

جامعة محمد الأمين دباغين - سطيف 2 -

قسم الحقوق

كلية الحقوق و العلوم السياسية

محاضرات في مقياس :

المنازعات الإدارية

ألقيت على طلبة السنة الثانية إدارة عامة

قسم الإدارة العامة

من إعداد : د. كوسة جميلة

السنة الجامعية

2019 - 2018

مقدمة :

تحتاج حقوق وحرية المواطن إلى ضمانات كثيرة تدعمها وتجعلها بمنأى عن أي انتهاك أو تعطيل دون مبرر قانوني، خاصة إذا تعلق الأمر بعلاقة بين طرفين غير متكافئين مثل العلاقة بين المواطن والإدارة العامة، فهي علاقة غير متكافئة وذلك لما تتمتع به هذه الإدارة من امتيازات السلطة العامة.

وفي هذا السياق، يعد مبدأ المشروعية *Principe de l'égalité* من بين أهم المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون، ومن أهم الضمانات كذلك التي تحدث التوازن بين معادلة امتيازات الإدارة وحقوق المواطن وحرية، وهو مبدأ ينصرف في مفهومه الواسع إلى خضوع كل من الحاكم والمحكوم على حد سواء للقانون، بينما يعني المفهوم الضيق لهذا المبدأ تطابق أعمال الإدارة العامة مع القانون بمفهومه الواسع، وهو ما اصطلح على تسميته " المشروعية الإدارية ". فلقد اعترف للإدارة العامة بامتيازات السلطة العامة، والتي من بين أهم مظاهرها التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية الصادرة عنها وكذلك نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وذلك بحكم أنها تهدف دائما إلى تحقيق المصلحة العامة، ولكن هذه الامتيازات الممنوحة للإدارة قد تشكل خطرا حقيقيا على حقوق وحرية الأفراد إذا ما استخدمت بالمخالفة للقانون لذلك وجد مبدأ المشروعية الذي يلزم الإدارة باحترام القواعد القانونية مهما كان مصدرها.

وضمنا لتطابق أعمالها مع القانون، تخضع الإدارة لثلاثة أنواع من الرقابة، رقابة تمارسها الإدارة ذاتها، رقابة سياسية (شعبية) وأخيرا رقابة قضائية يمارسها القاضي على أعمال هذه الإدارة. وتعد الرقابة القضائية أهم ضمانات فعالة لتكريس مبدأ المشروعية، وذلك بحكم أنها تمارس من قبل جهة حيادية ولا تتأثر بالأهواء والتوجهات السياسية والحزبية، وهي رقابة تتحرك بواسطة الدعاوى الإدارية المختلفة. ولعل أهم هذه الدعاوى على الإطلاق دعوى الإلغاء التي وصفها البعض بأنها أفضل تقنية قانونية تم ابتكارها لحماية حقوق وحرية الأفراد⁽¹⁾.

(1) نظرا لأهميتها وفعاليتها في المنازعات الإدارية المتعلقة بأعمال السلطات العامة لم يتوان الأستاذ Gaston Jèze في وصف دعوى تجاوز السلطة (*Le recours pour excès de pouvoir*) بأنها أفضل تقنية قانونية تم ابتكارها على الإطلاق للدفاع عن الحقوق والحرية، بحيث ذهب إلى :

`` La plus merveilleuse création des juristes, l'arme la plus efficace, la plus pratique, la plus économique qui existe au monde pour défendre les libertés ``.

أنظر :

Gaston Jèze, Rapport à l'Institut International de Droit Public, Annuaire, 1929, p. 129.

ورد في :

Olivier, Gohin, contentieux administratif, Lexis Nexis Litec, 6ème édition, Paris, 2009, p. 207.

وإلى جانب هذه الدعوى توجد العديد من الدعاوى الإدارية التي تركز خضوع الإدارة للقانون وحماية حقوق الأفراد، لكن السؤال الذي يطرح بشأن هذه الدعاوى في الجزائر هو :

هل ساهم النظام القانوني للدعاوى الإدارية المختلفة في إضفاء فعالية أكثر على دورها في

تكريس مبدأ المشروعية ؟

للإجابة على هذا التساؤل من خلال هذه الدروس ارتأينا أن نتناول المحاور التالية :

المحور الأول : أهمية مبدأ المشروعية ودور المنازعات الإدارية في تكريسه

أولاً :تعريف مبدأ المشروعية

ثانياً : مصادر مبدأ المشروعية

ثالثاً : نطاق مبدأ المشروعية (القيود الواردة عليه)

رابعاً : ضمانات مبدأ المشروعية

خامساً : أهمية المنازعات الإدارية في تكريس مبدأ المشروعية .

المحور الثاني : أنواع الدعاوى الإدارية وتقسيماتها

أولاً :تحديد اصطلاح ا لدعوى الإدارية

ثانياً : التعريفات المختلفة للدعاوى الإدارية

ثالثاً : التقسيمات الفقهية المختلفة للدعاوى الإدارية

رابعاً : أنواع الدعاوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري.

المحور الثالث : دعوى الإلغاء

أولاً :تعريف دعوى الإلغاء وخصائصها

ثانياً : الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء

ثالثاً : الشروط الموضوعية لرفع دعوى الإلغاء (أوجه الإلغاء)

رابعاً : توزيع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري بنظر دعوى الإلغاء.

المحور الرابع : دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

أولاً :تعريف دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

ثانياً :شروط رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

ثالثاً:شروط قبول دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

المحور الخامس : دعوى التعويض

أولا :تعريف دعوى التعويض

ثانيا : خصائص دعوى التعويض

ثالثا:الشروط الشكلية لقبول دعوى التعويض

رابعا:أساس المسؤولية الإدارية

المحور الأول :

أهمية مبدأ المشروعية ودور المنازعات الإدارية في تكريسه

يكتسي مبدأ المشروعية أهمية بالغة لما له من دور في ضبط الإدارة صاحبة امتيازات السلطة العامة وإخضاع أعمالها للقانون بمفهومه الواسع، وهو مبدأ له مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة تلتزم الإدارة باحترام قواعدها في أعمالها وإلا كانت غير مشروعة وقابلة للإبطال أمام القاضي الإداري.

غير أن مبدأ المشروعية الذي يقيد الإدارة بالقانون ليس مبدأ مطلقا، بحيث قد يخفف هذا القيد المفروض على الإدارة في بعض الحالات التي تشكل استثناءات عليه مثل حالة الظروف الاستثنائية وحالة السلطة التقديرية ونظرية أعمال السيادة.

إضافة إلى ذلك، فإن هذا المبدأ الذي يشكل حجز الزاوية في دولة القانون وأساس المشروعية الإدارية ليس مبدأ نظريا، فهناك العديد من الضمانات التي تكرسه مثل الرقابة الإدارية والرقابة القضائية.

ومن المؤكد أن العلاقة بين مبدأ المشروعية والمنازعات الإدارية وطيدة جدًا، بحكم أن المنازعة الإدارية التي ترفع إلى القاضي الإداري - خاصة منازعات الإلغاء - تشكل الوسيلة الفعالة لتكريس مبدأ المشروعية وإعمال الرقابة على أعمال الإدارة العامة.

للقوف على أهمية مبدأ المشروعية لا بد من أن نتناول العديد من العناصر المتعلقة به، تعريفه، مصادره، والاستثناءات الواردة عليه، وأخيرا نبين علاقته بالمنازعات الإدارية ودور هذه الأخيرة في تكريسه من الناحية العملية.

أولاً : تعريف مبدأ المشروعية

يرى غالبية الفقهاء أن مبدأ المشروعية يعني " سيادة القانون "، ويقصد بسيادة القانون احترام مقتضياته وسريانه على الحاكم والمحكوم، فالقانون يجب أن يحكم الأفراد ليس في علاقتهم فيما بينهم وإنما كذلك في علاقاتهم بهيئات الحكم في الدولة، فهيئات الحكم ذاتها تخضع لسيادة القانون لأنها تتشكل أساساً من أفراد غير معصومين من الخطأ، وقد يدفعهم ما يتمتعون به من امتيازات السلطة العامة - لأجل تحقيق المصلحة العامة - إلى التعسف أو الانحراف في استعمالها، فتسلب من جراء سوء استعمالها حقوق الأفراد وحياتهم⁽¹⁾.

وتفادياً لذلك تفرض المشروعية توافق التصرفات التي تصدر عن سلطات الدولة مع قواعد قانونية موضوعية من قبل، ويؤخذ القانون - في هذا المجال - بمدلوله الواسع أي جميع القواعد الملزمة في الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة، وأياً كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها (نصوص الدستور، المعاهدات، القوانين العادية، التشريع الفرعي) وأياً كان نوع التصرف الصادر عن الإدارة، أي سواء كان عملها قانونياً (Acte Juridique) أو مادياً (Acte Matériel)⁽²⁾.

إن لمبدأ المشروعية إذن معنيان، معنى واسع ويقصد به كما أشرنا سابقاً سيادة القانون، أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة⁽³⁾. أما المعنى الضيق لمبدأ المشروعية أو ما اصطلح على تسميته بالمشروعية الإدارية، فيقصد به خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية أو الإدارة العامة للنظام القانوني السائد في الدولة بمختلف قواعده ومهما كان مصدرها⁽⁴⁾.

ويترتب على مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية بطلان التصرف الذي خالفت به القانون (La nullité de l'acte) وهذا البطلان يتفاوت في جسامته وفي آثاره وفقاً لدرجة المخالفة⁽⁵⁾.

(1) د. مليكة الصرّوخ، العمل الإداري، الطبعة الأولى، دار القلم، الرباط، 2012، ص. 25.

(2) المرجع نفسه، ص. 26.

(3) د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص. 7.

(4) المرجع نفسه، ص. 7.

(5) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، مصر، 1961، ص. 13.

- التمييز بين الشرعية والمشروعية :

وفق قاموس المنجد في اللغة العربية والإعلام، فإن الشرعية والمشروعية لفظان مشتقان من أصل واحد هو الشرع أو الشريعة، وهي العادة أو السنة أو المنهاج. ونستدل على هذا الأمر بقوله تعالى : " لكل جعلنا منكم شرعة ومنهاجا " « المائدة أ 50 ».

ويقصد بالشرعية كذلك المنهج القويم والطريقة المثلى التي يجب أن ينظم على أساسها السلوك الإنساني، فيقول جلّ جلاله : " ثم جعلناك على شريعة من الأمر فاتبعها " « الجاثية أ 17 ».

ومن الملاحظ أن لفظي الشرعية والمشروعية قد استعملتا كمترادفين عند بعض فقهاء القانون العام، واستعمل البعض الآخر كلمة الشرعية بدلا من المشروعية عند فقهاء القانون الخاص، ولكن إذا تم التدقيق في معنى المصطلحين، نجد أن هناك اختلاف بينهما، فالمشروعية وترجمتها بالفرنسية *Légalité* وتعني احترام قواعد القانون القائمة فعلا في المجتمع، أي مشروعية وضعية قانونية قائمة. في حين تعني كلمة الشرعية التي تقابلها بالفرنسية *Légitimité* العدالة وما يجب أن يكون عليه القانون. فمفهوم الشرعية أوسع من مجرد احترام قواعد القانون الوضعي العادل، أي السعي إلى تحقيق المثالية في العدالة التي يتصورها العقل البشري المستقيم، والعمل على تحقيقها في كل ما يصدر من تشريعات وضعية⁽¹⁾.

ثانيا : مصادر مبدأ المشروعية

يمكن تصنيف مصادر المشروعية إلى نوعين، مصادر مكتوبة تشمل الدستور، المعاهدات التشريعية العادي والتنظيمات أو اللوائح، أما المصادر غير المكتوبة فتتمثل في العرف والمبادئ العامة للقانون.

1. المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية :

يقصد بالمصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية، مجموعات مدونة تحتوي على قواعد قانونية ملزمة تتفاوت في درجة قوتها القانونية⁽²⁾.

(1) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 28.

(2) د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الأول)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص. 21.

- الدستور (التشريع الأساسي) :

يعد الدستور أو ما يطلق عليه التشريع الأساسي أعلى وأسمى تشريع (1) للدولة وقمة نظامها القانوني، بحيث يلتزم بمقتضياته كافة القائمين على سلطات الدولة، فهم يستمدون منه سلطاتهم ووجودهم في الحكم، وفي حدود ما يتضمن من مبادئ وأحكام، و الإعدت أعمالهم غير مشروعة وبالتحديد غير دستورية (2).

ويعرّف الدستور على أنه مجموعة القواعد القانونية الأساسية المنظمة للدولة والتي تبين شكل الحكم فيها وتنظم السلطات العامة من حيث تشكيلها واختصاصاتها وعلاقتها ببعضها البعض، وتقرّر حقوق الأفراد وواجباتهم، كما يتضمن الدستور القواعد التي تحدد الفلسفة أو الأيديولوجية التي يعتمدها ويقوم عليها نظام الحكم في الدولة (3).

وإذا ركزنا على الإدارة - باعتبارها جهازا للسلطة التنفيذية - فإننا نجد أنها ملزمة باحترام قواعد الدستور ولا يحق لها مخالفتها في أعمالها وإلا حق إلغاؤها والتعويض عنها، فإذا قامت مثلا الجهات الإدارية المختصة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة دون تعويض عادل لصاحب هذه الملكية مثلما تنص عليه المادة 22 من التعديل الدستوري (4) لعام 2016، فإن تصرفها في هذا الشأن يكون غير مشروع وغير دستوري، وبالإمكان إلغاؤه لمخالفته لنص الدستور الذي يقرّ بمنح التعويض العادل والمنصف لصاحب الملكية.

- المعاهدات الدولية :

الاتفاقيات الدولية (Convention Internationale) أو المعاهدات الدولية (Traité International) هما مصطلحان مترادفان لمفهوم واحد اجمع الفقه القانوني على أنه اتفاق مكتوب بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام من شأنه أن ينشئ حقوقا والتزامات متبادلة، أو أنها

(1) يقتضي الشق الشكلي لمبدأ المشروعية أن يتكون النظام القانوني في الدولة من مجموعة قواعد قانونية تتدرج فيما بينها في شكل هرمي وفقا لمكانة مصدر كل منها في سلم تدرج السلطات في الدولة، وتبعا لهذا التدرج، فإن القواعد القانونية لا تكون صحيحة إلا بقدر التزامها بالقيود والضوابط التي تقرّها القواعد الأعلى منها، وتبقى هي مقيدة في الوقت نفسه للقواعد الأدنى منها، فلا تستطيع هذه الأخيرة مخالفتها أو تعديلها. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، مصر، 2006، ص. 18.

(2) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 30.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع نفسه، ص. 24.

(4) تنص المادة 22 من التعديل الدستوري لعام 2016 على أنه : " لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون . ويترتب عليه تعويض عادل ومنصف ".

اتفاق بين الدول في صيغة مكتوبة ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة (1).

وتعتبر المعاهدات الدولية بعد التصديق عليها ونشرها مصدرا من مصادر المشروعية داخل الدولة باعتبارها تحوي قواعد قانونية واجبة الاحترام من جانب سلطات الدولة، ومن ثمة لا يجوز لجهة الإدارة أن تنتهك بتصرفها أو عملها ما تضمنه هذه المعاهدات من قواعد وأحكام، وإلا غدت هذه الأعمال غير مشروعة جديدة بالإلغاء (2).

وفي الجزائر، نص الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم عام 2016 في مادته 150 على أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون، ومن خلال تحليل هذه المادة يمكن استخلاص نتيجتين أساسيتين هما :

- بناء على أحكام نص هذه المادة فإنه تم دمج نصوص المعاهدات الدولية في النظام القانوني للدولة وأصبحت تشكل جزء لا يتجزأ منه. كما أنها صارت مصدرا من مصادر المشروعية في الدولة (3).
- تم تبيان المكانة التي تحتلها المعاهدات الدولية في الهرم القانوني للدولة من حيث القوة، وحسب هذا النص هي مكانة أدنى من مكانة النصوص الدستورية (4) وأعلى من القوانين، وهذه المرتبة تعد مكانة مرموقة بالنظر إلى الهرم القانوني في الدولة ككل (5).

(1) د. فاتح خلوفي، سلطات القاضي الإداري في التفسير، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2017، ص. 149.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص. 53.

(3) د. فاتح خلوفي، المرجع نفسه، ص. 151.

(4) لقد أكد المجلس الدستوري الجزائري في قرار مبدأ صادر بتاريخ 20 أوت 1989 بشأن قانون الانتخابات على أنه " ونظرا لكون أية اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها تدرج في القانون الوطني وتكتسب بتطبيق المادة 123 من الدستور سلطة سمو على القوانين وتخول كل مواطن جزائري أن يتمسك بها أمام الجهات القضائية ... "، أنظر، جبار عبد المجيد، (تأملات حول قرار المجلس الدستوري الأول فيما يتعلق ببعض القضايا المرتبطة بالمعاهدات الدولية)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، 1996، ص. 163.

ورد في : خلفان كريم،(العلاقة بين قواعد القانون الدولي وأحكام القانون الدستوري : تبعية، سمو، أو تكامل ؟) مجلة المجلس الدستوري، المجلس الدستوري الجزائري، العدد 3، المتوفر على الموقع :

[www.webeview.dz>spip>rubriqu\(14-7-2019](http://www.webeview.dz>spip>rubriqu(14-7-2019)

(5) د. فاتح خلوفي، المرجع نفسه ، ص. 152.

ومن الملاحظ أن غالبية الدساتير في العالم قد منحت أحكام القانون الدولي قيمة قانونية أدنى من القواعد الدستورية (Valeur infra-constitutionnelle). غير أنها اختلفت في قيمتها القانونية مقارنة بالتشريعات الداخلية، إذ اعتبرت الكثير منها⁽¹⁾ أن المعاهدات الدولية تسمو على القانون (Valeur supra – législative)، في حين ذهب الأقلية منها⁽²⁾ إلى منح المعاهدات الدولية قوة القانون (Force de loi).

لذلك تعد المعاهدات الدولية في الجزائر مصدرا مكتوبا للمشروعية، ويجب على الإدارة العامة احترامه ويجب أن تتوافق تصرفاتها مع نصوصها، وإلا عدت غير مشروعة وأمكن التمسك بعدم مشروعيتها أمام القاضي الإداري على أساس انتهاكها لنص معاهدة أو اتفاقية معينة⁽³⁾.

- التشريع العادي (القوانين العادية) :

لعل أهم مصادر مبدأ المشروعية وفرة من حيث القواعد، القوانين وذلك بحكم كثرتها واختلاف مواضيعها. فكثيرة هي النصوص القانونية التي تضعها السلطة التشريعية وتخطب الإدارة أو تنظم علاقاتها مع الأفراد كقانون الوظيفة العامة وقانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة والقانون المنظم لرخص البناء وغيرها.

فهذه المنظومة القانونية أيا كان موضوعها ومتى صدرت وتم نشرها، أصبحت ملزمة للجهات الإدارية المختصة وملزمة أيضا للأفراد فيما يتعلق بوضعيتهم ومركزهم⁽⁴⁾.

(1) يمكن أن نذكر في هذا السياق المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (المادة 132 من دستور الجزائر لعام 1996 والمادة 123 من دستور الجزائر لعام 1989)، المادة 55 من الدستور الفرنسي، المادة 80 من الدستور الموريتاني، الفقرة 5 من المادة 17 من دستور سوريا، المادة 25 من الدستور الألماني، المادة 45 من دستور الكاميروني، خلفان كريم، المرجع السابق.

(2) على غرار الدستور المصري في مادته 101، دستور قطر في مادته 68، دستور الكويت في مادته 70، المادة 159 من دستور الجزائر لعام 1976 (ملغى) ... تجدر الإشارة إلى أن أول دستور شكلي جزائري صدر في عام 1963 لم يتضمن أي إشارة إلى القيمة القانونية للمعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي، أنظر المرجع نفسه.

(3) إن اعتماد المعاهدات والاتفاقيات الدولية كمصدر للمشروعية الإدارية من قبل القضاة في المادة الإدارية في الجزائر لا يزال جد محتشم، ذلك أنه لم يتم العثور على قرار طبق فيه القضاة أحكام اتفاقية أو معاهدة بصفة تلقائية، وفي الحالات النادرة التي اعتمدوا فيها على نصوص اتفاقية دولية كانت في شكل دفع تقدم بها أطراف النزاع. أنظر أمينة رايس، (المعاهدة الدولية أمام القاضي الإداري)، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، العدد 21، 2015، ص. 189.

(4) د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 24.

ويجب أن نشير في هذا السياق إلى أن مصطلح القوانين العادية يشمل التشريعات الصادرة عن البرلمان وكذا المراسيم التشريعية والأوامر (Les ordonnances) ⁽¹⁾.

وحفاظا على مبدأ المشروعية يجب على الإدارة العامة - في مختلف مستوياتها - أن تلتزم بما تسنه السلطة التشريعية (البرلمان : المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) من قوانين les lois في المجالات التي يخولها لها الدستور ⁽²⁾.

- التشريع الفرعي (اللائحي) التنظيم :

نقصد بالتشريع الفرعي القواعد التنظيمية أو ما يطلق عليه القواعد اللائحية في الدول العربية وتسمى في فرنسا النصوص التنظيمية (Les textes règlementaires). والقواعد التنظيمية عبارة عن نصوص قانونية تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم مجال من المجالات التي لا يشملها الاختصاص التشريعي، وتصدر هذه القواعد في شكل مراسيم وقرارات تنظيمية. وتأتي القواعد التنظيمية في سلم التدرج القانوني بعد القانون، ومن ثمة فإن قواعد الدستور و القانون العادي والمبادئ العامة للقانون تعلق جميعها على هذه القواعد التنظيمية ⁽³⁾.

وتشترك اللائحة أو التنظيم مع القانون في أن كل منهما يصدر بشكل عام ومجرد، ويختلفان خاصة من زاوية التدرج أو الحجية. فاللوائح تحتل مكانة أدنى من القانون العادي، وتنقسم اللوائح إلى أنواع، منها اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ولوائح الضرورة واللوائح التفويضية ⁽⁴⁾.

ومن الملاحظ أن السلطة التنظيمية موكلة لبعض هيئات وأجهزة الإدارة العامة، إذ أنها منوطة - أساسا - بكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ⁽⁵⁾. فبالنسبة لرئيس الجمهورية مثلا نصت المادة

(1) لحسن بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2006، ص. 2017.

(2) د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 9.

(3) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 49.

(4) د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 24.

(5) د. محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص. 11.

143 من التعديل الدستوري (1) لعام 2016 على أنه : " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية في المسائل غير المخصصة للقانون " (2).

وتجب الإشارة في الأخير إلى أن المشرع يستطيع - كمبدأ عام أن يصدر ما شاء من القواعد القانونية ويفرض ما شاء من القيود على الأفراد طالما كان ذلك في حدود أحكام الدستور، أما السلطة التنفيذية فإن حقها في وضع اللوائح يكون محددا ومقيدا بنصوص الدستور والقانون، إذ لا يجوز لللائحة أن تتصدى بالتشريع للموضوعات المحجوزة للمشرع طبقا لأحكام الدستور، ولا يجوز لللائحة تطبيقا لمبدأ المشروعية أن تخالف أحكام القانون، فإذا ما خرجت السلطة التنفيذية بهذه اللائحة عن مقتضى أحكام القانون كانت غير مشروعة (3).

2. المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية :

تتمثل المصادر غير المكتوبة (غير المدونة) لمبدأ المشروعية في العرف الإداري والمبادئ العامة للقانون.

- العرف الإداري :

يقوم العرف La coutume الإداري كباقي الأعراف الأخرى (العرف المدني، العرف التجاري...) على ركنين أساسيين هما :

الركن المادي : ويتمثل في اعتياد الإدارة العامة على إتيان أو القيام بتصرف معين بصورة متكررة ومستمرة (4).

الركن المعنوي : ويتمثل في الاعتقاد بالزامية التصرف الذي اعتادت الإدارة القيام به بصفة متكررة ومستمرة (5).

وتعتبر الأعراف الإدارية مصدرا لمبدأ المشروعية الإدارية تخضع لها الإدارة العامة في ممارسة أعمالها، حيث يترتب على مخالفتها بطلان الأعمال.

(1) لقد كان الدستور الجزائري لعام 1996 محلا للتعديل في العديد من المرات، فقد عدل عام 2002 بموجب القانون رقم 02-03، كما كان محل تعديل للمرة الثانية بموجب القانون رقم 08-19 وكان ذلك عام 2008، وأخيرا ألحقت به تعديلات أخرى بموجب القانون رقم 16-01 عام 2016.

(2) أنظر الفقرة 1 من المادة 143 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص. 64.

(4) د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 13.

(5) المرجع نفسه، ص. 13.

ويشترط في العرف الإداري باعتباره مصدرا للقانون الإداري وللمشروعية الإدارية أن لا يكون مخالفا للتشريع ضمانا لاحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية بالدولة⁽¹⁾.

ولقد أرسى القضاء الإداري في مصر وفي أحكام غزيرة سمو التشريع على العرف الإداري مهما كانت الجهة الإدارية أو درجة العضو الإداري الذي ينشئ العرف، ويمكن أن نذكر من بين هذه الأحكام :

- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر، وقد جاء فيه : " يشترط لاعتبار العرف ملزما أن يتوفر فيه شرطان : 1. أن يكون عاما وأن تطبقه الإدارة بصورة دائمة ومنتظمة .
- 2. أن لا يكون مخالفا لنص قائم " (2).

- حكم المحكمة ذاتها في قضية أخرى جاء فيه : " لا يصح أن تنشئ الإدارة عرفا على خلاف القواعد المقررة في القانون المكتوب، سواء كان ذلك القانون نصا دستوريا، أم تشريعا عاديا أم لائحة، وإذا حدث ونشأ ذلك العرف فإنه يكون باطلا ولا تنتفي عنه صفة البطلان مهما طال الزمان " (3).

ونظرا لسمو التشريع على العرف الإداري فبإمكان الأول تعديل الثاني، كما يمكن للتشريع إلغاء الأعراف الإدارية القائمة تماشيا مع مقتضيات الإدارة العامة، أو يعهد إلى إقرارها والنص عليها صراحة. ذلك أن العديد من قواعد القانون الإداري المكتوبة حاليا إنما يرجع أصلها إلى الأعراف الإدارية التي كانت سائدة من قبل (4).

أما بالنسبة لتدرج اللائحة ومرتبها بالنسبة للعرف الإداري، فإنه إذا أمعنا النظر في العناصر التي تتكون منها كل من القاعدة الإدارية العرفية والقاعدة التي تنشئها اللائحة لتبين لنا أن هاتين القاعدتين من طبيعة واحدة، إلا أن المحكمة العليا في مصر قد رجحت سمو اللائحة على العرف (5).

(1) أوضح الفقيه النمساوي كلسن صاحب مبدأ تدرج القواعد القانونية كيفية ترتيب هذه القواعد، فيرى أن النظام القانوني ليس مجموعة من قواعد قانونية موضوعة كلها في المرتبة نفسها، ولكنه بنيان يتكون من عدة طبقات، أي عبارة عن هرم أو تدرج يتكون من عدة طبقات من القواعد القانونية مؤسسة بعضها على بعض يعلوها الدستور، وتستمد كل قاعدة صحتها من القاعدة التي تعلوها مباشرة إلى أن تصل إلى قمة الهرم التي يحتلها الدستور. أنظر نبالي فطة، (المجلس الدستوري وتدرج القواعد القانونية)، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 43، 2012، ص. 21.

(2) د. برهان خليل زريق، نحو نظرية عامة في العرف الإداري، عكرمة للطبع والنشر، دمشق، 1986، ص. 78.

(3) المرجع نفسه، ص. 79.

(4) المرجع نفسه، ص. 79 - 80.

(5) لتفاصيل أكثر حول مسألة تدرج اللائحة ومرتبها بالنسبة للعرف الإداري، أنظر المرجع نفسه، ص. 79 - 82.

- المبادئ العامة للقانون :

تعتبر المبادئ العامة للقانون مصدرا غير مكتوب لمبدأ المشروعية، ويمكن تعريفها على أنها "مجموعة من القواعد القانونية الأساسية والجوهرية التي تلتزم الإدارة بمراعاتها في قراراتها الفردية وأيضا اللائحية في كل مظاهرها، ويكون لها بالتالي قوة قانونية ملزمة ولكنها مع ذلك غير مكتوبة، فهي لا تستند مباشرة لنص قانوني مكتوب، ولكنها تجد مصدرها مباشرة في قضاء مجلس الدولة" (1).

تتمتع المبادئ العامة للقانون بالطبيعة والقوة القانونية، فهي مصدر منشئ للآثار القانونية، أي أنها تنشئ وتخلّف الحقوق والالتزامات، والمراكز القانونية وتعديلها وتلغيها. فالمبادئ العامة للقانون قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة وغير مكتوبة (2).

وتحتل المبادئ العامة للقانون مرتبة أدنى من التشريع أو القانون العادي، وأساس ذلك أن هذه المبادئ من خلق القضاء الإداري وابتكاره (3)، ويقع عليه عبئ احترام القانون وعدم الخروج عن قواعده فيما يكشفه ويستتبطه من مبادئ (4).

ويترتب عن حقيقة كون المبادئ العامة للقانون أدنى مرتبة ودرجة من حيث قوتها القانونية من التشريع العادي، أن هذه المبادئ لا تلزم السلطة التشريعية، ولا يمكن أن تخالف قواعد التشريع (القانون) العادي، وأن قواعد القانون العادي تملك إلغاء المبادئ العامة للقانون وتعديلها عند إنشاء قواعد قانونية مخالفة لها (5).

ومن أبرز المبادئ العامة للقانون التي أقرّها القضاء الإداري الفرنسي (مجلس الدولة الفرنسي) يمكن أن نذكر مبدأ مساواة المواطنين أمام المرفق العام ومبدأ حرية التجارة ومبدأ مساواة المواطنين في

(1) فاتح خلوفي، المرجع السابق، ص. 191.

(2) د. عمار عوايدي، القانون الإداري، الجزء الأول (النظام الإداري)، د. م. ج، الجزائر، 2005، ص. 102.

(3) أجمع الفقه أنه يرجع الفضل في الكشف عن المبادئ العامة للقانون لمجلس الدولة الفرنسي، وذلك من خلال ما أصدره من أحكام منذ انهيار الجمهورية الثالثة وهزيمة فرنسا في الحرب العالمية الأولى وتعطيل دستورها وما رافق ذلك من شغور دستوري وقانوني أدى إلى اعتداء وتجاوز من طرف السلطة التنفيذية على الحقوق والحريات العامة، فتدخل مجلس الدولة للحد من ذلك من خلال نظريته في المبادئ العامة للقانون ليحلها محل الدستور، هذه المبادئ التي رأى المجلس أنها استقرت في ضمير الجماعة وتبقى قائمة فيه على الرغم من سقوط النظم أو الوثائق الدستورية التي تقرها. أنظر فاتح خلوفي، المرجع نفسه، 192.

(4) د. عمار عوايدي، المرجع نفسه، ص. 106.

(5) المرجع نفسه، ص. 106.

تقلد الوظائف العامة وغيرها من المبادئ، وتجدر الإشارة إلى أن قائمة المبادئ العامة في القانون في توسع مستمر (1).

ثالثا : نطاق مبدأ المشروعية (القيود أو الاستثناءات الواردة عليه)

إذا كان مبدأ المشروعية في معناه الضيق ينصرف إلى تطابق أعمال الإدارة العامة مع القانون لمفهومه الواسع، وبالتالي تقييدها وربطها - إن صح التعبير - باحترام القواعد القانونية السارية المفعول، فإن هذا لا يعني على الإطلاق أن الإدارة لا تملك قدرا من الحرية في ممارسة نشاطها. فهناك بعض الحالات لا بد أن يترك فيها قدر من الحرية للإدارة لتتحرك بنوع من السلاسة والحرية والمرونة التي تمكنها من تحقيق الصالح العام، ويتعلق الأمر بحالة السلطة التقديرية وحالة الظروف الاستثنائية وأعمال الحكومة أو ما يعرف بأعمال السيادة.

1. السلطة التقديرية للإدارة :

تطلق السلطة التقديرية على الصلاحيات التي يخولها القانون للإدارة في تقدير الأمور بنوع من الحرية أثناء مباشرتها لنشاطها، دون أن يفرض عليها وجوب التصرف على نحو معين، بمعنى أن يترك لها القانون حرية تقدير اختيار العمل والقيام به في الوقت المناسب الذي تراه ملائما للظروف، وهذا ما يطلق عليه الاختصاص التقديري (Le pouvoir discrétionnaire) الذي يختلف عن اختصاصها المقيد (2). والقانون هو الذي يحدد ما إذا كانت الإدارة تملك هذا السلطة أو تلك، فالمشرع حينما يتناول تنظيم مسلك الإدارة في مسألة معينة قد يمتد بتنظيمه إلى جزئياتها وتفصيلها. فإذا نص مثلا على أن الترقية لبعض الوظائف تكون على أساس الأقدمية، ففي هذه الحالة يكون المشرع قد بين للإدارة أن المسلك الذي يتعين عليها إتباعه في شأن قراراتها المتعلقة بالترقية على أساس الأقدمية، ويكون اختصاصها في هذا الشأن اختصاصا مقيدا. فلا يجوز لها أن تتجاهل عنصر الأقدمية وتلجأ إلى أسلوب الاختيار وإلا كانت قراراتها مشوية بالبطلان (3).

وقد يتعرض المشرع لمسألة الترقية ولكنه يترك فيها السلطة التقديرية للإدارة. فإذا نص على أن الترقية بالنسبة لبعض الوظائف تكون بالاختيار دون أن يضع أي ضابط آخر، ففي هذه الحالة يكون

(1) لحسن بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص. 226.

(2) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 65.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص. 123.

المشرّع قد ترك للإدارة سلطة تقديرية لتقرير مدى كفاءة الموظف واختياره لشغل هذه الوظيفة دون أن يلزمها بمعيار محدد للترقية (1).

كما تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في توقيع الجزاءات التأديبية وتكييف الأخطاء الوظيفية (2).
وتجب الإشارة إلى أن السلطة التقديرية للإدارة يجب أن تمارس في حدود مبدأ المشروعية دون أن تتضمن تجاوزا له، وإلا كانت التصرفات الصادرة عن الإدارة نتيجة لذلك قابلة للإلغاء (3).

إذا سلمنا بضرورة الاعتراف للإدارة بالسلطة التقديرية في حالات معينة وانتقلنا إلى بحث رقابة القضاء على أعمالها، وجدنا أن هذه الرقابة محدودة بحدود رقابة المشروعية، ولا تتعداها إلى رقابة ملاءمة هذه الأعمال. ويذهب الفقهاء إلى تبرير هذا المبدأ على أنه يستحيل من الناحية العملية ممارسة الرقابة على الملاءمة نظرا لبعد القاضي من حيث المكان والزمان عن الظروف والملابسات التي أحاطت بالإدارة في ممارستها لسلطتها التقديرية.

ومن الناحية القانونية الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات، لأن القاضي إذا تصدى لتقدير ملاءمة العمل الإداري فإنه يعتبر كأنه نصب نفسه سلطة رئاسية لجهة الإدارة أو حل محلها في ممارسة الوظيفة الإدارية، ولذلك يتحدد اختصاص القاضي برقابة مشروعية الإدارة دون ملاءمتها (4).

ومع ذلك، فإن ثمة ارتباطا بين السلطة التقديرية وفكرة الملاءمة، باعتبار أن القانون وإن خول الإدارة سلطة تقديرية، فإنه يترك لها حرية تقدير ملاءمة أعمالها، وهي لا تخضع كقاعدة خاصة لرقابة القضاء على أساس أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية دون الملاءمة، وإذا مد رقابته على الملاءمة فإنه يكون قد نصب نفسه سلطة رئاسية على الإدارة وتدخل في صميم عملها، بل وحل محلها في أداء وظيفتها، الأمر الذي يعد خروجاً عن مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ما ذهب إليه القضاء الإداري في العديد من أحكامه (5).

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص. 123.

(2) د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 41.

(3) حول هذه المسألة، أنظر العربي زروق، (التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها)، مجلة مجلس الدولة، الصادرة عن مجلس الدولة، العدد 8، 2006، ص. 117 - 127.

(4) فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2011، ص.

100.

(5) المرجع نفسه، ص. 100 - 101.

إلا أنه بالرغم من هذا الأصل فقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن القاضي الإداري ليس قاضي مشروعية فحسب بل أنه قاضي ملاءمة أيضا، وأنه يمارس بالتالي اختصاصات رئاسية على الإدارة و أشاروا إلى عدة مجالات مارس فيها القضاء رقابة الملاءمة، أهمها :

أ- مجال تأديب الموظفين : باعتبار أن الأصل أن للسلطة التأديبية إذا ثبت لديها اقتراح الموظف للجريمة التأديبية أن توقع العقوبة التي تراها مناسبة، ولكن القضاء الإداري لم يتوان عن بسط رقابته على مدى ملاءمة العقوبة المفروضة على الموظف⁽¹⁾، فقد قرّر مجلس الدولة الفرنسي في 9 جويلية 1978 : " عدم التناسب بالغ الوضوح بين خطورة الأخطاء المنسوبة للموظف والعقوبة الموقّعة عليه " ⁽²⁾.

ب- مجال القرارات الإدارية المقيدة للحريات : حتى وإن كان القرار الإداري من شأنه أن يفرض قيودا على الحرية الفردية فإن القضاء الإداري يخضعه لرقابته، فلا يجوز للإدارة أن تتخذ إجراء في هذا المجال إلا إذا كان ملائما. ولمجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن قرارات ذهب فيها إلى أن الإدارة وهي تستعمل سلطات الضبط لا بد أن يكون تدخلها مشروعاً أولاً، وأن تكون الإجراءات التي تستعملها متناسبة مع الأسباب التي تدخلت من أجلها، فإذا لم تكن هذه الإجراءات ضرورية لحفظ الأمن وحماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة وهي الصحة العامة والسكينة و الأمن العامين، فإن مجلس الدولة يتدخل ليحكم بالإلغاء⁽³⁾.

