² - عبد العزيز عبد المؤمن خليفة، المرجع السابق، ص. 131.

الأعلى، وبعد التحقيق أصدرت الغرفة الإدارية حكماً بإلغاء قرار رئيس الدائرة لأن قراره غير مؤسس، حيث لا توجد وقائع الإخلال بالأمن العام من جراء بناء هذا السور¹.

2. رقابة مدى صحة التكييف القانوني للواقعة:

عرف الفقه عملية التكييف بأنها إرجاع حالة من الواقع إلى إطار فكرة قانونية²، كفكرة الأخطاء التأديبية، وفكرة المنفعة العامة، وفكرة المناطق المحمية..، فبعد التحقق من الوجود الفعلي للواقعة القانونية أو المادية التي بني عليها القرار، يراقب القاضي مدى صحة التكييف أو الوصف القانوني للوقائع الذي من شأنه تبرير القرار، ويكون ذلك بإسناد الواقعة للنصوص القانونية والتنظيمية التي تحكمها لمعرفة مدى تطابقها مع القانون، أو تفسير القاعدة القانونية لمعرفة مدى انطباقها على الواقعة، فحتى يكون قرار فرض عقوبة تأديبية سليماً، يجب أن يصدق على سلوك الموظف وصف الخطأ التأديبي³.

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي أخذ بفكرة تحييد الأسباب، فإذا أصدرت الإدارة قراراً مستندة على عدة أسباب، البعض منها غير صحيح، والبعض الآخر من شأنه تبرير القرار، فإن للقاضي أن يرفض الدعوى إذا تبين له أن الإدارة المعنية كانت ستتخذ نفس القرار معتمدة فقط على الأسباب الصحيحة⁴، فضلاً عن إمكانية إحلال السبب الصحيح محل السبب الخاطيء، بشرط أن لا يؤدي ذلك إلى حرمان المدعي من ضمانات إجرائية مرتبطة بالسبب الخاطيء، وأن يكون السبب الجديد مستمداً من وضعية سابقة على لحظة صدور القرار المطعون فيه⁵.

¹ - قرار المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، رقم 22236، مؤرخ في 11-7-1981، ن.ق، العدد الثالث، الجزائر، 1986، ص.ص 73-76، منقول

من: بزغيش بوبكر، منازعات العمران، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة تيزي وزو، 2017، ص. 36.

² - نوال ابراهيم وحاقة العروسي، دور القاضي الإداري في ملائمة الوقائع القانونية مع القرار الإداري، الملتقى الدولي الثامن "التوجهات الحديثة للقضاء الإداري ودوره في إرساء دولة القانون، جامعة الوادي، 6-7 مارس 2018.

³ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 172، وانظر أيضاً: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 132.

وانظر أيضاً: قرار مجلس الدولة بتاريخ 20 جانفي 2004، قضية مدير القطاع الصحي بتقزيرت ولاية تيزي وزو ضد (م.ع)، مجلة مجلس الدولة، عدد 5، 2004، ص. 175، حيث أبطل مجلس الدولة عقوبة تأديبية ضد موظفة بسبب رفضها تسليم مفاتيح سكن وظيفي تشغله بصفة قانونية، واعتبر أن رفض تسليم مفاتيح السكن الوظيفي لا يشكل خطأ وظيفي يبرر العقوبة التأديبية.

⁴ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 176.

⁵ - المرجع نفسه، ص. 176.

3. رقابة الملائمة:

الأصل أن سلطة القاضي الإداري تنحصر في رقابة الوجود المادي للوقائع، وتكييفها القانوني، ولا تتعدى ذلك إلى تقدير أهمية الوقائع وخطورتها، وتناسبها مع مضمون القرار المتخذ على أساسها، إذ يعود ذلك أصلاً للسلطة التقديرية للإدارة¹.

إلا أن القضاء الإداري وسع من رقابته لتطال جوانب الملائمة، خاصة عندما تكون هذه الملائمة شرطاً من شروط المشروعية، غير أن التمييز بين الملائمة التي تعتبر من عناصر المشروعية، والملائمة المحضة غير واضحة تماماً، لهذا درج القضاء الإداري على تطبيقها في المجالات التي تمثل أهمية بالغة بالنسبة للأفراد، كـ مجال التأديب، ونزع الملكية للمنفعة العامة، والقرارات الإدارية ذات العلاقة بالحريات العامة²، مثل قرار مجلس الدولة رقم 172994 المؤرخ في 27-07-98 المتعلق بإلغاء قرار صادر عن المجلس الأعلى للقضاء الفاصل في قضية تأديبية بالنسبة لأحد القضاة، ورد في حيثياته ما يلي :

حيث أنه وحتى لو كانت هذه الأفعال التي لم يناع في مادتها ذات طابع يبرر عقوبة تأديبية، فإن المجلس الأعلى للقضاء قد ارتكب -على الرغم من هذا- خطأ صارخاً في تقرير تسليط العقوبة الأشد عليها في النصوص المطبقة على المعني³.

تتخذ الملائمة ثلاث صور هي:

1. التناسب: عرفه الفقهاء بأنه علاقة تطابق بين الوسائل المستخدمة من الإدارة والهدف الذي تقصده، وعليه فتقدير التناسب يرتبط بالحالة والواقعية، والوسيلة المستخدمة أي بين سبب القرار ومضمونه، كالتناسب بين الجزاء والمخالفة، في هذا المعنى ضرب Braibant مثلاً بقوله "لا يجب أن نطلق النار على عصفور بمدفع، أو أن نقتل ذبابة بمطرقة"⁴.

¹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 427.

² - المرجع نفسه، ص. 428-429.

³ - مجلس الدولة، القرار رقم 172994، صادر بتاريخ 27-07-1998، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص. 84-85.

⁴ - أنظر: محمود سلامة جبر، التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، دراسة مقارنة، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الأول، مارس 1991، ص. 73.

2. الغلط البين في التقدير: حسب هذا المبدأ فإن القاضي يمكنه رقابة العمليات غير المعقولة المبالغ فيها بصورة كبيرة، بحيث يمكن حتى لغير المختص أن يكشفه، وبدون أي بحث، وقد استحدث مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية لبسط الرقابة على الحالات المستثناة من رقابة التكييف القانوني للوقائع¹.

أخذت المحكمة العليا بهذه النظرية في قرارها الصادر في 1991/01/13 في قضية (س) ضد والي ولاية تيزي وزو "حيث أنه يستخلص من تقرير الخبير بأن العملية المسطرة لا تستجيب لأي حاجة من حاجيات المنفعة العمومية، وإنما هي في صالح عائلة واحدة المتوفرة من قبل على الطريق، حيث أن الهدف المتوخى من العملية أي إشباع حاجة ذات طابع عام لا يبرر المساس بملكية الطاعن"².

الفرع الثاني: عيب مخالفة القانون (عيب المحل)

هو أحد عيوب المشروعية الداخلية التي تصيب ركن المحل في القرار الإداري، فيكون القرار الإداري في مضمونه أو في آثاره القانونية مخالفا للقواعد القانونية، ويطلق على عيب المحل عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق، لأن أي عيب يشوب أركان القرار الإداري يعتبر مخالفة للقانون بالمعنى الواسع³.

لدراسة عيب مخالفة القانون نتناول أولا تعريف ركن المحل، وشروطه ثانيا، ثم صور مخالفة القانون ثالثا.

أولا: تعريف ركن المحل في القرار الإداري

محل القرار الإداري هو الأثر القانوني الحال والمباشر الذي يترتب على صدوره، ويؤدي إلى إحداث تغيير في النظام القانوني السائد، عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم⁴. فقرار التعيين على سبيل المثال، محله هو إنشاء و إحداث مركز قانوني جديد يتمثل في شغل الوظيفة بما يترتب عنه من حقوق والتزامات كما هي محددة أساسا في القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

¹ - جمال قروف، الأساليب الحديثة لقاضي الإلغاء في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد السابع، 2017، ص. 141-142.

"اعتمد مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة على فكرة الخطأ الظاهر في الوظيفة العامة بمراقبته تناسب العقوبة التأديبية مع الوقائع في قضية LEBON".
² - فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص. 41، ولمزيد من الأمثلة أنظر أيضا: جمال قروف، المرجع نفسه، ص. 146-147.

³ - أنظر: ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 391؛ وانظر أيضا: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 150.
أطلق على هذا العيب حين ظهوره في النصف الثاني من القرن العشرين اسم عيب مخالفة الحقوق المكتسبة، ثم اسم مخالفة القانون والحقوق المكتسبة، ثم أخيرا عيب مخالفة القانون، وقد عارض الكثير من الفقهاء إطلاق هذا الوصف على عيب المحل، حيث يجعله يستوعب كافة عيوب القرار الإداري الأخرى.

⁴ - عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني المرجع السابق، ص. 523.

ويختلف محل القرار الإداري، بين ما إذا كان القرار فردي أو تنظيمي، فالقرار الفردي ينشئ أو يعدل أو يلغي مركز قانوني شخصي أو ذاتي، أما القرار التنظيمي فيحدث أثرا عاما لطائفة من الأفراد غير محددين بذواتهم، وأثر القرار الإداري أو محله يوجد دائما في منطوقه، سواء كان فرديا أو تنظيميا (لا تحيا)، حيث تنصب رقابة القضاء على هذا المنطوق¹.

ثانيا: شروط المحل

حتى يكون القرار الإداري سليما في محله يشترط أن يكون هذا المحل مشروعاً وممكناً من الناحية الواقعية.

أ. أن يكون المحل مشروعاً : أي أن تكون الآثار المترتبة عن القرار الإداري غير مخالفة للقواعد القانونية السائدة في الدولة² وقت صدوره، كإصدار قرار بتعيين موظف لا يستوفي أحد شروط التوظيف، أو توقيع جزاء على أحد الموظفين لم يرد ضمن الجزاءات التأديبية، أو إحالة موظف على التقاعد دون بلوغ السن القانونية .

ب. أن يكون المحل ممكناً : أي أن لا يكون محل الالتزام مستحيلا أو غير قابل للوجود من الناحية الواقعية، فإذا استحال تحقيق محله كان القرار الإداري منعدما³، مثال ذلك إصدار قرار استفادة من قطعة أرضية، ثم إصدار قرار ثاني بالاستفادة من نفس القطعة الأرضية لشخص ثان⁴، أو أن يصدر القرار بهدم منزل فتبين أن المسكن كان مهتما من قبل، أو يصدر القرار بعزل موظف ، فيتبين أن الموظف قد توفي قبل صدور قرار العزل، أو صدور قرار بترقية موظف وقد بلغ سن التقاعد، أو صدور قرار بتخفيض ترقية موظف إلى الدرجة الأدنى وهو في أدنى الدرجات .

ثالثا: صور مخالفة القانون

يأخذ عيب مخالفة القانون صورتين هما المخالفة المباشرة للقانون والمخالفة غير المباشرة.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ص. 146-147.

² - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 523.

³ - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص. 132.

⁴ - مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 6405، صادر في 2003/07/01، قضية (خ.م) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي للدائرة الحضرية لباب الزوار ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد 04، 2003، ص. ص 115-118.

أ. المخالفة المباشرة للقانون:

قد تأخذ هذه الصورة شكل المخالفة السلبية للقاعدة القانونية فتمتتع عن إصدار قرار إداري رغم توفر الأسباب القانونية لإصداره، كأن ترفض الإدارة منح ترخيص استوفى الشروط المقررة لمنحه إذا كان القانون يحتم منح الترخيص في هذه الحالة¹، وقد تأخذ شكل المخالفة الايجابية فتصدر الإدارة قرارا إداريا رغم مخالفته لقاعدة قانونية تمنع إحداث أي أثر قانوني خارج ما حددته².

ومخالفة القانون هنا يكون بالمعنى الواسع للقانون، فيشمل الأحكام الدستورية، وأحكام المعاهدات المصدّق عليه، وأحكام القانون العادي، أو القرارات الإدارية التنظيمية أو حتى فردية³، أو المبادئ العامة للقانون، أو عرفا إداريا، أو مس بحق مكتسبة حصنها القانون⁴.

ب. المخالفة غير المباشرة للقانون:

يكون القرار الإداري مخالفا للقانون مخالفة غير مباشرة إذا أخطأ مصدر القرار في تفسير القاعدة القانونية أو تطبيقه على الوقائع.

1. الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

يقصد بالخطأ في تفسير القانون إعطاء القاعدة القانونية معنى غير المعنى الذي قصده المشرع، سواء بسبب غموض القاعدة أو سوء نية لدى الإدارة، هذه الحالة الأخيرة تختلط بعبء إساءة استعمال السلطة⁵.

¹ - أنظر المادة 62 من القانون 90-29 المتعلق بالتعمير، المرجع السابق: "لا يمكن رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلا لأسباب مستخلصة من إحكام هذا القانون".

² - أنظر قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، رقم 006460 فهرس رقم 630، صادر بتاريخ 23/09/2002، غير منشور "حيث أن الاستيلاء يعتبر إجراء استثنائيا للاكتساب الجبري الذي يسمح للإدارة بالتصرف في أملاك مادية؛ حيث أن المادة 679 من القانون المدني المتم والمعدل بموجب القانون رقم 14/88 المؤرخ في 13/05/1988 تنص على انه: "يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون، إلا أنه يمكن في الحالات الاستثنائية والاستعجالية وضمانا لاستمرارية المرفق العمومي، الحصول على الأموال والخدمات عن طريق الاستيلاء، ولا يجوز الاستيلاء بأي حال على المحلات المخصصة فعلا للسكن؛ وأن المادة 681 مكرر 3 تنص على انه: "يعد تعسفا كل استيلاء خارج نطاق الحالات والشروط المحددة قانونا وأحكام المادة 679 وما يليها أعلاه".

وأنه في قضية الحال استولى الوالي المنتدب للشرافة على محل ذات الاستعمال السكني مشغول بصفة قانونية من طرف السيد (ع.س)، وانه باتخاذ قرار الاستيلاء المشوب بمخالفة جسيمة وظاهرة فان الوالي المنتدب للشرافة ارتكب تجاوزا للسلطة يجب أن يؤدي إلى إبطال هذا الاستيلاء...لهذه الأسباب يقضي مجلس الدولة وفي الموضوع : إلغاء القرار المستأنف...

³ - جاء في قرار المحكمة العليا، الغرفة الادارية، رقم 53878، صادر في 18/04/1987، المجلة القضائية، عدد 03، الجزائر، 1990، ص. 194: "من المقرر قانونا أنه عندما يتحصل الشخص على رخصة إدارية ولو كانت ضمنية لا يحق للإدارة إعادة النظر فيها عن طريق اتخاذ قرار ناطق بوقف التنفيذ، ومن ثم فان المقرر الأمر بتأجيل تنفيذ المقرر، يعد مشوبا بعبء تجاوز السلطة".

⁴ - كوسة فضيل، المرجع السابق، ص. 168.

⁵ - محمد عبد الله فلاح، المرجع السابق، ص. 117.

2. الخطأ في تطبيق القانون:

يحدث الخطأ في تطبيق القانون عندما تطبق الإدارة نصوصا على حالات لم ينص القانون عليها، أو أنها لم تراعى الشروط الضرورية التي حددها القانون¹، أو تضيف شروطا لم ينص عليها القانون، أو تستند إلى قانون تم إلغاؤه².

تجدر الملاحظة أن عيب مخالفة القانون كثيرا ما يختلط بعيب السبب، فإذا حدد القانون للإدارة سببا معيناً لا يجوز لها التدخل إلا عند تحققه فتكون سلطتها مقيدة، في هذه الحالة إذا صدر القرار دون توفر الأسباب أي عدم وجود الواقعة القانونية أو المادية التي تبرر اتخاذها، فإنه يكون معيباً في محله، أي مخالفاً للقانون؛ كذلك إذا أخطأت الإدارة في تكييف الواقعة القانونية أو المادية فإن ذلك يؤدي إلى الخطأ في تطبيق القانون وتفسيره³.

الأصل أن القاضي الإداري لا يملك سلطة الملائمة في هذا المجال، فالإدارة تتمتع بسلطة تقديرية متى مكنها المشرع من ذلك، فتكون حرة في أن تتدخل أو تمتنع، أي حرة في أن تحدث أثر القرار الإداري أو لا تحدثه، وأن تختار الأثر المناسب أو الوسيلة المناسبة، كما تكون حرة في اختيار الوقت الملائم للتدخل، كل هذا دون تدخل من القضاء.

إلا أن القضاء الإداري استحدث نظرية التوازن بين المنافع والمضار لبسط الرقابة القضائية على حرية تقدير الإدارة، الذي منح القاضي سلطة الملائمة بين التكاليف والمزايا المترتبة على القرار التقديري للإدارة، فإذا توصل إلى تغليب التكاليف ولأضرار على المنافع والمزايا فصل بإلغاء القرار الإداري⁴.

الفرع الثالث: الانحراف في استعمال السلطة

أخذ مجلس الدولة الفرنسي بعيب الانحراف في استعمال السلطة في نهاية القرن التاسع عشر بعد كل من عيب الاختصاص وعيب مخالفة القانون وعيب الشكل والإجراءات، وهو العيب الذي يصيب غاية القرار

¹- M.Waline, Le contrôle juridictionnel de l'administration, LGDJ, 1974, p.165.

²- عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 171، وانظر أيضا: كوسة فضيل، المرجع السابق، ص.170-171.

³- محمد عبد الله فلاح، المرجع السابق، أنظر هامش ص. 118-119.

⁴- جمال قروف، المرجع السابق، ص. 143-144.

الإداري، فيمارس مصدر القرار الإداري سلطته لتحقيق أهداف غير تلك التي حددها القانون، أو بعيدا عن المصلحة العامة إذا لم يحدد القانون أهدافا معينة¹.

وفي التشريع الجزائري نصت المادة 24 من دستور 1996² على: " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة " ، ونصت المادة 25 منه : " عدم تحيز الإدارة يضمّن القانون"، كما نصت المادة 5 من المرسوم 88-131 " يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويضا وفقا للتشريع المعمول به، دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية ، والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف " .

لدراسة عيب الانحراف في استعمال السلطة نتناول تعريف ركن الغاية، ثم صور الانحراف في استعمال السلطة، ثم رقابة القاضي الإداري على ركن الغاية.

أولاً: تعريف ركن الغاية في القرار الإداري

غاية القرار الإداري هي مقصده النهائي والهدف من إصداره، فهي النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصدارها للقرار³.

يختلف ركن الغاية عن ركن المحل في أن المقصود من هذا الأخير هو النتيجة المباشرة التي تترتب عن هذا القرار، وهو إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني، أما غايته فهي الأثر غير المباشر الذي يسعى مصدر القرار إلى تحقيقه⁴، ويختلف عن ركن السبب في كونه ذا طابع شخصي ذاتي، يتعلق بإرادة مصدر القرار، بينما ركن السبب ذا طابع موضوعي، فهو واقعة خارجة عن إرادة مصدر القرار⁵.

فمحل قرار فصل موظف هو إنهاء العلاقة الوظيفية، وسببه الوقائع والتصرفات المنسوبة للموظف المسئول تأديبيا، أما غايته فتتجلى في الحرص على حسن سير المرافق العامة وضبط سلوك الموظف والتحكم فيه⁶.

¹ تضمنت معظم التعريفات الفقهية هذا المعنى، أنظر : عطا الله تاج، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري "دراسة مقارنة"، دفاثر السياسة والقانون، العدد 16، 2017، ص. 14-16.

² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر سنة 1996، المرجع السابق.

³ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص. 204.

⁴ قريمس إسماعيل، محل دعوى الإلغاء، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة باتنة، 2013، ص. 53.

⁵ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 179.

⁶ أنظر : عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص. 204.

إذا كان سبب القرار هو سنده القانوني ، فإن هذا السبب هو ذريعة الإدارة لإحداث أثر قانوني ما، قد يكون إنشاء لمركز قانوني جديد أو إلغاء أو تعديل في مركز قانوني قائم وهو ما يطلق عليه محل القرار، توصلًا لتحقيق هدف عام يمثل غاية لكافة القرارات الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة¹.

ثانياً: صور الانحراف في استعمال السلطة

يظهر الانحراف في استعمال السلطة في صورتين، هما الانحراف عن المصلحة العامة، والانحراف عن الهدف المخصص.

فإذا حاد القرار الإداري عن المصلحة العامة أو عن الهدف المخصص لإصداره فإنه يكون مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة أو إساءة استعمال السلطة، الذي يشكل أحد أوجه الطعن بالإلغاء.

أ. الانحراف عن المصلحة العامة

المصلحة العامة هي الغاية أو الهدف العام الذي يجب أن يسعى إلى تحقيقه أي قرار إداري، دون حاجة إلى تأكيدها عن طريق القانون بمصادره المختلفة، فإذا انحراف مصدر القرار الإداري عن هذه الغاية عد قراره غير مشروع، يتجسد هذا الانحراف في عدة صور نذكر منها²:

1. الانحراف بالسلطة قصد تحقيق نفع شخصي، من أمثلة ذلك إنشاء إحدى الوظائف الإدارية من أجل إيجاد عمل لأحد أقاربه.

2. الانحراف بالسلطة قصد الانتقام من الغير، كإصدار قرار نزع الملكية للمنفعة العامة، قصد حرمان شخص من ملكيته أو الانتقام منه، أو استعمال مدير هيئة إدارية ما سلطة النقل فبادر إلى تحويل موظف من منطقة إلى أخرى متأثراً بنزاع شخصي بينه وبين الموظف المعني بالنقل.

3. الانحراف بالسلطة لغرض سياسي، كاستخدام الإدارة سلطتها في منع التجمهر بحجة منع انتشار وباء وهي في الحقيقة تهدف إلى منع اجتماع سياسي معارض.

ب. الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف :

قد يقيد المشرع السلطة الإدارية بتحقيق هدف معين لبعض القرارات الإدارية، أو يستفاد من طبيعة اختصاص مصدر القرار، فتكون الإدارة في هذه الحالة ملزمة بتحقيق هذا الهدف، تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف، فإن خرج القرار عن هذه الغاية حتى وإن كان هدفه تحقيق المصلحة العامة ذاتها، كان القرار

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 121.

² - ماجد راغب الطلو، المرجع السابق، ص. 399.

مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة وكان مآله البطلان¹، فهدف قرارات الضبط الإداري على سبيل المثال هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث، الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، فإذا حادت السلطة الإدارية عن هذا الهدف عدت منحرفة أو مسيئة لاستعمال السلطة، ويتعرف رجل الإدارة على وجود هذا القيد من عدمه بالرجوع إلى النصوص واستخلاصه من روح التشريع أو طبيعة اختصاص مصدر القرار.

من الأمثلة القضائية في هذا المجال: قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا² الذي جاء فيه أن " نزع ملكيته لا يكون ممكنا إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط، وتتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية، ولما كان ثابتا في القضية المعروضة أن القطعة الأرضية محل النزاع، التي منحت للبلدية قد جزئت للخواص وسمحت لهم ببناء مساكن، فهنا تبين أن الإدارة خرجت عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية"، وبالنتيجة قررت الغرفة إبطال المقرر المؤرخ في 1989/12/26 والمقرر المؤرخ في 1991/12/25 و المقرر المؤرخ في 1995/03/19.

ثالثا: رقابة القاضي الإداري على ركن الغاية

يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من أصعب العيوب من حيث كشفها وإثباتها لأنها من العيوب المرتبطة بنية مصدر القرار الإداري، ولذلك فهو عيب احتياطي، لا يلجأ القاضي الإداري إلى البحث فيه إلا بعد البحث في العيوب الأخرى، ويستعين في ذلك بعدة وسائل منها³:

1. شكل القرار ومضمونه، ليتبين إن كان قد حقق الهدف الذي مُنح الاختصاص لتحقيقه.
2. فحص وتحليل وثائق ملف الموضوع الذي صدر بشأنه القرار؛
3. ملاحظة وتحليل الظروف والملابسات والمناقشات المثارة حول الموضوع محل القرار، وطريقة اتخاذ القرار مثل السرعة في اتخاذه.

ويقع عبء إثبات الانحراف في استعمال السلطة على عاتق المدعي وفقا للقاعدة العامة في الإثبات، إلا أنه إذا ما قدم المدعي ما يزعم الثقة في قرينة الصحة المفترض توافرها في القرار الإداري انتقل هذا

¹ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2007، ص. 178-179.

² - قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 157362، الصادر بتاريخ 1998/02/23، قضية فريق ق.ع.ب ضد والي ولاية قسنطينة، المجلة القضائية، العدد الأول 1998، ص. 190.

³ - عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 541.

العبء إلى الإدارة، وهذا لا يقتصر على عيب الانحراف في استعمال السلطة وإنما يشمل كافة العيوب الأخرى¹.

ويظهر عيب الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري عندما تمتلك الإدارة سلطة تقديرية، لأن السلطة المقيدة تحتم على الإدارة التصرف على وجه معين، وإلا كانت مخالفة للقانون أي أن قرارها معيباً في محله، لا منحرفة في استعمال سلطتها.

المبحث الرابع: الآثار المترتبة على دعوى الإلغاء

يترتب على دعوى الإلغاء إما حكم قاضي الإلغاء برفض الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص أو لعدم توافر شروط رفع الدعوى، أو برفضها موضوعاً لسلامة القرار الإداري وخلوه من عيوب المشروعية، وإما قبول الدعوى شكلاً وموضوعاً، إذا توفرت إحدى العيوب المتعلقة بأركان القرار الإداري، وفي جميع الأحوال يجب على أطراف الدعوى الالتزام بتنفيذ أحكام القضاء في هذا المجال، وفي حالة امتناعهم عن ذلك فإن المشرع وفر مجموعة من الوسائل لإلزامهم بذلك خاصة إذا كان هذا الامتناع من الإدارة التي هي الطرف القوي.

المطلب الأول: الالتزام بتنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

يكتسب الحكم الصادر في دعوى الإلغاء حجية الشيء المقضي به بمجرد صدوره كغيره من الأحكام القضائية، إلا أن طبيعة دعوى الإلغاء تجعل الحكم الصادر فيها سواء في حجته أو نفاذه متميزاً عن بقية الأحكام الأخرى، وتنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يترتب مجموعة من الالتزامات هي كذلك متعلقة بطبيعة دعوى الإلغاء.

الفرع الأول: حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

تحوز الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء حجية الشيء المقضي به، تستند هذه الحجية في الأحكام القضائية بصورة عامة إلى وحدة الخصوم ووحدة السبب ووحدة المحل، فإذا توفرت هذه الشروط الثلاث استنفد القاضي سلطة النظر في الدعوى مرة أخرى، بمجرد إصدار الحكم، فلا يمكنه التراجع عنه أو تعديله إلا في الحالات التي نصت عليه المادة 297 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وهي الطعن بالمعارضة أو اعتراض الغير الخارج عن الخصومة أو التماس إعادة النظر أو دعوى تصحيح الخطأ المادي أو دعوى

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 173-174.

تفسير حكمه¹، لأن الأحكام القضائية القطعية هي عنوان للحقيقة ولا تقبل إثبات نقيضها، فهي بمثابة القاعدة القانونية التي يجب تطبيقها²، يختلف الأمر بالنسبة لدعوى الإلغاء فيما إذا كانت الحجية نسبية أو مطلقة.

أولاً: الحجية النسبية

إذا صدر حكم بعدم قبول الدعوى شكلاً لعدم توفر شروط قبول الدعوى أو برفض الدعوى موضوعياً لسلامة القرار الإداري المطعون فيه، فإنه يتمتع بحجية نسبية، إذ يمكن للطاعن نفسه، رفع دعوى جديدة إذا استند إلى سبب آخر من أسباب الإلغاء³، وكانت الشروط الشكلية متوفرة، كما يمكن لأي طاعن آخر مباشرة دعوى الإلغاء ضد هذا القرار، دون أن يصطدم بحجة سبق الفصل في الخصومة⁴، فمثل هذه الأحكام تكون حجة بين أطراف الخصومة فقط.

ثانياً: الحجية المطلقة

الحكم بإلغاء القرار الإداري له حجية مطلقة سواء كان الإلغاء كلياً أو جزئياً⁵، ولا يشترط لقيام هذه الحجية وحدة الخصوم والسبب والمحل⁶، فلا يسري أثره بين أطراف الخصومة فقط وإنما يكون حجة على كافة، فيتمسك به كل من له مصلحة ولو لم يكن طرفاً في النزاع، كما يجوز الاحتجاج بهذا الحكم في مواجهة الغير، بحيث يعدم القرار الإداري ويجرده من قوته القانونية، ويزيل آثاره منذ صدوره، أي بأثر رجعي بالنسبة للكافة⁷، ويمكن التمسك بهذه الحجية في أي منازعة تتعلق بمشروعية القرار الملغى ولو اختلفت موضوعاً وسبباً عن دعوى الإلغاء، سواء كانت من اختصاص القضاء الإداري أو العادي⁸.

