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 : 2020/2021

المحاضرة الأولى

التقاضي حق دستوري أصيل ، وهو دعامة الحريات الأساسية التي تحتّمها طبيعة الدول القانونية ، وركيزة كل حكم ديمقراطي سليم ، فمهما بلغت الحقوق والحريات العامة التي يخولها أي نظام ديمقراطي ، أو يكفلها دستور أية دولة قانونية ، فإنها لا تقوم ولا ترتب مقاصدها إلا بقيام حق التقاضي ، باعتباره السبيل الرئيسي والضمان المبدئي الذي يكفل حمايتها والتمتع بمباشرتها .

وعليه فإن مباشرة حق التقاضي يفترض قيام منازعة قابلة للفصل فيها من إحدى محاكم السلطة القضائية بجهاتها المتعددة ، حيث يتولى القانون توزيع ولاية الفصل فيها على تلك الجهات وفقا لمعايير مختلفة ، ومن ثمة يكون لصاحب الشأن أن يلجأ إلى القضاء بالوسيلة القانونية المعدة لذلك وهي الدعوى في معظم الأحوال

إن المنازعات الإدارية هي منبع القانون الإداري ومصدره كونها شكلت في تاريخ هذا القانون العامل الأساسي في نشوئه كما أن القانون الإداري يعد أيضا بالنسبة للمنازعات الإدارية شاهد ملك على فضل هذا الأخير.

ويعتبر موضوع المنازعات الإدارية من أدق الموضوعات ، لتشعب مباحثه وتشتت أحكامه بين القوانين ونصوص متعددة ومتنوعة ، وهي كما يظهر من اسمها ، منازعات تتصل بالإدارة والعمل الإداري

وموضوع المادة يتمحور حول الدراسة الإجرائية المفصلة لأهم الدعاوى الإدارية وأكثرها تأثيرا على الحياة الإدارية من ناحية وعلى حقوق وواجبات الأفراد من ناحية أخرى ، ألا وهي دعوى إلغاء القرارات الإدارية وطلب وقف تنفيذها ، حيث نبرز إجراءات المنازعات الإدارية في هذه الدعوى التي خصها المشرع دون بمواد قانونية محددة ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية

لما كان ميدان المنازعات الإدارية بهذه الأهمية فلا بد أن يقودنا إلى التعرف على وسائل حلها التي يشكل فيها قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في بلدنا أهم وسيلة تنيرنا في الكشف عن طرق التقاضي و أحكامه.

نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة

معالجة موضوع التنظيم القضائي تستلزم تفصيل الهيئات القضائية الإدارية وكيفية تنظيم النصوص القانونية المختلفة للهيئات القضائية وكيفية عملها واختصاصاتها وتحديد ما يعتبر نزاعا إداريا

نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة

تنقسم النظم القضائية المختلفة الموجودة في أغلب الدول إلى نوعين أساسيين هما

- نظام وحدة القضاء
- نظام إزدواجية القضاء
- نظام وحدة القضاء

و يقصد به وحدة الهيكل والقاعدة القانونية ، وقد ارتبط هذا النظام بالدول الأنجلوسكسونية

و يُقصد بنظام وحدة القضاء " خضوع المنازعات و الدعاوى القضائية في الدولة لنظام قضائي موحد، حيث تختص جهات القضاء العادي بكل دعوى مهما كانت طبيعتها، و صفات أطرافها، و لا يستثنى من ذلك منازعات و دعاوى السلطات العامة و لاسيما الإدارية منها، لأي سبب من الأسباب و تطبق في ذلك أحكام و قواعد القانون العادي شكلا و موضوعا "

ينتمي الجهاز القضائي وقضاته في نظام وحدة القضاء إلى السلطة القضائية بحكم الوحدة التي يميز كل من القاضي و النزاع والهيكل والقانون

كما يتميز هذا النظام بوجود نزاع واحد عادي فلا وجود للنزاع الإداري ، وقانون واحد بالنسبة للجميع ، وهذا يفترض وجود قاض واحد يفصل في سائر النزاعات المعروضة عليه دون يتميز بين النزاع العادي والإداري ، ويطبق عليها نفس الأحكام القانونية موضوعا وإجراء

مميزات نظام وحدة القضاء

أ / سيادة القانون

و يتمثل هدا المبدأ في تطبيق ما يسمى القانون المشترك على كل القضايا المطروحة أمام قاض واحد

ب / المساواة أمام القانون

ويقصد به خضوع كل الأشخاص إلى قانون واحد أمام قاض واحد على قدم المساواة ، دون الإستفادة من امتياز أو حماية قانونية