2- حالة الظروف الاستثنائية :

لقد وجد مبدأ المشروعية ليحكم نشاط الإدارة في الظروف العادية، أما في الظروف غير العادية فإن الإدارة تتمتع بسلطات أوسع من تلك التي تحوزها في الظروف العادية، وبالتالي الخروج عن مصادر

⁽¹⁾ تتمتع الإدارة في هذا المجال بسلطة تقديرية بخصوص اختيار الجزاء، غير أن القاضي يمارس رقابة دنيا عندما يتوصل إلى وجود خطأ واضح ناجم عن تعسف الإدارة في حرية التصرف الممنوحة لها وعن تجاوزها حدود المعقول في الحكم الذي تبنته بخصوص عناصر الملاءمة، وهذا ما تم الحكم به في القضية التي عرضت على الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، س/وزير العدل والمجلس الأعلى للقضاء.

فقد تم في هذه القضية عزل " س " بسبب ارتكابه حسب الوزير أفعلالاً ماسة بمهنة القضاء ... وكان موقف المحكمة العليا في قضية الحال أن ركزت على عدم تناسب الجزاء النهائي مع الأخطاء المرتكبة. أنظر فريدة أبران، (رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة)، مجلة مجلس الدولة، الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري، العدد 1، 2002، ص ص. 39 - 40.

⁽²⁾ فهد عبد الكريم أبو العثم، المرجع السابق، ص. 101.

⁽³⁾ المرجع ، نفسه ص ص 101 - 102.

المشروعية المعروفة في الظروف العادية، وذلك من أجل مجابهة الظروف الاستثنائية والحفاظ على الأمن العام، وفي هذه الحالة يأخذ مبدأ المشروعية مدلولاً آخر يخول للإدارة حق اتخاذ كل القرارات اللازمة لاستتباب الأمور، وتعتبر قراراتها مشروعة حتى إذا جاءت خرقة لمصادر المشروعية، لأنها لا تستطيع السيطرة على الوضعية الاستثنائية إلا بسلطات استثنائية⁽¹⁾.

ونظرية السلطات الاستثنائية هي نظرية قانونية من صنع القضاء الفرنسي، فلقد ظهرت هذه النظرية لأول مرة أثناء الحرب العالمية الأولى (1914 - 1918). فالحرب حسب الأستاذ J.Revero قد اعتبرت من قبل مجلس الدولة الفرنسي الحالة الأولى المنشئة لهذه النظرية، حيث طبقها هذا المجلس أولاً تحت ما عرف باسم السلطات في حالة الحرب (Les pouvoirs de guerre)، لتتبلور وتصبح فيما بعد نظرية الظروف الاستثنائية⁽²⁾.

وحسب نظرية الظروف الاستثنائية، قد تواجه الدولة ظروفًا استثنائية كالحروب والأزمات والأوضاع الأمنية المتوترة وحتى الكوارث الطبيعية، والتي لا يمكن التصدي لها بالقواعد القانونية العادية وهو الأمر الذي يؤدي إلى اتساع سلطات الإدارة وتحريرها من الخضوع للقواعد العادية بالقدر الذي يسمح لها بمواجهة الظروف الاستثنائية⁽³⁾.

وتجد نظرية الظروف الاستثنائية مصدرها في فكرة الضرورة - التي تمثل تقنية قانونية حديثة نسبيًا - والتي تستمد بدورها جذورها من العبارة القديمة *Salus populi Suprema lex*، والتي تعني " سلامة الشعب فوق سلامة القانون " ⁽⁴⁾.

إن النتيجة الرئيسية لنظرية الظروف الاستثنائية هي اتساع صلاحيات الجهات المكلفة بتسيير الحالة الاستثنائية *l'état d'exception* بشكل معتبر وغير مألوف في الظروف العادية، ومن الملاحظ أن نظرية الظروف الاستثنائية لا تستبعد الرقابة القضائية على الأعمال المتخذة في نطاقها، ولكن مضمون هذه الرقابة يتقلص إلى حده الأدنى. فعملية الرقابة في هذه الحالة تهدف إلى فحص ما إذا كانت الشروط الواقعية تستجيب فعلاً للحالة الاستثنائية (أي مدى وجود الحالة الاستثنائية) من جهة، ومن جهة

(1) مسعود شيهوب، (الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية)، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، (1 - 36)، 1998، ص. 24.

(2) د. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزائر، 2006، ص. 171.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص. 159.

(4) د. رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص. 82.

أخرى ما إذا كانت الإجراءات المتخذة من قبل السلطات العمومية لا تتجاوز القدر اللازم لتجاوز الحالة الاستثنائية وأداء المهام المنوطة بها للحفاظ على النظام العام⁽¹⁾.

أما فيما يخص تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية في التشريع الجزائري، فإننا نجد الدستور الجزائري قد نص على حالتي الحصار والطوارئ وحالة الظرف الاستثنائي.

أ- حالة الحصار وحالة الطوارئ :

تنص المادة 105 من الدستور الجزائري المعدل لعام 2016 على أنه :

" يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع "

لم يضع الدستور تعريفا لحالتي الحصار والطوارئ تاركا ذلك للفقهاء، لكنه وحد بينهما من حيث :
السبب : يعود سبب إعلان الحالتين إلى قيام حالة الضرورة الملحة (Nécessité impérieuse) بفعل حوادث ووقائع من شأنها تهديد أمن الدولة، والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية⁽²⁾.

المدة : تشكل حالة الحصار وحالة الطوارئ قيودا على الحقوق والحريات، لذلك جعلها الدستور مؤقتتين أي لمدة محددة ومعينة تبيّن في المرسوم الرئاسي المعلن لكل منهما، كما لا يمكن تمديد أي منهما إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه لحماية لتلك الحريات⁽³⁾.

الإجراءات : لصحة إعلان حالتي الحصار والطوارئ لأبد أولا من اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية⁽⁴⁾.

وعن وجه الفرق بين حالة الحصار وحالة الطوارئ، نلاحظ أن حالة الطوارئ أخف من حالة الحصار، ذلك لأن هذه الأخيرة أخطر على الحقوق والحريات، وذلك لسببين :
● في حالة الحصار تسند مسؤولية حفظ الأمن العام للسلطات العسكرية بدل السلطات المدنية، ومحاكمات المساس بالأمن العام تسند إلى القضاء العسكري بدلا عن القضاء الجزائي العادي⁽⁵⁾.

(1) مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 29 - 30.

(2) د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 18.

(3) المرجع نفسه ، ص 18.

(4) المرجع نفسه ، ص 18.

(5) مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص 28.

• تقييد الحريات الأساسية، إن الأمر يتعلق بتغليب المصلحة العامة على المصالح الخاصة المحمية دستوريا. إن ضرورة حفظ النظام تفرض تخويل الإدارة العسكرية سلطات واسعة ولو على حساب الحريات الفردية (1).

ب- الحالة الاستثنائية :

إذا ما تزايد الخطر على أمن الدولة وأصبح النظام العام مهددا، يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية طبقا لما هو وارد في نص المادة 107 من الدستور التي تنص على أن :
" يقرّ رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء ... ".
من خلال القراءة الكاملة لنص المادة يمكن أن نستخلص الشروط (2) الواجب توافرها لقيام الحالة الاستثنائية وهي :

- وشوك قيام خطر داهم *Péril éminent*، من شأنه تهديد الدولة في هيئاتها أو استقلالها أو سلامة ترابها (3).

فلقد اشترط المؤسسة الدستوري - لتقرير الحالة الاستثنائية - وجود خطر داهم، والخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها بالزوال أو الانتقاص (4).

- إتباع إجراءات حددتها المادة 107 من الدستور وهي : استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري.

- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

- اجتماع البرلمان.

(1) مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص. 28.

(2) للإطلاع على هذه الشروط مفصلة أكثر، أنظر د. رابحي أحسن، المرجع السابق، ص. 85 - 91.

(3) د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 19.

(4) د. رابحي أحسن، المرجع نفسه، ص. 86.

أما فيما يخص مدة الحالة الاستثنائية فإنها وعلى خلاف حالة الحصار وحالة الطوارئ المحددة المدة، فلا تخضع لتحديد المدة عند الإعلان عنها، فهي غير محددة بفترة معينة.

ومع ذلك، يمكن لرئيس الجمهورية إنهاؤها ورفعها بموجب مرسوم رئاسي مع اللجوء إلى الإجراءات نفسها المتبعة لدى إعلانها تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال (Parallélisme des formes) (1).

ومن الملاحظ أن القضاء - و تبعه الفقه - قد وضع شروطاً وضوابطاً محددة تلتزم بها الإدارة عند ممارستها لسلطتها الاستثنائية، وإلا غدت أعمالها مشوية بالبطلان، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي :

- **وجود ظرف استثنائي** : ومعنى ذلك وجود حالة واقعية تتمثل في فعل أو مجموعة أفعال تشكل خطراً يهدد قيام الإدارة بوظائفها، سواء تمثل ذلك في إدارة المرافق العامة، أو المحافظة على النظام العام في الدولة (2).

- **صعوبة مواجهة الظرف الاستثنائي بالوسائل العادية أي وفقاً لقواعد المشروع العادية** : ومعنى ذلك أن تكون الإدارة مضطرة - حفاظاً على سير الموافق العامة أو حماية للأمن العام - الخروج عن قواعد المشروع العادية (3).

- **تناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الاستثنائي** :

يجب على الإدارة أن لا تسرف في تصرفها، فلا يتسع تصرف الإدارة إلا بالقدر الذي يمليه الظرف الاستثنائي، فالقاعدة أن الضرورة تقدر بقدرها، فلا يضحى بمصالح الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا ما تقتضيه الضرورة. ومن ثمة فعليها أن تراعي الحرص والحذر وتختار أنسب الوسائل وأقلها ضرراً بالأفراد، طالما كانت هذه الوسائل توصل جميعها إلى تحقيق الهدف المنشود وهو دفع الظرف الاستثنائي (4).

- **ابتغاء المصلحة العامة من التصرف في الظرف الاستثنائي** :

إن شرط المصلحة العامة هو شرط جوهري في كل الأعمال التي تصدر عن الإدارة، سواء كانت الظروف عادية أم استثنائية، وأن أي عمل تتخذه الإدارة يجب أن يقصد به تحقيق المصلحة العامة، وألا تكون الغاية منه الوصول إلى تحقيق أغراض شخصية، فيجب أن تهدف الإدارة إلى دفع هذه

(1) د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 19.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص. 173.

(3) المرجع نفسه، ص. 174.

(4) المرجع نفسه، ص. 174 - 175.

الظروف ومواجهتها للمحافظة على كيان الجماعة وهذا هو الهدف الخاص، وإذا ما أخلت الإدارة واستعملت سلطتها الواسعة في أي هدف آخر من أهداف المصلحة العامة كان تصرفها مشوباً بانحراف السلطة⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر قد عرفت الحالة الاستثنائية بعد استقلالها مباشرة، بحيث تم إصدار دستور 1963 في 10 سبتمبر 1963، وبعده أعلن الرئيس بن بلة الحالة الاستثنائية واستند آنذاك إلى نص المادة 59 من هذا الدستور، والتي تنص على أنه: " في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات استثنائية بقصد حماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ... ". فلقد أعلنت الحالة الاستثنائية في 05 أكتوبر 1963 على إثر التمرد العسكري الذي قاده كل من آيت أحمد حسين ومحمد ولحاج، وبذلك انتهت فترة الحكم العادية في ظل دستور لم يمض على إصداره سوى 26 يوماً⁽²⁾.

3. أعمال السيادة :

أعمال السيادة أو الحكومة (Les actes de souveraineté ou de gouvernement) هي أعمال إدارية بطبيعتها، ولكنها تبقى بعيدة كلياً عن أية رقابة قضائية مهما كانت درجة عدم مشروعيتها أو الآثار المترتبة عنها، لذلك فهي نقطة سوداء في جبين المشروعية⁽³⁾.

ظهرت نظرية أعمال السيادة لأول مرة بعد صدور قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية بنك (Laffitte) بتاريخ 01 ماي 1822⁽⁴⁾.

وكمعظم نظريات القانون الإداري الفرنسي، نظرية أعمال السيادة هي من صنع مجلس الدولة الفرنسي، وقد جاءت وليدة الحاجة ومقتضيات العمل، فلقد رأى هذا المجلس أن بعض الأعمال الإدارية لها في نظر الحكومة أهمية خاصة، وأن المصلحة تقتضي ألا تعرض هذه الأعمال على القضاء الذي يستلزم العلنية والتحقيق، وأن الحكومة قد يكون لديها من الأسباب ما تقتضي مصلحة الدولة العليا ألا

(1) اسماعيل جابوري، (نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 14، 2016، ص. 42.

(2) عمار عباس، (محطات بارزة في الدساتير الجزائرية)، مجلة المجلس الدستوري، العدد 2، 2013، ص. 18-19.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 288.

(4) ميروك حسين، تحرير النصوص القانونية، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2008، ص. 17.

يعرض على الجمهور، ولذلك فقد كان لزاما عليه أن يضع لها حدودا تبيّن لنا كيفية التعرف على تلك الأعمال وقد تطور قضاؤه في ابتكار المعايير (1).

- معيار الباعث السياسي :

وفقا لهذا المعيار، يعتبر العمل الذي قامت به الحكومة عملا من أعمال السيادة إذا كان الباعث إليه باعثا سياسيا، أما إذا كان الباعث أو الدافع إلى إصدار هذا العمل دافع غير سياسي عد العمل عملا إداريا وخضع بالتالي لرقابة القضاء. ويضفي هذا المعيار صفة السيادة على كل عمل يصدر عن السلطة التنفيذية، ويكون الغرض منه حماية الجماعة في ذاتها، أو مجسدة في الحكومة ضد أعدائها في الداخل والخارج، سواء كانوا ظاهرين أو مخفيين، في الحاضر أو المستقبل. غير أن هذا المعيار لا يضع حدا لهذه الطائفة من الأعمال، مما يؤدي إلى توسيع نطاق أعمال السيادة، وذلك لإمكانية نذر السلطة التنفيذية بحجة الباعث السياسي كلما أرادت أن تتخلص من رقابة القاضي (2).

- معيار طبيعة العمل ذاته :

يميز الفقهاء بين الوظيفة الحكومية للسلطة التنفيذية ووظيفتها الإدارية، بحيث يعتبر عمل حكومي كل عمل تتخذه السلطة التنفيذية أداء لوظيفتها الحكومية، وعمل إداري ما تصدره من أعمال وهي تباشر وظيفتها الإدارية. ولقد حدد الفقيه (Laferrière) معيار التمييز بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية، بحيث ذهب إلى أنه : " تنحصر وظيفة الإدارة في التطبيق اليومي للقوانين والإشراف على علاقات الأفراد بالإدارة المركزية أو المحلية وعلاقات الهيئات الإدارية بعضها ببعض الآخر، أما الوظيفة الحكومية فيقصد بها تحقيق مصلحة الجماعة السياسية كلها، والسهر على احترام دستورها وسير هيئاتها العامة والإشراف على علاقاتها مع الدول الأجنبية وعلى أمنها الداخلي " (3).

لكن هذا المعيار لم يسلم من النقد هو كذلك، فهو معيار مرن وغير حاسم ولا يصلح لوضع حد فاصل بين الأعمال الحكومية والأعمال الإدارية. بعبارة أخرى، من الصعب وضع حد فاصل بين ما يعتبر من الأعمال متعلقا بسياسة الدولة والتي يكون لها الطابع الهام وبالتالي تعتبر أعمالا حكومية، وبين ما يعتبر من الأعمال أعمالا عادية وبالتالي تعتبر أعمالا إدارية يمكن إخضاعها لرقابة القاضي (4).

(1) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ص . 291 - 292.

(2) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 60.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص. 191.

(4) ميروك حسين، المرجع السابق، ص ص. 18 - 19.

- التعداد على سبيل الحصر (معيار القائمة القضائية) :

أقرّ الفقهاء بعجزهم عن وضع معيار جامع مانع لأعمال السيادة، وكاشف عن طبيعة ذاتية تميزها عن الأعمال الإدارية العادية، وانتهى الأمر بالعميد هوريو إلى أن أكد على أن " العمل الحكومي هو كل عمل يقرّر له القضاء الإداري، وعلى رأسه محكمة التنازع هذه الصفة " فالقول الفصل في أعمال السيادة في الوقت الراهن، يكون بالرجوع إلى ما يقرره القضاء في هذا الشأن (1).

وبالنسبة لمعيار القائمة القضائية كمعيار اعتمد لتحديد أعمال السيادة، فهو عبارة عن تجميع قام به الفقه لأحكام القضاء الخاصة بأعمال السيادة، وتم تصنيفها في مجموعات محددة. وإذا أردنا التعرف على أعمال السيادة، فإنه يجب علينا الرجوع إلى القائمة القضائية المتضمنة لأحكام القضاء الإداري في شأن أعمال السيادة، وذلك لتكييف طبيعة العمل الصادر عن السلطة التنفيذية، وما إن كان عملا من أعمال السيادة الذي يتمتع بحصانة عدم الخضوع للرقابة القضائية أو عملا إداريا يخضع لرقابة القاضي (2).

وبالاعتماد على معيار القائمة القضائية نجد أن أعمال السيادة تنحصر في المجموعات التالية :

- الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان ويضمان سير السلطات العامة وفقا للدستور : ويتعلق الأمر بمجموعة من الأعمال، مثل دعوة البرلمان للانعقاد وتأجيله ودعوة الناخبين لانتخاب أعضاء البرلمان، ومنها أيضا استعمال السلطة التنفيذية لحقوقها المتعلقة بالتشريع، كاقترح القوانين، أو الاعتراض عليها، أو التأخر في إصدارها، أو سحب مشروع قانون كانت قد تقدمت به، أو إهمالها في استصدار قانون يتضمن الموافقة على اتفاق معين (3).

- الأعمال التي تتصل بالشؤون الخارجية أي بعلاقة الحكومة بالدول والهيئات الدولية : مثل القرارات الصادرة والمتعلقة بإنشاء علاقات مع دول أخرى أو قطعها، وكذلك القرارات الرامية إلى الاعتراف بالدول الأخرى، إضافة إلى القرار الصادر برفض طلب عرض نزاع معين على محكمة العدل الدولية (4). ويندرج في إطار هذه الأعمال كذلك إبرام المعاهدات وما يتعلق بها، فالأعمال المتعلقة بالمفاوضة (Négociation) والتوقيع (Signature) والتصديق (Ratification) تعتبر من قبيل أعمال

(1) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 294 - 295.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص. 203.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص. 302.

(4) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع نفسه، ص. 211.

السيادة، ولا تملك المحاكم الإدارية و القضائية أن تفسر معاهدة، بل يتعين عليها أن تلجأ إلى الحكومة في هذا الصدد، وعليها أن تأخذ بالتفسير الذي يقدمه وزير الخارجية وترتب عليه جميع نتائجه. كما لا يملك مجلس الدولة أن يتصدى لبحث مشروع معاهدة، وفي هذا السياق، حكم مجلس الدولة الفرنسي بعدم اختصاصه بتوزيع تعويض إجمالي دفعته دولة أجنبية لبعض الفرنسيين، لأن هذا يتعلق بتفسير اتفاق دولي، وهو ما لا يدخل في اختصاص مجلس الدولة الفرنسي (1).

- **الأعمال والعمليات المتعلقة بالحرب** : تشمل هذه الأعمال جميع القرارات التي تتخذها الحكومة والسلطات العسكرية الوطنية ، والتي تكون لها علاقة مباشرة وحتمية بقيادة الحرب والعمليات الحربية. فجميع ما يدخل في نطاق هذه الأعمال يعتبر من قبيل أعمال السيادة التي تبقى بعيدة عن رقابة القاضي الإداري طالما كان لها اتصال مباشر وحتمي بالعمليات الحربية، ومن قبيل هذه القرارات، القرارات الصادرة بإعلان حالة الحرب والقرارات الصادرة برفض طلبات التعويض عن الأضرار الحربية التي تنشأ عن أعمال الحرب أو القتال (2).

- **بعض الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي** : ويندرج في إطار هذه الأعمال الإجراءات التي تتخذها الإدارة لوقاية الصحة العامة في حالة الأوبئة وإعلان الأحكام العرفية في حالة قيام اضطرابات بتهديد سلامة الدولة وأمنها، على أن المعتبر من أعمال السيادة، هو مرسوم إعلان الأحكام العرفية ذاته، أما الأوامر العسكرية والإجراءات الصادرة عن السلطة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية فإنها تعتبر من قبيل الأوامر والأعمال الإدارية التي ينظر فيها القضاء (3).

ومن الملاحظ أن مجموعة التدابير الخاصة بالأمن الداخلي للدولة قد تقلصت نتيجة لمحاولة القضاء بسط رقابته تدريجياً عليها لصلتها الوثيقة بحريات وحقوق الأفراد، حتى أن بعض الفقه الفرنسي لم يدرجها في قائمة أعمال السيادة، ويمكن أن نذكر كأبرز مثال عليها القرار الصادر بإعلان حالة الطوارئ (4).

(1) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 308.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص. 211.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه ، ص ص. 314 - 315.

(4) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع نفسه ، ص. 213.

وتجب الإشارة في الأخير إلى أن المشرع الجزائري قد سكت عن نظرية أعمال السيادة، بحيث لم يتبناها ولم ينكرها، لكن القضاء الجزائري كان أكثر جرأة في تبني هذه النظرية، وهو ما يستشف من وقائع قضية سحب العملة من التداول التي تعود وقائعها إلى ثمانينات القرن الماضي. وتتلخص وقائع هذه القضية في أن السلطات الجزائرية اتخذت إجراء لسحب الأوراق النقدية من فئة 500 دج من التداول في الفترة ما بين 10 و 12 أبريل 1982.

علم السيد " ي. ج. ب " بتاريخ 13 أبريل 1982 وهو خارج الوطن بهذا القرار وبتحديد المدة المحددة ما بين 10 و 12 أبريل لسحب هذه العملة من التداول، وبالتالي لم يكن بوسع هذا السيد تبديل العملة من فئة 500 دج التي كانت بحوزته.

رفع السيد " ي. ج. ب " تظلما إلى وزير المالية وكذلك إلى محافظ البنك المركزي، وبعد رفض تظلمه بقرار صادر في 29 ماي 1983 توجه إلى المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا) يطلب إبطال القرار المؤرخ في 29 ماي 1983 والذي رفض تظلمه.

أعلنت الغرفة الإدارية على مستوى المجلس الأعلى عن عدم اختصاصها، ودعم القاضي قراره على أساس " أن إصدار قرار لسحب العملة يعتبر مدفوعا بباطح سياسي غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن " وأن القرار الحكومي المؤرخ في 8 أبريل 1982 المتعلق بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج من التداول، وكذلك القرار الصادر عن وزير الداخلية والمتضمن تحديد قواعد الترخيص بالتبديل سياسيان يكتسيان طابع أعمال الحكومة، ومن ثمة فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى الإفصاح عن مدى مشروعيتها⁽¹⁾.

رابعا : ضمانات مبدأ المشروعية

لتكريس مبدأ المشروعية لابد أن تخضع الإدارة لرقابة تضمن تطابق تصرفاتها وخضوع أعمالها للقانون بمفهومه الواسع مثلما تقتضيه المشروعية الإدارية في دولة القانون. لذلك تخضع الإدارة العامة لثلاثة أنواع من الرقابة تمارسها جهات مختلفة.

1. الرقابة الإدارية :

وخلاصتها أن تتولى الإدارة بنفسها مراقبة مدى مطابقتها تصرفاتها للقانون، وذلك من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الأفراد⁽²⁾.

(1) د. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص ص. 44 - 45.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 13.

- **الرقابة التلقائية** : بمقتضاها تراجع الإدارة من تلقاء نفسها التصرف الذي صدر عنها فتعيد النظر فيه وتقوم بإلغائه أو تعديله، ويباشر هذه الرقابة الإداري الذي أصدر التصرف، وقد يمارسها الرئيس الإداري باعتباره سلطة رئاسية ،ويملك أن يعدّل أو يلغي أو يسحب العمل الذي صدر عن مرؤوسه. وقد تستند هذه الرقابة إلى هيئة مركزية بما لها من وصاية على الهيئات اللامركزية (1).

- **الرقابة بناء على تظلم** : تتمثل الرقابة بناء على تظلم في قيام الإدارة بإعادة النظر في تصرفاتها بناء على تظلم يرفع إليها من صاحب المصلحة، ولكن هذا النوع من الرقابة لا يحمل الضمان الكافي لحقوق الأفراد وحررياتهم، لأن الإدارة في هذه الحالة تكون خصما وحكما في الوقت نفسه (2).

وينقسم التظلم إلى أنواع مختلفة وفق ما يلي :

• **التظلم الولائي (Le recours gracieux)** :

هو نوع من الرقابة الذاتية، بحيث يمكن للمتظلم أن يلجأ إلى مصدر القرار كتابة ليطلب منه مراجعة العمل الذي صدر عنه، وذلك إما بتعديله أو بسحبه بأثر رجعي أو إلغائه وآثاره المستقبلية وذلك وفقا لقواعد المشروعية (3).

• **التظلم الرئاسي (Le recours hiérarchique)** :

وهو التظلم الذي يتظلم فيه صاحب المصلحة إلى رئيس مصدر القرار الذي يتولى البحث في مدى مشروعية قرار مرؤوسه، فإذا تبين له صحة ما يطلبه المتضرر فإنه يقوم بسحب القرار أو إلغائه أو تعديله ليجعله مطابقا للقانون، وقد يتولى الرئيس الأعلى هذه المسألة من تلقاء نفسه دون تظلم من صاحب المصلحة بمقتضى ما يملكه من سلطة رئاسية على مصدر القرار (4)، وبالتالي فإن هذا النوع من التظلمات لا يمكن ممارسته إلا إذا تعلق الأمر بقرارات صريحة (Explicite) وفي وجود الرئيس الإداري (Le supérieur hiérarchique) لمصدر القرار ولا يمكن ممارسته بالنسبة لقرار الوزير وكذلك القرارات الصادرة عن هيئة إدارية مستقلة (5).

• **التظلم أمام لجنة إدارية مختصة** :

(1) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 71.

(2) المرجع نفسه، ص. 71.

Olivier, Gohin, Op.Cit., p. 16.

(3) أنظر :

(4) د. مليكة الصرّوخ، المرجع نفسه ، ص. 72.

Ibid.,p.17.

(5) أنظر :

تشكل هذه اللجنة عادة من موظفين إداريين من طبقة معينة، وتحقق للأفراد بعض الضمانات التي لا تتوافر في الطريقتين السابقتين⁽¹⁾ ونجد هذه اللجنة أو اللجان في الأنظمة الإدارية المتقدمة، ومن أمثلتها اللجنة المتساوية الأعضاء، إذ تتشكل من ممثلين عن الموظفين وممثلين عن الإدارة، ويحق للموظف المتضرر من القرار الإداري غير السليم أن يتظلم منه أمام هذه اللجنة، فإذا تبين صحة التظلم فإنها تصدر رأيا معللا في الموضوع إلا أن رأيا غير ملزم⁽²⁾.

2. الرقابة السياسية (الشعبية) :

نعني بالرقابة السياسية الرقابة التي يباشرها الشعب بكافة فئاته على الجهاز الإداري للدولة ليطمئن على سير المرافق العامة بانتظام من جهة، ويكشف عما يقع من أخطاء و مخالفات داخل الهيئات والإدارات العامة من جهة أخرى.

وهي الرقابة التي يمارسها الرأي العام والمؤسسات أو التنظيمات السياسية وما يعرف بالجماعات الضاغطة، بحيث يمارس الرأي العام أو الجمهور رقابة شعبية بواسطة المواطنين بمختلف طوائفهم وفئاتهم وانتماءاتهم الحزبية، ويعبر الرأي العام عن موقفه من أعمال الإدارة بالاحتجاج أو الاستياء أو التنديد والسخط والرفض لممارسات وسلوكات أو تصرفات إدارية. وقد يكون ذلك من خلال الإضراب أو العصيان المدني أو باستعمال وسائل الإعلام. والهدف من هذا الموقف هو حمل الحكومة (لإدارة) على التخلي عن موقف معين أو تغيير إجراءات معينة سبق وأن اتخذتها⁽³⁾.

أما رقابة الأحزاب والجماعات الضاغطة على الإدارة فهي رقابة تمارسها الأحزاب والمنظمات الفاعلة في المجتمع ، وذلك من خلال هياكلها النظامية وبالوسائل المشروعة بغرض الضغط على الجهة الإدارية لحملها على التراجع عن موقف اتخذته أو قرار أصدرته⁽⁴⁾.

كما تمارس المجالس النيابية أو البرلمان رقابة على الحكومة يختلف نطاقها باختلاف النظام السياسي السائد في الدولة، حيث يتقلص الدور الرقابي الذي يمارسه المجلس النيابي أو البرلمان في النظام الرئاسي، أما في النظام البرلماني فإن هذه الرقابة تكون أوسع مما هي عليه في النظام الرئاسي. وفي الجزائر، يمارس البرلمان بغرفتيه اختصاصا رقابيا على الحكومة ،خولتها له نصوص التعديل

(1) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 72.

(2) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 14.

(3) د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 34.

(4) المرجع نفسه، ص. 35.

الدستوري لعام 2016، و ذلك وفقا لآليات منها ما لا يرتب المسؤولية السياسية للحكومة، وهي الاستجواب والأسئلة ولجان التحقيق، وآليات ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، وهي الموافقة على مخطط عمل الحكومة و بيان السياسة العامة⁽¹⁾.

ويمكن إيجاز وسائل وآليات رقابة المجلس النيابي (البرلمان) على الحكومة في التالي :

- **الاستجواب** : هو إجراء رقابي يقوم به عدد من أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو من مجلس الأمة يطلبون فيه توضيحات من الحكومة حول إحدى قضايا الساعة.

ولقد نصت عليه المادة 151 من التعديل الدستوري لعام 2016، ولم تحدد الحد المعين من الأعضاء الذين يمكنهم توجيه الاستجواب، لكن المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة اشترطت ألا يقل عدد الموقعين على عريضة الاستجواب 30 نائبا أو 30 عضوا، وأن يقوم رئيس الغرفة المعنية بتبليغ الوزير الأول بنص الاستجواب خلال 48 ساعة الموالية لقبوله، وكما اشترطت المادة 151 من الدستور أن يكون الجواب من الحكومة في أجل أقصاه 30 يوما، أما مضمون الاستجواب فيبقى مفتوحا، بحيث يمكن أن يكون موضوعه أي مسألة تبدو مهمة بالنسبة لأعضاء الغرفتين⁽²⁾.

- **السؤال** : تنص الفقرة الأولى من المادة 152 من التعديل الدستوري لعام 2016 على أنه " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة " .

والسؤال هو تقصي عضو من البرلمان عن مسألة معينة في قطاع معين من خلال التوجه إلى المسؤول على الإجابة على هذا السؤال، سواء كان الوزير المعني بالقطاع أو الوزير الأول. و الأسئلة نوعان، أسئلة شفوية وأسئلة كتابية، بالنسبة للأسئلة الشفهية فهي في شكل نص سؤال إلى عضو الحكومة، أما الأسئلة المكتوبة فهي التي توجه في شكل مكتوب ويكون الجواب عليها مكتوبا أيضا من عضو الحكومة⁽³⁾.

- **لجان التحقيق أو التحقيق البرلماني** :

بموجب المادة 180 من التعديل الدستوري لعام 2016 يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. وضمانا لفعالية هذه

(1) د. عمار كوسة، أبحاث في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2018، ص.94.

(2) المرجع نفسه، ص ص. 94 - 95.

(3) المرجع نفسه، ص ص. 95 - 96.

الوسيلة في مراقبة عمل الإدارة العامة (الحكومية)، يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان كيفية تشكيل هذه اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق والحماية المبسطة على أعضائها والنتائج المترتبة على نتائج التحقيق⁽¹⁾.

كما اشترطت الفقرة الثانية من المادة نفسها ألا تنشأ لجان تحقيق في قضايا ووقائع تكون محلا لإجراء قضائي، ويتم إنشاء لجان التحقيق بناء على اقتراح لائحة تودع مكتب الغرفة التي تود إنشاءها موقعة من 20 نائبا أو 20 عضوا على الأقل مع تحديد موضوع التحقيق، وتبلغ الغرفة الأخرى بتشكيل اللجنة كما تبليغ الحكومة بذلك، لأن الوزير الأول هو الذي يضبط إجراءات إجراء التحقيق بداية من الاتصال بالوزير المعني قطاعه بالتحقيق ليقوم بدروه بما يلزم لتسهيل عملية التحقيق. ويجب أن تنهي لجنة التحقيق عملها في ظرف ستة (06) أشهر من تشكيلها، ليسلم تقريرها لرئيس الغرفة التي شكلت اللجنة، وترسل نسخة إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول، وتوزع نسخة على النواب أو الأعضاء حسب الحالة⁽²⁾.

ويمكن في هذا الإطار أن نعطي مثالا حيا عن لجان التحقيق التي شكلها المجلس الشعبي الوطني في عهد الرئيس الشاذلي بن جديد، لجنة التحقيق التي شكلها المجلس الوطني للتحقيق في قضية اختلاس 26 مليار دولار التي أثارها الوزير الأول المقال آنذاك عبد الحميد براهيممي والتي لم تعرف نتائجها إلى يومنا هذا⁽³⁾.

- مناقشة بيان السياسة العامة :

تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة بيانا عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة (رقابة بعدية). لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها⁽⁴⁾.

ويمكن أن تؤول مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة إلى التصويت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

(1) د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 27.

(2) د. عمار كوسة، المرجع السابق، ص. 96 - 97.

(3) بشير فريك، الولاية في الجزائر في خدمة من؟، الطبعة الأولى، الشروق للإعلام والنشر، الجزائر، 2014، ص. 58.

(4) د. محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص. 26.

ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه سبع (7/1) عدد النواب على الأقل⁽¹⁾.

وتتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب (3/2) من النواب⁽²⁾.

وإذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية⁽³⁾.

أما الوسيلة الثانية التي يمكن أن تمارس من خلالها الرقابة السياسية فهي الاقتراع العام (الانتخاب)، بحيث يعتبر الانتخاب أو اختيار الهيئات والمجالس المنتخبة بالإدارة المركزية أو اللامركزية وسيلة تقييم ومحاسبة ومراقبة لتلك الأجهزة بصورة دورية، وفقا لقانون الانتخاب الساري المفعول والمترتب عن النظام السياسي⁽⁴⁾.

كما تقوم الأحزاب - خاصة التي تمثل منها المعارضة - بدور واضح في مراقبة ممارسة الأجهزة الإدارية، سواء بطريقة مباشرة (بواسطة ممثليها ومنتخبيها في تلك الأجهزة) أو بطريقة غير مباشرة من خلال التعبير عن موقفها ووفقا للآليات والكيفيات الواردة في قانون الأحزاب السياسية⁽⁵⁾.

3. الرقابة القضائية :

تحتل الرقابة القضائية مكانة متميزة ضمن أشكال وصور الرقابة على الإدارة، فالفرد هو من يدافع عن مصلحته ويسارع إلى عرض دعواه على جهة القضاء بعد استنفاء جملة من الإجراءات المنصوص عليها قانونا⁽⁶⁾.

إن الدعاوى الإدارية سواء تعلق الأمر بدعوى الإلغاء أو دعوى التفسير أو دعوى فحص المشروعية أو دعوى التعويض أو غيرها من الدعاوى الأخرى تمثل ضمانا أساسية لمبدأ المشروعية الإدارية، وتمكّن جهة القضاء المختص من ممارسة رقابتها على جهة الإدارة، ومن ثمة التصريح في حال ثبوت الخرق بإعدام القرار المطعون فيه أو إقرار مسؤولية الإدارة مع التعويض عن العمل الضار.

وقد يضطلع بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة القضاء الذي يفصل في منازعات الأفراد، أي القضاء العادي، فنكون أمام نظام قضائي موحد، وقد يمارس هذا النوع من الرقابة جهة قضائية

(1) أنظر المادة 153 من التعديل الدستوري لعام 2016.

(2) أنظر المادة 154 من التعديل الدستوري لعام 2016.

(3) أنظر المادة 155 من التعديل الدستوري لعام 2016.

(4) د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 24.

(5) المرجع نفسه، ص. 24.

(6) د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 37 - 38.

متخصصة، هي جهة القضاء الإداري التي تستأثر لوحدها بالفصل في المنازعات الإدارية، وهو ما يطلق عليه النظام القضائي المزدوج (1).

وبحكم أن القضاء جهة محايدة في نظر النزاع بين الإدارة والأفراد فإنه يشكل ضماناً فعالة لحماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة عكس الرقابة الإدارية.

- مقارنة بين الرقابتين القضائية والإدارية :

تختلف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة عن الرقابة الإدارية التي تمارس على هذه الأعمال ذاتها في العديد من الجوانب، وتتمثل أهمها في الأوجه التالية :

• من حيث الجهة التي تمارس الرقابة : فالرقابة القضائية هي من اختصاص القضاء، وبالتالي تخضع للمبادئ المقررة في هذا الصدد، وأهمها أن القضاء لا يمارسها من تلقاء نفسه، بل لابد من دعوى يحركها ذو المصلحة بهذا الخصوص، والرقابة الإدارية يمكن أن يثيرها ذو المصلحة بتنظيمه، ولكن الإدارة يمكن أن تمارسها من تلقاء نفسها (2).

• من حيث الإجراءات والمواعيد : تتطلب الرقابة القضائية مراعاة إجراءات معنية ومواعيد محددة يحددها القانون بدقة، أما الرقابة الإدارية فلا تحتاج إلى إجراءات خاصة (3).

• من حيث مدى الرقابة أو نطاقها : فالرقابة القضائية هي رقابة مشروعية فحسب، لذلك لا يملك القضاء إلا الحكم بسلامة التصرف المشكوك منه أو بعدم سلامته. وفي هذه الحالة الأخيرة، لا يملك القضاء إلا إبطال التصرف المعيب والتعويض عنه. أما الرقابة الإدارية فيمكن أن تنتهي بتعديل التصرف المعيب أو غير الملائم أو استبداله بتصرف غيره (4).

