

الفصل الرابع: الدعاوى الإدارية وإجراءاتها.

قدّمت العديد من التعريفات للدعوى الإدارية فقد تم تعريفها من وجهات نظر متعددة منها الشكلي ومنها الموضوعي، ومنها الواسع ومنها الضيق، وفيما يلي بعض هذه التعريفات:

يعرّف محي شوقي أحمد الدعوى الإدارية بأنها: "إجراء يتخذه كل ذي مصلحة أمام القضاء الإداري بهدف الحصول على حكم حاسم في موضوع ثار بشأن حكم القانون في نزاع بين أطرافه".¹

ويعرّفها: APPLETON " مجموعة المنازعات المتعلقة بالمرافق العامة"²

أما الفقيه LA FERRIERE فيعرّفها بأنها: "هي التي تتضمن مجموعة من الشكاوى القائمة على أساس حق أو قانون، والتي تستهدف قرار سلطة عامة، يتصل بسلطة إدارية أو بتسيير مرفق عام، والتي ترفع أمام جهات القضاء الإداري في ظل إجراءات قانون عام أو في نطاق إجراءات قانون خاص".³

أما الدكتور عمّار عوابدي فيعرّف الدعوى الإدارية بأنها: "حق الشخص والوسيلة القانونية في تحريك واستعمال سلطة القضاء المختص، وفي نطاق القواعد الشكلية والإجرائية والموضوعية المقررة للمطالبة للاعتراف بحق أو للمطالبة بحماية حق أو مصلحة جوهرية نتيجة الاعتداء على هذا الحق أو هذه المصلحة بفعل الأعمال الإدارية غير المشروعة والضارة، والمطالبة بإزالتها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها".⁴

وهكذا يمكننا تعريف الدعوى الإدارية بأنها: "اللجوء إلى القضاء للفصل في منازعة إدارية وفقا للأشكال والإجراءات التي ينص عليها القانون".

إنّ السلطة القضائية تمارس دورها في تطبيق القانون، وحماية مبدأ المشروعية من خلال بسط رقابتها على أعمال الإدارة بواسطة الدعوى الإدارية التي يرفعها أمامها من له مصلحة في ذلك،

¹ محي شوقي أحمد، الأحكام الإجرائية للدعوى الإداري، مطابع الإشعاع، الزقازيق، مصر، 1988، ص. 57

² أشار إليه عمّار عوابدي في: عمّار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج.2، نظرية الدعوى الإدارية، د.م.ج.، الجزائر، 1998، ص. 227

³ نفس المرجع ص. 229

⁴ نفس المرجع، ص. 230

لكنّ هذه الدعاوى تختلف في طبيعتها وخصائصها وإجراءاتها حسب موضوع الطلبات التي تستهدف الحصول عليها، وحسب سلطة القاضي الإداري فيها.

سوف يكون تناولنا لهذا الفصل في مبحثين؛ نتعرّض في المبحث الأول إلى أنواع الدعاوى الإدارية مع تخصيص مطلب خاص لدعوى الإلغاء. وفي المبحث الثاني نتعرّض إلى إجراءات الدعوى الإدارية.

المبحث الأول: أنواع الدعوى الإدارية (مع التركيز على دعوى الإلغاء).

المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية حسب نص المادتين الأولى من قانون المحاكم الإدارية، والمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وبالتالي فإنّ أي منازعة إدارية ترفع في الأصل أمام المحاكم الإدارية، غير أنّ أهمّ دعوى ترفع أمام هذه الجهات هي دعوى الإلغاء. سوف نتعرّض في المطلب الأول لأنواع الدعوى الإدارية، وإلى دعوى الإلغاء في المطلب الثاني.

المطلب الأول: أنواع الدعوى الإدارية.

وضعت للدعوى الإدارية تقسيمات متعددة على أسس ومعايير منطقية وموضوعية سواء تعلق الأمر بالتقسيم التقليدي أو التقسيم الحديث أو التقسيم المختلط وتتمثل هذه التقسيمات فيما يلي:

الفرع الأول: التقسيم التقليدي.

يعتمد هذا التقسيم على دور ووظائف القاضي في الدعوى وسلطته فيها.

أولاً: دعوى القضاء الكامل.

هي الدعوى التي يضمن فيها القضاء ما يلحق بالأفراد من أضرار سببتها القرارات غير المشروعة للإدارة أو اعتداءاتها، والقاضي هنا له سلطة كاملة بالإلغاء والتعويض معاً، كما أن له أحياناً القيام بعمل إداري من اختصاص الإدارة كاتخاذ قرار إداري،¹ حيث لا يقتصر القاضي هنا على مجرد إلغاء قرار غير مشروع، وإنما يرتب على الوضع غير المشروع جميع نتائجها القانونية، بما في ذلك تعديل القرار غير

¹ عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط.2، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، (د.ت.ن)، ص

المشروع أو استبداله أو الحكم بالتعويض، ومن هنا استمد تسميته بالقضاء الكامل.¹ ولقد جعل المشرع الجزائري من المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في النظر في دعاوي القضاء الكامل سواء كانت الإدارة المدعى عليها محلية أو مركزية، وهو ما نصت عليه المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومن أمثلة دعاوي القضاء الكامل (منازعات الصفقات العمومية، المنازعات الجبائية، المنازعات الانتخابية...)، غير أن أهم دعاوي القضاء الكامل دعوى التعويض والدعاوى الخاصة بالعقود الإدارية.²

ثانيا: دعوى قضاء الإلغاء.

دعوى قضائية ترفع أمام الجهات القضائية المختصة والهدف منها هو إلغاء قرار إداري معين، وما يميز هذه الدعوى أن سلطة القاضي تضيق مقارنة مع دعوى القضاء الكامل. وتتميز دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص نتعرض إليها في المطلب الثاني من هذا المبحث.

ثالثا: دعوى التفسير.

هي دعوى تستهدف طلب شرح وتفسير المعاني المهمة والخفية للقرار الإداري المعني من أجل تحديد المراكز القانونية وتوضيح الحقوق والالتزامات؛ فهي دعوى موضوعية عينية، لأنها تحقق أهدافا عامة بالرغم من أن رافعها هدفه من الدرجة الأولى حماية حقوقه ومصالحه الشخصية، وتتميز دعوى التفسير بضيق سلطات القاضي الإداري المختص بنظرها؛ إذ أنه يقتصر على توضيح وشرح القرار الإداري الغامض.

رابعا: دعوى فحص المشروعية.

هي دعوى قضائية وقائية يرفعها صاحب الشأن أمام القضاء الإداري المختص بهدف المطالبة بفحص مدى مشروعية قرار إداري، يقتصر فيها دور القاضي المختص ببيان أوجه عدم المشروعية إن وجدت، ولا يملك الحكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، وهو ما يفسر عدم اللجوء إليها كثير، لأنها

¹ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص. 306

² محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990، ص. 120

بالإضافة إلى أنها تكلف صاحبها تكاليف رفع دعوى زائدة إذا تبين أن القرار غير مشروع، فهي تكلفه أيضا تطويلا في الإجراءات.¹

رغم أهمية التقسيم التقليدي إلا أنه لم يسلم من الانتقادات والتي تتلخص في أنه يعتمد على سلطات ودور القاضي الإداري فقط دون النظر إلى طبيعة النزاع المطروح.

الفرع الثاني: التقسيم الحديث.

تقسم الدعاوى حسب التقسيم الحديث إلى دعاوى القضاء الموضوعي ودعاوى القضاء الشخصي، وذلك بالنظر إلى طبيعة النزاع المطروح أمام المحكمة، والهدف من رفع الدعوى.

أولاً: دعاوى القضاء الموضوعي.

تستهدف دعاوى القضاء الموضوعي حماية مراكز وأوضاع عامة وحماية مبدأ المشروعية في الدولة. وتندرج ضمنه دعاوى المشروعية التي سبقت الإشارة إليها في الفرع الأول (دعوى الإلغاء، دعوى فحص المشروعية، ودعوى التفسير).