وتمنع الحجية المطلقة نظر أي دعوى إلغاء محلها نفس القرار الإداري المحكوم بإلغائه، فيرفضها القاضي بحجة سبق الفصل فيها، أو لانقضاء مصلحة المدعي في إقامة الدعوى⁹، كما أنها من النظام العام

¹ - أنظر القانون 08-09، المرجع السابق، المادتين 296-297.

² - إسماعيل إبراهيم البدوي، الحكم القضائي في الدعوى الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013، ص. 345.

³ - ثار خلاف فقهي حول قيمة شرط "اتحاد الخصوم" لإعمال الحجية النسبية لأحكام الرفض، لمزيد من التفصيل في هذا الموضوع أنظر: عائشة غنادرة، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص التنظيم الإداري، جامعة الوادي، 2013-2014، ص. 168.

⁴ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 265.

⁵ - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 701.

⁶ - Rémi Rouquette, Petit traité du procès administratif, 1^{ère} éd., Dalloz, 2003, P.426.

⁷ - فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص. 419.

⁸ - أنظر: إبراهيم أوفائدة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1986، ص. 28.

⁹ - حسين فريجة، تنفيذ قرارات القضاء الإداري بين الواقع والقانون، مجلة المفكر، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، مارس 2007، ص. 119.

فللقاضي أن يثير مسألة الدفع بسبق الفصل في الخصومة من تلقاء نفسه، ولا يجوز للأطراف الاتفاق على ما يخالف ذلك، ويمكن للأطراف إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

هذا لما تتميز به دعوى الإلغاء، عن دعاوى القضاء العادي، أو الدعاوى الإدارية الأخرى من غير دعوى الإلغاء، لكون هذه الأخيرة دعوى عينية موضوعية، تقوم على أساس مخاصمة القرار الإداري الذي شابه أحد عيوب المشروعية.

الفرع الثاني: نفاذ الحكم الصادر بالإلغاء

يترتب على الأحكام القضائية عموماً، قوة ملزمة أي وجوب الالتزام بتنفيذها، وذلك بنص المادة 178 من دستور 2020: "كل أجهزة الدولة المختصة مطالبة في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف، بالسهر على تنفيذ أحكام القضاء، يعاقب القانون كل... أو يعرقل حسن سير العدالة وتنفيذ قراراتها".

فالقاعدة العامة أن هذه القوة الملزمة لا يكتسبها الحكم القضائي إلا بعد أن يكتسب قوة الشيء المقضي به¹، أي يصير نهائياً قد استنفذ طرق الطعن العادية من معارضة واستئناف، أو فوات ميعادها²، أو صادراً عن أعلى درجة، إلا أن الحكم القضائي الإداري له خصوصية في هذا الشأن، فاكتماله للقوة الملزمة بتنفيذه تكون بمجرد إعلانه إلى الأطراف، مهوراً بالصيغة التنفيذية³، حتى وإن كان ابتدائياً، لما له من خاصية النفاذ المعجل⁴.

تستند هذه القاعدة على نفس مبرر النفاذ المباشر للقرارات الإدارية رغم الطعن ضدها بالإلغاء، وهو ضمان تحقيق المصلحة العامة الذي يهدف إليه كل قرار إداري، فضلاً عن أن الأصل أن تتحرى الإدارة المشروعية في كل أعمالها.

¹ - تختلف قوة الشيء المقضي به عن حجية الشيء المقضي به، في أن الأولى تثبت للقرار القضائي الإداري في ثلاث حالات هي: إذا فات ميعاد الاستئناف، أو رفض الاستئناف إذا استنفذ القرار القضائي جميع طرق الطعن العادية، إذا صدر القرار القضائي عن مجلس الدولة، أما الثانية فتثبت للقرار القضائي الإداري بمجرد صدوره سواء كان ابتدائياً أو نهائياً، أنظر زين العابدين بلماحي الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان 2006-2007، ص. 21.

² - قانون رقم 08-09 المرجع السابق، المادة 323 فقرة 1: "يوقف تنفيذ الحكم خلال أجل الطعن العادي كما يوقف بسبب ممارسته".

³ - قانون 08-09 يتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، المادة 601 تكون النسخة التنفيذية في المواد الإدارية مهورة بالصيغة التالية: "الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تدعو وتأمّر الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكل مسؤول إداري آخر، وكل فيما يخصه وتدعو وتأمّر كل المحضرين المطلوب اليهم ذلك، فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة ضد الخصوم الخواص، أن يقوموا بتنفيذ هذا الحكم، القرار

⁴ - إبراهيم أو فائدة، المرجع السابق، ص. 34.

فإذا صدر الحكم القضائي بإلغاء القرار الإداري تأكد أن العمل الذي قامت به الإدارة غير مشروع ولو كان ذلك غير نهائي، فلا يمكن للإدارة أن تستمر في المخالفة¹.

واستثناءات على القاعدة العامة يمكن وقف تنفيذ القرارات القضائية وذلك بنص المادة 913 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "يجوز المجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية التي أكان تنفيذه من شأنه أن يعرض المستأنف لخسارة مالية مؤكدة لا يمكن تداركها، وعندما تبدو الأوجه المثارة في الاستئناف من شأنها تبرير إلغاء القرار المستأنف"².

وبإلغاء المادتين 913 و914 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يعد من اختصاص مجلس الدولة إصدار أمر يوقف بموجبه تنفيذ القرارات القضائية الإدارية الصادرة عن المحاكم الإدارية المطعون ولا تلك الصادرة عن المحاكم الإدارية للاستئناف، حتى وإن توفرت الشروط التي نصت عليها المادتين المذكورتين.

الفرع الثالث: صور الالتزام بتنفيذ أحكام الإلغاء

على الإدارة أن تلتزم بتنفيذ حكم الإلغاء تنفيذا كاملا دون تحايل أو إبطاء، ويتجسد هذا الالتزام في صورتين هما: التزام ايجابي والتزام سلبي.

وحظر حلول القاضي الإداري محل الإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء لا يتعارض مع سلطته في أن يأمر الإدارة باتخاذ تدابير يتطلبها تنفيذ الحكم الصادر عنه طبقا للمواد 978-981 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وسلطته في تضمين حكمه طريقة تنفيذه خاصة في مجال الوظيفة العامة³.

أولا: الالتزام الايجابي

يترتب على الأثر الرجعي لأحكام الإلغاء أن تتخذ الإدارة جميع الإجراءات الضرورية لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار الملغى، ويتفرع عن هذه الصورة مجموعة من الالتزامات أهمها:

أ. إزالة القرار الملغى من الوجود وما ترتب عليه من آثار سواء كانت آثار قانونية أو مادية⁴.

قد يحقق الحكم القضائي أثره دون حاجة لتدخل الإدارة واتخاذ إجراءات معينة كصدارة قرارات إدارية جديدة أو سحبها، ومثال ذلك حالة إلغاء قرارات إدارية تنظيمية تتعلق بتنظيم ممارسة نشاط أو منعه¹.

¹ - المرجع نفسه، ص 37.

² - هذه المادة ألغيت بموجب المادة 14 من القانون 22-13، المرجع السابق، بإلغاء هذه المادة أصبحت القرارات القضائية غير قابلة لوقف التنفيذ.

³ - عبد القادر عدو المنازعات الإدارية المرجع السابق، ص 228.

⁴ - انظر: محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 221.

حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Rodhere 2 الصادر في 26 جويلية 1925، بأن إلغاء جدول الترقيات في أحد أسلاك الموظفين يترتب عليه أن تقوم الإدارة بإعادة ترتيب المسار الوظيفي بصفة رجعية لكل الموظفين المعنيين وكأن ذلك الجدول الملغى لم يوجد أصلا.

وقد يتطلب الأمر تدخل الإدارة لتزيل الآثار القانونية للقرار الملغى بأثر رجعي عن طريق: إصدار قرار يعيد للطاعن الحقوق التي فقدها بسبب القرار الملغى، فإذا صدر الحكم بإلغاء القرار الذي يتضمن رفض تعيين المدعي، أو رفض ترقيته في الدرجة، أو رفض حصوله على ميزات معينة، وجب على الإدارة أن تصدر قرارا بتعيين الطاعن أو ترقيته أو منحه تلك الميزات. أو التزام الإدارة بإصدار القرار الذي ردت على طالبه بالرفض الضمني أو الصريح، كحالة رفض منح رخصة البناء، فإذا أبطل هذا القرار توجب على الإدارة إصدار قرار منح الرخصة.

هذا فيما يتعلق بالآثار القانونية، أما إزالة الآثار المادية التي رتبها تنفيذ القرار الإداري الملغى فقد تكون ممكنة كإعادة الموظف إلى منصب عمله بعد إبطال قرار العزل²، أو إخلاء العين التي تم الاستيلاء عليها، وقد تكون مستحيلة كالأثار المترتبة على قرار الهدم، أو الأثار النفسية المترتبة على قرار تأديبي، فلا يبقى إلا طريق التعويض بعد استحالة التنفيذ العيني لحكم الإلغاء.

ب. هدم الأعمال القانونية المستندة إلى القرار الملغى.

قد تصدر الإدارة قرارات إدارية استنادا إلى القرار الملغى، وقد يكون القرار الملغى جزء من عملية مركبة، فيكون تصرف الإدارة لتنفيذ حكم الإلغاء متوقف على كل حالة من هاتين الحالتين.

1. صدور قرارات إدارية استنادا إلى القرار الملغى:

قد يتطلب تنفيذ حكم الإلغاء ضرورة أن تصدر الإدارة قرارات بإلغاء جميع القرارات التي ترتبت بطريق مباشر على القرار الأصلي الملغى ولو لم يطعن فيها بالإلغاء، ويكون هذا الإلغاء بأثر رجعي من تاريخ صدور هذه القرارات، ومن دون التقيد بالمواعيد المقررة للطعن بالإلغاء.

ويشترط في هذا أن تكون تلك القرارات مرتبطة بالقرار الأصلي ارتباطا لا يقبل التجزئة، أو كان سببا جوهريا لها، وأن يكون إلغاؤها نتيجة لحكم الإلغاء وتنفيذا له.

أما في الحالات الأخرى فإن إبطال القرار الأصلي لا يؤدي إلى بطلان القرارات المستندة إليه إلا إذا طعن فيها بالبطلان وتوصل القاضي إلى عدم مشروعيتها.

¹ - محمد عبد الله الفلاح، المرجع السابق، ص. 162-163.

² - أنظر: مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 003582، فهرس رقم 144، صادر بتاريخ 2001/02/19. "...حيث أن إبطال مقرر العزل يرجع بالأمر إلى الوضع المهني الذي كان فيه عند صدور هذا المقرر، وأنه بالتالي ينبغي إعادة المدعي إلى منصب العمل الذي كان يشغله من قبل"

2. إذا كان القرار الملغى جزء من عملية مركبة.

تسمى القرارات الإدارية التي تسهم في عملية مركبة بالقرارات المنفصلة، ويجوز الطعن في القرار الإداري المركب بالإلغاء مستقلا عن العملية القانونية التي أسهم في تكوينها دون أن يكون لإلغائه أثر على العملية القانونية التي أسهم في تكوينها¹، بشرط أن يكون من الممكن فصلها عن العملية الإدارية المتصلة والمرتبطة بها²، كقرار الإعلان عن صفقة عمومية، وقرار تشكيل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وغيرها التي تسهم في عملية إبرام العقد الإداري، أو القرارات التي تدخل في عملية نزع الملكية للمنفعة العامة.

ثانيا: الالتزام السلبي

صدور حكم قضائي بإلغاء قرار إداري يترتب على الإدارة مصدره القرار التزامين سلبيين هما³:

الامتناع عن تنفيذ القرار الملغى أو إعادة إصداره:

أ. امتناع الإدارة عن تنفيذ القرار الملغى

بمجرد صدور حكم قضائي بإلغاء قرار إداري وجب على الإدارة أن تتوقف عن تنفيذ القرار الملغى إذا كانت قد بدأت بتنفيذه، وأن تمتنع عن التنفيذ إذا لم تكن قد بدأت فيه، ذلك أن الحكم الصادر بإلغاء القرار المطعون فيه يترتب عنه إعدام هذا القرار واعتباره كأن لم يكن من تاريخ صدوره.

ب. امتناع الإدارة عن إعادة إصدار القرار الملغى

يجب على الإدارة أن تمتنع عن إعادة إصدار القرار الملغى بنفس منطوقه القديم، كما يحظر عليها إصدار قرار جديد بذات المضمون، تحايلا منها على حكم الإلغاء، لكن يمكنها إصدار نفس القرار بنفس المضمون، إذا لم يتعلق البطلان بعيب المحل، كعيب الاختصاص أو الشكل أو الإجراءات، أو السبب، أو الغاية.

المطلب الثاني: امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء

تمتتع الإدارة أحيانا عن التنفيذ للطوعي لحكم الإلغاء، لذلك وضع المشرع مجموعة من الوسائل القانونية من أجل ضمان تنفيذ الأحكام القضائية وتكريس دولة القانون واستقلال القضاء وهيبة أحكامه.

الفرع الأول: صور امتناع الإدارة عن التنفيذ

يأخذ امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء صورتين هما:

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 210.

² عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 436.

³ محمد عبد الله الفلاح، المرجع السابق، ص. 166-167.

أولاً: الامتناع الكلي عن تنفيذ حكم الإلغاء:

قد تمتع الإدارة كلياً عن تنفيذ حكم الإلغاء بصورة صريحة، كحالة إصدار قرار إدارياً جديداً بنفس مضمون القرار الملغى، ومثال ذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Fabrègue، حيث أصدر رئيس بلدية كوتينيك قراراً بعزل حارس البلدية Le sieur Fabrègue عن عمله، وتم إلغاء هذا القرار من طرف مجلس الدولة الفرنسي، غير أن رئيس البلدية أعاد إصدار القرار عدة مرات رغم إبطالها في كل مرة من طرف مجلس الدولة¹.

أو تصدر الإدارة قراراً إدارياً تغيير من خلالها الطبيعة القانونية للشيء المتنازع عليه، كإدراج قطعة أرضية ضمن القطاعات غير القابلة للبناء في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، لتعطيل تنفيذ حكم إلغاء قرار رفض منح رخصة البناء، أو إدراج القطعة محل النزاع ضمن الاحتياطات العقارية للبلدية، لتعطيل حكم إلغاء قرار نزع ملكية قطعة أرضية للمنفعة العامة.

وقد تمتع كلياً عن تنفيذ حكم الإلغاء بصورة ضمنية، أي دون أن تصدر قراراً إدارياً يعطل تنفيذ الحكم وتستمر في تنفيذ القرار الإداري الملغى، ومن أمثلة ذلك امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Rousset² بإلغاء قرار عزله من وظيفته، مما اضطره إلى رفع دعوى جديدة لإلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء الصادر لصالحه وتعويضه عما لحقه من أضرار نتيجة لذلك.

ثانياً: التنفيذ الناقض لحكم الإلغاء:

قد تقوم الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء تنفيذاً ناقصاً أو جزئياً، كأن تنفذ حكم إلغاء قرار العزل من الوظيفة بأن تعين الطاعن في وظيفة أخرى أقل في السلم الوظيفي من الوظيفة التي كان يشغلها قبل صدور القرار الملغى، أو عدم منحه ما يستحقه قانوناً من ترقية وعلاوات بأثر رجعي، أو تغيير مكان عمله من دون موافقته.

على سبيل المثال قضية السيد Véron-Réville الذي كان يشغل منصب قاضٍ حكم في محكمة بوردو، قبل إحالته على التقاعد الإجباري بقرار تم إلغاؤه من طرف مجلس الدولة، وتطبيقاً لحكم إلغاء الإحالة على التقاعد، قامت الوزارة بإعادته إلى نفس منصب عمله لكن في محكمة أخرى هي محكمة ليموج، فطعن السيد Véron-Réville، في القرار مرة أخرى، فحكم مجلس الدولة لصالحه مرة أخرى، على أساس أن حكم

¹ - أنظر: زين العابدين بلماحي، المرجع السابق، ص. 62 وما بعدها.

² - C.E., 08 Février 1961, Rousset, Rec., p.85.

الإلغاء الأول تضمن إلزام الإدارة بإعادة تعيينه في نفس منصب عمله الذي كان شغله قبل حرمانه منه بشكل غير قانوني، وفي حالة عدم شغور الوظيفة على الوزير سحب تعيين خلف السيد Véron-Réville، من أجل إعادته إلى منصب عمله حتى وان لم يطعن في هذا التعيين¹.

الفرع الثاني: وسائل حمل الإدارة على التنفيذ

إن عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري، يهز هيبة القضاء، ويجعل قواعد القانون بلا قيمة، فيندم وجود مبدأ المشروعية في الدولة والذي هو مبرر وجودها وبقائها، وإذا كانت الإدارة تملك الوسائل التنفيذية الجبري في مواجهة الأفراد لتنفيذ الأحكام التي صدرت في صالحها، فإن التنفيذ الجبري على الإدارة غير ممكن لما تتميز به الإدارة من مركز متميز، ولهذا وضع المشرع مجموعة من الوسائل لحملها على تنفيذ أحكام القضاء، نتناولها فيما يلي:

أولاً: توجيه أوامر للإدارة وفرض الغرامة التهديدية

تستهدف الأوامر التنفيذية توضيح ما يقع على الإدارة من التزامات ناجمة عن الحكم، أو الأمر أو القرار القضائي، بينما تستهدف الغرامة التهديدية إكراه الإدارة على تنفيذ هذه الأوامر، سنوضح كل منهما فيما يلي:

أ. توجيه أوامر للإدارة:

على غرار القضاء الفرنسي كان القضاء الجزائري يرفض توجيه أوامر للإدارة² حتى في حالة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية لأسباب تاريخية متعلقة بتطور القضاء الإداري الفرنسي، ثم تماشياً مع مبدأ الفصل بين السلطات، منح المشرع الفرنسي للقاضي الإداري بموجب القانون رقم 95-125 الصادر في 8 فيفري 1995 سلطة تضمين قراراته أوامر معينة للإدارة في حالة رفضها تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها³.

¹ - Le Conseil d'État et la juridiction administrative, 27 mars 1949 - Véron-Réville, sur le site :

<http://polynesie-francaise.tribunaladministratif.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/27-mars-1949-Veron-Reville>, dernière visite le : 09/07/2020.

² - من أمثلة ذلك ما جاء في قرار مجلس الدولة رقم 5638 المؤرخ في 15 جويلية 2002 في قضية ب.و.ج ضد مديرية المصالح الفلاحية لولاية وهران الذي جاء فيه: "يرى مجلس الدولة أنه ليس بإمكان القضاء أن يصدر أوامر أو تعليمات للإدارة، فهو لا يستطيع أن يلزمها بالقيام بعمل وأن سلطته تقتصر فقط على إلغاء القرارات المعيبة أو الحكم بالتعويض؛ حيث أن طلب العارضين الرامي إلى تسوية وضعيتهما الإدارية على القطعة المتنازع عليها هو من صلاحية هيئة مختصة، لذلك فإن القضاء لا يستطيع التدخل في هذه الصلاحيات...". أنظر: مجلة مجلس الدولة، العدد 3 لسنة 2003، ص. 162.

³ - Christine Maugüe, La portée des nouveaux pouvoirs d'injonction du juge administratif, conclusion sur C.E. Ass. , 28 mars 1997, Fédération des familles de France et autre, R.F.D.A., Dalloz-Sirey 1998, p.p. 1165 et s.

سار المشرع الجزائري على هذا النهج لكن جاء ذلك متأخرا إلى غاية صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹، على الرغم من عدم وجود نص قبل ذلك يمنع توجيه أوامر للإدارة في حالة رفضها تنفيذ أحكام القضاء.

حسب قانون الإجراءات المدنية والإدارية يمكن للجهات القضائية الإدارية بطلب من المدعي توجيه أوامر سابقة إلى الإدارة في نفس الحكم القضائي لاتخاذ تدابير يتطلبها تنفيذ الحكم القضائي، وهو ما جاءت به المادة 978 بنصها: "عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل التنفيذ، عند الاقتضاء".

ويمكن للجهات القضائية الإدارية أن توجه أوامر لاحقة للإدارة لاتخاذ تدابير يتطلبها تنفيذ الحكم القضائي، بناء على طلب جديد لم يسبق أن طلبه المدعي في الخصومة السابقة، حيث نصت المادة 979 على: "عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد"

وفي كلا الحالتين ينبغي توفر الشروط التالية لإمكانية توجيه أوامر للإدارة:

1. طلب صاحب الشأن؛
2. أن يتطلب تنفيذ الحكم أو الأمر أو القرار اتخاذ الإدارة لتدابير معينة؛
3. أن يكون الأمر لازما لتنفيذ الحكم أو الأمر أو القرار القضائي.

ب. فرض غرامة تهديدية:

رغم تعدد تعريفات الغرامة التهديدية إلا أنه تشابهت في عناصرها، من بين التعريفات التي جاءت شاملة لكل خصائصها تعريف الأستاذ رمضان غناي الذي جاء فيه: هي مبلغ مالي يقرره القاضي لفائدة الدائن ويطلب منه لإجبار الممتنع عن التنفيذ على أدائه له عن كل فترة زمنية يتأخر فيها عن تنفيذ الالتزام،

¹ - قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

هذه الفترة الزمنية قد تقدر بالساعات أو الأيام أو الأسابيع، حسب طبيعة الإلزام، على أنه جرى العرف القضائي على تحديدها بالأيام¹.

تعتبر الغرامة التهديدية أهم وسائل التنفيذ الجبري للأحكام القضائية، ولعل أهم ما جاء به الإصلاح التشريعي لقانون القضاء الإداري الفرنسي أنه منح المتقاضى الحق في المطالبة بتوقيع الغرامة التهديدية ضد الإدارة عند امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية².

على غرار الأوامر التنفيذية، لم يكن موقف المشرع الجزائري واضحا حيال الغرامة التهديدية إلى غاية صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث نظم هذا الأخير موضوع الغرامة التهديدية في المواد من 980 إلى 988.

استخلاصا من هذه المواد يمكن إبراز العناصر التالية:

1. أنواع الغرامة التهديدية:

يمكن للجهة القضائية مصدرة الحكم أو الأمر أو القرار القضائي أن تأمر بغرامة تهديدية مقترنة مع الحكم أو القرار أو الأمر الأصلي، وفقا للمادة 980 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على أنه: " يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و979 أعلاه، أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها".

ويمكنها أن تأمر بها في مرحلة لاحقة على صدور الحكم الأصلي، بناء على طلب يتقدم به المستفيد من الحكم، فقد نصت المادة 981 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديدها، ويجوز تحديد أجل التنفيذ والأمر بالغرامة التهديدية".

2. شروط فرض الغرامة التهديدية:

يتطلب فرض غرامة تهديدية توفر مجموعة من الشروط منها:

- وجود حكم قضائي إداري ممهور بالصيغة التنفيذية؛

¹ - غناي رمضان، تعليق على قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2003/04/08، ملف رقم: 014989، مجلة مجلس الدولة رقم 04، سنة 2003، ص. 149.

² - جهاد ضيف الله ذياب الجازي، الوساتل المستحدثة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري: التجربة الفرنسية أمودجا، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة السادسة، العدد 03، العدد التسلسلي 23، سبتمبر 2018، ص. 302

- وجوب أن يتطلب تنفيذ الحكم اتخاذ الإدارة تدابير معينة، إذ تفرض الغرامة التهديدية أصلاً لإجبار الإدارة على القيام بتلك التدابير.

- أن يكون الحكم قابلاً للتنفيذ، فلا يمكن على سبيل المثال فرض غرامة تهديدية لتنفيذ حكم إبطال قرار عزل موظف لاستحالة إعادته إلى منصب عمله، بسبب تجاوز الموظف السن المسموح به قانوناً في الوظيفة العمومية.

- إذا لم يكن الأمر يتعلق بتنفيذ أوامر استعجالية فإن انقضاء أجل ثلاثة أشهر من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم، مع رفض المحكوم عليه التنفيذ خلال هذه المدة، شرط لا مكان تقديم المنفذ له طلباً إلى المحكمة الإدارية لفرض غرامة تهديدية¹.

3. سلطات القاضي الإداري المتعلقة بالغرامة التهديدية:

للقاضي الإداري السلطة التقديرية والمطلقة في الحكم بالغرامة التهديدية شأنه في ذلك شأن القاضي المدني بعد التأكد من توافر شروطها، وعليه فللقاضي بعد تحقق حالة عدم التنفيذ أن يقدر:

- ملائمة الحكم بالغرامة التهديدية: تضي المادتين 980 و 981 الطابع الجوازي على الغرامة التهديدية، فللمحكمة أن تحكم بها تلقائياً متى قدرت أنها لازمة لإكراه الإدارة على اتخاذ تدابير الضرورية لتنفيذ الحكم القضائي حتى دون طلب صاحب الشأن.

- تحديد تاريخ ومدة سريانها: يمنح القاضي للإدارة باستثناء حالات الاستعجال القصوى أجلاً معقولاً للتنفيذ يبدأ من يوم تبليغ الحكم إلى الجهة الإدارية، وبعد انتهاء هذا الأجل يقرر بدء سريان الغرامة التهديدية، ليحدد بعدها مدة معينة لسريانها أو يترك مدة سريانها مفتوحة إلى غاية تنفيذ الحكم.

- تقدير قيمة الغرامة التهديدية: لا يتقيد القاضي في ذلك إلا بما يحقق غايتها وهي إخضاع الإدارة وإجبارها على التنفيذ، وعند التصفية تحسب قيمتها النهائية بضرب المبلغ المحكوم به في المدة الزمنية التي تمتع فيها الإدارة عن التنفيذ محسوبة بوحدة الزمن المعتمدة التي عادة ما تكون بالأيام.

- يمكن للمحكوم له أن يتقدم بطلب تصفية الغرامة التهديدية، ويمكن للقاضي التصدي لذلك من تلقاء نفسه، في تاريخ تنفيذ الحكم، أو تاريخ انتهاء المدة التي حددها القاضي لسريان الغرامة التهديدية، أو تاريخ التأكد أن الإدارة لن تنفذ الحكم مهما بلغ السريان الزمني للغرامة التهديدية.

¹ - أنظر القانون 08-09، المرجع السابق، المادة 987 من.

- يمكن للقاضي عند قيامه بتصفية الغرامة التهديدية تعديلها أو إلغاؤها دون أن يكون له الحق في زيادتها.
- يمكن للقاضي الإداري أن يدفع جزء من الغرامة التهديدية بعد تصفيتها للمحكوم له، بينما يدفع الجزء المتبقى إلى الخزينة العمومية، دون أن يكون مقيدا بنسبة معينة، بشرط أن تتجاوز قيمة حصيلة التصفية قيمة التعويض عن الضرر الذي لحق المحكوم له نتيجة امتناع الإدارة أو تأخرها في التنفيذ¹، على الرغم من أن الأصل أن تدفع كاملة إلى المحكوم له، وهي مستقلة عن تعويض الضرر².

ثانيا: المسؤولية عن عدم تنفيذ حكم الإلغاء

أ. المسؤولية الإدارية

في كل الأحوال يترتب عدم تنفيذ الإدارة للحكم القضائي تحمل مسؤوليتها في التعويض وجبر كل الأضرار التي تلحق بالمستفيد من حكم الإلغاء على أساس قاعدة ما لحقه من خسارة وما فاتته من كسب، بعد لجوء صاحب الشأن إلى القضاء طالبا التعويض بسبب عدم تنفيذ الحكم.

ويختلف أساس المسؤولية باختلاف سبب عدم التنفيذ، فإذا كان يرجع إلى امتناع الإدارة عن التنفيذ أو تنفيذ الحكم ناقصا دون مبرر، فإن المسؤولية هنا تكون على أساس الخطأ، فالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية في الظروف العادية يشكل نوع من عدم المشروعية لانطوائه على خطأ جسيم، هذا ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي³.

وسار على هذا النهج القضاء الإداري الجزائري، في قراره الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 20 جانفي 1979 في قضية بوشاط وسعيد، حيث جاء فيه: "...حيث أنه يتبين من التحقيق ومن ظروف القضية، أنه لا يوجد سبب مستمد من ضرورة الحفاظ على النظام العام يبيح للإدارة الاعتراض على تنفيذ الحكم القضائي، وبالتالي فهذا التصرف ينظر إليه بأنه غير مشروع... والسلطة الإدارية تكون قد ارتكبت خطأ جسيما يقيم مسؤولية الدولة..."⁴.

¹ - المرجع نفسه، المادة 985.

² - المرجع نفسه، المادة 982.

³ - C.E., 27 février 1948, De Fraguier, Lebon, p. 98. ; C.E., 11 décembre 1942, Champsavoit, Lebon, p. 34.

أنظر: وجدي ثابت غريال، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص. 135

⁴ - أنظر: مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص. 66.