• من حيث الفصل في النزاع المثار : تنتهي الرقابة القضائية بحكم قضائي يقضي إما بمشروعية العمل الإداري أو بعدم مشروعيته، وهو ما ينجم عنه إلغاء هذا القرار والقضاء بالتعويض عنه. والحكم الصادر عن القضاء يحوز بطبيعة الحال قوة الشيء المقضي به، والملزم للإدارة والأفراد على حد سواء. أما الرقابة الإدارية فتنتهي بقرار إداري وليس حكم قضائي، وقد يكون هذا القرار إيجابياً، بحيث تصدر الإدارة قراراً بقبول التظلم متضمناً إلغاء أو سحب أو تعديل القرار المتظلم منه، وقد يكون سلبياً عندما تعهد

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، 136.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 25.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع نفسه، 137.

(4) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص. 25.

الإدارة إلى عدم الرد على التظلم الذي يتقدم به ذوو الشأن، فيعتبر رفضا ضمنيا له، وهو ما يخول لصاحب المصلحة أن يطعن في هذا القرار السلبي أمام القضاء. ومعنى ذلك أن الرقابة الإدارية لا تستبعد الرقابة القضائية، بحيث غالبا ما تنتهي الرقابة الإدارية برقابة قضائية لاحقة⁽¹⁾.

بينما لا يستطيع القاضي أن يهمل الدعوى المرفوعة أمامه أو يلتزم الصمت حيالها مثلما تفعل الإدارة في كثير من الحالات، ذلك أن سكوت القاضي وامتناعه عن الفصل في الدعوى المرفوعة أمامه بشكل جريمة إنكار العدالة (Deni de justice)⁽²⁾.

• من حيث الحجية : إن الحكم الذي يصدر عن الجهة القضائية يحوز حجية الشيء المقضي به والمقصود بحجية الشيء المقضي به (L'autorité de la chose jugée) أن ما تم الفصل فيه أو الحكم فيه من طرف القضاء لا يمكن عدم الاعتراف به أو المنازعة فيه⁽³⁾، ذلك على خلاف القرارات الإدارية الصادرة في شأن التظلم، فهو لا يحوز قوة الشيء المقضي به.

ويترتب على ذلك، أنه إذا صدر حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به، فلا يمكن لمن صدر ضده هذا الحكم أن يعاود رفع الطعن القضائي، على عكس الفرد الذي رفض تظلمه الإداري فلا مانع من أن يعاود مرة أخرى رفع تظلمه وفقا للضوابط القانونية⁽⁴⁾.

خامسا : أهمية المنازعات الإدارية في تكريس مبدأ المشروعية

يمكننا أن نعرف المنازعات الإدارية على أنها " مجموع النزاعات الناجمة عن نشاط الإدارة

وأعاونها أثناء قيامهم بعملهم، والتي يعود اختصاص الفصل فيها إلى القاضي الإداري وفق قواعد قانونية وإجرائية وموضوعية خاصة " ⁽⁵⁾.

إن العلاقة بين مبدأ المشروعية والمنازعات الإدارية وطيدة جدًا، فمبدأ المشروعية من أهم المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون، وهو مبدأ يهدف إلى حماية حقوق وحرريات الأفراد في مواجهة الإدارة العامة وما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة، وهذا المبدأ ليس مبدأ نظريا، بل هناك ضمانات

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، المرجع السابق، ص. 238.

(2) المرجع نفسه، ص. 239.

(3) أنظر: Réne, Chapus, Droit du contentieux administratif, 12^{ème} ed., Montchrestien, Paris, 2006, p. 1054.

(4) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، المرجع نفسه، ص. 239.

(5) زكرياء قشار، دروس في الإجراءات الإدارية، متوفر على الموقع :

[https://www.bibiotdroit.com>pdf-2\(12-09-2018\).](https://www.bibiotdroit.com>pdf-2(12-09-2018).)

تضمن وتكفل تجسيده على أرض الواقع، ولعل أهمها على الإطلاق الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري على أعمال الإدارة، وهي رقابة لها وسائلها، التي تتمثل أساسا في الدعاوى الإدارية وما تثيره من منازعات إدارية، والتي ترفع أمام القاضي الإداري للكشف عن مواطن انتهاك الإدارة للقانون ويأتي في مقدمتها دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

وبذلك يمكن أن نؤكد أن المنازعات الإدارية هي أهم وسيلة على الإطلاق وأكثرها فعالية في إخضاع الإدارة للقانون وتجسيد مبدأ المشروعية، والذي يهدف بالدرجة الأولى إلى إحداث التوازن بين حقوق وحريات الأفراد وما تمتلكه الإدارة العامة من امتيازات قد تشكل خطرا على هذه الحقوق في حالة سوء استخدامها.

المحور الثاني :

أنواع الدعاوى الإدارية وتقسيماتها

يقتضي مبدأ المشروعية احترام الإدارة العامة في كل تصرفاتها المادية والقانونية للنصوص القانونية، وينتج عن عدم احترامها للقانون إمكانية اللجوء إلى القضاء لمقاضاتها، خاصة إذا ما استخدمت امتيازات السلطة العامة بصفة تمس بحقوق وحرريات الأفراد، والوسيلة إلى ذلك هي الدعاوى الإدارية والتي تعد الوسائل التي تمكن الأفراد من مقاضاة الإدارة وإخضاعها للرقابة القضائية، الأكثر فعالية على الإطلاق.

وبالرغم من الأهمية الكبيرة للدعاوى الإدارية في علاقة الأفراد بالإدارة إلا أن غالبية التشريعات لم تقدم تعريفا لها، تاركة أمر ذلك للفقهاء الذي اجتهد في تعريفها وتقسيمها وتبيان خصائص كل واحدة منها.

وتتمثل الدعاوى الإدارية بصفة أساسية في دعوى الإلغاء، دعوى التفسير، دعوى المشروعية دعوى القضاء الكامل.

سنتناول في هذا المحور أولا تحديد اصطلاح الدعوى الإدارية، ثم تعريف هذه الدعوى وفي عنصر ثالث سنتناول التقسيمات المختلفة للدعاوى الإدارية، ثم أخيرا نبين موقف المشرع الجزائري من تقسيمات الدعوى الإدارية.

أولاً: تحديد اصطلاح الدعوى الإدارية

تتعدد الاصطلاحات التي تتمحور كلها حولها المضمون القانوني والقضائي للدعوى الإدارية. فمن الملاحظ أنه يطلق على الدعوى الإدارية " Action Administrative " - وهو المصطلح التقليدي والأصيل والفني السليم والصحيح للدعوى القضائية الإدارية - عدّة اصطلاحات قانونية وقضائية كمترادفات أحيانا وكبدائل في بعض الحيات الأخرى، مثل اصطلاح :

- الخصومة الإدارية (Le contentieux administratif)
- الخصومة الإدارية (L'instance administrative) أو (Le litige administratif)
- الطعن الإداري (Le recours judiciaire ou en Justice)
- المطالبة القضائية في المواد الإدارية (La demande en justice en matières administratives).

فإذا كان اصطلاح الدعوى الإدارية المصطلح الأكثر والأعمق دلالة في وصف وتحديد المضمون القانوني والقضائي الحقيقي والسليم للدعوى الإدارية، فإن اصطلاح المنازعة الإدارية يستعمل أحيانا بمعناه الفني والضيق كمرادف لاصطلاح الدعوى الإدارية، كما هو شائع في بعض النصوص القانونية الإجرائية المتعلقة بنظرية الدعوى الإدارية في كل من مصر وفرنسا، فيقال مثلا وتطبيقا واستعمالا لهذا المدلول الضيق الخاص، جهة القضاء الإدارية المختصة بالمنازعات الإدارية، وسلطة القاضي المختص بالمنازعات الإدارية، وسلطة القاضي المختص في المنازعة الإدارية وشروط قبول المنازعات الإدارية أو المنازعة الإدارية، أسباب الحكم في المنازعات الإدارية، وطرق الطعن في أحكام المنازعات الإدارية ... إلخ⁽¹⁾.

وفي أغلب الأحيان وخصوصا لدى أغلبية فقهاء القانون الإداري الفرنسيين تعطى لاصطلاح المنازعة أو المنازعات الإدارية دلالات ومعان ومضمون قانوني أكثر اتساعا وشمولية من معنى ومضمون الدعوى الإدارية، حيث يقصد بهذا المدلول والمعنى الواسع لاصطلاح المنازعات الإدارية كل ما يتعلق بالنظام القانوني لنظرية الدعوى الإدارية، من حيث قواعد الاختصاص بالدعوى الإدارية وطبيعة الإجراءات القضائية التي يجب إتباعها لتحريك ورفع الدعوى الإدارية أمام الجهات القضائية المختصة، وكذا تفاصيل الشروط الشكلية لقبول النظر والفصل في الدعوى الإدارية والحكم فيها، وطرق

(1) د. عمار عوادي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص. 15 - 16.

الطعن في أحكامها ... إلخ من الجوانب الشكلية والإجرائية الموضوعية لنظرية الدعوى القضائية الإدارية. فاصطلاح " المنازعات الإدارية " في مدلوله ومعناه الواسع العام يعني " قانون الإجراءات القضائية " أو " المرافعات الإدارية " (1).

أما اصطلاح " Le litige administratif " فيستخدم فقها وقضاء كمرادف لاصطلاح الدعوى الإدارية، كما يستخدم اصطلاح الطعون القضائية في المواد الإدارية في أغلب الأحيان من طرف الفقه والقضاء والمشرع كمرادف لاصطلاح الدعوى الإدارية، فيقال فقها وتشريعا وقضاء الجهة القضائية الإدارية، وشروط قبول الطعون القضائية الإدارية، والطعن بالإلغاء أو لتجاوز السلطة وطعون القضاء الكامل (2).

ثانيا : التعريفات المختلفة للدعوى الإدارية

لم يعرف المشرع الجزائري الدعوى القضائية بصفة عامة في تدخله لتنظيم كيفية وشروط تحريك ورفع الدعوى والحكم فيها وطرق الطعن في الأحكام الصادرة فيها، فترك مهمة تعريف الدعوى لجهود واجتهادات الفقه والقضاء.

أما بخصوص تحديد وتعريف الدعوى القضائية الإدارية، فقد تعددت محاولات تعريفها بتعدد وجهات النظر إلى هذه الدعوى، فالبعض ينظر إليها نظرة عضوية شكلية إجرائية بحتة، في حين يعرفها البعض الآخر من زاوية موضوعية مادية بحتة. ومن جملة المحاولات الفقهية في تعريف الدعوى الإدارية التعريف الذي يقرر أن الدعوى الإدارية هي : " مجموعة القواعد المتبعة والمطبقة بهدف الوصول إلى حل قضائي للنزاعات التي تقوم بفعل النشاط الإداري ". كما تعرف الدعوى الإدارية بأنها : " الإجراءات القضائية التي تتخذ أمام القضاء الإداري للمطالبة بأثر من الآثار المترتبة على علاقة إدارية " (3).

إن هذه التعاريف لا تخلو من النقائص، لذلك يمكن تعريف الدعوى الإدارية على أنها " الوسيلة القانونية التي يملكها الشخص في تحريك واستعمال سلطة القضاء المختص، وفي نطاق مجموعة القواعد القانونية الشكلية والإجرائية والموضوعية المقررة للمطالبة بالاعتراف بحق أو للمطالبة بحماية حق أو

(1) د. عمار عوابدي، قضاء التفسير ...، المرجع السابق ، ص. 16.

(2) المرجع نفسه، ص ص . 16 - 17.

(3) المرجع نفسه ، ص. 20.

مصلحة جوهرية، نتيجة الاعتداء على هذا الحق أو هذه المصلحة بفعل الأعمال الإدارية غير المشروعة والضارة والمطالبة بإزالتها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها " (1).

ومن الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يعرّف أيضا الدعوى الإدارية تاركا ذلك للفقه، ولكنه اعتمد المعيار العضوي الشكلي في نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لتحديد اختصاص القاضي الإداري بالنظر في الدعوى الإدارية.

وتنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن : " 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 " .

لقد كرّس نص هذه المادة مبدأ عاما يتمثل في كون المحاكم الإدارية هي المختصة دون سواها في الفصل في المنازعات الإدارية، أي تلك الخاضعة لقواعد القانون الإداري، وبالتالي فإننا لسنا بحاجة إلى نص خاص يقوّر اختصاص المحاكم الإدارية، ولنكون أمام نزاع إداري، لا بد أن يكون أحد طرفي النزاع شخصا من أشخاص القانون العام الذين عدّدهم هذا النص على سبيل الحصر والمتمثلة في : الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري (2).

فمن الملاحظ أن المشرع الجزائري - كما هو عليه الحال بالنسبة لقانون الإجراءات المدنية القديم - قد أخذ بالمعيار العضوي الشكلي الذي يعتمد على طبيعة أطراف النزاع (3)، ويتسم المعيار العضوي الشكلي (4) بالبساطة والوضوح مقارنة بالمعايير الأخرى مثل المعيار المادي الموضوعي، وتظهر بساطة هذا المعيار في الجزائر في كون أن المتقاضي يعلم مسبقا أن المحاكم الإدارية ومجلس الدولة هي الجهات المختصة بنظر دعواه كلما كانت موجهة ضد أحد الأشخاص المعنوية العامة ذات الطابع

(1) د. عمار عوابدي، قضاء التفسير ...، المرجع السابق، ص. 23.

(2) لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2017، ص. 31.

(3) المرجع نفسه، ص. 31.

(4) يعد المعيار العضوي (Le critère organique) أقدم معيار ظهر بعد قيام الثورة الفرنسية لتحديد طبيعة العمل وما إذا كان إداريا أم لا، وكرّسه قانون 1790 الذي منع القضاء العادي من نظر كل نزاع أحد أطرافه إدارة في انتظار تخصيص قضاء خاص ينظر في منازعات الإدارة، أنظر :

Charles, Debbasch, contentieux administratif, Dollaz, Paris, 1975, p. 16.

الإداري البحث⁽¹⁾، مع وجود بعض الاستثناءات على هذه القاعدة التي كرسها قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 802 منه وبعض القوانين الخاصة.

إن تحديد مجالات تطبيق المعيار العضوي الشكلي وفقا للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يتطلب تحديد مفهوم الأشخاص المعنوية المذكورة فيها.

يقصد بالدولة في نص هذه المادة جميع الوزارات والمصالح التابعة لها على مستوى الولايات أو البلديات، ويندرج في إطارها كذلك رئاسة الجمهورية والهيئات المختلفة المركزية الأخرى⁽²⁾.

ويضم مفهوم السلطة المركزية الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية والأمانة العامة لرئاسة الحكومة والوزارات ومصالحها الخارجية بالولايات، أي المديريات الولائية (مثلا مديرية الثقافة، مديرية السياحة). أما "الولاية" فهي مجموعة إقليمية متمتعة بالشخصية المعنوية، ويقصد بها في هذه المادة الشخص المعنوي العام بجميع هيئاته ومصالحه الداخلية، سواء تعلق الأمر بهيئة مداولاته (المجلس الشعبي الولائي) ولجانه الدائمة والمؤقتة، أو بجهازه التنفيذي (الوالي ومصالحه الإدارية) ويندرج ضمن المصالح الإدارية للوالي الدائرة، فليس لهذه الأخيرة شخصية معنوية، وإنما هي جهاز إداري مساعد للوالي، ومن ثمة فإن القرارات والتصرفات الصادرة عن الدائرة و من زاوية القانون صادرة عن الولاية، وترفع الدعوى في هذه الحالة ضد الولاية وليس ضد الدائرة⁽³⁾.

أما فيما يخص البلدية فهي الدرجة الأولى من درجات الإدارة المحلية، وقد عرّفها قانون البلدية بأنها مجموعة إقليمية أساسية، وتتمتع بالشخصية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون. والمقصود "بالبلدية" في تحديد الاختصاص القضائي هو البلدية بجميع هيئاتها، فالدعوى الموجهة ضد الأعمال والقرارات الصادرة عن رئيس البلدية أو مجلسها الشعبي المنتخب أو عن مختلف مصالحها الإدارية ولجانها، تعتبر أعمالا صادرة عن البلدية وتخضع لاختصاص المحاكم الإدارية.

أما المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية فهي أسلوب من أساليب تسيير المرافق العامة ومن ثمة تعرّف على مستوى الفقه بأنها مرفق عام متمتع بالشخصية الاعتبارية⁽⁴⁾.

(1) د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث (نظرية الاختصاص)، الطبعة الأولى، د.م.ج، الجزائر، 1999، ص. 356.

(2) لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات...، المرجع السابق، ص. 31.

(3) د. مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص. 358.

(4) المرجع نفسه، ص. 359 - 364.

ومن الملاحظ أن نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد ميز بين المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية (مثل الجامعة والمستشفى) وبين المؤسسات العمومية ذات الصبغة التجارية والصناعية (مثل ديوان الترقية والتسيير العقاري) عندما حصر اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في منازعات الأولى فقط.

- الاستثناءات الواردة على المعيار العضوي الشكلي بموجب المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية :

تنص المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه : " خلافا لأحكام المادتين 800 و 801 أعلاه، يكون من اختصاص المحاكم المنازعات الآتية :

1- مخالفات الطرق

2- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار عن مركبة تابعة للدولة، أو إحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية ".

لقد أورد المشرع إذن استثناءين اثنين على المعيار العضوي الشكلي الذي كرّسه المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهما :

أ- مخالفات الطرق :

يتعلق الأمر بمختلف صور المساس بالطرق العمومية وممتلكات الدولة، ومثال ذلك تحطيم الطرق العمومية، سرقة الرمال من الشواطئ، تلويث مياه الأنهار والمجري المائية، تحطيم أعمدة وإشارات المرور⁽¹⁾.

ولكون هذه المخالفات معاقب عليها بعقوبات جزائية، فإن المشرع جعلها من اختصاص القضاء العادي، سواء بواسطة تحريك الدعوى العمومية أمام محكمة المخالفات أو الجرح تبعاً لجسامة الواقعة والوصف المعطى لها من طرف قانون العقوبات والقوانين الجزائية الأخرى، أو بواسطة اللجوء إلى القضاء المدني من طرف الإدارة وهو شيء نادر. ونظراً لأن القاضي يطبق في هذه الحالات إما قواعد القانون الجزائي أو القانون المدني، فإن المشرع جعل الاختصاص في النظر في منازعات مخالفات الطرق يؤول إلى القاضي العادي⁽²⁾.

(1) لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات ...، المرجع السابق، ص. 39.

(2) المرجع نفسه، ص. 39.

ب- المنازعات المتعلقة بالتعويض عن حوادث المرور التي تتسبب فيها مركبة تابعة للإدارة :

بالنسبة للحوادث التي تتسبب فيها مركبة تابعة للدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فإن اختصاص النظر فيها يؤول للمحاكم العادية، وذلك لأننا لسنا أمام قانونين، بل أمام قانون واحد يطبق على الحادث الناتج عن قواعد المسؤولية المدنية عن فعل الشيء الجامد، وبالتالي فالقاضي المدني أولى بالفصل في هذا النوع من القضايا، إضافة إلى ذلك، فإننا عندما نكون أمام حادث جسماني للمرور فإن المحكمة الجزائية هي صاحبة الاختصاص بالفصل في الدعوى إذا حركت الدعوى العمومية من طرف النيابة العامة على أساس مخالفة أو جنحة القتل الخطأ أو الجروح الخطأ⁽¹⁾.

ثالثا : التقسيمات الفقهية المختلفة للدعاوى للإدارية

يوجد في فقه القانون العام بصورة عامة والقانون الإداري بصورة خاصة ثلاثة تقسيمات للدعاوى القضائية الإدارية، وكل تقسيم له أسسه ومنطقه في تصنيف الدعاوى القضائية الإدارية، فهناك التقسيم التقليدي والتقسيم الحديث وأخيرا التقسيم التوفيقى أو المختلط للدعاوى الإدارية⁽²⁾.

1- التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية :

يعتبر التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية من أقدم التقسيمات الفقهية للدعاوى الإدارية، وقد قال بهذا التقسيم كل من الفقيه ليون أوكوك (Leon Aucoc) والفقيه إدوارد لافريير (Edouard Laferriere) الذي كان رئيس مجلس الدولة وصاحب (Grand Traité) في القانون الإداري، ويقوم هذا التقسيم على معيار مدى حجم (L'étendue des pouvoirs) سلطات القاضي ووظائف القاضي في الدعوى، حيث تختلف سلطاته ضيقا واتساعا وضعفا وقوة من دعوى إلى أخرى، ووفقا لذلك تنتوع الدعاوى الإدارية وتتعدد إلى عدة أنواع :

وتنقسم الدعاوى الإدارية على أساس التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية إلى خمسة أنواع، هي:

- دعوى الإلغاء
- دعوى فحص المشروعية
- دعوى التفسير
- دعاوى القضاء الكامل

(1) لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات ...، المرجع السابق، ص. 40.

(2) د. عمار عوابدي، قضاء التفسير ...، المرجع السابق، ص. 90.

- الدعوى الجزرية أو العقابية (1).

- دعوى الإلغاء :

تعددت تعريفات الفقه لدعوى الإلغاء، فلقد عرّفت بأنها دعوى قضائية ترمي إلى أن يلغي القاضي الإداري قرارا غير مشروع.

كما تعرّف بأنها " الطعن الذي بموجبه يستطيع كل شخص ذي مصلحة أن يطلب إلغاء قرار إداري تنفيذي بواسطة القاضي الإداري بسبب عدم مشروعية هذا القرار " (2).

وعموما تعرّف دعوى الإلغاء على أنها " دعوى قضائية يرفعها صاحب المصلحة إلى القضاء الإداري يطلب فيها إعدام قرار إداري غير مشروع ". ويبرز هذا التعريف أن دعوى الإلغاء ذات طبيعة قضائية تتميز بها عن النظم الإداري بأنواعه المختلفة، كما يؤكد أن الطاعن في دعوى الإلغاء هو صاحب المصلحة سواء كان شخصا أم هيئة، كما يبرز الهدف من دعوى الإلغاء والمتمثل في مراقبة مشروعية القرار الإداري لضمان احترام مبدأ المشروعية، حيث تعد دعوى الإلغاء أهم وسائل لحماية المشروعية (3).

ومن الملاحظ أن سلطات القاضي ووظائفه في دعوى الإلغاء تتحصر وتحدد فقط في الحكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع، أو الحكم بعدم إغائه في حالة كان القرار المطعون فيه مشروعا (4).

- دعاوى القضاء الكامل :

يباشر القضاء الإداري هذا النوع من الدعاوى عن طريق دعوى يرفعها المتضرر أو من أصابه اعتداء على حق من حقوقه الشخصية بأعمال صادرة عن الإدارة، بقصد الحصول على التعويض العادل في مقابل ما لحق به من أضرار (5).

إنّ يمكن أن تعرّف دعاوى القضاء الكامل على أنها مجموعة الدعاوى القضائية التي يرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات السلطات القضائية المختصة، في ظل مجموعة من

(1) د. عمار عوايدي، قضاء التفسير...، المرجع السابق، ص. 91 - 92. وأنظر كذلك :

Olivier, Gohin, Op.Cit., p.200.

(2) د. ميسون جريس الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، 2013، ص. 15.

(3) المرجع نفسه، ص. 16.

(4) د. عمار عوايدي، قضاء التفسير...، المرجع نفسه، ص. 97.

(5) نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، (الإجراءات الإدارية)، الطبعة الأولى، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص. 63.

الشروط والإجراءات والشكليات القانونية المقررة. يهدف هذا الطلب إلى الاعتراف - أولاً - بوجود حقوق شخصية مكتسبة، وتقدير - ثانياً - ما إذا كان قد أصابها ضرر مادي أو معنوي، وتقدير هذه الأضرار ثم تقدير وتقدير التعويض الكامل والعادل اللازم لإصلاح الأضرار المادية أو المعنوية التي أصابت الحقوق الشخصية المكتسبة والحكم على السلطات الإدارية المدعى عليها بالتعويض.

فسلطات القاضي ووظائفه في دعاوى القضاء الكامل متعددة وكاملة مقارنة بسلطات القاضي في كل من دعوى التفسير ودعوى فحص مشروعية القرارات الإدارية، لذلك سميت بدعاوى القضاء الكامل. ومن أشهر دعاوى القضاء الكامل، دعوى التعويض أو المسؤولية، ودعاوى العقود الإدارية⁽¹⁾.

-الدعوى الجزية أو الدعوى العقابية :

تندرج هذه الدعوى ضمن قضاء العقاب أو الردع (Le contentieux de la répression) وهي تهدف بالدرجة الأولى إلى ردع المساس بالأموال التابعة للدولة⁽²⁾، ولا يختص القضاء الإداري الجزائري بقضاء العقاب أو الجزر بمعناه التقليدي المعروف به في فرنسا، وهو توقيع العقاب على المخالفات المتعلقة بقوانين حماية المال العام⁽³⁾.

ويملك القاضي في الدعوى الجزية أو العقابية سلطات توقيع عقوبات جزائية، كما هو الحال في الدعاوى الجزية المقررة لحماية الأموال العامة والطرق والغابات في النظام القانوني والقضائي الفرنسي، وهذه الدعاوى وجودها وتطبيقها محدود جدًا⁽⁴⁾.

-دعوى فحص وتقدير مشروعية القرارات الإدارية :

من المبادئ الثابتة أن القاضي يقضي ولا يفتي، يصدر أحكاماً ولا يعطي استشارات. وبعبارة أخرى، لا يحق للقاضي أن يفسر القانون إلا في سياق نزاع قائم حالي معروض عليه. ولكن القاضي الإداري أعطي في بعض الحالات وعند توافر بعض الشروط الحق في تفسير نصوص القرارات والعقود الإدارية إذا كانت غامضة واختلف في مدلولها، كما أعطي الحق في تقدير قانونية الأعمال الإدارية إذا ما أدي بعدم صحتها في سياق دعوى معروضة على المحكمة⁽⁵⁾.

(1) د. عمار عوابدي، قضاء التفسير...، المرجع السابق، ص. 97.

(2) أنظر :

Olivier, Gohin, Op.Cit., p. 200.

(3) نبيل صقر، المرجع السابق، ص. 66.

(4) د. عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص. 97.

(5) نبيل صقر، المرجع نفسه، ص. 65.

ويقصد بدعوى فحص وتقدير مشروعية القرارات الإدارية، الدعوى القضائية الإدارية التي ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام جهات القضاء المختصة، وهي محاكم القضاء العادي أصلا ويطلب في هذه الدعوى من القضاء المختص الكشف والإعلان القضائي الرسمي عن مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري المطعون والمدفوع فيه بعدم السلامة والمشروعية القانونية⁽¹⁾.

وتتخصر سلطات القاضي في الإعلان عما إذا كان القرار المطعون فيه والمدفوع فيه مشروعاً أم غير مشروع وإعلان ذلك في حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به، دون أن يترتب على ذلك أية نتيجة قانونية. وتتعدد دعوى فحص المشروعية بطريقتين هما :

- الطريق المباشر : حيث ترفع هذه الدعوى مباشرة وابتداءً مثل كافة الدعاوى العادية والإدارية الأخرى.
 - بواسطة الإحالة القضائية : حيث تثار دعوى فحص ومدى مشروعية القرارات الإدارية بعد إثارة مسألة عدم مشروعية قرار إداري بواسطة الدفع بعدم مشروعيته خلال النظر والفصل في دعوى عادية أصلية (مدنية أو تجارية) أمام جهات القضاء العادي (المحاكم المدنية أو المحاكم التجارية)، ويكون هذا القرار المطعون والمدفوع فيه بعدم المشروعية متصلاً ومرتبباً بموضوع النزاع في الدعوى العادية الأصلية⁽²⁾.
- دعوى التفسير :

دعوى التفسير (Le recours en interprétation) هي الدعوى التي ترفع من ذوي الصفة والمصلحة مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام الجهات القضائية المختصة، وهي محاكم القضاء الإداري أصلا، ويطلب فيها من القضاء المختص إعطاء المعنى الحقيقي والصحيح للعمل القانوني الإداري⁽³⁾ المطعون فيه من طرف أحد الخصوم في القضية المعروضة والمدفوع فيه بالغموض

(1) د. عمار عوابدي، قضاء التفسير...، المرجع السابق، ص ص. 94 - 95.

(2) المرجع نفسه، ص ص. 95 - 96.

(3) تعد الدعوى التفسيرية صورة من صور الدعوى الإدارية عموماً والتي تنتفع حسب ما جاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري إلى أربعة دعاوى أصلية، وهي دعوى الإلغاء ودعوى التعويض ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية.

ومن الملاحظ أنه من الناحية العملية تنتصب كل هذه الدعاوى على قرار إداري، أي أن محلها قرار إداري ما عدا دعوى التعويض، وتجب الإشارة إلى أن مصطلح " قرار " خاصة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري (وقانون الإجراءات المدنية القديم) جاء نتيجة ترجمة خاطئة لمصطلح (Acte) باللغة الفرنسية، ونعتقد أنه عند محاولة نقل أو اقتباس هذه النصوص القانونية من النص الأصلي والمحرر باللغة الفرنسية وقع خلط بين مصطلح (Acte) الذي تقابله في العربية حوالي (09) تسعة مصطلحات، منها تصرف أو حكم، أو قرار أو عمل أو عقد أو صك أو مرسوم أو صنيع=

والإبهام (1).

ولا تقتصر دعوى التفسير على القرارات الإدارية فقط، بل تشمل حتى العقود الإدارية والأدلة على ذلك كثيرة، منها أن مصطلح قرار باللغة العربية يقابله مصطلح (Arrêté) أو (Décision) باللغة الفرنسية وليس بالضرورة مصطلح (Acte). كما أن حصر الدعوى الإدارية التفسيرية في القرارات الإدارية فقط من شأنه أن يفقد هذه الدعوى معناها، وأن المنطق القانوني السليم لا يتماشى مع هذا الحصر (2).

إضافة إلى ذلك، تشمل الدعوى التفسيرية الإدارية في فرنسا جميع التصرفات القانونية، وهي دعوى مقتبسة كلها تقريبا من هذا النظام، فمن باب أولى الاقتداء بما جاء فيه. من خلال هذا الطرح يمكن أن نؤكد على أن دعوى التفسير الإدارية هي دعوى يمكن أن يكون موضوعها كل تصرف قانوني للإدارة العمومية بما فيها القرارات والعقود الإدارية، وعلى مجلس الدولة الجزائري مجازة هذا الطرح وتفسير المواد 800 و 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وفقا لذلك (3).

وتتحدد سلطات القاضي المختص في مسألة البحث عن المعنى الحقيقي والأصلي للعمل والتصرف القانوني المطعون فيه والمدفوع فيه بالغموض والإبهام، وذلك وفقا للطرق والمناهج والأساليب التقنية القانونية والقضائية في التفسير، وإعلان ذلك في حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به، وتتحرك وترفع دعوى التفسير بطريقتين :

- الطريق المباشر : حيث ترفع هذه الدعوى أمام الجهة القضائية مباشرة وابتداء مثل دعاوى القضائية الأخرى العادية والإدارية.

- الإحالة القضائية : يمكن أن ترفع دعوى التفسير بطريقة غير مباشرة (Indirectement, à titre incident) وعريضة بناء على إحالة (Renvoi) من قبل جهات القضاء العادي (4).

على الأقل. فالمراد من مصطلح (Acte) المحرّر باللغة الفرنسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية سيما المادتان 800 و 901 منه هو مصطلح (تصرف). فالمقصود هنا أعم من كلمة " قرار " بل هو تصرف إداري (Acte administratif) وهو يشمل جميع التصرفات القانونية للإدارة العمومية بما فيها القرارات الإدارية والعقود الإدارية أيضا. د. فاتح خلوفي، المرجع السابق، ص ص. 314 - 315.

(1) د. عمار عوابدي، قضاء التفسير...، المرجع السابق، ص. 92.

(2) د. فاتح خلوفي، المرجع نفسه، ص. 315.

(3) المرجع نفسه، ص. 315.

(4) أنظر :

ففي حالة الدفع بالغموض والإبهام في تصرف أو عمل قانوني إداري خلال النظر والفصل في دعوى عادية أصلية (دعوى مدنية أو دعوى تجارية) أمام محاكم القضاء العادي⁽¹⁾، ويكون التصرف الإداري المدفوع فيه بالغموض والإبهام (Ambiguïté) مرتبطا ومتصلا بالدعوى العادية الأصلية، بحيث يكون للمعنى الحقيقي والصحيح لهذا التصرف الإداري دور حيوي وأساسي في حل النزاع القضائي الأصلي حلا قضائيا سليما وعادلا. فعندما يثار هذا الدفع تتوقف جهة القضاء العادي عن عملية النظر والفصل في الدعوى الأصلية إلى حين البت والفصل في معنى التصرف الإداري المدفوع فيه بالغموض والإبهام، وذلك على أساس أن تفسير التصرفات والأعمال القانونية الإدارية هي من المسائل الأولية في الدعاوى العادية⁽²⁾.

ويمكن أن نختصر شروط قبول دعوى التفسير أولا في التصرف الغامض والمبهم، ثم وجود نزاع ناشئ وحال يرتبط بهذا التصرف الغامض مع وجود مصلحة جادة وعدم الإخلال بتوزيع الاختصاص بين جهات القضاء العادي وجهات القضاء الإداري⁽³⁾.

2-التقسيم الحديث للدعاوى الإدارية :

يطلق على هذا التقسيم تسمية التقسيم المادي (La classification matérielle)، ولقد قال به الأستاذ ليون دوجي Léon Duguit، وهو أحد فقهاء القانون الإداري البارزين في بداية القرن العشرين، ويقوم هذا التقسيم على طبيعة المسألة المثارة أمام القاضي وحسب ما إذا كانت تتعلق بالقانون أو الحقوق الشخصية الذاتية⁽⁴⁾.

ويرجع التقسيم الحديث القضايا إلى نوعين هامين، هما القضاء العيني (Le contentieux objectif)، والقضاء الشخصي (Le contentieux subjectif)، وهذا التقسيم ذو علاقة بالأفكار التي جاءت بها مدرسة " دوجي " الواقعية عن المراكز العامة الموضوعية، فالمنازعة تندرج في نطاق القضاء

(1) عبر الأستاذ Laferrière عن هذه الفكرة كما يلي :

`` L'interprétation n'étant autre chose que l'éclaircissement d'un texte obscur, la demande d'interprétation n'a pas de raison d'être et n'est pas recevable si elle porte sur un acte clair, dans lequel on ne signale aucun ambiguïté de nature à entraver son application ``.

ورد في :

Charles, Debbasch, Op.Cit., p. 810.

(2) د. عمار عوابدي، قضاء التفسير...، المرجع السابق، ص. 93.

(3) أنظر :

Ibid., pp. 810 – 812.

(4) أنظر :

Olivier, Gohin, Op.Cit., p. 201.

العيني إذا كان ما يدعيه المدعي على الإدارة أنها خالفت القانون أو مست بمركز قانوني عام يتمتع به المدعي (Situation juridique générale et impersonnelle). وعلى العكس من ذلك، تكون المنازعة من قبيل القضاء الشخصي إذا كان المدعي يتمسك بحقوق شخصية، تكوّن عناصر مركز قانوني شخصي يتواجد فيه المدعي. وبذلك يشمل القضاء العيني :

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية

- دعاوى فحص أو تقدير المشروعية

- قضاء الزجر أو العقاب

- الطعون الانتخابية

- الطعون الضريبية (1).

أما القضاء الشخصي فيشمل :

- المنازعات المتعلقة بالعقود

- قضاء التعويض عن أعمال الإدارة الضارة

ونضيف إليه قضاء التفسير (Le contentieux de l'interprétation)، فإن طبيعته تتوقف

على طبيعة العمل الإداري المطلوب تفسيره، فيكون عينيا إذا كان المطلوب تفسيره قرارا إداريا وشخصيا إذا طلب تفسير عقد إداري (2).

3- التقسيم التوفيقي أو المختلط للدعاوى الإدارية :

يقوم التقسيم التوفيقي للدعاوى الإدارية على أسس كل من التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية، أي مدى حجم سلطات ووظائف القاضي في الدعوى، والتقسيم الحديث، أي طبيعة ونوعية المراكز والأسس القانونية التي تؤسس عليها الدعوى، وكذا طبيعة ونوعية الأهداف التي تحققها الدعوى القضائية الإدارية، وقد أخذ بهذا التقسيم كل من الفقيه "أوبي" و "دراجو" وتنقسم الدعاوى الإدارية على أساس التقسيم التوفيقي المختلط إلى نوعين (3).

(1) تنتمي الطعون الضريبية إلى القضاء العيني جزئيا من حيث تعلق النزاع بسلامة قرارات فرض الضرائب. ولكن سلطة القضاء لا تقف عند حد الإلغاء، بل تتعدى ذلك إلى تحديد المبالغ التي يلتزم بها الممول قانونا، د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 244 - 245.

(2) المرجع نفسه، ص. 246.

(3) د. عمار عوابدي، قضاء التفسير...، المرجع السابق، ص. 102.

- دعاوى قضاء المشروعية :

وهي مجموع الدعاوى القضائية الإدارية الموضوعية، يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، وتؤسس وتقام هذه الدعاوى على أساس مراكز وأسس قانونية عامة، وتستهدف بالإضافة إلى حماية المصلحة الخاصة لرافعيها، تحقيق أهداف المصلحة العامة بواسطة حماية مشروعية الأعمال الإدارية والنظام القانوني والنظام الضريبي والنظام الانتخابي في الدولة. فدعاوى قضاء المشروعية تستهدف حماية مبدأ المشروعية في الدولة، وضعفا وقوة من دعوى إلى أخرى، وأهم دعاوى قضاء المشروعية :

- دعوى الإلغاء

- دعوى التفسير الإدارية

- دعوى فحص مشروعية القرارات الإدارية

- الدعاوى الانتخابية

- الدعاوى الضريبية (1).