ثانياً: دعاوى القضاء الشخصي.

تستهدف الدعوى في هذا النوع من القضاء حماية مصالح وحقوق شخصية، وقبول الدعوى في هذا النوع من القضاء أكثر تشدداً من قبولها في القضاء الموضوعي، إذ يكتفى في هذا الأخير بمصلحة ولو غير مباشرة للمدعي، كما أنّ حجية الأحكام الصادرة في القضاء الموضوعي مطلقة في حين تكون نسبية ومقصورة على أطراف النزاع في القضاء الشخصي.²

بناء على هذا التقسيم يمكن أن تندرج معظم أنواع الدعاوى إلى أحد النوعين، فالقضاء الموضوعي يتمثل في دعاوى الإلغاء وقضاء العقاب والزجر، أما القضاء الشخصي فيتضمن المنازعات

¹ انظر: عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص. 75

² عبد الغني بسبوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص. 414

المتصلة بالعقود ودعاوى التعويض، أما قضاء التفسير وتقدير المشروعية تنتهي في بعض الأحيان إلى القضاء الموضوعي وأحيانا أخرى إلى القضاء الشخصي.¹

يعتبر هذا التقسيم أشهر التقسيمات الحديثة للدعاوى الإدارية، ولقد تبناه العديد من فقهاء القانون الإداري، كديجي وهوريو وبوناروجاز وفالين...²

يشير الفقه أيضا إلى نوع ثالث من التقسيمات وهو التقسيم المختلط أو التوفيقى وهو تقسيم يمزج بين معايير التقسيمين السابقين وعلى أساس ذلك فإن يقسم الدعاوى الإدارية إلى دعاوى مشروعية ودعاوى حقوق.³

أولا: قضاء المشروعية.

يبحث فيه القاضي عن مدى تطابق عمل الإدارة مع القانون ولديه سلطة واسعة في ذلك طالما أنه لا يفصل في نطاق حق شخصي، ومن أهم دعاوى المشروعية (دعوى فحص المشروعية، دعوى التفسير الإدارية، دعوى الإلغاء، الدعوى الانتخابية، الدعوى الضريبية، الدعوى الجزية أو العقابية).

ثانيا: قضاء الحقوق.

هي دعاوى ترفع من ذوي الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة للمطالبة بحقوق شخصية في مواجهة الإدارة، فدعاوى الحقوق هي دعاوى القضاء الكامل التي هدفها حماية الحقوق الشخصية في النظام القانوني والقضائي في الدولة، ومن أهم دعاوى الحقوق نجد (دعوى التعويض أو المسؤولية، دعاوى العقود الإدارية).⁴

¹ شاكر بن علي بن عبد الرحمن الشهري، الدعوى الإدارية، معناها، خصائصها، أنواعها، مجلة العدل، العدد 47، رجب 431 هـ، ص 133-134.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 413-414.

³ انظر: شاكر بن علي بن عبد الرحمن الشهري، المرجع السابق، ص 135-136.

⁴ محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 120.

المطلب الثاني: دعوى الإلغاء.

دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة من أهم وسائل حماية مبدأ المشروعية، عن طريقها يلجأ المتقاضون إلى القضاء الإداري المختص طلباً لإلغاء قرار إداري غير مشروع وفقاً للشروط والأشكال والإجراءات التي يقرها القانون.

وتعرّف بأنّها: "الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ذوو الصفة والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة".¹

تتميز دعوى الإلغاء بمجموعة من الخصائص التي تميّزها عن باقي الدعاوى الإدارية، ومن أهم هذه الخصائص أنّ دعوى الإلغاء:

1. دعوى قضائية إدارية فهي ترفع طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية أمام الجهات القضائية المختصة والتي لها سلطة إعدام القرار الإداري المطعون فيه بإجراءات حدّدها القانون وفي آجال محددة، فهي بداً تتميز عن الشكاوى والتظلمات الإدارية.
2. دعوى ذات إجراءات خاصّة، بحيث أنّ القضاء الإداري الفرنسي خلال مسيرته الطويلة وضع نظرية متكاملة ومستقلة لدعوى الإلغاء ومتميزة عن باقي الدعاوى²، كما نجد أن المشرع الجزائري قد خصّ دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بعدد من النصوص والأحكام.
3. دعوى موضوعية عينية دعوى الإلغاء هدفها إلغاء القرار الإداري غير المشروع، فهي لا تهاجم الإدارة المدعى عليها؛ بل هي تهاجم القرار الإداري المخالف للقانون وغايتها إعادة الوضع إلى ما يوافق القانون، وهو ما يحقق المصلحة العامة للمجتمع وليس المصلحة الخاصة للطاعن في القرار الإداري فقط.³

¹ عمّار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج.2، نظرية الدّعوى الإدارية، مرجع سابق، ص. 314

² دعوى الإلغاء من صنع مجلس الدولة الفرنسي، انظر: سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص. 316

³ المرجع نفسه، ص. 319

4. دعوى الإلغاء دعوى مشروعية فهي تحرك وترفع من أجل إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، وبالتالي ليس من صلاحيات قاضي الإلغاء النظر في مدى ملاءمة القرارات الإدارية المطعون فيها، فذلك يدخل ضمن مهام الرؤساء الإداريين وهو من الرقابة الإدارية.¹

بعد تعرّفنا على دعوى الإلغاء وخصائصها يجدر بنا التعرّف على شروطها الشكلية في الفرع الأول، وشروطها الموضوعية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء.

يستخدم عليها بعض الفقه بشروط قبول الدعوى، وهناك نوعين من هذه الشروط، شروط عامة وهي الشروط المطلوب توافرها في أي دعوى سواء كانت إدارية أو مدنية، وشروط خاصة بدعوى الإلغاء دون باقي الدعاوى.

أولاً: الشروط العامة.

كما سبق بيانه فهي شروط يتطلبها القانون في جميع أنواع الدعاوى سواء كانت إدارية أو مدنية؛ غير أنه يمكن أن تأخذ بعض الخصوصية في الدعوى الإدارية، وهي إما أن تكون شروطاً تتعلق بالعريضة أو شروطاً تتعلق بشخص المدعي.

1. شروط تتعلق بالعريضة: نصت المادة 815 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن: "... ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام"، كما نصت المادة 816 على أنه: "يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى البيانات المنصوص عليها في المادة 15 من هذا القانون".

يتبين من هذه النصوص أنه يجب أن تكون العريضة تحت طائلة عدم قبولها شكلاً:

أ. مكتوبة؛ وهو ما يظهر من خلال تسمية عريضة فلا يمكن أن تكون العريضة شفوية، كما

يظهر من صياغة النص الفرنسي Requête écrite.

¹ ويجب التمييز بين رقابة الملاءمة كاختصاص للرئيس الإداري، ورقابة المعقولية والتناسب خاصة في قرارات التأديب وقرارات الضبط الإدارية حين يكون القرار الإداري متخذاً على أساس اختصاص تقديري، وحينها يكون بحث مدى ممارسة رجل الإدارة لهذا الاختصاص بصورة معقولة من صميم الرقابة على المشروعية.

ب. موقّعة من طرف محام؛ غير أن الدولة والأشخاص المعنوية العامة ذات الطابع الإداري معفاة من هذا الشرط، ويكتفى بتوقيع العريضة من طرف الممثل القانوني لها.¹

ت. متضمنة للبيانات المنصوص عليها في المادة 15 وهي:

1. الجهة التي ترفع أمامها الدعوى.
 2. اسم ولقب المدّعي وموطنه.
 3. واسم ولقب وموطن المدّعى عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم فأخر موطن له.
 4. الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقرّه الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي.
 5. عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدّعوى.
 6. الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيّدة للدّعوى.
2. شروط تتعلق بشخص المدّعي: حتى تكون الدعوى مقبولة شكلا، يجب أن تتوافر في شخص المدّعي مجموعة من الشروط نصّت عليها المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.
- يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدّعي أو في المدّعى عليه، كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون."

