جامعة زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

المنازعات الإدارية

السداسي الثاني

محاضرة موجهة لطلبة السنة الثالثة حقوق

تخصص : القانون العام

د . بوسام بوبكر

الموسم الجامعي : 2021/2020

المحاضرة الخامسة

نتناول في هاته المحاضرة إجراءات التقاضي امام المحكمة الإدارية وأنواع الدعاوى الإدارية

إجراءات التقاضي أمام المحكمة الإدارية

حسب ما تنص عليه المواد من 815 إلى 873 من قانون 08-09 المتعلق بـ ق ا م ا بخصوص إجراءات رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية تتمثل فيما يلي :

– أن يكون هذا الأمر بموجب عريضة افتتاحية موقعة من محام ما عدا الدعاوى المرفوعة من قبل الدولة وبقية الأشخاص المعنوية العامة المحددة في المادة 800 من ق ا م ا باعتبارها معفاة من وجوب تمثيلها بمحام ،

– أن تتضمن عريضة الدعوى الإفتتاحية البيانات المنصوص عليها في المادة 15 من ق ا م ا وهذا تحت طائلة عدم قبولها والمتمثلة في :

– ذكر اسم الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.

– ذكر اسم ولقب المدعي وموطنه.

– ذكر اسم ولقب وموطن المدعي عليه وإن لم يكن له موطن معلوم يذكر آخر موطن له.

– الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي.

– أن يتم عرض موجز للوقائع والطلبات و وسائل تأسيس الدعوى

الدعاوى الإدارية وطرق الطعن الإدارية

معلوم أنه لا يتم إخطار الجهات القضائية إلا عن طريق وسائل محددة قانونا المتمثلة في الدعاوى ، لذا سنعرض بيان تقسيم الدعاوى الإدارية وتعدادها

- **الدعاوى الإدارية ومجالها**

الدعاوى الإدارية وسيلة قانونية يرفعها المدعي أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة يطلب من القاضي الفصل في نزاع إداري ، موضوعه عمل قانوني أو مادي

إذن فالدعوى هي :

أ / وسيلة قانونية : تُرفع باحترام القواعد القانونية الخاصة بها ، منها ما يتعلق بالعريضة ومحتواها ، ومنها ما يخص شروط أخرى

ب / يتولى رفعها شخص المدعي أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة ، وعليه تختلف عن الشكوى التي يرفعها المتظلم ضد العمل القانوني أو المادي و أمام الجهة الإداية المختصة وعن الطعن القضائي الذي هو إجراء قانوني يحركه الطاعن أمام نفس الجهة القضائية مصدرة الحكم أو الأعلى منها مصدرة القرار

ويجب أن يتوفر في رافع الدعوى الصفة والأهلية والمصلحة

ج / من خلالها يُطلب من القاضي الفصل في نزاع إداري .

ومما ذكر نجد أن المشرع الجزائري أخذ بالتقسيم الرباعي للدعاوى ، ناهيك أنه لم يثبت على مصطلح واحد في النصوص القانونية الموضوعية والإجرائية فتارة يستعمل مصطلح طعن وأحيانا دعوى .

إضافة إلى الدعاوى المتعلقة بالموضوع (الإلغاء . القضاء الكامل . التفسير وفحص المشروعية) هناك دعويين لا يتعرض القاضي فيهما للموضوع ولا تمس الدعوى فيهما بأصل الحق هما : الدعوى الإستعجالية ودعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية حسب

حدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية الدعاوى الإدارية في المادة 802 بالنسبة للمحاكم الإدارية وفي المادة 901 بالنسبة لمجلس الدولة ، وهذا التحديد

يشكل الحد الأدنى والقانوني ، وقد أدى هذا التعداد والتسمية الواضحة للدعاوى إلى إيجابيات تسهيل عمل المتقاضي والقاضي الإداري

ورغم هاته التصنيفات إلا أن الدعاوى الإدارية قابلة لتصنيفات مختلفة حسب معايير مختلفة