- دعاوى قضاء الحقوق :

وهي مجموع دعاوى القضاء الكامل الشخصية التي تتحرك وترفع من ذوي الصفة والمصلحة أمام السلطات القضائية المختصة على أسس وحجج قانونية ذاتية وشخصية، للمطالبة بالاعتراف بوجود حقوق شخصية ذاتية مكتسبة في مواجهة السلطات الإدارية، أو للمطالبة بالحماية القضائية لحقوق شخصية وذاتية مكتسبة عن طريق الحكم بالتعويض الكامل والعاقل اللازم لإصلاح الأضرار المادية والمعنوية التي أصابت الحقوق الشخصية المكتسبة. ويملك القاضي المختص بدعاوى قضاء الحقوق سلطات واسعة لحماية الحقوق الشخصية المكتسبة. ومن أهم دعاوى قضاء الحقوق، نذكر دعوى التعويض أو المسؤولية ودعاوى العقود الإدارية ودعوى التفسير التي تستهدف حماية حقوق شخصية (2).

رابعا : أنواع الدعاوى القضائية الإدارية في النظام القضائي الجزائري

بعد استقراء لمصادر النظام القانوني والقضائي الجزائري، نجد أن كل من الدعاوى القضائية الإدارية التي يمكن رفعها وتحريكها ضد السلطات العامة الإدارية في الدولة الجزائرية هي ذاتها الدعاوى القضائية الإدارية المذكورة سابقا في عملية تصنيف الدعاوى القضائية الإدارية (3).

(1) د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص. 103.

(2) المرجع نفسه، ص. 103 - 104.

(3) يمكن أن نستدل بنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أن : " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص مشروعية للقرارات الصادرة عن ... "

وبناء عليه، يمكن أن نؤكد أن النظام القانوني والقضائي الجزائري يقوم على الدعاوى القضائية

الإدارية التالية :

- دعوى تفسير القرارات الإدارية

- دعوى فحص وتقدير مدى مشروعية القرارات الإدارية

- دعاوى العقود الإدارية

- دعوى الإلغاء

- دعوى التعويض أو دعوى المسؤولية الإدارية

- الدعوى الانتخابية

- الدعاوى الضريبية (1).

(1) أنظر على سبيل المثال أحكام المواد 800 و801 و901 من القانون 08 - 09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية وقانون الصفقات العمومية رقم 15 - 247، وأنظر كذلك أحكام القانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بصلاحيات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، وأحكام القانون رقم 98 - 02 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية، وقانون الضرائب المباشرة وغير المباشرة وقانون الجنسية الجزائري وقانون الانتخابات.

المحور الثالث : دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية الإدارية التي تكرس مبدأ المشروعية من خلال إعدام القرارات الإدارية غير المشروعة للإدارة العامة، وهي وسيلة الأفراد في حماية حقوقهم وحررياتهم في مواجهة هذه الإدارة وما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة، والنتيجة التي تتحقق بواسطة دعوى الإلغاء لا يمكن أن تتحقق بواسطة أية دعوى إدارية أخرى مهما كانت، لذلك وصفها الفقه الفرنسي بأنها التقنية القانونية الأفضل على الإطلاق التي تم ابتكارها مع بداية القرن العشرين للدفاع عن حقوق وحرريات الأفراد من تعسف الإدارة.

ولعلّ أهم ما يميز دعوى الإلغاء النظام القانوني الدقيق الذي يحكمها، سواء من حيث شروطها الشكلية والموضوعية أو إجراءاتها ومواعيدها.

تعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعاوى الإدارية على الإطلاق، فهي دعوى متميزة خاصة من حيث النتائج المحققة بواسطتها. ولإلمام بهذه الدعوى من كل الجوانب لابد أن نتناول أولاً التعريف بها وخصائصها، ثم الشروط الشكلية لقبولها، وفي عنصر ثالث الشروط الموضوعية لهذه الدعوى أو ما يطلق عليه أوجه الإلغاء، ثم ضمن عنصر أخير نتناول قواعد الاختصاص بالنظر في دعوى الإلغاء.

أولاً : تعريف دعوى الإلغاء وخصائصها

عرّف جانب من الفقه دعوى الإلغاء على أنها " خصومة قضائية يرفعها كل ذي مصلحة وبطالب فيها بإلغاء قرار إداري غير مشروع ". كما عرّفها البعض الآخر على أنها " الدعوى التي يقيمها أحد الأفراد أو إحدى الهيئات أمام القضاء الإداري يطلب فيها إعدام قرار إداري مخالف للقانون ". وعرّفها البعض الآخر على أنها " الدعوى التي يقيمها أحد الأفراد أو الموظفين أو إحدى الهيئات أمام القضاء الإداري يطلب فيها إعدام قرار إداري لعدم مشروعيته " (1).

ونعرّفها نحن بدورنا على أنها " الدعوى القضائية الإدارية التي يرفعها صاحب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة ، يطلب فيها إلغاء أو إبطال قرار إداري غير مشروع ألحق ضرراً بمركزه القانوني " .

تتصف دعوى الإلغاء بخصائص عديدة تتمثل في ما يلي :

-دعوى الإلغاء دعوى قضائية :

نشأت دعوى الإلغاء في فرنسا كطعن أو كنزلم إداري رئاسي ثم أصبحت دعوى قضائية بصدور قانون 24 ماي 1872 الذي منح مجلس الدولة سلطة القضاء بالبات، بعد أن كانت سلطته قبل هذا التاريخ معلقة على تصديق رئيس الدولة ،وهو ما اصطلح على تسميته بالقضاء المحجوز . ولقد كان لصدور القانون المشار إليه الأثر الكبير في تطور دعوى الإلغاء لتصبح طعنا قضائيا بالمعنى الحقيقي لهذه الكلمة، ولتلعب دورا هاما وحيويا في مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. وبعد التجربة الفرنسية انتقلت الفكرة إلى أنظمة قضائية أخرى في بعض دول العالم التي منها مصر والأردن وغيرهما (2).

(1) د. منصور إبراهيم العتوم، (أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن)، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 49، 2012، ص. 172.

(2) المرجع نفسه، ص ص. 172 - 173.

-دعوى الإلغاء دعوى عينية (موضوعية) :

تنتهي دعوى الإلغاء إلى القضاء العيني (Le contentieux objectif) لأن المسألة المطروحة على القضاء في دعوى الإلغاء تتعلق بفحص المشروعية، وذلك بصرف النظر عن الحقوق الشخصية لرافع الدعوى (1).

فالخصومة في دعوى الإلغاء تنصب على قرار إداري ولا تتعلق بحقوق شخصية، ولا منازعة بين دائن ومدين، وإنما تتجه نحو حماية مراكز قانونية عامة، ومن هنا توصف دعوى الإلغاء بأنها دعوى موضوعية عينية، أما غيرها من الدعاوى الإدارية كدعوى التعويض أو الدعاوى المدنية فتوصف بأنها دعاوى شخصية، وذلك لأنها تهدف إلى حماية مراكز ذاتية للمدعين، ولعل أهم النتائج التي تترتب على هذه الخاصية اتساع نطاق دعوى الإلغاء من خلال التساهل في شرط مصلحة رافع دعوى الإلغاء، حيث يكفي أن تكون له مصلحة شخصية مباشرة مسها القرار المطعون فيه، ولا يتطلب وجود حق شخصي معنوي عليه، كما يتمتع الحكم الصادر بالإلغاء بحجية مطلقة في مواجهة الكافة (2).

-دعوى الإلغاء تنتمي إلى قضاء المشروعية :

فإذا ما ألغى القضاء قرارا إداريا لمجازرة السلطة، فإن ذلك يعني أن القرار غير مشروع، وبهذا يكون مصطلح " تجاوز السلطة " (Excès de pouvoir) مرادفا لاصطلاح عدم المشروعية (Illégalité) (3).

تعد دعوى الإلغاء من أهم وسائل حماية المشروعية التي تفرض على الإدارة مراعاة قواعد القانون عند إصدار قراراتها، سواء من حيث الاختصاص أو الشكل أو المحل أو من حيث الغرض الذي يتوخاه القانون والمتمثل في تحقيق الصالح العام. وسلطة القاضي في دعوى الإلغاء تقتصر على المقابلة بين القرار المطعون فيه والقواعد القانونية النافذة المتصلة به، وصحة تطبيق القانون، فإذا ما ثبت للقاضي الإداري صحة الطعن وأن القرار المطعون فيه غير مشروع، فإن سلطة القاضي تنحصر في مجرد الحكم بإلغاء القرار جزئيا أو كليا. وعلى العكس من ذلك، إذا ثبت أن القرار المطعون فيه غير

(1) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 253.

(2) د. منصور إبراهيم العنوم، المرجع السابق، ص. 174 - 175.

(3) لكن أقلية من الفقه الفرنسي وعلى رأسهم العميد هوريو " يرى أن فكرة " مجازرة السلطة " أوسع من فكرة " عدم المشروعية "، لأن القاضي الإداري لا يلغي القرار لمجرد خروجه على قواعد المشروعية المعروفة، ولكنه يلغيه أيضا لخروجه عن " الأخلاق الإدارية " (La moralité administrative). د. سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص. 253.

مشوب بأي عيب يتصل بأي ركن من أركان القرار الإداري يحكم برد الدعوى موضوعيا، وهو ما يعني تأكيد مشروعية القرار المطعون فيه (1).

-دعوى الإلغاء من النظام العام :

تبدو هذه الخاصية واضحة، فهي دعوى يحكمها القانون الإداري، وتدور حول منازعة إدارية تتعلق بالدفاع عن مركز موضوعي، وتستهدف تحقيق المصلحة العامة عن طريق حماية مبدأ المشروعية وبالتالي لا يجوز لأحد التخلي عن رفع هذه الدعوى مقدما، وأي تصرف من هذا القبيل يعد باطلا ولا يمكن الاحتجاج به، كما أن تنازل الطاعن عن حقوقه المقررة له بموجب حكم الإلغاء لا يعيد القرار الملغى إلى الوجود القانوني (2).

ثانيا : الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء

يتطلب رفع دعوى الإلغاء توافر شروط شكلية تتعلق بالقرار المطعون فيه ورافع الدعوى وكذلك احترام شرطي الميعاد والتظلم.

1. شرط القرار المطعون فيه :

لكي تكون هناك دعوى إلغاء أو دعوى تجاوز السلطة، من اللازم أن يكون القرار محل النزاع قابلا للخصومة، فمن حيث المبدأ، كل قرار إداري يمكن أن يكون محلا لدعوى الإلغاء، ومع ذلك، فإن تعريف القرار الإداري يمكن أن يثير بعض الصعوبات، حيث أن بعض القرارات بإمكانها التملص، لسبب أو لآخر من رقابة الإلغاء (مثل أعمال السيادة)، ولكي يكون القرار قابلا للطعن بالبطلان أو الإلغاء يجب أن يكون قرارا إداريا ذو طبيعة نهائية تنفيذية وصادر عن هيئة إدارية وطنية (3).

-القرار المطعون فيه في دعوى الإلغاء قرار إداري :

تنقسم أعمال الإدارة إلى قسمين هما :

• الأعمال المادية Actes matériels

• الأعمال القانونية Actes juridiques

(1) د. ميسون جريس الأعرج، المرجع السابق، ص. 176.

(2) د. منصور إبراهيم العتوم، المرجع السابق، ص. 177.

(3) أحمد محيو، المنازعات الإدارية، (ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد)، دم.ج، الجزائر، 1994، ص. 161.

وتتقسم الأعمال القانونية بدورها إلى :

• الأعمال الانفرادية Actes unilatéraux

• الأعمال الثنائية Actes bilatéraux

ويصنف القرار الذي يمكن أن يكون محلا لدعوى الإلغاء ضمن الأعمال القانونية الانفرادية لأن الأعمال الثنائية تصدر عن إرادتين خلافا للقرارات الانفرادية التي تصدر عن إرادة واحدة وهي إرادة الإدارة⁽¹⁾.

وتتقسم الأعمال القانونية الانفرادية بدورها إلى قرارات فردية مثل قرار تعيين موظف في منصب معين، أو قرار يمس بمركز قانوني لمواطن واحد، أما القرارات التنظيمية (Actes réglementaires) مثلا مرسوم أو قرار وزاري ينظم نشاطا ما أو قطاع معين⁽²⁾.

ولقد عرّف القرار الإداري على أنه : " قرار نهائي له مواصفات القرار الإداري باعتباره عملا قانونيا انفراديا صادر عن السلطة الإدارية المختصة بإرادتها المنفردة، وذلك بقصد إحداث أو توليد آثار قانونية عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية، وذلك في نطاق مبدأ المشروعية السائد في الدولة " ⁽³⁾.

إن تحديد الطبيعة الإدارية لبعض الأعمال مرتبط بتحديد الطبيعة الإدارية للهيئات التي تقوم بهذه الأعمال، ويتميز النظام القانوني الجزائري في هذا الصدد باستعماله كقاعدة عامة للمعيار العضوي الشكلي وأخذ في حالات نادرة جدًا بالمعيار المادي (مثل المادة 09 من القانون العضوي 98-01 التي تعطي لمجلس الدولة اختصاص إلغاء قرارات المنظمات المهنية الوطنية، مثل المنظمة الوطنية للمحامين والغرفة الوطنية للموثقين، وذلك بحكم نشاطها وتعلقه بالمرفق العمومي إعمالا للمعيار المادي)⁽⁴⁾ لتحديد الطبيعة الإدارية لبعض الأعمال التي تقوم بها بعض الهيئات غير الإدارية.

(1) خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص ص. 27 - 28.

(2) المرجع نفسه، ص. 28.

(3) المرجع نفسه، ص. 34.

(4) تنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله (ج ر 37) و المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، (ج ر 43) على أن : " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية = ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة ".

ولقد استعمل المشرع الجزائري المعيار العضوي الشكلي لتحديد الهيئات الإدارية، خاصة في المواد 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية، وتحدد هذه المواد و على سبيل الحصر الهيئات الإدارية : الدولة ، الولاية ، البلدية و المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية.

وبالتالي فإن العمل القانوني يحدد حسب المعيار العضوي، أي أن الطابع الإداري لعمل ما صادر عن هيئة ما لا يكون إداريا إلا إذا صدر عن الهيئات الإدارية المذكورة سابقا (1).

وحتى يكتمل موضوع تحديد الأعمال الإدارية، لابد أن نستبعد من دعوى الإلغاء بعض الأعمال التي هي أصلا أعمال غير إدارية مثل الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية في نشاطها التشريعي مثل القوانين، وكذلك يجب استبعاد قرارات الأجهزة القضائية، بحيث لا يمكن أن تكون هذه القرارات محل طعن لتجاوز السلطة، ذلك لأن قرارات كتلك هي قرارات قضائية عادة وتخضع للطعون الخاصة بها مثل الاستئناف والنقض (2).

- القرار الإداري تنفيذي نهائي :

ويقصد به أن يكون القرار قابلا للتنفيذ دون حاجة إلى تصديق أو إجراء لاحق، أي أن يكون تام الأركان. وتبعاً لذلك لا تعتبر قرارات إدارية الأعمال التحضيرية للقرار التي لم تكتمل بعد ولم تستنفذ جميع مراحل صدورها، ويعد من هذا القبيل ما ذهب إليه القضاء من أن قرار المجلس التأديبي لا يعتبر قراراً ذو طبيعة تنفيذية، بل لا يعدو وأن يكون مجرد رأي استشاري يدخل ضمن الأعمال التحضيرية للقرار الذي يمكن اتخاذه من طرف السلطة الإدارية التي لها حق التعيين والتأديب. ويقصد كذلك بهذه الصفة في القرار (تنفيذي - نهائي) (3) ، أن يكون القرار الإداري مؤثراً في مركز الشخص المخاطب به، والتأثير في مركز الطاعن قد يكون بالاستفادة أو التضرر منه (4).

(1) خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص. 29.

(2) أحمد محيو، المرجع السابق، ص. 162.

(3) إن اختيار كلمة " نهائي " لوحدها للدلالة على القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء غير موفق، لأن القرار قد يكون نهائياً بالنسبة لسلطة معينة وغير نهائي بالنسبة لغيرها، فالقرارات الصادرة عن مجلس التأديب أو عن لجنة شؤون الموظفين والتي تحتاج إلى تصديق من سلطة أعلى هي قرارات نهائية بالنسبة للسلطات التي أصدرتها، لذلك نرى كلمة تنفيذية (exécutoire) أوفى بالغرض، فالقرارات الإدارية تصبح قابلة للطعن بالإلغاء من لحظة صيرورتها قابلة للتنفيذ وهو ما تؤكدّه العديد من أحكام مجلس الدولة المصري. د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 396 - 397.

(4) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 208 - 209.

إن بدون هذا التأثير لا يملك رافع الدعوى سببا وجيها لمساءلة الإدارة قضائيا، ولا يملك القاضي أية سلطة لرقابة عمل الإدارة طالما لم يحدث القرار الإداري تأثيرا في المركز القانوني للمخاطب به (1).

فإذا بادرت الإدارة مثلا إلى رفع اقتراح للجنة إدارية عليا بخصوص قائمة ترقية لدراساتها وإصدار قرار بشأنها، فلا يملك المعني الذي لم يجد اسمه في هذه القائمة الطعن في العمل، لأن الأمر يتعلق باقتراح، ولم يتأثر المركز القانوني للمعني بعد، وهو ما عبّر عنه الفقه بالصفة التنفيذية النهائية للقرار الإداري (2).

- القرار الإداري صادر عن سلطة وطنية :

نكون أمام قرار إداري إذا صدر العمل الانفرادي عن جهة إدارية وطنية، ولا يهتم مركزها (سلطة مركزية - إدارة محلية - إدارة مرفق مصلحي). ولا يمكن أن تكون القرارات الصادرة عن هيئات إقليمية كجامعة الدول العربية أو دولية كهيئة الأمم المتحدة ومجلس الأمن محلا للإلغاء، كذلك لا يقبل الطعن بالإلغاء ضد القرارات الصادرة عن السفارات الأجنبية المتواجدة على أرض الوطن. والحكم نفسه يصدق على القرارات التي تصدر عن موظفين وطنيين يعملون لحساب جهات أجنبية عن طريق الانتداب أو الإعارة، كما هو الحال بالنسبة للموظفين الجزائريين المنتدبين للعمل في منظمة الأمم المتحدة أو إحدى فروعها، فالمقصود إذن بصدور القرار الإداري عن سلطة إدارية وطنية أن يصدر أو يتخذ هذا القرار باسم الدولة وسيادتها (3).

2. الشروط الواجب توافرها في رافع دعوى الإلغاء :

قبل أن يبحث القاضي في موضوع الدعوى عليه أن يبحث في مدى توافر شروطها، فإذا تخلف شرط من شروطها حكم بعدم قبولها ولا ينتقل إلى دراسة موضوعها إلا إذا لاحظ توافر شروط قبولها. وبالنسبة للشروط الواجب توافرها في رافع الدعوى عموما، تنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه : " لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

يشير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه.

(1) د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 27.

(2) المرجع نفسه، ص. 28.

(3) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 210.

كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون " .

• **المصلحة** : لم يعرف القانون المصلحة، أما الفقه فقد عرّفها بأنها " الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها باللجوء إلى القضاء " (1).

أما المصلحة بمعناها القانوني الدقيق كشرط من شروط قبول دعوى الإلغاء فتعني " الحالة القانونية التي يؤثر فيها القرار المطعون فيه مباشرة، سواء كانت تلك المصلحة حالة أو محتملة " (2).
ومن المبادئ القانونية المستقرة فقها وقضاء أنه حيث " لا مصلحة فلا دعوى "، وهذا يعني أنه لا يقبل طلب أو دفع أو دعوى لا يكون لصاحبها فيها مصلحة يقرها القانون (Pas d'intérêt pas d'action). ومع اشتراط المصلحة لقبول الدعوى، إلا أن المشرع لم يعرّفها سواء في التشريعات التي تنظم القضاء الإداري أو تلك التي تنظم القضاء العادي. أما القضاء الإداري فهو الذي رسم إطارها وحدّد جزئياتها وعناصرها، وفي هذا السياق، ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنه : " لا يلزم لقبول دعوى الإلغاء أن يكون المدعي ذا حق مسه القرار المطعون فيه، بل يكفي أن تكون له مصلحة شخصية مباشرة مادية كانت أو أدبية في طلب الإلغاء، بل يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى هذا القرار من شأنها أن تجعله يؤثر فيه تأثيرا مباشرا " (3).

وهو ما درج عليه القضاء الإداري الفرنسي، حيث يكفي مجلس الدولة الفرنسي بمجرد مصلحة خفيفة (Intérêt froisse) لقبول دعوى الإلغاء، فعلى المدعي أن يثبت وجود مصلحة عادية بسيطة كالمنفعة الاقتصادية مثلا، وهكذا فإن صدور قرار إداري بنقل السوق من مكان إلى آخر يرتب مصلحة لتجار المنطقة لحرمانهم من مزايا اقتصادية (4).

- **خصائص المصلحة** : يشترط القضاء في المصلحة التي تبرّر قبول دعوى الإلغاء توافرها على خصائص معينة، فدعوى الإلغاء ليست دعوى حسة متاحة سبيلا لكل من أراد تقديم الطعن دفاعا عن مبدأ المشروعية، بل لابد وأن تستند دعواه إلى مصلحة تتحدد خصائصها كما يلي :

(1) د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني (الهيئات والإجراءات أمامها)، د.م.ج، الجزائر، 1999، ص. 294.

(2) د. نعمان أحمد الخطيب، (شرط المصلحة في دعاوى القضاء العيني لدى محكمة العدل العليا)، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية، العدد 37، جانفي 2009، ص. 95.

(3) المرجع نفسه، ص. 95 - 96.

(4) د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات...، المرجع نفسه، ص. 267.

أ- أن تكون مصلحة شخصية ومباشرة :

تعني المصلحة الشخصية والمباشرة وجود علاقة بين القرار الإداري المطعون فيه وبين المدعي وتضع هذه العلاقة المدعي في وضع قانوني يخوله صفة الطعن في القرار الإداري⁽¹⁾.

وتتحقق الصفة الشخصية والمباشرة للمصلحة من المصلحة الشخصية للمدعي وعلاقته بالقرار المطعون فيه، والضرر الشخصي الذي سببه له. ومن هنا فإن الدعوى المرفوعة من شخص ليست له مصلحة شخصية في إلغاء القرار، لا تقبل مهما كانت صلته بصاحب المصلحة.

وتطبيقاً لذلك، ذهبت محكمة العدل العليا في الأردن إلى أنه : " يحق للمدعي في الدعوى الإدارية مخاصمة القرار الإداري الذي يمس مصلحته شخصياً، أما الادعاء بالإضافة للورثة فغير مقبول منه، لأن الدعوى الإدارية شخصية " وقضت أيضاً " يكفي لمخاصمة القرار الإداري في دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية يؤثر فيها القرار تأثيراً مباشراً " (2).

فيجب أن يمس القرار بالمركز القانوني الخاص برافع الدعوى، إذ يصبح ذو مصلحة شخصية تميزه عن غيره اتجاه القرار المطعون فيه، أو كما يعبر عنها البعض بالتفريد في المصلحة الشخصية.

ب- أن تكون مصلحة مادية أو أدبية :

قد تكون مصلحة رافع دعوى الإلغاء مادية، كما قد تكون هذه المصلحة أدبية أو معنوية. وتطبيقاً للمصلحة المادية، قبل مجلس الدولة الفرنسي طعن ممول الضرائب ضد القرار الصادر عن محافظ باريس الذي تضمن إضافة مصاريف الدفاع إلى حساب الاعتمادات المفتوحة في ميزانية هذه المدينة، لأن هذه الإضافة من شأنها أن تؤدي إلى زيادة العبء الضريبي المفروض على الممول وبالتالي فإن له مصلحة مادية للطعن في هذا القرار (3).

وفيما يخص المصلحة المعنوية أو الأدبية في دعوى الإلغاء، فقد ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية إلى أنه " فيما يتعلق بالدفع الذي أورده ممثلاً المستدعي ضد مصلحة شخصية مباشرة للمستدعين في الطعن بالقرار المثار إليه، فدفع غير وارد أيضاً، ذلك أن المستدعين من الناخبين

(1) د. فيصل عبد الحافظ الشوابكة، لشرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة (الأردن - فرنسا)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد السابع، جوان 2012، ص. 155.

(2) أنظر عدل عليا الأردنية رقم 75/39، مجلة نقابة المحامين، 1977، ص. 916 (1977/31) وكذلك عدل عليا الأردنية رقم 84/97، مجلة نقابة المحامين، 1985، ص. 21 (1984/10/03). ورد في د. فيصل عبد الحافظ الشوابكة، المرجع نفسه، ص. 155.

(3) المرجع نفسه، ص. 155 - 156.

وأصحاب حق الترشيح والانتخاب في المنطقة الانتخابية لبلدية أم السماق وخذاء، فهما ذوي مصلحة أدبية أو معنوية للطعن في هذا القرار " (1).

كما تتوفر مصلحة معنوية في الدفاع عن المعتقدات الدينية أو حتى السياسية، كمصلحة خطيب أحد المساجد المتطوع في أن يطعن في قرار منعه من الخطابة، ومصلحة الحزب السياسي في تقديم الطعن ضد قرار وزير الداخلية القاضي بحظر المهرجانات والخطابات والاجتماعات في الحملة الانتخابية (2).

ج- أن تكون مصلحة محققة أو محتملة :

توسع القضاء الإداري في شرط المصلحة في مجال التحقق والاحتمالية، فلم يشترط أن يكون للطاعن مصلحة محققة، بل يمكن الاكتفاء بالمصلحة المحتملة، وفي هذا الشأن قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه لا يشترط لاستيفاء شرط المصلحة في إلغاء قرار إداري مطعون فيه أمام محكمة القضاء الإداري أن يكون للمدعي مصلحة حالة من ورائه، بل يكفي أن تكون له مصلحة محتملة، كما ذهبت محكمة العدل العليا في الأردن إلى أن المصلحة في الدعوى الإدارية تتوفر ولو كانت محتملة، ولا يشترط أن يكون لرافعها حق اعتدت عليه السلطات العامة أو مهدد بالاعتداء، ذلك أن النزاع في دعوى الإلغاء يدور حول مشروعية القرارات الإدارية ذاتها (3).

الصفة :

وهي خاصة أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة، والمقصود بها أن يكون رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق (المصلحة) التي أعتدي عليها، وهكذا استقر القضاء المصري على عدم قبول الدعوى المقامة من طرف شخص له قرابة مع من مس القرار المطعون فيه ومصحتهم، كالزوج الذي يطلب إلغاء قرار مس مصلحة زوجته لانعدام الصفة (4).

ويذهب بعض الفقه إلى التمييز بين شرط المصلحة وشرط الصفة، على أساس أن المصلحة هي التي تمكّن الشخص الطبيعي أو الاعتباري من حماية مركزه القانوني، في حين أن الصفة هي التي تمكّنه من المثول أمام القضاء مدعياً أو مدعى عليه، أصيلاً أو وكيلاً أو ممثلاً قانونياً أو وصياً، أما

(1) عدل عليا الأردنية رقم 86/139، مجلة نقابة المحامين، 1988، ص: 1213، (1987/7/30)، ورد في د. عبد الحافظ الشوابكة، المرجع السابق، ص. 156.

(2) المرجع نفسه، ص. 156.

(3) د. نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص. 141 - 142.

(4) د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات...، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 270 - 271.

البعض الآخر فيرى أن مدلول المصلحة (Intérêt) والصفة (Qualité) يندمجان مع بعضهما البعض خاصة في دعوى الإلغاء⁽¹⁾.

ومن الملاحظ أن الصفة دائما تثبت في الشخص الطبيعي ولو كان ناقص الأهلية، وأقيمت الدعوى باسمه بواسطة ممثله القانوني كالولي أو الوصي أو القيم، والحارس على من يتم وضعه تحت الحراسة، أما بالنسبة للشخص المعنوي فتقام دعواه بواسطة ممثله القانوني⁽²⁾.

وفيما يخص مسألة التمثيل القانوني للشخص المعنوي، تنص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه : " مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، والوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية "

- آثار تخلف شرط الصفة :

تعد الصفة شرطا لقبول الدعوى، وفي حالة تخلف هذا الشرط فإن الدعوى ترفض شكلا، ويجوز للقاضي إثارة الشرط تلقائيا لاتصاله بالنظام العام، والهدف من ذلك هو قصر حق اللجوء إلى القضاء على أصحاب الحماية القانونية فقط دون غيرهم، و منحها لهم بالادعاء من جانبهم فقط دون غيرهم وعند منحها لغيرهم فإن ذلك يمس بالمصالح العامة في المجتمع.

كما تعد الصفة ولاية مباشرة للدعوى، ويستمددها المدعي من كونه صاحب الحق أو من كونه نائب عن صاحب الحق، فعندما يكون صاحب الحق تكون له صفة المطالبة به، وفي هذه الحالة يمتزج شرط الصفة بشرط المصلحة الشخصية المباشرة⁽³⁾.

- الأهلية :

المقصود بها أهلية الأداء - (أهلية التصرف) - أمام القضاء، فطبقا للمادة 40 من القانون المدني⁽⁴⁾، فإنه لا يكون أهلا لمباشرة الحقوق المدنية إلا من بلغ سن الرشد 19 سنة كاملة وكان متمتعا

(1) د. نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص. 98.

(2) هلال العيد، الوجيز في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، دار ليجوند، الجزائر، 2017، ص. 106 - 107.

(3) المرجع نفسه، ص. 108.

(4) تنص المادة 40 من القانون المدني على أنه : " كل شخص بلغ سن الرشد متمتعا بقواه العقلية ولم يحجر عليه، يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية . وسن الرشد تسعة عشر (19) سنة كاملة ."

بقواه العقلية ولم يحجر عليه. وفي حالة فاقد الأهلية أو ناقصها تطبق أحكام القانون المدني وقانون الأسرة، لذلك يجب أن يتولى الطعن بالإلغاء الولي أو الوصي (بالنسبة للقاصر) أو القيم (بالنسبة للمحجور عليه)⁽¹⁾.

لكن بعض الفقه يرى بأن الأهلية ليست شرطا لقبول الدعوى بل هي شرط لانعقاد الخصومة ويقصد بالأهلية أن يكون المدعي قادرا على استعمال حقوقه والتنازل عنها أو من ذلك المطالبة بها والدفاع عنها أمام القضاء، فالأهلية شرط لصحة الإجراءات وليس لقبول الدعوى، فعدم الأهلية دعواه مقبولة ما دامت له مصلحة، إلا أنه لا يستطيع مباشرة الدعوى بنفسه، فلا بد أن يمثله وليه أو وصيه أو نائبه وإلا تكون المطالبة باطلة⁽²⁾.

3. شرط التظلم وشرط الميعاد :

أولا ما يجب أن تشير إليه بالنسبة للتظلم والميعاد كشرط شكلية لقبول دعوى الإلغاء، أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد وحد الإجراءات والمواعيد (التظلم والميعاد) المتبعة أمام كل من مجلس الدولة الجزائري والمحاكم الإدارية باعتبار أنها صاحبة الاختصاص بالنظر في دعاوى الإلغاء.

أ- **التظلم** : وهو التماس يتقدم به الشخص المتضرر من عمل الإدارة إلى مصدر القرار ذاته (تظلم ولائي) أو رئيس مصدر القرار (تظلم رئاسي) يطلب فيه مراجعة العمل إما بتعديله أو إلغائه أو سحبه. ولقد كان التظلم في قانون الإجراءات المدنية القديم شرطا وجوبيا، لكن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالي - القانون رقم 08 - 09 - جعله جوازيا كقاعدة عامة، بحيث يكون للمتضرر من عمل الإدارة الخيار في أن يقوم به أو لا يقوم به وفقا للمادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽³⁾.

ولكن المشرع الجزائري أبقى على التظلم الإداري كشرط مسبق إلزامي أو وجوبي في بعض المنازعات الخاصة مثل منازعات الصفقات العمومية ومنازعات الضرائب.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد نص على التظلم الولائي، أي في حالة قيام المعني بالتظلم فلا بد أن يقدمه إلى الجهة مصدرة القرار ذاتها.

(1) د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 77.

(2) هلال العيد، المرجع السابق، ص. 114.

(3) تنص الفقرة 1 من المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه".

وأقرّ المشرّع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن المدة المقرّرة لرفع التظلم الإداري هي 4 أشهر ابتداء من تاريخ تبليغ القرار للمعني أو نشره.

ب- **ميعاد رفع دعوى الإلغاء** : يتوقف حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء على تبليغ أو نشر القرار الإداري، ويختلف الأمر فيما إذا كنا بصدد قرار إداري فردي أو قرار إداري جماعي أو تنظيمي.

● **القرار الإداري الفردي**: وهو ذلك القرار المخاطب لشخص واحد دون سواه، وهنا لا بد لبداً سريان مدة أربعة أشهر المقرّرة لرفع دعوى الإبطال أن يتم تبليغ المعني بالقرار الإداري شخصياً، ولتحقق التبليغ الشخصي لا بد من تحقق شرطين وهما :

- تسليم نسخة من القرار الإداري للشخص المخاطب به.

- تحرير محضر يؤكد ذلك التسليم، يتمثل في محضر التبليغ، و لا بد أن يشار فيه إلى أجل رفع دعوى الإبطال وهو أربعة أشهر، وفي حالة عدم النص على تلك الإشارة، فإن أجل رفع الدعوى يبقى مفتوحاً ولا ينقضي بمرور الأربعة أشهر.

● **القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي** : يبدأ سريان ميعاد الأربعة أشهر المقرّرة لرفع دعوى الإلغاء ضد قرار إداري تنظيمي ابتداء من تاريخ نشره، وتتم وسيلة النشر سواء بالتعليق في مقر الإدارة المصدرة له أو في الساحات العمومية، أو في الجريدة الرسمية بالنسبة للقرارات التنظيمية كالمرسوم والقرارات الوزارية⁽¹⁾.
إذن بالنسبة لميعاد رفع دعوى الإلغاء، سواء تعلق الأمر بدعوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة أو المحكمة الإدارية فإن الميعاد المقرّر لرفع دعوى الإلغاء فيختلف حسب ما إذا قام المعني بالتظلم، لذلك نميز بين حالتين :

- **في حالة رفع التظلم** : فإن الميعاد المقرّر لرفع دعوى الإلغاء في حالة رفع التظلم هو شهران (02) ابتداء من تاريخ رد الإدارة على هذا التظلم الذي يرفع في غضون (04) أشهر ابتداء من تاريخ التبليغ أو النشر، أما إذا لم ترد الإدارة صراحة على هذا التظلم فنحسب شهرين (02) من تاريخ رفع التظلم المقرران لرد الإدارة التي سكتت، ويعتبر سكوتها هنا بمثابة رفض ضمني، إذن يكون الميعاد كالتالي : 04 أشهر لرفع التظلم، 02 شهران لرد الإدارة، 02 شهران لرفع دعوى الإلغاء⁽²⁾.

(1) لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات ...، المرجع السابق، ص ص. 100 - 101.

(2) تنص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه : " ... يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال (2) شهرين، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم = وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (2)، لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل شهرين (2) المشار إليه في الفقرة أعلاه.

- في حالة عدم رفع التظلم : في حالة عدم رفع التظلم (لأنه اختياري) فإن للمعني مدة أربعة أشهر لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء ابتداء من تاريخ تبليغ القرار الإداري أو نشره (1).

وتحسب المواعيد في الجزائر كاملة، بحيث لا يحتسب اليوم الأول للتبليغ أو النشر، كما لا يحتسب اليوم الأخير المقرر لرفع الدعوى وفقا لنص المادة 405 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية (2).

وإذا صادف اليوم الأخير المقرر لرفع الدعوى يوم عطلة، فإن الميعاد يمتد إلى أول يوم عمل يليه حسب المادة 405 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

كما نصت المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على حالات قطع الميعاد وهي :

1- الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة،

2- وفاة المدعي أو تغيير أهلية،

3- طلب المساعدة القضائية،

4- القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

ويطلق على هذه الحالات تمديد الميعاد، بحيث ينقطع الميعاد لسبب من الأسباب المذكورة في

المادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على سبيل الحصر، وعند زوال ذلك السبب يبدأ سريان الميعاد من جديد (3).

أ- حالة قطع الميعاد بسبب رفع الدعوى أمام جهة قضائية غير مختصة :

يعتبر رفع الدعوى أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة سببا من أسباب قطع الميعاد

ويجعله يسري من جديد لكل مدته القانونية، ولقد أوجد هذا الحل مجلس الدولة الفرنسي في قضية

" رنيود " Reynaud بتاريخ 25 ماي 1928، وهذا قياسا على حالة رفع التظلم الإداري أمام جهة إدارية

غير مختصة، ولنكون أمام قطع أو تمديد الميعاد وسريانه من جديد، يجب أن تتوافر الشروط التالية :

- أن ترفع الدعوى أمام جهة قضائية غير مختصة إدارية كانت أم عادية.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (2) من تاريخ تبليغ الرفض.

(1) تنص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية على أنه : " يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر،

يسري من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي " .

(2) تنص الفقرة 1 من المادة 405 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن " تحتسب كل الآجال المنصوص عليها

في هذا القانون كاملة، ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل " .

(3) لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات ...، المرجع السابق، ص. 104.

- أن ترفع تلك الدعوى خلال ميعاد رفع الدعوى القضائية المقررة قانوناً.
- أن يصدر حكم أو قرار بعدم الاختصاص ولو على مستوى الاستئناف.
- أن ترفع الدعوى القضائية الثانية أمام الجهة القضائية المختصة خلال الميعاد المقرر قانوناً لرفع الدعوى، والذي يبدأ سريانه كاملاً ابتداءً من تبليغ القرار القضائي بعدم الاختصاص للمدعي، وعلى ذلك فالميعاد ينقطع ابتداءً من يوم رفع الدعوى أمام الجهة القضائية غير المختصة، ويستمر الانقطاع إلى غاية صدور حكم أو قرار بعدم الاختصاص وتبليغه للمدعي، وبعد التبليغ نكون بصدد ميعاد جديد والذي يحسب كاملاً (1).