أ. شرط المصلحة: المصلحة هي الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها باللجوء إلى القضاء،² ويقصد بذلك ألا يكون رفع الدعوى بدون مصلحة مرجوة؛ فالمصلحة مناط الدعوى، ولا دعوى بدون مصلحة، وألا تكون هذه الفائدة عملية وليست نظرية فقضاء الإلغاء ليس قضاء للإفتاء، كما يجب أن تكون المصلحة المراد تحقيقها مشروعة بمعنى يحميها القانون.³

على خلاف الدعوى المدنية؛ حيث يجب أن يستند المدّعي إلى حق أو مركز قانوني تمّ الاعتداء عليه فإنّ القضاء الإداري يكتفي بوجود مصلحة طفيفة أو بسيطة تستند إلى مركز قانوني أو حق

¹ المادتين 827 و905 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

² أحمد مسلم، أصول المرافعات، ص. 318، مشار إليه في مسعود شهبوب، مبادئ المنازعات الإدارية، ج. 1، مرجع سابق، ص. 304

³ انظر: مسعود شهبوب، نفس المرجع، ص. 304-305

يحميه القانون لقبول دعوى الإلغاء؛ كالمصلحة التي يستند إليها التجار للطعن في قرار نقل السوق (لأنه يمس مصالحهم في بقاء السوق في مكانه من أجل تقليل نفقاتهم مثلا).¹

يشترط في الدعاوى العادية ودعاوى القضاء الكامل أن تكون المصلحة حالة وقائمة، بمعنى أن موجودة عند رفع الدعوى، وليست مجرد توقع، وأن تكون مؤكدة؛ فلا يعتد بالمصلحة المحتملة؛ غير أنه يعتد بالمصلحة المحتملة في دعوى الإلغاء²، خاصة وأن مصلحة حماية المشروعات متوفرة باستمرار.

ب. شرط الصفة: المقصود بها أن يكون رافع الدعوى هو صاحب المصلحة أو الحق الذي تم الاعتداء عليه، والمثال الذي يمكن من خلاله فهم المقصود بالصفة هو أن الشخص الذي كان من الممكن أن يفوز بالمنصب الذي عيّن فيه شخص آخر بقرار تعيين غير مشروع، له الصفة في رفع دعوى إلغاء قرار التعيين المذكور.

يجب التمييز بين الصفة التي هي من شروط الدعوى ونصت عليها المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وبين التمثيل الذي يعتبر من إجراءات مباشرة الخصومة ونصت عليه المادة 828 من نفس القانون، التي بينت أن الدولة تمثل بواسطة الوزير والولاية بواسطة الوالي والبلدية بواسطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا: الشروط الخاصة.

هي شروط خاصة بدعوى الإلغاء وغير معروفة في الدعوى المدنية، وهي: شرط إرفاق العريضة بالقرار المطعون فيه بالإضافة إلى شرط التظلم وشرط الميعاد.

1. شرط إرفاق العريضة بالقرار المطعون فيه: نصت على هذا الشرط المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها: " يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مان مبرر.

¹ للاستزادة ينظر: نفس المرجع ص 304-311؛ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 508-560

² وهو ما قضى به مجلس الدولة المصري في العديد من أحكامه، ينظر في هذه الأحكام وفي تأييدها: سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 506-507

وإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج المترتبة على هذا الامتناع."

2. شرط التظلم في بعض المنازعات الإدارية: قبل تعديل قانون الإجراءات المدنية في سنة 2008 كان التظلم شرطاً وجوبياً في دعاوى الإلغاء خاصة المرفوعة ضد القرارات المركزية؛ إلا بعض الدعاوى التي جاءت نصوص خاصة تستثنيها من هذا الشرط، غير أن الوضعية انعكست في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد؛ حيث أصبحت القاعدة هي عدم وجوبية التظلم، والاستثناء هو وجوبيته إذا نص عليه القانون¹

3. شرط الميعاد: نصّت على هذا الشرط المواد من 829 إلى 832 والمادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية؛ فوفقاً للمادة 829 فإنّ ميعاد الطعن يحدّد بـ 04 أشهر ابتداءً من تاريخ التبليغ الشخصي بالقرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، وتجب الإشارة في هذه القرارات إلى هذا الأجل تحت طائلة عدم الاحتجاج به.

إذا قام المعني بالتظلم إلى الجهة مصدرة القرار أثناء هذه الأشهر الأربعة، فإنّ على الجهة الإدارية أن تردّ عليه في أجل شهرين وإلاّ عدّ سكوتها رفضاً، وفي الحالتين فإنّ المتظلم:

أ. عندما تردّ الإدارة خلال أجل الشهرين، يستفيد من أجل شهرين يبدأ سريانها من تاريخ تبليغ الرفض.

ب. عندما تسكت الإدارة، يستفيد من أجل شهرين يبدأ سريانها من تاريخ انتهاء أجل الرد.

والقاعدة أن المواعيد تحتسب كاملة، بمعنى عدم احتساب يوم التبليغ أو النشر وعدم احتساب اليوم الأخير، ولا يؤخذ في احتساب المواعيد عدد أيام الشهر (28، 29، 30، 31)

يثبت التظلم بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة.

تنقطع آجال الطعن في الحالات الآتية²:

أ. الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة،

¹ كما هو الحال بالنسبة لمنازعات الضرائب ومنازعات الضمان الاجتماعي.

² للاستزادة في شرح هذه الحالات انظر: مسعود شهبوب، المرجع السابق، ص 381-384

- ب. طلب المساعدة القضائية،
 ت. وفاة المدعي أو تغيير أهليته،
 ث. القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.

ميعاد الدعوى من النظام العام، يثيره القاضي من تلقاء نفسه ويثره القاضي والخصوم في أي حالة كانت عليها الدعوى، وإذا فات الميعاد فإنه يسقط الحق في رفع دعوى الإلغاء، ويتحصن القرار الإداري ويصبح في حكم المشروع.

غير أنه يمكن الدفع بعدم مشروعية القرار التنظيمي غير المشروع والمتحصن بفوات الميعاد، بمناسبة الدعوى الأصلية المتعلقة بالطعن في القرارات التطبيقية له، كما يقبل الاجتهاد القضائي في فرنسا دعوى الإلغاء التي فات ميعاد رفعها، إذا تغيرت الظروف الواقعية أو القانونية التي تبرر وجود القرار التنظيمي المتحصن، ويتم ذلك بعد التظلم إلى الإدارة بطلب تعديله أو سحبه، وفي حالة ما إذا كان القانون هو الذي عدّل الظروف فإن الطعن يكون مقبولاً مباشرة خلال شهرين من تاريخ إصدار القانون.¹

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء (أوجه عدم المشروعية).

هي مجموعة الأسباب التي بإمكان المدعي الاستناد إليها لطلب إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، وهي عيوب المشروعية تشوب أركان القرار الإداري، فهي خمسة كل ركن بعيب أو وجه من أوجه عدم المشروعية، ويقسمها الفقه إلى أوجه عدم المشروعية الخارجية، وأوجه عدم المشروعية الداخلية، وأوجه عدم المشروعية المرتبطة بممارسة السلطة التقديرية.

أولاً: أوجه عدم المشروعية الخارجية.

تتعلق بعيوب تشوب الأركان الشكلية للقرار الإدارية، وهما ركن الاختصاص وركن الشكل والإجراء.

¹ مسعود شهبوب، ج.1، مرجع سابق، ص. 385.

1. عيب الاختصاص: يعرّف الاختصاص بأنه: " الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطى القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة، لشخص معيّن ليتصرّف ويتخذ قرارات إدارية باسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة"¹.