- تصنيف الدعاوى الإدارية

1 - دعوى الإلغاء

إذا كان القضاء الإداري هو الذي يُعهد إليه بمهمة إجراء الرقابة على أعمال الإدارة وإلغاء المخالف منها لأحكام وقواعد المشروعية فإن وسيلة الأفراد في الرجوع إلى جهة القضاء لإنزال جزاء الإلغاء على أعمال الإدارة غير المشروعة هي دعوى الإلغاء

وإذا كانت دعوى الإلغاء تستهدف أساسا حماية مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون ، فإنها تعدّ في ذات الوقت أقوى الضمانات حسما وفاعلية في حماية حريات الأفراد وحقوقهم ، فهي وسيلة ضمان أساسية لهم اتجاه تعسف الإدارة .

فرقابة القضاء الإداري إذ لأعمال الإدارة عن طريق دعوى الإلغاء تعدّ ضرورة لازمة لإيجاد نوع من التعادل والتوازن بين المصلحة العامة ممثلة في حماية مبدإ المشروعية وسيادة القانون وبين المصالح الخاصة .

وبخصوص دعوى الإلغاء والمسماة في فرنسا بالطعن لتجاوز السلطة والذي بمقتضاه يكون لصاحب الشأن طلب إلغاء القرار الإداري لعدم مشروعيته ، ويكون للقاضي أن يفحص مشروعية القرار ومدى مطابقته للقانون ، فإذا انتهى إلى عدم مشروعيته قضى بإلغائه ولكن دون أن يمتد هذا القضاء إلى أكثر من ذلك أي إلى تعديله أو تقويمه أو استبداله بغيره

ومن ثمة فدعوى الإلغاء هي إجراء قانوني يتم بواسطته إخطار القاضي الإداري المختص نوعيا وإقليميا للنظر في شرعية القرارات الإدارية

وقد أقر دستور1996 في المادتين 33 و 151 منه حق الدفاع ، و نصّ في المادة 143 منه على أنه "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية" ، كما نصت عليها المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والمادتين 801 و901 من قانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث استعملت كلمة (دعوى إلغاء القرارات الإدارية) وهي أوسع من عبارة دعوى تجاوز السلطة التي تقتصر فقط على القرارات الإدارية ومن خصائص دعوى الإلغاء أنها :

- إجراء ذات طابع قضائي : وهو ما نص عليه قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، وبالرجوع إلى تاريخها في القانون الفرنسي نجد أنها كانت مجرد تظلم إداري رئاسي .

- دعوى موضوعية ترفع ضد قرار وليس ضد شخص آخر ، ويُبنى هذا التمييز على عنصرين : التمييز من حيث أساس الدعوى ومن حيث أطراف القضية .

- تعتبر من النظام العام نظرا لهدفها والنتائج المترتبة عليها

وبالرجوع إلى القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية وظف المشرع مصطلح دعوى الإلغاء، فالمقصود في هذه المواد هي دعاوى تجاوز السلطة الموجهة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية في الدولة سواء كانت مركزية أو لامركزية، إقليمية أو مصلحية أو هيئات عدم التركيز (المصالح الخارجية للدولة على الولاية)، من أجل إلغائها من قبل القاضي الإداري المختص لعدم مشروعيتها كونها مشوبة بأحد عيوب (حالات) تجاوز السلطة، فهي أصلا دعوى موضوعية .

وقد استعمل قانون الإجراءات المدنية والإدارية عبارة " دعاوى الإلغاء " لكن جاء في المادة 912 منه عبارة " الطعن لتجاوز السلطة " حيث جاء نصها كما

يلي : "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 الأوجه المثارة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية، ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه" وهو ما يطرح معه سؤال حول مدى وجود دعوى أخرى تهدف إلى تحقيق نفس النتيجة تحت تسمية دعوى تجاوز السلطة ؟

وما يلاحظ أنه عند التمعن جيدا نجد أن هاته العبارة " الطعن للتجاوز السلطة " عبارة خاطئة وهي عبارة يُقصد بها دعوى الإلغاء

وتكون دعوى الإلغاء مفتوحة ضد أي قرار إداري وهو ما عبرت عنه الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بقولها : (حيث أن الطعن من أجل تجاوز السلطة ، طعن يُرفع ، حتى في حالة عدم وجود نص ، ضدّ جميع القرارات الإدارية التي تتضمن ضررا بالغير .....)