ب- حالة طلب المساعدة القضائية :

وهو طلب يتقدم به صاحب الشأن للمحكمة بنظر الدعوى لإعفائه من رسومها لعدم مقدرته على أدائها. ويرتب هذا الطلب قطع لميعاد الطعن بالإلغاء إلى حين صدور قرار البت فيه بالقبول أو بالرفض حيث يبدأ الميعاد في السريان من جديد اعتباراً من تاريخ هذا القرار، ويشترط أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن بالإلغاء (2).

ج- وفاة المدعي أو تغير أهليته :

تؤدي وفاة المدعي أو تغير أهليته إلى قطع الميعاد وسريانه من جديد، لأن الشخص المتوفى لا يستطيع مباشرة حقوقه والتي تنتقل إلى ورثته بعد إعداد الفريضة، وكذا الحال بالنسبة للشخص الذي تتغير أهليته، كأن يصاب بعارض من عوارض الأهلية مثل حالتي الجنون أو العته، أو يصاب بمرض خطير يقعه في الفراش ويجعله غير قادر على رفع الدعوى الإدارية، وعلى ذلك إذا كان ميعاد رفع الدعوى قد بدأ، فإنه يسري من جديد بالنسبة للورثة أو للممثل القانوني لمن تغيرت أهليته وهو إما المقدم أو الوصي أو الولي الخ ... (3).

د- حالة القوة القاهرة :

تعتبر حالة القوة القاهرة هي الحالة الرابعة التي يترتب على تحققها قطع الميعاد، وأساس ذلك أن الأصل العام يقتضي عدم سريان المواعيد في حق من يستحيل عليه اتخاذ الإجراءات للمحافظة على حقه. ويعتبر من قبيل القوة القاهرة كل طارئ مفاجئ يخرج عن إرادة الفرد ولم يكن بإمكانه مقاومته أو

(1) لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات ...، المرجع السابق، ص. 105.

(2) نبيل صقر، المرجع السابق، ص. 156 - 157.

(3) لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع نفسه، ص. 105 - 106.

دفعه، كالحرب أو الثورة أو الفيضان المدمر، أو أية كارثة طبيعية أو أي طارئ آخر يتعذر معه على صاحب الشأن رفع الدعوى في المهلة المحددة للطعن بالإلغاء⁽¹⁾.

ثالثا : الشروط الموضوعية لرفع دعوى الإلغاء (أوجه الإلغاء)

يقصد بأوجه الإلغاء - أو أسباب الإلغاء - مختلف العيوب التي قد تصيب القرار الإداري غير المشروع وتؤدي بالتالي إلى الحكم بإلغائه. وتتمثل العيوب التي قد تلحق القرار الإداري في عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، عيب انعدام السبب، عيب مخالفة القانون وأخيرا عيب إساءة استعمال السلطة (عيب الانحراف بالسلطة).

وإذا شاب القرار الإداري عيب من هذه العيوب فإنه يصبح غير مشروع (illégal) وبالتالي تكون رقابة القاضي الإداري عليه رقابة مشروعية⁽²⁾.

1. عيب عدم الاختصاص : كل سلطة إدارية لا تمارس إلا الاختصاص المحدد لها، واحترام هذا التحديد هو من النظام العام، والخروج عنه يجعل العمل غير مشروع⁽³⁾.

لقد عرّف الأستاذ لافريير (Laferrière) عيب عدم الاختصاص على أنه " عدم الأهلية الشرعية لسلطة إدارية لاتخاذ قرار، أو إبرام عقد لا يدخل ضمن صلاحياتها ". أما الفقيه بونار (Bonnard) فقد عرّفه كما يلي : " يكون القرار معيبا بعبء عدم الاختصاص إذا كان من الممكن اتخاذه، لكن اتخذ من طرف عون آخر غير العون الذي كان من المفروض أن يتخذ من طرفه ".

في حين نجد الأستاذ دي لوبادير (Delaubadère) قد ذهب إلى أنه نكون بصدد عيب عدم الاختصاص عندما " لا يدخل التدبير الإداري المتخذ في صلاحيات السلطة المتخذة له، لكن في صلاحيات سلطة أخرى وبعبارة أخرى، عندما توجد مخالفة لقواعد الاختصاص " ⁽⁴⁾.

ويمكن تعريف عيب عدم الاختصاص كوجه من أوجه الإلغاء بأنه " عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، لأن المشرّع جعله من سلطة هيئة أو فرد آخر ".

ويمتاز عيب الاختصاص بأنه أقدم أوجه الإلغاء ظهورا في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وأنه كان الأصل الذي استمدت منه العيوب الأخرى، وإذا كانت العيوب الأخرى قد استقلت عنه فإنه لا يزال

(1) نبيل صقر، المرجع السابق، ص. 159.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 528.

(3) أنظر:

Michel, Leroy, contentieux administratif, 3^{ème} ed., Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 377.

(4) لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات ...، المرجع السابق، ص. 68.

العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام. ويترتب على ذلك عدة نتائج، أهمها إمكانية إثارته من قبل القاضي - أي من تلقاء نفسه - وإذا ولد القرار الإداري معيبا بعيب عدم الاختصاص، فإنه لا يمكن تصحيحه بإجراء لاحق *post factum* من الجهة المختصة⁽¹⁾.

لعيب عدم الاختصاص صورتان بينهما الفقه والقضاء الإداريين، وهما عيب عدم الاختصاص الجسيم ويطلق عليه اغتصاب السلطة، أما الصورة الثانية فتتمثل في عيب عدم الاختصاص البسيط⁽²⁾.

أ- عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة) :

تتجسد حالة اغتصاب السلطة عندما يتخذ قرار إداري سواء من شخص أجنبي تماما عن سلم الأعوان الإداريين، أو من سلطة إدارية، والتي تتخذ قرارها مخالفة بذلك المبادئ القانونية الأولية والتي تعتدي على اختصاصات السلطة القضائية أو التشريعية، تحت تحفظ تطبيق نظريات المرونة كما هو عليه الحال بالنسبة للموظفين الفعليين أو نظرية الظروف الاستثنائية، وتؤدي هذه المخالفة الجسيمة إلى أن يكون القرار المتخذ قرارا منعما⁽³⁾.

ويترتب على اعتبار القرار منعما في هذه الحالة عدة نتائج هامة، تتمثل في تجريد القرار من كل أثر باعتباره عملا ماديا وليس تصرفا قانونيا، كما أن القرارات المنعومة تمثل استثناء على آثار انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء، بحيث أن الطعن فيها لا يتقيد بشرط الميعاد، فيمكن سحبها أو إلغاؤها بعد انتهاء ميعاد الستين يوما المحددة للطعن بالإلغاء⁽⁴⁾.

ويمكن أن تتجسد حالة اغتصاب السلطة من خلال صورتين هما:

- صدور القرار الإداري عن فرد عادي : وتتحقق هذه الصورة عندما يقم شخص عادي نفسه في الاختصاصات الإدارية، فيكون عمله منبث الصلة بالأعمال الإدارية ولا أثر له⁽⁵⁾.

(1) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 534 - 536.

(2) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 406.

(3) لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات ...، المرجع السابق، ص 70 - 71.

(4) نبيل صقر، المرجع السابق، ص. 172.

(5) ومع ذلك، يجب أن لا يغيب عن أذهاننا في هذا المجال أحكام نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي (Le fonctionnaire de fait)، والتي أدت إلى التسليم بصحة بعض الأعمال الصادرة عن أفراد عاديين كما لو كانوا موظفون عموميون بناء على الضرورات العملية وقاعدة استمرار سير المرافق العامة، د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 540 - 541.

- الاعتداء على اختصاص السلطتين التشريعية والقضائية: كأن يتناول القرار الإداري تنظيم أمر لا يملك أن ينظمه إلا المشرع وفقا لأحكام الدستور، أو أن تحاول الإدارة حسم منازعات من اختصاص القضاء بقرارات إدارية، ومن أمثلة القرارات المتعلقة بالحالة الأولى (التعدي على اختصاص السلطة التشريعية) أن يصدر عن الوزير قرار يشمل قيودا تحد من نشاط الأفراد وحررياتهم في التعامل ويتضمن قواعد عامة، ومن المؤكد أن هذه القواعد لا يجوز أن تصدر إلا بقانون أو على الأقل لابد أن تستند إلى قانون، وبالتالي يكون القرار الوزاري المتضمن لقواعد عامة تحد من حرية الأفراد من التعامل باطلا في موضوعه (1).

أما بالنسبة لاعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة القضائية ، فيمكن أن نستدل بالقرار الصادر بإلزام الموظف بقيمة العجز وتحصيله منه عن طريق الخصم من راتبه، وهو ما يعد فصل في منازعة مدنية مما يدخل في اختصاص القضاء العادي ويخرج من ولاية السلطات التأديبية (2).

ب- عيب عدم الاختصاص البسيط :

تقوم السلطة التنفيذية بمباشرة اختصاصاتها عن طريق توزيعها على الإدارات والهيئات التابعة لها، فإذا ما وقع تجاوز من إدارة معنية أو موظف لهذه الحدود المقررة بالقوانين، فإن القرارات الصادرة في هذه الحالة تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص، ومن الواضح أن عدم الاختصاص البسيط يقع داخل السلطة التنفيذية وبين إدارتها وموظفيها.

ويتخذ عيب عدم الاختصاص البسيط أو العادي ثلاثة صور تقليدية متفق عليها من طرف الفقه، فقد يكون موضوعيا (ماديا) أو زمانيا أو مكانيا.

- **عدم الاختصاص الموضوعي (L'incompétence ratione materiae)** : نكون بصدد عدم الاختصاص الموضوعي أو المادي عندما يكون موضوع القرار المطعون فيه خارج اختصاص الشخص الذي اتخذ هذا القرار (3).

إن يقع عدم الاختصاص من حيث الموضوع عند صدور القرار الإداري ممن لا يملك سلطة إصداره في مسألة معينة تدخل في اختصاص هيئة أو عضو آخر. وعلى هذا الأساس، فإن هذا النوع من

(1) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ص. 541 - 542.

(2) المرجع نفسه، ص ص. 542 - 543.

(3) أنظر:

عدم الاختصاص يمثل اعتداء من هيئة إدارية على اختصاص هيئة أخرى، أو من عضو على اختصاص عضو آخر (1).

وقد يقع هذا الاعتداء من سلطة إدارية على اختصاص سلطة أخرى مساوية لها، أو من سلطة إدارية أدنى على اختصاص سلطة إدارية أعلى منها، أو من سلطة رئاسية على اختصاص سلطة إدارية أدنى، وكذلك اعتداء سلطة مركزية على اختصاص مقرر لسلطة لامركزية، وقد تتحقق صورة عدم الاختصاص المادي عند صدور القرار بناء على تفويض أو حلول مخالف للقانون (2).

• الاعتداء على اختصاص سلطة إدارية موازية :

تحدث هذه الصورة عندما تعتدي سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا تربطها بها صلة تبعية أو إشراف، والغالب أن يكون المشرع قد جعل السلطتين (المعتدية والمعتدى عليها) على قدم المساواة فيما يتعلق بممارسة اختصاص كل منهما. ومن ثمة فقد أطلق الفقهاء على هذه الحالة تسمية الاعتداء الجانبي على السلطة (L'empiétement latéral) ومن أوضح الأمثلة على هذه الصورة اعتداء أحد الوزراء على اختصاصات وزير آخر، ولا يكون ذلك إلا في حالة غموض الاختصاصات وتداخلها بين عدة وزارات (3). ومثاله ما حدث في إحدى القضايا، حيث قام وزير الحربية بترقية موظف تابع لوزارة أخرى ما أدى إلى رفع دعوى لإبطاله بحجة أنه معيب بعيب عدم الاختصاص واستجابة المحكمة الإدارية لذلك (4).

• اعتداء الرئيس على اختصاصات المرؤوس :

هناك حالات معينة يخول فيها المشرع للمرؤوس سلطة اتخاذ قرار معين بدون تعقيب من رئيسه، ولا يكون للرئيس في هذه الحالة أن يحل محل المرؤوس لاتخاذ هذا القرار، ولا أن يعدل فيه أو يعقب عليه إذا كان القانون يمنعه من ذلك. أما إذا أخضع المشرع المرؤوس في مزاولة هذا الاختصاص للرقابة الرئاسية، فإن على الرئيس في هذه الحالة أن ينتظر حتى يستعمل المرؤوس اختصاصه، وحينئذ يكون له أن يمارس ما تخوله له سلطته الرئاسية من صلاحيات (5).

(1) نبيل صقر، المرجع السابق، ص. 175.

(2) المرجع نفسه، ص. 176.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 549.

(4) نبيل صقر، المرجع نفسه، ص. 176.

(5) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص. 551.

• اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة رئاسية لها :

الأصل العام أنه لا يجوز لسلطة إدارية دنيا أن تصدر قرارا يدخل في اختصاص سلطة إدارية أعلى منها إلا بناء على تفويض، وإذا وقع ذلك فإن القرار يكون معيبا بعبء عدم الاختصاص. ويتمثل ذلك في حالة صدور قرار من وزير في موضوع يدخل في اختصاص مجلس الوزراء أو مباشرة مدير إحدى الوزارات اختصاصا معقودا للوزير، أو قيام سكرتير عام المصلحة بإصدار قرار في مسألة تدخل في اختصاص المدير العام له وحده (1).

ومن أحكام محكمة القضاء الإداري الحديثة بهذا الشأن، تأكيدها أن قرار الإحالة على مجلس التأديب الصادر عن وكيل الوزارة المساعد، والذي يتعين صدوره من وكيل الوزارة هو قرار باطل (2).

• اعتداء الهيئة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية :

الأصل في نظام اللامركزية الإدارية هو استقلال الهيئات اللامركزية، وأن الإدارة المركزية ليس لها أن تمارس رقابة على الهيئات اللامركزية إلا إذا نص عليها القانون صراحة، وبالتالي لا يمكنها أن تحل نفسها محل الهيئات اللامركزية في اتخاذ قرار ما، وليس لها - بالنسبة للقرارات التي تخضع لوصايتها - أن تعدل في تلك القرارات أو تستبدلها بغيرها. وكل ما تملكه هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها خلال المدة التي حددها القانون، فإذا خرجت عن هذا الوضع، كان خروجها اعتداء على سلطات الهيئات اللامركزية، إقليمية كانت أو مصلحة (3).

التفويض والحلول كاستثناءات على الاختصاص :

توجد استثناءات على عدم الاختصاص الموضوعي (المادي) وتتمثل في الحلول والإنبابة والتفويض، ويجب في جميع هذه الحالات أن يوجد ما يدعم وجودها في القانون، أو تبعا لضرورة استمرارية المرافق العامة.

أ- **الحلول (Suppléance) :** وهي الحالة التي يوجد فيها موظف معوض لعون عمومي آخر، والذي يكون غائبا، أو حصل له مانع، ولقد نظم القانون حالة الحلول تنظيما محكما، فالقانون أو التنظيم هو المحدد له، وهو المحدد للسلطة التي تتولاه عندما تقتضي الظروف ذلك (4).

(1) نبيل صقر، المرجع السابق، ص. 176.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 550 - 551.

(3) المرجع نفسه، ص. 553 - 554.

(4) لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات...، المرجع السابق، ص. 82.

إن لا حلول في مزاولة الاختصاص إلا إذا نظمه المشرع، بحيث إذا أغفل المشرع تنظيمه أصبح الحلول مستحيلا قانونا، ومن المسلم به قانونا أن التفويض أو الحلول لا يجب سلطات الأصيل نهائيا، بحيث يسمح مجلس الدولة الفرنسي للأصيل بممارسة اختصاصه في الحدود التي تتفق مع سبب التفويض أو الحلول، و من ثمة فقد حكم بصحة دعوة المجلس البلدي للانعقاد، والصادرة عن العمدة أثناء تغيبه عن مقر عمله، وبالرغم من أن وكيله يحل محله في ممارسة اختصاصاته، ولا بد أن نفهم أن اختصاص الأصيل في هذه الصورة هو اختصاص مواز لاختصاص المفوض أو الحال (Compétence parallèle)، ولهذا الأخير ممارسة اختصاصه كاملا، وليس للأصيل أن يعتبر نفسه سلطة رئاسية بالنسبة للتصرفات التي يتخذها المفوض أو الحال، فإذا رأى أنها غير مشروعة وأراد إلغائها فعليه أن يلجأ إلى السلطة الرئاسية المشتركة أو إلى سلطة الوصاية، أو الجهة القضائية المختصة بحسب الأحوال⁽¹⁾.

ب- الإناية (L'intérim) : وهي حالة مشابهة للأولى، لكن التمييز بينهما كلاسيكي ودقيق، بغض النظر عن تشابه المفردات القانونية، ويختلف الحلول عن الإناية في مسألتين ، من حيث أن :

الحلول حالة نص عليها التشريع أو التنظيم ونظم قواعدها، و حدد السلطة التي تباشر الحلول عند الاقتضاء.

وعلى خلاف ذلك، لم ينص القانون أو التنظيم على حالة الإناية، فهي تتخذ بناء على مبادرة من السلطة العليا للتعيين المؤقت لسلطة ما، وهذا بتعيين من ينوب عن السلطة التي حصل لها مانع. وتقوم السلطة العليا بهذا التعيين دون الالتزام باحترام الشروط الشكلية والموضوعية الواجبة للممارسة العادية للوظيفة التي يجب ضمان استمراريتها، ويمكن للسلطة العليا أن تضطلع بنفسها بممارسة الإناية. وبالنسبة لسلطات الشخص متلقي الحلول أو الإناية، فهي السلطات نفسها التي تملكها السلطة المعوضة مؤقتا، ما لم تكن محددة عن طريق التنظيم المتعلق بالحلول أو القرار المعين للنائب (L'intérimaire)⁽²⁾.

(1) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ص. 563 - 564.

(2) لحسين بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات...، المرجع السابق، ص ص. 82 - 83.

ج - التفويض (Délégation) : يقصد بالتفويض أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى معاونيه المباشرين بناء على نص قانوني، أو هو الإجراء الذي تعهد بمقتضاه سلطة لسلطة أخرى بجزء من اختصاصاتها بناء على نص قانوني يأذن لها بذلك⁽¹⁾.

والقاعدة المقررة في النظام الفرنسي أن تفويض السلطة يجب أن يكون دائما جزئيا (Partielle) وأن تفويض السلطة⁽²⁾ كلها مخالف للقواعد العامة⁽³⁾.

وحتى نكون أمام تفويض وجب توافر شرطان هما: وجود نص قانوني أو تنظيمي يرخّص بالتفويض وكذلك صدور قرار التفويض.

ومن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري فيما يخص التفويض ما جاء في قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر في 27-11-1982 الملف رقم (24408) ق.ع ضد رئيس الدائرة، حيث جاء فيه " حيث صدر أمر من رئيس الدائرة يقضي بغلق المحل التجاري المتنازع عليه، وهذا التدبير الإداري يدخل في إطار صحة اختصاصات السلطة المخولة إليه تفويضا من سلطة الوصاية المتمثلة في الوالي ... ". وبالنتيجة رفضت الغرفة الطعن معتبرة أن التفويض من شأنه أن يجعل القرار وكأنه صدر عن الجهة الإدارية الأصلية⁽⁴⁾.

(1) د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية (القسم الثاني)، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص. 43.

(2) يميز الفقه الإداري بين نوعين من التفويض، تفويض السلطة أو الاختصاص وتفويض التوقيع، يقصد بتفويض السلطة نقل وتحويل جزء أو بعض من اختصاصات شخص أو سلطة إلى سلطة إدارية أخرى. أما التفويض بالتوقيع فهو أن يخول المفوض إليه توقيع قرارات باسم وبدل الإداري الأصلي. ويتميز النوعين عن بعضهما من خلال :

- يرفع تفويض الاختصاص يد المفوض ويجعله غير مختص، في حين أن تفويض التوقيع يبقى على ازدواجية أو ثنائية الاختصاصات، بمعنى أنه باستطاعة مصدر تفويض الإضاء أن يتصرف في أي وقت محل المفوض له.

- يكون تفويض الاختصاص غير اسمي، أي مغفل الاسم، في حين يكون تفويض الإضاء شخصي، ولفائدة الشخص المستفيد منه دون سواه. د. المرجع نفسه، ص. 45.

(3) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 556.

(4) د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية...، القسم الثاني، المرجع نفسه، ص. 46.

- عيب عدم الاختصاص الزمني (*L'incompétence ratione temporis*) :

- تتحقق حالة عدم الاختصاص الزمني عندما تتصرف السلطة الإدارية - سبب المدة غير المحترمة - وهي غير مختصة بعد، أو تتصرف بعد فقدانها لاختصاصها، ونكون بصدد هذه الحالة :
- عندما تتخذ السلطة الإدارية قرارات سابقة لتعيينها.
 - تلك القرارات التي تتخذها بعد انتهاء وظائفها، باستثناء فرضية الحكومة التي قدمت استقالتها، والتي عليها معالجة القضايا الجارية أو عندما لا يتخذ أي إجراء للحلول أو للإجابة.
 - عندما تعين سلطة إدارية في وظيفة ما، لكن لم يتم تنصيبها في تلك الوظيفة وتقوم باتخاذ قرارات إدارية.
 - عندما تكون المدة التي كانت في متناول الإدارة للتصرف قد انتهت.

وقد يحدد القانون مدة وظائف بعض السلطات الإدارية، كما هو عليه الحال بالنسبة للمجالس التداولية ورؤساء البلديات، ووفقا لهذه الشروط، فالقرارات المسبقة لن تكون ذات قيمة قانونية إذا كانت متخذة ليبدأ سريانها في تاريخ لاحق لانتهاء سلطات مصدرها (1).

ومن القرارات التي يمكن أن نستشهد بها بخصوص عيب عدم الاختصاص الزمني، قرار مجلس الدولة الجزائري (الغرفة الثانية) الصادر بتاريخ 25-02-2003 في قضية س/ضد مدير التربية لولاية سطيف (الملف رقم 7462)، بحيث قضى مجلس الدولة في قضية الحال أنه لا يجوز لجهة الإدارة ممثلة في مدير التربية لولاية سطيف إصدار قرار تأديبي في زمن يتمتع فيه الموظف بعطلة قانونية (2).

- عيب عدم الاختصاص المكاني (*L'incompétence ratione loci*) :

إذا كانت بعض الهيئات الإدارية والموظفين كرئيس الحكومة والوزراء يزاولون اختصاصاتهم على صعيد الدولة ككل، فهناك بعض الهيئات مثل الهيئات اللامركزية الإقليمية فليس لها أن تمارس اختصاصاتها وفقا للقانون إلا على المجال الإقليمي الذي يشكل مجالا لاختصاصها (3).

فإذا ما قامت الهيئة الإدارية بمباشرة اختصاصاتها خارج المجال الإقليمي المحدد لها، تكون قراراتها مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني. وحالات عدم الاختصاص المكاني ليست كثيرة الوقوع عمليا، وترجع عادة إلى عدم دقة تحديد الدائرة المكانية لممارسة الاختصاصات الإدارية (1).

(1) لحسين بن الشيخ آث ملوياً، دروس في المنازعات...، المرجع السابق، ص. 80.

(2) د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 53.

(3) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 412.

2. عيب الشكل والإجراءات :

يحدث عيب الشكل والإجراءات عند مخالفة الإدارة للقواعد والإجراءات الشكلية التي قررها القانون بمناسبة إصدارها لقراراتها، ويستوي في ذلك أن تكون هذه المخالفة كاملة أو جزئية. والأصل أنه لا يشترط في القرارات الإدارية شكل خاص لصدورها، ما لم يقرّر القانون عكس ذلك على سبيل الاستثناء، وعندئذ لا تكون القرارات مشروعة إلا إذا صدرت ممن يملك إصدارها، وبإتباع الشكليات المحددة، وباتخاذ الإجراءات المقررة⁽²⁾.

فقد يتطلب المشرع ضرورة صدور القرار الإداري في شكل معين، كأن يكون مكتوبا أو مسببا أو قد يستلزم أخذ رأي جهة معينة قبل إصداره، ولكي يكون القرار مشروعا لا بد من مراعاة هذه الشكليات، خاصة إذا نص المشرع على البطلان كجزء على مخالفة قواعد الشكل والإجراءات المقررة، وفي هذه الحالة يصدر القرار معيبا وباطلا. أما إذا سكت المشرع عن ذكر هذا الجزء، فإن المسألة تعود إلى القضاء الإداري الذي يبحث في مدى أهمية الشكل المطلوب، والذي صدر القرار مخالفا له لكي يحدد ما إذا كانت هذه المخالفة تؤثر على مشروعية القرار أم أن لها أهمية ثانوية ولا تؤثر بالتالي على هذه المشروعية⁽³⁾.

وفي هذا السياق، يجب أن نشير إلى أن التمييز بين الشكليات الجوهرية. (Les formalités substantielles) والشكليات غير الجوهرية (Les formalités non substantielles) مسألة هامة كرسها فقهاء القانون الإداري واجتهاد مجلس الدولة الفرنسيين منذ زمن طويل، وكثيرا ما أشار إليها فقهاء القانون الإداري مثل (Laferrière) وهوريو (Hauriou) وكذلك أليبار (Alibert)⁽⁴⁾.

وتسمح نظرية الشكليات غير الجوهرية (La théorie des formalités non substantielles) للقاضي تجنب الإبطال التلقائي للقرار الإداري في حالة العيب الذي يمس أحد الجوانب الشكلية والإجرائية في عملية اتخاذ هذا القرار، بحيث تقوم هذه النظرية على مشروعية ذات بعدين، فالقرارات المشوبة بعيب من عيوب الشكل والإجراءات والذي يوصف بأنه جوهرية يكون مصيرها

Michel, Leroy, Op.Cit., p. 391.

(1) أنظر:

(2) نبيل صقر، المرجع السابق، ص. 178.

(3) المرجع نفسه، ص. 179.

(4) أنظر:

Florent, Blanco, pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité, presses universitaires d'Aix Marseille, Paris, 2010, p. 929.

الإبطال وجوبا، في حين يمكن تجاوز بعض هذه العيوب المتصلة بالشكل والإجراءات إذا كانت مما يوصف بالثانوية ولا تؤدي إلى إبطال القرارات التي تشوبها (1).

وحسب الأستاذ Chapus فإن الشكليات غير الجوهرية هي تلك التي ليس لها تأثير على القرار المتخذ ولا تشكل ضمانات للأفراد المخاطبين بهذا القرار (2).

ومن الأمثلة على عيب الشكل والإجراءات يمكن أن نذكر عدم احترام قواعد الإمضاء أو التصديق، وكذلك عدم تسبب القرارات الإدارية وعدم مراعاة مبدأ توازي الأشكال، أما بالنسبة لحالات عيوب الإجراءات، فيمكن أن نذكر حالة عدم استشارة الهيئات الجماعية (3).

وفيما يتعلق بموقف القضاء الجزائري من عيب الشكل، فإن أغلب الحالات التطبيقية لعيب الشكل المعروضة على الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا وعلى مجلس الدولة حاليا على قلتها، تتعلق بثلاثة أنواع أو حالات من العيوب، وتتمثل في عدم قانونية تشكيل لجنة إدارية، وعدم التسبب (4) لقرار أو عقد إداري، وكذا في عدم احترام الشكليات المتعلقة بالتبليغ والإشهار (5).

3. عيب السبب :

يقصد بركن السبب الحالة القانونية أو الواقعية التي تخول السلطة الإدارية المختصة إمكانية التدخل لإصدار قرار إداري بشأنها، وبالمفهوم العكسي فإن انعدام الأسباب معناه عدم توفر الحالات القانونية أو الواقعية الموجبة لإصدار القرار الإداري، الذي إن أصدر بالرغم من ذلك يعد غير مشروع لانعدام الأسباب وبالتالي قابلا للإلغاء (6).

(1) أنظر :

Florent, Blanco, Op.Cit. , p. 328.

(2) Ibid., p. 330.

(3) لحسين شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات...، المرجع السابق، ص. 147.

(4) قد يشترط المشرع أحيانا على الإدارة تسبب قراراتها، وقد يكون التسبب إجراء شكليا جوهريا عندما تتطلب ذلك طبيعة التصرف الصادر عن الإدارة .

(5) أوجب القانون على الإدارة تبليغ بعض قراراتها للغير أو المالكين على الشيوخ تحت طائلة قابلية قرارها للإبطال على أساس عيب الشكل، فالتبليغ شكلية جوهرية في بعض الأحيان، خاصة إذا ترتب على عدم احترامه حرمان البعض من حقوقهم. لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع نفسه، ص. 174.

(6) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 421.

ولقد عرّف عيب السبب على أنه العيب الذي " يتعلق بعنصر من عناصر القرار الإداري والمتكوّن من بواعث القرار، أي الوقائع السابقة والخارجية للقرار، والتي حمل وجودها مصدر القرار إلى إصداره " (1).

ويمكن أن نؤكد على أن رقابة القضاء الإداري على أسباب القرارات الإدارية هي الرقابة التي تطورت كثيرا وفتحت مجالا كبيرا لإعمال رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية (2).
ومن المسلم به أن الإدارة ليست ملزمة بأن تذكر سبب (3) تدخلها إلا إذا أمرها القانون بذلك فيصبح التسبب عنصرا من العناصر الشكلية الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار من الناحية الشكلية، إلا أنه من المفروض في كل قرار إداري - حتى ولو صدر خلوا من ذكر الأسباب - أن يكون مستندا في الواقع إلى دواع قامت لدى الإدارة حين إصداره، وإلا كان القرار باطلا لفقدانه ركنا أساسيا هو سبب وجوده ومبرر إصداره (4).

لقد تطورت رقابة القضاء الإداري الفرنسي على احترام الإدارة لركن السبب تطورا ملحوظا لتشمل الرقابة على وجود الوقائع والرقابة على تكييف الوقائع ثم أخيرا الرقابة على ملائمة الوقائع.
أ- **الرقابة على وجود الوقائع:** يراقب القضاء الإداري الوقائع التي استند إليها رجل الإدارة لإصدار القرار وذلك من حيث وجودها، وقد بدأ مجلس الدولة الفرنسي هذه الرقابة منذ أوائل القرن العشرين، ومن أحكامه الشهيرة في هذا الصدد حكم تريبون الصادر في عام 1922، والذي قضى بإلغاء القرار الإداري الصادر بإعفاء المدعي من منصبه بناء على طلبه، إذ أن الواقعة التي استند إليها وهي طلب ترك الخدمة لم تحدث ولا وجود لها (5).

(1) لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات...، المرجع السابق، ص. 353.

(2) أنظر:

Michel, Leroy, Op.Cit., p. 392.

(3) قد يكون سبب إصدار الإدارة للقرار الإداري حالة قانونية أو حالة واقعية، ومن أمثلة هذه الأخيرة، حدوث اضطرابات في مختلف ولايات الدولة، وهو ما يدفع الإدارة إلى التدخل للحفاظ على الأمن، فيصدر رئيس الجمهورية مثلا مرسوما رئاسيا يعلن فيه حالة الطوارئ، ومن أمثلة الحالة القانونية، ارتكاب الموظف لخطأ تأديبي، فهذا السلوك من الموظف ترتب عنه مخالفته للتشريع وبالتحديد تشريع الوظيفة العامة أو النظام الداخلي وهو ما يستدعي تحرك الإدارة ومساءلته تأديبيا. فأصدار قرار العقوبة التأديبية لم يكن دون مبرر وإنما كان السبب والدافع إليه الخطأ التأديبي للموظف. د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية...، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 64 - 65.

(4) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 676.

(5) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، د. ط، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2004، ص. 413.

ب- الرقابة على تكيف الوقائع : إضافة إلى رقابته على وجود الوقائع يراقب القضاء الإداري كذلك تكيف هذه الوقائع ووصفها القانوني، ولقد فرض مجلس الدولة الفرنسي رقابته على الوصف القانوني للوقائع في حكم (Gomel) جوميل الشهير. وتتخلص وقائع هذه القضية في أن الإدارة رفضت التصريح ببناء عقار في أحد ميادين باريس على أساس أنه من المناطق الأثرية التي فرض القانون على البناء فيها بعض القيود حماية لها، فطعن صاحب الشأن في قرار الرفض أمام مجلس الدولة الذي أنكر على هذا الميدان الصفة الأثرية وقضى بإلغاء القرار (1).

ج- الرقابة على ملاءمة القرار للوقائع : مع تزايد مظاهر السلطة التقديرية للإدارة، لجأ القضاء الإداري إلى استحداث حل للدفاع عن الحقوق والحريات العامة للأفراد ضد كل تعسف من قبل الإدارة، فبعدما انتهى إلى فرض رقابته على الوجود المادي للوقائع التي تستند إليها الإدارة لإصدار قراراتها وصحة تكيفها القانوني، بادر إلى مراقبة ملاءمة القرار للوقائع ومدى تناسبه، وهو ما يعرف برقابة التناسب أو الملاءمة (2).

وبذلك يكون القضاء قد توسع في بسط رقابته على ركن السبب حتى بلغ أقصى درجة، وذلك في طائفتين من القرارات، التأديبية والقرارات المتعلقة بالحريات، فبالنسبة للقرارات التأديبية، فقد اعترف لنفسه بحق رقابة ملاءمة توقيع الجزاء ومقداره في حالة وجود غلو شديد أو عدم وجود تناسب بين درجة خطورة الخطأ المهني والجزاء ومقداره. أما بالنسبة للقرارات ذات الصلة بالحريات، فلقد اعتاد القضاء الإداري فرض رقابة شديدة عليها لارتباطها بالحريات العامة، ولما تمثله من قيود على حريات الأفراد التي تكفلها المبادئ الدستورية، فإذا تبين للقاضي الإداري أن الإجراء المتخذ في هذا النوع من القرارات غير مناسب ويتسم بالشدّة، فإنه يقوم بإلغائه لعدم ملاءمته وتناسبه مع الوقائع (3).

4. عيب المحل (مخالفة القانون) :

ركن المحل في القرارات الإدارية هو الأثر القانوني المباشر والحال الذي يترتب عن صدور القرار الإداري، ويؤدي إلى إحداث تغيير في الهيكل القانوني السائد، وذلك عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني كان قائماً وموجوداً، فمحل قرار التعيين في وظيفة ما، هو الأثر

(1) د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 416.

(2) د. مخاشف مصطفى، (التطورات الحديثة للرقابة القضائية على القرار الإداري في مجاله التقديري)، مجلة القانون، المركز الجامعي غليزان، العدد 4، 2014، ص. 61.

(3) المرجع نفسه، ص. 61 ، 62.

القانوني المباشر والحال المتولد عن هذا القرار والمتمثل في إسناد شخص معين إلى مركز وظيفي شاغر وإضفاء علاقة وصفة الموظف العام على هذا الشخص (1).

ويقتضي عيب المحل الذي قد يشوب القرار الإداري أن يكون معيبا في فحواه أو مضمونه، كأن يكون الأثر القانوني المترتب على ذلك القرار الإداري مخالفا للقانون بمفهومه الواسع، حيث يعد عيب المحل من أهم أوجه عدم المشروعية التي قد تصيب القرار الإداري من الناحية العملية، ويمكن أن يتخذ عيب المحل الذي يطلق عليه عيب مخالفة القانون عدة صور، ترتبط أساسا بالمخالفة المباشرة للقانون بمفهومه الواسع أو الخطأ في تفسيره أو تطبيقه (2).

● **المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية** : تتحقق هذه الصورة عندما تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية وتتصرف على خلافها، وتجاهل القاعدة القانونية قد يكون بتصرف إيجابي من طرف الإدارة كأن تعمد إلى إصدار قرار إداري يتعارض مع القانون بمعناه الواسع، أو قد يكون بتصرفها سلبيا، كأن تمتنع الإدارة عن القيام بعمل عهد به إليها القانون، و مثاله أن يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن منح رخصة البناء للمالك الذي تتوفر فيه الشروط القانونية لذلك، دون مبرر أو أن يمتنع وزير الداخلية عن منح الاعتماد بتأسيس حزب سياسي جديد لفئة من الأشخاص التي استوفت الشروط القانونية اللازمة للحصول على الاعتماد.

ويمكن أن نذكر في هذا السياق ما جاء في قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 25 فيفري 2003 المتعلق بفصل موظف في حالة عطلة مرضية، حيث خلص مجلس الدولة إلى أن قرار العزل المتخذ خلال عطلة مرضية شرعية قرار مخالف للقانون لعيب في تطبيق المادة 136 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1958 المتضمن القانون النموذجي الخاص بالمؤسسات أو الإدارات العامة (3).

● **الخطأ في تفسير القاعدة القانونية** : قد تعطى الإدارة تفسيرا لم يقصده المشرع من وراء إصداره للنص القانوني، وقد يكون هذا الخطأ دون قصد لغموض في القاعدة القانونية مما يجعلها تحتمل التأويل، كما قد يكون الخطأ متعمدا من الإدارة في إعطاء القاعدة القانونية تفسيرا بعيدا كل البعد عن التفسير الصحيح للنصوص القانونية.

(1) د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2009، ص ص. 76 - 77.

(2) د. خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص ص. 46 - 47.

(3) المرجع نفسه، ص. 47.

• **الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية :** وهي الحالة التي تطبق فيها الإدارة النص القانوني على حالة غير الحالة التي قصدتها المشرع، كأن تصدر الإدارة قرارا إداريا بتسليط عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة في حين أن المخالفة التي ارتكبها الموظف تقتضي أن توقع عليه عقوبة من الدرجة الثالثة. فإذا كان المستقر عليه فقها وقضاء أن للإدارة سلطة تقديرية في تقدير ظروف القرار الإداري ومدى ملاءمته وكذا سلطة تقدير إصداره، إلا أنه يجب لصحة القرار أن يقوم على وقائع صحيحة وقائمة⁽¹⁾.