والاختصاص من النظام العام؛ فلا يجوز الاتفاق على تغيير قواعده، ويجوز للطاعن إثارته في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، ويثبته القاضي من تلقاء نفسه، كما لا يمكن تصحيحه.

ويمكن تصوّر الحالات التالية لعيب الاختصاص:

- أ. عدم الاختصاص الموضوعي: يقصد به اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة أخرى.
- ب. عدم الاختصاص الزمني: حالته أن يمارس رجل الإدارة الاختصاص قبل استلام مهامه، أو بعد نهاية عهده، أو خارج المجال الزمني والمواعيد التي منحها له القانون.
- ت. عدم الاختصاص المكاني: وفيه يمارس رجل الإدارة اختصاصه الذي منحه له القانون ولكن في نطاق جغرافي غير النطاق الذي خوله القانون ممارسة الاختصاص فيه، ومثاله إصدار رئيس البلدية لقرار هدم، أو قتل كلاب ضالة في قرية تابعة لبلدية أخرى ملاصقة لبلديته.

هذه الحالات تسمى بحالات عدم الاختصاص البسيط، وإذا فات ميعاد الطعن القضائي (04 أشهر) فإنها تتحصن ضد الإلغاء، أمّا إذا كان عدم الاختصاص جسيماً فإنّ القرار يكون معدوماً وكأن لم يكن وبالتالي فهو غير قابل للتحصّن، ومن أمثلة عدم الاختصاص الجسيم اعتداء السلطة الإدارية على اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية، أو ممارسة فرد عادي لاختصاصات سلطة إدارية.

2. عيب الشكل والإجراءات: يعرّف ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري بأنه: " مجموعة الشكليات والإجراءات التي تكوّن القالب أو الإطار الخارجي الذي يظهر ويبرز إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ وإصدار قرار إداري معيّن في مظهر خارجي معلوم حتى ينتج آثاره القانونية ويحتج به إزاء المخاطبين به."²

¹ عمّار عوابدي، القانون الإداري، ج.2، النشاط الإداري، ط.3، د.م.ج.، الجزائر، 2005، ص. 117

² عمّار عوابدي، القانون الإداري، ج.2، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص. 122

يكون القرار معيبا في الشكل والإجراءات إذا خالف الإجراءات والشكليات الجوهرية التي قررها القانون¹ لاتخاذها، ومن بين الإجراءات التي يتطلبها القانون مثلا:

أ. أخذ رأي أو اقتراح أو استشارة جهة معينة يحددها القانون: قد يكون طلب الرأي وحده إلزاميا، وقد يتطلب القانون الأخذ بالرأي أو الاستشارة أيضا، وهو ما يسمى بشرط الرأي الموافق.

ب. التحقيق: قد يتطلب القانون إجراء تحقيق قبل اتخاذ بعض القرارات الإدارية كمداولات مخططات شغل الأراضي.²

ت. التسبيب: الأصل في القرارات الإدارية أنها غير واجبة التسبيب ما لم يوجد نص على ذلك، إلا أن هناك نصوص خاصة تنص على وجوب تسبيب بعض أنواع القرارات الإدارية،³ وأخرى عامة بوجوبية تسبيب القرارات الصادرة في غير صالح المواطن تحت طائلة الإلغاء.⁴

ث. وبالتالي فإن الشكليات والإجراءات غير الجوهرية يمكن تصحيحها ولا يترتب على إغفالها إلغاء القرار الإداري.

ويختلف الفقه كثيرا في التمييز بين الشكل والإجراء الجوهرى والشكل والإجراء الثانوي، لكن هناك المعيار الأساسي للتمييز بينهما أن الشكل الجوهرى هو ما وضع لمصلحة الأفراد والشكل الثانوي ما وضع لمصلحة الإدارة وحسن سير المرفق العام.

ثانيا: أوجه عدم المشروعية الداخلية.

تتعلق هذه الأوجه بالعيوب التي تشوب الأركان الداخلية للقرار الإداري، وهي ركن المحل (عيب مخالفة القانون)، وركن السبب (عيب السبب)، وركن الغاية (عيب التعسف أو الانحراف باستعمال السلطة).

¹ الأصل أن قواعد الشكل والإجراء تنص عليها القوانين واللوائح، إلا أن القضاء الإداري كثيرا ما يلزم الإدارة بإجراءات وأشكال حتى وإن لم ينص عليها القانون، كمبدأ كفالة حق الدفاع، انظر: محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص. 241

² المادة 10 من المرسوم التنفيذي 178/91 مؤرخ في 28 ماي 1991 معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي 318/05 مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج. ر. 62

³ انظر مثلا:

المرسوم 131/88، المؤرخ في 04 جويلية 1988 يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج. ر. 27.

المادة 60 من قانون البلدية، والمادة 45 من قانون الولاية الحاليين

⁴ المادة 11 من القانون 01/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر. 14

1. عيب مخالفة القانون: وهو عيب عدم المشروعية الذي يصيب محل القرار الإداري ومضمونه، أو الأثر الذي يحدثه في المراكز القانونية للمخاطبين به، ويأخذ هذا العيب عدة صور:

أ. المخالفة المباشرة للقانون: ويحدث عندما تنتهك الإدارة القواعد القانونية مخالفة مباشرة، سواء بإتيان تصرف لا يجيزه القانون، أو الامتناع عن تصرف يلزمها به القانون، ومثالها الامتناع عن صرف راتب الموظف دون مبرر، أو توقيع عقوبة تأديبية بالمخالفة لقواعد التأديب المنصوص عليها في القانون.

ب. الخطأ في تفسير القانون: يحدث ذلك عندما تفسر الإدارة القانون تفسيراً خاطئاً فتقوم بإصدار قرارات إدارية بناء على هذا التفسير، وذلك بسبب غموض النص القانوني أو تحايلاً من الإدارة عليه، ومثال ذلك توسع الإدارة في ممارسة سلطة من السلطات التي منحها لها القانون، كتوقيع العقوبات الإدارية.

2. عيب السبب: السبب هو مجموعة العناصر الواقعية والقانونية التي تسوغ إصدار القرار الإداري،¹ وتتمثل العناصر الواقعية في الأحداث الواقعية مثل ارتكاب الخطأ التأديبي الذي يبرر إصدار القرار التأديبي، أو البناء بدون رخصة يدفع رجل الإدارة إلى إصدار قرار الهدم، أو انتشار الكلاب الضالة يدفعها لإصدار قرار قتلها، أما العناصر القانونية فتتمثل في حصول الشروط القانونية التي نص القانون على أنها إذا توفرت فإن على الإدارة أن تتخذ القرار، مثل بلوغ سن التقاعد، أو طلب الموظف للاستقالة الذي يبرر صدور قرار قبول الاستقالة.

ويمكن أن نتصور حدوث عيب في السبب في الحالات التالية:

أ. انعدام الوجود المادي للوقائع: كأن يثبت أن الموظف لم يرتكب الواقعة المنسوبة إليه (الاختلاس مثلاً).

ب. الخطأ في تكييف الوقائع: كأن تكيّف الإدارة الواقعة بأنها خطأ من الدرجة الرابعة، في حين أنه قانوناً ليس إلا خطأ من الدرجة الثانية.

ت. عدم التناسب بين سبب القرار ومحلّه: ويظهر هذا العيب في حال ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية في اتخاذ القرارات الإدارية بحيث أنها تغالي في اتخاذ قرارات إدارية قاسية مقارنة

¹ محمد فؤاد عبد الباسط، أعمال السلطة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1989، ص. 96

بالأسباب التي تدفع إليها، ويحدث هذا خاصّةً بمناسبة ممارسة سلطتها في التأديب أو في الضبط الإداري¹.

3. عيب الغاية (الانحراف بالسلطة).