وإذا سُحب أو أُبطل القرار الإداري سواءا من طرف الإدارة ، أو من طرف القاضي بناء على دعوى تجاوز السلطة ، فإن ذلك القرار يختفي ليس فقط من النظام القانوني ، بل تندثر آثاره بأثر رجعي

وتعتبر دعوى الإلغاء دعوى تنازعية ، يستطيع بواسطتها كل شخص متضرر أن يطلب من القاضي الإداري أن يبطل القرار الإداري .

كما أن دور القاضي يقتصر على الإلغاء الكلي أو الجزئي للقرار الإداري غير المشروع أصلا، كما يمكنه فضلا عن الإلغاء التعويض عن الأضرار الناجمة عنه

ونصت المادة 978 القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على توسيع صلاحيات القاضي الفاصل في دعوى الإلغاء ، وقد جاء

فيها ما يلي : " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ، عند الاقتضاء " . ومنه يمكن للقاضي أن يأمر في نفس القرار الفاصل في موضوع دعوى الإلغاء المطروحة أمامه أن يأمر بتدابير تنفيذه مع تحديد أجل للتنفيذ عند الضرورة كإلغائه قرارا غير مشروع يتضمن عزل موظف والأمر بإعادة إدماجه مع التعويض خلال مدة معنية ، وهذه مادة مهمة أقرها المشرع اتجاه حماية حريات وحقوق الأشخاص في مواجهة تجاوز وتعسف السلطات الإدارية في استعمال سلطاتها لم تكن موجودة في قانون الإجراءات المنية السالف

2 – دعوى التفسير

ونصت عليها المادتان 801 و901 من قانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية و دور القاضي هنا يتمثل في التصريح بتوضيح معنى القرار الإداري محل الدعوى دون الفصل في مسائل أخرى ، فهي إذن دعوى إدارية تقدم للقاضي الإداري الذي يقوم بتوضيح مضمون قرارات إدارية أو مقرر قضائي إداري ومن ثمة فمجالها ضيق . ومن ثم فإن رفعها يطرح في حالتين :

– الحالة الأولى : في صعوبة فهم عمل إداري أو مقرر قضائي يتطلب رفع دعوى تفسير امام القاضي الإداري المختص ليطلب تفسيره وتسمى بدعوى التفسير المباشرة

– الحالة الثانية : فتتمثل في إثارة تفسير عمل قانوني إداري أثناء دعوى مطروحة امام القاضي العادي الذي لا يستطيع تفسير عمل قانوني إداري غير

واضح بحكم المادتين 801 و 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي خصصت النظر في تفسير هاته الأعمال للجهات القضائية الإدارية ،

نصت المادة 800 من ق ا م ا : "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في

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. "

ويظهر من خلال هاته المادة أن دعوى التفسير هاته المرفوعة امام المحكمة الإدارية تنصب على القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية وهذا يوحي أن دعوى التفسير غير ممكنة اتجاه العقود الإدارية ، بينما ترجمة المادة للغة الفرنسية وردت فيه كلمة " actes " وهي تشمل القرارات والعقود الإدارية

ونصت المادة 901 من ق ا م ا على : " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية."

كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

وبالتالي فحسب هاته المادة يجوز رفع دعوى التفسير ضد كل الأعمال القانونية – القرارات والعقود الإدارية – الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية .

ومنه فنفس الإشكال الوارد في المادة 801 ورد في المادة 901 من ق ا م ا

ترفع دعوى التفسير المباشرة بالنسبة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية حسب قواعد الإختصاص بين المحاكم الإدارية و مجلس الدولة كأول وآخر درجة .

وترفع دعوى التفسير المباشرة ضد الأعمال القانونية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أمام المحاكم الإدارية مع مراعاة قواعد الإختصاص القضائي الإقليمي حسب نص المادة 801 من ق ا م ا

وترفع دعوى التفسير المباشرة ضد الأعمال القانونية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية أمام مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة حسب نص المادة 901 من ق ا م ا .