5. عيب الانحراف بالسلطة :

وهو العيب الذي أطلق عليه المشرع في قانون مجلس الدولة تسمية " إساءة استعمال السلطة " *Le détournement de pouvoir*، ويقصد بهذا العيب أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به، فهو عيب موضوعي يشترك مع عيب مخالفة القانون في هذه الخاصية⁽²⁾.

وقد ترتب على دقة عمل القاضي في فحص الانحراف أن انتهى مجلس الدولة الفرنسي - وقد سايره في ذلك مجلس الدولة المصري - إلى أن أضفى على عيب الانحراف صفة الاحتياطية (*subsidaire*)، بمعنى أنه لو طعن في مشروعية قرار معيب بعيب آخر إلى جانب عيب الانحراف بالسلطة، فإن القضاء يبحث في العيب الآخر، وإذا ثبت توافر هذا العيب حكم بإلغاء هذا القرار دون الحاجة إلى التعرض لعيب الانحراف⁽³⁾.

والأصل أن تستهدف الإدارة عند اتخاذها القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة، بحيث لم يعترف القانون للإدارة بالامتيازات والسلطات التي تتمتع بها إلا باعتبارها وسائل من شأنها أن تساعد على الغاية الأساسية التي تسعى إليها، وهي المصلحة العامة، وإذا استهدفت الإدارة تحقيق غاية تبتعد عن المصلحة العامة، يكون القرار الذي اتخذته مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة وقابلا للإلغاء إذا ما طعن فيه أمام القضاء الإداري⁽⁴⁾.

ويتخذ عيب الانحراف بالسلطة صورتين أساسيتين هما: صورة مجانبة المصلحة العامة وصورة مخالفة تخصيص الأهداف.

(1) د. خالد بالجيلالي، المرجع السابق، ص. 48.

(2) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 637.

(3) المرجع نفسه، ص. 638.

(4) نبيل صقر، المرجع السابق، ص. 191 - 192.

أ- **مجانبة المصلحة العامة** : تقوم الإدارة في هذه الحالة باستهداف تحقيق هدف لا يمت للمصلحة العامة بصلة، فيلجأ رجل الإدارة إلى استعمال سلطته لتحقيق أغراض لا تتعلق بالمصلحة العامة، فيمكن أن يستخدم سلطته بغرض :

- تحقيق نفع شخصي.

- مباشرة السلطة بقصد الانتقام.

- استخدام السلطة لغرض سياسي (1).

• **تحقيق نفع شخصي** : قد يصدر رجل الإدارة قراره بقصد تحقيق نفع شخصي له أو لغيره، ومن أمثلة القرارات التي ألغيت لصدورها بغرض تحقيق نفع شخصي لرجل الإدارة، القرار الذي أصدره أحد العمد في فرنسا الذي يمنع الرقص في المراقص العامة في فترات محددة، ولكن اتضح لمجلس الدولة الفرنسي أن هذا القرار اتخذ ليس بدافع حماية الشباب وتحقيق المصلحة العامة، وإنما ليقلل منافسة هذه المراقص للملهى الذي كان يملكه (2).

• **مباشرة السلطة بقصد الانتقام** : تعتبر هذه الصورة أشد حالات استغلال السلطة سوء، حيث تمارس السلطة العامة بقصد إلحاق الأذى بالغير والانتقام بسبب أحقاد وضغائن شخصية، ومن أمثلة القرارات التي اتخذت بقصد الانتقام، توقيع الجهة الإدارية ثلاثة جزاءات على الموظف، وامتناعها عن ترقيته ثم نقله إلى وظيفة أدنى من وظيفته الأصلية، ثم صرفه بعد ذلك من الخدمة، كل هذا يدل على أن هذا القرار صدر للتكيل بالطاعن (3).

• **استخدام السلطة لغرض سياسي** : ويصدر القرار الإداري في هذه الحالة عن الإدارة ليس بغرض تحقيق المصلحة العامة وإنما بقصد تحقيق هدف سياسي، ومثاله أن يصدر صاحب الاختصاص قراراً بمنح إعانة لجهة ما بقصد تحقيق أغراض سياسية معينة بعيدة عن المصلحة العامة، أو أن يصدر أحد الوزراء قراراً بفصل موظف لأنه ينتمي إلى حزب سياسي آخر (4).

(1) د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 292.

(2) المرجع نفسه، ص. 392.

(3) نبيل صقر، المرجع السابق، ص. 192.

(4) د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 394.

ب- مخالفة تخصيص الأهداف :

الصورة الثانية للانحراف بالسلطة هي خروج غاية القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف المحددة، بحيث تقتضي قاعدة تخصيص الأهداف أن تتجه إرادة مصدر القرار إلى تحقيق الغرض الخاص المنوط به تحقيقه دون غيره من الأغراض الأخرى، وإلا كان القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة الإدارية لمخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف، فإذا تم تحديد الهدف الذي يجب على الإدارة السعي إلى تحقيقه كان اختصاصها مقيدا، لأنه في هذه الحالة تكون هناك وحدة بين سبب القرار والغاية منه (1).

والأمثلة على مخالفة تخصيص الأهداف كثيرة ومتعددة، نذكر منها حالة استخدام وسائل الضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية، استخدام إجراءات الضبط القضائي لتحقيق أهداف الضبط الإداري ومباشرة إجراءات الاستيلاء المؤقت بقصد نزع الملكية وحالة اتخاذ نقل الموظفين كجزاء تأديبي (2).

رابعا : توزيع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري بنظر دعوى الإلغاء

وزع الاختصاص بنظر دعوى الإلغاء في الجزائر بين هيئتين قضائيتين إداريتين هما المحاكم الإدارية ومجلس الدولة الجزائري، وحددت معالم اختصاص كل منهما بنظر هذه الدعوى بموجب قواعد قانون الإجراءات المدنية الإدارية 08 - 09 وكذلك القانون الخاص بكل منهما.

1. اختصاص المحاكم الإدارية بنظر دعوى الإلغاء :

تنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن : " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

(1) د. خالد بالجيلالي، المرجع السابق، ص. 56.

(2) بالنسبة لحالة استخدام وسائل الضبط الإداري لتحقيق مصلحة مالية يمكن أن نذكر قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر عام 1875، والذي تتلخص وقائع قضيته في أن الإدارة أرادت أن تحتكر صناعة أعواد الثقاب، وكانت هناك مصانع خاصة تنتج هذه المادة وعملية نزع ملكيتها تكلف مبالغ مالية كبيرة، فقامت الإدارة بموجب مالها من سلطة الضبط الإداري بغلق هذه المصانع، لكن مجلس الدولة الفرنسي حكم بإلغاء قرار الغلق لأنه لم يصدر بهدف الحفاظ على النظام العام وهو الهدف الأساسي للضبط الإداري، وإنما لتحقيق مصالح مالية للإدارة.

أما بالنسبة لحالة استخدام إجراءات الضبط القضائي لتحقيق أهداف الضبط الإداري، يمكن أن نذكر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Framport واتي تتلخص وقائعها في أن الإدارة أرادت مصادرة إحدى الصحف حماية للنظام العام واستخدمت بدلا عن وسائل الضبط الإداري الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، رغم أن هذه الإجراءات متعلقة بكشف الجرائم المتعلقة بأمن الدولة وتقديم مرتكبيها للمحاكمة. د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 396 - 399.

- 1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:
 - الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.
 - البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
 - المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.
- 2- دعاوى القضاء الكامل.
- 3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة⁽¹⁾.

إذن وفقا لنص هذه المادة تختص المحاكم الإدارية بالنظر في دعوى الإلغاء متى تعلق الأمر بقرارات صادرة عن الهيئات الإدارية غير المركزية، والمتمثلة في القرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية مثل مديريات التربية وغيرها، إضافة إلى القرارات الصادرة عن البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية مثل ملحقات الحالة المدنية⁽¹⁾.

كما تنظر كذلك المحاكم الإدارية في دعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية، ومثالها المستشفيات والقطاعات الصحية والتي لها شخصية معنوية واستقلالية مالية، وكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري منح لها التنظيم استقلالية مالية⁽²⁾.

2. اختصاص مجلس الدولة الجزائري بنظر دعوى الإلغاء :

تنص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن : " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة ".
إضافة إلى ذلك تنص المادة 9 من القانون رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و سير عمله ، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 على ما يلي : " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإبطال، والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة ".

(1) لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات...، المرجع السابق، ص. 36.

(2) المرجع نفسه، ص. 36.

من الملاحظ أن نص المادتين قد حددا ثلاث جهات تكون قراراتها قابلة للطعن بالإلغاء أمام

مجلس الدولة وهي:

- السلطات الإدارية المركزية.
- الهيئات العمومية الوطنية.
- المنظمات المهنية الوطنية.

ويقصد بالسلطات الإدارية المركزية كل الهيئات الإدارية المتمثلة في الوزارات، أما عبارة " الهيئات العمومية الوطنية " فإنها تتميز بنوع من العمومية والتجريد، ومن المؤكد أنه يندرج في إطارها السلطات الإدارية المستقلة (Les autorités administratives indépendantes) ⁽¹⁾، وهي هيئات ظهرت في الجزائر مع بداية التسعينيات، منها مجلس النقد والقرض، المجلس الأعلى للإعلام، مجلس المنافسة، تتمثل صلاحياتها في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، حماية المواطنين من تعسف الإدارة، التدخل كسلطة ضابطة في المسائل المتعلقة بالاقتصاد والمالية ⁽²⁾.

أما فيما يخص الوسائل القانونية التي تستعملها هذه السلطات فهي مختلفة، بحيث هناك منها من خوله القانون استعمال السلطة التنظيمية وكذلك اتخاذ القرارات الفردية وتوقيع العقوبات الإدارية، أي بمعنى آخر خولها القانون إمكانية اتخاذ القرارات الإدارية. وكذلك اقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية ضمن مجال نشاطها، وبالتالي مشاركتها في سن القوانين، ومنها من يكتفي بإعداد التقارير وإعطاء الآراء والتوصيات ⁽³⁾.

وأما " المنظمات المهنية الوطنية " فهي تلك الجمعيات المهنية ذات الطابع الوطني التي نص قانون تأسيسها على أن بعض نزاعاتها يعود الفصل فيها لمجلس الدولة الجزائري مثل منظمة المحامين والغرفة الوطنية للموثقين ⁽⁴⁾.

وإذا استخدمنا المعيار العضوي الشكلي لتمييز السلطات الإدارية فإن هذه النقابات المهنية لا يصدق عليها وصف السلطة الإدارية، أما إذا تم تطبيق المعيار المادي الموضوعي على الأعمال الصادرة عنها، وخاصة فيما يتعلق بوضع القواعد التنظيمية للمهنة وبالقيود في الجدول وتأديب المخلين

(1) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص. 412.

(2) د. لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، (التنظيم والنشاط الإداري)، الطبعة الأولى، الجزائر، 2006، ص. 113.

(3) المرجع نفسه، ص. 114.

(4) رشيد خلوفي، المرجع نفسه، ص. 413.

بقواعد المهنة وآدابها، فإنه يصدق عليها الاصطلاح المذكور سابقاً، لأن مثل هذه الأمور تدخل في اختصاص السلطات العمومية ذاتها، ولكن نظراً لاعتبارات خاصة فقد تركت تلك الاختصاصات للنقابات المهنية⁽¹⁾.

(1) د. مليكة الصروخ، المرجع السابق، ص. 207.

المحور الرابع :

دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

في ظل ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة خاصة منها التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية دون حاجتها إلى اللجوء إلى القضاء، تظهر أهمية دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي تهدف إلى التعطيل المؤقت لآثار هذا القرار في انتظار الفصل في مدى مشروعيته.

ولا تقل دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري أهمية عن دعوى الإلغاء في حماية حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، فهي وسيلة جدّ هامة للتوفيق بين المصلحة الخاصة للفرد والمصلحة العامة التي تستهدف الإدارة تحقيقها دائما، بحيث يوقف القرار الإداري حتى لا ينتج آثارا يصعب تداركها في حالة إلغاء هذا القرار ذاته إذا ما كان غير مشروع.

كما أحيطت دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري كغيرها من الدعاوى الإدارية بمجموعة من الشروط التي لا بد وأن تتوافر ليقتل القاضي نظرها ويحكم بوقف القرار الإداري.

لا يؤدي الطعن بالإلغاء إلى وقف تنفيذ القرار الإداري، وهو ما من شأنه أن يؤدي دون شك إلى حدوث نتائج لا يمكن تداركها إذا ما نفذ هذا القرار بالرغم من كونه محلا لدعوى الإلغاء، لذلك أقرّ المشرّع الجزائري بإمكانية رفع دعوى لوقف تنفيذ القرار الإداري حتى نتجنب حدوث آثار يصعب تداركها وهي دعوى تختلف عن دعوى الإلغاء في العديد من المسائل، وأحاطها المشرّع بكثير من الشروط سنتناول دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري ضمن العناصر التالية : تعريف دعوى وقف القرار الإداري، ثم شروط رفع هذه الدعوى.

أولاً : تعريف دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

إذا كان تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه يرتب نتائج لا يمكن تداركها، فإن السير في دعوى الإلغاء يصبح غير ذي موضوع ومسألة أدبية محضة فيما لو نفذ القرار، خاصة إذا تعلق الأمر مثلاً بقرار صدر بهدم منزل أثري أو بمنع طالب من الدخول في مسابقة أو بمنع مريض من السفر للعلاج من مرض لا يعالج إلا في الخارج أو بإعدام حيوان أليف، هي حالة إذا نفذ القرار الذي صدر بشأنها فإنه يستتفد الغرض منه، لذلك حرص المشرع على أن يتجنب حدوث هذه النتائج الخطيرة التي لا يمكن جبر آثارها مع المحافظة على قاعدة سلامة القرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ، فجعل للمضروور حق اللجوء إلى القضاء بطلب وقف تنفيذ القرار مؤقتاً حتى يصدر حكم بالإلغاء⁽¹⁾.

ويمكن تعريف دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري بأنها "دعوى قضائية مستقلة تمكن صاحب المصلحة أن يطلب بموجبها من القضاء الإداري المختص توقيف سريان قرار إداري لأسباب موضوعية وضمن الشروط التي حددها القانون"، وبذلك فهي تتميز عن دعوى الإلغاء كونها لا تؤدي إلى إلغاء قرار إداري وإنما فقط التصريح بوقف سريان هذا القرار⁽²⁾. وأوجه الاختلاف بين دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري ودعوى الإلغاء كثيرة ومتعددة، يمكن حصرها في الاختلاف في الموضوع وطبيعة الحكم الفاصل ومن حيث شروط قبول كل منها، وكذلك من حيث مدة الفصل في الدعوى⁽³⁾.

ثانياً : شروط رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري

تنص المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه : " لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر، بناء على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري ".⁽¹⁾

كما تنص المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية كذلك على أنه : " تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة.

لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامناً مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه ".⁽²⁾

(1) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ص. 730 - 731.

(2) د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية...، القسم الثاني، المرجع السابق، ص. 226.

(3) المرجع نفسه، ص ص. 227 - 228.

وفيما يخص دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري أمام مجلس الدولة، تنص المادة 911 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه : " يجوز لمجلس الدولة إذا أخطر بعريضة رفع وقف التنفيذ المأمور به من طرف المحكمة الإدارية، أن يقرر رفعه حالا، إذا كان من شأنه الإضرار بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف، وذلك إلى غاية الفصل في موضوع الاستئناف " .

وتنص المادة 912 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه : " عندما يتم استئناف حكم صادر عن المحكمة الإدارية قضى برفض الطعن لتجاوز السلطة لقرار إداري، يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف عندما يكون تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها، وعندما تبدو الوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جديّة، ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه " .

لقد تناولت المادتان 833 و 834 أعلاه شروط رفع دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام قاضي الموضوع المرفوعة أمامه دعوى إبطال ذلك القرار، وأكدت في المحل الأول على الأثر غير الموقوف للدعوى، وبقتضي مبدأ الأثر غير الموقوف لدعوى الإبطال تنفيذ القرار الإداري المرفوعة ضده، وأساس هذا المبدأ⁽¹⁾ هو قرينة شرعية القرارات الإدارية، بحيث أن مشروعية القرار الإداري مفترضة وكذلك عدم تجاوزه للسلطة ، وينتج عن ذلك القوة التنفيذية الفورية لتلك القرارات⁽²⁾.

(1) أرجع الفقه الفرنسي المبررات التي قامت عليها قاعدة الأثر غير الموقوف للطعن في القرارات الإدارية بالإبطال إلى مايلي :

أسس جانب من الفقه هذا التبرير على نظرية العميد M. Hauriou الخاصة بالقرار التنفيذي، والتي يذهب فيها إلى أن الإدارة تملك سلطة القيام بنفسها بتنفيذ القرارات التي تتخذها دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء، حتى عندما يكون تنفيذ القرار للمحافظة على مصلحة الغير. لكن أعيب على هذه النظرية أنها أعطت امتيازاً عاماً للإدارة في تنفيذ القرار الإداري، باعتبار أن الأمر لا يتعلق بوجود مبدأ طبيعي وإنما باختصاص قانوني، حيث فرّق M. Chinot بين القوة الملزمة للعمل الإداري والقوة التنفيذية له، وقدرة الإدارة الفعلية على التنفيذ. باعتبار أن الإدارة لا تملك هذه الامتيازات الثلاثة إلا في الحالات التي يحددها القانون، وإن عليها أن تلجأ إلى القاضي في الحالات الأخرى لكي يسمح لها بالتنفيذ بالقوة الجبرية. ويقوم تبرير آخر على مبدأ الفصل بين السلطات، السلطة القضائية والإدارية، أي بين القضاء والإدارة، وذلك على أساس أنه إذا كان رفع الدعوى القضائية سيؤدي إلى وقف آثار القرار المطعون فيه، فإن ذلك يعني أن القاضي قد تدخل في عمل الإدارة بطريق غير مباشر، وأن ذلك يؤثر على الرقابة التي سيمارسها لاحقاً. د. بن عبد الله عادل، حسام الدين داودي، (وقف تنفيذ القرار الإداري بين التشريع الجزائري والفرنسي)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 35/34، مارس 2014، ص. 336.

(2) لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات ...، المرجع السابق، ص. 109.

ومن المؤكد أن هذه القرينة لا يكون لها أي معنى إذا كانت الممارسة البسيطة للدعوى قابلة لأن توقف القوة التنفيذية للقرارات الإدارية. وتوجد بعض الاستثناءات على هذا المبدأ، كما هو عليه الحال بالنسبة للدعوى المرفوعة ضد قرار التصريح بالمنفعة العمومية، والتي توقف تنفيذ قرار التصريح بالمنفعة العامة إلى غاية الفصل في الدعوى، وهذا طبقاً للمادة 13 من القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 أبريل 1991 المتضمن القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

ووفقاً لنص المادة 833 أعلاه يجوز رفع دعوى وقف التنفيذ ضد جميع القرارات الإدارية سواء كانت متعلقة بالنظام العام أم لا ، وكذا تلك المتعلقة بالأمن العام، وحتى في غير حالات التعدي والاستيلاء والغلق الإداري، وهذا خلافاً لما كان ينص عليه قانون الإجراءات المدنية القديم. ويجب أن تقدم دعوى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة أمام محكمة الموضوع، أي تلك التي رفعت أمامها دعوى الإبطال وبخصوص شروط وقف التنفيذ نكون أمام نوعين من الشروط، البعض منها مستمد من نص المادة 834 أعلاه والبعض الآخر مستمد من القواعد العامة⁽¹⁾.

1. شروط قبول دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري:

تتمثل شروط قبول دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري فيما يلي :

أ- **ضرورة رفع دعوى الإلغاء أولاً** : نصت على هذا الشرط المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بحيث جاء فيها : " ... لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامناً مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه ". كما نصت المادة 919 من القانون ذاته على ما يلي: " عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب الإلغاء كلي أو جزئي ... " ⁽²⁾.

يبدو هذا الشرط بديهياً، وذلك لأن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري مشتقة من سلطة الإلغاء وهي فرع منها، حيث جاء في قرار من قرارات الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا أنه: " ... من المستقر عليه قضاء، أن القاضي الإداري لا يمنح وقف تنفيذ قرار إداري ما لم يكن مسبقاً بالدعوى

⁽¹⁾ الحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص ص. 109 - 110.

⁽²⁾ شفيقة بن كسيرة، (وقف تنفيذ القرارات الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة مقارنة)، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة سطيف -2، العدد 18، 2014، ص. 359.

المرفوعة في الموضوع، لأن طلب وقف التنفيذ يعتبر طلبا فرعيا مرتبطا ارتباطا وثيقا بالدعوى المرفوعة في الموضوع ... " (1).

وبالتالي لقبول دعوى وقف التنفيذ يجب إما :

- أن تكون دعوى الإبطال قد رفعت فعلا أمام محكمة الموضوع.
- أن ترفع في الوقت نفسه الذي ترفع فيه دعوى وقف التنفيذ، بأن تكون متزامنة معها.
- أن ترفع دعوى الإبطال بعد رفع دعوى وقف التنفيذ، بشرط أن يتم ذلك قبل قفل التحقيق في دعوى وقف التنفيذ.

كما يجب أن تكون دعوى الإبطال قد رفعت في الميعاد القانوني، مع الإشارة إلى أن شرط رفع دعوى الإبطال لا يؤخذ به إذا اختار المتقاضى طريق التظلم أمام الإدارة من قرارها، إعمالا لنص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويكون بمقدوره حينئذ رفع دعوى وقف التنفيذ في الفترة الممتدة ما بين رفع التظلم الإداري والإجابة عنه صراحة أو ضمنيا، لأن القول بغير ذلك من شأنه أن يتسبب له في أضرار لا يمكن إصلاحها، لأنه وبحكم الطابع التنفيذي للقرار الإداري، فإن للإدارة أن تنفذ قرارها في تلك الفترة، وأنداك لا جدوى من طلب وقف التنفيذ، وتبعاً لذلك قضى مجلس الدولة بأنه : " من المستقر عليه قضاء أن رفع التظلم المسبق المنصوص عليه في المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية ضد قرار إداري، يسمح لصاحبه برفع طلب وقف تنفيذه، مما يتعين القول بأن الطلب الحالي استوفى أوضاعه القانونية، فهو مقبول شكلا " (2).

ب- أن لا يكون الطلب دون محل : إذا قامت الإدارة بتنفيذ قرارها، فإن محل دعوى وقف التنفيذ يصبح منعدما، وبالتالي تقضي المحكمة الإدارية بأن لا وجه للفصل، وكذا الشأن بالنسبة للحالة التي يجعل فيها القانون دعوى الإبطال موقفة لتنفيذ القرار الإداري (3).

ج- أن يكون القرار تنفيذيا (نهائيا) : ويقصد بنهائية القرارات الإدارية أن تكون القرارات قابلة للتنفيذ ومنتجة لجميع آثارها القانونية ويتجسد هذا في صورتين :

• إما أن يصدر القرار عن جهة لها حق إصداره دون أن يكون بحاجة إلى التصديق عليه من جهة أخرى.

(1) شفيقة بن كسيرة، المرجع السابق ، ص. 359.

(2) لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات ...، المرجع السابق، ص ص. 110 - 111.

(3) المرجع نفسه، ص. 111.

وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا، وفي هذا الصدد، قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن " نهائية " القرار الإداري تتمثل في صدور القرار من جهة خولها القانون أو النظام سلطة إصدار قرارات دون حاجة إلى تصديق سلطة أعلى.

• وإما أن يصدر القرار من جهة لها حق الاقتراح أو التوصية، ولا يعتبر في هذه الحالة نافذا إلا بعد أن يتلقى تصديقا عليه من جهة يحددها القانون.

وفي هذا الخصوص قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن " الأعمال التمهيدية أو التحضيرية كالاقتراحات والآراء والتقارير لا تعد من قبيل القرارات الإدارية النهائية، وبناء على ما تقدم فإن القرارات التي تحتاج إلى تصديق أو موافقة أو اعتماد أو تعقيب من سلطة أخرى أو من سلطة أعلى من السلطة مصدرة القرار لا تعتبر قرارات إدارية نهائية ، وحينئذ لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء ولا يمكن أن تكون محلا لوقف التنفيذ⁽¹⁾.

2. الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري:

حتى يستجيب قاضي الوقف في الجزائر لموضوع الدعوى المرفوعة أمامه لابد أن يتأكد من توافر جملة من الشروط :

أ- شرط الاستعجال (وشوك حدوث نتائج يصعب إصلاحها) :يتوافر الاستعجال الموجب لوقف تنفيذ القرار الإداري إذا كان من شأن تنفيذ هذا القرار ترتيب نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضى بإلغاء القرار، أي أنه يستحيل إعمال أثر الإلغاء من إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار، وهو ما يفقد الحكم الصادر بالإلغاء قيمته العملية، بحيث لا تكون له سوى قيمة نظرية بحتة، وقد ذهبت المحكمة العليا المصرية في هذا الشأن إلى أن الحيلولة بين الطلاب و انتظامهم بالدراسة ودخولهم الامتحان مسألة يصعب تداركها وضرر حال يصعب جبره، وذلك بحكم أن هذا الإجراء يمس بمستقبلهم الدراسي ومن ثمة أمكن القول أننا أمام حالة استعجال⁽²⁾.

بمعنى أنه لو نفذ القرار الإداري فإنه قد يتسبب في إحداث أضرار يصعب إصلاحها، سواء كانت تلك الأضرار تمس بمصلحة عامة أو خاصة، فردية أو جماعية، ولقد عبّر مجلس الدولة عن هذا الشرط في قراره الصادر بتاريخ 2002/8/14 (مجلة مجلس الدولة، العدد 2 لسنة 2002 ص. 221)

(1) موسى مصطفى شحادة، (شروط الاستعجال الجديد أمام القضاء الإداري الفرنسي وتطبيقاته في نطاق الحريات الأساسية)، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والقانونية، جامعة الشارقة، المجلد 10، العدد 1، 2013، ص. 195.

(2) نبيل صقر، المرجع السابق، ص. 318 - 319.

بحيث جاء فيه : " حيث ثابت مما سبق أن القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ لم يصدر عن الجهة الإدارية المختصة وهي وزارة الداخلية، كما أنه لم يبلغ للمدعي ومن ثمة يحتمل إبطاله، ويجعل دفع المدعي جدية مما يتعين قبولها والطلب معها، علما بأن تنفيذ هذا القرار قد يسبب أضرارا لا يمكن إصلاحها في حالة إبطال القرار ... " (1).

ب- **شرط الجدية** : يقصد بشرط الجدية أو المشروعية رجحان احتمال الحكم بإلغاء القرار الإداري لوجود أسباب جدية مؤسفة تبرر هذا الإبطال، حيث من الضروري أن تكون الأسباب التي استند عليها الطاعن جدية أثناء التحقيق. ويعبر عن ذلك الأستاذ عبد الغني بسيوني عبد الله : " ... يتعين أن يكون ادعاء طالب وقف التنفيذ قائما - حسب الظاهر - على أسباب جدية تبرره، بمعنى أن يكون هناك احتمال لأحقية الطاعن فيما يطلبه من حيث الموضوع - أي إلغاء القرار الإداري - بصرف النظر عما إذا كان هذا الاحتمال محققا أو غير محقق "، أما مجلس الدولة المصري فيعرف الأسباب الجدية في وقف التنفيذ على أنها : " ... تلك التي تعطي من الوهلة الأولى أكبر فرصة ممكنة لكسب الدعوى ... " (2).

وتظهر جدية الأسباب من العيوب التي يبني عليها الطعن، وهي العيوب التي قد تلحق القرار الإداري، ويتعلق الأمر بكل من عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب مخالفة القانون، عيب السبب وعيب إساءة استعمال السلطة (3).

وتجب الإشارة في هذا السياق إلى أن القضاء الإداري الجزائري كان يأخذ بالسبب الجدي، أي السبب الذي يستخلص منه على وجه اليقين أن إبطال القرار مؤكد، غير أن هذا القضاء استعاض في قرارات لاحقه عن السبب الجدي *Moyen Sérieux* بشرط يبدو ظاهريا أخف وهو شرط الشك الجدي *Doute Sérieux* وذلك إعمالا لما جاء في نص المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بحيث تنص " ... متى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار ... ".

وبالنص على شرط الشك الجدي في المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يكون المشرع الجزائري قد كرس قانونا اجتهادا قضائيا سار عليه مجلس الدولة في قرارات كثيرة، متأثرا في ذلك

(1) لحسين بن الشيخ آث ملويا، قانون الإجراءات ...، المرجع السابق، ص. 112.

(2) شفيقة بن كسيرة، المرجع السابق، ص. 357.

(3) المرجع نفسه، ص. 357.

بما جاء به قانون القضاء الإداري الفرنسي منذ عام 2000⁽¹⁾.

وبالمقابل، إذا تبيّن للقاضي عدم جدية الوسائل المقحمة، فإنه يرفض طلب وقف التنفيذ لعدم التأسيس، وتبعاً لذلك قضى مجلس الدولة (الغرفة الخامسة) في قراره المؤرخ في 2003/12/30 في قضية البنك التجاري الصناعي الجزائري ضد اللجنة المصرفية بما يلي: " حيث أن المساهمين في البنك التجاري الصناعي الجزائري يلتمسون وقف تنفيذ القرار رقم 08 المتخذ من طرف اللجنة المصرفية المتضمن سحب الاعتماد، التصفية وتعيين مصف.

حيث أن المخالفات المعايينة من طرف اللجنة المصرفية للشروع في إجراء تأديبي ضد البنك التجاري الصناعي التجاري BCIA تبدو جدية، وليس من شأن الأوجه المثارة على ضوء ما وصل إليه التحقيق الحالي في الملف تبرير وقف تنفيذ القرار المطعون فيه " (2).

مع التأكيد أخيراً أنه بإمكان المعني رفع دعوى وقف التنفيذ أمام الفرع الاستعجالي أو الغرفة الاستعجالية لدى المحكمة الإدارية وهذا طبقاً للمادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وما بعدها⁽³⁾.

ج- شرط عدم المساس بأصل الحق : يعد هذا الشرط شرط منطقي، فطالما كانت دعوى وقف التنفيذ دعوى يراد منها استصدار حكم مؤقت، فوجب عندها أن لا يمس موضوعها بأصل الحق، وهذا شأن كل دعوى استعجالية، ويجد هذا الشرط أساساً في نص المادة 918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاء فيها : " يأمر قاضي الاستعجال بالتدابير المؤقتة ... لا ينظر في أصل الحق ... " .

وقد قدمت المحكمة العليا تعريفاً دقيقاً لهذا الشرط من خلال قرارها المؤرخ في 1985/12/18 تحت رقم 35444، والذي جاء فيه : " ... إن المقصود بأصل الحق الذي يمتنع قاضي الأمور المستعجلة عن المساس به هو السبب القانوني الذي يحدد حقوق والتزامات كل من الطرفين قبل الآخر فلا يجوز أن يتناول هذه الحقوق والالتزامات بالتفسير والتأويل ما من شأنه المساس بموضوع النزاع القانوني بينهما، كما ليس له أن يغير أو يعدل من مركز أحد الطرفين القانوني، أو يتعرض في أسباب

(1) د. عبد القادر عدو، (الجديد في قضاء الاستعجال الإداري)، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أدرار، المجلد 1، العدد، 1، 2013، ص ص. 93 - 94.

(2) لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات ...، المرجع السابق، ص ص. 112 - 113.

(3) المرجع نفسه، ص. 113.

حكمه إلى الفصل في موضوع النزاع أو يؤسس قضاؤه على الطلب المبني على أسباب تمس أصل الحق، أو أن يتعرض إلى قيمة المستندات المقدمة من أحد الطرفين، أو يقضي فيها بالصحة أو البطلان أو يأمر باتخاذ إجراء تمهيدي، كإحالة على التحقيق أو ندب خبير أو استجواب الخصوم أو سماع الشهود أو توجيه يمين حاسمة أو متممة لإثبات أصل الحق، بل يتعين عليه أن يترك جوهر النزاع سليماً ليفصل فيه قاضي الموضوع المختص دون غيره " (1).

من خلال عرض مختلف الشروط المطلوبة لرفع دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية، يبدو أن المشرع الجزائري قد حرص على تسهيل رفع هذه الدعوى من خلال تأسيسها على شك جدي ليتمكن صاحب المصلحة من رفعها بكل سهولة، ذلك لأنها على غاية من الأهمية في تكريس مبدأ المشروعية والموازنة بين حماية حقوق الأفراد واحترام الإدارة للقانون.

(1) د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية ...، القسم الثاني، المرجع السابق، ص ص. 238 - 239.

المحور الخامس :دعوى التعويض

تنتمي دعوى التعويض أو المسؤولية إلى دعاوى القضاء الكامل التي يملك فيها القاضي الإداري سلطات جدّ واسعة، وهي دعوى لا تقل أهمية عن دعوى الإلغاء ، بحكم أنها تهدف إلى جبر الضرر الذي قد تلحقه الإدارة بالأفراد من خلال ما تؤتته من أعمال مادية أو قانونية، والعلاقة بين قضاء الإلغاء والتعويض هي علاقة تكامل، بحيث أن إلغاء القرار الإداري المعيب بعيب من العيوب التي قد تلحق القرار الإداري من شأنه تكريس المشروعية في الدولة وحماية النظام القانوني فيها، بينما يهدف قضاء التعويض إلى جبر الأضرار الناجمة عنه، وهو ما يعني أن كل من قضاء الإلغاء وقضاء التعويض يكفلان معا حماية حقوق الأفراد في الكثير من الحالات في مواجهة الإدارة.

وهي دعوى لم تحظ - شأنها شأن الدعاوى الإدارية الأخرى - بتعريف من المشرع الجزائري الذي ترك أمر ذلك للفقهاء، وذلك بالرغم من أن نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد نصت عليها، وأحاطت رفعها وقبولها بمجموعة من الشروط.

حتى نحيط بكل ما يتعلق بدعوى التعويض ،لابد من تقديم تعريف خاص بها وتبيان الخصائص التي تميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية الأخرى، خاصة وأنها على خلاف دعوى الإلغاء دعوى تنتمي إلى قضاء الحقوق، كما يجب توضيح الشروط المطلوبة لقبول هذه الدعوى أمام الجهات القضائية المختصة، وثم نتناول أخيرا الأسباب التي يستند إليها القاضي الإداري ليحكم بالتعويض في دعوى التعويض، وهو ما اصطلح على تسميته أساس المسؤولية الإدارية.

أولاً : تعريف دعوى التعويض

لم يعرف المشرع الجزائري كباقي المشرعين دعوى التعويض، تاركا هذه المسألة للفقهاء. ويمكن أن تعرف هذه الدعوى على أنها " الدعوى التي يطلب فيها صاحب الشأن من الجهة القضائية المختصة الحكم له بمبلغ من المال نظير ما لحقه من ضرر تدفعه إدارة معينة ". وقد تتعلق المسؤولية الإدارية بقرار إداري كما هو الحال بالنسبة لقرارات نزع الملكية للمنفعة العمومية، كما قد تتعلق بعمل مادي قامت به الإدارة وسبب ضررا للغير كهدم البنايات، وقد تخص دعوى المسؤولية عدم تنفيذ الإدارة لأحكام القضاء، ولعل من أكثر تطبيقاتها ما تعلق منها بمسؤولية الإدارة الاستشفائية (1).

ومن الأمثلة السابقة نستنتج أن دعوى التعويض تدور عموما حول مسؤولية الإدارة عن أعمالها وعن موظفيها في حال ثبوت الضرر من جانبها، وقد تنقرر حتى مع عدم وجود الخطأ (2).

كما يمكن تعريف دعوى التعويض بأنها " الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة وطبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا للمطالبة بالتعويض الكامل، والعدل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري وتمتاز دعوى التعويض الإدارية بكونها من دعاوى القضاء الكامل، وأنها من دعاوى قضاء الحقوق " (3).

ثانياً : خصائص دعوى التعويض

تتميز دعوى التعويض أو المسؤولية (4)، بمجموعة من الخصائص تجعلها تتميز عن غيرها من الدعاوى الإدارية، وهي :

● **دعوى قضائية**: تختلف دعوى التعويض عن الطعن الإداري كالتظلم الإداري وفكرة القرار السابق وتحكمها إجراءات قضائية محددة وترفع أمام جهات قضائية مختصة هي المحاكم الإدارية، إضافة إلى ذلك، ساهم القضاء الإداري بشكل كبير في وضع أسسها وكذلك في تطويرها (5)، ويترتب عن الطبيعة

(1) د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية...، القسم الثاني، المرجع السابق، ص. 107.

(2) المرجع نفسه، ص. 107.

(3) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثانية، د.م.ج، الجزائر، 2004، ص. 255.

(4) اعتاد بعض الأساتذة على توظيف تسمية " دعوى التعويض " (Auby، خلوفي، عوابدي، بوضياف، طاهري).

بينما اعتاد البعض الأخر على استعمال تسمية " دعوى المسؤولية " (Dubois، Gaudement، بوحמידة)، ويعتقد أن كلا من المصطلحين يؤديان إلى النتيجة نفسها، وذلك بحكم أن الضحية يسعى لإثبات مسؤولية الإدارة من أجل الحصول على التعويض. كفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2014، ص. 256.

(5) كفيف الحسن، المرجع السابق، ص. 256 - 257.

القضائية لدعوى التعويض أن تحريكها ورفعها وقبولها والفصل فيها يتم في نطاق الشكليات والإجراءات القضائية المقررة قانوناً، وأمام جهات قضائية مختصة (1).