عيب الغاية هو: "استعمال رجل الإدارة سلطته لتحقيق غرض غير الذي منح من أجله هذه السلطة"² وعليه يكون هذا العيب موجوداً عندما يستهدف رجل الإدارة من إصدار القرار الإداري غاية لا تمت بصلة إلى الصالح العام أو متصلة به ولكنها تختلف عن الغاية التي حددها المشرع من إصدار القرار. ومن صورته:

أ. توخي أهداف مجانية للمصلحة العامة: هذه الصورة هي الأكثر فظاظة ووضوحاً، لكن ولحسن الحظ أنها ليست الأكثر رواجاً،³ وتتمثل هذه الأهداف في الانتقام الشخصي أو المحاباة أو الدافع السياسي أو الديني، فقد يستعمل رجل الإدارة السلطات المخولة له من أجل تحقيق المصلحة العامة في الإيقاع بأعدائه، وأكثر ما تتحقق هذه الصورة في مجال الوظيفة العامة، عند استعمال الرؤساء لسلطاتهم في التأديب، أو الترقية، أو النقل لصالح المرفق من أجل أغراض شخصية انتقامية.

ب. استعمال السلطة بهدف تحقيق نفع شخصي: إذ يستعمل رجال الإدارة في بعض الأحيان السلطات المخولة لهم من أجل جلب نفع شخصي لهم أو لأحد معارفهم. أو محاباة لفئة دون غيرها، وقد يسعى رجل الإدارة من خلال السلطات المخولة إلى تحقيق أغراض سياسية أو دينية أو طائفية، ومن صور ذلك استعمال السلطة للتعبير عن رأي سياسي أو التنكيل بالأعداء السياسيين أو الدينيين، ومن ذلك إصدار الإدارة قراراً بمنح إعانة أو وقفها مدفوعة باعتبارها سياسية أو دينية.⁴

¹ انظر: محمد حسنين عبد العال، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، ط. 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص.ص. 69-94؛ حنان حجال، رقابة التناسب في اجتهاد القضاء الإداري، دراسة مقارنة بين لبنان وفرنسا، رسالة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، الجامعة الإسلامية في لبنان، 2005، ص.ص. 117-119.

² سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة، ط. 3، مطبعة جامعة عين شمس، عين شمس، 1978، ص. 68.

³ René CHAPUS, Droit administratif général, p.923

⁴ سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، دعاوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص. 368.

ج. الأهداف المجانبة لفكرة تخصيص الأهداف: إذا سعى رجل الإدارة إلى تحقيق أهداف لا تدخل ضمن اختصاصه، أو أنّ القانون لم ينط به تحقيقها، أو أن يكون تحقيق هذه الأهداف من اختصاصه لكنّه استعمل وسيلة لم ينط بها القانون تحقيق تلك الأهداف،¹ وإنّما خصّص القانون لتحقيقها وسائل أخرى، حتّى ولو كانت هذه الأهداف تتصل بالمصلحة العامة؛ فإنّ قراره يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة لمجانبتها فكرة تخصيص الأهداف.

المبحث الثاني: إجراءات الدعوى الإدارية.

لم يخصص المشرّع الجزائري قانوناً مستقلاً لإجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية؛ بل اكتفى بتخصيص الكتاب الرابع من القانون رقم: 08/09 الصادر بتاريخ: 25 فيفري 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية لأحكام المطبّقة أمام الجهات القضائية الإدارية²؛ نتعرض في هذا المبحث إلى إجراءات الدّعوى الإدارية من خلال التطرّق إلى خصائصها في المطلب الأول، ومراحلها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: خصائص الإجراءات القضائية الإدارية.

إنّ مجرّد تفحص بسيط لأحكام هذا الكتاب الرابع من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يعطينا فكرة عن مدى حرص المشرّع في هذا القانون على إبراز خصوصية الإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة مراعاة لخصوصية النزاع الإداري، وتتمثل هذه الخصائص في:

- الصفة الإيجابية للإجراءات القضائية الإدارية (الفرع الأول).

- الصفة الكتابية للإجراءات القضائية الإدارية (الفرع الثاني).

¹ وهذا ما يطلق عليه بعض الفقه الانحراف بالإجراءات، ومثالها العقوبات المقنّعة.

² وإن كان يدخل ضمن قواعد الإجراءات الإدارية قواعد واردة خارج هذا الكتاب على النحو التالي:

- الأحكام التمهيدية من المادة: 1 إلى المادة 12

- الكتاب الأول المعنون ب: الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية.

- المواد المحال إليها من خلال مواد موجودة في الكتاب الرابع مثل المواد المتعلقة بالتحقيق أمام المحاكم الإدارية التي أحالت في أغلبها إلى المواد المتعلقة بالتحقيق أمام المحاكم العادية.

- وأخيراً فإذا القاضي الإداري إذا لم يجد نصاً إجرائياً ضمن هذه الأحكام عاد وجوباً إلى الأحكام الإجرائية العامة الخاصة بالدعوى المدنية، بسبب وحدة النظام الإجرائي، انظر، مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج.1، مرجع السابق، ص. 275.

الفرع الأول: الصفة الإيجابية للإجراءات القضائية الإدارية.

تبدو بجلاء مظاهر الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الخصومة الإدارية منذ رفع الدعوى وإلى غاية الحكم فيها، حيث يضمن القاضي الإداري إخطار أطرافها بالدعوى وإجرائها، ويأمر بالاطلاع على المستندات، ويحدد المواعيد الخاصة بذلك، كما يحدّد مواعيد إيداع الردود والمذكرات لضمان حضورية الإجراءات، ويحدّد وسائل تحضير الدعوى وتحقيقها، كالأمر بتقديم المستندات وأمر الإدارة بتقديم القرار المطعون فيه في أول جلسة ويستخلص النتائج المترتبة عن امتناعها عن تقديمه. والأمر بمختلف وسائل الإثبات، كالخبرة والانتقال للمعاينة وسماع الشهود دون الالتزام بالاستجابة لما يطلبه الأطراف في هذا الشأن، كما أنّ له أن يقرّر في أي وقت، وفي حالة الضرورة جدولة أي قضية للجلسة للفصل فيها، حتى وإن لم يعلن الأطراف انتهاءهم من تبادل مذكرات الدّفاع، كما يجوز له في حالة الضرورة أن يقرّر إعادة السير في التحقيق بموجب أمر غير مسبب وغير قابل لأي طعن، ويحدد التاريخ الذي يختتم فيه التحقيق، ويمكن له أن يأمر بأن لا محل للتحقيق حينما يبدو له من الوهلة الأولى أنّ مضمون الحكم في الدعوى واضح، كما يقوم بإخطار الأطراف بكل ما يراه مفيدا في حل القضية، دون أن يكون ملزما بالالتزام السكوت، بل إذا تبين له أنّ حل القضية يمكن أن يكون مؤسّسا على وجه مثار تلقائيا، يعلم الخصوم قبل جلسة الحكم بهذا الوجه ويحدد لهم أجلا لتقديم ملاحظاتهم على الوجه المثار، وهذا منتهى الدور التدخلي فهو يعني أن القاضي يستطيع إثارة وجه تلقائيا لم يثره الأطراف، ولا يتعلق الأمر هنا-كما هو الحال في فرنسا- بدعوى الإلغاء ذات الطبيعة الموضوعية فقط، ولكن الأمر ينصرف لجميع الدعاوى الإدارية بما فيها دعاوى القضاء الكامل التي تقوم على حق شخصي¹.

ويمكن للقاضي الإداري أن يوجّه إنذارا إلى الطرف المتقاعس، بحيث إذا التزم الصمت حتى فوات الميعاد المحدّد يعتبر متنازلا عن دعواه إذا كان مدّعيًا، أو مسلّمًا بصحّة ادّعاءات المدّعي إذا كان مدّعاً عليه، وللقاضي اتخاذ ما يراه لازما لأنّ القانون يلزمه بالفصل في القضية في آجال معقولة².