جـ / الفصل بين السلطات

ويقصد به الإستقلال العضوي والوظيفي لسلطات ثلاث أثناء تأدية مهامها – التشريعية – التنفيدية – القضائية – بحيث لا يمكن لأي سلطة أن تتدخل في مجال سلطة أخرى ،

وتعتبر انجلترا الدولة الرائدة التي تبنت نظام وحدة القضاء ثم انتشر في الدول الأنجلوساكسونية ،

نظام ازدواجية القضاء

يقصد من نظام ازدواجية القضاء أن يعهد بالوظيفة القضائية إلى جهتين قضائيتين أحدهما عادية تتولى مهمة الفصل في المنازعات المدنية والأخرى تنظر في المنازعات القائمة بين الأفراد والإدارة بوصفها سلطة عامة

ويتكون جهة القضاء العادي من المحاكم العادية القضائية على اختلاف أنواعها ودرجاتها وترأسها محكمة عليا (يصطلح عليها في بعض الدول محكمة

نقض) ، فيما تتألف جهة القضاء الإداري من المحاكم الإدارية بمختلف أنواعها ودرجاتها يترأسها مجلس الدولة ، وتنصب بين القضائين محكمة لفضّ تنازع الاختصاص

كما يمكن تعريف نظام ازدواجية القضاء بأنه : " النظام الذي يوجد فيه هرمان قضائيان عادي وإداري يفصلان في النزاعات المرفوعة إليهما بحسب طبيعتها للقانون الخاص أو العام ، موضوعا وإجراء ، تتوسطهما جهة قضائية تفصل في تنازع الاختصاص بينهما في حال حصوله "

مكانة النظام القضائي الجزائري بين النظم القضائية

قبل دراسة هيئات القضاء الإداري العالية، المنبثقة عن النظام القضائي المزدوج الذي كرسه دستور 1996/11/18، تقتضي الدراسة العلمية، أن نلمح بصفة وجيزة للهيئات القضائية المختصة بالفصل في النزاعات الإدارية في الفترة السابقة عن دستور 1996

أ / القضاء الإداري أثناء الفترة الاستعمارية 1830- 1962

حاولت فرنسا منذ دخولها إلى الجزائر طمس معالم الشخصية الجزائرية في جميع جوانبها سواء من حيث اللغة أو الدين أو..... فقامت تدريجيا بسن تشريعات و تنظيمات سعيا منها إلى نقل تشريعاتها ونظمها الإدارية و القضائية إلى الجزائر بهدف القضاء على المنظومة القانونية المستمدة من الشريعة الإسلامية .

فابتداء من 1830 ، طبق نظام وحدة القضاء و القانون في الجزائر ، حيث كانت المحاكم العادية هي التي تختص بعملية النظر و الفصل في كل الدعاوى و المنازعات الإدارية و العادية

كانت لمجلس الإدارة اختصاصات إدارية في المالية العامة و الإدارة و الشؤون الأمنية و العسكرية باعتباره هيئة تنسيقية للإدارة العامة الفرنسية في الجزائر.

وكان مجلس الدولة في باريس يرفض قبول الطعون بالاستئناف و النقض ضد قرارات مجلس الإدارة بحجة غياب النص القانوني الذي يعطيه هذا الاختصاص و خاصة القرارات الصادرة عن السلطات العسكرية وقد برز ذلك جليا في قضية كابيcappé الذي رفع دعواه أمام مجلس الدولة في سنة 1834 ضد قرار الإدارة الاستعمارية التي استولت على قصر الخزناجي بالجزائر العاصمة والذي اشتراه هذا الأخير ، فأصدر مجلس الدولة قرارا في 1834/10/17 قضى فيه برفض الدعوى وسبّب قراره كما يلي : (منذ احتلال الجزائر ولغاية قرارنا الصادر في 10غشت 1834 ، لم يسمح أي قانون أو أمر برفع دعوى ضدّ قرارات السلطة المستقرة بهذا البلد والصادرة عن الحاكم العام ...)