● **دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل** : تتميز دعوى التعويض بأنها من دعاوى القضاء الكامل لأن سلطات القاضي فيها واسعة وكاملة بالمقارنة مع سلطات القاضي في دعاوى قضاء المشروعية حيث تتعدد سلطات القاضي في دعوى التعويض، من سلطة البحث عن وجود الحق الشخصي لرفع هذه الدعوى وسلطة البحث عما إذا كان قد ألحق النشاط الإداري ضرر بهذا الحق، ثم سلطة تقدير نسبة الضرر، وسلطة تقدير مقدار التعويض الكامل والعاقل واللازم لإصلاح الضرر. فسلطات القاضي في دعوى التعويض متعددة وواسعة، ولذلك صنفنا دعوى التعويض ضمن دعاوى القضاء الكامل وفقاً لمنطق وأساس التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية، والذي يعتمد في تصنيف الدعاوى الإدارية على حجم سلطات القاضي في الدعوى الإدارية (2).

● **دعوى التعويض من دعاوى الحقوق (دعوى ذاتية - شخصية)** : تستند دعوى التعويض على حق شخصي مكتسب، وتسعى لحمايته والدفاع عنه بالوسائل القانونية ضد تصرفات الإدارة الضارة والناجمة عن خطأ (3)، وينجم عن الطبيعة الذاتية الشخصية لدعوى التعويض العديد من النتائج والآثار القانونية ولعل أهمها التشدد والتضييق في مفهوم شرط الصفة والمصلحة لرفع وقبول دعوى التعويض، بحيث لا يكفي أن يكون للشخص مجرد حالة أو وضعية قانونية أو مركز قانوني وقع عليه اعتداء ومس بفعل أعمال إدارية ضارة لتترتب له بعد ذلك مصلحة جديّة وحالة ومباشرة وشخصية ومشروعة لرفع وقبول دعوى التعويض أمام الجهات القضائية المختصة - كما هو الحال في مفهوم شرط الصفة والمصلحة في دعوى الإلغاء - وإنما يتطلب الأمر لقيام المصلحة والصفة لقبول دعوى التعويض أن يكون الشخص صاحب حق شخصي مكتسب معلوم، وقررت له الحماية القانونية والقضائية بصورة مسبقة في النظام القانوني للدولة النافذ (4).

● **دعوى إدارية خاصة ومستقلة عن الدعوى المدنية** : بالرغم من أن بعض قواعدها الإجرائية مشتركة مع القواعد الإجرائية المدنية، إلا أنها تستقل بإجراءات خاصة تتلاءم مع نشاط الإدارة، كالاختصاص

(1) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية...، المرجع السابق، ص. 257.

(2) المرجع نفسه، ص. 259.

(3) كفيف الحسن، المرجع السابق، ص. 257.

(4) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية...، المرجع نفسه، ص. 258.

القضائي، قاعدة السقوط الرباعي، سلطات القاضي، الصلح، التمثيل القانوني ... الخ. ولقد رفض القضاء الإداري منذ الوهلة الأولى أن تستند هذه المسؤولية لاختصاص القضاء العادي (1).

ثالثا : الشروط الشكلية لقبول دعوى التعويض

لقبول دعوى التعويض يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط، منها ما يتعلق برفع الدعوى نفسه ومنها ما يتعلق بعريضة رفع هذه الدعوى، إضافة إلى بعض الشروط مثل شرط الميعاد.

• 1. الشروط الخاصة برفع الدعوى :

تنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه : " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو في المدعى عليه، كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما أقره القانون ". لقد جعلت هذه المادة في فقرتها الثانية الصفة فقط دون المصلحة من النظام العام عندما نصت على أن القاضي يثير من تلقاء نفسه انعدامها في المدعي، وكذلك الإذن إذا ما اشترطه القانون، ولم يشر نص هذه المادة إلى الأهلية، مما يعني أن المشرع تبنى الاتجاه الذي يعتبر الأهلية من إجراءات الخصومة وليس من شروط الدعوى، ونص عليها مستقلة ضمن الدفع ببطلان الإجراءات وجعلها من النظام العام (2).

أ- شرط الصفة : يرى بعض الفقه إدماج مدلول الصفة في شرط المصلحة كخاصية من خصائصها بحيث تتوافر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية ومباشرة لرافع الدعوى، وعموما فإن الصفة في دعوى المسؤولية تعنى لزوم رفع الدعوى من قبل صاحب المركز القانوني الذاتي أو الحق الشخصي المكتسب الذي اعتدي عليه، كما اشترط القضاء الإداري في الشخص المسؤول أيضا أن تكون له صفة في النزاع واعتبر ذلك من النظام العام. أما عن التمثيل القانوني للأشخاص المعنوية التي تكون طرفا في الدعوى بصفتها مدعية أو مدعى عليها، يقوم الوزير المعني بتمثيل الدولة، والوالي هو من يمثل الولاية ويمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، في حين يمثل الممثل القانوني للمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية هذه المؤسسة ذاتها. ويلاحظ أن هناك نصوص خاصة تفوض في بعض الأحيان أعوان الدولة

(1) كفيف الحسن، المرجع السابق، ص. 257.

(2) المرجع نفسه، ص. 267.

لتمثيلها نيابة عن الوزير المعني، وهو ما نجده في قانون الضرائب وبعض النصوص التنظيمية الأخرى (1).

ب- شرط المصلحة في دعوى التعويض :

تعني المصلحة اصطلاحاً في القانون المنفعة والفائدة التي يحققها المدعي من عملية التقاضي وتحقق المصلحة لرفع دعوى التعويض وكذلك قبولها عندما يكون رافع هذه الدعوى صاحب حق شخصي مكتسب ومعلوم في النظام القانوني ، وتقررت له الحماية القانونية والقضائية بصورة مسبقة، وقد مس هذا الحق أو تم الاعتداء عليه بفعل أعمال قانونية أو مادية ضارة، فتتكون بمجرد وقوع واقعة المس والإضرار بالمركز القانوني الخاص أو الحق الشخصي الذاتي المكتسب للشخص المعني مصلحة *Intérêt* شخصية ومباشرة وحالة. ويختلف مفهوم المصلحة في دعوى التعويض عن مفهومها في دعوى الإلغاء، حيث لا يكفي لتحقيق وجود شرط المصلحة في دعوى التعويض الإدارية أن يكون للشخص مجرد حالة أو وضعية قانونية أو مركز قانوني عام، لكن يتطلب الأمر لتحقيق شرط المصلحة لرفع دعوى التعويض أن يكون الشخص صاحب مركز قانوني ذاتي، وصاحب حق شخصي مكتسب ولحقه ضرر بفعل النشاط الإداري الضار (2).

ومن الملاحظ أن شرط المصلحة في دعوى التعويض يجب أن تتوافر فيه العديد من الشروط المطلوب توافرها عادة وبصفة عامة في المصلحة في الدعوى القضائية ومهما كان نوعها وطبيعتها

(1) يتولى مدير الضرائب تمثيل الدولة على مستوى الولاية، أنظر الفقرة 1 من المادة 124 من قانون الإجراءات الجبائية الصادر بموجب القانون 21/01 المؤرخ في 2001/12/22 المتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج ر، عدد 79. كما صدرت العديد من النصوص التنظيمية التي تخول بعض أعوان الدولة تمثيل الوزراء أمام القضاء، من بينها:

- قرار وزاري مؤرخ في 1998/06/02 يحدد صفة الموظفين المؤهلين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة. ج ر، عدد 42.

- قرار وزاري مؤرخ في 1998/02/20 يؤهل أعوان إدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية الدعاوى المرفوعة أمام العدالة. ج ر، عدد 20.

- قرار وزاري مؤرخ في 2011/03/13 يؤهل مديري الشؤون الدينية والأوقاف بالولايات لتمثيل وزير الشؤون الدينية والأوقاف في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة. ج ر، عدد 29.

- قرار وزاري مؤرخ في 2014/05/25 يؤهل مديري المصالح الفلاحية ومحافظي الغابات في الولايات لتمثيل وزير الفلاحة والتنمية الريفية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة. ج ر، عدد 45. كيف الحسن، المرجع السابق، ص ص. 267 - 269 .

(2) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 312.

وتتمثل هذه الشروط في أن تكون المصلحة قانونية أو مشروعة، وشرط أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة وشرط أن تكون المصلحة حالة أو قائمة (1).

2. الشروط الخاصة بعريضة الدعوى :

عريضة دعوى التعويض هي الوسيلة الشكلية والإجرائية القانونية والقضائية التي يرفع بواسطتها المضرور طلبا إلى الجهة القضائية المختصة، يطلب فيها الحكم على السلطات الإدارية المختصة بالتعويض الكامل والعاقل لإصلاح الأضرار التي سببتها أعمالها الضارة، فلذلك تخضع عريضة دعوى التعويض لمجموعة من الشكليات والمراحل القانونية الإلزامية (2).

لذلك ترفع الدعوى بواسطة عريضة مكتوبة وموقعة من قبل محامي المدعي وجوبا أمام المحكمة الإدارية تحت طائلة عدم قبول العريضة، وذلك وفقا لما تنص عليه المادة 826 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية (3)، غير أنه وفقا لأحكام المادة 827 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تعفى الدولة والأشخاص المعنوية ذات الصبغة الإدارية من التمثيل الوجوبي لمحام (4).

ويشترط القضاء الإداري في عريضة دعوى التعويض الإدارية أن تكون مكتوبة وفقا للنموذج الشائع المطبق، وتتضمن اسم ولقب وموطن وعنوان المدعي والمدعى عليه، كما تتضمن أيضا ملخص موجز ومركز واضح ومحدد لمجموع الوقائع، وأسباب تقديم الدعوى وطلبات المدعى من القاضي المختص بكل دقة ووضوح، وأن تقدم عريضة دعوى التعويض أمام الجهة القضائية المختصة في عدة نسخ بعدد المدعى عليهم، موقع عليها من قبل محام. و أقرّ القضاء الإداري حول مسألة الجزاء المترتب عن مخالفة شكليات وإجراءات عريضة دعوى التعويض أن الجهة القضائية المختصة تملك سلطة تقديرية

(1) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 313.

(2) حميش صافية، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر1، كلية الحقوق، 2011 - 2012، ص. 85.

(3) تنص المادة 826 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن: " تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحكمة الإدارية، تحت طائلة عدم قبول العريضة ".

(4) لم يكن يشترط التمثيل بمحام في ظل قانون الإجراءات المدنية القديم إلا أمام المحكمة العليا (المادة 240 منه)، وكانت الدولة هي الشخص الوحيد المعفى من هذا الشرط، أما الأشخاص العمومية الأخرى لم تعف من هذا الشرط. لكن قانون الإجراءات المدنية والإدارية تدارك هذا الأمر، فأعفى كل الأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 منه من هذا الشرط سواء أمام المحاكم الإدارية (حسب المادة 827 والمادة 828 منه) أو أمام مجلس الدولة (وفقا للمادة 905 والمادة 906 منه). كيفيف الحسن، المرجع السابق، ص. 263.

في إعطاء مهلة لرافع الدعوى لتصحيح الأخطاء وإتمام شكليات عريضة الدعوى، ما دامت الدعوى أو القضية لم تدخل في مرحلة التحضير النهائي (1).

3. موقف المشرع الجزائري من القرار المسبق والتظلم والأجل في رفع دعوى التعويض :

يظهر من القراءة الأولية لنصوص ومواد قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن المشرع الجزائري قد تولى أخيرا عن اشتراط القرار السابق والتظلم والميعاد في دعوى التعويض.

بالنسبة للقرار السابق، حسم المشرع الجزائري الأمر بنص المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث قصر هذا الإجراء فقط على دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية، وبالتالي أصبح القرار السابق والقرار الأصلي اسمين لمسمى واحد، باعتبار أن القرار الذي يجب أن يرفق في هذه الدعاوى هو القرار الإداري المطعون فيه، خاصة وأن التظلم لم يعد شرطا في هذه الدعاوى، سواء أمام مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية، وينتج عن ذلك أن القرار السلبي الذي يمكن أن يصدر عن الإدارة فيما بعد على افتراض اختيار إجراء التظلم لم يعد ذو قيمة قانونية (2).

وبالتالي وبمفهوم المخالفة للمادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن هذا الإجراء لم يعد شرطا في دعوى التعويض، حتى ولو كان الضرر ناتجا عن عيب في مشروعية قرار إداري، ومن ثمة فإن المشرع أزال كل تأويل في تفسير القرار السابق أو مدى اشتراطه في هذه الدعوى (3).

وفيما يخص إجراء التظلم، نؤكد على أن إصلاح 2008 قد تجاوز فكرة التظلم إلى فكرة الصلح في دعوى المسؤولية، حيث عمم المشرع إجراء الصلح في دعاوى القضاء الكامل وتخلي عنه في دعاوى

(1) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 315.

(2) كفيف الحسن، المرجع السابق، ص. 390 - 391.

(3) حيث اختلف الفقه الإداري الجزائري في مدى اشتراط القرار السابق في دعوى المسؤولية بسبب غموض المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية الملغى بعد تعديلها بموجب القانون رقم 23/90، فكان الأستاذ " عوابدي " يرى اشتراط ذلك وكذلك الأستاذ " خلوفي " إلا أنه قدم حلا افتراضيا يتمثل في ضرورة استصدار قرار إداري عن طريق تقديم طلب أو رسالة أو شكوى ضد العمل الضار، أما الأستاذ " شيهوب " فكان يرى خلاف ذلك، حيث اعتبر أن القرار السابق لا يشترط في الدعاوى المرفوعة أمام المجالس القضائية بما فيها دعاوى التعويض، مستدلا في ذلك أن المشرع قام بحذف قاعدة القرار المسبق من عنوان القسم الثاني الواردة في إطاره المادة 169 مكرر، وكذلك لأن المشرع أحل نظام الصلح محل التظلم. المرجع نفسه، ص. 291.

الإلغاء⁽¹⁾ والتفسير وتقدير المشروعية التي أجاز فيها مبدئياً إجراء التظلم طبقاً للمادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽²⁾.

وقد أجاز قانون الإجراءات المدنية والإدارية إجراء الصلح بموجب نص المادة 970 منه التي تنص على أنه: "يجوز للجهات القضائية الإدارية إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل". فبعدما كان الصلح إجراء إجبارياً في القانون القديم (الفقرة 3 من المادة 169 منه) أصبح اختيارياً، وقد يتم هذا الإجراء بسعي من الخصوم أو بمبادرة من القاضي الإداري مع موافقة الأطراف⁽³⁾.

ومن الملاحظ أن المشرع أضاف أربعة مواد أخرى تتعلق بإجراء الصلح، وذلك للتفصيل فيه أكثر، وجعل من الجائز إجراء الصلح في أي مرحلة تكون عليها الخصومة، بينما كان النص القديم يحدد أجل إجراء الصلح بمدة ثلاثة أشهر تسري ابتداء من تاريخ تسجيل الدعوى، مما جعل هذا الإجراء عبئاً إجرائياً من دون طائل⁽⁴⁾.

أما فيما يتعلق بشرط الأجل أو ميعاد رفع دعوى التعويض، باستقراء المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يتضح أن المشرع الجزائري قد استغنى أيضاً عن شرط الأجل (أو الميعاد) لرفع دعوى التعويض، حيث أن النص يخص فقط الدعاوى التي يشترط فيها القرار السابق وهي دعوى الإلغاء ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية⁽⁵⁾.

ومن الملاحظ أن الارتباط بين إجراء التظلم والقرار السابق وأجل رفع الدعوى وثيق، وبما أن كل من شروط التظلم والقرار السابق لم تعد مطلوبة لرفع دعوى التعويض، فإن أجل رفع هذه الدعوى سيظل مفتوحاً ما لم تسقط الحقوق المدنية للضحية عن طريق قاعدة السقوط الرباعي (La déchéance quadriennale) أي انقضاء الدين بعد مضي أربع سنوات، ويبدأ تاريخ حساب هذا الميعاد من أول يوم يلي السنة المالية التي أصبح التعويض فيها مستحقاً، ويصبح التعويض مستحقاً ابتداء من تاريخ وقوع الفعل الضار طبقاً لقواعد القانون المدني وبالأخص المادة 133 منه⁽⁶⁾.

(1) لا يجوز إجراء الصلح ولو حصل اتفاق بين الأطراف في دعاوى الإلغاء، والحجة في ذلك أن الصلح في قضاء الإلغاء قد يكون على حساب المشروعية، وهو ما لا يتقبله منطق القانون. حميش صافية، المرجع السابق، ص. 87.

(2) كفيف الحسن، المرجع السابق، ص. 292.

(3) حميش صافية، المرجع نفسه، ص. 87.

(4) المرجع نفسه، ص. 87.

(5) كفيف الحسن، المرجع نفسه، ص. 295 - 296.

(6) المرجع نفسه، ص. 295.

رابعاً : أساس المسؤولية الإدارية

المقصود بأساس المسؤولية قانوناً أصل وسبب قيامها، وقد اعتاد الفقه العربي والفرنسي على استخدام مصطلح أساس المسؤولية (Fondement de la responsabilité) للتدليل على مبررات هذه المسؤولية⁽¹⁾. فالأصل أن مسؤولية السلطات العمومية تقوم على فكرة الخطأ، غير أن الفكر القانوني توصل إلى وضع أساس آخر للمسؤولية الإدارية وهو " المخاطر "، بحيث أصبحت الإدارة تسأل وتتحمل التعويض رغم عدم ثبوت تقصيرها أو ارتكابها للخطأ⁽²⁾.

1. المسؤولية على أساس الخطأ :

تقوم المسؤولية على أساس الخطأ على ثلاثة أركان، ويتعلق الأمر بركن الخطأ والضرر والعلاقة السببية.

أ- الخطأ :

لم تعرّف غالبية التشريعات الخطأ، وتركت مهمة ذلك لمحاولات ومجهودات الفقه ومساعي واجتهادات القضاء، لذلك اختلفت التعريفات الفقهية والقضائية للخطأ، فلقد عرّفه الفقيه الفرنسي (مازو) بأنه " عيب يشوب مسلك الإنسان لا يأتيه رجل عاقل متبصر أحاطته ظروف خارجية " وعرّفه الفقيه (بلانيول) بأنه " إخلال بالتزام سابق ".

وحسب هذا الفقيه، أن الواجبات والالتزامات التي يعتبر الإخلال بها خطأ تنحصر في أربع

حالات:

- الالتزامات بعدم الاعتداء بالقوة على أموال الناس وأشخاصهم.

- الالتزام بعدم استعمال وسائل الغش والخديعة.

- الالتزام بعدم القيام بالأعمال التي ليس لدى الإنسان ما يلزم من قوة أو كفاءة للقيام بها.

- الالتزام برقابة الإنسان على من في رعايته وعلى الأشياء التي في حوزته.

ورغم أن تعريف (بلانيول) الذي أخذ به المشرعان التونسي والمغربي من أبسط التعريفات التي قيل بها في تعريف الخطأ وأكثرها قرباً لفكرة الخطأ من حيث اعتبار كل إخلال بالتزام سابق يقيم المسؤولية إلا أنه لم يسلم من النقد، على أساس أن (بلانيول) لم يعرّف الخطأ ذاته وإنما اهتم بتعداد

(1) مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص. 1.

(2) د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية... القسم الثاني، المرجع السابق، ص. 111.

وتقسيم أنواع الخطأ، لذلك ذهب بعض الفقهاء إلى ضرورة إضافة عنصر التمييز والإدراك بالإضافة إلى عنصر الإخلال بالالتزام السابق الذي ورد في تعريف (بلانيول)، وذلك لكي يصبح تعريف الخطأ على أنه "الإخلال بالالتزام السابق مع توافر التمييز والإدراك لدى المخل بهذا الالتزام" . ولكن التعريف الشائع للخطأ الموجب للمسؤولية أنه الفعل الضار غير المشروع (1).

- إثبات الخطأ:

من البديهي أن المسؤولية إذا أقيمت على أساس الخطأ فإن المدعى بوجود الخطأ هو من يقع عليه عبئ الإثبات، وهو أمر تدعمه مبادئ الإنصاف والعدل، فمتى تكونت القناعة لدى القاضي الإداري بأن الإدارة المدعى عليها هي المتسببة في الضرر عن طريق أعوانها أو وسائلها حكم بالتعويض للمتضرر أو المتضررين (2).

- أنواع الخطأ :

لئن كان الخطأ هو أساس المسؤولية، إلا أنه قد يكون خطأ مرفقيا كما قد يكون خطأ شخصيا لذلك استوجب الأمر التفرقة بين كل من النوعين، وي طرح التساؤل في هذا الإطار، في حالة اشتراك الموظف مع الدولة في إحداث الضرر، هل يسأل الموظف وحده أو تسأل الدولة وحدها أم يمكن الجمع بين مسؤولية كل من الموظف والدولة معا ؟ (3).

1. الخطأ المرفقي :

لا تزال محاولات المشرع محدودة لتعريف الخطأ المرفقي، وبالرغم من ذلك تركت هذه المهمة للفقهاء والقضاء الإداريين (4).

● **التعريف التشريعي :** لم يعرف المشرع الخطأ المرفقي، ولكنه لجأ في بعض الأحيان إلى إبراز معالمه عن طريق تعريف سلبي، حيث اعتبر خطأ الموظف مرفقيا إذا كان غير منفصل عن المهام الموكلة إليه تمييزا له عن الخطأ الشخصي الذي يعتبر منفصلا عن مهامه، وهو الأمر الذي يستخلص من المادة 31 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة. كما قرّر في نصوص خاصة الأوضاع

(1) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 114.

(2) د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية...، القسم الثاني، المرجع السابق، ص. 112 - 113.

(3) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 448.

(4) كيف الحسن، المرجع السابق، ص. 102.

التي يعتبر فيها خطأ الموظف مرفقيا، وذلك بأن يكون مرتكبا أثناء الوظيفة أو بمناسبةها مثلما هو عليه الحال في المادة 144 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية (1).

● **التعريف الفقهي** : اتجه بعض الفقه إلى تعريف الخطأ المرفقي بالرغم من صعوبة ذلك، فلقد عرّف الأستاذ عمار عوابدي هذا النوع من الأخطاء على أنه " ذلك الخطأ الذي ينسب فيه الإهمال أو التقصير المولد للضرر إلى المرفق ذاته، حتى ولو قام به ماديا أحد الموظفين، ويترتب عليه قيام مسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار وتحميلها عبي التعويض " (2).

- **صور الخطأ المرفقي** : ويقصد بها تلك الحالات المجسدة للخطأ المرفقي، ونظرا لتعدد واختلافها صنفها الفقه إلى ثلاث حالات:

● حالة السير السيئ للمرفق العام:

وتحدث حالة السير السيئ للمرفق العام (le service public a mal fonctionné) عندما يؤدي هذا المرفق خدماته على وجه سيء، أو عند وجود خلل في تنظيم المرفق، وهذا النوع من الأخطاء كثير الحدوث، فقد يتمثل في غلق باب المكتب قبل الموعد القانوني، أو وجود عيب في الصيانة، أو مساس بالحرية الفردية، أو إعطاء وعد أو تقديم معلومات خاطئة، وقد عبّر قضاء الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى على هذا الصنف من الحالات في قراره المؤرخ في 1973/04/06 بخصوص قضية " بن مشيش ضد الدولة ورئيس المجلس الشعبي لبلدية الخروب"، الذي جاء فيه : " حيث يتبين حينئذ أن البلدية لم ترتكب أي خطأ في تنظيم وسير المرفق العام لمكافحة الحريق " (3).

كما سبق لمجلس الدولة الجزائري التصريح بأن المسؤولية في هذه الحالات تنتج عن أداء الخدمة على وجه سيء والخطأ في إدارة الخدمة العامة لفائدة المواطنين، وكّرّس ذلك في العديد من القضايا، حيث قرّر بتاريخ 2002/07/15 بخصوص قضية " مستشفى الأمراض العقلية فرنان حنفي

(1) كيف الحسن، المرجع السابق، ص ص 102 – 103.

(2) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 122.

(3) تتلخص وقائع قضية " بن مشيش ضد الدولة ورئيس المجلس الشعبي لبلدية الخروب " في أنه بتاريخ 1969/05/28 شبّ حريق في محل التجارة التابع للمدعى الواقع بمدينة الخروب (ولاية قسنطينة) ، وذلك بسبب رمي مفرقات من طرف الأطفال في يوم الاحتفال الديني بالمولد النبوي الشريف، وبعد رفع النزاع وصولا للغرفة الإدارية للمجلس الأعلى قضت بعدم وجود أي خطأ ينسب للبلدية في تنظيم وسير المرفق العام لمكافحة الحريق، غ.إ.م.أ، 1973/04/06 ورد في كيف الحسن، المرجع نفسه، ص. 107.

بواد عيسى ضد أرملة مولاي " بأن انعدام الحراسة يشكل خطأ ارتكبه المستشفى، وأنه ثمة علاقة مباشرة بين سوء سير عمل المستشفى مع حادثة الوفاة (1).

● حالة عدم سير المرفق :

وهي حالة عدم أداء المرفق للخدمة، فلقد اتسع نطاق تطبيق مبدأ مسؤولية الدولة عن حالات عدم أداء المرفق للخدمة المطلوبة، فمثلا إذا أثبت سائق السيارة أن الضرر الذي ألحق به نتج عن عدم الصيانة العادية للطريق العام، فلا يمكن إعفاء الإدارة من مسؤوليتها عن سوء حالة المنشأة المذكورة إلا إذا أثبتت أن الخطأ من المتضرر وأنها قامت باتخاذ كل الاحتياطات لتجنب كل حادث، سواء قيامها بأعمال الصيانة العادية أو وضع إشارات التنبيه لسوء حالة الطريق (2).

ولقد تعددت قرارات مجلس الدولة الجزائري في هذا الاتجاه، ومثال ذلك عدم تسييج بركة مائية إهمال صيانة عمود كهربائي موجود في الطريق العمومي وعدم اتخاذ الاحتياطات الضرورية والتدابير الوقائية لسلامة الأشخاص والأموال (3).

● حالة ببطء المرفق في أداء الخدمة :

يتسع نطاق تطبيق مبدأ مسؤولية الدولة حتى في حالة بطء الإدارة أو تأخرها في القيام بالخدمة أو العمل المنوط بها، وتقدير هذه المسؤولية من شأنه أن يحد من السلطة التقديرية للإدارة، بحيث من الممكن مساءلتها في حالة تأخرها عن أداء الخدمة المكلفة بها إذا لم تكن ملزمة بأدائها في ميعاد معين وذلك بالإضافة إلى قيام مسؤوليتها في حالة تأخرها في القيام بخدمة ملزمة بأدائها في ميعاد معين (4).

ولقد أخذ مجلس الدولة الجزائري بهذا الصنف من الأخطاء، حيث اعتبر أن تمادي الإدارة في الإبقاء على المبالغ غير المستحقة يشكل خطأ مرفقيا، وكذلك التأخير في تقديم الإسعافات الأولية لتلميذة وقع لها حادث داخل المدرسة تحت رقابة المعلمين (5).

(1) كفيف الحسن، المرجع السابق، ص. 108.

(2) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 454.

(3) جاء في قرار مجلس الدولة (الغرفة الثالثة) رقم 036230 الصادر بتاريخ 2008/01/30، " ... حيث أن المادة 71 من قانون البلدية أوضحت أنه يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ كل الاحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال، وذلك في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث، وما دام سبب الوفاة هو إهمال البلدية لصيانة العمود الكهربائي وتسرب الكهرباء التي تسببت في الحادث، ففي هذه الحالة تكون البلدية مسؤولة عن هذا الحادث وبالتالي مسؤولة عن التعويض ". كفيف الحسن، المرجع نفسه، ص. 112 - 113.

(4) د. مليكة الصرّوخ، المرجع نفسه، ص. 454.

(5) كفيف الحسن، المرجع نفسه، ص. 114.

2. الخطأ الشخصي :

هو الخطأ الذي يرتكبه العون العمومي والذي يعبر فيه عن نيته في إلحاق الأذى بالغير مستغلا صفته وتأدية مهامه.

فالخطأ الشخصي مستقل عن الوظيفة ولا تستوجبه مقتضياتها، فكأنما الموظف تصرف في هذه الحالة كشخص انساق نحو نزواته ورغبته في إيذاء الغير دون أن تقتضي ذلك طبيعة وظيفته. ولقد استطاع الفقيه Laferriere أن يصف الخطأ الشخصي وصفا دقيقا، بحيث ذهب إلى أن الخطأ الشخصي يعكس تصرف العون بما يحمله من ضعف ولا مبالاة وعدم الحيطة، وليس كعون عمومي، ومثال ذلك أن يتصرف العون بدافع الانتقام أو الغيرة أو غيرها من المؤثرات الذاتية. أو يفرط في الإهمال ولا يتخذ الحد الأدنى من الحيطة والحذر، ومثال ذلك أن يأخذ الشرطي أو الدركي مسدسه ويطلق طلقات رصاص بمناسبة حفل زواج أحد أقاربه وتسبب الرصاصة ضررا بالغا بالغير، فلا شك أن هذا فعل معزول ولا علاقة له بالوظيفة⁽¹⁾.

- التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي :

تعددت المعايير التي وضعها فقهاء القانون العام في فرنسا للتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي⁽²⁾، ويمكن أن نجمل هذه المعايير فيما يلي :

(1) د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية...، القسم الثاني، المرجع السابق، ص. 123.
(2) أثار قضية السيد Anguet إشكالية تعدد الأخطاء والجمع بين المسؤوليتين الإدارية والشخصية، كما كرّست التفرقة بين الخطأين المرفقي والشخصي، والتي صدر حكم مجلس الدولة بشأنها في 1911/02/03.
تتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد Anguet ذهب في أحد الأيام إلى مكتب البريد لاستلام قيمة حوالة، ولكن أبواب المكتب المخصصة للجمهور أغلقت قبل الوقت المحدد للإغلاق بدقائق، فأشار عليه أحد الموظفين بالخروج من الباب المخصص للعاملين، وعندما شرع بالخروج اشتبه فيه عاملان كانا يفرغان الطرود ظنا منهما أنه لص فدفعاه بعنف إلى الخارج مما أدى إلى كسر ساقه.

لقد أثارَت هذه القضية التساؤل عما إذا بالإمكان الجمع بين المسؤوليتين الشخصية والإدارية في هذه القضية ؟ أجاب مجلس الدولة الفرنسي بالإيجاب، مقدرا أن مسؤولية العاملين الناشئة عن خطئهما الشخصي لا تعفي الإدارة من المسؤولية عن الخطأ المصلحي الذي أدى مباشرة إلى وقوع الحادث، وهو إغلاق المكتب قبل الموعد المحدد بسبب فساد الساعة الحائطية المعلّقة في مكتب البريد، ووجود قطعة حديد مركبة تركيبا سيئا عند مدخل الباب. وبذلك كان الحكم في هذه القضية أول حكم يخرج عن قاعدة عدم الجمع بين المسؤوليتين التي كان سائدة قبل ذلك فقها وقضاء. د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 124.

● **معيار النزوات الشخصية:** يقوم هذا المعيار على أساس أن الخطأ الذي وقع من الموظف يعتبر شخصياً إذا كان العمل الضار مطبوعاً بطابع شخصي يكشف عما بداخل نفس الإنسان من ضعف وشهوة وعدم تبصر⁽¹⁾.

● **معيار الهدف:** ذهب اتجاه آخر في الفقه يتصدره الفقيه Duguít إلى اعتماد معيار الهدف للتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، ويقصد بهذا المعيار أن نكون أمام خطأ شخصي إذا كان العون العمومي يسعى من خلال تصرفه إلى تحقيق أهداف شخصية أو خاصة، فإن ثبت ذلك تحمل المسؤولية كاملة، وعلى العكس من ذلك، إذا تصرف من أجل تحقيق المصلحة العامة كنا أمام خطأ مرفقي والقضاء - حسب هذا المعيار - وحده الذي يستطيع تفسير مقصد العون من التصرف الذي قام به⁽²⁾.

وبالرغم من أن القضاء الإداري قد طبق معيار دوجي في بعض الحالات لوضوحه وبساطته إلا أنه عيب عليه البساطة المفرطة⁽³⁾.

● **معيار جسامة الخطأ:** يعتمد هذا المعيار على درجة جسامة الخطأ، فالفقيه صاحب هذا المعيار يعتبر الموظف مرتكب خطأ شخصياً إذا كان الخطأ جسيماً يصل إلى ارتكاب جريمة تقع تحت طائفة قانون العقوبات، أما إذا كان الخطأ من الأخطاء العادية فهو يندرج في إطار الخطأ المرفقي⁽⁴⁾.

● **معيار انفصال الخطأ عن الوظيفة:** اعتمد هذا المعيار العميد هوريو، فإذا أمكن فصل الخطأ الذي بدر من الموظف عن أعمال وظيفته فهو خطأ شخصي، ويتحقق هذا الانفصال - حسب هذا الفقيه - إما مادياً أو معنوياً عن واجبات الوظيفة. فيقع الانفصال المادي عن واجبات الوظيفة عند تجاوز واجبات العمل الوظيفية، ومثال ذلك عدم اكتفاء رجل الإدارة بشطب اسم شخص من قائمة الناخبين للحكم بإفلاسه كما يتطلب القانون، ولكنه تجاوز هذه الحدود وقام بعمل مادي يسيء إلى هذا الشخص بأن أطلق من يعلن في الشوارع عن هذه الواقعة⁽⁵⁾.

- **العلاقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي:**

استقر القضاء الإداري ولمدة طويلة جداً على مبدأ الفصل والتمييز بين الخطأ المرفقي والشخصي، فيسأل الموظف عن أخطائه الشخصية، كما تسأل الإدارة العامة عن الأخطاء المرفقية، ولكن

(1) نبيل صقر، المرجع السابق، ص. 209.

(2) د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية...، القسم الثاني، المرجع السابق، ص. 126.

(3) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 139.

(4) المرجع نفسه، ص. 139.

(5) نبيل صقر، المرجع نفسه، ص. 210.

هذا الوضع أثار العديد من المسائل القانونية مثل درجة الانفصال بين الخطأين، فهل الفصل بينهما هو فصل مطلق وإذا قام أحدهما انتفى الآخر، لذلك تميز اجتهاد مجلس الدولة في مسألة الفصل بين الخطأين بمرحلتين مختلفتين⁽¹⁾.

• المرحلة الأولى : مرحلة الفصل بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

كان القضاء الإداري ولمدة طويلة من الزمن يفصل فصلا تاما بين الخطأين الشخصي والمرفقي، بحيث أن قيام أحد الخطأين ينفي قيام الآخر، فلا يمكن أن يولد الخطأ الشخصي الذي ارتكبه الموظف مسؤولية الإدارة العامة، والحجة في تبرير هذا الفصل بأن الفعل الضار لا يمكن أن يكون له طبيعتان في آن واحد، فلا يمكن أن يكون بسيطا وخطأ جسيما في الوقت ذاته وإنما هو خطأ مرفقي إذا لم يتعد حدود معينة، فإذا تعدها انقلب إلى خطأ شخصي⁽²⁾.

إلا أن هذه القاعدة قد أدت إلى نتائج غير مقبولة قانونا، فمنذ صدور حكم بورسين⁽³⁾ ثار الفقه على مبدأ عدم الجمع بين الخطأين على أساس أن هذه القاعدة تؤدي إلى نتائج غير مقبولة، فالمضروب في الخطأ الجسيم قد لا يجد تعويضا كافيا، ذلك أن ذمة الموظف المسؤول قد تكون معسرة بينما يجد المضروب في خطأ يسير أو أقل جساما ذمة مالية ميسورة يستوفي منها التعويض المطلوب⁽⁴⁾.

• المرحلة الثانية : مرحلة الجمع بين الخطأين الشخصي والمرفقي

تراجع القضاء الفرنسي عن اجتهاده السابق، وبدأ يقرّ بالجمع بين الخطأين الشخصي والمرفقي. وقد أدى تطبيق الجمع بين الخطأين إلى نتائج إيجابية، سواء بالنسبة لمصلحة الضحايا أو موظفي الإدارة⁽⁵⁾.

1. حالات الجمع :

(1) د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2008، ص. 234.

(2) المرجع نفسه، ص. 235.

(3) صدر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية بورسين في 1951/3/28، وتتلخص وقائع هذه القضية في أن الضابط المدعو بورسين أطلق النار على أحد المواطنين في بداية الحرب العالمية الأولى لأنه اشتبه به وظنه يتعاون مع الأعداء. فلما دفعت وزارة الدفاع التعويض لورثة القتيل وأرادت بعد ذلك أن ترجع على الضابط بورسين الذي ارتكب الخطأ قرّر مجلس الدولة عدم مسؤولية بورسين عن الخطأ المذكور. د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 168.

(4) المرجع نفسه، ص. 169.

(5) كفيف الحسن، المرجع السابق، ص. 140.

نشأت قاعدة الجمع أول الأمر نتيجة الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي بعد أن كان المذهب السائد هو عدم إمكانية الجمع بينهما، ثم في مرحلة أخرى توسعت هذه القاعدة لتشمل الجمع بين مسؤولية الموظف الشخصية ومسؤولية الإدارة بسبب خطأ شخصي واحد يرتكبه الموظف (1).

● **جمع المسؤولية بسبب تعدد الأخطاء** : نكون أمام عملية الجمع في هذه الحالة بسبب قيام الخطأين الشخصي والمرفقي معا، وتعايشهما في إلحاق الضرر، خطأ الموظف الشخصي الذي حدث داخل المرفق أو خارجه لكن بمناسبة، وخطأ المرفق، فلولا المرفق لما ارتكب الموظف الخطأ. ويعتبر حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 03 فيفري 1911 في قضية (Anguet) أول تطبيق قضائي لمبدأ الجمع بين الخطأين والمسؤوليتين (2).

● **جمع المسؤولية في حالة الخطأ الواحد** : سلم مجلس الدولة بقاعدة الجمع بين المسؤوليتين، بقيام مسؤولية الإدارة إلى جانب مسؤولية الموظف الشخصية في حالة الخطأ الشخصي الواحد، وذلك وفقا لرأي مفوض الدولة الشهير Léon Blum الذي ذهب إلى أنه " إذا ارتكب الخطأ الشخصي في المرفق أو بمناسبة القيام بالعمل في المرفق، إذا كانت وسائل وأدوات الخطأ قد وضعت تحت تصرف الجاني بواسطة المرفق، باختصار إذا كان المرفق قد مهد لارتكاب الخطأ ... فإنه يتعين على القضاء أن يحكم بأن الخطأ يمكن أن ينفصل عن المرفق، أي قد يكون شخصا ". وقد طبق مجلس الدولة رأي هذا المفوض الذي يدعو إلى ضرورة الجمع في المسؤولية، مسؤولية الإدارة ومسؤولية الموظف الشخصية في حالة الخطأ الشخصي، وذلك في حكمه في قضية (Lemonnier) (3).