¹ مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج. 1، مرجع سابق، ص ص. 279-280

² الفقرة الرابعة من نص المادة 3 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "... تفصل الجهات القضائية في الدعاوى المعروضة أمامها في آجال معقولة"

وتتم الاستيفاءات والإخطارات التي يباشرها القاضي بمعرفة كتابة ضبط الجهة القضائية المرفوعة أمامها الدّعى، بالطرق الإدارية والعادية التي تراها مناسبة، ولا تتم من طرف الأطراف أنفسهم عن طريق المحضرين القضائيين كما هو معروف في الإجراءات المدنية.

الفرع الثاني: الصفة الكتابية للإجراءات القضائية الإدارية.

إن نصّ المادة التاسعة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري ألغى أي تمييز بين الإجراءات المدنية والإجراءات الإدارية من حيث هذه الصفة بقوله: "الأصل في إجراءات التقاضي أن تكون مكتوبة"، وينصرف هذا النص إلى جميع إجراءات التقاضي التي يتعلق بها هذا القانون، لأنّ المادة التاسعة جاءت ضمن باب الأحكام التمهيدية.

ومع ذلك وحتى وإن لم تعد الصفة الكتابية ميزة تتميز بها الإجراءات الإدارية عن الإجراءات المدنية، إلا أنها تبقى صفة من صفات الإجراءات الإدارية، التي لها مبرراتها وأثارها، ولهذا يمكن أن نقول أنّه وإن كانت الإجراءات المدنية قد اكتسبت الصفة الكتابية¹ بعد البلوغ والنضج، فإن الكتابة صفة أصيلة في الإجراءات الإدارية، لصيقة بها منذ الميلاد، ولهذا يُرجع بعض الفقه الصفة الكتابية للإجراءات الإدارية إلى الأصل الإداري للمنازعات الإدارية².

غير أنّه وإن كانت الصفة الكتابية أصلاً في الإجراءات الإدارية إلا أنّ ذلك لا يعني حرمان الأطراف من إبداء ملاحظاتهم الشفوية أثناء الجلسة؛ فقد نصت المادة 884 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري على أنّه: "...يجوز للخصوم تقديم ملاحظاتهم الشفوية تدعيماً لطلباتهم الكتابية".

المطلب الثاني: مراحل إجراءات الدّعى الإدارية.

الفرع الأول: التحقيق في الدّعى.

تشمل مرحلة التحقيق الدّعى كل الإجراءات التي تستهدف توفير المستندات والأدلة اللازمة والمقبولة للحكم في النزاع، ويلتزم القاضي كقاعدة عامة بالتحضير الكامل للدّعى للفصل، ولا يمكنه إصدار حكم في قضية دون التحقيق فيها؛ بل يلتزم بالتحقيق كأصل عام كنتيجة مترتبة عن التزامه

¹ بنص المادة التاسعة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري

² د. مسعود شهبوب، المرجع السابق، ج1، ص. 126

بالفصل في الدعوى عن دراية كاملة¹، واستثناء قد يجيز المشرّع عدم التحقيق لوضوح الحل؛ مثلما نصت عليه المادة 847 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها: "يجوز لرئيس المحكمة الإدارية أن يقرّر بالأول وجه للتحقيق في القضية عندما يتبيّن له من العريضة أنّ حلّها مؤكّد..."، كما هو الشأن لو كان من الواضح أن الحكم هو عدم الاختصاص أو أنّ العريضة من الواضح أنّها غير مقبولة².

تستشفّ إلزامية التحقيق من خلال صياغة المواد المنظمة له، ومن خلال صيغة الإعفاء من التحقيق في الحالات التي نصّت عليها المادة 847، والتي تعني من جهة أنّه بمفهوم المخالفة في غير هذه الحالات لا يجوز الاستغناء عن التحقيق. ومن جهة ثانية تستشفّ من العنوان الفرعي الذي جاءت تحته المادة 847 وهو الإعفاء من التحقيق؛ والإعفاء لا يكون إلا من واجب.

وعندما تكون القضية مهتأة للفصل فيها يحدّد رئيس تشكيلة الحكم تاريخ اختتام التحقيق بموجب أمر غير قابل لأيّ طعن (المادة 852)، ويبلغ الأمر إلى جميع الخصوم برسالة مضمّنة مع إشعار بالاستلام أو بأيّ وسيلة أخرى في أجل لا يقلّ عن خمسة عشر يوما قبل تاريخ الاختتام المحدّد في الأمر (المادة 852).

ويحيل القاضي المقرّر وجوبا ملف القضية مرفقا بالتقرير والوثائق الملحقة به إلى محافظ الدّولة، لتقديم تقريره المكتوب في أجل شهر واحد من تاريخ استلامه الملف، ويجب على محافظ الدّولة إعادة الملف والوثائق المرفقة به إلى القاضي المقرّر بمجرد انقضاء الأجل المذكور (المادة 897).

وتتسم مرحلة إجراءات التحقيق بإيجابية كبيرة للقاضي الإداري تتضح من خلال دوره في:

أولا: تنظيم تبادل المذكرات وآجال إيداعها.

نصت المادة 844 منه على أن رئيس المحكمة الإدارية هو من يعين التشكيلة التي يؤول إليها الفصل في الدّعى بمجرد قيد عريضة افتتاح الدّعى بأمانة الضبط، ويعين رئيس تشكيلة الحكم القاضي المقرّر الذي يحدّد -بناء على ظروف القضية- الأجل الممنوح للخصوم من أجل تقديم المذكرات الإضافية والملاحظات وأوجه الدّفاع والردود، ويجوز له أن يطلب من الخصوم أيّ مستند أو أية وثيقة تفيد في فضّ النزاع. ولقد حرص قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن يكون أجل إيداع المذكرات في

¹ René CHAPUS, *Droit administratif Général*, Op.Cit., p.811

² Jean-Marie AUBY et Roland DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, 3^{éd.}, T. 01, L.G.D.J., PARIS, 1984, pp. 960-961

مدّة محدّدة يجب ألاّ تطول حتّى لا تعطل سير إجراءات الدّعى، ومنعا للخصوم من المماطلة وحثًا لهم على الإسراع في تنفيذ الإجراءات ومن أجل الوصول إلى حلّ النزاعات في أقصر وقت ممكن تجنّباً لتراكم القضايا، وإلى هذا كانت ترمي المادة 03 منه والتي نصت على وجوب الفصل في النزاعات في مدة معقولة.

كما نصت المادة 840 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن يشار في تبليغ العرائض والمذكرات إلى أنّه في حالة عدم مراعاة الأجل المحدّد من طرف القاضي لتقديم مذكرات الرد يمكن اختتام التحقيق دون إشعار مسبق.

وفي حالة عدم مراعاة الأجل المحدّد من طرف القاضي لتقديم مذكرات الرد يمكن اختتام التحقيق دون إشعار مسبق (المادة 840 ق. إ.م.إ.).

لقد نصت المادة 849 قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنّه يجوز لرئيس تشكيلة الحكم أن يوجّه إعداراً برسالة مضمّنة مع الإشعار بالاستلام إلى الخصم الذي لم يحترم الأجل الممنوح له لتقديم مذكرة أو ملاحظات، كما يجوز منح أجل جديد وأخير في حالة القوّة القاهرة أو الحادث الفجائي، كما نصت المادّة 851 من نفس القانون على أنّه إذا لم يقدّم المدّعى عليه -رغم إعداره- أيّة مذكرة يعتبر قابلاً بالوقائع الواردة في العريضة (المادة 851 ق. إ.م.إ.).

ثانياً: التسامح في بعض الشروط الشكلية للعريضة.

ويتعلق الأمر بالشروط الشكلية التي لا تتعلق بالنظام العام والتي قد يؤدّي عدم استيفائها إلى رفض الدّعى من قبل القاضي الإداري وبالتالي يحول دون بسط رقابته على عمل غير مشروع بسبب إهمال شكلية غير جوهرية.