وعلى ذلك كرّس هذا القرار طابع السيادة لقرارات الإدارة الاستعمارية وقد أكد اختصاص مجلس الإدارة بالمنازعات الإدارية ابتداء و انتهاء بصدور أمر في 1834/08/10 الذي حوله إلى جهة اختصاص بالمنازعات الإدارية ، و يفصل كذلك في تنازع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي و الإداري ، وكان مجلس الإدارة يغلّب امتيازات ومصالح الإدارة و السلطات العسكرية على حساب أحكام القانون و العدالة ، إلى حد نزع ملكية الأراضي من الجزائريين و منحها للفرنسيين لتعزيز وجودهم بالجزائر

و بموجب المرسوم الصادر في: 1818/12/09 تم إنشاء ثلاث مجالس للمديريات على غرار مجالس الأقاليم الفرنسية، وهذا في كل من الجزائر ووهران وقسنطينة، عهد إليها بمهمة الفصل في النزاعات الإدارية وتطبيق القواعد الإجرائية والمبادئ القانونية الفرنسية.

وتم إنشاء مجالس العمالات بصفتها هيئات قضائية إدارية في الجزائر

و بعد قيام ثورة 1848 م بفرنسا، أصبحت الجزائر خاضعة لنظام ازدواجية القضاء و القانون الفرنسيان حيث تم إنشاء مجالس العمالات بصفتها هيئات قضائية إدارية في الجزائر وهذا في وهران و الجزائر العاصمة و قسنطينة لتمارس نفس صلاحيات مجالس المديريات في فرنسا وهي تتألف من نفس عدد الأعضاء (2) كما يطعن في قراراتها أمام مجلس الدولة الفرنسي وقد شهد القضاء الإداري إصلاحات لاسيما سنة 1926 .

تم استحداث المحاكم الإدارية في فرنسا بموجب المرسوم رقم: 934 الصادر في: 1953/09/30 فحلت محل العمالات المحاكم الإدارية الثلاثة، التي أصبحت صاحبة الولاية العامة للفصل في النزاعات الإدارية في حدود الاختصاص الإقليمي لكل منها، بأحكام قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي.

غير أن القضاء الإداري الفرنسي في الجزائر لم يكن في خدمة المواطن بقدر ما كان في خدمة الإدارة الاستعمارية

ب / المرحلة الانتقالية 1962 – 1965

اتسمت باستمرارية نظام الازدواجية القضائية الذي كان سائدا في الفترة الاستعمارية وهذا نتيجة لصدور قانون 153/62 المؤرخ في: 1962/12/31 الذي أجاز العمل بالتشريعات السابقة (القانون الفرنسي) ، مع استبعاد الأحكام المتنافية منه مع السيادة الوطنية و الآداب العامة إلى غاية بناء صرح قانوني جزائري فعلي

و باستعادة الجزائر استقلالها ، استردت سلطتها في ممارسة العدالة والتي أصبحت أحكامها بموجب الأمر المؤرخ في: 1962/07/10 المتعلق بالصيغة

التنفيذية تصدر باسم الشعب الجزائري مما نجم عنه أن تخلي الهيئات القضائية الفرنسية

فلم يعد مجلس الدولة الفرنسي جهة استئناف للقرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية الجزائرية ، كما أن المجلس لم يعد بإمكانه نظر دعاوى الإلغاء ضد القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطات الجزائرية مما دعى إلى ضرورة إحداث هيئة قضائية إدارية عليا في الجزائر

ففي ظل الفترة الانتقالية من 62 إلى 65 تأرجح النظام القضائي الجزائري بين نظام الوحدة و الازدواجية القضائية و القانونية ، و أبقت الجزائر المستقلة على نظام المحاكم الإدارية الثلاثة بوهران و الجزائر العاصمة و قسنطينة بكل تفاصيل النظام القانوني الموروث عن فرنسا،

كما أصبحت المحكمة العليا التي تم انشاؤها بموجب قانون 218/63 المؤرخ في 1963/06/18 محكمة نقض للمنازعات العادية والادارية .

وتأسيسا على ما سبق لم تستطع الدولة الجزائرية خلال هاته المرحلة التجسيد الفعلي لفكرة الازدواجية القضائية . فكانت أول ضربة للنظام القضائي المزدوج الموروث عن الاستعمار هو تأسيس المجلس الأعلى (حاليا المحكمة العليا) بموجب القانون رقم: 218/63 المؤرخ في: 1963/06/18 الذي يعتبره البعض الركيزة الأساسية لنظام وحدة القضاء في الجزائر، الذي

ففي ظل الفترة الانتقالية من 62 إلى 65 تأرجح النظام القضائي الجزائري بين نظام الوحدة و الازدواجية القضائية و القانونية . إذ أصبح يجسد آنذاك وحدة النظام القضائي في الجزائر في القمة التنظيم القضائي وبقيت المحاكم الإدارية الثلاثة تفصل في النزاعات الإدارية بأحكام قابلة للاستئناف أمام المجلس الأعلى.