وفي قرار مجلس الدولة رقم 13551¹، في قضية بلدية عنابة ضد ع.م.ص، أخذ هو الآخر بالمسؤولية الإدارية بدون خطأ، لكن دون أن يبين أساس التعويض، كما في قرار المجلس الأعلى السابق، من بين ما جاء في هذا القرار: "حيث أنه بالرجوع إلى محتوى محضر التبليغ المؤرخ في 11/06/2001، يستفاد أن المحضر القضائي أثبت امتناع بلدية عنابة عن تنفيذ ما تضمنه، وحيث أنه يتبين من أوراق ملف الدعوى أنه لا يوجد أي شيء يثبت سعي البلدية المستأنفة لتنفيذ القرار الصادر في 1/10/2000، وبالتالي فيتعين اعتماد محضر الامتناع عن التنفيذ المحرر من طرف المحضر القضائي بتاريخ 11/07/2001 عملاً بأحكام المادة 340 من قانون الإجراءات المدنية، ليعتبر أن البلدية ألحقت ضرراً بالمستأنف عليه بعدم تنفيذ أحكام القرار المذكور، وأن هذا الضرر يستحق التعويض عنه كما توصل إليه قضاة أول درجة..."

جاء في حيثيات هذا القرار أن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء عنابة أصدر قراراً بتاريخ 28/05/2002 ألزم فيه بلدية عنابة بدفع مبلغ مئتا ألف دينار لـ ع.م.ص كتعويض عن امتناعها عن تنفيذ القرار الصادر عن نفس الجهة القضائية بتاريخ 01/10/2000، فاستأنفت البلدية ذلك بتاريخ 04/08/2002 أمام مجلس الدولة الذي قضى بتأييد قرار قضاة الدرجة الأولى.

أما إذا كان الامتناع بسبب استحالة التنفيذ، أو من شأن التنفيذ أن يعرض النظام العام للخطر، أو أسباب أخرى خارجة عن إرادة الجهة الإدارية، فإن المسؤولية هنا تكون بدون خطأ على أساس مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة².

المسؤولية هنا لا تكون في كل الأحوال على عاتق الإدارة، فالخطأ قد يكون مرفقي فتترتب المسؤولية الإدارية للإدارة، وقد يكون شخصي فتترتب المسؤولية المدنية للموظف، وقد تجتمعان معاً، كما سنبيين في الفصل الثالث المخصص للمسؤولية الإدارية.

ب. المسؤولية الجزائية:

نصّ المشرع الجزائري في المادة 138 مكرر من قانون العقوبات على أنّ كلّ موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمداً تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 5000 إلى 50000 دج.

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 13551، صادر في 15/06/2004، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، لسنة 2004، ص. 130 وما بعدها.

² - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 252.

حسب نص هذه المادة التي تمثل الركن الشرعي نكون أمام جنحة إساءة استعمال السلطة إذا تحققت

الأركان التالية:

1. الركن الشخصي: لا بد أن يكون مرتكب الجريمة يحمل صفة الموظف العام كما هو محدد في المجال الإداري.

2. الركن المادي: يتحقق إما بعمل ايجابي من طرف يتمثل في استعمال الموظف سلطته لوقف أو عرقلة أو اعتراض تنفيذ حكم، أو عمل سلبي بالامتناع الصريح أو الضمني عن تنفيذه.

3. الركن المعنوي: توفر القصد الجنائي أي أن يكون تصرف الموظف العام عمدياً، لا مجرد إهمال.

أما العقوبات المقررة لهذه الجريمة ففضلاً عن العقوبات الأصلية المقرر في المادة 138 السالفة الذكر، نصت المادة 139 من نفس القانون على عقوبات تكميلية بنصها: "ويعاقب الجاني فضلاً عن ذلك بالحرمان من حق أو أكثر من الحقوق الواردة في المادة 14 وذلك من خمس سنوات على الأقل إلى عشر سنوات على الأكثر. كما يجوز أن يحرم من ممارسة كافة الوظائف أو كافة الخدمات العمومية لمدة عشر سنوات على الأكثر".

المحور الثالث: دعوى التعويض

تسمى أيضا دعوى المسؤولية الإدارية، من خلالها يفصل القاضي في قيام المسؤولية الإدارية، ليقرر مدى استحقاق المدعي للتعويض وتقدير قيمة التعويض، لهذا سنتطرق بعد تحديد مفهوم دعوى التعويض وشروط قبولها، إلى الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية الإدارية، ثم أثر المسؤولية الإدارية المتمثل في التعويض عن الضرر.

المبحث الأول: مفهوم دعوى التعويض وشروط قبولها

من أهم الاختلافات بين دعوى التعويض والدعاوي الإدارية الأخرى -خاصة دعوى الإلغاء- بعض شروط قبولها، ولتوضيح أساس هذا الاختلاف لابد أولا أن نتطرق إلى مفهوم دعوى التعويض، لهذا سنجمع في هذا المبحث بين مفهوم دعوى التعويض وشروط قبولها.

المطلب الأول: مفهوم دعوى التعويض

لتحديد مفهوم دعوى التعويض سنتطرق لتعريفها، وخصائصها ثم أهميتها.

الفرع الأول: تعريف دعوى التعويض

لم يعرّف المشرع الجزائري دعوى التعويض الإدارية ولم يذكرها بشكل صريح، وإنما ذكرها بشكل ضمني في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، من خلال عبارتي "جميع القضايا"، و"دعاوى القضاء الكامل"، اللتان تشملان دعوى التعويض، حيث نصت المادة 800 منه على: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها"¹، و نصت المادة 801 على: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في: 1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية...؛ 2- دعاوى القضاء الكامل؛ 3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة"².

¹ - قانون رقم 08-09، المرجع السابق، المادة 800.

² - المرجع نفسه، المادة 801.

كذلك الشأن بالنسبة للقضاء الإداري، لم يعرف دعوى الإلغاء وإنما أورد ذكرها بشكل ضمني في الأحكام والقرارات الإدارية، ضمن دعاوى القضاء الكامل، على سبيل المثال قرار مجلس الدولة رقم 10847 الذي جاء فيه: "...وأن الأمر يتعلق بدعوى القضاء الكامل هي من اختصاص الغرفة الإدارية المحلية..."¹.

وبذلك تُرك المجال للفقهاء لتعريف دعوى الإلغاء، وفي هذا المجال جاء تعريف الأستاذ عمار عوابدي شاملاً، حيث عرفها بأنها: "هي دعوى قضائية ذاتية يرفعها ويحركها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة وطبقاً للشكليات والإجراءات المقررة قانوناً، للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل واللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار، وتمتاز دعوى التعويض الإدارية بأنها من دعاوى القضاء الكامل وأنها من دعاوى الحقوق"².

وتهدف دعوى التعويض إلى المطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية المادية والقانونية³.

الفرع الثاني: خصائص دعوى التعويض

تمتاز دعوى التعويض بعدة خصائص تميزها عن غيرها من الدعاوي الإدارية وعلى الأخص دعوى الإلغاء، نجلها فيما يلي:

1. لأن دعوى التعويض ذاتية شخصية، تقوم الخصومة فيها بين الطاعن رافع الدعوى من جهة وبين الإدارة العامة من جهة أخرى، وتستند هذه الدعوى إلى اعتداء الإدارة على حق شخصي وذاتي للطاعن أو على الأقل التهديد بالاعتداء عليه، في حين أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية موضوعية، تكون الخصومة فيها بين الطاعن رافع الدعوى والقرار الإداري النهائي.

2. ولأن دعوى التعويض ذاتية شخصية، يمتاز الحكم الصادر فيها بحجية نسبية، أي أن حجية الحكم تقتصر على أطراف الدعوى ولا تتعداه إلى الغير حتى ولو كان صاحب مصلحة مادام ليس صاحب حق، هذا على خلاف الحكم في دعوى الإلغاء، فكل من له مصلحة شخصية مباشرة يجوز له أن يتمسك به حتى لو لم يكن طرفاً في الدعوى، لأنها دعوى عينية موضوعية " كما يجوز الاحتجاج بهذا الحكم في مواجهة الغير،

¹ - مجلس الدولة، قرار رقم 10847، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، سنة 2004، ص. 147.

² - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 128.

³ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 198.

والتمسك بهذه الحجية في أي منازعة يثار بشأنها البحث في حجية القرار الملغي ولو اختلفت موضوعا وسببا عن دعوى الإلغاء، وسواء كانت تدخل في اختصاص القضاء الإداري أو العادي¹.

3. لأن دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل فالقاضي يتمتع بسلطة واسعة، فهي سلطة لا تقتصر ولا تتوقف عند حدود الفصل في مدى قانونية العمل الإداري المعروض عليه، بل تتعداه لتمتد وتشمل تقويمه أو تعديله أو حتى استبداله بغيره، والحكم بالتعويض، فمهمة القاضي في قضاء التعويض تمتد لبحث مدى وجود الحق الشخصي لرافع الدعوى، والبحث عما أصابه بفعل النشاط الإداري، ثم سلطة تقدير نسبة الضرر، وسلطة تقدير مقدار التعويض الكامل والعاقل واللازم لإصلاح الضرر².

4. لأن دعوى التعويض من دعاوى الحقوق، فهي تستهدف بصورة مباشرة وغير مباشرة حماية الحقوق المكتسبة والدفاع عنها قضائيا، ولذلك لا تكفي المصلحة الشخصية والمباشرة للطاعن بل لا بد من أن يكون صاحب حق³، بينما في دعاوى المشروعية يكفي لقبولها وجود مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى، ولو لم يكن صاحب حق⁴.

الفرع الثالث: أهمية دعوى التعويض

تكمن أهمية دعوى التعويض فيما يلي⁵:

أ. يهدف قضاء التعويض إلى حماية المراكز القانونية الفردية، ويستند إلى حق اعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء عليه من طرف الإدارة العامة.

ب. قضاء التعويض يكمل الحماية التي يضفيها قضاء الإلغاء على حقوق الأفراد بإعدام القرارات الإدارية غير المشروعية من خلال جبر الضرر الذي يصيب الأفراد.

ج. دعوى التعويض يمكن أن تقام تبعا، تبعا لدعوى الإلغاء في قضية واحدة، وقد ترفع كل من هذين الدعويين على وجه الاستقلال، إلا أنه لا تلازم بينهما، فكثيرا ما يغلق طريق الطعن بالإلغاء، ويبقى باب الطعن بالتعويض مفتوحا، ويتحقق ذلك في الحالات التالية:

¹ - جمال الدين سامي، دعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص. 396.

² - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص. 259.

³ - إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 1999، ص 154.

⁴ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص. 260.

⁵ - أنظر: نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة ما جستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2010، ص. 13-15.

1. انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء، لا يحول دون رفع دعوى التعويض لجبر الضرر الذي لحق المضرور من جراء تصرف الإدارة¹.
2. تحصين المشرع للقرار الإداري ضد دعوى الإلغاء عن طريق النص بعدم جواز الطعن فيه بالإلغاء وترك طريق الطعن بالتعويض مفتوحاً، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها إلى أن " دعوى التعويض عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون تسقط بمضي خمسة عشر عاماً، ولا تسقط بتحصيل القرار الإداري غير المشروع للممثل لعنصر الخطأ².
3. صدور قرار إداري معيب ونفاذه وترتيب ضرر عليه من جراء تنفيذه، وهنا يصبح الإلغاء غير مجد لاستحالة تدارك آثار التنفيذ، فلا يكون أمام المتضرر سوى اللجوء إلى طريق التعويض.
- د. يقتصر دور القضاء الإداري في دعوى الإلغاء على فحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة فقط دون أعمالها المادية، فهذه الأخيرة يتم مراقبتها من قبل القضاء عن طريق دعوى التعويض.
- هـ. محل دعوى الإلغاء هو القرار الإداري النهائي، أما دعوى التعويض فإنها قد تكون ضد قرار إداري نهائي أو بمناسبة تنفيذ عقد إداري، أو نتيجة لعمل مادي قامت به الإدارة ونشأ عنه ضرر أصاب الأفراد، فدعوى التعويض أوسع من دعوى الإلغاء سواء من حيث تصرفات الإدارة التي تصلح محللاً لها أو من حيث نطاقها الزمني³.

المطلب الثاني: شروط قبول دعوى التعويض

تخضع دعوى التعويض لنفس الشروط المتعلقة بأطراف الخصومة التي تخضع لها مختلف الدعاوى المدنية والإدارية المادة 13 من قانون إ.م.إ السالفة الذكر: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون"، كذلك تشترك مع بقية الدعاوى الإدارية الأخرى في بقية الشروط، ولأن أن هناك اختلافات تتعلق بطبيعة هذه الدعوى سنبينها من خلال هذا المطلب، دون أن نكرر ما تعرضنا له خلال دراستنا لدعوى الإلغاء.

¹ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص. 433.

² - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الكتاب الثاني "قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص 11.

³ - أبوراس محمد الشافعي، القضاء الإداري، مكتبة النصر، الزقازيق، دون سنة نشر، ص 302.

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بأطراف الخصومة

دعوى التعويض من دعاوى الحقوق، وهي من دعاوى القضاء الكامل كما رأينا، لذلك فهي تختلف في شرطي الصفة والمصلحة عن دعاوى المشروعية على النحو الذي سنبينه فيما يلي، أما الأهلية كما هو الشأن في دعوى الإلغاء فهي شرط صحة وليست شرط قبول.

أولاً: شرط الصفة

يعني شرط الصفة في دعوى التعويض أن ترفع من صاحب المركز القانوني الذاتي أو الحق الشخصي المكتسب، ويمكن أن ترفع بواسطة نائبه أو وكيله القانوني، أو القيم أو الوصي عليه، وترفع دعوى التعويض بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة من أو على السلطات الإدارية المختصة والتي تملك الصفة القانونية للتقاضي باسم ولحساب الإدارة العامة، مثل الوزراء والولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية...¹.

وكما رأينا في دعوى الإلغاء هناك اتجاه من الفقه يدمج شرط الصفة في شرط المصلحة على اعتبار أن كل من له صفة في التقاضي له مصلحة فيه.

ثانياً: شرط المصلحة

يختلف مفهوم شرط المصلحة في دعوى التعويض الإدارية عن مفهومه في دعوى الإلغاء، حيث لا يكفي لتحقيق المصلحة في دعوى التعويض أن يكون للشخص مجرد مصلحة شخصية مباشرة، أو مركز قانوني عام وقع الاعتداء عليه، بل يتطلب أن يكون الشخص صاحب مركز قانون ذاتي، وصاحب حق شخصي مكتسب، ويقع عليه ضرر بفعل النشاط الإداري الضار²، فيجب أن تكون هذه المصلحة محققة بعد ثبوت الضرر على صاحبه بما يستوجب جبره، والمصلحة في دعوى التعويض لها طبيعة مادية محضة، تتجسد في جبر الضرر الذي أصاب المدعي في مواجهة الإدارة نتيجة نشاطها الضار.

وكما رأينا في دعوى الإلغاء فإن المصلحة في دعوى التعويض يجب أن تكون مشروعة، شخصية ومباشرة، وحالة أو قائمة.

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص.627.

² - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص.312.

الفرع الثاني: شرط القرار الإداري السابق وشرط الميعاد لقبول دعوى التعويض:

من الشروط الشكلية لقبول دعوى التعويض في القانون المقارن وجود قرار إداري سابق يستصدره رافع الدعوى من الإدارة المتسببة في الضرر الذي أصابه، فضلا عن إلزامية التقيد بالآجال القانونية لرفع الدعوى، سنبيين في هذا الفرع كيف نظم المشرع الجزائري هذين الشرطين.

أولاً: شرط القرار الإداري السابق

يقصد بالقرار الإداري السابق كشرط من الشروط الشكلية لقبول دعاوى القضاء الكامل بصورة عامة ودعوى التعويض بصورة خاصة، قيام الشخص المضرور بفعل نشاط الإدارة الضار بمطالبه السلطات الإدارية بالتعويض الكامل والعاقل عن الأضرار التي سببها نشاطها الضار، عن طريق شكوى أو تظلم إداري وفق الشكليات والإجراءات المقررة قانوناً، فيكون ردها الصريح أو الضمني قراراً إدارياً سابقاً، يتضمن موقف السلطات الإدارية من طلبات الشخص المضرور، ويكون من حقه رفع دعوى التعويض أمام القضاء الإداري إذا كان الرد بالرفض أو لم يقتنع برد الإدارة¹.

اعتمد القانون والقضاء الفرنسي القرار الإداري السابق كشرط لرفع دعوى التعويض منذ إنشاء مجلس الدولة الفرنسي سنة 1800، على أساس أن التظلمات أو الطعون الإدارية أمام مجلس الدولة لا تقبل إلا إذا كانت منصبة على قرارات الوزراء باعتبارها أول درجة في التقاضي، ثم تطورت الفكرة ليصبح الغرض من فكرة القرار الإداري السابق فض المنازعات القائمة بين الإدارة العامة والأفراد بالطرق الودية وفي نطاق إجراءات وأساليب بسيطة وقصيرة وسهلة وبدون تكاليف مالية لصالح المصلحة العامة والإدارة العامة والأفراد، وهو الأساس العملي الذي أصبح يستند إليه القانون المقارن².

استمر القضاء الجزائري بعد الاستقلال في تطبيق القواعد التي ورثها عن القضاء والقانون الفرنسي ومن ضمنها الأخذ بشرط القرار السابق، ثم اعتمد هذا الشرط بعد صدور قانون الإجراءات المدنية بموجب الأمر 154-1966 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم³ على مختلف الدعاوى الإدارية بما فيها دعوى التعويض أمام المجالس القضائية، بنص المادة 169⁴ والمادة 169 مكرر¹، مستثنياً

¹ - عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 576.

² - المرجع نفسه، ص. 576-584.

³ - أمر رقم 154-66، المرجع السابق.

⁴ - ترفع الدعوى إلى المجلس القضائي بعريضة مكتوبة... ويجب أن تكون مصحوبة بالقرار المطعون فيه أو بالمستند المثبت بتاريخ إيداع الشكوى وذلك في الحالة المشار إليها في المادة 169 مكرر.

الدعاوى الاستعجالية بصورة صريحة بموجب المادة 171 مكرر²، كما استثنتى القضاء الإداري الجزائري دعاوى التعدي من شرط الطعن الإداري السابق³.

ويتحقق شرط القرار الإداري السابق إذا كان النزاع يدور حول قرار إداري، كما هو الحال بالنسبة لدعاوى الإلغاء، أما في دعاوى التعويض فيتحقق عن طريق استصدار القرار السابق، بتقديم طلب إلى الإدارة من أجل إصلاح الضرر أو التعويض، فيكون جواب الإدارة الصريح أو الضمني هو القرار السابق⁴.

ورغم حذف التظلم الإداري أمام المجالس القضائية بعد صدور القانون 90-23⁵ كشرط إلزامي إلا بموجب نصوص خاصة، إلا أن المشرع أبقى على شرط القرار الإداري السابق، سواء بنص المادة 169 التي بقيت بدون تغيير، أو نص المادة 169 مكرر التي تم تعديلها، كما أبقى على شرط التظلم الإداري السابق بالنسبة للطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية المركزية التي ترفع أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، وهو ما يصعب تحقيقه لأن استصدار القرار السابق يتحقق عن طريق التظلم الإداري.

لكن رغم وجود هذه النصوص استثنتى القضاء الجزائري جميع الدعاوى المتعلقة بالقضاء الكامل من شرط القرار السابق، حيث جاء في أحد قرارات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا: "لا يشترط وجود قرار إداري

¹ - " لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بطريق الطعن في قرار إداري، ولا يقبل هذا الطعن إلا إذا سبقه طعن عن طريق التدرج الرئاسي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق من أصدر القرار مباشرة أو طعن ولائي يوجه إلى من أصدر القرار..."

² - "في جميع حالات الاستعجال يجوز لرئيس المجلس القضائي أو للعضو الذي ينتدبه، بناء على عريضة تكون مقبولة حتى في حالة عدم وجود قرار إداري سابق..."

³ - بوفراش صفيان، عدم فعالية التظلم الإداري المسبق في حل النزاعات الإدارية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون "تحولات دولية"، جامعة تيزي وزو، 2009، ص. 19.

قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1988/01/30، ملف رقم 56407، في قضية فريق م ضد بلدية بابور بسطيف، المجلة القضائية، العدد 2، الجزائر 1992، ص.ص. 158-162 بما يلي: "من المبادئ المستقر عليها في القانون الإداري أنه لا مجال للتمسك في دعاوى التعدي التي تقوم بها الإدارة بمضمون المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، باعتبار أن الإدارة بتصرفها المادي اختارت موقفا بخصوص المسألة المتنازع عليها، ومن ثم فإن القضاء بعدم قبول الدعوى لعدم وجود الطعن الإداري المسبق الرامية إلى وضع حد للتعدي المرتكب على الطاعنين من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، يعد تطبيقا سنيا للقانون؛" أنظر المرجع نفسه، الموضوع نفسه.

⁴ - المرجع نفسه، ص. 18.

⁵ - قانون رقم 90-23، المرجع السابق.

مكتوب حتى تكون الجهة الإدارية أول درجة مختصة، وأن كل قرار أو تصرف معيب صادر عن هيئة إدارية يمكنه أن يكون محل دعوى أمام القضاء الإداري¹.

تماشيا مع هذا الاجتهاد القضائي، استبعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 شرط القرار السابق حيث نصت المادتين 819، 904 على وجوب إرفاق عريضة افتتاح دعوى إلغاء أو تفسير أو فحص مشروعية قرار إداري تحت طائلة عدم القبول، سواء أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة بالقرار الإداري المطعون فيه ما لم يوجد مانع مبرر، بينما لم يشر إلى وجوب إرفاق عريضة افتتاح دعاوى القضاء الكامل بالقرار السابق، مما يعني التخلي على شرط القرار السابق.

بعد أن كان استصدار القرار السابق وإرفاقه بعريضة الدعوى شرطا لقبول دعوى التعويض لكونه وسيلة لسلوك طريق ودي لحل المنازعات القائمة بين الطاعن والجهة الإدارية، قبل اللجوء إلى القضاء، حل محله الصلح القضائي ولكن بصورة جوازية بنص المادة 970 على أنه: "يجوز للجهات القضائية الإدارية إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل"، بعد أن كان إلزاميا في ظل قانون الإجراءات المدنية 66-154 بعد تعديل 1990، بموجب القانون 90-23².

وتكمن أهمية الصلح القضائي في كونه إجراء وقائيا يهدف إلى تسوية المنازعة الإدارية وديا³، شأنه شأن التظلم الإداري المسبق، فضلا عن تبسيط الإجراءات التي يعد القرار السابق من بينها، والحد من كثرة الطعون التي تودع لدى الجهات القضائية الإدارية، وتقليص الفوارق بين الأطراف وجعلهم في نفس المرتبة أمام القاضي وهو يقوم بمحاولة الصلح دون النظر إلى الامتياز والسلطة الممنوحة لكلاهما، بينما يجعل التظلم الإداري المسبق الإدارة في المركز الأقوى والفرد في المركز الأضعف، فهي الخصم والحكم ما جعل الفرد يعزف عن توجيه التظلم المسبق للإدارة⁴.

وحصر الصلح في دعاوى القضاء الكامل نظرا لطبيعة هذا النوع من الدعاوى التي تهدف أساسا إلى التعويض وجبر الأضرار، بينما استثنى دعوى الإلغاء من إمكانية الصلح القضائي، لأن طبيعتها والغرض

¹ - قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، ملف رقم 137561، صادر بتاريخ 1996/05/05، قضية ق. م ضد مدير الشؤون الدينية والأوقاف لولاية مستغانم، المجلة القضائية، العدد 02، الجزائر 1996 ص.ص. 147-154، منقول من: بوفراش صفيان، المرجع السابق، ص. 19.

² - نصت المادة 169-3 من القانون 66-154، المرجع السابق على: "...ويقوم القاضي بإجراء محاولة صلح في مدة أقصاها ثلاثة أشهر...".

³ - Levy Michel, La conciliation par le tribunal administratif et le rôle du juge dans l'instruction des litiges, A.J.D.A, N°03, Paris, 1987, p 500.

⁴ - كمون حسين، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة تيزي وزو، 2018،

منها لا يتماشيان مع أحكام الصلح القضائي، فغايتها إلغاء قرار إداري لا يتوافق مع مبدأ المشروعية، وبالتالي لا يتصور أن يطلب من القاضي إجراء الصلح على حساب مبدأ المشروعية¹.

ثانيا: شرط الميعاد لقبول دعوى التعويض

لم يحدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ميعاد رفع دعوى التعويض، فنص المادة 829 من ق.ا.م.ا يخص فقط الدعاوى التي محلها قرار إداري كدعوى الإلغاء، وهذا نظرا لتعلق الميعاد بالقرار المطعون فيه وليس بالفعل الضار².

وقد جرى اجتهاد المحكمة العليا في مجال قضايا التعويض على أن دعوى التعويض غير مقيدة بأجل ما دام الحق المطالب به لم يتقادم، وهو ما جسدهته المحكمة العليا في قرارها الصادر في 1991/01/13 في قضية الفريق ك ومن معهم ضد المستشفى الجامعي بسطيف والذي جاء فيه: "حيث أن ما مشى عليه اجتهاد المحكمة العليا في مجال قضايا التعويض أن هذه القضايا غير مقيدة بأجل محدد ما دامت الدعوى لم تتقادم بعد"³.

وعلى هذا فإن المبدأ العام في حالة عدم وجود نص خاص هو أن دعوى التعويض عن الأضرار التي تنجم سواء عن الأعمال المادية أو القرارات الإدارية تسقط وفق القاعدة المقررة في المادة 133 من القانون المدني بانقضاء خمسة عشر سنة تبدأ كقاعدة عامة من يوم وقوع الفعل الضار⁴، أما بالنسبة لمسؤولية المؤسسات الاستشفائية فإنها تبدأ من يوم اكتشاف الآلام، وهو ما جاء في قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2000/01/31 في قضية مدير القطاع الصحي لمستغانم ضد ب.ف: "حيث أنه يستخلص من أوراق الملف بأن العملية الجراحية قد تمت في سنة 1966، وأن هذه الدعوى لم ترفع إلا خلال سنة 1995، حيث أنها حركت هذه الدعوى عندما اكتشفت الآلام بسبب وجود الإبرة التي نسيت في بطن

¹ - عبد الصديق شيخ، الصلح القضائي كآلية للتسوية الودية للمنازعات الإدارية في التشريع الجزائري، مجلة العلوم السياسية والقانون، تصدر عن المركز العربي الديمقراطي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين -ألمانيا-، العدد 20، المجلد 04، جانفي 2020، ص. 163.

² - مسعود شيهوب، المبادئ العامة في المنازعات الإدارية، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 376.

³ - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار صادر بتاريخ: 1991/01/13، قضية فريق ك ضد المستشفى الجامعي بسطيف، المجلة القضائية لسنة 1996، العدد 02، ص. 127.

⁴ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 424.

المستأنف عليها بعد العملية الجراحية، وبالتالي فلا يمكن القول بأنه يوجد تقادم لأن الدعوى رفعت عندما تم اكتشاف الآلام، وبالتالي يصبح الدفع غير جدي وينبغي ألا يؤخذ بعين الاعتبار¹.

قد تحدد بعض النصوص الخاصة آجال محددة لدائني الدولة والإدارة العامة ليتقدموا خلالها لاقتضاء حقوقهم وإلا سقطت هذه الحقوق لصالح الدولة والإدارة العامة، وتسقط معها دعوى التعويض التي يمكن تحريكها للمطالبة بالتعويض عن هذه الحقوق²، فتتقدم دعوى التعويض بتقادم الحق الذي تحميه، ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة 201 من قانون البلدية "تتقدم الديون التي لم يؤمر بصرفها وتصفيها ودفعها في أجل أربع سنوات من افتتاح السنة المالية المتعلقة بها، وتعود بصفة نهائية لصالح البلديات باستثناء الحالات التي يكون فيها التأخير بفعل الإدارة أو بسبب وجود طعن أمام جهة قضائية"³.
وتحسب مدة التقادم بالأيام لا بالساعات ولا يحسب اليوم الأول ولا آخر يوم منها⁴.

هذا لا يمنع من وجود نصوص خاصة في مجال العمران تحدد ميعاد رفع دعوى التعويض خاصة في مجال العمران، فعلى سبيل المثال نصت المادة 26 من القانون 91-11، على حق المعني في حالة عدم رضاه بمبلغ التعويض الممنوح له في رفع دعوى التعويض خلال أجل شهر من تاريخ تبليغ قرار الإداري الخاص بقبالية التنازل⁵.

الفرع الثالث: شرط الاختصاص لقبول دعوى التعويض

يؤول الاختصاص بالفصل في دعوى التعويض لكل من المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

أولاً: اختصاص المحاكم الإدارية

نحدد اختصاص المحاكم الإدارية بدعوى التعويض بدراسة الاختصاص النوعي والاختصاص الإقليمي.

¹ - جمال سياس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، كليك للنشر، الجزائر، 2013، ص. 964.

² - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 615.

³ - قانون رقم: 10-11، المرجع السابق، المادة 201.

للاطلاع على مختلف مدد تقادم الحقوق في القانون المدني الجزائري أنظر: أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني، معدل ومتمم، المواد: 308 إلى 312.