و لمن له مصلحة أن يرفع دعوى تفسير أمام القاضي المختص طالبا إفادته بالمعنى الحقيقي أي معناه القانوني السليم ، فدور القاضي في هذه الدعوى هو النطق بالمعنى الحقيقي والأصلي للقرار الإداري المطلوب تفسيره فقط.

3 – دعوى فحص مشروعية القرار الإداري

نصت عليها المادة 801 و 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي الدعوى التي يطلب من خلالها رافعها من القاضي الإداري تقييم وتقدير مشروعية العمل القانوني الصادر عن السلطة الإدارية فيطلب من خلال هاته الدعوى صاحب المصلحة من القاضي المختص فحص مشروعية القرار ومدى مطابقته للقانون أم لا

و تتشابه دعوى فحص المشروعية مع دعوى التفسير في جانبين الأول في طبيعة الدعويين ، فكلاهما دعوى تهدف إلى نتيجة واحدة وهي تصريح القاضي الإداري وليس الفصل في النزاع الإداري . و الثانية في مجالهما بحيث يختصان في كل الأعمال القانونية الصادرة عن السلطات الإدارية أي القرارات والعقود الإدارية لكن لا يمكن رفع دعوى تقدير المشروعية بخصوص المقررات القضائية

وكما سبق الذكر ففي هذه دعوى فحص المشروعية يطلب صاحب المصلحة من القاضي المختص فحص مدى مشروعية القرار ، أي هل القرار مطابق ومتفق مع القانون أو لا، فهو يهدف إلى نتيجة أوسع . فدور القاضي يتمثل في أمرين أولا تفسير العمل القانوني وثانيا وهي تقدير مشروعية العمل القانوني . ولكن دون أن يمتد هذا الحكم إلى إلغاء القرار إذا ما ثبت عدم مشروعيته

4 – دعوى القضاء الكامل

وهاته الدعوى لا تهدف إلى تفسير قرار إداري أو مقرر قضائي إداري أو تقدير مشروعية قرارات السلطة الإدارية أو إلغائها ، ومصطلح القضاء الكامل إنما أطلق عليها نظرا للصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها القاضي الإداري عند الفصل في القضية المطروحة أمامه بالمقارنة مع السلطات الممنوحة له في الدعاوى الإدارية الأخرى

وهناك من عرفها أنها دعوى يرفعها صاحب الشأن ضد الإدارة لإعتدائها على مركزه القانوني الشخصي بإنكارها ما يدعيه قبلها من حق أو منازعتها إياه في مداه مطالبا القضاء بأن يحكم له بشيء أو بالإمتناع عن شيء أو يدفع له مبلغ من المال

ومنه فالقاضي الإداري يتمتع عند فصله في القضية المطروحة أمامه عن طريق دعوى القضاء الكامل بسلطات أوسع بالمقارنة بسلطاته في الدعاوى الإدارية الأخرى ، بحيث يجوز له الحكم على الإدارة بتقديم تعويضات مالية إذا تبين له أن الضرر الناتج عن عمل السلطة الإدارية قابل للتعويض ، وهذا ليس تعريف لدعوى القضاء الكامل باعتباره أمر صعب ولا نجد حلا إلا في تقديم تعريف سلبي أو تعريف من باب المخالفة ، وعلى هذا الأساس تعرف دعوى القضاء الكامل بأنها الدعوى التي لا تهدف إلى تفسير قرار إداري أو مقرر قضائي إداري أو تقدير مشروعية قرارات السلطات الإدارية أو إلغائها .

لقد استعمل المشرع في قانون الإجراءت المدنية – الملغى – مصطلحات غير دقيقة فقد عبّر عنها بالمسؤولية المدنية في المادة 7 و 7 مكرر والمسؤولية الإدارية ، التعويض في نصوص أخرى .