لذا يرى الأستاذ أحمد محيو أن المشرع الجزائري اعتمد في هذه الفترة مبدأ ازدواجية الأنظمة القضائية المطلق في القاعدة الذي كان يتعايش مع وحدة الهيئات القضائية المطبق في القمة.

جـ / مرحلة الإصلاح القضائي والأحادية القضائية المرنة

لم تدم المرحلة الإنتقالية التي شهدها النظام القضائي الجزائري طويلا ، حتى تدخل المشرع بإصلاح هيكله من جديد ، سنه الأمر 278/65 المؤرخ في 1965/11/6 المتضمن التنظيم القضائي وكان له الأثر البالغ في ولوج مرحلة التغيير على صعيد الهياكل والإجراءات القضائية ، بدأ المشرع بإعادة تنظيم الهيئات القضائية الدنيا و إلغاء المحاكم الإدارية الثلاث(3) ونقل إختصاصاتها إلى المجالس القضائية و بذلك يكون هذا الأمر قد وضع حدا لإزدواجية الهيئات القضائية على المستوى الأدنى للتنظيم القضائي ، وقد بدأت إثر صدور الأمر رقم: 65-278 المؤرخ في: 1965/11/16 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية وهو الأمر الذي ساعد على تكامل التنظيم القضائي وقد تضمن الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية المختلفة سواء في منازعات المواد العادية أو منازعات المواد الإدارية ، و الذي عمل توحيد الهيئات القضائية، فنصت المادة 01 منه على تأسيس 15 مجلسا قضائيا، و نصت المادة 02 منه على حلول هذه المجالس محل محاكم الاستئناف والمحاكم محل المحاكم الابتدائية الكبرى والمحاكم الابتدائية الموروثة عن الفترة الاستعمارية، أما المادة 05 منه فنقلت الاختصاصات الموكولة للمحاكم الإدارية الثلاثة الموروثة عن فترة الاحتلال إلى الغرف الإدارية الثلاثة بالمجالس القضائية ، ومن ثمة يكون المشرع قد وضع حد للازدواجية القضائية على مستوى قاعدة التنظيم القضائي الجزائري.

و بخصوص طبيعة النظام القضائي الجزائري في هذه الفترة ، فقد ظهرت عدة اتجاهات:

_ اتجاه يرى أنه تم إحداث (إنقلاب) في المواقف حيث أصبح المجلس الأعلى للقضاء(المحكمة العليا) له الولاية العامة في مادة المنازعات الإدارية

_ اتجاه يؤيد فكرة القضاء الموحد ومن بينهم الدكتور عوابدي عمار ، و وصفه بنظام وحدة القضاء المرن والمنطقي ،

_ وذهب رأي آخر إلى أنه نظام قضائي مزدوج، وقال غيره أنه نظام قضائي مختلط

_ اتجاه يعتبره شبيها بالنظام الأنجلوسكسوني، فضلا عمن يرون فيه معالم الإزدواجية ،

_ اتجاه يرى أنه نظام توفيقي بين القضاء الموحد و نظام القضاء المزدوج وهو: " نظام وحدة القضاء و الفصل في المنازعات " و هذا الرأي يؤيده الدكتور عمار بوضياف هو نظام يعهد للغرف الإدارية الموجودة داخل الهرم القضائي العادي ، الفصل في المنازعات الإدارية دون أن يتضمن استقلال المحاكم الإدارية ، وهو نظام فيه تبسيط لنظام التقاضي

د / مرحلة الإزدواجية القضائية 1996 إلى يومنا هذا

تدخل المؤسس الدستوري سنة 1996 بموجب المراجعة الدستورية الواقعة في 1996/11/28 وبموجب نص المادة 152 منه تم إعلان ميلاد نظام مستقل ومتكامل للقضاء الإداري واستكمالا لإرساء الإزدواجية القضائية كتنظيم قضائي فقد أصدر المشرع جملة من النصوص وهي :

- القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 1998/5/30 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله
- القانون 02/98 المؤرخ في 1998/5/30 المتعلق بالمحاكم الإدارية
- القانون العضوي 03/98 المؤرخ في 1998/6/3 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع

كما تم استحداث قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 المؤرخ في 2008/2/23

وسعى المشرع من خلال هذا القانون إلى تكريس الإزدواجية المتبناة من خلال فصل المادة القضائية الإدارية بكتاب خاص بها

وتكفلت السلطة التنظيمية بإصدار جملة من النصوص التنظيمية التي لها صميم العلاقة بهذه القوانين وبالأسلوب القضائي الجديد المنتهج .