⁴ - المرجع نفسه، المادة 314.

⁵ - قانون رقم 91-11، مؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر عدد 21، سنة 1991، المادة 26، نصت هذه المادة على: " يرفع الطرف المطالب الدعوى أمام الجهة القضائية المختصة في غضون شهر من تاريخ التبليغ إلا إذا حصل اتفاق بالتراضي "

أ. الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

نصت المادة 800 من ق.إ.م.إ بعد تعديلها بموجب القانون 22-13 على أن: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية باستثناء المنازعات الموكلة إلى جهات قضائية أخرى"، أي أنها مختصة في كل المنازعات الادارية ما عدا تلك التي اسند الاختصاص فيها لمجلس الدولة، أو المحاكم الإدارية للاستئناف، وبموجب المادة 9 من القانون 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، والمادتين 900 مكرر و901 من ق. إ.م. إ، فإن قضايا القضاء الكامل ومن بينها دعوى التعويض أخرجت من اختصاص مجلس الدولة كجهة ابتدائية نهائية¹، ومن اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف ولو تعلق الأمر بقرارات السلطات الادارية المركزية، أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية.

وبنص المادة 801 من ق.إ.م.إ، فإن المحاكم الإدارية تختص نوعيا في دعاوى القضاء الكامل دون أن يقيد اختصاصها بأن تكون إحدى الجهات الواردة في الفقرة 1 من نفس المادة طرفا فيها، مما يعني أن اختصاصها باعتبارها جهة الولاية العامة في المنازعات الإدارية يمتد حتى إلى قضايا القضاء الكامل التي تكون السلطات الإدارية المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها.

وهو ما أكده مجلس الدولة في قراره رقم 12368 المؤرخ في 25-06-2002 عندما رفض استئناف وزير السكن والتعمير الذي قدم دفعا يتعلق بعدم اختصاص الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الشلف في الفصل في قضية التعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة التي قامت بها وزارته على أساس أن المنازعات المتعلقة بالإدارات المركزية ترفع مباشرة أمام مجلس الدولة، لكن مجلس الدولة قضى بعدم تأسيس الدفع باعتبار أن المجلس له اختصاص فقط بالفصل في المنازعات المتعلقة ببطلان القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارات المركزية وليس مختصا بالفصل في منازعات القضاء الكامل كما هو حاصل في قضية الحال².

غير أن المادة 802 استثنت القضايا التالية من اختصاص القضاء الإداري الذي يعود إليه أصلا، لكون أحد أطراف الخصومة من أشخاص القانون العام، وأسندتها إلى اختصاص القضاء العادي خروجاً على المعيار العضوي الذي اعتمده قانون الإجراءات المدنية والإدارية أساساً لتوزيع الاختصاص:

1. مخالفات الطرق؛

¹ بعد تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، المرجع السابق، والقانون 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، المرجع السابق، أعفي مجلس الدولة من اختصاصه كجهة ابتدائية نهائية، وأوكل هذا الاختصاص لمحكمة الاستئناف للجزائر، كجهة ابتدائية، تستأنف قراراتها أمام مجلس الدولة.

² مجلس الدولة، قرار رقم 12368 مؤرخ في 25-06-2002، مجلة مجلس الدولة، العدد، 02 الجزائر، 2002.

2. المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الرامية إلى طلب التعويض عن أضرار المركبات التابعة للدولة أو إحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

ب. الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية:

أما بالنسبة للاختصاص الإقليمي فقد أحالتنا المادة 803 من ق.إ.م.إ إلى المواد 37 و 38 من نفس القانون¹، التي أقرت مبدأ عام في تحديد الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية وهو موطن المدعى عليه، إلا أن المادة 804 من ق.إ.م.إ وضعت بعض الاستثناءات على القاعدة العامة حيث بينت الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية في بعض المجالات على سبيل التحديد مثل: مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية، أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان ممارسة وظائفهم، بعد أن كان مكان التعيين قبل التعديل؛ مادة الخدمات الطبية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان تقديم الخدمات؛ في مادة إشكالات تنفيذ الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، أمام رئيس الجهة القضائية التي صدر عنها الحكم موضوع الاشكال.

ثانيا: اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف بدعوى التعويض

نصت المادة 900 مكرر من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "تختص المحكمة الإدارية للاستئناف بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية"، ونصت الفقر الأولى من المادة 29 من القانون 10-22 المتعلق بالتنظيم القضائي على أنه: تعد المحكمة الإدارية للاستئناف جهة استئناف للأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية"، ونصت المادة 901 من ق.إ.م.إ على أنه: "يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الإدارية".

استخلاصا من هذه النصوص فإن المحاكم الإدارية للاستئناف تختص كجهة استئناف في الأحكام الابتدائية المتعلقة بقضايا التعويض الصادرة عن المحاكم الإدارية، ويختص مجلس الدولة كجهة نقض في الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية للاستئناف في هذا المجال.

¹ - قانون رقم 08-، 09، المرجع السابق، المادة 37 يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي تقع في دائرة اختصاصها موطن المدعى عليه. وإن لم يكن له موطن معروف فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها اخر موطن له، وفي حالة اختيار موطن يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك". ونصت المادة 38 من نفس القانون " في حالة تعدد المدعى عليهم، يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم".

المبحث الثاني: أساس المسؤولية الإدارية

ترفع دعوى التعويض للمطالبة بالتعويض وجبر الضرر المترتب عن قيام المسؤولية الإدارية، هذه الأخيرة تعرف بأنها: "الحالة القانونية التي تلزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية نهائياً بدفع التعويض عن الضرر الذي سببته للغير بفعل الأعمال الإدارية الضارة، سواء كانت هذه الأعمال الإدارية الضارة مشروعة أو غير مشروعة وذلك على أساس الخطأ الإداري، وعلى أساس نظرية المخاطر وفي نطاق النظام القانوني لمسؤولية الدولة والإدارة العامة"¹.

وقد ارتبط ظهور المسؤولية الإدارية وتطورها بالمراحل الثلاث التي مرت عليها في فرنسا، سميت المرحلة الأولى بمرحلة عدم مسئولية السلطة العامة أين كان الملك بمثابة تجسيد للإله في الأرض وبالتالي فكل ما يصدر عنه بمثابة أمر الهي وله الحرية الكاملة للنظر في جميع المشكلات، استمرت هذه المرحلة حتى بعد قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، أين حاول القانونيين تبريرها، وفي ذلك يقول دوجي Duguit أن: "السيادة والمسؤولية يتناقضان"².

المرحلة الثانية سميت مرحلة نشأة مسؤولية السلطة العامة، جاءت هذه المرحلة كرد فعل عن تدخل القضاء العادي لإقرار مسؤولية الدولة عن نشاطها الضار مطبقاً عليها قواعد القانون المدني، حيث اعترض مجلس الدولة الفرنسي على هذا الموقف مرتكزاً على مبدأ سيادة الدولة، ومستنداً في ذلك على ما جاء في قانون 1790/08/08: "كل دين على الدولة يجب أن يسوى إدارياً".

ثم جاءت مرحلة الاستقلالية أين أصبح نظام المسؤولية التي يتحملها الأشخاص العمومية مختلفاً عن نظام المسؤولية طبقاً للقانون الخاص، هذا ما صرح به مجلس الدولة منذ سنة 1855، وأكدت ذلك محكمة التنازع في سنة 1873 في مواجهة وجهة نظر المحاكم العادية في قرار بلانكو.

في الحقيقة فإن مبدأ مسؤولية الدولة أقدم بكثير من هذا التاريخ، فقد نصت الشريعة الإسلامية قبل ذلك بكثير على مجموعة من المبادئ في هذا المجال منها: "لا ضرر ولا ضرار في الإسلام"، "الضرر يزال"، "الظلم يرفع ولو كان من الوالي، بل ولو كان من الخليفة"، كما أقر الفقه الإسلامي مسؤولية الدولة

¹ - عابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص. 24.

² - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 207 وما بعدها.

الإسلامية عن أعمالها وأعمال موظفيها، بتقرير قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه¹، وعلى هذا سار النظام القانوني للجزائر قبل الاحتلال الفرنسي.

أسس مجلس الدولة الفرنسي نظرية المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ في البداية، مستوحيا ذلك من قواعد المسؤولية التقصيرية في القانون المدني، ثم اعتمد أساسا آخر وصف بأنه احتياطي أو تكميلي تقوم عليه المسؤولية الإدارية بدون خطأ، سنتناول هذين الأساسين في المطلبين التاليين.

المطلب الأول: المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

تمثل فكرة الخطأ القاعدة الأساسية العامة للمسؤولية في الفروع القانونية كافة، ومن بينها القانون الإداري، وتقوم المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ كما هو الشأن بالنسبة للمسؤولية المدنية على أساس الخطأ على ثلاثة أركان وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما.

الفرع الأول: ركن الخطأ

لقيام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ يجب أن يرتكب خطأ، سواء كان شخصا أو مرفقيا (أولا)، غير أن مجرد ارتكاب الخطأ لا يكون كافيا في كل الحالات لاستحقاق التعويض، فقد يكفي لذلك مجرد الخطأ البسيط، وقد يشترط أن يكون الخطأ جسيما (ثانيا).

أولا: الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي:

ميز القضاء الإداري والفقهاء الإداري بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، ورتب على ذلك نتائج عملية، ولقد تطورت هذه العلاقة فتوسعت دائرة الخطأ المرفقي على حساب الخطأ الشخصي، إذ أصبحت الإدارة مسؤولة عن التعويض عن الأضرار الناتجة عن اجتماع الخطأين المرفقي والشخصي.

أ. الخطأ الشخصي:

الخطأ الشخصي يصدر من الموظف وينسب إليه شخصا، بحيث يتحمل هو مسؤوليته من ماله الخاص، ولما كان الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي يصدران عن الموظف، الأمر الذي يجعل من غير

¹ - عوايدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص. 50.

"من تطبيقات المسؤولية عن فعل الغير في الإسلام: ما ثبت أن أبا بكر وعمر بن عبد العزيز كانا يعوضان من بيت المال كل ضرر نتج عن أعمال موظفي الدولة، وما روي أن رجلا جاء إلى الخليفة عمر بن عبد العزيز فقال له: يا أمير المؤمنين زرعت زرا فمر به جيش من أهل الشام فأفسده، فعوضه الخليفة عشرة آلاف درهم"، لمزيد من التفصيل أنظر: عبد المالك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها، مطبعة جامعة صلاح الدين، الطبعة الأولى، أبريل، 1999، ص. 27 وما بعدها.

الممكن الاعتماد على شخص مرتكبه للتمييز بينهما، ولعدم وجود نص قانوني سواء في فرنسا أو في الجزائر يحدد ما يعتبر من الأخطاء الشخصية وما يعتبر من الأخطاء المرفقية، يتعين الرجوع في ذلك إلى آراء الفقهاء، ومن المعايير التي وضعها الفقهاء في هذا الشأن:

1. معيار الانفصال عن الوظيفة:

يرى هوريو Haurio أن الخطأ يعتبر شخصيا إذا كان منفصلا عن أعمال الوظيفة، وعلى العكس يعتبر مرفقيا إذا كانت العناصر التي يتكون منها الخطأ تدخل في أعمال الوظيفة أو غير منفصلة عنها، وعلى هذا يمكن القول أن الخطأ الشخصي هو الذي ينفصل عن العمل الإداري، بينما الخطأ المرفقي هو الذي لا ينفصل عنه¹، كما لو قام الرئيس بتأديب المرؤوس مع التعريض بسمعته أيضا.

2. معيار الخطأ العمدي

يرى لافيرير Laferriere أن الخطأ يعتبر شخصيا إذا كان الفعل الضار يكشف عن الإنسان "بضعفه وشهوته وعدم تبصره" ويرتكبه مدفوعا ببواعث شخصية، كالكراهية نحو المضرور، أو تحقيق فائدة شخصية²، أما إذا كان الفعل الذي وقع يدل على أن مرتكبه إنما قام بعمله كموظف أو وكيل عن الدولة معرض للخطأ والصواب دون أن يكون لشهوته الشخصية دخل في الأمر فإن عمله يعتبر عملا إداريا، كما يعتبر خطؤه خطأ مصلحيا تسأل عنه الدولة³، أي يتوقف على نية مرتكب الخطأ.

3. الخطأ الجسيم:

يقول الأستاذ جيز Jeze أن الخطأ الشخصي هو أساس الخطأ الجسيم⁴، فيعتبر الموظف مرتكبا لخطأ شخصي عندما يكون الخطأ جسيما، أو يصل من الجسامة حدا لا يمكن معه اعتباره من الأخطاء العادية التي يقع فيها الموظف وهو يؤدي واجباته الوظيفية، كأن يخطئ الموظف في تفسير القانون أو تقدير الوقائع، ويعتبر الخطأ مرفقيا إذا كان من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف عند انجاز أعماله الإدارية⁵.

¹ - محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص.376.

² - محمد عبد الله الفلاح، المرجع السابق، ص. 395.

³ - محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الدولة في تشريعات البلاد العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 1972، ص. 155.

⁴ - المرجع نفسه، الموضع نفسه.

⁵ - عبد المالك يونس محمد، المرجع السابق، ص. 79.

لم يتقيد القضاء الإداري بمعيار معين من هذه المعايير، وإنما يفحص كل حالة على حدة، وما هذه المعايير إلا أداة استرشاد يستأنس بها القضاء¹.

ب. الخطأ المرفقي:

رغم حدوث الخطأ المرفقي أو المصلحي عادة بفعل الموظف فإنه ينسب إلى المرفق العام، ويعتبر صادرا منه، ويسأل بالتالي عنه دون الموظف، وقد حاول الفقه تقسيم الخطأ المرفقي إلى فئات تضم كل فئة مجموعة من الأخطاء المتماثلة في طبيعتها، أهم تلك التقسيمات جاء به P.Duez² وهي:

الفئة الأولى: المرفق أدى الخدمة على وجه سيئ

ويستوي في ذلك أن ينشأ الضرر من عمل قام به أحد الموظفين خلال وأثناء تأديته لوظيفته على وجه سيئ، أو ينشأ الضرر عن خطأ صادر عن أشياء أو حيوانات تملكها الإدارة، كأن تحدث خيول أو طائرات أو سيارات حكومية أضرارا بسبب الإهمال، أو ينشأ الضرر عن سوء تنظيم المرفق ذاته³ ومن أمثلة ذلك: قضية مستشفى وهران ضد فريق (ب) التي فصلت فيها الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بقرارها رقم 52862 بتاريخ 1988/05/16، وتتخلص وقائعها في أن أحد المجانين أدخل المستشفى ووضع في نفس الغرفة التي يتواجد بها ابن الفريق (ب) المطعون ضده، وقام المريض عقليا بأعمال عنف، أدت إلى وفاة ابن المطعون ضده، ورفضت الغرفة الإدارية جميع دفعات المستشفى الرامية إلى تقدير عدم مسؤوليته، وحيث أن إدارة المستشفى تقر بعلم عمالها وكذا المرضى بأن المدعو (م) مصاب بمرض عقلي، وأنه كان عليهم حراسته خاصة باعتباره يشكل خطرا محققا على نزلاء المستشفى، وأن الأعوان الذين قرروا وضع هذا المريض في نفس غرفة الضحية خلقوا خطرا تتحمل الإدارة تبعته، فإهمال رقابة مريض عقلي يعتبر تأدية للخدمة على نحو سيء.

الفئة الثانية: المرفق لم يؤد الخدمة

يتمثل الخطأ هنا في موقف سلبي يتخذه المرفق بالامتناع عن أداء الخدمة أو الأعمال التي يكون ملزما بها قانونا⁴، كإهمال الصيانة العادية للطريق التي تتسبب في حوادث المرور، الأمر الذي يؤدي إلى

¹ - فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص. 63.

² - Jacqueline Morand- Deviller, Op.Cit, p756.

³ - عمار عوادي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص. 152.

⁴ - حميش صافية، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر 1، 2012/2011، ص. 20.

إحداث أضرار بالأفراد، أو عدم إزالة الأشياء الخطرة من ساحة المدرسة فتسبب أضرارا للتلاميذ، أو إهمال السلطات المختصة فرض إجراءات لتأمين الأفراد من الألعاب النارية خلال الأعياد.

الفئة الثالثة: تباطؤ المرفق في أداء الخدمة أكثر من اللازم

طبق القضاء الجزائري هذه الحالة عندما قضى المجلس الأعلى للقضاء بموجب قراره المؤرخ في 1966/04/08، إذ أن الإدارة وظفت السيد حميطوش وفق شروط غير قانونية، ولم تنتبه إلى هذه الوضعية إلا بعد مرور 08 سنوات عن توظيفه، فأرادت الإدارة تصحيح هذا الخطأ، فلجأت إلى إلغاء قرار توظيفه، فرفع النزاع إلى الغرفة الإدارية التي قررت بأن هذا التأخير يشكل خطأ مرفقي يستوجب مسؤولية الإدارة¹.

ب. نتائج التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

تتمثل نتائج التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي فضلا عن تحديد من يتحمل مسؤولية التعويض عن الأضرار اللاحقة بالضحايا وتحقيق العدالة في تحميل المسؤولية وعبء التعويض، تحديد الجهة القضائية المختصة للفصل في دعاوى التعويض، فبينما يختص القضاء الإداري في النظر في الفصل في دعاوى التعويض المنعقدة على أساس الخطأ المرفقي، تختص جهات القضاء العادي بالفصل في دعاوى المسؤولية عندما يكون أساس المسؤولية هو الخطأ الشخصي للموظف العام².

وقد شهد القضاء الإداري عدة تطبيقات لمعايير التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، كما تعرض المشرع الجزائري على غرار الأنظمة المقارنة إلى فكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي، إلا أنه لم يحسم موقفه بصورة نهائية، حيث نصت المادة 144 من قانون البلدية 10/11³: "البلدية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بسببها، وتلتزم البلدية برفع دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة ارتكاب خطأ شخصي".

¹ - المرجع نفسه، ص. 18.

² - عمار عوايدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص. 132.

³ - قانون البلدية رقم 10/11، المرجع السابق.

ونصت المادة 138 من قانون الولاية 07/12¹: "تتحمل الولاية مبالغ التعويضات الناجمة عن الأضرار التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي الولائي ونواب الرئيس، ورؤساء اللجان المنتخبين ونواب المندوبيات الولائية الناجمة مباشرة عن ممارسة عهدتهم، أو بمناسبة مزاوله مهامهم".

وقد تعرض لهذه التفرقة بصفة غير مباشرة من خلال المادة 129 من القانون المدني² حيث عالج أثر أوامر الرئيس على المرؤوس، إلا أنه رغم ما تقدم ذكره فإن المشرع الجزائري لم يحسم موقفه فيما يخص التفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي ولعله ترك ذلك إلى كل من الفقه والقضاء الإداريين³.

ج. قاعدة الجمع بين الأخطاء والمسؤوليات

أخذ القضاء الفرنسي حتى بداية القرن العشرين بقاعدة الفصل التام بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، ومفادها أن الضرر الذي يصيب الأفراد إما أن يكون راجعا إلى خطأ شخصي محض منسوبا للموظف العام فيكون وحده المسؤول عن التعويض من ماله الخاص ويكون الاختصاص للقضاء العادي وفقا لقواعد القانون الخاص، أو يكون خطأ مرفقيا محضا تسأل عنه الإدارة وتدفع التعويض من الأموال العامة ويكون الاختصاص للقضاء الإداري وفقا لقواعد القانون العام⁴.

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي عدل عن هذه القاعدة ليأخذ بقاعدة الجمع بين الأخطاء، ومفادها أن الضرر قد يشترك في إحداثه نوعان من الأخطاء، خطأ مرفقي تسأل عنه الإدارة وخطأ شخصي يسأل عنه الموظف، فوفقا لهذه القاعدة يمكن للخطأين أن يقوموا معا جنبا إلى جنب، بخلاف فكرة عدم الجمع التي تقول بأن أحد الخطأين يستبعد الآخر⁵، ترسخ مبدأ الجمع بين مسؤولية الموظف والمرفق عن الخطأ الواحد الذي

¹ - قانون رقم 12/07 المرجع السابق.

² - نصت المادة 129 من القانون المدني: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير، إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

³ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 139.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 188.

⁵ - المرجع نفسه، ص 191.

كانت أول قضية طبق فيها القضاء الإداري الفرنسي هذه القاعدة هي قضية ANGUET في قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1911/12/03، تتلخص وقائعها في أنه في أحد الأيام ذهب ANGUET إلى أحد مكاتب البريد لاستلام حوالة، ولكن المكتب أغلق الأبواب المخصصة للجمهور قبل الموعد المحدد بدقائق، فأشار عليه أحد الموظفين بالخروج من الباب المخصص للموظفين، ولما هم بالخروج اشتبه فيه عاملان كانا يفرغان الطرود وظنوه لصا، فدفعاه بعنف إلى الخارج مما أدى إلى إحداث كسر في ساقه، أثارت هذه القضية مسألة الجمع بين الخطأين لترتيب مسؤولية مرفق البريد، أوجب مجلس الدولة بالإيجاب مقدرا أن مسؤولية الموظفين الناشئة عن خطئهما الشخصي بسبب فعل الاعتداء واستعمال العنف لا تعفي الإدارة من المسؤولية عن الخطأ المرفقي الذي ولد الحادث وهو إغلاق مكتب البريد قبل الموعد المحدد بسبب فساد الساعة المثبتة في المكتب، وسوء حالة عتبة باب خروج الموظفين.

يوصف بأنه مرفقي وشخصي في آن واحد في قرار مجلس الدولة المتعلق بقضية LEMONNIER¹ وبذلك حتى ولو رفع المضرور الدعوى ضد الموظف، فإنه يستطيع أن يرفع دعوى ضد المرفق العام، ولا يمكن رفض دعواه بحجة أنه يملك الدعوى الأولى، ولكن مجلس الدولة الفرنسي قصر مسؤولية الإدارة عن الأخطاء التي تقع من الموظفين أثناء الخدمة²، فالخطأ الشخصي لم يكن ليقع لولا استعمال الوسائل والسلطات التي وضعها المرفق بيد العون وبالتالي فالمرفق غير منفصل عن الخطأ، وهذه العلاقة تكون مفترضة في حالة الخطأ الشخصي المرتكب داخل المرفق³.

العلاقة بين المرفق والخطأ الشخصي حصرت لزمان في فئة الأخطاء المرتكبة داخل المرفق، حيث كانت تُستبعد بالنسبة للأخطاء التي تقع خارج المرفق، ثم وسع مجلس الدولة فكرة جمع المسؤوليات بإعلان مسؤولية الإدارة عن خطأ شخصي ارتكب خارج المرفق لما يكون للمرفق دور في الظروف التي سمحت بوقوع الخطأ⁴، وفي ذلك توسع مفرط في مفهوم الخطأ المرفقي على حساب الخطأ الشخصي، وقبل بالرفض من طرف الفقه على أساس أنه يؤدي إلى قتل روح المسؤولية لدى الموظفين، وتبديد الخزينة العمومية للدولة⁵.

استجاب مجلس الدولة للانتقادات التي وجهت له من الفقه، فعدل من موقفه السابق في القضيتين المشهورتين DELVILLE وLARUELLE⁶ حيث أجاز للضحية طلب التعويض الكامل عن الضرر

¹ - C.E.F, 26/17/1918, "ÈPOUX LEMONNIER", G.A.J.A, P 147

تتلخص وقائع هذه القضية فيما يلي: "أصيببت السيدة لومونييه برصاصة عندما كانت تسير في نزهة مع زوجها على الضفة اليسرى للنهر جاءت من الضفة المقابلة بنفس المكان، وذلك أثناء احتفال بعيد محلي سنوي كانت تقام به الرماية أشرفت البلدية على تنظيمه، رفعت السيدة لومونييه دعوى شخصية ضد رئيس البلدية لإهماله أخذ الاحتياطات رغم تنبيهه، فحكم عليه بالتعويض. ورفعت دعوى إدارية ضد البلدية، وانتهت القضية إلى مجلس الدولة الذي حكم على المرفق بالتعويض لأن المرفق هو الذي مهد المناسبة لوقوع الخطأ وأن المرفق لا يمكن أن ينفصل عنه، وعليه تجمع مسؤولية البلدية مع المسؤولية الشخصية لرئيسها"

² - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص. 199.

³ - Jean Pierre Dubois, la Responsabilité Administrative, Casbah E, Alger, 1998, p33.

⁴ - Marceau Long et autres, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 13 E. Paris, 2001.p 209. منقول عن: بن عبد الله عادل، المسؤولية الإدارية للمرافق الاستشفائية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق تخصص القانون العام، جامعة بسكرة، 2010/2011، ص. 56.

⁵ - عمار عوادي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982، ص. 101-102.

⁶ - C.E.F, 28/07/1951, "LARUELLE et DELLVILLE". G.A.J.A, P 375, 376 et 377

تتلخص وقائع قضية "دلفيل" فيما يلي: "جرى حادث بسبب شاحنة عسكرية نتجة خلل في الفرامل (خطأ مرفقي) وكان السائق "دلفيل" الذي يقودها في حالة سكر (خطأ شخصي) فأحدث ضررا للضحية، رفعت الضحية دعوى ضد السائق "دلفيل" أمام القضاء العادي الذي حكم عليه بالتعويض، ثم عاد السائق عن طريق رفع دعوى رجوع ضد الإدارة أمام مجلس الدولة الذي قضى بتوزيع المسؤولية وعبئ التعويض بين الدولة والسائق".

سواء ضد الإدارة أمام القضاء الإداري، أو ضد الموظف أمام القضاء العادي، مع قبوله دعاوى الرجوع بين الموظف والإدارة.

لقد اتجه التطور القضائي تدريجياً نحو استيعاب خطأ العون في خطأ المرفق¹، مع مراعاة المبادئ التالية عند الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي²:

1. لا يجوز للمضروب أن يتحصل على أكثر من تعويض واحد في كل الأحوال.
2. للإدارة حق الرجوع على الموظف بالتعويض عن الضرر الناشئ عن الخطأ الشخصي، ولو كانت قد دفعت التعويض من تلقاء نفسها.

3. للموظف حق الرجوع على الإدارة في حالتين: الأولى إذا حكم عليه بالتعويض على أساس أن الخطأ شخصي في حين أن الخطأ في حقيقته مرفقي، والثانية إذا كان قد حكم على الموظف بالتعويض كاملاً على أساس أن الخطأ شخصي في حين أن المسؤولية مشتركة بينه وبين الإدارة، لكون الضرر نشأ عن خطأ شخصي وخطأ مرفقي.

ثانياً: درجة الخطأ المرتب للمسؤولية الإدارية

الأصل هو كفاية الخطأ البسيط في ترتيب المسؤولية الإدارية، وهذا ما أقره القانون المدني، إلا أن القضاء الإداري اعتنق فكرة درجة خطورة الخطأ³، رابطاً ذلك بطبيعة الأنشطة، في هذا أشار الأستاذ Vedel إلى أن هناك الخطأ البسيط ثم الخطأ الجسيم ثم الخطأ ذو الخطورة الخاصة أو الفادح⁴، وقد اعتمد القضاء الفرنسي عدة معايير للتمييز بين الخطأ الجسيم والخطأ البسيط نذكر منها⁵:

تلخص وقائع قضية "لارويال" فيما يلي: "وقع حادث نتيجة اصطدام الضابط "لارويال" بالسيدة "مارشان" وهو يقود السيارة العسكرية (خطأ مرفقي) في غير ساعات العمل لأغراضه الخاصة (خطأ شخصي) فسبب لها ضرراً، ولما رفع النزاع إلى مجلس الدولة أجاز رجوع الإدارة ضد الضابط عن خطئه الشخصي من أجل استرجاع مبلغ التعويض كاملاً"

¹ - على سبيل المثال: قررت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قرارها الصادر في 13/01/1991 مسؤولية المستشفى، وتتلخص وقائع القضية في أن المريض أدخل المستشفى وفي اليوم الموالي انتحر، وثبت من التحقيق الذي قامت به مصالح الأمن بأن الممرض المكلف بحراسته لم يحميه بتفقه ليلة الانتحار ولا بحراسته، فرغم أن الخطأ شخصي يستوجب مسؤولية المتسبب فيه وفقاً للمادة 124 من القانون المدني، إلا أن المحكمة العليا قضت بتحميل المستشفى مسؤولية التعويض على أساس عدم أداء المرفق للخدمة، أنظر: المجلة القضائية العدد 02 سنة 1996، ص. 127 وما بعدها.

² - حميش صافية، المرجع السابق، ص. 23.

³ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 364.

⁴ - Georges Vedel, et Pierre Dévolvé, Droit Administratif, 6eme édition, Dalloz, Tome 1, Paris, 1982, page 254.

⁵ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص. 166.