وفي هذا الصدد نصت المادة 848 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "عندما تكون العريضة مشوبة بعيب يرتّب عدم القبول، وتكون قابلة للتصحيح بعد فوات الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه، لا يجوز للمحكمة الإدارية أن ترفض هذه الطلبات وإثارة عدم القبول التلقائي، إلّا بعد دعوة المعنيين إلى تصحيحها".

ثالثاً: إلزام الخصوم بتقديم المستندات والوثائق المفيدة في فض النزاع.

رغم أن الأصل أن كل شخص يحق له الاحتفاظ بما لديه من أوراق ومستندات أو دفاتر خاصة به، بحيث لا يمكن أن يُجبر أحد على تقديم وثيقة لاستخدامها كدليل ضده، أو مفيد لمصلحة غيره.¹ لكن هذا الأصل المعروف في قواعد الإثبات المدني لا يستقيم مع ظروف الدّعى الإدارية حيث نصت المادة 844 على حق المستشار المقرر في أن يطلب من الخصوم المستندات والوثائق التي يراها مفيدة لفض النزاع.

رابعاً: تكريس مبدأ المواجهة في إجراءات تحضير الدّعى الإدارية.

يعتبر مبدأ الواجهة في الإجراءات *Le caractère contradictoire* من أهم ضمانات المحاكمة العادلة، ومبدأ من مبادئ العدالة التي نصت عليها اتفاقيات وعهود حقوق الإنسان والقوانين الإجرائية الداخلية لمختلف الدول²، وللأهمية التي يحظى بها هذا المبدأ وتعلقه بالنظام العام، فإنه فرض نفسه حتى في غياب النص عليه صراحة. ولكن تأكيداً عليه نصّ قانون الإجراءات المدنية والإدارية ضمن الأحكام التمهيدية، في مادته الثالثة على ما يلي: "...يلتزم الخصوم والقاضي بمبدأ الواجهة...".

تقتضي الواجهة أن القاضي لا يستطيع الفصل في الدّعى على أساس مستند لم يتيسر لأحد الطرفين الاطلاع عليه ومناقشته وتقديم الملاحظات بشأنه، فكلّ وثيقة أو دليل يقدمه أحد الأطراف يجب أن يتاح للطرف الآخر الاطلاع عليه ومناقشته.

وعليه يلتزم المستشار المقرر بإخطار أصحاب الشأن بوجود الدّعى القضائية سواء كانوا أطرافاً أو مدخلين فيها، وينصرف التزام الإخطار الملقى على عاتق القاضي إلى جميع إجراءات الدّعى في جميع مراحلها، وكذلك إلى الأمر بوسائل الإثبات والنتائج التي توصلت إليها، كما يشمل الالتزام بالإخطار الوقائع الجديدة والعناصر المستجدة والمنتجة في الدّعى، ووسائل التحضير البسيطة.

يظهر هذا الالتزام في قانون الإجراءات المدنية من خلال:

¹ محمّد وليد العبادي، القضاء الإداري، الوفاق للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص. 631

² ينظر مثلاً المادة 4/3 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، والمادة L 5 من قانون القضاء الإداري في فرنسا والمادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

أ. التبليغ الرسمي لعريضة افتتاح الدعوى والمذكرات والوثائق المرفقة: نصت عليه المادة 838 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. غير أنّ هذا الالتزام لا يشمل الوثائق غير المنتجة في الدعوى. ولا تلك الواردة بعد اختتام التحقيق؛ فلا إلزام بتبليغ المذكرات الواردة بعد اختتام التحقيق، ويصرف عنها النظر من طرف تشكيلة الحكم، وهذا ما نصّت عليه المادة 854 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ب. التبليغ بالإجراءات والأجال: الممنوح للخصوم للرد على بعض الأوجه المثارة، وكذا لتصحيح العرائض مستوجبة التصحيح (المادة 849)، كما ألزمت المادة 843 رئيس تشكيلة الحكم إذا رأى أن الحكم يمكن أن يكون مؤسسا على وجه مثار تلقائيا بإعلام الخصوم بهذا الوجه وتحديد الأجل الذي يمكنهم الرد فيه على هذا الوجه. كما ألزمت المادة 844 بإعلام الخصوم بالتاريخ الذي يختتم فيه التحقيق عن طريق أمانة الضبط إذا اقتضت ظروف القضية أن يحدد تاريخ اختتام التحقيق فور تسجيل العريضة، وفي الحالات الأخرى فإنه عندما تكون القضية مهيأة للفصل يحدد رئيس تشكيلة الحكم تاريخ اختتام التحقيق، ويبلغ هذا الأمر حسب المادة 852 إلى جميع الخصوم برسالة مضمنة مع إشعار بالاستلام أو بأي وسيلة أخرى، في أجل لا يقل عن 15 يوما قبل التاريخ المحدد في الأمر. كما يلتزم القاضي المقرر أيضا بتبليغ الأمر بإعادة السير في التحقيق بنفس الشروط (المادة 855) ويلتزم أيضا بتبليغ المذكرات المقدمة إلى الخصوم خلال المرحلة الفاصلة بين اختتام التحقيق وإعادة السير فيه (المادة 857).

خامسا: سيطرة القاضي على إجراءات التحقيق في الدعوى.

لقد نظم المشرع الجزائري إجراءات تحقيق الدعوى في الفصل الثاني من الباب الرابع من الكتاب الأول منه والمتعلق بالأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية.

ولقد كرس المبدأ المعروف في إجراءات التحقيق والمتمثل في سلطة القاضي في الأمر بإجراء من إجراءات التحقيق من عدمه، بناء على طلب الخصوم أو من تلقاء نفسه، وذلك من خلال نص المادة 75 التي جاء فيها: "يجوز للقاضي بناء على طلب الخصوم، أو من تلقاء نفسه أن يأمر شفاهة أو كتابة بأي إجراء من إجراءات التحقيق التي يسمح بها القانون".

كما كرس المبدأ القائل بسلطة القاضي في الأخذ بنتيجة التحقيق أو طرحها، متى كان مسلكه مبررا، وهذا من خلال نص المادة 80 من نفس القانون والتي نصت على أنه: "لا يترتب على الأمر بأي إجراء من إجراءات التحقيق، تخلي القاضي عن الفصل في القضية".

تجدر الإشارة إلى أنّ المادة 334 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نصت على أنّ الأحكام التي تأمر بإجراء من إجراءات التحقيق لا تقبل الاستئناف إلا مع الحكم الفاصل في أصل الدّعى برمتها.

أخيرا يمكننا تسجيل الملاحظات التالية بشأن وسائل التحقيق:

الملاحظة الأولى: نظم قانون الإجراءات المدنية والإدارية معظم إجراءات التحقيق ضمن أحكام مشتركة لجميع الجهات القضائية، وهو ما يعكس التقارب بين الإجراءات المدنية والإجراءات الإدارية.

الملاحظة الثانية: أحالت المواد الواردة ضمن الكتاب الرابع والمتعلقة بالتحقيق في معظمها إلى المواد الواردة ضمن الكتاب الأول، رغم أن مواد الكتاب الأول تطبق مباشرة على دعاوى القضاء الإداري دون الحاجة إلى الإحالة إليهما، لأنها واردة ضمن الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية.

الملاحظة الثالثة: فتح الكتاب الرابع المجال أمام القاضي الإداري لاتخاذ أي تدابير تحقيق أخرى لم ينص عليها القانون، وذلك تحت عنوان التدابير الأخرى للتحقيق، وهو ما يعزز مكانة نظام الإثبات الحر أمام القاضي الإداري الجزائري.

وتتمثل وسائل التحقيق التي يأمر بها القاضي الإداري في: الخبرة، والمعينة، والاستجواب، الادعاء الفرعي بالتزوير، مضاهاة الخطوط، شهادة الشهود.

الفرع الثاني: الفصل في الدّعى.