أما في قانون الإجراءات المدنية والإدارية فقد جاء مصطلح دعاوى القضاء الكامل أكثر دقة المادة 801/ 2

إذن فمنطلق تسمية دعوى القضاء الكامل لتعدد واتساع سلطات القاضي المختص في هذه الدعاوى مقارنة بسلطاته المحدودة في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية ، ومن ثمة فهي تشمل مجموعة دعاوى إدارية يرفعها ذوي الصفة والمصلحة أمام القضاء المختص بهدف المطالبة والاعتراف لهم بوجود حقوق شخصية مكتسبة، والتقرير أن الإدارة من خلال أعمالها القانونية أو المادية قد مست بحقوقه الذاتية بصفة غير شرعية و تقدير الأضرار المادية والمعنوية الناجمة عن ذلك ثم التقرير بإصلاحها وجبرها وهذا إما بإعادة الحالة التي كان عليها أو المطالبة بالتعويض

وهذا القضاء يخول القاضي الإداري سلطات كاملة لحسم النزاع حيث لا يقتصر القاضي على مجرد إلغاء القرار غير المشروع و إنما يرتب على الوضع غير المشروع نتائجه القانونية بما في ذلك تعديل للقرارات أو استبدالها بغيرها فضلا عن الحكم بالتعويضات ، ومن هنا سمي بالقضاء الكامل أو القضاء الشامل .

ومن أهم وأشهر دعاوى القضاء الكامل دعوى التعويض أو المسؤولية، ودعاوى العقود الإدارية، و قد نصت المادة 800 /2 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية و المواد 949 و 953 و 960 من نفس القانون على إمكانية الطعن في الأحكام الصادر عن المحاكم الإدارية في دعوى القضاء الكامل

المـادة 800 : المحـاكم الإداريـة هـي جهـات الولايـة العامـة فـي المنازعـات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكـون الدولـة أو الولايـة أو البلديـة أو إحـدى المؤسسـات العموميـة ذات الصـبغة الإدارية طرفا فيها.

المادة 801 : تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في

1 – دعـاوى إلغـاء القـرارات الإداريـة والـدعاوى التفسـيرية ودعـاوى فحـص المشروعية للقرارات الصادرة عن

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية،
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية،

1 – دعاوى القضاء الكامل

2 – القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

5 – الدعوى الاستعجالية

العدالة الإدارية بحاجة أكثر إلى الحل السريع نظرا لمكانة وشخصية السلطة الإدارية التي هي أحد أطراف الخصوم نظرا للإمتيازات التي تتمتع بها ، امتياز يترتب عنه عدم إيقاف القرارات التي تصدرها الإدارة إلا بعد أمر من القاضي الإداري ومن ثمة فالإستعجال الإداري هو روح المحاكمة .

ولا يعتبر القضاء الإستعجالي بمثابة قضاء ثان بل هو جزء منه .

و المشرع لم يعط تعريفا للقضاء الإستعجالي ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية و ترك الأمر للفقه . الذي يرى أنه قضاء وقتي يهدف إلى حماية قضائية وقتية في المسائل المتنازع فيها التي لا تتحمل التأخير في إصدار القرار بدون حصول ضرر

وقد نصت المادتان 917 و918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن اختصاص الفصل في الدعوى الاستعجالية في المواد الإدارية يؤول للمحكمة الإدارية المختصة إقليميا بتشكيلتها الجماعية المختصة بالنظر في دعوى الموضوع متى توفرت حالة الاستعجال وذلك بمقتضى أوامر تتضمن تدابير مؤقتة وتحفظية لا تمس بأصل الحق أي لا تتعلق بموضوع النزاع على أن لا يتم الفصل فيها ي أقرب الآجال.

و نظرا للمكانة التي يشغلها القضاء الإداري الاستعجالي ، و نظرا لأهميته في تمهيد الطريق ، خصه المشرع بنوع من التفصيل و الإجراءات بالنظر إلى ميزته و خصوصيته من جهة ، و أهدافه من جهة أخرى ، فالتركيز على الاستعجال في القضاء الإداري لم يكن وليد الأسباب المذكرة سابقا ، بل للدور الذي يلعبه في توازن العلاقة بين الإدارة و الأفراد المخاطبين بتصرفاتها ، و ما ينتج عن ذلك من تصادم بين أعمال الإدارة أثناء سعيها لتحقيق المصلحة العامة ، و حريات الأفراد و حقوقهم .