1. الصعوبات التي تكتنف النشاط الإداري الذي تولد عنه الضرر:

وبالتالي يكفي الخطأ البسيط لقيام مسؤولية المرفق الذي لا يعترض نشاطه أي صعوبات، والعكس يتعين قيام الخطأ الجسيم لتقرير المسؤولية إذا كانت السلطة العامة تباشر نشاطا صعبا، وهناك حالات يتعين فيها قيام الخطأ ذي الخطورة الاستثنائية لقيام المسؤولية الإدارية، إذا كانت الإدارة تمارس نشاطها في ظروف بالغة الخطورة، ولتحديد الصعوبات التي تكتنف النشاط الإداري يمكن الاستعانة بمعياريين أساسيين هما: طبيعة النشاط نفسه، فعلى سبيل المثال كان مجلس الدولة الفرنسي قبل سنة 1994 يشترط الخطأ الجسيم لقيام المسؤولية بالنسبة لنشاط مكافحة الحريق كإخلاء المكان قبل التأكد فعلا من خمود الحريق ثم تحول إلى الاكتفاء بالخطأ البسيط، والمعيار الثاني هو ظرف الزمان والمكان، فدرجة الخطأ المتطلبة في الظروف الاستثنائية تختلف عنها في الظروف العادية.

2. مراعاة أعباء المرفق وموارده لمواجهة التزاماته.

فكلما كانت أعباء المرفق كبيرة وكانت موارده ووسائله وإمكانياته محدودة كلما تطلب مجلس الدولة درجة كبيرة من الجسامة في الخطأ المرفقي تتناسب وهذه الأعباء والتكاليف، فعلى سبيل المثال فشل جهاز الشرطة في الحفاظ على النظام العام خلال تظاهرة، أو مسؤولية الإدارة عن إهمالها صيانة المنشآت العامة، أو مسؤولية المؤسسات الطبية عن إهمال إسعاف الجرحى، ففي كل هذه الحالات تتوقف درجة جسامة الخطأ لترتيب المسؤولية على موارد وأعباء المرفق.

3. علاقة المضرور بالمرفق (مستفيد أو غير مستفيد).

فيتطلب درجة أكبر من الجسامة في الخطأ إذا كان المضرور مستفيدا من المرفق كالتالي بالنسبة للجامعة، بينما يتطلب درجة أقل من الجسامة إذا لم يكن المضرور مستفيدا.

4. طبيعة المرفق وأهميته.

فعلى سبيل المثال نظرا لأهمية مرفق الشرطة في الحفاظ على النظام العام، فقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الدولة عن الأضرار التي يسببها مرفق الشرطة ابتداء من قرار Tomaso Grico على أساس الخطأ الجسيم، غير أن الحلول القضائية الحالية تذهب إلى التفرقة بين النشاط القانوني المتمثل في القرارات الإدارية الذي يكفي فيه الخطأ البسيط، والنشاط المادي المتمثل في العمليات في الميدان الذي يختلف حسب صعوبة النشاط، فعلى سبيل المثال للحفاظ على النظام العام خلال تظاهرة يشترط الخطأ الجسيم لانعقاد المسؤولية الإدارية، بينما فيما يتعلق بحماية الشواطئ أو المطارات فيخطئ الخطأ اليسير.

الفرع الثاني: ركن الضرر

لا يكفي وقوع الخطأ وحده لقيام المسؤولية، بل يتعين أن يصيب الغير ضرر من جرائه، والضرر المعتبر هو الذي يمس بمصلحة يقرها القانون، ويعد الضرر الأساس الحقيقي لتعويض الضرر سواء كانت المسؤولية على أساس الخطأ أو بدون خطأ، وللضرر شروط يجب توفرها من أجل استحقاق التعويض، كما أن للضرر أنواع تختلف باختلاف المصلحة التي يحق بها.

أولاً: شروط الضرر

قيام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ يتطلب أن يكون الضرر شخصياً، مؤكداً أو محقق الوقوع، وأن يكون مباشراً، وأن يمس بحق مشروع.

1. أن يكون الضرر شخصياً:

يكون الضرر شخصياً إذا أصاب شخصا معيناً بذاته كالشخص الذي يصاب برصاصة من شرطي، أو مجموعة من الأشخاص معينين بذواتهم كورثة المتوفى، فلا يقبل طلب التعويض إلا إذا تقدم به المضرور نفسه، أو ورثته في حالة وفاته، أو من له صفة قانونية كالنائب نيابة عن الشخص غير المؤهل قانوناً¹. يعتبر ضرر شخصي ما يسمى بالضرر المرتد، كالضرر الذي يصيب الخلف شخصياً بسبب الضرر الذي أصاب السلف، أو الضرر الذي يصيب الزوجة نتيجة إصابة زوجها، أو العائل نتيجة إصابة من يعولهم²، والضرر الشخصي قد يكون مادياً أو معنوياً.

2. أن يكون الضرر مؤكداً أو محقق الوقوع: أي أن وجوده ثابتاً فعلاً أو سيقع مستقبلاً حتماً، كإصابة شخص بجراح مرور نجم عنه عاهة مستديمة، الضرر المؤكد أو الحال في هذه الحالة هو ما أصاب المضرور في ماله وجسمه، أما الضرر المستقبلي المحقق الوقوع فهو العجز عن الكسب، ولتقدير التعويض عن الضرر المستقبلي يلجأ إلى حسن استعمال العناصر اللازمة لتقديره، ذلك أن الضرر المستقبلي يمكن التعويض عنه في الحال، إذا تجمعت لدى القاضي عناصر تقديره، فإذا تعذر تقدير الضرر المستقبلي فإما أن يحكم بالتعويض مقابل الضرر الواقع فعلاً مع حفظ حق المضرور في المطالبة بتعويض ما يجد من ضرر، وإما أن يؤجل الدعوى حتى يستكمل العناصر اللازمة لتقدير الضرر المستقبلي.

¹ - عباشي كريمة، الضرر في المجال الطبي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المسؤولية المهنية، جامعة تيزي وزو، 2011، ص.

43.

² - المرجع نفسه، الموضع نفسه.

يتميز الضرر المستقبلي عن الضرر المحتمل في أن الضرر المستقبلي هو ضرر وقع فعلا ولكن آثاره تظهر في المستقبل، أما الضرر المحتمل فهو ضرر غير محقق قد يقع وقد لا يقع¹، فهذا الأخير هو الذي لا يعرض عنه كقاعدة عامة، لكن القضاء الفرنسي يقبل بتعويض الضرر الذي يتمثل في تقويت فرصة جدية، رغم كونه ضرر محتمل، معتبرا أنه يمثل ضررا محققا.

3. أن يكون الضرر مباشرا:

القاعدة أن الضرر الذي يعرض عنه هو الضرر المباشر فقط، بمعنى، أن يكون الضرر نتيجة مباشرة للخطأ أو النشاط الذي يسبب الضرر، والمقصود بالضرر المباشر وفقا للمادة 182 من القانون المدني أن يكون نتيجة طبيعية للخطأ أو النشاط الضار، ويعتبر الضرر نتيجة طبيعية إذا لم يكن في استطاعة الدائن أن يتوقاه ببذل جهد معقول، فإذا كان في استطاعته أن يتوقاه ببذل جهد معقول أي ببذل عناية الرجل العادي ولم يفعل انتقت العلاقة المباشرة بين الفعل الضار والضرر، وعلى العموم فالضرر المباشر هو ما كان نتيجة حتمية وطبيعية للفعل الضار وترابطه به علاقة سببية.

تثار صعوبة تحديد الضرر المباشر خاصة عندما تتعدد أسباب وقوع الضرر، حيث يتعين معرفة السبب المباشر من بين الأفعال التي شاركت في حدوث الضرر، وهو ما كان موضوع عدة نظريات فقهية سنتناولها في البند الموالي المتعلق بالعلاقة السببية.

4. أن يمس الضرر بحق مشروع:

وفقا لهذا الشرط يجب أن يكون الضرر الذي لحق الشخص المضرور الناجم عن خطأ الإدارة قد أصاب حقا مشروعاً يحميه القانون، ولا تخالف النظام العام والآداب العامة السائدة في المجتمع².

على سبيل المثال حق نفقة الأولاد على الأب مكرس بنص المادة 75 من قانون الأسرة³: " تجب نفقة الولد على الأب ما لم يكن له مال، وبالنسبة للذكور إلى سن الرشد والإناث إلى الدخول...."، فلو توفى الأب نتيجة حادث عمل، يحق للأولاد المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابهم بوفاة الأب لانقطاع مصدر النفقة، وكذلك تجب نفقة الزوجة على زوجها بنص المادة 74 من نفس القانون، ونفقة الأصول على

¹ - هشام عبد الحميد فرج، الأخطاء الطبية، مطابع الولاء الحديثة، المنوفية، 2007، ص. 126.

² - عبد الحميد ثروت، تعويض الحوادث الطبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص. 45.

³ - قانون رقم: 84-11، مؤرخ في 09 جوان 1984، يتضمن قانون الأسرة، معدل ومتمم، ج.ر عدد 24، سنة 1984.

الفروع والفروع على الأصول بنص المادة 77، فأصابة مصدر النفقة بضرر يجعله غير قادر على الإنفاق، يعطي الحق لمن تجب لهم النفقة الحق في طلب التعويض.

غير أنه قد ينص القانون على عدم استحقاق التعويض رغم المساس بحق من الحقوق المعترف بها قانونا كحق الملكية، على سبيل المثال ما جاء في المادة 76 من القانون 25/90 والتي تضع شروطا لاسترجاع الأراضي المؤممة، جاء في فقرتها السادسة أن عمليات استرجاع هذه الأراضي لا يترتب عنها أي عبء على عاتق الدولة ولا تدفع أي تعويض للمالك الأصلي¹.

وبالنسبة للحقوق التي تتعارض مع الآداب العامة، فللقاضي أن يقدر استحقاق التعويض أو عدمه، وهذا يختلف من مجتمع لآخر، فالقضاء الجزائري لا يعوض الخلية نتيجة وفاة خليلته لأن العلاقة بينهما غير مشروعة فلا يمكن أن تولد حقوقا مشروعة، بعكس القضاء الفرنسي الذي اعترف لها بهذا الحق.

ثانيا: أنواع الضرر

قد يكون الضرر ماديا يصيب المضرور في جسمه أو ماله وهو الأكثر والغالب، وقد يكون أدبيا أو معنويا يصيب المضرور في شعوره أو عاطفته أو كرامته وشرفه.

أ. الضرر المادي:

يعرّف الضرر المادي بأنه الضرر الذي يصيب الإنسان في جسده أو ماله أو إخلاله بمصلحة ذات قيمة مالية²، فالضرر المادي إما أن يكون في صورة ضرر جسدي، أو في صورة الأضرار التي تصيب الذمة المالية، والضرر الجسدي يتمثل في الأذى الذي يصيب جسم الإنسان فيؤدي إلى موته أو إحداث عاهة دائمة أو مؤقتة³، كالتعدي على حياة الإنسان، أو إتلاف عضو من أعضائه، أو إحداث جرح أو إصابة الجسم أو العقل بأذى، أما الضرر الذي يصيب الأموال فيتمثل في الخسارة التي تلحق الأموال سواء كانت منقولة أو عقارية كتخطيط بناية أو فقد ملكية أو نقص في قيمتها، أو إخلال بمصلحة للمضرور ذات قيمة مالية.

¹ - قانون 90-29 مؤرخ في 18/11/1990، المتضمن التوجيه العقاري، ح.ر عدد 49، سنة 1990.

² - بلحاج العربي، النظرية العامة للالتزام في القانون المدني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص. 88.

³ - قوادري مختار، المسؤولية المدنية عن الخطأ الطبي "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في الشريعة والقانون، جامعة وهران، 2010/2009، ص.

قد يتسبب الضرر الجسدي في ضرر يصيب الأموال فيعطل قدرة المضرور على الكسب وإعالة نفسه وأولاده، فضلا عن النفقات اللازمة لعلاج، فيمكن حينئذ للمضرور جسديا أن يطالب بالتعويض عما استتبعته حالته من خسارة مالية¹، وقد يصيب الضرر شخصا بالتبعية، كالضرر الذي يصيب أولاد وزوجة المقتول بحرمانهم من العائل بغض النظر عن الضرر الذي أصاب المقتول نفسه.

ب. الضرر المعنوي (الأدبي):

هو الضرر الذي يمس المضرور في مشاعره أو عواطفه أو في شرفه أو في عقيدته²، والضرر المعنوي عادة ما يكون مختلط بالضرر المادي، فالإصابة التي تسبب معاناة نفسية للمضرور لا تخلو من ضرر مادي، يتمثل في نفقات العلاج أو العجز عن الكسب، فالقذف الذي يصيب الشرف يحدث ضررا معنويا، عادة ما يحدث ضررا ماديا أيضا يتمثل في فقدان مكانة اجتماعية³ تؤثر على تعاملاته المالية.

وقد اعترف القضاء الجزائري بالضرر المعنوي الموجب للتعويض في عدة قضايا منها: قرار مجلس الدولة المؤرخ في 2006/01/06⁴ في قضية ورثة (م.ا) ضد المجلس الشعبي البلدي لبلدية بوهليلات بباتنة بخصوص تعويض والدي الضحية وإخوانه عن وفاته بسبب غرقه في بركة مائية، حيث جاء في القرار ما يلي: "حيث أن وفاة الضحية التي عمرها 16 سنة قد سبب لذوي حقوقها ضررا معنويا ينبغي على البلدية تعويضهم حسب الاجتهاد القضائي المكرس، يمنح لكل واحد من الأبوين مبلغ 150000 د.ج ولكل واحد من الإخوة والأخوات مبلغ 15000 د.ج"

الفرع الثالث: العلاقة السببية بين الخطأ والضرر

ثبت قضاء وفقها أن المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ لا تقوم إلا إذا قامت رابطة سببية بين الخطأ والضرر، بمعنى أن يكون الخطأ هو السبب المباشر في وقوع الضرر، ونسبة الضرر إلى الخطأ الذي أحدثه لا يشكل أي صعوبة إذا كان الخطأ واحدا، غير أنه قد تتداخل مجموعة من الأخطاء في إحداث الضرر فيصعب تحديد أي من تلك الأخطاء هو السبب المباشر في إحداث الضرر، كما أن هناك حالات تنتفي فيها العلاقة السببية.

¹ - المرجع نفسه، الموضع نفسه.

² - علي علي سليمان، النظرية العامة للالتزام - مصادر الالتزام - في القانون المدني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1989، ص.162.

³ - H.L et Mazeaud, leçons de droit civil, T2, clause 417, p. 343.

منقول عن: قوادري مختار، المرجع السابق، ص. 182.

⁴ - مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قضية م.أ ضد بلدية بوهليلات، قرار غير منشور صادر بتاريخ 2006/01/06، فهرس رقم 47.

أولاً: تحديد للعلاقة السببية بين الخطأ والضرر

انقسم الفقه في تحديد أي من الأخطاء كان سببا مباشرا في وقوع الضرر إلى عدة نظريات أهمها: نظرية توازن الظروف أو تعادل الأسباب، نظرية السبب القريب، نظرية السبب الملائم أو الفعال.

أ. نظرية تعادل الأسباب:

يحدث الضرر حسب هذه النظرية التي كان الفقيه الألماني فون بيري Von Buri أول من صاغها نتيجة لمجموعة من الأسباب المشاركة في الواقعة الضارة، ومن الصعب التفرقة بين هذه الأسباب من حيث خطورتها و أهميتها فجميعها متعادلة، مما يجعل توافر كل سبب من هذه الأسباب ضروريا لحدوث الضرر، وبدونه تكون الأسباب الأخرى عديمة الفائدة¹.

يضرب أصحاب هذه النظرية مثلا بشارب خمر سار في وسط الطريق فدهسته سيارة مسرعة، وكان بوسع سائق السيارة تفادي الحادث لو أنه كان يسير بسرعة معتدلة، كما أنه كان بإمكان شارب الخمر تفادي الحادث لو أنه كان مالكا لتوازنه، فسير السائق بسرعة كبيرة، وسير المضرور في وسط الطريق سكران هما سببان متساويان في إحداث الضرر، وما كان الضرر ليحدث لو تخلف أحدهما، فنتحقق وفقا لهذه النظرية مسؤولية السائق والمضرور معا.

رغم تميز هذه النظرية ببساطة تمكن المضرور من إثبات العلاقة السببية إلا أنها تعرضت لانتقادات شديدة أهمها:

1. أن الأخطاء تتفاوت من حيث الجسامة، ولهذا يجب أن يوزع التعويض بين المسؤولين تبعا لجسامة خطأ كل منهم، عكس ما ذهب إليه النظرية.
2. تُوسع هذه النظرية دائرة المسؤولية إلى من لم يكن عمله سببا مباشرا في إحداث الضرر، مما يجعلها مجحفة، وتصعب الإجراءات وتعد مهمة المضرور في الدعوى القضائية.

ب. نظرية السبب القريب:

تأخذ هذه النظرية بالحادث الأقرب من حيث الزمن، أي بالحادث الأخير من ضمن الأحداث التي تسببت في حدوث الضرر.

¹ - قوادري مختار، المرجع السابق، ص. 209.

ج. نظرية السبب الملائم أو الفعال:

بسبب الانتقادات التي وجهت لنظرية تعادل الأسباب اتجه الفقه بفضل الفقيهين الألمانين جوهانس فون كريس Johane Ven Kries وروملين Rumelin إلى نظرية السبب الملائم التي تميز بين السبب العارض والسبب الملائم أو المنتج، فتعتبر السبب العارض هو السبب غير المألوف الذي لا يحدث عادة هذا الضرر، ولكنه أحدثه عرضاً، والسبب الملائم هو ذلك الذي من طبيعة تؤدي إلى إحداث الضرر بحسب المجرى الطبيعي للأمر، فلا يكون الشخص حسب هذه النظرية مسؤولاً عن النتيجة الضارة إلا إذا كان من شأن فعله، كما حصل في ظرفه، أن يحدثها وفقاً للمجرى الطبيعي للأمر ولما ألفه الناس، وبذلك يكون السبب الملائم أو المنتج أو الفعال هو الذي يعتد به سبباً قانونياً للنتيجة، أما السبب العارض فلا يهتم به القانون.

رغم أن نظرية السبب الملائم اعتبرت أكثر دقة وتحقيقاً للعدالة إلا أنها حسب منتقديها يركزون على جسامه خطأ كل طرف مقارنة بخطاء الطرف الآخر، بدل الاعتماد على الدور الذي يلعبه كل طرف في إنتاج الضرر.

أخذ القضاء الفرنسي والمصري بنظرية تعادل الأسباب لفترة من الزمن إلا أنهما عدلا عنها إلى نظرية السبب المنتج وهي الأقرب إلى الفقه الإسلامي¹، كما أخذ بها القضاء الجزائري في عدد من القضايا منها قضية (م.خ) ضد مستشفى بجاية في قراره الصادر بتاريخ 2003/03/11 الذي جاء فيه: "...وأن الصفيحة الملولة المصابة بإنتان أدت إلى تعفن عظم الفخذ، وأن العلاقة السببية بين العمل الجراحي الأول أي وضع الصفيحة ونتائج هذا العمل موضوع هذه الدعوى بالتعويض ثابتة..."².

تتقرر مسؤولية مرتكب الفعل الضار متى أثبت المضرور وجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر الذي لحق به، إلا أنه بإمكان المدعى عليه نفي هذه العلاقة بإثبات أن الضرر نشأ عن سبب أجنبي.

¹ - رائد كاظم محمد الحداد، التعويض في المسؤولية التصيرية، مجلة الكوفة العدد 8، ص. 79.

² - مجلس الدولة، قضية م.خ ضد مستشفى بجاية، مجلة مجلس الدولة، عدد 5، 2004، ص.208، مأخوذ من: كفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق - تخصص الدولة والمؤسسات العمومية-، جامعة الجزائر 1، 2012-2013، ص. 109.

ثانياً: حالات انتفاء العلاقة السببية

تنتفي العلاقة السببية بين الخطأ والضرر إذا كان هناك سببا أجنبيا ترتب عنه حدوث الضرر كخطأ الضحية، خطأ الغير، القوة القاهرة، والحالة الطارئة، فيعفي الشخص المدعى عليه من المسؤولية أو يخفف منها، لكن عبء الإثبات يقع عليه، هذا ما نصت عليه المادة 127 من القانون المدني "إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب لا يد له فيه كحادث مفاجئ، أو قوة القاهرة، أو خطأ صدر من المضرور أو خطأ من الغير كان غير ملزم بتعويض هذا الضرر ما لم يوجد نص قانوني أو اتفاق يخالف ذلك".

ويتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 89 من قانون البلدية أن "يتخذ ... في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث؛ كما يأمر ضمن نفس الأشكال، بهدم الجدران والعمارات والبنىات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي".

أ. خطأ المضرور:

سواء في المسؤولية على أساس الخطأ أو المسؤولية بدون خطأ إذا وقع الخطأ من المضرور وحده تنتفي علاقة نشاط الإدارة والضرر فتكون الإدارة غير مسؤولة عن إحداث الضرر، وكذلك الشأن إذا استغرق خطأ المضرور خطأ الإدارة، أما إذا اشترك خطأ المضرور ونشاط الإدارة في إحداث الضرر، فتوزع المسؤولية بينهما حسب مساهمة كل منهما في إحداث الضرر، ومثال ذلك إفلات رضيع من حراسة والدته أثناء تواجدها في منزل الجارة، وتواجده بعد ذلك خلف مركبة تابعة للدولة، الأمر الذي أدى إلى وفاته حين تحركها إلى الخلف يجعل الدولة مسؤولة بنسبة 3/2 من حجم الأضرار¹.

ب. خطأ الغير

إذا وقع الخطأ من غير المضرور ولا الإدارة المدعى عليها انتفت علاقة السببية بين الخطأ والضرر، فتكون الإدارة غير مسؤولة عن إحداث الضرر، وقد يستغرق خطأ الغير خطأ الإدارة المدعى عليها، في هذه الحالة يتحمل الغير المسؤولية كاملة عن الضرر، أما إذا اشترك خطأ الغير وخطأ الإدارة في إحداث الضرر،

¹ - المجلس الأعلى، قضية الدولة ضد زواق سعدون، 30 ديسمبر 1969، مجموعة الأحكام لبوشهدة وولوفي، مأخوذ من: عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 422.

كانت المسؤولية مشتركة بينهما بقدر نسبة الخطأ¹، هذا في حالة المسؤولية على أساس الخطأ أما في المسؤولية بدون خطأ فلا تأثير لخطأ الغير.

ج. القوة القاهرة

يشترط لاعتبار الحدث قوة القاهرة عدم إمكانية توقعه واستحالة دفعه، كالكوارث الطبيعية، أو انهيار سد بفعل انزلاق أرضي، وقد تكون من فعل الإنسان كالإضرابات التي تقع من دون علم الإدارة وخارج إرادتها، أو الحروب، وتقدير ما إذا كانت الواقعة المدعى بها قوة القاهرة هو تقدير موضوعي يعود إلى محكمة الموضوع، وللقوة القاهرة أثر في انتفاء العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، وهذا الانتفاء قد يكون جزئياً أو كلياً² كما رأينا بالنسبة لخطأ الضحية أو خطأ الغير، فإذا ساهم خطأ الإدارة مع القوة القاهرة في تقادم الضرر فإن هذا لا يعفي الإدارة من مسؤوليتها بحسب درجة مساهمة خطئها في إحداث الضرر.

جاء في المادة 147 من قانون البلدية 10/11 أنه: "في حالة وقوع كارثة طبيعية لا تتحمل البلدية أية مسؤولية اتجاه الدولة والمواطنين إذا ثبت أنها اتخذت الاحتياطات التي تقع على عاتقها والمنصوص عليها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما".

ويتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 89 من قانون البلدية أن "يتخذ ... في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث؛ كما يأمر ضمن نفس الأشكال، بهدم الجدران والعمارات والبنائيات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي"، وإذا لم يتخذ الاحتياطات اللازمة فإن مسؤوليته قائمة، حتى في حالة القوة القاهرة.

وهو ما حكم به القضاء الإداري في الجزائر في عدد من القضايا منها قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المؤرخ في 1989/02/25³، في قضية بن شريف عيسى ضد والي ولاية المسيلة ومديرية المنشآت القاعدية ووزارة الأشغال العمومية، وتتلخص وقائع القضية أنه خلال سنة 1978 أبرم المدعي مع ولاية المسيلة مديرية المنشآت القاعدية صفقة لانجاز جسر على واد ميتر، وأنه خلا تنفيذ أشغال الجسر حدثت

¹ - عبد العزيز خليفة، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية، مسؤولية الإدارة عن القرارات والعقود الإدارية، دار الكتاب الحديث، 2008، ص. 226.

² - نداء محمد أمين أبو الهوى، المرجع السابق، ص. 116.

³ - قرار المحكمة العليا رقم 56392 المجلة القضائية لسنة 1994، منقول عن: حميش صافية، المرجع السابق، ص. 41.

فيضانات كبيرة من الواد المذكور سبب أضرار في مواد وعتاد الطاعن الذي كان موضوعا بالأمكنة والمقدر قيمته بـ 13057378 دج، وقد ذكرت الغرفة الإدارية بأن مسؤولية الإدارة قائمة وألزمت ولاية المسيلة ومديرية المنشآت القاعدية ووزارة الأشغال العمومية بدفع مبلغ 13057378 د.ج للطاعن مقابل الخسائر اللاحقة به.

د. الحادث الفجائي:

الجدير بالملاحظة أن القانون المدني لا يفرق بين القوة القاهرة والحادث الفجائي، ووجه التشابه بينهما أنهما لا يمكن توقعهما ولا يمكن دفعهما، أما الاختلاف فيمكن في كون القوة القاهرة هي كل سبب خارج عن نشاط المدعى عليه، في حين أن الحادث الفجائي ليست أجنبية عن نشاط المدعى عليه، أي متصل بنشاطه، كما أن الحادث الفجائي ينتج عن سبب مجهول بينما تترتب القوة القاهرة عن حدث معلوم، وليس للحادث الفجائي في حالة المسؤولية بدون خطأ أي تأثير على مسؤولية الإدارة، بينما يترتب عنه إعفاءها من المسؤولية في حالة المسؤولية على أساس الخطأ، ومن أمثلة الحادث الفجائي انهيار سد بفعل ضغط المياه المتجمعة فيه، انفجار آلة¹.

المطلب الثاني: المسؤولية الإدارية بدون خطأ

تقوم المسؤولية الإدارية بدون خطأ في غياب ركن الخطأ، وقد ظهرت المسؤولية دون خطأ أساسا في القانون الخاص، ثم تطورت في القانون العام الذي توسع فيها إلى درجة أصبحت تشمل مختلف ميادين النشاط الإداري، ولو أنها مازالت مسؤولية احتياطية، بحيث تظل المسؤولية على أساس الخطأ هي الأصل، ويلجأ إليها القاضي الإداري في ميادين يصعب فيها إثبات الخطأ أو تحديده، أو ميادين تفرض فيها مبادئ العدل والإنصاف تعويض الضحية عن المخاطر الإدارية مع استحالة إثبات خطأ الدولة وإقامة المسؤولية على أساس الخطأ².

والمسؤولية الإدارية بدون خطأ هي من النظام العام، تقوم بقوة القانون بسبب المخاطر الحاصلة، وبالتالي يمكن للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه وفي أي مرحلة كانت عليها القضية، ففي نطاق المسؤولية الإدارية عن الخطأ يجب دائما إثارتها صراحة من قبل المدعي، لكن القاضي الإداري مطالب بإثارة مسألة معرفة ما إذا كانت مسؤولية الإدارة يمكن أن تقوم في ظروف القضية دون خطأ، ويتعين عليه إذا تبين له أن

¹ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 421.

² - مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص. 87.

قراره يمكن أن يؤسس على نظام المسؤولية دون خطأ أن ينبه أطراف الدعوى مسبقاً ويحدد لهما مهلة يمكنهم خلالها تحضير ملاحظاتهم حول المسألة¹.

الفرع الأول: أسس وشروط المسؤولية الإدارية بدون خطأ

أقر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تسببها حتى وإن انتفى وجود الخطأ من جانبها وقد أقام هذه المسؤولية على أساسين اثنين (أولاً)، طالما توفرت شروط قيامها (ثانياً).

أولاً: أسس المسؤولية الإدارية بدون خطأ

أثارت الأسس القانونية التي تركز عليها المسؤولية الإدارية بدون خطأ الكثير من الجدل، إلا أن غالبية الفقه والقضاء الإداري اعتبر كلا من نظرية المخاطر ومبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة يشكلان أساس المسؤولية الإدارية بدون خطأ، خلافاً للقانون المدني الذي يحصر تطبيق هذه المسؤولية في نظرية المخاطر وحدها.