(1) كفيف الحسن ، المرجع السابق، ص. 140.

(2) د. علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص. 236.

(3) تتلخص وقائع قضية (Lemonnier) في أن أحد العمد أخطأ خطأ جسيما وهو ينظم احتفالا في إحدى القرى، وكان من بين الاستعراضات التي تقام في هذه المناسبة الرماية على أهداف عائمة في نهر صغير، وأخطأ العمدة خطأ جسيما عندما سمح بإقامة هذه الأهداف، وترك اللاعبين يتبارون في إصابتها بالأسلحة النارية على الرغم منه أخطر بأن هؤلاء اللاعبين ليسوا من ذوي الخبرة في التصويب، ولم يمنع سير الناس بالموازاة مع التصويب، ونتج عن ذلك أن أصابت رصاصة السيدة " ليموني " استقرت بين العمود الفقري والحنجرة.

توجه الزوجان " ليموني " إلى القضاء، فرفعا الدعوى ضد العمدة أمام المحاكم العادية أولا التي حكمت بقيام مسؤولية العمدة الشخصية باعتباره المسؤول الأول عن المحافظة على أرواح الناس. ثم أقام الزوجان الدعوى ضد البلدية أمام المحاكم العادية التي حكمت بعدم الاختصاص، فرفعا الدعوى أمام مجلس الدولة ضد البلدية، فحكم لهما بالتعويض معلنا عن أن قيام المسؤولية الشخصية للموظف (رئيس البلدية) لا يحول دون قيام وتقدير مسؤولية الإدارة، وإن كان هذا الجمع بين المسؤوليتين لا يعطي للمضروب الحق في التعويض مرتين. د. عمار عوادي، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 171.

2. نتائج الجمع :

يترتب على عملية الجمع بين المسؤوليتين الشخصية و المرفقية نتيجتان مهمتان هما: حق الشخص المتضرر في اختيار الجهة التي يطالبها بالتعويض، وثانيهما عدم جواز الجمع بين التعويضين⁽¹⁾.

- حق المتضرر في اختيار الجهة التي يطالبها بالتعويض :

يمكن للشخص المتضرر من عمل الإدارة أن يختار الجهة التي يطالبها بالتعويض، فيملك تقديم دعوى تعويض ضد الموظف مرتكب الخطأ أمام القضاء العادي الذي يطبق قواعد المسؤولية المدنية أو رفعها ضد الإدارة العامة أمام القضاء الإداري الذي يطبق قواعد المسؤولية الإدارية. كما يملك في أي من الحالتين مطالبتهما بتعويض كامل الأضرار التي لحقت به⁽²⁾.

- عدم جواز الجمع بين التعويضين :

يصطدم حق الاختيار في المطالبة بالتعويض بمبدأ " عدم جواز الجمع بين التعويضات "، إذ لا يحق تعويض الضرر نفسه مرتين، فكما كتب الأستاذ (ديلوبادير) " يقابل مبدأ جمع المسؤوليات مبدأ عدم جمع التعويضات "، وهو المبدأ الذي طبقه التشريع والقضاء على حد سواء، غير أن القضاء استقر على أن الضرر إذا كان مصدره متعدد نتيجة اختلاف أسس المسؤولية جاز الجمع بين التعويضين⁽³⁾.

ب- الضرر القابل للتعويض :

لا يترتب وقوع الخطأ من الإدارة مسؤوليتها ما لم ينجم عنه ضرر لحق الغير، فالضرر هو الموجب لمسؤولية الإدارة في جبر الضرر، ويشترط في الضرر الموجب للتعويض مجموعة من الشروط أولها الطابع الشخصي للضرر (Le caractère personnel du préjudice)، وترتبط هذه الخاصية بشرطي الصفة والمصلحة في التقاضي، ويقصد بها ضرورة أن يلحق الضرر بشخص الضحية أو أموالها. وإن كان الضرر الذي يصيب الأموال لا يطرح بحدّة، بحيث تبرز هذه الخاصية في علاقة الضحية بأمواله، فإن القضاء الإداري فرّق في حالة الضرر الذي يصيب الأشخاص بين الضرر الفوري

(1) د. علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص. 240.

(2) المرجع نفسه، ص. 240 - 241.

(3) كيف الحسن، المرجع السابق، ص. 144.

(Immédiat) الذي يمس الضحية نفسها والضرر المنعكس (Par ricochet) الذي يصيب ذوي حقوق الضحية في حالة وفاته أو عجزه (1).

أما الخاصية الثانية التي تشترط في الضرر، الطابع المباشر له، ويقصد بذلك أن يكون وقوع الضرر نتيجة طبيعية لخطأ الإدارة، وإن كان التشريع والقضاء قد اعترفا بالطابع المباشر للضرر، إلا أن الفقه اختلف في معالجته، وذلك نظرا لتعلقه برابطة السببية.

كما اشترط القضاء الإداري الفرنسي أن يكون الضرر مؤكدا واستبعد في هذا الشأن الضرر الممكن أو المحتمل الوقوع، لكنه شبه الضرر المستقبلي بالضرر المؤكد ليس فقط إذا كان محتوما بل حتى ولو كان يمثل فرصا جدية في الواقع، بحيث قبل التعويض على توفيت فرصة جدية بشأن تسمية أو ترقية موظف، أو شفاء مرض، أو الحصول على إعفاء ضريبي، أو نجاح في امتحان. إضافة إلى ذلك لا بد أن يكون الضرر غير مشروع، وتعني هذه الخاصية ضرورة أن يمس الضرر بحق مشروع أو على الأقل بمصلحة أو وضعية يحميها القانون (2).

ج- العلاقة السببية :

لكي تسأل الإدارة وتلزم بدفع التعويض يجب أن يتوافر إلى جانب ركن الخطأ والضرر توافر ركن العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر المحقق، وعلى المدعي إثبات أن نشاط الإدارة أو أحد وسائلها قد تسبب في حدوث الضرر، ويمكن للإدارة أن تنفي وجود علاقة السببية فتثبت للقاضي أن الضرر الواقع تسببت فيه ظروف أخرى (3).

ومن الملاحظ أن القضاء الإداري الجزائري قد صرح في العديد من المناسبات بعلاقة السببية - أي أن خطأ الإدارة هو السبب المباشر لوقوع الضرر - إلا أنه اكتفى في بعض الحالات بالتصريح بوجود علاقة سببية وفي بعض الحالات وصفها بالمباشرة وفي حالات أخرى وصفها بالثابتة، كما وصفها

(1) في هذه الحالة يمكن لذوي الحقوق المطالبة بالتعويض باسم الضحية عن الضرر المادي والمعنوي.

فإذا رفعت الضحية طلبها قبل وفاتها فإن التعويض ينقل كاملا إلى الورثة، وإن أهملت طلب التعويض فلا يمكن للورثة الحصول على التعويض عن الضرر المادي لارتباطه بالألام الجسمانية للضحية، لكن يبقى لهم المطالبة بالتعويض عن الضرر المعنوي وعن الأضرار التي لحقهم نتيجة الاختلال في ظروف المعيشة. كيف الحسن، المرجع السابق، ص. 201.

(2) المرجع نفسه، ص. 206.

(3) د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية...، القسم الثاني، المرجع السابق، ص. 134.

بالمؤثرة، وقد لا يصرح بذلك وإنما يستعمل ما يدل عليها، كتقريره بأن بتر الرجل كان نتيجة إهمال في العلاج، أو أن المستشفى ساهم في وجود الضرر بسبب تقصيره⁽¹⁾.

2. المسؤولية على أساس المخاطر :

لقد انتهى التطور بالاجتهادين القضائي والفقهي إلى إضافة أساس جديد تكميلي لمسؤولية الدولة يقوم على أساس المخاطر أو المساواة أمام التكاليف العامة.

ووفقاً لهذا التطور، فإن المسؤولية تتحقق بتوفر ركنين هما الضرر وعلاقة السببية، وذلك خلافاً للمسؤولية في إطار القانون الخاص التي لا تنتقل إلا بتوفر ركن الخطأ، بالإضافة إلى الركنين السابق ذكرهما⁽²⁾.

- أساس المسؤولية غير الخطئية في النظريات الفقهية :

طرحت المسؤولية غير الخطئية للإدارة بداية إشكالا أساسيا هو على أي أساس قانوني تتحمل الإدارة عبء التعويض في مسؤوليتها دون خطأ؟.

تعددت النظريات والآراء والحلول في البداية للإجابة على هذا الإشكال، فلقد ذهب بعض من الفقه في القانون العام إلى القول بأن أساس المسؤولية في هذه الحالة هو مبدأ المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة، بينما قرّر جانب من الفقه أن أساس المسؤولية الإدارية دون خطأ من موظفيها هو مبدأ التضامن الاجتماعي. أما البعض من الفقه فلقد أسس هذه المسؤولية على مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة في حالة الضرر الناجم عن الأعمال والتصرفات القانونية المشروعة، أما نظرية المخاطر أو تحمل التبعة، فتشكل أساساً لمسؤولية الإدارة دون خطأ في حالة الأضرار الناجمة والمرتتبة عن الأشغال العامة والأضرار التي تصيب عمال الدولة والأضرار الناشئة عن المنشآت الخطرة والأسلحة النارية⁽³⁾.

لكن نظرية المخاطر هي النظرية التي لاقت رواجاً أكثر من باقي النظريات، ذلك لأنها تشكل الأساس القانوني والسليم والمنطقي الذي تقوم عليه مسؤولية الإدارة دون خطأ، ويرجع الفضل في تكريس هذه النظرية للقضاء الإداري الفرنسي⁽⁴⁾.

- مضمون نظرية المخاطر :

(1) كفيف الحسن، المرجع السابق، ص. 217.

(2) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص. 457.

(3) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 186.

(4) المرجع نفسه، ص. 186.

المقصود بنظرية المخاطر هو أن من أنشأ مخاطر انتفع منها، فعليه تحمل تبعات الأضرار الناتجة عنها، وبالنسبة للإدارة، إن المنفعة التي تجنيها هذه الأخيرة عادة من نشاطاتها تجعلها تحمل تبعات ومخاطر هذه النشاطات، فمبادئ العدل والإنصاف تقتضي أن تتحمل الإدارة مخاطر النشاط كمقابل للمنفعة التي تجنيها من هذا النشاط (1).

تعددت التسميات والمصطلحات الخاصة بالنظرية، فلقد أطلق عليها في بداية ظهورها مصطلح " نظرية المخاطر " بوجه عام، ثم فيما بعد استخدم الفقه مصطلحات متنوعة منها نظرية "تحمل التبعة " نظرية " المنفعة "، الغنم بالغرم "، "الارتباط بين المنافع والمخاطر" (2).

ولقد سعى فقه القانون العام من جانبه إلى توفير الغطاء الفكري والفلسفي والقانوني لنظرية المخاطر كأساس لمسئولية الإدارة العامة، وتتمثل هذه الأسس القانونية فيما يلي:

● **مبدأ الغنم بالغرم:** جوهر هذا المبدأ أن الجماعة التي تجني الفوائد والمنافع من أعمال ونشاط الإدارة العامة عليها أن تتحمل تعويض الأضرار التي تصيب الغير جراء هذه الأعمال التي ألحقت ضررا بالغير. فالمنافع المجنية يجب أن يقابلها غرم أو تعويض يتعين على الدولة دفعه من الضريبة العامة (3).

● **مبدأ التضامن الاجتماعي:** يقتضي هذا المبدأ أن تدفع الجماعة الضرر الاستثنائي الذي يلحق أحد أعضائها، وذلك بجبره بالتعويض الذي يجب أن تدفعه الدولة من الخزينة العامة للمضروور (4).

● **مبدأ المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة :** يعتبر مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء والتكاليف العامة مبدأ دستوريا كرسه صراحة الميثاق الدولية والدساتير الداخلية، ولا يجوز للسلطات العامة في الدولة خرق هذا المبدأ باعتباره ضمانة أساسية من ضمانات حقوق الأفراد وحررياتهم.

لذلك إذا بقيت الأعمال والأنشطة الإدارية المسببة للضرر بلا تعويض فإن ذلك يعد إخلالا بمبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء والتكاليف العامة، فالإجراءات والتدابير والأنشطة الإدارية التي تهدف أساسا لتحقيق الصالح العام يستفيد منها أغلب أفراد المجتمع دون أن يتكبدوا خسائر أو يتحملوا أضرارا لذلك يقتضي هذا المبدأ أن يعرض من تحمل خسائر أو ضرر نتج عن نشاط الإدارة، حتى لا يختل مبدأ المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة (5).

(1) مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر...، المرجع السابق، ص. 4.

(2) المرجع نفسه، ص. 4.

(3) د. علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص. 246.

(4) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 197.

(5) د. علي خطار شطناوي، المرجع نفسه، ص. 246 - 247.

• **مبدأ العدالة** : ترفض الأخلاق الإنسانية أن يلحق بالغير من الأفراد أضراراً دون تعويضها، ولاسيما إذا كانت هذه الأضرار ناجمة عن أعمال ونشاطات المسؤول على تحقيق وظيفة العدالة في المجتمع. وقانوناً إن الفعل الضار هو مصدر من مصادر الالتزام، خاصة الالتزام بالمسؤولية والتعويض عن الضرر إذا ما ألحق بأحد الأشخاص. ومنطقياً إن مبدأ العدالة هو الغاية المترجمة والمجسدة لفكرة الصالح العام المشترك الذي يبرر وجود السلطة العامة ويحرك أعمالها وإجراءاتها وأساليبها التي قد تكون مصدر أضرار وأخطار خاصة واستثنائية قد تمس بعض الأفراد في المجتمع، الأمر الذي يحتم عدالة على الدولة أن تتحمل المسؤولية عن نتائج أعمالها الضارة⁽¹⁾.

- أركان المسؤولية على أساس المخاطر :

تقوم المسؤولية على أساس المخاطر وتتعدد على ركنين اثنين فقط، هما ركن الضرر الناجم عن عمل الإدارة وعلاقة السببية بين نشاط الإدارة وعملها والضرر الناشئ.

- ركن الضرر :

الضرر هو إخلال بمصلحة للمضروب ذات قيمة مالية أو ذات أهمية، وقد تكون هذه المصلحة معنوية (غير مالية)، ويشترط في الضرر أن يكون محققاً كذلك.

- **الإخلال بمصلحة مالية للمضروب**: قد يكون الضرر المادي الذي مس الشخص إخلالاً بحق للمضروب أو إخلالاً بمجرد مصلحة مالية لهذا الأخير.

ومن صور الضرر المادي الإخلال بحق من حقوق المضروب، مثل الضرر الذي يحدث إخلالاً بحق المضروب في السلامة، سلامة الجسم، سلامته من البتر، التشويه والجروح والتسمم، وكذا سلامة عقل الإنسان، فكل أذى يصيب الإنسان جراء ذلك يؤدي إلى إخلال وشلل والحد من قدرة الإنسان على الكسب والارتزاق، فضلاً عن النفقات والخسائر والتكاليف المادية التي يتكبدها في العلاج، هو أذى يلحق ضرراً مادياً يستوجب التعويض كجزاء للمسؤولية.

كما أن الضرر المادي قد يكون إخلالاً بمجرد مصلحة مالية للمضروب لم تصل درجة ومستوى الحق، مثال ذلك إصابة العامل الذي يصبح بذلك مستحقاً لمعاش عند رب العمل⁽²⁾.

- **ضرورة أن يكون الضرر محققاً** : لا بد أن يتسم الضرر المنسوب إلى الإدارة - في حالة المسؤولية القائمة بدون خطأ - بمجموعة من الصفات حتى يتم التعويض عنه، وهي:

(1) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 201.

(2) المرجع نفسه، ص. 206 - 208.

- أن يكون الضرر مباشراً، أي أن يكون نتيجة مباشرة للعمل المنسوب للدولة.
- أن يكون الضرر محققاً ومؤكداً، أما الضرر العام فلا تعويض عنه.
- أن يكون الضرر قد أحل بمركز يحميه القانون، أما الضرر الذي يخل بمركز غير قانوني فلا تعويض عنه.
- أن يكون الضرر قابلاً للتقدير بالنقود، لأن التعويض يكون نقدياً لا عينياً⁽¹⁾.

ب- ركن العلاقة السببية بين عمل الإدارة والضرر :

حتى تقوم مسؤولية السلطة الإدارية عن أعمال موظفيها على أساس نظرية المخاطر لا بد من توافر العلاقة المباشرة ما بين عمل الإدارة والضرر الناجم عنه، ولا بد من توفر علاقة السببية بالإضافة إلى ركن الضرر حتى تقوم المسؤولية الإدارية في حالة انتفاء الخطأ، أي نسب الأضرار الناجمة إلى نشاط أو أعمال الإدارة العامة، بحيث يكون هذا العمل أو النشاط الإداري هو المصدر الوحيد أو الرئيسي الذي سبب الضرر الناشئ للمتضرر. والإسناد المادي في هذه الحالة مزدوج، فهو من جهة إسناد ونسب الضرر الناجم إلى عمل أو فعل شيء من الأشياء، أو عمل موظف معين، ومن جهة أخرى إسناد أو نسب الفعل أو النشاط أو الشيء أو الشخص الصادر منه الفعل الضار إلى السلطات الإدارية العامة⁽²⁾.

(1) د. مليكة الصرّوخ، المرجع السابق، ص ص. 462 - 463

(2) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 216.

- بعض التطبيقات القضائية لنظرية المخاطر كأساس للمسؤولية الإدارية :

ما زال القضاء الإداري - بالأخص مجلس الدولة الفرنسي - يطور مسؤولية الإدارة دون خطأ وذلك نظرا لزيادة المخاطر⁽¹⁾ الناجمة عن تدخل الإدارة في حياة الأفراد، وتعدد وتنوع وسائل تدخلها⁽²⁾.

• المسؤولية الإدارية عن الأشغال العمومية :

تاريخيا يعد الضرر الناجم عن الأشغال العمومية أول ضرر لا يشترط لتعويضه وجود خطأ مرفقي⁽³⁾، ولدراسة هذا النوع من المسؤولية لا بد من تحديد المقصود أو مفهوم الأشغال العامة، ثم الشروط التي يتطلبها القضاء في الضرر الناجم عن أعمال الإدارة ونشاطها لكي يحكم بمسئوليتها على أساس المخاطر.

أ- مفهوم الأشغال العمومية :

الأشغال العامة في القانون الإداري هي كل إعداد مادي لعقار سواء أكان هذا الإعداد المادي بناء أو صيانة أو ترميم، إذا كان سيستهدف تحقيق منفعة عامة على أن يتم لحساب شخص من أشخاص القانون العام، أو لتسيير مرفق عام⁽⁴⁾. وبذلك تتمثل العناصر الأساسية في الأشغال العامة في:

(1) حسب بعض الفقهاء، فإن المخاطر تأخذ عدة صورة منها:

- **مخاطر الجوار " Risque de voisinage "** : قد يتحمل جيران المرافق العامة بفعل هذا الجوار أضرارا معينة (مثل الضوضاء، الروائح الكريهة، مخاطر الانفجار...)، ولذلك يكون لهم الحق في طلب التعويض، لأن هذه المخاطر تفوق في مجملها الأعباء العادية للجوار.

- **الأشياء الخطرة " Choses dangereuses "** : قد تستعمل بعض المرافق العامة أشياء خطيرة ترتب قيام المسؤولية العامة - دون خطأ - ومثال ذلك استعمال الشرطة للأسلحة النارية، حيث أنه إذا كانت القاعدة العامة في مسؤولية الشرطة هو اقترانها بالخطأ الجسيم - إذ لا يكفي مجرد الخطأ البسيط - فإنه عندما ما يتعلق الأمر بالأضرار الناجمة عن الاستعمال للأسلحة الخطرة تقوم المسؤولية دون خطأ.

- **المخاطر المهنية** : لقد أقرّ القضاء مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عن حوادث العمل دون اشتراط وقوع خطأ من جانب رب العمل وذلك منذ حكم " Cames " الصادر في 12 جويلية 1895، والتي تتلخص وقائع قضيته في أن عاملا أصيب بشظية من الحديد الساخن، فحكم له القضاء بالتعويض على أساس المخاطر. إن أساس المسؤولية هنا هو المخاطر المهنية، فمن أنشأ مخاطر يستفيد منها عليه أن يتحمل تبعاتها.

- **النشاطات الخطرة " Activités dangereuses "** : ويتعلق الأمر هنا بالنشاطات الإدارية التي تتطوي على استعمال وسائل، أو تتم في ظروف لا تخلو من مخاطر مثلما هو الحال بالنسبة للأشياء العامة، تجارب الحرية المحروسة الخاصة بالمساجين والمصابين عقليا. مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر...، المرجع السابق، ص. 6 - 7.

(2) د. علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص. 261.

(3) رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص. 36.

(4) د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 233.

- أن نكون أمام عمل عقاري : لا يعتبر العمل القانوني عملا عقاريا، بل لا بد أن نكون أمام عمل مادي مثل عملية هدم، بناء، تصليح، صيانة، ويقصد بكلمة عقار المفهوم الذي يكتسبه في القانون المدني (عقار بطبيعته أو بالتخصيص).

- عمل منجز من أجل تحقيق مصلحة عامة.

- عمل منجز من طرف شخص عام أو لصالحه (1).

ب- شروط المسؤولية عن الأشغال العمومية (خصائص الضرر) :

يذهب الأستاذ عمار عوابدي إلى أن الضرر المستوجب لقيام المسؤولية عن الأشغال العمومية لا بد أن يكون دائما وماديا، وحسب الأستاذ R.Chapus فإنه يشترط في ضرر الأشغال العامة المستوجب للتعويض - بدون خطأ - أن يكون حقيقيا وخصوصا (عندما ننظر إليه من زاوية عدد الضحايا) وغير عادي من زاوية خطورته ومدى أهميته، إن شرطي " خصوصية الضرر وجسامته " لا يتعلقان سوى بالمسؤولية عن الأضرار الدائمة، أما الأضرار غير العادية فهي دائما جسيمة وخاصة، ولذلك فإن المسؤولية - الخطئية - تقوم هنا بغض النظر عن وضعية الضحية (2).

وفي معرض سرده لخصائص الضرر المستوجب لقيام المسؤولية غير الخطئية بسبب الأشغال العمومية، يرى الأستاذ A.Delaubadere أن خصوصية الضرر وجسامته تتضح أكثر عندما تكون الأضرار قد وقعت بسبب القرب من الأشغال، حيث تكون الأضرار حتما غير عادية، بمعنى أن تكون من تلك الأضرار التي تتجاوز بخطورتها ودرجة جسامتها الأضرار العادية التي تعتبر من الأعباء العادية للجوار. كما يشترط أن يمس الضرر حقا من الحقوق، وبالتالي يرتبط هذا الشرط بحقوق الملكية ويستبعد بذلك الحائزين دون سند (3).

ويتنوع الضرر الناجم عن الأشغال العمومية إلى:

- الضرر الناجم عن انجاز أشغال العمومية.

- الضرر الناتج عن عدم تنفيذ شغل عمومي.

- الضرر الناجم عن صيانة مبنى عمومي.

(1) رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية...، المرجع السابق، ص. 37.

(2) مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر...، المرجع السابق، ص. 191.

(3) المرجع نفسه، ص. 192.

- الضرر الناجم عن سير مبنى عمومي (1).

•المسؤولية عن المخاطر المهنية التي تصيب العاملين في المرافق العامة :

تتحمل الدولة الأضرار التي تلحق بموظفي المرافق العامة بسبب تأدية وظائفهم أو بمناسبةها دون حاجة إلى إثبات خطأ من الإدارة، وقد قرّر هذا المبدأ منذ صدور حكم مجلس الدولة في قضية " Cames " التي تدور وقائعها حول أحد العاملين في مخزن السلاح الذي أصيب بجروح في يده اليسرى بواسطة شظية من الحديد المحمي على إثر ضربة مطرقة، الأمر الذي أدى إلى شل يده وعدم القدرة على استعمالها نهائياً، فمنحته وزارة الحربية مبلغ 2000 فرنك فرنسي كتعويض عن الحادث، لكنه عاود اللجوء إلى القضاء ملتمساً منحه مبلغ أكبر، فقررت له المحكمة ريعاً مقدراً بـ 600 فرنكاً فرنسياً واستأنفت وزارة الحربية أمام مجلس الدولة هذا الحكم فقّرت : " أنه من غير الممكن أن ينسب للعامل أي خطأ أو إهمال أو عدم احتياط في وقوع الحادث، وأنه في الظروف التي تم فيها الحادث فإن إدعاءات وزارة الحربية بعدم مسؤولية الدولة غير مؤسسة" (2).

وتكرّست مسؤولية الدولة عن تعويض الأضرار التي تلحق بالعاملين في المرافق العامة تشريعياً في العديد من الدول، فقد تدخل المشرّع في بعض الدول وقرّر مسؤولية الدولة عن تعويض الأضرار التي تلحق بموظفي المرافق العامة بسبب تأدية مهام وظائفهم أو بمناسبةها دون حاجة إلى إثبات خطأ من جانب الإدارة (3).

ومن الملاحظ أن التشريع الجزائري قد كرّس في العديد من نصوصه المسؤولية عن المخاطر المهنية، ويمكن أن نذكر كمثال عن ذلك ما نص عليه قانون الولاية وقانون البلدية، فلقد نصت المادة 138 من القانون 12 - 07 المتعلق بالولاية على أن تتحمل الولاية مبالغ التعويضات الناجمة عن الأضرار التي قد تلحق برئيس المجلس الشعبي الولائي ونواب الرئيس، اللجان والمنتخبين ونواب المندوبيات الولائية الناجمة مباشرة عن ممارسة عهدتهم أو بمناسبة مزاولتهم مهامهم.

كما نصت المادة 139 من القانون نفسه على أنه يتعين على الولاية حماية الأشخاص المذكورين في المادة 138 والدفاع عنهم من التهديدات أو الإهانات أو الافتراء أو التهجمات مهما تكن

(1) رشيد خلوفي، قانون المسؤولية...، المرجع السابق، ص. 41 - 42.

(2) مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر...، المرجع السابق، ص. 137.

(3) د. علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص. 272.

طبيعتها، التي قد يتعرضون لها أثناء أداء مهامهم أو بمناسبة، ويكون للولاية حق دعوى الرجوع ضد محدثي الأضرار⁽¹⁾.

أما فيما يخص قانون البلدية رقم 11 - 10، فلقد نصت المادة 148 منه على أن تغطي البلدية مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي البلدي ونواب الرئيس والمندوبين البلديين والمنتخبين البلديين أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة. وعندما يتعرض منتخب أو عون بلدي إلى ضرر مادي ناجم بصفة مباشرة عن ممارسة وظيفته أو بمناسبة، تكون البلدية ملزمة بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي مصادق عليها طبقاً لأحكام هذا القانون بالتعويض المستحق على أساس تقييم عادل ومنصف⁽²⁾.

خاتمة:

من خلال ما تناولناه في هذه الدروس خلصنا إلى الدور الهام للمنازعات الإدارية في تكريس مبدأ المشروعية، الذي يعد حيز الزاوية في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة الإدارة بحكم ما لها من امتيازات السلطة العامة.

ولقد لمسنا أن المشرع الجزائري قد سعى إلى جعل النظام القانوني للدعوى الإدارية أكثر مرونة في كل مرة كان يتدخل فيها لتعديل نظامها، خاصة من خلال تدخله الأخير لتعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فلقد حاول تبسيط شروط رفع الدعوى وتسهيلها، فبالنسبة لدعوى الإلغاء، وحدّ المشرع الجزائري في إجراءات ومواعيد رفع هذه الدعوى الهامة أمام كل من المحاكم الإدارية ومجلس الدولة الجزائري، كما جعل من التظلم شرطاً اختيارياً بعدما كان إلزامياً- ما عدا في بعض المنازعات الخاصة- إضافة إلى اعترافه بالمصلحة المحتملة .

أما بالنسبة لدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري التي لا نقل أهمية عن دعوى الإلغاء في تكريس المشروعية وإخضاع الإدارة للقانون، فلقد اتضح من خلال عرض مختلف الشروط المطلوبة لرفع هذه الدعوى أن المشرع قد حرص على تسهيل رفعها من خلال تأسيسها على مجرد الشك الجدي-بدلاً عن السبب الجدي- من صاحب المصلحة ليرفعها بكل سهولة.

كما تصدى المشرع في دعوى التعويض لبعض الإشكاليات التي كانت تثيرها، مثل إشكالية القرار الإداري المسبق والتظلم والآجال المقررة لرفعها كما بيّنا في متن هذه الدروس.

(1) د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية...، القسم الثاني، المرجع السابق، ص. 140.

(2) المرجع نفسه، ص. 140 - 141.

قائمة المصادر والمراجع

أولا : باللغة العربية

أ- النصوص القانونية :

- 1- دستور الجزائر لعام 1996 المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن تعديل الدستور.
- 2- القانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله، الجريدة الرسمية رقم 37، المعدل المتمم بالقانون العضوي رقم 11 - 13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، الجريدة الرسمية رقم 43.
- 3- القانون رقم 08 - 09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ب- الكتب :

- 1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، مصر، 2006.
- 2- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، (ترجمة فائز أنجق ، بيوض خالد)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 3- د. يرهان خليل زريق، نحو نظرية عامة في العرف الإداري، عكرمة للطبع والنشر، دمشق، 1986.
- 4- بشير فريك، الولاية في الجزائر في خدمة من؟، الطبعة الأولى، الشروق للإعلام والنشر، الجزائر، 2014.
- 5- خالد بالجيلالي، الوجيز في نظرية القرارات والعقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار بلقيس، الجزائر، 2017.
- 6- حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2008.
- 7- د. رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013.
- 8- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
- 9- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

- 10- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، مصر، 1961.
- 11- د. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2008.
- 12- د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الأول)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 13- د. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الثاني)، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 14- د. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2009.
- 15- د. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول (النظام الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 16- د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 17- د. عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2002.
- 18- د. عمار كوسة، أبحاث في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2018.
- 19- د. فاتح خلوفي، سلطات القاضي الإداري في التفسير، دار هومة، الجزائر، 2017.
- 20- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2011.
- 21- كيفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2014.
- 22- لحسين بن شيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2017.
- 23- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2006.
- 24- د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

- 25- د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث (نظرية الاختصاص)، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- 26- د. مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 27- د. مليكة الصرّوخ، العمل الإداري، الطبعة الأولى، دار القلم، الرباط، 2012.
- 28- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، (التنظيم والنشاط الإداري)، الطبعة الأولى، الجزائري، 2006.
- 29- د. ميسون جريس الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، 2013.
- 30- نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، (الإجراءات الإدارية)، الطبعة الأولى، دار الهدى، الجزائر، 2009.
- 31- هلال العيد، الوجيز في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى دار ليجوند، الجزائر، 2017.

ج- المقالات:

- 1- اسماعيل جبوري، (نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 14، 2016.
- 2- العربي زروق، (التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها)، مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة الجزائري، العدد 8، 2006.
- 3- أمينة رايس، (المعاهدة الدولية أمام القاضي الإداري)، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، العدد 21، 2015.
- 4- د. بن عبد الله عادل، حسام الدين داودي، (وقف تنفيذ القرار الإداري بين التشريع الجزائري والفرنسي)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 35/34، مارس 2014.
- 5- شفيقة بن كسيرة، (وقف تنفيذ القرارات الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة مقارنة)، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2، العدد 18، 2014.
- 6- د. عبد القادر عدو، (الجديد في قضاء الاستعجال الإداري)، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أدرار، المجلد 1، العدد 1، 2013.

- 7- فريدة أبركان، (رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة)، مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة الجزائري، العدد الأول، 2002.
- 8- د. فيصل عبد الحافظ الشوابكة، (شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة الأردن - فرنسا)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد السابع، جوان 2012.
- 9- كريم خلفان، (العلاقة بين قواعد القانون الدولي وأحكام القانون الدستوري، تبعية، سمو أو تكامل؟)، مجلة المجلس الدستوري، المجلس الدستوري الجزائري، العدد 3، متوفر على الموقع: [https://www.webreview.dz>spips>rubriqu\(14-07-2019\).](https://www.webreview.dz>spips>rubriqu(14-07-2019).)
- 10- د. منصور إبراهيم العتوم، (أثر زوال المصلحة على السير في دعوى الإلغاء في ضوء اجتهادات القضاء الإداري الأردني والمقارن)، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 49، 2012.
- 11- د. مخاشف مصطفى، (التطورات الحديثة للرقابة القضائية على القرار الإداري في مجاله التقديري)، مجلة القانون، المركز الجامعي غليزان، العدد 4، 2014.
- 12- د. مسعود شيهوب، (الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية)، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، (1-36)، 1998.
- 13- موسى مصطفى شحادة، (شروط الاستعجال الجديد أمام القضاء الإداري الفرنسي وتطبيقاته في نطاق الحريات الأساسية)، مجلة جامعة الشارقة للعلوم، المجلد 10، العدد الأول، 2013.
- 14- د. نعمان أحمد الخطيب، (شرط المصلحة في دعاوى القضاء العيني لدى محكمة العدل العليا)، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية، العدد 37، 2009.
- 15- نبالي فطة، (المجلس الدستوري وتدرج القواعد القانونية)، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 43، 2012.
- د- الرسائل والمذكرات :
- 1- حميش صافية، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011 - 2012.
- و- المحاضرات والمطبوعات الأكاديمية :
- 1- زكريا قشار، دروس في الإجراءات الإدارية، متوفر على الموقع : [Rtts://www.bibiot.droit.com>pdf-2. \(12-09-2018\) .](Rtts://www.bibiot.droit.com>pdf-2. (12-09-2018) .)

ثانيا : باللغة الأجنبية

A/ Les ouvrages :

- 1- Chapus, Réne, Droit du contentieux administratif, 12^{ème} ed., Montchrestien, Paris, 2006.
- 2- Debbasch, Charles, contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1975.
- 3- Gohin, Olivier, contentieux administratif, Lexis Nexis Litec, 6^{ème} ed., Paris, 2009.
- 4- Leroy, Michel, contentieux administratif, 3^{ème} ed., Bruylant, Bruxelles, 2004.

الفهرس:

مقدمة.....	1ص
المحور الأول: أهمية مبدأ المشروعية ودور المنازعات الإدارية في تكريسه.....	4ص
أولاً: تعريف مبدأ المشروعية.....	5ص
ثانياً: مصادر مبدأ المشروعية.....	6ص
1. المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية.....	6ص
2. المصادر غير المكتوبة لمبدأ المشروعية.....	11ص
ثالثاً: نطاق مبدأ المشروعية.....	14ص
1. السلطة التقديرية للإدارة.....	14ص
2. حالة الظروف الاستثنائية.....	16ص
3. أعمال السيادة.....	21ص
رابعاً: ضمانات مبدأ المشروعية.....	25ص
1. الرقابة الإدارية.....	25ص
2. الرقابة السياسية.....	27ص
3. الرقابة القضائية.....	30ص
خامساً: أهمية المنازعات الإدارية في تكريس مبدأ المشروعية.....	32ص
المحور الثاني: أنواع الدعاوى الإدارية و تقسيماتها.....	34ص
أولاً: تحديد اصطلاح الدعوى الإدارية.....	35ص
ثانياً: التعريفات المختلفة للدعاوى الإدارية.....	36ص
ثالثاً: التقسيمات الفقهية المختلفة للدعاوى الإدارية.....	40ص
1. التقسيم التقليدي للدعاوى الإدارية.....	40ص
2. التقسيم الحديث للدعاوى الإدارية.....	45ص
3. التقسيم التوفيفي للدعاوى الإدارية.....	46ص
رابعاً: أنواع الدعاوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري.....	47ص
المحور الثالث: دعوى الإلغاء.....	49ص

أولاً:تعريف دعوى الإلغاء.....	ص50
ثانياً:الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء.....	ص52
1.شروط القرار المطعون فيه.....	ص52
2.الشروط الواجب توافرها في رافع الدعوى.....	ص55
3.شروط التظلم وشرط الميعاد.....	ص60
ثالثاً:الشروط الموضوعية لرفع دعوى الإلغاء(أوجه الإلغاء).....	ص64
1.عيب عدم الاختصاص.....	ص64
2.عيب الشكل والإجراءات.....	ص72
3.عيب السبب.....	ص73
4.عيب المحل(مخالفة القانون).....	ص75
5.عيب الانحراف بالسلطة.....	ص77
رابعاً:توزيع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري بنظر دعوى الإلغاء.....	ص80
1.اختصاص المحاكم الإدارية بنظر دعوى الإلغاء.....	ص80
2.اختصاص مجلس الدولة الجزائري بنظر دعوى الإلغاء.....	ص80
المحور الرابع:دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.....	ص83
أولاً:تعريف دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.....	ص84
ثانياً:شروط رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.....	ص84
1.شروط قبول دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.....	ص86
2.الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرار الإداري.....	ص88
المحور الخامس:دعوى التعويض.....	ص92
أولاً:تعريف دعوى التعويض.....	ص93
ثانياً:خصائص دعوى التعويض.....	ص93
ثالثاً:الشروط الشكلية لقبول التعويض.....	ص95
1.الشروط الخاصة برافع الدعوى.....	ص95
2.الشروط الخاصة بعريضة الدعوى.....	ص97
3.موقف المشرع الجزائري من القرار المسبق والتظلم والأجل في رفع دعوى التعويض.....	ص98

رابعاً: أساس المسؤولية الإدارية.....	ص100
1.المسؤولية على أساس الخطأ.....	ص100
2.المسؤولية على أساس المخاطر.....	ص110
خاتمة.....	ص117
قائمة المراجع.....	ص119
الفهرس.....	ص123