يلتزم القاضي بالفصل في الدّعى وإلا كان مرتكبا لجريمة إنكار العدالة، ولقد أوكل قانون الإجراءات المدنية والإدارية لرئيس تشكيلة الحكم ورئيس المحكمة الإدارية جدولة القضية للفصل فيها،

ويبلغ محافظ الدولة¹ كما يخطر جميع الخصوم بتاريخ الجلسة من طرف أمانة الضبط قبل تاريخ الجلسة بـ 10 أيام على الأقل².

أولاً: سير الجلسة.

أثناء الجلسة يقوم المستشار المقرر بتلاوة تقريره المعد حول القضية، ويجوز للخصوم تقديم ملاحظاتهم الشفوية تدعيماً لطلباتهم الكتابية، فقد نصت المادة 884 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "...يجوز للخصوم تقديم ملاحظاتهم الشفوية تدعيماً لطلباتهم الكتابية".

يترتب على عبارة " تدعيماً لطلباتهم الكتابية" نتيجتين مهمتين وهما:

1. أنّ الطرف الذي لم يودع مذكرة مكتوبة ليس له الحق في إبداء ملاحظات شفوية.
2. أنّ هذه الملاحظات لا تكون إلاّ من أجل التنبيه على بعض النقاط في العرائض المكتوبة التي أودعها الأطراف، وليس من أجل المرافعة، كما هو عليه الحال أمام القاضي العادي³.

إنّ القاضي لا يمكنه حرمان الخصوم من تقديم ملاحظاتهم الشفهية لكونها حق لهم بموجب النص الصريح للمادة التي نصت على أنه يجوز للخصوم تقديم ملاحظاتهم الشفوية، ولم تنص على أنه يجوز للقاضي السماح للخصوم بتقديم ملاحظاتهم الشفوية، كما هو الشأن في الفقرة الموالية المتعلقة بسماع أعوان الإدارة ودعوتهم لتقديم توضيحات أو سماع أي شخص حاضر يرغب أحد الخصوم سماعه، فهذه الحالات ربطها المشرع بإرادة القاضي، بقوله: "يمكن لرئيس تشكيلة الحكم"، بينما ربط الحالة الأولى بإرادة الخصوم وحدهم بقوله: "يجوز للخصوم".

مما يؤكّد ذلك أنّ المشرّع نظم كيفية الاستماع لملاحظات الخصوم الشفوية بنص المادة 887 بقولها: "يتناول المدعى عليه الكلمة أثناء الجلسة بعد المدعي، عندما يقوم هذا الأخير بإبداء ملاحظات شفوية".

إنّ منطق الصفة الكتابية للإجراءات القضائية الإدارية يقودنا إلى اعتبار أنّ القاضي الإداري ليس ملزماً مبدئياً وفي غياب النص بأن يطلب من تلقاء نفسه من الأطراف أن يبدو ملاحظاتهم، أو ينيهمهم

¹ المادة 874، 875 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

² المادة 876 من نفس القانون.

³ René CHAPUS, *Droit administratif Général*, Op.Cit., p. 715

إلى ذلك، وهذا يقود أيضا إلى اعتبار أن عدم حضور المدعي إلى الجلسة لا يعتبر خطأ، كما أن حضور المحامي ليس لازما.¹

حسب المادة 886 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن: "... القاضي غير ملزم بالرد على الأوجه المقدّمة شفويا بالجلسة ما لم تؤكّد بمذكرة كتابية".

ثانيا: الحكم.

أحالت المادة 888 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على المواد من 270 إلى 298 والمتعلقة بالأحكام في الدعاوى المدنية، فهي تصدر في جلسة علنية وتتضمن نفس البيانات التي تتضمنها الأحكام المدنية؛ غير أن المادتان 889 و890 راعتا خصوصية الحكم في المادة الإدارية، فنصت الأولى على أنه الحكم يتضمن الإشارة إلى الوثائق والنصوص المطبّقة، كما يشير إلى الاستماع إلى المستشار المقرر ومحافظ الدولة، وعند الاقتضاء الخصوم وممثلهم، وكذا إلى كل شخص تم سماعه بأمر الرئيس.

ونصت المادة 890 على أن الأحكام الإدارية تسبق بكلمة "يقرر"

وتبلغ الأحكام القضائية الإدارية عن طريق محضر قضائي، ولا تكون قابلة للتنفيذ إلا إذا كانت ممهورة بالصيغة التنفيذية التي تختلف عن الصيغة التنفيذية الخاصة بالأحكام المدنية، حيث أن صيغتها تكون بالشكل التالي: "الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تدعو وتأمّر الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكل مسؤول إداري آخر، كل فيما يخصّه، وتدعو وتأمّر كل المحضرين المطلوب إليهم ذلك فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة ضد الخصوم الخواص، أن يقوموا بتنفيذ هذا الحكم، القرار..."²

¹René CHAPUS, Droit du contentieux administratif, Op.Cit., p. 638

² المادة 601 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

خاتمة:

تقوم السلطات الإدارية في مواجهة المواطنين بوظيفتين مهمتين، الأولى هي إشباع الحاجات العامة، والثانية هي الحفاظ على النظام العام، وفي سبيل ذلك يجب أن تزود بمجموعة من الوسائل المادية والقانونية التي لا يتيحها لها القانون العادي، وهو ما تطّلب خضوعها لقواعد استثنائية هي قواعد القانون الإداري، تتميز بمجموعة من الخصائص وتقوم على أسس وتستمد من مصادر تعرّضنا إليها في المحور الأول من هذه المحاضرات. ولقد رأينا في هذا المحور الارتباط الوثيق بين نشأة القضاء الإداري في فرنسا والقانون الإداري.

وإذا كان قيام الإدارة بوظائفها يتطلب خضوعها لنظام قانوني استثنائي تتمتع فيه بمجموعة كبيرة من الامتيازات؛ فإن هذا لا يعفيها من الخضوع للقانون واحترامه، وهو ما تقتضيه دولة القانون، ومبدأ سيادة القانون.

إن تكريس هذا المبدأ يمر من خلال عدّة وسائل من بينها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ولقد رأينا أن هناك ثلاثة أنظمة للرقابة على أعمال الإدارة، هي النظام الإسلامي (ولاية المظالم) ونظام القضاء الموحد، ونظام القضاء المزدوج.

إنّ النظام القضائي الإداري الجزائري منذ الفترة التي سبقت الاحتلال الفرنسي وإلى اليوم تأرجح بين جميع هذه الأنظمة، لكنه اليوم يعتبر من قبيل الأنظمة التي تبنت القضاء المزدوج من خلال إصلاحات دستور 1996، وما تبعه من قوانين عضوية وعادية ومراسيم تنظيمية.

ولقد تعرّضنا إلى نظام القضاء الإداري الجزائري، سواء من خلال هيئاته، أو من خلال معايير توزيع الاختصاص بين هيئات القضاء الإداري والقضاء العادي، أو هيئات القضاء الإداري فيما بينها. كما تعرّضنا إلى طبيعة الإجراءات أمامه وخصائصها، وأنواع الدعاوى التي ترفع أمامه مع التركيز على دعوى الإلغاء وشروطها الشكلية والموضوعية.

نخلص من هذه المحاضرات إلى أنّ:

1. وجود قانون إداري تخضع له الإدارة من أجل القيام بوظائفها على أحسن وجه ضرورة لا غنى عنها، والقانون الإداري بخصائصه وأساسه التي تم التعرّض إليها يوفّق بين مقتضيات السير الحسن للإدارة وحماية حقوق المواطنين وحرّياتهم.
2. رغم أنّ منشأ القانون الإداري بمفهومه الضيق هو فرنسا، إلّا أنه يجب أن تراعي نظرية القانون الإداري في الجزائر خصائص المجتمع الجزائري، وهويته.
3. ينتهي النظام القضاء الإداري الجزائري إلى النظام القضائي المزدوج، ولقد حاول المشرّع من خلال النصوص والإصلاحات المتعاقبة، الاستفادة من مزايا هذا النظام (إيجابية إجراءاته...) وتلافي عيوبه (تعقيد نظرية الاختصاص) قدر الإمكان.