أ. نظرية المخاطر أساس للمسؤولية الإدارية دون خطأ

المقصود بنظرية المخاطر أنه من أنشأ مخاطر ينتفع منها فعليه تحمل تبعه الأضرار الناتجة عنها²، تقوم هذه الفكرة على أن الدولة تمارس العديد من الأنشطة لإشباع الحاجيات العامة، وقد تكون بعض تلك الأنشطة ذات طابع خطر على الأفراد وأموالهم رغم مشروعيتها، فيترتب عليها أضرار جسيمة³، من هنا تنشأ مسؤولية الإدارة في تحمل تبعه المخاطر الناجمة عن نشاطها، بجبر الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء تلك المخاطر من منطلق مبادئ العدالة والإنصاف⁴، إذا أثبت المضرور وجود الضرر، ووجود علاقة سببية بين الضرر ونشاط الإدارة الضار، دون حاجة إلى إثبات الخطأ.

فهي إذاً أساس قانوني استثنائي قرره القضاء الإداري كصمام أمان يحقق التوازن بين الامتيازات الممنوحة للإدارة من حيث إعفائها في بعض الحالات من الخطأ وإصباغ أعمالها وأفعالها الضارة بصفة

¹ - بن عبد الله عادل، المسؤولية الإدارية للمرافق الاستشفائية "شروط الفعل المولد للضرر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2011، ص. 182.

² - المرجع نفسه، ص. 4.

³ - محمد فرح حمود العتيبي، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العدالة الجنائية، تخصص السياسة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2011، ص. 107.

⁴ - مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 04.

المشروعية، واشتراط درجة كبيرة في الخطأ للحكم عليها بالتعويض في بعض الحالات، وبين حقوق الأفراد ومتطلبات العدالة ومقتضياتها¹.

ب. مبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة أساس للمسؤولية الإدارية دون خطأ

يعد مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة من المبادئ العامة للقانون الإداري، التي نادى بها الفقه الإداري وطبقها القضاء الإداري ليوسع من نطاق المسؤولية الإدارية دون خطأ²، إذ رتب على الإخلال بهذا المبدأ إثارة مسؤولية الدولة على الرغم من أن عملها يخلو من خطأ كما يخلو من خطر، عندما تتخذ الأضرار الناجمة عن نشاط الإدارة ومرافقها طابع العبء العام.

ومرجع فكرة قيام المسؤولية الإدارية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة أنه متى قامت الإدارة بتصرف مشروع وأدى ذلك إلى الإخلال بمبدأ المساواة المقررة بين المواطنين أمام الأعباء العامة يجب عليها أن تتدارك النتائج الضارة في حال كانت تلك الأضرار غير عادية وخاصة من خلال إعادة المساواة من جديد³.

ففي بعض الحالات تقوم الإدارة العامة بفعل تهدف من خلاله إلى تحقيق نفع عام للمجتمع ككل، لكن قد يحدث ضرر لفرد معين أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم دون بقية الأفراد، فيتقرر على الإدارة وفقاً لهذا الأساس، عبء التعويض عن الضرر من خزينة الدولة، فلا يمكن أن يتقل كاهل الفرد أو الأفراد المتضررين نتيجة هذا الفعل أو النشاط ما دامت المنفعة تعود على الأفراد ككل.

ثانياً: شروط المسؤولية الإدارية بدون خطأ

تقوم المسؤولية الإدارية دون خطأ في غياب عنصر الخطأ، فلا يلزم لمساءلة الإدارة سواء على أساس المخاطر أو على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أن يثبت الضرر وجود الخطأ، بل يلزم فقط إثبات وجود ضرر، ووجود علاقة سببية بين الضرر ونشاط الإدارة.

¹ - سرياح خالد، المسؤولية الإدارية بدون خطأ وتطبيقاتها في القانون المقارن، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، المجلد 3، العدد 2، سنة 2018، ص. 250.

² - Pierre Delvolvé, le principe d'égalité devant les charges publiques, Librairie générale de droit et de jurisprudence L.G.D.J, paris, 1969, p. 322.

³ - بن عبد الله عادل، المرجع السابق، ص. 191.

أ. الضرر في المسؤولية الإدارية دون خطأ:

إلى جانب الشروط العامة التي ينبغي أن تتوفر في الضرر اشترط مجلس الدولة الفرنسي توفر صفتين في الضرر هما¹:

1. الخصوصية: أي أن يكون الضرر خاصاً، بمعنى أن يكون الضرر انصب على فرد بعينه أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم، بحيث يكون لهم مركز خاص قبله لا يشاركهم فيه سائر المواطنين.
2. الجسامة غير العادية، بمعنى أن يكون على قدر من الجسامة بحيث يتجاوز الأعباء العادية التي يتعرض لها الأفراد في المجتمع.

والأضرار في المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر هي أضرار عرضية متولدة عن أحداث غير مرغوبة وكان يمكن أن لا تحدث، بينما في المسؤولية الإدارية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة هي أضرار متولدة بشكل طبيعي كنتيجة متوقعة إن لم تكن ضرورية لبعض المواقف أو التصرفات المتخذة².

ب. العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر في المسؤولية الإدارية دون خطأ:

تعني إسناد أو نسبة الأضرار الناجمة إلى نشاط أو أعمال الإدارة العامة، بحيث يكون هذا العمل أو النشاط الإداري هو المصدر الوحيد أو الرئيسي الذي سبب الضرر الناشئ للمضرورين، والإسناد هنا يكون مادياً مزدوجاً، فهو من جهة إسناد أو نسبة الضرر الناجم إلى عمل أو فعل شيء من الأشياء، أو عمل موظف معين، ومن جهة أخرى إسناد أو نسبة الفعل أو النشاط أو الشيء أو الشخص الصادر منه الفعل الضار إلى السلطة الإدارية العامة قانوناً وشرعاً³.

وتنتقي العلاقة السببية وبالتالي المسؤولية الإدارية بدون خطأ في حالة القوة القاهرة وخطأ الضحية، بينما في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ كما رأينا سابقاً يمكن للإدارة زيادة على الحالتين المذكورتين أن تعفى من مسؤوليتها في حالة خطأ الغير والظرف الطارئ أو الحادث الفجائي⁴، ففي حالة القوة القاهرة يكون السبب في إحداث الضرر قوة خارجية، لذا لا يمكن في هذه الحالة أن تقوم رابطة سببية بين النشاط الإداري

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص. 213.

² - محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثالث "مسؤولية السلطة العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص. 336، منقول عن: بن عبد الله عادل، المرجع السابق، ص. 191.

³ - عمار عوايدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص. 216.

⁴ - رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص. 34.

الذي هو عمل داخلي والضرر المترتب، أما في حالة الحادث الفجائي فلا ينفي رابطة السببية، لأنه أمر داخلي أو حادث داخلي مجهول لكنه متصل بنشاط الإدارة¹.

الفرع الثاني: مجالات تطبيق المسؤولية الإدارية بدون خطأ

يتغير أساس المسؤولية بتغير حالاتها، فلكل مجموعة من الحالات أساسها، وإن نظرية المخاطر ونظرية المساواة أمام الأعباء العامة تشكلان فعلاً أساس المسؤولية العامة غير الخطئة في ظل التطبيقات القضائية الراهنة²، لهذا سوف نصنف مختلف حالات المسؤولية الإدارية بدون خطأ حسب كل من الأساسين إلى ما يلي:

أولاً: حالات المسؤولية الإدارية على أساس نظرية المخاطر

تطورت نظرية المخاطر من المخاطر غير العادية للجوار التي حصر تطبيقها في الأضرار الدائمة المسببة للغير المتولدة عن فعل الأشغال العامة، ثم وجدت تطبيقها في نظام المسؤولية عن خطر المواد المتفجرة ليصل التطور لذروته بالقبول بأن المخاطر تتولد سواء عن فعل أشياء خطيرة أو نشاط خطير أو وضعيات خطيرة³، وبذلك يمكن تصنيف حالات المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر رغم تداخل بعض تطبيقاتها إلى ما يلي:

أ. مسؤولية الإدارة عن الأشغال العامة:

عرف الشغل العمومي على أنه كل عمل يقوم به شخص معنوي عام لصالحه أو لصالح شخص آخر معنوي، ينصب على عقار، بهدف تحقيق مصلحة عامة، ولقد تجاوز القضاء التعريف التقليدي ووسع من مفهوم الأشغال العمومية انطلاقاً من قرار Effimief، أين اعتبرت محكمة التنازع الأشغال المنجزة أشغالا عامة وإن كانت أشغالا عقارية تهدف إلى إعادة بناء عقارات تشكل ملكية خاصة⁴.

تشمل الأشغال العامة إضافة إلى عملية البناء، كل إعداد مادي يقع على عقار⁵ كالصيانة والتعديل والترميم، وشق المجاري، أشغال نقل وتوزيع الكهرباء والغاز والماء، وقد أدخل القضاء الإداري حتى أعمال النظافة، كما اعتبر أشغالا عامة كذلك أعمالاً لا تعد بطبيعتها أشغالا عامة وإنما ملحقة بها كنقل معدات

¹ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص. 219-220.

² - مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 46-47.

³ - بن عبد الله عادل، المرجع السابق، ص. 190.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض، القسم الأول، المرجع السابق، ص. 175.

⁵ - المرجع نفسه، ص. 228.

الأشغال العامة والصفقات التي تقام من أجل تنفيذ الأشغال العامة¹، كل هذه الأعمال يمكن أن تنتج أضراراً تترتب عنها مسؤولية إما أثناء تنفيذ الأشغال أو بعد انجازها، أو بسبب وجود منشأة عامة، كالبنائيات والطرق وغيرها.

الأضرار التي تنتج عن الأشغال العمومية والتي تترتب عنها المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر هي الأضرار العابرة أو العرضية، وهي التي تحدث صدفة، كإصابة شخص بصعقة كهربائية من أحد أعمدة توصيل الكهرباء، أو وقوع أحد المارة في حفرة كبيرة، أو إصابة أشخاص نتيجة انهيار حائط منشأة عامة، أو وقوع شجرة أصابت المارة، أما الأضرار الدائمة فتترتب المسؤولية عنها على أساس مبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة كما سنرى لاحقاً.

ولتحديد أساس المسؤولية الإدارية عن الأشغال العامة استند القضاء الإداري إلى معيار الضحية فميز بين ما إذا كانت الضحية من الغير أو المشارك أو المرتفق، ورتب المسؤولية أحياناً على أساس الخطأ، وأحياناً بدون خطأ.

1. الأضرار الواقعة على المشاركين:

المشارك هو الشخص الذي ينفذ الشغل العمومي، ويندرج تحت هذا التعريف المقاول وعماله، والوكيل ومساعديه، يؤسس التعويض عن الأضرار التي يتحملها هؤلاء على الخطأ وليس على المخاطر.

2. الأضرار الواقعة على المرتفقين:

أما الأضرار التي تلحق المرتفقين وهم الأشخاص الذين يستعملون المنشآت العمومية أو يستفيدون من خدماتها، فإن مجلس الدولة الفرنسي قرر مسؤولية الإدارة عنها على أساس الخطأ، غير أن الخطأ مفترض يتمثل في انعدام الصيانة، ولا يعفي الإدارة في هذه الحالة من المسؤولية إلا إذا أثبتت أنها قامت بالصيانة العادية، خلافاً للقاعدة العامة التي تضع عبء الإثبات على المدعي، من أمثلة المرتفقين أو المستفيدين مستعملي: الحدائق العمومية، قنوات المياه والغاز، شبكة الكهرباء، الطرق، زوار المتاحف...

¹ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص. 234.

3. الأضرار الواقعة على الغير¹:

الغير هو كل شخص لا يعتبر مرتقفاً أو مشاركا، أو هو الشخص الذي لا يستعمل المبنى العمومي ولا يستفيد من أشغال عمومية، كأحد المارة أمام ورشة للأشغال العمومية، أو من يملك عقار بجوار طريق أو مبنى عمومي، فتؤسس المسؤولية الإدارية في هذه الحالة على أساس المخاطر وتعويض الضحية الغير دون حاجة لإثبات سوى وجود ضرر غير عادي أي يتجاوز الأضرار العادية للجوار، وعلاقة سببية بين الضرر الحاصل والأشغال العمومية، وبذلك يستفيد من معاملة أفضل من المشاركين والمرتفقين، ومن أمثلة الأضرار التي تصيب الغير إصابة أحد المنتفعين بإحدى الطرق العامة بصعقة كهربائية نتيجة سقوط سلك كهربائي، فالمسؤولية تكون على أساس المخاطر لكون السلك ليس من ملحقات الطريق وبالتالي فهو في وضعية الغير، بينما لو كان الضرر نتيجة سقوط شجرة فان المسؤولية تكون على أساس الخطأ لأن الشجرة من ملحقات الطريق وهو في هذه الحالة في وضعية المستفيد².

ب. مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عن نشاط الإدارة الخطر

نظرا لخطورة نشاط الإدارة في ذاته في بعض الحالات وما يسببه من أضرار ومخاطر غير عادية فان نظرية المخاطر امتدت لتشمل مجموعة من الأنشطة أهمها:

1. مسؤولية الإدارة عن استعمال أشياء خطيرة:

لتحديد مدلول الأشياء التي تكون في حد ذاتها خطيرة، فتعرض الأفراد لمخاطر غير عادية وبالتالي تترتب عنها مسؤولية إدارية على أساس المخاطر، اعتمد مجلس الدولة الفرنسي قائمة بالأشياء التي تعد خطرة في نظره، بدأت بالمتفجرات لتتوسع بعد ذلك إلى الأسلحة والذخيرة وغيرها.

- المتفجرات: كان أول اجتهاد لمجلس الدولة الفرنسي عن المسؤولية التي تسببها هذه المواد بمناسبة فصله في قضية Regnault-Desroziers التي تتلخص وقائعها في انفجار مخزن للذخيرة في 04 مارس 1916

¹ - للاطلاع على بعض التطبيقات القضائية في هذا الموضوع أنظر: سرياح خالد، المرجع السابق، ص. 256.

قضية Grau: إصابة مكلف بالهاتف بصدمة كهربائية بعد انفجار متفجرات استعملت في أشغال عمومية الذي تسبب في تغيير مسار التيار نحو طاولة الاستماع إلى الهاتف أين كانت في حالة خدمة؛ قضية Beaufils: ضرر ناتج بالنسبة لجار عن حريق نشأ في مستودع أدوات الأشغال العمومية أو في محلات مدرسية؛ قضية Var: أضرار لحقت بالأشخاص والأموال بفعل تحطم سد تحت ضغط المياه التي كان يحفظها، ومن بين التطبيقات القضائية في القضاء الجزائري: "مسؤولية البلدية عن وفاة شخص بصعقة كهربائية بسبب إهمالها صيانة عمود كهربائي، أنضر مجلس الدولة، 30 يناير 2008، مجلة مجلس الدولة، عدد 9، 2009، ص. 100؛ قضية السيد (ب.خ) الذي رفع دعواه اثر تهديم الفيلا الخاصة به أثناء المتعلقة بتهيئة الأرضية لانجاز جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، وقد جاء في حيثيات هذا القرار أن هناك علاقة سببية بين الأضرار اللاحقة بالضحية والأشغال العامة، وتم الحكم بالتعويض دون اشتراط الخطأ، أنظر مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري السابق، ص. 182.

² - عبد المالك يونس محمد، المرجع السابق، ص. 190-191.

في قلعة La Double Couronne الحربية نجم عنه إصابة الكثير من الأشخاص والمباني في محيط القلعة، وقد قضى مجلس الدولة في هذه القضية بالتعويض للمتضررين استنادا لنظرية المخاطر على أساس أن تخزين ونقل أشياء خطيرة يتضمن مخاطر¹.

وقد أخذ مجلس الدولة الجزائري بهذه المسؤولية في قضية حسان أحمد ضد وزير الداخلية في 9 يوليو سنة 1977 والتي تتلخص وقائعها في نشوب حريق في مستودع تابع لمحافظة الشرطة المركزية بالجزائر العاصمة، بسبب انفجار خزان للبنزين، حيث اعتبر أن وجود الخزان يشكل خطرا استثنائيا على الأشخاص والأموال تتجاوز الأعباء التي يتحملها الأفراد عادة².

- استعمال الأسلحة والآلات الخطرة: اعتمد مجلس الدولة الفرنسي نظام المسؤولية على أساس المخاطر عن الاستعمال الضار للأسلحة والآلات الخطرة التي تشكل مخاطر استثنائية على الأموال والأشخاص ابتداء من سنة 1949 في قراره الصادر في 24 يونيو سنة 1949 بمناسبة فصله في قضيتي Lecomte et Daramy، تتلخص وقائع الأولى في وفاة صاحب مهى بعيار ناري أطلقه عون أمن أثناء محاولته توقيف سيارة مشتبه بها، والثانية في وفاة سيدة مارة بعيار ناري أطلقه عون أمن بقصد الحيلولة دون فرار مرتكب اعتداء بالعنف³.

واضح من هاتين القضيتين أن المسؤولية على أساس المخاطر عن استعمال الأسلحة والآلات الخطرة تكون فقط لصالح الأشخاص والأموال التي لم تكن مستهدفة من العملية، أما إذا كانت الضحية مستهدفة من العملية كإصابة سائق كان مأمورا بالتوقف عند حاجز فإن المسؤولية في هذه الحالة تكون على أساس الخطأ، ويكفي هنا الخطأ اليسير⁴.

وقد شهد القضاء الجزائري عدة تطبيقات عن المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر المترتبة عن استعمال الأسلحة والآلات الخطرة، من بينها قضية (ح.ص) ضد وزير الداخلية⁵ التي تتلخص وقائعها في إصابة سائق سيارة أجرة كان يقود سيارته بجروح على إثر إنطلاق رصاصة طائشة من مسدس أحد أعوان الأمن، حدث ذلك أثناء تدخل الشرطة لإلقاء القبض على مشبوه.

¹ - مجلس الدولة، 28 مارس 1919، قضية Regnault-Desroziers ، القرارات الكبرى للاجتهاد الإداري، قرار رقم 34، ص. 205.

² - لحسن بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية بدون خطأ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص. 38.

³ - أنظر : عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 378.

⁴ - المرجع نفسه، الموضع نفسه.

⁵ - مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 7.

وإقامة المسؤولية في هذه الحالة على أساس المخاطر لا ينفي وجود الخطأ وإنما يتعلق الأمر بإعفاء الضحية من إثبات الخطأ فقط، لصعوبة ذلك، كعدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة كالقيام بالتحذيرات اللازمة¹.

2. مسؤولية الإدارة عن الأساليب أو المناهج الخطرة:

لا تستعمل الإدارة في بعض نشاطاتها أشياء خطيرة لكنها قد تستعمل أساليب أو مناهج خطيرة أو تتم في ظروف لا تخلو من مخاطر كالأساليب المعتمدة لإعادة تأهيل المساجين كنظام العمل في الورشات الخارجية، ونظام الحرية النصفية، ونظام مؤسسات البيئة المفتوحة، كل هذه الأساليب تتيح للمساجين فرصاً سهلة للهروب فيرتكبون سلوكات ضارة، مما يجعل مثل هذه الأساليب تنطوي على خطورة خاصة².

وقد توسع مجال تطبيق المسؤولية الإدارية دون خطأ عن الأساليب الخطرة ليشمل مجالات أخرى كالمسؤولية عن الأضرار التي يسببها الأحداث المنحرفون الموضوعون في المؤسسات العمومية المخصصة لاستقبالهم، والأضرار التي يسببها المصابون بأمراض عقلية الذين يعالجون في المؤسسات العمومية الاستشفائية المخصصة لذلك عند منحهم تراخيص الخروج أو بسبب فرارهم على سبيل المثال، فضلاً عن الأضرار الواقعة بسبب استخدام طرق علاجية تتضمن مخاطر خاصة لعلاج المرضى في المرافق الاستشفائية العمومية³.

أول قرار لمجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال صدر سنة 1956 في قضية Thouzellier، والتي تتعلق بتجمع بعض المجرمين الشباب المسجونين في مؤسسة إصلاحية، وعلى إثر اعتماد أساليب متطورة في إعادة التأهيل، والتي أصبح بموجبها من الممكن لهؤلاء المجرمين أن يكونوا نصف أحرار أو أن يتمتعوا بحرية كاملة تحت رقابة السلطة، حيث قرر بأن هذه المناهج تمثل مخاطر استثنائية على الجوار، مما يلزم الإدارة بالتعويض على أساس المخاطر⁴، وقد وسع مجلس الدولة مجال هذه المسؤولية في قراره بتاريخ 9 مارس 1966 في قضية Trouillet ليشمل أي ضحية خارج منطقة الجوار لوجود إمكانية الابتعاد السريع خاصة في سيارة مسروقة أو بواسطة النقل المجاني.

¹ - كيارى أسماء وكراجي مصطفى، الخطأ في نظام المسؤولية الإدارية دون خطأ، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2018، ص. 43.

² - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 380-381.

³ - المرجع نفسه، ص. 181-182.

⁴ - CE, Sect, 3 février 1956, ministre de la justice C. Thouzellier.

منقول من: كيارى أسماء وكراجي مصطفى المرجع السابق، ص. 41.

لم يتعرض القضاء الجزائري للمسؤولية عن المسجونين أو الأحداث الجانحين الذين تطبق عليهم مثل هذه المناهج رغم تنظيم المشرع لها، ففي الفصل الثاني من قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين تعرض المشرع لإعادة التربية خارج البيئة المغلقة، تضمن نظام الورشات الخارجية، والحرية النصفية، ومؤسسات البيئة المفتوحة¹.

3. مسؤولية الإدارة عن الأوضاع الخطرة:

قد يتعرض بعض الأفراد لمخاطر خاصة، بحكم وظيفتهم أو المهام الموكلة لهم، لأن طبيعة المرفق الذي يعملون لصالحه تتطلب ذلك، فيستفيدون من المسؤولية بدون خطأ في حالة إصابتهم بضرر، كما هو الحال بالنسبة للرعايا المتواجدين بمقتضى وظائفهم في مناطق ساخنة من العالم؛ أو المدرسين المعرضين للإصابة بالعدوى في المؤسسات التعليمية التي يعملون بها²؛ أو أزواج أعضاء السلك الطبي المعرضين باستمرار لخطر العدوى أو الجنين³، فهؤلاء معرضون لمخاطر غير عادية بسبب إمكانية انتقال العدوى إليهم؛ أو الأشخاص الملزمون بالتلقيح الإجباري⁴؛ أو الأشخاص المتضررين من نشاط مراكز نقل الدم، سواء المتبرعين⁵، أو المستفيدين أو الأشخاص الذين لهم علاقة مباشرة بهم نتيجة نقل دم فاسد.

ثانياً: حالات المسؤولية الإدارية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

قرر القضاء مسؤولية الإدارة على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في الحالات التالية:
المسؤولية الإدارية بسبب الأضرار الدائمة للأشغال العمومية، المسؤولية الإدارية بسبب القرارات الإدارية المشروعة، المسؤولية الإدارية بسبب نصوص قانونية واتفاقيات دولية، المسؤولية الإدارية بسبب عدم تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية.

أ. المسؤولية الإدارية بسبب الأضرار الدائمة للأشغال العمومية:

¹ - قانون رقم 05-04، تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين، مؤرخ في 06 فيفري 2005، ج.ر. عدد 12، سنة 2005، المواد من 100 إلى 111.

² - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 382.

³ - بن عبد الله عادل، المرجع السابق، ص. 237، 240، 241.

⁴ - المرجع نفسه، ص. 219.

⁵ - قدرت محكمة Dijon في حكمها الصادر سنة 1964 مسؤولية مركز نقل الدم التابع للمركز الاستشفائي الجهوي Dijon دون خطأ تجاه السيد Pautras الذي أصيب بشلل و قدرت الخبرة بأن الضرر اللاحق به كان نتيجة لتبرعه بالدم، أنظر:

TA de Dijon, 20 mai 1964, Pautras et Caisse Mut. Soc. Agric. de la Côte-d'Or C.hospitalier régional de Dijon.

قد تقوم المسؤولية الإدارية بدون خطأ في مجال الأشغال العمومية على أساس المخاطر كما رأينا سابقاً، في حالة الأضرار العابرة أو العرضية نتيجة لحادث، وفي هذه الحالة ينطوي سلوك الإدارة على خطر حدوث ضرر بالأفراد، وقد تقوم مسؤوليتها على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في حالة الأضرار الدائمة أو المستمرة على الأقل لفترة طويلة، وهي أضرار حتمية وليست عرضية، ناجمة عن تنفيذ أشغال عمومية، أو وجود أو تسيير منشأة عمومية، وفي هذه الحالة لا ينطوي سلوك الإدارة عن خطر حدوث أضرار بالأفراد، فالأضرار هنا متوقعة.

من الحالات التي رتب فيها مجلس الدولة الفرنسي المسؤولية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في هذا المجال¹:

عندما تؤدي الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة إلى إتلاف العقار جزئياً أو كلياً، أو إلى إنقاص قيمته الاقتصادية ولو لم تتله مادياً بأذى، كأن تؤدي الأشغال العامة إلى جعل مدخل العقار متعذراً أو مستحيلاً، أو حجب النور عن المسكن، أو حرمانه من منظر جميل كان يستمتع به قبل إتمام الأشغال العامة، أو استحالة البناء على أرض معدة أصلاً للبناء، أو إحداث أصوات مزعجة تؤدي إلى الإضرار بفندق أو مستشفى لأحد الأطباء يقوم بجوار المشروع العام الذي هو مصدر الأصوات.

ب. المسؤولية الإدارية بسبب القرارات الإدارية المشروعة:

القرارات الإدارية غير المشروعة تمثل خطأ مرفقياً، يترتب عن الأضرار التي قد تلحق بالأفراد بسببها مسؤولية على أساس الخطأ، أما القرارات الإدارية المشروعة فتترتب بسببها المسؤولية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، فبالنسبة للقرارات الفردية كرس مجلس الدولة الفرنسي المسؤولية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في قضية Couitéas²، ومن الأمثلة في هذا الشأن قرار سحب ترخيص

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص. 231-232.

² - تتلخص وقائع القضية في أن السيد كويتياس قد تمّ الإعتراف له بملكية أراضي فلاحية مساحتها 38000 هكتار (في تونس المستعمرة من طرف فرنسا) و حصل بموجب حكم على حقه في طرد شاعليها (السكان الأصليين). و لكن الحكومة الفرنسية، التي لجأ إليها عدة مرات للتنفيذ، قد رفضت مدّة بالقوة العسكرية اللازمة خشية الإضطرابات الخطيرة التي من الممكن أن يثيرها السكان الأصليون لتلك الأراضي لأنهم يعتبرون أنفسهم هم المالكون الشرعيون منذ غابر الأزمان، و لما رفضت الإدارة تعويض السيد كويتياس عن الأضرار الحاصلة له طُرح الأمر على مجلس الدولة الفرنسي الذي رأى بأن الحكومة من حقها رفض تقديم القوة المسلحة لأن من واجبها تقدير ظروف تنفيذ الحكم القضائي و رفض ذلك إن كان هناك خطر يهدد الأمن و النظام العام، و لكن من حق السيد كويتياس أن يطالب بالتنفيذ مع استعمال القوة فإذا طالبت مدة الرفض فوق الحد المعقول فإن ذلك سيكون جثلاً من غير المعقول أن يتحملة وحده لأن الضرر المفروض عليه في هذه الحالة هو حرمانه من الإنتفاع لمدة غير محددة ، و بالتالي من حقه أن يطالب بالتعويض عنه.

إقامة منشأة عمرانية من شركة عقارية بعد قيامها بدراسة وإنجاز بعض الأشغال المتعلقة بالمشروع، فقد صيدلي زبائن بفعل قرار إداري قضى بخلق عدة منشأة سكنية بالحي المتواجد فيه، قرار مشروع بالتراجع عن متابعة نزع ملكية عقار للمنفعة العامة¹.

أو القرارات التنظيمية، حيث تستهدف تحقيق نفع عام، في مقابل ما يمكن أن تسببه للأفراد من أضرار غير عادية، وفي ذلك إخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة يترتب المسؤولية الإدارية، وقد شهدت هذه الحالة عدة تطبيقات في أحكام مجلس الدولة الفرنسي منها حكمه في قضية Gavaranie في 22 نوفمبر 1963، وتتلخص وقائعها في أن عمدة البلدية أصدر لائحة تتعلق بتنظيم السير في منطقة سياحية، تم بمقتضاها تخصيص أحد الشوارع للسائحين الذين يستخدمون الخيل في التنقل، والآخر للمشاة، قام التاجر الذي يبيع الهدايا التذكارية في الشارع الأول برفع دعواه للمطالبة بتعويضه عن الأضرار التي أصابته، إذ أن السواح المتقلين بالخيول لا يقفون أمام متجره بعكس المشاة، وقد اعترف المجلس بمشروعية اللائحة الصادرة عن عمدة البلدية لامتلاكه كامل السلطة في وضع لوائح السير وقضى بالتعويض على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة².

ج. مسؤولية الإدارة بسبب النصوص القانونية والاتفاقيات الدولية:

لم يكن للأفراد حق مقاضاة الدولة عن الأضرار المترتبة عن القوانين لأن القوانين اعتبرها الفقه من أعمال السيادة، ومن خصائصها أنها ملزمة ويجب العمل بها وإن ترتب عنها أضرار لبعض الأفراد، لكن بدأ العمل بمسؤولية الدولة عن القوانين بموجب حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية شركة منتجات الألبان La fleurette³ بتاريخ 14 جانفي 1934.

أما المسؤولية بسبب الاتفاقيات الدولية فقد كانت بدايتها بحكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية *Compagnie générale d'énergie radioélectrique*⁴.

¹ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص. 388.

² - أنظر: شمسة مفتاح أحمد الناصري، مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة الإمارات العربية المتحدة، أبريل 2018، ص. 108.

³ - تتلخص وقائع القضية في أن قانونا قد صدر يمنع صناعة الكريمة إلا من الحليب الخالص، وكان من نتائج ذلك أن توقفت شركة منتجات الحليب المسماة La fleurette عن صناعة نوع من الكريمة المستخلصة من الحليب والفول السوداني، وقد استجاب مجلس الدولة لطلب التعويض المقدم من طرف الشركة، منقول من عبد القادر، المرجع السابق، ص. 390.

⁴ - تتلخص وقائع القضية في أن هذه الشركة كانت تمتلك منشآت للبت الإذاعي، هذه الأخيرة استعملها الجيش الألماني أثناء احتلاله لفرنسا، وبعد الحرب طالبت الشركة المعنية من الحكومة الفرنسية تعويضها، على أساس أنها هي المسؤولة بفعل مصادقتها على اتفاقية دولية تخص تأجيل تعويض ألمانيا رعايا الدول الأوربية الموقعة على الاتفاقية، منقول من: المرجع نفسه، ص.

ولقيام المسؤولية الإدارية بسبب القوانين أو الاتفاقيات الدولية لابد من توفر الشروط التالية¹:

- 1- عدم النص استبعاد التعويض عن الأضرار الناجمة عن تنفيذه.
 - 2- أن تكون المصالح التي لحقها الضرر من جراء تنفيذ القانون الجديد مشروعة.
 - 3- أن تتوفر في الضرر شروط خاصة فضلا عن الشروط العامة، وهي أن يكون الضرر غير عادي، وأن يكون الضرر خاصا في حين النفع الذي يحققه القانون عاما.
- وقد نص المشرع الجزائري على هذا النوع من المسؤولية كالقانون المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة.

د. المسؤولية الإدارية بسبب عدم تنفيذ الأحكام القضائية

القاعدة العامة هي أن الأحكام والقرارات الحائزة على قوة الشيء المقضي فيه واجبة النفاذ، ويقع على السلطة العامة واجب مد يد العون واستعمال القوة العمومية عند الاقتضاء لتنفيذها، فإذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية أو وضعت عراقيل تحول دون تنفيذها اعتبر ذلك خطأ جسيما يرتب مسؤوليتها²، غير أنه قد يستحيل تنفيذ الحكم القضائي لاعتبارات تتعلق بالنظام العام، فلا تكون الإدارة مسؤولة إزاء الأفراد وفقا لنظرية الخطأ، لكن يجب عليها أن تعوض الشخص الذي صدر الحكم لصالحه لأنه يكون في هذه الحالة قد تحمل عبئا تقبلا في سبيل المصلحة العامة لا يتفق وما يقتضيه مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة³.

وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي أساس هذا النوع من المسؤولية بحكمه الشهير الصادر في 20 نوفمبر 1923 في قضية كويتياس (Coutiéas) السالفة الذكر، الذي أبرز فيه⁴:

أولاً: أن الإدارة بامتناعها عن تنفيذ الحكم لم ترتكب خطأ لأنها وإن كانت قد أخلت بواجبها في تنفيذ الأحكام بالقوة فإنها إنما فعلت ذلك تنفيذا لواجب آخر أهم؛

¹ - المرجع نفسه ، ص. 391-392.

² - عبد المالك يونس مجد، المرجع السابق، ص. 187.

تعرضنا في المبحث السابق إلى المسؤولية عن عدم تنفيذ حكم الإلغاء، والمسؤولية الجزائية عن عدم تنفيذ حكم قضائي بصورة عامة بمقتضى المادة 138 مكرر والمادة 139 من قانون العقوبات، أما فيما يتعلق بتنفيذ أحكام التعويض فقد نصت المادة 5 من القانون 91-02 المتضمن القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، ج.ر عدد 2، سنة 1991 على أنه "يمكن أن يحصل المتقاضون المستفيدون من أحكام القضاء التي تتضمن إدانة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري على مبلغ الديون لدى الخزينة العمومية وبالشروط المحددة في المواد 6 وما يتبعها".

³ - عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، ص. 239.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص. 244-245.

ثانياً: بالرغم من عدم وجود الخطأ منح المجلس التعويض لأن حرمانه التام من الانتفاع بملكه خلال مدة لا يمكن تحديدها نتيجة لموقف الإدارة إزاءه قد فرض عليه -تحقيقاً للصالح العام- ضرراً جسيماً يجب تعويضه.

وبذلك وضع قيدين لترتيب المسؤولية في هذه الحالة هما¹:

1. يجب أن يكون امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم مرجعه إلى تحقيق اعتبارات تتعلق بالصالح العام تفوق أهميتها أهمية الامتناع عن تنفيذ حكم واجب النفاذ؛
2. ليس كل تأخر في تنفيذ الأحكام يعتبر سبباً للمسؤولية، سواء على أساس الخطأ أو بدون خطأ، وإنما يجب أن يكون التأخير غير عادي ويتجاوز المألوف.

في هذا المجال ننبه إلى أن عدم المساعدة على تنفيذ الحكم القضائي يعتبر قرار إداري فردي، وبالتالي يخضعان لنفس المبادئ لتقرير المسؤولية الإدارية، لهذا اعتبر معظم الكتاب أن حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Couitéas هو الذي أرسى نظام المسؤولية سواء بسبب القرارات الإدارية الفردية أو بسبب عدم تنفيذ حكم قضائي.

المبحث الثالث: جزاء المسؤولية الإدارية

إذا توفرت كل أركان المسؤولية الإدارية والشروط المتعلقة بها والتي فصلناها في المبحث السابق، سواء في المسؤولية على أساس الخطأ أو المسؤولية بدون خطأ، وجب تعويض الضحية لجبر الضرر الذي أصابه، والتعويض يجب أن يكون كاملاً وعادلاً وبالتالي يجب أن يشمل كل الأضرار التي لحقت، وأن يكون في الصورة التي تضمن عدالته.

المطلب الأول: عناصر التعويض

يهدف التعويض بمفهومه الشامل إلى تعويض كل الأضرار التي لحقت بالمضرور بكل عناصرها، المادية والجسدية والمعنوية، وقد تناولنا هذه العناصر الثلاث حين دراستنا لأنواع الضرر، وسنحاول في هذا المطلب ربط هذه الأنواع بقيمة التعويض.

¹ - المرجع نفسه، ص. 246-247.

الفرع الأول: التعويض عن الضرر المادي:

لاشك أنه إذا تسبب المسؤول عن ضرر مادي للمضرور في حياته يترتب عنه تعويض يدخل في ذمة هذا الأخير، وهذا التعويض يمكن أن ينقل في حال وفاته إلى خلفه العام أو الخاص، تم الإجماع على أن التعويض عن الضرر المادي الذي أصاب المضرور ينتقل إلى الورثة دون أي قيد أو شرط، سواء كان المضرور قد حصل على حكم نهائي به قبل وفاته أو لا، وسواء طالب به أم لم يطالب¹.

يحق لأهل المضرور في حالة وفاته مطالبة المسؤول بالتعويض عما أصابهم شخصيا من ضرر مادي لفقدان الشخص الذي كان يعيلهم، فالحرمان من الإعالة ضرر مادي يقتصر التعويض عنه على من يعولهم المضرور المتوفى، والتعويض الذي يحكم به للمضرور يشمل ما لحقه من ضرر وما فاتته من كسب.

الفرع الثاني: التعويض عن الضرر الجسدي

إذا وقع اعتداء على سلامة المضرور تسبب في إصابته بعجز دائم كلياً أو جزئياً فإن ذلك يعتبر إخلالاً مادياً يمنحه الحق في طلب التعويض عن الضرر الجسدي، ويظهر الضرر الجسدي بمظهرين، أحدهما يصيب قوى الجسم، وهو الضرر الجسدي البحت، والآخر يمتد أثره إلى المصلحة المالية أو الاقتصادية كمختلف المصاريف التي يدفعها المضرور في تكاليف العلاج أو الأجر الذي ضاع منه خلال فترة العلاج، ومختلف الآثار التبعية للإصابة التي تعرض لها، فإذا أفضت الإصابة الجسدية إلى تعطيل الضحية عن العمل لفترة محددة أو إلى عطل انعكس على موردها المالي أو كسبها، فإن الحرمان من الدخل فترة التعطيل يستوجب التعويض.

الفرع الثالث: التعويض عن الضرر المعنوي

يمس الضرر المعنوي أو الأدبي للمضرور مصلحة غير مالية، كالمعاناة أو مختلف الآلام النفسية والآلام العاطفية، والضرر الذي يصيب الشرف والسمعة والاعتبار، وقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي على التعويض عن كل من الضرر المادي والضرر المعنوي المصاحب له، ويحكم في هذه الحالات بمبلغ إجمالي لتعويض الأضرار التي لحقت بالمضرور.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد جاءت المادة 124 من القانون المدني الجزائري عامة وشاملة، ولم يتعرض من خلالها للتعويض عن الضرر المعنوي، إلا أنه سرعان ما تدارك الوضع عند تعديل القانون

¹ - محمد يحي المحاسنة، أصحاب الحق في التعويض عن الضرر الأدبي في حالة موت المصاب، مجلة الحقوق، العدد 2، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2000، ص. 279.

المدني بالأمر رقم 05-10، حيث نص في المادة 182 مكرر منه على: "يشمل التعويض عن الضرر المعنوي كل مساس بالحرية أو الشرف أو السمعة"، وجاءت المادة الثالثة من قانون الإجراءات الجزائية بأبعد من ذلك فيما يخص الدعوى المدنية حيث نصت: "...تقبل دعوى المسؤولية المدنية من كافة أوجه الضرر سواء كانت مادية أو جسمانية أو أدبية ما دامت ناجمة عن الوقائع موضوع الدعوى الجزائية".

في حالة موت المريض يحق للخلف أن يطالب بالتعويض عن الضرر المعنوي إلى جانب الضرر المادي، رغم الخلاف الذي كان وما زال قائما في الفقه والقضاء حول تلك الأضرار، وإمكانية التعويض عن الأضرار المعنوية حتى أصبحت المطالبة بتعويض المتضرر بالارتداد غير الخلف عما أصابهم من آلام وأحزان نفسية أمرا مسلما به؛ لا يستحق التعويض في هذا الصدد إلا الأزواج والأقارب إلى الدرجة الثانية عما يصيبهم من جراء موت قريبهم.

المطلب الثاني: طبيعة التعويض وتقديره

بعد قبول القاضي النضر في دعوى التعويض المرفوعة أمامه، وفصله في توافر شروط وأركان المسؤولية الإدارية يحدد طبيعة التعويض ثم يقوم بتقدير قيمة التعويض الواجب أدائه للمضرور.

الفرع الأول: طبيعة التعويض

يمكن أن يكون التعويض ماديًا بمقابل، ويمكن أن يكون تعويضا عينيا، حسب ما تقتضيه مصلحة المضرور، وطبيعة الضرر.

أولاً: التعويض العيني

التعويض العيني هو إعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل وقوع الضرر، مما يجعل التعويض معادلا للضرر لا يزيد عنه ولا ينقص.

إذا كان الأصل في الالتزامات التعاقدية حسب ما هو مستقر في القانون المدني أن يكون التعويض عينيا فإن التعويض في الالتزامات التقصيرية يكون بمقابل سواء كان المقابل نقديا أو غير نقدي، غير أن هذه القاعدة لم تطبق على إطلاقها في القانون الإداري، إذ أن التعويض العيني يستبعد عادة في مجال المسؤولية الإدارية حتى وإن كان ممكنا، نظرا لاستقلال الإدارة وعدم استطاعة القاضي توجيه أوامر إليها، كأمر الإدارة بإعادة الموظف المفصول بقرار غير مشروع إلى عمله¹، فضلا عن أن التعويض العيني يضر

¹ - ماجد راغب الطلو، المرجع السابق، ص. 513.

بالمصلحة العامة إذ أنه يقيد حرية الإدارة في اتخاذ ما تراه مناسباً من قرارات لتحقيق المصلحة العامة بمقتضى وظيفتها الإدارية¹.

واستثناء من هذا الأصل يمكن للقاضي أن يلزم الإدارة بعمل معين في الحالات التالية:

الحالة الأولى: إذا كان خطأ الإدارة جسيماً يصل إلى درجة الاعتداء المادي فإن القاضي الإداري يمكن أن يحكم على الإدارة بعمل معين كالرد أو الطرد أو الهدم، أو عدم التعرض...²، لما يسببه الاعتداء المادي من عدوان على الشرعية ومساس بحقوق الأفراد وحياتهم

الحالة الثانية: إذا أعطى القاضي للإدارة الاختيار بين التعويض النقدي والعيني فاخترت الأخير فإنها تكون ملزمة بتنفيذ الحكم الصادر بالتعويض العيني، وهو ما يطلق عليه الالتزام التخييري.

وبالنسبة للمشرع الجزائري فقد أعطى للقاضي كامل السلطة في اختيار الطرق الأصلح لاستيفاء المتضرر حقه، هذا ما جسده المادة 132 من القانون المدني، المعدلة بموجب الأمر 05-10 والتي نصت على: "يعين القاضي طريقة التعويض مقسطاً، كما يصح أن يكون إيراداً مرتباً، ويجوز في هاتين الحالتين إلزام المدين بأن يقدم تأميناً، ويقدر التعويض بالنقد، على أنه يجوز للقاضي تبعاً للظروف وبناء على طلب المضرور أن يأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، وإن يحكم وذلك على سبيل التعويض بأداء بعض الإعانات تتصل بالفعل غير المشروع".

إن إيراد طريق التعويض العيني في نص المادة بعد تطرق المشرع إلى التعويض النقدي إن دل على شيء فإنه يدل على تفضيله للجوء إلى الطريق النقدي أولاً³.

وفي كل الأحوال يترك تقدير اللجوء إلى مثل هذا التعويض لسلطة القاضي الذي يتعين عليه اختيار الطريق الأنسب للتعويض غير أن ذلك مقيداً بأن يكون التعويض العيني ممكناً وكافياً وغير مرهق للمسؤول⁴.

¹ - محمد عبد الله فلاح، المرجع السابق، ص. 410.

² - أنظر: سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص. 112.

³ - عميري فريدة، مسؤولية المستشفيات في المجال الطبي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المسؤولية المهنية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2011، ص. 136.

⁴ - المرجع نفسه، الموضوع نفسه.

من التطبيقات القضائية في هذا المجال حكم المحكمة الإدارية لولاية الشلف بتاريخ 2014/03/18 في قضية د.خ ضد والي ولاية الشلف¹، حيث استقادت المدعية د.خ من مسكن اجتماعي إيجاري يتكون من غرفتين، إلا أن اللجنة الولائية للطعون أقصت العارضة من ذات المسكن على أساس أنها تملك قطعة أرض صالحة للبناء وقامت برهنها لدى أحد البنوك، إلا أن العارضة دفعت بأن القطعة المذكورة تم رهنها من طرف أخوها د.م، ولا تملك أية قطعة أرض صالحة للبناء، وبناء على ذلك صدر الحكم المؤرخ أعلاه، والذي ألزم ولاية الشلف ممثلة في شخص الوالي بأن تمنح للعارضة السكن الإيجاري المذكور، وبعد تنازل الولاية عن الاستئناف أمام مجلس الدولة أصبح الحكم نهائياً.

ثانياً: التعويض بمقابل

يمكن أن يكون التعويض بمقابل في شكل تعويض نقدي، كما يمكن أن يكون في شكل غير نقدي، ويرجع ذلك لتقدير القاضي.

أ. التعويض النقدي:

يعتبر التعويض النقدي الصورة الغالبة في مجال المسؤولية التقصيرية، ويتمثل في المبلغ المالي الذي يقدره القاضي لجبر الضرر الذي لحق المضرور، سواء كان الضرر مادياً أو معنوياً.

يمنح التعويض النقدي دفعة واحدة للمضرور، إلا أنه يمكن للقاضي في ظروف معينة أن يحكم بتعويض نقدي مقسط، بإيراد مرتب مدى الحياة، إذا كان يرى أن هذه الطريقة هي المناسبة للتعويض وجبر الضرر الحاصل²، وهذا ما ذهب إليه نص المادة 132 من القانون المدني الجزائري.

وإذا حكم القاضي بالتعويض على شكل أقساط أو مرتب يجوز له أن يلزم المسؤول بدفع تأمين كضمان للمضرور.

وفي بعض الحالات يمكن للقاضي أن يحكم بالتعويض العيني، غير أن ذلك قد لا يكون كافياً، كحالة نزاع ملكية محلات سكنية ذات استعمال مهني وفقاً لنص المادة 34 من المرسوم التنفيذي 186/93 نتيجة الحرمان من الانتفاع، بالرغم من التعويض العيني المتمثل في منح محلات معادلة³، كما أن إعادة

¹ - أنظر: قرناش جمال، طبيعة التعويض في مجال المسؤولية الإدارية، الدراسات القانونية المقارنة، العدد 1، المجلد 2، 2016، ص. 233.

² - دلال يزيد، مختاري عبد الجميل، المسؤولية المدنية عن الأخطاء الطبية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 3، جامعة سيدي بلعباس، مكتبة الرشاد، الجزائر 2005، ص. 71.

³ - المرسوم التنفيذي 93-186 المؤرخ في 27 جويلية 1993، يحدد كليات تطبيق القانون رقم 90-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر. عدد 51، لسنة 1993.

العامل المفصول إلى عمله غير كافيا لجبر الضرر الذي أصابه كضياح مرتبه وعلاواته وترقياته فضلا عن الضرر المعنوي كالشعور بالظلم والتعرض للشك والريبة بين زملائه، فيلجأ إلى التعويض النقدي إلى جانب التعويض العيني.

ب. التعويض غير النقدي:

التعويض غير النقدي أو التعويض الأدبي الذي يحكم به القاضي هو إجراء تقوم به الإدارة لترضية من أصابه ضرر معنوي أو أدبي، فضلا عن التعويض النقدي الذي يمكن أن يحكم به القاضي، والذي قد لا يكون كافيا لجبر الضرر عن مثل هذا النوع من الضرر.

من أمثلة التعويض غير النقدي: الاعتذار في الصحف، أو تكذيب الإشاعات، فمثل هذا التعويض لا هو عيني ولا نقدي، قد يكون أنسب في بعض الحالات، يجوز للمضروب المطالبة به وللقاضي أن يستجيب لطلبه، كما يجوز له الحكم به من تلقاء نفسه.

الفرع الثاني: تقدير التعويض

للقاضي سلطة تقديرية واسعة في تقدير التعويض، إلا أن ذلك مقيد بمجموعة من القواعد العامة، هذه القواعد لها دورها حتى في تحديد وقت تقدير التعويض.

أولاً: القواعد العامة لتقدير التعويض

القاعدة العامة الأساسية في تقدير العويض سواء في المنازعات الإدارية أو المدنية هي أن يكون التعويض كاملاً وشاملاً وعادلاً.

فقيمة التعويض يجب أن تقدر حسب جسامه الضرر وأن تغطي كل الضرر الذي تحمله المضروب سواء كان مادياً أو معنوياً، بما فيها ما فاتته من كسب وما لحقه من خسارة، فضلا عن أن التعويض يجب أن يكون متناسباً مع الضرر فلا يفقر أو يغنى الضحية من الضرر الذي تعرض له.

وقد نصت المادة 182 من القانون المدني الجزائري: "إذا لم يكن التعويض مقدراً في العقد أو في القانون فالقاضي هو الذي يقدره، ويشمل التعويض ما لحق الدائن من خسارة وما فاتته من كسب..."، وإن

كان ذلك ليس باليسير بالنسبة للضرر المعنوي لعدم استناد الضرر فيه إلى قيم معينة متعارف على تقديرها¹، لهذا يلجأ القاضي إلى الحكم بقيمة جزافية في بعض الحالات ورمزية في حالات أخرى.

فلقاضي الموضوع سلطة تقديرية واسعة لتقدير قيمة التعويض دون أن يخضع لرقابة النقض²، لأنها مسألة موضوعية إذا لم يكن ذلك محددًا بنص قانوني أو في بنود العقد بالنسبة للمسؤولية العقدية، ولا يقتصر ذلك على المسؤولية العقدية بل يشمل المسؤولية التقصيرية لأن نص المادة 182 جاء مطلقاً³.

غير أنه يجب أن يراعي الظروف التي تلابس المضرور كحالته المالية، حالته الصحية، جنسه، مركزه الاجتماعي، حالته العائلية، الوضع العاطفي للمضرور...، وهو ما نصت عليه المادة 131 من القانون المدني: "يقدر القاضي مدى التعويض عن الضرر الذي لحق المصاب طبقاً لأحكام المادتين 282 و282 مكرر مع مراعاة الظروف الملائمة.."، كما لا ينبغي أن يحكم القاضي بتعويض لم يطلبه ولم ينكره المضرور في عريضة الدعوى.

ثانياً: وقت تقدير التعويض

تقدر قيمة التعويض بتاريخ النطق بقرار التعويض من طرف القاضي الإداري، وليس بتاريخ وقوع الضرر، وذلك لمصلحة المضرور لأن تأخر الحكم في الدعوى قد يسبب خسارة له بسبب تغير الأوضاع الاقتصادية مثل نزول قيمة العملة أو ارتفاع الأسعار،

ويمكن إعادة النظر في تقدير التعويض عن الضرر المتغير خاصة بالنسبة للتغيرات التي لم تكن متوقعة وقت الحكم، فإذا لم يعتد القاضي بالتغيرات المستقبلية أو لم يتوقع حدوثها جاز للمضرور طلب إعادة تقدير التعويض⁴.

وفي هذا نميز بين حالتين¹، الأولى عندما يتضمن الحكم أو اتفاق الصلح عندما يسوى التعويض عن طريق الصلح، النص على إمكانية مراجعة التعويض، في هذه الحالة لن تكون هناك صعوبة في منح

¹ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص. 488.

² - يخضع مدى توفر شروط الضرر وعناصره التي تدخل في حساب التعويض كما بينها سابقاً إلى رقابة محكمة النقض -مجلس الدولة بالنسبة للمنازعات الإدارية-.

³ - حمليل صالح، سلطة القاضي في تقدير التعويض عن المسؤولية المدنية في القانون والقضاء الجزائري، مجلة الفقه والقانون، العدد 21، سنة 2014، ص. 63.

⁴ - أصالة كيوان كيوان، تعويض الضرر المتغير، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 27، العدد الثالث، 2011، ص. 562-563.

تعويض تكميلي عند تقادم الضرر، بل يمكن منح تعويض تكميلي خاص بجزء من الضرر الذي لم يتحدد عناصر عند النطق بالحكم أو عند إبرام اتفاق الصلح.

والحالة الثانية عندما لا ينص حكم التعويض على إمكانية مراجعة قيمة التعويض، في هذه الحالة ثار نقاش فقهي حول إمكانية مراجعة التعويض، بين من يرى أن اللجوء إلى القضاء يمثل دعوى جديدة للتعويض عن ضرر لم يكن موجودا وقت الحكم، ومن يرى أن الحكم يُعتد به سواء كان الضرر متوقعا عند النطق بالحكم، أو لم يكن يتوقعه، لشمول الحكم جميع الأضرار الحالية والمستقبلية.

غير أن التعويض يجب أن يكون عن الضرر الحال والمستقبلي إذا كان محقق الوقوع، فإن ظهرت عناصر جديدة للضرر لم يناقشها ولم يتعرض لها القاضي وقت النطق بالحكم، جاز للمضرور المطالبة بتعويض تكميلي، دون أن يكون في ذلك إخلال بمبدأ حجية الشيء المقضي فيه، لأن ذكر ومناقشة عناصر الضرر في الحكم مسألة قانونية يمكن الطعن فيها بالنقض.

كل ذلك توافقا مع مبدأ التعويض الكامل والشامل والعاقل، فلا يزيد عن الضرر ولا ينقص عنه، ولا يغني المضرور ولا يفقره، ويراعي ملاسبات المضرور كما رأينا سابقا، والظروف العامة خاصة الاقتصادية منها.

أما إذا تناقص الضرر بعد ما قدر القاضي قيمة التعويض في حكمه بصورة لم تكن متوقعة فلا يجوز إعادة النظر في التعويض إعمالا بقاعدة حجية الشيء المقضي فيه²، رغم أن ذلك قد يزيد في قيمة التعويض عن مقدار الضرر.

¹ - المرجع نفسه، ص. 256.

² - بسام محتسب، مسؤولية الطبيب المدنية والجزائية بين النظرية والتطبيق، دار الإيمان، الطبعة الأولى، بيروت، 1989، ص. 248.

الخاتمة:

للإحاطة بمحتوى مقياس المنازعات الإدارية كما جاء في عرض التكوين توقفنا عند ثلاث محطات رئيسية تمثل المحاور الأساسية لهذا الكتاب البيداغوجي:

تناولنا في المحور الأول القواعد العامة للمنازعات الإدارية، مبرزين أهمية مبدأ المشروعية كضمانة أساسية تخضع لها تصرفات الإدارة، وكذا خصوصيات الدعوى الادارية من حيث تعريفها، خصائصها، أنواعها، ثم التنظيم القضائي الإداري في الجزائر.

أما المحور الثاني، فقد خصصناه لدعوى الالغاء باعتبارها الدعوى النموذجية في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، حيث عرضنا شروطها، وآثارها، والاختصاص القضائي بشأنها، مؤكداً على دورها الحيوي في حماية الحقوق والحريات من تعسف الإدارة.

وفي المحور الثالث، تطرقنا إلى دعوى التعويض، باعتبارها الأداة القضائية التي تهدف إلى جبر الضرر الناتج عن تصرفات الإدارة، مبرزين شروط قيامها ومجالات تطبيقها، أساس المسؤولية الإدارية، والتعويض باعتباره الأثر المترتب على قيام المسؤولية الإدارية.

وقد ناقشنا كل هذه المحاور في ضوء ما نص عليه القانون الجزائري، لا سيما دستور 2020 الذي أعاد الاعتبار لمجموعة من المبادئ القضائية والاجرائية من وأهمها مبدأ التقاضي على درجتين، وتبعاً لذلك جاء تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 بموجب القانون 22-13، والقوانين ذات الصلة كالقانون 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة واختصاصاته بموجب القانون العضوي 22-11، فضلاً عن اصدار قانون جديد يتعلق بالتنظيم القضائي هو القانون 22-10، والقانون 22-07 يتعلق بالتقسيم القضائي، تحقيقاً لتلك المبادئ وضماناً لمبدأ المشروعية.

واجتهدنا فضلاً عن ذلك لأن نستند إلى اجتهادات الفقهاء والكتاب في هذا المجال اعتماداً على المراجع المتنوعة، وتدعيمه بالاجتهادات القضائية، مركزين على اجتهادات مجلس الدولة الجزائري.

في ضوء الأهداف البيداغوجية التي حددها عرض التكوين الخاص بهذا المقياس الأساسي، والتي أجملها في: تمكين الطالب من دراسة إجراءات رفع الدعاوى الادارية وسيرها والأحكام القضائية الصادرة في ذلك وطرق الطعن فيها، حددنا الأهداف الفرعية التالية:

إكساب الطالب معرفة نظرية حول مبدأ المشروعية والدعوى الإدارية عموماً، وتمكينه من التعرف على تنظيم واختصاصات القضاء الإداري، فضلاً عن تعريفه بإجراءات التقاضي أمام الجهات القضائية الإدارية، وتمكينه من التمييز بين أنواع المنازعات الإدارية (دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، دعوى التفسير، دعوى فحص المشروعية، دعاوى القضاء الكامل عموماً ودعوى التعويض خاصة...)، دراسة مفصلة لدعوى الإلغاء كنموذج لدعاوى المشروعية، ولدعوى التعويض كنموذج لدعاوى الحقوق، لنصل إلى تعزيز قدرة الطالب على تحليل أحكام وقرارات القضاء الإداري، وإعداده للتعامل مع حالات واقعية، من خلال الأمثلة القضائية التي حرصنا على أن ندعم بها الجانب النظري.

وبهذا سعينا من خلال هذا الكتاب لأن نضع بين يدي طالب السنة الثالثة قانون عام أساساً معرفياً ومنهجياً، يفتح آفاقاً أوسع لفهم المنازعة الإدارية في صورتها النظرية والتطبيقية، ويؤهله للتعامل مع الواقع القضائي الإداري، بما يخدم تكوينه القانوني ويسهم في ترسيخ ثقافة القانون وسيادة المشروعية.

قائمة المراجع:

أولاً: النصوص التشريعية

أ. الدساتير:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 في 2020/12/30 ج.ر عدد 82، لسنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

ب. القوانين العضوية

1. قانون عضوي رقم 98-03 مؤرخ في 03 جوان 1998 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، ج.ر عدد 39 لسنة 1998.

2. قانون عضوي رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية ج.ر عدد 37 لسنة 1998، ألغي بموجب القانون العضوي 22-10 المؤرخ في 9 جوان 2022، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج.ر عدد 41 لسنة 2022.

3. قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي سنة 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر عدد 37 لسنة 1998، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 09 جوان 2022، ج.ر عدد 41 لسنة 2022.

4. قانون عضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر عدد 50 لسنة 2016، معدل ومتمم.

5. قانون عضوي رقم 22-10 مؤرخ في 9 جوان 2022 يتعلق بالتنظيم القضائي، ج.ر عدد 41 لسنة 2022

ج القوانين العادية والأوامر:

1. الأمر 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963 المؤسس للمحكمة العليا، ج.ر رقم 48 لسنة 1963

ألغي بالأمر 73-29، مؤرخ في 25 جويلية 1973، ج.ر رقم 63 لسنة 1973.

2. الأمر 66-154 مؤرخ في 8 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم، ج.ر عدد 47 لسنة 1966.

3. الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج.ر رقم 78 لسنة 1975، المعدل والمتمم.

4. الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، ج.ر عدد 39 لسنة 1995.
 5. الأمر 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 52 لسنة 2003.
 6. قانون رقم 84-11 مؤرخ في 09 جوان 1984 ، يتضمن قانون الأسرة، معدل ومتمم، ج.ر عدد 24 لسنة 1984.
 7. قانون رقم 86-01 مؤرخ في 28/01/1986، ج.ر عدد 4 لسنة 1986، يعدل ويتمم الأمر 66-154، المتضمن قانون الإجراءات المدنية.
 8. قانون رقم 88-01 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مؤرخ في 12 جانفي 1988، ج.ر عدد 02، لسنة 1988.
 9. قانون 90-29 مؤرخ في 18/11/1990، المتضمن التوجيه العقاري، ج.ر عدد 49، لسنة 1990.
 10. قانون رقم 91-11 مؤرخ في 27 أفريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر عدد 21 لسنة 1991.
 11. قانون 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج.ر عدد 48 لسنة 2000.
 12. قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 08 لسنة 2002.
 13. قانون 03-04 مؤرخ في 17 ديسمبر 2003 معدل ومتمم يتعلق ببورصة القيم ج.ر عدد 11 لسنة 2003.
 14. قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ج.ر عدد 21 لسنة 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 22-13 مؤرخ في 12 جويلية 2022، ج.ر عدد 48 لسنة 2022.
 15. القانون رقم: 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37 لسنة 2011.
 16. قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 12 لسنة 2012.
- د. النصوص التنظيمية:**
1. مرسوم رقم 13188 مؤرخ في 4 جوان 1988 ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج.ر عدد 27 لسنة 1988.

2. مرسوم تنفيذي رقم 98-356 مؤرخ في 14 نوفمبر 1998، يحدد كفاءات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر عدد 85 لسنة 1998.
3. مرسوم تنفيذي رقم 11-195 مؤرخ في 22 ماي 2011، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 98-356 الذي يحدد كفاءات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر عدد 29 لسنة 2011.
4. مرسوم تنفيذي رقم 15-19 مؤرخ في 25 جانفي 2015، يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر عدد 07 لسنة 2015.
5. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر عدد 50 لسنة 2015.

ثانيا: الكتب

أ. باللغة العربية:

1. أبوراس محمد الشافعي، القضاء الإداري، مكتبة النصر للنشر والتوزيع، الزقازيق، 1980.
2. إبراهيم عبد العزيز شيخي، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
3. أحمد أبو الوفاء، أصول المحاكمات المدنية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1983.
4. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة انجق وبيوض خالد، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2003.
5. أحمد علي أحمد محمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
6. أحمد رجب محمود، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
7. إسماعيل إبراهيم البدوي، الحكم القضائي في الدعوى الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013.
8. إعاد علي حمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 1999.
9. بوحميده عطا الله، الوجيز في القضاء الإداري الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2011.
10. بطيح رمضان، مبدأ المشروعية وعناصر موازنته، جامعة عين شمس، بدون طبعة، 2005.
11. بلحاج العربي، النظرية العامة للالتزام في القانون المدني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.

12. بسام محتسب، مسؤولية الطبيب المدنية والجزائية بين النظرية والتطبيق، دار الإيمان، الطبعة الأولى، بيروت 1989.
13. جمال الدين سامي، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
14. جمال الدين سامي، القضاء الإداري - الرقابة على أعمال الإدارة - مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، ط1، الإسكندرية، 1982.
15. جمال سياس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، كليك للنشر، الجزائر، 2013.
16. هشام عبد الحميد فرج، الأخطاء الطبية، مطابع الولاء الحديثة، المنوفية، 2007.
17. وجدي راغب، مبادئ القضاء المدني، دار الثقافة الجامعية للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
18. دلاندة يوسف، طرق الطعن العادية وغير العادية في الأوامر والأحكام والقرارات الصادرة أمام القضاء العادي والإداري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2012.
19. وجدي ثابت غبريال، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.
20. حسين الدوري، القضاء الإداري ومبدأ المشروعية، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الدار البيضاء، 2007.
21. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية "دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر"، عالم الكتب، القاهرة، بدون سنة نشر.
22. طعيمة الجرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1956.
23. كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
24. لحسن بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية بدون خطأ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
25. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.
26. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، دراسة أسس ومبادئ القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس-لبنان-، 20015.

27. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
28. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009.
29. محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2001.
30. محمد عبد الله الفلاح، أحكام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، 2017.
31. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري، دار النهضة العربية، بيروت، 1998.
32. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
33. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول: الهيئات والإجراءات، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.
34. مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
35. مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
36. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، سطيف، 2010.
37. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2007.
38. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
39. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
40. سليمان الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985.
41. سليمان الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية -دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، القاهرة، 2006.
42. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
43. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
44. عبد الحميد ثروت، تعويض الحوادث الطبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
45. عبد المالك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها، مطبعة جامعة صلاح الدين، الطبعة الأولى، أربيل، 1999.
46. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في فقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، 2007.

47. عبد العزيز خليفة، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية، مسؤولية الإدارة عن القرارات والعقود الإدارية، دار الكتاب الحديث، 2008.
48. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، ط2، الجزائر 2014.
49. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.
50. علي حمود القيسي، القضاء الإداري، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 1999.
51. علي علي سليمان، النظرية العامة للالتزام - مصادر الالتزام - في القانون المدني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1989.
52. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2011.
53. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول "الإطار النظري للمنازعات الإدارية"، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
54. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
55. عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1982.
56. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول: القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
57. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني: نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
58. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
59. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
60. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
61. فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000.
62. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2011.

63. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية-الدعاوى وطرق الطعن الإدارية، ط2، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
64. خليل محسن، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، ط2، الإسكندرية، 1971.

ب. باللغة الفرنسية

1. A. De Laubadère, Traité de droit administratif, T1, L.G.D.J, 5ème édition, Paris, 1970.
2. André de Labadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, Traite de droit administratif, Tome 1, 15 ème édition, L.G.D.J, Paris, 1999, p. 536.
3. C.Debach, Contentieux Administratif , Dalloz, 2 édition Paris, 1975.
4. Christine Maugüe, La portée des nouveaux pouvoirs d'injonction du juge administratif, conclusion sur C.E. Ass. , 28 mars 1997, Fédération des familles de France et autre, R.F.D.A., Dalloz-Sirey 1998.
5. Georges Vedel , et Pierre Dévolvé , Droit Administratif, 6eme édition, Dalloz, Tome 1,Paris, 1982.
6. G.Peiser, Contentieux administratif, 4^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1985.
7. J.M.Auby et R.Drago, traite de contentieux administratif, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2 ème Edition, Paris, 1975.
8. Jacqueline Morand-Develi, Cours de droit Administratif. Montchrestien, 6 ème édition, Paris, 1999.
9. Jean-Marie, Auby,Robert Drago-Ader, traité de contentieux Administratif, L.J.D.J ,paris , 1984.
10. Jean Pierre Dubois,la Responsabilité Administrative, Casbah E, Alger, 1998.
11. Jean Urbaline, Droit Administratif, Dalloz, Paris, 22^{ème} édition, 2008.
12. London Pierre, Histoire abrégée du recourse pour excès des origins 1954, L.G.D.J., Paris, 1962.
13. M.Waline, Le contrôle juridictionnel de l'administration, LGDJ, 1974.
14. M.Waline, Précis de droit administratif, Editions montchrestien, Paris, 1969.
15. Pierre Delvolvé, le principe d'égalité devant les charges publiques, Librairie générale de droit et de jurisprudence L.G.D.J, paris, 1969.
16. Rémi Rouquette, Petit traité du procès administratif, 1^{ère} éd., Dalloz, Paris, 2003.

ثالثا: رسائل الدكتوراه

1. بوجادي عمر، اختصاص القضاء الاداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.
2. بزغيش بوبكر، منازعات العمران، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة تيزي وزو، 2017.
3. بن عبد الله عادل، المسؤولية الإدارية للمرافق الاستشفائية "شروط الفعل المولد للضرر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2011.
4. كمون حسين، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة تيزي وزو، 2018.
5. مباركي إبراهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة تيزي وزو، 2017.
6. محمد عبد الله محمد نصار، تدابير الإدارة الداخلية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر 1977.
7. قاسم العيد عبد القادر، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجيلالي اليايس -سيدي بلعباس-، 2002.
8. قوادي مختار، المسؤولية المدنية عن الخطأ الطبي "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في الشريعة والقانون، جامعة وهران، 2010/2009.

رابعا: مذكرات الماجستير

1. إبراهيم أوفائدة ، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1986.
2. الزهرة نصيبي ، الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لخضر -باتنة-، 2011-2012.
3. إسماعيل قريمس ، محل دعوى الإلغاء، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة باتنة، 2013.

4. بوفراش صفيان، عدم فعالية التظلم الإداري المسبق في حل النزاعات الإدارية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون "تحولات دولية"، جامعة تيزي وزو، 2009.
5. هدى صيد ، آجال المنازعات الإدارية طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2016/2017.
6. زين العابدين بلماحي، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2006-2007.
7. حميش صافية، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر 1، 2011/2012.
8. كفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق -تخصص الدولة والمؤسسات العمومية-، جامعة الجزائر 1، 2012-2013.
9. محمد فرح حمود العتيبي، حكم التعويض عن أضرار أعمال السيادة في القضاء الإداري، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العدالة الجنائية، تخصص السياسة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2011.
10. نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة ما جستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، 2010.
11. عائشة غنادرة، دور القاضي الإداري وحدود سلطاته في رقابة المشروعية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص التنظيم الإداري، جامعة الوادي، 2013-2014.
12. عباشي كريمة، الضرر في المجال الطبي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المسؤولية المهنية، جامعة تيزي وزو، 2011.
13. عميري فريدة، مسؤولية المستشفيات في المجال الطبي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المسؤولية المهنية، جامعة مولود معمري -تيزي وزو-، 2011.
14. شمسة مفتاح أحمد الناصري، مسؤولية الإدارة في التعويض عن القرارات الإدارية، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة الإمارات العربية المتحدة، أبريل 2018.
15. شريف أحمد يوسف بعلوشة، دعوى الإلغاء الإداري، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر -غزة-، كلية الحقوق، 2010.

خامسا: المقالات

1. أصالة كيوان كيوان، تعويض الضرر المتغير، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 27، العدد الثالث، 2011.
2. بو عمران عادل، حسم إشكالات تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، في النظام القانوني الجزائري، دفاثر السياسة والقانون، العدد الثامن، جانفي 2013.
3. جهاد ضيف الله ذياب الجازي، الوسائطل المستحدثة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري: التجربة الفرنسية أنموذجا، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة السادسة، العدد 03، العدد التسلسلي 23، سبتمبر 2018.
4. جمال قروف، الأساليب الحديثة لقاضي الإلغاء في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد السابع، 2017.
5. جميل صالح، سلطة القاضي في تقدير التعويض عن المسؤولية المدنية في القانون والقضاء الجزائري، مجلة الفقه والقانون، العدد 21، 2014.
6. دلال يزيد، مختاري عبد الجميل، المسؤولية المدنية عن الأخطاء الطبية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 3، جامعة سيدي بلعباس، مكتبة الرشاد، الجزائر 2005.
7. حدة زعموم، المصالح غير الممركزة للدولة، صفة التقاضي والتمثيل أمام القضاء، المجلة الجزائرية للقانون والعدالة، العدد الأول، 2017.
8. حسين فريجة، تنفيذ قرارات القضاء الإداري بين الواقع والقانون، مجلة المفكر، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، مارس 2007.
9. كيارى أسماء وكراجي مصطفى، الخطأ في نظام المسؤولية الإدارية دون خطأ، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد الرابع، العدد الثاني، 2018.
10. لشهب حورية، النظام القانوني لمجلس الدولة في الجزائر، مجلة للاجتهاد القضائي، العدد الثاني عشر، سبتمبر 2016.
11. محمد يحي المحاسنة، أصحاب الحق في التعويض عن الضرر الأدبي في حالة موت المصاب، مجلة الحقوق، العدد 2، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2000.
12. محمود سلامة جبر، التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، دراسة مقارنة، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الأول، مارس 1991.

13. منصور إبراهيم العتوم، مدى سلطة قاضي الإلغاء في توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ حكمه "دراسة تحليلية مقارنة"، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 1، 2015.
14. نويري عبد العزيز، المنازعة الإدارية في الجزائر تطورها وخصائصها، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 8، 2006.
15. سالم نعمة رشيد الطائي، شروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري، مجلة أهل البيت، العدد الثامن عشر، 2015.
16. سرباح خالد، المسؤولية الإدارية بدون خطأ وتطبيقاتها في القانون المقارن، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، المجلد 3، العدد 2، سنة 2018.
17. عبد الصديق شيخ، الصلح القضائي كآلية للتسوية الودية للمنازعات الإدارية في التشريع الجزائري، مجلة العلوم السياسية والقانون، تصدر عن المركز العربي الديمقراطي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين -ألمانيا-، العدد 20، المجلد 04، جانفي 2020.
18. عطا الله تاج، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري "دراسة مقارنة"، دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، 2017.
19. فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002.
20. فرناس جمال، طبيعة التعويض في مجال المسؤولية الإدارية، الدراسات القانونية، العدد 1، المجلد 2، 2016.
21. رائد كاظم محمد الحداد، التعويض في المسؤولية التصهيرية، مجلة الكوفة. العدد 8.
22. رشيد خلوفي، محكمة النزاع، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 2، مجلد 8، 1998.
23. شريط وليد، الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد الخامس، 2014.
24. غناي رمضان، تعليق على قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2003/04/08، ملف رقم: 014989، مجلة مجلس الدولة رقم 04، سنة 2003.

سادسا: المقالات باللغة الفرنسية

1. Levy Michel, La conciliation par le tribunal administratif et le rôle du juge dans l'instruction des litiges, A.J.D.A, N°03, Paris, 1987.

سابعاً: المداخلات

1. مسعودي حسين، أعمال السيادة بين الإطلاق والتحديد، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، أبوظبي، 11 و 12/09/2012.
2. نوال ايرابن وحاقة العروسي، دور القاضي الإداري في ملائمة الوقائع القانونية مع القرار الإداري، الملتقى الدولي الثامن "التوجهات الحديثة للقضاء الإداري ودوره في إرساء دولة القانون، جامعة الوادي، 6-7 مارس 2018.

ثامناً: أحكام وقرارات قضائية

أ. قرارات مجلس الدولة الجزائري منشورة بمجلة مجلس الدولة

1. مجلس الدولة، القرار رقم 172994، صادر بتاريخ 27-07-1998، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002.
2. مجلس الدولة القرار رقم 5638 المؤرخ في 15 جويلية 2002 في قضية ب.و.ج ضد مديرية المصالح الفلاحية لولاية وهران، مجلة مجلس الدولة، العدد 3 لسنة 2003.
3. مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، قرار رقم 6405، صادر في 01/07/2003، قضية (خ.م) ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي للدائرة الحضرية لباب الزوار ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد 04، 2003.
4. مجلس الدولة قرار صادر بتاريخ 20 جانفي 2004، قضية مدير القطاع الصحي بتقزيرت ولاية تيزي وزو ضد (م.ع)، مجلة مجلس الدولة، عدد 5، 2004.
5. مجلس الدولة، ملف رقم 898900، م.ع ضد ولاية سكيكدة، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، سنة 2004.
6. مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 13551، صادر في 15/06/2004، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، لسنة 2004.
7. مجلس الدولة، قرار رقم 10847، مجلة مجلس الدولة، العدد 05، سنة 2004.
8. مجلس الدولة، ملف رقم 019194 بتاريخ 29/11/2005، قضية الشركة ذات المسؤولية المحدودة سوفاك، ضد إدارة الجمارك، مجلة مجلس الدولة، العدد 7 لسنة 2005.

ب. قرارات مجلس الدولة الجزائري غير منشورة

1. مجلس الدولة الغرفة الثانية ملف رقم 109570 قرار صادر بتاريخ: 19/04/1999.

2. مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 003582، بتاريخ 2001/02/19.
3. مجلس الدولة قرار رقم 354، بتاريخ 2001/05/07.
4. مجلس الدولة قرار رقم 3808 بتاريخ 2002-04-08.
5. مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 006460 ، بتاريخ 2002/09/23.
6. مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قضية م.أ ضد بلدية بوهليلات، قرار غير منشور صادر بتاريخ 2006/01/06، فهرس رقم 47
7. مجلس الدولة قرار رقم 169417 بتاريخ 1918-08-27.

ج. قرارات المحكمة العليا:

1. المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 53878، صادر في 1987/04/18، المجلة القضائية، عدد 03، الجزائر، 1990.
2. المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار الصادر بتاريخ 1988/01/30، ملف رقم 56407، قضية فريق م ضد بلدية بابور بسطيف، المجلة القضائية، العدد 2، الجزائر، 1992.
3. المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار صادر بتاريخ: 1991/01/13، قضية فريق ك ضد المستشفى الجامعي بسطيف، المجلة القضائية العدد 02، الجزائر، 1996.
4. المحكمة العليا الغرفة الإدارية قرار رقم 157362، الصادر بتاريخ 1998/02/23، قضية فريق ق.ع.ب ضد والي ولاية قسنطينة، المجلة القضائية، العدد الأول، الجزائر، 1998.

د. أحكام مجلس الدولة المصري

1. حكم مجلس الدولة المصري الصادر في القضية رقم 304، جلسة 1948/4/21، مجموعة عاصم، الجزء الأول.

هـ. قرارات مجلس الدولة الفرنسي

1. C.E., 11 décembre 1942, Champsavoir, Lebon.
2. C.E., 27 février 1948, De Fraguier, Lebon.
3. C.E., 28/07/1951, "LARUELLE et DELLVILLE". G.A.J.A.
4. CE, Sect, 3 février 1956, ministre de la justice C. Thouzellier.
5. C.E., 08 Février 1961, Rousset, Rec.
6. C.E., 26/17/1918, "ÈPOUX LEMONNIER", G.A.J.A.

تاسعا: المواقع الالكترونية:

1. Le conseil d'Etat et la juridiction administrative, 27 mars 1949 –Véron-Réville, sur le site:

<http://polynesie-francaise.tribunaladministratif.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/27-mars-1949-Veron-Reville>, dernière visite le : 09/07/2020.

الفهرس	
1	مقدمة
3	المحور الأول: القواعد العامة للمنازعات الإدارية
3	المبحث الأول: مبدأ المشروعية
3	المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية
3	الفرع الأول: مدلول مبدأ المشروعية
4	الفرع الثاني: نطاق مبدأ المشروعية (حدود)
5	أولاً- نظرية السلطة التقديرية
6	ثانياً- نظرية الظروف الاستثنائية
6	ثالثاً- أعمال السيادة (أعمال الحكومة)
9	المطلب الثاني: مصادر مبدأ المشروعية
10	الفرع الأول: المصادر المكتوبة
10	أولاً: القواعد الدستورية
10	ثانياً: المعاهدات
10	ثالثاً: التشريع العادي (القانون)
11	رابعاً: اللوائح التنظيمية
12	الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة
12	أولاً: العرف الإداري
13	ثانياً: المبادئ العامة للقانون
13	ثالثاً: القضاء الإداري
14	المطلب الثالث: ضمانات مبدأ المشروعية
14	الفرع الأول: الرقابة السياسية والإدارية
14	أولاً: الرقابة السياسية
15	ثانياً: الرقابة الإدارية
15	الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية والقضائية
15	أولاً: الرقابة البرلمانية
16	ثانياً: الرقابة القضائية
16	المبحث الثاني: الدعوى الإدارية
16	المطلب الأول: مفهوم الدعوى الإدارية

16	الفرع الأول: تعريف الدعوى الإدارية
18	الفرع الثاني: خصائص الدعوى الإدارية
19	الفرع الثالث: أنواع الدعاوى الإدارية
20	أولا: التقسيم التقليدي
21	ثانيا: التقسيم الحديث
22	ثالثا: التقسيم التوفيقي
23	رابعا: تقسيم المشرع الجزائري للدعاوى الإدارية
24	المطلب الثاني: اختصاص القضاء الجزائري بالفصل في المنازعات الادارية
24	الفرع الأول: نشأة وتطور القضاء الإداري في الجزائر
24	أولا: مرحلة ما قبل الاستقلال
27	ثانيا: مرحلة ما بعد الاستقلال
27	ثالثا: مرحلة الإصلاح القضائي
29	الفرع الثاني: الهيئات المختصة بالمنازعات الإدارية في القضاء الجزائري
29	أولا: مجلس الدولة
30	ثانيا: المحاكم الإدارية
32	ثالثا: محكمة التنازع
35	المحور الثاني: دعوى الإلغاء
35	المبحث الأول: مفهوم دعوى الإلغاء
35	المطلب الأول: تعريف دعوى الإلغاء وخصائصها
35	الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء
37	الفرع الثاني: خصائص دعوى الإلغاء
37	أولا: دعوى قضائية
37	ثانيا: تحكمها إجراءات خاصة
38	ثالثا: دعوى موضوعية عينية
38	رابعا: دعوى مشروعية
39	المطلب الثاني: تمييز دعوى الإلغاء عن باقي الدعاوى الإدارية الأخرى
39	الفرع الأول: دعوى الإلغاء ودعوى التفسير
40	الفرع الثاني: دعوى الإلغاء ودعوى فحص المشروعية
40	الفرع الثالث: دعوى الإلغاء ودعوى التعويض

41	المبحث الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء
41	المطلب الأول: الشروط المتعلقة بأطراف الخصومة
42	الفرع الأول: شرط الصفة
43	الفرع الثاني: شرط المصلحة
43	أولاً: أن تكون المصلحة شخصية مباشرة
44	ثانياً: أن تكون المصلحة محققة أو محتملة
45	ثالثاً: أن تكون المصلحة مشروعة
45	رابعاً: أن تكون المصلحة مادية أو معنوية
45	خامساً: العلاقة بين الصفة والمصلحة
45	الفرع الثالث: شرط الأهلية
46	المطلب الثاني: شروط متعلقة بالقرار المطعون فيه
46	الفرع الأول: القرار الإداري عمل قانوني يحدث آثاراً قانونية
47	الفرع الثاني: القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة
48	الفرع الثالث: القرار الإداري صادر عن جهة إدارية
48	المطلب الثالث: الشروط المتعلقة بالاختصاص والإجراءات والمواعيد
49	الفرع الأول: شرط الاختصاص
49	أولاً: الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة
53	ثانياً: الاختصاص الإقليمي
54	الفرع الثاني: الإجراءات والمواعيد
54	أولاً: شروط متعلقة بعريضة رفع الدعوى
55	ثانياً: شروط متعلقة بمواعيد رفع دعوى الإلغاء
61	المبحث الثالث: أوجه الطعن بالإلغاء
61	المطلب الأول: عيوب المشروعية الخارجية
61	الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص
62	أولاً: عناصر ركن الاختصاص
66	ثانياً: صور عدم الاختصاص
67	الفرع الثاني: عيب الشكل والإجراءات
67	أولاً: أثر تخلف الشكل و الإجراءات على مشروعية القرار الإداري
68	ثانياً: صور الشكل والإجراءات في القرار الإداري

70	المطلب الثاني: عيوب المشروعية الداخلية
70	الفرع الأول: عيب السبب
70	أولاً: تعريف ركن السبب في القرار الإداري
71	ثانياً: شروط السبب
72	ثالثاً: رقابة القاضي الإداري على ركن السبب
75	الفرع الثاني: عيب مخالفة القانون (عيب المحل)
75	أولاً: تعريف ركن المحل في القرار الإداري
76	ثانياً: شروط المحل
76	ثالثاً: صور مخالفة القانون
78	الفرع الثالث: الانحراف في استعمال السلطة
79	أولاً: تعريف ركن الغاية في القرار الإداري
80	ثانياً: صور الانحراف في استعمال السلطة
81	ثالثاً: رقابة القاضي الإداري على ركن الغاية
82	المبحث الرابع: الآثار المترتبة على دعوى الإلغاء
82	المطلب الأول: الالتزام بتنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء
82	الفرع الأول: حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء
83	أولاً: الحجية النسبية
83	ثانياً: الحجية المطلقة
84	الفرع الثاني: نفاذ الحكم الصادر بالإلغاء
85	الفرع الثالث: صور الالتزام بتنفيذ أحكام الإلغاء
85	أولاً: الالتزام الإيجابي
87	ثانياً: الالتزام السلبي
87	المطلب الثاني: امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء
87	الفرع الأول: صور امتناع الإدارة عن التنفيذ
88	أولاً: الامتناع الكلي عن تنفيذ حكم الإلغاء
88	ثانياً: التنفيذ الناقص لحكم الإلغاء
89	الفرع الثاني: وسائل حمل الإدارة على التنفيذ
89	أولاً: توجيه أوامر للإدارة وفرض الغرامة التهديدية
93	ثانياً: المسؤولية عن عدم تنفيذ حكم الإلغاء

96	المحور الثالث: دعوى التعويض
96	المبحث الأول: مفهوم دعوى التعويض وشروط قبولها
96	المطلب الأول: مفهوم دعوى التعويض
96	الفرع الأول: تعريف دعوى التعويض
97	الفرع الثاني: خصائص دعوى التعويض
98	الفرع الثالث: أهمية دعوى التعويض
99	المطلب الثاني: شروط قبول دعوى التعويض
100	الفرع الأول: الشروط المتعلقة بأطراف الخصومة
100	أولاً: شرط الصفة
100	ثانياً: شرط المصلحة
101	الفرع الثاني: شرط القرار الإداري السابق وشرط الميعاد لقبول دعوى التعويض
101	أولاً: شرط القرار الإداري السابق
104	ثانياً: شرط الميعاد لقبول دعوى التعويض
105	الفرع الثالث: شرط الاختصاص في دعوى التعويض
105	أولاً: اختصاص المحاكم الإدارية
107	ثانياً: اختصاص مجلس الدولة
108	المبحث الثاني: أساس المسؤولية الإدارية
109	المطلب الأول: المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ
109	الفرع الأول: ركن الخطأ
109	أولاً: الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي
115	ثانياً: درجة الخطأ المرتب للمسؤولية الإدارية
117	الفرع الثاني: ركن الضرر
117	أولاً: شروط الضرر
119	ثانياً: أنواع الضرر
120	الفرع الثالث: العلاقة السببية بين الخطأ والضرر
121	أولاً: تحديد للعلاقة السببية بين الخطأ والضرر
123	ثانياً: حالات انتفاء العلاقة السببية
125	المطلب الثاني: المسؤولية الإدارية بدون خطأ
126	الفرع الأول: أسس وشروط المسؤولية الإدارية بدون خطأ

126	أولاً: أسس المسؤولية الإدارية بدون خطأ
127	ثانياً: شروط المسؤولية الإدارية بدون خطأ
129	الفرع الثاني: مجالات تطبيق المسؤولية الإدارية بدون خطأ
129	أولاً: حالات المسؤولية الإدارية على أساس نظرية المخاطر
134	ثانياً: حالات المسؤولية الإدارية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة
138	المبحث الثالث: جزاء المسؤولية الإدارية
138	المطلب الأول: عناصر التعويض
139	الفرع الأول: التعويض عن الضرر المادي
139	الفرع الثاني: التعويض عن الضرر الجسدي
139	الفرع الثالث: التعويض عن الضرر المعنوي
140	المطلب الثاني: طبيعة التعويض وتقديره
140	الفرع الأول: طبيعة التعويض
140	أولاً: التعويض العيني
142	ثانياً: التعويض بمقابل
143	الفرع الثاني: تقدير التعويض
143	أولاً: القواعد العامة لتقدير التعويض
144	ثانياً: وقت تقدير التعويض
146	الخاتمة